

相山区养老服务业发展调查

相山区委

为积极应对相山区日益严峻的人口老龄化趋势,近期,相山区委围绕养老服务业高质量发展,通过实地考察、座谈交流、个别谈话、发放问卷等方式,开展调研,提出建议。

一、发展现状

(一)五大群体

一是城乡低保及特困老人。截至目前相山区城乡低保老人3724人,其中城市低保老人3133人,农村低保老人591人,按照每人每月721元的城乡居民最低生活保障标准严格落实;城乡特困供养老人269人,每人每月发放特困人员救助供养基本生活补助937元。二是重度失能老人(特指一、二级残疾老人)。现全区60岁以上的重度失能老人计1270名,每人每月均享受重度残疾人护理补贴65元,其中634名享受低保待遇的重度失能老人每月还可享受困难残疾人生活护理补贴为70元。三是关注计生困难家庭老人。我区60岁以上的计生特殊困难老人194人,按照有关规定发放计划生育特别扶助金,发放标准分别为子女伤残的为620元/人/月、子女死亡的为800元/人/月。四是空巢、留守、高龄、无人照护的独居老人。这部分独居老人是养老的特殊群体,大多面临着经济困难、无人照顾、长期孤独、健康状况差、缺少亲情慰藉、容易滋生心理问题等,对生活照料、精神慰藉、预防性保健以及上门医疗服务等方面的服务需求更为突出。已有数据表明,相山区独居老人373人,其中享受低保、残疾、计生困难政策的老人有297人。五是高龄老人。全区80周岁以上高龄老人共计10714人,其中80—90岁年龄段的有9337人,90岁以上1327人,100岁及以上50人。依据不同标准发放相应的高龄补贴,百岁以上老人每月600元,百岁以下80岁及以上的老人每月享受高龄补贴40元。

(二)四大特点

一是老龄化趋势日益凸显。截至2020年底,我区60岁以上老年人76845人,占全区人口总数的14%,人口老龄化日趋严峻。目前正以每年2.1%的比例持续增加,预计2022—2035年将迎来人口老龄化的第二次高峰。随着人口老龄化日益加剧,目前已处于一个重要的养老窗口期。二是养老服务业发展尚处于初级阶段。国家新一轮机构改革后,2018年明确由民政部门承担养老服务体系建设职责。目前,全区共有养老机构11家,总床位2029张。相山区养老工作实质上仍处于起步阶段,总体呈现养老服务优质供给不足与人民群众对日益增长的满足多元化的养老服务需求之间的矛盾较为突出。三是居家养老和社区养老是相山区养老服务业的主流选项。相山区现行的养老模式为居家养老、社区养老和机构养老三大类。我国正在推行的养老模式大多遵循上海在“十一五规划”中率先提出的“9073”模式,即90%的老人由家庭自我照顾,7%享受社区居家养老服务,3%享受机构养老服务。这一模式与相山区目前养老产业模式基本吻合。四是入住机构的老人多为刚性需求。通过面向全区养老机构下发放调查问卷分析显示,入住者多为孤寡、五保、家庭无力照顾的老人,失能失智老人占76%,80岁以上占80%,入住者大都是不得不住的刚需人群,身体健康人群入住意愿极低。本次调研随机走访了2家养老机构30名入住老人,有16位老人年龄在80岁以上,70—79岁的有8位,70岁以下的只有6位;从健康状况看,身体健康、生活能自理的老人仅有2位,有慢性疾病、需要定期检查的老人有6位,其余22位受访者都是身体状况差或是身体虚弱需要工作人

员照顾的老人。这与问卷调查结果基本一致。

(三)三大倾向

为深入分析影响和制约相山区养老服务业发展的原因,从发放的调查问卷中专门选取了30—49岁年龄段179份问卷,因为这个年龄段的中青年既面临着父母养老问题,也是今后社会养老的主体。通过问卷分析,发现有三大心理倾向值得高度关注。一是养老观念的代际变迁。针对“是否愿意将老人送至养老院”的选项中,有82%的受访者表示“不愿意”,只有18%的群体表示“愿意”;表示“不愿意”原因,65%的人认为陪伴老人是自己的责任和义务,18%的人反映“老人在家有家的感觉”。同时大多数受访者并不认为将老人送至养老院是“不孝顺”的行为,占比高达74%,认为是不孝顺的只有26%。这说明传统的社会舆论氛围已发生变化,也说明这个年龄段的人对将来入住养老院更多持开放态度,表明了养老观念出现了代际变迁。二是家庭养老支出收入比相对较高。所谓家庭养老支出收入比是指养老支出与家庭总收入之比,比值越高养老负担越重,反之亦然。本次受访者月收入以1000—2500元居多,占比46%;月收入为2500—5000元的占35%,两者合计占81%;5000—10000元仅8%,1000元以下的占9%,高于10000元的仅占2%。若将养老院现行收费标准划分为1000元以下、1000—3000元和3000元以上三个档次,占比分别为27%、53%、20%。现行收费标准与本次调查问卷分析结果基本一致。有高达76%的受访者认为养老院合理收费范围应该在每月2000元以下,有21%的愿意接受每月收费2000—3000元,仅仅只有3%的人士接受3000元以上的月收费标准。三是以医养结合为核心内容的养老需求结构日趋多元化。多数受访者认为养老机构的最大优点是医疗服务更加及时,占比35%,可以结交更多的朋友和不需要操劳更多生活琐事各占29%。针对问卷中关于“对养老机构设施的选择”的若干选项中,首选“医养结合”的占45%,有40%受访者选择“有娱乐设施和精神活动”的养老机构,选择“分类入住”占15%。在养老服务的具体内容中,“医疗服务”“心理咨询服务”“娱乐服务”“生活服务”“其它”分别占48%、7%、8%、31%、6%。

二、存在问题

(一)服务理念滞后。通过调查问卷分析显示,传统的“养儿防老”的观念依然根深蒂固。针对“是否愿意将老人送至养老院”的选项中,有82%的受访者表示“不愿意”,认为“将老人送至养老院是‘不孝顺’行为”持肯定回答的比例依然有26%的群体。从服务供给方面看,客观上由于我区居家养老服务的对象主要是由政府买单的生活困难、需要照顾的老人,而面向全社会老人的高端养老服务也因为个人理念、收入水平等原因尚未完全打开,服务内容比较单一,不能满足广大老年人多方位、多层次、个性化的服务需求,以至于我们的养老服务理念仍然停留在落后的“吃喝住”层面,与外地发达地区相比存在着明显的“代差”,亟需转向更加先进的养老服务理念。学会运用先进的养老服务理念引领高端养老服务业发展,推动相山区养老服务业与养老产业齐头并进是今后相山区养老服务业发展的努力方向。

(二)养老服务供需不平衡问题比较突出。从供给方面来看,养老床位空置率过高。近年来,全区养老机构床位数量呈增长趋势,但由于观念、经济、家

庭等原因,同时还有养老机构布局与楼层房间设置不尽合理等因素,选择入住机构的老人很少,多数老人选择在家养老,全区10家养老机构入住率仅为34%;一家公办养老院入住率仅为20%。就城区而言,养老机构虽然为数不少,但大多数不同程度存在着建设不够规范、服务不够全面等问题,不能满足老年人供需需求。目前相山区大多数养老机构只能提供一般的生活照料服务,能提供护理服务的养老机构不到40%。多数民营机构自身造血功能不足,三分之二需要依赖财政补贴以弥补亏损。从需求方面来看,老人多元化需求难以满足。伴随着老年人口的增加,老年人对养老服务需求的量和质都在持续同步增长,养老服务供给结构性矛盾比较突出,优质养老服务资源供给尚不充分,多元养老服务需求难以满足,养老机构一床难求和高空置率并存。突出表现在90%以上老人选择居家和社区养老,嵌入式社区养老较为薄弱,针对失能、失智老年人的托养、助餐、助浴、助医、照护、康复等项目供给不足,无法满足老年人多元化养老服务需求。

(三)养老服务基础设施建设仍有短板。目前相山区养老服务保障水平总体偏低,资金保障主要依靠单一的财政投入,社会资本投入积极性不高,投入资金量少,意愿不强,以至于相山区养老服务基础设施建设不尽如人意。由于历史原因,大量城市老旧小区规划少,档次低、设施简陋,难以满足养老需求。相对于城市养老服务基础设施来说,农村更是一块“洼地”,渠沟镇迄今为止尚没有一处社会养老场所。已建成的养老服务设施还需要进一步完善。全区三级养老服务中心建设任务基本完成,但有的设施面积、功能还不达标,老城区的养老服务设施配置欠账较大,养老产业尚处于萌芽状态,民办养老机构发展十分缓慢,设施设备低端化、服务水平参差不齐。养老服务信息化水平亟待提升。部门之间由于协调联动不够紧密,存在着信息不对称、数据共享渠道不畅通等现象,服务数据尚未完全实现共享共通。例如,老旧小区老年住户底数不清,现有老年人多分布在主城区老旧小区,虽有智慧养老服务,但城区内老年住、高龄老人、失能失智老人、空巢独居老人等各类底数不清,数据的缺乏将直接影响养老服务政策的兑现、设施的布局与产品供给。

(四)养老服务体制机制尚需健全完善。近几年虽然出台了《相山区城乡养老服务三级中心一次性建设补助实施办法(暂行)》和《相山区支持居家和社区养老服务改革试点补助资金使用办法(试行)》等文件,但还缺乏区级顶层设计方案以及与之相配套的政策体系还不健全,养老服务推进机制、考核机制、激励机制、监管机制均不完善,尚未形成政策合力。在资金保障上,养老服务业资金投入主要靠上级政策性投资,地方财政配套资金投入较少,对高龄及失能半失能老人养老服务的政府兜底无法保障。城乡养老服务三级中心运营难,公建民营机构投入不够,民办养老机构前期投入多,成本回收期长,短期盈利难,降低了民营力量参与积极性。在土地保障上,养老项目用地指标安排少,位于相山中路仁和小区东侧的“长山颐养城”养老项目因土地权属问题,进展缓慢。新建住宅项目还没有1例达到国家法定要求的“养老设施四同步”。在规划管理上,养老服务业

发展的专项规划尚未制定,缺乏对土地、资金、人才等资源要素的整体谋划,现有的养老场所布局不够科学,前期大部分民办养老机构没有履行正规的审批手续。在政策落实上,根据相关要求,新建住宅小区与配套养老服务设施要实行“四同步”,我区少数新建住宅小区养老服务用房政策未能得到严格落实。在服务监管上,区民政部门未设养老服务指导中心机构,现只有1名事业编制人员兼职从事养老服务工作,乡镇街道没有配备专职人员;社区养老服务场所运营不规范,功能发挥不健全,部分三级养老服务中心,存在套取政府“运营补贴”之嫌。个别小规模、小作坊式的民办家庭养老院存在一定的安全隐患,监管力量较为薄弱。

(五)养老服务队伍建设亟待加强。专业护理人员普遍短缺是当前我区养老服务业队伍建设的一大短板,成为制约我区养老服务业优质服务供给不足的主要因素。当前我区大多数从事养老管理服务的机构,总体上呈现年龄偏大、文化程度偏低、稳定性较差的特点,多是二度就业的“40、50”人员及农村务工人员,仅能提供买菜、烧饭和打扫卫生等服务,基本的护理知识和技能极为缺乏,缺乏专业型护理人员,其他各类专业人才更是严重短缺,民办养老机构有资质的护理人员占比不到20%。养老从业人员工资待遇、职业认可度及社会地位偏低,年轻人从业意愿极低,已成为制约养老机构未来可持续发展的关键因素。由于缺乏专业的养老服务技能培训、鉴定机构和职业标准,在很大程度上制约了养老服务队伍的专业化建设。社会服务组织数量较少也是制约养老服务队伍建设的又一重要因素。目前从事社区养老服务的组织主要以社区居委会为主,志愿者组织和社会组织较少,社会参与度不高。

三、对策建议

(一)坚持政府和市场并行,着力打造养老服务业“民心工程”。养老服务业是一项重大的民生工程。统筹发展养老事业和养老产业,必须充分发挥政府这只“看得见的手”和市场那只“看不见的手”的作用,坚持“两只手”并行,着力提升人民群众日益增长的多元化的养老服务需求,着力打造养老服务业“民心工程”。一是加强顶层设计,健全完善养老服务业政策体系,更好发挥政府作用。认真落实国务院《关于推进养老服务发展的意见》(国办发〔2019〕5号)和淮北市人大业已出台的《养老服务条例》等文件精神,制定出台推进我区养老服务发展的实施细则,完善系列相关政策制度。结合我区实际,根据老龄化趋势特点,尽快编制相山区养老服务业专项规划,加强各项政策之间的有效衔接。按照护理型、助养型和居养型分类要求,依据不同群体对养老的不同层次需求,梯度配置中低端和高端养老服务业资源,并整合资源和力量,推动养老服务业健康规范有序发展。建立养老服务联席会议制度,完善重大项目协调推进机制,定期研究分析养老服务业发展中存在的问题,根据各自职责,在体系规划、土地供应、设施配套、医养融合等方面,研究推出切实举措,形成推进养老服务体系建设的合力。二是突出企业主体地位,充分发挥市场在养老服务业资源配置中的决定性作用。遵循养老服务业发展规律,着眼市场需求,创新养老服务业经营理念,学会运用现代化的管理手段,顺应不同收入群体、不同需求层次的多元化养老需求,以多元化的优质服务供给引领高端养老服务业发展。政府要发挥政策的引导作用,致力发挥知名实体的牵引带动作用,通过建立战略联盟,利用国家专

项资金,引入招商引资理念,吸引有先进管理经验和先进的软硬实力养老机构入驻。

(二)坚持家庭和社会并进,着力打造养老服务业“安心工程”。家庭是社会的细胞,社会是一个大家庭。居家养老、社区养老和机构养老作为养老服务业的三种模式,并不能完全取代家庭的功能和家庭成员所承担的责任,其所独有的情感慰藉、满足归属需要等职能无可替代。但由于时代的变迁,家庭规模日趋缩小、家庭的空巢化凸显,家庭职能逐步转型,社会力量在养老服务业发展中的主体作用显得尤为重要。政府通过舆论宣传、政策引导,充分发挥家庭和社会的“粘合剂”作用,坚持家庭和社会并进,以老年人“安享晚年”为依归,依据不同收入水平,满足多样化需求,着力打造养老服务业的“安心工程”。一是发挥居家养老的基础作用。加大居家养老政策性支持力度,综合利用暂托服务、免费技能培训、无障碍设施改造等手段,引导家庭承担更多养老老老责任。二是发挥社区养老的平台作用。依托社区服务载体,引导发展“嵌入式”养老服务,探索“物业服务+养老服务”模式,建设集日托、短托、长期照护、助餐、助浴等功能于一体的为老服务综合体,借助智慧养老平台,链接辐射至需求家庭,打造“一刻钟”养老服务圈。三是发挥机构养老的支撑作用。大力培育专业运营主体,进一步降低准入门槛,营造公平竞争环境,引导养老机构扩大规模、连锁化运营。加大招商力度,鼓励社会资本参与养老服务设施建设,支持淮海春晖颐养中心开发建设,加快百孝汇项目进度,打造一批有影响力、竞争力的养老服务品牌,更好满足养老服务多层次、差异化需求。

(三)坚持存量与增量并重,着力打造养老服务业“暖心工程”。着眼于优质养老供给不足和现有床位空置率过高并存的窘境,坚持盘活存量和优化增量并重,充分利用现有空置床位,改造升级现有养老服务业的服务模式和服务内容,积极培育和引进具有先进经营理念的养老服务业机构,能够满足不同群体的养老需求多元化,着力打造既有温度又有温度的养老服务业“暖心工程”,让人住老人生活得舒适、感觉有尊严。一是加快公办养老机构改造提升。加大镇敬老院服务转型投入,依托敬老院现有资源进行改扩建,增加服务设施,扩展服务功能。除重点为农村“五保”老人提供集中供养外,还要为低收入老人、经济困难的失能半失能老人、子女在外的“空巢”老人提供低偿或无偿供养,适时接纳社会其他老人入住。二是促进居家养老扩面增效。社区、行政村和较大自然村要依托村(居)委会、村(居)活动中心等,与当地的医务室融合,逐步做到有食堂、有娱乐室、有健身房、有专业医护人员等,让社区和农村老人就近就便享受服务。同时,要通过政府购买服务,依托区智慧养老服务平台,上门为居家老人提供助餐、助浴、助洁、助急、助医等服务。三是推进社区养老服务中心建设。保障健康养老用房需求,利用单位闲置房屋,整合卫生、文化、家政等资源,引进专业的康养服务公司,在城区内嵌入式建设服务点,使之具备饮食住宿、文化娱乐、保健康复等基本功能,为社区内老人提供就近、方便、快捷的托养、日间照料等服务,打造“不出社区的养老院”。四是打通医疗机构与养老服务机构合作发展的绿色通道。健全医养结合统筹协调机制,鼓励医疗机构向社区、家庭延伸,实现基层医疗卫生机构与社区居家养老机构的有效衔接。研究建立长期护理保险制度,完善医养合

作机制,全面提升养老服务层次和质量。

(四)坚持服务与监管并举,着力打造养老服务业“放心工程”。强化服务至上的理念,加强政府的监管,尽可能地做到让老人舒心、让家属放心,着力打造服务有情、监管有力的养老服务业“放心工程”。一是加快发展智慧养老服务。统筹推进智慧养老机构、智慧社区居家养老服务项目建设。利用互联网、大数据、云计算、5G等现代信息技术,发挥养老服务机构专业优势,为居家和社区老年人提供远程医疗、健康监测、餐饮、家政等服务。二是强化养老服务兜底保障作用。加大扶持力度,保障养老服务设施有效供给。建立财政投入稳定增长机制,逐步增加养老公共服务投入,安排养老服务体系建设项目投资预算。适时建立一定规模的养老服务产业基金,根据现有财力适度提高养老服务机构补贴标准。不断深化“放管服”改革,在兜住底线的基础上,聚焦重点人群,为高龄、失能失智、计划生育特殊困难家庭、农村特殊困难家庭老年人提供无偿或低收费托养服务。继续实施民办养老机构补贴政策,对接经济困难的高龄、失能老年人的养老机构,不区分经营性质同等享受运营补贴。完善农村特殊困难老年人走访探视制度,建立农村老年人互助合作组织,依托农村敬老院现有设施建设养老服务照料中心,补齐农村养老服务短板弱项。三是加强对养老机构监管。依照民政部有关养老服务业机构建设、行业管理、服务质量的规范和标准,加强监督检查,推进养老机构建设的专业化、规范化、标准化,提高服务质量和水平。建立健全养老机构准入、经营、转让、退出规则和养老服务评价体系,探索建立第三方评估机制,推行养老机构星级评定工作,并实行动态管理,以评促建,以评促管。深入开展养老机构综合责任,减轻养老机构的运营风险。

(五)坚持务虚和务实并用,着力打造养老服务业“爱心工程”。养老服务业发展是一项关系亿万群众福祉的民生事业,需要全社会的大力支持,坚持务虚和务实并用,从舆论宣传和人才队伍建设方面为老年人安享晚年贡献一份爱心,着力打造养老服务业“爱心工程”。一是加强宣传,转变观念,着力营造浓厚的尊老、孝老、爱老的社会氛围。综合运用电视、广播、报刊、网络、微信等媒介,从养老法律法规、养老方针政策、养老基本常识、养老先进典型等方面,多形式、多角度宣传引导新型敬老养老理念和新时代孝道文化,积极开展养老孝亲、敬老爱老先进个人和单位评选活动,转变广大群众对传统养老的认识,使更多的老人愿意到养老机构养老,更多的子女愿意送老人到养老机构养老,更多的人愿意从事养老服务业。二是加强培训,注重实效,着力优化服务养老工作的人才队伍。要强化专业人才培养,引导养老机构公开招聘专业人才,采取多种方式,加强对现有养老服务人员的培训,探索构建政府、企业与高校高职合作的育人机制,定向培养一批职业化养老护理、专业技术和管理人才;探索建立养老护理员职业技能等级认定制度,并与薪酬待遇挂钩,破解养老服务人难招、流动大问题。三是培育养老志愿者队伍。加快建立志愿者服务记录制度,探索开展“学生社区志愿服务记学分”“时间银行”等做法,开展互助养老服务。四是配强养老服务工作人员。配齐专职养老服务行政工作人员,加强基层养老服务工作人员力量,解决工作无人干、推不动的问题。

(执笔者:臧午杨、彭安琦)



教书育人,育人为本;德智体美,德育为先。

加强未成年人思想道德建设,促进未成年人健康成长。