

供给侧改革背景下的江西养老服务发展对策

王珏 刘红霞

【摘要】随着生活水平的提高和医疗技术的进步，江西人口平均寿命不断延长，人口老龄化形势日益严峻：然而，随着老龄化趋势加快，养老服务却出现总供给不足、市场发育不健全、区域发展不平衡等突出问题。传统的家庭养老模式已经难以应对人口老龄化的压力。这种供需脱节的现象，进一步放大了养老服务的供给短缺，需要借助养老服务业供给侧改革，通过多元供给的方式提高养老服务的质量与效率，产生最佳的社会效益和经济效益，让广大人民群众享受养老服务成果，本文从江西养老服务的发展现状及存在的问题，特别是存在的结构性失衡问题和资源整合不足问题出发，通过分析问题产生的原因，提出在供给侧改革背景下，应从丰富服务内容、提升服务层次、调整与优化养老服务结构、整合养老服务资源、鼓励社会资本的参与、推进智慧养老等方面推进江西养老服务的发展

【关键词】供给侧改革；养老服务；结构性调整；对策研究

【中图分类号】F063.4 **【文献标识码】**A

【文章编号】1006-5024(2016)12-0159-05

【DOI】10.13529/j.cnki.enterprise.economy.2016.12.024

【基金项目】江西省高校人文社会科学研究 2015 年度项目“江西省养生旅游产业集群发展研究”（项目编号：JJ1517）

【作者】王珏，江西经济管理干部学院教授，硕士，研究方向为旅游管理和区域经济；

刘红霞，江西经济管理干部学院讲师，硕士，研究方向为旅游规划和区域经济。（江西南昌 330088）

一、江西养老服务发展紧迫性分析

随着生活水平的提高和医疗技术的进步，江西人口平均寿命不断延长，人口老龄化形势日益严峻，一是老龄人口不断增加。据《江西省 2015 年全国 1%人口抽样调查主要数据公报》数据显示，江西省 60 岁及以上人口为 633.17 万人，占全省人口的 13.88%，其中，65 岁及以上人口为 430.63 万人，占全省人口的 9.44%。与 2010 年第六次全国人口普查相比，江西省 60 岁及以上人口比重上升 2.44 个百分点，65 岁及以上人口比重上升 1.84 个百分点。二是空巢化趋势更加显现。江西省共有家庭户 1222.90 万户，家庭户人口为 4329.07 万人，平均每个家庭户的人口为 3.54 人，比 2010 年第六次全国人口普查

查的 3.65 人减少了 0.11 人。由于社会变革带来家庭结构的转变，空巢老人将进一步增多，三是发展不平衡。一方面是区域不平衡。人口密度较高、生育率较低的地区，人口老龄化程度相对较高；另一方面是城乡不平衡。江西省常住人口中，居住在城镇的人口为 2354.76 万人，占 51.62%；居住在乡村的人口为 2206.96 万人，占 48.38%。同 2010 年第六次全国人口普查相比，城镇人口增加 404.76 万人，乡村人口减少 299.82 万人，城镇人口比重上升 7.56 个百分点，随着城镇化速度加快，农村劳动力转移和大量青壮年外出务工，农村老龄化水平高于城镇，农村养老问题越来越突出。

然而，随着老龄化趋势加快，养老服务却出现总供给不足、市场发育不健全、区域发展不平衡等突出问题。在江西的机构养老方面，截至 2016 年 9 月，全省养老机构和床位总数分别达到 1781 家（其中民办 172 家）和 19.4 万张（其中民办 3 万张），床位数呈现较大增长。但令人疑惑的是，有的地方养老院一床难求，而有的地方已建成的养老院却有大量床位空置，呈现出“进不去”、“不愿进”、“住不起”的多重无奈。居家养老方面，由于计划生育、人口迁移以及老人与子女分居等现状，老年家庭空巢率快速上升，传统的家庭养老模式已经难以应对人口老龄化的压力。各类养老服务内容存在交叉和重复，部分服务对象却存在政策空白点或角度、力度的偏差。这种供需脱节的现象，实际上是由于市场不公平、分配不透明、服务不对接等三重因素影响而导致的结构性扭曲，需要借助于养老服务业供给侧改革，通过多元供给的方式提高养老服务的质量与效率，产生最佳的社会效益和经济效益，让广大人民群众享受养老成果。

二、江西养老服务发展存在的问题

（一）服务内容少层次低

目前，江西的养老服务仍然停留在以生活照料为主，关注度较高的主要是食品营养、个人洗护和清洁卫生，而涉及老年人紧急救援、医疗护理、精神慰藉等方面的服务尚未全面普及，专为老年人提供的上门服务和社会日托服务供给不足，养老服务层次偏低。

（二）养老服务存在结构性矛盾

目前，江西养老服务模式主要有三种：机构养老、社区养老和居家养老，三者之间存在结构失调的问题。专业机构养老方面，多以收住健康老人为主，大多数完全失能、失智老人无法得到专业机构的养老服务，提供的服务偏重于生活护理，机构养老供求存在错位。另外，养老机构分布不均衡，城市公办养老院“一床难求”，而多数郊区或农村养老机构大量闲置。养老服务指导中心、居家养老服务站、社区日间照料中心建设不足，城市规划时也没有预留足够的社区养老的用房用地。

（三）养老资源整合不足

江西省的养老资源整合不足，主要体现在：政府部门的资源整合不足，政府与社会的资源整合不足，居家养老与机构养老的资源整合不足，老年人自身的资源整合不足，医养融合资源整合不足，基

层医疗卫生机构与社区养老机构、老年人、家庭资源整合不足。

（四）养老护理专业人才缺乏

江西省的养老护理专业人才存在总量不足和质量低下的问题。一方面，养老机构护理人员由于社会地位和经济收入始终较低，故从事养老护理的意愿不高，合格持证的养老护理人员也较少。另一方面，养老护理人员有的缺乏培训，有的并未经过系统培训或经验不足，有的甚至不具备养老服务护理员的执业资格专业资质，从而使得整体服务队伍表现出专业素质偏低的状态。

（五）社会力量的主体作用尚未发挥

政府与市场在养老服务业发展中责任不清，社会资本参与到养老服务的比例较少。一方面，因为社会资本参与的养老机构，在土地、房产、消防卫生等证件办理方面难以获得全面审批，导致难以落实到位；另一方面，因为养老投入大，资金回笼期长，使得很多社会资本难以尽快获得回报，影响了社会资本的可持续投入。尽管相关部门加大了对民办养老事业的扶持力度，但部分民办养老机构仍然面临着用地、用工和融资难等问题。

（六）缺少法律规范和风险保障

一是养老产业政策具有特殊性，目前仍然没有较为详细的政策和法规来规范养老产业的发展。例如，老人在养老院发生意外，应以保险赔偿为主还是由负责养老的社区负责，这都没有具体的法规来规范。二是民办养老机构的发展扶持政策难以落实。民办养老机构在经办的过程中本应享受到的水电优惠、床位补贴、土地租赁和购置等一系列优惠扶持政策难以落地。

此外，旨在减轻养老机构保费负担、降低养老机构运营风险的养老机构综合责任保险制度还未在江西省全面开展，这也在一定程度上阻碍了养老服务的发展。

（七）智慧养老有待推进

当前，一方面，耗费大量人力、物力却不能达到高效率养老的传统养老模式已经满足不了江西省社会各界的需要，另一方面，以“互联网+”为依托的智慧养老服务的发展又严重滞后。江西省大部分城市或地区尚未开通老年人服务热线或“一键通”居家养老紧急呼叫电子服务系统。全省养老服务行业基础数据缺乏，前沿科技成果尚未充分运用于养老服务的信息平台建设。信息化建设滞后、线上与线下的服务转换已成为目前需要解决的问题。

此外，线上平台的数据如何变为真实的线下服务，谁来给老年人提供优质的最后一公里的上门服务，这都是影响智慧养老全面落地最为关键的因素。

三、发展江西养老服务的对策建议

国内外的养老服务有多种模式，包括社区养老、机构养老、异地养老、跨国养老、居家养老等。鉴于江西省情，发展基于社区、连接居家与机构的养老服务，能够满足绝大多数老人居家养老和就近养老的愿望，满足老年人差异化的需求，同时符合老年人的支付能力，并能够在一定程度上缓解现有养老机构床位数量短缺等问题。

（一）提升服务内容层次

1. 提供特色化的养老服务项目。针对不同类型的客户需要，满足不同地域、不同层次老年人的个性化需求。逐步实现由过去的基本生活照护向居家帮助、日间托养、医疗保健、情感慰藉、法律咨询、信息咨询、文化服务等多元化服务的延伸，尽量满足老年人对物质生活和精神文化生活的特殊需求。

2. 开展丰富多彩的老年活动。针对江西老年大学近年来日益火爆特点，全省各级政府或主管部门，可以通过政府购买服务的方式，以社区为平台，与老年大学共建老年教学点，充分利用图书室、活动室等文化活动场所，定期组织开展老年人书画、声乐、手工、花艺等兴趣培训班，既可以丰富老年人知识，开阔老年人视野，又能够提高老年人素质和生活质量，对那些身体棒、精力足、热情高的老人，可以组织他们参与社区服务，例如开展青少年帮教、纠纷调解、治安巡逻、邻里互助等，让更多老年人在家门口就可以文化养老、兴趣养老，发挥他们的余热。

（二）发挥政府主导作用

1. 加强调查研究。要全面开展全省养老服务体系调查研究，摸清楚家底，弄清楚需求，科学布局 and 引导养老服务体系建设和

2. 强化政策扶持。加大土地、财政、金融等政策扶持力度，多层次、多元化满足不了老年人群需求。

3. 完善组织保障：健全养老服务行业组织机构，加强行业管理和指导，制定完善服务标准，建立准入退出机制和行业管理规范，建立动态监督和评估机制，确保养老服务资源质量和政策落实。

4. 提供便利条件。减少养老服务项目建设的中间障碍，在土地审批、税收及水电优惠、融资担保、医保结算等方面为其提供便利。要以政府补贴为基础，发挥政府补贴的杠杆作用，发挥市场的资源调节作用，发挥财政资金的乘数效应。给予养老机构一定的税费减免，在不与税收挂钩的前提下，当地财政可采取“以奖代补”的方式，予以适当补助。

（三）调整优化服务结构

1. 发挥社区养老和居家养老基础性作用，支持建立普惠型社区养老服务体系。一是完善社区养老、居家养老基础设施。要将养老服务指导中心、居家养老服务站、社区日间照料中心、社区医院的建设布局，列入住宅社区配套公建项目，统一规划，统一建设。二是加大财政对居家养老的倾斜支持力度，建立长效的经费保障机制。三是建立健全居家养老服务网络，完善社区居家养老服务功能，建立由养老服务设施为主体、社区为纽带、社会组织参与、政府购买服务项目支撑、各类养老服务资源集聚整合的养老服务网络 and 平台。

2. 推进养老服务主体多元化发展。整合各方面资源，优化养老床位结构，形成高中低档兼顾、养护助功能齐全，多种投资主体共同发展的机构养老服务。公办保障性养老机构要发挥托底作用，重点为“三无”老人、低收入老人、经济困难的失能半失能老人提供无偿或低收费的供养、护理服务；积极引导社会力量创办养老机构作为促进养老床位增长的主渠道，与公办养老机构享受同等扶持政策；农村敬老院在确保托底的前提下，利用闲置床位，开展社会寄养、日托照料等服务，并逐步向区域性养老服务中心转型。支持民办养老机构改善条件、提升服务，鼓励有条件的养老服务机构兼并重组、做大做强，

（四）促进养老机构合理布局

1. 合理布局。政府对全市的养老服务要有一个总体布局的规划，民政部门对发展养老机构要有具体的统筹安排，地域分布要有合理性，防止某些地区养老机构过于集中，造成资源浪费。在人口密集的城区，要增加养老机构数量和床位，尽量避免养老机构远离市区。原则上应该确保每个县区都有一所养老机构，特别是对新申请或在建的民办养老机构要多给予前瞻性的指导帮助，避免局部片区盲目建设、重复建设。

2. 优化配置。加强农村养老服务工作，将农村养老服务基础设施和机构纳入整体规划，大力发展农村养老机构，使之成为区域性养老服务中心。对于无养老机构的片区重点给予土地、贷款等方面政策倾斜，引导民间资本投资。

（五）促进医养融合发展

1. 推进养老机构与医疗机构融合发展：打造医疗养老联合体，为老年人提供疾病治疗、康复护理、生活照料以及临终关怀一体化的健康和养老服务。

2. 构建由各级医疗体系、养老机构医务室等构成的老年医疗卫生服务网络和医疗资源共享平台。政府医疗机构向合作的养老机构派驻医生、开展远程会诊，允许、鼓励医生在养老机构与医院之间“多点执业”，实现资源共享。

3. 推进社区养老卫生资源共享 今后新建社区居家养老服务机构原则上都要与社区卫生服务机构一起建设，已建城乡社区居家养老服务机构与基层医疗卫生服务机构也要加强合作，逐步实现社区卫

生养老资源共享。

4. 健全医疗保险制度。对符合医疗保险定点医疗机构条件的养老机构，医保部门同样纳入基本医疗保险定点医疗机构范围。推进基层医疗卫生机构与社区养老、居家养老的老年人家庭建立签约服务关系，将符合医保政策规定的医疗费用纳入基本医疗保险支付范围。

5. 促进医疗卫生服务与养老服务融合发展，重点加强老年病医院、康复医院、养老护理院、临终关怀机构建设。

（六）加强从业人员培养

1. 加大人才培养力度。养老服务行业需要大量的从业人员，包括符理人员、医生、护士、营养师、心理咨询师、厨师等从目前江两省养老机构基层服务人员的现状看，农村女性较为适合。作为农村人口占绝对多数的省份，相对于其他地区，江西省具有一定的劳动力优势。政府应加大对养老服务就业扶持力度，鼓励农村富余劳动力从事养老服务，鼓励养老机构招用专业技术人才和有技术职称的养老护理员。

2. 完善人才评价机制整合民政、卫生、医疗、教育、人保等部门力量，建立健全从业人员职业资质体系，制定完善人员考核标准和评价机制。加大养老服务专业技术人才的引进和培养，依托高校、职业院校和专业机构，建设人才培养和实训基地，设背养老服务职业教會相关专业或培训项目，培育专业型人才。

3. 创新人才培养模式。通过举办具有一定规模的人员培训，特别是开展职业道德、专业知识和岗位技能的培训，也可以参照政府相关就业培训政策，直接给予养老机构一定的培训补贴，激励养老专业人才的培养。

4. 建立“义工”制度。在学校、社区建立志愿服务工作站，广泛宣传登记，吸纳社会力量进入养老机构义务服务。由民政部门安排统计，对进行养老义务服务的人员服务时效进行累积，建立档案，作为该人以后就业、贷款、任职或以后自身申请享有义工服务等重要参考数据之一，逐步提升社会整体的服务意识，提升广大民众对养老服务工作的“光荣感”、“荣誉感”。

（七）鼓励社会资本参与

1. 培育市场。江西省财力有限，解决资源短缺最有效的手段，就是培育市场，通过公建公办民营、委托管理、民办公助建设养老机构，或者让渡资源引入专业力量运营社区小微机构等方式，推动养老事业和产业共同发展、相比于政府公办，社会组织运营能够比较好地把握社会、家庭和政府的关系，能够更好地把握效益和成本。

2. 放宽市场准入。积极鼓励社会资本投资健康与养老服务产业，鼓励社会力量参与兴办不同规模和层次的养老服务机构。充分激发社会活力。不断创新和完善公建民营、民办公助、财政补贴、政府购买等多种形式，积极推广 PPP 模式，创新适合 PPP 项目的融资机制。

3. 提供有力支持。对当前社会力量参与养老服务业面临的土地、融资、税收等问题，在现有法规政策允许的框架内，最大限度地予以解决。

（八）加强政策监管

1. 建立养老服务评估体系。加强和规范养老服务行业管理，建立完善养老服务质量标准及评估体系，除了过去的内部评估、官方评估外，还应该引入第三方评估机制。通过推动养老机构市场的优胜劣汰，促进养老机构服务水平的竞争与提升。

2. 完善基本养老医疗制度。统筹运用社保、低保、养老补贴、长期护理保险等手段，加强对困难、失能、高龄老年人的服务保障。

3. 创新保险管理办法。彻底改革现有的养老保险制度体系，以城镇基本医疗保险为平台，面向参保人员中的失能、半失能人员，建立医院、社区、家庭多层次建立养老护理体系，构筑以社区和家庭为主体的“医养康护”一体化的服务平台。

3. 强化政府责任。习近平总书记强调：广大人民群众共享改革发展成果，是社会主义的本质要求，是我们党坚持全心全意为人民服务根本宗旨的重要体现。政府应当承担起养老的“兜底”责任，建立一个覆盖所有低收入群体的非缴费型养老金制度；要加大基本养老保险的改革力度，回归养老保险其保障的功能。

（九）创新智慧养老模式

1. 创新智慧养老服务模式。努力推进县（市、区）、乡镇（街道）、村（社区）三级居家养老服务网络建设，不断创新“互联网+养老服务”模式，整合社会、医疗、养老及各类服务资源，充分发挥政府机构、公共服务机构、商业服务机构、社会组织等各方优势，打造智慧服务平台。为老人提供紧急救助、生活帮助、主动关怀、特色社区等服务方式，建立信息化、智能化和多层次的居家养老服务体系，构建一个没有围墙的养老院。

2. 建立居家养老服务信息平台。依托“12349”服务热线，打造智慧化的社区居家养老服务中心，为所辖社区老年人建立准确、详实的基本信息数据和服务档案，掌握老年人基本情况和 X 求动态。同时，将政府及部门、社会团体、服务机构的政策、公告、信息通过平台及时发布，提高服务效率和管理水平。

参考文献:

- [1]江西省统计局. 江西省 2015 年全国 1%人口抽样调查主要数据公报
- [2]江西省人民政府. 江西省老龄事业发展“十二五”规划.
- [3]周任•完善监管体系防止养老资源供需扰节.
- [4]王静•北京社会化居家养老问题与对策研究[J]. 人口与经济, 2012, (3).
- [5]周亮. 养老供给倒改革要做好加减法[N]. 中国社会报. 2016-03-16.
- [6]国务院办公厅. 关于加快发展养老服务业的若干意见.