
对上海“9073”养老服务格局的思考

罗娟 黄聘聘 石雷 赵莎莎

(上海工程技术大学 200336)

【摘要】“9073”养老服务格局建立之初取得较好的效果，为上海养老服务奠定了一个很好的基础。随着老龄化和生育模式的改变，加之现实的推行情况出现不少问题，“9073”养老服务模式已经无法适应上海养老服务新需求。应从建设“3+X”养老模式层面入手，整合养老资源支持家庭养老，以完善养老服务格局。

【关键词】9073 养老服务 3+X 养老服务 老龄化

【中图分类号】C913.6.51

【文献标识码】A

【文章编号】1005-1309(2018)03-0103-006

为应对日趋严峻的老龄化形势，2005年，上海在制定“十一五”规划时确定了“9073”养老服务格局，即到2010年底，90%的老人在家以自助或家庭成员照顾为主，自主选择各类社会服务资源；7%老年人可得到政府福利政策支持的社区居家养老服务；3%的老年人接受机构养老服务。根据现阶段养老服务现状，“十一五”规划确定的“9073”养老服务格局已经难以满足当前的上海养老服务需求。由于家庭养老的功能性弱化，社区养老服务模式相对落后，以及老龄人口激增带来的机构养老服务需求日趋增加，给目前的养老服务格局带来了前所未有的挑战和压力。

一、上海“9073”养老服务格局发展历程

(一)“9073”养老服务格局的形成

“9073”的养老格局是上海制定“十一五”规划时确定的，即90%的家庭养老、7%的社区养老以及3%的机构养老。不同的养老方式从不同方面提供相对应的服务来保障老年人的生活，三者相辅相成，共同构成了上海的养老格局。

90%的家庭养老，是指老年人在家中享受养老服务的方式进行养老。家庭养老中，一般是由家庭成员对老人进行照顾，如果家庭成员无法对老人进行日间照料，可以通过社区照料的方式为老人提供照料，包括经过专业培训的服务人员上门照顾老人以及让老人在社区老年服务中心接受照顾。家庭养老内容除了简单的生活照料外还包含对老人的精神慰藉，个别老人的医疗保健以及一些家政服务。家庭养老是整个养老格局中的主要部分。

基金项目：2017年上海市哲学社会科学规划系列课题《上海养老基本公共服务均等化落实情况跟踪研究》（编号2017XAG003）；国家社会科学基金教育学青年课题“流动人口随迁子女教育政策评估及对策研究”（课题批准号CGA150154）

作者简介：罗娟，博士，上海工程技术大学社会保障问题研究中心副主任，讲师。黄聘聘、石雷、赵莎莎，上海工程技术大学硕士研究生。

7%的社区养老，是指以社区为单位，对社区内的老人提供一些上门服务或者去社区的一些老年服务中心为老人提供相对应的服务。社区养老服务既包括对老年人的生活照料，同时还包括精神慰藉等相关内容。对于那些家人无法提供日间照顾的居家养老的老人，社区可以提供相关照料。

3%的机构养老，是指在养老机构中生活，享受养老机构提供相对应的养老服务。养老机构包括了政府建设的养老机构、民办养老机构以及市场化运作的养老机构。

（二）上海“9073”养老服务发展历程

上海在“十一五”期间提出“9073”养老模式的发展目标，是立足当时上海人口老龄化的形势日益严峻，对养老方面进行了相关研究，根据上海老年人口比例对上海未来养老格局提出构想，即到2010年底有90%的老年人享受家庭养老服务；7%的老年人可以享受到社区养老服务；3%的老年人可以享受到机构养老服务。

2007年，上海颁布《上海民政事业发展十一五规划》，指出“上海市户籍老年人口，90%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”。“9073”第一次以正式文件的形式提出，确立“9073”养老格局在上海养老模式中的重要地位，明确上海养老格局的发展方向。

2010年底，上海已基本达到“十一五”规划确定的“9073”目标。上海的养老机构提供养老床位数达到9.8万张，占到上海老年人口的3%，家庭养老与社区养老占到上海老年人口的97%，至此，上海基本上形成了“9073”的养老格局。

2016年，上海通过相关政策对“9073”的养老格局进行调整。随着时代的发展，老年人口的比例提高，需求也相应发生变化，“9073”养老格局随之而发生变化。2016年9月，上海颁布《上海市老龄事业发展十三五规划》，针对近些年来老年人的需求日益提高，做出相关调整，主要是以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的“9073”养老格局。

（三）上海“9073”养老服务的基本情况

1. “90”和“7”内容交叉。在“9073”养老格局中，家庭养老和社区养老所涵盖的内容有所交叉。在上文中，在介绍社区养老服务的功能时指出其包含“家庭养老支持”，但是对“家庭养老支持”并没有对其清晰地给出相应解释。在后续相关政策中，使得我们对“居家养老”和“社区养老”没有足够清晰的认知。也正是由于如此，在有些方面使得“居家”与“社区”之间形成割裂。在实施一些政策时，把一些相关的资源分配到社区养老中，如养老驿站以及日间照料中心等，由于对家庭养老与社区养老的概念认识不清晰，其功能有一定的交叉，在运行中，无法使两者有效联动起来，形成服务传递并达到一种可持续的运行，从实际效果看与最初的构想并不相符。在实际生活中，绝大多数老年人一边在享受着居家养老服务的同时也在享受着社区养老服务。很多人在家庭养老，同时也无法离开社区活动，所以他们是“居家养老”与“社区养老”的结合体。此时，没有必要把大多数老人单纯归于“居家养老”或者单纯归于“社区养老”。

2. 老龄化加剧，老年人比重加大。在中国，以传统的家庭养老为主，机构养老只是占据着整个养老群体的很小一部分。虽然不同养老模式占据的比例不会有太大的改变，但不同养老模式的内容不会一成不变，随着老年人群的年龄结构、健康情况、经济情况以及需求情况而发生变化。

随着20世纪五六十年代在生育高峰期出生的人群逐渐进入老年群体，我国人口老龄化日益加剧，呈现出加速发展的趋势。《上海市老年人口和老龄事业监测统计信息》的统计结果显示，以老年人口占比为标准，上海在全国老龄化程度最高。截至2016年年底，上海60岁及以上老年人口数为457.79万人，占全市户籍人口的31.6%，比2015年上升1.2个百分点；65岁及以上老年人口数为283.38万人，占全市户籍人口的20.6%，比2015年上升1个百分点；70岁及以上老年人口数为188.62万人，占全

市户籍人口的13.0%，比2015年上升0.5个百分点；80岁及以上高龄老年人口数为79.66万人，占60岁及以上老年人口的17.4%，占全市户籍人口的5.5%，分别上升0.5和0.1个百分点。此外，上海老年人口占全市户籍人口的比例始终高于全国平均水平，标志着上海率先进入深度老龄化阶段。近5年来，上海户籍60岁以上老年人口数稳步上升，上海的人口老龄化现状出现了低龄老年人口占比稳步上升、高龄老年人数量逐渐增多的趋势（见表1）。据有关部门预测，到2020年上海户籍60岁及以上老年人口数量将超过540万，其中80岁及以上老年人口数或将达到77万。

表1 近5年上海老年人口年龄构成

单位：万人

年份	60岁及以上	65岁及以上	70岁及以上	80岁及以上	100岁及以上
2011年	347.76	235.22	167.36	62.92	0.1156
2012年	367.32	245.27	169.13	67.03	0.1251
2013年	387.62	256.63	171.93	71.55	0.1407
2014年	413.98	270.06	177.03	75.32	0.1631
2015年	435.95	280.57	181.09	78.05	0.1751
2016年	457.79	283.38	188.62	76.66	1959人

数据来源：根据《上海市老年人口和老龄事业监测统计信息》整理所得

随着上海人口老龄化程度的日益加剧，不同养老模式的需求也将会随之而改变，因此，“9073”模式中不同养老模式的比例也应该随着需求的变化而变化。如今，上海的老龄化加剧，老年人口比例增多，相对应的养老模式比例也应随之而变化。

二、上海“9073”养老服务格局存在的问题

当前上海“9073”养老模式从“十一五”规划提出构建到现在，经过多年的发展，已经初步形成具有上海本地特色，结合上海老龄化现实需求为依据的多层次社会养老模式（见表2）。

表2 3种主要养老方式的比较分析

	家庭养老	居家养老	机构养老
主体	家庭成员照料为主	家庭为核心，社区为依托	机构提供服务为主
优点	符合传统习俗促进家庭和睦减轻政府压力满足精神享受	兼有家庭养老和机构养老的优点	具有专业化服务减轻子女压力促进老人间的交流
缺点	老人缺少专业化服务子女照料力不从心家庭养老功能弱化	政策支持不够管理体制不完善资金来源不足服务人员缺乏	缺乏政策规范机构数目不足服务人员素质不高难满足老人的精神需求

目前上海在养老服务方面的探索取得了一些突破性进展，得到很好的公众回应。但是从整个“9073”养老服务模式在上海

社区的运行实际看，在服务产品数量与品质，以及管理运营及其监管机制等方面还存在一些问题。随着家庭养老的功能日渐弱化，社区养老服务模式需要完善，着力化解随着老龄化问题严重带来的机构养老服务需求日趋增加和多样化需求同时增加的压力。上海“9073”养老服务模式需要思考以下问题。

（一）对“9073”养老服务格局的占比合理性再思考

目前，在上海“9073”养老服务模式格局中，90%以上的老年人还处在家庭照顾养老的阶段，7%的老年人还处在社区居家养老阶段，剩下3%在机构养老服务。这一养老服务模式的提出、运行已经十几年，3种养老服务方式占比是否合适，是否应该加大力度覆盖90%的家庭养老人口等问题值得思考。截至2016年底，上海户籍人口中，60岁以上的老年人已占比总户籍人口31.6%，达457.79万人。而上海“9073”养老服务模式背后，就是这450多万老龄人口的养老模式选择问题。随着现代社会从业人员工作生活节奏的加快，早出晚归已成为上海城市的主旋律，子女有心无力照应父母，加上专业的养老服务技能也不够。因此子女很难有足够的时间对生活在家的父母进行全方位全时段的照料。随着我国计划生育政策的影响，独生子女家庭特有的“四二一”家庭架构也使得家庭养老服务压力倍增，这无疑降低了家庭养老服务的质量。家庭的结构趋小，人口结构简单，“四二一”人口结构家庭逐渐增多；家庭养老护理的功能逐渐减弱甚至消失，家庭人口小型化，绝大多数女性参与社会工作，欠缺有时间有质量的家庭养老照料。因此现行的上海“9073”养老服务模式90%、7%、3%中存在所占比重不均衡的问题亟须解决。

（二）“9073”养老服务模式供需存在较大差距

当前上海老龄人口呈现增长趋势，受制于资金，场地等因素影响，上海养老服务总供给呈现能力不足的现状。社区居家养老服务从业人员的状况，已经不能满足随着老龄人口增加和上海社区居家养老服务需求增长而带来的巨大需求缺口。另外上海社区居家养老服务主要以生活照料为主，医疗保健等有所涉及，社区居家养老项目较少，不能支撑当前养老市场需求。因此需要在现有基础上进一步扩大项目多样性的服务体系供给，更大范围更深层次上满足社区居家养老服务需求。此外，很多养老机构经营营收也不多，还缺乏较为专业的护理、管理人员，从业人员专业素质和服务管理水平不高，目前还不能形成多层次养老服务供应，还不适应社会不同收入群体的多层次养老需求。

（三）90%家庭养老与7%社区养老服务定位互相渗透，区分不明显

在上海“9073”养老服务格局中，家庭养老，社区养老占大部分。从这一比例上就显而易见，家庭养老任重道远。当前上海的现实情况是：家庭养老对象接受的养老服务极少，大部分子女由于工作压力大，又与父母分开居住，再加上没有专业的养老服务技能，根本无法提供相应具有质量的家庭养老服务，因此很多老人在一定程度上愿意接受社区养老服务。另外，社区居家养老形式的运营方式在一定程度上是以家庭为依托、社区服务为手段的一种“社区一家庭”联合养老的运行方式。因此这两种养老方式在服务供给中的角色如何定位，需要研究。

（四）重视郊区农村老人的养老问题

上海郊区农村的老人，子女通过各种途径离开农村从事非农就业，或子女结婚分开居住，他们的晚年生活基本上是在自我照顾中度过。由于子女工作时间和工作压力问题，养老服务质量存在较大的提升空间，政府相关部门对这部分老龄人口存在政策照顾盲区，这是优化“9073”养老模式亟须重视的问题。

（五）加快老年服务队伍的专业化建设

老年人服务需求日趋增强，除了普通的生活照顾，他们更需要多样化、专业化的护理服务。这对上海目前专业化程度较低的老年服务供应提出了更大挑战。上海目前的养老服务提供队伍专业化素质普遍不高，行业准入门槛低，很多养老服务从业人

员没有通过专业的职业资格考核，尤其是护理服务人员的专业素质与老年人的护理需求不相匹配。如何为社区居家养老服务找到可持续发展的突破口，成为我国社区居家养老服务面临的新问题。

(六) 机构养老服务相关政策措施不健全，吸引民间资本进入较少

目前，各级政府仍然是上海社区居家养老发展的主要推动力量，社会力量和社会资源极度缺乏，服务覆盖面相对狭窄。从这个意义上说，还没有形成真正的社会养老服务体系。一方面促进机构养老产业发展政策法规不健全，难以吸引社会资本进入该领域；另外一方面民办养老机构存活较为困难。其原因在于：一是机构建设选址困难，目前大部分民办机构基本是租用场地进行经营，选择交通便利的地址较为困难，而且消防的基础设施条件也不齐全。二是养医结合难，大部分的民办养老机构规模较小，其软硬件问题跟不上，其入住人员无法使用 IC 刷卡就医。以上困难在一定程度上阻碍了社会资本进入养老服务领域。

三、对上海“9073”养老服务格局的思考

鉴于上海“9073”养老服务格局推行 10 多年来所出现的问题，“9073”养老服务模式是否适合现阶段上海甚至全国养老服务发展，还有待于观察和思考。

(一) 提倡建立“3+X”养老服务格局

关于现阶段上海养老服务格局总体框架的设定，不是要划分到底有多少数目的老年群体在家中自我养老，也不是要规定有多少比重的老年群体在社区或者养老机构中进行养老，而是要把重心转变为建立“3+X”养老服务格局。在“3+X”养老服务格局中，“3”代表的含义还是家庭养老、社区养老和机构养老 3 种养老模式，但“X”却指的是除这 3 种养老服务模式之外的新型养老模式，比如抱团式养老、嵌入式养老、喘息式养老等。老年群体不仅能选择多种养老模式，还可以进行多种模式相组合的养老方式，“3”的部分由政府主导，而“X”的部分是老年群体自主选择的体现，老年人及家属可以依据自己实际经济情况和生活习惯选择适合自己的养老模式。

(二) 优化养老供需均衡

无论是家庭养老模式、社区养老模式还是社区养老模式，都应该确保养老服务资源的合理分配，以满足老年群体获得合适的照料。推行“3+X”养老服务格局建设，优化配置上海地区养老服务资源，对社区养老机构和养老模块的创建、运作以及具体服务内容、养老产品都应建立并完善相关评价标准，对社区养老服务进行客观评估，对养老机构实行有效的监管，必要时可以引入市场竞争机制来激励养老服务的主动性。单单做好养老资源的合理分配还不够，还需要把养老资源做到最优利用，养老资源的有限性和养老服务需求的无限性是资源如何最优利用所要解决的关键所在。

(三) 家庭养老和社区养老紧密结合

在“9073”养老服务模式中，家庭养老和社区养老所提供的养老服务内容和主体上存在交叉，导致两者有时难以清晰地分开来。但是实际上，极少数的老年群体真的享受到了社区提供的上门养老服务，何况社区提供的养老服务是无法完全替代性家庭提供的养老服务。因此，与其刻意去区分家庭养老和社区养老之间的交叉点，不如将两者紧密结合，形成“家庭-社区”良好对接的养老格局。要回归以往传统社会大家庭子女贴身照料老年人口模式，这是不可能的，也是不现实的，所以应大力加强社区提供的基本功能。政府出台养老补贴等政策，所在社区提供协助性的养老服务，加之家庭自身所具备的而社区无法提供的养老服务内容，实现家庭养老和社区养老紧密结合。社区可以通过不断完善助老服务中心、助餐配餐服务点等生活照顾服务和健全医疗护理服务，为家庭养老群体提供直接的客观帮助；还可以建立健全文化体育、心理咨询、法律援助等精神慰藉类服务，为家庭养老群体提供服务支持。

(四) 大力支持家庭养老模式

目前,上海家庭养老依旧占绝大多数比重,甚至在未来很长的一段时间之内,选择家庭养老的老年群体还是占大部分。由于“9073”养老模式在实行过程中,政府主要扶持的是社区养老和机构养老,仅有少量政策对家庭养老有支持作用。另外,“9073”养老模式实施后,实际受益的群体主要是城镇老年群体,而城镇老年群体也只有极少部分享受到了社区养老或者机构养老提供的服务,广大农村老年群体仍停留在家庭养老模式阶段,由于农村地区养老事业起步晚、水平低导致很多农村老年群体享受社区或者机构提供的养老服务存在一些较难克服的障碍。农村家庭养老问题是目前养老服务所需要解决的。目前,家庭本应具备的养老功能在慢慢弱化,但家庭在养老服务中所担负的责任却不可丢失,因此应大力支持家庭养老,尤其在农村地区,可以采取减轻家庭养老负担措施以缓解家庭养老功能弱化和家庭养老需求增加之间的矛盾,如推行家庭税代替个人所得税。

(五) 创建养老服务专业人才培养制度

“3+X”养老服务格局的发展需要众多具备综合技能文化素质和道德修养于一身的高素质专业人才。创建养老服务专业人才培养制度,把重点放在如何组建专业化、科学化养老服务队伍上。首先可以大力加强提供养老服务人员的培训工作,在以往单纯侍候老人基本生理需求基础上增添医疗、护理、情感疏导等技能,参考其他领域专业人才培养和管理办法,对养老服务人员设置职业技术标准、教育培训制度,提高养老服务人员准入资格,同时要加强管理人员在企业管理、产业运营方面的专业知识培养。

介于养老服务行业自身的特殊性,应从财政补贴和奖励等方面着手,不断提高养老服务人员的工资待遇,降低养老服务行业的人员过高流动性。在相关高校增设养老服务专业,对选择养老服务作为专业学习的学生,进行就业指导和必要保障,并对从事养老服务行业的学生提供补助。此外,为了保证养老服务人才的持续供给,还可通过财政大力扶持,设立养老服务人才培养基地,将基地打造成集养老服务人才培养、老龄人口数据库建设等功能于一体的多元人才培养基地,为上海各养老机构、社区养老服务中心储备、输送人才。

(六) 构建政府规范下的机构养老服务

即使是“9073”养老服务模式,机构养老的目的也不能只定位于做好提供3%的养老病床服务。当前机构养老是处于以政府投入为主的运行状态,但并不意味着政府要全权直接办理和提供机构养老服务,可以采取搭建政府与社会合作平台、政府出资购买市场服务等机构养老服务形式。可以依据不同老年群体的具体实际需求,使用招标或委托的形式,鼓励并支持社会力量发展养老服务产业,让民间福利团体经营并管理养老福利设施,有效推进机构养老社会化。此外,还可以发动民间公益力量进行捐赠资金或物资来建造带有福利性的非营利性养老机构。

动员并支持民间资本或者社会力量进入养老服务产业市场,推行更加开放的机构养老服务模式以促进养老服务内容的完善。政府在多元主体提供机构养老服务的发展建设过程中,其首要作用应该在于如何规范养老服务准入门槛、落实养老服务的监督等方面,依靠相关的法律法规,来推动机构养老服务的规范性,防止机构养老服务项目完全市场化。口

参考文献:

- [1] 仇媛.人口老龄化背景下中国城镇社区居家养老模式探析[J].河北学刊,2015(1).
- [2] 王欣,朱水成.迷你型嵌入式养老模式利弊分析——以上海市长者照护之家为例[J].安徽文学,2017(11).
- [3] 张志雄,孙建娥.多元化养老格局下的互助养老[J].安徽文学,2015(5).

-
- [4] 张今杰, 杨扬. 居家养老的现状、原因与对策——基于 S 省社区居家养老服务实施情况的分析[J]. 湖南财政经济学院学报, 2017(10).
- [5] 陈炜. 成都市构建“9073”养老服务体系的案例研究[J]. 电子科技大学, 2016(3).
- [6] 向隅. “居家养老+社区养老”模式探讨[J]. 合作经济与科技, 2017(11).
- [7] 郑杰. “9073”格局下的上海社区养老政策——基于网状社区模式的视角[J]. 天水行政学院学报, 2017(11).
- [8] 不同养老模式对我国农村老年群体幸福感的影响分析 基于 CHARLS 基线数据的实证检验[J]. 农业技术经济, 2015(4).
- [9] 陈东, 张郁杨. “居家养老+社区养老”模式探讨[J]. 合作经济与科技, 2017(11).
- [10] 宋娟. 转型期老龄化城市完善养老服务格局的研究——以上海为例[J]. 经济论坛, 2014(5).