

上海拓展养老模式的必要性和政策举措

吴忠¹

(上海理工大学 200093)

【摘要】:由于家庭养老的功能性弱化,传统的家庭养老负担日益加重,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,医院难以提供精细的养老服务,给目前的养老服务格局带来了前所未有的挑战和压力。为应对日益严峻的养老形势,亟须拓展新的养老服务模式。

【关键词】:养老模式 养老服务 社区养老

【中图分类号】:C913.6.51 **【文献标识码】:**A **【文章编号】:**1005-1309(2019)10-0085-009

一、国内城市各种养老模式的分析比较

(一)国内城市主要养老模式的分析

1. “医养结合”模式。“医养结合”是近几年我国逐渐兴起的一种新型养老模式,其将现代医疗服务技术与养老服务有效结合,实现了“有病治病、无病疗养”的养老保障模式创新。目前,已有北京、上海、天津、重庆、山东、湖北、湖南、河南、福建、海南、浙江、云南、江苏、宁夏等省、市、自治区先后开展了“医养结合”养老模式试点工作。综合各地区开展的“医养结合”实践,可归纳为3种基本模式、4种运营形式(表1)。

表1 现行“医养结合”养老模式的主要运营情况

基本模式	运营形式	典型个例
整合照料	由养老机构增设医疗机构提供“医+养”服务	北京市第一社会福利院(二级甲等医院)。青岛福山老年公寓(内设二级康复专科医院)、烟台芝罘区广济颐养中心(开办广济老年病医院)
	由医疗机构开办养老机构提供“医+养”服务	重庆市医科大学附属一院肖杠老年护养中心(全国第一家大型公立医院开设的养老机构),郑州市第九人民医院爱馨医院、河北省医科大学第二医院西院医养一体化项目
联合运行	养老机构与医疗机构签订合作协议,实行“双向转诊”。“医养合一”的高端养老机构	云南省老年病医院与昆明市官渡区妙音老年公寓签订合作协议,共同开展医养结合试点;安徽省东至县中医院老年养护中心(托管县老年公寓);北京市“双井恭和苑”(民资建设的营利性“医

¹基金项目:上海市决策咨询研究重点课题(编号2018-A-03-A)。

作者简介:吴忠,上海理工大学副校长、教授。本文参与撰写人员:罗娟、张欣瑞、王培君、曲德强、顾静、丁绪武、张海珠、宫一菁、李小楠、陈晓琳、张政、张文丽、郭婷、张昊、徐杨。

		养结合”养老机构，内设具有医疗资质的“保健服务中心”）
支撑辐射	建立“助医”制度，社区卫生服务站及其他医疗机构定点联系需要医疗保健服务的机构和居家老人，提供“上门”服务	湖南省长沙市天心区、山东省青岛市李沧区、江苏省南京市等地均开设了医护型居家养老服务机构，向居家老人提供健康服务

2. “适度普惠”模式。2014年8月，国家民政部、发展改革委确定北京市西城区等42个地区为全国养老服务业综合改革试点地区。北京市西城区面对严峻的老龄化现状，积极整合社会资源，充分利用科技手段，从政策、技术、服务、功能等方面多管齐下，致力于实现“适度普惠”的养老模式。

3. “混合”养老模式。混合养老模式将家庭养老或居家社区养老与机构养老形成衔接。北京寸草春晖养老院，在中国老龄事业发展基金会、北京市朝阳区民政局直接领导下，与北京市朝阳区和平街道办事处合作，参照国外先进养老院理念，于2011年建设的专业护理型养老机构。它将市场定位于面向周边社区老人，入住便捷，保证了较高的入住率。

4. “以房养老”模式。我国自2005年以来有部分城市在推进“以房养老”的试点。目前，我国“以房养老”模式包括以下几种：南京的“租售换养”，北京的“养老房屋银行”模式，杭州的“多项选择”模式（租房增收养老、售房预支养老、退房补贴养老、换房差价养老）。

5. “旅游养老”模式。近年来，旅游养老开始在老年人中悄然流行，越来越多的老人已不再满足于一地一处的养老生活，而是随着季节的变化，在养老机构的协助下，选择到环境更舒适的地方一边旅游、一边养老。

6. “互助养老”模式。“互助养老”即通过老年人之间相互帮助的方式养老。1990年代在天津、杭州等地兴起的老年互助组织，在浙江绍兴、海宁、上虞等地兴起的“银龄互助”组织多属于这种形式。目前，北京、湖北、浙江、河北、安徽等省、直辖市都开始以政府发文的形式推广这种新型养老模式。目前各地互助养老模式主要有3种：一是“志愿型”互助养老模式；二是“单向的救助式”互助；三是“市场型”互助养老模式。

7. 养生型养老模式。该模式为活力长者群体提供运动、食疗、养生的全新生活方式。该模式提出“快乐养生，健康养老”服务理念，建立生活管家，快乐管家，健康管家人才培训体系，为老人提供“吃，玩，学，护，养”一揽子解决方案。

8. 老年公寓管理服务模式。老年公寓根据老年人不同护理等级提供24小时的标准护理服务，基础服务为主，个性化延伸服务为辅。致力于可推广的老年公寓管理模式，在包括试运营的一年半运作中发展和逐步完善了老人照护的管理流程和与之配套的规章制度、文档管理和信息系统的应用。

9. 候鸟式养生养老模式。该模式倡导“快乐文化、特色化人性化服务”理念，致力于打造最受人尊敬的、快乐的、卓越的养老服务价值品牌，公司以“快乐谷”为实体机构，先后投资及构建起南京市快乐谷养老院、成都青城山快乐谷养生基地、银厂沟、三亚、巴马、武夷山、黄山、秦皇岛、昆明、镇江茅山快乐谷养生基地等。

（二）国内城市养老模式对上海的适用性

1. 旅游养老模式。上海已具备发展旅游养老的优势条件：上海位于我国东部沿海中部，长江入海口，是一座典型的港口城市，对内对外交通便利，气候适宜；上海作为我国最大的城市，经济发达，城市基础设施和旅游配套设施完善；上海旅游资源多，观赏价值高，旅游相关产业发达，且周边旅游资源也很丰富，地区组合状况良好。

2. 以房养老模式。据调查,出于传统观念的束缚以及对未知风险的担忧,上海超90%的老年人不愿以房养老,但该模式在国外有较为成熟的经验,或许未来几年在上海乃至中国有可能推行该模式。

3. 智慧养老模式。上海经济水平较高,科技发达,老年人对电子设备等科技化产品有较高的掌握度,通过在家庭安装电子监控设备,一方面可以实时观察老年人的健康状况,另一方面也可以解决子女在外的后顾之忧。

4. 互助养老模式。上海家庭结构的小型化更适用于互助式养老,通过“时间银行”这种模式可以丰富老年人的业余生活,同时提供有偿服务,一方面能够调动他们的积极性,为他们今后的养老继续储备资源,另一方面也可调剂和改善他们的晚年生活。

5. 混合养老模式。上海目前家庭结构以4-2-1为主,家庭结构小型化。大力推进混合养老,一方面可以减轻子女的照顾压力,另一方面可以使老年人享受“足不出户”家庭养老的晚年生活。

6. 医养结合模式。上海养老机构开展医养结合服务,一方面能提升养老机构的品牌和竞争力,老年人能在养老机构中接受及时的小病治疗和康复服务,减少频繁前往医院就医的麻烦,进一步提升上海老年人整体健康水平。

7. 高端养老模式。高端养老的目标人群为有一定经济条件、追求高质量养老服务的需求人群。上海是我国的国际经济、金融、贸易、航运、科技创新中心,就经济与技术水平来说,无疑比其他城市发展高端养老模式更具优势。

二、上海养老模式发展现状

(一)形成“9073”养老服务格局

2005年,上海率先提出构建“9073”养老服务格局,即90%的居家养老、7%的社区养老和3%的机构养老。2018年底,上海全市已建成养老机构712家,养老床位数达到14.4万张,建成“枢纽型”社区综合为老服务中心180家,以短期住养照料为主的长者照护之家155家。

(二)构建“五位一体”社会养老服务体系

2014年4月,上海市人民政府出台《关于加快发展养老服务业推进社会养老服务体系建设的实施意见》,对全市养老工作做了顶层设计和整体谋划,明确到2020年,全面建成涵盖养老服务供给体系、保障体系、政策支撑体系、需求评估体系、行业监管体系的“五位一体”社会养老服务体系。一是构建多层次、多样化的养老服务供给体系。以规划布局为引领,保障养老服务设施供给。创新模式,探索适合上海超大型城市特点的养老服务供给新路径。

二是推进形成完善的养老服务保障体系。包括全面推进医养结合、加强养老护理人员队伍建设。

三是推进养老服务政策支撑体系建设。对享受服务方和提供服务方都制定和实施一系列支撑政策。

四是探索建立老年照护统一需求评估体系。包括:建立统一的老年照护需求评估标准、统一的老年照护服务申请和受理渠道、第三方老年照护需求评估机构,整合老年照护服务资源。五是建立健全养老服务行业监管体系。包括加强日常监管、加强对养老机构的运行管理,以及实施评估、审计管理。

(三)“五位一体”社会养老服务体系深化了“9073”养老格局

1. 供给方面。以需求导向、实践导向为原则,为老人提供就近、便利、综合的养老服务,实现了居家、社区、机构养老的融合。

2. 养老服务保障方面。上海以社区卫生服务中心为载体,吸引利用社区力量参与,承担养老机构、社区托养机构以及居家老人的医疗服务,实现社区内各类老年群体基本医疗服务的全覆盖。

3. 立足老年人多元化需求。发挥各类要素资源集聚优势,满足老年人口立体化需求。

4. 服务方式方面。依托信息技术,整合多方资源,积极探索多元化、分层次、分阶段立体新型养老模式,逐步形成从物质保障到生活服务,从生理健康到精神慰藉。

5. 参与主体。养老服务从单一主体到多方参与,有序发展立体养老服务内容,满足不同年龄层、不同需求层次老年人口的需要。

(四) 互联网技术与养老服务加强合作

1. 传统养老模式。传统养老是指以人工服务为主,辅以简单护理器具,以满足老年人的基本生活需求。传统养老模式主要从服务者的经验出发,专业程度不高。

2. “互联网+”养老模式(科技养老模式)。“互联网+养老”由智能设备、线上服务平台和线下服务圈三大板块组成,以智能设备为基础设施,以老年人服务需求信息为要素,以线下服务圈为支撑,共同构成一个闭合的供给与需求链。在市场上常见的,如辅助起床系统、辅助翻身系统、紧急呼叫器等是这类养老模式的具体应用。“互联网+”养老模式,推动了我国传统养老行业转型升级,促进新兴行业与养老服务产业的融合发展,加快养老模式的创新。该模式投资大、回收期长;智能设备的应用领域存在老年人使用率与接受率不高;多数小平台募集资金能力弱,又缺乏必要的“造血”功能,运营难以为继。

3. 智慧养老模式。智慧养老最早由英国生命信托基金提出,也被称为“全智能老年系统”,即打破固有的时间和空间束缚,为老年人提供高质量、高享受的养老服务。智慧养老模式的原理是利用物联网、智能云计算等技术,实现各类传感器终端和计算机网络的无缝连接。智慧养老模式能最大程度地满足老年人的需求,处置老年风险,提高了养老的效率。智慧养老从多个维度改造传统养老服务模式实现了综合性服务创新。但是智慧养老运作模式还处于探索阶段,还没有形成一个有效、稳定的系统。

(五) 医养护服务模式正在逐步产生

1. “医养结合”模式。“医养结合”是指医疗资源与养老资源相结合,“医”包括医疗、护理、健康体检、大病康复以及临终关怀等服务;“养”包括的生活照护、精神慰藉、文体活动等服务。集医疗、康复、养生、养老等为一体,把养老机构和医疗照护功能相结合。在实践中,“医养结合”的模式通常主要有三种:在养老机构开设医疗机构、在医疗机构开设养老机构,以及养老机构和医疗机构开展合作。我国养老服务和医疗护理管理分别隶属于民政和卫生两个体系,养老院只提供生活照料,医疗护理能力缺乏,缺乏医疗支持是传统养老机构的“硬伤”。

2. 长期护理模式。长期护理保险制度是指以社会互助共济方式筹集资金,对经评估达到一定护理需求等级的长期失能人员,为其基本生活照料和与基本生活密切相关的医疗护理,提供服务或资金保障的社会保险制度。上海从2017年1月起在徐汇、普陀、金山等区先行开展试点,从2018年1月在全市施行长期护理保险。建立长期护理保险能够解决高龄人群护理需求,重大疾病人群后期护理需求以及伤残人士的护理需求。实施长期护理保险制度,有资质提供医疗护理的护理机构数量不足,上门提供居家服务的医师、护士、护工的人员不足。

3. 医养护一体化养老服务模式。将医疗、养老和护理资源有效衔接,能够提升老年人的健康水平,使老年人有能力进行自理,减小老人出现失能或半失能的概率,医养护一体化健康养老服务模式的内容主要包括医疗服务、养老服务及护理服务。医养护养老服务模式面临的困境是:一是资金投入不足。二是医养护一体化健康养老服务模式对社会资金投入的吸引力不足;三是政府对医养护一体化养老机构资金支持不足。四是专业医护人才不足。健康养老服务人才队伍缺口非常大。

三、上海进一步拓展养老模式的必要性

随着人口预期寿命的延长以及人口老龄化、高龄化的养老压力日益增大和社会养老负担加重,“十一五”规划确定的“9073”和“五位一体”养老服务格局已经无法满足当前的上海老年人对及时性、灵活性、多样性、便捷性养老服务的需求。由于家庭养老的功能性弱化,传统的家庭养老负担日益加重,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,医院难以提供精细的养老服务,给目前的养老服务格局带来了前所未有的挑战和压力。为应对日益严峻的养老形势,亟须拓展新的养老服务模式。

(一)进一步拓展的必要性分析

1. 老龄化程度加剧,传统养老模式面临挑战。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,不同养老模式的内容不会一成不变。尽管“9073”格局成为制度设计的基础,但从上海的经验看,依然存在很多不足。在现有“9073”养老服务模式中,家庭养老和社区养老占绝大部分,但是就上海目前的发展现状来看,大部分子女由于工作压力和抚养下一代的压力等导致赡养老人精力有限,再加之没有专业的护理技能,无法为老人提供有质量的养老服务,因此很多老人在有条件的情况下会选择接受社区养老。因此“9073”其中的“90”和“7”的比重分配还需重新研究定义。

上海是我国最早进入老龄化社会的超大型城市,也是我国老龄化程度最高的城市。截至2018年底,上海户籍人口老年人口503.28万,占户籍人口的34.4%(按常住人口统计,约占23.5%),80岁以上户籍高龄老年人口81.67万,占户籍老年人口的16.2%。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,老年人口比例增多,“9073”模式中不同养老模式的比例也应随着需求的变化而变化。

2. 传统家庭结构改变,家庭照料能力弱化。由于上海老年人口数量不断增多,当代老年人不仅有物质方面的需求,更需要有精神和文化方面的需求,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,家庭养老负担也不断加重。

3. 养老服务总体供需不匹配,服务内容有待完善。当前养老服务供给总量和结构性不足的问题依然突出。与递增的老年人口和老年群体多层次、多样性的养老服务需求相比,上海的养老服务供给总量和结构性不足的问题仍然存在。从供给结构来看,一是机构养老和社区照料,未能充分根据老年人经济和健康状况差异,设置差别化、个性化的养老服务,导致养老服务的专业化和多样性不足,未能形成高、中、低不同层次服务的完整梯度分布。二是由于对服务对象的区分不够严格清晰,各级各类养老机构在服务的专业化方面显得不足,间接导致养老机构服务能力受限。三是面向失智、失能、临终老人的专业性照料服务以及面向特殊老年人的个性化服务普遍缺乏。

4. 养老服务精准性、便捷度不够。目前,上海养老服务流程是:老人先向社区老年人日间照料中心或者社区居委会提出服务需求,然后由这两个部门派人进行评估,根据评估意见确定养老服务等级。这一流程过程冗杂,费时费力,也很难保证信息传达的有效性,致使老人的养老服务需求很难得到及时、快速的满足。近年来,我国互联网技术蓬勃发展,智能化服务已经影响了多个行业,对公共服务尤其是养老服务的发展也带来了机遇。因此通过智能科技助力养老产业的发展,是探索养老服务新模式的创新之举。

5. 新型养老模式制度条件与实施基础尚不成熟。长期以来,养老机构“养老不医护”,医疗机构“治病不养老”,导致老人常常难以获得高质量的养老服务。上海为了更好地解决这部分刚需,提出“嵌入式养老”“智慧养老”“以房养老”等新型养老模式,由政府和社会企业一起办养老服务机构,更多地强调综合服务供给体系。以房养老方式,2007年在上海推出了一款“住房自助养老”项目,此项项目刚推出的时候咨询的老年人众多,但正式申请此项目的老年人并不多,到2012年,该试点项目已停止。

(二)进一步拓展上海社会养老服务的可行性分析

1. 上海大力发展养老服务体系。2014年,上海出台了《关于加快发展养老服务业推进社会养老服务体系建设的实施意见》,在原有“9073”格局基础上,提出“五位一体”的社会养老服务体系,在供给、保障、政策支撑、需求评估、行业监管等5个方面深化改革。一是大力构建养老服务供给体系。以养老设施布局专项规划为先导,推动养老设施建设。2015年以来,在新增养老机构内设医疗机构,将建设“长者照护之家”列入市政府实事项目,融合养老服务(既能提供短期住养服务,又能提供日间照料服务,还能居家养老提供专业服务和支撑,打通“90”“7”“3”3个板块),同时促进原居安养,使老年人在不离开熟悉的社区环境下也能享受专业化养老服务,又便于家属日常探望。二是深入完善养老服务保障体系。全面加强医养结合。上海以社区卫生服务中心为载体,承担养老机构、社区托养机构以及居家老人的医疗服务,实现社区内各类老年群体基本医疗服务的全覆盖。三是推动健全养老服务政策支撑体系。上海加强养老服务法制化、规范化、标准化。相继出台《上海市养老机构条例》《上海市老年人权益保障条例》《社区居家养老服务规范》《上海市养老机构服务收费管理办法》等政策条例,重视养老服务的规范化、法制化。在加大养老设施建设补助力度的同时,上海针对非营利性养老机构的实际需求出台“以奖代补”的扶持政策,促进养老机构管理和服务水平的提高以及养老服务市场的全面开放。四是积极稳妥推进老年照护统一需求评估体系。2015年初,上海在全国率先实施老年照护统一需求评估。该体系促进了基本养老公共服务与养老服务需求有效对接、公平匹配。一是完善统一需求评估标准。二是建立老年照护统一需求评估信息管理系统,具有全市统一的数据库、资源调配、监管等功能。三是培育第三方老年照护统一评估机构和评估队伍。四是注重老年照护资源的整合。按照照护等级提供相应的养老服务,探索建立轮候、转介机制等。五是鼓励增强老年照护服务能力。六是加快建设养老服务行业监管体系。上海已完成《养老机构设立许可手册》《养老机构设立许可指南》等,开发了养老机构设立许可信息系统,实现申请、受理、审核、批复、发证线上运行。上海市民政局、公安局联合组织培训,开展消防安全专项治理;市食药监局和市民政局联合行动,规范养老机构、养老服务组织的用餐安全。组建养老机构督导员队伍,作为第三方力量,帮助养老机构提升管理和服务水平。

2. 上海养老事业发展规模成熟。上海加快推进社会福利多元化与基本养老服务制度建设,优化调整了机构养老设施建设发展政策目标进行。在2014年,上海制定了《上海市养老设施专项规划(2013-2020)》以引导养老设施的空间布局,又于2016年起陆续制定了各区的养老设施专项规划;2017年出台的全市和各区“关于推进‘十三五’期间养老服务设施建设的实施意见”中也对养老设施的规模和空间配置提出了建议,体现了相关部门对养老设施资源建设问题的关注。

3. 智慧养老创造模式拓展新机遇。以智能科技助力养老产业的发展,该技术利用云计算、大数据、物联网等信息与智能技术,综合为老服务平台上线运行。依托该平台,不仅能整合和链接各类为老服务信息,方便公众浏览查询行业内容及服务信息,而且还可以加强行业服务和监管。如今上海很多养老机构设置了智能养老综合管理平台,联合定位设备、健康监测设备等科技产品来实现远程监护和管理。

4. 政府资源整合与养老服务专业化优势凸显。上海养老服务行业作为专业实务,人性化和专业化是其本质所在。现行部分老年人养护中心由政府宏观调控、社区支持、养老企业负责具体运营,互相配合,互相协调,形成完善联动的运营机制。政府托底购买专业养老服务,以社区作为平台,充分利用社区中的闲置公建配套设施,通过引入社会资源,借助专业养老服务机构整合社区内为老服务资源,保障养护中心的有序运营,从而实现老人“在家门口养老”的愿望。企业化管理模式下养护中心组织更为健全,内部管理制度更为全面,各项养老服务均有专人负责。由于各养老服务领域由养老服务企业竞标承包,存在竞争性,能够在一定程度上切实提高其工作人员的专业性。

5. 从实际出发,完善供给服务新体系。目前,上海为老服务包括生活照料、医疗保健、长期护理、精神慰藉、文化教育、体育健身以及法律服务等方面,而针对失能半失能老人来说,其需求主要集中于生活照料、医疗保健、长期护理以及情感和精神慰藉等方面,对生活照料方面的需求最为强烈,约占总需求的70%,医疗保健占到将近20%,情感和精神慰藉的需求量也日益增大。初步形成了“70%的生活照料需求、20%的医疗保健需求、10%的情感和精神需求”的“721”养老服务需求格局。

从失能半失能老年人的养老服务需求出发,“721”模式的优势在于:一是有助于养老资源的合理配置,减少资源的浪费;二是满足老年人的不同服务需求,提升晚年生活质量;三是重视全社会的力量;四是有助于破解养老难题。

将“医照护”作为完善养老服务体系的重要支撑,着力加强医养结合,以社区卫生服务中心为载体,吸引利用社区力量参与,承担养老机构、社区托养机构以及居家老人的医疗服务,实现社区内各类老年群体基本医疗服务的全覆盖。着力加强养老护理员队伍建设,2014年底上海编制了养老护理员队伍建设专项规划,2017年上海出台《关于加快推进本市养老护理员队伍建设的实施意见》,在总量上提出到2020年养老服务机构中养老护理员要新增4.5万人;在专业性上提出养老护理员全员持证上岗率要达到95%以上,国家职业资格等级证书持证率要达到30%以上。

着力提升老年人养老照护支付能力,2004年起上海建立了社区居家养老服务补贴制度,为生活自理困难且经济困难的老年人提供服务补贴。2013年起,上海试行居家医疗护理费用医保支付的政策,在此基础上积极推进长期护理保险制度试点。着力加强养老服务信息化工作,市级层面先后启用养老机构日常管理服务系统、统一需求评估系统、居家养老服务系统等,积极建设综合性的市级养老服务综合信息平台。区级层面已建成区级养老服务信息管理平台,对老年照护需求评估、服务分派、监管等环节实行一体化管理。在社会层面,出现一批以“智慧养老”为特征的社会组织和企业,将物联网、云计算等信息技术运用于养老服务,显示出蓬勃的发展活力。

四、上海拓展养老服务的政策举措

(一)优化顶层设计,构建为老服务精细化管理体系

立足于整个养老服务保障体系的稳定性与可持续性发展,对上海养老现有的制度进行全面的再思考与优化,通过精细化管理,使顶层为老服务体系具有层次性、公平性与可持续性,实现由“老有所养”到“老有颐养”的升级。目前,上海为老服务主要包括生活照料、康复护理、精神慰藉、文化娱乐以及紧急救援等方面,主要集中于生活照料、医疗保健以及情感和精神慰藉3个方面。通过对老年人养老需求精细化管理,解决老年人不同的养老服务需求,提升晚年生活质量。

(二)不断完善已有养老服务模式,实现养老服务可持续发展

不断优化和完善居家养老模式体系,完善长期护理保险制度,促进“医养护”向“医照护”一体化养老服务模式转变。一要研究对提供居家养老服务的家庭成员提供一定的经济补偿,鼓励子女积极承担照顾老人的责任。研究赡养年迈父母以及与年迈父母一同居住者的纳税优惠政策。二要加大投入对社区养老服务设施建设。结合城乡社区特点,增加养老设施网点,提高社区养老服务设施的便利性,增强社区养老服务能力,打造居家养老服务平台。三要注重组织和动员非政府组织和志愿者提供居家养老服务、培养专业养老服务工作者,建立和完善居家养老服务的服务标准等相关制度。四要促进“医养护”向“医照护”一体化养老服务模式转变,避免出现养老服务项目双重覆盖的现象发生。按照“医照护”的标准划分养老需求,在节约养老资源的同时充分保障老年人的养老需求。

(三)鼓励大胆创新,积极促进新型养老模式的发展

结合未来上海养老形势的新变化,积极促进新型养老模式的发展。例如发展嵌入式养老模式与智慧型养老模式。对于新型养

老模式的推广,政府部门首先要创造良好的法律环境与政策环境,通过立法先行,使运行过程有法可依,有规可循,为新模式的发展运行创造适宜的法制环境;加强政策性扶持,为对新型养老模式的推广创造良好的市场环境。

(四)利用市场平台,挖掘并吸引社会养老服务资源

随着养老产业的发展,养老服务的人力资源显得越发重要,政府需要加大对养老人才队伍的建设以及养老产业的扶持力度。一要注重养老人才培养,化解当前养老人力资源瓶颈。要强化养老服务职业教育,以“产教社政企行融合、教研用教育导一体”的现代养老职业教育理念,积极推行现代学徒制,提升其专业化程度、职业化程度、工作标准化程度。二要充分挖掘中低年龄健康老人的人力资源,建立“时间银行”制度,低龄健康老人提供的服务可折算成服务值存储在服务储蓄账户中,待自己需要服务时可根据服务储蓄账户免费为其提供服务。三要发挥政府的主导和引领作用,提高养老服务人员待遇,留得住养老产业的复合型人才,同时不断培养现有养老队伍的人才建设,不断地更新养老人员的技能,满足多重养老需求。

(五)注重产业监管,保证养老服务规范化运行

加强对养老服务产业的监管,是实现养老产业规范化、可持续化发展的重要保障。面对日益严峻的老龄化浪潮,养老不单单是个人和家庭的事,需要全社会的关注。一要加强和完善养老服务产业的监管,坚持社会治理的理念,进一步创新监管方式,更多借助社会的力量,加大对社会养老机构的监督。二要建立养老服务调查评估制度,引入第三方评价体系。对养老服务的评估不能仅仅依靠政府监管和养老服务组织的自查、自纠,还应该引入更为客观和公正的第三方评价体系,促使养老服务评估纳入职业化、规范化、长效化管理。三要依托现代信息技术手段,使服务标准化的所有要求通过信息化手段进行高效推进,通过这些手段进行智能化监管。积极构成自管+群管+一体化管理的长效机制,全方位的保障养老服务产业规范化运行。

参考文献:

- [1]张建国.关于上海养老服务“9073模式”法治体系建设的调研和思考[C].“决策论坛——公共管理决策案例与镜鉴研讨会”文集,2015.
- [2]黄佳豪,孟昉.“医养结合”养老模式的必要性、困境与对策[J].中国卫生政策研究,2014,7(6).
- [3]章萍.嵌入式养老:上海养老服务模式创新研究[J].现代管理科学,2016(6).
- [4]白玫朱,庆华.智慧养老现状分析及发展对策[J].现代管理科学,2016(9).
- [5]罗娟,黄聘聘.对上海“9073”养老服务格局的思考[J].科学发展,2016(3).
- [6]刘霞.智慧社区养老视角下健康养老服务体系的构建[J].中国老年学杂志,2018,38(7).
- [7]胡宏伟,汪钰,王晓俊,张澜.“嵌入式”养老模式现状、评估与改进路径[J].社会保障研究,2015(2).
- [8]王宏禹,王啸宇.养护医三位一体:智慧社区居家精细化养老服务体系研究[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2018,71(4).
- [9]同春芬,吴楷楠.论“以房养老”对于失独家庭的适用性问题——基于社会支持理论的视角[J].湖南社会科学,2018(4).

[10]包世荣. 国外医养结合养老模式及其对中国的启示[J]. 哈尔滨工业大学学报(社会科学版), 2018, 20(2).

[11]肖阳. “互联网+”打造居家养老新模式[J]. 人民论坛, 2018(06):72-73. 2

[12]徐宏, 岳乾月. 新时代背景下长期照护服务PPP供给模式研究[J]. 山东社会科学, 2018(8).

[13]加瑞芳, 张雨薇, 袁芳. 我国“医养结合”居家养老模式探讨[J]. 中国市场, 2018(29).