
上海为老服务体系框架及优化路径¹

罗娟 王舒心 张凯丽

(上海工程技术大学 201620)

【摘要】:上海为老服务体系涉及老年人服务的方方面面,从保障基本生存需要的老年人救助服务到提升老年人生活水平的普惠性服务。上海为老服务体系主要包括老年救助层、老年保障层、老年服务层、老年福利层4个层次,从保障老年人最低生活标准开始逐步提升层次,涵盖所有的老年人群体。它不仅确保老年人的最低生存需求得到保障,还能够实现老年人群体更高层次服务需求。

【关键词】:为老服务 老年保障 老年救助

【中图分类号】:C913.6.51 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1005-1309(2019)04-0107-007

为老服务是社会保障的重要组成部分,也是构成全面建设小康社会的一个重要民生指标。一直以来,上海市委、市政府高度重视为老服务的工作。2018年11月7日,习近平总书记在上海考察时提出“让老年人老有所养、生活幸福、健康长寿是我们的共同愿望”“要把政策落实到位,惠及更多老年人”的要求。狭义的为老服务是指为老年人提供的商品或者服务,用来满足老年人的物质生活以及精神生活的需求。本文研究广义的为老服务,按梯度将为老服务依次分为老年救助、老年保障、老年服务和老年福利,力求要根据上海超大城市老年人的实际需求,不断完善为老服务体系,提升为老服务水平,实现老年人“老有所养、老有所医、老有所学、老有所为、老有所乐”的目标。

一、上海为老服务体系框架的现状以及问题

上海是一个老龄化程度很深的城市,同时又是一个经济发达的城市,随着老年群体的日益庞大,养老服务需求日益增大,需要进一步完善为老服务体系。目前的“为老服务体系”较侧重于“养老服务体系”,而为老服务涉及与老人相关的养、医、为、乐、住、行等各方面,是一个庞大而复杂的体系。

目前,上海为老服务的水平处于全国前列,为老服务体系的保障范围和服务市场也在逐步扩大。上海为老服务体系框架包括供给方、需求方以及为老服务内容3个方面。从供给方来讲主要包括政府、家庭和社会3个层次,从需求方来讲包括普通老人和特殊老人。随着社会的发展,为老服务项目的顶层设计、责任主体、内容分工等都会发生较大的变化,面对人口老龄化、高龄化等现实问题,需要进一步的优化为老服务体系。

通过图1对上海为老服务现状的分析,为老服务体系框架涵盖为老服务的保障范围和保障对象,在保障范围和保障对象两个方面存在交叉重叠的现象。除此之外,在养老服务和长期护理保险之间以及基本医疗保险和长期护理保险之间,就为老服务的内容、供给主体和需求方等存在一定的交叉重叠现象。剖析为老服务供给方之间的联系与区别,不同责任主体在提供为老服务过程中存在责任主体不明确,需进一步明确各个责任主体应承担的服务内容和服务范围。目前,上海所提供的“十助”为老服务内容

¹**基金项目**:2018年上海市哲学社会科学规划课题(编号2018TZZB019)。2018年上海市科委软科学课题(编号18692106800)。

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,副教授。王舒心、张凯丽,上海工程技术大学社会保障问题研究中心硕士研究生。

均属于生活照料类服务,还远远满足不了老年人的多样化需求,导致供需不匹配。

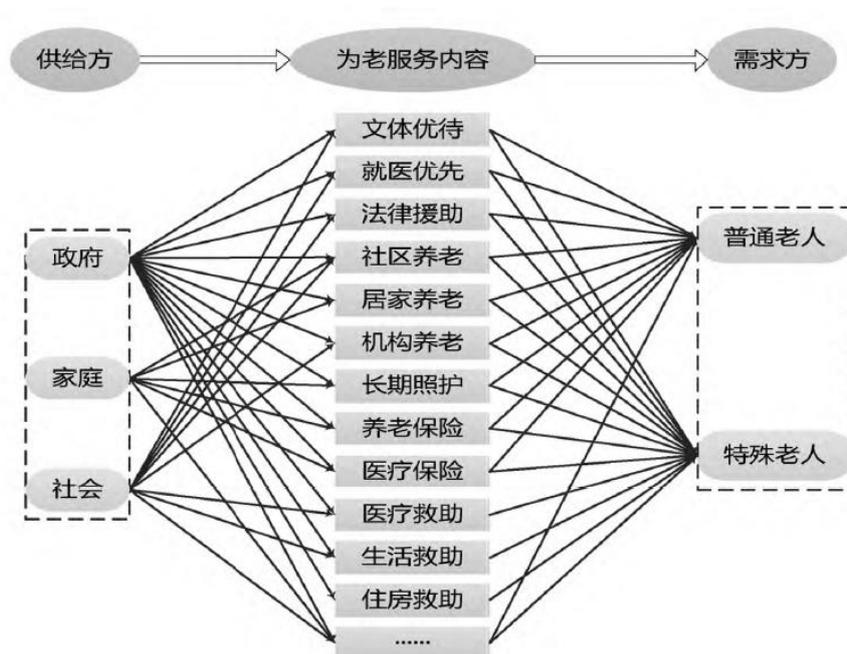


图 1 上海为老服务现状

二、上海为老服务体系层次构建

上海为老服务体系涉及老年人服务的方方面面,从保障基本生存需要的老年人救助服务到提升老年人生活水平的普惠性服务。上海为老服务体系主要包括老年救助层、老年保障层、老年服务层、老年福利层 4 个层次。从保障老年人最低生活标准开始逐步提升层次,涵盖所有的老年人群体。这个服务体系不仅确保老年人的最低生存需求得到保障,还能够实现老年人群体更高层次服务需求。各层次之间既有区别又有联系,共同组成为老服务的配套体系。

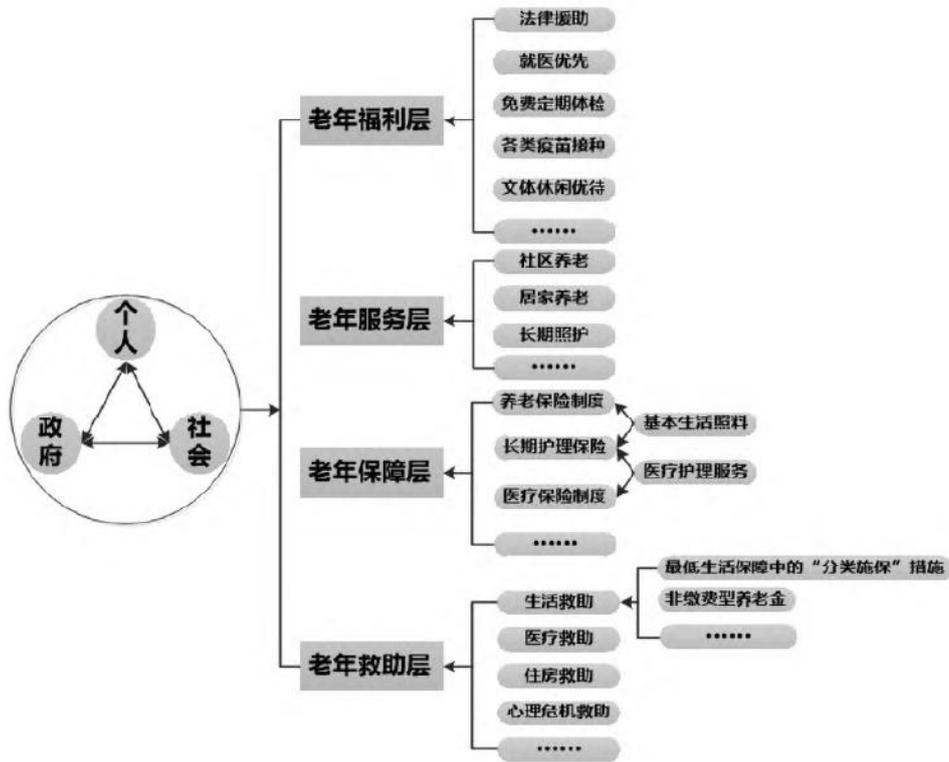


图 2 上海为老服务层次构建示意图

(一) 老年救助层

老年救助是指对难以维持最低生活水平或者出现其他特殊困难的个人和家庭提供救济和援助,以维护老年人基本生活权益的社会保障制度。老年救助对象是还未达到上海最低生活保障水平的老年人群,帮助他们至少达到最低生活标准。

老年救助层主要包括:一是居民最低生活保障中关于老年人的部分。二是特困人员供养,是对于无劳动能力、无人赡养的上海户籍老年人的救助。三是医疗救助、法律援助、流浪乞讨人员生活救助等基本社会救助制度中针对老年人群体的部分。生活救助对象是老年群体救助的主要部分。

(二) 老年保障层

老年保障是指保障老年人基本生活的养老保险制度,主要是针对有工资收入的劳动者在到达退休年龄后,通过养老金收入来保证基本生活的制度。老年保障对象是有养老金收入的老年人群体。

老年保障层还包括基本医疗保险制度以及老年人需要的长期护理保险制度。这些制度和服务覆盖了大部分的老年群体,构成上海养老服务体系最核心的内容。

(三) 老年服务层

老年服务是指老年人需要的生活照料、医疗护理、文化娱乐等服务,政府为老年人提供各项服务的组织、机构,还需要制定规则 and 标准来规范和保障老年服务。老年服务对象是需要生活照料、护理保健、精神照料的老年人群体。

老年服务层主要包括：一是养老服务，包括机构养老、居家养老，主要对老年人提供生活照料服务。二是医疗保健服务，对老年人提供健康检查、疾病诊治、医疗护理等服务。三是精神照料服务，为老年人提供老年教育、文娱健身、心理健康等服务。

(四) 老年福利层

老年福利是指政府和社会组织向老年人提供的服务，这些服务通常是免费或优惠的。服务形式一般为发放补贴或提供免费向老年人群体给予帮助，以保证和改善老年人的物质文化生活。老年福利的对象是各年龄段的老人，老年人福利是在保障老年人基本物质生活需要的基础上，进一步满足老年人精神文化生活的需要。

老年福利层主要包括：一是养老服务补贴，用于经济困难老年人支付养老服务。二是老年综合津贴。三是普惠性福利，例如免费健康检查、免费疫苗接种、免费遗嘱公证、免费公共文体休闲资源等方面的福利。

三、上海为老服务体系优化路径

(一) 理清结构

在目前对“为老服务体系”的研究中，多数学者把“为老服务体系”作为“养老服务体系”来进行研究。所以要完善为老服务体系，首先要优化为老服务的结构，构建新的、完整的体系。根据“老有所养、老有所医、老有所学、老有所为、老有所乐”的目标，理清相对应的服务结构和责任主体。

“老有所养”对应的是老年救助、老年保障、老年服务 3 个层次，包括所有保障老年人基本生活的服务。例如养老保险、老年人最低生活保障、针对老年人的特困人员供养等所有使老年群体“老有所养”的服务。“老有所医”对应的是医疗服务，各个层次中都包括医疗服务。例如医疗保险制度、老年人医疗救助、医疗护理、长期护理保险制度、老年福利中的健康检查服务等。“老有所学”“老有所为”“老有所乐”主要对应的是各项丰富老年人生活的服务，如退休老年人再就业、老年教育、文娱健身、公共文体休闲资源等服务项目。主要在老年服务和老年福利两个层次。

4 个层次的政府责任主体均在两个以上，每个层次中的服务制度也不是单一的责任部门来负责。在对为老服务体系优化的建议中，也包括理清责任主体这部分内容。

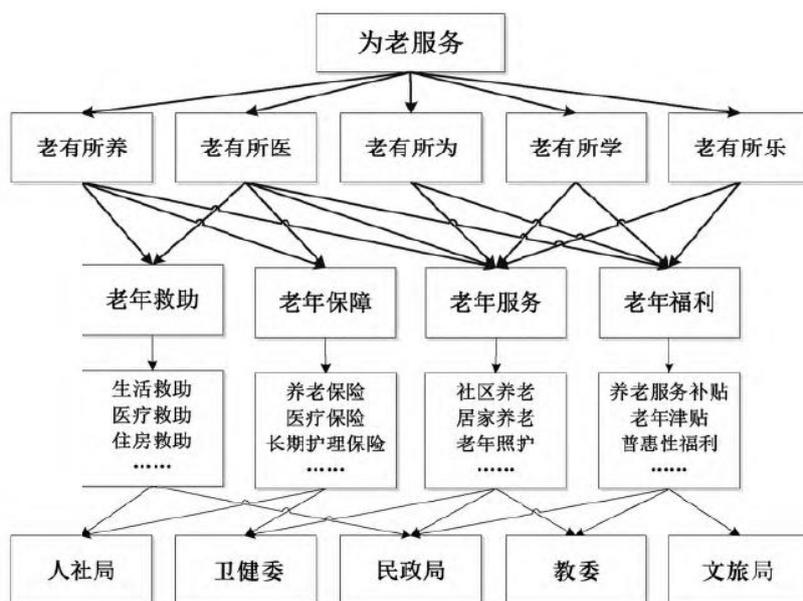


图3 上海为老服务体系构建示意图

(二) 优化路径构建

基于对上海为老服务体系的梳理,进而提出上海为老服务体系的优化路径。根据上海为老服务体系的现状和存在问题,分内容、分层次、分人群的将体系优化梯度推进,进行系统的、有重点的优化。

优化为老服务体系,应明确上海为老服务体系优化的目标。上海为老服务体系的“目标”应该是“为老服务体系内容条理清晰、主体责任明确、服务标准统一”,总体上实现服务供给和老年人需求相匹配。

优化为老服务体系,应确立优化的总领原则。上海为老服务体系的优化应该遵循“以老人为本”的原则,让老年群体“老有所养、老有所医、老有所学、老有所为、老有所乐”。

(三) 梯度推进

1. 分层次逐步优化。把为老服务体系分为4个层次,分别为救助层、保障层、服务层、福利层。按服务层次分别进行优化。一是优化救助层,救助层是对难以维持最低生活水平的老人保障其生存需要,因此救助层是最急需优化的层次,保证所有困难老年人“老有所养”。二是优化保障层,保障层包括养老保险和医疗保险等制度,对于保障层中养老金使用及发放的问题、老年人医疗保险使用及报销问题进行制度上的优化。三是优化老年服务层是对“养老服务体系”进行系统的优化,对于老年人所需的生活照料、精神照料、医疗护理服务,分别进行形式上、内容上、制度上的优化。四是老年福利层,对于老年人的补贴、津贴以及其他普惠性的福利在标准、资金来源方面进行优化。

2. 分内容划分责任。优化为老服务体系,还需从制度、内容方面进行。对于目前为老服务责任主体交叉、服务标准不统一的问题,要从各层次、各服务类别进行优化。

确定养老服务、医疗服务以及各个服务层次的责任主体,厘清各类服务主体交叉的地方,按照服务的性质重新划分主体。政策的制定、执行和监督审核都应有清晰的责任部门。

科学制定统一的服务标准, 缩小上海各区的差距, 服务标准要随着经济的发展逐步提高。对于不清晰的服务标准如“略高于生活水平”要重新制定一个明确的、具体的范围。

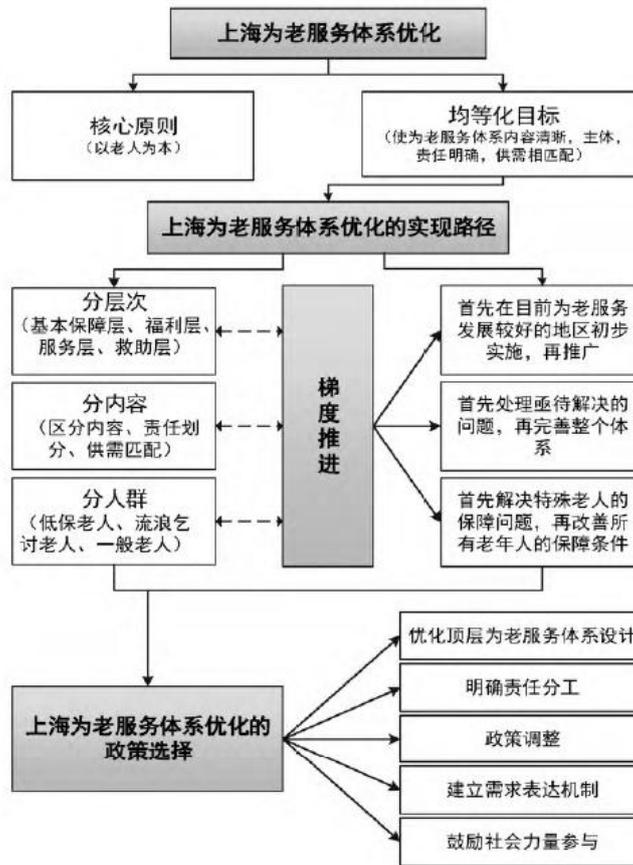


图 4 为老服务体系优化路径示意图

3. 分人群重点保障。优化为老服务体系应对老年人群体进行划分, 首先解决特殊老人的保障问题, 再逐步改善所有老年人的保障条件。对于高龄老人和普通老人应有不同的保障重点。

特殊老年人群体是指需要制度来保证基本生存条件、需要长期医疗护理的老年人。如特困人员、“五保”老人、流浪乞讨老人、失能老人等这类经济状况、身体状况不乐观的老年群体。优化为老服务体系应对特殊老人进行重点保障, 首先优化特殊老人需要的服务项目, 使特殊老人“老有所养”“老有所医”。再优化面对所有老年人的服务项目。

对于老年人群体的划分还应按年龄段来进行, 高龄老人和普通老人生活需求不同, 所需的服务项目侧重点也不同。高龄老人行动不便且患病率较高, 在生活照料、医疗护理方面需求更大, 优化这类服务时, 对于不同年龄段的老人要有不同的政策。普通老人在养老保险、老年福利方面的服务需求更大, 因此在优化为老服务体系时, 要根据不同年龄老年人的需求进行有重点优化。

四、优化上海为老服务体系的保障措施

为了全面系统地完善上海为老服务体系, 需要明确责任、统一标准、完善顶层设计, 使有限的资源更好地为老年人服务, 进一步提高老年人的生活质量。

(一)以“互通共享”的方式加强部门沟通分工在政府部门中是需要的,各个部门的责任划分也是必需的。就上海为老服务内容政府部门职能交叉问题而言,既要明确各个部门之间职能范围,还要明确区分为老服务部门在哪些范畴内可以相互协作,加强部门之间的协调与沟通,从而有效整合各部门的资源,实现社会和谐发展的目标。

按照上海为老服务体系建设的需要,应该加强部门协调,整合各部门的为老服务资源。要加大为老服务资源整合力度,从康复护理、老年医疗、文体娱乐等方面入手,加快完善上海覆盖全市的为老服务网络体系,及时有效地沟通和协调为老服务问题。在城市社区信息平台的基础上,通过构建多种为老服务模式,以此来满足不同年龄段老年人的日常需求。

(二)分层次分主体梳理为老服务内容以及责任归属

目前上海为老服务体系内容较多,包括文体优待、就医优先、法律援助、居家养老、机构养老、长期照护、养老保险、医疗救助、生活救助等,为老服务的层次内容方面存在相互交叉问题。为此,必须详细划分4个层次的具体内容,对老年福利层、老年服务层、老年保障层和老年救助层这4个层次进行梳理。厘清各个层次中服务项目交叠的部分,把每一层次对应的服务划分到该层次所负责的政府部门,使各项服务便于管理体系。必须详细划分三大责任主体的责任,对于每项服务的制度设计、制度实施和监督都要有明确的责任部门。家庭和社会在制度参与的过程中也必须承担起相应责任。

(三)依托非营利机构培育为老服务市场

完善上海为老服务体系不能仅靠政府扶持,政府要明确界定权责并制定出完善的政策来培育为老服务市场。要转变政府职能,把企业、事业和社会这三者职责分开,政府在为老服务市场要加快实现管办分离,充分发挥社会组织和非营利机构的作用,依托非营利机构培育为老服务市场。

完善非营利机构的为老服务准入机制,建立和完善政府和非营利机构之间的委托、授权等相关制度,培育规范化的各类为老服务机构,在为老服务市场中发挥龙头带头作用,促进为老服务市场不断成熟发展。

(四)从供需角度展开全方位监督

针对当前上海高速老龄化态势,从供需角度分析上海为老服务需求,上海在大力发展养老服务的同时,必须完善养老服务市场的监督机制。为老服务工作的监督要加强管理,为老服务的监管信息制度也要同步完善,还要定期检查机构服务质量和运营情况。

就供给方面而言。针对为老服务机构,对其服务范围和服务质量必须完善监督管理。对那些机构不符合规定的,应该取消接受政府购买服务的资格,政府投资的部门或者接受政府投资的机构,要对他们的财务状况进行严格监督,并将检查之后的结果公布于众。

就需求方面而言。要对享受补贴的老人进行评定,判断老人是否符合接受补贴的标准,为老年人服务的人员要持证上岗,必须符合标准。政府特定为老年人颁发的相关福利政策也要追踪落到实处,大力宣传为老服务的优化措施。

参考文献:

[1]万桃,李红艳.上海市居家养老服务供给现状、困境与发展建议[J].中国老年学杂志,2018(23).

[2]李玉玲.我国居家、社区、机构养老服务融合模式发展研究[J].学术探索,2016(9).

-
- [3]李正龙, 潘黎玫, 陈曼曼. 上海为老服务设施的问题与建议[J]. 西北人口, 2011, 32(5).
- [4]卞文忠, 付冰瑶. 城市为老服务事业发展理念的转变[J]. 人民论坛, 2016(14).
- [5]何铨, 张实. 基于扎根理论的为老服务社会组织领导者发展路径研究[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2018(1).
- [6]朱勤皓. 上海社区嵌入式养老服务发展的探索与思考[J]. 中国民政, 2017(16).
- [7]刘焕明, 蒋艳. 社区居家养老为老服务模式探析[J]. 贵州社会科学, 2015(11).
- [8]李金娟. 运用新媒体搭建社区为老服务平台[J]. 青年记者, 2015(11).