

金山区养老机构发展研究

余建峰

老龄事业改革发展和养老体系建设对于保障改善民生，增强老年人参与感、获得感和幸福感具有重要意义。为了解金山区养老机构近年来发展情况，近日，国家统计局金山调查队以走访调研的形式对金山区内3家典型养老机构开展调研。

一、金山区养老机构基本情况

据区民政部门数据显示，截至2018年底，金山区共有养老机构31家，其中事业性质1家，民非性质30家；核定床位数5867张，较2017年增加345张；从业人员1192人，其中女性占77.6%，男性占22.4%；入住人数2839人。

（一）收费情况较为合理，软硬件条件有待改善

调研显示，金山区养老机构收费情况较为合理。公办养老机构如金山社会福利院收费每月在3000元/人左右，相较上海周围其他区有较大优势。普通民办养老机构如山阳养老院收费每月3000元/人左右。高端民办养老机构如颐和苑收费每月6000元/人左右。整体来看，均低于全市平均水平。从软硬件条件看，大部分养老机构软硬件条件能适应当前发展需要，但仍有小部分养老机构因资金紧张、软硬件条件较为落后，需引起相关部门注意，以提高老人生活质量。

（二）养老床位较为宽裕，医养结合基本落实到位

截至2018年底，金山区养老机构共有31家，有床位5867个。而目前入住老人有2839名，年龄主要集中在80—89岁，入住率为48.3%。从整体看，仍有较多床位属于闲置状态，养老床位较为宽裕。但从个体调研看，部分条件较好，收费相对便宜的公办养老机构亦存在床位紧张的问题。医养结合方面，截至2018年底，有护理型床位825个，占总床位14.1%；长护险上，93.5%的养老机构是长护险定点机构，6.5%的养老机构正在申请办理中。医疗机构设置上，所有养老机构均与医疗机构签约，其中设有护理院的1家，设有医务室的2家，设有保健站的21家，基本满足医养结合要求。

（三）从业人员以护理员为主，学历基本在初中及以下

截至2018年，金山区养老机构共计从业人员1192名，其中管理人员146名，专技人员127名，护理员586名，后勤人员333名。可见，从业人员中主要以护理人员为主；学历方面，从业人员学历普遍不高，其中初中（初职）及以下占比72.3%，高中或中专占比10.8%，只有16.8%的从业人员学历在大专及以上学历。

二、养老机构存在的问题

（一）护理人员流动性大，公办机构社工人员缺乏

调研显示，受工作量、薪资待遇和传统观念等影响，当前社会养老机构护理人员流动性比较大。养老机构中，一位护理人员基本上需要对应多位老人，工作压力较大。特别是一些重症老人，还需要处理大小便、喂饭等工作，这对于大部分年轻人无法接受。而在薪资待遇方面，机构养老护理人员工资基本固定，居家养老护理工作人员则按工作量支付。整体来看，居家养老护理

人员工资高于机构养老，部分护理人员跳槽去做居家养老。社工人员方面，公办养老机构编制较为紧张，导致社工人员较少，开展活动压力大。

（二）民办养老机构资金压力较大，医养结合医生难招、留不住

调研显示，金山区民办养老机构普遍存在资金压力大、入不敷出的问题。目前，政府部门对于公办养老机构进行财政补贴，但对于民办养老机构政策扶持力度较小，在较低廉的收费情况下，民办养老机构收入极为有限，往往入不敷出；医养结合方面，各调研养老机构均表示医生招聘难度大，留不住。

（三）规章制度方面存在漏洞，业余活动不够丰富

规章制度方面，有养老机构反映，目前金山区长护险等级评定标准需要完善，如对失能老人和失智老人的评定。虽然失智老人并未失去行动能力，但现实生活中需要人陪护，依据现有评定标准这些老人并未达到失能老人评定级别，造成了这类人群交费少，但与失能老人享受类似待遇。另外，金山区未设立自己评定标准，由第三方评估机构进行评估。但在评估过程中部分老人享受更高的服务，一定程度上会存在造假现象，可能真实情况并未达到判断的伤残等级，应重新制定合理符合实际的评定标准。业余活动方面，由于社工人员较少，活动往往开展不起来，导致老人晚年生活比较单一，而请外面团队开展活动也因资金不足往往而无法开展。

（四）政策上对养老机构保护措施较少，相关法律人才缺失

调研显示，目前在养老机构与家属之间的矛盾中，养老机构基本处于弱势方。部分家属对于养老机构做法存在不理解、不满意等情况。而在法律政策上，对于养老机构保护措施极为有限，使得养老机构在面对家属时极为被动，存在较大风险。另外，从人才层面看，研究养老机构保护的法律人才极为匮乏，当养老机构遇到问题时，没有及时有效的求助渠道。

三、养老机构发展对策建议

（一）提高护理人员薪资福利待遇，适当增加公办机构社工人员编制

护理人员是养老机构健康发展中重要的一环。当前养老机构护理人员工作压力大，薪资福利待遇相对较为一般，相关部门应在福利待遇上给予支持，重新划定薪资福利待遇水平，发放不低于居家养老护理人员的工资水平的薪资。在社工方面，一方面，政府部门应适当考虑为公办机构增设社工编制名额；另一方面，积极鼓励更多社会团队加入到关心老人的队伍中来。

（二）加大对民办养老机构政策扶持，把医养结合纳入医疗队伍

民办养老机构的发展有利于金山更好地应对“银发浪潮”趋势，政府机构应从政策、资金等多方面鼓励民办养老机构的发展。可以在自己能力范围内建立专项资金，按照不同等级，对民办养老机构进行资金扶持。要扩展融资渠道，帮助机构缓解资金压力，改善民办养老机构软硬件条件，增加老人晚年幸福感。在医养结合方面，鼓励更多医生去养老机构任职，提高养老机构医生薪资待遇。同时，应把养老机构医生纳入医疗卫生系统，保证公平公正的晋升。

（三）制定符合实际需求的伤残鉴定机制，丰富养老机构业余活动

针对当前老人伤残鉴定制度不完善，查漏补缺，广泛听取各类养老机构意见，重新建立制定新的伤残鉴定机制。在业余活动方面，一方面，增加对业余活动经费投入，鼓励更多社会团队进养老机构为老人献爱心；另一方面，可以在内部建立书画、乐曲

等兴趣小组，由有经验的老人担任指导，丰富业余生活。同时，还可以建立“服务银行储蓄”制度，安排较年轻的老人做志愿者，为其他困难老人服务，记录时间，在今后自己不方便时，同样可以享受别人志愿服务。

（四）加强对养老机构的保护，加大相关法律人才的输送

养老机构的发展必然伴随着风险。应建立健全相关法律制度，加强对养老机构的保护措施，建立明确责任制，不能因老人一旦出现问题就归咎于养老机构。法律人才方面：一方面养老机构有条件可以与相关高校建立合作，由高校提供专业法律人才，提供法律支持；另一方面，政府应鼓励更多人才去学习这方面法律知识，加大相关法律人才的输送，并在就业后签订规范协议。

（作者单位：国家统计局金山调查队）