

城乡统筹视角下农村养老服务体系建设的探析

——基于嘉善县农村地区的调查研究

诸萍

浙江红船干部学院

妥善解决农村养老问题，关乎农村的繁荣和稳定，更关乎国家发展全局，是实施乡村振兴战略亟待破解的难题。在乡村振兴战略背景下，不少地区开始积极探索农村养老服务业发展路径。嘉善县，作为人口年龄结构较早进入老年型的县城，2016年就被列为浙江省养老服务业综合改革的试点。近年来，全县紧紧围绕综合改革试点任务，不断创新养老服务机制，突出“城乡一体、全域覆盖”理念，明确养老服务社会化、产业化、体系化、信息化的发展思路，多元养老服务体系也基本形成。因此，探究嘉善县农村养老服务体系建设经验做法、主要成效及其存在问题，对于长三角区域乃至全国乡村振兴战略中农村养老问题的解决，都有着极为重要的参考价值和现实意义。

一、嘉善县农村养老服务体系建设经验做法及主要成效

（一）坚持城乡协同，统筹推进养老服务设施建设

坚持城乡一体规划布局，持续加大投入力度，高标准、高质量推进养老机构、照料中心等养老服务设施建设。一是推动城乡养老机构建设。放开养老服务市场，鼓励采用公建民营、民办、PPP等方式建设养老机构。当下，全县已有11家养老机构，社会养老床位总数4550张，其中农村养老床位2926张，占比64%。二是推动城乡居家照料中心建设。2015年，居家照料中心已在全县城乡地区实现全覆盖。在此基础上，根据老年人居住需求等情况，改造提升综合服务型、原居安养型、护理康复型、嵌入照护型等特色化照料中心34家，建成镇（街道）示范型居家养老服务中心4家，并率先实现社会化、连锁化运营全覆盖。三是创新流动养老服务模式。全县配备9辆流动服务车，实现镇（街道）全覆盖，委托所在镇（街道）卫生院或民营医院负责运行，配有医护人员和专业社工，可为农村困难老人、高龄老人等提供基本体检、病情评估等巡回上门服务，每年超两万名老年人可享受到流动养老服务。

（二）坚持城乡覆盖，统筹优化养老服务有效机制

坚持供给侧发力，重点推进为老保险、医养结合等机制创新，满足老年人多样化、多层次的养老需求。一是全面实施长期护理保险。已将县域内职工基本医疗保险和城乡居民基本医疗保险的参保人员100%纳入制度保障范围。截至2019年3月，累计共有1570名老年人享受长护险补贴。二是全面推进医养结合模式。2016年，“医养护一体化”机制开始在嘉善县试点，基于就近建设、分工协作、内设机构等原则，县域范围内八成以上的养老服务照料中心均就近建设于村（社区）卫生服务站；全部公办养老机构和照料中心均同就近医疗机构签署了分工合作协议；民办养老机构内部设有医疗机构，入住其中的老年人在该机构内既可以享受到养老服务，还可以享受到基本的医疗服务。三是全面推行智慧养老服务。依托县社会化养老服务指导中心，建立“颐养云”智慧养老平台，设立“一库四中心”，不仅有效掌握了全县11.4万名老年人的基本数据，为强化养老服务分析研判提供大数据支撑，而且能够为有需求的居家老年人及时提供项目派单、全程跟踪监管等全方位服务。

（三）坚持城乡联动，统筹加强养老人才队伍建设

通过政校合作、定向带培等方式，全面打造专业化城乡养老人才队伍。一是创新专业护理人才培育方式。当地政府积极引导并支持县中等职业技术学校开设三年制养老服务专业，五年间该专业共招收学生 118 名，其中 36 名来自山海协作单位庆元县。二是成立养老服务领军人才工作室。在浙江省内，嘉善县率先成立了 11 个由高级养老护理员、养老护理能手负责的领军人才工作室。工作室每周均会开设护理基础知识、技能实操等相关课程，以传帮带方式有效提升县域养老护理人员的能力素养。三是重视养老服务标准化建设。积极推进国家级养老服务业标准化建设试点，委托浙江省标准化研究院负责实施，现已制定机构养老、居家养老、智慧养老等各类养老服务标准 47 项。

二、嘉善县农村养老服务体系建设面临的主要问题

（一）农村养老服务项目供需匹配有待完善

尽管目前已在全县范围内新建一大批居家养老照料中心，但每百万名户籍老人拥有居家养老照料中心及助餐点的数量均在全省排名靠后，且有效利用率普遍低，尤其是农村地区。农村照料中心配套设施（如厨房炊具等）闲置问题凸显，实际使用频次并不高；政府购买服务项目相对单一，大部分只提供简单的生活照料；社区医疗设施相对匮乏，缺乏专门的老年医疗护理设备；心理咨询、法律维权服务都流于形式，尚未真正开展常态化的服务活动；养老服务针对性偏弱，对于不同性别、年龄段、身体状况老人的特别需求未加区分和重视。全县农村居家养老服务供需失配现象依旧突出，养老服务的资源共享机制尚未形成。

（二）农村养老服务人才队伍建设依然严重滞后

目前，全县养老服务人员大多是外来务工的中年农村妇女、下岗再就业人员和社区志愿者，而这些从业者普遍年龄较大，文化程度较低，对于老年照护的内容不甚了解，一般都把照护定位在家政服务上，且队伍的稳定性极差。而具备老年护理专业知识的保健师、全科医师、护士、心理咨询师等专业人员又严重短缺，且往往由于工资报酬及社会氛围的制约，不愿从事养老服务业，特别是不愿进入农村开展居家养老服务工作。虽然已有两届养老护理专业学生毕业，也有部分进入养老机构就业，但最终留下的仅占 42.5%。加之，中职院校开设的养老护理专业培养学生数量有限，五年内仅招收生源百余号人，与全县庞大的养老服务人才需求形成巨大反差。

（三）智慧养老、医养结合推进中跨部门协作格局尚未形成

不管是深化智慧养老程度，还是推行医养结合模式，均涉及医疗、养老、医保、基础设施建设等多项内容，对应监管机构众多，就目前来看，多部门合作仍然存在诸多不协调之处。各部门对扶持政策的认识、调整和落实较难协调一致，难以实现政策协同，各项服务资源融合不够，服务之间缺乏有效衔接。医疗服务和社会照料存在政策“碎片化”和管理“部门化”问题。在智慧养老推进中，嘉善县虽已建立政府为主导的“颐养云”智慧养老服务平台，但智慧化养老的发展才刚刚起步，依然面临核心技术掌握不足，产品和服务质量不高，缺乏成熟的商业模式，涵盖技术、产品和服务的标准体系尚未建立等系列问题。同时，信息化、智能化建设和其他方面的建设及探索（如远程医疗、可穿戴监控设备等）都很缺乏。在医养结合模式推行中，医养结合的边界还不够清晰，医疗护理和养老护理在操作上很难界定，医疗机构和养老机构的衔接不够紧密、转接不够顺畅，导致医疗和养老资源的利用效率大幅降低。

（四）农村养老服务体系建设的资金来源有待多元化

要促进城乡养老服务均衡发展，稳定的资金来源是必要的基础保障。目前，嘉善县农村养老服务体系建设的资金来源相对比较单一，主要靠地方财政支持，而社会资本参与程度较低。这就不可避免地导致农村养老服务体系建设存在较为严重的资金

短缺现象，主要表现为以下三方面：第一，政府购买服务与特殊需求对应性不够强。由于政府购买养老服务能力有限，其采购的服务项目通常是更量化、更高性价比，且能满足大部分老人需求的服务项目组合（如送餐、理发、助洁等传统服务项目），而那些真正需要服务的高龄失能失智老人的特殊需求往往不在政府购买服务之内。第二，财政资金支持存在明显结构性缺位。由于长期护理制度补偿标准偏低导致农村重度失能老人的实际照护需求难以有效满足；农村家庭需求较大的医护型床位建设由于缺乏统一的扶持性政策而未有明显进展；养老服务专业人才队伍建设缺乏更加细化的导向性专项补贴，等等。第三，财政资金对民办养老机构的支持不足。民办养老机构普遍存在资金短缺问题，但政府贷款贴息主要针对公立养老服务部门，对民营机构缺乏支持。

三、加快推进农村养老服务体系建设的对策及建议

乡村振兴战略背景下，我国农村地区的老龄事业和产业发展依然任重道远。

（一）立足养老服务供给侧，提升服务质量

要改善农村老年人对养老服务的满意度，提高服务设施的利用率，节省服务成本，提高服务质量，应立足于养老服务供给侧，进一步将养老服务做到精准化、信息化和标准化。第一，注重农村地区老年人养老服务需求的调查分析。针对不同群体老年人展开养老服务需求调研，分析普遍需求、特殊需求及需求强弱，做到有的放矢，灵活应对，供需匹配。第二，加强农村养老服务软硬件设施的建设。加快适老化改造、医护型床位安装等硬件设施建设，可采取分批建设、逐步推进的方式；加强农村老年服务的信息化建设，建立信息综合服务网络并实现其信息的全面化；推动养老机构、居家养老照料中心同中心卫生院、村卫生室之间的有效衔接和合作，充分整合并利用好农村各类养老服务资源和医疗服务资源。第三，建立全面的养老服务标准体系。基于养老服务链，制定统一的行业标准，尤其是基础通用标准、服务流程及项目规范、服务质量保证和评价体系等核心标准的研制。同时，要完善养老服务标准法治层面建设，加强养老服务标准的强制力。研究制定相关法律、政策和条例以保障养老标准的有效实施。相关部门要做好养老服务供给的监管工作，加大执法力度，对于损害消费者权益、牟取暴利、违背诚信等损害市场秩序的行为严加惩戒。

（二）加强养老服务人才队伍建设，填补人才缺口

第一，提升养老服务人才社会地位。积极引导媒体加大宣传力度，提高全体市民对养老服务业重要性的认识，提高对从业者的认同和尊重。保护养老服务人员的合法权益，加强劳动保护和职业防护，积极改善从业人员的工作条件。第二，健全养老服务人才职业体系。支持行业协会、养老机构开展养老服务人才技能等级评价工作，完善职业发展体系。打通养老服务人才晋升渠道，科学设置养老人才岗位，完善相关岗位的职业资格认证管理体系。建立养老服务人才大数据库，对养老服务从业人员实行登记管理，作为今后评职、晋级、提薪、转岗的重要依据。第三，增加从业人员生源或来源。鼓励并支持大专院校开设与“老年护理”“老年服务”“老年医学”有关的专业，注重技能培训，促进养老服务人员专业化。针对报考该类专业的考生，给予助学补贴、生活费减免、就业补贴等待遇。鼓励并支持具备老年护理和老年社会工作知识背景的专业技术人员转岗养老行业。积极拓展社会志愿服务工作、社会工作者团队、高校实践教学（实习）团队参与到养老服务事业中来，形成爱心护理接力组织。

（三）加强组织协调，大力推动医养结合、智慧养老发展

第一，要促成养老服务信息共享和资源整合。建立养老服务相关信息的政府部门共享、政府与社会共享机制。创建养老服务基础数据平台，应构建以大数据为核心，以政府为主导，引入企业和多方面社会力量参与的信息建设体制。设立一个专职部门从事养老服务发展规划和政策制定，并具备政策落实与监管的职能，真正实现养老服务资源整合的协同机制。第二，实施“互联网+智慧养老工程”。利用现代信息技术，整合居家养老服务信息平台、医疗服务系统、康复服务系统、公安户籍系统、养老

机构管理系统、社会参与支持系统等，建立医疗养老康复无缝连接的养老服务体系信息。积极探索养老助残的智能化与机器人化，将养老科技产品融于智慧养老。重点拓展远程提醒和控制、自动报警和处置、动态监测和记录等功能。第三，建立分级分类的医养结合服务体系。依托政府和社会力量，合理配置医疗型、康复型、居家型机构比例，建立不同机构间的衔接与合作绿色通道，形成梯度转诊服务模式。建立以综合医院为中心的老年人医疗、以社区医院为主的老年人康复护理、以居家养老服务照料中心为主的医养结合服务体系，逐级提供配套服务。

（四）拓宽资金来源，充分发挥政府、社会、家庭三方力量

第一，增强财政资金的适用性。财政资金适度增加购买养老服务支出比例，降低固定资产直接投资比例，提高资金使用效果。结合养老服务需求调研，进一步完善政府购买养老服务的目录和办法。在科学测算地方财政承受能力的基础上，适当提高农村老年人长期护理制度补贴金额，扩大补贴范围，使得老年人自费部分得到一定程度的减免。第二，积极引入社会力量。协调各部门工作，将已有优惠政策标准化、规范化，形成有效的激励机制，切实落实养老服务业发展的税收、土地、融资、收费等优惠政策。为鼓励社会组织的连锁化、品牌化发展，政府向社会组织购买服务的时间以及各项优惠政策的享受时间可以适当延长。完善政策产业引导基金的运作模式和运作环境，以政府引导基金带动企业产业投资基金用于养老服务行业，发挥财政资金的杠杆扩大效应。第三，充分发挥家庭在农村养老中的支柱性作用。家庭养老仍是当前我国农村养老的主流趋势，而政府对于农村养老服务则起到兜底性作用。要积极营造良好的社会氛围，制定相关家庭支持政策，引导并强化家庭成员对老年人在物质层面和精神层面的赡养义务。