

积极应对人口老龄化加快养老服务业发展

刘霞

党的十九大报告要求，“实施健康中国战略，积极应对人口老龄化，构建养老、孝老、敬老政策体系和社会环境，推进医养结合，加快老龄事业和产业发展。”如何结合本地实际，将党的十九大精神和国务院关于加快养老服务业发展的决策部署落到实处，用更大力度和更实举措，积极应对人口老龄化加速态势，着力破解老年人日趋多元的需求与养老服务供给不平衡、不充分的矛盾，是摆在地方政府面前的重要课题。

一、无锡市养老服务业发展基本情况

无锡市于1983年步入人口老龄化城市行列，至2017年底，全市有60周岁及以上老年人127.99万，占户籍总人口的25.96%。全市老年人平均预期寿命达82.24岁，比全国平均高5.9岁（全国为76.34岁）。据预测，到2020年，老年人口占总人口比重将上升至28%左右，到2030年占比将达35%，进入超老龄化阶段。

（一）养老服务业发展取得成效

面对日益严峻的人口老龄化加快趋势，无锡市委、市政府超前谋划，加快建设，加大投入，加强管理，全市养老服务业持续快速发展，基本构建了“以居家为基础、社区为依托、机构为补充、信息为支撑、医养相融合”的社会养老服务体系，基本形成了布局较为合理、设施较为先进、服务较为规范、水平逐步攀升的“9064”养老服务发展新格局。

一是政策体系基本建立。在全国地级市中无锡率先出台《无锡市养老服务设施布局规划》，构建“9064”发展格局（即90%的老年人在社会化服务的协助下通过家庭照顾养老，6%的老年人通过政府购买服务实行居家养老，4%的老年人入住机构养老）；出台《无锡市养老机构条例》，率先从法规层面规定养老机构的发展定位、建设、扶持、管理、监督等内容；出台《关于进一步做好居家养老服务工作的意见》《关于加快推进医养融合发展的实施意见》等三十余个政策文件，形成了以规划、地方性法规为龙头的政策保障架构，为养老服务业发展提供刚性支撑。

二是基础设施日臻完善。截至2017年底，全市拥有3亿元以上养老综合体6个，拥有覆盖城乡街道（乡镇）的养老设施和居家养老网络。各类养老床位总数突破5万张，每千名老人拥有养老床位40张，其中养老机构达139家，机构床位总数4万张；社区居家养老服务机构1120家，日托床位10083张，基本实现了城市社区全覆盖，农村社区覆盖率超过90%。

三是管理水平不断提升。推进品牌化建设，通过外引、内培等方式，扶持培育新加坡宜康、日本东京福祉大学、湖南康乐年华、朗高、金夕延年等一批国内外知名企业和公司参与养老机构日常运营、管理、培训。推进养老服务机构规范化建设，全市80%以上养老服务机构达到规范化建设基本标准，33家养老机构和54家居家养老服务机构获江苏省示范性养老服务机构称号。出台《无锡市养老护理岗位工作人员入职奖励暂行办法》等政策，对符合条件的入职大中专毕业生分别给予3.6万元至6万元的入职奖励，对持不同级别护理员资质证书的分别给予500元到10000元不等的奖励。推进智慧化建设，率先建成四级贯通的养老服务信息化管理系统，打造了“96158”便民服务中心、安康通等4个居家养老信息服务平台，提供应急救助、快速联络、生活助老等多项服务。运用无锡物联网、大数据区域性优势，现已建成智能化、科技型养老服务机构60余家。

四是多元格局初步形成。出台有关税费减免、建设和运营补贴、水电气和有线电视优惠、信息服务、保险保障、培训补贴等方面的11项优惠补贴政策，鼓励社会力量参与养老服务业发展，全市已形成公办民营、民办公助、合资合作、BOT运作等养老

服务市场化运作模式，公办民营和民办养老机构已达97家，占比接近70%。养老服务价格从2015年1月起实行市场经营主体自主定价。

五是医养融合深入推进。全市已设置护理院17家，康复医院9家，30家养老院设置医务室，68家医疗机构设立康复医学科，15家医疗机构设置临终关怀科，4家医院设立老年病科，全市89家社区卫生服务中心（卫生院）、734家社区卫生服务站（村卫生室）能提供养老康复医疗服务医保定点床位约2000张，医养融合服务网络正在逐步形成。

六是老年福利不断提高。实现城乡全覆盖养老保险和医疗保险，老年人优待政策不断完善，特困老人福利待遇逐年攀升，城市“三无”特困供养标准达1400元，农村“五保”特困供养标准每月1300元，并建立起动态调整机制。

（二）养老服务业发展面临的问题

一是服务意识不强。个别市（县）区养老服务组织领导机构机制不健全或动态调整不及时，对养老服务规划和政策重视程度不够或落实不到位，养老服务设施建设或配套不足等。

二是资金保障不足。根据规划，全市还需新增养老床位1.2万张，按照平均10万元/张的建设标准，约需建设资金12亿元。全市1100家居家养老服务机构运营发展需经费保障，按平均30万元运营费/年计算，3年约需10亿元。仅此两项投资就需22亿元，平均约7亿元/年，目前全市投入资金5亿元/年，缺口较大。

三是服务供给不全。大多数养老机构和居家养老服务机构，服务内容以提供日常生活和文体娱乐为主，保健、照料、护理、康复等个性化服务不全。如全市养老机构中具备康复功能的养老机构不足20%，居家养老服务机构中未开展老年助餐服务的基层服务机构占30%以上。

四是医养融合不深。养老与医疗资源衔接还不紧密，许多养老机构虽与社区卫生服务中心等签订合作协议，但流于形式较多，实际到养老机构坐诊、巡诊服务较少。家庭护理站等社会化护理机构，因难以享受有关医保政策而发展迟缓，可持续发展能力较差。入住机构的老人在院养老与医疗护理结合费用高，很多老年人家庭因经济困难难以承受。

五是服务水平不高。部分养老服务人员年龄偏大，45岁以上养老护理员占比近70%，文化程度偏低，小学及以下文化程度占比超55%。专业人才紧缺，全市专业护理人员缺口达2000人，中高级专业技术人员比例不足10%。养老服务用工机制不规范，服务人员劳动强度大，薪酬待遇低，流动率高达20%，用工难题短期难以解决。

二、目标：着力构建现代养老服务体系

以党的十九大精神为实践指引，统筹推进城乡和区域、养老服务事业和产业融合发展，着力构建“政府主导、家庭尽责、社会参与、市场运作、互助共济”的现代养老服务体系。到2020年，每千名老人拥有养老服务床位45张，其中护理型床位占比60%以上，社会办养老床位占比达70%。

一是职责要明晰。坚持政府之手、市场之手、社会之手同向发力，立足养老服务业发展国情和需要，厘清各方职责，健全工作机制，形成推动养老服务业发展的更大合力。要充分发挥政府主导作用，切实履行好规划引导、政策制定、资金投入、监督管理等职责，同时立足保基本、兜底线，重点保障高龄、失能、孤寡、经济困难老年人的养老服务问题；要充分发挥市场在养老服务资源配置中的决定性作用，大力推进简政放权，逐步使社会力量成为发展养老服务业的主体；要积极激发社会参与活力，探索建立健康老年人参与志愿互助服务的工作机制，开展邻里守望等志愿服务活动，在全社会弘扬敬老、爱老、助老、孝老传统美德；要促进家庭发挥第一责任主体作用，履行好赡养扶养义务。

二是短板要补齐。针对目前制约养老服务业发展的突出问题，进一步加强养老服务体系建设的顶层制度设计，在老龄事业的整体框架下实现多部门协同配合。要突出发挥好社区居家养老服务的基础作用，建立和完善长效的政策支持体系，加强实体化服务平台建设，扩大政府购买养老服务范围、建立失能失智和高龄独居老年人的家庭照护支持政策，引导老年人优先选择居家养老。要着力补齐农村养老服务发展短板，进一步加强乡镇、村养老机构建设，提升农村“五保”供养服务机构床位使用率，建立起广覆盖、保基本、多层次的农村养老服务供给体系。

三是服务要多元。要着力构建“大健康”格局，深入推进医养融合，重点扶持培育护理型养老机构，推动医疗卫生资源向社区、家庭延伸，探索建立长期护理保险制度，为老年人尤其是失能、半失能老人提供连续性的健康管理和医疗保障服务。要加快建设涵盖机构、社区、居家的市级智慧养老服务云平台。要完善政府购买养老服务制度，探索民生保险介入养老服务新模式。

四是改革要深化。要紧抓无锡作为全国养老服务业综合改革试点城市、全国居家和社区养老服务改革试点城市的契机，稳妥推进公办养老机构改革，鼓励民间资本参与运营，创新居家养老社会化运作新机制，更好地盘活存量资源，激发发展活力。要立足无锡在自然环境、山水资源、产业基础等方面得天独厚的优势，大力发展养老产业，培育发展养老服务业集聚区和创新企业，满足老年人口不断增长的对医疗卫生、康复护理、老年教育、金融理财、银发旅游等方面的服务需求，推动养老服务产业规模壮大、功能增强、水平提升。

三、养老服务业改革创新发展的思路和举措

一是加强组织领导，完善政策规划，推动养老服务系统化发展。进一步健全政府主导、民政牵头、部门协助、社会参与的组织领导机制，协调整合卫计、人社、规划、建设、公安、财政等多部门资源，形成整体合力。把养老服务业发展的重要民生指标，纳入各级党委政府为民办实事内容和年度考核目标。逐步完善养老服务业发展规划和政策法规，抓住关键问题补好短板，确保各项目标任务有效落实，推动养老服务体系科学、有序、系统发展。

二是加强居家和社区养老，巩固机构养老，推动养老服务均衡化发展。大力发展居家和社区养老，积极探索建立失能、失智和高龄独居老年人的家庭照护支持政策，引导老年人优先选择家庭养老。加快推动社区居家养老服务设施建设，按照主城区不低于150平方米、其他地区不低于300平方米标准配套，积极推动城乡社区居家养老服务全覆盖。推进街道（乡镇）层面建立养老服务综合体，承担日间照料中心、托老所、护理站以及中央厨房等功能，争取全市所有建制街道（乡镇）都建有老年人日间照料中心和区域性老年人助餐中心。出台适老化住区建设和改造扶持政策，加快推进适老住区建设和改造。强化机构养老布局和功能，按照《无锡市养老服务设施布局规划》要求，注重建设一批标准化养老机构，积极培育一批连锁化品牌化养老机构，适度发展一批优享型养老机构。推进机构养老助餐、助浴、康复护理等各种专业化服务延伸至社区，发展嵌入式医养结合型养老机构，就近就便为社区老年人提供家庭病床、康复护理、精神关爱等专业服务，实现机构养老专业化与居家养老亲情化的有机结合。

三是加快医养融合，完善体制机制，推动养老与医疗融合化发展。加快医养融合发展，到2020年，护理型床位数占养老机构床位比例要达到60%。制定完善医养融合发展政策，开展居家养老延伸服务。鼓励基层医疗卫生机构逐步提高康复、护理床位比例，并根据服务需求增设老年养护、临终关怀病床。加快推进基层社区卫生服务中心与社区老年人家庭建立签约服务关系，推动养老与医疗资源相融合。完善推进养老、医疗社会化政策，推动社会办家庭护理机构等不同形态的医养融合机构快速发展。建立政府、社会、单位和个人多方筹资，符合当地实际的长期护理保险政策，完善困难老年人救助制度，有效缓解广大老年人长期照料护理的经济负担。

四是创新发展方式，拓展服务内容，推动养老服务事业与产业协同化发展。通过政策扶持、发放运营补贴、免费提供服务场所等多种方式，鼓励市场主体、社会力量参与养老机构建设运营，到“十三五”末实现养老机构社会化经营率达70%以上。

推进养老服务特色园区（社区）发展，合理规划布局养老服务业集聚区和特色产业基地，培育一批产业突出、产品优质、功能完善、有较大区域影响力的养老服务园区（社区）。支持养老服务企业开发为老服务产品用品，加强老年用品的商贸流通体系建设，培育若干具有区域影响力、以老年用品为主的交易市场，进一步推进老年产品用品市场繁荣发展，更好满足老年人多元化养老服务需求。

五是加强人才培养，提高福利待遇，推动养老服务人才队伍专业化发展。建立健全市和市（县）区两级养老服务指导中心和街道（镇）级养老服务管理中心，构建四级联动的养老服务管理服务架构。将养老服务业人才培养纳入市中长期人才发展规划和市职业教育体系，推进养老护理人员培训、高技能人才培养和开展职业技能竞赛等活动，全市养老服务机构管理人员和专业技术人员三年内要轮训一遍以上，养老护理员持证上岗率达90%以上。引导建立完善薪酬、职称评定等激励机制，鼓励制定养老护理员（非事业编制）特殊岗位津贴政策，落实入职奖励、持证奖励等鼓励政策，增设养老服务公益性岗位，促进养老服务人员稳心留根。探索建立时间储蓄政策，引导健康老年人参与志愿互助服务。

六是加大购买服务，扩大受益群体，推动养老福利适度普惠化发展。加大养老服务供给侧改革，制定完善基本养老服务购买服务政策，进一步细化针对经济困难的高龄、失能老年人的养老服务补贴和护理补贴制度，不断扩大政府购买养老服务范围和受益群体，到2020年，政府购买养老服务老年人数占老年人口总数10%以上。继续完善特困供养老年人的保障政策和机制，适时提高供养生活标准，改善供养生活环境，提升供养服务水平。

（作者单位：无锡市人民政府）