

老有所养：从“有保障”到“更完善”

省民政厅调研组

党的十八大以来，习近平总书记就加强养老服务工作多次作出重要指示，从党和国家基本方略层面提出实施积极应对人口老龄化、构建完善社会养老服务体系的重大战略安排。党的十九大报告专门把老有所养作为“七有”的重要内容，强调要构建养老、孝老、敬老政策体系和社会环境。

江苏是我国最早进入老龄化社会的省份，也是人口老龄化程度较高的省份。2019年上半年，民政部在南京召开全国大城市养老服务工作会议暨全国养老服务推进会，积极推介江苏做法。当前，为积极有效应对人口老龄化加剧与经济发展新常态叠加的挑战，江苏努力找准新时代养老服务发展的定位和方向，推动全省养老服务工作迈上新台阶，为推动高质量发展走在前列、加快建设“强富美高”新江苏作出积极贡献。

提高站位，深刻认识加快发展养老服务的时代要求

作为社会转型的重要标志之一，人口老龄化对经济社会发展的影响是全局性、系统性的。江苏于1986年进入老龄化社会，比全国早13年。妥善解决人口老龄化带来的挑战，不仅事关江苏发展全局，更事关人民群众福祉，是高水平全面建成小康社会、高质量发展走在前列、加快建设“强富美高”新江苏的重要内容和具体体现。

推动高质量发展走在前列的必然要求。当前，江苏60周岁以上老年人口超过1805万，占户籍人口的23.04%，呈现老年人口基数大、比例高、增长快的特点。人民生活高质量，核心要义在于切实解决群众最关心、最直接、最现实的利益问题，不断增进民生福祉。因此，要把庞大的老年群体摆在突出位置，把加快发展养老服务作为民生工作的重中之重，切实解决好养老问题，提升民生质量、促进社会和谐。老年人口数量庞大，蕴含着巨大的消费市场，但消费潜力尚未充分释放。积极适应老龄化社会带来的新消费需求结构，优化产业布局，激发消费潜力，有利于培育新经济、新业态。

破解发展不平衡不充分的现实需要。近年来，江苏养老服务体系建设和成效明显，老年人幸福感明显增强，但与快速增长的养老服务需求相比，养老服务能力需要进一步提升。从需求与供给来看，老年人消费需求升级态势明显，对物质生活好品质、精神生活高品位、社会生活深参与的需求不断增加。从统筹发展来看，城乡养老服务水平差距明显，各类养老服务模式的发展还不够平衡，居家养老的基础性地位不凸显，机构养老质量有待提升，医养结合还不够深入。从事业产业协调发展来看，社会力量参与程度还不够高，创新型、品牌型养老服务企业还不多，老年用品的研发、生产与流通体系不成熟。

有效应对多重叠加挑战的务实举措。2010年至今，江苏年均新增60周岁以上老年人口约60万人，养老压力短时间高强度释放。发达国家从成年型社会到老年型社会普遍经历50—100年，而我国只用了18年，意味着发达国家分阶段逐步呈现的养老、医疗、照料问题以及老龄化条件下经济可持续发展等问题，将在我国短时期内集中爆发，应对任务繁重艰巨。老龄化速度与经济社会发展水平失衡。江苏人口老龄化规模体量巨大、发展速度迅猛，与城镇化、工业化、信息化、市场化相叠加，且“未富先老”“未备先老”态势明显。在经济发展步入新常态、人均养老资源相对短缺、全社会应对老龄化准备不足的情况下，迫切需要推动养老服务业与经济社会发展同步。家庭养老面临困局。改革开放以来，我国家庭户均人口呈持续下降趋势，到2010年“六普”时仅为3.1人，江苏更是低至2.94人，家庭养老遇到前所未有的“4—2—1”

结构困局。

深化改革，着力办好民生工程解决群众所需所急所盼

民生无小事，养老服务已成为被重点关注的社会问题。江苏把做好养老服务工作作为坚持以人民为中心的发展思想、践行新发展理念的重要举措，作为解决群众所需所急所盼的重要民生工程，着力补短板、强弱项、建机制、增活力、优服务、提质量，加快构建以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系。

着力优化结构，不断健全养老服务体系。坚持以满足老年人需求为导向，深入推进养老服务领域供给侧结构性改革。结合大多数老年人在家、在社区养老的基本需求，增强居家养老的基础作用、社区养老的依托作用。全省现有国家级居家和社区养老服务改革试点城市 8 个，省级居家和社区养老服务创新示范区 25 个，省级养老服务体系资金 50% 以上投向居家和社区养老，积极推进家庭适老化改造，初步形成“15 分钟养老服务圈”。针对失能失智老年人长期照护服务的刚性需求，发挥机构养老的支撑作用。全省共有养老机构 2378 家、床位 41.14 万张，其中主要服务高龄和失能（失智）老年人的护理型床位有 25.11 万张，占机构床位总数的 61%，进一步优化了养老床位结构。着力补齐农村养老服务短板，695 家农村特困供养机构升级为区域性养老服务中心，充分发挥支撑农村养老服务的骨干作用。聚焦失能失智照护、慢病管理和健康管理，强化医养结合。坚持“养为基础、医是保障”，大力发展医养结合型养老机构、老年护理院和老年康复医院，推进医疗服务进社区、进家庭。到去年底，全省建成养老护理院 246 家，占全国总数近 1/3；以 65 周岁以上老年人为重点人群的家庭医生签约率达到 71.6%。

着力完善制度，引导和规范养老服务发展。完善政策体系。2015 年在全国率先制定颁布《江苏省养老服务条例》，先后出台放开养老服务市场提升养老服务质量、发展老年人照顾服务等政策文件，在政府购买养老服务、推动医养结合发展等方面明确一系列政策措施，稳定了社会预期、缓解了养老焦虑。加大资金投入。在按照国家统一部署上调退休人员养老金的同时，逐年提高特困人员供养标准；建立经济困难失能半失能老年人养老服务补贴和护理补贴制度，建立完善尊老金制度。加强要素保障。养老服务设施建设用地纳入土地利用总体规划和年度计划，鼓励盘活存量土地资源，支持利用闲置土地发展养老服务。强化人才支撑。建立养老服务专业技术人员培训激励制度，推动高校和职业学校开设养老护理课程，9 所院校开设相关专业，省市财政对取得国家养老护理员职业资格证书的人员给予一次性补贴。

着力深化改革，推动养老事业与产业统筹发展。充分发挥政府主导作用，全面放开养老服务市场，完善统一开放、竞争有序的养老服务市场体系。强化政府公共服务和兜底功能。持续扩大老年人社会福利、社会救助、社会保险覆盖面，把特困人员供养和经济困难的高龄失能老年人补贴等纳入基本公共服务清单，推动基本养老公共服务水平进一步提升。持续深化“放管服”改革。全省统一公办民办养老机构补贴，内资外资养老服务项目同等待遇，大力发展养老产业，满足多元化、多层次的养老需求。以国家养老服务业综合改革试点为契机，大力培育创新型养老服务企业，一批国内大中型企业、外资养老机构落户江苏。拓展运行机制。以养老院服务质量建设专项行动为抓手，创新“养老服务+”，探索“智慧养老”。十多年前，在苏州诞生的全国首家虚拟养老院，如今已从当年的“创新款”成为全省的“标配款”。各县市区均建成一个以上“虚拟养老院”，通过精准对接需求和供给，打通信息不畅的“堵点”，服务老年人口超过 140 万。

着力攻坚克难，全面推进大城市养老服务工作。大城市养老难是当前养老服务最集中、最迫切的问题之一。南京作为特大城市，加快构建起“五位一体”养老院发展体系。围绕扩大有效供给，制定《养老服务设施布局规划》，社区 40% 以上用房无偿用于养老服务、公建配套的养老服务设施无偿提供给非营利性

养老机构、行政事业单位闲置用房“优先”用于养老设施。围绕满足多元化需求，推进医养深度融合、开设“家庭床位”，推动养老机构专业化、标准化服务向家庭延伸；提供“喘息服务”，缓解家属照护压力。围绕创新监管方式，通过智能化控制、第三方评估，守住安全底线，提高养老院服务质量。围绕提供优质服务，通过连锁化运营、机构等级评定，提升养老院服务水平，全市公办机构 40%以上实现公办民营，社会化养老机构占 81%，部分相对高端的养老院有效满足个性化需求。

此外，全省其他地区养老服务业态发展也各具亮点：苏州应用智慧服务，推出“相伴医路”平台，由政府采购，互联网企业运营，满足高龄、空巢、残障老人看病需人陪伴的刚性需求。无锡通过制定国内首个智慧养老建设省级地方性标准《智慧养老建设规范》，对物联感知、网络通信、智慧应用、安全保障等八个方面提出标准化要求，为全国“互联网+养老”标准化建设提供范本。扬州正在探索“3+”颐养示范社区模式，即通过“公园+”“医疗+”“小区+”，不断完善社会全要素保障，促进养老服务健康良性发展。各地不断深化养老服务体系改革创新，以多元、优质、高效、智能化的服务供给模式化解养老服务领域的“难点”“堵点”“痛点”，江苏的养老服务体系正从“保基本”向“高标准”转变。



站稳立场，带着责任饱含深情不断增进民生福祉

民生存在于每一件小事，千万人的小事就是一件大事。在省委、省政府坚强领导下，江苏紧紧围绕应对人口老龄化、完善养老服务体系、提升养老服务质量展开实践探索，养老服务发展总体上走在全国前列，这为做好各项民生工作带来有益启示。

必须坚持情系百姓，把为人民谋幸福的使命牢记在心。养老问题事关群众福祉、家庭幸福，更是事关社会和谐稳定的大问题。江苏把养老服务作为民心工程，各级党委政府压紧压实责任，职能部门齐抓共管、协同发力，建立起“政府主导、民政牵头、部门分工负责”的养老服务推进机制。任何时候我们都要站稳人民立场，带着责任、饱含深情为群众办实事、办好事，努力增强人民群众的获得感和满意度。

必须坚持问题导向，以改革创新的举措推进工作。随着生活水平提高，群众对多元化、高质量的公共服务需求越来越强烈。近年来，江苏聚焦养老服务规划用地难、融资难、开放难、补贴难、产业发展难“五难”各个击破，均为全国率先。民生工作涵盖很广，各地情况差异较大，要多从普通百姓的视角去找“痛点”，集中精力、集成政策，认真加以研究和解决。

必须坚持“绣花精神”，在细微处见功夫见质量。养老服务涉及上千万老人，是一项艰巨复杂的系统性工作，要把细心、耐心和卓越心的“绣花精神”贯穿工作始终，在细微处见功夫、见质量、见情怀。做好民生工作，既有大处着眼又有细处着力，要及时感知群众的操心事、烦心事、揪心事，要发扬钉钉子精神，采取有针对性的举措，一件接着一件抓，抓一件成一件，积小胜为大胜。

必须坚持尽力而为量力而行，合力引导民生预期。包含养老服务在内的民生工作直接同百姓见面、对账，来不得半点虚假，既要积极而为，又要量力而行，承诺了的就要兑现。针对老人“住不进、住不起、住不好”问题，我省发挥财政资金杠杆作用，实施精准补贴政策，撬动社会力量参与养老，做到困难老人“重点收住”、失能老人“按需入住”。当前，要充分考虑发展阶段，将提升保障和改善民生水平建立在经济实力和财力可持续基础上，抓住最需要关心的人群，解决群众最急迫的事，使各项工作都做到愿望和效果相统一。