

办好老人安享晚年的幸福家园

——提升养老院服务质量的南京调查

沈和 陈幼迪 赵军 周新华





提高养老服务质量，是决胜全面建成小康社会的重要内容和紧迫任务。近年来，南京认真贯彻落实习近平总书记关于“提高养老院服务质量”的指示精神，大力实施养老院服务建设专项行动，聚焦“供给、医疗、安全、人才、服务”等关键要素，坚持问题导向，狠抓薄弱环节，锐意改革创新，落实关键举措，把全市 228 家养老院办成老人安享晚年的幸福家园，赢得了人民群众和全国同行的广泛赞誉。

以多元化建设改善养老院供给质量。进入新世纪以来，我国社会老龄化加速，城市老年人口“高基数、高增速、高素质”特征日趋凸显。南京市主动应对，2006 年就出台政策推动养老院建设，紧紧围绕老年人口多层次、多样化、个性化的养老需求，以养老院建设为重点，着力改善供给侧，不断扩大养老院有效供给。突出规划引领，推动城乡养老院均衡发展。针对养老床位“主城一床难求、郊区床位闲置”的突出问题，出台公共设施配套规划标准，明确制定养老设施规划和配建标准，尤其加强新建居住区域的养老院配建。近两年来，共规划审核片区 685 个，规划新增养老服务设施面积 125 万平方米，用于养老院的超过 60 万平方米，可新增 2—3 万张床位。坚持治理思维，构建养老院多元供给格局。南京构建“党政主导、社会主体、市场补充”养老院多元供给格局。强化公办养老院托底功能，做到低保特困 5088 名人员“重点收住”、身体失能老人“按需入住”。目前社会力量运营的养老院 185 家，占全市总数的 81%，涌现出瑞海博、泰乐城等一批优秀养老品牌。针对公办养老院“活力不足、能力不专”问题，采取“公办民营、公租民营、公建民营、公助民营”等方式，实现 41.2%的公办养老院民营化。着力打通壁垒，推动养老院医养融合发展。养老院“看病难”，导致很多老人不愿住养老院。早在 2012 年，南京市就成立医养融合领导小组，整合政府 10 个部门共同推进，打通养老、医疗的体制障碍，探索形成“养老机构办医疗、医疗机构办养老、两类机构签协议”等医养融合模式，实现医养融合型养老院、养老院医疗护理医保支付全覆盖。近两年来，全市新增医养融合床位 5227 张，总量达 2.06 万张，占全市养老院床位总数的 55.2%。

以标准化评估提高养老院管理质量。“标准不明确、服务不规范、信息不透明”等问题，让老人对入住养老院“不放心”，让老人家属“不定心”。南京市从养老院管理服务标准化入手，通过购买第三方评估服务，全面提升养老院管理质量。全面推行老年人状况综合评估。制定老年人能力评估标准，建立老人

状况综合评估机制，对老年人生理、心理、精神、经济条件和生活状况等综合分析评估，不仅对入院老人进行准入评估，而且对在院老人进行一年多次的跟踪式评估，评估结果及时告知老人或家属。根据评估结果，实施老年人服务分级分类管理，增强资源配给针对性。目前，全市入院老人评估率达到 100%。全面实施养老院等级综合评估。养老院质量管理的重点在于“标准示范、典型带动、分级发展”。2016 年，出台养老机构等级评定标准，将养老机构分为 5 个等级，并通过政府购买“第三方”专业评估服务，针对养老院“基础条件、硬件设施、内部管理、服务提供、社会评价”等 5 个方面，每年评估 1—2 次，动态认定养老院等级。目前全市共有等级机构 82 家。全面落实养老院管理制度规范。通过完善养老院法人治理结构、管理组织架构，建立健全收费公开等 16 项基础管理制度，以及膳食服务、护理服务等 10 项基础服务制度，变“粗放管理”为“精细服务”，形成养老院管理制度体系和长效机制。将养老院各类信息向社会广泛公开，实行“双随机一公开”监管措施，把养老院的整改提升、日常管理与财政补助补贴资金紧密挂钩。强化督查问效，严格责任追究，对养老问题“零容忍”，确保各项管理措施执行有力、落实到位。

以信息化监管保障养老院安全质量。入住老人安全是养老院的生命线。南京市将安全放在首位，运用先进技术，强化安全监管，落实防范措施，加强安全保险，切实筑牢养老院安全防线。智能监管“全覆盖”。养老院服务质量控制，离不开信息化、智能化的管理手段。积极推进养老院质量控制试点，通过建立管理信息系统，对院内人流、物流、资金流等进行智能管理；通过配备安全监控、智能床垫、智能枕头、智能穿戴设备等设备，对老人信息进行自动采集，发现异常自动报警；通过扫描老人床头的二维码，对工作人员服务过程进行留痕，作为考核养老院服务质量的重要依据。食品监管“全流程”。民以食为天，养老食品安全尤为重要。突出加强养老院食堂管理事前、事中、事后监管，保障在院老人吃饱吃好、吃得放心。所有养老院都制定餐饮管理规范，配备专门食品安全管理人员，强化食堂各岗位、各环节的食品安全责任。落实食品经营许可审查，严格配送流程、配送方式、场所保障、人员配备等要求，确保生熟分开、餐具消毒、原料存放、食品留样各步骤规范到位。加大食品卫生检查频次，每年联合市场监管部门分批次对养老院进行食品安全检查，一旦查出问题，实行一票否决。设施配置“全领域”。按适老标准、安全要求，养老院全面配备紧急呼叫系统、GPS 定位、安全扶手、无障碍设施等人身安全装置；对监控、消防、食品卫生等关键安全设施，及时进行配备和升级改造；严格燃气、电器、电梯、压力容器等部位的检修维保。同时建立人身安全、食品安全内部管理制度和应急预案，全面落实人防、物防和技防安全管理责任、措施。安全培训“全员化”。通过政府购买服务，由第三方专业安全部门组织，每年针对养老院经营管理人员和安全负责人，开展 3 次以上安全管理培训，培训内容包括人身、消防、食品、药品、特种设备等 10 个方面。各养老院每季度针对所有员工开展至少 1 次安全管理培训，时刻提醒广大养老院员工“安全没有局外人，安全责任大家担”，持续提高养老院安全管理水平。

以专业化人才支撑养老院服务质量。提高养老院服务质量，必须尽快改变低龄老人养高龄老人的状况，充分发挥专业化人才作用。南京市把“吸引人、用好人、留住人”作为养老院质量建设重点，不断创新养老人才政策，加快专业化人才队伍建设。扩大养老专业人才“增量”。针对养老院收入较低、社会认可度不高的问题，采取激励措施，建立养老院入职补贴制度，出台养老护理岗位入职奖励办法。对从事护理岗位满 5 年的大中专毕业生给予 3—5 万元一次性奖励，非全日制按全日制的 70% 奖补。同时在市属高校开设养老院经营管理、老人照护等方面的专业班次，加强养老院专业人才储备。近两年来，养老院大专以上文化从业人员大幅增加。盘活养老专业人才“存量”。针对过去养老院入职“门槛低”，不少员工专业能力较差的问题，大力开展养老院执业资格认证，每年组织专家团队评定，将从业人员全员纳入考核。同时，周期性组织面向广大从业者、志愿者的职业技能培训，整体提升专业素质。提高养老专业服务“含金量”。养老院服务内涵丰富，不仅是看护，更重要的是让老人“乐享、安享”晚年，需要综合多样、复合交叉的专业知识和能力。市民政局、总工会、妇联、共青团联合开展两年一届的养老服务职业技能竞赛，优秀者可获市级劳模、“三八”红旗手、“五四”青年奖章等称号，形成养老服务领域人才的标杆示范效应。目前，全市共有全国、省级养老服务职业技能竞赛获奖者 10 名。同时，鼓励行业领军者成立“常娟工作室”

等2个养老服务专业团队，辐射带动全行业服务质量提升。

以人性化服务塑造养老院家园形象。养老院服务成本与入住老人安享晚年密切相关。南京市坚持人性化服务，建立养老院分级分类、梯度价格体系，确保“托底需求有保障、社会需求有选择、个性需求有承接”，让老人各得其所，找到属于自己的乐享家园。“五类老人”有托底。专门制定特困、低保及低保边缘等“五类老人”护理补贴措施，对此类政府保障对象入住养老院的，特困人员给予全额费用补贴，其他人员每月给予400元—700元护理补贴，切实提高托底水平。目前，全市养老院共收住“五类老人”5088名，政府财政每年投入8600万元，有效实施了托底政策。“社会老人”有选择。持续加大养老院的补助补贴力度，激发发展动力，减轻发展压力，减少价格因素对老人选择养老院的影响。如发放综合运营补贴，对半失能老人补贴160元/人/月、失能老人补贴240元/人/月，每年市、区两级财政发放综合运营补贴2700万元；对入住定点老年康复医院或护理院70周岁以上并患有慢性病的参保人员，按90元—100元/床日补助。目前，入住养老院自理老人缴费平均2357元/月、半失能老人2949元/月、失能老人3523元/月，相较企业退休人员养老金平均3489元/月，入住养老院支出处在相对合理区间。“个性需求”有呼应。南京老年人口整体素质较高，需求相对个性化。放开养老市场，撬动市场资本，开办服务相对高端的养老院。如较为成熟的法国欧葆庭、朗诗常青藤、银城红日等，收费按政府调控、市场确定，大致0.5万元—2万元/月不等，有效满足个性化养老服务需求。

南京把养老院办成了老人安享晚年的幸福家园，在实践中积累的许多宝贵经验，对于我们深入贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想，提高保障和改善民生水平，促进社会和谐稳定，让更多的老年人安享幸福晚年，都带来了许多有益启示。

启示之一：提高养老院服务质量，必须坚持以人民为中心的发展思想。老人是社会不可或缺的宝贵财富。保证老人享有高质量养老服务、安享幸福晚年，是党和政府义不容辞的重要职责。实践表明，提高养老院服务质量，必须把养老院放在社会建设的重要位置，体现在社会治理全过程，做到社会发展规划中有目标、公共政策中有要求、财政投入上有保障，切实维护老年人晚年幸福权益。

启示之二：提高养老院服务质量，必须建立开放包容的协调机制。在“未富先老、未备而老”背景下满足养老需求，需要凝聚社会合力，更需要建立开放包容的协调机制。正确处理政府与市场、基本与非基本的关系，决不能走全盘市场化、商业化的路子。政府要承担好“保托底、保基本”的职责，履行好领导、保障、管理和监管的责任，确保人人享有基本公共服务。同时注重发挥市场机制作用，鼓励社会力量增加养老供给、优化结构，推动养老院服务质量整体提升。

启示之三：提高养老院服务质量，必须推行规范可行的质量标准。标准是最佳秩序。在养老院发展从传统向现代过渡的关键阶段，提高养老院服务质量，必须增强质量标准化意识，加快建立养老院质量标准体系，加强全流程控制、全要素配置、全方位监管，让养老服务可计量、可检验、可评判，真正把养老院建成民心工程、幸福家园。

启示之四：提高养老院服务质量，必须打造素质过硬的专业队伍。养老院服务质量离不开专业人才支撑。把养老院建设成为“老人安心、家属定心”的幸福家园，必须提升专业含量，通过政策支持、补贴扶持、外培内训，吸引大批乐于、安于养老事业的人才进入养老院服务体系，培养锻炼过硬的养老服务人员队伍，为养老服务质量提升提供不竭来源，让养老院工作成为社会地位高、公众认可度高的光荣岗位。

启示之五：提高养老院服务质量，必须发挥技术创新的引领作用。智能化、信息化等高科技手段，对于养老院的精细管理、服务升级尤为重要。必须科学运用大数据、云计算、人工智能、互联网+、物联网等

先进技术，改善和提升养老院服务能力和综合监管水平，扩大养老院服务延伸半径，提高养老院服务的精准、精细程度，打造公开、透明、高效、安全的养老院服务体系。