

推动江苏养老服务高质量发展

沙维伟

人口老龄化是人类社会进步及发展的具体体现，是社会主体结构深刻转型的重要标志，也是当今世界每一个国家都要面临的重大问题。按照联合国人口老龄化社会分类标准：60 周岁以上人口超过总人口 10%，或 65 周岁以上人口超过总人口 7%，即进入老龄化社会，我国于 1999 年进入老龄化社会。2018 年底，我国 60 周岁以上老年人口达到 2.49 亿，成为全世界老年人口最多的国家。江苏是全国老龄化程度最高的省份。2018 年底，全省 60 周岁以上老年人口 1805.3 万，占户籍人口的 23.03%，比全国高 5.13 个百分点，具有基数大、增速快、寿龄高、空巢及失能多等特点。积极应对人口老龄化，推进养老服务高质量发展，关乎江苏老年群体幸福晚年，更是推进高质量发展走在前列的重大课题。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视老龄事业和养老服务发展，提出了“党委领导、政府主导、社会参与、全民行动”的新时代老龄工作方针，并对积极应对人口老龄化、完善社会养老服务体系作出了一系列重要决策部署，是江苏养老服务体系建设的根本遵循。省委、省政府高度重视养老服务高质量发展，始终将此作为积极应对人口老龄化、保障和改善民生、促进经济转型升级的重要举措，始终把提升老年人的生活质量作为重点任务，下大力气补齐基本养老服务短板，广大老年人的获得感、幸福感、满意度持续增强。

把握时代要求，深刻认识推动养老服务高质量发展的重要意义

推动养老服务高质量发展，是实现“小康路上一个都不能少”美好目标的必然选择。源于《诗经》的小康，是古代思想家描绘的社会理想，是中国百姓对安定、幸福生活的恒久守望。今天，百姓对小康生活已经有了新的期待。目前我省约有 50 多万老年人的生活仍然相对困难，失能、部分失能老年人超过了 150 万，这些老年人的晚年生活关系到千万子女及其家庭的幸福，缺少了他们的小康和幸福，就谈不上全面建成小康社会。省委十三届五次全会提出江苏高水平全面建成小康社会的目标，并制定了包括养老服务在内的基本公共服务配置标准。这要求我们必须把 1805 万老年人，尤其是特殊困难老年人的小康生活放在重要位置，切实保障好、服务好、兜底好他们的基本生活，确保广大老年人一个不少同步迈入全面小康社会。

推动养老服务高质量发展，是践行以人民为中心发展思想，实现老年人对美好生活向往的重要保证。高质量发展走在前列，是省委、省政府确定的目标定位，也是养老服务工作的努力目标。省委、省政府把接受上门服务的居家老人占比、护理型床位占比纳入全省高质量发展监测评价指标体系，充分体现了省委、省政府对养老服务高质量发展的关切和重视。这要求我们必须紧紧围绕这一目标，把老年人晚年生活好不好、满意不满意作为养老服务高质量发展的出发点和落脚点，把服务内容从满足温饱型物质需求向满足多层次多样化需求延伸，努力满足老年人对美好生活的向往。

推动养老服务高质量发展，是落实供给侧结构性改革，促进产业转型升级和经济发展的有力举措。当前，国内消费正在成为支撑我国经济增长的主要动力。2018 年，全国消费对经济增长的贡献率达 76.2%，连续 5 年成为经济增长第一驱动力。这充分说明，消费居“三驾马车”之首，成为经济增长的稳定器。养老服务业既是夕阳事业，也是充满潜力的朝阳产业。老年群体数量庞大，服务需求多层次、多样化，能够催生巨大的养老消费市场，带动上下游产业发展。推动养老服务高质量发展，是当下经济由高速增长转向高质量发展过程中，经济发展和民生改善的最佳结合点。

强化系统思维，着力构建高质量养老服务体系

完善养老服务顶层设计。我们立足江苏经济社会发展水平和人口老龄化实际，在全国率先制定出台《江苏省老年人权益保障条例》《江苏省养老服务条例》等地方法规，为江苏养老服务高质量发展奠定了坚实的法治保障。注重发挥规划引领、指导作用，制定并实施江苏省“十三五”老龄事业发展规划、养老服务业发展规划，明确了“十三五”期间江苏养老服务业发展目标、主要任务、重点工程和实现路径。省政府先后在加快发展养老服务业、完善养老服务体系、全面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方面出台了一系列文件，并将“护理型床位占比”和“享受居家上门服务老年人占比”两项指标列为人民生活高质量监测内容，充分发挥政府与市场及社会力量参与养老服务的多元作用。在此基础上，我省职能部门协调联动，先后在政府购买养老服务、养老服务设施规划建设、金融财政支持、医养结合、人才培养、养老产业发展等方面出台了 23 项配套政策，形成涵盖各方、相互衔接的支持养老服务高质量发展的细化举措。

注重养老服务多元供给。江苏养老服务的高质量发展离不开养老服务供给主体的层次性与多样性。我们大力推动养老服务领域供给侧结构性改革，着力构建并形成了家庭、政府、社会多元主体共同参与的养老服务供给体系。一是强化家庭孝老传统和法定责任，出台家庭养老支持系列政策举措。鼓励家庭成员与老年人共同或就近居住。开展适宜养老住区建设试点示范工作，为老年人提供更加便利和舒适的居住环境。支持老年人家庭进行生活设施无障碍改造，对于有失能、失智老年人的低保及低保边缘家庭进行生活设施无障碍改造的，给予相应的资金补助。二是履行政府的托底职责。政府切实履行“保基本”职能，为城乡特困对象以及经济困难的高龄、失能、失智、失独等特殊群体提供基本养老服务。2018 年底，全省特困对象集中和分散供养平均标准分别为 15938 元 / 年、12378 元 / 年，共发放养老服务、护理补贴 9.26 亿元，惠及 121 万人。推进开展老年人照顾服务项目，为老年人提供生活、照护、就医、福利、教育、维权等服务。三是发挥市场的引导效应。深化“放管服”改革，在全国率先统一公办、民办养老机构建设运营补贴标准，对内资、外资养老服务项目赋予同等政策待遇，着力打破土地供给、品牌连锁、举办人奖励、产权转让赠予等制度性瓶颈，激发社会力量参与养老服务业的积极性。全省社会办养老机构达到 1059 家，公建民营养老机构达到 210 家，社会力量举办或经营养老床位达到 42.47 万张，占全省养老床位总数的 65%。全省建成健康养老服务业集聚区 1 家、省级养老服务业综合发展示范基地 5 家、省级养老服务创新示范企业 6 家。

精准对接养老服务需求。坚持以老年人的需求为发展导向，努力提高养老服务供给的精准性和专业性。一是突出居家和社区养老基础性地位。居家养老符合中国文化传统，是大多数老年人的首要选择，发展居家和社区养老是养老服务体系的重要基础，更是高质量养老服务的必然要求。省政府连续四年将街道老年人日间照料中心、社区老年人助餐点建设纳入民生实事项目，全省已建成街道老年人日间照料中心 413 家、社区老年人助餐点 8094 家、社区居家养老服务中心 1.9 万多家，为广大居家养老的老年群体提供全方位养老服务，居家和社区养老服务基础不断得到夯实。目前我省已有 6 个设区市开展国家级居家和社区养老服务改革试点，南京、苏州、徐州、南通市被评为优秀试点城市，无锡、宿迁市正在试点进行中，全省 11 个县（市、区）同步开展了省级居家和社区养老服务改革创新示范区建设，有力促进了全省居家和社区养老服务高质量发展。二是着力提升养老机构服务质量。持续开展提高养老院服务质量专项行动，全省 2375 家养老机构按照 115 项指标，对标找差，提档升级，对养老机构的消防安全、环境安全、建筑安全、食品安全、信息安全、服务流程等方面开展全面整治，养老机构服务质量显著提升，老年人获得感明显增强。三是不断深化医养结合。高质量的养老服务必须解决、满足好高龄、失能老人的护理服务需求。我们通过实施护理型床位补贴，引导居家和社区层面医养结合发展，支持标准化养老服务综合体建设，提升老年人护理支付能力等系列举措，不断促进医养结合发展。全省护理型养老机构床位达到 22.91 万张，占养老机构床位总数的 54.1%；无锡、徐州、常州、南通、苏州、扬州等地已建立了长期护理保险制度。四是大力发

展智慧养老服务。强化“互联网+养老服务”理念，建成省养老服务信息平台，实现全省养老服务数据共享。各县（市、区）均建成1个以上虚拟养老院，通过“线上呼叫、线下服务”，为老年人提供紧急救援、家政服务、日常照顾、康复护理、精神慰藉、法律维权和休闲娱乐等服务。五是努力补齐农村养老服务短板。出台《关于加强农村留守老年人关爱服务工作的实施意见》，对农村留守老人开展定期探视探访。全省1135家特困供养机构转型升级，面向农村老年人开展社会化服务。引导鼓励互助式养老，为广大农村老年人养老离家不离村、村中享天伦提供支撑。

加强养老服务人才队伍建设及行业监管。一是针对养老护理员队伍数量少、素质低、社会认可度不高的现状，推动建立养老服务专业技术人员激励制度。加快推进养老服务专业教育体系建设，拓展人才培养规模。将符合条件的高校和中等职业学校毕业生纳入现行就业服务和就业政策扶持范围。二是大力开展养老服务人才职业培训。积极开展养老护理员职业技能免费培训，全省养老护理员持证上岗率超过85%。三是努力提高养老服务人才队伍待遇。建立养老服务专业技术人员激励制度。对取得国家养老护理员技师、高级工、中级工、初级工职业资格证书的人员，各级财政分别给予每人3000元、2000元、1000元、500元一次性补贴，部分地区对符合条件的养老护理员发放岗位津贴。四是强化养老服务监督管理。针对养老服务领域存在的一些监管盲区，通过建立服务标准、加大监管力度等方式，完善养老服务监管机制。省级成立了老龄服务标准化技术委员会，制定了老年精神关爱、居家养老送餐、老年教育等方面的服务标准，并指导出台了一批地方性养老服务行业标准，有效提升了养老服务规范化水平。

持续补齐短板，推动江苏养老服务更高质量发展

近年来我省养老服务业发展较快，但与持续增长的社会需求相比，养老服务有效供给仍显不足，服务水平与人民群众对美好生活的需求相比仍有一定差距。这主要表现为：居家和社区养老服务功能比较单一，难以满足居家老年人多样化的服务需求，城市与农村之间养老服务质量差异明显，养老服务的“刚需”床位不足，一床难求现象还很突出；医养结合还不够深入，对于失能、失智等重点老年人的专业化服务供给有待加强；养老服务专业化水平还需提高，养老服务从业人员还面临工资待遇、职业认可度和社会地位偏低等问题；社会力量主体作用有待加强，市场在养老服务资源配置中的决定性作用需要进一步发挥，扶持社会力量参与养老服务业的相关政策需要更落地。

围绕解决以上问题，我们必须坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，切实践行以人民为中心的发展思想和新发展理念，突出问题导向，持续补齐短板，推动养老服务更高质量发展，不断增进广大老年人福祉。一是深化改革，放开市场。进一步降低准入门槛，营造公平竞争环境，充分激发各类市场主体活力，确保到2020年，社会力量举办或经营的床位占养老床位总数的70%以上。二是改善结构，精准施策。紧扣实际需求，持续改善养老服务供给结构，将养老资源向居家和社区养老倾斜，向农村倾斜，向失能、半失能老年人倾斜，向医养结合倾斜，进一步提升养老服务的“精准性”，力争到2020年，基本实现街道老年人日间照料中心和城市社区老年人助餐点全覆盖；护理型床位占养老机构床位的比例达到50%以上；苏南、苏中、苏北农村养老服务中心的床位使用率分别达到80%、70%和60%。三是创新引领，发展产业。强化养老服务产业发展的顶层设计，切实解决缺乏规划引导和空间布局等事关产业发展全局和长远的重大问题。合理规划布局养老服务业集聚区和特色产业基地，着力打造一批主导产业突出、产业链条完整、服务功能完善的养老服务业园区。开展省级养老服务创新示范企业评选认定，带动全省养老服务业发展。四是注重质效，规范发展。完善监督机制，健全评估制度，推动行业标准化和行业信用体系建设，促进养老服务业规范发展。加快构建养老机构设立许可取消后的养老服务综合监管体系，出台居家养老、机构养老、医养结合、能力评估、教育培训等标准，以标准化建设带动养老服务提质增效，建立健全养老服务准入、退出、监管机制。