

镇江市养老事业高质量发展路径研究

臧璐衡¹

【摘要】 随着社会经济的快速发展,全球老龄化形势日益严峻。镇江市一直把推动养老服务发展作为保障和改善民生的重中之重,大力促进养老服务体系建设和养老事业发展迅速,全市养老工作迈上新台阶。本文分析了镇江市养老事业发展过程中遇到的碎片化困境,提出镇江市养老事业高质量发展的实现路径。

【关键词】 养老事业 高质量发展 实践路径 镇江市

当前科技飞速发展,大数据、云计算等新兴技术层出不穷,国民生活水平得到提高。同时,医学标准的优化使得平均预期寿命延长,人口老龄化现象也日益凸显,这给社会和家庭带来沉重负担。因此,破解养老难题成为紧要现实问题,积极应对人口老龄化,是党和国家的重大战略选择。党的十九届六中全会指出:“全党必须永远保持同人民群众的血肉联系,着力解决发展不平衡不充分问题和人民群众急难愁盼问题。”^[1]因此,要积极应对人口老龄化问题,不断解决老龄群体的“急难愁盼”问题,真正把切实满足老年人的需求作为养老工作的重点,满足其多层次、个性化需求,以增强老龄群体的获得感、幸福感、安全感,从而推进养老事业迈上新台阶。

一、镇江市养老事业发展的现状

近年来,我国养老事业发展迅速,镇江市一直把推动养老服务发展作为保障和改善民生的重中之重,通过多种形式持之以恒地开展监督工作,大力促进养老服务体系建设和养老工作迈上新台阶。2020年,第七次全国人口普查结果显示,镇江市常住人口中,60岁及以上人口为756353人,占23.56%,其中65岁及以上人口为562226人,占总人口的17.51%。与2010年第六次全国人口普查相比,60岁及以上人口的比重上升7.30个百分点,65岁及以上人口的比重上升7.16个百分点。由此可见,镇江市老年人口比重不断增加,老龄化程度进一步加深,养老问题将成为政府工作的重中之重。

(一) 政策力度不断加大

2021年11月,《镇江市“十四五”民政事业发展规划》(下称《规划》)正式印发。《规划》明确了“十四五”时期民政事业发展的总体要求、主要任务和保障举措等,提出了高水平建设“镇温情”社会救助、“镇幸福”养老服务、“镇活力”基层治理、“镇温暖”社会福利、“镇方便”专项服务五大工作体系。

其中,“镇幸福”的养老服务涉及了养老过程中的方方面面,并对于养老服务工作提出了更高的要求。按照人口老龄化国家战略要求,立足“创新创业福地、山水花园名城”的城市定位,促进社区与社会组织相协调,推动医养结合,加快建设高质量养老服务体系。镇江市第八次党代会强调,要持续增进民生福祉,努力创造人民向往的美好生活。深化社会保障制度改革,稳步提高社会保障和救助标准,建成更加公平、更可持续、更有效率的多层次社会保障体系。由此可见,政府部门始终将提高公共服务水平、改善人民生活放在政府工作的重要位置,始终坚持“人民至上”理念,养老服务水平的高低也切实关系到人民的幸福感。

(二) 保障能力不断增强

镇江市是江苏省第三个实现大市范围内城乡低保保障标准一体化的城市。其一,从保险覆盖范围来看,镇江市实行特困供养

¹基金项目:江苏省社会科学基金后期资助项目(编号20HQ045)的阶段性成果

人员应养尽养，全市低保对象应保尽保，对于 60 周岁以上困难老人和 80 周岁以上高龄老人，建立了政府购买居家养老上门服务制度，并在全省率先实现 60 周岁以上老年人意外伤害保险政府统保全覆盖。其二，从适老化改造来看，启动特殊困难老年人家庭居家适老化改造提升，既有住宅加装电梯获得“零突破”，老年人出行难等问题得到明显改善。其三，镇江市各级政府采用购买服务的方式，让全市 12.4 万名 60 周岁以上困难老年人和 80 周岁以上老年人，足不出户享受到每月不低于 1.5 小时的家政、生活照料、康复护理等免费服务，服务时长位居全省前列。

（三）服务供给不断扩大

服务供给的扩大主要体现在养老服务机构和床位的不断增加上。从床位数量来看，“十三五”期间，全市共建成各类养老床位 30116 张，每千名老人拥有养老床位 40.8 张。《规划》提出，到“十四五”末，护理型床位占比将达 70%，农村特困人员供养服务机构护理型床位占比将达 55%。从养老服务机构来看，全市城乡社区居家养老服务中心基本实现全覆盖，街道老年人日间照料中心实现全覆盖。“十四五”期间，全市将建成 4 家县级失能（失智）特困人员集中供养服务机构，新增居家适老化改造 4000 户，各市和丹徒区分别建成至少 1 所失能（失智）特困人员专业照护为主的县级供养服务机构和 3 个农村区域性养老服务中心。“规划”还提出“十四五”时期目标：接受上门服务的居家老年人数占比达 18%，经济困难的高龄、独居、空巢、计划生育特殊家庭等老年人服务覆盖率达 100%，城市街道综合性养老服务中心覆盖率达 100%。

二、镇江市养老事业面临的“碎片化”困境

（一）养老服务主体“条块分割”

随着老龄化程度的加剧，多方合力共同应对养老服务困境成为重要举措。然而，养老服务各主体如果协调不当也将陷入“碎片化”困境，集中表现在以下两个方面：其一，养老服务供给由政府、社会等多部门共同参与。在科层官僚体制下，自上而下各个部门都有不同的“条条”职能划分，由此产生的“条条”分割现状较为明显。其二，提供养老服务的主体相互独立，且分布在不同地区。这体现出的是一种“块块”划分现象，由于各地的经济发展水平、人口情况和老龄化程度各不相同，养老服务供给的方式和内容也因此存在较大差异，无法有效整合^[2]，这将增加养老服务各主体间的沟通成本，导致缺少信息沟通。公共部门单一目的原则产生了碎片化、自我中心的权威，同时缺乏合作和协调，从而妨碍了有效性和效率^[3]。

（二）养老服务“供给导向”明显

镇江市在养老服务的供给过程中，存在供给过剩、利用率低的问题，在实践中仍难以摆脱传统居家养老服务模式，存在明显的“供给导向”，难以满足大范围养老服务需求。养老服务作为准公共物品，涉及政府、企业、社区、社会组织、老年群体等多方主体，各主体由于理念思想的差异，对待供给内容持有不同意见，而传统的政府“供给导向”仍然明显，政府的主导性地位弱化了其他主体的供给意愿，无法形成双回馈效应，缺少双向沟通将导致供给内容单一化、同质化，缺乏精准性，违背养老服务的初衷。

（三）养老服务资源缺乏有机整合

镇江市养老服务资源由不同主体掌握，由于各个主体缺乏信息沟通，养老服务资源在实际供给中呈现出分散化的态势，缺乏有机整合导致养老服务资源的浪费。其一，养老服务供给部门各行其是。由于社区养老涉及的部门较多，养老服务资源呈现出分散化运作的现状，难以突破部门边界实现有效整合、统一供给。医疗资源的供给过程体现得更为明显，老龄办往往牵头组织医护人员进社区为老年人提供基本医疗服务，卫计部门也定期为老年人提供免费体检服务。其二，社区养老服务资源难以有效整合。养老服务资源作为社区的重要服务资源，很难无条件实现社区之间的整合和共享。

（四）养老服务供给主体之间信任缺失

养老服务主体的利益复杂化在一定程度上是由主体自利性所导致的，不仅如此，主体自利性还加剧了主体之间的“缝隙”和竞争关系，使养老服务主体之间难以建立相互信任的关系。其一，部门利益驱使参与养老服务供给的各部门履行自身职权，但由于养老服务涉及的部门较多，部门之间的隔阂也较大，建立互信机制的成本太高。其二，在社区层面，并没有专职人员负责养老服务，社区工作人员大都身兼数职，而且社区承担多重公共事务，其工作重点在很大程度上受自上而下政策的影响，在自上而下的压力型体制下，社区之间的考核评比成为社区竞争的重要推动力，社区不仅要保证养老服务的有效供给，还要从激烈的竞争中获得优势。因此，社区在多重利益的驱动下，逐渐紧密结合，相互依存，蜕变为共谋关系。

三、镇江市养老事业高质量发展的实现路径

（一）加快建立协调共享机制

养老行业的发展牵涉政府、市场、社会、公民等多个主体，需要建立健全主体协调机制，保证协调的顺畅和沟通渠道的畅通。从政府层面来看，应当加强与社区之间的协调，及时了解社区养老服务供给现状，反馈问题^[4]。当前，大数据、“互联网+”等新兴技术已深入各行各业，镇江市各地应当结合当地实际情况，逐渐推动“智慧养老”的普及。通过智慧养老的大数据平台，各部门可以有效了解各社区养老情况以及老龄群体的不同需求，实现信息资源共享，并根据实时数据调整部门所要供给的资源，避免重复供给导致的资源浪费，以此建立各部门间的协调机制。另外，大数据平台保证了老龄群体需求的真实性和时效性，养老服务供给主体可以根据大数据平台的实时数据实施或调整养老服务的供给，这正是打破“信息孤岛”的一剂良药。

（二）加强养老服务资金整合

养老服务的供给离不开街道各个职能部门的协调，更离不开社区的积极配合。无论是街道相关部门还是社区，都应对其责任范围内的养老服务需求有及时、全面的了解。从资金来看，镇江市相关政府部门以及社区应当建立多元的资金渠道，除了政府扶持以外，社会组织也应当出一份力，通过企业赞助以及争取项目资金等多种方式筹集养老资金，并投入于养老服务设备，保证智能化设备的引入，更好地为老年人提供便捷化服务。在这过程中，要注意克服老龄办在养老服务供给过程中“撒胡椒面”的现象，应当根据每个社区的不同需求以及社区支持力度来有效调配资源，“对症下药”。

（三）完善人力协调服务机制

除了养老服务资金的整合，人员整合也十分重要。镇江市老龄办要经常根据各社区养老服务活动开展情况，以举办养老服务活动的形式整合养老办人员和社区工作人员，完善人力协调服务机制，实现养老服务的有效供给。在人力资源方面，要整合各个社区所入驻的社会组织人员。由于每个社区养老服务中心的级别有差别，所拥有的养老服务资源并不对称，服务人员以及服务资源与社区实际情况不相匹配。因此，要对各个社区的养老服务需求进行有效分析与整合，按照数据分析的结果，在社区之间调动社会组织工作人员，以寻找服务缺口，缓解部分社区人力资源不足的现象，以提升养老服务效率^[5]。

（四）构建主体信任机制

为了有效构建主体信任机制，镇江市民政、老龄、卫生等各个部门应主动突破部门界限，适当运用智能设备采集老龄群体的数据，实现各部门有效数据的共享，要形成共同的行动指南，明确划分各部门的责任与义务，类型不同的部门职责按照部门属性划分，有利于最大限度发挥各部门特殊优势，形成资源互补，加强彼此信任。另外，街道各部门是养老资源的实际规划者，养老服务的有效供给不仅需要各部门的有效规划，还需要社区的实际行动。街道各部门与社区之间的链接点在于养老服务资源如何实现有效配置，因此，应当促使街道与社区关系透明化，社区能够如实反映养老服务需求，避免社区在政绩驱动下不实反映养老

服务需求,这样才能使得部门与社区之间的关系逐步向良性化方向发展,这种相互合作、协同共进的过程也能使两者之间互信水平得到进一步提升,推动各部门职能转型以及社区养老服务的长远发展。

养老服务一直是民生问题的重中之重。目前,镇江市养老服务中存在“碎片化”困境,各主体之间协调能力不足,缺乏深层次整合,导致养老服务供给的有效性不足。因此,政府、社会、居民都要充分参与并发挥相应的力量,共同克服“碎片化”难题,使各主体之间实现有机协调。加快实现养老服务资源全方位整合,构建各主体之间的信任机制,利用大数据、“互联网+”等新兴技术,守正创新,提高养老服务的效率,推动养老事业高质量发展。

参考文献:

[1]学习贯彻中共十九届六中全会精神[N].人民日报,2021-11-25.

[2]杜春林,臧璐衡.从“碎片化运作”到“整体性治理”:智慧养老服务供给的路径创新研究[J].学习与实践,2020(07):92-101.

[3]蒋俊杰.我国城市跨界社会问题的整体性治理模式探析——以上海市长宁区社会管理联动中心为例[J].中国行政管理,2015(03):61-65.

[4]吴猛,陈伟东.制度设置与运行状态的异化——对W市社区组织与政府部门权利关系的调查与分析[J].江汉论坛,2007(08):43-46.

[5]杜春林,臧璐衡.行政吸纳抑或资源俘获:智慧养老服务供给中政府与社会组织的互动关系研究——基于苏南Y街道智慧养老服务项目的案例分析[J].天津行政学院学报,2021,23(02):77-85.