

---

# 养老服务体系建设问题探讨

## ——以舟山市为例

黄月眉<sup>1</sup> 杨绍义<sup>21</sup>

(1. 浙江海洋大学, 浙江 舟山 316022;

2. 舟山市审计局, 浙江 舟山 316021)

**【摘要】:** 以舟山市为例, 运用调查法、文献研究法和定性分析法, 通过总结养老服务体系建设的成效, 分析存在的问题, 借鉴国外做法, 提出推进养老服务体系建设的建议, 应健全养老服务政策体系、加强养老服务队伍建设、合理布局养老服务设施。

**【关键词】:** 养老服务体系建设

**【中图分类号】** D669.6 **【文献标识码】** A

### 1 养老服务体系建设的必要性

习近平总书记指出, 满足数量庞大的老年群众多方面需求、妥善解决人口老龄化带来的社会问题, 事关国家发展全局, 事关百姓福祉, 需要我们下大气力来应对。

我国 2000 年已进入老龄化社会。2019 年末, 全国 65 岁及以上人口 17599 万人, 占总人口的比重为 12.57%, 老年抚养比为 17.8%。而根据联合国定义, 当一个国家或地区 65 岁及以上人口占总人口的比重超过 7%时, 通常认为这个国家或地区进入老龄化。因此, 我国已进入深度老龄化社会。我国老龄化体现出老年人口绝对数量大、高龄化趋势显著、“未富先老”、“空巢”老人迅速增加、赡养负担沉重、城乡养老二元结构明显现象。面临着老龄化危机的巨大挑战, 对养老服务体系建设的提出了更高的要求。

近年来, 我国构建“以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合”的养老服务体系取得了长足进步, 养老服务业已成为国民经济和社会发展的组成部分。但是, 与庞大的老龄人口及多层次的养老服务需求相比, 养老服务能力仍十分薄弱, 提升空间巨大, 养老服务体系建设的仍是今后一个时期的事关国家发展大局、事关亿万百姓福祉的一项重要任务。

### 2 舟山市养老服务体系建设的成效

近年来, 舟山市高度重视养老服务体系建设的, 初步建成了居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务

---

**作者简介:** 黄月眉 (1963-), 女, 浙江永康人, 副教授, 主要从事经济管理社会管理的教学研究工作; 杨绍义 (1964-), 男, 浙江诸暨人, 高级审计师、高级会计师, 主要从事审计监督工作。

体系，养老服务产业得到发展，老年人及其家庭的获得感和幸福感显著增强。

### 2.1 政策制度体系建设不断推进

2014年舟山市出台了《关于加快发展养老服务业的实施意见》和《关于发展民办养老服务业的若干意见》，优化政策环境，创新体制机制，加大对民营资本投资养老项目的扶持力度；各县（区）相继出台一批扶持养老服务业的政策制度，有力地促进了全市养老服务业的发展。

### 2.2 养老服务模式探索创新

根据偏远海岛和渔农村交通不便、资源共享性差、公共服务体系及基础设施水平参差不齐等实际，舟山市探索创新居家养老服务。以政府购买专业养老服务方式，推广“守护夕阳”偏远海岛养老服务项目，依托社会组织为偏远海岛留守老人提供基本养老服务。借助舟山群岛智慧养老服务中心实现“老年一键通”移动终端偏远海岛全覆盖，开展“互联网+助力海岛留守老人精神慰藉关爱行动”，联合公益创投项目，通过科技手段协调海岛居家养老服务资源配置，实现偏远海岛居家养老服务质量的再提升。

### 2.3 养老服务资金保障有力

不断加大养老资金投入力度，把养老服务体系建设和经费列入年度财政预算，每年安排不低于50%的福彩公益金用于养老服务体系建设和重点用于养老服务机构建设与设施设备建设、养老服务补贴、居家养老照料中心运营补助、敬老院消防改造等，有力保障了养老服务业发展。

## 3 舟山市养老服务体系存在的主要问题

在取得成效的同时，也面临一些问题，主要是：养老政策执行不够到位、养老服务管理不够规范、养老服务支撑体系不够健全。

### 3.1 部分养老政策执行不够到位

一是部分地区养老机构水电费优惠政策未落实到位。某区颐养院2018年取得养老机构设立许可证，因对养老机构扶持政策把握不到位，该颐养院电费缴纳未按居民生活类价格标准执行，未享受养老机构电费优惠政策。某县2家养老机构用水未按居民生活类价格执行。

二是部分地区新建住宅小区养老服务用房政策未执行到位。某区2015年至2019年6月，已办理建设用地规划许可证、建设工程规划许可证的7个新建住宅小区应配建未配建养老服务用房合计538.59m<sup>2</sup>。某功能区2014年7月至2019年6月，已建成投入使用的住宅小区共3个，配建养老服务用房共计711.96m<sup>2</sup>，未移交相关社区。

三是部分奖励补贴政策未执行。各地执行“从2014年起，进入舟山市养老服务机构，直接从事养老服务、康复护理等工作的高校和中职学校毕业生，就业满5年的市财政给予一次性本科30000元、专科（高职）20000元、中职15000元入职奖补”的政策不够到位，全市入职的高校和中职学校毕业生无一享受到入职奖补。某县各养老机构对持有《养老护理员职业资格证书》并从事养老护理岗位工作的人员，未按照初级、中级、高级、技师不同等级给予特殊岗位津贴。

### 3.2 养老服务管理不够规范

一是养老补贴补助发放管理存在漏洞。各县（区）都发现养老补贴补助发放管理方面的漏洞。如某区因动态管理滞后，对2015年1月至2019年1月期间死亡的9位养老服务补贴对象，未停发养老服务补贴，多发养老补贴计2.32万元。某县2014年7月至2019年6月，向15名领取养老金后收入水平不再符合三类养老服务补贴条件的老人发放养老服务补贴，向10名领取退休养老金的老人发放高龄老人长寿保健补助，向36名死亡老人发放养老服务补贴，向26名死亡老人发放高龄老人长寿保健补助。

二是部分街道购买居家养老服务不够规范。某区街道2016年至2019年6月，通过政府购买服务形式，委托三家社会化组织开展20个社区居家养老服务，但服务工单上未见服务人员、被服务对象签字，服务时长与质量无第三方监管，无回访记录。某功能区所属2个街道2019年享受养老服务补贴的49位老人中，38人由其亲属提供服务；3人由雇佣人员提供服务，服务补贴由服务人员领取，未见服务结算依据及街道、社区对服务提供情况的走访记录；8人由有关居家养老机构派出服务人员提供服务，未见街道、社区对服务情况的走访记录。

三是部分地区养老机构床位空置率较高。某功能区颐养院拥有房间66间，床位132张，仅有入住老人6人，床位空置率为95%。某功能区敬老院拥有房间12间，床位24张，现有入住老人6人，床位空置率为75%。据分析，该地随着原有入住老人的老去，其养老机构床位空置率会越来越高。床位空置率较高的现象在其他地区部分乡镇、街道养老机构中也有存在。

### 3.3 养老服务支撑体系不够健全

一是养老从业人员队伍质量堪忧。据分析，全市养老从业队伍存在文化程度低（初中及以下文化程度人员约占总人数的88%，高中及以上学历人员占12%），年龄老化（年龄大于50岁人员占总人数的65%，30至50岁的占总人数的33%，小于30岁人员占总人数2%），流动性较大等问题。

二是医养结合发展存在制约。抽查部分地区“医养结合”养老机构发现，一方面养老机构生活护理和医疗机构护理服务边界不清而不符合医保定点协议，如某老年公寓内设医院，2018年曾因此而受到医保机构处理；另一方面养老机构内设医疗机构由于自身条件及医保要求限制等原因，较难被纳入医保定点住院单位，如某颐养院内设医院，虽斥资购置设备、引进医生，但仍不具备医保定点住院单位资格。这种两难困境严重制约了医养结合工作的发展。

三是失智失能评估缺乏独立性。全市失智失能评估均未采用第三方评估。经抽查某老年公寓及2家颐养院，对入住老人失智失能评估均由养老机构或其内设医院自行评估，缺乏独立性。

## 4 部分国家养老模式及经验借鉴

### 4.1 日本模式

日本是深度老龄化国家，2014年底，65岁以上的老年人口占总人口的比重达到25.79%。20世纪八十年代开始，日本先后颁布了《老年保健法》、《社会福利士及护理福利士法》、《老人保健福利推进10年战略计划》和《介护保险法》等法律，社会资本开始进入养老产业，政府力量开始逐步退出，养老服务从业人员大量培养，以上门养老服务为主的社会化的养老产业迅速发展。

### 4.2 美国模式

20世纪40年代，美国步入老龄化社会，到目前65岁以上老年人口占总人口的比重为14.39%。20世纪60年代开始，美国逐步尝试开发养老地产、推出养老金市场化运营的401k计划、发展抵押贷款违约保险、发展REITs，带动了大量的社会资本进

---

入养老地产领域。目前美国主要是居家养老和社区养老两大类，约有 70%的老人选择居家养老。

#### 4.3 经验借鉴

总结日美养老模式，有三点可资借鉴：一是应优先发展居家养老，并尽快发展与之配套的社会化服务。二是按照“政府兜底保基本、社会优质走高端”的原则，适度发展全托式养老院，以解决家庭和社会的后顾之忧。三是养老既是社会问题，也蕴含着巨大商机，应当抢抓商机、积极发展养老服务业。

### 5 推进养老服务体系建设的建议

按照党的十九届四中全会《决定》关于“加快建设居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系”的要求，当前，养老体系建设应做好以下几方面工作。

#### 5.1 进一步健全养老服务政策体系

应从优化养老服务发展环境、解决老年人实际需求出发，在政策扶持、管理规范、监督管理、考核激励、服务提升等方面，进一步健全养老服务政策体系，重点补上养老机构医保审批、人才保障等方面制约民营养老机构发展的短板。建立完善相关机制，在医养结合、支持专业社会组织参与养老服务、养老服务人才队伍建设等方面，进一步形成跨部门协作的工作合力。确保养老设施和住宅小区“四个同步”能真正落地，逐步提升社会福利体系建设的实效性。同时，要因地制宜统筹考虑区域规划，通过资金置换或联合建设方式，化零为整，解决小区养老服务设施碎片化。

#### 5.2 进一步加强养老服务队伍建设

建立综合性、系统性的养老队伍培养发展路径，完善吸引和稳定专业人才队伍的保障措施，切实解决养老服务专业人才不足，供需矛盾突出，人才队伍不稳定，素质和能力不高的问题。切实落实养老护理人员特殊岗位津贴制度、完善养老护理员入职奖补制度，保障实行家庭服务业政策。

#### 5.3 统筹安排合理布局养老服务设施

乡镇敬老院规划布局应进行调整，合理整合现有敬老院资源。可以县（区、功能区）域为范围，跨乡镇集中布局特困老人集中供养机构，将其他养老机构进行适当改造用于解决渔农村老人机构养老需求，以解决床位空置和老年人实际需求问题，缓解城市养老床位不足问题。

#### 参考文献:

[1]商楠. 统筹发展养老事业与养老产业[EB/OL]. [http://www.cssn.cn/shx/shx\\_shxtt/201702/t20170222\\_3425529.shtml](http://www.cssn.cn/shx/shx_shxtt/201702/t20170222_3425529.shtml), 2017-02-22.

[2]朱跃. 对构建中国特色社会主义养老服务体系的思考与建议[EB/OL]. <http://www.chinado.cn/?p=6372>, 2018-07-11.

[3]王占鳌. 中国人口年龄结构变化与养老问题研究[J]. 农村经济与科技, 2018(19):239-240.