

加快补齐厦门居家养老服务 “医、养、助”结合短板的研究

刘明辉¹ 白锦焜² 林刚³ 黄力生⁴ 杜炬¹

前言

多年来,在厦门市委、市政府的正确领导和市老龄工作委员会成员单位的共同努力下,厦门市居家养老服务有了长足的发展。但从发展现状或与东部省市进行横向比对照,厦门市居家养老服务“医、养、助”结合仍存在明显短板,主要表现在居家社区养老服务能力薄弱、机构养老发展缓慢、医养结合不够紧密等方面,这无疑将影响厦门市养老服务业持续、健康发展。可见,就当前全市形势,单靠政府解决数量众多的老龄人口所需的各类服务是不可行的。在面对着不断增多的老龄人口,政府并不具备也不可能具备足够的管理能力来解决所有问题。

发展养老服务业是积极应对人口老龄化的重要内容。党的十九大明确提出,要积极应对人口老龄化,不断满足老年人持续增长的养老服务需求,既是应对快速老龄化、老龄高龄化、家庭空巢化带来的挑战,又是全面建成小康社会的一项紧迫任务,以及稳增长、调结构、促改革、惠民生,促进经济社会协调发展的现实需要。为此,课题组成员采用走访调查法、专家咨询法、实地调查法、逻辑分析法以及趋势研究法等综合研究方法,于2018年5月至2019年5月多次到厦门市民政局、老龄办、统计局、卫计委、财政局等相关职能部门调研,实

地访谈了厦门市老来福老人公寓、厦门市齐安泰乐养老院、厦门市集美区杏林社会福利院等相关居家养老机构及负责同志,进而全面分析厦门市居家养老服务发展状况及存在问题,并提出当前厦门加快补齐居家养老服务“医、养、助”结合短板的对策,为厦门市相关主管部门决策提供参考依据。

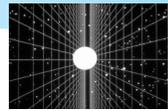
发展状况

1.厦门市人口老龄化

数据显示,截至2018年6月,全市共有60周岁以上老年人33.98万,老龄化水平14.35%,其中80周岁以上的老年人口有4.68万人,占老年人口的13.78%。“十二五”期间,全市人口平均期望寿命从78.91岁提高到80.17岁,其中男性77.54岁,女性83.20岁^[1],达到世界发达国家和地区76岁的平均期望寿命水平,超过73.7岁的全国人口平均期望寿命水平。这表明,厦门市已步入老龄化社会,人口老龄化程度严重。^[2]随着老年社会的到来,加快推进厦门养老服务业发展,就显得刻不容缓。

2.居家养老服务实现全覆盖

近年来,在民政部和全国老龄委的积极推动下,厦门出台了《厦门市人民政府办公厅关于进一步做好社区居家养老服务工作的通知》(厦府办〔2016〕174)号,加快推进社区居家养老信息化服务



落地,厦门养老服务业有了较大发展。截至2018年8月,全市共有养老机构35家(民间资本举办的33家、占94.3%)、社区老年人日间照料中心16个、农村幸福院102个、居家养老服务站376个、农村老年活动中心(室)61个,养老床位11753张(其中养老机构床位9504张、农村幸福院1114张、社区老年人日间照料中心480张、居家养老服务站655张),每千名老年人拥有养老床位34.8张(国家2020年千名老年人养老床位标准为35-40张),达到30%的国家标准,实现了城区居家养老服务的全覆盖,农村居家养老服务的基本覆盖。^[3]

3.农村养老服务水平在提升

农村养老服务设施纳入农村公共服务设施统一规划、优先建设,依托行政村、较大自然村,利用农家大院、闲置校舍等,以农村幸福院建设项目为重点,全面推进农村幸福院、托老所、老年灶、老年人活动中心等互助养老服务设施建设,2014年已建成农村幸福院13个,2015年已建成农村幸福院30个,2016年已建成农村幸福院29个,2017年建设农村幸福院21个,^[2]到2020年,全面建成151个农村幸福院(含老年活动中心),并覆盖全市农村居家养老服务工作网络,^[3]加强街镇敬老院管理,提高农村养老服务水平。

4.医养护结合稳推进

一是厦门逐步将符合条件的医养结合机构纳入医保服务范围。截至2017年7月31日,全市21家养老机构纳入医保定点,支付范围涵盖入住床位费及看病就医费用,占比71.4%;护理型床位1.03万张,占养老服务机构总床位89.6%,超出国家2020年不低于30%的标准;10家与社区卫生服务中心、乡镇卫生院签约提供医疗服务,医养结合占比100%。这其中,厦门莲花爱心护理院、厦门市新阳养老院、爱欣老年公寓护理院3家养老机构在院内开设护理院;二是对无条件内设医疗机构的养老服务机构,与二级以上医疗机构或社区卫生服务中心签订定向合作协议开展对口支援医疗服务,提供门诊及会诊、住院转诊支持,简化义诊备案手续,采取多种形式,有序做好每年一次

的65岁以上老年人免费健康体检工作。

5.智慧养老服务稳步推进

积极协调线上12349养老信息平台 and 线下居家社区养老服务专业化运营(2000余家加盟),打造15分钟养老服务圈,实现养老服务专用号“一号通”、穿戴报警设备紧急救援“一键通”、市民养老卡消费“一卡通”。为厦门市老年人打造了一个信息化养老平台,为老年人提供更加便捷、优质、高效的养老服务。平台开通几年来,累计呼入电话6万人次,呼出电话14.4万人次,服务老人近10万人次。实现了老人、子女、中心多向互动、有机融合、高效衔接,促进养老服务事业创新发展。^[4]2017年为全市9800多名政府特定养老对象支付居家养老信息服务费总计324万元。^[5]

6.采取政府购买方式,推行助老员制度

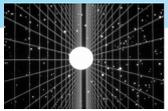
在全市376个社区居家养老服务站推行助老员制度,采取政府购买服务的方式,为每个社区购买1-2个助老服务专业岗位。按社区每400名老年人配备1名养老专业服务人员,^[6]为社区老年人特别是行动困难老年人提供个性化、专业化服务。截至2018年7月底,全市共计468名助老员入驻309个社区开展助老服务,年投入资金3625万元。助老员落地社区实现了岛内全覆盖,全市社区覆盖率达83.7%。^[3]

存在的问题

近年来,虽然厦门市各类养老机构有一定程度的发展,居家养老服务取得了长足进步,老年人权益保障水平有了较大提高,但我们也清醒地看到,面对人口老龄化迅猛发展的严峻态势和受经济条件等多种因素的影响,全市居家养老服务仍然任重道远,与发展较好的省市相比,在许多方面还有不小的差距。

1.居家养老服务硬件设施不够完善

90%以上老年人选择居家养老,但是这个领域的服务相比机构养老发展得更慢。各区居家养老服务基础设施建设不平衡,新城区除海沧的居家养老服务站老年活动场所设施较好外,岛外其他三个区均不同程度存在社区老年活动设施欠缺或



改造未完成等现象。加之各区对社区居家养老服务站后续运作经费的投入不平衡,许多社区存在经费困难^[5]。

此外,居家养老服务业还存在的短板有:一是申办难。居家养老机构面临城乡规划建设、国土资源、环保,特别是消防等部门的前置审批,有的是互相设置前提条件和门槛。民政部门批了以后不管用,最痛苦的是互相设置前置审批。二是不同性质不同所有制的不公平竞争。政府的大部分优惠政策都面对的是非营利机构,所以现在无论是办机构也好,办服务业也好,大部分申办的是民办非盈利机构,但是民办非盈利机构是无法抵押贷款、分红、连锁经营的。三是投资回收期较长、见效较慢。这几大困难也制约了居家养老服务业的发展。

2. 农村养老亟需加强

随着农村城市化进程的推进,农村“五保”老人逐步转变为城市“三无”老人。加之农村人口老龄化加剧和农民就业方式的改变,留守或“空巢”老人增多,收入偏低以及养老机构基础设施薄弱;农村养老服务机构发展明显滞后于城市发展的需求。加之农村养老机构点多分散、农村养老机构基础设施条件较差,供养标准也较差;资源利用率不高,医护人员数量有限,医疗条件差,不利于管理和集中供养;个性化服务项目少,提供服务内容单一;缺乏政策扶持,经营状况不容乐观。^[6]

3. “互联网+居家养老”急需政府政策支持

通过智慧养老这一社会化互助的模式服务于居家养老服务,主要面临着用工成本高、附加增值项目少、利润率低等困难,加之智慧养老服务信息化、市场化程度不高,服务供求间对接不及时,服务项目少、质量不高,难以满足各层次老年人多样化、个性化的居家养老服务需求,体现了较强的社会公益性,需要政府政策支持。

4. 民办居家养老服务机构护理人员匮乏

由于居家养老服务行业的社会认同度低、工作强度大等原因,年轻人投身养老行业积极性不高,居家养老机构普遍存在招工难、留人难问题,专业人才缺乏,居家养老服务队伍不稳定,年龄普遍偏大而且学历、专业技能较低,工作十分辛苦,

工资待遇、社会地位和职业认同感较低。严重影响居家养老服务业的服务质量,制约居家养老服务业的发展。

加快补齐厦门居家养老服务“医、养、助”结合短板的对策

1. 居家养老服务既要“放开市场”又要“提高质量”

一是“放开市场”,首先要进一步放宽准入条件,对设立营利性居家养老机构,按照“先照后证”的简化程序执行,在工商行政管理部门办理登记后,向民政部门办理设立许可。对非营利性居家养老机构允许设立多个不具备法人资格的服务网点。非本市投资者举办的居家养老项目与本市投资者享受同等待遇。其次要放宽外资准入。原来放宽外资的准入主要是对营利性机构,今后非营利外资进来以后,可以跟国内的非营利居家养老服务机构享受同等的优惠待遇。最后要精简行政审批的环节。全面清理、取消申办养老机构的不合理前置审批事项,优化审批程序。就是要优化市场环境,增加非公办居家养老机构床位,把政府运营的养老机构床位数的比例降为50%以下,^[6]解决居家养老服务提供不足的问题。

二是“提高质量”,一方面,针对社区居家养老的短板,要推进居家养老社区的全覆盖。针对农村养老服务的短板,将依托农村社区居家养老服务设施,拓展养老服务功能。开展“农村幸福院”试点;同时要收养农村的失能失智和留守、困境、孤寡、独居老人。要提升老年人生活便捷化水平,加快无障碍和适老化改革。另一方面,推动“互联网+”,医养结合,促进老年用品的升级,发展适老金融服务等。建议市财政应从养老经费中划拨专项费用,扶持“互联网+居家养老”新型养老业态的发展。

2. 推进机构医养融合发展

据统计,医疗是老人消费的第一需求,占比63.1%,市场潜力巨大。厦门要根据《厦门市鼓励社会资本举办高水平医疗机构指导意见的通知》(厦府办[2017]104号)等文件,持续推进医疗机构和养老机构合作共建。鼓励民办医疗机构进入居家



养老服务业,推行“医养结合”的形式,完善老年人医疗体系。鼓励社会资本举办老年康复、护理院(站)、临终关怀等医疗服务机构,为长期卧床、晚期姑息治疗、患慢性病、生活不能自理以及其他需要长期护理服务的老年人提供医疗护理、康复促进、临终关怀等服务^[5]。加大与卫计委沟通协调力度,指导规模200张床位以上的养老机构设置一级以上医疗机构,实现100%以上养老机构能够以不同形式为入住老年人提供医疗卫生服务;护理型床位数占养老床位总数比例达30%(2020年国家标准为30%)。^[6]同时,将医养结合机构纳入医保服务范围,降低老年人医疗成本,吸引更多民办医疗机构加入。

3. 继续完善居家养老服务制度保障

一是积极支持运营主体多元化(以公建民营、民办公助等多种方式)兴办居家养老服务业。公办养老机构可采用服务外包、委托管理、合作经营等方式吸引社会参与。鼓励社会资本以独资、合资、合作、联营、参股(土地参股)等方式参与养老服务业。支持运营成功的海内外专业养老机构,参与整合经营困难的小型民办养老院、护理院,组成养老服务连锁机构,进行规范化和规模化经营。着力推进乡镇敬老院社会化改革,探索多元化、连锁化运营模式,完善落实公建民营扶持政策,将床位使用率提高到50%以上。^[6]

二是培育慈善助老组织和项目,调动慈善公益组织参与养老服务事业的积极性,将促进养老事业发展的政府职能部分地转移给慈善公益组织。鼓励慈善家冠名捐建老人公寓、老人养护院、农村敬老院等各类养老机构。适时开展居家养老

服务设施评选表彰工作。积极策划和筹备,组织表彰慈善公益活动,对于涌现出的先进慈善项目、人物和组织进行评选表彰。同时,谋划开展全市慈善公益助老项目大赛。

三是推进新建住宅小区配建居家养老服务设施。按“同步规划、同步建设、同步验收、同步交付”要求,全面落实新建住宅小区居家养老服务设施配建,实现城市社区每万人拥有居家养老服务设施标准达到200平方米以上。^[6]

4. 建立失能、失智、高龄、空巢老年人居家照顾的养老保障机制

根据预测,到2020年,我国的失能老人将达到4200万,80岁以上高龄老人将达到2900万,而空巢和独居老人将达到1.18亿。这部分老年群体是社会重点关注对象,同时也是解决养老问题的关键所在。空巢和独居老人偏向于生活上的照料以及情感的陪伴,高龄老人在此基础上更偏向于医疗护理和临终关怀,而失能老人

需要重点解决的是专业的医疗和护理问题。

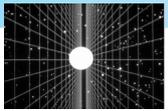
厦门也应当探索如何给予失能、失智、高龄、空巢老年人更多实质性的支持,包括医疗、护理的支持,经济支持,还有社交的支持,用社会救助、社会福利、社会保险以及老人居住的老旧小区适老化改造(小区路面平整、楼梯坡度改造、安装楼道扶手、地面防滑处理、房间安装扶手、抓杆,坐便器、床边加装扶手等)等方式为失能失智老人建立起一个保障机制,让众多有失能、失智、高龄、空巢老人的家庭看到新的希望。

5. 加强居家养老服务站建设

一是实施的社区老年人日间照料“五助”服务



图片来源于网络



规范。强化各级民政及为老服务部门的职能,协调指导辖区居家养老服务中心(站)、农村幸福院和社区日间照料中心的运行管理,加强对社区居家养老服务社会化途径的探索,不断创新服务模式、内容,建立高效的运行管理机制。努力完善社区养老服务体系,开展以“五助”(助餐、助洁、助浴、助行、助医)为主要内容的社区日间照料最常见的五助养老服务,弥补居家养老服务的单一和不足。在全市居家养老机构开展“五助”服务的规范要求,并结合本地实际制定《厦门市日间照料中心建设运营评估标准》《厦门市居家养老信息呼叫中心评估标准》《厦门市居家养老服务设施标识标志标准》等服务条例,使厦门市居家养老服务政策制度体系做到“点上”不断充实、“线上”逐渐完善、“面上”逐步规范。继续推进“互联网+养老”模式,采取政府购买服务,推行社区助老员制度,努力打造社区15分钟为老服务圈,实现“一卡通”、“一号通”,为老人提供吃、住、医、行、乐等全方位的养老服务。

二是继续做好整合村(居)养老服务资源,妥善解决经费投入不足,城乡间、社区间发展不平衡、服务内容较单一的问题,将年度居家养老服务中心(站)、农村幸福院和社区日间照料中心建设和运营情况等重要指标纳入政府目标管理和绩效考核,纳入政府年度重点工作和为民办实事项目,强化督查,加大推进力度。继续完善为老服务志愿队伍建设,推进为老志愿服务的制度化、常态化。力争2020年全面建成38个社区老年人日间照料中心、151个农村幸福院。

6. 加快居家养老服务的智能化、信息化建设

一是加快推动社区居家养老信息服务工作,按照“统筹安排,科学规划、分步实施”的原则,争取思明区和湖里区要全域实施,岛外每个区各安排4个社区进行推广,采取政府购买服务的方式与12349养老信息化平台有效对接,逐步与120急救中心、110救援中心建立联动机制,完善老年人安全保障、生活保障、医疗保健、文化娱乐、心理关怀等方面服务;鼓励有资质的社工组织参与社区居家养老服务工作。力争2020年全市社区居家

养老信息服务工作全部落地,逐步实现全市社区居家养老信息化服务全覆盖。^[4]

二是建议厦门市财政应从养老经费中划拨专项费用,扶持“智慧养老”新型养老业态的发展。通过各种渠道,加大“智慧养老”服务理念的宣传,同时选择各方面条件相对成熟的社区开展“智慧养老”工作。可资助、鼓励物业公司与店家、家政服务公司、社区医院等合作开展相关增值服务,将业务融入到“智慧养老”产业链中。

7. 开展居家养老服务补短板综合考评和星级评定

建立居家养老服务补短板综合考评体系,简化、量化居家养老服务发展的若干指标。按照计划时间,由厦门市民政局、老龄办、卫计委、财政局等相关职能部门组织考核组赴各社区,就2018年补短板目标任务完成情况开展综合考评。大力推进已办居家养老机构“三个一批”工作,扎实开展居家养老服务质量专项行动、居家养老机构消防安全标准化达标创建活动。

通过开展补短板综合考评和居家养老服务设施星级评定,通报各社区排名,结果送市领导、市老龄委成员单位以及当地党政主要领导。对落实居家养老服务业支持政策积极主动、居家养老服务体系建设和成效明显的区,在安排补助及有关项目建设资金、遴选相关试点项目方面给予倾斜支持。以此作为提高居家养老服务水平的重要抓手,督促指导各地全面启动已建的居家养老服务照料中心和农村幸福院星级评定,进一步推进居家养老服务设施标准化建设、规范化管理、精细化服务。

8. 培育居家养老康复产业

居家养老服务和康复服务是老年人的主要服务需求。目前,国家正在积极引导和支持社会资本进入居家养老服务和老年康复服务业的发展。国务院办公厅《关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见》(国办发〔2016〕91号)的文件精神,明确指出要加快全面放开养老服务市场、提升养老服务质量的进程、大力引入社会资本发展居家养老服务业和康复服务业;强调政府要



在切实保障满足人民群众基本医疗卫生服务需求的同时,加大改革力度,充分调动社会力量,加快发展内容丰富、层次多样的健康服务业。为此,我们要发挥厦门市医疗和健康养老产业招商推进小组的作用,增强招商引资工作的成效,推进规划的居家养老项目加快落地。鼓励社会资本投资建设具有康复功能的综合性居家养老社区,提供中高端康复养老服务产品。支持居家养老机构内设康复机构或与康复机构合作建立康养综合体。通过政府购买服务等方式在老年人日间照料中心、托老所、老年人活动中心等社区居家养老服务设施中配备康复辅助器具设备。

9.加强“居家养老服务队伍建设工程”建设

尽快制定符合厦门市实际的居家养老服务人才队伍建设行动计划,加快提升居家养老服务人才能力与素质。一是研究制定居家养老行业服务标准。政府应当有意识地引导居家养老服务人员的培养、培训事业,解决居家养老服务专业人才不足的问题。通过行业规范和管理等办法,不断提高和改善居家养老护理从业人员的工资福利待遇。^[5]二是建立居家养老护理人员委培制度。要鼓励大专院校(厦门医学院、厦门华夏学院、厦门安防科技职业学院、厦门东海职业技术学院等高校)设置和培养老年社会工作和老年护理专业人才,与厦门居家养老服务机构签订协议,将其作为养老医护专业学生培训实习基地,定向培养输送人才。建立“养老专业人才委培”机制,通过养老机构资助及学校减免学费的方法,以在校学习和在岗实习相结合的方式,让合格学生完成学业后可获得养老管理、护理专业大专以上学历,并回到推荐培养人员的相关养老机构工作五年。^[7]特别要促进民办养老机构的护理人员素质和护理技能的进一步提高。

10.降低居家养老服务机构运营成本

一是税收优惠。对各类居家养老服务机构提供的育养服务免征营业税,提供的居家养老服务适当减免行政事业性收费;对非营利性居家养老服务机构自用房产、土地免征房产税、城镇土地使用税;对非营利性居家养老服务机构取得的收入

按规定免征企业所得税。对企事业单位、社会团体和个人向非营利性居家养老服务机构的捐赠,符合相关规定的,准予在计算捐赠方应纳税所得额时按税法规定比例扣除。享受国家、省和市扶持发展服务业的其他相关税费优惠政策。利用境内外资本举办居家养老服务机构的,享有上述同等的税费优惠政策。二是收费优惠。除法律法规明确的收费项目外,不得对民办养老机构另行收费,凡收费标准设置上、下限的,尽量按下限收取。非营利性民办养老机构经审批登记后,享受减免防空地下室异地建设费;安装水、电、气管线、管道工程的,适当优惠初装费、配套费等相关费用。用水、用电、用气(燃料)等价格,与居民用户同价;优惠或减免初次安装收取的固定电话、有线(数字)电视费用,优惠收取通信费;减免排污费、垃圾处理费等费用。

(作者单位:1集美大学 2厦门市民政局
3厦门市卫生健康委员会 4厦门大学)

注:基金项目:2019年度厦门市社科联重点项目《大健康理念下厦门居家养老服务“医、养、助”深度结合研究》(项目编号:厦社科联[2019]15号;项目负责人:刘明辉)

参考文献

- [1] 蔡樱柳.厦门已步入老龄化社会 现有 35 家养老服务机构 11463 张床位.海西晨报 2018- 08- 02
- [2] 厦门市民政局.厦门市民政局关于推动养老服务业加快发展的汇报材料.2017- 08- 01
- [3] 厦门市人民政府办公厅.厦门市老龄事业发展“十三五”规划(2016- 2020)厦府[2016]115号 2016- 04- 15
- [4] 刘明辉,李玉辉,林刚.完善厦门居家养老、医养结合、智慧养老服务体系——“十三五”期间养老需求[J].厦门科技,2017,(1):1- 5
- [5] 厦门市民政局.厦门市促进民间资本投资推动养老产业发展情况汇报 2018- 09- 01
- [6] 刘明辉,林刚.厦门市社会化养老机构建设存在的问题及对策[J].厦门广播电视大学学报 2014 (9) 26- 29
- [7] 厦门市民政局.关于推进我市居家养老医养护一体化协商座谈会汇报材料 2016- 08- 05