

惠州市养老服务体系建设的现状与对策研究

林承粮

(惠州城市职业学院, 广东 惠州 516000)

摘要: 惠州市目前已经步入了老龄化社会, 正经历着老龄化带来的各方面的影响, 养老服务体系建设的促进养老服务有序、深入发展, 是维护社会稳定的重要举措。笔者从政策支持、养老机构发展、养老服务内容等方面分析了惠州市养老服务发展现状, 总结出惠州市目前养老服务发展过程中存在养老服务供需不平衡、服务质量参差不齐、服务人才短缺、服务资金筹集困难等问题, 并提出相应的对策, 以促进惠州市养老服务的健康发展。

关键词: 养老服务; 体系建设; 现状与对策

截至 2023 年末, 惠州市 60 岁及以上户籍老年人口约 59.4 万人, 占全市户籍总人口的 14%, 65 岁以上户籍人口为 42.1 万人, 占全市户籍人口 9.6%, 这表明惠州已经步入老龄化社会, 且老年人口数量呈持续上升态势。在此背景下, 养老服务体系建设的必要性和紧迫性日益凸显。一方面, 老年人对生活照料、医疗保健、精神慰藉等方面有着多样化的需求, 传统的家庭养老功能在现代社会的诸多压力下逐渐减弱。另一方面, 人口老龄化加剧也对社会的和谐稳定与可持续发展提出了挑战, 完善的养老服务体系关乎着众多老年群体的生活质量, 是保障他们能够安享晚年的关键所在。

一、惠州市养老服务发展现状

(一) 养老服务政策支持显著

惠州市近年来出台了一系列养老服务相关政策文件, 为养老体系建设提供了有力的政策支持。《惠州市老龄事业发展“十四五”规划》围绕老龄事业发展的多个维度, 明确了目标与任务, 还有关于支持养老机构建设与运营的相关政策, 推动居家和社区养老服务发展的专项文件等, 从资金投入、人才培养、设施建设等多角度完善养老服务体系。

1. 资金投入方面, 政策的支持力度逐年加大。除在一般公共预算中安排专项资金支持老年人事业发展外, 惠州市从 2016 年起每年在福利彩票公益金中按不低于 50% 的比例提取资金用于养老体系建设, 2020 年进一步将比例提高至 55%, 为养老服务设施的建设、服务的开展等提供了坚实的资金后盾。

2. 在人才培养上, 积极推动高、中职院校设置养老专业。全市 4 所高职院校、9 所中职学校开设健康与养老相关专业, 为养老服务领域不断输送专业人才。并且组织开展养老护理员职业技能培训和专项能力培训, 提升现有从业人员的专业素养和服务水平, 从而保障养老服务的质量, 满足老年人多样化的服务需求。

3. 设施建设方面, 政策引导作用明显。各县(区)均建有 1 家 300 张以上床位、基础条件好、环境优美的区域性养老机构(长者安养中心), 并建设具备全托、日托、上门服务、协调

指导等功能的镇(街)综合养老服务中心 53 家, 以及具备休闲娱乐、学习教育、保健康复等功能的村(社区)居家养老服务设施 351 个, 建成长者饭堂(助餐点) 115 个, 构建起了较为完善的养老服务设施网络。

(二) 养老机构类型多样

惠州市各类养老机构数量逐步增多, 截至 2024 年 10 月, 全市在运营养老机构共有 32 家, 涵盖了公办及民办养老机构等不同性质的服务主体。既有传统的养老院, 为老年人提供集中居住和生活照料服务; 有居家养老服务中心, 为长者提供基本生活服务及个性化的服务; 也有老年公寓, 环境相对更加舒适、居住形式更为灵活, 适合不同自理程度的老人选择; 还有医养结合型的养

老护理院, 注重为失能、半失能等需要医疗护理的老人提供专业服务。

(三) 服务内容多元, 服务质量显著

惠州市的养老服务呈现出多元化、全方位的特点, 涵盖多个关键领域。生活照料方面, 为老年人提供助餐、助浴、助洁、助行、助医、助急等“六助”上门服务, 开展居家适老化改造, 为家庭照护者提供照护技能培训、“喘息服务”等支持。医疗护理服务方面, 养老机构积极与周边医疗机构建立合作关系, 为老年人提供基础的健康检查、康复指导, 以及家庭医生上门服务, 及时关注老年人的健康状况。文化娱乐方面, 社区会组织诸如棋牌比赛、歌舞活动、书法绘画课程等适合老年人参与的活动, 让老年人增添生活乐趣, 避免产生孤独感。

二、惠州市养老服务发展存在的问题

(一) 养老服务供需不平衡

1. 养老机构床位供需矛盾。从机构养老来看, 存在刚需床位不足的情况, 据相关统计数据, 惠州按需求机构养老刚需床位应达 1.5 万张, 但目前仅有 8000 多张床位, 难以满足日益增长的老年人入住需求。

2. 社区养老服务覆盖范围有限。社区养老服务从整体的覆盖率来看, 全市城市社区和农村社区的养老服务设施覆盖率与国家要求和省要求的目标仍有差距, 城市社区养老服务设施覆盖率仅 23.7%, 农村社区仅 16.9%。一些老旧社区很难找到合适地开展老人日间照料服务, 且存在重设施建设、轻运营服务, 重文化康乐、轻日常照料的情况, 无法真正满足老年人个性化的养老服务需求。

(二) 养老服务质量参差不齐

1. 公办养老机构优势明显, 但覆盖面有限。公办养老机构依托公办背景, 有着诸多优势, 社会认可度较高。如惠州市社会福利院, 有着稳定的财政支持, 院区环境、设施以及医养结合模式等都较为完善, 能够为各类老年人提供全方位服务。然而其服务对象主要侧重于保障特困老人和低保贫困老人等特殊群体, 覆盖面有限, 很多普通老年人被拒之门外, 出现公办养老院“一床难求”的现象。

2. 民办养老机构运营面临诸多困境。惠州的一些民办养老机构因资金问题, 在场地建设、设施配备等方面受限, 有的是利用村民自建房改造, 空间逼仄, 硬件条件较差; 未配备专业医生、护士等专业医疗资源, 影响服务专业性和对老年人的吸引力, 使得民办养老院出现“吃不饱”的情况, 床位闲置与需求得不到满足的矛盾并存。

3. 社区居家养老服务标准化程度较低, 服务流程不规范, 服务质量不稳定。居家养老的服务内容涵盖生活照料、医疗护理、文化娱乐等多个领域, 服务内容丰富多样, 但部分服务人员专业素养参差不齐, 提供的服务时达不到标准化要求。而且不同区域

的服务设施和服务水平也存在一定差异,一些偏远社区的服务内容相对不够丰富,无法充分满足老年人多样化的需求。

(三) 养老服务专业人才短缺

1. 养老服务行业人才流失现象较为严重。一方面,部分养老服务工作强度大,薪资待遇及社会认可度不高,使得许多专业人才难以长期坚守岗位。如护理人员不仅要承担照顾失能、失智老人的繁重任务,还常面临工作时间长、休息时间少等情况。即便是公办养老机构,尽管在薪资和福利方面有一定优势,但仍存在一定的人才流失情况,难以满足日益增长的服务需求。

2. 养老服务人员的专业培训不足。现有的培训内容和方式往往不能很好地满足实际工作需求,在培训内容上,侧重于理论知识的传授,而对实践操作技能以及如何应对老年人多样化需求和特殊情况等方面的培训不够深入。培训方式较为单一,缺乏互动性和实操演练环节。

3. 高校养老专业学生行业认可度较低,从业率低。养老行业虽然人才需求量大,但社会认可度较低,薪酬普遍不高。以惠州城市职业学院为例,养老专业学生多为专业调剂录取,对行业缺乏认同感,且对基础养老服务工作较为排斥,毕业后养老服务从业率普遍较低。

(四) 养老服务资金筹集困难

1. 政府财政投入仍然不足。惠州市机构养老刚需床位仍有7000张左右的缺口,需要大量资金用于新建、扩建养老机构以及完善相关设施。同时,社区居家养老服务设施的建设、运营和维护,部分老旧社区进行适老化改造、建设长者饭堂(助餐点)以及配备专业服务人员等都离不开资金投入,但财政资金相对有限,无法完全满足老年人居家养老服务的需求。

2. 社会资本参与度不足。民办养老机构面临着诸多阻碍,导致其融资困难,社会力量参与度不高。一方面,民办养老机构筹建资金多为借贷而来,回收周期长,运营成本居高不下,还面临着市场竞争激烈、政策扶持力度不足等问题。另一方面,目前养老服务业金融市场不够发达,且养老服务具有公益属性,金融机构对其支持力度有限,且鼓励社会力量参与养老服务发展的政策措施有待完善,导致社会资本参与养老服务缺乏良好的政策环境和市场环境。

三、惠州市养老服务发展问题对策

(一) 促进养老服务供需平衡

1. 增加养老机构床位供给。首先,加大对民办养老机构的政策支持,增加民办养老机构数量及规模,增加床位供给。其次,推进公办养老机构改革,打破传统体制机制的束缚,合理调整公办养老机构的服务对象范围,在保障特困老人、低保贫困老人等特殊群体的基础上,适当向有需求的普通老年人开放部分床位。

2. 扩大社区养老服务覆盖范围。首先,依据社区老年人口数量、分布等实际情况,合理规划布局养老服务设施,进一步增加诸如小型社区养老驿站、日间照料中心等设施的建设数量,加强对老旧社区、偏远农村社区的设施建设支持,确保更多老年人能够在步行距离内享受到相应的养老服务。其次,持续拓展和深化服务内容,涵盖长者基本及个性化服务;构建更加完善的社区居家养老服务网络,加强不同层级、不同类型服务设施之间的协同合作,形成资源共享、优势互补的服务格局。

(二) 完善养老服务质量评估标准,建立健全服务质量监管机制

1. 制定全面且细致的养老服务质量评估标准。涵盖养老机构的设施设备、服务流程、人员资质、安全管理等多个维度,以及社区居家养老服务的响应时间、服务效果、满意度等方面。例如,

对于养老机构的房间设施,明确规定床铺、卫生间扶手等的规格与安装要求;对于社区居家养老服务中的助餐服务,制定食品卫生、配送时间等具体标准。

2. 建立专门的服务质量监管机构或明确牵头部门。整合民政、卫健、市场监管等多部门力量,形成协同监管机制,定期与不定期地对各类养老服务主体进行检查,对发现的问题及时督促整改,并建立相应的奖惩制度。

3. 搭建养老服务质量监管平台。充分利用信息化手段,实现对服务过程的实时监测与数据收集分析,方便老年人及其家属随时反馈意见,也便于监管部门精准掌握服务质量情况。

(三) 加强人才队伍建设

1. 加强养老服务人员专业培训。联合高职院校、专业培训机构等,开展多层次、多形式的培训课程,既要注重护理技能、医疗知识等专业内容的传授,还要强化职业道德、沟通技巧等方面的培养。

2. 营造尊重养老服务行业的社会氛围。开展优秀养老服务人员评选表彰活动,通过媒体广泛宣传他们的先进事迹,提高行业的社会认可度,吸引更多有志之士投身养老服务事业,从而提升整体服务质量和水平。

3. 加强养老服务专业教育。高校依据养老服务中不同岗位需求,细分更为具体的专业方向,使人才培养更具针对性。鼓励院校与养老机构建立紧密合作关系,通过共建实习实训基地的方式,让学生积累丰富的实践经验。紧跟行业发展动态和老年人需求变化,及时更新课程内容,将最新的养老服务理念、技术以及相关政策法规融入教学当中,确保培养出的人才能够契合市场实际需求。

4. 完善养老服务人员职业发展体系。首先,建立健全职业资格认证制度,明确养老服务行业各个岗位的职业资格标准,以此来规范行业准入门槛,保障服务质量。其次,为养老服务人员提供清晰的晋升渠道,并且配套相应的薪资待遇提升机制,激励养老服务人员不断提升自身专业素养,积极追求职业发展,从而稳定人才队伍,吸引更多优秀养老服务人才。

(四) 加大政策支持力度

1. 设立养老服务专项资金,加强监管。确保养老服务专项资金能精准投入到养老服务的关键环节,同时,要提高资金的使用效率,建立科学合理的资金分配机制和绩效评估体系,对资金的使用情况进行全程监管和效果评估,避免资金浪费。

2. 吸引社会资本参与养老服务。惠州市政府应出台更多具有吸引力的政策措施鼓励社会资本参与养老服务产业。在税收方面,给予投资养老服务的企业适当的税收优惠,降低企业运营成本,提高其投资积极性。针对养老服务项目建设或运营中面临的资金压力,提供贷款贴息支持,减轻企业的融资负担。同时,简化审批流程,减少不必要的行政手续,为社会力量投资养老服务产业创造更加便捷、高效的营商环境。

参考文献:

- [1] 马海菊,黄冠,叶礼全,等.惠州将规划建设银发经济产业园[N].惠州日报,2024-10-28(004).
- [2] 陈梵.协同治理视角下社区居家养老服务的价值、困境及治理对策[J].新东方,2024(03):34-39.
- [3] 范庆梅,陈乐,吴猛,等.医养结合视角下养老机构医疗服务供给现存问题及对策[J].中国老年学杂志,2021,41(03):658-661.