

社区养老服务可持续发展：问题与出路

罗伟

(重庆社会科学院 重庆市 400020)

摘要：未富先老对我国养老服务发展构成持续性挑战。重庆社区养老服务发展在设施建设和社会化运营模式探索上成效突出，但仍面临服务有效需求不足、供给结构失衡、资源利用效率较低等问题，需要多渠道增强老年人经济保障、营造“颐养”社会氛围、实施供给侧创新行动等针对性破解上述问题。

关键词：社区养老；可持续发展

一、问题提出

我国未富先老、未备先老，在全国人口老龄化快速发展背景下，提升养老服务供给能力和水平是一项艰巨而迫切的任务。重庆是全国人口老龄化程度靠前的地区，区域经济社会发展水平只居全国中偏上，扩大养老服务供给挑战更大。

建设居家社区机构相协调的养老服务体系是养老服务发展总体规划，社区养老服务承上启下，既需要为7%的社区养老老人提供多层次服务，还需要为90%的居家养老老人提供服务保障，社区养老服务在整个养老服务体系中份量重。

2006年起，重庆开始实施修建5000个村“五保家园”项目，2013年起，开展为期5年的社区养老服务设施建设民生工程，由于重建轻管等原因，这两项工程的投入大多没形成有效资源。

2018年，重庆开始实施社会养老服务设施全覆盖工程，调研发现，当前重庆市社区养老服务多在政府扶持下运行，严重依赖政府拨款，自我造血能力不足，可持续发展严重承压，需要综合施策保障其持续健康发展。

二、重庆市社区养老服务发展概况

1. 社区养老服务设施即将实现全覆盖

重庆把社区居家养老作为养老服务体系的重要支柱予以重点推进，开展系列民生工程促进社区居家养老服务发展。2018年部署实施为期3年的社区居家养老“千百工程”，2019年制定实施《重庆市社区居家养老服务全覆盖实施方案》，提出2020年全市街道、社区基本实现全覆盖，2022年全市乡镇、行政村基本实现全覆盖。2021年末，全市已建成街道养老服务中心220个、社区养老服务站2912个，城市街道、社区实现全覆盖。规划建设800个乡镇养老服务中心、8000个农村互助养老点，已分别建成524个、6138个^[1]。社区养老服务设施建设是《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》明确的重要任务之一，重庆在这方面走在全国前列。

2. 社区养老平台功能逐步完善

推进全覆盖工程过程中，各养老设施普遍布局三项功能：一是全托照护功能。各街道养老服务中心设置数量不等的床位，提供全天候集中照料服务；二是日间照料功能。各街道养老服务中心规范设置生活照料、医疗康复、托养护理等七大功能区，为老年人提供活动场所；三是上门服务功能。主要依托社区养老服务站，通过政府购买服务，上门为社区老年人提供生活照料、助餐、助浴、康复护理等居家服务。2021年末，全市12个区开展了居家养老服务包制度试点，支持养老机构开发上门居家服务项目，其他区县也都在比照执行；全市已设置助餐点1091个、助浴点497个，新增居家上门服务站点1366个，众多老年人已在家享受到多元化、个性化养老服务^[2]。

3. 连锁化“中心带站”社会运营模式基本形成

各区县出台了建设补贴、运营补助等政策，以“公建民营”“民建公助”等方式，支持养老机构建设同时运营街道社区养老服务中

心和社区养老服务站，即“机构建中心带站”运作模式。该模式已在全市大量推广，2021年末，打造“中心带站”联合体136个，整合带动社区养老服务站1268个，基本形成街道社区“一网覆盖、一体服务”联网运营模式。^[3]

三、重庆市社区养老服务发展面临的问题

1. 养老服务有效需求不足

(1) 养老服务支付能力低。调查表明，全市25.9%的人没考虑过将来靠什么养老，11.5%表示走一步看一步，37.2%表示靠养老金^[4]。按照养老金替代率（即退休后工资达到退休前工资的比率）41%，结合重庆社平工资测算重庆平均养老金不到3000元，扣除老年人刚性的医疗支出，用于养老服务的支出空间极小。重庆近1200万人享有的是城乡居民养老保险，2020年领取待遇人员养老金约150元/月^[5]。

(2) 消费观念保守，期盼质量高且价低甚至免费服务。调研发现，大多数老年人属于习惯性消费者，对社区养老服务中心（站）提供的有偿服务接受程度普遍较低，消费完政府购买服务项目后不再付费消费现象突出。

(3) 老年人及其家庭对养老服务认知程度不足。市、区（县）、街道、社区各层级都很少见到对已出台的养老助老政策、法规的宣传，造成养老服务设施落地难，老年人接受收费养老服务难。

(4) 现有市场利用不充分。一是空间隔离。重庆山高坡陡，城市无障碍建设欠账大，这种独特社区环境大大降低了养老服务可及性。二是信息隔离。全市社区养老服务中心（站）智能化、智慧化水平总体较低，社区养老服务中心（站）与市场需求对接难，制约了市场资源优化配置和效能发挥。

2. 养老服务供给结构失衡

(1) 多元主体共建合力尚未形成。社区养老服务发展需要政府、市场、社会共同参与，各施其责。调研发现，目前政府是社区养老的主要供给者，市场主体和社会组织发展缓慢。一是政府购买服务内容和范围界定不清晰。区县以“服务包”方式购买社区居家养老服务中兜底性服务对象泛化、适度普惠性服务的内容和范围界定不清晰，民营机构因为公益化项目拓展增值服务困难，难以实现“自我造血”。二是市场主体和社会组织参与社区养老服务发展未形成有效模式。政府购买的养老服务项目是当前社区养老服务站的主要业务内容，其价格由各区县政府制定并统一管理，价格形成机制不完善。一方面，各区县对相似的服务项目定价不一致，不利于市场主体公平竞争；另一方面，政府购买的服务项目价格整体低于市场价格，影响相关服务向非政府购买服务对象扩展。三是社区与企业的价值取向不一致，内耗问题不容忽视。社区养老离不开和社区的相互配合。调研中，企业反映有的社区工作人员为了规避政策风险，对于企业自主开展的活动消极对待甚至有抵触情绪。而部分社区则反映服务中心（站）的管理服务工作都是社区干部去落实，企业主动性较差。

(2) 服务供给与需求错位。调研发现,居家养老消费不足,导致相关机构丰富服务内容、拓展服务范围的积极性不高,提供的服务内容较为单一。大部分社区养老服务站仅限于日间开放,只具备文化娱乐(棋牌活动为主)、日间餐饮、基本健康管理等功能。老年人需求量大的助餐、助浴、助行、助医等上门服务已具备一定规模,但主要得益于政府购买服务,市场服务部分由于服务价格与老年人预期差异大,推进困难。老年人需求大、愿意付费的医疗保健类项目供给严重不足,文化、教育、心理慰藉服务更是欠缺。民政局资料显示,全市能够提供3项服务以上的机构1292家、仅占41.4%,能够提供5项服务的617家、占19.78%。同时,养老服务普惠发展不足,服务贵问题突出。

3. 服务资源利用效率需进一步提升

(1) 规模效应不足。区县层级主导的养老投入机制影响了投入效果,加剧了区域社区养老资源布局不平衡;各区县支持政策差异大,影响市场主体规模化、连锁化发展。

(2) 资源闲置与短缺并存。一是因场地规模与社区老年人口规模不匹配而产生闲置与短缺并存。二是因养老服务项目供需失衡而产生闲置与短缺并存。为数众多的社区养老服务站开展服务项目少,场地利用率低而造成资源闲置;也有部分街道养老服务中心全面开展了生活照料、文化娱乐、精神慰藉、医疗健康、紧急援助和法律援助等养老服务,服务场地显得捉襟见肘,很多项目只能交互开展,运营主体渴求扩大场地规模。三是与城镇化相伴随的人口空间分布变动产生资源闲置与短缺并存。全市城镇化率以每年1个百分点以上的速度递增,同时人口的迁移模式由个人迁移逐渐转变为家庭迁移,大量老年人口不断由农村迁入城镇,城镇社区养老服务资源将持续短缺,农村则将陆续闲置。

(3) 资源利用方式传统。一是养老服务资金投入多部门、多层次、不协调、缺整合问题突出,投入的效果评估开展评估少,少有的评估也基本是传统的报表反馈信息方式,反馈的及时性、有效性不高。二是智能化程度低。调研发现,市级养老服务平台仍在开发中,同时有部分区县也在自行建设养老服务平台,少量主体已经在使用自行开发的信息管理系统,养老服务相关信息既是模糊的,更是分散的。养老服务整体上仍是以“摸石头过河”方式在开展。

四、推动社区养老服务可持续发展的思考与建议

1. 多渠道增强老年人经济保障

(1) 健全基本公共养老服务。一是将部分社区居家养老服务项目纳入政府基本公共服务范畴,制定基本公共养老服务清单,促进基本公共养老服务均等化。二是根据经济社会发展条件,逐步将服务对象限定为困难老年人群体的基本公共服务项目拓展覆盖低收入群体老年人。三是改变单纯以年龄为依据享受待遇的政策,采取以年龄为基础、以失能程度为主要依据的新政策,提升护理型床位供给、居家养老支持等的针对性,确保真正有需要者得到满足。

(2) 创新养老金融产品。一是试点推行“以房养老”,以失独家庭老人、丁克家庭等群体为重点,开展“以房养老”模式试点,让老年人即不离社区,又增强优质社区养老服务支付能力。二是加强养老金融教育,提升民众养老规划意识及风险防范能力,加快养老理财产品服务供给。

(3) 健全社会保险。一是持续推进城镇企业职工养老服务法定人群全覆盖。二是扩大长期护理保险试点。扩大试点参保范围,将居民医保参保人纳入保障范围,对重度失能以上的三个等级分别建立待遇享受标准,进一步精准明确长护险的护理服务内容。三是推动居家上门服务所提供的医疗保健、康复护理服务同基本医疗保险制度、长期护理保险制度相互衔接。

(4) 建立健全老年人力资源开发政策体系。保障有意愿、有能力老年人持续参与社会劳动权利,保障其依法获取合理劳动报酬。

2. 营造“颐养”社会氛围

(1) 提升养老服务社会化认知。加强宣传引导,让更多老年人

认识到家庭养老功能已经弱化,由社会提升养老服务将是老年人主流生活方式。全媒体可视化宣传社区养老服务体系建设的成效,增强老年人对社会养老服务的认同。

(2) 引导消费观念。树立新时代养老消费观念,培育老年人积极消费意愿,做好宣传和示范体验激发消费活力,将其消费关注重点由代际消费、生活消费转向老年人健康消费、照护消费和品质消费。

(3) 改善老年人社会参与软、硬支持环境。一是倡导自尊、自立、自强的积极养老观,为老年人积极作为搭建平台,鼓励和支持老年人积极参与社会发展、教育培训、文化传承、志愿服务等,营造老有所为、老有所乐、老有所获的老年社会环境。二是将老年人的社会参与融入养老保障体系之中,畅通参与途径,倡导以老助老,以政府引导建立“时间银行”保障互助养老可持续发展。三是全面推进社区服务设施和公共空间适老化改造,打通老年人社会参与和社区养老服务供给最后100米。

3. 实施供给侧创新行动

(1) 完善优化社区养老服务网络:广覆盖。建立养老服务需求与供给跟踪调查制度,推进社区养老服务设施全覆盖工程向纵深发展。第一,以农村为重点,继续推进养老服务设施全覆盖。第二,建设“硬件”和丰富优化完善“软件”两手抓。一方面依据社区老年人口数量及其变动趋势,科学布局、均衡配置和优化整合城市社区养老服务设施,另一方面不断丰富社区居家养老服务内容,提升社区养老服务质量,提升社区居家养老的辨识度和知晓率。第三,加强对财力薄弱区县社区养老服务设施运营保障支持,促进社区养老服务区域协调发展。

(2) 智慧养老建设:提效率。第一、搭建全市统一的养老综合服务智慧平台。将老年人、社区、医疗机构、养老机构、各类社会组织等各方应用场景纳入平台设计,通过平台充分实现养老服务的资源优化整合、服务精准落地,实现“科技养老”“智慧养老”;推动数据共享,鼓励市场主体依托全市平台开发养老服务APP和适宜老年人使用的移动终端设备,集合各类服务机构和服务信息,便于老年人准确、高效、快捷享受服务;实施“互联网+居家社区养老”行动,引导老年人逐步熟悉智慧养老信息平台、掌握普通智能设备基本操作。第二,以“互联网+”推动医养融合发展。以全民健康保障信息化工程和健康中国云服务计划为基础,完善社区老年人电子健康管理系统,建立居家颐养和社区医养结合信息系统。大力推广应用便携式体检、智能健康监控、移动智慧医疗器具、紧急呼叫监控等设备。

(3) 建设养老共同体:凝合力。深入开展“机构带中心(站)进家庭”运营模式,引导支持物业公司开展养老服务,支持引入社工开展社区养老服务,引导发展社区助老志愿服务。依托社区养老服务中心(站),建立多元主体共同参与的本社区养老服务发展议事机制,构建各主体分工明确、协调合作、利益共享的分工协调机制。明确包括社区居民委员会在内的各主体可以在合作提供社区养老服务中获取正当收益。

(4) 支持体系建设:降成本。一是全市统一开发养老服务信息系统,免费或低价供给市场和社会使用,并开展集体谈判,降低养老服务信息系统运维成本。二是在推进社区养老服务设施社会化运营中试点合格供应商制度,各区县引进市场主体和社会组织时不用分别招投标。三是完善社区养老服务设施运营后续奖补政策,落实好税费、水电、租金等优惠政策措施,吸引社会资本持续参与社区养老服务发展;建立养老服务中心(站)的评价机制,分类补贴,促使运营提升质量。四是向中央争取普惠养老发展再贷款,支持市场主体规模化、连锁化、品质化开展社区养老服务。

参考文献:

[1] 霍达. 体验购买动机与幸福感的关系——谈话价值的中介作用[J]. 科技资讯, 2018, 16(34): 239-240.