

构建“一刻钟”居家养老服务圈

智库圆桌

(第22期·总141期)

主持人

党的二十大报告提出,实施积极应对人口老龄化国家战略,推动实现全体老年人享有基本养老服务。《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》强调,扩大普惠型养老服务覆盖面,到2025年,乡镇(街道)层面区域养老服务中心建有为率达到60%,与社区养老服务机构功能互补,共同构建“一刻钟”居家养老服务圈。本期邀请专家围绕相关问题进行研讨。

本报理论部主任,研究员 徐向梅

打通养老服务“最后一公里”

服务制度框架不断完善。党中央发布养老服务政策文件10余件,民政部会同有关部门制定出台制度90余件,国家和行业标准20余件。养老服务政策制度体系的“四梁八柱”基本成型。二是基本养老服务体系不断健全。我国不断强化困难老年人兜底保障,及时将符合条件的农村高龄、失能等困难老年人纳入最低生活保障范围。截至2022年末,全国有1420万老年人享受最低生活保障,370多万老年人纳入特困人员救助供养范围,经济困难的高龄、失能老年人补贴制度实现省级全覆盖,惠及近3700万老年人。养老服务体系建设成为积极应对人口老龄化国家战略的重要组成部分。三是养老服务供给不断加强、质量不断提升。养老服务市场全面放开,多层次、多样化养老服务供给格局逐渐形成。

目前,养老服务发展“9073”的结构方向日益得到各方认可,即90%左右居家养老,7%左右依托社区支持养老,3%选择入住机构养老,也就是说97%的老人选择“家门口养老”。因此,发展完善居家社区养老服务体系,提升老年人养老服务可及性、便利性成为关键,“一刻钟”居家养老服务圈的目标就是让老年人在家门口享

受到丰富且专业的养老服务。根据《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》,我国各地区因地制宜,大力推进社区居家养老服务。加快建设社区居家养老服务平台。以老年群体服务需求为靶心,以满足“五有”为导向,完善生活照料、文化教育、精神慰藉等功能,并依托社区养老服务机构和设施,按照“一街道一中心,一社区一站(点)”标准,搭建以照护为主业、涵盖多样服务、辐射社区周边、兼顾上门服务的社区养老服务平台,让家门口的养老服务供给“可望且易及”,为老年人提供高质量居家社区养老服务,进一步支持家庭承担养老的基本功能,不断满足老年人日益增长的多元化养老需求。

推动建立老年综合健康服务体系。深入推进医养和康养相结合的养老服务,统筹衔接区域内各层级医疗卫生机构,统筹推进医疗卫生机构与养老服务机构深度合作,服务做到辐射社区、延伸至社区、嵌入社区,以满足老年人高质量健康养老需求为目标,采用传统诊疗和上门服务两种方式,建立和完善包括健康教育、疾病诊治、康复护理、长期照护等在内的老年综合健康服务体系。

居家社区养老改革试点显成效

彩票公益金采取以奖代补方式投入50亿元支持地方开展试点工作,这些资金撬动地方投入超过180亿元、社会投资超过130亿元,形成了中央和地方、政府和市场多元投资的良好格局。2021年至2022年,中央专项彩票公益金已累计投入22亿元,进一步支持84个地区开展居家和社区基本养老服务提升项目。

居家和社区养老服务网络持续普及。国家层面积极推动发展连锁化运营、标准化管理、贴近到社区的养老服务机构,居家和社区养老服务网络更加健全。截至2022年第一季度,全国各类养老服务机构和设施达36万个,其中社区养老服务机构和设施达32万个,占到88.9%;全国养老服务床位812.6万张,其中社区养老服务床位308万张,占到38%。截至2022年第三季度,社区养老服务基本覆盖城市社区和半数以上农村社区。

居家和社区养老服务项目日益丰富。随着居家和社区养老服务政策不断完善,尤其是对发展家庭养老床位的鼓励和支持,助餐、助浴、助洁、助医、助行、助急“六助”服务供给明显增加,可及性有效提升,探访关爱、心理慰藉、互助养老等多样化养老服务得到进一步发展。

居家和社区养老服务质量持续提升。有关部门不断完善养老服务标准,初步形成了全国统一的服务质量标准 and 评价体系。与此同时,通过持续整治养老服务隐患、实施民办养老机构消防达标提升工程、开展养老诈骗专项整治、严厉打击不法机构欺老虐老行为,养老服务质量得到进一步提升。

试点推动了居家和社区养老服务更好发展。一方面,促进了养老机构和设施发展。另一方面,鼓励了地方的实践创新。2022年,为了总结居家和社区养老服务改革试点经验,民政部、财政部开展典型案例收集遴选工作并公布51个优秀案例,这些案例集中反映了当前我国居家和社区养老服务改革创新趋势和方向,主要表现在以下方面。

探索解决失能失智老人照护痛点。例如,浙江省杭州市、江苏省南京市等地积极开展家庭养老床位建设试点,将专业养老服务延伸到家庭。失能半失能老年人洗浴问题日益突出,重庆市九龙坡区推出“流动助浴快车”,与社区固定助浴点形成动静结合的助浴服务模式。为减轻养老护理人员压力,北京市丰台区积极开展为失能失智老人看护者“放个假”的喘息服务,取得积极成效。

聚焦农村养老服务无人供给短板。

乡镇与社区养老机构功能互补

个乡镇(街道)社区养老综合体建设。乡镇(街道)层面区域养老服务中心与社区养老服务机构功能互补,是增强社区养老服务能力的必然要求。《规划》提出“培育一批以照护为主业、辐射社区周边、兼顾上门服务的社区养老服务机构,推动集中管理运营和标准化、品牌化发展”“在乡镇(街道)层面,建设具备全日托养、日间照料、上门服务、供需对接、资源统筹等功能的区域养老服务中心”,对二者功能进行了明确阐述。

对于社区养老服务机构,强调“以照护为主业、辐射社区周边、兼顾上门服务”等功能,是基于社区养老服务机构发展普遍缺乏照护功能的现实,从而着重强调这类机构发展,以弥补当前社区养老服务机构短板,形成多层次、多样性社区养老服务供给。从这个角度去理解,社区养老服务机构的职能是针对所有老年人,提供从居家到机构、从日常生活照料到专业护理服务的全链条、全覆盖养老服务,使社区内具有多元需求的老年人都能找到相应服务,保障服务的可获得性。这些功能并非由某一个或某一类养老机构全部承担,

而是由不同类型服务机构组成的服务体系来完成。而对于乡镇(街道)层面区域养老服务中心,则强调“全日托养、日间照料、上门服务、供需对接、资源统筹”等功能,与社区养老服务机构互补,共同构建“一刻钟”居家养老服务圈。

具体来说,乡镇(街道)层面区域养老服务中心与社区养老服务机构功能互补主要体现在以下方面。

一是在服务对象上各有侧重。从各地实践来看,区域养老服务中心首先是服务特殊困难的老年人,在此基础上再向其他老年人拓展,一些乡镇的区域养老服务中心甚至直接是从敬老院改造而来。社区养老服务机构一般是面向社区全体老年人,并且可通过政府补贴或购买服务等方式实现对特殊困难老年人的服务保障。两者通过服务对象的互补,可在保障全体老年人养老服务供给基础上,对特殊困难的老年人予以重点保障。

二是在服务层次上有所不同。区域养老服务中心更加侧重保障基本养老服务,甚至需要承担部分公共服务职能,应以提供基本养老服务为主。而社区养老

推进家庭和社区适老化改造。将适老化改造与社区居家养老服务体系相结合,将服务提供与各类助老设施改造建设相结合,满足老年人个性化养老需求,积极推进将养老服务延伸到家庭,如进行老龄化智能设备改造、老年人安全厨房改造以及老年人助浴设施改造等,政府还对贫困等失能老年家庭设施改造给予支持。

形成社区居家养老服务网络体系。立足各地区实际,明确养老服务供给目标,推动居家、社区和机构养老服务融合发展,构建定位精准、功能互补的社区居家养老服务网络体系。完善多元主体参与的养老服务模式,让社会化养老服务进入家庭并支持老年人居家社区养老。大力培养社区养老志愿者队伍,积极探索“时间银行”等社区互助养老模式,推动实施“互联网+养老”行动,建立老年人信息台账、开展定期探访关爱,使老年人在家、在社区就能享受到完善多样的养老服务,有效降低老年人居家养老意外风险,改善其养老服务体验。

“一刻钟”居家养老服务圈是发展基本养老服务的重要举措,是实施积极应对人口老龄化国家战略的重要途径,事关老年人共享改革发展成果,有助于满足老年人多样化、多层次养老服务需求,地方政府和相关部门应持续重视,作为区域养老服务体系建设 and 为民谋福祉的关键政策推进落地。

江西省新余市以党建为抓手,通过“党建+颐养之家”方式,打造农村居家养老民心工程。山东省沂水县由农村党支部领办志愿服务队伍,发动全县志愿者和社工力量,打造农村互助养老模式。四川省珙县抓住乡村振兴机遇,通过政府购买服务,积极为农村老年人提供助老巡访关爱服务。

创新居家和社区养老服务供给模式。各地居家和社区养老服务需求、软硬件条件千差万别,服务模式需因地制宜。上海市奉贤区充分利用农村地区闲置宅基地进行基础设施再改造,形成了农村互助式养老模式。湖北省武汉市探索“互联网+居家养老”新模式,山东省威海市把智慧养老纳入智慧城市建设整体统筹,打造智慧居家养老工程,充分发挥科技支撑作用。陕西省西安市率先推行“嵌入式”以床养老模式,破解主城区养老服务难题。

发挥市场和社会主体作用。上海市长宁区引导社会力量关注和参与老年认知障碍服务,精细对接服务需求。江苏省南通市探索“链式养老”,推动养老机构承接运营社区养老服务设施,便捷开展居家养老服务。安徽省蚌埠市通过发展公益创投,促进社会组织参与服务提供。

加强居家和社区养老服务人才队伍建设。北京市海淀区积极筑牢职业发展通道,构建养老护理职业发展体系,解决人才供给不足难题。上海市闵行区首创养老服务能力建设基地,提升养老服务技能,引领养老服务高质量发展。

服务机构则面向全体老年人的多层次需求,可根据不同需求自主决定养老服务内容,从而提供多层次、多样性服务,范围远超基本养老服务范畴。两者通过服务层次的互补,在保障基本养老服务基础上,实现养老服务供给高质量发展。

三是区域养老服务中心的供需对接、资源统筹等功能可弥补社区养老服务机构不足。社区养老服务机构大多是嵌入式、小型化的,多为社会力量经营,且存在功能相对单一、服务范围较小等特点,一般不具有统筹区域内资源、对接供需的能力,因此容易出现闲置资源无法利用、供需错位等问题。而区域养老服务中心则一般具有公共服务职能,与政府部门关系密切,服务范围较广,辐射能力较强,具有统筹资源、建立供需双方信息沟通机制的良好条件,能够更好地统筹区域内养老服务供给,提高资源利用和社区养老服务机构运行效率。

截至2022年末

全国60周岁及以上老年人口 28004万人

占总人口的19.8%

全国65周岁及以上老年人口 20978万人

占总人口的14.9%

数据来源:国家统计局

当前,发达国家人口老龄化程度整体位于世界前列。据联合国人口司发布的《世界人口展望2022》,发达国家早在1950年前就进入人口老龄化社会,随后老龄化程度不断加深,2022年65岁及以上人口比重达到19.9%,即将迈入重度老龄化阶段。发达国家经历了长期的人口老龄化过程,一系列基础制度不断完善,科技助力健康养老服务能力和水平不断提升,居家社区机构养老服务便捷可及性较强。日本是当今全球老龄化最严重国家,2022年65岁及以上人口比重达到29.9%。其人口密度、人居环境等与中国近似,在居家和社区养老服务方面具有借鉴意义。

一是建立以长期护理保险为基础的整合型养老服务体系。2000年,日本开始实施长期护理保险制度,主要面向第1号被保险人(65岁及以上国民)和第2号被保险人(加入医疗保险的40岁至64岁失业人口)。老年人接受护理服务费用可由长期护理保险支付,个人支付比例约为10%。经过20多年发展,日本持续将市场和社会力量引入到老年人护理服务中,推动形成护理服务供给主体多元化格局,已形成居家为主的护理理念和社区综合护理体系。

二是大力建设医疗支援中心,提供社区居家健康养老服务。为了让居民能在长期居住的地区养老,还能接受日常照料和护理等服务,日本探索建设了一批辐射社区居家医疗支援中心,提供个性化保健计划、居家上门康复护理和预防等综合性服务。以慈惠会地区居家医疗支援中心为例,其主要负责老年患者出院之后、回到家中的医疗、康复、介护支援等服务,该中心已建立一支专业护理队伍,包括介护福祉士和护工37人,看护师、准看护师和保健师17人,理学疗法士17人,介护支援专门员16人,还有作业疗法士、言语听觉士、医生等。

三是积极运用科技手段有效满足老年人多样化养老服务需求。随着老年人照护需求持续增长,护理人员缺口持续增加,护理财政负担持续加重等,近年来日本进一步明确护理服务应用机器人技术的重点领域,设立高校和企业研发实验室和创新平台,建设长期护理信息系统大数据,为老年人居家养老服务增添技术含量。松下、丰田、富士、赛博格等一批制造企业已向养老领域进军,逐步形成了移乘帮助(穿戴型)、排泄洗浴、情感陪护等智能养老服务机器人。与此同时,推动建设长期护理信息系统,收集老年人各项信息,分析健康与营养状况,制定科学护理计划,运用人工智能技术更精准满足老年人需求。

面对日益增长的居家养老服务需求,我国养老服务体系建设仍显滞后,尤其是短距离、上门入户的“一刻钟”社区居家养老服务供给明显不足。究其原因,作为养老服务体系的基础制度长期护理保险试点尚未全面铺开,养老服务、医疗保险、长期护理等有待衔接;辐射社区的居家养老服务网络尚未织牢,民间资本进入具有公益性质的养老服务领域动力不足,养老服务领域的社会组织发育不良;居家养老服务科技含量有待进一步提升等。为积极应对人口老龄化国家战略,推动实现全体老年人享有基本养老服务,主要有以下方面建议。

第一,加快促进长期照护保险与社区居家层面的整合型健康养老服务衔接发展。从国外发展经验来看,长期照护保险是降低维护老年人健康成本、满足老年生活需求的重要措施。我国已有49个城市启动长期护理保险试点,但各地模式迥异,迫切需要加强统筹协调,加强基金运行监管,进一步总结经验,确定相对统一的推广方案。积极推进长期护理保险与原有各项社会保险、社会救助、社会福利政策衔接,完善配套机制。鼓励发展商业长期护理保险,构建多层次长期护理保险制度。当前国家明确提出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,应以建立健全长期照护保险制度为基础,加强辐射居家养老所需的生活照料、康复护理、疾病预防和精神慰藉等整合型服务供给。

第二,以社区为枢纽加快推进“一刻钟”居家养老服务圈建设。社区是居家养老服务有效供给的关键枢纽,通过培育扶持和引入专业化、品牌化、连锁化社区养老服务机构,为社区和居家老人提供多样化、多层次服务。通过无偿提供场所、财政补贴、减租降费等措施降低运营成本,提高养老服务机构运营可持续性。整合社区卫生服务、养老服务等机构资源和职能,为居家老人提供连续性医疗和养老服务,支持社区嵌入式小型养老机构发展。鼓励发展护理型养老机构,满足失能半失能老人专业化照护刚性需求,支持养老机构专业化服务向社区和居家老人延伸。加快建立和完善养老服务队伍专业培养体系,加大对医养结合人才、养老行业管理人员、社会工作者等专业人士和养老护理员培养力度,支撑养老服务新业态发展。

第三,加快涉老领域科技创新能力建设,推动养老科技产品和产业发展。随着我国人口老龄化程度加深,要积极应对旺盛的老年护理、健康和养老需求,加快推进与老年人多元养老需求相匹配的经济产业体系和科技创新能力建设。瞄准与老龄化相关的人工智能、生物技术、健康等科技前沿,拓展实施国家重大科技项目,强化基础研究和应用基础研究投入,推进癌症等重大疾病防治攻关。加快培育一批服务机器人龙头企业和智能制造园区建设,在长三角地区、珠三角地区、京津冀地区等形成若干个服务机器人产业集群,形成一批满足老年人多样化需求的养老科技产品,如家庭服务机器人、老人移动辅助智能产品等,抢占国际养老健康服务市场。加快推进信息技术、人工智能等融入健康养老领域,强化养老服务信息平台数据库建设,促进现代科技与养老服务深度融合。

(作者系全国政协委员、中国人口与发展研究中心主任)

本版编辑 张静美 编 王子莹 来稿邮箱 jrbjzjk@163.com

借

务

