

支持安徽省社会养老服务体系建设的建议

安徽省财政厅课题组

近年来，安徽省社会养老服务体系建设取得积极进展，但随着经济社会发展，受社会保障水平提高、人口老龄化及人口流动进程加快等多种因素影响，养老服务需求迅速增加，“银发浪潮”给家庭和社会的养老功能带来挑战，传统家庭养老功能日渐式微，养老机构的期望值急剧攀升，迫切需要加快建立政府、社会和家庭“共担、互补、协调”的社会养老服务机制。

安徽省社会养老服务体系建设的形势分析

当前，全省社会养老服务体系发展势头良好，按全省每位老年人年均消费1万元计算，老年市场需求就达1000亿元，养老服务业孕育巨大商机，但总体上处于初始探索阶段，面临着加速崛起和转型升级的双重任务、做大总量和提升质量的双重压力，其发展过程中不协调、不平衡、不可持续问题依然突出。

(一)从人口结构上来看：一是人口老龄化形势紧迫。截至2013年底，全省60岁及以上常驻人口984.7万人，占全省人口的16.4%，人口老龄化水平居全国第7位。二是高龄失能老人占比增加。截至2013年全省80岁以上高龄老人近90万人，占老年人口的9.1%；全省60岁以上老人中，失能、半失能老人达233.9万人，占老年人口的23.7%。三

是空巢老人增多。全省城镇化率由2005年的35.5%提高到2013年的47.9%，年均提高1.55个百分点，大部分老年人因子女异地就业而静守空巢，农村老人与子女分居比例高达50%以上。四是家庭小型化成为主流。计划生育政策产生了中国特色的“四二一”式家庭结构，调整的政策效果在短期内难以显现。伴随着人口老龄化、高龄化以及人口结构调整的影响，造成社会养老服务急剧增长和供需矛盾突出。

(二)从服务方式上来看：一是养老服务需求由生活照料向高层次保障提升，主要表现在对休闲旅游和健康保健等需求增加、对文化活动设施和场所的需求增加、对生活照料和精神慰藉等社会服务的需求增加等方面。二是养老服务发展投资环境由单一向多元演进。居家为基础、社区为依托、机构为支撑的多元养老服务体系是养老服务发展的目标，金融产业政策的发展改变了原社会养老服务投资主体和经营主体单一化的格局，使社会资本作为直接投资者，进一步丰富了社会养老服务的投资主体，促进了养老服务多元化发展。三是政府职能转变为养老事业发展注入新的动力，构建保基本、市场化、多元化的养老服务体系成为改革方向。政府购买服务方式的推进，奠定了引导社会力量参与养老服务的基础，政府可将原生产养老服务交由社会力量举办或采取公办民

营等方式，逐步从生产养老服务领域退出，吸引社会力量参与社会养老服务。同时，社会组织体系的培育壮大，为养老服务项目的承载拓宽了载体，也增强了服务竞争力。

(三)从体制机制上来看：一是政府责任不清晰。由于缺乏制度顶层设计，政府在养老服务层面的责任界定较为模糊，如在养老床位建设方面，既有政府办也有社会办，兼伴公建民营、民办公助等多种方式，政府与机构对老人集中供养、提供养老服务等方面缺位与越位现象并存，与全省老年人养老需求存在一定的反差。二是管理体制不完善。一方面，政府对养老机构管理较为松散，养老机构经营权与经营责任、经营利益不相适应，存在体制机制不灵活、绩效低下等现象。另一方面，社会组织培育不足，没有统一的养老服务行业评估规范，缺少必要的评估、追踪和反馈机制。三是养老服务人才培养不健全。养老服务人才培养层次较为单一，专业的高职院校几乎没有，无法满足养老护理员的潜在需求。目前，全省各类养老机构护理人员共有15714人，其中一线护理人员数12116人，获得各类资质证书的仅有1371人。科学的人才培养格局尚未形成，全省仅个别中、高等职业院校设有老年服务相关专业外，高层次的养老服务人才培养基本没有，严重制约了高层次养老服务人才的培养和师



资队伍的建设,难以有效满足日益增长的养老服务人才需求。同时,从业人员规范化、制度化建设滞后,缺乏系统的培训、竞争和管理机制,不能满足养老服务从业要求。

(四)从保障供给上来看:一是供给需求不平衡。养老服务供给方面,城市中48.5%的老年人有各类养老服务需求,其中需家政、护理、聊天、法律援助的分别占25.2%、18%、13.8%、2.3%,但城市

居家养老服务供给率仅有15.9%,供需矛盾仍然突出。二是城乡布局失衡。社会养老服务体系统筹规划不够科学,存在城乡供求差距大的现象。截至2013年底,全省拥有机构养老床位近30万张。在农村,五保供养机构近2000家,床位23.7万张,占五保老人总数的55%,占机构床位总数的70%以上,入住率仅70%左右,五保供养机构闲置率较高;在城市,公办养老机构床位严重紧缺,一床

难求;而社会养老机构的床位呈空置现象,养老机构入住冷热不均,规划失衡造成资源闲置问题较为突出。三是资金保障不持续。对于公办养老机构,财政除承担大量的建设成本外,后期还得持续投入建后管养、人员管理等经费,投入负担较重,管理活力不强;对于社会办养老机构,由于受用地政策等限制,机构融资贷款难,资金回报周期过长,加之市场定位缺省,营利空间有限,社会资本举步不前,导致市场有效投入严重不足。再加上受传统观念和工资水平的影响,老年人意向选择机构养老住养率并不高,机构的盲目建设与老年人不愿入住养老机构形成一定的反差。

推进养老服务体系健康发展的建议

(一)保障基本,统筹规划公办养老机构

1.科学规划机构建设。充分调研摸底,做好抽样调查,科学测算政府供养老人的集中养老服务需求,按建设与需求、规划与目标紧密结合的原则,充分发挥财政资源配置职能作用,统筹设置社会福利院、农村敬老院、光荣院等托底保障性养老机构及床位建设目标,结合辖区老龄人口、人口流动率、困难老人占比等因素,科学规划建设任务,既保障有效床位建设,又避免盲目兴建,不断提高公办养老机构建设的科学性、系统性,增强机构使用的有效性。

2.着力保障基本需求。发挥政府兜底保障作用,做好各类人群养老服务。一是体现救急,以保障困难人群养老服务需求为主,做好五保、三无人员的集中供养,根据当地经济发展水平、人均可用财力、恩格尔系数等指标科学测算保障水平,据实保障。二是体现救难,做好困难家庭失能失智、高龄等养老服务,积极推进有条件的公办养老机构设置专护区,探索建立需方补助制度,加强政府供养对象中的失能失智老年人

和老年残疾人集中养护管理, 优先保障。三是体现普惠, 发挥社区组织在居家养老服务中的重要作用, 对低收入和失独老年人提供低偿的养护服务, 按需保障。

3. 改革机构经营方式。在发挥公办养老机构托底保障作用的基础上, 制定社会资本运营公有产权养老服务设施管理办法, 公办养老机构按照政事分开、管办分离原则, 通过公建民营、合作经营、民办公助等方式, 实现社会化运营, 混合所有制发展。一方面, 由政府投资建设的新建养老机构, 政府将不需再通过编制来组建团队负责养老机构的运营, 而是通过竞争性招标交给社会上优秀的专业人士和团队来负责运营; 另一方面, 逐步将面向社会提供经营性服务的原公办养老机构转制为企业, 交由社会力量运营, 充分利用、优化相关资源, 也可使得机构更符合市场化需求, 在降低养护成本的同时降低收费标准, 实现良性循环。

(二) 因势利导, 提升社会养老服务功能

1. 鼓励支持社会力量参与。引导和扶持社会力量举办养老机构, 一是在各级预算内补助上与公办养老机构一视同仁, 省级财政给予一次性建设补助、日常运营补贴、贷款贴息补助和政府购买服务补助; 二是对于承接政府购买养老服务的养老机构和企业、社会组织, 各级按其承接的服务内容、服务对象和服务标准, 根据服务绩效给予相应的购买养老服务补助; 三是为失能失智老年人服务的, 适度增加失能失智运营补贴和政府购买服务补助标准。

2. 合理布局社会养老服务体系。在城市, 按社区辖区老龄人口及服务需求规划居家养老服务用房, 新建小区由政府统一调配; 老城区等不满足养老服务需求的, 政府通过购置、置换、租赁等方式开辟养老服务用房。在农村, 结合

美好乡村和新型城镇化建设, 在人口聚集地、中心村统筹规划建设养老服务设施; 通过整合利用农村社区服务中心、党建活动室、医疗卫生机构、文化教育单位等公共资源, 增加为老服务功能。

3. 逐步完善社区养老服务功能。一是围绕老年人生活需求, 根据老年人的特点和养老需求, 对户型、功能、小区环境等进行量身定做, 并配备家政服务、医疗保健等养老服务项目, 对老年人实行专业的“一条龙服务”。二是统筹利用各类社会养老资源, 广泛建立20分钟社区居家养老服务圈, 形成以企业和机构为主体、社区为纽带、满足老年人各种服务需求的居家养老服务网络。三是围绕老年人高层次养老需求, 结合老年人的精神文化、生活习惯等, 引导成立一批连锁化、品牌化、大型化的养老产业集团, 提供标准化、综合性、高水平的养老服务, 创新发展出丰富多样的养老服务产品。

(三) 拓宽筹资渠道, 创新养老服务方式

1. 拓宽资金投入渠道。充分发挥财政投入政策引导作用, 通过明确福彩公益金扶持比例、财政贴息、税费优惠、享受同等优惠政策、拓展投资者收益等方式, 拓宽筹资渠道, 积极引导社会资本参与养老服务, 构建多元筹资机制, 形成市场合力, 激活政府、社会和市场的三方活力。

2. 加快推进政府购买养老服务。凡社会能够提供的养老服务, 尽可能通过购买服务方式交由社会力量承担。引入社会组织和家政、物业等企业, 利用互联网、物联网等技术手段创新居家养老服务模式; 鼓励社会资本利用居民住宅举办社区托老所和开展农村地区养老服务。

3. 创新引导扶持方式。充分利用财税和金融政策, 推广运用PPP模式, 明确政府与市场共担风险、共享收益,

在公共项目服务的提供过程中发挥各自的优势。通过公私合作的方式参与养老服务建设。政府负责项目的总体设计和规划、合同的管理、效率的监督等, 社会力量参与机构负责管理、运营和养老服务的直接提供, 实现政府部门职能转变, 鼓励私人机构投入到养老机构的建设中加快养老机构和银发产业的发展。

(四) 强化绩效管理, 提高资金使用效益

1. 完善资金监管机制。建立健全社会养老服务资金投入、使用和监管机制, 注重科学确定政府补助资金投向, 建立竞争性分配和因素分配相结合机制, 本着扶优扶强的原则, 确定扶持重点, 公开公示评审项目, 主动接受社会监督, 确保资金分配、使用的公正性、科学性, 促进区域之间社会养老服务的均衡发展。

2. 完善绩效评价机制。制定科学完善的绩效评估方案, 从实施内容绩效、功能效益绩效、项目管理绩效、资金管理绩效和公共效益绩效等方面进行科学评估。实际操作时要委托有资质的评估机构或者组织, 科学客观评价社会养老服务资金使用效果, 对服务机构、服务内容、服务人员和服务质量等定期进行评估。

3. 强化评价结果运用。将绩效评价结果转换为对考评对象的补助系数, 并与以后年度预算编制、执行管理、资金分配直接挂钩, 进一步调动各地强化资金管理, 提高资金使用效益的积极性。将绩效评估结果与社会养老服务招投标制度挂钩, 构建养老服务质量监控体系, 健全养老服务评估制度, 完善养老服务准入、退出机制, 促进政府购买服务的资金向优质服务资源流动。

(课题组成员: 陈军 徐光耀 韩剑辉 孙玫玫)

责任编辑 刘慧娟