



养老机构长期照护服务供给侧改革的研究

翟文雅, 鲁翔

南京医科大学医政学院, 江苏 南京 211166

摘要:在人口老龄化背景下,由于传统家庭照护的弱化,社区照护保障尚未完善,使得人们对机构照护的需求增加。目前我国养老机构长期照护服务仍存在供需结构性矛盾突出、资源利用率低、专业服务人员短缺、服务质量不高、机构管理不完善等问题。本研究基于供给侧改革的视角,以养老制度的完善、养老资金的筹集、专业照护人才的培养等为切入点,针对养老机构长期照护服务所存在的供需不平衡问题提出合理化的建议。

关键词:养老机构;长期照护服务;供给侧改革;人口老龄化

中图分类号:C913.6

文献标志码:A

文章编号:1671-0479(2019)03-223-004

doi:10.7655/NYDXBSS20190312

随着我国老龄化程度的日益加剧,人们对养老的需求也在急速增加。截至2017年底,全国60周岁及以上老年人口24 090万人,占总人口的17.3%,比上年上升了0.6%;其中65周岁及以上老年人口15 831万人,占总人口的11.4%,比上年上升了1.23%^[1]。近几年的老年人口变化趋势显示,我国老龄化程度日益加剧,高龄化问题日渐突出,妥善解决老年人的养老问题,有利于保障和改善民生。与此同时,年轻夫妇承担着沉重的赡养负担,传统的家庭养老模式难以为继,逐渐向社会养老过渡。这些都使得老人和家庭对养老服务尤其是养老机构需求与日俱增。2017年10月,习近平总书记在十九大报告中提出,深化供给侧结构性改革。供给侧结构性改革是以“三去一降一补”为重点,调整经济结构使资源实现优化配置。在目前老龄化的背景下,养老机构长期照护服务供需矛盾突出,已成为制约养老服务供给的主要瓶颈。因此,立足于国情,深入分析养老机构长期照护服务在供给侧改革中面临的主要短板,制定对应策略,对于完善养老服务体系 and 满足老年人持续增长的养老需求具有重大意义。

一、养老机构长期照护服务的供需现状

(一)长期照护服务需求迅速增加

1. 南京市人口老龄化严峻

根据南京市民政局发布的《2017年南京市老年

人口信息和老龄事业发展状况报告》(简称白皮书)统计数据显示,截至2017年底,南京市60岁以上老年人口达到141.89万,其中,65岁以上老年人口达到95.75万,占总人口数的14.07%。按照联合国国际标准,如果一个城市65岁以上人口占总人口数的14%,就意味着该城市进入深度老龄化社会,这表明南京市已经进入“深度老龄化社会”^[2]。

南京市人口老龄化的同时,人口高龄化的趋势也日益明显。2000年,南京市80岁以上老年人口数为6.7万,高龄化程度还不明显;2010年,南京市80岁以上老年人口数已经达到14.1万,占60岁以上老年人口数的12.8%;到2016年,南京市80岁以上老年人口数已达到20.3万,超过20万人,占60岁以上老年人口数的15.1%^[3]。根据白皮书显示,2017年南京市80岁以上老年人口数已高达21.7万人,占60岁以上老年人口数的15.3%。养老服务面临严重的挑战,也给社会长期照护服务带来巨大的压力。

2. 空巢老人越来越多

随着社会经济的快速发展,人口流动也越来越大,很多子女在外上学、就业。南京市作为经济发达的二线城市,经济水平较高,高龄老年人不断增多,空巢老人也越来越多。2015年,南京市空巢老人15.5万,独居老人7.0万,困难独居老人1.4万,上述人数超过23万人,占老年人总数的18%。截至2017年底,南京市60岁以上老年人数已经激增至

基金项目:江苏省医院协会医院管理创新研究课题专项基金“RBRVS和DRGs在绩效管理模式的实际应用”(JSYGY-2-2018-358)

收稿日期:2018-12-11

作者简介:翟文雅(1994—),女,安徽马鞍山人,硕士研究生在读;鲁翔(1960—),男,安徽和县人,主任医师,教授,研究方向为医院战略管理、医院人力资源管理,通信作者。

141.9万,占人口总数的20%,其中空巢老人居多^[4]。南京市空巢老人比例的持续增加,家庭结构不断缩小,使得传统家庭照护模式难以为继。

3. 失能老人持续增加

伴随人口老龄化,老年人的疾病谱发生变化,慢性非传染性疾病如心脑血管疾病、糖尿病、阿尔兹海默病等显著增加,导致老年失能和残障状况十分突出。此类慢性病很难彻底治愈,患病老年人需要长期的医疗护理和日常生活照料,由此导致老年照护需求的急速增加。随着年龄增长、身体机能老化和免疫功能下降,老年人自理能力逐渐下降,对疾病的抵御能力逐渐降低,对护理需求更为迫切。中国老年人口最困难的人群是失能老人,尤其是完全失能老人。截至2016年底,南京市60岁以上的老年人超过130万,其中失能、半失能老人达到15万余人^[5]。由此可见,老年人的健康状况不容乐观。

(二) 长期照护服务有效供给滞后

1. 长期照护机构服务能力有限

南京市养老服务总量供给不足,缺口较大,服务能力有限。截至2016年底,全市共有养老机构296所,每千名老人床位数39.1张,远低于发达国家每千名老年人50~70张养老床位水平^[6]。从表1可以看出,南京市2011年至2014年,每千名老人拥有床位数总体呈现缓慢增长的趋势,与快速增长的老年人口不相匹配^[7-10]。

表1 南京市各类养老机构每千名老人所拥有的床位数

年份	养老机构数 (所)	总床位数 (张)	每千名老人拥 有床位数(张)
2011	257	27 408	25.1
2012	252	31 606	28.0
2013	280	38 606	32.0
2014	268	48 000	38.8

2. 长期照护机构服务利用率低

我国长期照护机构服务利用率低,老年人机构照护服务供给存在“床位空置”和“一床难求”并存的局面。“一床难求”主要发生在设施完好、费用低廉的公办养老机构,在城市的供需矛盾尤其突出;“床位空置”主要发生在收费昂贵、地理位置偏僻的民办养老机构,在郊区和农村的空置率更高。南京市政府在《南京市“十三五”养老服务业发展规划》中写明,到2020年实现每千名户籍老人拥有养老床位数达到50张。到2015年底,南京市已拥有养老床位数5万张,然而,这些设施并没有发挥预期作用,入住老人不足1.9万人,仅占老人总数的1.4%,一半多的床位空置,与全国各地情况有相似之处^[11]。

3. 长期照护机构服务人员短缺

我国长期照护机构服务人员存在数量和质量的短缺。虽然南京市老龄化现象日益严峻,但与之

相匹配的社会养老照护服务体系并没有建立起来,机构养老服务人员仍旧十分紧缺,特别是对于失能、半失能老人的专业化照护服务人员。从数量上来讲,南京市养老护理人员的缺口已经达到两万多人;从质量上来说,南京市养老护理人员质量参差不齐,文化水平不高。笔者走访8家养老机构后发现,目前南京市从事养老机构护理工作的人员大多数都是下岗、退休人员或者外来务工人员,年龄较大,学历水平、专业水平不高,有的护理技能获取还是依靠“带徒弟”式的经验传授。在养老服务人员待遇保障方面,也存在明显的不足,月薪较高的大约在四千元左右,主要集中在规模较大的民营养老机构,因此也导致了较高的人员流失率。

4. 长期照护机构服务内容单一

由于种种社会原因,人们关于养老的认识还存在不少误区,一般认为“照护”就是生活上供养,保证老人吃得饱穿得暖有病治病就可以了,结果导致老年人的精神生活和精神状态普遍被忽视。目前的养老机构长期照护服务项目基本涵盖了老年人衣食住行等很多方面,基本能够满足老年人日常生活需求。但是,心理慰藉和护理康复方面的服务项目却开展极少,这与老年人的多样化需求不相匹配。目前养老机构提供的服务项目仍然比较单一,老人内心孤独。所谓的瑜伽冥想室、香薰治疗室、心理疏导室、音乐厅、私人影院等只是装点门面,其利用率很低。

二、养老机构长期照护服务的主要短板

近年来,南京市高度重视养老事业的发展,基本建立起以居家为基础、社区为依托、机构为补充的多层次养老服务体系,养老事业取得了进一步发展,老人的合法权益得到了进一步保护。但是面对日益严峻的老龄化和失能化的现状,特别是人们对于“老有所医、老有所养、老有所为、老有所乐”的追求和向往,对养老机构的长期照护服务提出了更高要求。调研发现,当前我市在养老机构长期照护服务供给侧上的短板主要有以下几个方面。

(一) 护理人员专业性低,服务团队培训不足

人才是第一资源,而养老护理人员短缺作为长期照护发展的一大短板,仍然存在养老护理人员招不进、留不住、水平低等问题。笔者从机构负责人处了解到,目前护工招聘很难,机构内的护工大部分都来自外地,文化水平不高,很多人只是为了谋生,一旦他们找到更好的工作,就会跳槽,因此护工的流失率也非常高。目前护工的整体素质偏低,而护工队伍质量的高低对养老机构的整体形象很有影响。2017年,人力资源社会保障部公布了《关于公布国家职业资格目录的通知》,取消了对养老护

理员职业资格的鉴定,国家不再统一制定行业标准,放宽了对养老护理员的从业要求。但是,仅通过两天左右时间的政策法规和护理技能的学习持证上岗,远远无法满足失能老人的照护需求,养老机构必须定期加强对护工的培训。

(二)长期照护资金短缺,支付压力较大

在市场化经济体制下,机构照护大部分还是以营利为主,机构提供的照护项目和质量与老人的支付能力成正比。而老年人的支付能力有限,有的老人为了进好一点的养老机构只能出售自己的房屋去养老。而很多没有支付能力的老人,只能依靠子女支付,增加了家庭负担。我国作为人口大国,也是失能失智老年人最多的国家,有限的公共资源远远不能满足长期照护这个大缺口,存在老年人强烈的长期照护需求与当前支付水平无法匹配的矛盾。从养老行业本身来讲,由于投入高、回报周期长的特点,很多养老机构都入不敷出,特别是民营养老机构,加之难以享受到政府的相关福利补贴,只能提高服务价格来弥补运营成本。因此如何整合现有的养老资源,能否有效缓解长期照护支付压力,将直接影响老年人的晚年生活质量。

(三)养老统筹规划不够,养老设备滞后

南京市处于深度老龄化的大背景下,养老设施规划与当前的老龄化形势很不相称。一些中外合资的养老企业进入中国市场,没有结合本地情况和老人的养老需求,投入大量资金在高端技术设备上,将养老机构“酒店化”。以南京市某家中外合资养老机构为例,虽然机构内设备类似于“五星级酒店”,但设备利用率却很低。还有一些投资方只做高端的养老,盲目效仿欧美国家,没有按老人不同的护理需求进行建设,普遍存在服务设备不合理现象,有的甚至是借养老之名大搞房地产。虽然投入了大量资金,却难以满足失能半失能老年人养护需求,盲目追求豪华配置,造成了资源的低效和浪费。

三、养老机构长期照护服务 供给侧改革的策略研究

党的十九大报告指出,将人民健康纳入国家发展整体统筹战略推进,“积极应对人口老龄化,构建养老、孝老、敬老政策体系和社会环境,推进医养结合,加快老龄事业和产业发展。”这既为养老行业提供了方向,也对养老事业的发展提出了新要求。如何推进长期照护服务供给侧结构性改革?针对当前养老机构长期照护服务所面临的诸多短板,应从制度、资金、人才、文化等几个方面进行改革。

(一)加强养老机构长期照护法制化建设

法律法规是引导机构长期照护模式健康发展的基石。建议加快出台养老机构长期照护相关法律法规,明确养老机构职能职责,从老年人的需求

出发,制定针对性政策,确保养老机构长期照护有法可依。在立法的基础上,各地行政主管部门必须因地制宜地对养老机构提供的长期照护服务进行评估和质控,加强对于养老机构长期照护模式的扶持、监督和管理。民政、老龄等政府职能部门应条块分割,探索建立相对集中、运行高效的养老机构长期照护服务模式^[12]。

(二)多渠道筹集资金破解资金难题

随着人口老龄化趋势的加剧和中国家庭模式的改变,机构养老仍然是养老的重要选择方式。而解决好资金供给难题是机构长期照护服务供给侧改革的重要保障。现有养老机构主要盈利模式是轻资产常规模式,前期投入大,回报周期长,收入来源主要为床位费和护理费,处于微利状态,资金供给不足限制了养老机构长期照护服务的提供。因此,需要政府“兜底”,对接受长期照护服务的老人进行一定程度的补贴,出台税费优惠政策。国家通过政策倾斜,放低养老机构信用贷款的门槛,为养老机构向银行贷款提供支持,延长贷款周期或提供无抵押贷款等服务。同时,养老机构自身应加强与社会各界的联系,通过各种方式如志愿者服务、民间资本融入、慈善捐赠等减轻资金不足的情况。

(三)壮大长期照护从业人员队伍

长期照护人员的缺乏已经成为了老龄事业的一个重大“瓶颈”,能否壮大长期照护从业人员队伍,将直接影响机构老人获得照护服务的质量。针对目前养老机构照护人员短缺情况,提高照护人员的素质水平已经刻不容缓^[13]。

首先,政府要起到主导作用,加大宣传力度,尽最大努力去改变社会上对照护人员的偏见和歧视,加大对老年照护人员的资金补贴,按人头补偿,从而调动照护人员的积极性。积极搭建平台,帮助从业人员学历提升和职称晋升,明确养老机构从业人员的职业发展,形成合理的人才培养梯队。政府主管部门还应加强对现有照护人员的管理和监督,制定照护人员的管理条例,完善行业的规章制度。

其次,养老机构本身要建立完整的照护人员培训体系,通过岗前培训、入职教育、实地训练等多种途径提高从业人员的专业技能,加强从业人员的康复、保健、护理、心理等方面的培训,建设一支德能并重的人才队伍。同时,加强与周围高职院校和大学的深度合作,通过课堂教学、实地培训、志愿服务等方式搭建长期照护人才培养平台,提高人才培养的效率。

最后,照护人员自身要有高度的事业心和责任感,恪尽职守,增强质量意识,不断提升养老机构长期照护服务的质量和技术水平,以良好的职业操守守护每一位老人的生命健康,不负生命之托。

(四)人文关怀的服务理念要加强

当今社会正处于一个快速发展时期,科技进步、养老模式转变以及个人健康意识提高,人们对于长期照护服务的期望也越来越高。因此,作为机构的管理者,应该主动学习老年人心理照护的专业知识和专业技能,除了对老年人日常生活的照料之外,还应该关心老年人更深层次的心理健康层面的诉求,从老人的立场去思考问题,一切以老人为中心,一切为了老人^[14]。例如,在每位老年人生日的时候订制不同的生日礼物,可以是老人最近想见的人,也可以是老人最近想做的手工艺品等。与此同时,要加强对照护人员人文关怀能力的培养,规范具体操作中的关怀语言和行为,将其融入老年人照护的过程中。长期照护人员作为老年照护行业的一线人员,承担着巨大的压力,因此养老机构的管理者更应该对照护人员给予更多的理解和关爱。呼吁全社会关爱老人,鼓励更多的人投入老年公益事业,予以长期照护人员充分的尊重,使养老行业进入良性循环模式。

参考文献

- [1] 中华人民共和国民政部. 2017年社会服务发展公报[EB/OL]. [2018-08-02]. <http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/201808/20180800010446.shtml>
- [2] 南京市民政局. 2017年南京市老年人口信息和老龄事业发展状况报告[R]. 2018
- [3] 2016年南京市老年人口信息和老龄事业发展状况报告[EB/OL]. [2018-03-29]. http://www.360doc.com/document/18/0329/08/34279512_741163709.shtml
- [4] 全国老龄工作委员会办公室. 南京进入老龄化社会六旬老人空巢率近四成[EB/OL]. [2018-06-04]. <http://www.cncaprc.gov.cn/contents/10/186833.html>
- [5] 中国江苏网. 家有老人卧床更需专业看护[EB/OL]. [2017-08-14]. http://jsnews.jschina.com.cn/shms/201708/t20170814_924142.shtml
- [6] 中国江苏网. 南京养老服务设施布局规划获批[EB/OL]. [2017-06-16]. http://jsnews.jschina.com.cn/hxms/201706/t20170616_655767.shtml
- [7] 宁民. 福利机构养老床位数增长[Z]. 2011
- [8] 张立新. 福利机构养老床位数快速增长[Z]. 2012
- [9] 张立新. 福利机构床位增长创历史新高[Z]. 2013
- [10] 全国老龄工作委员会办公室. 2014年南京市养老服务业持续发展[EB/OL]. [2015-01-06]. <http://www.cncaprc.gov.cn/contents/10/9132.html>
- [11] 新浪网. 南京5万张养老床位不到1.9万老人入住[EB/OL]. [2016-12-06]. <http://jiangsu.sina.com.cn/news/m/2016-12-06/detail-ifxyiayq2448731.shtml>
- [12] 王林,法若冰,王长青. 国外长期护理模式对我国医养结合养老模式的启示[J]. 南京医科大学学报(社会科学版),2017,17(1):17-21
- [13] 邓诺,蒋亮,卢建华. 老年照护医养结合实证研究[J]. 南京医科大学学报(社会科学版),2015,15(4):274-278
- [14] 朱跃州,龚卫宁,鲁翔. 公立医院高层次人才柔性管理实践与思考[J]. 南京医科大学学报(社会科学版),2014,14(4):299-302

The study of the supply side-reform of long-term care services in the pension agencies

Zhai Wenya, Lu Xiang

School of Health Policy and Management, Nanjing Medical University, Nanjing 211166, China

Abstract: Under the background of aging population, due to the weakening of traditional home care, community care services have not yet been perfected which has increased the demand for pension agency. Current long-term care services for our pension agencies still have problems such as prominent structural contradiction between supply and demand, low resource utilization rate, shortage of professional service personnel, low service quality, and imperfect organizational management. Based on the perspective of supply-side reform, this study proposes rationalized suggestions of the imbalance between supply and demand in the long-term care service of pension agencies, starting from the improvement of the pension system, the raising of pension funds, and the training of professional care personnel.

Key words: pension agency; long-term care services; supply side-reform; aging of population