

《我为浙江做什么·2016浙江两会》专辑



热烈庆祝 浙江省十二届人大四次会议 **隆重召开**
浙江省政协十一届四次会议

关于社会养老服务体系建设的

衢州市图书馆

浙江省公共图书馆信息服务联盟

目 录

社会各界关注社会养老体系建设.....	4
高层看台.....	4
专家视点.....	7
社会关注.....	10
社会养老服务体系建设的路径和启示.....	13
社会养老服务体系的构成及内涵.....	13
我国社会养老服务体系建设现状.....	13
社会养老服务体系建设制约因素.....	15
推进社会养老服务体系建设三大路径.....	17
各地社会养老服务体系建设典型经验.....	19
落实配套政策 加快体系建设.....	19
温州市：瓯海区四项举措大力推进养老体系建设.....	22
宁波市养老体系建设推进情况.....	23
合肥：社会养老体系建设新政出台.....	27
青海：省民政厅推进社会养老体系建设.....	29
常山县全面推进社会养老体系建设.....	30
国外经验借鉴.....	32
国外政府社会养老服务建设经验做法对我国的启示.....	32
国外养老服务的做法.....	33
美国的经验.....	34
新加坡的经验.....	35
丹麦的经验.....	36
英国的经验.....	37

免责声明:

浙江“两会”专题信息产品由浙江省公共图书馆信息服务联盟各成员单位联合编辑。信息内容采自公开的报纸、图书、期刊、数据库资源以及各大主流网站，每份专题我们都准确标明来源和出处，摘选信息内容的真实性、准确性和合法性由发布单位负责。

本期专题由衢州市图书馆编辑，如您需要更为详细的内容及跟踪报道，请与该馆联络。

关于社会养老服务体系建设的



李立国部长视察衢州福利院与老人亲切交谈

养老服务体系主要是指与经济社会发展水平相适应,以满足老年人基本生活需求、提升老年人生活质量为目标,面向所有老年群体,提供基本生活照料、护理康复、精神关爱、紧急救援和社会参与的设施、组织、人才和技术要素形成的网络,以及配套的服务标准、运行机制和监督制度。随着我国人口老龄化的迅速发展,养老问题已经成为政府和全社会日益关注的重大民生工程。

党的十七大确立的“老有所养”的战略目标和十七届五中全会提出的“优先发展社会养老服务”的要求。这对推进社会养老体系建设提出了新的更高要求。由此可见,当前养老体系建设是摆在我们面前刻不容缓的研究课题

社会各界关注社会养老服务体系建设的

高层看台

杨伟民（中央财经领导小组办公室副主任）：中财办：应对老龄化 建设以居家为基础的多层次养老体系

就解读十三五规划建议有关情况举行吹风会。关于我国老龄人口在增加等问题，中央财经领导小组办公室副主任杨伟民介绍，有一个应对人口老龄化行动，具体讲的是建设以居家为基础、以社区为依托、机构为补充的多层次养老服务体系，推动医疗卫生和养老机构相结合，探索长期护理保险制度。每句话、每个字都是针对不同的老龄人口而言的。

杨伟民表示，医疗卫生和养老服务相结合，社会上简称叫“医养结合”，解决一些患有长期慢性疾病老年人的需求。杨伟民说，建议中有一句话非常重要，在共享发展中讲到，要加强对特定人群特殊困难的帮扶。过去改善民生做的很多事情是带有普遍性的，现在不同的特殊群体面临着不同的特殊困难，比如老年人口面临的问题，医疗问题、养老设施问题，怎么解决精神的寄托问题，等等。老年人口本身有不同的层次，也有不同的需求。

（来源：《人民网》2015-11-09）

邹铭（民政部副部长）民政局：矢力构筑中国养老服务业发展新格局

完善社会养老服务体系，主要从以下七个方面着力：

一是建立健全老年人权益保障和养老服务的准入和退出机制，营造平等参与、良性竞争的市场环境，促进养老服务业走上依法可依、有章可循的发展道路。

二是建立健全老年人福利保障制度，进一步完善经济困难老年人的供养政策、高龄补贴政策、养老服务补贴政策、护理补贴政策等，解决老年人有钱养老的问题，增加银发消费，释放老年人养老服务需求。

三是制定和落实老龄事业发展和养老服务体系建设中长期的发展规划，统筹发展居家养老、社区养老和机构养老，促进城乡基本养老服务的均衡发展。

四是落实和完善鼓励民间资本参与养老服务业发展的政策措施，充分

发挥市场在资源配置中的决定性作用,逐步使社会力量成为养老服务业发展的主体。

五是制定推动养老服务业改革创新的政策措施,鼓励先行先试,探索创新,激发养老服务业的内生动力和发展活力。

六是建立健全保障养老服务业发展的人才政策、技术支持政策和标准规范,改善服务质量,提升工作效率,为老年人提供方便可及、优质高效的养老服务和产品。

七是弘扬中华民族孝心敬老的优良传统,在全社会营造关心和支持养老服务业发展的浓厚氛围。

来源:《社会福利》2015(5)》

杨巧赞(访民政部部长李立国)民政部:积极推进社会养老服务体系建设的

近年来,民政部门认真履行政府职能,积极推进养老服务体系建设的,主要开展了以下几方面工作:

一是加强政策法规建设。国家制定出台了《关于加快实现社会福利社会化的意见》、《关于支持社会力量兴办社会福利机构的意见》、《关于加快发展养老服务业的意见》、《关于全面推进居家养老服务工作的意见》、《社会福利机构管理暂行办法》等一系列政策法规,使我国的养老服务体系建设的初步走上了有章可循的轨道。

二是推进社区居家养老服务。民政部全面推进以保障高龄、独居、失能和低收入老人为重点,借助专业化养老服务组织,提供生活照料、家政服务、康复护理、医疗保健等服务的居家养老服务体系建设的。在全国实施“社区老年福利服务星光计划”,会同国家发展改革委实施“十一五”社区服务体系发展规划,建立和完善社区养老服务设施。目前,全国各类社区服务中心已达17.5万个,城市便民、利民服务网点69.3万个,提升了社区养老服务能力。

三是加强养老机构建设。民政部先后在全国实施了农村五保供养服务设施、省市社会福利机构、县区社会福利中心、示范性养老基地、爱心护理工程等项目建设的,并会同国家发展改革委在黑龙江等12个省份开展基本养老服务体系建设的工程试点。资助地方建设了一批社会急需的养

老机构。同时，鼓励地方通过政策扶持和资金支持，引导和支持民间资本参与兴办养老机构。有的地区还探索实施公建民营或服务功能承包责任制，将政府投资建设的养老机构整体委托或分功能承包给社会力量管理和运营，激发了养老机构发展的内在活力。目前，全国共有各类养老机构 38060 个，床位 266.2 万张，收养各类人员 210.9 万人。

四是加强养老服务队伍建设。民政部门积极扩大养老服务队伍，吸纳了一大批愿意从事养老服务的人员，通过多种形式的岗前培训进入养老服务队伍，并通过倡议、发动，引导志愿者服务活动以及建立“劳务储蓄”制度等方式，实行服务队伍专业化与志愿者相结合。同时，十分重视养老服务队伍的素质建设，通过实行职业资格制度、加强培训上岗、引入专业社会工作者等措施，使养老服务队伍的素质不断提高，高素质人才迅速增加，服务质量不断改进。

（来源：《社会福利》2010年10期）

窦玉沛（民政部副部长）：建立健全社会养老服务体系

社会养老服务体系建设的总体要求

——在服务对象上，要面向社会所有老年人提供服务，政府重点保障“三无”、“五保”及低收入的高龄、独居、失能等养老困难老年人的服务需求，在此基础上，建设一定数量的具有典型示范作用、面向老年人服务的养老机构。

——在服务项目上，要着眼于老年人的实际需求，为老年人提供生活照料、家政服务、医疗康复、长期护理、精神慰藉、安全援助等多样化服务。

——在服务方式上，要通过政府支持或购买服务，推进居家养老服务，加强社区养老服务，对无法居家养老的老年人，由养老机构入境问俗专业化集中照料。

——在服务设施上，既要盘活存量，发挥现有机构和设施作用，更要以需求为导向，大力发展增量，注重整合社会闲置资源。加强居家养老，社区养老和机构养老设施建设，完善功能，为养老服务事业发展提供载体。

——在服务保障上，要充分发挥政府在制定政策、统筹规划、资金投入、监督管理等方面的职责，引导和扶持社会力量参与养老服务，努力满

足不同需求老年人的服务。

——在服务布局上，要坚持城乡统筹，在加快推进城镇养老服务业发展的同时，大力发展农村养老服务业，实现社会养老服务体系城乡协调、整体推进。要努力使供养型、护养型、颐养型等机构合理布局。

——在服务队伍上，要走专业化、职业化和志愿者相结合的道路，建设一支专兼结合，结构合理、素质优良的人才队伍，为提高养老服务水平提供人才支撑。（来源：（摘编自窦玉沛副部长在“全国社会养老服务体系推进会”上的讲话。

（来源：《社会福利》2010年11期）

专家视点

陈修茂（全国政协委员、厦门市政协主席）：加快社会养老服务体系建设立法

众所周知，中国已进入老龄化社会，根据民政部最近发布的数据显示，我国60周岁以上的老年人口数量已突破2亿，占全国人口总数的14.9%。从目前情况看，社会养老体系建设仍然存在与目前社会经济发展不平衡的情形，诸多环节上亟待立法予以规范和完善，社会养老体系建设亟须在立法上得以重视。

陈修茂建议应将涉及社会养老服务建设的相关政策文件、国务院相关规划等内容在充分调研的基础上进一步提炼，上升为行政法规，制定《社会养老服务建设条例》，为建立起与人口老龄化进程相适应、与经济社会发展水平相协调的社会养老服务体系奠定良好的法制基础。同时，他还建议《条例》的主要内容应包括以下几方面：

一是将养老服务体系纳入长期发展规划；二是要明确对养老事业发展的财政投入与政策扶持。当前对养老机构的扶持主要用福利彩票公益金，财政投入不足制约了养老机构尤其是民办养老机构的发展；三是建立居家养老服务保障机制。在政府投入的基础上，鼓励其他社会力量、民间资本涉足该领域；四是完善社会养老服务、政府购买养老服务相关内容形式。包括加强养老服务人才培养，促进养老服务人才提升等，从而进一步提高养老服务队伍的专业化、职业化和规模化程度，对从业人员进行专业教育和职业培训，提升养老服务人员的整体素质；此外，还可通过政府购买专

业社工等方式,鼓励和吸引专业社会工作者和社工专业的高等院校毕业生从事养老服务工作,促进养老服务内容的扩展和养老服务质量的提高。

(来源:《中国政府采购报》 2015-03-05)

郭莎(湖北省宜昌市人大代表、宜昌市西陵区卫生局副局长): 人民日报: 养老服务体系建设的亟待加强

当前我国养老服务体系存在的主要问题有:

机构养老发展不平衡。公办养老机构因环境好收费不高深受老人喜爱,因而“满负荷”运转,现有床位不能满足需要;而民办养老机构则因为规模小,在土地、房屋、资金等方面均需自身应对,相当一部分养老机构条件简陋,功能不全,面临着发展步履艰难的局面,但床位空余多。

养老服务与需求明显不协调。居家养老服务处于起步发展阶段,覆盖面窄,内容单一;社区服务项目、服务设施提供受限,难以满足广大老年人的需求;养老机构不但数量偏少、规模较小,且经营理念保守,服务质量不高;养老服务人员不仅专业化程度不高,社会地位和待遇低,而且从业人员数量不足,队伍稳定性差,缺口大。

养老服务管理和服务队伍建设滞后。专门为老年人服务管理和办事的机构力量不足,为老龄人群开展各项老龄服务,维护老年人合法权益,收集整理有关情况和信息等工作开展不足。对老龄人群有效的评估制度不健全,养老服务规划不够具体。

(来源:《人民日报》2014-01-29 18 版)

李娟(《聚焦 2014 年上饶两会》代表发言): 关于加快推进我市社会养老服务体系建设的建议

1. 加大宣传力度,营造敬老爱老社会氛围。建议政府和社会各方面广泛宣传社会化养老服务体系建设的意义,开展敬老、养老、助老的道德教育,进一步提高全社会尊老、敬老、爱老、养老意识,增强全社会对发展社会化养老事业的意识和合力。

2. 坚持政府主导,推进养老体系建设。一是建立社会养老服务体系建设的领导机制和部门协调机制,自觉将社会养老体系建设纳入经济社会发展的总体规划。二是科学编制布局规划。根据老年人口的基数和供

养需求,科学编制养老服务机构布局规划,统筹城乡和区域养老服务事业发展,统筹居家、社区和机构养老服务发展,统筹公办和民营养老机构发展。三是尽快出台优惠政策,为社会力量参与社会养老服务营造良好的政策环境。通过建立养老产业专项基金和风险基金,加大财政支持和资金投入,对已建和在建的养老服务机构和设施给予相应的资金支持。

3. 改革投资方式,完善多元化经费保障机制。坚持“政策引导、政府扶持、社会兴办、市场推动”原则,逐步形成以政府投入为主、社会广泛参与的多渠道的经费投入保障机制。特别是支持民间资本举办养老机构,采取股份制、民营、公建民营、民办公助、连锁经营、政府补贴、购买服务等多种方式,实现养老机构投资主体多元化和经营主体多元化。

4. 坚持因地制宜,统筹城乡养老事业发展。一是完善以机构养老和社区养老为主体的城市养老服务体系。努力打造集康复、基本医疗、养老服务于一体的多功能、社会化、开放式的综合养老服务机构。同时又将机构养老中的服务引入社区,实行社区在家养老,逐步建立以家庭养老为核心,社区服务为依托,专业化服务为依靠,向居家老人提供生活照料、医疗保健、精神慰藉、文化娱乐等为主要内容的服务。二是建立以居家养老为基础的农村养老服务网络。适应农村人口居住分散、收入水平相对较低的状况,建立以居家养老为基础的农村养老服务网络,积极开拓短期托养、生活照料、疾病护理等农村居家老人需求的多种养老服务。

5. 加强队伍建设,提升养老从业人员素质。依托现有公办养老服务机构或鼓励各类职业培训机构对居家养老服务从业人员开展职业技能培训和职业道德教育,通过有计划的培训,建设一支具备养老服务、康复护理等专业知识的专业化服务队伍,改善和提高服务队伍的整体素质和水平。切实提高养老服务从业人员待遇,确保他们进得来、留得住、能安心工作。大力发展社会养老服务志愿者组织。

(来源:《聚焦 2014 年上饶两会》2014-02-10)

滕志刚(山东省邹平县民政局局长):“五位一体”助推社会养老服务体系构建

强化保障,推动养老服务体系快速发展。一是加强政策引导。制定了《关于加快发展社会养老服务体系建设意见》,明确了“十二五”社会

养老服务体系建设的目标，规定了资金扶持、税费优惠、土地供应、融资支持、医疗保障、就业创业六大政策；出台了《邹平县社会养老服务体系建设的资金扶持办法》《关于推进农村幸福院建设的意见》，明确了养老服务设施的建设和补助标准。2014年县财政预算养老服务体系建设的资金648.3万元，省养老服务业试点补助资金1035万元，全力保障养老服务体系建设的。二是完善服务管理。出台了《邹平县农村幸福院建设和运行管理办法》《邹平县社区老年人日间照料中心建设和运行管理办法》，细化了建设标准、入住条件和程序、资产与院务管理、考核奖补等具体内容，形成了规范有序、运行高效的管理机制。三是加快人才队伍培育。建设了一支养老服务人员、社会工作者、志愿者相结合的养老服务队伍。先后组织六批次养老护理员培训，培训初级养老护理员79人、高级养老护理员3人，通过国家职业资格鉴定考核；同时，抓好养老志愿服务队伍、邻里互助队伍建设。县民政局与鲁中职业学院联合开设了养老服务和管理专业，加快培养老年医学、康复、护理、营养、心理和社会工作等专业人才，依托鲁中职业学院、阳光大姐社区养老服务中心等建立养老服务培训基地。

（来源：《中国民政》2015（4））

社会关注

应勇（上海市委副书记）：上海构建“五位一体”养老服务体系

第五届中国国际老龄产业高峰论坛昨天在沪举行，全国老龄办常务副主任王建军、上海市委副书记出席并致辞。

应勇代表上海市委、市政府对论坛的召开表示热烈祝贺。他指出，作为全国最早进入老龄化社会的城市，上海已进入到深度老龄化阶段。截至去年底，户籍老年人口首次突破400万，预计“十三五”中期将突破500万。积极应对人口老龄化、加快发展养老服务业，不断满足持续增长的养老服务需求，成为全面建设小康社会的一项紧迫任务。上海已明确提出，到2020年，全面建成服务供给、社会保障、政策支撑、需求评估、行业监管“五位一体”的社会养老服务体系，全面建成老年友好型城市和老年宜居社区。而要满足持续增长的多层次、多样化、个性化的养老服务需求，必须大力发展养老产业，充分发挥市场作用。为此，需要有效培育、激发和引导服务需求，广泛运用社会力量丰富养老服务产品供给，形成完

善的养老服务产业链。

(来源:《文汇报》2015-04-23)

方建兵(浙江省衢州市民政局救济和社会福利处)浙江省衢州市:“五大服务”打造居家养老服务品牌

一是生活照料,主要为老年人提供代缴代购、上门探视、配送餐饮等一般生活照料服务;

二是医疗保障,主要为老年人建立健康档案,定期上门为老年人量血压、测血糖及诊断治疗,提供疾病防治、康复护理,心理卫生等健康教育服务;

三是家政服务,主要为老年人提供卫生打扫、家电维修、管道疏通、电源照,修门换锁等服务;

四是精神慰藉,主要为老年人提供心理疏导、陪聊读报、陪诊外出等服务;

五是法律服务,主人为老年人提供法律咨询、法律援助及维护老年人的合法权益等服务。

(来源:《社会福利》2012(5))

鲍蔓华(《人民政协报》记者):共推社会养老服务体系建设的

今年召开的浙江省政协十一届三次会议上,省民政厅收到有关社会养老服务体系建设的提案17件,涉及养老服务推进、监管、养老机构建设、从业人员权益等很多方面。这批提案被确定进行集中办理。

养老服务人员缺乏是委员关注的焦点问题之一。通过日常观察,刘伟文委员了解到年轻人不太愿意从事养老服务行业,而50岁到65岁这个年龄段的退休人员,有精力、有爱心来从事养老服务业。他建议成立“时间银行”,让有精力、有爱心的退休人员义务为老人服务,将服务时间进行储存,等到他们需要照顾时再兑换别人的免费服务。张心桥委员建议,公布养老服务行业从业人员工资的政府指导价,推进养老服务行业像家政服务行业一样有社会认同的服务价格标准,吸引更多的人从事养老服务行业。

(来源:《人民政协报》2015-07-24)

黄仕琼：居家养老服务大有可为

日前，南昌市出台《关于进一步加强老年人优待工作的实施意见》，将对60周岁以上的城乡低保户、城镇“三无”人员、农村低保户实行政府购买服务，发放居家养老服务券。此举将极大地满足该市老年人对居家养老服务的需求，彰显了政策的人性化，将进一步提升老年人的幸福指数和获得感。

如今，养老成为一个社会普遍关注的话题。笔者认为，居家养老模式的发展有着巨大的潜力。目前，由于公办养老院资源有限，民营养老机构所需费用相对较高，很多老年人特别是贫困家庭的老年人只能选择在家养老；还有一些老年人不想离开熟悉的家、熟悉的环境，尤其是那些行动不便的老年人，更希望在家颐养天年。那么，如何照顾好这些选择居家养老的老年人？这是各方关心的话题。

南昌市根据老年人居家养老的需求，制定出为贫困老人发放居家养老服务券的政策，可以说是对居家养老模式的进一步深化和细化，更具人性化，值得点赞。有了居家养老服务券，老年人在自己家中就可以享受多种上门家政服务，极大地方便了老年人特别是贫困老人的生活。期待政策发挥更大实效，让更多贫困老年人受益。

（来源：南昌日报 发布日期：2015-04-16）

王进才，白松亮（甘肃省民政厅社会福利和慈善事业促进处）：甘肃：矢力推动养老服务业加快发展

坚持多方聚力，设施发展迅速。甘肃省民政厅通过上争支持，内生动力，多方联动，强力推进养老设施建设，目前全省各类养老设施达到4600多家，养老床位增加至8.49万张，每千名老年人拥有床位23.4张。加快推进“三基地一示范区”工程建设，天水麦积“全国养老示范基地”已完成一期1.9亿元的工程量，庆阳市“省级养老示范基地”一期工程已开工建设，临夏市“综合性社会福利服务示范区”核心项目已基本建成，部分已投入使用。截至2014年底，全省社区日间照料中心覆盖了45%的城市社区和21.8%的行政村。

勇于实践创新，服务内容丰富。省民政厅在总结推广兰州、嘉峪关经

验的基础上，出台了《关于加快推进全省居家养老服务网络平台的实施意见》。已先行在酒泉、张掖、武威、白银、庆阳等地施行，现已登记纳入服务平台的老年人达12余万人，提供服务的达5万人。全省80岁、90岁、100岁以上老年人每年分别享受到300元、720元、1200元的高龄补贴。

各地热情高涨，推进速度加快。武威、庆阳等地在项目设立、建设用地、财政支持等方面加大了投入力度，并对已经运营的养老机构给予水、电、暖等费用优惠和政府补助，为推进养老服务业发展创造了良好条件。兰州、嘉峪关等地坚持基本设施与配套服务同步抓，软件和硬件建设协调发展，取得了良好的社会效益。白银、酒泉等地通过与社会力量合作等方式，提高了居家养老质量。张掖、平凉等地注重多方整合资源，社区日间照料服务质量进一步提升。天水、定西等地在公建民营、民办公助、医养融合等方面进行了有益探索，为推进养老服务改革提供了参考。

（来源：《社会福利》2015（6））

社会养老服务体系建设的路径和启示

社会养老服务体系的构成及内涵

刘洪海（天津大学）：我国社会养老服务体系建设研究

社会养老服务体系建设，以居家为基础、社区为依托、机构为支撑，着眼于老年人的实际需求，优先保障孤老优抚对象及低收入的高龄、独居、失能等困难老年人的服务需求，兼顾全体老年人改善和提高养老服务条件的要求。社会养老服务体系首先要满足老年人的需求，并在此基础上提升老年人的生活质量；社会养老服务体系建设是适度普惠的，是面向所有老年人而不是其中的某一特殊人群；该体系提供不局限于生活上的照料同时兼顾康复护理以及精神慰藉；同时涉及到硬件设施、组织模式、人才培养、技术创新与完善以及与之相配套的服务标准、运行机制、监管制度等方方面面的一个复杂的集合体。

（来源：《天津大学硕士学位论文》第二章 2012-04）

我国社会养老服务体系建设的现状

王素英（民政部社会福利和慈善事业促进司副司长）：中国社会养老服务体系建设的现状及发展思路

（1）逐步完善的养老服务政策法规体系

从1999年进入人口老龄化社会以来，国家出台了一系列的保障养老服务的政策法规。2000年，国务院办公厅转发了民政部等11个部门制定的《关于加快实现社会福利社会化的意见》，主要包括以下四个方面内容：一是投资主体或兴办主体的多元化，即政府、企业、民间组织和个人。二是服务对象的公众化，服务对象不再仅是“三无老人”，而是面向有需求的社会公众。三是服务内容的系列化，早期机构提供更多的是供养服务，现今强调康复、医疗、娱乐等的相互结合，提供符合老年人需要的多样化服务内容。四是服务的专业化，福利机构立业之本的核心既包括专业化，又涵盖爱心；评价养老机构最好的标准即是专业化，包括设施、队伍的专业化等。

2010年，十七届六中全会通过了《国民经济和社会发展的“十二五”规划纲要》，专门提出了“社会养老”的两个指标，这在国家的大规划里是从来没有过的。其一是，“十二五”末，每千名老年人中有30%的养老床位；其二，“十一五”末全国有315万张养老床位，“十二五”要对现有养老床位的30%进行改造。国务院办公厅出台了《社会养老服务体系建设的规划（2011-2015年）》（简称《规划》），这是建国以来国家第一次将社会养老服务体系建设的纳入专项规划范围。《规划》明确了“十二五”时期我国社会养老服务体系的指导思想、基本原则、基本内涵、功能定位、具体建设任务和保障措施，是指导“十二五”时期我国养老服务发展的纲领性文件。

当前，以老年人权益保障法为主体，包括相关法律、行政法规、地方性法规、部门规章和有关政策在内的养老法律法规政策体系已经形成并逐步完善，为推进养老服务体系建设的提供了制度保障。

（2）初步建立了以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的社会养老服务体系

一是开展居家养老服务，借助专业化养老服务组织，为老年人提供生活照料、家政服务、康复护理、医疗服务等服务。居家养老不同于传统的家庭养老，它立足家庭，以政府提供的服务、社会提供的服务进家庭为标志。比如，政府提供的低保、护理补贴及很多地方建立的高龄补贴。

二是发展社区养老服务，社区是对居家养老服务提供最多支持的地

方。目前,为解决家庭核心化、小型化给老年人居家养老带来的矛盾,大力发展社区助老,为居家养老的老年人提供全方位服务已经成为国际养老业发展的新趋势。

三是机构养老服务。养老机构是养老服务体系的重要组成部分,是老年人社会福利事业的重要载体。近年来,国家持续加大资金投入,新建、改建、扩建了一批国办社会福利院、老年公寓、养老院和老年护理院,在优先做好政策规定的“三无”老年人集中供养的前提下,为社会上不同经济状况和生活能力的老年人,特别是高龄病残人群提供养老服务。

(3) 养老服务体系惠及范围逐步扩大

建国以来,我国的养老服务主要是针对“三无老人”、孤寡老人及特殊困难老人,我国社会福利制度的设计属于补缺型的。而在发达国家,社会福利制度大多属于普惠型的。从“十五”开始,我国积极探索建立普惠型社会福利制度,并由此开始了一系列的实践,这些转变需要理念上的变化及调整,需要不断地思想解放。

(4) 基本形成了财政资金、彩票公益金和社会投入相结合的多元化投入机制

2009年—2011年,民政部会同国家发改委,投入14亿元中央预算内专项资金,在全国开展基本养老服务体系建设工程试点工作,开启了中央专项资金支持养老服务体系建设先河。农村五保供养服务设施、省市社会福利机构、县区社会福利中心、示范性养老基地均得到了扶持。

(来源:《社会福利》2012(17))

社会养老服务体系建设的制约因素

孙宏伟,孙睿(东北大学文法学院博士生研究生):我国社会养老服务体系建设政策选择

中国的社会养老服务体系建设面临着人口老龄化的巨大压力。实行计划生育政策以来,我国人口的过快增长得到有效控制。据联合国《世界人口展望》报告预测,2025—2030年中国人口将进入负增长阶段,但是2005—2030年的25年却是老龄化的加速发展时期,老年人口增长预计达到2.02亿。截至2011年,全国60岁及以上老年人口1.85亿,占总人口的13.7%。与之不相适应的是我国社会养老服务体系建设总体上还处于发展

(1) 居家养老服务规模小、运行体制不健全我国社会人口结构和家庭结构变化使“空巢老人”群体数量大增。我国多数地区的居家养老服务实际上基本是由政府包办,即由街道或社区派护理员上门服务,服务内容也仅限于生活照料和家政服务,难以满足老年人更为专业化的护理需求。调查显示,我国各类社区居家养老服务项目的供给率总体上还比较低,只有上门看病服务的供给率较高,为55.5%,其他各类服务的供给率都在20%左右。能够提供生活照料、医疗护理、精神慰藉、临终关怀等服务的专业社会化服务机构相对匮乏,居家养老服务缺乏有效载体。城市内的区、街、社区三级居家养老组织体系尚未完全建立起来,总体上缺乏有效的居家养老服务监督评估机制。

(2) 社区养老服务人员经费不足、功能受限截至2011年底,全国共有各类社区服务设施16万个,社区服务设施覆盖率23.6%。虽然因地制宜地开展了一些面向老年人的日间照顾、医疗保健、文体娱乐等服务,提升了社区养老的服务能力。但是,由于社区承担的管理工作日益增多,而社区养老的服务定位又不够明确,在缺少明确职能要求的情况下,社区对于养老服务问题缺少重视,社区人员力量和设施设备还需进一步加强。城乡社区在养老服务上都不同程度地普遍存在人员缺乏、经费不足的问题,客观上影响了养老服务的正常开展,导致老年活动不经常、参与不普遍、照顾不周全等情况。社区养老的资金来源问题、管理体制问题和服务人员问题成为制约社区养老发展的主要因素。

(3) 养老机构基础设施薄弱、缺乏经营活力我国养老机构建设虽然得到较快发展,但供给与需求的矛盾依然突出。目前,全国各种类型的老年人福利机构床位总数只有353.2万张,仅占老年人口数的1.9%,与发达国家5%~7%的水平相差甚远。一些养老机构,特别是民办养老机构多数是因陋就简发展起来的,规模小、场地有限、设施简陋,服务仅限于基本的生活照料,难以满足老年人的康复护理、精神慰藉、文化娱乐等基本需求。考虑前期成本投入等因素,养老机构基本是亏本运营,难以实现良性发展,只有极少数养老机构能少量盈利。这种状况致使社会力量兴办养老机构的动力不足、热情不高,行业整体缺乏竞争力和发展后劲。

(来源:《东北大学学报》2013(4))

推进社会养老服务体系建设的三大路径

甄炳亮（民政部社会福利和慈善事业促进司副司长）：推进社会养老服务体系建设的三大路径

之一：认清形势、把握大局，不断推动社会养老服务体系建设的创新发展

当前，我国正处于经济社会转型升级的重要时期，各项改革发展的任务十分艰巨。特别是随着人口老龄化的加快发展，老年人的养老需求更加多样化、多元化，社会养老体系建设面临着更多新的挑战和问题。自2013年国务院印发《关于加快发展养老服务业的若干意见》以来，国家相继出台了一系列配套政策文件，基本实现了顶层设计上的统筹规划、融合发展，初步形成了多部门联合发力、共同推进社会养老体系建设的新局面。当前，在全面深化改革和经济发展新常态的形势下，如何加快转变政府职能，更好地发挥政府在养老服务业发展中的主导作用，提高养老服务质量 and 效率？如何充分发挥市场在养老资源配置中的决定性作用，逐步使社会力量成为发展养老服务业的主体，营造平等参与、公平竞争的市场环境？如何统筹养老事业和养老产业发展，统筹居家养老、社区养老、机构养老和其他多种形式的养老，统筹城乡养老服务业发展，为全体老年人提供方便可及、价格合理的养老服务和产品？如何进一步深化改革创新，激发社会活力，破解体制机制障碍，倡导、组织、动员更多的社会力量参与养老服务业发展？如何搞好医养融合，不断提高养老质量？这些创新养老服务业发展的重要课题，都需要我们深入系统地研究，不断从理论上加以创新，从政策上加以完善，从制度上加以健全，在实践中加以推进和落实。

之二：政府主导、社会参与，不断推动社会养老服务体系建设的协调发展

首先，要做好“十三五”养老服务专项规划的制定工作。理清政府在发展养老服务业中的职能，从战略视角、超前眼光、全局出发，充分考虑老年人口规模、构成和服务需求，整体谋划和研究制定“十三五”社会养老服务体系建设的专项规划，并纳入地方经济社会发展总体规划和服务业、城镇化建设、土地利用等规划，充分发挥规划的引领带动作用。

其次，要加大资金投入，保障特殊困难老年人的养老服务需求。坚持投资主体多元化，多渠道筹集资金，形成财政资金、福彩公益金、民间资本相结合的多元化投入机制，持续加大养老服务业投入。用于社会福利事

业的彩票公益金要将50%以上用于支持发展养老服务业。各级政府要坚持“兜底线、保基本”，通过多种方式，切实保障城乡特困老年人、经济困难老年人以及失能、半失能老年人的服务需求，进一步满足他们的基本生活和照料需求。

第三，要创新体制机制，激发各类服务主体活力。积极开展养老服务业综合改革试点，鼓励先行先试，探索创新。积极开展公办养老机构改革，鼓励有条件或者新建的公办养老机构在明晰产权的基础上，探索以承包、委托运营、合资合作等方式，通过公开招投标，转给社会组织和企业运营。建立公开透明、统一开放的市场规则，不分公办、民办，不分内资、外资实施同等的准入扶持政策，推动不同主体平等参与。进一步完善养老机构设立许可制度，方便社会力量兴办和经营养老服务业。加快推广养老机构综合责任保险工作，切实提高各类养老机构风险防御能力。积极推进政府向社会力量购买养老服务。

之三：主动作为、破解难题，不断推动社会养老服务体系建设和安全快速发展

首先，要破解土地供应难问题。贯彻落实国务院《关于加快发展养老服务业的若干意见》和国土资源部《养老服务设施用地指导意见》，按照规定的养老服务设施建设用地标准，分级分类保障养老服务设施用地需求。确保民办非营利性养老机构与公办养老机构享有相同的土地使用政策，可依法使用国有划拨土地或农民集体所有土地。对于营利性养老机构用地，按照国家现行规定优先保障供应。全面落实民政部、国土部、财政部、住建部《关于推进城镇养老服务设施建设工作的通知》精神，按照城乡老年人口发展态势、所占比例和分布情况以及养老服务业发展需要，合理确定养老服务设施特别是居家和社区养老服务设施、各类养老机构建设具体目标，测算建设规模和用地需求，按规划分解确定年度用地计划，逐年抓好落实。

其次，要破解融资难问题。贯彻落实国务院《关于创新重点投融资机制鼓励社会投资的指导意见》和民政部、发改委等十部门联合下发的《关于鼓励民间资本参与养老服务业发展的实施意见》，探索设立养老服务业产业引导基金，动员和吸引民间资本积极参与养老服务业发展。完善投融资政策，在风险可控前提下，吸引保险等资金多方位投资养老服务领域。

积极协调银行等金融部门针对养老产业项目周期长、盈利水平低的特点，适当延长贷款期限。采用股份制、股份合作制等形式，推广政府与社会资本合作的 PPP 模式，支持商业化运营养老机构发展壮大。制定统一公办和其他所有制性质以护理型床位为主的养老机构补助标准，区分自建、租赁等类型，全面落实养老机构一次性建设补贴和床位运营补贴。

第三，要破解医养融合难问题。贯彻落实民政部等十部门《关于加快推进健康与养老服务工程建设的通知》，推进养老机构与医疗机构深度融合，促进养老机构内设医疗机构，逐步将符合条件的纳入医保定点范围。扶持发展护理型养老机构，逐步提高养老机构内设医疗机构和护理型床位的比例。科学合理统筹养老和卫生资源，加强社区卫生服务机构、医疗机构与社区养老服务设施、养老机构的密切合作，建立完善社区卫生服务机构老年人健康档案，实现老年人在养老机构和医疗机构之间的卫生健康服务便捷对接，实现基层卫生医疗与居家养老良性互动。

第四，要破解人才队伍建设难问题。贯彻落实教育部、民政部等九部门《关于加快推进养老服务业人才培养的意见》，加快推进养老服务相关专业教育体系建设，大力发展职业教育和在职培训，积极培养老年医学、康复、护理、营养、心理和社会工作等专门人才，鼓励大中专院校毕业生对口从事养老服务工作，不断提高养老服务专业化、职业化水平。探索建立从业人员岗位津贴、入职补贴制度，加快完善职称评聘等制度，提高养老服务从业人员薪酬和社会保险等工资福利待遇，积极改善工作条件，加强劳动保护和职业防护。让优秀的养老服务人才“引得进”“留得住”“干得好”，建立起规模适度、结构合理、稳定可靠、技术过硬的养老服务人才队伍。（摘编自甄炳亮副司长在内蒙古自治区牧区养老服务工作现场推进会议上的讲话）（来源：《社会福利》2015（08））

各地社会养老服务体系建设的典型经验

落实配套政策 加快体系建设

张凡（上海市民政局社会福利处）：上海：落实配套政策 加快体系建设——解读《上海市人民政府关于加快发展养老服务业推进社会养老服务体系建设的实施意见》

第一“总体要求”。明确了指导思想，坚持积极老龄化的理念，充分调动市场主体、社会力量提供养老服务的积极性，加快养老服务业的发展，不断完善社会养老服务体系，满足老年人日益增长的多层次、多样化养老服务需求。

第二“主要目标”。提出到2020年，构建社会养老服务“五个体系”：多层次、多样化的养老服务供给体系，完善的养老服务保障体系，发挥市场作用的政策支撑体系，统一的需求评估体系，科学的行业监管体系。

第三，“主要任务”。按照“五个体系”提出了21项具体任务。

“服务供给体系”7项任务：1. 在统筹养老服务设施规划和建设方面，提出新建居住区要根据规划要求和建设标准，配套建设养老服务设施。2. 在完善公办养老机构服务供给方面，提出建立公办养老机构入住评估制度，政府投资举办的公办养老机构要优先保障经济困难的无子女、失能、高龄老年人的基本养老服务需求，其中收住失能老年人数量占总入住老年人数量的70%以上。3. 在鼓励社会力量兴办养老机构方面，提出鼓励社会力量通过整合和改造企业厂房、商业设施和其他可用的社会资源，举办规模化、连锁化的养老机构。允许社会力量和个人因地制宜举办家庭化、小型化养老机构。鼓励各类资本投资建设养老机构。4. 在完善社区居家养老服务方面，提出统筹社会服务资源，设立社区综合为老服务机构，健全以企业和社会组织为主体、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，推进社区居家养老服务项目化发展、集约化运作。5. 在支撑家庭照料服务开展方面，实施家庭照料者培训项目，鼓励部分床位供给充裕的养老机构提供老年人短期入住床位，稳步推进老年人集聚的居住区开展适老性环境改造。6. 在促进养老服务信息化发展方面，加快实施养老服务“信息惠民行动计划”，构建全市统一的养老服务信息平台，推进养老服务网上办事和服务。鼓励企业和机构运用互联网、物联网等技术，研发各类适合于养老服务机构和老年家庭的信息产品。7. 在推动老年产品用品开发和推广方面，支持企业积极开发安全有效的健康辅具、食品药品、服装服饰等老年用品用具和服务产品；开发老年住宅、老年公寓等老年生活设施。鼓励开展老年福祉产品设计大赛和老年用品展示等活动。

“服务保障体系”4项任务：1. 在完善养老和医疗保障制度方面，统筹各类与养老有关的社会保障制度，稳步提高基本养老保障水平。扩大养

老机构内设医疗机构的医疗服务的医保支付范围,在老年护理医院和养老机构之间形成相衔接的评估标准和有梯度的医保支付政策。逐步扩大高龄老人医疗护理计划试点范围和受益人群。2. 在大力促进医养结合方面,支持养老机构内设医疗机构发展,制定实施养老院内设医疗机构设置标准和服务规范,适当增加诊疗护理服务许可项目和用药类别。加强规划引导,统筹设置医疗设施与养老设施,推动老年人医疗护理和生活护理的有机衔接。鼓励社区卫生服务机构与所在地养老机构建立合作机制。3. 在提高老年人健康管理水平方面,提高社区为老年人健康管理和服务水平。鼓励和支持社区医疗护理和养老服务机构之间的有机整合。鼓励二级医院转型为老年护理院,二级综合性医院设置老年护理床位,并开设疗护病区。鼓励社会力量举办老年护理机构。4. 在加强养老服务行业人才培养方面,开展养老服务专业培训,将养老服务相关专业列入上海重点领域导向专业目录,逐步健全养老服务行业相对合理的薪酬体制和动态调整机制。对社区居家养老服务来沪从业人员开展灵活就业登记。研究养老服务专业入学补贴和行业人职补贴政策。

“政策支撑体系”5项任务:1. 在争取养老服务相关政策先行先试方面,根据国家总体部署,在浦东新区等积极开展养老服务业综合改革试点,同时鼓励各区县结合自身实际和资源禀赋,进行养老服务改革创新实践。2. 在完善政府购买服务等财政补贴政策方面,完善政府购买养老服务目录和办法等相关制度,支持社会组织参与养老机构和社区养老服务的运营管理。加大财政对家庭经济条件困难老人接受基本养老服务的补贴力度。积极探索和推进基本养老服务补需方的财政补贴政策和机制。3. 在落实支持养老服务业发展的税费政策方面,按照国家和上海市有关规定,对养老机构的部分税费予以减免,落实企业年金、职业年金个人所得税优惠政策。4. 在制定支持养老服务业发展的土地政策方面,各级政府要将养老机构等服务设施建设用地纳入土地利用总体规划和土地利用年度计划。可将闲置的公益性设施用地优先调整为公益性养老服务设施用地。民间资本举办的非营利性养老机构与政府举办的养老机构享有相同的土地使用政策,可以依法使用国有划拨建设用地或者农村集体建设用地。对营利性养老机构建设用地,按照国家对经营性用地依法办理有偿用地手续的规定,优先保障新增供应,鼓励利用存量自有土地或集体建设用地。对符合土地

协议出让规定的，可采用协议出让方式供地。鼓励以租赁方式供应养老用地，降低养老服务设施建设成本。5. 在拓展养老行业的融资渠道方面，促进金融机构加大对养老服务业的信贷投入。探索老年人住房反向抵押养老保险、企业年金等各类保险工具，增强老年人的支付能力。鼓励发展各类养老服务业保险产品，探索针对老年护理需求的商业保障计划。支持养老服务机构通过发行企业债券、引入投资基金及开展资产证券化等方式融资。

“评估体系” 2项任务：1. 在建立统一的需求评估体系方面，对老年人开展养老需求评估，并以此为标准，匹配老年人养老需求和养老专业服务项目。整合现有相关评估标准，逐步形成统一的需求评估队伍，建立基本养老服务第三方评估机制。组建统一的需求管理和服务平台。2. 在建立统一的经济状况审核体系方面，依据家庭资产、收入等经济状况，确定享受政府基本养老服务补贴的标准和条件，探索逐步对申请享受政府基本养老服务补贴老人的家庭经济状况开展审核。制定享受财政养老服务补贴的标准，对于符合标准的老人，由政府给予适当补贴。 “

“监管体系” 3项任务：1. 在完善养老服务队伍资质管理方面，做好护工、家政服务、养老护理员等职业（工种）的职业培训和鉴定，明确老年护理行业的职业发展路径，加快养老服务人才队伍建设。2. 在加强养老机构分类管理方面，制定养老机构分类管理办法。建立完善养老服务机构的准入、退出机制。区分保基本范畴、其他养老机构的定价形式，制定养老机构服务收费办法。充分发挥行业协会在加强行业自律和诚信建设中的作用，积极开发各类行业标准。3. 在加强养老领域的监管方面，加强对各类养老机构日常运行的管理，建立养老机构监管信息披露制度，对机构服务质量和运营情况定期开展监督检查。强化对政府投资举办或者接受政府补助的养老机构的财务状况进行审计监督。

（来源：《社会福利》2014（6））

温州市：瓯海区四项举措大力推进养老体系建设

一是创新医养融合模式。继率先将温州万福医院转型为温州市首家医养融合的护理型养老机构、全市首家民办护理性养老机构茶山安孝护理院落户瓯海后，大力推广瞿溪街道社区卫生服务中心与瞿溪街道敬老院“签

约式”医疗服务机制，成立社区医养结合联创试点（医养协作单位），开启了瓯海区养老机构与社区医院之间的“直通车”模式，为老年人搭建品质优良、普惠实用的新型养老平台，提供更加系统、专业的全方位“医养结合”服务。

二是全面实施居家养老服务。不断创新居家养老的服务模式和运行机制，初步建立了以家庭为基础、社区为依托、政府购买服务和市场化运作相结合的居家养老服务模式，建成 154 个立足社区（村）、面向老人、功能齐全的社区（村）居家养老服务照料中心和 81 个老年食堂（助餐点），实现 61% 的村建有居家养老服务照料中心。开展社区（村）居家养老服务照料中心建设、运行和管理情况全面考评验收，按照星级标准给予补助不同金额的创建经费和运营经费，推进居家养老服务照料中心晋级上档，充分发挥其服务功能，真正惠及老年人。

三是扩大政府购买养老服务范围。2014 年建立政府购买服务对象评估、服务评价体系，明确一类、二类补贴对象。《意见》在原有享受养老服务补贴范围的基础上，增加三类补贴对象，将全区 90 周岁以上的老人纳入政府购买养老服务范围，为 1681 名养老困难的老人开展上门服务，为他们提供居家清洁、陪送看病、洗衣做饭、康复锻炼、谈心交流等服务。

四是强化人才队伍建设。成立了区养老服务指导中心，落实编制 2 名，负责养老机构管理服务指导和老年人管理服务；推行养老服务机构工作人员和居家养老服务护理员持证上岗、定期培训制度，提高养老服务专业化水平，全区持证上岗人员达到 106 人；大力发展居家养老服务志愿者、社工队伍，建立爱心时间银行，鼓励社会志愿者参与养老服务，全社会敬老、爱老的氛围日益浓厚。

（来源：温州市民政局《养老信息网》2015-11-03-15）

宁波市养老服务体系建设的推进情况

我们的做法主要有：

（一）坚持政府主导。加强统筹谋划，为养老服务发展提供有力保障。一是加强组织领导。2012年以来，成立了市社会养老体系建设领导小组，并先后组织召开了全市社会养老体系建设推进大会、全市养老服务业推进大会等，动员社会各界支持、参与养老服务，促进养老服务

安全发展。市人大专题听取和审议了我市养老服务业发展情况的报告、市政协组织召开了养老服务专题政情交流会。2014年，卢子跃市长亲自出席全市“医养结合”养老工作现场会并作重要讲话。二是注重政策创制。先后出台了《关于深化完善社会养老服务体系建设的意见》（甬政发〔2012〕85号）等一系列推进养老服务业发展的政策文件，加大对养老服务业的引导、扶持力度，尤其是《关于进一步鼓励民间资本投资养老服务业的实施意见》（甬政发〔2014〕68号），在用地用房、融资信贷、税费优惠以及运营管理、队伍培育、医养融合、投资者权益等方面进一步加大对民办养老服务业的扶持力度，扶持力度位于全省前列，并以此为指导，会同相关部门配套出台了养老机构收费、政策性综合保险、纠纷预防和处置、医保定点管理等8项具体政策，解决养老服务业发展中瓶颈问题。三是注重规划引领。将社会养老服务事业发展纳入我市国民经济和社会发展规划，其中百名老人拥有养老床位数列入了我市“十二五”经济社会发展主要指标。编制了老龄事业、社会养老服务体系建设的“十二五”规划。2014年初，经市政府常务会议审议通过并公布实施了《宁波市养老服务设施布局专项规划（2012-2020）》，明确提出了到2020年形成90%的老年人实行家庭自助养老，5%的老年人实行社区帮扶养老，5%的老年人实行机构照护养老的格局。四是加大资金投入。市政府连续9年将养老服务工作列入市政府实事工程，各级政府也逐步加大对养老服务基础设施的投入。2014年，市、县（市）区两级财政共投入9.02亿元，用于支持发展养老服务业。

（二）夯实发展基础。一是推进机构养老床位建设。为破解养老机构床位“一床难求”困境，近5年来，我局坚持把加快养老机构建设作为回应社会呼声、满足群众需求、扎实为民服务的重要举措，举全局之力，下决心、花力气，边争取、边建设，集中上马了一批重大养老机构建设项目，目前已有项目建成投用。总投资2.2亿元、设置床位1600张的宁波市社会福利院改扩建二期工程（现市老年疗养院）去年竣工接收老人，宁波颐乐园新增200张护理床位建设工程去年竣工。市社会福利中心改扩建工程列入市政府三年行动计划，拆迁完成，年内开工建设。各县市区一批项目顺利完成：余姚舜辰老年公寓、象山县老年公寓、慈溪乐成恭和苑、江东区社会福利中心、海曙区广安养怡院、镇海区金生颐养院、鄞州博美颐养院等建成并投入使用。2014年全市新增养老机构床位4062张，今年，又

将“新增4000张养老床位”项目列为市政府民生实事工程。二是推进城乡居家养老服务网络建设。一方面，通过新（改、扩）建等方式，积极推进城乡社区居家养老服务设施建设，平均每年新建城乡居家养老服务站200个以上。另一方面，以乡镇（街道）为基本区域单元，探索建设一批兼具区域性养老服务、管理、示范等功能为一体的乡镇（街道）级居家养老服务中心，着力构建乡镇（街道）服务中心与社区（村）服务站点分层设置、分工合理、功能互补的两级居家养老服务设施网络。2014年，新建城乡居家养老服务中心和站点203个；今年“新（扩）建城乡居家养老服务站150个、新建区域性居家养老服务中心10个以上”的市政府实事项目中，已有7个区域性居家养老服务中心和137个城乡社区居家养老服务站建成并投入运营。三是鼓励民间资本建设养老床位。通过政府推动、政策驱动、投资带动等方式，积极鼓励和引导民办养老机构发展。目前，全市共有民办养老机构100家、养老床位16706张，占总床位的40%，发展势头良好。如北京乐成投资建设慈溪恭和苑、新景集团投资建设阳光老年城、宁波博美服饰投资建设了“博美颐养院”、宁海县王春文老人投入建设新华老年公寓等。预计2016年民办养老床位将达到总床位数的50%以上。四是推进敬老院转型升级。各地积极探索乡镇（街道）敬老院转型发展问题。慈溪市强化政府保基本作用，推进敬老院综合改造和转型升级，并与区域性居家养老服务中心建设有机结合，促进了敬老院设施的有效整合和利用。宁海县实施敬老院建设三年行动计划，县财政安排1个亿专项资金用于敬老院建设和改造，推动敬老院设施全面升级。五是推进老年人应急求助服务系统建设。依托“81890”公共服务平台建立老年人应急呼叫信息系统，为老年人提供24小时远程安全保障服务。自2012年开始，为符合条件的老年人家庭免费安装“一键通”电话机，截至目前，已有4.2万多户老年人家庭享受了优惠政策，并已提供求助服务38万余次。

（三）创新管理机制。一是增强工作力量。2009年12月，市民政局成立了市社会养老服务指导中心，之后，11个县（市）区先后建立了社会养老服务指导中心（其中9个单独设立，2个挂牌设立），乡镇（街道）也相应建立了养老服务指导中心，协助履行养老机构管理服务、指导监督等职能，养老服务市-县-乡镇（街道）三层管理体系初步建立。2011年，市民政局增设了社会福利和慈善事业促进处，将养老服务工作从救灾救济中

分离出来，进一步强化了养老服务工作力量。二是破解登记难题。2009年，出台了《关于做好现有养老服务机构登记管理工作的通知》，按照福利性、非营利性和营利性等不同性质，分别办理事业单位法人登记、民办非企业单位法人登记和工商登记，较好地解决了我市养老机构尤其是乡镇敬老院多年来悬而未决的登记问题。2013年，会同工商行政部门出台了《关于营利性民办养老机构审批和登记有关问题的通知》，在全省率先设置了“养老服务”工商登记类别。三是加快标准创制。会同市质监局率先制定了《宁波市地方标准——居家养老服务机构等级规范》，并出台了《居家养老服务机构等级评定办法》，建立了居家养老服务机构等级评定制度，有效促进居家养老服务机构规范提升。同时，会同市质监局制定了《养老机构服务规范》和《养老机构等级划分规范》，对养老机构的设施建设、内部管理和人员配置等提出了具体的标准和要求，提升养老机构管理和服务水平。四是强化考核力度。以2016年为节点，将民办养老机构床位数和每百名老人拥有机构养老床位数纳入市政府对县（市）区政府考核体系，确保工作任务的顺利推进。

（四）推动改革创新。省发改委和省民政厅将象山县、江北区、镇海区、鄞州区列入全省养老服务业综合改革试点单位。一是推进公建民营试点。制定了我市公办养老机构改革试点方案并报省民政厅、民政部，重点推进市老年疗养院、海曙区广安养怡院、江东嘉和颐养院、江东区颐康院、象山老年公寓、镇海金生颐养院等公办养老机构管理改革试点。二是推进医养融合试点。根据去年全市“医养结合”养老工作现场会的要求，推进乐成养老慈溪恭和苑“医养融合”项目建设，并确定东钱湖区钱湖医院、海曙区广安养怡院、奉化市文芳老人护养园为试点单位，探索“医养融合”运营机制。三是推进收费定价改革。针对长期以来“优质低价”的状况，去年，经市政府常委会讨论同意，市发改委、市民政局联合出台了《宁波市养老服务收费管理暂行办法》，明确公办养老机构床位费实行政府核定价，护理费实行政府指导价，其他收费实行市场调节价；公建民营养老机构床位费实行政府指导价，护理费由其自主定价；民办养老机构收费以市场调节为原则，实行自主定价，营造公平、合理的养老环境。四是创新居家服务运营机制。制定出台了居家养老服务机构办理民办非企业单位登记的指导文件，通过实施开办资金认缴制等方式降低登记条件门槛，

规范机构登记名称，明确登记管理职责和办理程序，鼓励、引导居家养老服务机构社会化、实体化发展。

（五）抓好队伍建设。一是探索人才培养道路。2014年，在宁波卫生职业技术学院挂牌成立了“宁波老年照护与管理学院”，该院以中短期培训为基础，并依托现有的护理、康复、家政服务等专业，逐步拓展全日制高等职业教育和成人高等学历教育。2015年招录养老护理、营养、康复、管理等专业学生407名。二是加强养老服务护理员队伍建设。设立了3个养老护理员培训基地，出台了养老护理人员免费培训政策，逐步推行养老服务从业人员持证上岗制度。目前，全市有养老护理员1726人持有养老护理员技能证书，持证上岗率达到71.9%。三是探索引入专业社会工作人才。指导市社会福利院创建全国首批社会工作人才队伍建设试点单位，探索在养老机构中设立专业社会工作岗位，积极探索适合养老机构的社会工作服务模式，并在全市养老机构逐步推广。此外，我市还积极引导爱心组织开展养老助老志愿服务活动。全市现有3000多支助老志愿者队伍、4.7万多名助老服务志愿者（义工），为老年人提供安全守望、生活照料、精神慰藉等服务，惠及7万余名老年人。

（来源：《中国宁波网》2015-10-19）

合肥：社会养老服务体系建设新政出台

近日，《合肥市社会养老服务体系建设的实施办法》（以下简称《办法》）经市政府法制办依法登记正式发布实施。整个《办法》亮点纷呈，创新举措不断，在对全市社会养老服务体系建设的目标作了明确的规定后，将社会养老服务扶持政策进一步提标扩面。

《办法》指出，当前和今后一个时期，全市社会养老服务体系建设的要坚持以人为本的方针，以推动社会办养老机构 and 社区养老服务设施发展为重点，积极支持和引导社会力量参与养老服务，进一步改善我市养老服务设施条件；建立完善困难老年群体养老服务津补贴制度，切实保障困难老年群体基本养老服务需求；推进完善全市养老机构综合责任保险制度，提升养老机构服务保障水平。全面推进与我市人口老龄化进程相适应、与经济社会发展水平相协调的多元化、多层次、多形式的养老服务体系建设的。

养老服务体系建设的目标明确

《办法》提出，到 2020 年，全面建成以居家为基础、社区为依托、机构为支撑，功能完善、规模适度、覆盖城乡的养老服务体系。全市养老床位数达到每千名老年人 45 张以上。城市社区养老服务设施覆盖率达到 100%，农村社区养老服务设施覆盖率达到 80% 以上。低收入老年人居家养老服务补贴和高龄津贴制度健全完善。全市养老机构综合责任保险制度全面建立完善。

提升社会办养老机构补助水平

关于社会办养老机构建设，《办法》要求到 2015 年底，城市养老机构中，社会办养老机构床位数所占比重达到 60% 以上。同时，进一步提高对社会办养老机构的补助标准，将日常运营补贴从每张床位每年 1200 元提升至 2400 元，其中，收住失能失智老年人的，给予每张床位每年 3600-7200 元运营补贴。将实行贷款贴息补助政策，对社会力量兴办的养老机构，从银行等金融机构贷款用于养老机构建设的，市级按照同期三年期贷款基准利率的 30% 给予贷款贴息补助。政府向社会办养老机构购买农村五保对象、城市“三无”对象、城乡低收入老人养老服务的，给予政府购买服务补助。

社区养老服务设施建设扶持力度大

《办法》提出，到 2015 年底，社区养老服务设施覆盖全市城市社区和半数农村社区。对于符合条件的标准化社区养老服务设施，继续实施资金扶持政策，给予 20 万元一次性建设补贴。同时，每年给予 3 万元日常运营补贴。对于纳入农村幸福院建设计划的，将按照省补农村幸福院补助标准执行。社区养老服务设施向社会组织购买社区、居家养老服务的，《办法》也规定将给予政府购买服务补助。

低收入老人居家养老服务补贴向县域延伸

在继续实施市区低收入老年人政府购买居家养老服务的基础上，《办法》将该项惠民工程向县域延伸，县（市）城关镇 70 周岁以上低保、空巢（无子女）老年人和 90 周岁以上老年人每人每月可享受 100 元政府购买居家养老服务补助。继续实施高龄津贴制度。

全面完善养老机构综合责任保险制度

《办法》指出,进一步建立完善全市养老机构综合责任保险制度,实现辖区内公办养老机构综合责任保险全覆盖,积极鼓励社会办养老机构参保。保费、赔付标准按照省招标结果执行。

建立健全养老服务体系评估制度

《办法》提出,通过购买服务的方式,委托第三方专业社会组织或机构,开展养老服务体系评估工作。2015年,在实施民办养老机构等级评估、政府购买居家养老服务评估的基础上,将把公办养老机构评估纳入养老服务体系评估体系,对公办养老服务机构、服务对象、服务项目、服务过程、服务结果进行全方位评估,掌握养老服务开展情况,及时完善养老服务政策。(来源:《合肥晚报》2015-06-23 张世龙)

青海:省民政厅推进社会养老体系建设

近年来,省民政厅把加快发展社会养老服务体系和加强老年人社会救助工作作为惠民生的重点任务,有力推进居家为基础、社区为依托、机构为支撑的社会养老体系建设,不断强化老年人社会救助。

养老服务政策体系建设取得新进展。2014年以来,省民政厅会同相关部门先后拟定了《青海省养老服务机构管理办法》、《关于进一步规范养老机构建设项目前期指导工作的通知》、《关于建设农村牧区互助幸福院的实施意见》等12个政策文件,初步形成了政府领导、民政牵头、各部门协同配合的养老服务业工作机制。同时,健全完善高龄补贴政策,提高补贴标准,为全省29.6万名70周岁以上老年人发放高龄补贴,进一步提升了老年人优待和老年福利水平。

养老服务工作创新实现新突破。以推进养老服务社会化为方向,进一步明确了我省养老服务业发展在发展规划、服务对象、服务内容、投入机制、经营方式、发展目标等方面的“六个转变”新思路。特别是2014年以来先后出台了政府购买养老服务政策措施、政府购买牧区老年人代养服务、政府购买老年人意外伤害保险以及养老机构综合责任险等实施办法,在吸引社会力量参与社会养老服务、完善老年人社会保障措施、促进民办养老机构发展等方面发挥了积极作用。

养老服务设施建设迈出新步伐。2014年,养老服务基础设施建设投入3.04亿元,新建各类养老服务设施546个。预计到2015年底,我省将

建成 61 个综合性社会福利机构，154 个社区老年人日间照料中心，1404 个农村互助幸福院，各类养老服务设施 1890 个，社会养老床位 21036 张，实现每千名老年人拥有 30 张社会养老服务床位的目标。今年，省民政厅还会同有关部门出台了《关于加快推进医疗卫生与养老服务业融合发展的实施意见》，积极支持推动青海富康医养中心、青海恒生老年康复养护中心、城北区中医院等 3 个医养融合项目建设。

居家养老服务水平得到新提升。在农村牧区，积极探索以“村级主办、互助服务、社会参与、政府扶持”为主要内容的农村牧区养老服务模式，启动了为牧区困难老年人提供政府购买的居家养老服务（简称为“代养服务”）试点工作，探索牧区老人居家养老服务的新模式。在城镇，积极探索居家养老服务和社区为老服务的有效方式，试点推进政府购买社区和居家养老服务。

困难老年人社会救助取得新成效。围绕解决困难老年群体衣食住医等问题，着力强化社会救助体系建设，积极落实城乡老年人最低生活保障政策、五保老年人供养政策、贫困老年人临时救助政策和医疗救助政策，使城乡困难老年人生活水平不断提高，生活质量明显改善。

（来源：青海新闻网 2015-10-21）

常山县全面推进社会养老服务体系建设的

洪瑾（浙江省常山县民政局）：常山县全面推进社会养老服务体系建设的

浙江省常山县认真落实老年人优待政策，构建“四个”体系，全面推进全县民生保障事业的发展。

一、健全机构队伍，强化网络体系。一是扶持民办养老机构。常山县从2012年起，对用房自建、床位数达到20张及以上、符合有关规定资质条件的非营利性民办养老服务机构，按核定床位一次性给予每张床位6000元补助；对租用房且租用期3年以上的非营利性民办养老服务机构，按核定床位给予每张床位每年1000元补助，连续补助3年。二是建立养老服务队伍。整合为老服务志愿者、“银龄互助”团队等资源，建立养老保健指导员制度。通过举办“养老保健指导员培训班”，大力培养老年医学、护理、营养和心理等方面的专业人员。三是建立三级组织网络。完善县、乡

(镇)、城乡社区三级养老服务网络,加快县社会福利院建设,强化社会养老服务示范作用,提高行业管理服务水平。

二、拓展服务内容,强化服务体系。一是探索居家养老服务模式。依托“星光老年之家”,加强城乡居家养老服务网点建设;丰富生活照料、医疗护理等居家养老服务内容,提高养老服务水平。二是开展“银龄互助”活动。发挥农村老年协会自我服务功能,在全县170多个村开展“银龄互助”活动,解决农村独居、空巢、高龄和失能老人生活照料难题。三是发展老年电大事业。积极向上争取资金,发展老年电大事业。

三、巩固基础支撑,强化保障体系。一是突出规划引领。制定养老服务“十二五”规划,建成以居家养老为基础、社区服务为依托、机构养老为支撑,资金保障与服务提供相匹配,无偿、低偿和有偿服务相结合,覆盖城乡的社会养老服务体系。二是加强组织领导。制定出台《关于公布县老龄委成员单位老龄工作联系员名单的通知》等文件,建立县老龄委成员单位老龄工作联系员制度。并联合组织部、宣传部、社保局等全县19个部门也相应成立工作领导小组办公室,安排专门联络员负责落实老龄工作。三是强化经费保障。积极争取社会养老体系建设专项资金,建立健全财政补助机制,通过政府补贴、民营建设等形式,引导社会力量和资金投入建设养老服务事业。

四、完善运行机制,强化制度体系。一是完善养老服务机构政策性保险制度。通过全省统保、行业互保的办法,降低养老服务机构运营风险;推行养老服务机构综合责任的政策性保险,防范和减少入住老人的人身安全风险;争取财政对各类养老服务机构投保费用的补助。二是完善困难老人救助机制。实行困难老人动态化管理,鼓励和倡导多种形式和多元化救助方式,对困难老人和特困老人实行救助。三是规范养老服务管理制度。与县编办、人力资源和社会保障局、财政局联合下发《关于对全县农村敬老院进行事业单位法人登记和进一步规范服务管理工作的通知》,明确乡镇敬老院为公益性事业单位,解决长期困扰乡镇敬老院发展的合法“身份”问题。同时建立五保供养经费自然增长机制,明确机构人员、经费配备保障、服务功能拓展等制度。

(来源:《中国民政》2013,527(2))

国外经验借鉴

国外政府社会养老服务建设经验做法对我国的启示

黄可（东北财经大学硕士学位论文）：中国农村社会养老服务体系建设中的政府责任问题研究

发达国家的社会养老服务建设经历了多年的发展,已进入到比较成熟的阶段,而我国社会养老服务建设还处在初级阶段,尽管与发达国家的经济发展水平不同,但国外养老服务建设经验,仍可给予我国诸多启示:

一是建立和完善相关法律法规。发达国家注重社会养老服务的相关立法,以法律约束政府行为,保障和促进老年人权益的实现。法律是建立和完善养老

服务体系的根本保证,通过加强立法,明确政府的权利和义务,避免了政府在养老服务具体执行和操作中的主观性和随意性,从而保证各项养老服务各项制度和政策得以有效实施。

二是政府制定的社会养老服务政策充分要考虑到不同收入阶层老人的养老服务需求,尽可能提供多层次、多元化的养老服务。发达国家的养老服务项目广泛,包括交通、餐饮、医疗、娱乐以及其他生活服务,老年人可以根据自身需求自主选择服务项目,养老服务层次有高有低满足了经济状况不同的老年人对养老服务质量和水平的不同需求。

三是发达国家对社会养老服务的监督和考核较为完善。为保证养老服务的质量,政府不仅加强对服务机构的监督和考核,而且还加强了对养老服务业从业人员的培训和考核,制定了严格的从业标准,提高养老服务服务队伍的专业素质。

四是发达国家重视社区建设,充分利用社区作为社会养老服务供给平台,发挥社区的社会养老服务功能。英美等国“社区照顾”护理模式逐渐成为主流的照料护理模式,使老年人在社区中得到日间托管、医疗护理等服务,并利用社区的基础设施组织各种娱乐活动,丰富老年人的晚年文娱生活。

五是重视政府在社会养老服务建设中的主导责任。养老服务建设成败与否,政府作用至关重要,从国外政府的实践经验来看,养老服务建设均是由政府主导和推行,丹麦、日本、英国等政府高度重视养老服务建设,或者

财政出资或者税收优惠鼓励民间投资建设了各种类型的养老服务机构。

六是政府在明确自身主导作用的同时,合理划分中央与地方、政府与其他参与主体的责任。发达国家明确划分政府、企业、个人以及非营利组织在养老服务建设中的相应职责。政府在加大对养老服务投入的同时,注重拓宽养老服务建设的其他渠道,鼓励社会组织和企业加入养老服务建设中来,制定税收优惠、财政补贴、信贷优惠等政策鼓励企业和社会组织参与养老服务事业。由于发达国家对于向民间组织捐款的个人和公司给予减免税收的优惠政策,积极宣扬互助精神,倡导义工服务活动,因此,发达国家非营利组织、志愿者组织、慈善机构参与养老服务建设的积极性较高。

(来源:《中国农村社会养老服务体系建设的政府责任问题研究》硕士学位论文 2013-11)

国外养老服务的做法

桂雄((北京师范大学社会发展与公共政策学院):当前我国社会养老服务体系建设的存在问题和建设

“就地养老”成为发达国家的普遍共识西欧和北欧的一些国家,如荷兰、英国、瑞典等,二战以后都出现过福利国家化的潮流,在此背景下,对老年人和失能者的照护普遍经历了机构照护的风潮。荷兰在20世纪80年代社会福利改革以前,10%以上的老人和失能者在各类照护机构接受照护服务。但经过20世纪70年代的经济危机后,发达国家对老年人的机构长期照护服务的观念不断转变,认识到片面地发展机构照护是一件吃力不讨好的事情。首先,机构照护的成本相当昂贵,对老年人来说不堪重负,由国家财政或社会保险来承担,即使发达国家也渐感无力。其次,机构照护意味着老年人离家进入一个新的陌生环境,这对老年人的心理容易造成压力和负担,不符合老年人融入社会的心理需求。因此,“就地养老”的理念逐渐成为西方国家的共识,去机构化、发展居家和社区养老成为首选。日本提出“正常化”理念,强调即使是需要照护的老年人,也尽量要像正常人一样生活在家里和社区里,通过住宅改造、无障碍设计、社区日常照护中心提供服务等,尽量让老年人适应正常的生活。

(来源:《经济纵横》2015年第6期)

美国的经验

刘洪海（天津大学硕士学位论文）：我国社会养老服务体系建设的研

究

在养老服务的提供上，美国十分重视和善于发挥市场的机制和作用。美国养老机构在建立的时候会根据招收养老对象的健康程度进行分级，并必须持有州政府颁发的养老服务执照，同时需要遵守州及联邦政府的相应规定。美国的养老机构主要分为三种：第一种为技术护理照料型养老机构，这类机构主要收养对象为失能老人，需要专业技术护理，但是又不需要医院提供的经常性医疗服务的养员。第二种为中级护理型养老机构，主要收治对象为没有严重疾病、需要一定的护理但是又不需要专业技术护理的老人。第三种为日常生活照料型，主要收养需要提供日常生活如膳食等服务但是又不需要医疗服务及护理的自理老人，并对居住在家老年人提供需求的订单服务。由于注重发挥市场的作用并允许一定的利润空间，美国针对每种类型的养老机构还提供不同的资金、技术上的帮助并给予政策上的优惠，减免部分税收。美国相对宽松的政策刺激了社会对于举办养老服务单位的热情，各种综合类、医疗类、家政类、餐饮娱乐类养老服务提供单位极大的满足了老年人养老服务的需求。鼓励的同时，美国也拥有十分完善的准入和监管政策。在 20 世纪 70 年代，美国曾经发生了几百起针对为老服务而产生的诉讼案件。为了提高服务标准和水平，美国专门召开听证会，通过各种方法加大对养老服务单位在资质认证和服务上的监管。1997 年特别通过了“监察预算调解法案”，建立了养老服务单位的强制性的服务质量标准、服务质量的调查程序、服务人员的强制性教育培训制度以及严格限制使用抑制类药物的制度。总之，美国实行的是市场化的社会养老服务体系，并通过相应的法律法规对养老服务单位进行严格的准入及监督管理。

美国给我们的启示

首先要加强养老服务法制建设，并建立相应的法规、政策、技术和服务标准。并依次对养老服务单位进行严格的监管，形成有序的监管体制和行业规范，确保养老服务行业能够良性发展、高效服务。其次，明确政府的职能就是对养老服务单位在进入、运营中进行严格的监管，并从政策上加以扶持，“做好裁判员，管好运动员”。再次，要学习美国的市场化运行

机制，允许一定的利润空间。引导社会资本向养老服务业投入，推动实现养老服务社会化。最后，要学习他们的标准化，不但机构有严格的划分标准，被服务对象也进行精细的区分，同时特别注重养老服务人员的专业化及职业化培训。

新加坡的经验

新加坡施行“强制储蓄”的养老金制度，由于新加坡的老龄化速度也很快，所以养老的需求来的急且需求量逐年增大。为了应对这一情况，政府直接对养老机构进行投入，基本上会投入 90%的建设资金。并成立了家庭和老年理事会，过会还专门制定了养老院法案。新加坡建立了一系列的“活动中心”，其实质为一个老年服务咨询和转介机构，或者说是一个为老服务的信息平台。据此可以为老年人提供日间护理中心、心理辅导、辅助计划、改善家居等方面的信息推介服务。专业为老服务机构的人员一般都是具有相应专业背景或者经过专门培训的人员。新加坡还注重家庭在养老过程中的重要性，强调保持三代同堂的家庭结构。1995 年，专门通过《赡养父母法令》，鼓励子女与父母同住，并出台了一系列配套的补贴政策。比如说如果子女申请政府组屋（类似我国的公租房），如果与父母同住可以享受 2 万新币的补贴；如果子女与父母住的距离较近，也可以根据距离申请一定数额的补贴；子女探望父母时的停车费享受减免或折扣优惠等。根据 2010 年的数字，新加坡已婚子女同父母同住一套组屋或者在同一屋区（类似我国的小区）的住户比例达到了 41%左右。与此同时，新加坡特别倡导儒家伦理推行儒家文化。把弘扬孝道作为解决人口问题和老龄化问题的重要策略。

新加坡给我们的启示

新加坡在文化上和我国有一定的同源性，所以新加坡的经验给我国的社会养老体系建设提供了很多很好的启示。首先，要充分发挥政府的主导作用。新加坡的老龄化特点和我国有类似之处，那就是来势凶猛，增长迅速。在这样的情况下依靠社会自我调节的作用来达到社会养老服务体系建设的目的有些不现实。因为市场存在滞后性，面对这突如其来的形势，市场往往会失灵，而失灵的结果便是老年人整体生活质量的下降，乃至影响国家经济社会的稳定。因此，要充分发挥政府的主导作用，统筹解

决老龄问题。其次，建设一条符合国情的养老保障政策。每个国家有不同的传统，每个国家的国民也有不同的生活方式，理财习惯。所以如何结合我国国情现状，设计出一条符合我国现状及未来发展的养老保障政策十分重要。再次，要发挥家庭在养老服务中的作用，不能将老龄化问题全部推向社会。家庭是老年人最熟悉的场所，而亲人的支持是最容易让老人感受到温暖与慰藉的。因此，面对目前我国的家庭小型化，老人空巢化现象，应该想出应对措施，鼓励老人与子女同住，三代同居，充分发挥老人的作用并反过来在物质精神层面给老人以满足。最后，中华文明源远流长，其中的精髓不胜枚举。与其生搬硬套西方发达国家一些管理的方式，不如挖掘我国文化宝库中的瑰宝，用中国式的管理方法来管理中国面对的问题，也许就能起到事半功倍的效果。

（来源：《我国社会养老服务体系建设的建设研究》天津大学硕士学位论文2012-04）

丹麦的经验

黄可（东北财经大学硕士学位论文）：中国农村社会养老服务体系建设的政府责任问题研究

丹麦进入人口老龄化较早，大约在二十世纪初就已成为老年化国家。1995年，丹麦65岁以上的老人占人口总数已达到15.8%，远高于欧洲联盟国家的平均值。作为典型的福利国家，丹麦拥有百余年的养老服务经验，其社会养老服务水平居世界前列。

在制度设计方面，丹麦政府从老年人的实际需求出发，制定了诸如免费医疗护理服务、家政服务、食品专送服务等养老服务政策。其中医疗护理服务包括向老年人提供普通全科门诊、专科门诊和家庭护理；家政服务则包括为老年人提供家政服务和照顾病人等服务；食品专送服务是地方政府通过老年人食堂，为老年人提供及配送饭菜等。

就养老服务的财政承担方面来说，丹麦养老院的普及率非常之高，丹麦政府包揽了几乎所有老年人的看护、照顾费用以及建造养老机构的费用，所有从事老年服务的医护人员和家庭服务人员都受雇于各市级政府，纳入财政支出范畴。在养老服务建设的前期，丹麦政府将主要精力投入在养老服务机构的建设上，政府修造和管理了各式各样的养老机构，其设施完善，

多为独门独户,每个房间均有厨房和卫生间,目前 20%的 80 岁以上老年人免费居住在养老院安享晚年。

在中央与地方政府责任分担方面,丹麦政府实行分级负责制,中央政府将养老服务责任分权给地方政府,地方政府在执行各种各样的养老服务措施时享有广泛的自治权,地方议会负责决定服务的规模和程度,提供资金和行政解决方案,地方政府的责任是策划并提供广泛的看护给需要照顾的老年人,如提供日托设施等。

关于监督考核方面,丹麦政府实行养老服务绩效考核机制,把养老服务纳入政府绩效考核中,各地方政府根据当地经济发展和税收状况来决定其所提供的养老服务,在各地方政府的政治排位中,把各地把养老服务提供情况纳入考核之中。

扶持培育社会力量方面,丹麦政府高度重视整合各类社会资源,充分利用社会组织、企业的积极性。例如政府通过与私营公司、志愿性社会组织的合作,给予资金支持以及政策优惠,以鼓励志愿者、义工和非政府组织参与到帮助老年人的行动中来,促进老年人福利的实现。

英国的经验

英国是世界上年均年龄最老的十九个国家之一,1925 年英国 60 岁以上人口占总人口的比例为 10%,截至 2008 年,65 岁以上的人口 1000 万,占 16.4%。据英国政府估计,到 2031 年,英国的总人口将达到 7100 万,65 岁以上的年长者将占总数的 22%。面临如此严峻的老龄化形势,英国政府对老年人的健康护理和生活照顾等社会养老服务问题进行了全面地规划和设计。

政策制度方面,政府制定出台一系列政策,保障公民的基本养老服务得到实现。如《老年人全国服务框架》为改善老年人的护理状况确定了标准;医疗机构和社区合作制度规定每个社区都配备老年人健康访问员,负责探视社区内的老年人。

在财政支持方面,早期的英国政府出资兴办各种综合性社区活动中心,定期接送行动不便的老年人,并为老年人提供发挥其才能的老年工作室。政府对居住在看护房间或护理房间的老年人的经济状况进行调查,为没有经济能力的老年人承担了所有的护理费用。但由于财政负担太重,英国在

上世纪末提出倡导居家养老方式,大力推进“居家养老社区服务一揽子计划”,使老年人在家中接受送餐上门、临时照看、夜间服务员、洗熨等服务,以减轻政府财政负担。

在监管方面,英国政府还十分重视养老院的监督和管理,成立了专门的监督管理机构,如社会服务监察委员会负责对养老院的服务质量标准和流程进行指导和监督。监管机构的职能还包括对养老院进行绩效评价和制定激励方案,解决居住者的抱怨。

在扶持培育责任方面,英国政府大力扶持各类社会力量参与养老服务,政府对个人或社会组织兴办的养老服务机构给予免税等各项优惠待遇,支持社会互助团体、志愿者对老年人提供家政服务,并开展邻里之间友好互助活动。因此,英国家庭和互助团体提供老年护理占全国养老护理服务的大多数,每六个家庭中就有一名护理者,全国有大约 600 万名非正式护理人员。政府还承担养老服务人才的培养责任。英国政府专门成立了全国护理标准委员会、社会护理总理事会和个人社会服务培训组织等机构。全国护理标准委员会负责全面管理社会护理服务,包括私人保健和志愿提供的保健服务。社会护理总理事会负责提高社会护理人员的专业水平。护理水平的培训工作则由个人社会服务培训组织负责开展,通过培训和考核英国建立了庞大的养老服务队伍,提高了养老服务护理人员的护理水平和工作效率。

(来源:《中国农村社会养老服务体系建设中的政府责任问题研究》
硕士学位论文 2013-11)