

应用研究

省社科应用研究优秀成果选编（十三）

编者按：本期从2015年度“江苏省社科应用研究精品工程”结项课题中摘编一组有关养老服务业领域的研究成果。

提升江苏养老服务业的对策建议

南京信息工程大学 赵冬梅

加快养老服务业发展，是党的十八大和十八届三中全会的要求，也是扩大内需、培育新的消费增长点的需要。当前，加快江苏省养老服务业发展还任重道远，为破解养老服务业发展面临的困难和问题，在养老服务能力提升、养老服务制度完善上取得新突破，针对我省养老服务业发展中存在的一些紧迫性问题，提出以下几点建议。

一、完善法律法规，促进社区养老服务的发展

促进社区养老服务来减少家庭养老的压力，符合中国养老习惯。当前，社区养老服务相关的法律、政策相对滞后，目前主要有《老年人权益保障法》、《关于加强和改进社区服务工作的意见》和《关于在全国推进城市社区建设的意见》等，还没有专门针对老年社区

养老服务事业发展的法律法规，缺乏统一的管理制度和标准。而日本政府通过建立较为完善的养老服务业法律法规，有效推动了日本社区养老服务业的快速发展。建议江苏尽快制定、完善相关法规政策，用完善的制度来保障和促进社区养老服务的发展。

二、推进改革，鼓励社会主体加快发展

进一步深化养老服务市场化改革，发挥市场在资源配置中的决定性作用，引导各类市场主体平等参与养老服务业的竞争发展，扩大养老服务产品供给，满足养老服务多样化、多层次需求。推进养老服务业审批制度改革，在负面清单管理模式下，鼓励外商投资养老服务业。落实扶持优惠政策，鼓励社会资本投资养老服务业，对民办养老服务机构给予公办养老服务机构一样的扶持待遇，使社会力量逐步成为养老服务业的发展主体。推进公办养老服务机构运营机制改革，在保证公办养老服务机构履行“托底”职能的基础上，鼓励公办民营，提高公办养老机构运营效率和社会效益。倡导新型养老消费观念，提高老人通过市场购买养老服务的意识。

三、统筹协调，引导乡村养老机构转型发展

江苏省约有 60%的老人生活在农村、86%的公办养老服务机构在农村，这决定了农村敬老院是我省养老服务业改革发展的重点。一方面要加大统筹城乡力度，把农村敬老院发展纳入地区经济社会发展大局统一规划建设，加大投入，改善条件，提高养老服务水平。另一方面，要在做好“五保”老人供养的前提下，推进农村敬老院

改革，向社会开放，向市场开放，拓展农村敬老院社会寄养、日托照料、居家服务等多种功能，逐步向区域性养老服务中心转型，激活农村养老闲置资源。同时，鼓励村集体、农民利用闲置土地、房屋，兴办互助式养老院、老年集中居住区、小型托老所等符合农村实际、形式多样的养老服务机构。按照赋予农民更多财产权利的要求，盘活村集体资产，增加农民财产性收入，提高农民养老保障能力和水平。

四、规范建设，推进养老机构标准化发展

要认真贯彻落实国家《关于加强养老服务标准化工作的指导意见》，尽快制定并推行江苏养老服务标准化管理体系，发挥标准化工作对养老服务业发展的技术支撑作用。制定养老服务机构基本规范，健全养老服务准入、退出和监管机制，促进养老服务业良性有序发展。制定养老服务人员行为规范，细化生活照料、康复护理、医疗保健、心理关爱等各项服务的具体标准，提高养老服务人员业务水平。推动各类标准在养老服务业的积极运用，为养老消费市场营造安全、便利、诚信的良好发展环境。积极打造地区养老服务机构品牌，合理确定养老机构规模，建立现代经营机制，拓展康复、医疗、娱乐等多种功能，开发更多受老年人欢迎的服务产品。

五、创新机制，促进商业保险与养老服务相结合

近几年，江苏省不少市县积极开展“安康关爱行动”，为老年人提供意外伤害保险，鼓励养老机构投保机构责任保险等等，在鼓励

商业保险参与养老服务上做出了积极探索，利用保险的“规模效益”，提高了老人养老质量和抗风险能力，实现了老人、养老机构和保险公司的多方共赢。省有关部门要加快政策性养老保险制度的制定，发挥财政补贴引导作用，鼓励养老机构和老人参加保险，鼓励保险机构积极参与养老服务业，促进商业保险与养老服务相结合。要规范商业保险参与养老服务的管理，建立专业的第三方代理机制，实行集中采购制度，保护老人权益。对目前有条件开展的养老险种，如老人意外伤害险、养老机构责任险、护理人员意外伤害险、养老机构财产险等，省有关部门应鼓励探索、协调部署，各市应抓好落实；对暂不具备条件开展的有关养老险种，如老年护理保险等，应鼓励试点，在条件具备时进行推广。

六、提高待遇，加强养老服务业队伍建设

在高等院校和中等职业学校中增设养老服务相关专业和课程，大力培养老年医学、康复、护理、营养、心理等方面的专业人才，加强养老服务人员的培训工作，推行从业人员职业资格制和持证上岗制。同时，要提高养老服务从业人员的职业道德、业务技能和服务水平。江苏省 2013 年共培训 7865 名养老护理员和养老机构负责人，其中省级培训的 506 名中高级护理员中，有 484 名获得养老护理员职业资格证书，鉴定合格率达到 95.6%。另外，要探索建立养老服务专业岗位的财政补贴制度，提高从业人员的工资福利待遇，改善从业人员工作条件，稳定养老服务业骨干队伍。苏州、南通等地通过实施护理员津贴制度，提高了一线护理员的待遇，促使更多

取得护理员资格证书的员工留在了队伍当中。还必须加大养老服务业从业人员先进典型的宣传力度，改变世俗传统观念，增强从业人员的光荣感和责任感。

构建养老服务人才培养体系

苏州工业园区服务外包职业学院 任小芳

江苏养老服务业人才培养应以养老服务需求及供给为立足点，体现“市场的需求决定人才培养规格”的理念，注重构建人才可持续发展的培养体系，具体措施如下：

一、形成政府主导、养老机构和企业直接参与的人才培养、培训机制

首先，政府需建立人才培育机制，对实施人才培养的高校及吸纳人才就业的企业提供政策、资金等支持。充分发挥政府作用，转变政府主导角色，由主导变支援，出台相关政策鼓励高校开设从专科—本科—研究生的社会福利学相关专业；激发各类主体活力，推动社会力量成为发展养老服务业的“主角”，为养老服务业人才培养体系的建立搭建支持平台。江苏省可建立两类养老人才培养体系：一是以全日制大学毕业生为对象的一般培养体系，二是以养老服务专业毕业生为对象的短期培养培训体系。

其次，由政府主导改善养老服务人员的工作环境。政府可从资金上支持养老服务专业的学员和培训机构，并且鼓励学生对口就业，以此来加快地方养老服务行业的发展。比如昆山民政局慈善总会就专门设有“养老专用人才服务专项资金”，每年额度 30 万，专门支持在昆山就业的养老服务专业人才。有了政府的支持，社会各界就会跟随政府的导向，将人、财、物投向养老服务业。

第三，行业、企业应积极参与、投入，吸纳专业人才就业并建立职业升迁体系。相关养老服务企业应科学设计职业升迁体系，为从业员工的职业发展做规划，让从业员工有归属感，对自身职业生涯发展有信心，这样才能从根本上解决人才流失问题。

二、构建由学生、高校、企业和政府四方参与的人才培养评价体系

养老服务业人才培养评估体系应包括 4 个维度，学生评价维度、高校评价维度、企业评价维度和政府评价维度。推行由政府负责的人才培养体系的动态跟踪、评估及效果监督与反馈机制。学生评价维度，主要包括课程设置满意度、教师教学满意度、教学设施满意度、实践比例设置满意度、企业培养满意度、实习、就业岗位满意度等。评价的途径主要有匿名评价、教学检查座谈会、电子邮件及问卷调查等方式。高校评价维度，主要包括对学生的学习效果和实践效果的满意度；对企业参与课程建设、教材开发、吸纳专业学生实习、就业等方面的满意度；对于政府的政策支持满意度；评价途径有研讨会、问卷调查、电子邮件等。企业的评价维度主要包括对

高校的人才培养质量满意度、对学生的综合素质能力、对政府的支持政策方面的满意度。评价的途径有校企合作研讨会、问卷调查、座谈会以及电子邮件等。政府的评价维度包括对高校的人才培养质量和对企业的参与人才培养的过程监督以企业吸纳就业人员数量、质量等。评价的途径有座谈会、问卷调查以及访谈等。

通过建立四方参与的评估体系，建立人才培养质量的动态反馈及改善体系。如，通过学生评价维度，高校可以获知在课程设置、教师教学、企业培养等环节中存在的问题，及时做出相应的调整。政府通过对企业育人、用人、留人的过程，可以掌握企业参与人才培养的程度、人才的具体流向，可为后期的支持政策的制定提供参考，做得好的企业实行相应的奖励，做得不好的企业，可实行无优惠政策的方法，推动企业真正参与到养老服务业人才的培养过程体系中来。政府也可以对高校的人才培养过程实施引导、监督和效果反馈，对于做得好的特色示范院校及专业，加大支持力度；对于做得没有起色的学校要给予引导。

三、借鉴国外养老护理专业培养模式，鼓励高校增设养老护理专业或相关专业课程

在发达国家，养老服务人才的教育与培训早已纳入正规课程。澳大利亚、美国、日本等国家自 20 世纪中期开始重视养老工作，已逐步完善养老专业护理人员培训体系，由单纯的生活照料逐步演化成养老专业护士的培训，并形成了不同培训层次和学历层次。如澳大利亚分为养老护理助手、养老注册护士、养老登记护士；美国规

定从事养老护理的执业者必须具备学士以上学历，并已形成了学士、硕士、博士等多层次人才梯队；德国、新西兰的养老护理培训也分为养老护士和养老助手。因此，提倡在高职院校增设养老护理专业，开辟养老服务培训基地，制定培训和考核计划，对江苏省养老服务机构和居家养老服务组织的从业人员每年开展职业技能培训，逐步实现养老服务人员的职业化、专业化。同时，在有条件的院校设立养老院管理专业。该专业具体课程内容应该包括以下几个方面：公共管理学、企业管理学、经济学、法学、医学、护理学、药学等相关学科的内容。这样，可以为养老院经营管理工作补充新鲜血液，从而提高养老院管理工作质量。

江苏省城乡养老服务资源衔接机制的创新

南京工程学院 曲绍旭

江苏省城乡养老服务资源衔接在管理机制、运行机制、市场化机制、社会化机制等方面的运行效果并不理想。随着农村社会结构与人口结构的转变，加之社会化服务理念的介绍、传统养老观念转变等因素的综合影响，农村养老服务的机制正在悄然发生变化。结合前期调查成果、农村现有的实际、各地成功的经验，本课题认为社会资源应采取以下两种方式介入农村养老服务机制：

一、社会资源介入下农村养老管理机制的创新

在新形势下，农村养老服务管理需要摒弃以往单一的管理模式，通过社会资源的引入或者自身资源的整合，创新出新的养老服务模式，以此提高农村老年人的服务水平。受传统制度惯性的影响，农村养老服务管理机制的创新应遵循本土资源相互介入为主、社会资源介入为辅的发展原则，注重服务资源交换机制的完善以及服务信息网络的建立，并在此基础上通过部分社会资源的介入，实施分类式的管理，具体来说，主要包括以下几方面：

1. 完善资源相互介入机制

首先，对社会养老服务资源进行分类。对农村现有家庭养老资源、政府养老资源、机构养老资源、社区养老资源、邻里养老资源、社会养老资源、市场养老资源进行归类整理。

其次，探讨优势资源转移的方法。以政府为主导，寻求养老服务资源在地区间转移的方式。可采取政府主导、社会引入、地方支持等方式，要体现出多元化、灵活性的特征。

再次，区域间养老服务资源转移的实施。资源转移可以采取多种方式，如利用购买服务的方式引进城市的社会组织介入农村养老服务、以政策引导的方式加强村-村之间互助养老资源的交接、以优惠政策的方式完善金融保险机构在农村养老服务产品的开展等等。

2. 建立信息管理网络

信息也是重要的社会服务资源，通过建立广泛的信息服务网络，可以弥补农村居民获取养老服务信息渠道狭窄的弊端。在服务资源

相互介入机制形成的基础上，需要发挥本土资源或引进社会资源，进一步完善现有的服务管理网络，主要包括以下几种方法：

其一，建立完善农村医疗服务网络。以农村卫生室（医疗服务站）为基础，采集农村居民的医疗信息（或者在原有的医疗档案基础上进行完善），并以之为基础建立农民医疗服务档案。通过医疗服务档案的建立，在农村实行动态的医疗管护机制，为今后有可能的实施医养结合政策（或在养老院内增设医疗服务机构）奠定制度基础。

其二，建立居家养老服务网络。建议对农村实施居家养老服务需求普查，确定居家养老服务需求的方式等内容，并以之为基础建立完整的信息库，结合大数据的方法，对所在地区的老年人实施全面的居家养老服务。

其三，建立多元需求服务网络。以招聘或行政安排的方式，在有条件的农村地区设置“养老管理-协调员”岗位，由专业管理人员专职或兼职，定期对有心理需求、精神需求等老年人开展服务。同时，建立区域“养老管理-协调员”沟通机制，为养老服务资源的传递提供制度保障。

3. 实施分类式管理

弥补养老服务管理方式单一的弊端，需要在农村实施多元化的管理方式。因此，建议实施分类的管理方式，并在灵活运用社会资源的基础上完善服务转移机制。

首先，对老年人服务进行分类。对老年人的年龄、健康程度、子女数量、经济状况、劳动能力等进行权重赋值（或采用大数据分析的方法），计算出老年人需求程度的数据，之后按照该数据的大小匹配老年人需求养老服务的种类。

其次，按照需求实施不同的服务。按照先前对老年人服务的分类，可对农村老年人实施居家、互助式、购买服务等养老服务模式。同时根据老年人需求要素的变化，转化不同的养老服务模式，尤其注重服务内容的多样性。

再次，实施养老服务的转移机制。如若条件成熟，可在江苏省农村区域实施养老服务的转移机制。先实施“家庭养老和居家养老为托底，以社区养老为补充”的养老服务模式，这种模式如果因客观原因难以进行，可直接转移到专业化较强的机构和社会组织接受养老服务。

二、社会资源介入下农村养老服务运行机制的完善

运行机制是农村养老服务机制的重要组成部分，从课题组调查结果来看，社会资源最有可能介入到农村养老服务的运行机制中。目前，江苏省农村养老服务运行机制的完善应该遵循先易后难、模式多样等原则。利用社会资源的介入，实施农村老年人较为需要居家养老服务模式，并以之为基础，创新现有的服务模式。

1. 推进居家养老服务模式

为解决农村养老服务社会化参与度不高的问题，需要引入新兴

的养老服务模式，居家养老服务模式在农村具有开展的可能性，其一，江苏省部分地区已然进行了农村居家养老服务模式的探索，并取得较好的效果，如 2013 年“江苏省已建成农村社区居家养老服务中心 6863 个，占全省农村社区总数的 45%”；其二，从课题调查的结果看，被调查者对居家养老的认识度较高，达到了 70.3%，大部分被访谈者对居家养老服务模式在农村的开展持肯定态度。

考虑到江苏省城乡区域发展的因素，居家养老服务模式在农村的开展不能一蹴而就。应当吸取城市居家养老服务与部分农村居家养老服务的成功经验，并将之结合到农村的具体实际。考虑到政策的边际效益，农村居家养老服务要先在生活不能自理、孤寡老人、因老致残等群体中开展。农村居家养老服务在财政的支持方面也要采取渐进性的方式，应遵循从完全财政支持——部分财政支持——服务单位（组织或康复机构）的税收优惠——引导性开发的路径。

2. 实施子女购买养老的服务模式

当前，农村养老服务扶持政策主要体现在补助金的发放方面，这种方式能在短期内能提高老年人的社会福利，但从长远角度来看却增加了被动性等不利因素，应当变这种“消极性福利”为“积极性福利”的方式。考虑到农村以家庭养老（子女养老）为主，且子女将来应当成为重要的社会养老资源，本课题建议在农村中实施子女购买养老服务的模式。

首先，确定农村养老服务购买的项目。城市养老服务购买的项

目多集中于生活照料、康复医疗、心理安慰等，但这些项目并非完全适合于农村，要结合农村的实际、农民的经济实力、观念意识等要素来确定购买服务的项目。以前期调查及访谈结果看，现有农民较支持生活照料和康复服务等服务项目的购买，因此可考虑以上项目在农村的先行实施。

其次，与子女建立购买服务关系。建立政府-服务机构-子女三方合作机制，政府作为主管方，服务机构（养老院或服务组织）作为服务提供方，子女作为购买方，通过签订协议的方式确立购买服务关系，确定服务项目、服务期限以及服务效果。在此基础上实施服务，并在服务过程中建立完善的监督机制（由政府监督或者第三方来完成）。

3. 完善互助养老和养老大院模式

以先期调查结果看，农村新兴的养老服务方式（互助式养老、养老大院）运行效果不甚理想，因此要实施多元化的创新理念，引导社会资源介入，继续完善这种对农民有利的服务模式。

其一，培育小组互助模式。以村委会牵头，在农村需要帮助的老年人中间形成互助小组（或者引导社会资源帮助形成互助小组），该小组定期组织老年人的集体活动。为了加强该互助模式的长期效果，并在老年人群中形成固定的服务模式，需要定期改变小组的领导者，这样才能有效调动小组成员的积极性与创造性。

其二，养老大院（养老服务站）的社会资源介入。课题组通过

前期调查发现，养老大院（养老服务站）服务的随机性较强，没有形成定期的服务模式，老年人对其评价的依据主要来自于近期享受到养老服务的效果。为解决以上问题，建议以购买服务的方式（由村民集体购买或政府购买）引进社会资源介入农村养老大院（养老服务站），并使其结合现有资源，形成多元化的服务模式。