

对北京市养老服务单位情况的调研报告

居家养老的老年人在生活照料方面基本上实现了一对一服务，但由于护理人员多数都是下岗职工和农村流动人口，学历以小学和初中文化为主，基本上传统经验式的服务

□ 全国老龄办宣传部 王 品

→ 全国老龄办宣传部宣传处调研组于2013年5月20日至6月7日对在京9家养老服务单位进行了走访调研，现报告如下。

■ 基本情况

近些年来，北京市遵循市场经济规律，努力扩展政府办和社会办养老机构数量，强化各类为老服务组织功能，积极探索、鼓励和支持民间资本参与养老难题破解，取得了一定成效。此次调研机构涵盖东城、西城、海淀、朝阳、丰台、石景山等北京6个市内区，大致可分为两类。

第一类是养老机构。养老机构是社会养老专有名词，是指为老年人提供饮食起居、清洁卫生、生活护理、健康管理和文体娱乐活动等

综合性服务的机构，含政府办和社会办两种。一般来讲，政府办养老机构开办时间较早，硬件设施也相对完备，收费标准较低，床位利用率较高，收养的老年人以自理和半自理老年人为主。此次调研的9家养老服务单位中，政府办养老机构包括：乡镇兴办的四季青敬老院，街道兴办的月坛街道敬老院和麦子店街道养老助残中心（以下简称“月坛敬老院”和“麦子店养老中心”）。其中麦子店养老中心是一所日间照料机构，现有床位18个。北京市所提到的社会办养老机构指由政府以外社会主体投资兴建并经营管理的养老机构，包括个人、合资合作、村（居）委会、单位等社会主体兴办的养老机构。一般来讲，这种类型的养老机构强调和讲求人性化管

资料图片



理,市场反应灵敏,经营方式灵活,善于利用各种方式提高已有设施的利用率,以收养不能自理的老年人为主。此次调研中属于这种类型的是彩虹城社区托老所和礼爱老年看护服务中心(以下简称“彩虹城托老所”和“礼爱看护中心”)。民政部2013年6月出台的《养老机构设立许可办法》规定,床位数在10张以上的才能叫作养老机构,据此,彩虹城托老所虽然床位设立点分散在2.3个社区内,但总床位数将近50张,符合条件;而礼爱看护中心虽然符合养老机构设立的其它条件,但床位数只有8张,还暂时不能认定为正式的养老机构。

第二类是为老服务组织。这个范畴比较广,所有面向老年群体提供物质、精神层面服务内容的机构都可以列入其中。为老服务组织是近年来在市场经济环境下,适应社会需求而出现的新组织,存在形式多样,规模差异较大,名称也五花八门,一般情况下建立之初都以追求利润为目标,因而得不到公共部门、基金会、慈善机构的支持和帮助,多数处于自收自支状态。本报

告中所提的为老服务组织是指除养老机构外的其他组织,此次调研对象中比较典型的是青松居家康复护理服务机构、CCUN 援护中心、北京市爱依家政服务有限责任公司和芙蓉温馨家政服务公司(以下简称“青松”、“CCUN”、“爱依家政”和“芙蓉家政”),都属于提供有偿服务的民营为老服务组织,其中青松和爱依家政还通过民政局注册成为市级民办非营利机构。

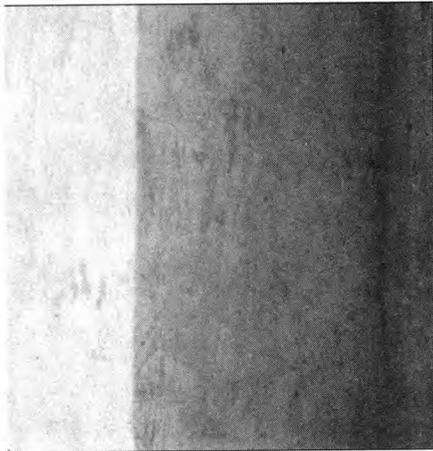
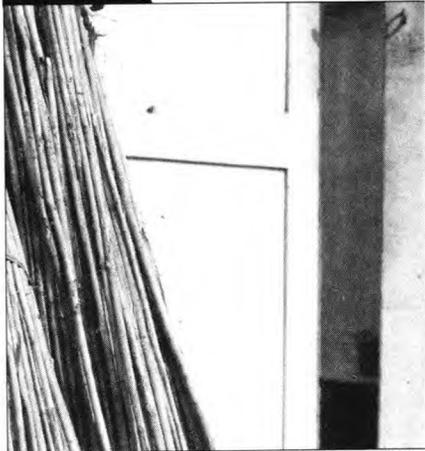
共同点

我国人口老龄化的加速发展,使“老有所养”逐步发展成为重大的社会民生问题。此次调研的养老服务单位虽然在类别、名称、存在形式,服务内容方面都有较大差异,但仍有共性可以追寻,表现如下。

结合自身实际情况,将因地制宜、因事制宜作为兴办的立足点。此次调研的9家单位,无论是养老机构还是为老服务组织,都能正视自身所处的实际情况,量身定制发展方向和目标,充分利用现有资源,最大限度地满足广大老年人的实际需要。有条件的机构,比如四季青

敬老院,因为有镇政府的政策扶持和福利彩票公益金给予的床位补助,就可以设置成全标准间(一室两人),楼内每层都有一个宽敞的走廊,能并排放置两个乒乓球案或三个沙壶球桌,还有大小餐厅,健身房、阅览室、书画室、洗衣房,供老年人搞编演活动的小礼堂和占地宽敞的花园。而条件不足的彩虹城托老所,在保证基本配置的前提下从人性化服务方面着手,充分利用建在社区内部的优势,和家属建立了有效、频繁地沟通机制,鼓励家属随时来看望老年人,还定期请社区医院上门诊治,然后由家属拿医保卡去取药,减轻老年人的医疗负担。为老服务组织方面,大部分在起步阶段都有效地利用了国家优惠政策和政府力量,比如青松与各街道签订协议,利用社区内闲置房屋,设立了100个上门服务站点(含50多处日间托老所);芙蓉家政是北京市第一家与政府签约的家政公司,是东城区养老(助残)定点单位,这些合作很容易得到社会认可和老年人信任,非常有助于民营机构进入养老市场,迅速打开局面。

资料图片



管理方式和经营理念与时俱进, 按需改进, 不断提高。新形势下, 随着市场竞争激烈和老年群体需求提高, 一些机构正逐步进行着改善和改进管理理念, 月坛敬老院原名汽南社区无围墙敬老院, 最初收住对象定位为社区内能自理老年人, 但实际入住才3个人, 造成资源严重浪费。后来街道居委会正视问题, 改变了运营模式, 将接收对象改为半自理老年人和完全不能自理老年人, 并委托天津鹤童老年福利协会经营管理, 结果不到一个月的时间就实现了全入住, 服务对象的范围也由汽南社区扩展到周边相邻几个社区, 真正实现了社会效益和经济效益双丰收。礼爱看护中心在经营理念和管理方式上基本承袭了日本的成熟模式, 规模不大但内设小而全, 服务更加人性化, 由于接收对象主要是半自理和完全不能自理的老年人, 因此专门进口了老年人坐便器和洗浴设备, 不仅带有防滑装置、安全扶手、温水冲洗排便器官功能, 还可以坐着洗淋浴、水按摩, 此外还配有小规模康复治疗设备、仪器和按摩室, 深受高层次需求老年人的欢迎, 真正把高价位和高服

务、高质量联系起来, 很快实现了全入住。为老服务组织中的CCUN进入中国市场较晚, 为了在服务内容和业务范围上求突破, 其针对现在老年群体带病生存、患慢性病率较高的情况, 一方面帮助能到站点的老年人建立免费健康档案, 提供专业咨询; 另一方面开设了上门的健康管理服务, 每周进行一次检测, 提供健康状况分析、专业改善意见和方案, 这种借助科技手段检测, 利用专业知识技能指导和改善老年人健康状况的方式越来越受到认可, 逐渐成为CCUN的业务主体。

超越了基本的物质生活需求, 重视精神层面的慰藉。麦子店养老中心室内设有棋牌、按摩等休闲娱乐项目, 小院内允许老年人养花种草, 有特殊爱好的老年人屋内可以养鱼, 每月安排集体出游2.3次, 每逢重要节日组织庆祝活动, 使托管老年人能长期保持身心愉悦。彩虹城托老所接收的都是85岁以上、完全不能自理的高龄老年人, 考虑到这种特殊情况, 托老所定期与家属、社区医院领导举行座谈会, 商讨老年人的病情和合理治疗方案; 托老所还不定期给老年人举办生日庆

祝会, 安排护理员每天定时推着老年人到社区花园通风健身(春夏季节是早8:00以后, 秋冬季节改为中午), 尽量让所有卧床的老年人也能享受到生活的美好, 感受到亲情的呵护。爱依家政在老年护理员培训的课程里专门设置了精神慰藉一章, 教导其要注意观察老年人思想状况的变化、掌握一些心理疏导的基本知识和技巧, 许多老年护理员在实际工作中, 确实担任起陪聊、陪伴、代替子女尽孝的角色, 深得老年人信任, 而且对于预防老年痴呆和老年忧郁, 减少老年人意外伤害都起到了积极作用。

认识到自我宣传的价值和意义, 自愿接受社会舆论监督。如何宣传自身优势、突显服务亮点, 成为广大老年人的最佳选择, 是每个养老服务单位负责人都在思考的问题, 越来越多的养老服务单位开始由最初无意识的、应对型的被动宣传转变为积极参与的、认真配合型的主动宣传。仅以2013年为例, 在民政部、全国老龄办、北京市人民政府主办的“第二届中国国际养老服务业博览会”上, 此次调研的单位中有8家都高度重视这个自我宣传的好机会, 踊跃参展, 并制作了特点突出的宣传展板。此外, 四季青敬老院参加了央视二套和中宣部合拍的《理论热点面对面2013》中《养老难题怎么破解》的拍摄, 青松接待了北京市副市长戴均良对于养老服务工作的调研活动, 爱依家政连续两年在北京卫视的《特别关注》节目中做了专题访谈。

■ 积极作用及存在的问题

在市场经济条件下, 多种养老服务单位的并存, 充分反映出老年



群体需求的多元化,一定范围和程度上缓解了养老压力,是居家养老服务模式的良好支撑。收费标准的多层次,服务内容灵活性高,有助于满足多重需求。而且有创新,有热情,一些为解决养老问题作出的新探索是值得肯定的。

这些养老机构既互相支持、互为补充,又相互促进,为实际解决养老问题发挥着积极作用。

当然,目前养老服务单位也面临一些普遍困难和问题。

配备医疗条件较差,具有资质的医护人员缺乏。此次被调研的9家养老服务单位,无论在医疗设施配备,还是医护人员配置方面都比较薄弱,养老机构中只有四季青敬老院配备了国家批准的医务室,有专业资格的4名医生和7名护士,有基本抢救设备和常见药品,其他的如月坛敬老院、麦子店养老中心、彩虹城托老所都是和社区医院或社区医疗站建立了合作关系,由其负责简单的诊疗和救治,自身没有专门的医疗部门。至于为老服务组织方面,虽然有的是以康复保健为主要工作内容,比如青松和CCUN,按理说应有较好的医疗设备和医护人员队伍,但事实上却面临着正规医护人员、临床经验丰富的康复师严重缺乏的局面。除此之外,在养老服务单位中,普遍还存在着医疗资质不好确认、医护人员流动性大、诊疗和药费报销难界定等亟待解决的问题。

服务人员数量不足,流动性大,资质分层明显。老年护理员是一个职业声望较低、工资待遇不高却又需要高度责任心、爱心、付出巨大辛苦的工作,因此一直以来招聘都十分困难,人员流动性也大,此次

调研中几乎所有机构的负责人对此都深感无奈,不知道该怎么解决这个问题。所有的家属都希望住在养老机构中的老年人能够享受到一对一的服务,但在目前情况下这是不可能实现的。在此次调研中,四季青敬老院中一个护工照顾10个可自理老年人,或者是3.4个完全不能自理老年人,月坛敬老院是一个护理员照顾2.5个老年人(含所有类型),彩虹城托老所是一个护理员照顾2.3个完全不能自理老年人,虽然这几家已经算是条件较好的情况,但仍不能满足实际需求,特别是遇到患有重病或者突发病史的高龄老年人,需要专职人员看护时尤其显得人手不足。居家养老的老年人在生活照料方面基本上实现了一对一服务,但由于护理员多数都是下岗职工和农村流动人口,学历以小学和初中文化为主,基本上是传统经验式的服务,缺乏理论知识和系统学习,因此在心理疏导能力和职业道德方面比较欠缺,满足不了老年人精神方面的需求,而所谓的高端人才、专业人士因为工作地位低或者待遇很差,既不愿意来也根本留不住。

引进外国模式,但不完全适合中国国情。养老服务单位求新求变,希望以“第一个”的身份抢占市场,这种心情是可以理解的,但一些投资者只看到养老服务的潜在需求,却忽略了我国的国情和老年群体的实际情况,出现了经济条件尚未成熟就提前引进发达国家先进养老模式的情况,导致整体发展并不顺利。比如礼爱看护中心,本来套用的是日本成熟的社区养老模式,但在国内运行的过程中遇到许多实际困难,因为房屋租赁成本过高而不得不提

高服务费,因为服务费过高又不得不选择高档小区,因为身处高档小区所以租赁费很贵,这三方面互相影响、互相制约,形成了个跳不出去的“怪圈”,如果改换成普通小区,受北京市现在房地产市场影响,除非不扩展规模,否则依然降低不了服务费,而普通社区的老年人就更是负担不起了,所以其负责人无奈地表示,礼爱原来打算三年内盈利的目标很难实现,目前仍在不断投入,希望还能坚持下去。还有CCUN,其最初创建时是希望建立具有前瞻性的护理服务产品,做中国首个致力于家庭护理(医学护理+生活照顾)的全方位亲情式护理服务专业机构,并且与加拿大、美国、日本等专业护理机构建立了援护战略合作关系,但在实际运营过程中,受消费理念和消费水平所限,中心目前只有基本健康管理服务内容得到市场的认可,其他方面很难推进,固定客户虽然有600多个但大部分购买的是小额服务,根本不能维持企业的正常运营,目前正逐步对发展方向作出调整。

改进意见和建议

发现问题的根本目的是解决问题,这也是调研的意义所在。随着老龄问题的日益凸显,政府相关部门、老龄研究机构、涉老单位组织都陆续提出各种解决方案,笔者认为有如下可以借鉴。

针对不同类型,有重点、分步骤地加大国家扶持力度。如何使当前的养老服务单位规模满足大多数老年人的养老需求,关键是政府主导,将机构养老和居家养老相结合,合理分配不同年龄段老年人的养老模式,尽量使其在满足生理需求的

基础上满足心理需求。首先, 维持对现有政府办养老机构的投入和扶持, 比如划拨土地、财政补贴、免除税收等, 但应明确这种机构的性质, 是面向贫困或特殊老年群体的救助型养老机构, 主要是解决一些经济困难、缺乏家人照料、身体残疾或因病生活完全不能自理的老年人的入住需求, 给他们提供最低的生活保障, 实现他们的老有所养。其次, 落实给社会办养老机构的优惠政策和有利条件, 包括减免企业所得税、营业税的征收, 资金、实物帮助和人员支持, 适当购买特需床位(指为困难老年人免费提供的)等, 要确保这种机构的性质为非营利性, 接收对象主要是广大中低收入老年人。再次, 适当鼓励建设和发展高端养老机构。在任何时候都不能否认因经济收入差异性而导致的社会需求分化, 有些高收入的老年人也存在入住养老机构的需求, 但又希望享受到一流的居住空间、人员服务和饮食条件, 国家也应该满足这部分人的需求, 允许适当建立高档次、营利性的养老机构, 并完全实行市场化管理。最后, 严格把关为老服务单位的审批, 加强管理和监督。养老服务业的广阔市场目前尚属于未开发区域, 许多人都看到了发展前景和经济利益, 越是在这种情况下越要注意严控为老服务单位的发展速度, 要规范建立程序、严格审批制度、定期抽查检查、适时清理整顿, 这样才有利于那些质优价廉、真心为老年人服务的机构进一步发展, 促进整个养老服务市场的良性循环。

强化自身技能, 寻求社会支持, 多途径改善发展环境。破解养老难题需要政府积极的探索和尝试, 也需要养老服务单位自身的努力和完善, 更需要全社会的关注和支持。养老机构可以与为老服务组织巧妙地结合起来, 形成互为补充, 互为促进的关系。比如养老机构下面设家政服务公司, 能够有效解决护理员缺乏的问题, 当养老机构急需人手时, 即刻从家政服务公司调遣过来; 当养老机构出现闲散人员时, 可调送往家政服务公司, 帮助寻找其他工作。同时, 可把养老机构作为家政服务公司培训部的实践基地, 把家政公司的培训课作为养老机构员工加强知识理论学习的课堂, 对内实现人员专业化, 对外实现财政创收。我国养老服务业的发展, 需要走政府、市场和社会“共强”的发展格局。

加强教育培训, 重视人才发展, 建设护理人员专业队伍。养老护理员缺口巨大是制约养老服务业健康、快速发展的重要因素。未来可以从几方面入手加强相关工作: 一是继续在中、高等职业院校中开设相关科目, 扩展招收范围, 设立如老年服务与管理、护理、社区康复、家政服务等专业; 二是逐步建立养老服务从业人员职业资格认证制度, 加强专业教育、在职教育和岗位技能培训; 三是大力发展各级、各年龄段为老志愿者组织, 鼓励社会各种力量为老年人提供义务或低偿服务, 包括医疗保健、生活照料、法律援助、文化娱乐、心理咨询等方面; 四是探索建立养老服务人才培养激励机制。 ■

江西万安县 70 周岁以上老年人免费乘坐公交车

经多方协调, 江西省吉安市万安县老龄、财政、交通、公交 4 家联合印发《关于做好我县 70 周岁以上老年人免费乘坐公交车工作的实施意见》, 明确全县 70 周岁以上老年人免费乘坐公交车, 每年由县财政拨付 20 万元给县公交公司, 用于县公交公司政策性补贴, 70 周岁以上老年人凭身份证在县公交公司免费办理乘车卡, 凭乘车卡乘坐县城所有公交线路。到目前, 已有 1300 余人办理了免费乘车卡。

(江西省吉安市老龄办、万安县老龄办)

山东定陶县廉租房实物配租优先照顾老年人

日前, 山东省定陶县 2013 年度第一批廉租房实物配租摇号仪式举行, 经过公开摇号, 67 户贫困老年家庭和病残家庭获得廉租房租赁资格, 并优先摇号选定了住房。

今年 4 月份, 定陶县政府召开常务会议研究通过了《定陶县 2013 年度廉租住房实物配租方案》, 方案规定了“对于符合条件的申请家庭, 由县房地产管理局通过公开摇号选房, 60 岁以上的老人有优先选房权”。在此次分配的 112 套廉租住房中, 有 67 套确定配租给 60 周岁以上老年家庭和一、二级伤残及一至四级军残等特殊困难家庭。

(山东省定陶县老龄办 孔涛)