本版编辑：曾西雅
E-mail：t8@studytimes.cn
Tel：010—62806245

创新体制机制 破解养老难题

——吉林省长春市二道区居家养老“定制化”服务的实践与探索

□ 学习时报调研组

我国是世界上人口老龄化程度比较高的国家之一，老年人口数量最多，老龄化速度最快，应对人口老龄化任务很重。满足数量庞大的老年群众多方面需求、妥善解决人口老龄化带来的社会问题，事关国家发展全局，事关百姓福祉。如何走出一条符合国情符合地方实际的养老之路？各地纷纷探索，亮点纷呈。长春市二道区根据本区实际选择居家养老模式，通过创新机制，充分调动各种资源，将养老服务“定制化”，取得了较好的效果并积累了丰富的经验，其养老实践和探索为破解“中国式”养老难题提供了一条可行的路径。

推行“定制化”服务的背景

2013年9月，国务院发布《国务院关于加快养老服务业发展的若干意见》，2014年吉林省人民政府出台《吉林省人民政府关于加快养老服务业发展的实施意见》，要求大力发展社区居家养老服务，搭建社区养老服务平台，整合服务资源，大力发展养老服务网络，建立健全服务信息系统。吉林省民政厅下发《吉林省民政厅关于印发养老服务工作试点方案的通知》，制定《开展居家养老“定制化”服务试点工作方案》，二道区作为吉林省养老工作先进单位，最终被确定为吉林省居家养老“定制化”服务试点承接城区。分两个阶段进行。

承接试点任务后，二道区委、区政府高度重视，在充分调研论证的基础上，选定了荣光街道岭东社区、福安社区和东站街道十委社区共1500平方米作为试点社区，先行先试。针对3个社区实际情况，政府投资350万元进行全面设计及升级改造。在岭东社区重点突出其规模优势，规划出医疗、饮食、金融、多功能服务区等，将岭东社区居家养老服务中心打造成集金融服务、就餐配餐、多功能活动为一体的服务供需枢纽。为使服务更贴近老年人的需求，区政府发放调查问卷25000份，对辖区老年人进行问卷调查。通过问卷调查、科学分析，确认包括饮食、卫生、家政、照料、医疗、维修以及公益服务等7大类、55项的服务项目设计和定价工作，并确定针对80岁以上老年人的政府购买服务以及针对普通老年人的市场化运作两种服务模式，2014年9月试点工作启动。

为实现“可复制、可推广”的目标，2015年8月，二道区在全区开展居家养老“定制化”工作。在全区办公用房紧张的情况下，区委、区政府高位统筹，又斥资400万元另选5个社区约2566平米的场地用来建设“定制化”服务点，配置设备并进行装修。目前，二道区60岁以上老人58082人，全区居家养老“定制化”服务点已达8个，总计投入资金约1600万元。2016年6月1日，居家养老“定制化”服务点全部开业。

“定制化”服务的主要做法

通过两年来的实践和探索，居家养老“定制化”服务工作在二道区深受老年人欢迎。即将出台的《鼓励支持居家和社区养老服务业发展的办法》，将养老服务补贴资金纳入预算、为社会力量无偿提供服务场地、以法律形式确定服务主体等，创新居家养老服务模式，切实让辖区老年人共享改革发展的成果，普遍增强老年人的幸福感和获得感。

打造“幸福里”模式，让老年人更宽心。推行居家养老服务，政府包办不具备经济基础和现实条件。二道区创新思维采取“政府给市场，社区建阵地，企业出资金”的方式，通过公开招标与吉林省裕宸集团签订合作协议，依托企业在家政、配餐、职业培训等业务方面的资源优势，开展“定制化”连锁经营服务。同时，二道区为企业提供社区公共用房，并通过协议约定无偿使用5年，专项支出750万元进行养老用房改造，并安排专人全程服务企业运作。企业实行标准化、规模式服务管理，逐步建设标准统一、标识一致的“幸福里”居家养老“定制化”服务网点，各网点均配备相关功能区。为提升专业服务水平，企业还邀请北京专家与长春师范大学等高校合作，开展老年人行为能力评估、数据分析和服务标准制定工作，并对上岗人员进行培训，岗前培训率达到100%。仅2015年，二道区首批试点的荣光街道就有963名老年人与公司签订了居家养老“定制化”服务协议，累计服务老年人20余万次。

数据调研定位需求，让老年人更舒心。二道区联合裕宸集团，派遣120余人，分两批次对全区7个城市街道老年人进行广泛调研，信息采集覆盖率超过50%。调查结果显示，81%的老年人有居家养老需求，就餐、家务料理、个人卫生、送医送药和物品代购分别排在需求前5位。二道区联合企业打造上门服务和门店对接两种服务模式，确定包括饮食、卫生、家政、照料、医疗、维修以及公益服务等3大类、100项基本服务项目。同时，企业搭建“幸福里”居家养老服务信息管理大数据平台，将老年人基本情况、健康信息、行为习惯、回访跟踪录入数据库，并结合数据分析，根据老年人实际特点，对服务内容和价格进行合理增减，最大限度满足不同消费群体的差异化需求。

多样供给“私人订制”，让老年人更省心。为有效满足个性化需求，老年人可根据实际需求，对企业提供的所有服务内容进行搭配，自定“套餐”服务项目，企业根据项目单价和服务里程进行合理定价，真正实现“私人订制”。同时，企业还将送餐、清洁、采购物资等老年人日常需求，按照时间和次数的不同推出3个基础“套餐”，既利于节约人力成本，又使服务快捷高效。

助老项目深度整合，让老年人更暖心。二道区联合企业开展多项养老服务，实现服务全程无缝对接。在医疗保健方面，积极与吉林大学中日联谊医院、吉林省中医药科学院第一临床医院等三甲医院合作，每周进行一次义诊，每两周举办一次健康讲座，每月送30至40名老年人体检和就诊，为60岁以上老年人减免50%体检费用，为2480名老年人建立健康档案。在金融服务方面，与吉林银行合作，在服务网点设立社区金融服务站，承接老年人非柜台业务，如工资查询和代缴费用等。在公益服务方面，与吉林省中山法律援助中心、催眠协会、社工协会等社会组织合作，定期开展法律援助、心理咨询、社工服务、精神慰藉等服务，每月至少开展2次活动。在社会活动方面，每周定期开展编织网格花、剪纸、手指操、沙盘游戏等课程，每月参与活动的老年人达150余人次，通过结成互助组开展老年娱乐，先后5次组织3000名老人到北戴河四日游、北湖一日游。此举深得辖区老年人特别是独居老年人的普遍欢迎，有效缓解了老年人心理孤独问题。

线上线下同步推进，让老年人更开心。智慧养老是目前养老的主要发展方向。在线下，裕辰集团在全区配备8个服务门店，每个网点服务半径5公里，配备管理和服务人员近百名，购置服务车辆10台，可以满足服务区域内老年人的各项需求。在线上，开通手机APP服务软件，老年人在掌上轻松一点便可实现所有项目的时时订阅，并对服务完成情况进行打分，企业将打分情况作为服务项目和服务人员调整的重要依据。

资金补贴缓解压力，让老年人更安心。为减轻养老负担并初步培养老年人购买居家养老服务的消费理念，2015年二道区对服务价格和标准进行测算，投入200万元在荣光街道试点社区开展居家养老服务券补助业务，对所有户籍在荣光街道的80岁以上老年人每人每月发放价值200元的服务券，老年人可以在岭东社区“幸福里”养老中心购买服务项目。2016年二道区将居家养老“定制化”项目资金列入财政预算，投入450万元对全区80岁以上老年人每人每月补助100元用于养老服务，老人可以在全区任何服务网点享受服务，实现了从补缺型养老向适度普惠型养老转变，让所有老年人都能够“老有所乐”。

加强监管优质高效，让老年人更放心。居家养老“定制化”服务全面开展后，二道区研究建立准入、评价、退出机制，加强养老企业服务质量的跟踪管理。对于社会组织的进入采取竞争机制，以招投标的方式，让声誉好、实力强、服务优的企业参与进来，实现养老服务利益的最大化。同时，通过聘请第三方评估机构、组织社区定期通过电话回访、入户调查以及召开老年人座谈会等方式，对社会组织的服务情况进行监管，以评估机构评价、签订协议老年人打分形式作为衡量企业服务质量的主要标准，把监管评价的权力交给群众，确保服务内容不缩水、服务质量不走样。

“定制化”服务保障体系

通过两年来的探索，二道区居家养老“定制化”服务逐步形成了独特的模式，即“搭建一个平台，构建五个体系”。

搭建硬件设施平台。一是科学谋划布局。为使居家养老“定制化”服务布点更加合理，二道区先期对全区60岁以上老年人进行数据采集，在综合统计分析的基础上，按照二道区人口分布、老年人口区域特征进行科学规划。二是合理划分功能区。根据服务需要，各服务点均划分了饮食配餐区、医疗保健区、家政水洗区、金融缴费区、多功能活动区、呼叫中心、数据中心等功能区。三是贴心确定服务项目。请专业调查机构对全区老年人服务需求、行为能力进行调查，根据老年人需求，确定合适的服务项目，切实做到了问需于民。

构建服务运营体系。一是搭建运营平台。引进大型上市企业作为设施运营商，搭建为老年人服务的运营平台，既承担服务项目，又负责制定服务标准及服务流程，可控风险能力强、标准化水平高、服务质量优。二是引进多个运营商。运营平台完全开放，实行市场准入制。鼓励、引导和吸纳多家为老年人服务的社会组织成为运营商，按照既定的服务标准和流程提供养老服务。三是“互联网+”服务。实行线上线下相结合的服务方式，在全区服务一致性的基础上，导入特色服务，满足服务的多样化和差异化。

构建法律保障体系。与承接主体建立契约关系。一是签订“1+N”个协议。通过签订一个战略协议和N个服务协议，明确服务内容、服务质量及双方的责权利，保证服务的稳定性和合法性。二是对场地装修、设备采购及补贴资金进行招投标。为保证用于“定制化”服务的建设资金和补贴资金的安全，二道区在场地装修、设备采购及养老服务补贴资金使用上进行了公开招标，从而保证资金使用的合法依规。三是为老年人投保。为有效解决服务时老年人的意外伤害问题，如摔伤等，为全区签订“定制化”服务订单的老年人每人购买一份20元到60元不等的意外伤害险，以此来降低承接主体的风险。

构建资金保障体系。一是建设及补贴资金保障。居家养老“定制化”工作开展以来，二道区政府为切实推进居家养老“定制化”发展提供了资金保障。二是扶持资金保障。在养老服务微利的情况下，为使参与养老服务的社会组织能够更长远地发展，二道区区委、区政府将水、电、煤、气、暖、通讯及车辆补贴资金列入产业发展专项扶持基金，按照一定的比例对企业进行扶持。三是将补贴资金列入财政预算。为使福利事业由补缺型向普惠型转变，二道区委、区政府将养老服务补贴资金列入财政预算，使养老服务补贴有了稳定的资金保障。

构建完整监管体系。一是第三方专业评估。通过聘请第三方专业评估机构对居家养老服务工作定期进行评估，及时提出意见和建议，督促服务承接主体改进服务。二是政府、街道监管。民政局负责对服务承接主体的日常监督和检查，街道办事处和社区通过电话咨询、入户调查等方式，对服务满意度进行调查，并将情况反馈给承接主体，责成其改正。三是财务专项审计。聘请专业财务审计部门定期对服务资金的使用情况进行审查，确保养老服务资金不流失、不被挪用。

构建理论提升体系。二道区坚持“走出去，请进来”原则，注重日常学习和培训。一是专家授课。聘请国内有关专家定期为区委、区政府领导及相关部门人员传授先进的养老理念和知识，并请国内养老专家对“定制化”模式进行总结和评价，指导“定制化”工作向更高层次发展。二是学习考察。组织相关人员赴北京、上海、深圳等国内养老服务业发达的城市学习考察。三是企业自培。养老服务社会组织根据自身实际制定培训方案，定期对员工进行知识更新，增强养老服务的意识，逐步增强企业市场竞争力。

“定制化”服务的效果

居家养老“定制化”工作开展两年来，获得辖区老年人的普遍认可，取得了较好的社会效益。

老年人幸福指数普遍增强。二道区联合企业居家养老“定制化”服务开业6个月来，裕宸集团与12000名老人签订了16739份居家养老“定制化”服务套餐协议，建立了老年人信息数据库，累计服务套餐老人166920人次。门店累计接待老人90390余人次，日均接待822人次，上门服务老人76530人次，日均服务696人次，取得显著成果，收到了良好的社会效益，让老年人在不改变生活环境的情况下，享受到最贴心的“入户式”养老服务。

老年人购买居家养老服务的消费习惯初步建立。项目实施过程中，除了80岁以上老年人享受每月100元的政府购买服务补贴以外，针对60岁至80岁老年人的服务亦获得老年人青睐，订单从6月末的400余份增至10月末的600份，消费总额从8000元增至12000元。目前，全区的老年人已初步接受购买居家养老服务的消费理念。

养老市场稳步升温。两年来，越来越多的组织、企业以及个人对“定制化”服务项目进行咨询。可以预见，民间资本进入养老服务市场的趋势愈加明显。

社区服务功能得到有效发挥。二道区在全省率先实现千米社区和社区日间照料中心全覆盖，养老硬件设施已趋于完备，居家养老“定制化”服务充分发挥了社区服务功能。以岭东社区为例，将80%的公共区域和公共设施用于养老“定制化”和其他便民服务，为科学合理利用社区公共资源探索了新路径。

社区党组织的凝聚力切实增强。社区党组织的生命力在于服务群众的认可度和满意度。通过试点工作的深入开展，将党建工作与服务民生、服务群众有机结合，引导基层党员干部真心实意地为群众办实事、办好事，不仅有利于密切党群干群关系，更增强了基层党组织的吸引力、凝聚力和战斗力。目前，居家养老“定制化”服务点所在社区开展的各项活动都能得到居民的全力支持和参与。

“定制化”服务发展方向

目前，二道区居家养老“定制化”服务工作已全面开展。下一步，将在打造居家养老“定制化”健康管理中心、完善和创新居家养老“定制化”服务内容、推进养老事业和养老产业有机结合上下功夫，从而促进和带动二道区经济发展。

打造居家养老“定制化”健康管理中心。目前，已与裕宸集团达成了意向，拟在二道区建设一个居家养老健康管理中心。管理中心以个人、家庭、群体为单位，通过健康数据采集、健康风险评估、健康促进方案实施、疾病预防指导、慢病管理康复等促进健康状况改善为主要服务内容，并通过此平台实现基础诊疗、远程会诊、建立个人电子健康档案、健康风险评估、慢性病管理、院后康复、居家养老照护、社区日间照护等17项功能，着力提高老年人幸福指数。同时，将养老服务内容扩展至老年人短期托养、康复托养服务。

创新养老“定制化”服务内容。一是对服务网点的功能区进行重新划分，每个服务网点根据地域不同打造“3+N”模块，“3”即基础分区：餐厅区、老年课堂区、健康管理区；“N”即康复照料、沐浴、休闲等。二是对服务内容进行整合和创新，在试点之初3大类100项服务内容的基础上，将服务内容整合创新，设立老年人管家，实行服务内容一对一、一对多人性化服务，提高服务的针对性、及时性和有效性。三是完成对二道区居家养老服务系统1.0版本的升级，在当前全区一卡通用的基础上，继续进行完善和升级，逐步实现标准化、程式化和人性化的服务，提高老年人的获得感和幸福感。

促进养老事业与养老产业有机融合。结合实际，突出优势，积极推进养老产业发展，实现养老事业与养老产业的融合式发展。首先，研究出台《二道区养老服务业发展规划》，对未来五年养老事业与养老产业的发展进行综合规划。根据二道区优势，抢抓人口老龄化的发展机遇，积极发展老年用品产业。一方面打造集研发、生产、展示为一体的养老产业园，另一方面打造集老年用品批发、销售为一体的老年用品集散地。建设养老用品特色街区，探索发展养老地产。其次，投资建设吉林省养老产业示范基地，打造集科研、产业孵化、养老康复、健康养生、老年人产品展销、老年服务以及生态居住为一体的，以医、护、养、学、研为主体的多领域社会化公共服务建设项目，积极打造“银发产业链”，推进养老产业积极稳妥发展。



老人们在养老服务中心参加健康教育活动



养老服务中心工作人员上门为老人提供送餐服务



老人在养老服务中心工作人员的指导下，参加剪纸活动



养老服务中心为老人提供“私人订制”般的养老服务



养老服务中心工作人员为半自理老人提供上门理发服务

（调研组成员：仲崇富 王丹丹 罗晶晶）

社址：北京市海淀区大有庄100号 邮政编码：100091 社长：许宝健 总编辑：戴小明 广告部电话：（010）62805313 发行部电话：（010）62805431 62806227（传真） 总编室电话：（010）62806228 62805368 电子信箱：zbs@studytimes.cn
出刊：周一、周四 定价：全年180元 邮发代号：1—267 国外发行代号：W3970 开户银行：建行北京中关村分行 户名：中共中央党校报刊社 账号：2613000456 广告经营许可证号：京海工商广字0301号 承印：人民日报社印刷厂