# 关于社会化养老服务保障的现状和对策（精选合集）

来源：网络 作者：清香如梦 更新时间：2024-08-20

*第一篇：关于社会化养老服务保障的现状和对策关于\*\*社会化养老服务保障的现状和对策养老服务和养老、医疗保障一起构成老年人三大保障体系。认真分析\*\*养老服务保障工作的现状，进行对策研究，是新时期应对人口老龄化挑战，提高老年人生活质量的迫切需要...*

**第一篇：关于社会化养老服务保障的现状和对策**

关于\*\*社会化养老服务保障的现状和对策

养老服务和养老、医疗保障一起构成老年人三大保障体系。认真分析\*\*养老服务保障工作的现状，进行对策研究，是新时期应对人口老龄化挑战，提高老年人生活质量的迫切需要。

一、\*\*养老服务保障工作的特点

自1999年\*\*率先全省兴办起第一家民营养老机构——大庆老人院10年来，在市委、市政府的正确领导下，在全社会的广泛参与下，\*\*的社会化养老事业得到了长足的发展。

1、坚持政策引导，养老机构发展速度快。围绕政策引导、政府扶持、社会兴办、市场推动的思路，认真落实国家有关兴建养老机构的优惠政策，积极推进养老服务基础建设设施。先后制定出台了《\*\*市养老服务事业发展十一五规划》、《\*\*市关于加快社会福利事业发展的意见》、《市政府办公室关于实施居家养老服务工作的意见》等五个文件。通过各级财政投入4000多万元，使16个乡镇敬老院相继得到改造扩建；通过发行福利彩票筹资3000多万元兴建了社会福利院；通过政府的优惠政策，吸引民间资本6000多万元兴办民营养老机构14家，至目前全市已有各类养老机构36家，养老床位达4924张。全市各类养老机构通过引入市场竞争机制和政府优惠政策的不断扶持，实行自主经营、错位竞争，步入了良性发展的健康轨道。2024年我市被命名为“江苏省养老服务社会化示范市”，2024年，市社会福利院、市大庆老人院、市康健老人院获“省示范性养老服务机构”称号，市康健老人院被中国老年事业发展基金会批准为“全国爱心护理工程建设基地”。

2、坚持组织领导，养老服务网络保障好。市政府成立了由分管市长任组长，23个部门负责人组成的养老服务社会化工作领导小组，全市21个乡镇和6个街道21个社区普遍建立了养老服务社会化活动协调小组，乡镇普遍建立了为老服务工作站，村居老年人协会内部，增设了为老服务小组，形成了以生活照料，老年教育、医疗保健、老年维权为主要内容的养老服务志愿者帮扶组织网络。

3、坚持市场运作，居家养老服务模式新。一是走市场化运作之路。在城区繁华的中心地段——仙鹤湾小区，成立了由个人投资兴办的\*\*市仙鹤湾居家养老服务中心；二是坚持市场运作与社区管理模式相结合。2024年在城区9个社区进行试点，2024年又加大投入，促使21个社区普遍建立起居家养老服务中心；三是充分整合各类养老资源。在大庆、康健等养老机构内部建立居家养老服务中心，将养老服务功能向社区延伸，不断扩大养老服务范畴。同时，在社区建立了符合标准的老年服务活动室、老年图书阅览室、老年医疗保健室、老年健身广场等“三室一场”。通过几年的不断实践，对居家养老服务工作有了新的感性和理性认识。

二、目前养老服务保障工作存在的主要问题

1、养老机构发展参差不齐、管理粗放、功能单一。发达国家社会养老机构床位数一般占老年人口总数5－7%。\*\*目前只占2.4%，市社会福利院老年公寓规模小、功能单一，很难起到典型示范引路的作用；由于集体财力不足，乡镇敬老院难以维系，五保老人入住需求的矛盾日益突出；部分民办养老机构基础设施不全，有的养老院长期租用他人房屋，投入力度不大，管理水平偏低，发展也不平衡。

2、居家养老服务尚属起步，资源整合、政策扶持有待加强。我市居家养老服务中心普遍存在规模小、层次低、服务项目少等问题；社会各界对居家养老的重要性和迫切性还尚未形成共识，社区居民对居家养老知晓率不高，政府购买服务的政策还没有落实到位。靠市场化运着建立起来的一仙鹤湾居家养老服务中心，年年亏损。让老人走进中心享受服务，老人怕花钱；走进老人的家庭上门服务，最后连家政服务人员的工资都发不上，可以说举步维艰。

3、养老服务队伍专业化程度不高，服务机构不够规范。总体上看，我市养老服务队伍的规模、素质都显得不足。特别是从事养老服务的专业管理人员和服务人员匮乏，整个养老服务队伍专业化程度不高。养老服务机构缺乏严格的准入制度和质量评估监督制度，致使一些养老服务机构始终在低水平上徘徊。

三、推进\*\*社会化养老服务保障的对策措施

通过调查得知，目前\*\*21.8万老年人中，生活能够自理、半自理和需要全护理的占老年人口比例分别为89.5%、6.9%、3.6%，按这个比例计算，全市约有2万多老人需要接受生活帮助，随着城市现代化、家庭小型化、人口高龄化发展速度的加快，空巢、独居、高龄失能老人将会越来越多，老年人的生活、精神照料问题将显得更加突出，做好社会化养老服务工作将变得尤为重要。

1、进一步加强组织领导，认真落实政府责任。

强化政府领导，增加财政投入，是应对养老挑战的根本措施，也是政府的使命所在。各级领导都要树立强烈的责任主体意识，增强使命感和紧迫感，把养老服务工作列为为民办实事目标考核和领导班子政绩考核的重要内容，摆上议事日程。一是强化统一规划。要更新规划理念，把重心转变到养老服务社会化的各个方面。当前尤其要加大对社区养老服务设施的规划建设力度。规划部门在审批新建住宅小区时，要把养老服务事业用房纳入住宅小区规划，对已建的要帮助其扩大用地规模，对租赁房屋经营的要帮助其重新征地，对纳入规划的土地，要专地专用，不得移作他用。要通过改造扩建，将养老机构不断盘大做强。二是强化资金投入。市政府应高度重视社会化养老服务事业建设，加大需要政府投入建设和供养部分的力度，做到政府建设、政府供养、政府管理；对社会投资建设的部分，研究制定“民办公助”的政策措施，鼓励和支持社会力量参与兴办养老服务业。在资金供给上，要改变过去那种只投入公办养老机构的单一做法，政府应提供相关福利补贴，为生活困难的居家养老对象购买服务。三是强化监督管理。鼓励和支持组建非政府性质的养老服务行业协会，制定养老服务机构的准入制度和质量标准，定期实行评估审核，不断加强监督管理，逐步做到服务要求具体化，收费标准规范化，内部管理人性化，促使其向规模化、产业化方向发展。

2、坚持规模发展，加大养老服务机构建设、改革力度。

一是加快\*\*市社会福利中心建设步伐。采取政府投资建设与社会投资建设相结合的方式，在城区征地100亩，新建床位1000张，内设光荣院、敬老院、老年公寓等，主要收养城区“三无”、“五保”老人、孤残儿童以及社会老人，以逐步缓解城区养老带来的压力。二是继续鼓励、扶持社会力量兴办养老机构。在现有14家民办养老机构的基础上，再在四个片区中心镇各兴建一所床位在400张以上的民办养老机构。政府应及时研究制定出系统的、可操作性强的养老服务事业配套优惠政策，不仅一次性建设补贴要落实到位，而且还应给予用工、培训、运营等项补贴，充分调动社会力量参与养老服务事业的积极性。三是深化乡镇敬老院管理体制和运营机制改革。实现经营方式多样化，使敬老院从封闭型向开放型、救济型向福利型、供养型向供养康复型转变。可以将经营权转交给市场主体，由其自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束，积极探索走“公办民营”的发展路子。引导敬老院从单纯为“三无”、“五保”老人服务向为社会公众服务转变，使其不仅能生存，而且能发展。

3、坚持政府主导与市场运作相结合，大力推进居家养老服务正常运行。

一是依托社区和养老机构现有资源建立居家养老服务体系。除城区21个社区具备居家养老服务功能外，每一个乡镇都应通过整合资源等措施，建设一所集住养和社区照料、居家养老等多种功能于一体的综合性、福利性的老年服务中心，村居要拥有一所为老服务站点，以此形成健全完善的市、镇、村三级居家养老服务网络。二是规范完善居家养老服务行为。居家养老服务工作初始阶段离不开政府推动。各级政府的职能主要是给予政策引导、财力支持、规范行为、培育典型，市政府要出台具体的居家养老购买服务优惠政策，对需要提供居家养老服务且又处在最低生活保障线以下的特困高龄、空巢老人实行养老服务财政补贴。通过一段时间的实践，逐步将政府职能剥离出来，将其推向市场，实现各类居家养老服务机构连片辐射、连锁经营。只有这样，才能保障居家养老服务健康有序运行。三是开发和丰富老年服务项目。为老服务主要内容包括基本生活服务、医疗康复服务、紧急救助服务、法律维权服务、精神文化生活服务等各个方面。要针对不同服务对象，开展政府购买的无偿服务、政府扶持的低偿服务、政府和社会投入的公益性服务、志愿者服务和市场服务等不同性质的服务，以满足多层次、多元化的老年服务需求。

4、坚持创新发展，努力提升我市养老服务保障工作的整体水平。

推进养老服务社会化是养老服务事业的创新，它需要不断解放思想，更新观念，积极探索，逐步建立起适合我市的养老服务社会化良性工作机制。一是建立政府主导、民政牵头、部门配合、社会参与的养老服务事业发展管理体制，形成社会化养老服务的整体合力。二是积极探索建立养老服务队伍专业化培训基地。以《养老护理员国家职业标准》为依据，以民政、老龄为主体，积极推行养老护理员职业资格培训制度。对已经在职的从业人员要进行职业技能资质培训，帮助取得资格证书。对技术性较强的专业服务逐步实施持证上岗制和等级待遇制。三是深入开展养老服务社会化示范活动。今后每年都要力争创建1－2个示范性养老服务机构。通过示范创建活动，进一步创新养老服务方式，丰富养老服务内容，提升养老服务社会化的整体水平。

**第二篇：安徽省城镇养老服务社会化现状与对策研究[推荐]**

安徽省城镇养老服务社会化现状与对策研究

《安徽省城镇养老服务社会化现状与对策研究》课题组

积极应对人口老龄化给经济、社会乃至个人、家庭带来的影响，寻找适合国情、省情的养老社会化模式，是政府和社会各界高度关注和着力探索的课题。本课题组在广泛调研的基础上，认为安徽省人口老龄化现象日益突出，给传统养老服务体系带来了新问题、新影响，必须加快推进养老服务社会化进程。指出，最近几年，安徽在推进养老服务社会化方面出台了系列扶持政策、初步改善了老年服务硬件设施、培育了一批养老服务示范城区、催生了一批民办老年福利机构。但总体上还处于起步阶段，存在群众参与度不高、服务设施相对落后、养老服务社会化政策操作性不强、专业人才缺乏等问题。为加快构建社会化养老服务体系，本课题有针对性地提出了强化政府主导、制定发展目标、完善政策支持体系、促进投入主体多元化、推动运行机制市场化、加强专业服务队伍建设等建议。

所谓“养老服务社会化”主要是指以构建居家养老和机构养老为基础,社区养老服务为依托，其他养老方式为补充的运转协调、服务高效的新型老年社会福利服务体系和养老服务模式，具有服务主体多元化、服务方式多样化、服务对象公众化、服务队伍专业化等特点，是适应人口老龄化发展形势，满足众多老人养老服务需求的重要途径。安徽省是人口大省，也是老龄人口大省，人口老龄化水平位居全国第九位。人口老龄化的发展对养老服务提出了严峻挑战,必须围绕如何更好地解决新时期养老服务问题，深入研究养老服务社会化的发展趋势和推进举措。为此，安徽省老龄办、省社会保障研究会联合安徽省政府研究室、省民政厅、省财政厅、省社科院、安徽大学等有关专家学者，于2024年2月至7月，对安徽合肥、蚌埠、六安等地及江西、福建等省的养老服务社会化发展状况进行了调查和分析研究，在此基础上，有针对性地提出了构建安徽省养老服务社会化体系的对策与建议。

一、安徽未来的养老方式和发展的目标模式

加快养老服务社会化是由人口老龄化现实及其对养老保障体系的影响所决定的。随着老年人口的不断增加及家庭人口结构的变化，安徽未来养老方式和目标模式将呈现新的格局。

（一）我省人口老龄化现象日益凸现

全国第五次人口普查数据表明，2024年我省60岁以上老年人口已超过649.94万人，其中65岁以上老年人达到448万人，分别占总人口的11.02%和7.59%，比第四次人口普查时，分别上升2.45和2.18个百分点。安徽省自1998年起，人口年龄结构类型已呈“老年型”，比全国提前两年进入老龄化社会。此后，人口老龄化进程进一步加快，并向人口高龄化发展。按户籍人口统计，2024年, 全省总人口为6675.7万，60岁及以上老年人口900万，65岁及以上老年人口629.4万人，分别占我省当年常住人口的13.48%和9.42%。老年人口还将以较快速度增长。据测算，到2024年可达1031万人。全省约有30%以上的老年人生活在城镇。我省人口老龄化具有老年人口规模大、增长速度快、日趋高龄化，超前于经济发展水平即“未富先老”以及地区之间发展不平衡等明显特征。

（二）人口老龄化挑战我省传统养老服务体系

人口老龄化具有双重属性，一方面，它既是人类社会文明进步的标志，体现出经济、社会正处于良性发展的趋势；另一方面，它给家庭和经济、社会发展带来诸多挑战。主要表现在：一是直接冲击比较脆弱的养老社会保障体系。我省社会保障体系是上世纪80年代逐步建立起来的，保障水平低、覆盖面窄，我省群众尤其是广大农民主要靠家庭自我保障和养老，这种养老体系难以适应人口老龄化需求。二是加重社会和家庭的养老负担。由于需要社会赡养老年人口多，用于退休职工养老金、老年人口的医疗费用等开支将迅速上升，从而使社会和家庭养老负担日益加重。三是挑战传统的家庭养老模式。目前家庭养老仍然是解决老有所养的主要模式，伴随着人口老龄化，“四二一”的家庭结构中的一对夫妇要供养4个以上的老人，不论是家庭收入，还是一对夫妇能够用于赡养的精力和时间，都难以满足老年人的养老需求，凸显出这种养老模式的滞后和失效。四是“空巢”老人养老难度加大。当前，由于子女不在身边工作、学习或生活，“空巢”家庭呈继续上升趋势，独居老人不断增加；另外，一些独立意识较强的老年人即使有条件，也不愿意依附年轻人养老，形成另一类“空巢”老人。“空巢”老人的增多，进一步加剧了传统家庭养老功能的弱化，这一部分老人的晚年生活照料问题也将逐渐成为社会的沉重负担。

（三）推进养老服务社会化是应对我省人口老龄化的战略选择

推进养老服务社会化，不断满足老年人日益增长的养老服务需求，保障老年人共享经济社会发展成果，是坚持以人为本、贯彻科学发展观、构建社会主义和谐社会的必然要求，是社会文明进步的重要标志，也是应对我省人口老龄化快速发展的战略选择。今后20年，是我省实现奋力崛起、全面建设小康社会的重要战略机遇期，人口老龄化的严峻形势及其对传统养老体系的挑战要求我省必须采取切实有效措施，不断创新养老服务模式，加快构建适应人口老龄化需求的养老服务社会化体系，深入推进养老服务社会

化进程，这对于应对由于人口老龄化所带来的种种社会问题，对于促进我省经济社会持续、稳定、协调发展、实现全面建设小康社会目标和构建和谐社会有着十分重要的现实意义。

（四）我省传统养老方式的变化和未来社会化养老服务的目标模式

随着经济和社会的发展和人口老龄化进程的加快，传统意义上家庭养老功能将逐渐弱化，养老方式将从传统的家庭养老为主，逐渐转变为以社会化养老方式为主，且养老方式更加趋于多样化。占老年人总数95%左右的身体健康、低龄、生活能够自理的老人，可生活在以社区养老服务为依托的家庭之中，即居家养老方式；约有5%的身体欠健康或残疾、高龄、生活不能自理的失能老人，可以生活在老年公寓等养老设施中，即机构养老方式。西方发达国家也经历了上世纪80年代末从主要兴办老年服务设施养老到90年代初开始回归社区、回归家庭的转变，更加注重亲情，以及老年人的精神慰藉。

根据我省实际情况，预计在未来十年内，我省将基本实现城镇社会化养老服务全覆盖的目标。其模式大体是：

机构养老，在一定规模上趋于规范。乡镇敬老院在确保五保供养对象为重点的同时，逐步扩大养老服务功能，从单一的敬老院转向敬老院、老年公寓、多功能的社会福利中心相结合的综合性养老服务机构，少数向有儿有女的老人开放。在城镇大力推进社会化养老服务进程，积极兴办老年公寓等老年服务机构，每一个城区兴办一所200张以上的养老床位，已有养老机构的要完善和充实其服务功能，争取到2024年，老年人床位达到城镇老年总人口的3-5%，其中省辖区达到5%以上，辖区和乡镇达到3%以上。居家养老，逐渐替代传统家庭养老而成为主流养老方式。社区养老服务功能将更加完善，基本达到每一个城市社区有1所不低于300平米的老年活动设施；有一个能容纳30人的老年活动场所（日间照料室、托老所）；建立一支比较稳定的养老专业队伍、志愿者服务队伍和由低龄、健康老人组成的“自我养老”队伍相结合的社会化养老队伍。从而使所有城镇社区中的每一位老人家庭户均享有功能齐全、比较完善的社区养老服务。

二、我省城镇养老服务社会化的现状

我省养老服务社会化是和全国养老服务社会化进程同步发展的。从上世纪90年代末期开始，历经近十年来的探索，我省养老服务社会化特别是城镇养老服务社会化工作已初见成效，初步呈现出持续推进、稳步发展、形式多样，内容丰富、效益明显的良好发展态势。我省推进养老服务社会化的做法和成效主要体现为：

(一)出台了系列扶持政策

十多年来，我省已陆续制定了老年福利服务发展目标和相应的优惠政策。2024年，为深入推进城市社区服务业，提出了社区要达到包括老年服务设施在内的“四个一”的发展目标。2024年，省政府办公厅出台的《关于加快发展养老服务业的通知》中明确提出，发展养老服务业要以满足日益增长的养老需求为目标，按照政策引导、政府扶持、社会兴办、市场推动原则，统筹规划，突出重点，因地制宜，分类指导，逐步建立适应我省人口老龄化发展趋势，满足各类老年群体多层次、多样化需求的服务体系。全省各地也陆续制定了一系列扶持政策，特别是出台了一些激励民办养老机构建设发展的优惠扶持政策。如合肥市人民政府为了推动各类老年设施建设，于2024年8月，出台了养老床位补贴办法，对14个服务领域进行优惠政策扶持，其中对于社会新办老年福利机构，按照规模进行一次性补贴。对于新建床位超过100张以上的养老福利机构，经市民政部门认定，在正常运行一年后，按照每张床位2024元给与一次开办补偿；超过500张以上的，每张补助3000元。马鞍山市补贴每张养老床位600元。这些政策的贯彻执行，对于鼓励和引导社会力量积极兴办老年养老服务设施具有很大的促进作用。

(二)初步改善了硬件设施

近年来，我省各地针对人口老龄化现状以及城镇中“无劳动能力、无法定抚养人、无收入来源”的“三无”老人情况，通过加大地方财政的投入、征收各级福利彩票公益金等措施，不断加大城镇养老服务硬件设施建设力度，使我省社会养老硬件状况有了一定改善。2024年至2024年，通过推进“社区养老福利服务星光计划”项目，中央和省级福利彩票公益金共投入达1.6亿元，兴办了1230多个遍布城乡社区的图书阅览、日间照料、简单医疗诊所、康复健身等小型多样的老年福利服务设施，初步缓解了老年人活动设施不足的问题。据民政部门不完全统计，截至2024年底，政府或者民政部门举办的老年福利机构65所，床位3100张，入住3000多老人，入住率接近100%（含“三无”老人和自费老人）。连同社会兴办的养老机构，全省各类老年福利机构达222所，拥有床位8758张。

(三)培育了一批养老服务示范城区

为进一步落实民政部推进的养老服务社会化示范活动，结合实际制定了我省养老服务社会化示范城区评定标准，坚持政府引导，典型示范，政策扶持，社会参与，老人受益的工作思路，共评定命名了合肥市瑶海区、蚌埠市禹会区、芜湖市镜湖区、马鞍山雨山区等8个省级养老服务社会化示范城区。养老服务社会化城区的示范作用，促进了居家养老服务和机构养老服务的发展。

(四)催生了一批民办养老机构

民办老年福利机构逐年增多，截至去年底已经达到157所，床位5658个，入住3374位老人，入住率达60%。蚌埠市民办福利机构实行成本化管理，收费低，服务态度好，质量高，还解决了一批下岗职工再就业问题。与此同时，合肥、芜湖、马鞍山、天长等市的民办老年服务福利机构也发展较好，已出现了股份合作制经营模式。民办养老机构的发展，一定程度上缓解了我省养老压力。

三、我省城镇养老服务社会化存在的问题

总体上看，我省城镇养老服务社会化从还处在起步阶段，与人口老龄化形势下的养老社会化、多样化、个性化的要求不相适应，与老年人日益增长的物质和文化的需求不相适应，与我省构建和谐社会和全面建设小康社会对养老保障的要求不相适应，与先进省市相比仍有较大差距。

（一）群众参与度不高

现阶段我省城镇养老服务仍然是以家庭养老为主。据一项调查表明，仅有不到5％的老人，因为自己生活不能自理或半自理，子女又不在身边或工作繁忙难以照料日常生活，才有选择机构养老的愿望。而绝大多数老年人，特别是需要生活照料的老人，目前还没有形成选择机构养老或社区生活照料的自觉意识。其主要原因是，舆论宣传力度较弱；有些地方领导对养老服务社会化的重要性、迫切性认识不到位，致使养老服务社会化处于自发、无序发展状态；居民群众参与社会化养老的积极性也不高，一部分老年人对养老服务社会化的养老新模式不适应而不愿“走出家门”，一些子女因怕背“不孝之名”而不同意老人进入社会养老机构，导致老人社会化养老参与率较低。

（二）服务设施相对落后

目前，我省老年福利设施主要由国家包办，依附行政部门特别是直办直管的做法没有根本改变。福利机构服务对象仍然以传统的社会救助对象为主。养老服务设施、床位数依然较少，难以满足日益增长的养老服务需求。据统计，我省在社会经济发展“十五”规划结束后，全省养老服务床位数仅仅达到0.84％，低于全国平均水平1.5%的发展目标，老年服务设施缺口达50％以上。由此可见，养老机构中的床位数与实际需求差距较大。另一方面，有些地方由于老年福利设施管理不善，缺乏部门协调和服务资源整合机制，且各自为政，从而造成本来就比较有限的服务资源又大量闲置、浪费现象。

（三）政策可操作性不强

具体表现在：国家和省财政目前还没有投入养老服务社会化的专门工作经费；由于老年设施投入大、周期长、见效慢，有一定的风险，银行不愿贷款用于老年设施建设，致使养老服务社会化存在融资难的困境；土地和经费等依然存在政策“瓶颈”的制约。一些地方的养老服务社会机构（企业）难以享受到当地高新技术企业、开发园区的土地优惠政策；政府为老年人提供的公共服务产品单一，除了70岁以上的老人乘车（没有被承包的公交公司）免费，为老年人免费开放的公园外，其他公共娱乐、保健设施不多；兴办养老服务设施特别是民办养老机构收费种类多，手续繁琐。据调查了解，社会办老年公寓需要缴纳“城市建设大配套费”（据调查，每平米配套费达到340元），包括城市基础设施配套费、人防异地建设费、新墙体发展基金、建设行业劳动保障统筹费、白蚁防治费、工程质量监督费、工程定额测定费等近10项收费项目，涉及的部门包括建委、人防、白蚁防治、税务、工商等部门；资金量大，仅仅城市基础设施配套费每平方米就达200元。蚌埠市焕荣老年公寓在筹建过程中，前后用了近一年时间，盖了上百个印章，而省政府出台的有关水、电、气优惠价格按照居民价格收费，在当地至今还没有落实。对于经费不充裕又缺乏资金筹集渠道的社会力量而言，兴办老年服务机构，可谓困难重重。

（四）养老服务专业人才缺乏

现有养老服务机构服务人员普遍老化，服务理念落后，影响了服务项目和内容的扩展以及服务质量的提高。由于全省养老机构管理相对水平低、设施设备较落后，专业服务人员缺乏以及传统观念的影响，导致入住率偏低。据了解，我省组织参与民政部、劳动和社会保障部专业培训仅有2次，共6人。本省民政部门和劳动社会保障部门联合为城市养老服务机构组织举办的养老职业专业资格培训仅2期，培训80人。合肥市依托福利院兴办的老年公寓，一线服务人员40人，取得省厅和劳动部门颁发养老护理员初级证书的仅10人，占服务人员的25%，管理人员平均文化程度大专。规模在合肥乃至全省也是最大的老年公寓“九久夕阳红老年城”，服务人员147人，仅有50人参与专业培训，占从业人员的34%。大专学历占10%，中专高中学历占20%，其余都是初中以下。阜阳市最大的民办老年公寓“颍州老年公寓”，90名服务管理人员，取得初级养老服务职业资格证书的仅6人，占从业人员的7%;取得养老护理中级职称的没有1人。

（五）社区养老服务力量薄弱

基层社区目前普遍存在着服务人员少、工作任务重的窘境，既要组织居民开展民主自治，又要协助政府办事，工作上往往顾此

失彼、流于形式。据民政部门统计，全省共有城镇社区2649个，从事社区专职工作人员14519名，平均每个社区的工作人员还不到6人。但所承担的各项工作任务平均达41项。最高达176项。平均每人要担负7.5项工作，甚至有少数社区工作人员平均要承担32项工作，1人数岗，不堪重负，在社区几乎没有专职从事养老服务的工作人员。同时，社区资源有限，办公经费捉襟见肘，调查表明，全省91%的社区月办公经费不足1000元，其中约有25%的社区月办公经费不足500元。由于经费紧张，工资待遇低，难以吸引专职人员和专业人才从事养老服务。

四、我省发展城镇养老服务社会化对策和建议

（一）强化“政府主导”

一是把社会化养老服务工作摆到重要位置，切实纳入民生工程。从各地经验看，政府的推动和引导，必须作为这项工程的初始动力，并贯穿于发动、规划、组织等各个环节和过程。政府要从宏观规划、管理到舆论宣传、政策制定和资金投入上给予大力支持。二是逐步形成制度化的财力投入机制。各级政府应充分认识发展社会化养老服务的必要性、紧迫性和重要性，逐步建立省、市、县三级政府性资金投入的机制，加大养老服务基础设施的建设投入，发挥政府在社会化养老服务业中的引导作用。要从宏观规划、管理到舆论宣传、政策制定予以引导支持，更要随着经济发展水平的提高和老年人口增长速度的加快不断加大对这一事业的投入，对这一事业的财政投入增幅不低于各级政府的财政收入增幅。

三是建立由省老龄办牵头的联系会议制度。社会化养老服务工作不仅需要政府各部门发挥各自的职能作用,更要密切配合、实现整体效应。民政部门负责老年事业发展规划、老年事业相关政策制定、规范老年服务业行业管理；卫生部门要把医疗服务和居家养老服务有机结合起来，在社区层面搞好民政福利服务资源与卫生健康服务资源的整合；劳动与社会保障部门要做好离退休人员、下岗失业人员从单位转到社区的管理服务工作，开辟社区为老服务公益岗位，为社区养老服务和就业提供政策支持；文化体育部门要加强基层文化体育设施建设，广泛开展群众性的文化体育活动，丰富人们的精神文化生活；财政部门要在财力和政策上给予扶持；各级教育部门、妇联、共青团组织要持久深入地开展敬老助老爱老的传统教育，组织各类志愿者服务队伍参与基层包括为老服务在内的社区服务。在政府的主导下要整合现有的福利服务资源，将原属各单位的福利服务设施和活动场所对社区老人开放，实行资源共享，最大程度地发挥现有设施的功效，满足老年人日益增长的服务需求。

（二）制定发展规划

省政府及各相关部门要从战略高度充分认识发展社会化养老服务的重要性和紧迫性，做到未雨绸缪，根据老龄化的程度、养老需求与经济、社会发展水平相适应的原则，制定发展社会化养老服务的战略规划，明确发展目标。要坚持把养老服务机构的发展和养老服务网络建设纳入各地国民经济和社会发展规划。各部门据此在各项事业发展规划中加以细化、量化，制定发展社会化养老服务的政策、措施，推动我省社会福利事业和社区养老服务迈向新的台阶。建议在城乡规划、建设和旧城（村）改造中，各级政府和有关部门要根据老年人口数量增长和养老需求提高的要求，将老年公寓、养老院、敬老院和社区养老服务设施等养老机构建设纳入规划，落实建设用地或提供相应的场所。上海“十一五”发展规划就明确把居家养老的服务量化，并列入了指标体系。

（三）完善政策支持体系

1、实行土地优惠政策。政府要优先安排养老服务机构建设用地：凡投资建设为老服务机构，或是政府划拨或低价提供土地，或是把养老机构用地视同于工业园区用地。非营利性养老服务机构的建设用地，经有权的人民政府批准后，可以采用划拨方式优先供地;营利性养老服务机构建设用地，以协议出让方式供地，土地出让金收取标准按工业企业对待；对征收集体所有的土地建设养老服务机构的，可按照国家和省有关规定免收土地管理费、土地使用权初始登记等行政事业性收费（证照费除外）；乡（镇）村公益性的养老服务机构建设用地经依法批准可以使用集体所有的土地。兴办民间养老机构还可以通过对旧厂房、民用设施改建扩建的方式，经规划部门和政府有关部门审批,采取多种形式来解决。我省蚌埠市采用这种办法，解决了民办养老机构的用地问题。

2、认真落实减免对养老机构的收费政策。要按照省政府办公厅《关于加快发展养老服务业的通知》（皖政办〔2024〕68号）规定的我省养老机构用电、用水、用气给予照顾等优惠政策，在执行中确保贯彻落实。

建议免收或减收兴办养老服务机构设施建设的城市建设配套费用。免收或减收的城市建设配套费用包括建设养老服务机构的征地管理费（市留成部分）、重点建设统一征地预备费、工程定额测定费、白蚁防治费、绿化费、供水工程建设资金、人防建设费、城镇垃圾处理费。

3、严格落实税收优惠政策。根据财政部、国家税务总局《关于对老年服务机构有关税收政策问题的通知》（财税〔2024〕97号）规定，我省制定了相应的税收优惠政策，在实际工作中要严格落实。鉴于老年公寓等养老服务机构的兴办投资大、周期长、收益慢，建议在兴办和运作之初的5年内，一律视为非营利的机构，享受相应的税收优惠政策。

4、加大金融机构扶持力度。民办养老机构在社会化养老大趋势中，已经成为一支很重要的力量。建议金融机构对民办养老机构及

其建设项目的信贷投入，适当放宽贷款条件，并提供优惠利率。对于规模较大、前景较好、市场急需的养老服务项目，财政部门应给予必要的贴息贷款并配合做好担保机构的协调工作。

5、实施政府补贴。建议对民办养老机构安排财政资金按床位规模或床位入住率分或一次性给予资金补贴。要在降低准入门栏的同时，以切切实实的措施和看得见的物质支持引导社会资金投入养老机构建设，帮助民办养老机构得以生存和发展。这也是外省市普遍的、行之有效的做法。

(四)促进投入主体的多元化。

发展养老服务业应充分调动各种所有制经济的积极性，除了各级财政作为养老服务机构的投入主体以外，鼓励社会组织和个人以投资、承包、租赁、托管、股份制等形式参与养老服务业的发展，形成投资主体的多元化，促进养老服务事业快速健康发展。

1、以多种形式吸引社会资金的投入。通过政策引导，鼓励民间组织、企业和个人采取独资、合资、合作、联营、参股、租赁等方式创办养老服务机构。加大政策扶持力度和规范管理，积极培育和发展社会服务团体及社会中介组织，促进民办养老机构快速健康发展。

2、通过募集社会慈善捐赠拓展资金渠道。尊老、爱老、助老是中华民族的传统美德，开展社会化养老服务是对这一传统美德和炎黄“孝”文化的传承和升华，理应受到社会各界、港澳同胞和海外侨胞的理解和支持。各类养老服务机构要通过加强内部管理、拓展服务项目、提高服务质量，树信誉、立品牌，积极开展各种形式的募捐、认养、认供、认捐活动，即满足了有识之士的爱心表达，也拓展了养老机构的资金渠道。

3、进一步发挥福彩扶老、养老作用。中国福利彩票具有“扶老、助残、救孤、济困”的发行宗旨，应当充分发挥福利彩票的社会养老作用。建议提高福彩公益金的“扶老”资金使用比例。近几年，青岛福彩注入养老资金1.2亿元，建立了集养老、护理、医疗、教育、休闲娱乐、艺术进修等为一体的航母级综合养老机构，构筑了青岛市社会养老事业高中低档的全国知名服务品牌。江西省级福利彩票公益金，四年投入4亿元，集中力量支持了农村“敬老工程”的需要，促进了农村养老事业的快速发展。

（五）推动运行机制的市场化

1、深化公办养老服务机构内部管理方式改革。通过对用人、用工和分配三项制度改革，建立与社会主义市场经济体制相适应的运行机制。鼓励非公有制经济参与社会福利养老单位的产权制度和经营方式的改革，依法将经营权以承包、租赁、出让、委托经营、参股等方式转给企业、社会组织或个人以及外资等市场主体，由其按照自主经营、自负营亏、自我发展、自我约束的原则为老年人提供无偿、低偿和有偿服务。逐步实现由政府举办养老服务机构为主，向由政府与社会力量多元化投资主体兴办转变。

2、调动社会力量，大力发展社区居家养老服务业。鼓励和支持社会资本投资兴办以老年人为对象的老年生活照顾、精神慰藉、家政服务、心理咨询、康复服务、简单就医、水电维修、紧急求援等，为居家养老的老年人提供养老服务。鼓励和支持下岗失业人员创办家庭养老院、托老所，以创业促就业，并积极提供各种服务。鼓励和支持慈善机构民间组织兴办养老服务机构。鼓励和支持外资企业进入养老服务机构和养老产业，以形成多种力量发展社会化养老服务事业的新格局。

（六）加强养老服务队伍建设

社会化养老服务涉及生活照料、精神慰籍、心理调适、康复护理、临终关怀、紧急救助等方面,从业人员需具备一定的专业知识和职业道德,同时，社区组织要倡导、引导广大老年人积极参与社会化养老服务活动，变消极、被动养老为积极养老，建立老人自我养老服务队伍，因此,发展社会化养老服务必须实行专业化队伍、志愿者队伍和老人自我养老服务队伍相结合的养老服务队伍。

1、要引进专业人才，注重对高素质的人才培养和储备。要利用我省现有的相关院校社会学专业，培养、培训高素质的社区为老服务管理和服务人才。要打通高校毕业生进入社区工作的通道，通过招考、招聘和定向培养，吸收一批年轻优秀的人才充实到社区养老服务事业。同时要加强对从业人员职业技术培训和职业道德教育，规范服务标准，扩大服务范围，提高服务质量。

2、专业人员队伍要与再就业工程相结合。通过招聘社区下岗失业人员，经过专业培训，持证上岗，为社区老人提供生活照料、护理和陪护专业化服务，满足老人的不同需求。

3、整合社区人力资源，大力发展社区志愿者队伍。在当地共青团、妇联组织和大专院校的支持下，通过开展和谐社区、共建家园等活动，努力造就一支由党员、干部、学生等组成的专、兼职人员和志愿者相结合的社区志愿者队伍。

4、建立起一支老人自我养老服务队伍。利用老年人同老年人容易沟通的优势，结成助老服务对子，自己管理自己，自己服务自己，这是变消极、被动养老为积极养老、实现“老有所为”“老有所乐”的重要途径。建议社区积极组织由低龄老人和中龄健康老人为高龄、生活不能自理的失能老人服务的队伍。社区可采取一定的方式，将老年人养老服务活动作为“养老储蓄”记载下来，待其本人到达一定年龄后，可以免费享受相同的服务时间，形成一种“人人付出，人人享有”的良性养老服务循环机制。同时还聘请一批德高望重的老同志参加社区管理服务工作。

养老服务社会化，还需要加大社会宣传，创造一个全社会参与、人人关注养老服务的良好氛围。并充分整合社会养老服务资源，利用现代网络信息手段，在我省城镇社区都能搭建一个功能齐全、服务完善，能够满足社区所有老人养老服务需求的居家养老服务平台。

《安徽省城镇养老服务社会化现状与对策研究》课题组

课题顾问：朱维芳

课题指导：侯世标 戴培昆

课题组长：辛朝惠 严方才

课题组成员：凌宏彬 段贤来 何宏葆 高勇 夏波 常小美

二〇〇八年九月五日

**第三篇：江苏社会化养老服务的现状和对策研究**

江苏社会化养老服务的现状和对策研究

2024-4-14 13:23:00 来源：江苏省老龄网

为老服务保障和养老保障、医疗保障一起构成我国老年人三大保障制度安排。江苏社会化养老服务工作一直走在全国前列。然而，由于起步的时间不长，仍然还存在不少问题。认真分析江苏社会化养老服务的现状，进行对策研究，是新时期应对人口老龄化挑战，提高老年人生活质量的迫切需要。

一、江苏社会化养老服务发展的特点

省委、省政府对社会化养老服务一直非常重视，提出了许多明确要求，并采取一系列政策举措，从而使我省社会化养老服务体系得以建立和逐步完善起来。

1.政府扶持，政策引导，切实加强了养老机构建设

围绕政策引导、政府扶持、社会兴办、市场推动的思路，认真落实国家有关兴建养老机构的优惠政策，积极推进政府为困难老人购买服务、养老床位建设补贴、老人入住床位补贴、免费为养老服务从业人员提供培训等。省政府从2024年至今累计投入4.35亿元实施“关爱工程”，新建和改扩建1200多个农村敬老院，新增床位近9万张，全省五保户集中供养率已由2024年底的30%提高到现在的65%。全省现已有各类养老机构2024所，养老床位达18万多张。

2.加强领导，健全组织，养老服务社会化机制不断完善

多次召开老年社区服务研讨会，建立了多个老年社区服务示范点和实验基地，并通过人大建议和政协提案等多种途径，来推进社会化养老服务，使少部分人认识逐步成为社会共识。全省开展了养老服务社会化示范活动，制定了《城乡和谐社区建设评估标准》，还成立了养老服务协会，实施养老服务人员万人培训计划，充分发挥社会资源的功能作用。

3.培育典型，创新模式，居家养老服务取得可贵经验

早期主要在社区为老服务、设施建设、一些创新做法上培育和树立典型。以南京市鼓楼区2024年开始采取政府为困难老年人购买服务的措施为标志，居家养老服务被提升到一个更高层次。接着，南京市玄武区全面建立居家养老服务管理体系，创建了“8+1+x”的居家养老模式。省老龄办及时总结推广了南京市的经验，带动全省居家养老服务从领导、政策、模式、内容、主体、管理、机制、评估、资源整合等诸多方面认识和实践的不断深化。

二、目前养老服务社会化存在的主要问题

1.养老机构数量少，规模小，管理粗放

发达国家社会养老机构床位数一般占老年人口总数5%-7%，而我省目前只占1.5%，即使按2%的比例推算，全省尚缺6万-7万张养老床位。我省养老机构不仅数量偏少，而且规模普遍较小，老年公寓平均床位不足70张（69.5张）。相当一部分养老机构条件简陋，功能不全，经营

理念保守，服务质量不高，导致老年人入住率较低。全省老年公寓和护理（临终关怀）院入住率只有55%。

2.政府财政投入不足，政策落实不够到位

一些地区的政府对这项工作的认识不到位，缺乏足够的重视，投入严重不足。由于经费困难，致使许多养老设施陈旧，从业人员待遇很低。同时，政府对养老服务的优惠政策落实起来难度很大，导致民间资本进入养老事业的速度迟缓，少数民营养老机构处于举步维艰的地步。从全省来说，养老服务社会化的程度不高。

3.居家养老服务尚属起步，资源整合有待加强

我省居家养老服务在面上推开刚刚开始，社会各界对居家养老的重要性和迫切性未达成共识，尚未形成广泛认同的舆论氛围，社区居民对居家养老知晓率不高。有关部门之间缺乏有效配合，社区资源没有优势组合和充分利用。居家养老服务的内容还比较单一，不能满足老年人多样化的需求。

4.养老服务队伍专业化程度不高，服务机构不够规范

从总体上看，我省养老服务队伍的规模、素质都显得不足。特别是从事养老服务的专业管理人员和服务人员匮乏，整个养老服务队伍专业化程度不高，而且人员流动性很大。养老服务机构缺乏严格的准入制度和质量评估监督制度，致使一些养老服务机构始终在低水平上徘徊。

5.法律法规不够健全，养老服务业缺少有法可依

由于有关老年人的法制建设滞后于人口老龄化的发展，在处理一些涉及到社会化养老服务方面的民事纠纷时，缺乏专项法律法规和执法依据，老年人和养老机构及其从业人员的合法权益难以得到保障。

三、推进江苏社会化养老服务发展的对策建议

根据《江苏省老龄事业发展“十一五”规划》和《民政部关于开展养老服务社会化示范活动的通知》的要求，必须坚持以政府为主导，以动员社会资源为着力点，以居家养老为基础，推动社会化养老服务由补缺型向普惠型转变，逐步建立起布局合理、设施齐备、队伍严整、服务周到、管理规范的社会化养老服务网络，为广大老年人提供优质便捷的服务。

1．进一步加强组织领导，认真落实政府责任

推动养老事业发展，是政府义不容辞的职责。各级领导都要树立强烈的责任主体意识，增强使命感和紧迫感，把这项工作作为为民办实事目标考核和领导班子政绩考核的重要内容摆上议事日程。政府的责任主要体现在以下几个方面：

——统筹安排，对社会化养老服务事业统一进行规划。要更新规划理念，把原来以机构养老为重心转变到社会化养老服务的各个方面。当前，尤其要加大对社区养老服务设施的规划建设力

度。规划部门在审批新建住宅小区时，要把养老服务事业用房纳入住宅小区规划。纳入社会化养老服务机构规划布局的土地，一定要专地专用，其他项目不得占用。

——加大投入力度，认真贯彻落实社会化养老服务的优惠政策。各级政府应强化公共服务职能，加大对社会化养老服务方面的投入，研究制定“民办公助”的政策措施，鼓励和支持社会力量参与兴办养老服务业。在资金供给上，要改变过去那种只投入办养老机构的单一做法，还可以提供相关福利补贴，为生活困难的居家养老对象购买服务。

——发展中介组织，加强对养老服务机构的监督管理。要选择一些诚信度高、服务质量好的中介机构作为政府购买服务的定点中介组织，进行重点培植，实行品牌化经营。对中介组织和养老服务机构要加强监管，建立准入制度和质量标准，实行评估审核，促使其向规范化、制度化和健康有序的方向发展，逐步做到服务要求具体化、收费标准统一化和内部管理人性化。

2．注重基础设施建设，加大养老服务机构改革力度

针对我省目前养老基础设施还比较薄弱的状况，要高度重视养老服务机构的硬件建设和软件改善。

——加快养老福利服务机构建设步伐。要以集中收养“三无”、“五保”老人为重点，切实加强国有老年福利机构建设。各市、县都应建成一所以上示范性养老机构。当前，是历史千载难逢的黄金时期，从中央到地方都高度重视改善民生，应抢抓机遇，抓出成效。

——动员、鼓励和扶持社会力量兴办养老机构。政府应研究制定出系统的、有很强操作性的养老服务事业配套优惠政策，推动民办养老服务机构的蓬勃发展。

——深化国有养老服务机构管理体制和运营机制改革。实现经营方式多样化、服务对象公众化和运行机制市场化，使国有养老机构从封闭型向开放型、救济型向福利型、供养型向供养康复型转变。可以将经营权转交给市场主体，由其自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束，积极探索走“公办民营”的发展路子。引导国有养老机构从单纯为“三无”、“五保”老人服务向为社会公众服务转变，使其不仅能生存，而且能发展。

3．构建社区为老服务平台，大力推进居家养老服务

社区居家养老是社会化养老的基本模式。居家养老服务中“家”的概念，不再是仅由亲缘关系成员组成的狭义的家庭概念，而是在生活功能上扩展到其所处社区的广义的家庭的概念；“家”也不是一个物理空间的概念，而是具有人际关怀、情感交流，同时具备物质养老和精神养老的社会环境。因此，应该大力推进居家养老服务。

——依托社区建立居家养老服务体系。每一个街道（乡镇）都应拥有一处集住养和社区照料、居家养老等多种功能于一体的综合性、福利性的老年服务中心，社区（村）要拥有一所老年人服务站点，以此形成健全完善的居家养老服务网络。

——开发和丰富老年服务项目。内容主要包括基本生活服务、医疗康复服务、紧急救助服务、法律维权服务、精神文化生活服务等。要针对不同服务对象，开展政府购买的无偿服务、政府扶持的低偿服务、政府和社会投入的公益性服务、志愿者服务和市场服务等不同性质的服务，满足多层次、多元化的老年服务需求。

——规范居家养老服务工作。应制定《社区居家养老服务工作规范》、《困难老年人居家养老政府购买服务操作办法》等规范性文件，建立健全各项规章制度，保障居家养老服务健康有序运行。

4．加强养老服务队伍专业化建设，提高社会化养老服务水平和质量

养老服务社会化的推进和养老服务业的迅速发展，呼唤建立一支道德好、业务水平高、服务质量优的养老服务队伍，期待着实现专业化和社会化的有机结合。

——积极扩大养老服务队伍。各地应把推动养老服务社会化与推动下岗职工再就业工程有机结合起来，为下岗职工尤其是“4050”人员开辟新的就业渠道。

——认真实行培训上岗制度。以《养老护理员国家职业标准》为依据，积极推行养老护理员国家职业资格制度。对已经在职的从业人员要进行资质培训，帮助取得资格证书。对技术性较强的专业服务逐步实施持证上岗制和等级待遇制。

——开办老年服务专业教育。高等院校应开设老年服务专业，也可以为在校学生开设老年学基础知识的选修课，以便使他们在未来各自专业的实践中具备适应老年服务社会需求的能力。也可以充分利用高校和科研机构的资源，借用互联网平台，采取远程教育的方式，开展老年服务专业教育和科研。

——在养老服务领域建立社会工作者制度。有关部门应尽快出台相关政策，抓紧开发养老服务领域的社工岗位，鼓励和吸引专业社会工作者和社工专业的高校毕业生到养老服务机构工作，并为他们创造良好的工作和发展环境。

5．创新工作机制，促进社会化养老服务又好又快发展

推进养老服务社会化是养老服务事业的创新，它需要不断解放思想，更新观念，积极探索，建立起适合我国国情的、全新的社会化养老服务良性工作机制。

——建立政府主导、民政牵头、部门配合、社会参与的养老服务事业发展管理体制。——加强养老服务事业法规建设。应抓紧研究制定关于养老机构管理、居家养老服务等条例规章，明确养老机构的准入资质，完善养老机构的管理体制，规范经营行为，保障老年人和养老机构及其从业人员的合法权益。

——深入开展养老服务社会化示范活动。进一步创新养老服务方式，丰富养老服务内容，提升社会化养老服务的整体水平。

——进行养老服务的行业化管理。应鼓励和支持组建非政府性质的养老服务行业协会，密切行业内部协作，提高行业整体素质。同时，研究行业发展趋势，为政府规划、政策的科学制定提供依据，成为沟通政府与养老机构的桥梁和纽带，最终成为社会化养老服务事业发展的重要社会力量。

**第四篇：居家养老和社会化服务**

居家养老和社会化服务

吴国卿

2024-11-15 15:29:58 来源：《社会》(沪)2024年12期

老年人养老主要依靠家庭，以居家养老为核心辅以社会化养老服务，这是我国新型的养老模式。应以法律、法规、政策规范社会养老服务，并将老龄事业纳入国民经济和社会发展计划，为老年人创造更好的生活环境，提高老年人晚年生活质量。

一

上海市进入老龄化社会已整整二十年了。随着生活水平的提高和医疗卫生的发展，现本市人口的期望寿命已高达77.03岁，其中男性为75.06岁，女性为79.02岁，比解放前的35岁提高了一倍以上。老年人口趋向高龄化，1998年全市80岁以上的高龄老人占全部老年人口11.3%，而到2024年将达到16.3%。城镇退休人员退休后的平均期望寿命男性为18年，女性为28年，职工退休后在人生途中还有1／3—1／4的生命历程。

现退休的人员大多是建国前后参加工作的，他们为新中国的建设和发展作出了积极贡献，今天的物质文明和精神文明成果蕴含着他们的智慧和劳动，凝结着他们的辛勤汗水。提倡全社会尊重老年人，从各方面给予关心和服务，提高他们晚年生活的质量，让他们分享社会发展成果，是社会主义制度优越性的体现，对营造团结、和谐的社会环境，实现社会的长治久安具有重要意义。

家庭养老是中华民族的优良传统，与西方国家“接力式”的代际关系（父母有养育子女的责任，子女无赡养父母的责任）不同，我国无论是社会制度的变迁，家庭结构的变化还是生活方式的改变，如终保持着传统式家庭，父母有养育子女的责任，子女有赡养父母的责任，代代相传，《中华人民共和国老年人权益保障法》明文规定：“老年人养老主要依靠家庭，家庭人员应当关心和照料老年人”，家庭成员有“对老年人经济上供养，生活上照料和精神上慰藉的义务。”

大量资料调查证明，需要生活上照料的老人95%以上住在家庭，他们主要靠配偶和子女照料，即使不居家而入住敬老院、护理院，仍离不开家庭，也需要家庭成员在生活上照料和精神上安慰。

分门独居、孤居或同居分灶、相邻而居的低龄或健康老人，始终保持着家庭亲缘关系，在患病或遇有生活困难时依旧得到子女、孙辈或其他家庭成员的关怀和照顾。

在老年人居家养老的同时，又得到了社会各方面提供的各项养老服务，既保持家庭养老的传统和优点，又能弥补其不足，也适应了家庭小型化、核心化，满足老年人多样化的需要，改善和提高晚年生活质量。

二

社会化养老服务是运用社会各方面的力量，主要是通过社区服务而实施的，是社区社会保障体系中的重要组成部分，是老年人独立生活的重要支柱。这种服务是办在家门口，就近就地，离不开故土、熟人，能满足老年人地缘心态的要求。大力发展社会化养老服务，既能补充家庭养老不足，又能满足老年人的需要和减少家庭成员的负担，是将传统的家庭照料部分向社会转移。

本市开展社区服务已有十余年历史，主要是以便民、利民为宗旨的社区服务事业。社会化养老服务是一个新的课题。本文所指社区管理（主要是现属街道管辖范围内的社区）是近几年正在积极探索、通过试点、总结经验、逐步推开的。目前社区开展为老服务主要有：

1.养老金实行社会化发放。养老保障是社会保险的主要内容，是涉及面广、受益人数最多、需用资金最多的一个项目。现城镇职工养老保险覆盖率已达到95%以上，650多万职工，其中退休职工220多万人。实行退休费统筹后，原来对企业按差额结算的模式改为全额结算、全额拨付的结算模式，实行收支两条线，并建立养老金增长机制，确保养老金按时、足额发放，积极推进养老金社会化发放。机关事业单位30 万人2024年也已实行，他们都可按居住地点去就近银行或邮局领取养老金，逐步形成社区服务网络。养老金社会化发放保障了退休人员的基本生活，改变了一些企业因经济效益不好而拖欠、不足额发放或企业破产、裁并改合而难以发放养老金的现象，维护了社会稳定，也有利于在职人员流动。

2.医疗保险。近几年结合医疗制度改革，对退休人员实行了住院、部分门急诊和大病重病医疗费用的社会统筹，初步建立了社会医疗保险基金。根据三级医疗制度，退休人员医疗费用由统筹基金、企业和个人按比例各自负担，使退休人员医疗保障由企业保障向社会保障迈出了一大步。目前正在进一步探索医疗制度改革，建立个人帐户、实行属地医疗、推行家庭病床。现全市已建立家庭病床日平均有1.5万张，送医上门、方便病人。全市还开设了29所护理院，收治病瘫病人，减轻了家庭生活照顾和经济负担。

3.社会救助。结合本市调整居民生活保障标准，对退休（职）人员在领取养老金、生活费后，其家庭成员生活低于城镇居民生活标准的，如1999年7月1日起本市城镇居民最低生活保障标准调整为280元，经向街道办事处、乡镇政府申请批准后，由社会救助部门补足到最低生活保障标准，并发给粮油帮困供应卡。

4.老年福利设施。目前，全市已有养老机构391家，床位20203张，为2024余名孤老建立了家庭敬老室。全市120个街道、乡镇已有115个建立了社区服务中心，兴办了老年食堂，解决了5000名老人的吃饭，开设了3271个老年活动中心（室），为老年人提供文化娱乐活动场地。

5.老年科学健身和文化教育。在文化、教育、体协、民政和园林部门支持指导下，全市兴办老年大学、老年学校和老年分校及教育点301所（点），入学的老人已达22.85万人次，占老年人口9%。近两年又发展了社区群众性科学健身活动，已建立48个社区健身苑和907 个居委健身点。体委组织的各种老年群众健身活动，已普及到各公园、社区绿化场地。

6.便民利民。各社区建立的服务中心开设法律及医疗咨询、家政服务、钟点工、护理工、全天工、保姆介绍以及各种小修小补等百余个项目，以满足不同群体、不同层次的不同需要。

7.志愿者服务。提倡发扬邻里互助，帮助和关心生活上有困难的老人，帮助家庭清扫卫生、义务理发、陪送病人等。全市已有80余万人参与组成的2853支志愿者服务队伍，活跃在各社区。

8.企业为老服务。企业参与社会化养老服务，这是为老服务一个重要方面。退休人员的管理服务一直由其所在单位负责，企业退管工作成为企业思想政治工作和老年保障工作的重要组成部分，他们对系统内生活有特殊困难的退休人员进行了定人、定时、定额补助。同时，各企业还承担了大量社会保障职能，如烈属的补助、精神病住院补贴、孤老住敬老院补贴、征地农民的养老费用、60年代精简回乡老职工的医疗费用等。

除了政府主办老年福利事业外，还积极鼓励单位、个人兴办，或与境内外人士合办。在帮困对象中，发动单位和个人进行赞助、结对帮困，建立帮困基金、救急救难互助基金等。以上各项措施都为社区为老服务、补充居家养老不足和对加强退休人员精神文明建设起到了一定的作用。

三

退休人员的服务管理由企业转向社区，既是大势所趋，也是社会发展方向，但在现阶段又有一定难度。

1.社区服务一时难以到位，其服务功能尚需逐步完善。需要通过试点、总结经验、逐步推开，把这一件事做好，将减轻企业一大块社会事务负担。近几年，不少社区在为老服务方面做了不少工作，但笔者感到开展退休人员的服务管理缺乏人力和经费，也缺乏场地，仅一名干部兼职此事，也没有经常活动经费。一个社区退休人员多者上万名，少者也有五六千人，若退休人员转入社区服务管理，迫切需要解决定位、定编、定经费，管什么、怎样管，需要有一个机制转换过程，否则负担太重。组织各项活动，资金、场地、配套设施都要逐步完善。

2.企业承担的社会保障职能尚未分离出去。退休人员报销医疗费用、申领各项补助仍离不开企业，而不会去找社区，在企业改革和调整过程中的困难面有所扩大。各级企业和工会都要出钱出力，开展帮困和送温暖活动。一些经济效益好的企业中退休人员更担心转到社区后取消原有的福利待遇；即使是困难企业中的退休人员也多少得到社区所不能提供的福利待遇，因此，普遍不愿与企业割断联系，社区也难于保障退休人员福利待遇。这些千丝万缕的关系难于一下子转换。

四

21世纪，人口老龄化将以前所未有的速度发展，给养老观念、养老模式带来深刻的变化，必须加强力度，大力弘扬中华民族的尊老美德。根据老年人增加和社会养老服务需求状况，多层次、多元化、多渠道地发展社会保险和老年事业。

1.拓展社会保险基金的筹资渠道。社会保险基金方面的突出问题是养老保险基金的支撑能力问题，也是居家养老的经济基础问题。

本市扩大养老保险覆盖面、提高养老保险费收缴率的情况是好的，已有一定的基金积累，但也应该看到，随着退休人员增加，单纯依赖社会保险部门加大保险费征缴力度，扩大养老保险覆盖面，也将很难保证养老金直接发放后会发生不拖欠的现象。1999年本市已出现支不抵收、出现缺口、动用积累的情况，因此，解决养老基金积累的问题已经迫在眉睫。要依法扩大养老、失业、医疗等社会保险的覆盖范围，确保养老金的按时足额支付外，还应开拓社会保险新的筹资渠道。

要进一步扩大覆盖面，把外地劳动力纳入保险范围。养老保险基金财政收入中应有一定比例的投入，并且根据财政收入情况逐年有所增加。开辟专门的税源。在开征的个人利息所得税和将开征的遗产税中应有部分进入养老保险基金，还可对高档消费开征社会保险税，通过变现部分国有资产或以商业保险投资股权的办法，配售一部分国有企业股权，在股市筹集资金。对社会保险基金必须加强管理，严格实行收支两条线管理，严禁挤占挪用，确保基金的安全与增值。

2.积极拓展和兴办老年事业。为适应退休人员划转社区，必须具有一定规模的活动场地，建立必要的老年福利设施。目前可先按1997 年3月市政府有关部门制定的《城市居住区公共服务设置规定》条文，对规划居住五万人左右的居住区应建立一个建筑面积700平方米的社区服务中心，建一个设有床位30—40张、面积1000平方米的敬老院，200平方米的康复室和600平方米的托老所，对居住2500人左右的小区，要设置各为90平方米的服务站、文化活动室、老年康复室，根据规划标准，需要有关部门抓紧检查，具体落实措施。如市政府规划在2024年要求所有居委、村委建有托老所、老年活动室、老年分校，要求有15%的老年人入学，逐步完善老年福利设施，以满足老年人需要。

目前由于场地设置不完善，或者原有设施条件较差，场地狭小或被占用办三产，老年人难于开展活动，社区也难于应付，需要规划改造，对已被占用的应予收回，对新建居住区应按规定达到标准才予交房验收。

3.大力发展老年公寓，建立适合老年人生活和活动、有配套设施的老年公寓。目前低龄老人或健康老人，老年夫妇分门独居、单身独居要占本市家庭户30%左右，到下世纪前二十年，自实行计划生育后大批独生子女父母都将进入老年。1979 —1997 年领取独生子女证的夫妻共有231.9万对，预计2024年前后有60万人进入退休年龄，其中将有50 %即30万人为独生子女父母，两人户和单身户比重还将进一步增长，他们的子女结婚后，即使都能与老人住在一起，仍还有一半老人身边没有子女。要大力建设和发展适合老年夫妇或单身居住的老年公寓。居家养老就必须让老年人有一个温馨、安全和起居方便的家，并由社会提供各种服务，否则居家养老就无从谈起。老年公寓既能让老年人有一个家庭环境，又不脱离社会，与周围老人、社区居民融洽相处。如何能使老年人入住老年公寓？可在全市近千万平方米的空置房屋中，根据条件较好的地段和环境，改建为老年公寓。目前更需要发展适合中、低收入的老年公寓。考虑到老人收入有限，购房无条件，可采取将老人原居住的房子进行置换、出租、代售，减轻老人负担，或以租代售、子女为父母购房、社会资助等多种形式。

4.企业职能转换要逐步摆脱社会事务。

企业和社区两头都要搞好对退休人员的服务，逐步由企业服务为主转向以社区服务为主，在分离社会职能以后，企业对退休人员的管理服务工作将大为减轻。但不能认为企业在这方面可以无所作为了，退休人员既是地区的老居民，又是单位的老职工，我们提倡全社会都要关心和帮助老年人，当然也包括由企业举办的补充保险和企业福利。把一部分事情下放给社区之后，社区对退休人员的服务管理将会加强，但这并不排斥企业继续对退休人员给予关心照顾。社区服务更贴近退休人员，可以利用社区范围内的各种资源；企业服务有较好的工作基础和物质条件，双方各具优势，要实行社企结合，优势互补，调动两方面的积极性，能更好地关心和照顾退休人员。

退休人员转入社区管理服务，应按不同类型企业区别对待。国有大中型企业退休人员较多，社会稳定任务重，退管工作基础较好，应坚持机构不撤、工作不停，退休人员管理服务转向社区不宜操之过急。那些已经破产、关停的企业，企业想管也管不了，或者单纯只发放养老金而别无其他牵连的如外商投资企业、经济效益不好的企业，可抓紧与社区联手，适时过渡。有些企业退休人员集中居住在厂区附近的（如闵行、宝山、金山石化地区大型企业），可由企业和社区联合兴办老年服务设施，开展各项活动。对改革后发展起来的非公有制企业的退休人员可率先由社区为主服务管理，同时为有利于退休人员与企业分离，应着手研究逐步将企业负担的社会职能进行分解或转向社区服务管理。

**第五篇：浅谈社会化居家养老服务面临的问题及对策**

浅谈社会化居家养老服务面临的问题及对策

----五家渠市军垦路街道军垦北路社区刘茵

随着人口老龄化速度的加快与老年人口规模的日益扩大,全社会对人口老龄化和老年人口问题更为关注。党的十七大报告明确提出了加强社会建设“五个有”的目标任务，其中的“老有所养”正是顺应我国人口老龄化的发展趋势和全社会日益增长的养老服务需求所提出来的，它不仅为今后老龄事业的发展指明了根本方向，而且把解决全社会广大老年人的养老问题作为发展老龄事业的中心任务，“老有所养”就是使每个老年人都能平等地参与和分享经济发展和社会进步的成果，安享晚年。

由于传统家庭养老服务功能的日益弱化，养老职能在今后将更多地依靠于社会、依靠于社区为老服务的开展，由此社会化居家养老也越来越受到广泛关注。居家养老服务是以家庭为核心、以社区为依托、以专业化服务为手段，为居住在家的老年人提供生活照料、医疗保健和精神慰藉等服务。发展居家养老服务，是更新养老服务理念、创新养老服务方式、发展社区服务的一项重要内容，它对于促进老龄事业与经济社会的协调发展，提高老年人生活生命质量，对于构建社会主义和谐社会都具有非常重要的意义。

一、社会化居家养老现状

我国是一个老龄化社会，人口老龄化的迅速发展，高龄化和空巢化老年人的不断增多，再加上家庭小型化的发展趋势、日益普遍的“四二一”或“\*\*二一”六家庭人口结构使得基本依靠子女、亲属照顾的传统家庭养老方式遇到困难，这一切都对养老事业的发展形成了巨大压力，解决日益增长的老年照料服务难题已经成为全社会日益紧迫 1 的任务。怎样才能更好地为这些高龄老人、空巢老人、困难老人、“三无”老人、孤寡老人和所有需要照顾服务的老人提供方便、快捷、适用的各种服务，真正走出一条具有中国特色的养老服务事业发展的新路子呢？我们必须要转变观念，既不能像过去一样完全依赖多子女轮流照顾的大家庭养老服务方式，也不能一谈发展养老服务事业就把眼光盯在单纯发展养老机构上面。

在养老服务体系中，我们必须充分尊重广大老年人的意愿和心理需求，在继承、改革和发展传统家庭养老模式的基础上，全力营造一种新型的老年人在家里居住与社区照顾、上门包护服务紧密结合的居家养老服务模式。近年来，我市虽然通过在社区建立“老年人互助服务协会”、托老所，开展温馨家庭活动，倡导社区志愿者为老服务等多种形式，积极开展社区养老服务。但是针对老年人服务需求日益多样化、个性化的特点，在社区为老服务基础上，建立社会化居家养老服务更为有益。一是利用社区服务工作站为平台，大力开展医疗、家政、维修、法律咨询、情感慰藉等养老服务，实行无偿、低偿相结合的形式，使老年人足不出户就能享受到这类初级服务。二是大力发展志愿者，充实服务力量。我社区通过注册社区志愿者工作站以自愿报名、团体会员等运作方式，组织发展了一支热心社区公益事业且能提供自愿服务的志愿者队伍，为老年人提供一些个性化服务。三是以福利院、家庭养老院为服务主体，解决了一批老年人的养老需求。

二、存在的主要问题

关注老年弱势群体，妥善解决老年人养老这一日益突出的社会问题，使老年人能够与其他人群一样共享经济发展和社会进步成果，既是构建社会主义和谐社会的重要内容，也是构建社会主义和谐社会的目的之一。大力发展居家养老服务，用社会化的为老服务惠及老人，就是全面贯彻以人为本的科学发展观，把构建社会主义和谐社会的任 2 务落到实处。目前来看，我市的社会化居家养老看还处在初探和起步阶段，有些老年服务设施规模较小，档次较低，功能单一，与老年人群日益增长的物质、文化需求不相适应。老年社会保障制度不够完善，老年精神文化生活不够丰富，适应社会主义市场经济体制的社会养老保障发展机制尚待建立和完善。其主要表现：一是宣传力度不够，没有形成必要的舆论氛围。二是养老社会化程度不够，投资主体单一，资金投入不足。三是社会化居家养老工作运行机制不够健全和完善。四是专业人才缺少。

三、对策和建议

（一）政府推动行政化。

1、资金供给多渠道。改变过去那种只投入办养老机构的单一做法，还可以提供相关福利补贴，接受补贴的老人用自己的收入购买福利服务。社区虽然也采取了各项措施，如提供无偿、低偿服务等，但社区居委会必竟是一个群众自治组织，经费有限，难以满足困难老人较为全面的服务要求，因此他们往往因为囊中羞涩，难以享受到高品质、全方位服务。这就需要政府采取补贴的形式，通过民办公助、公办民营等方式，政府资助民间力量建设社区居家养老服务设施、购买服务、补贴老人，可以确保那些“三无”对象、家庭困难、需要服务帮助的老年人都能享受到多种形式的社会化服务。

2、政策法规相配套。从现有的状况看，有关老年人的政策法规还是较为完善的。在完善配套法规的基础上，政府还要制定社会福利机构的规划，使社会福利机构和社会福利事业发展能适应现代经济发展的需要。对现有的社会福利机构要依法加强管理，推广经验，抓好服务。同时政府要制定“扶持和优惠”的政策，给予社会办的养老机构以一定的财政补贴、用地、贷款和税收方面的政策倾斜，提高政策吸引力，充分发动、鼓励和资助企业、个人、外资、社团等多种社会 3 力量以独资、合资、合作、联营、股份制等多种形式参与居家养老服务的开展，调动社会力量和民间资本参与养老事业，建立能够满足老年人多种服务需求的院舍、站点、连锁经营网点等设施，并逐步建立和完善社区为老服务热线、紧急呼救系统、数字网络系统等，真正在社区构建起能够为老年人提供生活照料、医疗保健康复、精神慰藉、文化娱乐、法律援助、金融理财以及家政、购物、餐饮、维修等服务，公平、高效、开放的居家养老服务体系。

3、部门配合成合力。社会化居家养老工作除充分发挥民政部门的主体作用外，更需要各部门的密切配合。卫生部门把医疗服务和居家养老服务有机结合起来，在社区层面搞好民政福利服务资源与卫生健康服务资源的整合；劳动与社会保障部门要和街道、社区协调配合，做好离退休人员、下岗失业人员从单位转到社区的治理服务工作，为他们养老、就业提供各种方便；文化体育部门要组织离退休人员开展健身活动，丰富他们的文化生活；地方财政部门要在财力和政策上给予扶持；社区内的社会福利服务设施和公共活动场所要对社区老人开放，实行资源共享。

（二）服务内容广泛化。

1、服务对象社会化。针对不同类型的老年人群，提供不同层次的居家养老服务，这就是我们常说的信息化社会个性化服务。政府和社区组织要鼓励、提倡、支持低龄健康老人在自愿量力的前提下，参与社会发展和公益事业，体现“独立、参与、照料、自我实现和尊严”的老年人基本原则。有条件的社区可建立老年人才中心，为他们开辟第二职业、贡献社会创造条件。也可依托社区服务工作站、老年活动室、居民学校，使他们参加各种有益的文化、体育、教育活动。

2、服务内容多样化。从老人实际需求出发，服务内容要从目前以求助、医疗、文化娱乐等服务为主，逐步扩展到居家帮助服务、暂 4 托服务、医疗照顾服务、娱乐学习服务、情感慰藉服务一体化的服务内容，服务形式可以包括上门服务（居家服务）、社区设施服务（如日间照料中心、日间护理中心、社区活动中心）、社区支援网络服务（如社区结对关心）等，方便老年人根据自己的需求和习惯利用不同的服务项目和服务形式。同时，大力发展居家养老服务，不仅能够较好地满足广大老年人日益增长的多种养老服务需求，而且可以增加社会就业岗位，缓解就业压力，形成新的经济增长点。

3、服务队伍专业化。加强人才培训，建设一支有责任心、懂专业的居家养老服务队伍，应对居家养老服务的专职人员，普遍实行养老护理员持证上岗制度；开展职业技能培训，考试合格发给相应的职业技能等级证书。同时，要加强居家养老服务人员的职业道德教育和岗位技能培训，不断提高他们的职业道德、专业技能和服务水平。还应有计划地从高等院校和中等职业学校的养老服务专业毕业生中吸纳老年康复、护理、保健、营养、心理等方面的专业人才充实到居家养老的服务队伍中来，不断改善和提高服务队伍的专业素质。同时还要利用注册社区志愿者协会这个平台，鼓励和支持社区居民、社区单位员工利用业余时间和专业知识、技能、体能等为居家的老年人提供多种形式的养老服务和专业化助老服务，让夕阳无限好。

（三）提倡亲情人文关怀

1、加强舆论宣传，弘扬传统美德。广泛开展敬老、养老、助老的道德教育。“以德治家”，强化赡养老人是每个公民的责任和义务的意识，使全社会确立家庭敬老、养老的思想，形成家庭养老的良好氛围。也可以推广“三个一”亲情关怀活动，即天天一次问候电话，每周一次上门探望，每月一次家庭聚会，使居家养老的老年人体会到家庭的暖和。

2、为居家养老创造条件，提供政策援助。如对赡养老人的子女，每年给予一定的休假；对爱老敬老的家庭予以表彰和奖励；在房屋建筑上设计提供适合“两代居”的住房，或两代相邻而居的住房，对与老人同住的家庭买房提供方便，并给予政策优惠等。

二0一一年八月二十二日

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！