

江苏宣传工作动态

社科基金成果专刊

第 20 期

中共江苏省委宣传部

2021 年 7 月 19 日

推进江苏养老服务高质量供给的对策建议

摘要：南京农业大学李放研究认为，推进养老服务高质量发展，是江苏做好民生保障工作的重点内容。近年来，江苏养老服务事业发展迅速，供给能力日益增强、供给政策日臻完善、供给主体日趋多元，但也存在家庭照料不足、政府兜底不足、市场供给不足、服务人才不足等问题。对此，建议加强政策引导，支持家庭养老；夯实政府兜底，确保供给底线；推动社会参与，提供普惠服务；激发市场活力，满足多维需求；加强人才保障，提质养老服务。

当前，养老服务需求不断增长与供给不平衡不充分之间的矛盾已成为江苏养老服务业发展的主要矛盾。如何提升养老服务供给能力，满足老年群体持续增长的迫切需求已成为江苏民生保障工作的重点内容。南京农业大学李放承担的江苏省社会科学基金项目“江苏增强养老服务多层次多样化供给能力研究”，通过对江苏养老服务供给能力的客观评价，分析江苏养老服务供给能力存在的主要问题，提出了相应的对策建议。

一、江苏养老服务供给能力的基本现状

1. 供给能力日益增强。近年来，江苏养老服务体系建设的成效显著，以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系不断完善。据统计，2020年，全省累计有245万人次老年人接受专业化居家上门服务，“15分钟养老服务圈”基本形成；全省全面完成3.07万户经济困难的高龄、失能及重度残疾老人家庭适老化改造；全省医养结合机构650家，护理院246家，位居全国第一；全省70%的街道日间照料中心具备医疗卫生服务功能，实现了基层医疗服务与养老服务的有机融合；2019年底全省共建成虚拟养老院111个，年累计服务人次超过2000万。“居家+社区”“养老+医疗”“康复+护理”及“线上+线下”等多种服务相结合的模式日渐成熟。

2. 供给政策日臻完善。江苏各级政府高度重视并切实履行养老服务供给职责。2015年江苏率先颁布《江苏省养老服务条例》，2020年印发全国首部《江苏省养老机构等级评定管理办法（试行）》，一系列政策的制定出台，不仅强化了政府的引导保障功能，

满足了特殊老年人的基本养老服务需求，而且也规范了养老服务供给主体的职责要求。在省委省政府的大力支持下，2019年，江苏在城企联动普惠养老专项行动中共争取中央预算内资金1.91亿元，支持7个养老服务企业的18个项目，资金数额与项目总数均居全国第一，带动社会投资近23亿元；此外，省财政对养老服务体系建设的专项投入也从2012年的4亿元增至2020年的8.8亿元。

3. 供给主体日趋多元。养老服务事业需要全社会、多领域、各层次的全面参与和全力支持。据统计，截止2020年6月，全省已建成16家养老服务综合发展示范基地和21家养老服务创新示范企业。金陵饭店、苏豪控股集团、泰康人寿和中国人寿等众多企业大规模投资养老产业，打造了天泉湖养生养老社区、汤山康养小镇等多家综合养老服务基地；江苏九如城、安康通和九九艳阳等众多知名连锁品牌也已走出江苏，面向全国。此外，越来越多的社会组织和志愿者积极参与养老服务。截止2020年底，全省共登记社会组织9.7万个，登记注册志愿者1627.7万人，均位列全国第一。

二、江苏养老服务供给能力存在的主要问题

1. 家庭照料不足。据《江苏省老龄事业发展报告（2020年）》显示，2020年全省60岁及以上老年人患有慢性病比例为77.4%，80岁及以上高龄老人患慢性病比例高达85.3%，失能失智老人超过133万人。由于70%以上的老人对护理院的养老服务支付能力不足，性价比高和普惠式的护理床位“一床难求”，因而大多数

失能失智老人只能依赖家庭照料，这就增加了家庭长期照料的强度与难度。“一人失能，全家失衡”的照护困局，极大地降低了家庭生活质量与幸福指数。

2. 政府兜底不足。目前，在全省 255 万建档立卡低收入人口中，江苏虽然有 89 万人通过低保和特困供养实现兜底保障，但是与经济发展水平相当的省份相比，江苏对养老事业的兜底保障仍有不足。据统计，2019 年，全省城乡特困人员（含特困老人）救助供养支出水平分别为 10000 元/年和 9359.61 元/年，低于北京（32256.49 元/年、28375.80 元/年）、上海（22412.13 元/年、21906.44 元/年）和福建（13445.28 元/年、12938.54 元/年）；当前，江苏的供养支出水平仅为当年城乡人均可支配收入的 19.59%和 41.28%，远低于北京（43.68%、98.90%）、上海（30.45%、66.00%）和福建（29.47%、66.12%）；2019 年，全省本级福利彩票公益金中养老服务支出所占比例为 62.54%，低于福建（81.29%）和上海（77%）。

3. 市场供给不足。江苏养老事业虽然取得了较快的发展，但是目前尚未建构完备的养老服务业供给体系。据统计，2019 年，全省收费区间在 5000 元以内、5000-10000 元及 10000 元以上的民营养老机构数比例为 44.75：7.25：1，难以满足中高收入老年群体的品质化需求；2019 年，全省民政登记的养老机构床位数占总床位数的 43.64%，仅为上海（86.90%）的二分之一，与天津（76.48%）相比也低近三十三个百分点，养老机构中社会主体建设或运营的比例偏低；此外，2019 年，江苏社区互助型养

老设施数只有 296 个，不到广东的（3233 个）十分之一。

4. 服务人才不足。目前，江苏已进入深度老龄化社会，但是与较高的老龄化水平不匹配的是，全省养老护理人才严重不足。按照世卫组织通用评估标准，对失能、部分失能老年人分别以 3:1 和 6:1 的比例来配备养老护理员计算，全省共需养老照护员 33 万人，但是目前仅有 6.13 万人，缺口近 27 万；在这 6.13 万一线养老护理人员中，具备高级护理员以上职称的仅有 1700 人左右。另外，在全省养老机构负责人中，本科及以上学历人数占比也不足 10%。

三、江苏增强养老服务供给能力的对策措施

1. 加强政策引导，支持家庭养老。一是引导并鼓励子女与老人同住或就近居住，具体而言，在城镇可施行减免购房税费、优先安排廉租房、公租房等措施；在农村可结合乡村振兴战略吸引农民工返乡创业或就近就地就业，为家庭养老传统的传承创造条件。二是在全省推广“喘息服务”制度，鼓励用人单位给员工设置带薪护理照料假，缓解其照料住院治疗老人或失能老人的多重压力。三是将失能失智老人照护培训纳入基本养老服务指导性目录，为符合条件的老年家庭提供专业化的照护指导和培训。四是通过定期开展敬老活动、评选榜样和树立典型等方式，鼓励子女积极履行对老年父母的照料和关爱责任。

2. 夯实政府兜底，确保供给底线。一是实行“一人一档案”的精细化管理机制，将兜底老人的养老服务落实情况作为基层政府绩效考评的重要指标。二是结合经济发展和物价水平，根据特

困老人的自理能力和需求类别，适时提高供养标准并做好经费保障。三是加大养老福利等相关项目的财政投入，根据地区差异和老龄化程度，进一步完善财政专项预算和转移支付制度，缩小地区间老年福利落差。四是切实落实《江苏省特困人员供养服务设施及农村养老服务双提升工作方案》等政策，加快补齐农村养老服务供给短板。

3. 推动社会参与，提供普惠服务。一是明确医养结合型养老服务机构的准入资质、医保报销配额、报销条件以及医保结算方式等操作机制，实现医养结合政策的有效衔接。二是实施精准补贴政策，吸引和鼓励社会力量参与社区互助养老设施建设和社区居家养老服务。三是鼓励企事业单位和个人积极参与养老事业，培育壮大老年社会组织，支持助老慈善公益活动。四是在全省推广“养老服务时间银行”，通过对志愿者的组织和培训，规范服务时间过程管理和信用风险管理，发挥“众人拾柴火焰高”的积极效应。

4. 激发市场活力，满足多维需求。一是鼓励社会力量通过公办民营、公建民营等多种方式参与公办养老机构改革，激活并扩增养老服务主体供给机制；二是引导养老服务机构以需求为导向，加快供给侧改革，通过“优化存量、优质增量”的方式，提供个性化、高品质的服务内容，增强市场竞争力；三是加大对专业化、连锁化和品牌化养老服务机构的扶持力度，通过加快标准化建设，树立养老服务机构在国内外市场中的品牌和影响力；四是鼓励采用“家庭养老床位”、嵌入式养老等方式，推动“居家-社区-机

构”养老融合化发展,更好地满足多层次多样化的养老服务需求。

5. 加强人才保障,提质养老服务。一是通过建构合理的薪酬激励机制和提升广泛的社会认同感,增强养老护理人员的职业吸引力;二是支持高等院校及职业技工院校开设相关专业,通过校企对接、联合培养等方式,提高人才培育质量与专业化程度;三是鼓励有资质、有条件的社会力量开办专业化的养老护理培训机构,通过完善持证上岗、资质鉴定、职业考评和技能培训等人才聘用机制,提高养老综合服务水平;四是明确“高校-养老机构”合作机制,通过发挥高校的科研创新优势,研究并破解养老服务供给能力的瓶颈和痼疾,进而推进江苏养老服务事业的高质量发展。

(作者李放,系南京农业大学教授)

本期送：省委、省人大、省政府、省政协领导同志

中宣部、全国社科工作办公室、省委办公厅、省政府办公厅、省社科工作领导小组成员，省有关厅局及高校、各市委、市政府领导同志、各市委常委宣传部长、省直宣传文化系统各单位负责同志

本部各部领导、各处室

中共江苏省委宣传部政策法规研究室编 共印 260 份 苏简字 1003 号