

江苏宣传工作动态

社科基金成果专刊

第 28 期

中共江苏省委宣传部

2021 年 8 月 26 日

优化我省家庭适老化改造建设的对策建议

摘要：江南大学李娟研究认为，近年来，江苏家庭适老化改造在全省范围内有序推进，呈现出改造力度不断加大、智能服务不断普及、流程监管不断细化等特征，但也存在着改造对象不精准、改造流程不规范、市场竞争不健康等问题。为进一步提升养老服务质量，不断满足多样化养老服务需求，建议强化整体治理，拓展改造功能；精准筛选用户，提高资金效益；整合改造流程，满足多样需求；鼓励特许经营，建构良性竞争。

国家“十四五”规划提出，实施积极应对人口老龄化国家战略，支持200万户特殊困难高龄、失能、残疾老年人家庭实施适老化改造。截至2020年底，全省60周岁以上老年人口达到1853.8万，其中失能、部分失能老年人数量超过133万，80周岁以上高龄老年人数达290万。对此，我省积极推进家庭适老化改造项目的实施，2021年省民政厅印发了《关于做好2021年度养老服务领域省政府民生实事的通知》等，要求2021年全省完成“为3万户经济困难的高龄、失能、重度残疾老年人家庭进行居家适老化改造”的任务。江南大学李娟承担的江苏省社会科学基金项目“政府职能优化视角下江苏养老保障供给研究”，分析我省家庭适老化改造建设的基本现状和存在问题，提出相应对策建议。

一、我省家庭适老化改造建设的基本现状

1. 养老事业与产业协同发展，支持力度不断加大。省政府连续三年将“开展3万户困难老年人家庭适老化改造”纳入民生实事项目。江苏各地均出台开展适老化改造的政策措施和工作细则，并积极统筹养老服务体系建设专项资金、养老服务事业发展经费、地方彩票公益金等，加大对家庭适老化改造的财政支持力度。2020年高质量完成了全省30700户困难老年人居家适老化改造任务，2021年预计完成30180户。以平均改造金额10000元/户计算，市场价值达90亿之多，以政府平均补贴3000元/户计算，即在适老化改造中，27亿的财政补贴将撬动63亿市场资金。

2. 智能网络赋能智慧养老，服务效能不断提升。2019年建立

国内首个城市级的智慧养老平台，发布国内首个地方性《智慧养老建设规范》标准，建立了区县级养老服务机构智能化终端服务全覆盖的智慧应用，目前全省已经有300多家智能化机构。在此基础上，我省各地结合实际，推广安装人体感应探测、燃气泄漏报警、一键呼叫等智能化应急保障设备。同时，畅通家庭与属地相关部门的信息数据传输，加强信息数据自动化监测评估，将风险信息同步推送至老年人亲属、属地为老服务组织，做好应急处置预案。

3. 不断强化监督管理，保障机制不断巩固。2020年，我省民政厅和财政厅联合下发《关于做好适老化改造民生实事的通知》，明确受理申请、评估定项、过程监督、完工验收、资料归档和绩效评价等6个环节的工作要求，细化政府采购、入户评估、监督验收和档案管理等工作标准。全省各地建立日常跟踪检查制度，加强对改造施工的抽查检查，并同步开展满意度测评，发现失职行为或未高质量完成改造清单任务的，及时责令限期整改。

二、我省家庭适老化改造建设中存在的突出问题

1. 财政补贴精准度不足。目前我省各地市根据自身财政情况和改造户数，自行确定补贴金额，其初衷是秉持公平和普惠原则，希望更多人获得政策红利。但这种方式导致三方面问题：一是“应改未改”，有的老人家里原初状况极差，需要改造的内容多，但是因为补贴限制和自身经济困难而得不到充分改造；二是“不够硬改”，部分家庭改造所需费用未达上限，但想方设法在评估中

获得最高补贴；三是“可改强改”，有的符合申请家庭适老化改造但没有意愿改造的，被社区或者改造服务商强行劝改。这样不仅没有满足改造需求，还造成了财政补贴的浪费。

2. 改造流程规范性不够。虽然目前有关文件对家庭适老改造招标采购、技术服务和价格成本等进行了规定，但实施过程中各环节仍存在效能缺失、资源浪费等问题。如：改造工作宣传不到位、用户申请流程不便捷、社区上报信息不准确、评估和实施单位衔接不顺畅等一系列问题导致改造质量大打折扣，监管验收介入滞后造成项目责任界定不清和审计监督成本过高。

3. 市场竞争环境不佳。适老化改造项目体量大、投入资金多、竞标者众，易产生两方面问题：一是低层级多主体服务商参与竞争。地方政府为了防止服务提供商一家独大、尾大不掉和反制政府控制权等弊端，倾向培育公益市场力量，积极引入更多服务商，一些资质不达标的新兴小服务商甚至制造虚假资质竞标，导致市场混乱。二是服务商转嫁竞标成本，降低服务质量。据调查，有的地区引入过多服务商，导致各家竞标投入增加，“羊毛出在羊身上”，这些成本多从后期项目中来弥补，反而损害了家庭适老化改造的福祉。

三、我省加强家庭适老化改造建设的对策建议

1. 强化整体治理，拓展改造功能。充分认识家庭适老化改造与老年友好型社区建设、社区居家养老服务中心建设的三维一体关系，以整体性治理统筹设计规划家庭适老化改造政策。包括，

统筹做好家庭适老化改造与家庭照护床位建设，避免出现重复施工；有序促进家庭适老化与社区适老化改造对接，实现老年人从家到社区的自由移动；逐渐加大家庭适老化改造中智慧养老服务终端设备安装比例，为社区智慧照顾奠定基础。

2. 精准筛选用户，提高资金效益。家庭适老化改造是针对生活困难和经济困难的老年人设计的养老保障项目，需要科学筛选改造用户，精准把控改造成本。一方面，突出重点保障人群，以“经济困难”为第一条件筛选改造用户。这样既减少改造户数，降低地方执行压力，同时实现福利资金合理利用，保障结果公平。另一方面，可将“最高限额”改为“平均费用”，或将“单价控制”改为“总额控制”，即各地市民政部门摸清辖区内改造数量并测算平均改造价格，以总额方式预付服务商，从而既可以控制福利资金总投入，又可以培育优质养老市场主体。

3. 整合改造流程，满足多样需求。一是加大宣传力度，加快手机客户端等建设，在各类民生网站、微信和政府服务手机端嵌入家庭适老化改造小程序等，大力拓展用户申请渠道，简化申请程序；二是归并冗余程序，整合评估设计与施工改造、监督管理和审计等环节，强化资质认定，加强全流程监督，确保施工责任明确、过程规范；三是升级菜单服务。在适老服务菜单式服务的基础上，建立动态调整补充机制，并配套做好评估报价管理，不断满足用户多样化需求。

4. 鼓励特许经营，建构良性竞争。特许经营权是国家或政府

授予企业拥有排他性的某项商品或某类服务（业务）生产、经营的专项权利。建议采用特许经营权方式限制适老化改造的供应商数量，引导市场有序竞争，建立科学的养老化改造标准和操作体系。具体而言，地方政府可根据每年适老化改造体量动态调整特许经营商数量，同时通过建立评价机制，对各服务商进行一年一度的排名和三年一度的末尾淘汰考核，倒逼适老化改造服务商不断提升竞争力。

（作者李娟，系江南大学法学院副教授）

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