

普发

调研参考

第 7 期

东营区人民政府办公室

2016 年 5 月 16 日

关于全区养老服务业发展情况的调研报告

区民政局

养老事关广大人民群众切身利益,是社会关注、群众关心的热点。加强社会养老服务体系建设和解决好养老服务需求,已成为摆在政府面前的重大民生问题。为推动我区养老服务业持续健康快速发展,满足老年群体日益增长的养老服务需求,区民政局进行了深入调研,并形成调研报告。

一、全区老龄人口及养老服务业发展情况

(一) 全区老年人口特点

按照国际通行标准,当一个国家或地区 60 岁以上老年人占人口总数的 10%,或者 65 岁以上老年人占人口总数的 7%,即意味着这个国家或地区处于人口老龄化社会。据统计,截至 2015

年底，全区 60 岁以上老年人达到 11.6 万人，占全区总人口的 18.3%，我区已步入较深程度老龄化社会，并呈现以下特点：一是老龄化程度逐步升高。“十二五”期间，全区 65 岁以上老年人占比年均提高 0.56 个百分点。随着经济社会的发展，物质生活和医疗卫生保健水平的不断提高，人均寿命将不断延长，高龄老人还会逐渐增多。二是老年人空巢化现象明显。年轻人婚后多与父母分开居住，或转移到大城市，农村青壮年则大量外出打工等，使得老年家庭空巢化问题日渐突出。三是养老服务需求多样化。我区老年人口涵盖退休干部、企业职工、农民等不同群体，文化层次不一，经济状况各不相同，受传统观念影响程度有所差别，对养老服务的需求多种多样。

（二）养老服务业发展情况

一是养老服务工作机制不断健全。建立了以区政府分管领导为总负责人，民政、财政、老龄等有关职能部门负责同志为成员的社会养老服务体系建设联席会议制度，强化对社会养老服务体系建设工作的组织领导，指导、督促各有关部门落实各级关于加快社会养老服务体系建设的政策措施。二是养老服务设施建设不断完善。截至目前，全区社会养老服务组织 82 个，其中公办养老机构 8 个、民办养老机构 3 个、城市社区老人日间照料中心 30 个、农村幸福院 35 个、居家养老服务组织 6 个。截至 2015 年底，全区养老床位达到 3698 张，每千名老年人拥有床位 32 张。三是养老服务信息化建设持续加强。依托

区数字信息管理服务中心建成东营区社会养老服务中心，采用政府主导、加盟企业或社会组织提供专业化服务的方式，以网络通讯平台和服务系统为支撑，为老年人提供生活照料、家政便民、精神慰藉等居家养老服务。2014年起在城区6个街道进行试点，对居住在城区的城镇“三无”老人、困难空巢老年人、80岁以上无固定收入老年人等A类老年人，按照自愿申请原则，实行政府购买居家养老服务，由政府出资按照平均每月300元的标准为其提供定制化上门服务；对于除A类老年人以外的B类老年人，则根据自愿原则，由老人通过自行拨打8112345服务热线提出服务请求，呼叫中心再通过平台将订单发送到加盟企业，加盟企业接单后与老年人协商好价格再进行上门服务。对整个服务过程，平台都进行全程跟踪、回访，确保服务质量达标。2015年7月起，区社会养老服务中心将服务范围扩大到全区城乡，政府购买居家养老服务的对象条件拓展到城乡“三无”老年人、困难“空巢”老年人、失独老年人、重点优抚对象、城镇75周岁以上无固定收入的老年人和农村其他特殊贫困老年人。目前，全区享受政府购买居家养老服务的老年人户数达到1043户，累计服务次数达到4.6万余次，老人满意率达到98%以上。四是养老机构建设管理水平不断提高。2012年10月，区社会福利院建成投用，共设计床位300张，主要承担全区孤老优抚对象、“五保”老人等弱势群体的收养、代养、托养工作，现入住“五保”老人135人。深入开展“农村五保规范化提升年”活动，各镇、街道专门

成立敬老院管理委员会，并挑选了7名优秀机关干部担任敬老院院长；敬老院岗位责任、服务管理、院民守则等规章制度进一步健全，实现了以制度管人、管事、管物；加强服务人员培训管理，累计培训服务人员300余人次。目前，全区五保老人集中供养率达到99.2%，集中供养水平居全省前列。

二、养老服务业发展中存在的问题

（一）未建立科学规范的整体规划和详细规划。目前，我区只是根据人口居住情况较为笼统地提出养老服务业发展目标和数量要求，尚未制定出台与人口结构、人口布局、人口发展、城镇发展、社区发展相适应的养老服务产业发展整体规划和详细规划，缺乏有效的科学指导。

（二）社会投资养老服务业的意愿不高。一方面，受规划、土地等制约因素，养老项目相关手续办理条件严苛、程序繁琐，一定程度上打击了社会投资养老服务业尤其是投资大型养老项目的热情。另一方面，由于养老机构收益不高，投资回收周期较长，且服务对象大多数是高龄高危老年人，运营风险较大，许多企业、社会组织以及其他市场主体对养老服务投资信心不足。此外，省、市级养老服务业扶持资金项目申报材料要求严苛，资金使用存在较多限制，降低了企业申报项目的积极性。

（三）社会需求和服务供给能力不协调。目前，我区养老服务目标人群众多、服务需求量大、服务线长、服务面广，足以形成一条优质的产业链条。然而，我区养老服务市场一直处在低水

平状态，现有养老机构业务技能水平不高，往往仅限于简单的生活照料、安全看护和家政服务，远不能满足居家老人全方位、多层次、个性化的服务需求。

三、推进养老服务业发展建议

今年年初，我区被省政府定为全省 11 个“养老服务创新实验区”之一。我们要抢抓机遇、创新突破，加快推进养老服务业转型升级、快速发展，确保到 2020 年全面建成以居家为基础、社区为依托、机构为补充，功能完善、规模适度、覆盖城乡的养老服务体系，让全区老年人真正安享晚年。

（一）强化规划引领。将养老服务业发展纳入全区经济社会发展总体规划，采取委托或政府购买专业机构服务的方式，组织专家和专业技术人员，根据中心城区发展规划、农村社区建设发展规划、城乡人口分布、老龄化发展趋势，科学编制养老服务产业发展专项规划。按照“政府推动和社会参与相结合，扩大服务供给和提高服务质量相结合，养老与医疗、文化、金融等业态相融合”的思路，合理确定养老服务设施布局和规模，建设投资主体多元、满足不同层次需求的养老服务设施，形成具有东营区特色的养老服务产业。

（二）保障土地供应。“十三五”期间，根据省、市政府确定的养老服务体系年度建设任务，按照每张床位 50 平方米的标准，安排养老服务设施专项用地指标，努力做到应保尽保。多渠道保障用地，支持利用农村闲置土地、房屋建设养老服务设施。

引导未开发房地产用地重点向老年住宅、老年社区等用地转型，鼓励市场存量房产和过剩房源通过租赁、改造等方式，转为养老地产、养老机构、日间照料中心等养老设施，符合条件的可同等享受政府有关扶持政策。对于民间资本举办非营利性养老机构的，建议享受与政府举办的养老机构相同的土地使用政策。严格管控土地用途，确定为医卫慈善用途的土地，严禁再变相搞房地产开发。区民政、国土资源、规划部门通过养老机构年检、核发建设用地划拨决定书、签订出让和租赁合同、规划变更审批等，依法加强对养老用地使用情况的监督管理。

（三）加快组织培育。创新登记管理制度，对在我区设立的具备相应条件的居家养老服务组织和社区养老服务中心，进行民办非企业单位登记，由所在地镇、街道负责日常监管，全面提升全区养老服务机构规范化管理水平。鼓励各镇、街道整合资源，建立养老服务类社会组织创业孵化基地，优先吸纳社区居家养老服务专业组织，提供创业服务用房和相关政策扶持。建立养老服务领域慈善行为导向机制，各级慈善组织列一定资金用于养老服务公益创投项目，鼓励和引导公益慈善力量进入养老服务领域。健全评估机制，开展老年人能力评估、养老服务需求评估和居家养老服务质量评估，不断提升养老服务组织的服务质量与水平。

（四）提高服务水平。加快建立养老服务人才培养基地，采取政府购买服务的方式，每年为全区养老机构、社区养老服务中心管理人员及养老护理员开展专业化养老服务培训，推行养老服

务从业人员岗前培训和持证上岗制度。优化养老服务人才队伍，推进养老服务人才信息库建设，逐步实现养老服务队伍年轻化、知识化、专业化。建立养老服务机构激励机制，根据举办主体、软硬件设施、服务水平等情况，设立星级标准，开展星级评定，星级情况与各级财政扶持资金相挂钩，连续三年评定为最差的，取消举办资格，促进全区养老服务机构不断提高服务水平。

注：养老机构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全天候综合性服务的机构；**社区老年人日间照料**是一种介于专业机构照料和家庭照料之间的新形式，以日间照料服务为主，多设立以餐饮、午休、娱乐、健身、医疗等功能；**农村幸福院**是由村民委员会主办和管理，立足于日间休息、休闲娱乐等综合性日间照料服务的公益性活动场所；**居家养老服务**是指政府和社会力量依托社区，为居家的老年人提供生活照料、家政服务、康复护理和精神慰藉等方面服务的一种服务形式。