

“标准化+养老”发展路径研究

——以湖北省为例

丁凡 梁薇 刘慧岭 刘浩

(湖北省标准化与质量研究院)

摘要: 本文针对湖北省人口老龄化形势日趋严峻, 传统家庭养老模式已经无法满足老年人的需求的现实, 对湖北省社会养老服务标准化现状进行了剖析, 发现湖北养老服务标准化存在着服务标准支撑乏力、标准化基础薄弱等问题。进而结合湖北省养老服务发展特点, 从构建养老标准体系, 加强“标准化+养老”机制建设, 优化养老支撑保障体系, 以标准化引领智慧养老等方面对湖北省“标准化+养老”发展路径进行了探讨。

关键词: 老龄化, 服务标准化, 标准体系, 智慧养老

DOI编码: 10.3969/j.issn.1674-5698.2017.07.009

Research on the Developing Path of “Standardization+Pension Service” in Hubei Province

DING Fan LIANG Wei LIU Hui-ling LIU Hao

(Hubei Standardization and Quality Institution)

Abstract: On the reality of the serious trend of aging population and the traditional family pension mode which can not meet the need of the senior citizens in Hubei province, this paper analyzes the standardization of social pension service in Hubei, points out various existing problems including a lack of service standards support and the weak standardization basis. Based on the characteristics of pension service development in Hubei, it discusses the developing path of “standardization+pension service” in Hubei province in terms of establishing the standards system of social pension service, strengthening the mechanism construction of “standardization+pension service”, optimizing the security system of pension service and leading the wisdom endowment by standardization.

Keywords: aging, service standardization, standards system, wisdom endowment

1 引言

按照联合国的最新标准, 当一地区65岁以上老人达到总人口的7%, 即视该地区进入老龄化社会。据湖北统计局数据显示, 湖北省65岁及以上老年人口占比于2013年首次突破10%, 次年比重持续上升, 至2015年, 该比例已达到11.04%。人口老龄化形势

日趋严峻, 对湖北的养老保障等一系列问题提出了挑战。加之, 随着社会不断进步, “421”型家庭、“空巢老人”的增加, 传统家庭养老模式已经无法满足老年人的需求, 社区养老、机构养老模式快速发展起来, 但仍存在不少问题。在社区养老方面, 湖北省社区养老服务意识相对薄弱、服务机构设施尚不健全、服务专业化水平低、缺少统一的法律规

基金项目: 本文受湖北省社科基金重点项目“支撑‘建成支点、走在前列’的中部标准化战略研究”资助。

作者简介: 丁凡, 硕士, 中级工程师, 研究方向为标准化战略。

范,服务体系亟待完善。在机构养老方面,存在着养老机构数量少、质量差、增速慢,服务人员缺失严重,服务专业水平低下,养老机构“医养分离”现状普遍等问题。亟待以标准化手段提升湖北省养老服务水平。基于此,本文立足对湖北省社会养老服务标准化现状的剖析,以标准化的原理及方法为指导,重点从标准体系构建、机制建设、支撑保障、智慧养老等方面提出湖北省“标准化+养老”的发展路径,以应对日趋严峻的养老保障问题。

2 湖北省社会养老服务标准化现状

2.1 养老服务业快速发展

早在2007年4月,湖北省人民政府办公厅就转发了《省老龄办等部门关于加快发展养老服务业意见的通知》,为“十一五”时期湖北省养老服务业的发展做出了明确的安排和部署。2009年,湖北被国家确定为全国5个基本养老服务体系建设的省份之一,投资约1.37亿元,组织开展了27个基本养老服务体系建设项目的试点。2012年6月,湖北省政府先后出台了《湖北省社会养老服务体系“十二五”规划》,规划了社区养老和机构养老的基础设施数量及建设标准;同年年底,《省人民政府办公厅关于加快发展城乡社区居家养老服务的意见》出台,提出到2015年,力争居家养老服务和为老服务信息系统基本覆盖所有城市社区,老年人互助照料活动中心覆盖50%以上的农村社区,城乡社区居家养老服务设施合理布局基本形成。2013年初,省政府将“2013年新建社区居家养老服务中心(站)和农村老年人互助照料活动中心600个”列入为民十件实事内容。2014年,省政府工作报告继续将“新建社区居家养老服务中心(站)和农村老年人互助照料活动中心800个”作为为民办实事的内容之一,并着力加快建立社会养老服务体系和发展老年服务产业。2014年3月,湖北省出台了《关于深化全省养老事业改革发展建设创新务实现代养老的意见》,鼓励支持民营企业、社会力量进入养老领域作为改革主要内容;同年6月,湖北省政府出台《湖北省人民政府关于加快发展养老服务业的实施意见》(鄂政发〔2014〕30号),在投融资、土地供应、税费减免等

方面制定出台了一系列更加具体、更加优惠、操作性更强的养老扶持政策。2015年省民政厅等10部门联合出台了《关于支持社会力量发展养老服务业的实施意见》(鄂民政发〔2015〕16号),提出鼓励支持社会力量全面参与养老服务业的具体政策。2016年5月省民政厅出台了《关于加快推进养老服务体制机制改革创新的通知》,重点从加快推进公办养老机构改革创新、社区居家养老服务运营机制创新、农村失能空巢老人幸福院建设运营、培育养老服务市场供给主体等4个方面,对加快推进全省养老服务体制机制改革创新提出了指导性意见。截至2016年11月,湖北省设立城乡社区居民养老服务中心分别为2,762个和8,561个,社区居家养老服务设施覆盖率分别达到65%和35%;设立养老床位32.96万张,每千名老人拥有养老床位数达到31张。“十三五”期间,湖北省将致力全面建设以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养结合的养老服务体系,使全省每千名老人拥有养老床位数增长13%。

2.2 养老服务标准支撑乏力

湖北省一直将养老问题作为改善民生的重要抓手,养老服务体系初显成效,但湖北省养老服务标准化工作总体上仍相对滞后于需求。截至目前,民政厅围绕养老工作出台了4项规范性文件,省质监局审定通过了5项地方标准,即将发布。2007年,湖北省民政厅印发《湖北省农村合格福利院》和《湖北省农村模范福利院标准》,就创建合格福利院、模范福利院提出了具体的量化指标。2010年,湖北省民政厅为了规范全省养老服务机构的服务工作,印发了《湖北省养老服务机构服务质量规范(试行)》。2011年,省民政厅为了加强全省养老服务机构建设,提高养老服务机构标准化、专业化管理水平,印发了《湖北省养老服务机构等级评定办法(试行)》。2016年,省质监局审定通过《养老服务机构服务质量规范》《老年人个人护理服务操作规范》《老年人日常护理精细化流程》《居家养老服务通则》和《养老机构常见服务风险防控基本要求》5项地方标准。

2.3 养老服务业标准化基础薄弱

全省养老服务机构的服务质量和服务水平有了较明显的提高。但是,标准化工作在湖北省养老服

务业的发展过程中重视不够,基础薄弱的问题也逐渐显现。

养老服务业标准化缺乏总体规划,尚未建立具有湖北省特色的养老服务业标准体系;养老服务领域标准缺失、滞后,现有标准难以支撑规范多种养老模式和服务过程;养老服务领域标准化人才缺乏,养老服务标准化的研究和实践水平不高;养老服务领域标准化运行机制不健全,存在标准和质量“两张皮”的现象;养老机构的内部管理及服务标准不统一,标准化工作缺乏指导。

3 湖北省“标准化+养老”发展路径的探讨

3.1 构建湖北省社会养老服务标准体系

标准体系是一定范围内的一系列标准按其内在联系形成的科学有机整体。作为养老服务领域的标准集合,湖北省养老服务业标准体系是对湖北当前及今后一段时间内养老服务行业标准化建设工作重点的合理把握,是立足于湖北养老服务业各业务领域特色及总体需求的分析与设计。体系应布局合理、领域完整、逻辑明确、功能完善,适度超前,具有可操作性。它的构建采用过程控制和关键点研究相结合的方法,通过对养老服务标准化对象的分析,提炼可共同使用和重复使用的标准体系组成要素,并依照养老服务内容的差异化,从服务供给主体、服务环节要素和服务事项要素3个方面进行体系框架考虑,具体如图1所示。基于该标准化结构要素

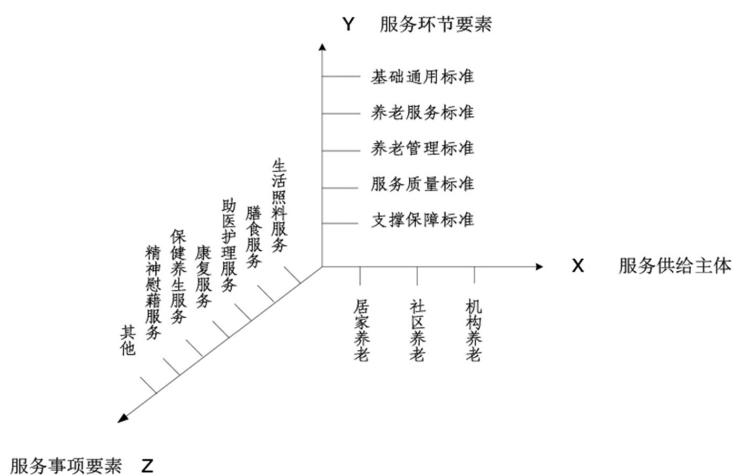


图1 湖北省养老服务业标准化结构要素图

素图,综合当前我国已有的养老服务标准体系框架,结合我省的养老服务现实需求,梳理出各环节板块的逻辑关系(如图2所示)。最后以标准体系框架图通用的树形层次结构表达各版块、要素的联系,绘制湖北省养老服务业标准体系框架图(如图3所示)。

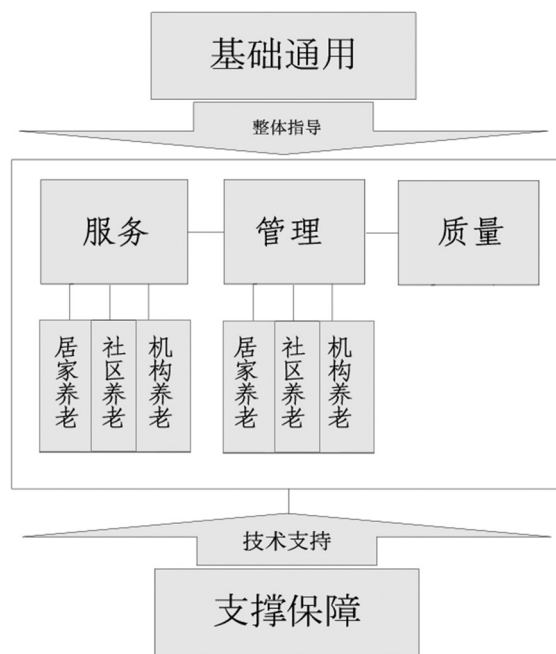


图2 湖北省养老服务业标准体系版块逻辑图

湖北省养老服务业标准体系包含养老服务基础通用标准分体系、养老服务标准分体系、养老管理标准分体系、养老服务质量标准分体系、养老服务支撑保障标准分体系5个标准分体系。养老服务基础通用标准分体系包括术语标准、指南标准、标识标准、机构分类与命名标准、老年人能力评估标准及其他等6个子体系。养老服务标准分体系包括居家养老、社区养老、机构养老三类标准,具体包含生活照料服务、膳食服务、助医护理服务、康复服务、保健养生服务、精神慰藉服务及其他7个子体系。养老管理标准分体系包括居家养老、社区养老、机构养老三类,分别包含居家养老服务管理标准、机构划分与评定标准和其他;社区养老服务管理标准、社区日间照料中心管理标准和其他;机构养老服务管理标准、机构等级划分与评定标准、机构安全管理标准和其

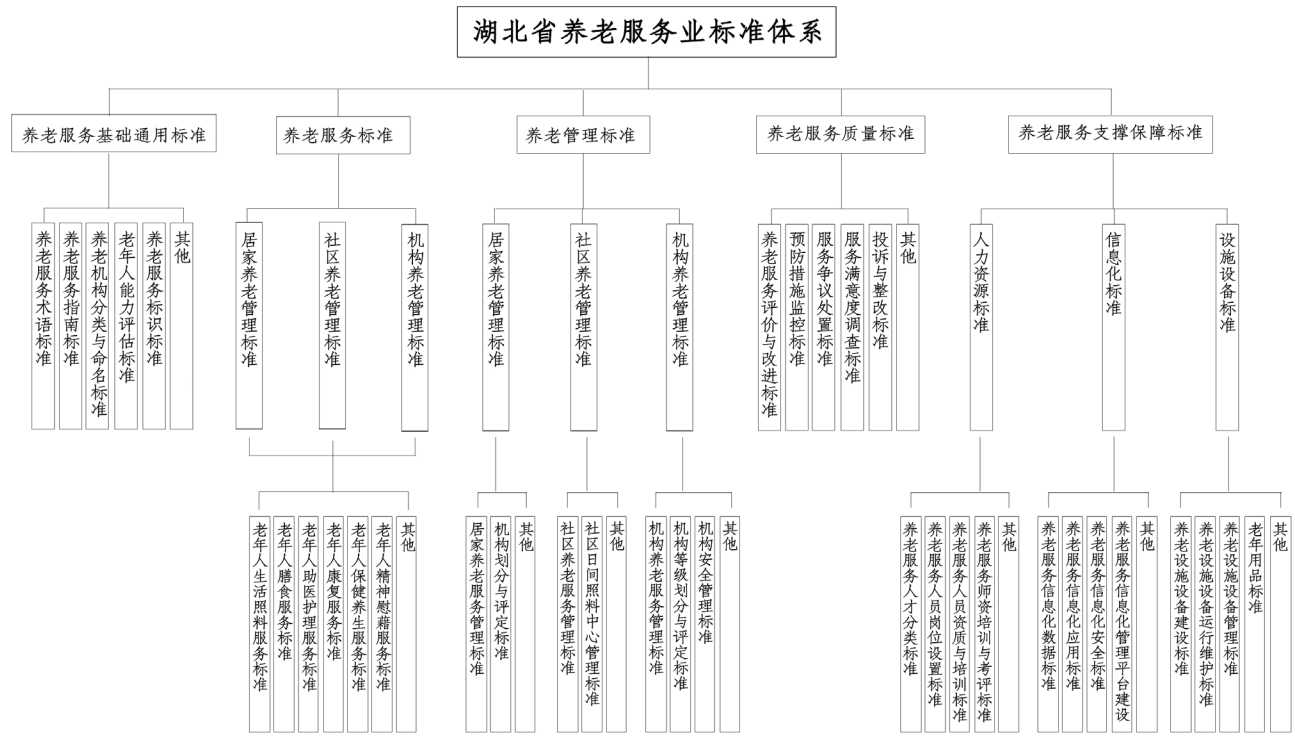


图3 湖北省养老服务业标准体系

他等共10类子体系。养老服务质量标准分体系包括服务评价与改进标准、预防措施监控标准、服务争议处置标准、服务满意度调查标准、投诉与整改标准及其他标准6个子体系。养老服务支撑保障标准分体系包括养老服务人才标准、信息化标准、养老设施设备标准3个子体系。

3.2 加强“标准化+养老”机制建设

在湖北省养老服务标准化体系框架下，须加快各项地方标准的研制，尤其在养老服务和管理、养老服务质量控制、养老信息化及设施设备配置用品等方面，尽快补齐标准缺口，逐步形成覆盖养老服务业各环节要素、协调统一的“标准化+养老”机制。

(1) 明确养老标准化建设工作机制。一是建立管理机制，加强顶层设计，完善技术组织建设。尽快筹建湖北省养老服务标准化技术委员会，建立健全以省、市、县三级政府主管部门为主导，养老服务标委会为主体，行业协会和社会组织为承载、企事业单位共同参与的养老服务业标准化管理和运行机制。充分发挥标委会和委员的作用，建立湖北省养老服务业标准化人才智库，提供专家咨询与技术指导，提升行业整体标准化水平；二是要建立成果转

化机制。在加强养老服务业标准基础研究，推动标准实施的同时，鼓励养老服务领域应用型科研成果向标准转化，建立科研成果与标准制修订的良性衔接机制。

(2) 建立养老服务评估机制。一是要研制完善各类评估标准。制定和实施包括老年人能力评估、养老服务需求评估、养老服务质量评估和等级评定、养老服务供给资质评估和养老服务管理资质评估等在内的养老服务评估系列标准，分类开展老年人能力评估、服务需求、服务质量与资质评估工作；二是要建立评估组织模式。政府主管部门牵头组织开展养老服务相关等级评定工作，成立养老服务等级划分与评定工作办公室，指导全省范围内的养老服务评估评定工作，各市县建立相应机构，共同推进。委托行业协会作为第三方承担养老服务相关评估工作；三是要建立评估专业队伍。建立养老服务评估专家库，为评估工作提供技术指导。加快培养评估专业人才队伍，加强评估培训，提高评估工作整体水平。

(3) 建立服务质量监管机制，加强政府工作监督。一是要开展行政监管。通过许可登记和监督检

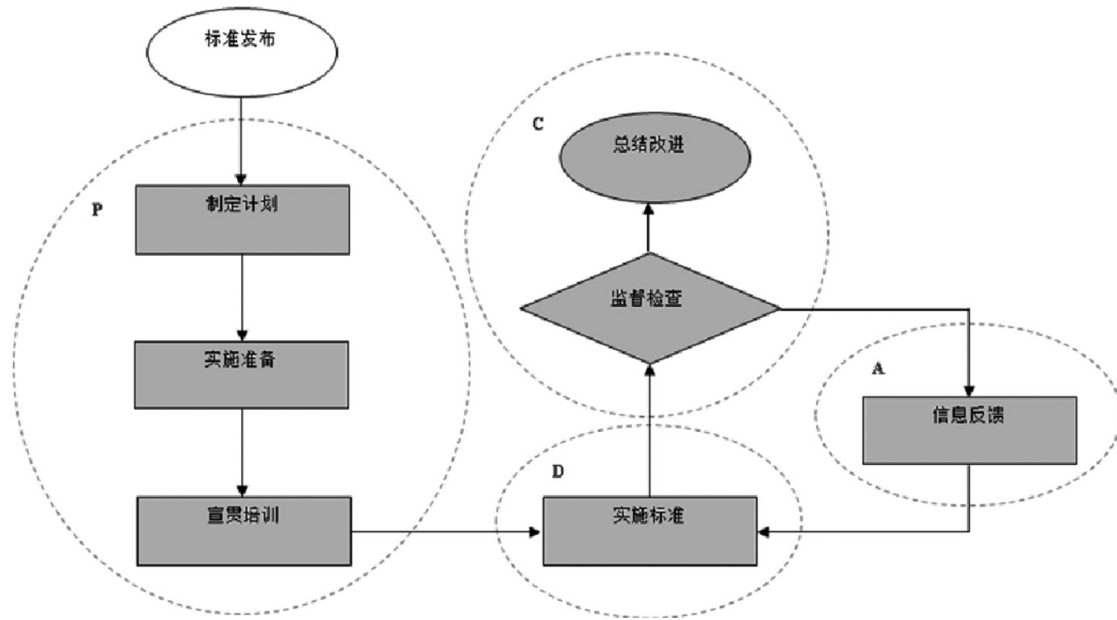


图4 标准实施、监督与改进过程图

查等形式，使审批与监管相结合，形成对养老服务全过程的行政监管；二是要实行业务监管。通过行业组织开展第三方评估，规范养老服务内容，提高服务管理水平；三是要探索保险监管。探索推行养老服务专项保险，由保险机构开展保险监管工作，规范养老机构行为、降低机构运行风险；四是要重视社会监管。建立社会评价和服务投诉机制，发挥社会舆论在规范养老服务中的重要作用。通过建立行政监管、行业监督、保险监管和社会监管“四位一体”的养老服务行业监管体系，为全面推进标准化建设提供有力保障。

(4) 通过政策监督，落实养老标准的宣贯实施。一是要加大标准宣贯力度。分阶段分步骤组织实施基础通用核心标准、服务与管理核心标准、支撑保障核心标准的宣贯工作。二是要继续实施标准化建设示范工程。2017年，宜昌市社会福利院被国家民政部确定为我国41个民政标准化示范单位之一。宜昌市社会福利院自2012年启动服务标准化建设以来，积极推进养老服务改革，制定实施标准277个，覆盖全面，最终以95分高分通过验收，为湖北省养老服务的标准化和规范化丰富了经验、创新了思路。因此，湖北省应积极引导和鼓励有条件的地区和机构先行开展标准化试点示范建设，通过宣贯培

训、经验交流和第三方认证等方式，指导试点地区与机构推进标准化建设，形成更多具有辐射和推广作用的试点示范地区和机构，为湖北省的养老服务业标准化建设提供经验借鉴。

(5) 注重养老标准实施改进机制建设。养老标准化工作效果的好坏主要反映在养老标准的执行情况。为使标准能够最大程度地为社会提供服务，应当建立健全标准化效果的实施改进机制，重视信息反馈，形成标准化的闭环管理（如图4所示）。

3.3 优化“标准化+养老”支撑保障体系

重点加强养老服务标准化人才培养体系建设。根据湖北省养老服务行业的实际，主要要加强三类人才队伍建设：一类是了解国际标准化发展动态及前沿趋势，熟悉国内标准化现状，致力于湖北省养老服务政策建议，能有效参与顶层设计，指导规划实施的标准化高端管理型人才；一类是精通标准化原理和方法，熟悉标准化工作程序，能有效参与养老服务具体标准化工作的专业性操作人才。为此，一方面要加大与高校的合作力度，共同开展人才的联合培养，在高校广泛引入标准化专业课程，广泛吸取在校学生和养老相关的专兼职人员，强化养老服务质量、法规和标准的复合培养。另一方面，要加大基层养老机构服务人员的标准化知识培训力

度,通过举办标准化讲座和养老服务人员服务规范的培训,提高基层养老服务人员的标准化意识,增加综合素养,不断探索完善,形成符合湖北省养老服务行业实际发展需求的梯次人才队伍。

还有一类是养老医学、护理、营养和心理方面的专业人才。加强养老服务方向培训教材的开发,强化师资队伍的建设,推行养老护理员职业资格认证制度,实行持证上岗,提高专业化水平。同时参照护士职业资格,适时地在专业技术类系列中设置与养老相关的岗位,并纳入绩效考核系统。

3.4 标准化引领智慧养老建设

智慧养老是随“智慧城市”理念应运而生的新型信息化、智能化养老模式,指利用先进的现代化信息技术手段,面向居家老人开展物联化、互联化、智能化的养老服务。当前湖北省的智慧养老产业刚刚起步,武汉等地的智慧养老服务平台仍处于在建阶段。要想发挥标准化的引领支持作用,必须在以下方面取得突破。

(1) 加快智慧养老产业深入发展,鼓励和支持社会、市场等力量参与智慧养老服务产业的运作。

一是政府要引领智慧养老事业的发展,加强包括管理中心、服务中心等在内的养老基础建设,大力支持基础信息平台的软硬件建设,出台相关的土地专用、税收优惠、信贷优先、运营补贴等优惠政策,鼓励和支持企业、组织机构和社会力量参与智慧养老服务系统建设,建立多元化投资体系,吸纳

各类服务资源,保障智慧养老服务建设的资金充足和服务主体构成协调。二是要制定公平明确的服务主体利益分配机制。政府部门应制定一系列可执行的监管制度、奖惩制度和鼓励政策;通过政府购买服务,培育和引导企业和社会组织的专业团队来进行养老服务与管理;按照市场规则,根据社区街道、企业等服务主体各自承担的工作份额,谋划具有激励性的利益分配策略,并制定具体实施原则和办法,探索促进市场充分竞争、激发市场活力的管理运营模式。

(2) 建立贯穿平台建设、管理、运营维护、服务、评价全过程的智慧养老标准化体系,以标准化手段规范和推广智慧养老模式。

一是加强智慧养老标准化顶层设计。加强部门间的协调与沟通,明确具体设计部门、执行部门、监督部门,明确责任机制,明确标准化在智慧养老建设中的地位,制定智慧养老标准化发展规划,建立标准化支撑养老服务发展的长效机制。二是加快建立湖北省智慧养老标准体系。结合湖北省独特的养老需求特征和优势资源,尽快梳理智慧养老标准化对象,形成贯穿平台建设、运营管理、服务、评价、改进一条线全面系统的智慧养老标准体系。三是强化标准制定和实施。依据实际情况制定信息化服务平台的设施设备标准、技术标准、软件设计 and 应用接口标准,数据标准、服务标准、服务流程标准等。

参考文献

- [1] 杨会英,彭嘉琳,周亚莉.以政府为主导实现养老服务行业的标准化管理[J].社会福利,2004(10):38-41.
- [2] 黄丽珍.完善我国城市养老机构服务标准的必要性研究[D].北京交通大学,2010.
- [3] 丁源.社会化养老服务标准体系建设研究[J].江苏商论,2011(15):74-75.
- [4] 郭怀英.服务业标准化[J].中国投资,2011(11):80-83.
- [5] 李华楠.养老服务标准体系构架浅析[J].品牌与标准化,2012(Z2):9-10.
- [6] 田维.浅谈养老服务标准体系的建立[J].中国标准导报,2012(6):34-35.
- [7] 侯非,秦玉婷,张隋.养老服务业标准体系构建策略与运行机制分析[J].中国标准化,2013(2):32-34.
- [8] 彭嘉琳.我国养老服务业标准化建设现状与问题分析[J].北京劳动保障职业学院学报,2013,7(4):24-28.
- [9] 谢晶,董志超.我国养老标准体系建设研究[J].第一资源,2014(1).
- [10] 顾龙芳,朱一帆.关于我国社区居家养老服务标准体系建设的思考[J].标准科学,2015(11):30-34.
- [11] 刘柏惠.养老服务体系的国际比较与可行选择[J].改革,2016(4).