

西咸研究

(第 31 期·总第 279 期)

西咸新区研究院

2022 年 7 月 8 日

多措并举 推动养老服务高质量发展

——关于西咸新区养老服务发展的调研与思考

西咸研究院课题组

诸多预测数据显示，我国老年人口规模仍在持续扩大、老龄化速度逐步加快，老年人需求正在从生存型向发展型转变，建设老龄事业和养老服务体系的重要性和紧迫性日益凸显。为了进一步推进新区养老服务高质量发展，西咸研究院课题组围绕新区养老服务工作进行专题调研，形成报告，供参考。

一、西咸新区老龄化现状及养老事业发展情况

根据第七次人口普查数据显示，西咸新区（直管区）19 个镇街常住人口 98.38 万人，60 岁以上人口为 14.78 万，老龄化

率 15.02%（全市 16.02%），其中秦汉新城 19.63%、空港新城 19.04%、泾河新城 17.73%、沣西新城 13.38%、沣东新城 13.15%（如图 1），按照国际“60 岁以上占总人口比例达 10%为老龄化社会”的标准，新区已进入老龄化社会。

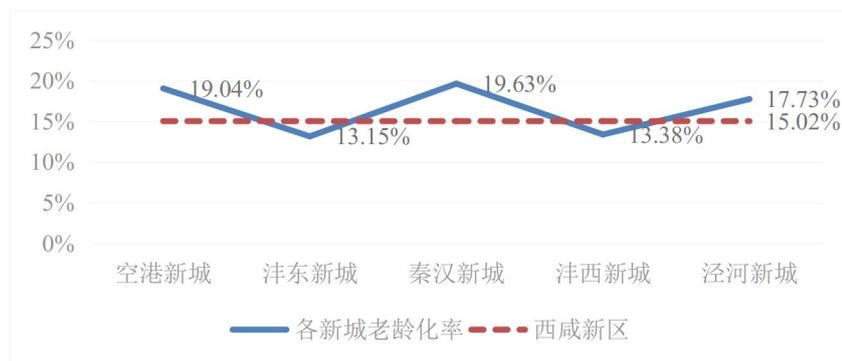


图 1 西咸新区各新城人口老龄化情况

自 2017 年托管代管以来，新区高度重视养老事业，全面落实养老社会保障制度，大力推动养老服务设施建设，深入开展质量提升行动，养老服务能力不断提高，着力打造“十五分钟”养老服务圈。

（一）构建养老服务政策体系，积极应对老龄化社会。出台《西咸新区养老事业发展三年行动方案》《西咸新区“十四五”养老服务体系建设规划》等规划文件，贯彻落实中央、省、市相关工作部署，建立党委领导、政府负责、民政牵头、部门协同、社会参与的工作格局，不断完善养老服务体系建设，打造养老服务设施建设、制度支撑、放管服改革、服务质量提升等方面。全面落实养老社会保障制度，通过财政代缴支持帮助低保对象、特困人员等困难群体参加城乡居民养老保险，截至 2021 年，60 岁

以上老年人享受城乡居民养老保险的占 90%以上，有十余万符合标准老人享受意外伤害险、高龄保健补贴和护理补贴等社会保障。

(二) 加快养老服务设施建设，提升养老服务承载力。一是推进社区养老服务设施建设，将社区养老服务设施纳入社区综合服务用房配套范畴，与新建住宅同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用，现已建成社区养老服务设施 30 个，社区覆盖率为 34.1%，设置床位约 150 张。二是实施永久保留行政村互助幸福院全覆盖计划，鼓励各村新建或利用农村社区服务中心、闲置校舍等集体设施改建农村互助院，并利用福彩公益金给予建设补助，现已建成农村互助幸福院 65 个，行政村覆盖率为 33.9%，设置床位约 340 张。三是以新城为单位建设 5 个综合社会福利中心，为特困供养人员、贫困老人、失能、半失能老人等提供兜底保障，目前空港、沔东新城综合社会福利中心已投入运营。四是支持社会力量建设、管理养老机构，定期对养老机构的人员配备、设施条件、管理水平等进行综合评估，以评促管，推动养老机构高质量发展，截至 2021 年底，新区共有养老机构 11 家，共设置养老床位 4967 张，其中省级四星级以上养老机构有 6 家，王寺养老院被确立为“国家级服务业标准化试点单位”、三桥老年公寓为“省级养老院标准化建设示范机构”。五是加强养老机构安全管理工作。率先在全省出台《西咸新区养老机构消防管理办法》，进一步规范养老机构消防安全，为老人营造安全舒适的养老环境。

（三）建立多样化运营模式，全面保障养老需求。结合养老机构运营困难的普遍现象，分类施策，有针对性的进行建设与管理，鼓励民间资本、社会力量积极投身于养老事业。目前新区养老机构已建立了公办民营、民办公助、民办民营三种运营模式，推动养老机构规范化发展。一是公办民营，由政府出资建设和监管，引入社会组织或服务团体负责经营管理，是政府实施福利型养老服务的常规做法。以西咸新区空港新城综合社会福利中心为代表，总投资 5000 万元，建筑面积 6791 平方米，设计床位 280 张，入住率为 38%，其中半失能老人和失能老人占 93%。二是民办公助，主要是由社会力量出资建设，政府小比例出资资助，且对养老机构的发展方向进行一定干预，使其能够更好地满足社会养老需求。以沣东新城艾嘉普惠养老服务中心为代表，建筑面积共 5160 平方米，设计床位 155 张，入住率 31%。三是民办民营，是由民间团体或个人主办、经营、自负盈亏的养老机构。目前新区有 9 家民办民营养老机构，占总床位的 91%以上，是新区养老服务重要支撑。以沣东新城三桥老年公寓为代表，建筑面积 18360 平方米，床位总数 2100 多张，入住率达 66%。

（四）创新养老服务模式，促进养老服务品质提升。以老年人的实际需求为导向，围绕社区养老、医养结合、居家养老等方式，不断优化服务供给模式，实现养老服务“私人订制”。一是引入“互联网+养老”模式，创新使用大数据、人工智能等新技术，搭建智慧养老服务平台，精准对接需求与供给，为老年人提

供就医问诊、康复护理、日间照料、精神慰藉等足不出户的“点餐式”服务。二是打造“医养融合、康护一体”康养模式，协调泰和医院、北车医院、冶金医院等医疗资源进入养老机构，推动养老机构与医疗机构建立绿色通道，截至2021年底，全区共有6所民办养老机构开展医养结合服务，65岁及以上老年人健康管理率达到72%以上。三是日常开设“长者食堂”，依托日间照料中心、农村幸福院等养老机构，通过“堂食+中央食堂配餐+送餐上门”的服务模式，解决独居、孤寡、高龄、失独、失能等特殊困难老人吃饭难问题，累计送餐量达3万余份。

（五）加强养老服务队伍建设，提升养老服务竞争力。数量充足、专业性强的养老服务人才队伍，是提升养老服务整体水平的重要保障。新区已连续两年协同专业技能学校举办养老护理员职业技能竞赛，选拔激励养老护理技能人才，提升养老服务从业人员专业技能和管理服务水平，推进养老护理员队伍建设。截至2021年，全区养老机构有450余从业人员，其中护理人员316名，持证上岗比例达90%以上。连续三年组织从业人员参与全省养老护理员职业技能大赛，并获得团体二等、三等奖及十余项个人奖项等优异成绩。

二、存在问题

近年来，新区养老服务体系不断优化，发展质量稳步提升的同时，仍面临发展不平衡、市场激活不够、从业人员力量不足等问题。

一是养老服务设施供给不均衡，存在老龄化程度与养老服务发展不匹配现象。主要是各新城养老机构数量差异较大，75%养老机构集中在沔东新城，其他四个新城养老机构的数量与养老需求仍有一定差距。

二是养老机构入住率较低。全区养老机构平均入住率仅为38%，其中，沔东新城仅反哺堂老年公寓、老年服务中心和三桥老年公寓的入住率70%以上，其余平均入住率在25%左右，低于全国平均水平。同时受疫情影响，养老机构普遍收入减少，成本增加，导致运营困难、服务质量降低、运营压力进一步加大。

三是养老服务从业人员缺口较大，全区养老机构中，人均负担比例为管理人员1:19.8、医生1:127、护士1:68、护理人员1:6.03。从业人员配比较低，与高龄、失能老年人需要大量照顾形成一定供需矛盾，影响服务质量。

三、思考

养老是构成基本民生的重要一环，新区面临日益严峻的老龄化现状，不仅要立足当前，更要着眼长远，不断强化政策引导，完善体系建设，多管齐下抓好各项服务与管理工作，让“敬老、爱老、养老”切实落到实处。

（一）始终重视养老事业发展，不断完善政策体系。要始终把满足老年人日益增长的养老需求作为第一民生工程，坚持政府引导、社会参与、家庭为主的社会化养老体系。一是加强规划引导，全面贯彻落实党中央决策部署，依托《国务院办公厅关于推

进养老服务的意见》《陕西省人民政府办公厅关于推进养老服务的意见》《西安市养老服务设施布局规划(2018-2030)》等各级指导意见，做好养老服务设施专项规划，并全面推进实施。二是完善养老保险制度，建立独立的长期照护保险标准体系，推动长期照护保险与养老服务更好融合，促使社会资源加大养老服务领域投资力度，重点解决重度失能老年人基本生活照料和医疗护理所需费用。

(二)全面放开养老服务市场，提升养老服务质量。一是适时成立养老协会，推动行业发展。依据《养老机构服务安全基本规范》等文件精神，协同王寺敬老院、三桥老年公寓等国家、省级标准化试点单位，制定新区养老服务行业标准、形成从业人员培训体系，提高行业监管能力，提升服务质量。二是加大扶持力度，激发市场活力，简化行政审批手续，全面实施《西咸新区关于政府向社会力量购买服务的实施意见》，鼓励行业部门和新城向专业社会机构购买服务，引导“民办民营”社会资本加入养老市场，实现规模化、连锁化、品牌化运营，形成服务质量的良性竞争。

(三)搭建医养结合服务平台，为高品质老年生活保驾护航。一是打破部门主管壁垒，联合推进新区养老服务医养结合工作，出台医养结合相关政策文件，鼓励医疗卫生机构与养老机构联合开展养老服务。二是为医疗机构与养老机构搭建合作平台。鼓励西咸中心医院、西安冶金医院等大型医疗卫生机构建立养老院或

在养老机构增设医疗服务点位定期巡查；推进医养服务向社区延伸，将社区医院与社区养老相结合，全面建立老年人社区健康电子档案，为居家养老提供医疗支撑。

（四）创新服务模式，不断提升服务质量。一是不断完善**社区智慧养老平台**，全面推广“互联网+养老”模式，推动互联网平台企业精准对接服务需求，支持社区养老服务机构平台化展示，鼓励“子女网上下单、老人体验”服务。二是提供差异化服务，满足不同需求。鼓励养老机构优化服务管理，为不同需求的老人定制专属套餐，提供上门服务、健康监测、送餐用餐等差异化服务内容，不断提升机构养老、居家养老和社区养老综合服务能力。三是引入专业人才，为养老行业注入活力。鼓励养老机构科学设置专业技术岗位，重点培养和吸纳医师、社会工作师等相关领域专业技术人才，构建多元化养老服务人才队伍。

（五）加强敬老爱老宣传教育，形成良好养老氛围。新区自成立以来，一直保持高速开发建设，各新城城镇化发展较快，农村变社区、村民变居民，不仅是名称上的变化，更是生活方式和观念理念的变化，但大多老年人仍停留在“养儿防老”陈旧观念上，对“花钱买服务”意识不强。一是要大力宣传社会养老重要性，进一步引起各级党委、政府、企事业单位、从业劳动者对养老事业的关注，为养老事业的发展提供强大的群众支持和政策保证。二是做好舆论宣传，引导老年人改变“住养老院就是没人管”的老旧观念，利用“政策找人”等方式进行养老惠民政策的宣传

落实，让老年人了解到政府保障养老的具体内容，真正接受服务机构的养老模式，接受社会养老。三是**加强“敬老、爱老”传统美德宣传**，提高全社会和赡养责任人敬老意识，引导年轻人履行赡养老人的义务和责任，形成以家庭为主，社会力量为辅的养老模式，调动家庭、社会、政府各方力量，让老年人真正实现“老有所依、老有所养、老有所乐”。

课题负责人：康 晨 西咸新区研究院社会科研处处长
课题组成员：潘 文 西咸新区研究院社会科研处干部
景 亮 西咸新区基层工作部

送：西咸新区管委会、西咸集团班子成员。

省委政研室、省政府研究室。

西安市委政研室、市政府研究室。

发：各新城管委会班子成员及部门，各新城集团班子成员及部门，西咸管委会各部门、西咸集团各部门，各街办（镇）。
