

# 北京市东城区居家养老服务体系 供给侧改革研究报告

## 摘要：

本报告以 2016 年东城区景山街道办事处养老调查数据作为研究基础，重点分析了该街道八个社区内居民对养老健康服务的真实需求和民意，并对完善居家养老服务体系提出了具体建议措施。希望通过本研究报告，相关调查和数据分析方法可以得到东城区政府的借鉴和运用，从而落实以各街道办为单元对下属社区进行详细的老年人数据面访调查，为掌握全区基础养老服务需求提供有效的科学依据和政策实施基础。

关键词：居家养老 服务体系 供给侧改革

## 正文：

东城区老龄化日趋严重，东城区有 60 岁及以上户籍老年人口 25.7 万人，占总人口的 26.25%；80 岁及以上高龄老年人口 6.3 万人，占老年人口的 24.58%。为保证东城区老人老有所养，老有所医，老有所乐，共享我国改革发展成果，建议在全区提高资源利用效率、实施老年人分类保障，实现养老精准化服务供给侧改革。

国务院《关于加快发展养老服务业的若干意见》和北京市人民政府《关于加快推进养老服务业发展的意见》，都要求加快推进养老服务发展，建立以居家为基础，社区为依托，机构为支撑的养老服务体系。特别是今年颁布实施的《北京市居家养老服务条例》和我们《东城区关于加强居家养老服务工作的实施意见》，为解决东城区养老工作难点，在东城区实施老年人分类保障，实现养老精准化服务提供强有力的政策支持。

为了精准了解老年人的生活现状和需求，我们和景山街道办事处领导一起进行了入户调查。总计登门调查次数 1461 次。调查情况如下：

### 一、入户调查组织情况

本次景山街道居民入户调查的对象标的是该街道八个社区内的 80 岁及以上老年人，调查时间为 2016 年 5 月 8 日至 6 月 15 日，耗时总计 38 天。80 岁及以上老年人群养老需求以“刚性需求”为主，是当前我国养老服务业供给侧的“短板”，符合国家养老政策“保基本”即保障基本养老服务的对象条件。

入户调查由景山街道办事处领导组织，并得到了兆如健康科技发展有限公司的支持。本次调查团队由 8 人组成，其中包括 2 名街道工作人员和其他 6 名具有丰富养老服务经验的管理、医师和护理人员。

为确保调研质量，调查组专门印制了《入户调查问卷

表》，并制定了入户调研计划。入户前调研人员进行了调研培训，学习调研方法、与老人的沟通技巧和调研重点注意事项，以确保调查结果的质量。

## **二、调查内容和方法**

### **（一）本次入户调查的内容：**

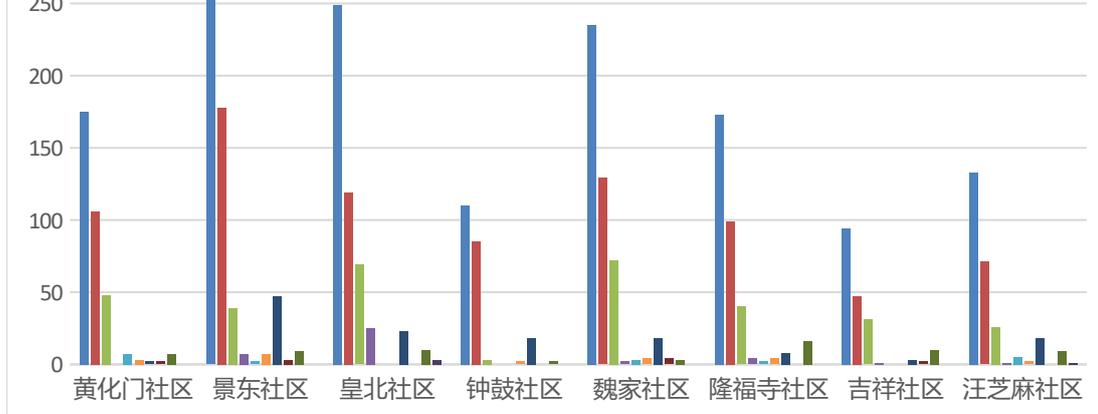
- 1、景山街道 80 岁以上老年人数据调查统计；
- 2、调查标的愿意接受养老服务方式；
- 3、调查标的能够接受养老服务的经济承受能力；
- 4、调查标的对养老服务的主要需求；
- 5、调查标的对养老服务保障体系的意见。

### **（二）入户调查的方法：**

- 1、分为 2 组，每组 4 人；
- 2、对 80 岁及以上老年人逐个询问了解其养老意愿和服务需求；
- 3、请老年人填写问卷调查表；
- 4、调查组的医师对每位调查标的进行健康评估；
- 5、实地了解调查标的的居家养老环境及主要家庭成员以及子女对父母养老的意愿和支持条件。

## **三、调查数据结果**

### **（一）景山街道办 80 岁及以上老年人数据和调查结果统计**

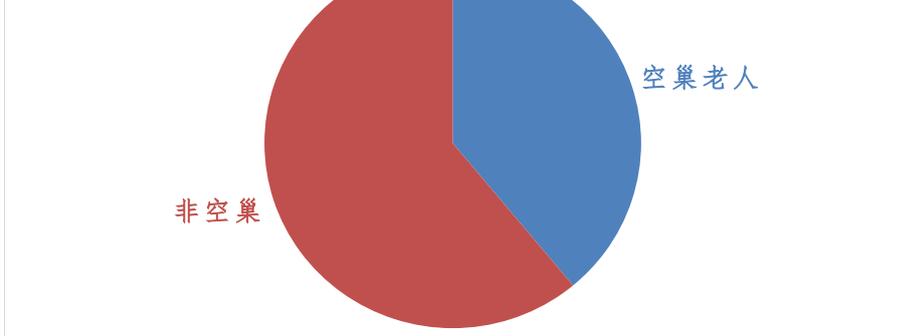


根据街道办事处民政科提供的 1461 名 80 岁及以上老人的名单，调查组挨家挨户进行了登门上访，总计登门调查次数 1461 次，上访调查率为 100%，达到了调查计划目标要求。但实际见到老人调查的人数为 834 人，占比 57%。上门后未能见到老人的人数为 627 名，占比 43%。在上门调查期间，调查组详细询问了每户家庭老人不在家的原因，详见下表：

未能见到老人原因	人数	占总数比例
人户分离	321	22%
已死亡	44	3%
住养老院	15	1%
住医院治疗	29	2%
探亲等不在家	131	9%
装修借宿	15	1%
查无此人	72	5%

## （二）被调查老年人的养老方式

调查组上门调查见到的老年人总数为 834 人，并获得养老服务需求当面问卷调查数据表 834 张。其中空巢老人有 325 人，占调查表总数的 39%。



在 834 名调查标的中，在理想的养老方式中选择居家养老方式的老人占绝大多数（737 人），占比 88%，选择机构养老方式的仅 97 人，占 12%。

### （三）被调查老年人的养老服务经济承受力

根据 834 份当面调查问卷数据结果显示，老人的养老经济承受能力普遍较低。调查老人当中，靠退休金生活的 723 名，占 86.7%；一老一小低保户 111 人，占 13.3%。

老人月退休费在 1000-2000 元之间的有 111 名，占 13.3%；2000-3000 元左右的 589 名，占 70.6%；4000-5000 元左右的 134 名，占 16.1%。

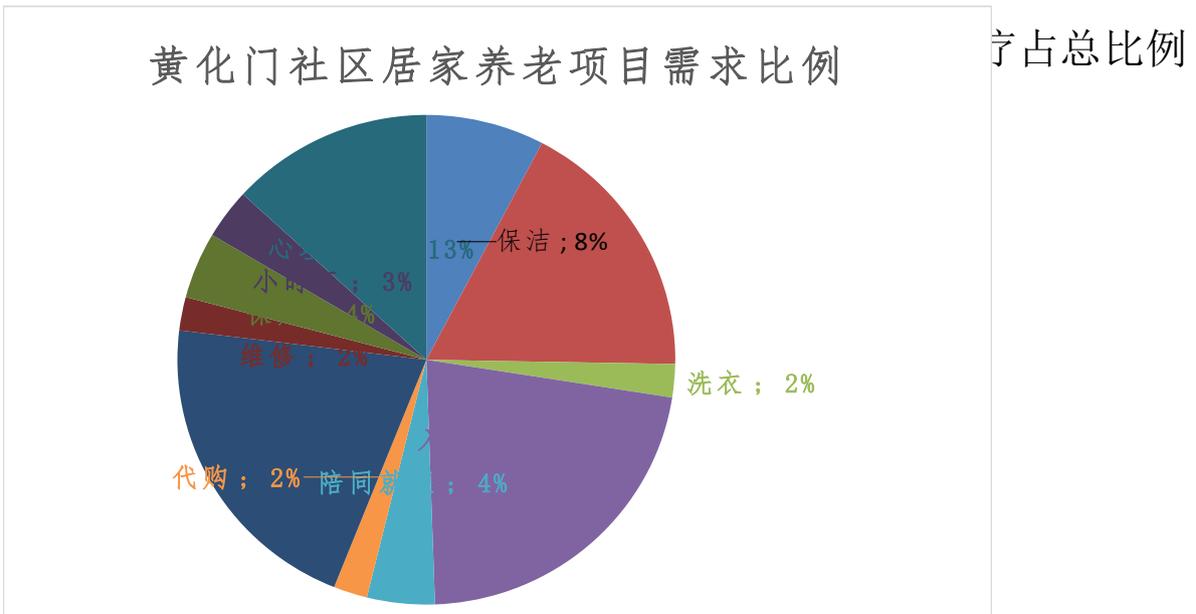
当面调查的老人能承担月养老费用 600 元左右的 111 名，占 13.3%；月能承担养老服务费 1200 元左右的 589 名，占 70.6%，月能承担养老服务费 2400 元左右的 134 名，占

16.1%；有以房养老打算的只有 1 人。

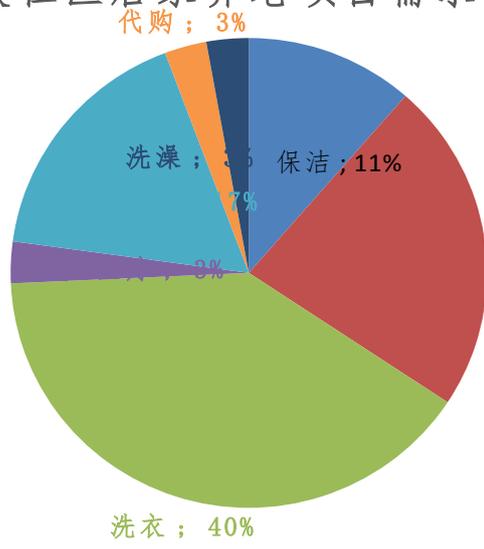
#### （四）被调查老年人对养老服务的需求

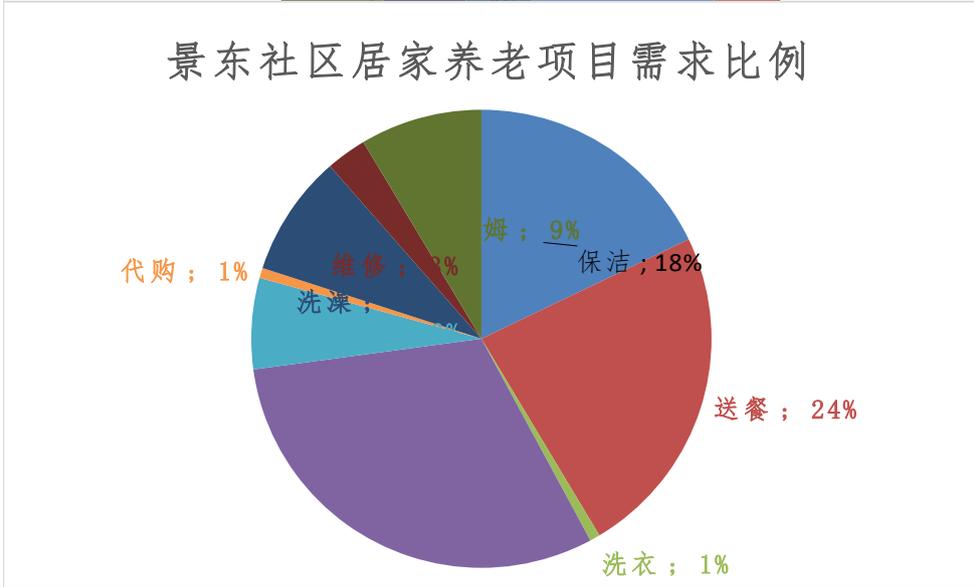
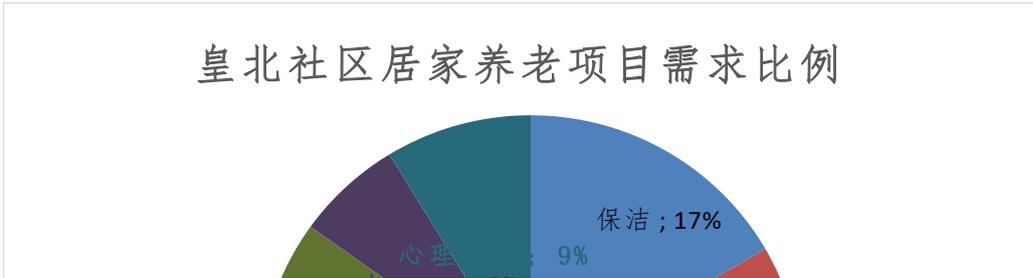
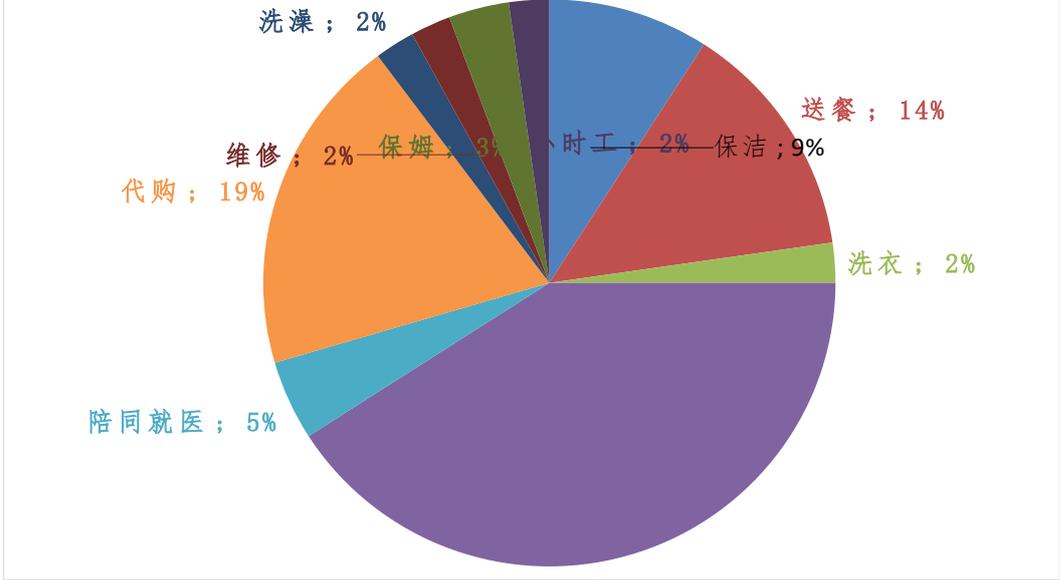
根据面访调查的数据统计，养老服务需求排名前三位的分别是：医疗、送餐和助浴。其中医疗服务需求列首位达到 24%；送餐服务排第二位，占 15%；排在第三位的是助浴服务，占 9%。

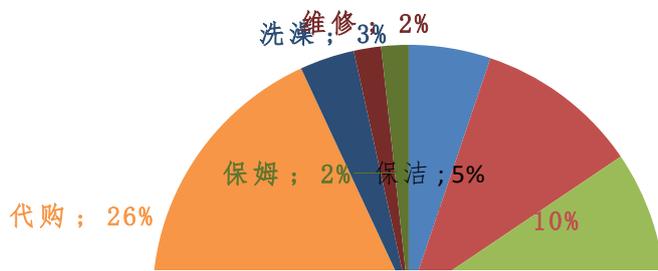
生活类服务中保洁需求占 8%；送餐需求占 15%；洗衣需求占 1%；代购需求占 1%；洗澡需求占 9%；维修需求占 3%；保姆



# 钟鼓社区居家养老项目需求比例



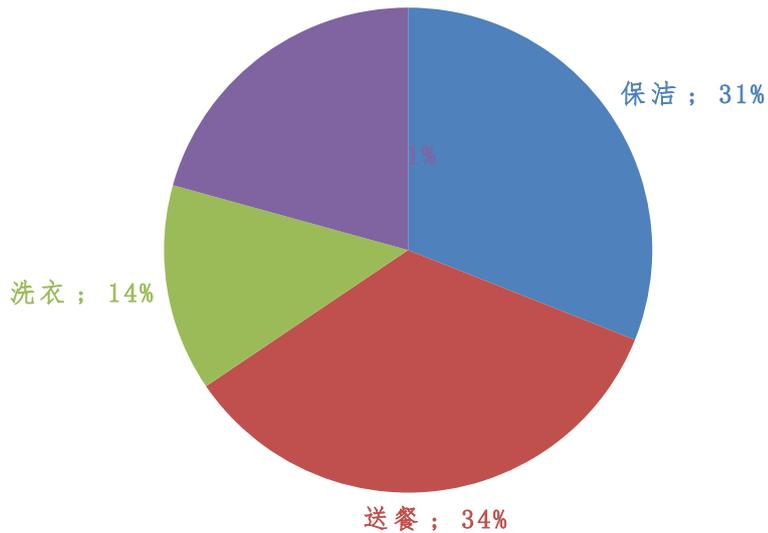




吉祥社区居家养老项目需求比例



汪芝麻社区居家养老项目需求比例



### （五）被调查老人对养老基本服务保障体系的意见

在调查过程中，有高达 83%的老人反馈了看病难的问题，尤其是景东社区、黄化门社区、皇北社区、汪芝麻社区、钟鼓社区，可能与这些社区都还没有建立便民卫生服务站有关。许多老人表示自己要去很远的地方开药看病，非常不方便；很多半自理、不能自理的老人表示已经很久没有看过病了，多数是子女代替老人去开药。入户医疗服务成为本次调研中占比最高的需求，占总需求的 20%。

除了医疗服务和送餐服务这两项刚性需求以外，排在第三位的是洗澡助浴服务需求。很多老人表示由于身体失能导致自

已洗澡成为一个格外困难的事情，稍有不慎便可能滑倒造成骨折等身体损伤。在调查过程中，调查组特别注意到，很多老年人表示此前并不知道还有助浴这项生活服务。

#### 四、依据调查结果分析现存问题

一是在街道办事处民政科登记的老年人的数量与实际调查见到老人的人数相差较大。以景山街道办事处为例：在 1461 名 80 岁及以上老人的名单中，上门见到的老人为 834 人，占比 57%。上门后未能见到老人的人数为 627 名，占比 43%。

二是养老服务特别居家养老服务多数停留在生活照料服务，即保洁、生活护理、助餐、助浴、洗涤等服务。特别老人的第一需求健康服务仍有较大的差距，一方面是养老服务机构能力限制；另一方面，没有有效整合为老人服务社会资源扩大服务。如居家养老服务，养老专业队伍仍不能与社区卫生服务中心、就近综合专业医院协作，分工衔接做好居家老人的健康管理、慢性病矫治、开展家庭病床治理护理等。

三是养老机构布局不够合理，特别日间照料、居家养老服务机构没有完全实施网络布局，不能实施就近就便服务，影响养老服务的覆盖面。

四是没有统一的养老服务管理的信息平台，服务管理功能不一，信息采集没实行标准化，利用率低，影响养老服务管理的效率，效益和质量。

五是一专多能的养老服务管理队伍建设跟不上不断提高的养老服务需求。专业队伍建设数量与质量离全覆盖、全方位养老服务仍有不小的差距。存在养老服务招工难，招称职合格的服务人员更难的问题。

## **五、完善居家养老服务体系的供给侧改革建议**

### **（一）“点对点”调查，精准收集养老服务对象的真实数据**

以本调研中景山街道办事处养老服务数据调查为例，有很多被调查老人的信息在调查前并不完整准确，存在很多人户分离、查无此人和已经死亡的实际情况。为了解下属社区内老人对养老服务的真实需求，街道办必须进行有计划的上门调查，及时更新社区老年人口数据。建议东城区政府以街道办事处为单位对其管辖社区进行完整细致的上门调查。

真正需要养老服务的人群主要集中在社区里，所以社区要充分发挥其工作职能，真正了解辖区内老人的详细需求。另外，由于老人是不同的个体，每名老人所需要的服务都是个性化的，因此面访调查相较于问卷调查和网络调查等方式，更能有效和精确掌握社区内老年人的具体需求数据。

### **（二）加强养老精准供给服务的顶层设计**

由政府主导，搞好养老顶层设计，引导市场、各类社会养老企业，按统一规划、设计、建设服务和管理，统一养老服务

标准和规范。优惠政策公平、明确、能落地，真正建立公平开放的养老服务产业发展市场。能够用公共用房提供企业社会力量开办养老服务，尤其城区养老，要实施就近就便养老，多途径开辟养老房源。

### （三）根据调查数据，开展分区域分类精准养老服务供给

为了节省有效资源、提高服务效率，区政府可以根据各街道办养老服务需求调查的结果为各片区老年人提供最急需的基础养老服务。

经调查，景山街道八个社区的养老服务的最迫切需求是医疗、送餐和助浴。建议政府负责制定服务标准并监督服务质量，通过购买社会服务，以满足老年人的重点需求。养老服务业作为一个高风险、高技术门槛的服务行业，服务成本相对较高。养老服务收费标准应以市场定价，而作为其服务对象的高龄老人又普遍缺乏支付能力，因此需要政府为供给侧的企业提供资金补贴和政策支持。对失能老人的“上门助浴”服务，政府可出台政策，制定不受车辆尾号限行管理的特殊服务专用车辆，以满足失能老人的刚性需求。

加快社区养老驿站建设，努力实现养老照料中心和老年餐桌全覆盖。满足老年人多元化和多层次的需求。

完善区、街、社区联动工作机制，形成家庭、企业、社会组织、居民自治组织、志愿者联动服务格局。依据自理能力、

家庭成员状况、特殊困难情况，通过专业评估将全区老年人分为：普惠保障群体、扶助保障群体和托底保障群体三类，分层分类设置养老服务项目，实现服务供给的精准有效。

#### **（四）加大养老服务的补贴力度**

建议政府不仅要加大补贴养老机构建设经费，促进各类养老机构的快速发展，还要加大养老服务补贴，让每个老人养得起老，让养老服务机构摆脱赔本经营的压力转微利经营，提高养老企业尤其社会养老企业从事养老事业的能动性和积极性。特别要制定居家养老服务政府补贴经费标准，解决老人养不起老和企业赔本实施养老服务的问题，促进居家、日间照料和驿站养老的快速发展。例如：在医疗服务上，由于我国医疗资源极度匮乏，医务工作者根本没有动力为特殊人群提供“免费”或“廉价”服务。因此政府更需要发挥其行政调动能力和公信力，调配医疗资源至医疗资源匮乏的区域。例如：给社区卫生站的医卫工作者提供上门问诊补贴，鼓励他们到社区为老人上门问诊；除了给予经济补贴外，在“职称”评定等方面，给予积极的医务人员以加分鼓励。

#### **（五）建立统一的养老服务管理平台**

使用统一的养老服务管理平台，实施标准化数据管理、应用类网络、物联网、云计算、大数据养老服务管理，包括服务全过程的质量监管，使全区各类养老机构服务互联互通，协调

服务，资源（如：助浴设备）共享，提高养老资源的使用率和使用效益。实施养老机构网络化建设。尤其居家、日间照料和驿站式养老机构要合理布局，确保就近就便实施片状区域性全覆盖养老服务。

#### （六）加大对养老照料服务人才的培养力度

根据发达国家的经验，养老服务是一个人力密集型的技术类服务行业。我国人口基数虽大，但真正从事养老服务的人口却极少，其原因主要是当前老年人的支付能力、养老观念和消费观念大幅落后于时代发展，服务人员的价值不能得到很好的体现。然而，这种观念其实在第二代老年人的观念中已经产生明显变化。同时，当前养老服务人员的素质也普遍较差，严重影响了老年人对养老服务人员的信任。

政府应在当前这段“真空期”起到“兜底”和“培育”的作用，为养老服务从业者提供免费的专业技能学习机会，鼓励更多人才进入这个行业。对于提供养老护理培训的专业机构，政府可以给予税收减免以及资金方面的扶持，监管教育培训质量，并根据各街道的养老需求调查数据，统筹养老服务业人才就业上岗的机会。

民盟东城区委

2016年12月