

打造高品质的家门口“养老院”

——山东青岛市民政局积极探索居家社区养老服务新路径

写在前面:近年来,山东省青岛市深入贯彻落实习近平总书记关于老龄和养老服务工作的重要指示要求,深度融入积极应对人口老龄化国家战略,围绕解决制约养老服务发展的痛点难点问题,持续加大制度创新、政策供给,涌现出一批特色鲜明、成效显著、可复制、可推广的好经验好做法。本报刊发青岛市民政局、西海岸新区和崂山区的经验做法,供大家学习借鉴。

□ 孙 俨 陈海东

坚持问题导向,强化改革设计

随着我国老龄化进程的不断加快,养老问题日益成为社会关注的热点。近年来,山东省青岛市民政局聚焦有效满足老年人多样化、多层次养老服务需求,积极探索建立政府政策支持下的市场化居家养老服务机制,走出了一条居家社区养老服务高质量可持续发展的新路子。在全国第四批中央财政支持开展居家和社区养老服务改革试点地区成果验收中,青岛获评“优秀”等次,《城市居家社区养老服务青岛模式研究》荣获2020年度民政部政策理论研究一等奖。

青岛市60岁以上老年人口占全市总人口比重超过20%,但入住养老机构老年人占老年人总数的比例不足1%。绝大部分老年人受支付能力、传统观念的制约,不愿意住离家较远的养老机构。社区原有的日间照料中心由于缺乏资金支持和专业能力,难以有效满足失能失智老年人的刚性养老服务需求。社会资本因投资大、风险高、盈利低,对本因投资大、风险高、盈利低,对建设运营养老机构积极性不高。

为提高老年人的生活品质和生命质量,让老年人“老有所养”,

青岛市民政局坚持问题导向,深入研究国内外养老模式,从办好老年人家门口的“养老院”入手,开展新型居家社区养老服务改革,以政府有限的公共资源投入、积极的政策扶持和市场化的运营策略,构建以街道级居家社区养老服务中心为核心的养老服务网络,促进居家、社区、机构养老深度融合,实现医养、康养融为一体,实现了社会效益和经济效益双赢。

坚持需求导向,健全服务功能

针对不同类型老年人的养老需求,青岛市民政局依托原有日间照料中心、助老食堂等设施,创新实施“1+1+3+6”居家社区养老服务新模式。该模式是在每个街道建设一处600平方米以上的居家社区养老服务中心,在每个社区建设一处300平方米的居家服务站点,为失能失智、长短

期托养和具有自理能力的三类老年人,提供医疗护理、生活照料、康复保健、长短期托养、助餐送餐、精神慰藉六种养老服务。

如对失能失智老年人,通过与老年人签约家庭养老床位,由护理员上门提供专业服务项目,让老年人在家就能享受到机构化、专业化、高品质的养老服务;对有托养需求的老年人,街道级服务中心设有机构标准的护理型托养床位,老年人既可以选择1周~2周的短期托养,也可以选择机构化的长期托养;对具有自理能力的老年人,由中心提供饮食和活动场所,让老年人放松心情、陶冶情操、老有所乐。

坚持目标导向,完善保障体系

为提高服务质量、提升运转效率,提供高效供给,青岛市民政局强化“五个体系”,推动居家社区养老服务向纵深发展,高质量可持续发展。

构建政策体系。先后出台了《青岛市人民政府关于深化养老服务改革全面提升养老服务水平的实施意见》《青岛市居家社区养老服务建设行动计划》等“1+10”政策体系,建立了政府政策文件为主体、部门专项政策和标准为支撑的制度体系,夯实了居家社区养老服务政策的“四梁八柱”。如制定的街道级居家社区养老服务中心一次性奖补、家庭养老床位运营补贴、家庭养老床位适老化改造补贴等政策,明确了补贴对象、补贴标准和申领方式,形成政府政策支持下居家社区养老服务市场化运营的良好局面。

打造设施网络体系。编制青岛市养老服务设施专项规划,新建小区建立社区养老服务设施配建同步规划、同步建设、同步验收、同步移交使用“四同步”制度;老旧小区通过整合闲置房屋资源、将社区办公服务用房的40%用于居家社区养老服务等方式,

补齐养老设施短板。目前,全市新建和老旧小区养老服务设施配建率由2019年的90%、91%均提升至100%。

引入市场运作体系。坚持用市场的逻辑谋事、资本的力量做事,在培育本土优质养老服务品牌的基础上,引进香港维普养老、南京唯老汇等15家养老服务品牌进驻,实行规模化、连锁化、品牌化运营,撬动社会资本投入约3亿元。全市养老服务组织通过免费使用政府提供的房屋等设施,每年可节省运营成本8000万元,盈利能力明显提升。

融入医疗服务体系。深化医养结合,全市所有街道级居家社区养老服务中心均具备医保部门认定的长期护理保险定点单位资质。出台《青岛市失能失智人员照护需求等级评估实施办法》,统一了民政、医保、卫健等部门关于失能失智老人的评估标准,三级以上失能失智老年人,可与居家社区养老服务中心签约,享受养老服务和长期护理保险。2019年以来,签约老年人享受长期护理保险费用达10.8亿元。

搭建信息化体系。开发运营青岛市养老服务综合监管信息平台,将服务流程全部纳入平台进行管理。开展家庭养老床位适老化改造,安装音视频监控设备,市区两级养老服务指导中心可实时监管,老年人家属也可通过手机App进行实时监督。实施服务项目智慧化,研发智能床垫、智能枕头等设备,全天候监测失能失智老人生命体征。

推行居家社区养老服务。以来,青岛全市98个街道都建成了居家社区养老服务中心,589个社区建立了居家社区养老服务站,2.1万名失能失智老年人与居家社区养老服务中心签约,得到专业照护的老年人人口比例由2019年的19%提升至41%,让老年人“养老不离家”“把养老院搬进家”的愿望变成了现实。

崂山区构筑“三个加”养老服务体系

探索养老服务“崂山路径”

□ 孙 俨 陈海东

近年来,随着人口老龄化、高龄化态势日益加深,养老服务越来越成为突出的社会问题。截至2020年底,山东省青岛市崂山区60岁以上的老年人口6.75万人,约占全区总人口的20.54%,是全市老龄化程度比较高的几个区市之一。面对日益严峻的养老服务问题,崂山区持续加大制度创新、政策供给、财政投入,积极构筑“三个加”养老服务体系,全力打造“老有颐养”示范区,推动养老服务实现从“老有所养”到“老有颐养”的质变。

建立“政府+市场”多元投入机制,构筑养老服务新体系

充分发挥新时代老龄工作“有为政府”和“有效市场”作用,推动建立以居家为基础、社区为依托、机构为补充的养老服务新体系。

政府主导,探索“嵌入式”居家社区养老运营新思路。以国家级居家和社区养老服务试点建设为发力点,将原有的社区日间照料中心、农村幸福院升级改造为居家社区养老服务站,以最短距离、最快时间、最优关怀为原则,着力构建“一刻钟”居家养老服务圈。目前,全区转型、新建居家社区养老服务站61处,实现居家社区养老服务中心街道全覆盖,60岁以上老年人“足不出户、足少出户”就能满足基本养老需求。

市场参与,优化养老机构“上门”服务新体验。围绕老人“床边、身边、周边”“三边”服务需求,引导养老服务市场为老人量身定制“养老服务包”,老人只需要一个电话就可以“下单”,平台机构随即“派单”、服务团队按时“上门”,老人在家就能享受优质的专业服务,蹚出了一条市场化运营“居家上门”养老服务的新路子。

政企携手,打造“公建民营”型养老新模式。以“政府主导、市场配置、社会运营”为原则,由政府出资修建养老机构,通过委托管理、合作运营、购买服务等方式进行社会化运营。先后引进“唯老汇”“万林健康”“青岛福彩四方老年公寓”等社会化养老机构,发展了本土“锦云村”等知名养老服务品牌,建成全省首家“公建民营”养老机构建设上实现破题。

创新“普惠+兜底”全面帮扶机制,推动养老服务全覆盖

坚持“普惠供给、兜底救助、社会公益”帮扶三位一体推进,实现了辖区老龄人口服务全覆盖,老年人福利和关爱水平不断提升。

高标准制定养老政策。持续加大政策惠老力度,出台城乡居家养老、加强基本养老保障、专项补贴等多项扶持政策,发放各类高龄津贴1400余万元,百岁老人长寿补贴、基本养老

服务保障等多项优待标准全省领先。加快家庭适老改造,量身定制住宅改造方案,按需加装紧急呼叫、智能穿戴、远程感应、防滑扶手等设备,助力老人实现“如厕洗澡安全,室内行走便利,居家环境改善,智能监测跟进,辅具配备到位”。加强老年康养服务,免费为60岁以上老人开展基础慢性病筛查、肝炎疫苗接种,建立全区养老机构与周边医院合作联动机制,实现医疗服务全覆盖。

精准化提供兜底救助。依托网格化治理平台,组织社区网格员定期对贫困孤寡和失能不便的老人走访慰问,并采取政府购买服务方式,打通服务“最后一米”,送关爱帮助上门,真正帮老人兜底解决好生活照料、卫生清扫、洗衣做饭等切身问题。

开放性推进公益服务。调动广大志愿者为老年人提供助餐、助医、助浴、助洁、助急“五助”服务,将服务时间存入“时间银行”,年老时可提取服务时间兑换享受养老服务回报,形成“付出—积累—回报”的良性机制,现已初步注册志愿者438人,注册服务对象403人,有效缓解了从业人员不足压力,扩大了社会参与面,营造了爱老助老良好氛围。

创新“物质+精神”综合关爱机制,优化健康服务全链条

按照“保基本、提品质、重关爱”的目标要求,创新“物质生活保障+精神生活服务”关怀照料模式,创树“颐养崂山”特色服务品牌。物质生活保障方面,聚焦老人医、食、住等刚性需求,结合全国健康促进区、国家慢病综合防控示范区建设,常态开展“老年门诊”“名医下乡”“上门查体”等老年医养活动,安排百余个全科家庭医生团队为全区常住老年人提供居家护理及上门服务5000余次。大力推行“幸福老人午餐计划”,构建“街道级中心厨房+社区助餐点+居家配送入户”的三级网格化助餐服务模式,街道社区助老食堂日均就餐达1200余人次。扎实办好“新增家庭养老床位”区级实事,采取“街道委托、社区组织、第三方运营”的方式为2045名签约老人提供了居家医疗、护理康复、生活料理等专业照护服务,每千名老人拥有养老床位数量达到62张,人均养老床位数量位于全省前列。精神生活服务方面,以深化国家级老年心理关爱试点建设为契机,健全农村留守老人、随迁老人、空巢老人关怀制度,组建专兼结合的助老爱老服务力量,搭建“崂善行”“益同行”“红哨子”等公益救助服务平台,建立“需求人吹哨、志愿者报到”机制,定期开展亲情陪伴、文化惠民、邻里互助等活动,今年以来累计开展亲情陪伴等志愿服务1000余人次,以统筹化、精准化帮扶手段解决了分散化、浅表化的养老关怀难题。



打造高品质的家门口“养老院”

(青岛市民政局供图)

西海岸新区创新“三大体系”

助推养老服务高质量发展

□ 孙 俨 陈海东

近年来,山东省青岛市西海岸新区坚持问题导向,从深化养老服务供给侧改革入手,构筑保障、服务、产业三大体系,打出提升服务“组合拳”,实现从“养老”到“享老”转变。目前,全区已建成养老服务机构32家,居家社区养老服务中心95处、服务驿站180处,老年人幸福感和获得感显著提升,居家养老服务、独居老人关爱获评2021年全省养老服务领域创新典型案例,争创全省域养老服务体系创新示范区,经验做法被《人民日报》、央视《新闻联播》、新华社等中央媒体宣传报道。

创新保障体系,推动养老服务科学发展

习近平总书记指出,满足老年人多方面需求,让老年人能有一个幸福美满的晚年,是各级党委和政府的重要责任。西海岸新区将养老服务提升至全局高度顶层推进,完善配套政策体系,提升制度供给能力,为养老服务科学发展打下坚实基础。

坚持规划引领。在全市率先构建“党委领导、人大推动、政府实施、社会参与”的领导体系,成立由工委、管委、人大主要领导分

别任组长、副组长的工作领导小组,连续5年将养老服务列入区办实事,压实工作责任、提升工作实效。在全市率先制定养老服务设施布局专项规划,并纳入全区总体规划体系,形成“一主两副七镇区”的养老设施总体布局,为养老服务发展预留充足空间。

完善政策配套。制定出台《关于加快推进养老服务发展的意见》《关于推动社区居家和机构养老服务业融合发展的实施意见》等“1+6”政策体系,为推进养老服务提供税费减免、建设补助、运营补贴等政策支撑,3年累计安排养老服务预算资金超过3亿元。将居家社区养老服务对象,由政府购买服务的兜底群体扩大至所有老年人,服务人数由2018年的3000余人提升到2021年的10万人。

强化人才支撑。加强养老服务人才队伍建设,建立企业职工限补制度和特殊岗位津贴制度,给予相应住房和落户方面的优惠政策。组建中康职业培训学校,每年投入30万元定期开展养老服务专题培训,推进持证上岗,提高养老护理人员的专业化程度,2021年累计培训1022人次,护理员岗前培训达到100%。

创新服务体系,满足养老服务多元需求

随着老年人对养老服务的需求日益增加,养老服务的供给方式也日益多元化。西海岸新区针对不同层次养老服务需求,构建政府保托底、市场作主体、居家全覆盖的养老服务体系,提升养老服务供给质量。

政府保托底。旧有乡镇敬老院资源分散、设施相对较差,供养条件不能满足老年人生活需求。西海岸新区投资2亿元建设2家区级社会福利中心,总床位达2400张,实施特困老人区级集中供养,433位有集中供养意愿的特困老年人全部实现免费供养,有效解决了“小、远、散”特困供养问题。

市场作主体。鼓励民间资本参与养老服务,引进培育中康爱邻里、南京唯老汇、融创颐家等9家专业化、品牌化的养老服务企业,通过租赁闲置房屋、切分社区办公用房、盘活沉睡资源等方式,建设养老综合体23家,每年给予建设运营扶持资金超5000万元,中康颐荣获山东省养老服务名牌。

居家全覆盖。依托日间照料中心、助老食堂、农村幸福院等设施,创新实施“1+N+6”居家社区养老服务新模式,在每个

镇街建设至少一处600平方米以上的居家社区养老服务中心,按照“15分钟养老服务圈”辐射周边N处服务驿站,免费委托给养老服务企业市场化运营,为社区居家老人提供助餐、助医、助洁、助浴、助急、助乐等六助服务,27万老年人居家社区养老服务实现全覆盖,累计提供居家养老服务480万人次。

创新产业体系,实现养老事业和养老产业协同发展

当前养老产业尚未形成成熟的盈利模式,在资金投入、运营管理等方面存在诸多问题。西海岸新区创新养老消费引导机制,拉长养老服务产业链条,让“夕阳事业”变成“朝阳产业”。

实施消费引导。将体验式消费等市场营销理念引入养老服务,探索建立养老消费引导金制度,对经济困难的独居老年人和80周岁以上老年人购买居家养老服务,每人每月给予100元的消费引导补贴,实现政府补贴由“补床位”“补砖头”向“补人头”转变,目前全区已有10万名老年人办理社区居家智慧养老卡,带动养老服务产业由2018年的6900万元提升到2021年的4亿元。

拉长产业链条。引导企业从服务全生命周期老人入手,依托在提供居家养老服务过程中形成品牌信誉,围绕健康养生、老年旅游、社区团购等新业态,拉长养老服务产业链条,打造服务老年人消费需求闭环,实现向全产业链条优化要效益。区内医疗集团通过开展居家上门服务,实现为“96120”非急救转运服务平台引流,非急救服务量实现稳定增长;中康爱邻里健康养老服务有限公司实现了养老机构、健康体检、社区团购、智慧健康等多个板块发展提速。

深化医养结合。扩大医养结合覆盖面,鼓励规模较大、条件成熟的养老机构,整合医疗、康复、养老和护理资源,申请医疗资质,为老年人提供治疗期住院、康复期护理、稳定期生活照料一体化的健康和养老服务。截至目前,全区32家养老机构全部与就近二级以上医院签订合作协议,其中24家通过设医疗机构方式实现医养结合。引导5家居家社区养老服务企业取得长期护理保险资质,推动家庭养老床位建设,共签约家庭养老床位1700张,将专业的医疗护理和生活照料服务搬进老年人家中,打通医养结合向家庭延伸的“最后一公里”。