

江西发展参考

2018 年第 20 期（总第 75 期）

准印证号：（赣）0000368

南昌大学江西发展研究院 主办

2018 年 11 月 25 日

省人大常委会副主任、党组副书记朱虹对本刊文章作出批示

2018 年 11 月 7 日，省人大常委会副主任、党组副书记朱虹对《江西发展参考》刊登的《打造江西“长江最美岸线”的促进政策与建设举措》（2018 年第 17 期，总第 72 期，作者许庆勇）一文作出批示。

□推进政府购买社区居家养老服务发展的几点建议

摘要：通过对南昌市红谷滩新区五个社区进行调研，发现政府购买第三方组织社区居家养老服务存在财政支出压力大，管理不规范；第三方组织的赢利性动机和风险规避倾向明显；服务内容单一；难以满足老年人居家养老服务质量要求等问题。课题组认为可以通过多方合作分摊成本；借鉴连锁经营理念对社区居家养老服务中心进行统一管理；建立医养结合的社区居家养老服务模式；多部门合作加强监管；适当放开商业养老项目；进行专门立法，厘清相关方的权利、义务和责任等。

请将各级领导批示及有关方面的意见反馈本刊编辑部

推进政府购买社区居家养老服务发展的几点建议

——基于南昌市红谷滩新区调查思考

□ 曾南权 董婷 等

南昌市呈现高龄化、失能化、空巢化、未富先老化“四化”叠加趋势，老龄化形势严峻。2016年以来，南昌市相继被批准为中央财政支持的社区居家养老服务改革试点城市和全国医养结合试点城市。为有效应对人口老龄化形势，红谷滩新区政府加大财政投入，引入第三方组织，广泛开展社区居家养老服务。

2018年7月12日至14日，课题组调研了万达、理想家园、红谷春天、洪城比华利和红谷凯旋五个社区。调研的主要内容包括第三方组织提供的居家养老服务项目、服务质量、老人的需求满意度，政府的监管情况等。调研形式包括问卷、入户访谈和观察。

一、政府购买第三方组织提供社区居家养老服务存在的主要问题

（一）服务项目单一，服务内容比较简单，能够满足老年人民生活需要和高层次精神文化需要的较少

万达社区人口规模比较大，政府购买的第三方组织提供的社区居家养老服务是目前红谷滩新区政府打造的样板工程。开展的服务

项目也比较齐全，主要包括：心理和法律咨询，文艺、书法讲座，日托服务，理发，上门问候、走访失能和独居老人，庆生，棋类、球类、麻将活动等。以上活动除了日托、上门问候、理发、庆生、文体、麻将等活动主要由金葵花服务人员（站长）提供或组织开展之外，其他服务主要依赖志愿者提供。其他几个社区服务项目较少，主要开展的是理发，上门问候，庆生，棋类、球类、麻将等活动。总的来看，各个服务中心会为一些有需求的老年人提供出行帮忙、生活照料、打扫卫生、理发等，但总体次数较少；能使人精神生活得到寄托和提升的高层次文化、体育、艺术、教育方面的娱乐活动开展少；能满足老年人民生需要的医疗、餐饮服务所有社区都没有提供，心理和法律咨询也很少。

（二）服务人员过少、年龄过大，服务能力严重不足

除了万达社区居家养老服务中心作为红谷滩新区政府打造的样本工程，金葵花专门配备了一位从政府机构退休的干部，作为主要领导负责日常接访工作之外，其他4个社区居家养老服务中心只配备一名站长，负责日常运营、管理和服务工作。如遇到为老人庆祝生日等比较繁忙的活动，上一级管理机构一理事会会派人支持帮忙。这些站长基本都是已经退休的老年人，年龄较大，以女性为主，没有受过严格的专业培训，只能提供一些简单的居家养老服务。

（三）赢利性、避险性动机和公共性矛盾

首先，通过收费，采用俱乐部式的服务模式，违背公共服务的非竞争性、非排他性原则。在调查中，发现红谷滩新区5个社区老年人要接受金葵花提供的养老服务，必须缴纳100元会员服务费。

其次，在调研中，金葵花理事会人员一再强调其运行亏损四百多万。然而，从投入情况看，如果政府及时拨付了每个社区8万元购买服务费用，应不至于会产生亏损。在调研中了解到，金葵花在亏损情况下还坚持运行，主要是出于商业养老抢占社区地盘的考虑。再次，是志愿服务风险规避。目前5个社区都接受了一些志愿服务活动。有些活动，如医学按摩，容易引起老年人意外受伤和医疗纠纷风险，金葵花不愿开展。

（四）管理不规范和监管风险规避

在调研中，对于政府和第三方组织关系，主要通过调研金葵花获得有限信息。在政府相关网站和五个社区居家养老服务中心并没有看到红谷滩新区政府和金葵花签订的购买服务合同书，购买的服务内容和服务标准不得而知，金葵花财务开支也不得而知。同时，金葵花原本在理想家园养老服务中心为老年人提供了餐饮服务，后被监管单位沙井街道办事处叫停了，原因在于没有食品卫生许可证，担心出现食品卫生问题。但从提高居家养老服务便利性来说，以上被规避的一些服务项目往往都是老年人十分需要的。

（五）服务均衡性问题

各个社区居家养老服务中心场地大小、硬件设施和环境舒适度不一。目前，万达社区养老服务中心属于红谷滩新区政府打造的样板工程，各方面条件最优，其他社区服务条件有所不及。但从公民权利角度来说，每个社区老年人都应该享受政府提供的平等养老服务待遇，应尽量做到各个社区软、硬件和提供的服务发展均衡。

二、对策及建议

从调研情况看，目前政府购买的第三方组织提供的居家养老服务存在的主要问题是：政府财力有限，难以大量投入财政资金购买养老服务；第三方组织为了节约成本，不愿投入服务资源，社区居家养老服务质量有待提高。因此，推进政府购买的社区居家养老服务发展应把握以下几点：

（一）建立成本分担、多方合作机制

政府在各个社区，既要装修居家养老服务中心用房，又要投入各种居家养老服务软、硬件设施，支出购买第三方组织提供的居家养老服务费用，具有不可持续性。因此，首先，政府应该规定，今后开发商开发新社区，应该按照一定人口比例，一定装修标准，配套装修好居家养老服务中心用房，经过政府验收后，无偿移交给社区使用。居家养老服务中心除了软、硬件设施由政府购买外，用房本身的装修更新费用可由社区住房维修基金支出。其次，可以引入类似于时间银行这种志愿服务制度。为了打消人们顾虑和激励供给，可以制定相关法律法规，将这种志愿服务制度和个税减免、社会保障、接受教育等公共产品的分配联系起来，动员全民力量，减轻政府购买压力。再次，应降低居家养老服务中心运行成本。如应该按照民用水电价格收费，并对社区物业管理收费予以减免等，这方面政府可以制定相关法规制度进行保障。最后，可以接受社会捐赠。

（二）借鉴连锁经营理念，统一管理模式

1、统一理念：如提倡邻里互助等。2、统一管理：第一，建立社区居家养老服务软、硬件标准化体系。重点加强社区居家养老服务信息化建设，可由政府搭建一个全区、乃至全市通用的社区居家

养老服务信息平台，平台可以依托社会保障或民政部门进行管理，相关数据可与税务、教育、慈善等部门分享。通过该平台，可发布各个社区老人需要求助的服务内容，以及记录各个志愿者服务时间；还可以对服务中心接受的社会捐赠情况，第三方组织服务情况、资金使用情况进行监督。第二，建立社区居家养老服务内容标准化体系。有些居家养老服务项目服务中心必须提供，如医疗护理、文体娱乐、生活照料、心理保健、出行帮忙、餐饮服务等。这些服务项目第三方组织必须有自己的服务资源，而不是依赖志愿者提供。第三，统一服务购买方式、业绩考核方式和奖励方式。首先，对服务中心提供的各个服务项目制定服务质量标准；其次，业绩考核方式主要包括老人对第三方组织养老服务满意度的评价、服务老人的数量规模、服务老人的难易程度（如为活动不便的独居老人或失能老人提供的服务难度较大等），根据以上三个方面计算出各个社区的大致购买价格、奖励金额和评定星级，前期只拨付基本运行经费，对于服务质量不满意的，应该撤销购买合约。3、统一行为规范：首先，各个社区居家养老服务中心，必须公布政府和第三组织之间签订的购买服务合约；其次，为了防范第三方组织、志愿者和被帮助老年人之间发生的纠纷风险，对于上门为老年人提供帮助服务的，可以要求第三方服务人员、志愿者配备记录仪器，全程记录服务过程；同时，居家养老服务中心也要装备监控设备。4、统一视觉识别：居家养老服务中心的用房外观设计必须在颜色使用、符号元素、标识设计等方面统一，以便于老人辨识。

（三）建立医养结合的社区居家养老服务模式

从红谷滩新区五个社区调研情况看，目前建立医养结合的居家养老服务模式存在不少困难。首先，全科医生量少质低；其次，现行医疗保障政策制约医疗服务在基层社区推行。如现在老年人慢性病越来越多，但很多用药并不在国家基本药物目录含省补目录，不少社区医疗机构使用不了医保卡；最后，相关信息设施建设落后，如没有可与上级医院共享的信息网络中心，不方便对老人预约转诊等。解决办法：首先，政府可规定今后开发商开发社区时，为入驻医疗机构提供免费用房；其次，政府应加强对社区医生的培训，并要求上级医院每月对下级社区医疗机构进行对口支援诊疗服务，特别是专家坐诊；再次，对社区医疗服务机构予以政策扶持，如出台对社区医生的补助制度、老人可以在社区医疗机构使用医保卡、适当放开慢性病的用药范围等；最后，加强社区医疗机构信息化建设水平，如建立区域医疗资源共享中心和远程医疗服务网络，与上级医院建立联合病房和联合慢性病门诊等。

（四）适当放开收费养老项目，加强政府监管

收费养老项目可以分为两块，一块是居家养老服务中心开发的收费养老项目，非赢利或微利，以满足老年人养老多样性需求，其项目、成本和价格须经过政府相关部门审核和公示。另外一块则属于商业养老范畴。第三方组织须另外注册公司，组建服务人员，不能占用养老服务中心资源。同时，对其服务项目政府相关部门要进行监管。由于第三方组织提供老人需要的各种服务，涉及面广，可以建立由民政部门牵头，多部门协作的监管机制，包括食品药品监管机构、市场监督管理机构、物价局、卫计委、老龄委、消防机构

等。

（五）建立相关法律法规，明确相互权利、义务和责任

为了降低第三方组织对接志愿者服务的风险，政府可以和保险公司合作，通过相关制度规定，由政府为老年人购买意外伤害保险来规避这种风险。同时，社区居家养老服务中存在多方合作关系，容易产生矛盾纠纷，从长远看，还是需要通过制定专门法律制度划分清楚相互间权利、义务和责任。如对政府、第三方、开发商、业主委员会在社区居家养老服务中的地位、作用、权利、义务和责任等进行划分，做到有法可依。

本文系江西省研究生教改课题(JXYJG—2014—18)的阶段性成果。

作者简介:

曾南权, 南昌大学公共管理学院副教授、硕士生导师

董 婷, 南昌大学公共管理学院学生

聂永刚, 南昌大学公共管理学院学生

廖琴香, 南昌大学公共管理学院学生

曾文莉, 南昌大学公共管理学院学生

张志豪, 南昌大学公共管理学院学生

编委会主任: 喻晓社

编委会副主任: 邓晓华 黄细嘉

编委会成员: 王德保 卢忠萍 刘耀彬 宋三平 肖 萍 杨柱才 钟贞山
胡伯项 胡松柏 傅 春 廖晓明(以姓氏笔划为序)

主编: 王玉帅

编辑: 侯丹丹 樊茜

江西省连续性内部资料性出版物 准印证号: (赣)0000368 承印单位: 南昌大学昌大印刷厂

邮 箱: jxfzck@ncu.edu.cn; 电话: 0791-83968323, 83968321; 传真: 0791-83968322

联系人: 曾巧 王玉帅

地 址: 南昌市红谷滩新区学府大道 999 号南昌大学江西发展研究院 邮编: 330031

本刊发送: 省委、省人大、省政府、省政协、省军区领导; 根据其内容发送各相关
部委办厅局、各设区市、各县(市、区)主要领导; 校领导及校内相关单位

本期印 600 份