

---

# 上海为老服务体系建设的再思考

罗娟 张艺婧 周添<sup>1</sup>

(上海工程技术大学 201620)

**【摘要】**:整合现阶段上海为老服务体系相关制度,厘清长期护理险与养老保险以及医疗保险中内容交叠部分。坚持以老人需求为导向,从宏观层面、全局角度进行全方面、分层次、分要素的上海为老服务体系顶层设计优化,从而合理有效分配医疗、养老等不同方面服务资源来共同构筑上海为老服务体系;从制度上实现预先规划、主动应对和有的放矢,完善上海为老服务模式。

**【关键词】**:为老服务体系 社会保障 人口老龄化

**【中图分类号】**:C913.6.51 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1005-1309(2019)03-0108-005

当前,处于深度老龄化阶段的老年人对老年服务呈现多样化的需求,为老服务体系的供给内容已不能满足老年人的需求。梳理好上海为老服务体系的现状,发现其存在的问题并给出建议,对于上海为老服务建设有着重要的现实意义。

## 一、上海为老服务体系发展现状分析

为老服务与养老服务不是同一个概念,养老服务更多的是照顾老年人基本生活与精神方面的服务,家庭自我照顾、机构养老以及社区养老构成主要服务内容。而为老服务不仅包括养老服务,还有老龄人口的养老和医疗保障、老年福利与救助、老年优待、老年精神文化生活、老年维权以及老年科研等内容。本文主要立足于上海为老服务体系,也明确界定为老服务体系的具体内容,而非养老体系。

### (一)为老服务体系的政策较完备

上海为老服务体系政策从20世纪90年代开始,形成了很多层面很多内容的为老服务政策,相关政策覆盖面较广,并且内容较为丰富。医疗保障领域,进一步完善异地就医住院直接结算的医疗保险制度,同时上海研究制定《上海市老年医疗护理服务体系规划2016—2020年》,进一步加快医疗护理体系建设,提高医疗服务质量,有效利用医疗服务资源,打造有层次性的医疗服务体系。在老年福利与救助领域,上海颁布《关于建立老年人综合津贴制度的通知》,规范各区不同的高龄津贴补助方法。各区党委,政府重视津贴发放监督工作。上海承担《上海市残疾人群康复辅助器具技术集成及应用示范》,为残疾老年人提供多样化的辅助器具,提高残疾老年人的生活质量。在养老服务领域,由人力资源与社会保障局共同制定《养老护理人员队伍建设规划(2015—2020年)》,提高护理机构的养老服务质量。在老年教育领域,市老龄办发布《上海市老年学校建设标准指导意见》,打造老年大学,营造老年人良好积极的学习氛围。

从2017年的数据中可看出,已有90%的老年人可以领取到养老金,703家养老机构已在上海建立,70.9%的老年人已经接触到

---

<sup>1</sup>**基金项目**:2018年上海市哲学社会科学规划课题(智库研究专项,编号2018TZB019)。

**作者简介**:罗娟,博士,上海工程技术大学管理学院讲师,上海社会保障问题研究中心副主任。张艺婧、周添,上海工程技术大学管理学院硕士研究生。

---

健康管理, 4.03 万次的老年人案件被相关法律援助机构解决。从保障范围中可看出, 上海为老服务体系已经发展到成熟阶段, 全方位保障老年人的权利。

### (二)为老服务体系的保障范围较广

为老服务体系的保障范围较广, 包括以下方面:

一是在养老保障方面, 上海市政府提高各类人员养老金水平, 在节假日期间给退休职工发放一次性生活补助费, 同时进一步完善养老金发放服务。

二是在医疗保障方面, 促进医养结合工作, 加快建设社区服务中心, 完善老年护理服务的建设及开展老年医疗护理计划试点。在养老服务方面, 加强养老床位设施建设以及通过互联网的养老信息化支撑, 推进“长者照护之家建设”, 进一步开展“银发无忧”保障工作并且落实养老服务机构的税收减免措施。

三是在老年福利和救助方面, 为 65 岁以上老年人开展免费体检和健康评估活动。同时, 上海市妇联实施“社区祝福行一失独家庭关爱项目”, 以增加老年人口的精神慰藉。

四是在老年优待方面, 建立上海市敬老年卡联盟, 提倡建成各类服务的集合体, 为老年人提供多样的服务优待。

五是在老年维权方面, 老年人可通过“12345 热线”和“96200 热线”进行维权, 上海市司法局通过建立老年维权中心对老年人进行法律援助, 保障老年人的合法权益。在其他方面, 市民政局积极与国内外交流老龄化理念, 协同市统计局编写老龄事业相关的检测统计信息, 为进一步优化为老服务体系做准备。

### (三)为老服务体系的水平稳步攀升

近年来, 上海作为首批建立为老服务体系的城市, 为老服务体系的水平稳步攀升。在养老保险领域, 城乡居民养老金的标准已从 2015 年的 550 元调高到 2018 年的 970 元, 涉及人口达 50 多万人。同时一次性节日补助费也在逐年提高, 覆盖人口持续增加。在医疗保险方面, 医疗保障范围加大, 职工、城镇医疗保障待遇和职工统筹基金最高支付限额逐步提高, 城乡居民的大病报销比例也从原来的 50% 提高到 55%。

### (四)为老服务体系的服务市场渐渐扩大

上海为老服务体系的服务市场通过政府引导下渐渐扩大, 推动上海为老服务体系长远发展。2017 年新增养老机构床位 7088 张、长者照护之家 54 家, 养老服务的志愿者增加到 4 万、全市执业护理站已达 34 家。在服务市场方面, 加强为老服务的标准化, 对徐汇区的社会福利院等国家标准化试点进行监督考核, 完善为老服务市场的正规化和可持续化。上海市政府发布《上海市护理站管理办法》, 进一步完善老年服务体系, 加快建设全面的养老服务产业的监管机制, 有效监管养老服务产业。

## 二、上海为老服务体系存在的问题剖析

当前上海为老服务体系初见成效, 为上海老年人提供有效的服务保障, 也为上海为老服务体系的优化奠定基础。但随着人口老龄化的加剧, 为老服务体系在顶层设计、责任主体、内容分工等需要完善, 为老服务体系有待进一步优化。

### (一)为老服务体系顶层设计需完善, 层次有待明晰

---

在立法层面,协调好新法与旧法之间的关系,整理好立法内容,维持好立法之间的一致性。旧法的原则和实施办法随着时代的变化,需要调整,根据实际情况予以细化改变。在服务内容层面,每个服务都存在交叉重复的内容,导致出现了资源浪费、效率过低以及无法保障每个老年人可以及时享受到服务等问题。上海为老服务体系处于初步探索阶段,仅借鉴国外的经验与意见不能有效率解决老年人的问题,要从顶层发掘为老服务体系的发展脉络和模式思路。为了加快实现“四个率先”“四个中心”的社会主义建设目标,从顶层设计重新思考为老服务体系已成为当前需解决的重要问题。

## (二)为老服务体系的责任主体和分工需明确

政府、家庭和社会作为为老服务的三大责任主体缺一不可,但现有政策缺乏鼓励家庭照料的有效奖励政策,导致政府在整个为老服务体系中占据了极为庞大的部分,政府兴建的社区综合为老服务中心几乎承担了为老体系中的所有责任。在上海为老服务体系中,不仅要依靠政府承担责任,还需要社会公众共同承担责任。公共服务在为老服务中占有重要比例,政府是公共服务的主要责任者,单单依靠政府为主力,引导社会公众参与为老服务体系的管理,还无法高效地为老年人提供保障,明确各个主体之间的具体责任内容以及责任关系成为为老服务发展的必要行为。

## (三)为老服务体系的内容有所交叠

当前,为老服务体系的内容涵盖面较广。由于顶层设计不完善,导致服务内容存在交叠。例如,在养老服务中的长期护理保险,其资金是由职工医保和居民医保的资金担负,但其包括的 27 项基本生活照料与养老保险的内容有所重叠,同时 15 项临床护理服务又与医疗保险相互重叠,无法界定是哪一个项目的具体内容。内容交叠使得服务效率下降,资源无法充分利用。

## (四)为老服务体系的供需结构有待优化

一是没有以老年人的多样需求为导向。当前上海人口老龄化趋势呈现快速增长的态势,老年人的需求除了基本的衣食住行,还有精神上的慰藉以及对于公共服务的要求等。上海为老服务体系不仅局限于顶层设计和分工的不完善,同时也没有以老年人的多样需求为导向。

二是存在供需矛盾的问题。在为老服务体系中,供给与需求无法有效匹配,缺乏指标明确的需求供给评估机制;对与大量紧迫的老年人需求,没有充足的基础设施给予满足,为老服务的人员也缺乏有效的培养,评价以及激励的机制。为了更好地满足老年人的需求,为老服务体系的供需结构需进一步优化。

## (五)为老服务体系需多元主体参与,监督体系需完善

一是参与体系的主体较单一。在上海为老服务体系中,政府依旧承担主要责任地位,其他主体在责任承担中有所缺乏且范围较窄,社会和个人的参与力度较小。整个为老服务体系缺少第三方服务机构的加入和志愿者的参与,使得服务的提供者较少,无法保障为老年人提供有质量的服务。

二是服务市场急需制定标准,呼吁多元主体参与。在为老服务体系的服务市场中,多数的护理机构和养老机构存在资金不到位,经营不正规等问题,急需制定标准,规范服务市场的发展。为了帮助老年人得到多方位的照顾,就需要我们呼吁多方参与,完善为老服务市场。

# 三、优化上海为老服务体系的对策建议

## (一)以老人需求为本优化为老服务顶层设计

---

一是从全局角度厘清为老服务设计整合。整合现阶段上海为老服务体系相关制度，厘清长期护理险与养老保险以及医疗保险中内容交叠部分。坚持以老人需求为导向，从宏观层面、全局角度进行全方面、分层次、分要素的上海为老服务体系顶层设计优化，从而合理有效分配医疗、养老等不同方面服务资源来共同构筑上海为老服务体系；从制度上实现预先规划、主动应对和有的放矢，完善上海为老服务模式。

二是从政策方面平衡政府、家庭和社会三方责任。上海为老服务鼓励家庭、社会照料政策的缺失导致天平向政府方面倾斜，主体责任失衡，即使 2019 年已出台减免税金来提倡家庭照顾老人的政策，但仍应尽快出台更多奖励补贴和提供免费服务等降低居家养老成本的政策推进家庭照料老人的方案；在关注老人的同时，更要出台关心家庭其他成员的相关政策，现阶段上海已有建立社区老年人日间服务中心、打造“15 分钟服务圈”等政策来缓解双职工家庭照顾老人压力，可以免费提供“照料者”心理疏导等服务，减轻家庭养老中照顾老人的心理压力，从而提高家庭照料质量；社会也应承担上海为老体系相应责任，单位合理分配职工工作任务，灵活安排工作时间，减轻居家养老压力，实现“家庭即社会”的理念，平衡上海为老服务主体责任。

## (二) 从“衣食住行”细分为老服务责任内容

由于上海为老服务体系中人社局、医保局、民政局、老龄办和卫健委等部门的责任分工不够明确，界定不够清晰，在制定具体为老服务政策时候，缺乏多部门反复论证，缺乏考虑其他部门的协作性。必须以老人“衣食住行”为根本，对服务内容划分为 4 个层次，分别交由民政局负责老年救助层面、医保局和卫健委负责老年保障层面、老龄办负责老年服务层面以及人社局负责老年福利层面，明确划分不同主体在层次内的具体责任内容，确保项目进程能有具体到部门的工作小组来进行跟踪落实，相互合作。同时责任主体必须确立主客观评价相结合的评价体系来监督为老服务项目的具体实施情况，加强上海为老服务体系的制度规范。

## (三) 多渠道分层次分群体建立老年人需求表达机制

政府应以老年人需求为导向，通过社区居委会对老年人需求进行问卷调查、现场座谈以及长期跟踪，同时通过线上线下相结合，建立老年人网上信访平台、上海各区老年服务 app 以及社区老年人微信群等等，极大地方便了部分行动不便的老年人群体需求的表达，从而多渠道分群体的了解现阶段上海老年人对目前为老服务政策的意见以及对未来的具体期望，同时采取反馈机制，了解调研后实际需求满足情况，不仅改善一般老年群体不同层面的为老服务项目，更要满足特殊老年群体，例如高龄、失智、空巢等老人的保障问题，全方位的提升为老服务水平。

## (四) 以智能化为依托构筑为老服务新模式

一是社企合作、在线进行为老服务。“互联网+智能化为老”已成为大势所趋，随着人力成本的不断上升，投入较少的物资和人力成本，借助物联网、互联网以及云端大数据等高科技技术手段，打造上海为老服务信息平台。依托上海领先的城市化水平，与社区周边的家政、医疗、餐饮、超市等企业合作，老人只需在家里依靠信息平台就可以满足日常生活的需要。

二是“智能化为老设备”是重中之重，例如，社区可以给老人配备专用智能手环，实时监测老年人的心率、体温、血压等数据，同步上传到老人所在社区服务中心和医院的大数据库中，建立随时可查阅的电子健康档案，并在数据有所异常时发送给社区医生和子女等，变被动为主动，避免一些老人难以发现身体问题、讳疾忌医，错过最佳治疗时机；在精神健康方面，“陪伴型机器人”预先植入的程序及后天识别学习，能与老年人进行简单对话，一定程度上满足了老年人对于情感交流和陪伴的需求，实现为老服务新模式。

## (五) 引入市场机制鼓励社会力量参与为老服务

政府遵循“多元供给”的原则，在进行项目立案、专家评审和公众听证会的评选机制的前提下，引入市场竞争机制、出台奖励

---

政策、建立透明化的参与渠道和平台,促使专业且有资质的社会组织参与到上海为老服务体系中去。同时更要鼓励志愿者参与到上海为老服务体系,上海青年为老志愿服务总队—上海申养望年荟养老院在 2018 年 10 月正式成立,作为上海第一个为老服务志愿者基地,上海不少知名大学第一时间组织学生建立青年志愿者队伍参与其中。队伍秉持一切以老人为先,以老人需求为本的宗旨,展开了一系列的为老服务,尤其是突出大学生所学专业特征,如上海师范大学志愿者编队主要进行学习为老、科技为老,而上海中医药大学则进行医疗为老、养身为老等服务;队伍建立合乎规范的为老服务评价标准,吸引更多社会团体参与到上海为老服务的体系建设中来,使社会化为老服务项目能成片辐射,连锁经营,统一管理,拓宽为老服务市场。

#### (六) 采取“公办民营”完善为老服务市场

在上海为老服务市场中以“公办民营”——即政府立项、社会组织具体运营的方式来明确政府与社会组织的责任关系,政府的主要角色是委托者、购买者以及监督者,具有立法来规范服务为老服务市场以及决定相关组织参与内容、程度的权力;而社会组织则是生产者和服务供给者,在双方制定具体合同、形成契约关系的前提下,提供为老服务。政府在合同持续阶段,不仅要建立多方监督制度来规范社会组织行为,还要建立问责机制,监督社会组织提供为老服务中承担职责和履行情况,并在其有所失职的情况下进行问责。同时双方也要建立长期信任的关系,做到信息透明化,制度规范化,互动多元化,并且搭建老人能够参与的三方沟通平台,从而实现合作共赢,规范上海为老服务市场。

#### 参考文献:

[1]纪晓岚,刘晓梅.网络治理视阈下的社会化养老服务研究——基于上海市 WF 街道的实证分析[J].华东理工大学学报(社会科学版),2016,31(4):114-123.

[2]李金娟.运用新媒体搭建社区为老服务平台[J].青年记者,2015(11):47-48.

[3]卞文忠,付冰瑶.城市为老服务事业发展理念的转变[J].人民论坛,2016(14):141-143.

[4]李玉玲.我国居家、社区、机构养老服务融合模式发展研究[J].学术探索,2016(9):61-65.

[5]刘焕明,蒋艳.社区居家养老为老服务模式探析[J].贵州社会科学,2015(11):103-107.

[6]万桃,李红艳.上海市居家养老服务供给现状、困境与发展建议[J].中国老年学杂志,2018,38(23):5860-5864.

[7]邱思纯,王静美,黄长义.新时代中国社区养老管理制度创新之路[J].管理世界,2018,34(7):172-173.