

为了更好地守护首都最美“夕阳红”

——北京市政协围绕完善养老服务政策专题协商议政综述

本报记者 包松娅

编者按:

老年人晚年幸福是人民日益增长的美好生活需要的重要组成部分。习近平总书记指出,“一个社会幸福不幸福,重要的是看老年人幸福不幸福。”北京市已进入中度老龄化,正加速进入重度老龄化,而且人口老龄化呈现出区域上的不均衡,中心城区人口老龄化形势最为严峻。能否做到让老年人安享幸福晚年,事关首都发展全局,事关人民群众福祉,事关社会和谐稳定,对首都率先基本实现社会主义现代化具有重要意义。

新时代十年来,北京市按照保基本、兜底线、普惠性、多样化的发展思路,养老工作取得巨大成就。但对习近平总书记“北京民政要在全中国干得最好”的殷切嘱托,面对人口老龄化的快速发展、老年人对晚年美好生活的更高层次期待以及建设首善之区的目标,北京市养老事业还存在诸多发展不平衡不充分的问题,老年人及其家庭在解决养老问题方面还面临不少急难愁盼,需要持续推进改革创新,久久为功。

做好首都工作,必须把解决好养老问题摆在更加重要的位置。根据《北京市政协2023年协商工作计划》,北京市政协社会和法制委员会于2023年2月至6月组织市政协委员、民主党派成员、专家学者等围绕“完善养老服务相关政策,推进养老事业健康发展”开展系列调研协商,并于6月30日通过议政性常委会会议的形式,为首都老人的幸福晚年协商建言、凝聚共识。



5月26日下午,北京市政协“完善养老服务相关政策,推进养老事业健康发展”调研组赴朝阳区劲松园社区养老服务驿站开展调研。

观点集纳

问题:养老服务人才短缺

建议:

尽快开放养老护理员职业技能考试通道,解决护理员享受补贴的资质认证问题。完善养老服务人才补贴制度,加强补贴发放政策的延续性,稳定从业人员预期。支持各区级养老服务机构与冀蒙、东北、中西部地区对口建立养老护理劳动力输入对接机制,扩大养老护理员招录渠道。选取部分街道、社区开展“时间银行”互助养老服务模式试点,提倡社会慈善组织、社会工作者、社区志愿者、学生和低风险健康老年人到社区养老驿站提供志愿服务、互助服务。

问题:科技赋能养老事业存在明显短板

建议:

打造面向公众的北京养老服务“一网、一端、一平台”,向社会提供养老服务政策、服务资源运营情况以及服务质量星级评定、监管信息等,降低老年人及其家属的查询成本。搭建全市养老服务综合监管信息化平台,推动市、区、街道(乡镇)等纵向信息和部门间横向向的数据共享和智能应用,实现养老服务各类事项全流程监管,服务内容全要素记录。强化政产学研用联合,扶持壮大养老智能制造产业,扩大适老化智能终端产品供给。

问题:京冀养老协同发展仍存障碍

建议:

采取多种措施,促进京冀两地医疗资源对接共享,引导北京优质医疗资源辐射环京地区,提升环京地区医疗服务水平,缓解其就医忧虑。打通补贴通道,实施补贴“随人走”的政策,让更多承接京籍老年人入住的环京地区养老机构享受与在京机构同等的运营补贴。

记者手记

答好465万老人的养老“必答题”

本报记者 包松娅

北京目前常住老年人口约465万人,占常住总人口的21.3%。如何更好满足老年人对晚年美好幸福生活的期待,已成为摆在超大城市治理能力面前的“必答题”。

为了回答好这道社会各界广泛关注的“必答题”,北京市政协按照市委相关部署,将“完善养老服务相关政策,推进养老事业健康发展”列为今年的重点协商议题之一。牵头组织筹备协商活动的社会和法制委员会在市政协党组领导下,由政协委员联合专家学者组成总调研组和8个专题分调研组,结合各自专题侧重点开展专门调研。

北京市政协社会和法制委员会相关负责人表示,调研组组织委员认真学习习近平总书记关于养老问题的重要论述,汇总编辑中央和本市有关政策文件15万余字,在帮助委员深刻认识养老服务对首都率先基本实现社会主义现代化的重要意义,准确理解和把握养老事业在新时代首都发展中所处的历史方位上做深功课,确保调研始终坚持正确方向。

在调研开始前,北京市政协专门召开动员部署暨情况通报会,听取民政、财政、住房和城乡建设、卫生健康、市场监管、医保、科技、经信等8个市级部门和市残联介绍相关情况。随后调研组深入东城、西城、海淀、丰台、石景山、大兴、门头沟、昌平、平谷和密云等10个区,走进不同类型的养老机构 and 邻里互助点、养老助餐点等单位,实地走访30多个有代表性的点位,“沉浸式”了解情况,面对面听取各方面诉求和老年人心声。

通过坚持问题导向,突出聚焦“关键点”,调研组在若干问题方向中最终选定了重点围绕做强做优养老机构,优化养老事业健康发展,完善农村养老服务供给,提升养老助餐服务管理水平、尽快实施长期护理保险(以下简称长护险)、扩大安宁疗护服务供给、加强居家适老化改造和老年人合法权益保护等8个方面,以解决人民群众急难愁盼问题为关键点,在深入剖析制约养老事业健康发展面临的突出问题上做深功课,查实情、找症结、提建议。

为对比了解更多情况,调研组还“走出去”,赴浙江省湖州市、杭州市,四川省成都市学习考察,实地调研9个养老机构和服务中心,与当地民政和卫生健康等部门深入交流座谈。“我们与廊坊市政协对接,重点沟通了京津冀养老服务协同发展情况。通过走出去,在广泛交流、学习互鉴上做深功课,力求提高协商的广泛性和建议的适用性。”调研组负责人介绍道。

在整个协商活动中,调研组开展座谈协商活动18次,政协委员参与401人次,形成1个总报告和8个分报告。东城、西城、海淀、昌平、平谷区政协还形成了各自的专门报告。

常委会会议现场,调研组提交的总调研报告,聚焦9个方面问题提出意见建议。这些报告多角度反映各方诉求,既关注政策制定,又重视政策执行,既关心养老服务需求侧的正当期待,也重视养老服务提供方的合理预期,坚持在兼顾各方诉求、广泛凝聚共识上做深功课,力求提出的意见建议经得起实践的考验。

以需定供提高养老服务匹配度

养老服务,谈到服务就离不开机构。而一旦谈起养老机构,让人总有一言难尽之感。

“当前养老机构床位‘一床难求’与大量闲置并存,38%的总体入住率并不高。”调研组摸底了解到,北京全市养老机构571家,床位总数11.2万张。但其中,2/3以上养老机构及床位在郊区,而3/4以上老年人却住在城区,养老服务设施布局与老年人需求存在明显的空间错配。

养老机构收费与老年人支付意愿和能力相比差距较大,也让不少老人望而却步。“机构月均收费约5500元,重度失能失智老年人入住机构全时照护收费在7000元以上,而城镇多数老年人月均可支配收入在5000元左右,百姓期待、社会亟须的‘质量有保障、价格可承受、方便可及’的普惠型养老机构供给严重不足。”北京市政协常委、市总工会副主席赵丽君所在调研组发现,本应在养老服务中发挥关键作用的养老机构与需求之间还是存在一定的错位。

这一问题在农村地区同样存在。农村老年人对养老服务的购买意愿和能力普遍更弱,对社会化养老服务的接受度更低。

北京市政协常委、中国劳动关系学院酒店管理专业学院院长许艳丽所在的调研组将关注点投向了养老驿站。

“养老驿站立足于社区,在养老机构中离百姓最近,在就近提供养老服务上具有独特优势。”许艳丽说,北京全市入住养老机构的老人不足1%,99%以上老年人选择居家养老,而居家养老服务主要依托养老驿站开展。问卷调查显示,老人们对餐食服务、精神慰藉、生活服务的的需求是最高的。

调研组认为,首先要全面、科学评估《北京市养老服务专项规划(2021-2035年)》对养老服务设施的规划建设要求与实际需求的匹配度,并适时进行调整。“在全面、准确、科学预测养老服务床位需求的基础上,尊重超大城市经济要素空间流动及空间集聚的内在规律,考虑在更广阔的市场范围甚至跨市域地区布局养老服务设施,而不再局限于‘区划刚性布局’。”

“在价格方面,可以根据城镇居民可支配收入、退休金等水平,确定普惠养老机构床位价格。”赵丽君提出,应明确

公建民营养老机构在满足重点养老保障对象之外的床位应当用于提供普惠养老服务,接受政府的价格监督和管理。养老驿站作为老人身边最近的养老机构,如何发挥好就近就便优势?许艳丽认为,可以发挥街道(乡镇)、社区(村)等基层组织和物业等基层单位贴近实际、熟悉周边身边人和事的优势,深入细致了解辖区内居家老年人的养老服务需求,根据需求配置资源,对驿站职能定位进行整合划分,允许、支持和鼓励驿站根据老年人居家养老需求和自身资源、能力,拓展更多的延伸服务。

从机构运营者角度,“公建民营”是深化公办养老机构体制改革、推进养老服务社会化的重要举措。但受限于“公建民营”养老服务设施合作经营期限不得超过3年的规定,市场主体往往因为前期改造周期长、购置设施投入大、经营时间短、资本回收率低等原因,对承接运营公办养老机构心存顾虑,即使承接了,也不敢进行过多投入。其中,养老驿站的发展思路是“政府提供设施、市场负责运营”,实践中,由于没有统一、规范的市场化运营招募机制,运营方的确定往往带有人为因素、随意性,1460家社区养老驿站由700多家市场主体运营,多为“小作坊”式运作,未形成规模化集约化发展格局,可持续运营前景不乐观。

“要优化养老服务营商环境,支持社会力量更多参与养老服务。”调研组建议,深化公办养老机构改革,调整“公建民营”养老服务设施经营期限不超过3年的规定,让市场主体大胆进入、放心投入养老服务市场,扩大和丰富市场供给。建立统一、规范的驿站运营方招募机制,促进优胜劣汰,推进驿站连锁化、品牌化、市场化、专业化运营,让老百姓安心、舒心。

居家养老重在舒适与安心

既然99%以上的老人都选择了居家养老,那么居家的舒适度就显得至关重要。

近年来,在城市更新的背景下,北京以打造中国首个减量发展超大城市为目标,将居家适老化改造纳入城市更新,相关工作取得较快进展。民建北京市委围绕居家适老化改造问题开展系列调研发现,当前的适老化产品同质化、单一化还是稍显突出,不能满足不同老人的特殊需求。

“建议通过‘政府引导、多方参与、市场运作’的方式培育多级市场。”北京市政协常委、民建市委专职副主委苏健认为,在中高端市场方面,政府部门应发挥引导作

用,鼓励多元市场主体充分竞争,形成梯次化、差异化的市场供给,在居家适老化改造清单中,增加更多智能化、智慧化产品和服务。

调研组还建议,北京可以率先探索出台居家适老化改造的市场标准。借鉴行业协会、供给市场已经形成的标准以及适老化改造发展成熟的发达国家标准,制定北京市居家适老化改造产品和服务的标准体系,对卧室、厨房、卫生间、起居室及餐厅、阳台、楼梯、门厅及走廊等不同居室空间设置特定指标,以此进一步提升市场规范性,降低老年人购买难度和门槛,提升本市适老化改造产品和服务的竞争力。

留意观察会发现,老人的生活无论再简单,一日三餐也是基本需求。但对于那些生活自理能力有限,儿女又要上班的家庭,老人吃饭问题就成了居家养老的重点。

在北京,养老助餐服务解决的正是老年人因身体等原因在买菜做饭上面临的困难。北京市委市政府高度重视,将“暖心饭”连续纳入年度重要民生实事项目。到2023年4月,本市建成养老助餐点1489家,覆盖社区村3894个、约220万老人。

“养老助餐服务本来是好事,但2022年全市接受养老助餐服务的老人仅占常住老年人口的2.1%。餐饮企业也只占提供服务主体的12.5%。”北京市政协常委、市残联联合会执行理事长吴文彦认为,总的来看,本市养老助餐服务还未走完“0”到“1”的发展阶段,群众和市场的反应与努力向前推进的服务存在“温差”。

发挥市场主体在市场分工中的比较优势,做各自擅长之事。调研组建议,应由餐饮企业、养老机构、中央厨房、机关企业食堂等具有较大规模食品生产经营能力的主体负责供餐,由养老驿站发挥贴近社区的区位优势负责送餐、提供场所供老年人用餐或者送餐,构建起“制餐-送餐-就餐”或者送餐分工协作的养老助餐服务格局,既有利于食品安全和成本控制,也能让老年人享受到实惠。

“营造政策、规则、机会平等的公平竞争环境,激发市场活力,吸引更多社会力量从事养老助餐。”吴文彦提出,要尽快搭建全市统一的养老助餐服务平台,广泛连接需求与供给,动态汇集供需变化情况,服务政府决策,服务市场主体经营,服务老年消费者用餐选择。

在北京市政协常委、九三学社市委专职副主委王小兵看来,还要注重城乡居民的养老差异,“农村养老服务供给高度依靠政府,互助养老服务的发展相对滞后,要充分发挥村集体在养老服务体系建设中的作用,发挥乡村特色,促进乡村治理与社区养老服务协同联动,包括整合闲置资源、发掘人力资源优势、统筹开发农业产业资源与社区养老资源。”

强化服务管理中的短板弱项

在现实生活中,随着年龄的增长,不少老人的晚年多多少少遭受着病痛的侵扰,医养结合服务保障能力,成为老年人是否选择机构养老以及选择哪家机构养老的一个重要因素。

截至2022年底,本市内设医疗机构的养老机构有189家,占养老机构的36.6%,但内设医疗机构能够成为定点医保单位的非常有限,无法解决老年人医保报销问题制约了老年人对机构养老的选择。

经过深入调研,委员们给出的建议是,将养老机构内设医疗机构纳入定点医保单位出台更有针对性的专项政策,从根本上解决入住机构老年人常规性的就医需求,同时推动将养老机构内设医疗机构纳入医联体管理,在提升其医疗服务能力和水平的同时,

利用医疗联合体内部资源等为老年人提供一体化、连续性服务,实现医疗、康复、护理、养老资源的高效协同。

石景山区,是北京唯一国家批准的第二批长期护理保险(简称长护险)试点地区。北京市政协委员、石景山区医疗保障局局长李凤芹表示,“长护险”的出现、完善及发展,为失能人群提供了一定保障,是对社会保障制度的一种完善与补充。“由于地域和人群有限,业务经办和护理服务等相关市场狭小,无法实现充分有效竞争。”李凤芹表示。

为了让更多人受益,李凤芹呼吁,加快推动长护险在全市落地,让更多人群享受到长护险的保障,将城乡居民纳入长护险保障范畴,通过设置待遇等待期作为受益门槛,允许自愿补缴,减少“逆选择”,加快建立多元筹资机制,减少对医保基金的依赖。

北京市政协常委、首都医科大学附属北京世纪坛医院急诊科主任王真关注的也是一个特殊的群体。

“处于疾病末期的重症老年人,最需要的是安宁疗护服务。”王真在调研中了解到,截至2022年底,本市医疗机构注册开展安宁疗护服务的床位只有650张,远远不能满足需要,与此同时,已有的安宁疗护服务收费标准也不明确。

调研组认为,要科学评估本市安宁疗护服务需求,统筹做好安宁疗护服务资源的规划布局,支持和引导社会资本参与,增加安宁疗护服务供给,构建安宁疗护指导中心、安宁疗护医院、居家安宁疗护床衔接的安宁疗护服务网络。“建立符合安宁疗护特点的专项收费政策和收费标准,让安宁疗护服务依法提供、正当收费。要健全安宁疗护服务体系,制定出台安宁疗护服务的患者准入标准、服务流程、服务项目清单和转介制度,规范医疗机构安宁疗护服务行为。”王真提出。

在协商活动中,大家一致认为,对于老年人权益保护和生活保障,唯有发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用,才能系统破解老年人急难愁盼问题,真正建设老年友好型社会。

北京市政协常委、市第二中级人民法院副院长廖春迎所在的调研组重点梳理了涉老审判案件的主要类型及矛盾纠纷化解重点,发现老年人的权益保障问题主要在赡养、继承、赠与合同、侵权等四类纠纷,呈现矛盾化解困难的突出特点,而在刑事案件上最为突出的是养老诈骗案件。

“抓紧修订1995年制定的《北京市老年人权益保障条例》,明晰儿子与女儿负有赡养父母的同等法定义务,设专章规范赡养协议的性质、内容、效力等问题,明确分别赡养协议等免除子女对父母赡养义务的约定无效。”调研组建议,公立养老机构、不动产登记中心、公证处等在办理签订涉老赡养协议、赠与协议、订立遗嘱或房产过户等事宜时,要主动提示老年人可拨打12348热线寻求法律帮助,有条件的可以设立法律服务驿站,安排律师提供现场咨询,做好涉老矛盾纠纷的预警、排查和化解。“推动建立健全行业信用约束机制,将严重侵害老年人合法权益的经营者列入市场准入黑名单,将有能力履行赡养义务而拒不履行赡养义务的违法行为纳入个人社会信用记录。”廖春迎补充道。

莫道桑榆晚,为霞尚满天。

协商中,委员们认为,解决好养老问题需要各方共同努力。养老是全社会面临的重大民生问题,必须厘清家庭、社会和政府的责任。家庭的基础保障、市场的有效支撑和政府的有为缺一不可,只有各方同向发力、协同作战,才能合力奏响老年人幸福晚年的美好乐章。

三月十五日,调研组赴密云区河南寨村一号幸福晚年驿站开展调研。

