

常州养老服务管理与运行机制研究

姚 燕

摘 要: 随着人口老龄化的加剧, 养老成为社会关注的重要话题。从调查结果看, 老年人在居家养老、医养结合、社会养老和自我实现等方面有着较高的需求。然而目前的养老服务业在宏观管理、养老理念、专业人才、市场培育等方面还存在不足。常州市应立足自身优势, 加大政策支持和引导力度, 逐步形成政府宏观管理、民间资本注入、立足社区, 医养结合的养老格局, 不断优化养老服务管理体制和运行机制。

关键词: 宏观管理与运行机制; 人才培养; 居家养老; 医养结合

作者简介: 姚燕, 常州纺织服装职业技术学院人文社科系讲师。

中图分类号: C93 **文献标识码:** A **Doi:** 10. 3969/j. issn. 2095-042X. 2016. 04. 009

一、研究背景及意义

根据联合国人口老龄化衡量标准, 60 岁以上老年人口超过总人口的 10%, 或 65 岁以上老年人口超过总人口 7%, 即可看作人口老龄化社会。目前, 全世界有 60 多个国家的老年人口达到或超过人口总数的 10%, 进入了人口老龄化社会行列。《2014 年度中国老龄事业发展统计公报》显示, 截至 2014 年末, 中国 60 岁及以上老年人口达 1.849 9 亿, 65 岁及以上老年人口达 1.188 3 亿^[1]。这表明, 中国已经步入人口老龄化社会。老年人口的快速增加, 特别是 80 岁以上高龄老人和失能老人的快速增长, 使之成为关乎社会可持续发展的重大问题。老龄化问题引起了联合国及包括中国在内的世界各国政府的重视与关注。

党的十八大报告指出:“解决好人民最关心最直接最现实的利益问题, 在学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居上持续取得新进展, 努力让人民过上更好生活。”妥善解决养老问题, 不仅关系到每个人、每个家庭的幸福, 更关乎国家和谐稳定和发展。“老有所养”不仅是一种社会理想, 更是社会进步和文明的标志, 是建设和谐社会的需要。

二、常州市养老服务发展现状

截至 2015 年末, 常州市 60 岁及以上老年人口近 80 万, 超过总人口 20%, 这意味着常州已经进入深度老龄化阶段。常州老年人过半空巢, 80 周岁及以上老人已超过 1/8, 半失能或失能老人近 7 万。深度老龄化对老年人的生活照料、康复护理、医疗保健、精神文化等需求日益凸显, 并提出了更高要求。人口老龄化对社会经济发展产生双面作用。一方面, 政府财政势必加大社会保障、公共服务等方面的投入, 劳动人口的负担增大。另一方面, 老龄化有助于社会经济发展方式的转变, 刺激老年产业发展, 提供更多围绕老年服务的岗位。为此, 常州市积极探索, 力争妥善解决养老问题。

(一) 逐步建立日益完备的养老服务体系

1. 社保医保等基本保障体系不断完备

“十一五”期末,常州市逐步建立全民基本养老、全民基本医疗、最低生活保障和医疗救助等相结合的老年社会保障体系,各区普遍建立了老年人高龄补贴制度。至2014年末,常州全市企业职工养老保险参保人数达到174.58万人,覆盖率98%以上,市区月人均养老金2220元。全市职工基本医疗保险参保单位达52186个,参保总人数达181.5万人。全市参加新型农村合作医疗人数为175.37万人^[2]。城乡基本养老保险、医疗保险和失业保险综合覆盖率保持在98%以上^[3],在全国率先建立了城乡一体的全民医保。截止2014年,全市企业退休人员基本养老金实现连续十年增长,平均幅度不低于10%;人民生活持续改善。

同时,常州市实施健康普查,建立健康档案。目前65岁以上老人建档率已达95%。对高血压和II型糖尿病等慢性病专门建档,规范化管理率达到98.1%。金坛、溧阳、新北区利用新农合资金对50岁以上居民进行健康普查并全部建立健康档案^[2]。

2. 科学合理的养老模式基本形成

加快发展社会养老机构。全市拥有各类养老机构120余个,床位数30335张,入住养老人数达14559人^[2]。针对薄弱环节,常州市开展相关的专业培训,全面提升养老机构管理人员和护理人员的素质和能力。为了满足多层次的养老需求,常州市出台养老相关的实施意见,吸引社会资本参与养老服务产业。对于新建的护理型床位(自建产权用房),不分所有制,一次性补贴不低于一万元。普通床位也提高了相关补贴标准^[3]。

社区居家养老日益成为养老模式的重要方式。社区居家养老为老人提供生活照料和康复护理。以社区为平台,整合社区内各种服务资源,开展助餐、助洁、助浴、助医等生活必须服务。作为介于机构养老和家庭养老之间的新型养老模式,社区居家养老更符合国情,又解决了传统居家养老服务不足的难题。不仅满足老龄人口对社会养老服务的多方诉求,又能降低对政府财政和服务能力的需求,对缓解城市人口老龄化更为有效。

3. 重视精神赡养,满足更高的养老需求

伴随着物质生活水平日益发展,人们的精神需求越来越高。针对这种情况,常州市加大对精神赡养的重视,并积极引导老年人组织起来,开展各类文体娱乐活动,以丰富其日常生活,满足其精神需求。

积极探索老人心理关爱工作。2008年全国首届老年人心理关爱研讨会在常州市召开。常州市设立了20个老年心理关爱工作站,初步形成市、区、街道和社区四级老年心理关爱服务网络,常年开展老年心理咨询。并开通了全国同类城市首家老年广播“846 俏夕阳”频道。

2014年,常州市加大投入,改扩建老年大学。市老年大学总面积将达12500平方米左右。2015年,常州老年大学学员近万人,设八个艺术团体,285个班。老年大学实现辖区全覆盖。老年文化教育初步建成四级网络,远程教育东方银龄大学2所,专业设置科学、门类丰富^[2]。

此外,在政府的支持鼓励下,常州不少老年人自发组织构建老年人自己的娱乐平台及群众团体,其中老年书画研究会多次举办书画、摄影展等,展现了他们丰富的文化生活和精神内涵。而老年时装队、老年歌舞团、老年体育协会等在城市社区、乡镇(街道)帮助老年人学习锻炼,广泛开展其喜闻乐见的舞蹈、太极拳、腰鼓等活动,实现了基层文化全覆盖^[2]。

(二) 目前存在的问题

1. 传统思维与现代养老理念的冲突

湖南省的相关调查显示,在“您最喜欢何种养老方式?”主观意愿的调查中,72.5%的受访者选择了传统的家庭养老方式。选择“(与老伴)独居养老”的达42.2%,远高于其他观点。其次,较多人

(30.3%)选择“与子女共居养老”^[4]。南京市老龄委的调研显示,97%以上的老年人喜欢居家养老。常州市对本地超过一万名老人抽样调查,80%以上的老年人希望实现居家养老(这一普遍认同不受性别、年龄、健康状况等影响)^[5]。

可见,尽管养老方式日益多元化,人们主观上更偏向于同家庭、子女联系紧密的传统家庭养老模式。老人对这种养老理念的坚持,部分地制约了养老服务机构的发展和利用率的提高。资料显示,一方面养老机构(床位)呈增长趋势,一方面利用率不高,入住率约为50%;农村养老机构空置率更高:人们对养老方式的选择偏好能一定程度解释养老机构发展的矛盾^[6]。

而由于经济的发展和社会的变动,空巢期提前、失能问题等使普通家庭养老面临重重压力。我国空巢家庭及两代老人共同居住的类空巢家庭,约占老年家庭总数的50%(农村略低,但呈高速发展态势)。空巢家庭呈基数大、增速快、高龄化的特点。目前养老需求较为迫切的可分为三种:空巢老人、高龄老人、生活不能自理(半自理)的老人。老年人精神孤独的现实,同样需要引起重视^[7]。

2. 养老服务管理与运行机制相对滞后

(1) 养老院发展不平衡,资金短缺。常州市养老院规模普遍偏小,经营成本高,因而运转情况并不理想。全市各民办养老机构在财政补贴的扶持下平均利润7.93万元,如不计财政补贴则平均将亏损10.87万元。有些养老机构通过降低服务质量来降低成本,导致各种风险与问题的产生,影响了行业健康发展。养老机构总量缺乏的同时,常州市总的养老院入住率刚刚过半。具有康复保健等功能的养老机构短缺,包括市福利院在内,不超过八家,总床位1600个。一方面公办养老院一床难求,一方面郊区和农村民营养老院大多空置。常州市低端(公办)养老院的平均费用约为1000元/人/月,相对较好的老年公寓每人每月费用3000~3500元^[8],制约了低收入老人进入养老机构安享晚年。另一方面,农村养老服务软硬件都与城市存在相当的差距。农村老人消费理念更为保守,农村养老院的“区域性养老服务中心”作用远未发挥。

2013年9月,民政部副部长窦玉沛表示,《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》公布,国家对发展养老服务事业和产业,包括在投融资、用地、津补贴、税收减免等方面出台了一系列政策。但在政策落实过程中,融资难、用地难、护理人员招聘难等问题制约了养老服务业的发展。面对人口老龄化的严峻挑战,政府须加大对养老机构(尤其是民营机构)的扶持力度。近年来,常州社会化养老发展突飞猛进,但相关问题仍然突出。未富先老的挑战日益严峻,人多钱少资源紧张的问题亟待解决。在现有的政策框架下,政府如何实施相应的优惠政策吸引民间投资有待细化。相关政策对产业发展远期规划不够,实际操作受限。

(2) 养老机构专业队伍建设与现实需求脱节。常州市养老院专业养老方面存在人才队伍没能形成,技能培训尚不到位等问题。养老机构的管理人员、医护人员队伍参差不齐,整体水平偏低。有些从业人员几乎未经过任何老服方面的专业培训;专业的养老护理人员寥寥无几。原则上,具有专业技能、良好综合素质的下岗失业人员和各类社会人才,凡符合条件,均可进入养老行业。但到目前为止,大部分护理人员为“4050人员”,团队老龄化明显。超过70%为初中以下文化,学历与技能结构偏低^[9]。基础薄弱、工作繁重加之收入偏低,护理人员没有积极性。他们不去主动接受最新的护理理念和专业知识,难以满足养老机构老年人的特殊要求。

养老既关乎民生保障,又需着力产业发展。目前养老事业存在多头管理。老龄委、民政局等似乎都与养老管理息息相关,但却无力调配资源、协调各个机构运作,缺乏政府机构的大力统筹。这些都极大阻碍了养老机构服务质量的提升,制约了养老机构的发展壮大。

三、完善常州养老服务运行机制途径

党的十八届五中全会明确提出“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念,强调“十三五”时期要“积极开展应对人口老龄化行动,弘扬敬老、养老、助老社会风尚,建设以居家为基础、社区为依托、机构为补充的多层次养老服务体系,推动医疗卫生和养老服务相结合,探索建立长期护理保险制度。全面放开养老服务市场,通过购买服务、股权合作等方式支持各类市场主体增加养老服务和产品供给”^[10]。这对于常州应对人口老龄化加速发展的新形势具有十分重要的指导意义。为进一步加快养老服务业健康发展、全面规划统筹、深层次科学化搭建常州养老框架提供了基本遵循之道。

(一) 顺应需求,形成居家养老为主、机构养老为辅的养老格局

1. 健全政策法规,并形成长效机制

政策先行,为持续推进居家养老体系建设搭建框架。2013年4月,常州市出台了《加快推进社区居家养老服务体系建设的实施意见》,明确提出居家养老组织网络、服务设施、服务内容、扶持政策、服务队伍、服务手段和服务评估的具体要求。从土地、资金、税收、医疗服务、公益性岗位补贴等方面着手,落实相关扶持政策^[11]。虽然居家养老工作发展顺利,但到目前为止,居家养老的相关规定有些不能落到实处,居家养老服务方式较为单一,个别从业人员素质与老人较高的要求存在一定差距。只有在今后工作中健全、改进,才能形成参与广泛的适度普惠型社区居家养老服务新格局^[11]。有关部门下发了《关于加快推进虚拟养老建设工作的通知》,提出“在全市统一建设虚拟养老院,实现老年人足不出户,就可以获得附近加盟单位提供的各种服务和紧急救助”目标。这一目标如何在实际工作中得到细化,尚待时日。

2014年9月起实施《市政府关于进一步完善养老服务体系、加快发展养老服务业的实施意见》,提出到2020年,全面建成以居家为基础、社区为依托、机构为支撑、信息为辅助……覆盖城乡的养老服务体系^[12],推进社会养老的各项扶持优惠政策。意见提出要把养老服务当作一项制度,健全监管、评估、补贴,完善老年人政策性保险制度等。但民政、老龄委、发改委等部门如何协同工作,形成完备的具体实施方案,开展监督检查;市政府如何进行专项督查,都需落到实处、形成长效机制,才能真正促进养老工作向纵深发展。

《常州市2015年政府工作报告》中指出,常州将在新的一年,“完善养老服务体系,大力推进城乡社区居家养老服务中心(站)建设,年内城乡社区居家养老服务中心(站)覆盖率达100%,社会力量举办或经营的养老机构床位数占比超过50%,护理型床位占养老机构床位数超过40%,老年助餐点覆盖40%的城市社区”^[13]。明确了目前及今后一段时期工作的着力点,需要稳步落实。

2. 加快培育稳定的专业化养老队伍

为促进养老工作的稳步推进,可以与院校共建,培养养老服务与管理专业的紧缺之才。为养老机构输送懂老年生理和心理、懂管理,懂业务,高素质的专职老年工作从业人员,为养老产业的进一步发展提供基本人才保障。同时,要提高护理人员的福利待遇。为他们提供全面可靠的养老保险、医保等基本保障,提供员工宿舍、生育及绩效奖金、弹性轮休,包括完整系统的教育培训和职称晋升等通道。待遇留人,才可能让每一位员工爱岗敬业,用心关爱身边的每一位老人,造就一支结构合理、素质优良的养老服务专业人才队伍^[14]。

居家养老团队既有专业、专职人员还有志愿者队伍。社区居家养老要健康发展,还需要配备专兼职的保健师、营养师、心理咨询师等人员。健全和完善志愿者培训机制和激励机制,使老年社会工作者队伍更具活力^[15]。优化养老服务供给模式,新增养老为老服务社会组织30家,致力于为7万名70岁以上

失能、80岁以上空巢老人等特殊困难群体提供“邻里守护”志愿结对服务^[16]。社区助老工作要“接地气”，须在更大范围内推广，并使之常态化、系统化、更人性化。

互联网时代，常州必须跟上发展的节奏，构建智能化的居家养老服务体系。政府、社会、家庭与个人协作，建立起规范、全面的居家养老服务网络，提高智能化养老服务能力，不断创新养老服务水平。有利于对养老服务进行实时监督，作出科学评估及进行有效的资源整合。志愿者（尤其是大学生志愿者）可以在此大显身手，走进社区，教授老年人网络与计算机的基本使用。帮助老年人更好地融入“大数据时代”，共享技术进步的巨大成果。

3. 细化居家养老工作，提供精细化服务

基于绝大多数市民更愿意在家养老与空巢现象引发的矛盾，常州社区居家养老试行于2006年，取得了长足的进步，但仍需深化、细化。组建养老服务合作社，能够基本满足多元化的养老需求，建立起与我市人口老龄化进程相适应、与经济社会发展目标相协调的社区居家养老服务体系，率先实现社区居家养老服务现代化。不仅是政府部门，也为社会组织或企业参与及承担相关工作敞开大门，研究个体需求，设置有针对性、多样性的服务。

即使是住在同一社区或相邻社区的老人，情况也千差万别。常州的居家养老服务既有上门个案服务，又兼顾发展社区老年人日间服务机构——日托所（老人之家），对老年人进行集中服务照料。白天，老人在社区托老所生活，晚上回家。社区托老所收费不高，绝大多数老人都可承受。目前，全市已建成居家养老服务中心1053个，实现城镇社区全覆盖，农村社区（村）覆盖率80%。居家养老服务中心包括标准化居家养老服务中心（站）232个，老年助餐中心（点）160个，城市社区老年助餐中心（点）覆盖率超过41%^[17]。常州市正加快推进社区老年日间服务中心、助餐点和示范性养老机构建设。社区根据老年人需求和自身条件，开展短期供养等生活服务还兼顾老人文化娱乐等需求。以常州市钟楼区为例，在加快建设为老服务平台的背景下，为老人提供生活照料、家政服务、康复护理、便民信息等精细化服务。

4. 建设与发展一批养老机构，“量”“质”并举，提高社会化养老服务水平

生活不能自理的老人，需要更全面细致的照顾，需要社会的帮助和专业护理人员、志愿者的服务。不少人更愿意去社会养老机构。公办养老机构资金相对充裕，社会接受度更高。近年来，民营力量兴办的社会养老机构跻身社会化养老队伍，在缓解养老矛盾上发挥了不可忽略的作用。

社会养老机构的兴建，要充分发挥市场在资源配置中的作用。有关部门需制定社会力量参与养老服务政策，加大招商引资力度，形成低端有保障、中端有市场、高端有选择的养老机构格局，更好地满足不同需求的老人入住，完善社会养老服务体系。政府的鼓励和扶持政策，是民营养老机构发展的制度保障^[18]。就民营养老机构自身而言，对外要加强营销，内部需注重管理；努力走向良性循环的轨道。同时，政府需进一步完善和规范养老机构的服务标准^[19]。常州市目前制定了一系列政策规范老年人生活照料和医疗、康复及文化生活等方面内容，促进老服市场健康持续发展。只有努力实现管理制度化、行为规范化、服务标准化、护理专业化，才能持续提高养老服务整体水平。服务标准规范既是养老机构（尤其是民营机构）获得扶持的依据，也对养老机构赢得市场发挥着巨大作用^[20]。

台湾在老人的健康维护方面，有一些细化、量化的做法值得借鉴。公费入住福利机构的低收入老人，政府为其专设重病住院看护补助。居家社区服务中，设辅具购买租借及居住环境改造补助。对有需求且经评估合格的失能老人购买、租借辅助用具，及按无障碍标准改造住宅。重度失能老人设交通补助制度。每人每月可以往返医院四趟，以解决就医困难。开展失智症老人多元服务试点。推出“失智症老人机构专区照料和专业看护所建设试验计划”，鼓励民间组织参与，并由有关部门对工作成效、服务成本、补助标准等进行评估^[21]。只有科学地对老人进行综合评估，对相关服务开展有力的监管，才能有效避免简单

粗放的工作模式,推动养老服务水平的整体提升^[21]。

(二) 加大投入、医养结合,应对深度老龄化的养老需求

常州已进入深度老龄化阶段,对医疗相关服务有相当的需求。社区“医养结合”,即将社区居家养老与社区医疗设施结合,对社区居家养老是合理的补充和科学的尝试。调查显示,70%左右的老人身患慢性老年病,约15%患严重疾病,需要终生治疗与护理。老年人对医疗服务的需求超过普通人群。

从居家养老护理服务内容上看,如为老年人提供理疗、针灸按摩等,可促进老人功能的维持与恢复。血压血糖检测、心电图、吸氧等,是老年人普遍的基础护理需求。医养结合,或开展护理上门服务,或在社区医疗机构为老人进行基础护理和康复护理,不仅是“老有所养”,更实现了“老有所护”^[22]。目前医养融合整合度不高,理想化的医养融合还难以实现,家庭出诊、家庭护理、家庭病床等延伸性医疗服务仍是需要在发展中解决的课题。

创新医养结合管理机制,发挥网络与信息技术的作用。建立老年人的信息库,对老年人身体状况等进行重点了解,及时提供服务与帮助。这一管理平台也有助于整合资源,将政府资源和社会资源等与老人的实际需求结合起来,构建利益相关的各方共同治理的结构^[20]。目前市场上开发多款软件,如居家社区养老管理软件、老年服务管理软件、虚拟养老院管理软件、智能养老服务系统等。相关软件可以根据老人诊疗和检查的情况,精密算出老人患病的比例,估计未来生病机率与需要医疗诊治的程度^[21]。

医养结合需加大投入,落实长效机制,促进多方参与,鼓励民间资本参与,形成养老合力。相应的投入是吸引人才,稳定人才(管理、护理)队伍,提高养老服务的必要条件。其次,明确政府援助方向,分析政府支援服务对象和有偿服务对象,制定相关细则。通过政府购买的无偿服务、政府扶持的低偿服务、政府和社会投入的公益性服务、志愿者服务以及市场提供的专业化有偿服务等,逐步实现服务对象全覆盖。

纵观国内,许多成功的养老机构都将医养结合视作重中之重。未来常州,要优化医养融合发展环境,护理型床位数占养老机构床位总数达50%以上^[16]。养老机构更适合建立完整的医疗照护系统。为每位老人的制订系统的健康计划,按比配备充足的医护人员。遇有重大疾病,设置便利的向大医院的转诊体系^[22]。

(三) 加速构建完整的养老产业链

今年5月,江苏省发改委等12部门联合出台《关于加快养老服务产业发展的若干意见》,推动我省养老产业发展,促进江苏经济转型升级。《意见》将养老服务产业列入江苏省现代服务业重点支持方向。“在医药、医疗器械、绿色食品等产业基础较好地区,培育壮大老年人需求的健康产品专业化生产研发基地,形成一批具有品牌影响力和较长产业链的养老产业制造业集群。将积极争取中央预算内投资,财政资金探索尝试贷款贴息、直接融资补贴和风险补偿等办法,让更多信贷和社会资金投向养老服务产业。”^[23]

1. 发展养老服务业,稳定养老产业的核心与基石

养老服务是养老产业链的核心部分,融入居家养老、机构养老等重要养老方式中。养老服务涉及医疗护理、长期护理、家政服务、心理咨询及护工、营养师等岗位培训服务等。现阶段的养老服务通过市场化、产业化的途径,针对老人不同的需求层次,提供各种服务^[24]。从依附式的服务到面向老年人的养老服务与管理独立行业转变,老龄经济将迸发出极大的活力。

2. 建设养老地产,引领、提高养老服务水平

目前,国内颇具规模的养老地产有北京东方太阳城,上海亲和源,台湾长庚养生村等。养老产业的发展离不开养老机构,养老机构的发展和建设离不开养老服务的水平提升和养老地产板块扶持。养老地产具有引领、辐射、带动全社会提高养老服务水平的功能。常州市金东方颐养中心,集养老地产开发、医养融合、文化休闲、保健娱乐于一体,是常州养老龙头企业之一,2013年被中国老龄产业协会评为

“中国老年宜居社区（基地）标准制定单位”。常州鼎武养老投资管理有限公司，实行托老、养老、医疗、康复为一体的“四合一”养老模式，有专家教授医师等员工 300 多名，养老床位 1 760 多张，2014 年 1 月 21 日在上海股权托管交易中心成功挂牌，开江苏省养老产业先河。

3. 深化老年消费品“供给侧”结构改革，增加需求满意度

养老支柱产业包括老年人日常消费品、医疗护理及保健用品、学习娱乐消费、日托照料等。随着老年人数的增加，老年人生活水平的持续提高，他们的消费总量也不断提高，围绕老年人的市场必然增大^[23]。另一方面，由于服务及管理水平的提高，针对相关市场衍生出高端老年护理、金融、法律咨询、旅游及老年消费品创新开发等衍生服务；老龄社会对养老服务和养老产品需求所发展起来的辐射行业亦形成社会发展的强劲动力。

4. 上下游产业联动，加速推进产业升级

养老产业是极具潜力的产业板块，既能促进养老服务、养老地产等核心产业发展，又能带动建筑建材等上下游行业的发展。同时为营养师、建筑工人、司机、心理咨询师、护工、培训人员等提供庞大的就业岗位。随着老年产品和服务的不断丰富，养老产业链会日渐完善^[24]。其巨大的辐射效应，必将成为未来重要的经济增长点。发展“银发经济”，不仅是应对人口老龄化的必然举措，亦可视为常州创新驱动的建设目标，更可以是产业转型升级的有效载体。

四、结语

常州养老产业近年来取得了长足的进步，但仍存在一些困难。养老产业的健康发展，需要各级职能部门、各类机构及相关企业共同努力。新的历史时期，常州市要着眼中长期规划，把养老产业纳入地方经济发展统筹规划，明确其未来作为重大战略产业的发展方向。鼓励和吸引更多的民营资本与社会力量参与其中，开发与建设这一与众多产业关系密切的朝阳产业^[25]。加大老年产品的研发力度。充分利用常州地处长三角的区位优势、信息和商品流通的优势，及科教城强大的科研力量，引进、消化技术，研发个性鲜明、适合国内老年人需要的产品。

常州市科学发展养老产业，不仅仅满足于搭建平台，如光华路老年产品一条街、武进西太湖健康医疗产业园、溧阳天颐谷养老产业园、金坛东方盐湖城养老产业园、新北小黄山养老产业园、天宁丽华地区养老服务产业集群等，更要在加快发展养老产品和扩大服务企业规模化上下功夫。对传统受到市场追捧的养老助残设备、康复器材、医药等系列产品等要争取领先市场；确保老年人能够享受养老产业带来的服务与便利^[26]。对老年人的食品安全、医疗保健、精神需求、临终关怀及长期护理保险等特殊需求和消费，制定行业规范并做好监督管理，切实完善老年人的保障体系^[27]。

参考文献：

- [1] 2014 年度中国老龄事业发展统计公报 [R]. 2014-09-23.
- [2] 2014 年常州市老年人口及老龄事业发展情况汇报 [EB/OL]. (2015-09-18) [2015-12-12]. http://www.changzhou.gov.cn/ns_news/965144535563642.
- [3] 常州出台意见鼓励社会力量办养老院 [EB/OL]. (2014-09-23) [2015-12-12]. http://news.xinhuanet.com/gongyi/yanglao/2014-09/23/c_127020847.htm.
- [4] 朱海龙, 欧阳盼. 中国人养老观念的转变与思考 [J]. 湖南师范大学社会科学学报, 2015 (1): 88-97.
- [5] 张纪轩. 关于我国城市居家养老模式的探讨 [J]. 江苏技术师范学院学报, 2013 (10): 62-66.
- [6] 李茂颖. 明明有床位为何进不来 (民生调查·问诊养老院的空与挤) [EB/OL]. (2015-11-17) [2015-12-12]. <http://society.people.com.cn/n/2015/1117/c1008-27822389.html>.

- [7] 唐世明. 城市空巢老人服务保障机制的创建和示范 [J]. 中国老年学会杂志, 2008 (10): 2046-2047.
- [8] 常州民营养老机构价格偏高 公办养老院一床难求 [EB/OL]. (2015-4-26) [2015-12-12]. <http://www.cztv.tv/folder337/folder338/2015-04-26/108807.html>.
- [9] 肖云. 老龄背景下民营养老机构护理人员队伍的优化 [J]. 四川理工学院学报(社会科学版), 2013 (4): 29-33.
- [10] 中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要 [EB/OL]. (2016-03-17) [2016-03-20]. http://www.china.com.cn/lianghui/news/2016-03/17/content_38053101.htm
- [11] 常州市加快推进社区居家养老服务体系建设的意见 [EB/OL]. (2013-04-26) [2016-03-20]. http://www.jiangsu.gov.cn/jsgov/sx/shengxs/changzhous/201305/t20130502_382043.html.
- [12] 市政府关于进一步完善养老服务体系、加快发展养老服务业的实施意见 [EB/OL]. (2014-09-25) [2015-12-12]. http://www.changzhou.gov.cn/ns_news/548142499887399.
- [13] 常州 2015 年政府工作报告 [EB/OL]. (2015-01-18) [2015-12-12]. http://www.changzhou.gov.cn/ns_news/245142162978299.
- [14] 陈伟. 英国、我国香港与台湾地区养老服务之理念与经验——对我国内地“社区居家养老服务”的借镜与反思 [J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2015 (6): 121-128.
- [15] 席冠娜. 大学生志愿者参与社区精神养老服务的思考 [J]. 黑河学刊, 2015 (4): 137-138.
- [16] 常州 2016 年政府工作报告 [EB/OL]. (2016-01-11) [2016-03-20]. http://www.changzhou.gov.cn/ns_news/188145249408367.
- [17] 常州市 2014 年老年人口信息和老龄事业发展状况新闻发布会两个问题 [EB/OL]. (2015-09-18) [2015-12-12]. <http://xwfbh.cz001.com.cn/2013/fbsl/2015/0918/80100.shtml>.
- [18] 林景沛. 台湾养老健康产业发展及两岸合作模式初探 [J]. 金融纵论, 2015 (4): 37-41.
- [19] 崔炜. 积极老龄化语境下的养老机构管理标准化建设 [J]. 决策咨询, 2011 (2): 68-70.
- [20] 北京市人大. 赴台交流启示——养老篇 [J]. 北京人大, 2015 (7): 49-51.
- [21] 黄浦宣. 台湾养老服务业发展现状 [J]. 财经报道, 2015 (6): 44-46.
- [22] 余依霖. 医养结合让我们更好地养老 [EB/OL]. (2015-3-27) [2015-12-12]. <http://www.clsnn.com/html1/report/11/7164-1.htm>.
- [23] 唐悦. 我省 12 部门联合发文: 撬动市场力量“重点支持”养老 [EB/OL]. (2015-3-27) [2015-12-12]. http://xh.xhby.net/mp2/html/2015-03/27/content_1225009.htm.
- [24] 牛飏. 中国特色社会养老服务体系设计——以江苏为例 [J]. 江苏经贸职业技术学院学报, 2013 (4): 8-11.
- [25] 台盟上海市委. 借鉴台湾地区经验推进上海居家养老事业发展 [N]. 联合时报, 2015-01-16 (3).
- [26] 穆光宗. 我国机构养老发展的困境与对策 [J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2012 (3): 31-38.
- [27] 尹文清, 罗润东. 老龄化背景下日本养老模式创新与借鉴 [J]. 浙江学刊, 2016 (1): 174-179.

Research on Management of Eldercare Services and Its Operating Mechanism

Yao Yan

Abstract: With the aggravation of population aging, eldercare has increasingly become one of the key public concerns. There presents high demand on home-based care system, nursing homes, the combining of health facilities and old-age care institutions, self-fulfillment of the elderly, according to the research result. However we saw some obvious shortcomings in terms of policies, concepts, shortage of professionals, market fostering of the eldercare. The government should make use of its special advantages, strengthen policy guidance support. In the meanwhile, it is urgent to gradually develop the government's macro-management, private capital investment, community-based eldercare, etc, and optimize management systems and operating mechanism of eldercare services.

Key words: macro-management and operating mechanism; talents cultivating; community-based services for the elderly; combining of the health facilities and eldercare institutions

(收稿日期: 2016-03-28; 责任编辑: 朱世龙)