

老龄黄皮书

YELLOW BOOK OF AGING

老龄政策调研 (2015)

LAO LING ZHENG CE DIAO YAN

全国老龄工作委员会办公室◎编

本调研成果是从全国老龄办2015年组织实施的面向全国老龄系统开展“专题政策调研及优秀调研成果评选”活动中筛选出的优秀成果。内容涉及养老保障、养老服务、老年社会管理、老年文化教育、老年人权益保障、老年产业发展、老龄工作以及特殊困难老年群体状况等重要领域。



华龄出版社

老龄黄皮书

YELLOW BOOK OF AGING

老龄政策调研 (2015)

LAO LING ZHENG CE DIAO YAN

全国老龄工作委员会办公室◎编



老龄出版社

责任编辑：林欣雨 薛治 高志红 阎祯圆 李英卓

责任印制：李未圻

图书在版编目（CIP）数据

老龄政策调研.2015 / 全国老龄工作委员会办公室
编. -- 北京：华龄出版社，2016.7

（老龄黄皮书）

ISBN 978-7-5169-0748-1

I. ①老… II. ①全… III. ①老年人—社会政策—
研究报告—中国—2015 IV. ①D669.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2016）第 153266 号

书 名：老龄政策调研（2015）

作 者：全国老龄工作委员会办公室 编

出版发行：华龄出版社

印 刷：环球东方（北京）印务有限公司

版 次：2016年8月第1版 2016年8月第1次印刷

开 本：787×1092 1/16 印 张：39.75

字 数：900千字

定 价：100.00元

地 址：北京市朝阳区东大桥斜街4号 邮编：100020

电 话：58124218 传真：58124216

网 址：<http://www.hualingpress.com>

出版说明

调查研究是科学决策的基本前提，是开展各项工作的基本手段。注重调查研究，是我们党一贯的优良传统和作用。随着人口老龄化的快速发展，人口老龄化引发的新矛盾问题不断涌现，应对人口老龄化的情况更加复杂，老龄工作面临的任务愈加繁重。在新的历史条件下，调查研究在老龄工作决策和实施中的地位 and 作用显得更加重要。做好老龄工作，客观上要求我们必须加强调查研究，对我国人口老龄化的基本国情有深刻的认识 and 把握，更要注重以人为本，从老年人日益增长的物质 and 精神文化需求出发，有针对性地研究分析人口老龄化给老龄事业发展带来的新机遇 and 新挑战，为各级党委政府制定相关政策，推进老龄事业改革创新提供建设性建议。

为加强调查研究工作，不断提高各级老龄工作机构的政策研究水平，更好地为老龄工作委员会科学决策服务，推进老龄事业 and 产业科学发展，按照《全国老龄办关于进一步加强调查研究工作的意见》要求，全国老龄办政策研究部组织实施了主要面向全国老龄工作系统的“专题政策调研及优秀调研成果评选”活动。

在工作过程中，各地积极开展调查研究，认真撰写调研报告，严格筛选调研成果，共提交调研报告约 300 篇。整体上看，筛选出的调研报告内容丰富，涉及养老保障、养老服务、老年社会管理、老年文化教育、老年人权益保障、老年产业发展、老龄工作、以及特殊困难老年群体状况等重要领域。部分成果视野开阔、观点明晰，切实反映了老龄事业 and 老龄工作发展中的热点、重点 and 难点问题，具有现实针对性，所提出的对策建议具有重要决策参考价值，一些成果已经转化为地方党委、政府的工作决策。

对各地上报的调研成果，我们在初审的基础上，组织专家委员会打分评议，共选出一等奖 10 篇，二等奖 20 篇，三等奖 30 篇，优秀奖 40 篇，现将部分调研成果编入《老龄政策调研（2015）》，纳入“老龄黄皮书”系列，予以出版。

在该项工作推进过程中，全国老龄办王建军常务副主任 and 朱耀垠副主任对指导各地做好调查研究工作，评选 and 表彰优秀调研成果，分别做出了具体的要求。政策研究部主任张民巍亲自把关，审阅了上报的所有调研报告，并提出了相应的意见和建议。具体工作由政策研究部政研处负责组织实施。

限于编者水平 and 时间问题，本书难免有不足之处，敬请广大读者提出宝贵意见。

编者

2016 年 8 月

目 录

北京市养老服务需求评估体系研究	北京市民政局研究室 (1)
上海市日间照护服务机构的现状、问题与对策	上海市老龄办 (17)
杭州市老龄产业发展思路和对策	杭州市老龄办调研组 (38)
四川省老年人优待工作调研报告	叶 路 张晋川 吴成谦 彭 丹 (45)
陕西省“十三五”社会养老服务体系研究	
.....	陕西省政府研究室、陕西省老龄办课题组 (60)
关于居家、社区、机构养老服务融合发展研究	广东省老龄办课题组 (66)
加快发展高淳养老养生产业对策研究	
.....	江苏省政府研究室、江苏省民政厅、南京市民政局联合调研组 (82)
云南城乡社区居家养老研究	云南省老龄办、云南财经大学联合调研组 (99)
安徽省市场化方式发展养老服务业研究	安徽省老龄办调研组 (110)
老龄商业保险发展研究	
.....	重庆市老年学学会、重庆工商大学财政金融学院联合调研组 (127)
区域性推进老年失智症社区关爱与干预体系建设的实践和思考	
——以杭州市西湖区为例	杭州市西湖区老龄办、浙江大爱老年事务中心 (140)
山东省基层老龄组织建设情况调研报告	山东省老龄办调研组 (149)
湖北老年人力资源现状及开发利用调研报告	
.....	湖北省老龄办、湖北大学联合调研组 (160)
老年人社会参与问题研究——以重庆市为例	
.....	重庆市老年学学会 九三学社重庆市委 (167)
需求导向 综合施策 全面推进医养融合发展	
——基于上海市的研究	上海市老龄科学研究中心课题组 (185)
首都功能疏解背景下中心城区养老服务发展报告	北京市民政局研究室 (200)
陕西省老年人养老现状与需求调查报告	
.....	陕西省老龄办、陕西省老年学学会、陕西省社会科学院联合调研组 (223)
广东省为老机构从业人员状况与需求调查	广东省老龄办课题组 (240)

关于农村留守老人关爱服务体系建设的调研报告	皮宇飞 张蓉 黄恒玲 谢峰 (252)
新疆维吾尔自治区养老服务业发展状况调研报告	李永萍 (263)
西安市老年人权益保障工作情况的调研报告	西安市老龄办、人大内司委、老年学学会、社科院联合调研组 (269)
关于山东省老有所为及老年志愿者队伍建设情况的调查报告	山东省老龄办调研组 (286)
上海老年人养老服务需求综合评估体系研究	上海市老龄科学研究中心课题组 (293)
老年产业财税政策的现状调查与思考——以重庆市老年产业财税政策为例	重庆市老年学学会 重庆师范大学历史与社会学院 (305)
关于依托黑龙江省资源优势 加快发展异地养老产业的调研报告	黑龙江省老龄办、省政府发展研究中心联合调研组 (319)
2015 年辽宁省农村老年人口生活状况与养老意愿调查报告	辽宁省老龄办、省统计局调查队联合调研组 (327)
关于湖北省失能老人长期照护问题的调查报告	湖北省老龄办、中南财经政法大学联合课题组 (335)
福建省永安市“三自三助”颐老院养老模式调查报告	福建省老年学学会永安研究小组 (343)
青岛市医养康护型养老服务模式运营现状及问题研究	张永梅 高飞 王少梅 (351)
苏州市“医养融合”模式推进路径探析	刘贵祥 王孝妹 (361)
农村养老服务现状分析及对策思考——以北京市延庆县为例	郭南方 (367)
老年人权益保障地方立法的实证研究——以广东为例	广东省老龄办课题组 (377)
社会力量参与上海养老服务业发展的政策研究	上海市老龄科学研究中心课题组 (394)
老年群体社会治理体制创新研究——以兵团第六师一〇三团蔡家湖镇为例	王利 (403)
关于民间资本参与养老机构领域的思考	吴长文 熊万胜 (410)
徐州市主城区居家养老服务市场化运作探析	徐州市老龄办 (418)
《北京市居家养老服务条例》立法调研报告	陈谊 刘剑波 王华 常勇 (426)
镇江医养融合创新发展模式研究	镇江市民政局课题组 (434)
关于城市空巢老人生活状况与心理健康问题的调查与研究	——以南昌市社区为例 刁莉 (445)
关于宁夏社会养老服务体系建设的调研报告	李治贵 岳秀霞 肖振亚 (451)
建立失能老人长期护理保险制度 保障老年人生命生活质量	湖北省政府办公厅、湖北省老龄办、湖北省人社厅联合调研组 (456)

构建宝山区立体养老服务体系研究·····	上海市宝山区决策咨询研究课题组 (461)
惠安县弱势老年人幸福感调查与思考·····	蔡钦胜 (483)
构建失独家庭父母晚年幸福的思考与对策·····	肖守渊 (494)
克拉玛依市老年社团组织现状分析及发展对策研究·····	沙占勇 (502)
西宁市居家、社区、机构养老服务融合发展研究·····	青海省委宣传部 (514)
老年文体事业发展的现状及对策研究——以山东省枣庄市为例·····	枣庄市老龄办 (519)
成都市深化农村留守老人关爱服务的思考·····	舒 发 高学伦 (525)
加快贵州老龄事业发展意见研究·····	谢 峰 (531)
地方政府视角下农村留守老人养老困境问题研究	
——以南阳市唐河县为例·····	南阳市老龄办 (545)
关于贯彻执行《老年人权益保障法》情况的调研报告·····	天水市老龄办 (552)
团场留守老年人关爱服务体系建设研究调研报告·····	娜仁才才克 (562)
哈尔滨市老年人居家养老服务需求状况调查报告·····	哈尔滨市老龄办课题组 (569)
新时期规范基层老年协会建设的思路 and 对策·····	王 成 (580)
白银市社会养老工作情况调查·····	宋秉乾 (590)
厦门市老年人体育健身状况的调查研究	
·····	厦门市老年体育协会、集美大学体育学院老年问题调研组 (597)
新型农村互助养老模式考察报告·····	陈安香 李土忠 (605)
关于青岛市医养结合服务发展情况的调研报告·····	王冠宜 (611)
库尔勒市居家养老服务的现状及对策建议·····	艾山江·阿斯木 (616)
打造养老基地——特色风情小镇的“镇兴之路”·····	谢守心 (624)

北京市养老服务需求评估体系研究

北京市民政局研究室

近年来,北京市人口老龄化趋势日趋严峻,呈现出基数大、增长快、高龄失能、空巢化严重等特点,解决养老问题成为关系首都长远发展的民生大事。但目前养老服务供给与需求利用之间存在结构性矛盾,一方面老年人服务需求没有得到满足,另一方面存在部分养老服务资源闲置浪费。导致该现象的重要原因就是缺失需求评估环节,政府、社会资源难以同老年人个体需求有效对接。本课题从北京市养老服务现状出发,研究分析开展需求评估的必要性及其意义,进而在借鉴吸收国内外先进经验基础上,提出建立养老服务需求评估体系的整体思路,并以开展需求评估为视角,力图重构和完善全市养老服务体系,提供更精细、多元的服务。

一、基本概念界定

(一) 养老服务

广义上的养老服务是指家庭、政府和社会为老年人提供的所有正式、非正式的安排,包括物质、精神保障方式及其相应的制度安排,接近于整个社会养老制度的安排。狭义上是指家庭、社会对老年人提供的生活照料、精神慰藉、文化教育、尊严保护、医疗保健等服务行为,以及相关的设施和制度等。在狭义的养老服务体系中,基础和核心内容是生活照料、护理,供给主体为家庭、社会。本文所提“养老服务”都是从广义而言。

养老服务可分为基本养老服务和非基本养老服务。基本养老服务主要是指面向所有老年群体提供的基本生活照料、护理康复、精神关爱、紧急救援和社会参与等服务,其建立实施属于政府责任,服务水准一般是提供基本及中等条件的服务。非基本养老服务是指社会提供的非营利性养老服务和市场化养老服务,旨在满足占总人口大多数的中低层家庭和老年群体的服务需求,对维护社会稳定和谐,实现社会财富再分配具有重要作用。按照现阶段经济发展水平,政府重点和优先发展的是基本养老服务。

(二) 养老服务需求评估

养老服务需求评估是指通过一定评估标准、评估工具、评估程序等,对老年人基本状况及其养老服务需求进行综合掌握评价,从而有针对性地提供服务。其核心内容是老年人自理能力评价。20世纪六七十年代开始,国际上就针对人的活动能力进行了广泛深

人的研究,其中包括老年人能力的分析评估。目前通用的做法都是通过对老年人生活自理能力、认知能力、家庭结构、经济状况等进行测量,判断其处于何种状态,需要哪些护理治疗或者康复服务,进而以评估结果为参照,安排相应养老机构、社区服务或居家养老服务。

二、开展养老服务需求评估的必要性和意义

北京1990年就进入老年社会,随着经济社会快速发展,既为完善养老服务体系创造了有利条件,也面临更加多样化、多元化、多层次的养老服务需求。政府要想运用有限的资源尽可能地满足目标群体诉求,就必须以开展老年人需求评估为基础,划分不同的老年人及养老服务类型,搭建需求与供给对接桥梁,提高养老服务整体效能。

(一) 北京人口老龄化速度加快,孕育了巨大的养老服务需求,需要通过评估对养老需求进行分类管理

北京市人口老龄化目前呈现出以下特征:一是老年人口基数大。截至2013年底,全市60岁及以上户籍老年人口279.3万人,比上年增加16.4万人,占总人口21.2%。老龄化程度仅次于上海,居全国第二位(全国平均14.3%)。二是老龄化发展趋势严峻。全市每年净增老年人口15万人,预计到2030年总数将超过500万,每4个人中就有1名老年人。同时,外来人口对常住人口产生“削峰填谷”效应,即低峰时期更低,高峰时期更高。三是社会养老压力逐步加大。总抚养系数为46.5%,其中老年抚养系数为31.5%,比上年增加2.1个百分点。户籍人口中纯老年人家庭人口48.8万人,占老年人口总数的17.5%,比上年增加0.4万人。四是人口老龄化程度区域差异大。户籍人口老龄化程度在区域分布上表现出明显的“内高外低”,全市16个区县中,60岁及以上户籍老年人口排在前三位的是朝阳区、海淀区和西城区,分别为48.3万人、42.5万人和33.7万人。60岁及以上户籍老年人口占该区县总人口比例排在前四位的是丰台区、东城区、石景山区和朝阳区,分别为25%、24.2%、24.2%和24%。

老龄化加剧必然带来养老服务需求的快速增长。政府要解决如此庞大的需求问题,就必须进行辨别和筛选,判断哪些是家庭、社会、市场能够有效服务的,哪些属于政府应当重点保障的,有针对性地提供相应服务,避免撒芝麻盐式的泛泛而保,减少资源的重复和浪费。

(二) 北京养老服务及其工作体系已形成雏形,具备在需求评估基础上为老年人提供精细化服务的条件

近年来,北京市坚持以人为本、城乡一体、适度普惠,不断加大财政投入和政策创制力度,确立了“9064”的养老服务基本格局,建立了城乡统筹的养老保障制度,初步形成社会化养老服务体系,为开展需求评估、实现精细化个性化的养老服务创造了基本条件。一是社会保障体系实现制度全覆盖。包括企业职工基本养老保险制度、

机关事业单位退休制度、城乡居民养老保险制度、福利养老金制度等养老保险制度，城镇职工基本医疗保险、新型农村合作医疗、城镇居民医疗保险等医疗保障体系，城乡低保、农村五保供养等救助政策，以及高龄津贴、老年人优待等普惠型老年人福利。二是社会养老服务体系基本建成。出台了居家养老服务“九养”办法，在社区普遍建立了托老所和养老餐桌，依托辖区养老机构、设施为社区居家老人提供短期入托、上门照料护理、康复训练等服务，调动政府和社会资源加快养老机构建设，初步建立起以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的社会养老服务体系。三是养老工作体制机制更加健全。市级层面和所有区县、街乡镇均成立了老龄工作委员会，设立了每年5.2亿的市级养老服务工作专项资金，用于养老券结算、养老餐桌和托老所奖励、社会办养老机构运营补助等项目。

（三）开展养老服务需求评估，对北京市完善养老服务体系具有重大意义

随着老龄化程度日益加深，养老问题的解决成为全社会关注的重点、难点和热点。政府以开展养老服务需求评估为基础，提升资源利用效率，提高老年人群服务水平，具有重要现实意义。一是有利于促进社会公平公正。只有确保底线公平，才是真正实现公平。政府作为社会公共事务的主要管理者以及基本公共服务的主要提供者，应当把公共资源用于最需要保障的人群。开展养老服务需求评估，就是通过建立科学的评估体系，用硬性指标、客观数据进行对象筛选，最大限度确保公平公正。二是有利于推动养老服务供需平衡。老年群体规模庞大，并且健康状况、经济收入、家庭结构等各不相同，所以在需求上存在着巨大差异。与之相对应，现有养老服务资源也可划分为多种类型和层次。开展养老服务需求评估，就是要通过对服务需求与资源供给的细化分类，探寻二者的匹配契合点，最终实现供需平衡。三是有利于提高行政效益。伴随我国经济进入新常态，养老等民生保障领域的公共服务供给不能单纯依靠增加财政投入，而要在更多借助于社会力量、市场机制的同时，注重调结构、强效率。开展养老服务需求评估，能为政府制定政策、完善服务提供客观依据，提升公共资源使用效益。

三、国际国内做法与经验

（一）日本

日本开展养老服务需求评估主要是通过2000年正式实施的《护理保险法》提出。按照《护理保险法》规定，护理保险级别根据老年人自身状况分为由低到高三种，即自立、需要援助与需要护理。自立级别的老年人不能得到护理保险服务；需要援助级别的老年人可以接受上门服务和日间服务等，但不能接受设施介护服务；需要护理级别的老年人根据自身程度的不同接受不同的服务项目。被保险人按规定程序进行申请和认定后，可获得两种类型的服务：一是居家服务，二是机构（设施）服务。居家服务主要指日间照顾、日间看护、日间洗浴、日间康复与居家医疗管理指导等服务项目；机构服务主要指介护

老人福利型设施、介护老人保健型设施与介护疗养医疗型设施。

（二）荷兰

荷兰 1968 年制定了确保老年人长期照料的《特殊医疗费用支出法》，施行通过社会保险方式筹措资金的长期照护保险制度；1997 年专门出台规定，建立了统一、规范的养老服务需求评估体系（又称 AWBZ 评估体系）。按照评估运作过程，首先照料对象请求评估，由评估单位进行评估确定所需要的照料类型，再由资助单位与服务提供方在评估结论范围内为照料对象安排所需的照料，最后服务提供方根据协议提供照料服务并根据当前的评估结论收费。评估机构通常是非政府组织，成员多为经过培训且具有医学、护理、理疗、社会工作背景的专业人士。

（三）香港

香港养老服务方针是为需要服务的对象提供社区照顾服务，尽可能让更多老年人在家中得到照料，部分无法在家中得到良好照料的对象，可以提出入住养老机构申请，然后根据专业人员评估，确定服务申请是否被认可。为此，香港在 5 个区成立了安老服务统一评估管理办事处，并从 2001 年开始建立了安老服务统一评估机制。由经过专门培训、具有专门资格的评估员，采用一套国际认可的评估工具进行评估，评估内容包括自我照顾能力、排泄抑制能力、认知形态、行为、情绪、健康、环境问题等。社工服务提供机构依据评估员的评估得出结论，经评估被认定为需要服务的对象，通过统一编配，安排其接受居家或机构养老服务。

从上述国家或地区的做法中，可以得出以下基本经验：一是将需求评估作为养老服务对象资格认定的重要手段。老年人是否需要养老服务，需要什么样的服务，只有通过需求评估才能决定。国际上普遍将养老服务需求的评估作为获得养老服务的前提条件。其中老年人的自理能力和经济能力这两项要求，都是获得政府养老服务的主要依据。二是将需求评估作为公平合理配置养老服务资源的关键一环。养老服务体系建设成效关键就在于是否满足了老年群体的需求。虽然各个国家或者地区都有不同养老服务类型和方式，政府针对老年人的服务也是多种多样，但大都选择了通过开展需求评估，科学研判不同类型养老服务的需求总量，从而合理调配社会养老服务资源，以满足不同老年人对不同类型养老服务的需求。三是建立了一套科学的评价体系和严格的操作流程。国内外已开展养老服务需求评估的国家地区，基本都有符合各自国情地情的实施体系。正是这些规范的评估方法和评估流程，保证了评估的科学性、准确性。

四、构建北京市养老服务需求评估体系

综合以上信息，我们认为，北京市构建养老服务需求评估体系，应当以老年人能力评估为基础，以促进服务需求与供给对接为核心，以实现养老服务精细化科学化为目标，在发展养老服务方面迈上新的台阶。养老服务需求评估体系简单架构见图 1。

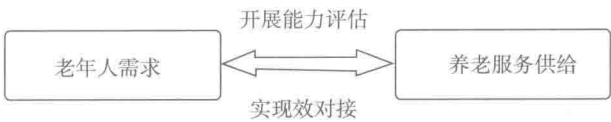


图 1 养老服务需求评估体系架构

（一）开展老年人能力评估

开展老年人能力评估是构建养老服务需求评估体系的前提和基础，是掌握老年人服务需求的有效途径。要形成科学的评估方法和流程，并选取合理的评估指标。

1. 评估方法和流程

养老服务需求评估是政府为实现养老服务有效供给而开展，因此评估理应以政府为主导，可灵活采取组建评估部门或购买第三方服务的形式。结合当前加强政府简政放权的趋势及北京市现状，建议依托基层老年人协会和街道社区养老照料中心建立评估队伍，分区域开展老年人能力评估。

街道（乡镇政府）作为辖区管理者，依托居（村）委会、社区服务站等接收老年人服务申请。申请应以书面形式，并填报涵盖基本身份信息、所需服务等内容的申请表。街道（乡镇政府）接收申请后，委托居（村）委会对申请信息进行初步把关，同时向区县民政或老龄部门提出评估建议。区县民政或老龄部门结合申请人所在辖区，就近派遣评估团队进入社区和老年人家庭开展评估。评估团队由至少 1 名专业评估员及基层养老照料中心成员组成，与村（居）委会及时沟通初审情况并请求协助评估。评估团队完成评估后，将结果向街道（乡镇政府）及区县民政或老龄部门反馈，最终由区县民政或老龄部门选择相应的服务机构或服务市场，提供老年人所需要的服务项目。具体流程见图 2。

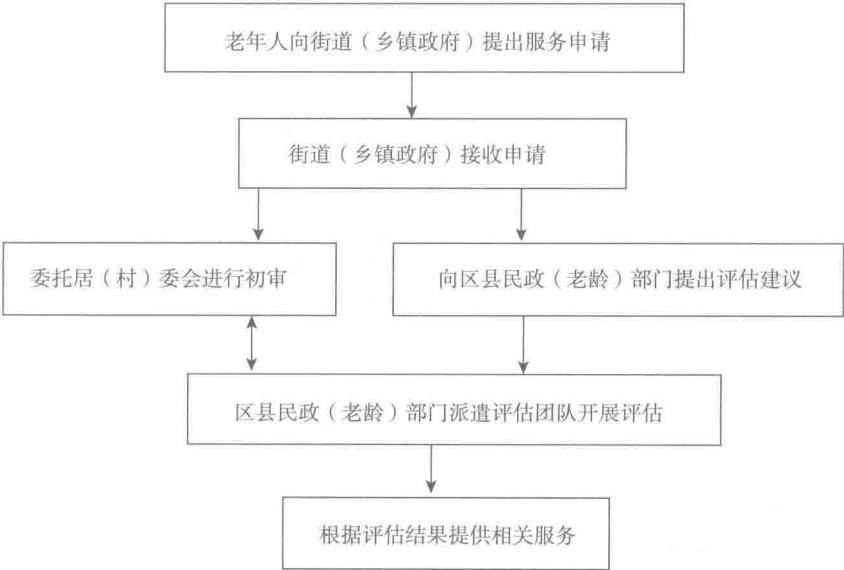


图 2 养老服务需求评估流程

2. 评估指标

结合民政部《关于推进养老服务评估工作的指导意见》、《老年人能力评估》行业标准、国内外相关实践经验及北京养老服务现状，参照国际通用的老年人日常活动量表 ADL 评测体系等，按照简单实用的原则，拟选择以下主要指标进行能力评估，共有一级指标 5 项、二级指标 20 项。

(1) 个人基本信息。主要涉及年龄、健康状况、经济收入、家庭情况、居住环境等 5 项指标；

(2) 日常生活能力。指个人日常独立生活中必须每天进行的身体基本动作，涉及进食、穿衣、如厕、个人卫生、起居移动等 5 项指标；

(3) 精神状态。指个人日常独立生活中展示的身体以外的状态，主要包括认知、记忆、情绪等 3 项指标；

(4) 感知觉与沟通能力。指个人与外界人或事接触情况，主要包括视力、听力、意识、言语理解等 4 项指标；

(5) 社会参与能力。指个人对外界人或事主动施加影响的情况，主要包括家务料理、人际交往、集体活动参与等 3 项指标。

具体评估指标见表 1。

表 1 养老服务对象能力评估指标

一级 指标	序号	二级指标	权重	评估细则	得分
个人基本情况 20 分	1	年龄	3	60-80 岁得 1 分，80-90 岁得 2 分，90 岁以上 3 分	
	2	健康状况	6	按半年因病卧床天数，1-10 天 1 分，10-30 天 2 分，30 天以上或 7-10 级伤残 4 分，60 天以上或 1-6 级伤残 6 分	
	3	经济状况	4	按家庭人均收入与城镇居民人均可支配收入或农村居民人均纯收入的比值，150% 以上 0 分，100%-150% 得 1 分，50%-100% 得 2 分，50% 以下 4 分	
	4	家庭情况	4	按赡养人数量，2 名以上子女 0 分，1-2 名子女 1 分，1 名伴侣 2 分，无人 4 分	
	5	居住环境	3	按人均住房面积，20m2 以上 0 分，10-20 m2 得 1 分，10 m2 以下 2 分	

续表					
一级指标	序号	二级指标	权重	评估细则	得分
日常生活 30 分	6	进食	8	可独立进食 0 分，需部分帮助 4 分，完全依赖他人或营养管 8 分	
	7	穿衣	4	可独立完成 0 分，需部分帮助 2 分，完全依赖他人 4 分	
	8	如厕	6	按大小便失控频率，可控制 0 分，偶尔失控 3 分，完全失控 6 分	
	9	个人卫生	4	按刷牙、洗澡情况，能独立完成 0 分，需帮助 4 分	
	10	起居移动	8	按行动情况，能上下楼梯 0 分，不能上下楼梯但能平地行走 4 分，不能平地行走 8 分	
精神状态 20 分	11	认知	8	按是否存在认知功能障碍，不存在 0 分，部分障碍 4 分，完全障碍 8 分	
	12	记忆	6	按记忆力强弱，存在记忆力 0 分，部分丧失 3 分，完全丧失记忆力 6 分	
	13	情绪	6	按情绪受控程度，能正常控制 0 分，偶尔失控 3 分，完全失控 6 分	
感知觉与沟通 20 分	14	视力	6	能看书看报 0 分，不能看书看报但能辨认物体 2 分，不能辨认物体但能进行模糊判断 4 分，完全丧失视力 6 分	
	15	听力	5	可正常与人交谈 0 分，需要大声说话才能听见 2 分，听力完全丧失 5 分	
	16	意识水平	5	神志清醒 0 分，嗜睡 1 分，昏睡 3 分，昏迷 5 分	
	17	言语理解	4	能正常沟通交流 0 分，只能进行简单表达 2 分，完全不能沟通 4 分	
社会参与 10 分	18	家务料理	4	能料理家务 0 分，能料理家务但安排欠条理 2 分，不能料理 4 分	
	19	人际交往	3	人际交往正常 0 分，勉强可与人交往 1 分，难以与人接触 3 分	
	20	集体活动参与	3	参与集体活动 0 分，不参与集体活动 3 分	

根据各项指标对于老年人能力影响的大小,赋予不同的权重值,作为该项指标的目标分值。然后对各二级指标进行细化,划分出若干等级的能力层次,评估出的每个能力等级赋予相应的得分值。困难等级程度越高,则分值越大。所有指标得分值相加之和即为评估对象综合得分值。综合得分值越大,则困难程度越高,其自我满足能力越弱,对外界服务的依赖程度越严重,也就越需要政府进行兜底保障。

(二) 实现服务需求与供给有效对接

通过对老年人进行能力评估得出的分值,可以基本判断出老年人生活状态及所需服务,从而能够根据这些信息,为每位老年人配置有针对性的养老服务。在这些不同类型的养老服务中,还应重点明确政府所承担的责任,从而有利于政府部门充分履职,服务管理好社会。

1. 综合得分值在 0-30 分之间,判定为基本不存在困难

这部分老年人需要的服务多为日常照料护理,主要通过市场满足。政府为其提供普惠型的福利和优待服务,例如养老券、高龄津贴、免费乘公交进公园等。

2. 综合得分值在 30-80 分之间,判定为存在部分困难

由于自身环境条件不同,服务需求也存在差异,因此政府应根据其实际情况提供服务。

(1) 个人基本情况得分值在 15 分以上,其他各项指标得分占目标分值 80% 以内的,主要是普通的生活困难。鼓励在家养老,政府除提供普惠型的社会福利和优待服务以外,发放一定生活津贴,并动员社区邻里间进行互助帮扶。

(2) 日常生活得分值在 20 分以上或精神状态得分值在 10 分以上,其他各项指标得分值占目标分值 50% 以上,基本生活存在较大困难,尤其需要专业的护理服务。应优先安排入住养老机构;未入住机构的,优先且优惠提供街道乡镇养老照料中心或社区托老所提供的照料护理服务,并发放一定社区居家养老护理补贴。

(3) 感知觉与沟通得分值在 10 分以上,其他各项指标得分值占目标分值 80% 以内的,主要是身体存在部分功能性障碍。鼓励其在家养老,政府发放一定辅具补贴或医疗补助。

(4) 其他情况下,一般鼓励采用社区居家养老,政府结合实际提供补助补贴、日间托养、护理照料、社会优待等,并通过大力调动市场和社会资源,开发出更加多样化的养老服务项目,丰富老年人选择内容。

3. 综合得分值在 80-100 分之间,判定为极度困难

这部分老年人自我照料能力极为欠缺,各方面服务需求都非常强烈,但能够获取的外部支持又较少,是政府进行兜底保障最核心的目标人群。政府应安排入住养老机构;未入住机构的,按照最高标准享受各种福利政策。(见表 2)

表 2 养老服务需求－供给体系

评估得分	所需服务内容		服务供给者	政府责任
0-30 分	日常照料护理		家庭与市场供给为主	提供普惠型福利优待服务
30-80 分	个人基本情况分值在 15 分以上	生活帮扶	家庭与市场供给为主	提供生活津贴
	日常生活分值在 20 分以上，或精神状态分值在 10 分以上	专业护理	政府供给为主	安排入住机构
	感知觉与沟通分值在 10 分以上	行为辅助	家庭与市场供给为主	提供辅具购置租用补贴或医疗补助
80-100 分	全面服务		政府供给为主	安排入住机构

五、北京市完善养老服务体系的政策建议

构建养老服务需求评估体系仅仅是手段，如何通过评估掌握老年人需求，进而形成更加完善的养老服务体系，才是最终目的。作为政府，健全和完善养老服务体系，就是要在需求评估的基础上，按照老年人需求的类型和总量，配置养老服务的类型和规模，根据老年人的需要为老年人提供可选择的养老方式和服务项目。但是就北京市目前养老服务现状而言，要实现这一目标，还存在许多亟待解决的问题。

一是养老服务市场机制不够健全。经过需求评估很大一部分老年人，特别是失能或者半失能老年需求入住养老机构，单靠政府办养老机构远远不能满足这部分老年人的需求，需要社会力量参与兴办养老机构。但是目前政府办养老在政策、用地、定价等方面具有明显优势，挤压了社会力量参与养老服务的生存空间。社会办养老机构较高的用地成本、不完全的市场定价和竞争机制，使其在市场竞争中处于不利地位，机构床位使用率普遍在 50% 以下，影响了可持续发展，也导致社会资本缺乏后续投资的积极性。养老市场没有得到充分发育，势必会影响服务供给的内容和质量。

二是社会资源参与养老服务远远不够。对于大多数老年人，养老服务需求需要通过家庭或者市场来满足，政府需要大力鼓励和培育养老服务组织发展。但是目前北京市养老服务社会组织发展还处于初级阶段，数量少、类型单一。由于登记手续较复杂，程序较严格，限制了养老服务社会组织的发展壮大，导致现有部分养老服务社会组织规模较小，社会动员和资源整合能力较弱，服务内容与社会应用存在脱节。在政府职能转移社会组织承担方面，用于购买社会组织公益性养老服务的项目资金还较少，公用事业收费、税收减免、职业培训、开设场所等扶持政策还不完善。社会力量参与较少，直接导致养老服务领域活力不足，队伍资金等资源短缺。

三是公办养老机构管理运营体制滞后。经过需求评估，低收入家庭、为社会做出特

殊贡献以及部分失能老年人需求入住政府办养老机构,但是市区两级的公办养老机构都存在着投资渠道单一、管理模式封闭、经营方式不活、市场竞争不足等问题,特别是街道、乡镇敬老院整体建设水平偏低,专业管理人员和服务人员缺乏,难以吸引老人入住。另外,供地机制不活、动力不足、收益很低,其它用地转为养老设施用地的手续繁杂,中心城区土地缺口更大。公办养老机构发展水平较低,制约着养老服务体系进一步完善。

四是养老服务人才队伍欠缺。无论是开展养老服务需求评估还是提高机构养老和居家养老服务水平,都需要大量专业人才队伍的支撑,但是养老服务行业规范、专业标准、评价体系与监管制度建设相对薄弱。社区居家养老服务人员整体素质偏低,其职业技能、服务质量无法充分满足老年人的需求。养老服务需求评估急需的医学、护理学、心理学、老年学等方面专业人才缺口很大,而人才培养机制还不健全,养老服务人才供求矛盾突出。

五是老年群体消费能力仍然偏低。通过市场和家庭满足养老服务需求的老年人属于绝大多数,但是目前老年人总体经济收入本来不高,尤其是城市“三无”、农村五保和低收入老年人的收入水平更低,失能老人及其家庭负担较重。老年人消费观念相对保守,依赖政府提供的保障和服务,对市场服务或产品存在一定抵触心理。大部分老年人养成了重积累轻消费、重子女轻自己、过于节俭的生活习惯,普遍存在不愿消费、不知消费和不敢消费的心理,老年群体的潜在消费能力尚未得到释放。

北京市建立健全养老服务体系,要在全面开展养老服务需求评估的基础上,优化调整各类养老服务的供给规模和布局,合理确定政府、市场和社会的职责分工,充分调动多方资源参与,为老年人提供多层次、多样化、有针对性的养老服务。为此要重点做好以下几方面的工作。

(一) 大力发展居家和社区养老服务,为经过评估选择居家生活的老年人提供有力支撑

经过需求评估综合得分在30分以下或者30~80分之间基本得分在15分以上的老年人主要是居家或者社区养老,这类群体将构成养老服务对象的大多数。满足这部分老年人服务需求,必须以家庭为基础,以城乡社区为依托,大力发展生活照料和家政、医疗卫生和护理、精神慰藉和紧急救援、文化娱乐和体育健身等服务,对各类公共服务设施进行适老改造,确保选择居家社区养老的老年人群体能享受到不低于机构水平的养老服务。

一是发展老年人日常生活照料相关服务。采取政府购买服务、项目委托、以奖代补等多种形式,鼓励和引导社会力量为居家老年人提供养老服务,不断扩大服务覆盖面。鼓励养老照料中心、专业养老服务机构以及家政、物业等企业为居家老年人提供助餐、助浴、助洁、助急、助医、护理等上门服务。支持餐饮企业、养老照料中心、专业送餐机构和单位内部食堂,通过开设老年餐桌、“中央厨房+社区配送”等方式,为社区居家老年人提供餐饮服务。在老年人有需求、村委会有意愿、集体经济可持续发展的村开办老年餐桌。政府通过购买服务方式,为餐饮服务机构提供设施改造、设备购置、送餐