



南海与顺德养老服务发展：困境与 对策

佛山市南海区社会工作学者与学生联合会

卢施羽

2017/12/1



目录

表格索引	5
图表索引	6
一、 研究综述.....	7
(一) 研究目的与意义.....	7
(二) 研究方法与框架.....	8
1 数据分析与统计	8
2 个案访谈	9
3 座谈会	9
4 二手数据分析	10
二、 社会经济发展对比.....	11
(一) 经济基础与产业结构	11
(二) 财政收支与社会支出	13
三、 人口老龄化状况对比	15
(一) 人口老龄化现状.....	15
(二) 未来人口老龄化程度预测	17
四、 养老需求对比	19
(一) 空巢与失能老人人口社会学特征对比	19
1 均是主动空巢.....	23
2 长者健康状况.....	23
(二) 养老需求对比.....	25

1	机构养老服务需求	25
2	居家养老服务内容	26
3	社区养老服务需求对比	27
(三)	养老服务支付意愿	30
五、	养老服务政策对比	33
(一)	机构养老供给情况	33
(二)	社区居家养老服务	34
(三)	南海与顺德养老服务发展的共同问题	35
1	社会资本参与度不足	35
2	医养结合无法落实	36
3	服务创新动力不足	37
六、	未来发展与建议	38
(一)	鼓励社会资本发展，加强 PPP 合作	38
(二)	医养结合	38
(三)	创新服务方式	39

表格索引

表格 1 座谈会对象	10
表格 2 南海区样本特征	21
表格 3 顺德区样本特征	22

图表索引

图表 1 佛山市各区生产总值（2015）	11
图表 2 佛山市各区生产总值（2015）	12
图表 3 佛山市各区财政收入（2015）	13
图表 4 佛山市各区政府支出结构（2015）	14
图表 5 南海人口老龄化现状	16
图表 6 顺德人口老龄化现状	16
图表 7 南海区人口老龄化程度预测	18
图表 8 顺德区人口老龄化预测图	18
图表 9 顺德区人口老龄化预测图	24
图表 10 南海区顺德区机构养老服务需求	26
图表 11 南海区居家养老服务需求内容	27
图表 12 南海区与顺德区社区养老服务需求	30
图表 13 南海区机构养老服务购买力（%）	31
图表 14 顺德区机构养老服务购买力（%）	31
图表 15 南海区与顺德区居家养老服务购买力（%）	32
图表 16 南海区与顺德区社区养老服务购买力（%）	32

一、研究综述

（一）研究目的与意义

佛山人均 GDP 在 2012 年就超过了北京与上海，进入了世界银行定义的高收入经济体。最近出版的《中国未来：佛山模式》及《政府与市场：中国经验》都在探讨中国经济发展的未来，而寻找中国未来经济发展、产业与城市升级的秘密则在佛山。毫不夸张地说，佛山的模式发源于南海与顺德，两个区一直引领着佛山市的经济、社会与文化发展。中国过去三十年高速经济发展令人瞩目，但伴随的社会问题也不断涌现，随着中国的人口老龄化程度日益加深，政府将会面临更多的挑战。如果说佛山模式能为中国经济未来发展提供示范意义，那么研究南海区与顺德区的养老服务问题、需求与政策则也可为中国如何应对人口老化问题提供重要启示。

本研究旨在通过比较南海与顺德区 60 岁及以上户籍老年人的身体状况、经济水平、日常照料、精神慰藉以及所在社区所获得的正式与非正式社会支持网络，探究两区在养老模式、养老需求以及服务供给结构是否有一样的地方，为何有不一样的地方。

南海区与顺德区的经济水平、社会发展与文化传统具有相似之处。作为佛山市的经济发展驱动力，南海区与顺德区在近十年经济发展成果硕果累累，并且成为了行政改革的先锋与试验点。此外，两区的老龄化程度相近，在最新的研究显示，南海与顺德户籍 60 岁及以上的老人均占各区户籍总人口的 16-17%，按照国际经验，两区已步入了老龄化阶段。此外，两区共享岭南文化圈，居民的传统养老观念相似。例如，注重家庭养老，注重孝道。在这些相同点之下，南

海与顺德却在产业结构、城镇化程度、公共服务的财政能力又有所差异，而长者的社会经济条件水平可能不一样，其原居住地社区的社会经济环境、正式与非正式支持网络等等可能存在不一样形态，进而影响两地的养老模式、养老服务需求以及服务供给结构。

南海与顺德两地比较，具有理论与实践意义：

理论意义

- 有利于提炼沿海二线发达且具有华南宗族文化色彩地区的养老特色，拓展目前对现行养老模式（居家-社区-机构）的理解
- 有助于深化“在地老化”理念中对“地方”的理解

政策意义

- 反思目前我国养老服务政策“自上而下”的制定与推行模式的弊端
- 提倡尊重地方特色，善于利用地方“社会支持网络”资源
- 为两地区级政府提供政策学习、转移甚至政策合作的实证研究支持

（二） 研究方法 with 框架

本项目将定量以及定性结合。

1 数据分析与统计

分别对南海的 2015 年的调查结果和顺德的 2014 年调查结果，可作出一些可能假设：现有养老服务的供给与实际所需服务差距过大，作出两区的长者的有重要的需求，同时由于传统家庭养老的缺失，社会养老成为老人长期照护和养老服务的后起之秀和必然选择，包括机构养老、社区养老和居家养老在内的养老形式也应成为社会养老模式的主要组成部分。

2 个案访谈

对典型个案进行深度访谈，综合考察其养老需求及原因，发掘新的问题和情况，总结两区的养老模式的特点与差异。

3 座谈会

依托 2016 年 5 月份与 2017 年 4 月份的南海顺德养老服务工作交流坊，本研究开展了两次大型的座谈会。两次座谈会的主题与内容均有所差别。2016 年 12 月的南海与顺德养老服务发展工作坊在顺德社会创新中心举办，关注的问题与重心是顺德与南海的养老服务发展现状与问题，两区实务专家畅言在实际工作中所遇到的问题，为本研究提供了重要的一手资料与信息。



2017 年 4 月开展南海与顺德养老服务行业交流工作坊关注“民办高端·医养服务”，参访了广州松鹤养老院，关注其由美国引进的康复服务与管理计划；参访由泰康集团运营的高端养老社区的“泰康之家”。



表格 1 座谈会对象

时间	人数	对象
2016 年 5 月	24	南海顺德养老服务学者与实务专家
2017 年 4 月	50	南海顺德养老服务学者与实务专家

4 二手数据分析

在南海区和顺德区现有养老政策和机构情况，结合问卷调查和个案访谈情况，对未来养老服务体系作出规划和改革性的建议。论证养老服务（产业）对顺德区社会发展的必要性和迫切性，为政府递送养老服务，可持续发展养老服务产业，作出合理的规划。同时改善现有养老服务机构和人员的服务水平，健全养老服务的运作体制和监督机制，全面提升老年人的社会福利。

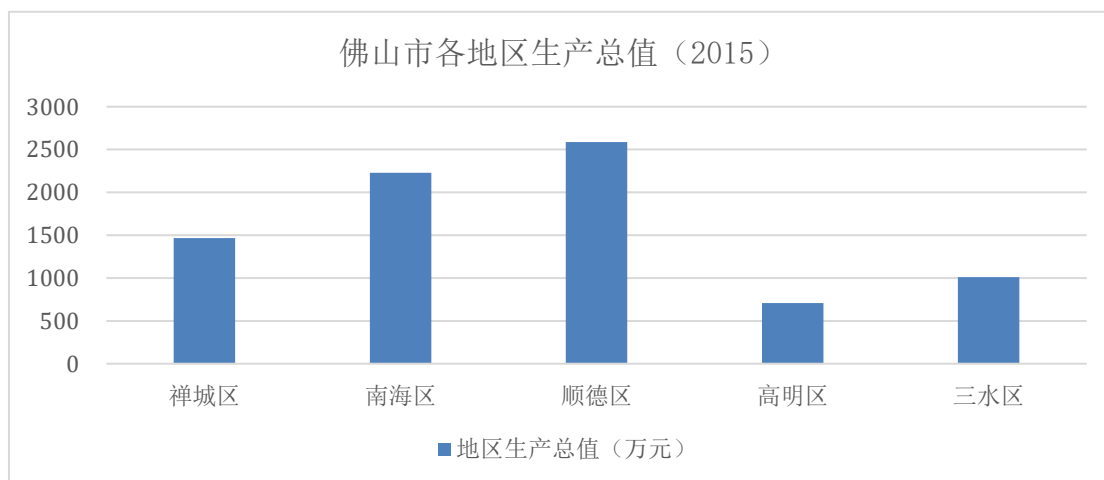
二、社会经济发展对比

（一）经济基础与产业结构

一个地区的经济发展在一定程度上决定了该地区的社会福利发展水平。顺德区与南海区经济发展水平相当。顺德区占据了“2017 全国综合实力百强区”的榜首，南海区则是第二位。根据佛山市 2015 年统计年鉴显示，南海区地区生产总值高达 222 亿元，而顺德区地区生产总值达到 258 亿元，两区生产总值占了佛山全市生产总值的 60%，远远抛离禅城、三水与高明。

除此以外，南海区与顺德区人均 GDP 分别达到 82961 元(12550 美元)与 102538 元（15511 美元）。世界银行以人均 GDP 为标准对各国经济发展水平进行了分组：人均 GDP 低于 1045 美元为低收入国家；1045 至 4125 美元为中等偏下收入国家；4126 至 12735 美元为中等偏上收入国家；高于 12736 美元为高收入国家。按此标准，顺德区的人均 GDP 已经达到了高收入国家的水平，南海区的人均 GDP 也几乎达到了高收入国家的水平。良好的经济发展为两区的社会发展与福利事业提供了重要的财政支持。

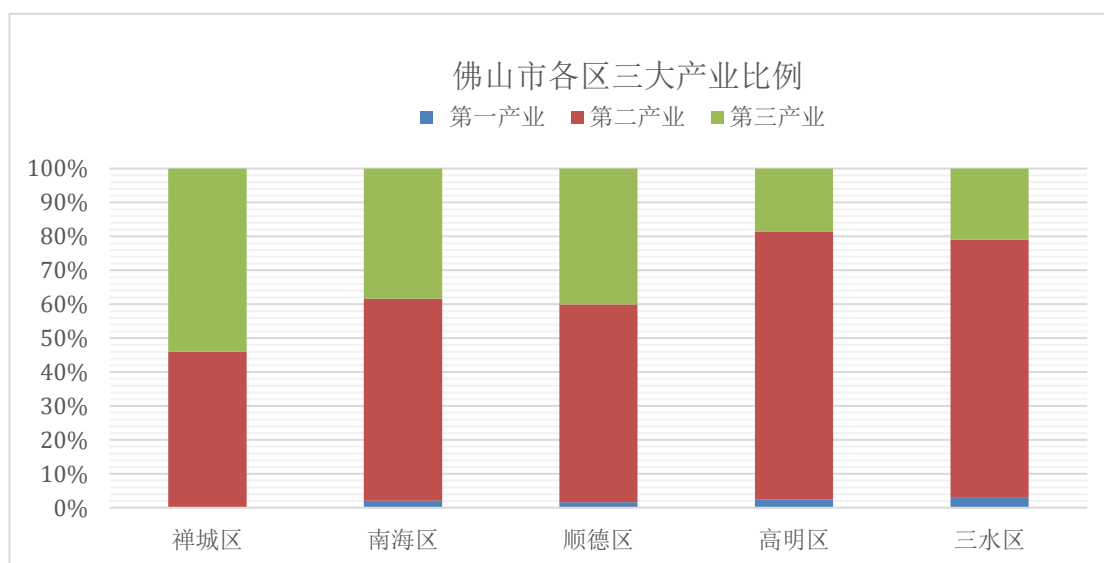
图表 1 佛山市各区生产总值（2015）



资料来源：佛山市统计年鉴 2016 年。

一个地区的产业结构决定了该地区就业人口分布、人才教育需求、社会问题与相关的福利需求。目前，南海与顺德的一二三产业比例相似，以工业为主，但服务业比例占其生产总值的四成。自改革开放以来，南海与顺德以专业化市场城镇为发展重点，建设庞大的产业集群与“特色镇”，例如大良是生产塑料的中心，乐从是生产家具的中心。自 2008 年全球金融危机之后，南海与顺德开展一系列产业结构转型与升级，以增加科技投入、提高劳务者素质、以机器设备替代劳务力等产业升级方式突破原有产业结构中的产能过剩与中高端产品与生产模式供给能力不足等问题。产业结构转型与升级依赖人才的升级，而高素质人才的引起必然对公共服务、社会福利等方面的素质有要求。提升南海与顺德的公共服务与社会福利水平，是吸引、留住高素质人才的前提条件。

图表 2 佛山市各区生产总值（2015）

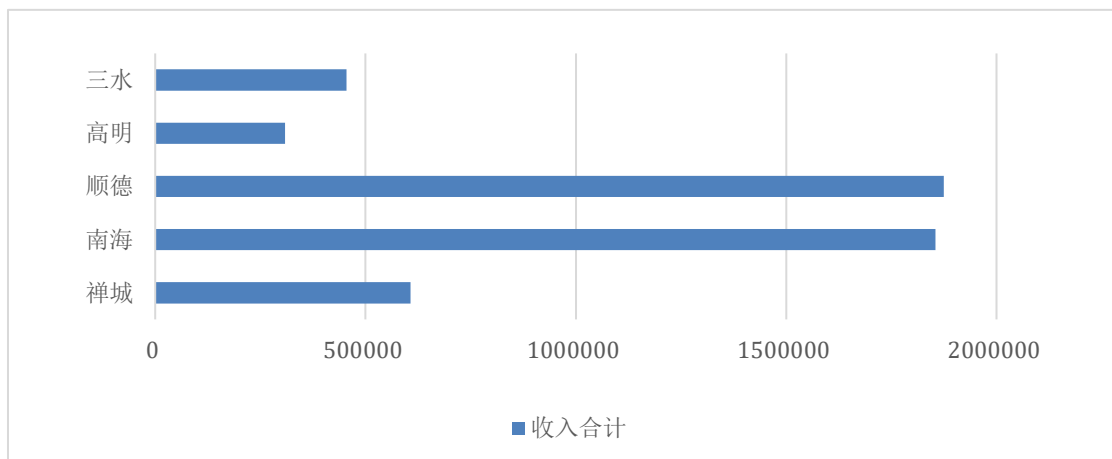


资料来源：佛山市统计年鉴 2016 年。

（二） 财政收支与社会支出

政府对养老服务业的投入渠道主要有中央和地方的公共财政支出、彩票公益金收入等。从中央和地方的投入资金比重来看，地方政府投入超过了 95%，基本负担着养老服务业的主要支出。因此，一个地区的财政收入与财政支出决定了该地区的养老服务业等社会福利事业发展。2015 年南海区与顺德区的财政收入远远抛离禅城、高明与三水，达到 185 亿元。

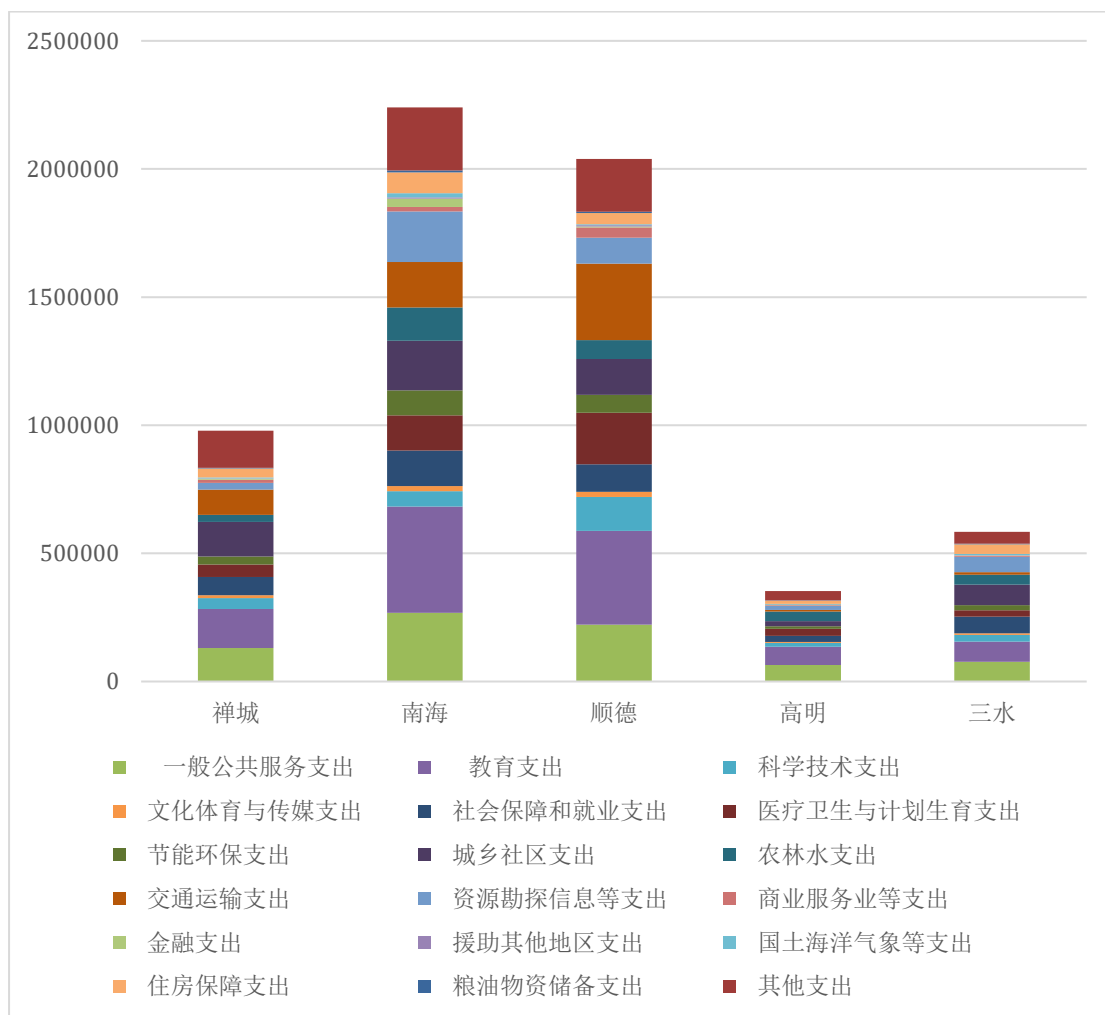
图表 3 佛山市各区财政收入（2015）



资料来源：佛山市统计年鉴 2016 年。

公共财政支出是养老服务体系建设的重要资金来源。公共财政用于养老服务体系建设的各项支出主要用于养老床位的建设补贴、日间照料中心的建设补助、基本养老服务补贴等。因此，一个地区的公共财政支出与结构与该地区的养老服务体系发展息息相关。尽管顺德比南海区的财政收入稍微高一些，但南海区在财政支出方面较为进取，而实际上两区的财政支出结构十分相似。两区在社会保障和就业支出约占总财政支出的 5-6%。

图表 4 佛山市各区政府支出结构（2015）



资料来源：佛山市统计年鉴 2016 年。

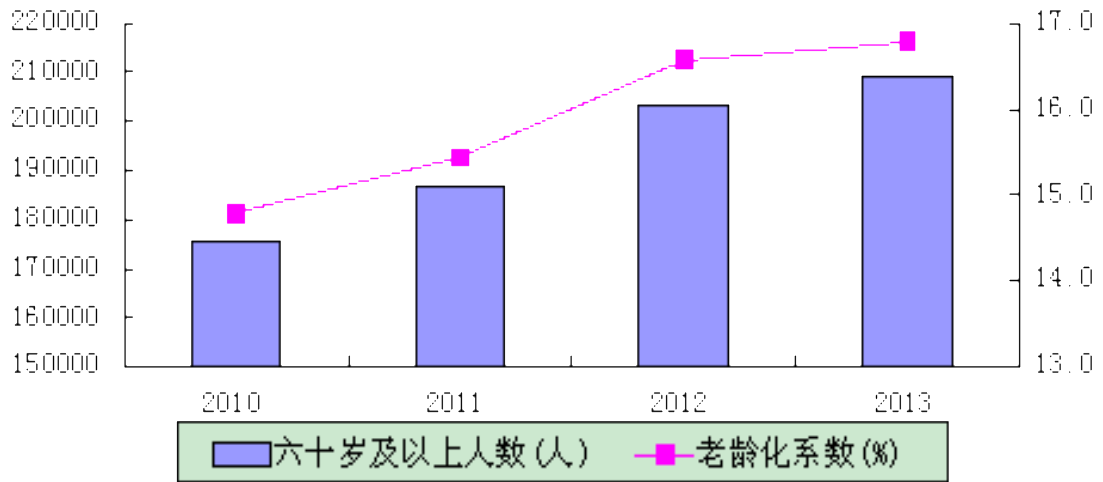
三、人口老龄化状况对比

人口老龄化状况会影响一个地区人口对养老服务的需求。南海区与顺德区人口老龄化现状与未来发展趋势都有十分相似的地方。这意味着南海区与顺德区未来同样面临人口老化问题以及日益增长的养老服务、医疗服务需求压力。

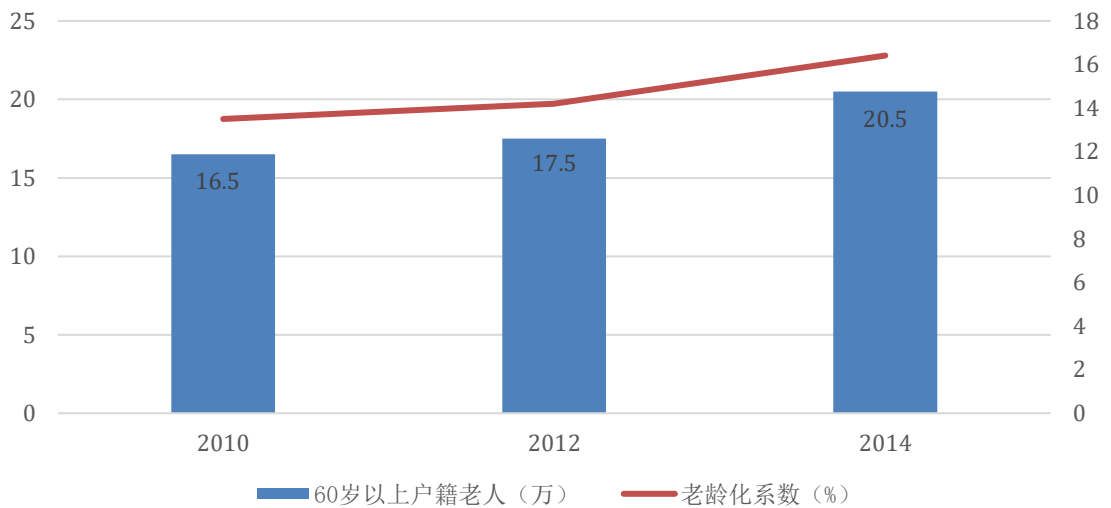
（一）人口老龄化现状

南海区与顺德区人口老龄化程度相似。人口老龄化程度可以用 60 岁以上老年人口占一地区总人口的比例来衡量。若人口老龄化程度越高，这意味着该地区相应承担的抚养压力以及养老服务需求越高。根据南海区统计局提供数据显示，2012 年末南海区 60 岁以上人口数达到 20 万人，占全区户籍人口总数的 16.8%；65 岁人口数达到 13 万，占全区户籍人口总数的 11.1%。2010 年，顺德区 60 岁以上老年人口 16.5 万人，占户籍人口 13.5%；80 岁以上高龄老人 2.21 万人，占老年人口的 13.4%。2012 年 1 月，全区 60 岁以上老人有 175447 人，占全区户籍人口比例为 14.2%。2014 年末顺德区 60 岁以上人口数达到 20.5 万人，占全区户籍人口总数的 16.41%；80 岁及以上人口数达到 2.6 万。根据国际通用老龄化系数，南海区与顺德区已是人口老龄化社会，并且老龄化程度日趋加深。

图表 5 南海人口老龄化现状



图表 6 顺德人口老龄化现状



（二） 未来人口老龄化程度预测

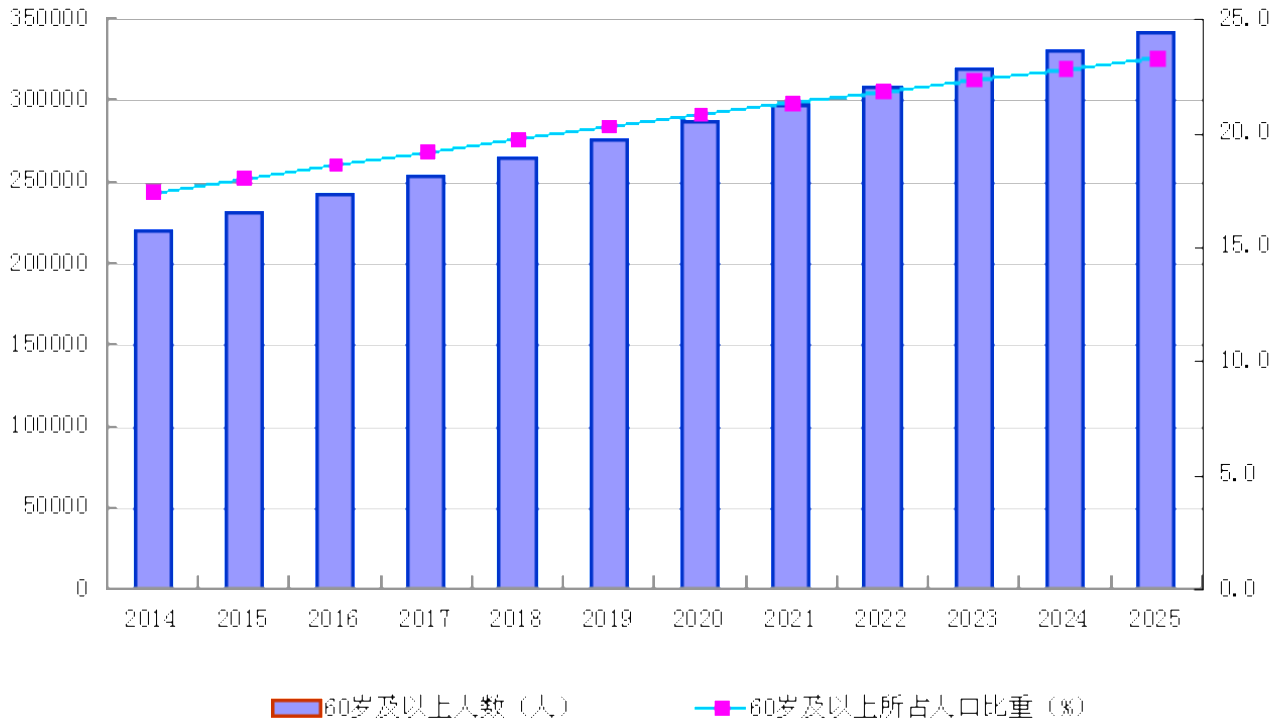
根据已有研究发现，老年人口数量与经济发展、生育率、自然增长率等多个人口指标息息相关。有部分人口统计学研究通过多项自变量建立数学模型，预测老年人口增长。由于数据资料、时间等因素限制，课题组采用最为直接简单的趋势外推平均法进行预测。

南海区到 2019 年，60 岁以上人口比重将会突破 20%，2022 年 60 岁以上老年人口将会突破 30 万。

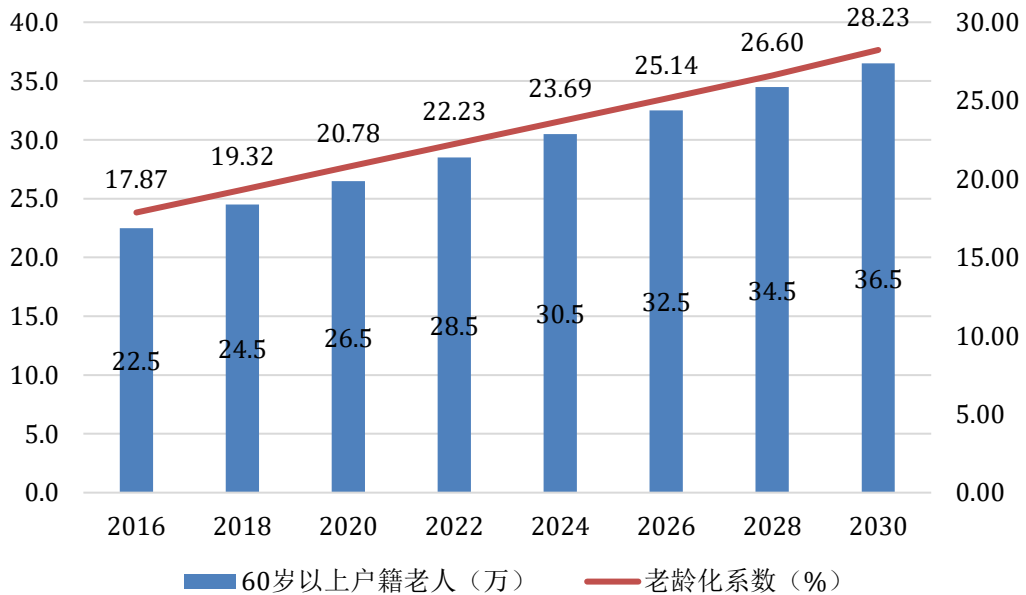
到 2020 年，顺德区 60 岁以上老年人比重将会突破 20%，2024 年 60 岁以上老年人口将会突破 30 万。据预测，顺德区将会在 2030 年 60 岁及以上老年人口达 36.5 万人，占总户籍人口比例的 28.23%。

这意味着南海区与顺德区的人口老龄化未来预测状况十分相似。随着人口老龄化程度不断加深，老年人退休保障、医疗服务、照料服务等方面压力将会随之加深，既有养老忧患 但具有养老机遇，尤其是养老附属产业(如住宅、科技、服务、互联网信息平台 建设等等)将会迎来爆炸性机遇。政府决策者如何应对这些老龄海啸所带来的政策压力，市场投资者以及第三部门管理者如何把握这个老龄黄金高峰，则需要了解更加具体的数据以及需求走向。

图表 7 南海区人口老龄化程度预测



图表 8 顺德区人口老龄化预测图



四、养老需求对比

（一）空巢与失能老人人口社会学特征对比

南海区空巢与失能养老数据来自于 2012 年的问卷调查。有效样本两位 568。主要以女性（60%），已婚（58.8%）为主。90%的样本的教育水平在小学及以下。样本平均年龄为 70.04 岁，其中中龄老年人数量比例稍多（33.5%）。69.7%的被访者居住在农村。同时，40.7%的受访老人处于纯空巢状况，即一个人居住。受访者平均拥有 3.403 个子女（range=0-8, SD=1.752），其中 20.4%是膝下无儿女，不过拥有两至四个子女是普遍现象（51.1%）。顺德区的研究样本来自 2014 年问卷调查，有效问卷 700 份。所得样本主要有如下特点：（1）总体而言，空巢老人、失能老人在各镇街分布相对平均，但在容桂、大良相对比较最高；（2）主要以女性（58.6%）为主；（3）样本户籍类型分为城镇户口与农业户口，比例分为 36.9%与 61%；（4）样本的平均年龄为 78.9 岁，其中，60-69 岁的老年人占 20.1%，70-79 岁的老年人占 28.1%，而高龄老人（80 岁以上）数量比例最大，为 50.3%；（5）89.3%的样本教育水平在小学及以下；（6）婚姻状况为“丧偶”的受访者高达 43.8%，占总样本最大比例。

由此可得，两个样本虽然在收集时间有差距。在没有重大干预因素（自然灾害、疾病、战争）的情况下，老年人人口社会学特征是一种相对稳定的状态，因此两个样本的特征具有可比性。南海区与顺德区的空巢失能老人具有如下相似点，以女性为主，大部分分布在农村，教育水平处在小学及以下；而南海区空巢与失能长者的年龄结构相对年轻于顺德区，南海区样本平均年龄低于

顺德区样本的平均年龄，大多数南海区样本处于中龄老人阶段，而顺德区则是以高龄老人为主。此外，南海区空巢与失能老人以已婚为主，而顺德区则以丧偶为主。两个样本主要组成都是空巢长者，失能长者占十分少数，可忽略。这两个研究中课题组对空巢的定义保持一致，即包括纯老户以及独居长者都可称为空巢长者。这意味着，南海区存在大量的纯老户，长者有老伴陪伴，而顺德区大多数都是独居长者。在年龄与婚姻状况存在差异情况下，这可能导致南海区与顺德区的养老需求存在差异，而两区政府在采取供给策略时候也可能存在差异化。

表格 2 南海区样本特征

	数量 (N=568)	百分比 (%)
性别		
男	227	40
女	341	60
年龄		
60-69	159	28
70-79	190	33.5
80-89	172	30.5
90 +	47	8.3
Mean=76.04		
身体机能状况		
半失能	34	6
全失能	23	4
其他	511	90
教育程度		
小学及以下	511	90
中学以上	55	9.8
户籍类型		
城镇	170	29.9
农村	398	69.7
婚姻状况		
已婚	334	58.8
单身 (离婚、孤寡)	231	40.7

表格 3 顺德区样本特征

特征	数量 (n=685)	百分比 (%)
性别		
男	288	42
女	397	58
户籍类型		
城镇户口	250	36.5
农业户口	421	61.5
年龄		
60—69 岁	154	22.5
70—79 岁	214	31.2
80—89 岁	235	34.3
90 岁及以上	72	10.5
$\bar{X}=77.73$		
教育程度		
小学及以下	612	89.3
初中	37	5.4
高中/中专	22	3.2
大专	7	1.0
本科及以上	6	0.9
婚姻状况		
已婚	238	34.7
未婚	123	18
离异	8	1.2
丧偶	300	43.8
同居	1	0.1

1 均是主动空巢

随着现代生活方式的改变，人们的独立和自我意识增强，与老人分开住，这不仅仅只是年轻人的意愿，同时也是老人的意愿。基于此，笔者认为可以区分两类空巢老人。第一类是主动空巢老人，包括主动选择居住或只与配偶共同居住。第二类则是被空巢老人。南海区的样本中，56%的受访者表示不愿意与子女共同居住，只有20%的受访老人表示出愿意态度。顺德区高达50.6%比例的受访者表示“不愿意”或“很不愿意”与子女同住，而只有24.2%的受访老人表示“愿意”或“较愿意”与子女同住。这意味着两区的主动空巢老人是占大多数。

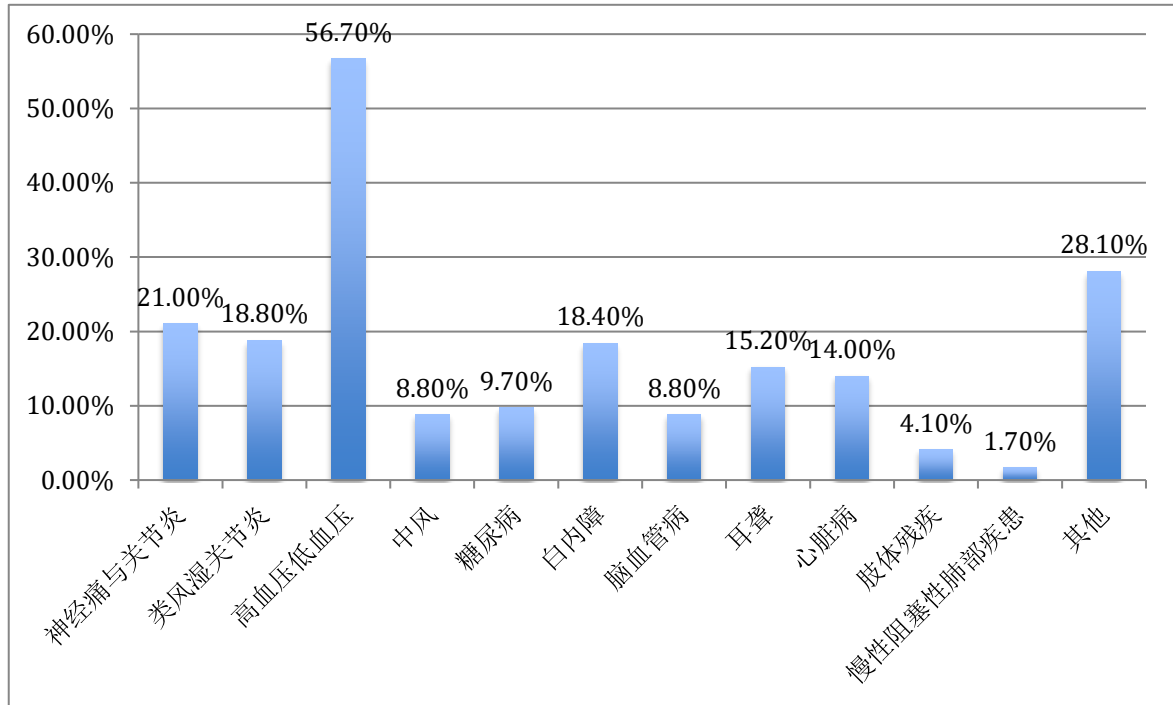
南海区在提及为何成为空巢老人的原因时，两大原因凸显，分别是“代际生活习惯相异”（41.6%）与“避免为子女带来麻烦”（33%）。其余因“房子小”以及“子女不愿意”分别占4.4%和7%。顺德数据显示，对于不愿意与子女同住的老人反映，“生活习惯不一样，与子女分开住自己较自由”是主要原因，比例为46.8%。另外，也有42.3%的受访老人表示“怕给子女添麻烦”是另一个主要的考虑。相对地，“房子小”和“子女不愿意”等非老人的因素的比例均少于10%。这两组数据反映出了老人不愿意与子女同住更多的是老人的自主选择的结果。

2 长者健康状况

南海区90%的受访老人能完全自理，只有极小部分的受访老人（10%）处于失能状态。顺德区70.8%的受访者能够完全自理，处于“半失能”与“失能”状态的分别为17.8%与10.5%。总体而言，受访老人的身体状况较为一般，存在相当一部分受访者的健康状况值得关注。从调研样本发现，五成顺德

区长者患有高血压或低血压等慢性病，这意味着提高居家上门医疗服务或者社区照料服务需要根据长者的慢性病分布进行相关服务规划。

图表 9 顺德区人口老龄化预测图



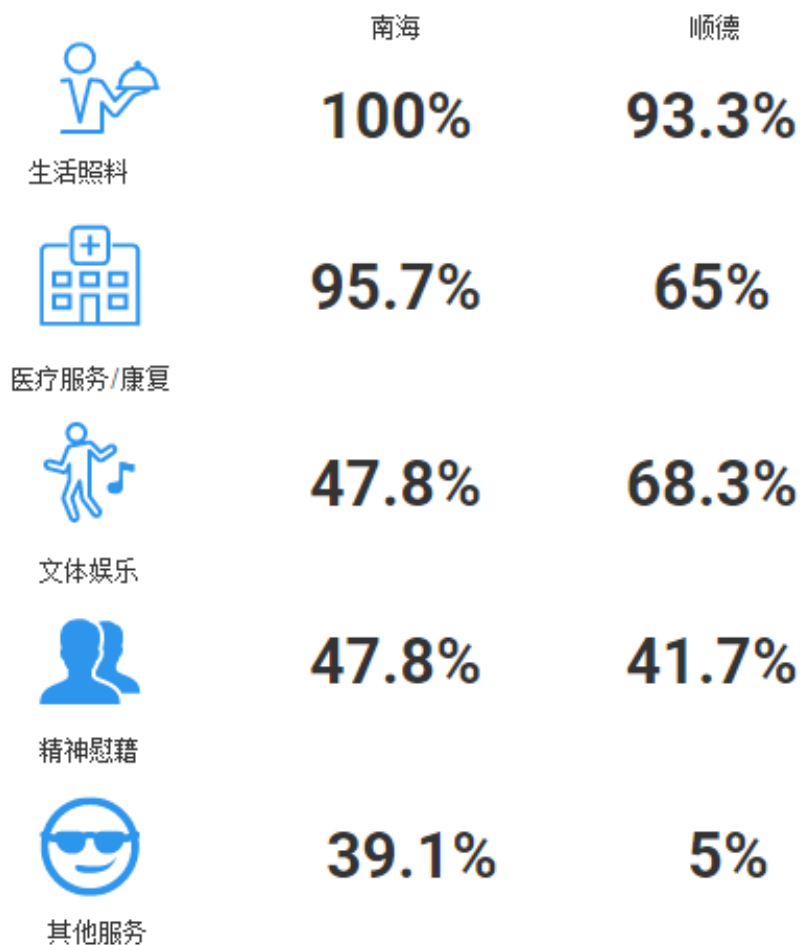
（二） 养老需求对比

南海区与顺德区的长者主要是以家庭照料为主，而空巢长者则是自己照顾自己。三大类别的养老服务需求上，南海区与顺德区较为相似，对于机构养老服务处于一种保守不积极的状况，即尽量避开这个话题，或者闪避提问者关于养老院、老人院、护理院的问题。而两区长者对居家养老服务则比较接纳，与传统养老观点存在相似点。尽管南海区在社区养老方面走在前方，但是由于数据收集于 2012 年，因此，南海区与顺德区对社区养老服务的情况不太了解，也因此存在了对社区养老服务存在较少需求的情况。

1 机构养老服务需求

南海区与顺德区机构养老服务内容的需求有颇大差别。机构养老服务一般包括生活照料、医疗保健、精神慰藉、文体娱乐以及其他。从下图以及表格对比可知，南海区样本偏向于以生活照料以及医疗保健为主的机构养老服务内容需求，而顺德区样本则是偏向于生活照料、精神慰藉以及医疗保健服务。在上文指出了顺德区的空巢失能老人主要是以丧偶为主，而南海区的主要是以已婚为主，这意味着配偶的精神支持在顺德区却是缺乏的。

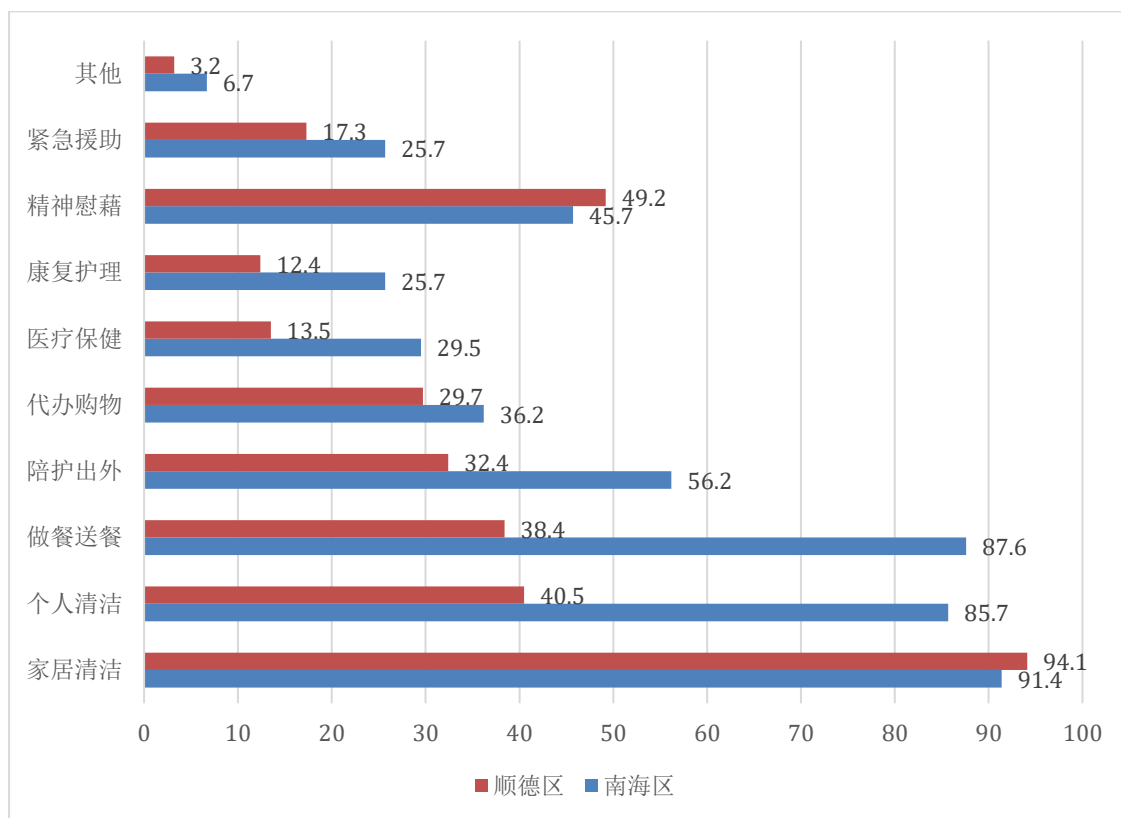
图表 10 南海区顺德区机构养老服务需求



2 居家养老服务内容

南海区与顺德区居家养老服务内容存在较大差异。首先，南海区的居家养老服务需要主要是家居清洁、个人清洁、餐饮服务、陪护外出等为主，属于工具型生活照料，而顺德区的状况则是以家居清洁为主，而精神慰藉称为第二大居家养老服务需求内容。这意味着两区在发展居家养老服务时需要用不同的策略以及侧重点。

图表 11 南海区居家养老服务需求内容



3 社区养老服务需求对比

社区养老服务模式已成为全球流行模式。我国社区养老服务模式在先进地区不断发展，一些地区例如北京、上海与广州已经取得了初步成效。然而，总体而言，南海与顺德尚未广泛落实社区养老服务，因此社区养老服务需求也相对偏低。通过不同年份南顺两地社区养老服务需求调研可得，两区对社区养老服务需求比例不高。然而，从长远的眼光来看，发展社区养老服务，是必然趋势。

(1) 南海社区养老服务需求

社区养老服务项目包括助餐、助浴、上门家务、上门看病、日间照料、康复护理、辅具租赁、健康教育、心理咨询以及其他。本次调查 780 位长者中，共有 116 位长者（15.3%）表示“需要”至少一项社区养老服务项目。

其中，“健康教育”需求量最高，占总体社区养老服务需求量的 20%，其次是上门看病（18%），心理咨询（15%），康复护理（12%）、上门家务（11%）以及日间照料（10%）。目前我国养老服务政策以“9073”作为分布格局，90%长者在家养老、7%长者留在社区养老以及 3%长者入住院舍养老。尽管南海区目前选择社区养老服务的项目长者比例不多，但是根据预测，南海区老龄化会不断增加，相应对社区养老服务项目也不断增多，及时做好社区养老服务项目准备，出台相关政策布局，以应对老龄化危机。根据这一项数据显示，南海区社区养老服务可重点推出“健康教育”、“上门看病”、“心理咨询”、“康复护理”、“上门家务”以及“日间照料”项目。

(2) 顺德区社区养老服务内容需求

下图反映了选择社区养老服务需求的受访者需求内容分布。相对于居家养老以及机构养老服务两大类型而言，选择社区养老服务的受访者可能是生活自理能力较好，能够到社区进行活动的长者。因此，社区养老服务内容需求与居家养老服务、机构养老服务也不尽相同。

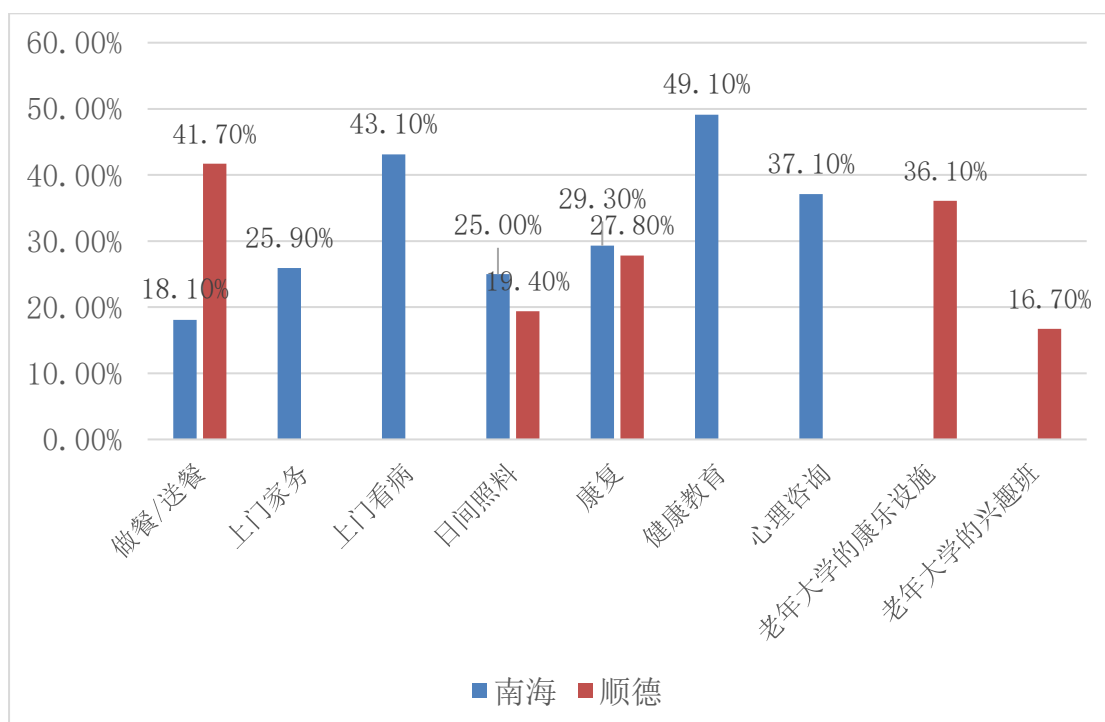
做餐、送餐以及照料者支援分别占了 41.7%。做餐、送餐在居家养老服务内容这一项已经分析过其需求量为何如此之高，其实理由相近，在这里不再赘述。照料者支援服务是指对家庭照料者（在家照料家中长者的家庭成员或者保

姆) 进行情绪支援、培训等等服务, 这是一种关心家庭照料者的一项重要服务, 在国外经常被提及。

照料者支援服务需求之所比较高, 皆因受访者意识到照料年迈的自己会对家庭成员造成一定的心理以及身体负面影响。而有研究认为, 对家中长者进行照料对家庭照料者会产生双向的结果。积极的结果体现在家庭成员对家中长者进行照料, 能够是尽“仁”“义”“孝”等社会规范, 是自我价值的一部分实现了。但是, 负面结果体现在沉重的 24 小时的家庭照料无疑对家庭照料者来说是一种“爱”的负担。当家庭照料者本身也是 60 周岁的长者, 或者是失能长者的配偶时候, 或者被照料者若失智的话, 这种负面结果更加凸显。因此, 关注照料者支援服务, 是未来顺德区社区养老服务发展的重要内容。

除了做餐/送餐以及照料者支援之外, 老年大学的康乐设施、康复理疗、日托/护理中心都是选择该养老服务类型的受访者的显著需求。因此, 在社区养老服务发展规划过程中, 应考虑空巢、失能、失智老人这些需求, 满足这些有需求的长者为前提。

图表 12 南海区与顺德区社区养老服务需求

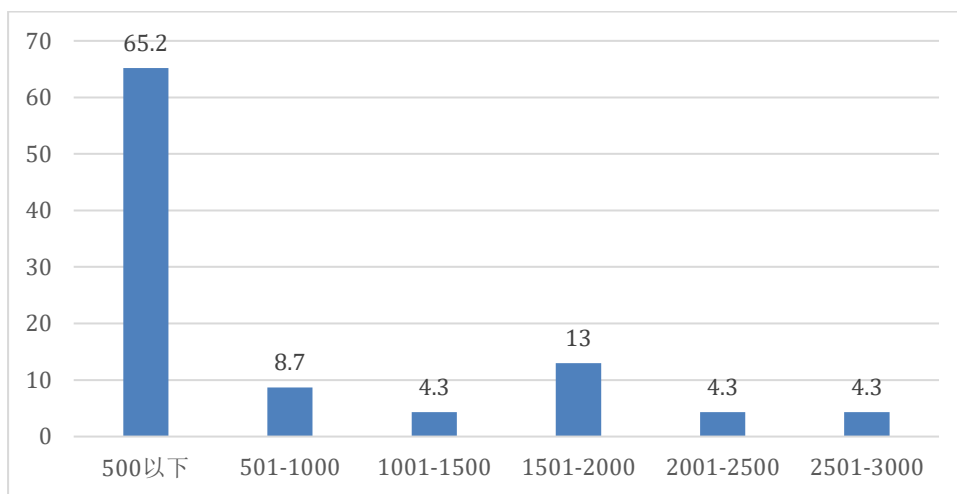


(三) 养老服务支付意愿

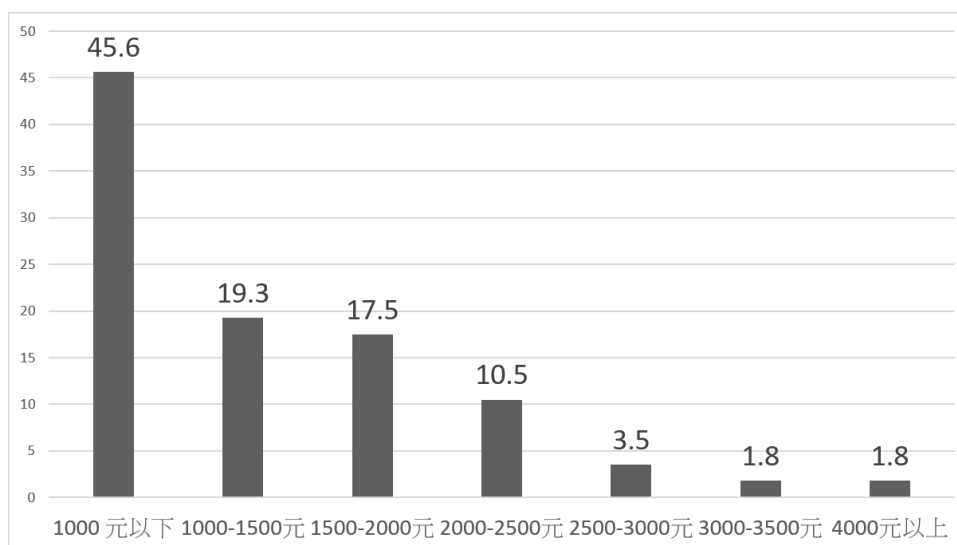
养老服务的支付能力由支付意愿以及支付能力决定。支付意愿受到长者以及家人对特定某项养老服务的认知、长者所在社区提供养老服务的可用性与质量、长者以往接受某项养老服务的使用经验、传统文化与观念等影响。目前，南海区与顺德区对于三大项养老服务存在一定需求比例，不过支付意愿尚未较低。南海区与顺德区以往是依靠政府力量推动该地区的养老服务供给，呈现出公强民弱的局面。公办养老机构的收费不高，但质量相对有保证，而社区与居家养老服务目前是政府外包服务，所以价格相对低，但素质并不高。因此，南海区与顺德区长者对养老服务的支付意愿并不高，购买力也不高。

国家大力发展社会化养老服务。这意味着社会资本进场，而民办养老机构在整个养老服务行业中的角色将会日益增大。根据南海区与顺德区的人均GDP显示，南海区与顺德区在养老服务购买力是存在一定增长潜力，市场潜力不弱。然而，两区政府均需要面临一个重要的政策议题：如何平衡好政府角色与社会力量在养老服务行业发展中的角色，既保障低收入长者及其家庭的养老困境，又满足不同社会阶层对养老服务日益增加的需求。

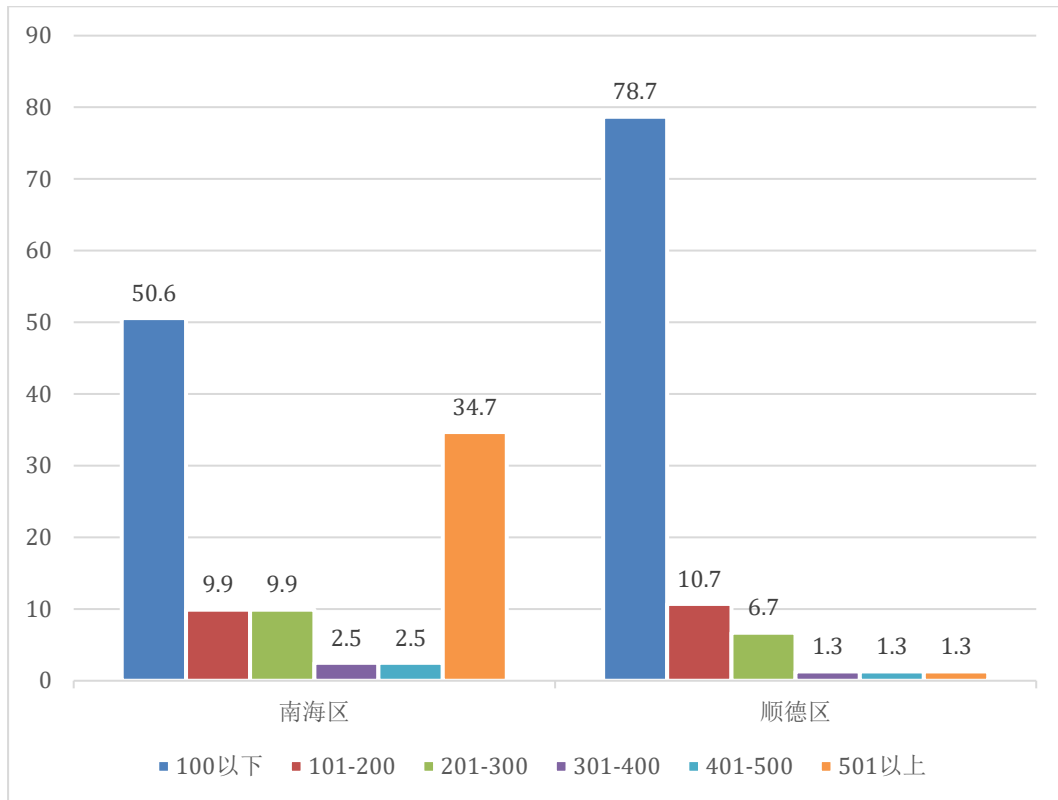
图表 13 南海区机构养老服务购买力 (%)



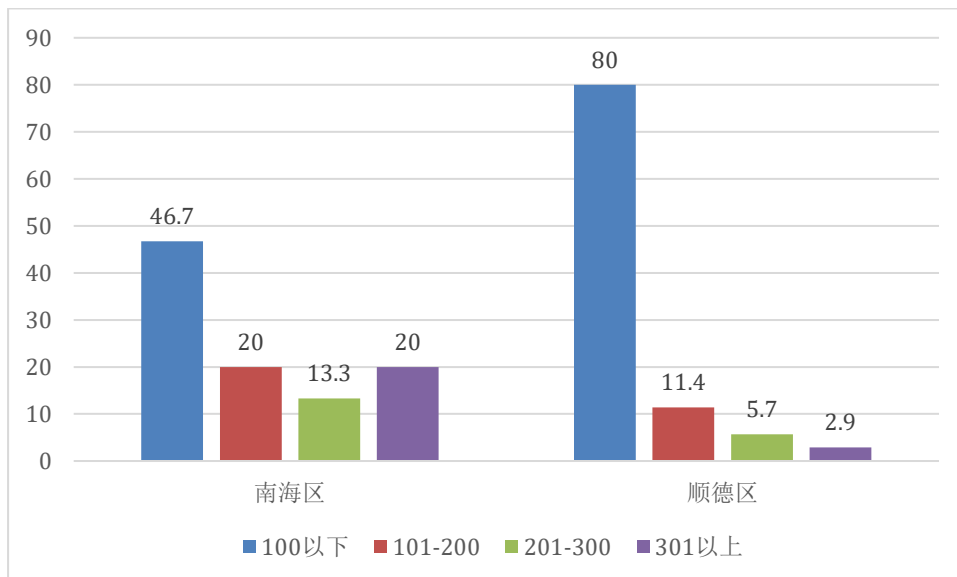
图表 14 顺德区机构养老服务购买力 (%)



图表 15 南海区与顺德区居家养老服务购买力 (%)



图表 16 南海区与顺德区社区养老服务购买力 (%)



五、养老服务政策对比

（一）机构养老供给情况

就全区状况而言，南海区养老机构提供的床位数低于佛山市平均水平。截至2011年上半年，南海区共有60岁以上的老年人181483名，15个服务单位提供机构养老服务，配置了2322张床位，平均每千名老人拥有床位数为12.8张。2010年佛山市全市平均每千名老人拥有床位数为16.9张。南海区目前的养老机构床位供给水平落后于佛山市的平均供给水平。若要达成今年9月份国务院《中国老龄事业发展“十二五”规划》关于全国每千名老年人拥有养老床位数达到30张的任务，佛山市南海区目前养老机构床位供给数量有待提高。

根据顺德区2013年关于全区养老情况的总结报告可知，全区各类养老院总数为15家，包括区级养老院1家，镇（街）级敬老院12家，村级敬老院1家、民办敬老院1家，共有床位2851个，入住老年人2225人，平均入住率78%。近两年，区、镇（街）、村三级对养老院舍实施改扩建、维修翻新等工程投入超过4000万元。

2015年的机构养老床位数已经增至2931张，入住长者2421人，全区养老院入住率达到82.6%。其中自费老人的比例达到82.6%，意味着超过八成的院舍长者都是自费在养老机构养老。此外，截止数据采集结束，共1151位长者轮候床位数，而这意味着超过1000名的长者尚未满足其机构养老需求。若按照2014年末的60岁以上户籍长者人口规模来看，目前顺德区每千名长者拥有床位数量为13.9张。相比之下，广州市全市共有养老机构163间，总床位22817张，民与公的机构比为7:3，民办床位占60%以上。这种落差的结果，就是当

广州每千名老人拥有床位数 25 张时，顺德每千名长者拥有机构养老位数远远不足。不要忽视的是，顺德区尚有大量常住非户籍长者，可以推测顺德的机构养老床位数供给量尚未达到每千名老人 13.9 张的数量。

（二） 社区居家养老服务

作为改革和发展的排头兵，南海区养老服务一直走在全国前列，从 2012 年至今，南海区养老服务步伐加快，在方向、内容和形式上的变化十分显著。目前南海区的民间养老院已经增加至 3 间，居家养老服务提出“提标扩面”，越来越多的社区开始为长者提供“活动场地”，6 个长者日间托养中心已经成立，包括桂园社区长者日间照料中心、区福利中心长者日间照料中心、大沥沥苑长者日间照料中心、大沥直街长者日间照料中心、里水新兴长者日间照料中心以及官窑驿园长者日间照料中心。未来南海还将建设“社区幸福院”。可以说，南海区的社区养老服务开始从“康乐活动”为导向转变为“康乐活动”与“服务照料”同时兼顾的新局面。

社区养老服务可以分为两大方面，第一是传统意义上的康乐活动，第二是护理服务。康复护理服务可以分为两种形式，一是以长者住所为基础进行服务递送，二是以服务单位为基础进行服务递送。

相对而言，顺德社区居家养老服务发展落后于南海区，在服务开展的积极性与创新性方面也不足。

（三） 南海与顺德养老服务发展的共同问题

1 社会资本参与度不足

社会资本发展是养老服务行业发展的重要一部分。目前，两区社会资本参与度十分不足。以机构养老为例，民办养老院发展缓慢。南海区床位数缺口显著一个首要原因是民办养老院发展缓慢。自 2003 年来，南海区只有一家民办养老院，床位数为 92 张，入住老人为 90 位。而南海区共有床位数 2205 张，入住老人共为 1175 名。公办民办差距十分显著。顺德区民办养老机构发展更是不足。相比之下，广州市全市共有各类养老服务机构 163 间，总床位 22817 张，其中市、区（县级市）办的 13 间，床位 3603 张；街（镇）集体办的 74 间，床位 5512 张；民办的 95 间，床位 13702 张，民办福利机构床位数占全市养老机构床位数的 60%以上¹，民办公办养老机构比例达到 7：3。其中，一家民办养老机构广州友好公寓的床位数已超过南海区所有类型养老院床位数，两间民办老年公寓入住老人总数将近是南海区入住养老院总数。

国家政策层面已经强调养老服务行业中社会民间资本的重要性。《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》（国发〔2013〕35 号）明确提出，鼓励民间资本对企业厂房、商业设施及其他可利用的社会资源进行整合和改造，用于养老服务。整合改造闲置社会资源发展养老服务，正是贯彻落实党中央、国务院关于加快养老服务业发展、推进供给侧结构性改革的重要举措。用地难一直是制约民间投资进入养老服务业的瓶颈和难题，将闲置社会资源整合改造后，提供给社会力量发展养老服务，将有助于破除这个瓶颈和难题，无疑是社会力量参与

¹资料来源：《赴广州市友好老年公寓考察报告》，2013 年 7 月 20 日，肥城民政网。

养老服务业发展的重大利好。同时，相当一部分闲置社会资源处于城区或人口聚居区，将其改造转型为养老服务设施，有利于缓解城市老城区和已建成居住（小）区养老服务设施匮乏的问题，提高老年人就近就便获得养老服务的可及性。此外，闲置社会资源的整合改造并重新利用，有利于盘活存量、优化增量，是当前扩大内需、建立资源节约型社会的有效举措。

2 医养结合无法落实

老年人的两大服务主题：医疗与健康。长期以来，两者处于分隔状况，老年人无法得到完善的服务。南海与顺德老人家在三大养老服务模式下对康复医疗服务的需求显著。这意味着，南海与顺德未来应关注医养结合。然而，综观南海顺德现行服务模式，医养结合仍然处于匮乏阶段。

国务院近年出台的《关于加快发展养老服务业的若干意见》和《关于促进健康服务业发展的若干意见》对养老服务和医疗卫生服务结合提出了明确要求，既要为居家社区养老的老年人提供健康管理等公共服务，也要为入住养老机构的老年人，特别是慢性病老人、恢复期老人、残障老人以及绝症晚期老人提供养老和医疗相融合的服务。目前，各地通过政府试点、机构探索、社会协作等方式，基本形成了以下三种医养结合模式：“整合照料”模式，即由单一机构提供医养结合服务，既有配建医疗机构或卫生室的养老机构，也有具备养老功能、开展老年护理的医疗结构。“联合运行”模式，即养老机构与医疗机构合作，建立双向转诊机制，由综合性医院提供医疗服务，养老机构提供恢复期或稳定期的护理服务。“支撑辐射”模式，即社区养老服务中心与医疗机构或社区卫生服务机构合作，为居家社区老年人提供健康服务。

因此，南海与顺德应积极推行医养结合，并落实在机构养老与社区居家养老模式之中。

3 服务创新动力不足

随着人口老化日益严重，养老服务供给的数量与质量需要不断提升。与此同时，服务创新成为一个重要趋势。国务院办公厅印发《关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见》，意见提出，推进“互联网+”养老服务创新。意见提出，发展智慧养老服务新业态，开发和运用智能硬件，推动移动互联网、云计算、物联网、大数据等与养老服务业结合，创新居家养老服务模式，重点推进老年人健康管理、紧急救援、精神慰藉、服务预约、物品代购等服务，开发更加多元、精准的私人订制服务。支持适合老年人的智能化产品、健康监测可穿戴设备、健康养老移动应用软件（APP）等设计开发。打通养老服务信息共享渠道，推进社区综合服务信息平台与户籍、医疗、社会保障等信息资源对接，促进养老服务公共信息资源向各类养老服务机构开放。

南海与顺德养老服务在过去 5 年已经得到巨大提升，例如服务质量不断提高，供应不断增加。然而，这远远不足以应对未来人口老化所带来的供给压力问题。如何将已有科技、互联网发展融入到养老服务行业中已成为一个大趋势。香港已推出上门居家养老服务 APP，实现护理员与有服务需求的长者一对一连接，实现“网上私人定制服务”。

六、未来发展与建议

南海与顺德区养老服务发展离不开政府支持，而社会资本发展、医养结合与服务创新都需要政府高瞻远瞩，制定相应的政策方案与提供政策鼓励。正如前文所言，第一，鼓励社会资本发展。第二，推动医养结合。第三，创新服务方式。

（四）鼓励社会资本发展，加强公私合作

充分发挥公办养老机构的托底作用，满足生活不能自理特困老年人集中供养需求。探索公办养老机构体制机制改革，激发公办养老机构活力。在确保国有资产不流失、养老用途不改变的前提下，鼓励公办养老机构特别是新建机构通过公建民营、公办民营等方式，引入社会力量运营，实行所有权与经营权分离。加大原特区外街道敬老院社会化改造力度，引入社会资本，加大资金投入，盘活闲置资源，在切实履行机构托底功能的前提下，为社会失智、失能老年人提供优质服务。增加公办养老机构服务功能，开展服务项目和设施安全标准化建设。充分发挥公办养老机构面向社会示范培训、调控养老服务市场等作用。加强与服务对象规模相适应的专业管理服务队伍建设，提高人员整体素质。加大养老机构床位结构调整力度，重点发展护理型养老床位，满足失能、半失能老年人机构养老的照护需求。

（五）医养结合

鼓励养老机构根据服务需求和自身能力，按相关规定申请开办老年病医院、康复医院、护理院、中医医院、临终关怀机构等，或内设医务室、护理站，提高养老机构提供基本医疗服务的能力。鼓励社会力量针对老年人健康养老需

求，通过市场化运作方式，兴办医养结合机构以及老年康复、老年护理等专业医疗机构。养老机构设置的医疗机构要符合卫生计生部门、中医药管理部门等的有关规定和技术标准。符合条件的，可定为社会医疗保险定点单位。鼓励有条件的公立医院转为康复、老年护理等连续性医疗机构。鼓励提高基层医院康复、护理床位占比，鼓励其根据服务需要增设老年养护、临终关怀病床。鼓励发挥区域资源和产业优势，打造集健康养生养老、健身保健和医疗器械、高端医疗和健康管理、科技助老信息技术等模块相结合的配套设施完善的“健康颐养小镇”或社区，为老年人提供全方位多层次的生命健康服务。

（六）创新服务方式

目前北京、上海、广州智慧养老在构建多元化、多层次服务供给体系同时，已初步形成智慧养老产业链。由此，市场上催生出一批专门为养老行业提供智能平台的企业。随着科技信息化水平的发展，现代通信技术、网络技术等科技化、智能化产品在老龄服务业中的作用将更加明显。特别是在远程医疗、健康管理、居家养老服务信息平台等方面，智能化、信息化的趋势将更加明显。毋庸置疑，和传统养老相比，智慧养老借助信息技术极大拓展需求响应的范围，丰富了服务广度和深度，为整个养老产业注入了新鲜的血液。然而互联网养老服务业属于前期投入多、技术门槛要求高、专业人才需求大、回报周期长的行业。这些特征决定了与之相适合的企业主体需要具有从业的长期性，具有稳定的、低成本、大容量的金融通道才能形成产业规模和服务品牌。



欲了解更多资讯，请联系佛山市南海区社会工作学者与学生联合会