

构建内蒙古多层次养老服务体系的思考与建议

■ 霍燕

摘要：过去 10 年，内蒙古加快了养老服务体系建设的步伐，养老服务领域取得了明显成效。但由于各种原因，内蒙古养老服务体系建设仍存在一些问题和不足。本文通过调查数据和实地调研资料具体分析内蒙古养老服务发展不平衡不充分等现实问题，提出构建多层次养老服务体系的对策建议。

关键词：养老服务体系 多层次 老龄化

第七次全国人口普查数据显示，内蒙古 60 岁及以上人口达 475.7 万人，占比 19.78%，与 2010 年相比上升了 8.3 个百分点，其中 65 岁及以上人口达 313.9 万人，占比 13.05%，表明内蒙古将由轻度老龄化社会迈向中度老龄化社会。内蒙古人口年龄结构已发生深刻变化，老年人赡养比进一步提高，而家庭养老功能进一步弱化，留守老人和空巢老人以及他们的养老难题进一步凸显，给养老服务体系带来巨大压力。因此，在发展中保障与改善全社会的养老服务供给，构建与完善适合区情的多层次养老服务体系，这已经成为内蒙古经济社会发展面临的紧迫任务。

一、内蒙古养老服务体系的发展现状

近年来，内蒙古将养老作为保障改善民生要事之一，先后出台了《关于推进基本养老服务体系建设的实施方案》《关于推进养老服务高质量发展若干措施》

《关于促进养老产业加快发展的若干政策措施》等系列政策文件，大力推进养老服务设施建设，全力支持社会力量进入养老事业和养老产业，尽最大努力化解广大老年人对更加美好的老年生活需要与养老服务发展不平衡不充分之间的矛盾。截至 2023 年 7 月底，全区共建有各类养老机构 692 所，总床位数 8.4 万多张；医养结合型养老机构 158 个，总床位数 3.1 万张。全区累计建成街道养老服务中心、社区养老服务站、老年人日间照料中心等服务机构（场所）1685 个，整体服务覆盖率达到 97.60%，基本建成全区城市“一刻钟”居家社区养老服务圈。乡镇区域养老服务中心 273 所，农村互助养老幸福院和村级养老服务设施 3887 处，加快健全县乡村衔接的三级养老服务网络建设，以旗县级机构为牵引、乡镇级中心为支撑、村级站点（幸福院）为依托、家庭为基础的农村养老服务体系正在形成。内蒙古已实行高龄津贴普惠制，老年人意外伤

害保险实现全覆盖，每年有 56.5 万老年人享受高龄津贴补贴，34.7 万老年人享受经济困难补贴，享受失能和半失能特困老年人照料护理补贴的老年人 1.3 万人，享受特殊困难老年人家庭适老化改造工程 1.8 万户，全面开展特殊困难老年人能力评估 6.05 万人，并对特殊困难老年人定期提供探访关爱服务。

二、内蒙古养老服务体系存在的主要问题

总的来看，内蒙古养老服务体系的制度框架和政策体系基本形成、服务能力逐步增强、服务水平不断提升，广大老年人“老有所养”问题得到了一定程度的缓解，老年人的获得感、幸福感、安全感持续提高。但调研发现，当前内蒙古养老服务体系建设仍存在一些问题和不足。

（一）养老服务发展不平衡不充分的问题仍然存在

发展不平衡体现在养老服务城乡、地区之间发展的差异性

基金项目：2022 年度内蒙古社会科学院一般项目“内蒙古多层次社会养老服务体系构建与实现路径研究”，项目批准号：2022SKY015。

较大。养老服务质量满意度方面，内蒙古社会科学院在全区开展了内蒙古基本养老服务满意度调查，引导地方政府不断改善养老服务质量供给水平。由于地方政府重视程度，经济社会发展水平以及公共资源配置等影响因素的制约，内蒙古12盟市养老服务发展水平存在比较大的差距。调查结果显示，内蒙古12盟市养老服务满意度评价从高到低排序依次为，通辽市82.75、鄂尔多斯市82.24、呼伦贝尔市81.62、赤峰市80.53、呼和浩特市79.89、巴彦淖尔市79.17、乌兰察布市79.01、锡林郭勒盟78.38、包头市78.21、兴安盟77.88、乌海市77.11和阿拉善盟76.33，满意度评价最高和最低相差6.42分。发展不充分体现在养老服务内容单一、总量不足、质量不高，与老年人日益增长的多样化养老服务需求仍有较大差距。调查结果显示，全区养老服务质量总体满意度为78.87分，在基本公共服务12项领域中排名最后，未达满意水平（80-100分）。

（二）政府职能在养老服务体系中存在越位、缺位、错位等问题，有效的制度供给不足

目前，政府在养老服务体系中的定位不清、职责不明，有效的制度供给不足。首先尚未充分发挥公办养老机构提供基本养老服务的基础作用，职能定位模糊。公办养老机构是政府为失能

特困老年群体提供兜底性养老服务的重要载体，但调研发现一些地方公办养老机构并没有把生活自理能力较差的低收入老年人和高龄老年人以及失能失智老年人纳入进去。其次，支持和保障养老服务发展的优惠政策落实不到位。调研发现，已出台的支持养老服务发展的优惠政策在一些地区往往因财政困难等种种原因难以落实，影响社会力量参与养老服务发展的积极性。再次，养老服务发展尚未形成多职能部门联动、合力参与的格局。养老服务涉及到多个职能部门，部门之间协调沟通机制不够顺畅，支持政策的协同效应难以发挥。如，内蒙古现行养老事业主管和监管单位不明，“多头治水”导致分工不明、职责重叠或缺位的问题，各部门之间缺乏协调配合的问题，这种管理体制的不顺畅导致监管职责不清、监管标准不统一，一定程度上制约着养老事业的发展。

（三）传统的家庭养老功能不断弱化，居家养老服务发展不能满足实际需求

目前，家庭的养老服务功能不断弱化。根据第七次全国人口普查数据，内蒙古平均每个家庭户的人口只有2.35人，比同期全国平均每个家庭户的人口2.62人减少0.27人，比2010年减少0.47人，家庭核心化、小型化特征明显。随着老年人逐渐高龄化，患病率、伤残率增加。根据

第七次全国人口普查数据，内蒙古80岁及以上人口为54.72万人，占65岁及以上人口的比重为17.43%。与2010年相比，80岁及以上人口增加30.58万人，增长126.71%，占65岁及以上人口的比重上升了4.51个百分点。内蒙古统计局关于全区养老需求的调查显示，60.30%的老年人患有慢性病，其中30%的老年人生活质量被慢性病严重影响。这些使得每个家庭所承担的生活照料、经济支持等养老成本明显增加。此调查还显示，55.30%的家庭认为目前最合理的养老方式仍然是居家养老。居家养老服务作为一种区别于传统机构式养老服务的新模式，政府所掌握的医院、敬老院等公共服务资源无法满足居家养老服务的发展目标。调研发现，内蒙古居家社区养老服务还存在机构运营能力不强、服务内容相对单一、服务质量有待提升等问题，没有形成全区内叫得响的养老服务品牌，老年人缺乏养老安全感。

（四）养老服务供给内容与需求内容存在脱节现象

养老服务作为特殊服务，不能简单以供给引导需求。不能是社会提供什么服务，老人就被动接受什么服务。目前一个比较普遍存在的问题，是老年人有养老服务需求的恰恰没有相应的供给，社会能够提供的养老服务供给却不一定有需求，供需不匹配、相脱节。老年人养老服务需

求方面的调查显示，老年人对公共文化服务总体满意度评价较低，其中对“文化活动形式和内容贴合需求”满意度评价最低，这说明老年群体缺乏活动空间、活动内容的问题比较突出。在老年活动中，多数为锻炼性活动，文化性活动少之又少，而其中的一些文化性老年活动，也因缺乏合理设计导致普及性不强、参与度不高。

（五）养老服务专业人员短缺与人才流失严重并存

养老机构人员力量不足，养老服务专业人才相对匮乏。截至2021年底，内蒙古各类养老机构从业人员4925人，其中专业技术人员1973人，占比40.10%，养老服务专业人员短缺。除专业人员短缺外，由于劳动时间长、劳动强度大、工资待遇低，加之工作没有晋升空间等原因导致养老护理员稳定性差，养老服务人才流失严重。调查显示，受访者对内蒙古“养老服务人员专业化水平”的满意度评价最低，得分为76.17，未达满意水平（80-100分）。调研发现，部分养老服务从业人员学历不高、年龄偏大、专业性差，不能很好地满足老年人养老的需求。

（六）农村牧区养老服务体系建设滞后，农牧民养老服务令人堪忧

内蒙古农村牧区老龄化问题相比城镇更为严峻，呈现出城乡倒置的特征。第七次全国

人口普查数据显示，内蒙古乡村60岁及以上人口占乡村总人口的26.74%，乡村人口的老龄化程度远远高于全区人口的老龄化（19.78%）。调查显示，城镇受访者对养老服务的满意度评价为80.66分，农村牧区受访者对养老服务的满意度评价为77.89分，二者相差2.77分。农村牧区养老服务发展明显滞后于城市，养老服务机构数量不足、设施比较简陋、管理服务水平较低、人员配备不齐、社会组织参与不够，农牧民养老服务令人堪忧。

三、构建内蒙古多层次养老服务体系的思考与建议

（一）构建多层次精准化养老服务体系

长期以来，政府一直处于主导地位，并发挥着不可替代的作用，但绝不是大包大揽全部责任。应该充分发挥政府的主导作用，明确划定政府职责边界，需要社会群体广泛参与到养老服务体系当中。建立市场、社会、社区、家庭、个人等多元主体参与的协同机制，保障各类人群的基本养老服务需求，促进多元主体的良性互动，构建多层次的养老服务体系，满足老年人群多样化、差异化的养老服务需求。精准化是未来养老服务体系发展的努力方向。要在精准化养老服务建设过程中，基于当地经济和社会发展的实际情况，对养老服务现状进

行全面的调查分析，对当前和未来的养老服务发展和养老服务需求进行精准评估和预测，提高养老服务的精准性与可及性。

（二）大力发展居家养老服务，支持家庭承担养老功能，推进居家智慧养老服务体系建设

家庭养老是许多老年群体选择养老的最主要方式，虽然现在家庭结构已经发生了很大变化，家庭越来越难以满足老年人日益增长的养老服务需求，但家庭仍然是我国最主要的养老单位。首先，要支持家庭承担养老功能，必须加强家庭、家教、家风建设。要通过对有老年人的家庭实施税收优惠和给予发放补贴等办法来购买或鼓励家庭成员提供养老服务。要通过购房减税、购屋津贴等优惠政策鼓励和支持家庭成员与老年人共同生活或就近居住。其次，要丰富居家养老服务内容，完善居家养老服务网络。居家养老服务内容不仅包括家政服务、还要涵盖生活照护、健康管理、护理康复、精神慰藉、教育娱乐、旅游休闲、社会参与等内容的专业化、定制化服务。建立完善居家养老服务体系，扶持、培育居家养老上门服务机构和企业，通过建立一支高素质、高质量、专业化的养老服务队伍，以养老服务信息为智能平台，形成家庭、社区、服务机构和企业有机结合的居家养老服务网点。最后，要整合政府、市场、社会组织与老人家庭和个人

的资源，探索建立智慧居家养老服务体系，为老年人提供全方位健康生活服务。

（三）培育和壮大养老服务市场主体，形成多元化、多层次、专业化的养老服务供给局面

应调整公办养老机构的功能和服务标准，把不能生活自理的低收入老人和高龄老人以及失能失智老年人纳入进去，建立公办养老机构入住管理制度、服务标准和运行机制。要建立多层次的养老服务格局，在布局大型公办福利养老机构的同时，在社区周围布局一些功能性的养老服务机构，做到分散化、小型化，实现老年人就近养老。要建立面向中低收入群体刚需的养老机构，适度建设面向中高收入家庭的养老机构，走优质高价的发展之路，满足部分老年人的高端需求。深入推进医养结合，鼓励整合地方基层医疗卫生资源，按需建立医养结合养老机构，鼓励医务工作者为高龄老人和失智老人提供上门诊疗志愿服务。

（四）加快补齐农村牧区养老服务短板，全面推进农村牧区养老服务体系的建设

补齐农村牧区养老服务短板，提升农村牧区养老服务质量。健全农村牧区养老服务设施供给体系，为农村牧区老年人提供便捷可及的养老服务。将完善农村牧区养老服务设施网络作为重要基础性工作，通过实施“农村养老服务转型升级工程”，积

极打造以旗县级特困人员供养服务机构为中心、以苏木乡镇养老服务机构为辐射、以农村互助幸福院为支撑的县、乡、村三级农村养老服务网络，推动实现农村养老转型发展、便利可及。推进农村牧区敬老院公建民营改革，实施敬老院升级改造。鼓励有条件的旗（县、区）将敬老院改造升级为区域养老服务中心，向社会老人开放。强化农村牧区老年人社会支持体系建设，提升农村牧区为老综合能力。加强对特困人员供养服务设施建设和改造力度，增强集中供养和失能照护能力。开展特殊困难家庭居家适老化改造。完善留守老年人关爱服务体系，建立定期探访制度，及时了解空巢、独居老年人生活情况及其家庭成员赡养责任落实情况，提供相应援助服务。加强农村牧区养老服务和管理人才队伍建设，提高职业化、专业化水平。

（五）建立学历教育和职业培训并重的养老服务人才培养体系

培养养老服务人才要从源头抓起，建立学历教育和职业培训并重的养老服务人才培养体系。普通高校和职业院校开设与养老服务相关的专业课程，加快培养老年医学、康复治疗、疾病护理、营养保健、心理咨询等方面的人才，支持大学生群体选择养老服务行业就业。对养老服务机构的主管及各类从业人员进行培训，实行持证上岗。建立和推行

养老服务行业合理的薪酬制度体系和职业技能认定制度，将职业技能等级与工资收入、服务价格挂钩，建立健全激励机制，提升服务人员的获得感和公众认同感，不断提升养老服务行业人性化、标准化、精细化工作水平，满足老龄化社会对养老人才的多样化需求。■

参考文献：

[1] 辜胜阻，吴华君，曹冬梅. 构建科学合理养老服务体系的战略思考与建议[J]. 人口研究，2017,41(01).

[2] 王延中，龙玉其. 我国养老服务体系建设的进展、问题与对策[J]. 中国浦东干部学院学报，2018,12(02).

[3] 曹煜玲. 多层次精准化城市养老服务体系研究[M]. 北京：经济科学出版社，2018.

[4] 青连斌，江丹. 中国养老服务发展报告(2021)[M]. 北京：中国劳动保障出版社，2021.

（作者单位：内蒙古社会科学院公共管理研究所）

责任编辑：张莉莉