

# 优化养老服务体系 推广嵌入式养老模式

马改蓉

2016年国务院办公厅印发《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》（以下简称《意见》）以来，全市养老机构发展迅速，出现了多种形式的养老服务模式，较好地满足了各群体的养老需求。其中，嵌入式养老服务作为新兴的养老服务模式，得到了各级养老事业主管部门的认可。

## 一、嵌入式养老模式具备诸多优势，符合未来养老服务发展方向

《意见》提出，“鼓励建设小型社区养老院，满足老年人就近养老需求，方便亲属照护探视”，这对推进嵌入式养老模式提供了重要指导。嵌入式养老模式是机构养老、社区养老和家庭养老的整合与补充，针对生活半自理、轻度失智失能老人在家门口养老的模式。民政部门积极探索嵌入式养老模式，紧扣老年人需求，相继建成大同北路19号、兴华路7号等6处社区嵌入式养老机构，由政府无偿提供房屋资源，以公建民营、民办公助等方式，实施品牌化、连锁化运营，为就近社区的失能半失能、术后康复期、长期慢性病老人提供短期托养、日间托养、文娱活动、助餐助浴、医疗康复、精神慰藉等服务项目，日均服务老年人达到70人以上，为实现失智老人不出社区享受专业照护，减轻家庭负担，解放家庭劳动力，探索出了一条崭新路径。嵌入式养老模式的主要特点：

（一）满足老人情感需要。嵌入式养老模式中的养老服务中心一般设立于社区内部或社区附近，“养老不离家”，就近养老方便老人经常回家看看，满足了老年人对家庭的依恋，同时，也方便子女们在工作之

余回来看望父母，给予老年人亲情的温暖和心灵的慰藉。

（二）周边辐射效应强。这种嵌入式养老机构可以为社区周边一些生活半自理、轻度失智失能老人提供“全天候”护理照料，并通过日托、助餐等方式，辐射到社区其他有需要的老年人群体，能够满足老年人就近养老的需求，让老年人在不离开熟悉的社区环境与人际关系的同时得到有效的护理照料。

（三）经营方式简单，可复制性强。这种机构大多规模较小，灵活性高，可依附社区闲置、存量设施建造或改建而成，对位置要求低，易布点且对社区日常生活影响弱；准入门槛较低，运营机构所需承担的风险小。管理相对简单，管理难度和运营要求都相应降低，可复制性强，易推广，比较容易形成遍地开花的局面。

（四）资源整合程度高。嵌入式养老可最大程度地整合周边资源，融合社区、居家和机构三种养老形式的资源，统筹社区房屋、财政补贴、人力、医疗资源等资源，降低成本，丰富服务，形成独特的资源优势。

## 二、存在的问题和困难

（一）传统养老观念的阻碍。实现三代同堂共享天伦之乐，仍然是当代老年人的养老梦想。嵌入式养老机构虽然有着离家近的优势，不同于传统养老院，但由于人们对嵌入式养老模式了解较少，接受起来依然有一定困难。

（二）社会资本参与度较低。嵌入式养老在推进过程中，还是以政府唱主角，“公建公办”或“公建民营”，社会资本因处于缺少话语权的配角地位，导致其参与积极性不高，难以成为发展养老服务业的主体。这种方式受政府财政资金所限，使得这种模式难以大范围推广。

（三）规模效应相对较低。受社区规模限制、社区老年人数限制、社区用地限制、建设资金限制等，嵌入式养护中心常常规模较小，收入有限，规模效应难以发挥。此外，在配套养老服务设施不够完善的社区，“嵌入式”养护机构仍需新建部分养老设施，增加了建设成本。

（四）缺少政策、资金支持。虽然国家、山东省均在“十三五养老事业发展规划”中，均明确鼓励发展嵌入式养老，但缺少对“嵌入式”养老这一模式具体政策的支持。具体表现在：在政策优惠方面，对加大“嵌入式”养老模式的养老企业融资、用地等优惠政策少；在养老规划上，现有的城建、功能规划对“嵌入式”养老规模考虑较少。因此细化政策、资金支持，并确保落实到位，仍需要一段时日。

### 三、相关建议

（一）加大宣传力度，营造嵌入式养老发展的软环境。应通过各种媒体，加大对嵌入式养老模式的宣传力度，提高社会各界对嵌入式养老的理解和认同，完善嵌入式养老发展的软环境。让人们了解嵌入式养老机构不同于传统养老院，有着离家近、既能享受良好的养老服务，又不脱离家庭环境乐享天伦之乐的优势。要发挥街道、社区的作用，统筹辖区资源，在街道、社区和企业之间，建立一套分工明确、协调合作的分工协作机制，做通阻碍嵌入式养老机构入驻小区的居民的思想工作，为嵌入式养老机构发展营造良好的社会环境。

（二）加大支持力度，出台鼓励嵌入式养老发展的相关政策。政府应发挥主导和引领作用，将嵌入式养老纳入全区养老事业发展的方向，在政策、资金上予以重点扶持。协调落实供嵌入式机构的场地资源，提供免费使用，降低运营成本，解决养老床位和社区养老服务总量不足的问题。融入活动中心、日间照料、医养结合等功能，推动社区卫生服务中心（站）等老年医疗卫生服务资源下沉到居民社区，并积极支持具有医疗、护理资质的社会机构参与社区养老服务，将部分符合要求的养老医疗护理纳入医保范围。

（三）提高社会资本参与度，利用多方力量助推嵌入式养老模式。嵌入式养老在推进过程中，克服政府唱主角，“公建公办”或“公建民营”，社会资本因处于缺少话语权的配角地位的现状，制定各项鼓励、支持、奖励政策，提高社会资本参与的积极性，逐渐使其成为发展养老服务业

的主体，从而使得嵌入式养老这种模式大范围推广。可扩大政府采购以及引进市场力量来增加养老服务资源供给，推进我区养老体系多元化发展。

（四）加强对嵌入式养老服务机构的监管。要加强对嵌入式养老服务机构的日常监管和考核，明确考核目标和服务要求，并将考核结果作为兑现政府财政补贴和决定是否继续合作的依据，督促相关机构不断提升服务水平。

（五）创新养老服务供给体系，促进养老服务规范化、制度化。研究制定嵌入式养老服务设施建设的相关管理办法，明确准入资格、功能设置、服务标准、政策扶持等内容，为社区老年人提供日托、全托、助餐、助浴、康复、护理等规范化、程序化养老服务。在上海，社区嵌入式养老服务渐成主流，到2020年要全面建成涵盖养老服务供给、服务保障、政策支撑、需求评估、行业监管“五位一体”的社会养老服务体系。建议参照上海，制定出台老年照护的评估及服务管理办法，实现照护服务与老年人照护需求合理匹配，促进养老服务资源的公平有效配置，让不同的人群都能够享受到优质的养老服务。