

# 北京市养老驿站面临的问题及解决措施

赵舒彤, 郭雨欣, 李艳航, 张雨萌

北京物资学院会计学院, 北京

收稿日期: 2023年1月14日; 录用日期: 2023年2月23日; 发布日期: 2023年3月3日

## 摘要

本文从我国老龄化程度逐渐加剧这一现象中, 选择养老驿站作为研究对象, 由北京市推出的新型养老服务——养老驿站, 作为为老年人提供养老服务的一种新模式, 目前仍处于初期探索阶段, 且面临很多现实问题。本文将通过政府政策与相关文献等分析养老驿站目前发展现状, 同时分析了国外目前多种新型养老模式并总结经验与模式, 最后通过综合比较, 文献研究, 比较分析等方法, 分析出养老驿站目前面临的包括经营利润不足, 服务站点缺乏专业人员等问题, 并尽可能给出相关对策与建议, 来帮助养老驿站改变经营现状, 做到长久且持续地运营, 实现我国老年人提供合格乃至令人满意的养老服务的愿景。

## 关键词

养老驿站, 社区养老, 困境, 措施

# Problems and Solutions Faced by Beijing Pension Station

Shutong Zhao, Yuxin Guo, Yanhang Li, Yumeng Zhang

School of Accountancy, Beijing Wuzi University, Beijing

Received: Jan. 14<sup>th</sup>, 2023; accepted: Feb. 23<sup>rd</sup>, 2023; published: Mar. 3<sup>rd</sup>, 2023

## Abstract

From the phenomenon of aging in China, this paper chooses the pension station as the research object. As a new model of providing pension services for the elderly, the new pension service—pension station launched by Beijing is still in the initial stage of exploration, and it faces many practical problems. This paper will analyze the current development of pension station through government policies, relevant documents and other materials, combined with a variety of new foreign pension models and summarize the experience. Finally, through comprehensive compari-

son, literature research, comparative analysis and other methods, analyze that the current problems faced by the pension station include the lack of operating profit, the lack of professionals and so on, and give relevant countermeasures and suggestions as far as possible, to help the pension station to change the operating status, and achieve long-term and continuous operation, to realize the vision of the elderly people to provide qualified and even satisfactory elderly care services.

## Keywords

Pension Station, Community Pension, Dilemma, Measures

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 发展现状

### 1.1. 北京市养老驿站发展现状

2016年起,为进一步落实《北京市居家养老服务条例》,完善北京市养老服务体系,扩大养老产业市场,完善并提高社区养老体系,并为老人提供更为多样化的养老服务需求,北京市政府将大力开展养老驿站建设任务作为当前重点,并出台了众多的补贴与支持措施。于2022年初正式开始实行的《北京市社区养老服务驿站运营扶持办法》中一方面明确规定了养老驿站的四项基础服务,包括巡视探访、个人清洁、养老顾问、呼叫服务等,在以“公益”为前提的基础之上达成上述服务之后,养老驿站自身可根据实际情况开展其他市场化的养老服务;另一方面规定了服务清单与更详细且力度更大的补贴方式,来帮助养老驿站持续运营。同时据北京市民政局副局长李红兵指出,要在2025年将北京市养老驿站建成达1200家,使养老驿站更加“精准落地”;我国国家卫生健康委老龄健康司司长王海东表示,要加强社区养老与居家养老间的联系与供给,做到其他社区便民服务共同构成“15分钟服务圈”的就近基础服务体系。

刚刚过去的二十大中,养老事业和养老产业受到党和国家的高度重视。党的二十大工作报告强调“实施积极应对人口老龄化国家战略,发展养老事业和养老产业,优化孤寡老人服务,推动实现全体老年人享有基本养老服务”[1]。为使北京市的所有老年人都能享受到良好的养老服务,近年来北京市政府出台并优化调整了多项政策,努力建设老人友好型社会。作为老龄化较为严重,且最早开始建设养老驿站的北京,截至目前本市已经建立一千余家养老驿站,其中,朝阳区作为开设数量最多的地区截至目前已开设172家,东城区已开设38家,西城区已开设33家,通州区145家,平谷区56家等,整体呈建立数量多,分布范围广等特点。另一方面,根据2021年北京市民政局发布的最新版《养老机构服务质量星级划分与评定》文件中表明,截至2021年结束,全市具备星级资格的社区养老服务驿站共有814家,其中三星级13家、二星级427家、一星级374家[2]。根据名单,共有占总数54%的440家二星级及以上的养老驿站,以及占总数46%的374家一星级社区养老服务驿站。

作为缓解人口老龄化问题及为老年人提供养老服务的新型模式,养老驿站目前仍处于初期探索阶段,且面临很多现实问题,如经营效果不好,盈利能力较差,缺乏长久运营能力等等,为了使养老驿站能够持续运营,做到完善社区养老服务体系,实现为老年人提供多样化便捷化服务的功能,以上问题亟待解决。

## 1.2. 国外现有社区养老模式概述

率先在北京市各区得到落实和开发的养老驿站是当前新型的养老模式，其发展和成长需要借鉴国内外养老模式的经验，并结合当前北京市老年人口各方面特点，在不断的摸索和实践中，打造适合养老驿站发展的独特路径。

首先是以美国太阳城为典型代表的 CCRC 养老社区模式(Continuing Care Retirement Community)。该模式下共将老人分为三种类型：生活能够自理且有独立住所的自理型老人，日常生活需要他人帮助的介助型老人和完全不能自理的介护型老人三种。根据老人不同的状况提供不同的服务类型，明确不同种类的老人需求，进而对所提供的服务进行分类、细化。同时可适量增减看护人员等服务精细化程度，降低服务成本，提高服务效率。

其次是以瑞士为代表的时间银行养老模式。该模式指的是身体状况良好的自理型老人，去照顾无法自理的，需要帮助的老人。负责该养老模式的一些责任机构会将老人的服务时间统计出来，老人的服务时间将会被存入到其社保系统的个人账户，并且给老人颁发一张“时间银行卡”，当自己需要他人照顾时，可直接将卡取出使用。这种模式采用互助养老方式，充分调动身体状况良好的自理型老人，互帮互助无法自理的老人。同时可引入以老人互相帮扶为特点的老年志愿者或者老年服务人员，增进老人间的亲近感，这在一定程度上可缓解老人拒绝服务的态度，推进各项服务的落实。

此外，美国西雅图有一个组织执行代际学习中心的计划，该计划指的是养老院和幼儿园合作，养老院每星期设定固定的幼儿园开放日，开放日的时候幼儿园组织孩子到养老院与老人们一起参加活动。该模式是对养老服务中老年人交际沟通服务的有效补充，不仅可以让老人感受到快乐与活力，同时也能增强学生沟通、服务等实践能力，学习到很多课外知识。考虑到北京市拥有众多中小学校与高等学校，北京市养老驿站可依托与学校合作项目等途径拓展老人与中学生、大学生的交流互动活动。

## 2. 养老驿站目前面临的问题

### 2.1. 供给方存在的问题

#### 2.1.1. 缺少资金，利润不足

养老驿站目前存在前期投入成本高，盈利能力较差，且过于依赖政府补贴等问题。养老驿站模式因建立时间较短，比起养老院等传统养老模式仍处于发展初级阶段，缺少成熟的商业运营模式与经营获利的手段，尚未达到自我发展，自我造血的较成熟阶段，这也导致养老驿站较大地依赖于政府的政策支持与财政补贴，然而这种模式持续下去会给政府财政资金造成较大压力，同时因为疫情对经济发展与社会环境造成了较大冲击，以及政策本身具有的时效性使其会因经济与社会形势经常变更等因素，我们可以看出仅依赖政府的帮助并不是使养老驿站实现独立生存的长久之计。多重因素导致养老驿站由于缺少资金，大部分养老驿站只将资金用来部署短期规划，而缺少长远发展可持续的战略。同时，选择养老驿站服务的老年人有限，客流量不足导致收入较少，给经营带来压力。养老驿站还面临着场地租金压力大，服务人工工资成本问题，服务半径小，部分驿站资源闲置浪费、运营效率低，新设驿站缺乏运营经验，坐等服务等问题，为保障养老驿站能长久经营，上述都需要逐一给出改进方案。

#### 2.1.2. 服务满意度有待提高，较为迫切的医疗服务得不到满足

首先，养老驿站目前服务仍以利润较低的基础服务为主，且存在着因老年人数量多需求多样而无法满足老年人多样化的需求，以及老年人对养老驿站基础服务评价一般等问题。在一项老年人对于养老驿站服务满意度的调查当中，有相当多的被调查者表示对养老驿站目前提供的服务认为一般甚至不太满意，诸如驿站所提供的饭菜单一朴素，不能满足老年人多样的口味；养老驿站提供上门打扫或送饭等服务耗

时长；服务价格较高低收入老人有购买意愿但经济负担较大无法购买等。其次，根据《北京市社区养老服务驿站管理办法(试行)》，“养老驿站在完成六大基本服务功能的基础上，可以依法自主拓展市场化养老服务”，但目前养老驿站服务仍较为单一化，多数仍以最基础的六大基本服务为主，无法拓展更为丰富且利润更高的商业化服务，这一点导致了养老驿站普遍利润较低，同时这种现象的产生也与养老服务行业入行人数少，缺少专业工作人手这一问题密不可分[3]。除了以上问题，现实生活中老人们均患有不同程度的疾病，小到需要每日定时服药，大到需要陪同就医乃至长期问诊。目前针对老年人最迫切需求的服务中，对医疗保健的需求无疑占比是最高的，然而在当前养老产业模式以及养老驿站服务中，存在大多数老人尚未开设陪同就医服务或未在驿站设置就医问诊区域，或者部分驿站开设了相关服务，但因驿站本身缺乏工作人员且面临生存经营的利润问题，导致服务价格较高，大多数老人不能负担这个价格等问题。

### 2.1.3. 缺乏专业人手

养老驿站目前提供服务围绕基本照料来展开，缺乏其他专门服务于老年人的专业型服务，因其单一化程度过高导致无法对老年人提供有分类且针对性的服务。其中很重要的原因在于养老驿站缺乏相应的人手与人才。养老驿站面临很高的人力成本，并且很难招聘到专业护理人员，部分专业性服务难以展开，功能设施和智能设备不能得到有效利用，反过来导致愿意选择养老驿站的老年人数量较少，缺少对老年人的吸引力，导致养老驿站收益较低，形成了死循环。而目前养老驿站的主要服务人员都存在高年龄，低学历的特点，无法使养老驿站提供真正的使老年人满意的优质服务。

这种状况也不利于养老驿站吸引人才。据报道显示，存在很多试用期员工受不了驿站的工作强度，纷纷辞职。另一方面，养老驿站缺少相关优秀人才。据估算，我国当前对于养老服务的专业化人才缺口高达约 500 万人，且北京养老驿站的一线护理人员大多是靠私企培养，其专业性和能力千差万别。基层服务人员和理论研究人员都十分紧缺，尽管政府出台了一系列政策鼓励大学生入职养老机构，但大多数入职到管理岗和行政岗，很难到一线做护理工作。

## 2.2. 需求方存在的问题

### 2.2.1. 老年人普遍缺乏为服务买单的意识

老年人消费观念亟待改变，普遍存在支付能力弱，消费意愿不强等特点。我国老年人因经济水平，文化传统等多方面原因，缺少对高消费服务的消费意愿，而倾向于老年餐等低消费服务，老年餐需要的成本较高，这类服务对养老驿站的利润并不高，养老驿站提供的如文化娱乐活动、健康讲座，心理关注等服务较少被选择，导致这类服务带来的利润较少，种种现象体现了老年人偏好于对实体物品付费，而缺少对服务消费的观念。养老驿站需要通过社区群或街道处等多方共同加大宣传，向老年人灌输养老驿站提供的服务型消费值得老年消费者购买的意识，从而提高老年人对服务买单的意愿，促进养老驿站的除基础服务外其他服务型消费被选择，从而提高养老驿站的利润。而养老驿站也要提高并完善自身服务供给，为老年人提供物有所值的服务。

### 2.2.2. 老年人缺少通过智能方式购买服务的能力

目前社会上各种服务数字化，智能化的趋势逐渐加强，这种现象下使手机下单，智能选取服务的方式变得逐渐普遍，而老人因学习能力较弱，记忆力退化，对智能手机不能熟练使用以及对数字化的抵触等原因，使得大部分老年人存在不知道如何通过智能手机选择服务，也缺少了一条对养老驿站相关资讯了解的重要渠道。在数智化高速发展的现今，在养老服务行业引入数智化是必然趋势，数智化设备仪器可以为养老驿站满足提供服务下单，及时回应服务需求，数据上传，咨询推送等多方面的功能，提高养



老驿站的服务效率并降低部分人力成本。若打破该屏障，将能极大帮助老年人接受驿站服务、了解相关养老服务咨询。而要使老年人与数字化服务相连通，除了政府的大力宣传，还需要社区，街道办事处等多方的大力协助，如在社区范围内开展智慧助老等活动，邀请志愿者与社区服务人员向老人普及最基本的智能操作流程，制作简明易懂的操作手册，以及通过建立微信群互帮互助，及时解决操作时遇到的困难等，但同时也应为部分极高龄与缺乏数智条件的老年人留下人工通道来解决疑难。

### 3. 对策建议

#### 3.1. 加强考核监督机制

“星级补贴”是指政府对养老驿站做出相应的星级评定，根据星级评定提供不同等级的补贴。政府应大力严格贯彻落实养老驿站星级评定政策，并严格设定星级评定标准，在评定过程中坚持公平公开公正杜绝舞弊，并按照政府补贴文件严格落实不同星级养老驿站的补贴政策。通过定期考核，激励养老驿站管理者提高服务质量，提高服务满意度。依托长久有效的养老驿站动态评估考核监督机制。优化考核制度，提高考核力度，对达不到要求，缺乏信誉与服务效益的养老驿站，收回其运营权，通过在社会上二次竞标，选择新的有信誉有能力的服务商。同时加强对养老驿站各项政府补贴项目实施的监督检查。养老驿站公示主体清单、责任清单和服务清单，优化调整养老驿站的功能定位，实现与老人需求的精准对接[3]。

#### 3.2. 整合资源，协同发展，共建共享

针对目前北京各地区养老驿站服务水平参差不齐的问题，建议明确各区、各街道乡镇各类养老服务设施的空间布局、功能结构、数量规模，推进地区间资源整合，共同发展。如同一地区内存在不同养老驿站服务侧重点不同，A社区侧重日常服务与医疗保健服务，B社区侧重照看照料与娱乐活动服务等，则可以整合该地区养老驿站服务共建共享，使B社区老人享受到A社区的医疗保健服务，使A社区能够享受B社区的娱乐活动服务等。另一方面，建议养老驿站与企业合作，通过最高效率地利用资源，互相发挥长处来推动养老驿站为老年人提供更有针对性，更优质的服务。通过与合作企业，相关企业拥有成熟的服务团队与服务场所，养老驿站则对老年人基本情况，服务需求较为了解，通过二者结合来为老年人提供更具专业性的服务[4]。

#### 3.3. 推动部分养老驿站转型发展

部分养老驿站可以根据自身服务结构与发展现状酌情逐渐转变为提供专业护理服务为主的机构，一方面上门为居家的老人提供护理和医疗服务，另一方面在驿站为生活难以自理的老人提供看护服务。现阶段老人节约意识较强，消费动力不足，如果上门为老人提供专业护理，费用不但会节省很多，而且可以与家人共同生活，会有更多的老人去消费。这种发展模式不但可以使养老驿站获得更多的老年客户，而且可以节约床位、场地等运营成本。

#### 3.4. 放宽市场准入、优化市场环境，形成养老领域发展新格局

为引入市场化机制，培养一批拥有资金实力、专业能力的养老服务运营企业，提供高标准规范运营服务，激发市场活力，促进社区居家养老市场的发展和成熟。养老驿站若只依靠自身收入与政府补贴难以得到较大收益，通过放宽市场准入，鼓励民间投资，与民营企业合作，鼓励具有高科技与高素质服务人才的面向于老年市场的企业参与进来，为养老驿站注入新的活力。但同时政府也要加强监管，防止放宽准入时出现不正当运营，不公平竞争等违法行为；加强市场监管，完善老年人消费维权机制，营造

良好的养老消费环境，让老年人能够放心消费，免除后顾之忧[5]。

### 3.5. 加强专业人才培养与社会保障

中国老龄化程度不断加剧，专业护理人才的数量存在很大的缺口，难以满足未来发展的需要。政府需要与高校、社区、养老企业合作，培养更多懂医疗、救助等方面的专业护理人才。通过培养相关人才，来缓解养老驿站专业服务人士及素质人才短缺的问题。建议根据养老驿站服务相关需要，设立相关专业人才岗位。同时，全国各大专院校，高等院校可设置更精细更专业化的学科教育，如专门针对老年人的养老服务管理专业，从长期上培养一批具有专业技能的人才。对于已选择该专业学生，政府及学校可以提供相应的学业补贴，并鼓励该专业毕业生毕业后到养老服务岗位就职工作。对于已从事养老服务工作的人员，可设置精细化专业提升培训。提高养老服务人员薪资待遇，社会保障与社会认可度等。目前养老行业仍存在薪资待遇差，社会受尊重度低的问题，导致愿意从事该行业的年轻人较少，从业人员流出，且缺乏专业的护理人才。建议政府通过对养老服务从业人员采取如税收优惠政策，工作年限补贴，以及设置可观的薪资报酬标准等措施，推动养老服务人才引进，并在就业网站或政府官网中大力宣传就业政策与我国目前养老服务政策。

### 参考文献

- [1] Malik, A.S., Boyko, O., Atkar, N. and Young, W.F. (2001) A Comparative Study of MR Imaging Profile of Titanium Pedicle Screws. *Acta Radiologica*, **42**, 291-293. <https://doi.org/10.1080/028418501127346846>
- [2] Wit, E. and McClure, J. (2004) *Statistics for Microarrays: Design, Analysis, and Inference*. 5th Edition, John Wiley & Sons Ltd., Chichester, 5-18.
- [3] 贾冬琴, 柯平. 面向数学素养的高校图书馆数字服务系统研究[C]//中国图书馆学会. 中国图书馆学会年会论文集: 2011年卷. 北京: 国家图书馆出版社, 2011: 45-52.
- [4] 孙群, 孟萍萍. 公建民营养老机构智慧养老服务研究——以合肥乐年庐阳记忆养老院为例[J]. 辽宁工业大学学报(社会科学版), 2022, 24(3): 42-46. <https://doi.org/10.15916/j.issn1674-327x.2022.03.010>
- [5] 宋蔚. 农村养老驿站运营问题与对策分析——以北京市顺义区为例[J]. 北京城市学院学报, 2019(4): 87-91. <https://doi.org/10.16132/j.cnki.cn11-5388/z.2019.04.018>