

今年“金秋之约”不逊往届

令人欣慰的是，今年的“金秋之约”一批堪称商界大咖的新朋友纷至沓来。虽说其中不乏早已驰骋于中国

刚落下帷幕的党的十九届五中全会公报明确指出：“我国已转向高质量发展阶段，市场空间广阔，发展韧性强劲”。今年进博会盛况空前，广受全球商界瞩目，成为企业发展的理想高地，它充分佐证了这一点。

(沈栖)

(沈栖)



市监管局保障进博会餐饮冷链食品原料安全



检查人员对冷链食品进行核酸检查

记者 汪昊 摄

□见习记者 陈友敏

此次进博会，市场监管部门遴选了优质信誉5家集中供应商、4家物流配送企业，确保食材来源可追溯、质量安全有保障。同时，对馆外30家集体用餐配送、团膳外卖等单位开展严格评审，明确冷食、热食，原料、成品、半成品和运输途

青浦开展集中隔离观察点安全专项检查

□记者 胡蝶飞

青浦消防的防火监督员前往青浦区各集中隔离观察点开展了检查，主要检查消防设施是否完整好用、是否落实维保单位

据悉，现场检查重点包括：是否建立集中隔离期间应急处置预案；防疫区域、临时消毒间、配电房、厨房间、消防控制室等重点部位或日常检查薄弱区域；查看重点部位人员是否在岗在位，巡查是否到位，防火措施是否落实等。

乐养在申城 人间重晚晴

——上海社区嵌入式养老服务可用性现状、困境与突破调研

【内容摘要】社区嵌入式养老是上海市大力提倡并且支持的养老机构的方式，相较于传统居家养老、机构养老而言，有其独特的优势。但在养老服务种类、数量与老年群体需求之间依然存在紧张的供求矛盾。建议在顶层设计中完善落实相关政策，使居家、社区、机构养老有机结合。建议社区街道估摸老年群体需求基础上，因地制宜规划养老服务工作，并借助于第三方养老机构的专业性，切实提高养老服务的质与量。建议养老企业、服务机构增强社会责任感，在项目有效运营基础上，为社区街道老人提供扩展服务，实现嵌入式养老平台溢出效应的提升，从而切实提高社区嵌入式养老服务可用性。

【关键词】社区嵌入式 养老服务 可用性

□徐甜梦 林声宇 谭清宇 韩超

一、社区嵌入式养老服务可用性问题的背景

据 2019 年上海市老年人口和老龄事业检

社区嵌入式养老, 指将“小型养老服务设施嵌入社区”, 在社区内围绕老年人生活照料、康复护理、精神慰藉等基本需求, 嵌入相应的功能性设施、适配性服务和情感性支持。嵌入式养老的“嵌入式”特性使其往往呈现“微型化”的特点, 但其应然的辐射的范围却是整个社区街道的老人。面对社区街道内数以万计有不同养老需求的不同老年群体, 嵌入式养老机构提供的养老服务在种类、数量、频次方面有限, 往往陷入养老需求与服务提供不甚匹配的困境, 嵌入式养老服务可用性有待提升。

二、社区嵌入式养老服务可用性存在的问题

正如十九大报告指出,新时代社会主要矛盾是人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。这一矛盾同样在嵌入式养老老方面被深刻体现出来。社区嵌入式养老机构尚处于发展初期,社区嵌入式养老机构主要表现为小微型化,加之政策落实、社区规模及建设资金等多重因素的影响,社区嵌入式养老机构尚不具备规模化优势。例如,面向社区长者的助餐服务,社区街道内助餐服务点的设立与服务提供往往不能覆盖社区老人的实际需求。又如长者照护服务的床位较为短缺,能够入住的老人数量有限,仅依靠床位费用难以回收各项成本,运营收支难以平衡。

养老服务政策条文过于简单，一般化、原则性、笼统性内容较多，尤其是一些综合性的政策文件，缺乏配套的具备操作性的实施方案。调研发现，相关文件要求强化养老服务设施用地保障，加强养老机构用地划拨，但在实践中并无具体细则指导。同时，部分养老机构负责人表示，在具体政策落实方面，相关项目资金落实渠道不畅，往往会出现机构先行垫资落实养老服务补贴政策，再由民政、社区街道等下拨款项，第三方养老机构面临资金与运营压力，以至于嵌入式养老服务社会承接力不足，难以实现规模化。

（三）“公建民营”养老机构营利性凸显，福利性弱化

嵌入式养老服务外包给专业养老服务公司可以避免管理运营能力较弱的问题，且其服务提供更具有专业性与针对性，但同样存在成本过高的问题。各区虽然提供了场地、水电等支持，但仍相应地存在运营成本负担。诚然，引入专业服务，可以提升服务质量，但从目前来看，在服务提供的数量与覆盖面上却仍存有瓶颈。此外，相比办公机构，企业规避风险增加收益的天然属性，使得其更专注于服务健康状况较好的老人。因此，即使加大对企业的扶助力度，也较难惠及到更多失能、失智、失独、空巢等老年群体。

三、提高社区嵌入式养老服务可用性的路径探究

(一) 出台具体、分类指导的养老服务政策，建立激励与约束机制

建议重新梳理、评估和完善现有的政策文件,对其中比较笼统、含糊的条款进行细化,制定配套的政策实施办法。以现行《宪法》第14条、第45条为依托,建议地方各级政府和民政机关可在宪法和法律允许的范围内,落实细化一系列政策,准确评估不同健康状况、生活自理能力、收入水平老年人的养老服务需求,把握不同地区之间需求与能力的差异性,制定分类指导的政策条款,精准施策。建立政策实施效果评估机制,加强养老服务政策实施情况的监测与评估,及时发现政策实施过程中的问题。将养老服务政策落实情况纳入各区政府的考核体系中。在全市范围内建立养老服务政策实施的激励与约束机制,将政策实施评估结果作为对各区财政投入的重要依据。

(二) 加大养老服务资金投入，建立常备的转移支付机制，完善投入方式

进一步加大各区政府对养老服务的财政投入力度,将养老服务投入纳入市财政预算,增强财政支出的约束力。加强监督检查与信息公开。建立基本养老服务财政转移支付机制,平衡各个方向财政支出压力,加大财政基本养老服务的转移支付力度,支持老龄人口更多、养老服务水平更低的区和郊区农村开展养老机构和养老服务设施建设。明确财政投入的重点,聚焦于养老服务的薄弱环节,比如农村养老服务体系建设、社区和居家养老服务的发展、兜底性养老服务支出,完善市政财政投入方式。

(三) 养老机构要注重自身的非营利性, 实现养老服务的大众化

《上海市社区嵌入式养老服务工作指引》提出推进“公建民营”。社区嵌入式养老机构本身具有一定的福利性，这是享受政府的各种补贴和优惠政策的前提条件，但其也具有一定的营利性。因此，在福利性和营利性之间的平衡是关键。一方面需明确“公办”的公益性职能，强化养老机构在保障“三无”人员、贫困人口、失能失智老年人、特殊老人基本养老服务提供中的兜底作用；另一方面，“民营”应该充分体现市场化导向，开展市场竞争，提升营利能力与经济效益。避免嵌入式养老服务供给的同质化、单一化，避免过于低端化与过于高端化，应该根据不同老年人的需求和收入能力，提供大众化、差异化、多层次的养老服务。

“法治建设与社会管理创新”

调研成果选

华东政法大学研究生院 上海法治报社 联合主办