

The Research on the Elderly Care Needs Assessment System

Jintao Wang

Labor and Social Security, Insurance School, Southwestern University of Finance and Economics, Chengdu Sichuan

Email: lemon_onion@163.com

Received: Feb. 28th, 2016; accepted: Mar. 11th, 2016; published: Mar. 17th, 2016

Copyright © 2016 by author and Hans Publishers Inc.

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

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



Open Access

Abstract

With the aging population and the extension of people's life in current social situation, elderly people especially the disabled elders require more on social elderly care. Therefore, it is urgently to set up a standardized, scientific and humanized elderly care needs assessment system to make impersonal and equitable assessments for elderly people with care service needs, so as to promote the service quality of elderly care and develop the elderly care undertakings in our country. Our country, compared with developed countries, has a late start on carrying out assessment on the needs of elderly care, so there is even some blankness in some related aspects. This article concentrates on current social elderly care situation and the police of the governments, and also combines theories with practices, on the basis of introducing experience from developed countries and regions, to analyze the necessity and feasibility of elderly care needs assessment system. The article researches and summarizes the orientation and functions of the system, and meanwhile, brings forward some countermeasures and thoughts towards future development.

Keywords

Elderly Care Facilities, Elderly Care Service, Assessment on Needs

机构养老服务需求评估制度研究

王锦涛

西南财经大学保险学院, 劳动与社会保障专业, 四川 成都

Email: lemon_onion@163.com

文章引用: 王锦涛. 机构养老服务需求评估制度研究[J]. 社会科学前沿, 2016, 5(1): 151-158.

<http://dx.doi.org/10.12677/ass.2016.51022>

收稿日期：2016年2月28日；录用日期：2016年3月11日；发布日期：2016年3月17日

摘要

随着当前社会老龄化和高龄化现象的日益严重,老年人特别是失能老人对社会养老服务的需求日益增强,与此相伴随的是建立和完善科学化、规范化、人性化的养老服务评估评估体系;提高我国养老服务质量、发展社会养老福利事业的迫切需求。与发达国家相比,我国在养老服务评估制度建设起步较晚,缺乏经验。本文以中央、地方政府和相关部门出台的文件和地方实际操作为基点,围绕当前社会养老现状,引述国外发达国家及地区的先进经验,分析我国养老服务评估制度的定位和构建,对于目前体系存在的不足提出一些对策和思路。

关键词

养老机构, 养老服务, 需求评估

1. 引言

民政部社会福利和慈善事业促进司在2013年8月下发的《关于推进养老服务评估工作的指导意见》明确指出推进社会养老服务体系建设以权益优先,平等自愿;政府指导,社会参与;客观公正,科学规范;试点推行,统筹兼顾为基本原则[1],要求在2013年底前,各地要根据本意见制定实施方案,确定开展评估地区范围,做好组织准备工作,落实评估机构和人员队伍。2014年初启动评估试点工作并逐步扩大覆盖范围,至“十二五”末,争取建立起科学合理、运转高效的评估机制,基本实现养老服务评估科学化、专业化。通过探索建立评估组织模式;探索完善评估指标体系;探索完善评估流程和探索评估结果综合利用机制以提升养老服务水平,充分保障经济困难的孤寡、失能、高龄、失独等老年人服务需求的迫切需要;合理配置养老服务资源,充分调动和发挥社会力量参与,全面提升养老机构服务质量和运行效率的客观要求。

尽管政策颁布已有近2年半的时间,但是各地的执行情况不尽如人意,特别是在社会化的养老机构的服务需求制度尚未完全建立起来。主要体现在制度内容建设严重滞后,评估内容脱离地区实际情况,区域内社会化养老机构评估工具差异大无法实现评估结果的参考价值和二次利用。

2. 文献回顾

国内对于养老服务需求评估机制的研究主要集中在居家养老方面,在机构养老方面的研究处于空白状态。在研究居家养老服务需求评估研究中主要集中于评估体系中评估指标的建立:其中有利用层次分析法(Analytic Hierarchy Process)对承担上海市居家养老服务的社区服务机构(包括:街道居家养老服务社、社区居家养老服务站、社区卫生服务中心、街道老年协会、社区老年活动室、街道老年学校和老年维权法律咨询)进行分级评估,建立居家服务对象评估指标;同时探索在居家养老服务中使用PPP模式实现社会资本的准入机制(路依婷,2007)。同时有学者针对目前养老机构的服务供给内容和能力与社会养老服务需求意愿作了对比分析得出的主要结论为:一是供需不平衡,老年人医疗健康问题的广泛需求和现有部分养老机构的单一功能不一致;二是缺乏对老年人能力评估和服务需求评估工作;三是医疗和护理人员资源匮乏,缺乏护理分层服务构架(牛蓓等,2014)。部分学者对于评估制度的后评估制度加以研究,探索以政府主管部门、服务对象、专家学者、服务提供机构组成的评估主体通过内外评估方式相结合对服务

形成阶段、输送阶段、接收阶段的服务内容加以监督提高养老服务质量(胡光景, 2013)。也有研究指出我国目前养老服务需求评估制度建设不完善与政府在政策制定和执行上的“不作为”和“不到位”有关(张焱, 2014)。

3. 机构养老与机构养老服务需求评估制度

3.1. 内涵

养老服务(需求)评估,是为确定老年人所需养老服务类型、护理等级,根据相关标准,由专业评估人员对老年人基本情况(包含家庭经济状况和生活状态)、身心健康程度,特别是心理健康程度等进行的综合分析评价工作。目的是客观地反映老年人身体状况、生活自理能力,并经评估分析确定其生活自理情况,即:自理、需要帮助、需要很大帮助、完全需要帮助四个等级,根据调查及评估结果提出相应的服务计划。笔者认为老年人的社交能力的评估应该包含在概念中,特别是针对在养老机构中申请服务需求评估的老年人,这真是目前较为主流的概念所缺失的部分,虽然概念中所包含的对老年人情绪方面的评估可以部分反映老年人的社交能力,但很明显不全面。

3.2. 分类及其比较

按照体系划分:居家养老服务需求评估、机构养老服务需求评估。主要的区别在于养老方式的不同和养老思想的转化,居家养老是传统的养老方式,而机构养老则是城镇化和分工的结果;在养老思想上由养儿防老到社会化养老转变。除此之外,机构养老区别于居家养老最重要的是机构养老评估的双重性,不仅包括对服务需求者的评估也包括对于服务提供者的服务质量和提供服务的能力的评估。

按照评估时间划分:准入评估、持续评估。二者的区别一方面在于评估的时期不同,准入评估在前,持续评估在后;另一方面在评估的意义上也有差异,评估结果在需求上有程度区分准入评估是第一次评估,是可以用来识别、优选在同一项目内的需求问题,也可以认为是对该项目有否实施必要的鉴定,是一种对准入的把关。持续评估是可以用来比较同一项目内的需求程度等问题,它是一种跟踪式的评估,主要是由于所要评估对象状况处于动态变化之中的缘故。为了及时满足需求,就得不断开展持续评估活动。

按照评估对象划分:对老人的评估和对养老机构的评估。

3.3. 评估的内容

参照国际公认的标准,大致可分为以下几方面:影响老年人日常自理能力常见的老年性疾病、日常生活活动能力(ADL)、残障状况、精神状态,评估标准关键是评估内容科学、合理、易操作。

3.4. 评估标准的特点

- 1) 全面:评估工具除包含生活自理能力评估,视、听、语言沟通能力评估,情绪智力状况评估,疾病状况与护理评估等基本内容外还要针对不同家庭类型增(减)部分评估指标,细致全面反映服务需求。
- 2) 可信:有明确的评估标准可以提供参考,评估结果可靠。
- 3) 实用:能够适应实际评估工作对评估工具精简高效的要求。
- 4) 统一:统一的评估指标及标准以及标准化的鉴定结果意见书。

4. 评估制度实践经验及其总结

4.1. 评估制度在我国实施概况

民政部在 2013 年 8 月下发《关于推进养老服务评估工作的指导意见》后,上海市金山区民政局于

12月下发文件全面推进养老服务需求评估工作，标志着上海市在养老服务需求评估制度建设进入新的阶段。太仓市人民政府根据江苏省民政厅下发的《关于建立养老服务评估制度的意见》[2]，于2015年1月下发了《太仓市养老服务需求评估标准及操作办法》，对养老服务需求评估细化为生活自理能力评估，视、听、语言沟通能力评估，情绪智力状况评估，疾病状况与护理评估四个方面，并形成相应的参数评估指导意见，综合四方面的评估为老年人服务需求进行综合评价，并予以实施，在制度设计上和实操中都实现量化，易于基层的工作人员实施，走在全国的前列。《北京市养老服务需求评估表》初稿在2015年7月份已初步完成，将主要从日常生活能力、精神状态等4方面指标确定老年人失能状况，预计在2015年底完成再稿修改工作。2015年12月浙江省景宁畲族自治县民政局发布为杭州市萧山区吾爱吾老服务中心集中采购的养老服务需求评估采购项目的政府集中采购招标信息，在地区内无代理承接的情况下采用向社会公开招标的形式满足养老服务需求评估制度的落实。作为养老服务评估制度的先行者，上海市目前已经进入了冲刺“全覆盖阶段”。2016年上海市政府实事项目计划再推进50家“长者照护之家”，到2017年实现上海各区县全覆盖。将推进老年照护统一需求评估，并且抓紧研究建立老年长期护理保险制度，制度性地解决老年照护服务的资金问题。

从以上官方信息不难看出各地政府在落实养老服务需求评估制度的扎实推进，但是在过程中依然存在制度漏洞。例如：北京市在制定评估表以“老人是否能住进公办养老院，须先进行健康状况、自理能力等需求评估，评估达到‘失能’等条件后方可入住”为指导思想，动机偏于缓解公立养老院的压力。同时，在评估制度建立的同时北京市公办养老机构不再接收能自理的健康老人，只有失能或80岁以上的高龄老人才能入住公办养老院，这在一定程度上阻碍了就近养老，无法缓解头痛医头的救急式措施。成都市虽然在规划中提到了将养老服务需求评估纳入到政府采购范围，但是在相关养老服务需求评估方面的具体指导意见没有出台，在养老服务需求评估方面仍有巨大发展空间。作为养老服务评估的先行城市，上海在2010年定稿实施的《上海市养老服务需求评估表》已经使用了5年，在某些评估参数上已经滞时，例如对于老人重大疾病的病史评估，相关参数早已难以满足实际评估的需要，在具体项目上应该加以充实和修改。

在以上的诸多城市的实践中整体的养老评估实施体系已经初步显现，以北京市的评估工具的确定到成都市的评估纳入到政府集中采购的规范到景宁畲族自治县的采购社会招标到上海市实现全覆盖的目标，总体的推进路线已经十分明确，各城市的实施办法和举措也为彼此完善评估制度提供了借鉴的经验。

4.2. 日本经验

4.2.1. 法律依据

《护理保险法》是日本养老服务需求评估建立的基础。根据《护理保险法》的规定：享有护理保险资格的人员都可以提出申请，在通过相应的评估机构的评估后，为其提供居家养老服务或机构养老服务，并得到护理保险的补偿。护理保险的投保者是市町村，被保险人要求在40岁及以上，是一种强制保险，只有参加护理保险才能得到保险的资助。保险金的筹资形式仍是典型的三方(国家、地方财政、参保者)负担。其中，参保者负担保费的10%，低收入或无收入可部分或全部减免[3]。保险金支付的对象涵盖：65岁以上需要护理的老年人；40~64岁患有重大疾病的参保者，从而实现接受服务机构提供的居家养老服务和机构养老服务。

4.2.2. 流程

1) 申请流程。向所在市町村提出申请→由市町村汇总后统一提出申请→由“护理认定审查会”(由医疗、保健、福利专家组成)审查并最后认定。

2) 上门核实。市町村委托专业机构上门评估，一名评估员负责一名申请人的评估申请，评估的内容由电脑进行数理统计分析。

3) 医师意见书。由主治医师出具的体检报告单和评估结果提交当地的护理认定审查会。

4) 护理等级认定。30 天内完成护理需求的等级认定、费用补贴，对认定结果有异议者可以提出申诉。

5) 制定服务计划。对认定为需要居家养老服务的老年人制定包括护理服务需求、护理服务内容及时间安排等计划；对认定为需要机构养老服务的老年人就近转入养老机构接受服务。

6) 标准。评估标准的认定建立于需要护理的状态和程度，每天按照需要护理的项目和数量进行分类，并制定和完成相应的评分表由专门的软件分析处理。

7) 内容。评估的内容主要依据《访问调查表》和《主治医师意见书》。《访问调查表》包括：基本情况和生活能力两部分。《主治医师意见书》包括：医疗状况、身心状况、疾病情况、精神状况、护理意见等。

4.2.3. 小结

日本的养老服务需求评估制度建立在强制性的介护制度之下，在评估时引入保健、医疗和福利专家三方实现评估的合理性和有效性兼顾；在评估后期开展的养老服务定制计划更具专属性，达到养老服务的高效性和稳定性。同时将医疗机构纳入评估主体中将极大推动护理专业队伍的壮大，为老人护理需求方提供较为充足的市场供给。

4.3. 香港经验

4.3.1. 表现评估

为了优先保证困难老年人享受由财政资助的养老服务，香港社会福利署分区对服务机构进行评估，委托评估机构对申请养老服务者进行身体、精神状况等方面的评估。评估由自我评估和机构探访分步完成而组成。而 1999 年推出的《服务表现监察制度》条例，对养老机构评估逐步实现制度化、标准化奠定坚实基础。

4.3.2. 需求评估

从香港的机构养老服务统计数据来看，全部由政府出资的养老机构床位数为 29,697 张，处于等待期的人数为 26,424 人，平均等待期为 22 个月，最长为 33 个月。因此，养老服务需求的评估，实现了了解老年人养老服务需求和合理配置资源的双重作用。形成了机构养老服务和居家养老服务需求统一协调的专业评估框架。

香港政府资助私营养老机构，即“民办公助”。每年通过“买位计划”为老年人购买床位，主要依据养老服务需求和服务质量的评估结果，在达到政府服务质量要求和市场需求响应的情况下便可以得到相应的财政资助。

香港的养老服务仍然是较为传统的居家养老或就近养老，社区为需要服务的对象提供照料服务，尽可能更多的让老年人在家中得到照顾，对于部分无法实现在家中得到良好照料的老年人，可以提出申请入住养老机构，根据评估结果，确定服务申请是否被同意。

从 2001 年开始，香港社会福利署在 5 个区成立了安老服务统一评估管理办事处，建立了“安老服务统一评估机制”。评估内容主要为：自我照料能力、排泄抑制能力、健康状况、认知能力、情绪控制、居住环境问题等。

提供社工服务机构可依据评估结果，做出相应的评估结论。如果老年人对评估结果有异议，可以在规定时间内提出申诉。一般地，评估过程不收取费用，申请机构养老服务所做的身体检查除外。最后，

经评估被认定为需要服务的老年人，通过系统统一编配后做出安排，接受机构养老服务或居家养老服务。

4.3.3. 小结

香港的评估制度主要优势在于对于处于较长等待期的老人得到全方位养老需求评估，并对等待期的老人开展持续的跟踪评估，便于在养老机构安排分级分时段入住，从而在缓解养老机构压力的同时也能做到精准养老的目标，达到评估资源地最大化利用。

4.4. 个案分析——以成都市某养老机构为例

该养老机构是四川省民营示范养老机构，主要服务对象为年满 60 岁以上的老人且符合下列条件之一者：中风、失能、偏瘫；罹患慢性疾病或肢体残障需要长期照护者；失智症；临托。对于失能老人在服务上亦有所区分对于可以自理的老人采取辅助居住；轻度失能则为辅助照料；对于中度失能老人采取护理照料；对于重度失能老人为康复照料。

针对老年人服务需求采取自评和机构评估(中心)并行。老人对自己自理程度的自评，即按照国际通行标准，吃饭、穿衣、上下床、上厕所、室内走动、洗澡 6 项指标；一到两项做不了的定义为“轻度失能”；三到四项做不了的定义为“中度失能”；五到六项做不了的定义为“重度失能”；机构评估(中心)有评估工具辅助完成。

由于四川省及成都市没有出台相关养老服务需求评估的指导意见或是颁布统一试行的评估指导工具，中心的养老服务需求评估工具是自行开发，对比上海市 2010 年颁布的养老服务需求评估表和太仓市 2015 年颁布的养老服务需求评估指导意见可以发现该养老院的养老服务需求评估工具存在较强的不规范和不合理性。

在评估流程上，没有严格的程序化规范，评估在老人到中心准备入住时完成，评估由一人完成，没有监督和完善机制，在评估流程上具有一定的不透明性，同时，由于中心是温江区乃至成都市质量较好的养老服务中心，床位一直处于紧张状态，申请人等待周期较长，在评估完成后，没有相应的评估结果公示，在流程处理上存在暗箱操作的可能。

该养老机构在养老服务需求评估制度当面存在问题体现在以下几个方面：

① 缺乏专业评估人员。养老院的评估工作全部由一人完成，该评估人员是一位退休的护士，没有相关社会工作知识结构，对于评估中遇到的小组工作等问题，解决能力值得商榷。在人员数量上，该评估人员是养老院唯一的护士，兼具了老人入住的评估工作也兼具了老人紧急医疗救助的工作，但是根据养老院的另一位工作人员处得知，该评估人员退休前不是急诊科的专职护士，在老人急性疾病发生的应急处理能力没有相关的资质。在人员配备上，养老院有一位社工，只负责养老院对老人日常活动的安排和策划，在老人入住和服务评估没有发挥应有的作用，同时在养老院网站的社工招聘上没有要求在养老评估方面的经验，只要求有较高的文字能力和策划活动能力。从以上人员的角色设定和工作安排来看，养老院没有正确定位人员职责，在评估的专业化和全面化亟待解决。

② 评估内容不完整。在上海市和太仓市实施的评估表和评估指导意见中，评估内容涉及了生活自理能力评估，视、听、语言沟通能力评估，情绪智力状况评估，疾病状况与护理评估，上海市还将老人的既往病史纳入评估范围，而该养老机构只在老人的自理能力加以考虑，其余应当纳入评估范围的参数项目没有予以考虑。在养老院的夜班值班记录表上经常出现老人之间闹矛盾的情况，在老人的独立社交能力和情绪智力没有纳入参数项目所导致的老人在机构养老身心不悦的一个重要因素。除此之外，评估内容的不完整直接导致了在安排老人日常起居生活出现的重心偏移的情况，养老院一半以上的老人(24/43)位无自理能力的瘫痪老人，同时周末也不会回家只是在养老院度过，而养老院周末不安排活动，老人基

本是待在屋里，没有活动或是看电视打发时间，护工只会在老人需要换尿不湿时才回来，在下一个时点前不会出现在老人面前。

③ 过分关注老年弱势群体。从各地的社会养老服务需求评估试点工作来看，需求评估的对象并不是当地的全体老年人，而只是部分老年人，确切点说，只是当地的老年弱势群体。例如，上海金山区民政局也明确规定社会养老服务需求评估的对象为“申请社区居家养老服务补贴的老年人和申请入住区级社会福利院的老年人”，《浙江省养老服务需求评估工作实施意见(试行)》(浙民福[2012]72号)中就明确规定：“社会养老服务需求评估对象为辖区户籍人口中申请养老服务补贴的60周岁以上低收入老年人”。该养老院在筛选入院养老的老人中，以瘫痪和不能自理为首先考虑条件，这可能与院长是成都市社会福利协会常务理事的身份有关，在思想上更偏重于对于不能自理老人的照顾。在康健老人申请入住多半都要经历较长时间的床位排队期。在入院筛选是更青睐于子女或是老人家距离养老院更近的瘫痪或是不能自理的老人，在具体筛选上还有诸多与评估者偏好有关的隐性障碍。

5. 完善机构养老服务需求评估制度的建议

5.1. 建立养老服务需求评估制度，规范评估工具

目前在全国范围内只有少数城市建立了养老服务需求评估制度，其中以上海市起步最早并且相关的制度规范化程度最高，将养老服务需求评估制度覆盖到了居家养老和机构养老这两大主流养老方式上。在评估工具上，各地方政府颁布的评估指导意见中所包含的评估工具都将老人的自理能力作为最重要的甚至是唯一的评估指标，在老人心理健康程度和正常社交能力缺乏甚至是没有相应的指标，因此在建立和完善制度的本身的同时也需要及时关注和更新评估工具。

5.2. 将养老服务需求评估服务纳入政府购买服务范畴

虽然在2015年4月国家发展改革委办公厅、民政部办公厅和全国老龄办综合部联合颁布了《关于进一步做好养老服务业发展有关工作的通知》(发改办社会[2015]992号)，明确提出“要切实推广政府购买养老服务，逐步扩大购买范围，充分考虑小微企业发展现状，为其参与购买服务创造条件”，但是对于服务的购买扩大的范围没有明确提出，养老服务需求评估的购买更是只字未提。虽然部分城市开始先行先试，但是远没达到全面不开的程度，仍然需要强调将养老服务需求评估纳入政府购买体系并加大资金拨付力度。

5.3. 培养专业化、职业化的评估人员

养老服务需求评估是一项实践性、操作性非常强的工作，评估员需要具备相应的综合能力和素质方可胜任，不仅要求敏锐的观察能力、良好的沟通能力、流畅的口头和文字表达能力、较强的分析能力；同时还要掌握一定的医学、心理学、社会工作、法律知识等等。而现实的工作中养老机构由于无法得到相应的第三方评估结果作为参考只能自行评估，而在评估时多半是知识结构单一的医疗人员担任，在多样化的养老需求趋势下难免出现工作失误造成民事纠纷等影响养老机构正常经营。而目前开展的短期培训或跨界兼职无法稳定评估队伍，因此可以效仿其他资格认证考试开辟相应的职业资质认证和行业协会逐步使评估人员纳入国家的职业系列，促进养老服务需求评估发展职业化。

5.4. 依托社区、依托社工开展需求评估

为实现老年人就近、便利、快捷地得到所需养老服务，养老服务需求评估可以依托社区服务资源，探索评估需求与可支配资源之间供需平衡关系。例如香港的“洗楼”活动，老人服务中心主动到社区寻

找老人，调查相关的养老服务需求。根据新社区居民老人对服务需要的数量和内容逐一统计，然后逐一评估。根据评估结果确定需要家庭助理员服务，需要成为会员，需要接受机构提供的服务，需要转到院舍服务等等内容。这样不仅为养老机构评估提供了参考，同时也完成了对老人养老服务需求评估的二次追踪和个性化定制养老服务的养老需求。

参考文献 (References)

- [1] 孙文灿. 力推养老服务评估提升老年人生活质量——解读《推民政部关于推进养老服务评估工作的指导意见》[J]. 社会福利, 2013(10): 19.
- [2] 杨翠迎, 主编. 国际社会保障动态——社会养老服务体系建设[M]. 上海: 上海人民出版社, 2014.
- [3] 王静. 论上海探索构建养老服务需求评估体系的定位和作用[D]: [硕士学位论文]. 上海: 复旦大学, 2005.