城市养老多元化①
机构养老

我国已经进入老龄社会，让老年人老有所养、生活幸福、健康长寿是全社会的共同愿望。养老，正成为越来越多中国家庭面临的问题。在城市里，可以选择的养老方式也越来越多元，机构养老、居家养老、以房养老、医养结合……这些养老方式正在发生着什么变化，又面临哪些困局，请跟随记者的采访一起去看看

寻找养老护理员

经济日报·中国经济网记者 韩秉志

11月28日召开的国务院常务会议提出，要加强养老护理人员职业技能培训，加快推进长期照护服务发展。这一要求的提出，恰恰戳中了当前我国机构养老的一大痛点。

近年来，随着人口老龄化加剧，失能、失智、独居、高龄老年人日益增多，人民群众多样化、个性化养老服务需求日趋增长，对养老机构的专业服务能力和服务质量提出了更高的要求。有机构推算，目前对养老护理员的缺口近千万人。但与此同时，养老护理员难招难留却成为养老机构存在的普遍现象。

河南省驻马店市上蔡县一托管中心，护工推着行动不便的老人在院子里散步。 本报记者 高兴贵摄

常年挂在网上的招聘广告

占地面积2000多平方米、目前拥有352张床位的广外老年公寓，是北京市西城区规模最大的民营养老院。院里目前入住老人近210名，普遍在80岁以上，其中近9成属于失能半失能老人。这两年，广外老年公寓无论是床位数还是入住老人都有较大幅度增加，但院长康延玲却有些烦恼，那就是养老护理员短缺的问题。

康延玲告诉记者，目前，老年公寓中在一线工作的养老护理员接近50名，这一数字跟前几年相比增长近3成。不过，随着入住老人的日益增加，一个护理员平均要照顾6到7位老人，这与3位老人配备1名护理员的理想标准差距不小。

除了对院内老人的日常生活照料，广外老年公寓还承担了一部分居家养老上门服务，主要内容是帮助失能老人进行康复护理、代为购物、代为开药等，这部分工作也需要有护理员去专职负责。“一般来说，需要上门服务的时候他们就出去，如果不忙的时候，这些专职上门服务的护理员也要参与公寓值班，即便如此人员依然显得捉襟见肘。”康延玲说。

按照广外老年公寓护理员的工作流程，早上6点半准时交接班，7点半喂老人吃饭，8点半打扫卫生，9点半给老人准备水果，到了10点半，又要给老人准备中饭了。直到老人午饭后，护理员才有机会稍微休息一会儿。忙，是养老护理员的工作常态。

广外老年公寓的招聘信息常年挂在招聘网站上。除了网络招聘，康延玲还经常托熟人、找关系，鼓励员工口口相传，互相介绍，为招聘护理员可谓使出了浑身解数。不过，想招来合适的人选，还是不容易。“从年龄结构看，目前院内的护理员还是以四五十岁为主，最年轻的也有30多岁。能留住的大学生屈指可数。”康延玲坦言。

北京社会管理职业学院党委书记、院长邹文开表示，养老服务业人才面临的一大难题，是学历普遍较低。由于我国目前的职业教育体系只达到本科，很多人才无法进一步深造，也无法学到更好的技术，无形中也就束缚了他们未来的发展空间。

“我们当然也想引入有学历、有技能的年轻人，但是基本上招不到。一来养老服务行业工作强度大，很多年轻人吃不了这样的苦；二来护理员不仅要掌握熟练的护理技能，还要处理好和老人甚至是老人家属之间的关系，这对于初出茅庐的年轻人来说非常困难。我们也特别矛盾，一些大龄的护理员文化程度低，但是把老人照顾得特别好，养老院也只能‘不凭学历揽人才’。”康延玲说。

针对非职业化队伍的人员特性，为吸引护理员留下来，广外老年公寓推出了面向优秀员工的类年金方案，护理员的月平均收入为4000元至5000元。但老年公寓收入来源主要靠收取入住费及护理费，收费标准并不高。康延玲告诉记者，广外老年公寓成立5年来，目前刚刚实现营利。如果人工成本上涨过高，势必影响老年公寓的正常运营。

是什么让他们离开

那么，能不能通过内部培训的方式，培养更多的养老服务技能人才呢？站在用人单位的立场，培训意味着成本，更意味着风险——培养一名好护理员需要很长时间，而技术好的护理员跳槽几率往往更高。

广外老年公寓同样面临“留不住人”的尴尬：今年7月，院里唯一的护理部主任孙强辞职了。“心太累了，想出来缓缓。”孙强淡淡地说。

孙强曾是院里少有的年轻人。在老人眼里，孙强是“理想型护理员”，做护理不光知其然，还知其所以然。凭借扎实的护理技术和兢兢业业的工作态度，孙强很快担任了老年公寓的护理部主任。在这个岗位上，他干了近3年。

说是护理部主任，实际上比护理员还要累——因为既要确保入住老人的生活质量，还要充当护理员的“超级替补”。一旦护理员忙不过来，孙强就得顶上去，帮老人测量体温、为老人排解困惑，一样工作也不少干。由于护理部管理层岗位只有孙强一个人，3年来，他基本上没有休过假，甚至连过年都没法和家人团圆。

但是，比起照顾老人的辛苦，真正让孙强觉得心累的，是那些说不清道不明的涉老纠纷。“最害怕的，就是老人发生意外事故。”孙强说。

记者采访发现，近年来，民事案件中的养老机构纠纷在逐年增加。老人或家属认为养老院没有合理履行看护职责、服务标准不明晰、服务费用有争议等，成为养老机构纠纷的主要类型。孙强也遇到过这样的情况。“一旦发生意外，老人家属会认为是养老院工作不到位，常常带有怨气。对于工作强度巨大的养老护理员来说，心中很委屈。”孙强表示，在院老年人大多为失能半失能老人，自身往往存在一种或多种疾病，养老员的护理行为与老年人意外受伤之间的因果关系有时难以界定，这加剧了养老机构纠纷产生的可能。

“对护理员的保障，全靠养老公寓与老人签订的免责协议。很多时候能否维护自己的权益，赢得老人和家属的理解，完全看自己的口才怎么样。”孙强说。

康延玲表示，在养老机构做护理员的，大多是年纪大的退休或将退休人员、跟随孩子到大城市生活的人。这就决定了养老护理员的从业寿命不会太长，而且稳定性差。

人才缺口靠什么补上

实现养老护理人才规模的扩大，希望在年轻人身上。据教育部统计，近年来，教育部积极推进职业院校扩大养老护理人才培养。2017年，医药卫生类毕业生41.8万人，公共服务和管理类毕业生4.4万人。在护理养老服务和管理中医养生保健医学营养、临床医学等专业方面共新增了10家现代学徒制的试点，并建设了职业教育康复治疗技术专业、职业教育老年服务和管理专业的教学数据库。

“近年来，我国开设老年服务专业的院校快速增长，招生规模和就业率不断攀升。”北京社会管理职业学院老年福祉学院院长杨根来表示。

养老院校发展速度今非昔比，也涌现出不少有志在养老行业大展拳脚的年轻人。今年夏天，在厦门城市职业学院老年服务与管理专业就读的柳毅，代表学校参加了2018年全国职业院校技能大赛“养老服务技能赛项”比赛。在64名参赛选手中，柳毅是为数不多的男选手。柳毅说，自己理想的就业目标，是能够在有影响力的民营养老院从事管理工作，或者进入专业培训机构，发挥自己的专业优势，对护理员进行技能培训。

“目前这个行业需要很多护理员去加入，但培养一个好的护理员是漫长的过程。不过这个行业待遇毕竟偏低，同学们能从事养老行业估计也就一半左右。我希望未来能够有机会去国外继续深造，学习最前沿的康复技术。”柳毅说。

孙强则彻底离开了养老服务行业。目前，他选择回老家西安的一个养生馆做中医护理工作，从早10点工作到晚9点，工作依然辛苦，但是作息变得规律起来了。“最大的变化是，晚上回家可以睡个安稳觉。以前每天凌晨两三点钟都得爬起来再查一次房，就怕老人出问题。”孙强说。

邹文开认为，养老服务业人才的培养，需要政府、社会、学校等多方共同努力。“对学校来说，要提高养老服务业人才的培养质量，吸引更多学生报考相关专业。对政府来说，应出台更多优惠政策，对设立养老服务相关专业的院校予以支持，比如减免养老服务专业学生在校期间学费、在全社会营造养老服务业发展的氛围等。对社会来说，应继续开展养老护理员职业培训，精准培养复合型人才。同时，进一步畅通基层护理人员的上升通道，明确其职业前景，给予相应的工资待遇。”邹文开说。

不过，养老服务人才的培养工作仍面临着新的挑战。2017年9月，人社部公布的最新版国家职业资格目录，取消了养老护理员国家资格水平的评价，意味着护理员不必持证上岗。不过，引进门槛的降低，也涉及到养老护理员职业技能提升渠道，职业水平评价办法等一系列问题，这给不少养老机构的管理者带来困惑。

“在推动建立学徒制问题上，能不能进一步加大制度设计，经过相关的行业组织审定以后，来确定一批已经取得高级以上国家职业资格证书的养老护理人才来培养一定数量的养老护理员，实行学徒制的培养和认证的方式。也可以支持培养高级以上的护理人才，建立各级护理人才的工作室，对基层特别是社区各类养老服务机构的养老服务人员进行定期或不定期的带培辅导，经过一定的程序，给予一定的技能水平认定。”浙江省民政厅副厅长、老龄办主任苏长聪说。

“每个老人有什么样的性格特点，身体状况如何，我都心里有数。公寓里有需要的地方，我还会时常帮帮忙。”孙强说，如果养老服务行业更加规范，养老护理员的地位和待遇能够进一步提升，自己仍会考虑回到这个行业。

延伸阅读

养老机构如何服务

问：我国目前有多少家养老机构？

答：民政部公布的数据显示，截至2017年底，全国各类养老服务机构和设施15.5万个，比上年增长10.6%，其中，注册登记的养老服务机构2.9万个，社区养老机构和设施4.3万个，社区互助型养老设施8.3万个；各类养老床位合计744.8万张，比上年增长2%（每千名老年人拥有养老床位30.9张），其中社区留宿和日间照料床位338.5万张。

问：目前我国对养老机构服务质量有哪些规范？

答：民政部组织编写并报请国家标准委发布了国家标准《养老机构服务质量基本规范》。作为养老机构服务质量管理首个国家标准，《基本规范》在服务项目与质量要求方面列出了养老机构9方面的服务项目，包括：出入院服务、生活照料服务、膳食服务、清洁卫生服务、洗涤服务、医疗与护理服务、文化娱乐服务、心理/精神支持服务、安宁服务。

问：养老机构的内设医疗机构有哪些职责？

答：养老机构内设医疗机构，应按照内设医疗机构核准登记的诊疗科目开展诊疗；观察老年人生命体征、病情变化、体重变化；开展医疗巡视、发现老年人出现病情变化，做出相应处理；对老年人常见慢性病进行检测及健康指导；进行老年人保健和传染病的预防，定期开展卫生知识宣教。

问：在养老院入住的老年人发生心理矛盾怎么处理？

答：养老机构应了解掌握老年人心理状况，对出现的心理和情绪问题，提供相应服务，必要时请专业人员协助开展社会工作专业服务；要为临终老年人提供关怀服务；养老机构应建立危机预警报告制度，对老年人可能出现的情绪危机或心理危机及时发现、及时预警、及时干预。

（韩秉志整理）

城之道

重新认识城市边界

□ 冯 奎

改革开放40年来，城市边界不断扩展。东进、西拓、南扩、北展等关于城市边界扩张的表达，充斥在省市县政府的文件中。城市发展再出发，要从高速增长转向高质量发展，需要重新认识城市边界。

越来越多的案例表明我们正在走向多边界城市。认识多边界城市特征以及边界的转换关系，是推动城市发展质量、效率、动力变革的前提。

扩展边界与收缩边界。城市边界可以扩张，也可以收缩。一些城市积蓄着发展的动能，存在扩张的必要性，要从核心城市走向都市圈，需要增加建设用地、扩充管理权限。但也有一部分城市，人口总量达到顶峰，面临城市人口持续流出，进入收缩通道。城市收缩边界，谋求高质量发展，是未来重要的课题。

行政边界与经济边界。城市的政府性职能都在行政的框框里，但市场主体的经济活动不在这个框框里。市场是统一的，要素是流动的，经济活动是要跨越行政边界的。一个城市的行政边界、地理边界是确定的，但市场边界、经济边界是不确定的。这意味着未来研究城市边界，既要研究行政边界，又要研究经济边界。经济区经济而非行政区经济将是城市经济学的热点。

距离边界与时间边界。半个小时、一个小时等交通圈或通勤圈概念，在投资与生活上的意义越来越大。这意味着城市需要改善交通通信条件，打造城市文化与心理的认同感，为人流、物流、信息流、资金流的汇聚与发散创造最佳条件。

极化边界与组团边界。城市更多以组团形式出现，组团之间有快捷的交通联通，以水系或绿带联结。比组团更大的还有都市圈、城市群等，都可以看作城市可以有效利用的边界。过去的城市追求“独家”“老大”，未来的城市更重要的是通过联结的手段，使更多城市进圈入群，共同分享城市群发展成果。

地上边界与地下边界。目前，限制地下空间开发的技术难题已得到突破。合理开发地下空间，既能做到节能节地，又能获得更高的集聚经济效应。未来将进入地下空间发展的时代，城市将拥有地上与地下不同的边界。

物理边界与数字边界。当前，越来越多人口进入城市、越来越多线下活动进入线上，以数字为核心的城市规划、建设、管理和运行，将成为未来城市发展的一根主线。理念先进的城市在打造物理城市的同时，已经开始打造数字城市。

红线边界与绿线边界。红线边界不可触碰，是底线。绿线边界则具有引领性、方向性，是发展的方向。红线更多表示为资源、环境、文物、安全、基础设施与公共服务配比等硬性要求。绿线则代表创新、绿色、低碳、智慧、人文等新型城市发展方向。有时红线的划定恰恰是为了逼迫我们走上绿色道路，从而无限增强城市的可持续力。

刚性边界与弹性边界。从基本方向上来看，国家会通过法律、规划等手段给城市划定边界，以制止各地城市无节制的扩张，表明城市的刚性边界注定会到来。同时，现代城市是开放的，资源条件是流动的，因而它的边界是弹性的。弹性边界的概念来源于新经济、新产业、新平台、新模式，来源于各类要素新的组合，来源于创新性理念与行为组合。

（作者系国家发改委城市和小城镇改革发展中心研究员）

成长坐标

陕西延安安塞区

水畅岸绿景如画

本报记者 高兴贵摄影报道

延河是黄河的一级支流，延河流域面积占陕西省延安市安塞区土地面积的89%。近年来，受气候条件和生活废水及工业废水排放等影响，延河生态环境堪忧。

对此，延安市安塞区实施延河防洪保安、水土保持、水资源配置、水环境治理和水生态修复工程建设5大工程，开展综合治理，使延河生态环境持续改善。

如今的延河，河畅了、水清了、岸绿了、景美了……优美的水环境不仅使城乡人居环境大为改善，还增强了城市的承载力。

延河岸边的绿道上，孩子们正在玩滑板。

延河岸边的湿地公园环境优美。

延河岸边的长亭成为人们休憩的好去处。

执行主编 王薇薇 责任编辑 秦文竹
联系邮箱 jjrbcs@163.com