

# 大数据与决策研究

2022年第9期（总第119期）

广西壮族自治区信息中心  
广西壮族自治区大数据研究院

2022年4月30日

## 步入“银发时代” 广西养老服务供给水平亟待提升

让人民生活幸福是“国之大者”。2022年《政府工作报告》提出，积极应对人口老龄化，加快构建居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系。当前，按广西七普数据显示<sup>1</sup>，“长寿之乡”广西已进入老龄化社会与深度老龄化社会区间范围<sup>2</sup>，如何“养得起”“养得好”成为今年广西两会期间民之所盼的热议话题。自治区大数据研究院大数据

<sup>1</sup> 广西壮族自治区统计局，《广西第七次全国人口普查主要数据结果》

<sup>2</sup> 依据北京大学，《王红漫：“健康老龄化”进程中亟待解决的问题》

分析课题组综合舆情分析、统计分析、案例分析等多种分析方法，对我区养老机构、机构床位数、区域分布、经营方式、服务内容、经营范围、运营情况、收费详情、机构星级等数据进行大数据分析。结果显示，我区养老服务发展处于初级阶段，养老资源分布不均、供需错配、床位缺口大、老年人支付能力有限、对机构养老不信任、护理人才匮乏等成我区养老服务行业痛点。

## 一、老龄化驱动养老服务模式创新

### （一）老年人对养老服务需求迫在眉睫

随着我国人口老龄化进入加速发展期，庞大的老年群体尤其是高龄、失能半失能、空巢老年人对养老服务的需求日益迫切，建立符合实际且保障有效的养老服务体系已经成为重大民生社会问题。一方面，人口老龄化已成为社会现实问题。近年来我国人口老龄化快速爬坡，根据七普数据显示，我国60岁及以上人口的比重达到18.7%，其中65岁及以上人口比重达到13.5%，超过国际老龄化国家7%的标准，老龄化进程明显加快<sup>3</sup>。我区60岁及以上人口占16.69%，其中65岁及以上人口占12.20%，与十年前相比，老龄人口比重提高，60岁及以上人口的比重上升3.58个百分点<sup>4</sup>。面临“四二一”家庭结构小型化、赡养压力大、年轻人忙于工作、“空巢老人”成常态等问题，社会化养老需求逐渐增加。另一方面，人民群众对养老需求日益迫切。在2022年政府工作报告

<sup>3</sup> 人民网，《国家统计局：60岁及以上人口比重达18.7% 老龄化进程明显加快》

<sup>4</sup> 广西壮族自治区统计局，《广西第七次全国人口普查主要数据结果》

告中，“养老”一词被提及多达 10 次。从全国网民对“养老”话题关注程度走势看，百度搜索指数呈上升趋势。在全国两会召开前期，“养老”话题关注声量整体趋势一路走高，于 2 月攀升达到顶峰，群众热议高涨（图 1），其中“居家养老”“养老服务”“养老机构”“养老产业”“养老政策”成为搜索热度前 5 的关键词。同时，除了“80 后”“90 后”考虑父母养老问题外，越来越多人开始关注自身养老规划，“95 后的养老焦虑”等话题也频冲热搜榜单，“养老焦虑”逐渐年轻化。

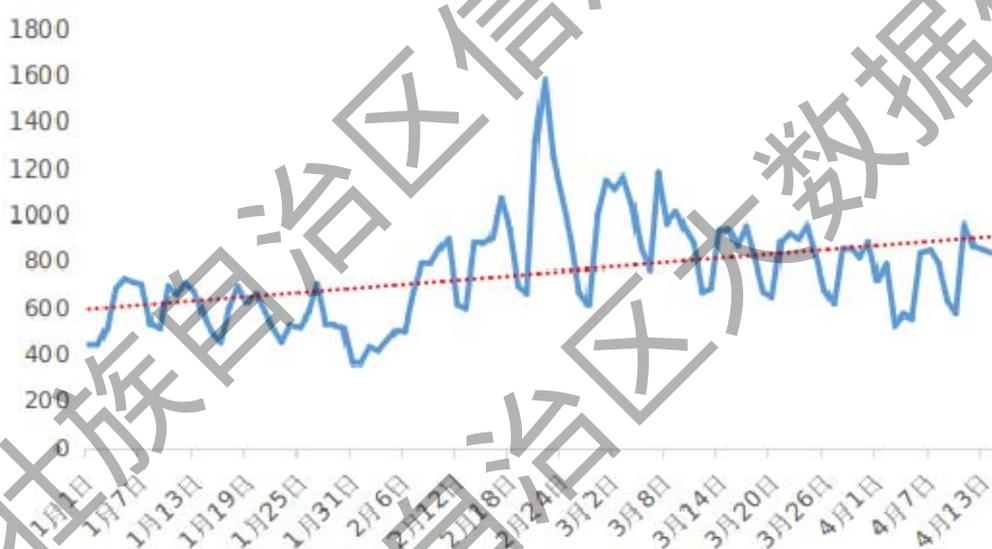


图 1 全国互联网用户（PC+移动）对“养老”话题关注程度走势图<sup>5</sup>

## （二）多种新型养老服务模式不断涌现

国外智慧养老应用探索比国内相对较早。养老模式主要有独立型—欧美模式、高福利—新加坡模式、同居型—日本模式、自助养老社区—丹麦模式以及异地、跨国养老模式<sup>6</sup>。

<sup>5</sup> 以网民在百度的搜索量为数据基础，以关键词为统计对象，科学分析并计算出各个关键词在百度网页搜索中搜索频次的加权。根据数据来源的不同，搜索指数分为 PC 搜索指数和移动搜索指数。

<sup>6</sup> 现代商业，《国内外养老模式的比较与借鉴》

一些发达国家在智慧养老方向探索初显成效，如日本“信息服务+居家养老上门服务”在线平台“虚拟养老院”模式、荷兰人机交流的“机器人科技养老”模式、澳大利亚“智能化居家养老”模式、英国“智慧化老年公寓+社区综合服务平台”模式等<sup>7</sup>。国内先进省份养老服务改革试点如火如荼。江苏省南京市、浙江省杭州市、广东省广州市、北京市朝阳区等地开展“家庭养老床位”建设试点；上海奉贤区充分利用农村地区闲置宅基地房屋探索农村互助式养老模式；广州开办928个长者食堂，构建覆盖全市的社会化“大配餐”服务体系<sup>8</sup>。智慧养老应用方面，河南鹤壁市以建设5G试点城市为契机，打造“互联网+养老”四级智慧养老服务体系；浙江杭州市机器人“保姆”入驻养老院；全国首个养老社区智能分药机落地北京友谊城心社区；浙江乌镇通过“智慧养老”线上平台“智能居家照护”“远程健康照护”“SOS呼叫跌倒与报警定位”等设备进行远程管理；另外，还有河南“积分养老模式”、南京“时间银行”互助型养老。

## 二、广西养老服务体系初步形成

### （一）普惠性养老服务覆盖面不断扩大

一是养老服务政策体系不断健全。我区先后出台《关于建设养老服务业综合改革试验区的意见》《广西促进养老托育服务健康发展三年行动方案（2021—2023年）》《广西壮

<sup>7</sup> 澎湃网，《左美云：智慧养老要以老年人中心》

<sup>8</sup> 中华人民共和国民政部，《让幸福养老在家门口落地——全国居家和社区养老服务5年改革试点综述》

族自治区“十四五”养老服务体系规划》等文件，涉及支撑养老服务相关财政、医疗、用地、税费、人才、保险等内容，覆盖范围较广。二是财政资金统筹力度加大。“十三五”时期，投入养老服务体系建设的财政资金达 28 亿多元，撬动和引导国有资本和社会资本投入大健康和养老市场超过 500 亿元<sup>9</sup>。广西财政厅下达 2022 年城乡居民基本养老保险自治区补助资金 26.58 亿元，较上年同期增长 25.67%，预计惠及全区约 640 万人<sup>10</sup>。三是养老服务多元化发展。自治区财政厅每年筹措支持用于养老服务体系建设资金均超过 3 亿元。全区已创建广西老年宜居社区 31 个、打造社区居家养老服务示范点 90 个，建设日间老年人照料中心 700 多家，农村幸福院等互助型养老设施近 1 万个，养老服务床位达 26.4 万张<sup>11</sup>。

## （二）三大养老模式服务逐步优化

近年来，我区居家、社区、机构三大模式相协调、医养康养相结合的养老服务体系基本形成，养老服务发展水平总体迈上新台阶。一方面，提供住宿的机构养老服务供给稳步增长。据广西民政厅统计季报数据显示，截至 2021 年 4 季度，提供住宿的养老机构共 588 个，占提供住宿民政机构数比重从 2015 年 4 季度的 79.8% 上升到 2021 年 4 季度的 83.4%；提供住宿的养老机构床位共 85500 张，占提供住宿的民政机构床

<sup>9</sup> 《广西壮族自治区“十四五”养老服务体系规划》

<sup>10</sup> 广西壮族自治区财政厅，《广西财政厅下达 2022 年城乡居民基本养老保险自治区补助资金 26.58 亿元较上年同期增长 25.67%》

<sup>11</sup> 广西财政厅，《广西财政厅多点发力为推动全区养老服务业发展赋能》

位数比重从2015年4季度的22.8%大幅提升到2021年4季度的90.7%。与创建“一核四区”养老格局的2015年同期（498个、37269张）相比，分别增长18.1%、129.4%，提供住宿的养老机构和床位数持续扩容。另一方面，社区居家养老服务体系逐步搭建。“十三五”期间，南宁、柳州、桂林、梧州、北海等5市成为中央居家和社区养老服务改革试点城市，累计获中央资金近1亿元支持，不断推进社区养老服务设施实现低偿或无偿化<sup>12</sup>。在51个居家和社区养老服务改革试点工作优秀案例中，北海市《破解发展瓶颈 提升居家和社区养老服务机构“造血”功能》成为广西唯一入选名单的优秀案例<sup>13</sup>。首个医养结合的大型CCRC<sup>14</sup>华润置地悦年华颐养社区落地南宁，引进CCRC新型模式的还有南宁合众人寿优年养老社区，社区养老模式不断升级<sup>15</sup>。

### （三）养老服务兜底保障持续加强

一是降低高龄津贴发放门槛提高发放标准。经修订的《广西壮族自治区老年人优待规定》中，高龄补贴发放对象由具有广西户籍100周岁（含）以上高龄老年人降为80周岁（含）以上高龄老年人，高龄补贴发放年龄逐步放宽<sup>16</sup>。各市根据实际情况相继提高高龄津贴标准，如南宁对持有本市

<sup>12</sup> 广西财政厅，《广西财政厅多点发力为推动全区养老服务业发展赋能》

<sup>13</sup> 民政部门户网站，《民政部办公厅 财政部办公厅 关于公布居家和社区养老服务改革试点工作优秀案例名单的通知》

<sup>14</sup> CCRC意为“持续照料退休社区”，是一种源自美国的新型先进养老社区模式，可以使得老人在社区中拥有更好的生活条件和生活质量，安全和照顾得到进一步提升。

<sup>15</sup> 养老网门户网站

<sup>16</sup> 广西政府门户网站，《广西实施老年人优待新规》

户籍且已年满80周岁以上老年人发放高龄补助，其中80—90周岁每人每月发放80元，90—100周岁发放150元，已满100周岁以上按400元标准发放<sup>17</sup>。二是强化财政资金兜底线保基本作用。落实经济困难老人补贴制度，截至2022年1月，全区约130多万名经济困难的高龄、失能老年人获得补贴；为城乡低保对象和特困供养人员中的老年人、特困供养人员中不能自理的老年人提供生活补贴、护理补贴，惠及全区约73万名老年人<sup>18</sup>。《广西壮族自治区民办养老服务补贴管理办法（试行）》提出，民办养老机构运营补贴对收住5类失能老年人区分15个档次给予每人每月60—160元不等补贴<sup>19</sup>。三是提高基本养老保险待遇水平。从2021年7月1日起，广西城乡居民基础养老金最低标准从原来的每人每月121元提高至每人每月131元，65周岁以上参保人员基础养老金最低标准相应提高至每人每月136元<sup>20</sup>。2021年退休人员月人均基本养老金较2020年上调4.5%<sup>21</sup>。四是社会福利性特征明显。从已填写运营性质看，共有公办公营、公建公营、公办民营、公建民营、民办公营、民建民营六种类型，不同类型养老机构差异较大，对应的保障型、普通型、高端型养老机构占比分别为38.8%、43.1%、18.1%，养老机构以普惠为主<sup>22</sup>。

<sup>17</sup> 南宁市人民政府门户网站，《南宁市人民政府关于对全市80周岁以上老人发放高龄补助的通知》

<sup>18</sup> 广西财政厅，《广西财政厅多点发力为推动全区养老服务业发展赋能》

<sup>19</sup> 广西壮族自治区民政厅，《桂民规〔2021〕7号 广西壮族自治区民政厅 广西壮族自治区财政厅关于印发《广西壮族自治区养老服务补贴管理办法（试行）》的通知》

<sup>20</sup> 广西壮族自治区人力资源和社会保障厅，《广西再次提高城乡居民养老保险基础养老金》

<sup>21</sup> 新华网，《广西退休人员月人均基本养老金上调4.5%》

<sup>22</sup> 数据来源于民政部的全国养老机构信息系统、民政厅的广西智慧养老综合服务平台

#### （四）养老服务数字化转型不断推进

近年来，我区对养老服务数字化进行积极探索。一是智慧养老建设迈出新步伐。建成广西智慧养老服务平台，开展南宁、梧州、北海 6 家公办养老院的智慧养老院建设试点<sup>23</sup>。入选全国智慧健康养老推广目录及应用示范名单，例如，广西金中软件有限公司的居家健康养老服务类型中的居家养老入选《拟入围智慧健康养老服务推广目录（2020 年版）名单》；桂林市恭城瑶族自治县平安镇成功入选全国第三批智慧健康养老示范乡镇，是广西目前唯一一个入选乡镇；太和自在城股份有限公司入围第四批智慧健康养老示范企业<sup>24</sup>。二是社区居家养老服务模式不断创新。除智能可穿戴设备、在线健康档案管理等助力传统社区居家养老适老化改造外，“虚拟养老院”成为当前我区打破围墙局限的新型养老模式。中国东信聚焦养老产业数字化，打造具有新应用、新金融、新业态、新市场“四新格局”的“广西智慧养老数字平台”<sup>25</sup>；梧州依托“互联网+服务中心”，打造广西第一个居家养老服务信息化平台“云家庭”<sup>26</sup>。桂林市通过政府购买服务的形式推出以智慧养老服务平台为依托的居家养老服务，为 80 周岁以上老人提供上门服务<sup>27</sup>。

<sup>23</sup> 新华网，《广西全方位优化养老服务有效供给》

<sup>24</sup> 中华人民共和国工业和信息化部，《〈智慧健康养老产品及服务推广目录（2020 年版）〉公示》《第三批智慧健康养老应用试点示范名单公示》《第四批智慧健康养老应用试点示范名单公示》

<sup>25</sup> 广西大数据发展局，《中国东信打造“广西智慧养老数字平台” 聚焦养老产业数字化》

<sup>26</sup> 广西梧州市人民政府门户网站，《依托云服务力破居家养老难题》

<sup>27</sup> 中华人民共和国民政部，《多层次多类别，桂林山水间养老更幸福》

### 三、亟待解决的痛点问题

#### （一）养老资源分配不均

经调研民政部全国养老机构信息系统和民政厅广西智慧养老综合服务平台机构养老数据发现，存在养老资源分配不均、供需错位等现象。截至目前，在运营的养老机构累计共1298家，从各市分布看，占比前3名的是南宁（16.6%）、百色（10.8%）、河池（8.0%）。从已填运营情况的178家养老机构看，运营状况良好共164家，收支平衡共11家；在收支平衡、运营良好的175家中，集聚南宁数量最多。在填写起居服务场所的372家中，大部分养老机构建设的双人间数量多于单间、三人间、多人间，南宁市拥有量双人间数量仍居首位。与此同时，南宁养老资源呈一枝独秀，与各市相比，拥有四星级、五星级养老机构数最多；在护理等级上，拥有一级护理、特级护理资源占比位居全区第一。

#### （二）养老机构区域供需不匹配

据广西第七次全国人口普查显示，桂林（20.33%）、崇左（17.95%）、河池（17.79%）等7地老龄化率超过全区水平，而防城港（14.13%）、南宁（14.78%）老龄化率较低<sup>28</sup>。在机构资源分布上，占比最大的是南宁（216家），而作为老龄化最严重的桂林市（95家）拥有的养老机构数却排全区第5（图2）。按“9073”<sup>29</sup>养老结构估算，我区60岁及以上

<sup>28</sup> 广西壮族自治区统计局，《广西第七次全国人口普查主要数据公报》

<sup>29</sup> 中国传统养老结构是“9073”，即90%的老年人采取居家养老，7%的老年人依托社区养老，3%的老年人选择机构养老。

每千人拥有养老机构数最多的是防城港市，达11.5家；桂林市每千人拥有养老机构数最少，达3.2家，低于全区水平（5.2家）；桂林、柳州、贺州3个高于全区老龄化水平的地市被分配的机构资源却低于全区水平，养老资源区域分布与人口老龄化程度匹配度不高。



图2 广西各市老龄化率与拥有养老机构对比图

### （三）养老床位设置缺口较大

养老服务有效需求的供给不足，床位数不理想，存在较大缺口。从养老机构床位设置情况看，我区共拥有床位约9.5万张，床位数最多的一家养老机构达2000张，大部分养老机构床位数在100张以下，小型床位规模占比最大，中大型床位规模较为稀缺。按4%老年人选择机构养老计算床位需求量发现，桂林、玉林、南宁供给严重不足，缺口分别为31895张、30679张、27132张，养老床位资源相对紧缺。

#### （四）养老支付能力有限

一是“养不起老”，可支付能力不足。从养老机构收费标准看，在填写收费描述的306家养老机构中，价格区间在2000—3000元/月的养老机构数量最多，最高收费为12000元/月，收费均值为2792元/月。而部分老年群体退休金低，存在抵扣养老支出不足问题。从低保标准看，我区城市低保标准每人772.7元/月、农村低保标准每人451.5元/月<sup>30</sup>，与机构养老收费均值距离较大；另外，有实际入住需求、对康复功能需求大、护理等级要求高的老年人却困于收费高，支付能力整体较弱。二是“养不好老”，医养结合比例较低。医养结合推进缓慢，目前在我区拥有的218家医保机构<sup>31</sup>和1298家养老机构中，据医养结合机构<sup>32</sup>最新数据显示的143家<sup>33</sup>看，真正具备医疗服务能力的医养结合机构占比只有9.43%，医养结合比例较低，有限医疗卫生和养老服务资源彼此相对独立，无法实现医疗资源有效共享。

#### （五）老人不愿意子女不放心成机构养老困局

大部分老人根植于传统思想，将入住机构养老视为无子女赡养或子女不孝的最后选择，停留在“进养老机构=住院”思维模式，害怕被抛弃被边缘化，加上老年群体奉行简朴以家庭为重的观念，比起昂贵陌生的养老院，更愿意与子孙辈和自己社交圈待在一起。同时，子女担心老年人自身安全问

<sup>30</sup> 最新低保数据来源于中华人民共和国民政部，《2021年4季度低保标准》

<sup>31</sup> 医保机构数据来源于国家医保服务平台门户网站

<sup>32</sup> 《关于做好医养结合机构审批登记工作的实施意见》桂卫老龄发〔2021〕2号，医养结合机构是指同时具备医疗卫生资质和养老服务能力的医疗机构或养老机构。

<sup>33</sup> 自治区卫生健康委员会，《2021年自治区卫生健康委工作亮点展示（11）：推进医养结合发展 提升老龄健康服务水平》

题，时常考虑意外发生时护工能否及时发现、护工是否经过职业培训、是否有老年人被虐待、养老机构周边交通生活是否便利等问题。总体来看，进养老机构的方式群众认可度、接受度有待提高。

#### （六）医疗护理类人才匮乏参与积极性不高

一是养老产业专业化人才严重匮乏。当前，从事护理、康复、康养、医养、照料的从业人数不足，多数从业人员从事专业性较低的工作，掌握高阶护理知识的人才属于少数，老年服务护理类人员缺口较大。据中国老龄化科学研究中心调查，中国老人完全失能率为 6.8%，入住养老机构意愿占比 16.7%，按此比例计算，我区仅完全失能老人对养老机构床位数的需求达 9.5 万张，对机构护理人员照护需求至少达 4.7 万人<sup>34</sup>，但仅有的具备专业技能的 1.65 万<sup>35</sup>护理人员难以满足。二是薪资水平难以与繁重工作内容成正比。受制于长时间服务老年人工作强度大、从业员工工资低、人员流动大，服务主体参与积极性不高，招人难、留人难成养老产业发展难题。由于老年人照料工作特殊性，部分养老机构带有 24 小时全护理服务内容，如鹿寨县久元养老公寓的护理员需 24 小时值班白天每两小时巡视一次夜间定时巡视、龙胜各族自治县长寿幸福院 24 小时全护理等，同时护理人员还需兼顾清洁搬运失能老人等照料工作，工作超负荷运转强度较高。从薪资水平看，我区卫生、社会保障和社会福利行业护士/

<sup>34</sup> 机构护理人员照护需求测算参考《人口志 | 农村失能老年人照护需求与成本压力研究》

<sup>35</sup> 广西壮族自治区卫生健康委员会，《2020 年自治区卫生健康事业发展统计公报》，假设卫生人员总数中的“其他技术人员”全部到机构养老做护工。

护理人员岗位实际平均薪资达4630元<sup>36</sup>，与最新薪酬数据“医院/医疗/护理类”平均薪酬6273元/月<sup>37</sup>存在较大差距。

#### 四、对策建议

一是完善兜底性普惠性个性化养老服务政策。建立健全经费保障机制，继续加大民办养老机构补贴政策落实力度；鼓励公办养老机构引进社会资金市场化改革，精准满足老年人个性化服务需求。构建完善养老机构监督体系，开通老年群体投诉渠道，定期回访养老机构并将养老机构政策落实、投诉情况等纳入考评范畴。二是优化居家社区机构相协调养老方式。依托广西智慧养老综合服务平台、智桂通等服务平台，建立集居家养老上门服务、社区养老互助服务、机构养老兜底服务为一体，区、市、县、乡四级全覆盖的养老服务信息化平台，实现医养资源与养老资源互联互通，持续优化以居家为基础、社区为依托、机构为补充的养老服务体系，提高养老服务精准化智能化。三是提升机构医养康养相结合服务水平。大力发展医养结合养老模式经费保障，梳理一批可对接医疗机构的养老机构清单，加大具有定点医疗合作的养老机构医保报销力度。鼓励探索建立医疗机构与居家养老、就近社区养老“双向转诊”的衔接政策及服务模式，实现医、养、护多维发展。四是加大养老服务相关专业人才培养力度。强化养老人才梯度化培养，针对各级医疗卫生机构、养老机构的医学专业医生、护士、养老机构老年服务人员等，分层分类，定期开展老年医疗、康复、护理等老年医学领域

<sup>36</sup> 通过在广西人才网门户网站筛选职能为“护士/护理人员”、行业为“卫生、社会保障和社会福利”得到共计26家用人单位信息，取薪资的平均值作为岗位实际平均薪资。

<sup>37</sup> 广西人才网，《2021年广西人才网薪酬报告》

新知识和新技能的常态化培训和考核机制。丰富“家庭医生”签约服务内涵，完善护工薪酬、职称评定激励考核机制，提高养老护理人员社会地位与经济保障。五是加强机构养老宣传力度。民政、社会保障、医疗等相关部门应加大加强养老机构宣传力度，帮助老年人进行心理疏导，引导老人主动养老。全面提升养老机构服务品质与丰富服务内容，抓好老龄工作宣传，进一步扩大我区老龄事业影响力，推进我区老龄产业全面健康可持续发展，增强广大老年人获得感与幸福感。

(执笔人：黎尧)

---

编辑部地址：南宁市体强路 18 号广西信息中心 1412 号房

联系电话：0771-6113592

电子邮箱：dsjyjs@gxi.gov.cn

网址：<http://gxxxxz.gxzf.gov.cn/>



扫描二维码获取  
更多决策参考信息