

中小城市社区居家养老模式和实践路径研究*

司富春

(河南中医药大学科技成果推广中心,河南郑州 450046)

摘要: 随着中国迈入老龄化社会,养老问题越来越引起人们的关注。该文分析了中小城市发展社区居家养老服务模式的优点和中国目前不同地区实践的各种城市社区居家养老模式的优点与不足,针对目前多个城市在实践社区居家养老服务中存在的管理机制不健全,资金投入不足,宣传力度不够、老人对社区居家养老认知度不高,资源供给不足、配套设施匮乏,服务人员不足、专业化水平低等问题,提出了有效整合多方资源,形成良性互动的管理体制和运作机制;加大政府投入,拓宽养老资金筹集渠道;加强宣传,提高社区居家养老服务的社会认知度和信任感;提升社区服务能力,建立完善的养老服务管理体系;加强养老服务专业人才培养,提高服务水平;多措并举切实提高社区居家养老服务的成效的推进中小城市开展社区居家养老服务的建议,以提高养老服务质量,优化社区居家养老服务模式,创新实践路径,解决养老难题。

关键词: 社区居家养老;服务模式;问题分析;实践路径

中图分类号: D632.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2016)75-0025-06

据国家民政部印发的《2014年社会服务发展统计公报》显示,截至2014年底,全国60岁及以上老年人口超过2.12亿人,占总人口的15.5%,其中65岁及以上人口占总人口的10.1%,而且老年人口数量仍将快速增长,预测到2026年突破3亿,2037年突破4亿,2051年达到顶峰4.6亿,超过总人口的31%。同时,老年人口的高龄、失能和空巢化进一步加剧,据报道中国慢性病患者老年人数和空巢老年人口数量将突破一亿人,失能老年人口规模已从2012年的3600万人增长到了2015年的4000万人。因此,中国正面临着人口老龄化的严峻挑战,家庭和社会养老负担将进一步加重,如何妥善安置老年人的生活,让更多的老人享受到老有所养、老有所医、老有所乐、老有所安的生活已成为当前社会广泛关注的热点问题。

2011年中国政府在出台的《社会养老服务体系建设规划(2011—2015)》中提出构建“以居家养老为基础、社区养老为依托、机构养老为支撑”的社会化养老服务体系目标。经过多年养老模式发展探

索,结合多数地区的调查研究,显示居家养老是老年人倾向选择的主流养老方式,也是符合中国国情的、可持续发展的、可推广的养老服务模式。如北京地区的“9064”养老服务模式,上海地区的“9073”养老服务模式,南京社区调查显示约92%的老人愿意居住在自己家里或和子女生活一起,长沙市部分社区调查显示95%以上老人倾向于居家养老。说明居家养老在中国养老服务体系建设中具有极为重要的地位。2013年9月国务院发布《关于加快发展养老服务业的若干意见》,提出“到2020年,全面建成以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的,功能完善、规模适度、覆盖城乡的养老服务体系”,又一次明确了居家养老作为中国养老服务体系的基础地位。

但是,居家养老服务不可能仅由家庭成员提供,更多的要依靠社区等社会力量提供。居家养老是否能够真正发挥其应有的作用,还主要取决于能否真正发挥社区养老服务的支撑作用。传统的居家养老以家庭为载体,但随着中国经济社会的发展、计划生育的国策和人们观念的转变,一方面独生子女数量增加,家庭结构呈现“4-2-1”、“4-2-2”模式变化,“丁克家庭”也已屡见不鲜,子女的家庭养老负担不断加重,另一方面随着年轻人离开家乡外出发展或务工,出现了越来越多的空巢家庭,而且很多老年人开始和子女分开居住,保持各自的生活空间,失能老人、高龄老人、空巢老人逐渐增多,家庭成员在巨大的生活工作压力下无法全部承担老年人的生活照

收稿日期:2016-07-08

作者简介:司富春,主任,教授,博士生导师,博士后合作导师,中国致公党河南省委筹委会副主委,主要从事养老服务业研究;肿瘤中医方证研究;中医药国际交流问题研究等方面的研究。

E-mail: sifc2000@hotmail.com

基金项目:1.河南省政府决策研究招标课题(项目编号:2015B345);2.河南省哲学社会科学规划项目(项目编号:2015B018)

料、医疗保健、老年护理、精神慰藉服务需求,传统的居家养老已经不能满足人们的养老需求。社区居家养老服务模式是以居家养老为主、社区照顾为辅的新型养老服务模式,能有效整合家庭养老和机构养老资源,使老年人在家中就能享受成本低于机构养老、服务优于传统家庭养老的生活。通过依托社区建立综合性居家养老服务中心、居家养老服务站点等基础服务设施,开展老年医疗卫生、康复护理、文体娱乐、信息咨询、教育等服务;利用社区公共服务设施和社区场所,组织开展适合老年人的群众性文化体育娱乐活动;构建社区为老服务网络和信息库,更有针对性地及时满足老年人的特殊需求,为老年人提供就近、便利的多种服务。近日,民政部和财政部联合印发《关于中央财政支持开展居家和社区养老服务改革试点工作的通知》,拟选择部分地级市(含直辖市的区)开展居家和社区养老服务改革试点,巩固居家和社区养老服务在养老服务体系中的基础地位,满足绝大多数有需求的老年人在家或社区享受养老服务的愿望。

目前社区居家养老服务已在国内多个城市、地区实践和推广,具有良好的发展前景,尤其是中小城市更青睐发展社区居家养老服务。一方面,中小城市经济基础相对大城市尚且薄弱,养老机构发展相对滞后,社会保障力度相对较小,但是人口老龄化程度高,老年人的养老需求并不亚于大城市,养老形势更加严峻;另一方面公共服务较大城市尚且落后,养老服务的社会保障压力大,但又迫切需要解决养老问题,社区居家养老服务多方协作、投入较低、服务面较广、服务方式相对简单的运行模式既符合中小城市老年人的养老意愿,还能有效缓解当前养老困境,减轻政府养老负担。

1 中国目前城市社区居家养老模式分析

通过查阅文献资料分析国内学者对各地的社区居家养老服务研究,目前社区居家养老模式大致可以分为四种:政府主办、层级联动;政府主导,中介运作;政府资助,机构主办;政府购买,市场运营,各有其优势和不足。

1.1 政府主办层级联动

这种模式主要是自上而下由各级政府、街道和社区运用行政强制力进行推动的养老服务模式,主要资金来源于各级财政扶持,部分资金由各级行政

组织自筹或来自社会福利事业,各层级管理人员既在相应的行政机构担任一定的职务,又分别负责社区居家养老服务部门的不同工作,建立区政府、街道办事处、社区居委会三级管理机构,为本辖区内的居家老年人提供多种养老服务。如大连市沙河口区、柳州市社区、金华市社经济开发区南苑社区等采取此种养老服务模式。优点在于:通过行政手段更容易使养老服务从上到下得到各级领导和主管部门的重视,一贯到底地推动社区居家养老服务的实施,更加快捷、有效地落实各种政策,也更容易得到广大社区居民的理解和信任。而弊端在于:从办到管均由政府包揽和运作,政企不分、政事不分,可能出现高耗低效、人浮于事的问题,影响服务供给效率;同时不利于调动更多的社会资源和民间力量参与养老服务,难以满足多样化的养老服务需求,可能阻碍社区居家养老服务的发展和普及。

1.2 政府主导中介运作

这种模式是政府本身不直接为社区居民提供服务,而是通过公建民营或资助民间组织实施居家养老服务,主要承担对社区居家养老服务的规划、投资、项目建设、制定运营标准和相关法律法规、检查监督和绩效评估等职责,如上海市静安区、兰州市城关区、浙江金华市社区、福州市社区、合肥市社区、呼和浩特市社区、武汉市社区等采取此种养老服务模式,其中兰州市城关区的虚拟居家养老院特点更为明显。优点在于:充分发挥了政府的宏观调控职能,从根本上实现了政企、政事分离;降低了行政运作成本,能够使政府有限的资源发挥出更大的效益;有利于培育和发展非营利性服务组织和机构,促进居家养老服务的专业化、产业化发展;可以更好地了解不同社区老年人的各种需求变化情况,及时调整并完善服务项目,提高养老服务对象的满意度。而不足之处在于:中介组织运作初期较难取得社区居民的信任,打开工作局面需要付出更多努力;中介组织发展不足时难以担此重任;政府要职责明确,对中介组织在行政管理和监督上要适度,既不能放任不管又不能干预过多。

1.3 政府资助机构主办

这种模式是采用政府出资和社区筹资,委托或资助专业养老机构在社区承办居家养老服务站点,并在建成后管理和运作,为社区老年人提供居家养老服务的一种专业化连锁运营的模式。这种模式在

一些养老机构发展较好、专业化服务水平较高的地方已有运用。优点在于政府委托专业养老机构承办和运作,节约管理、运营成本,也符合社区居家养老服务专业化、规范化的发展方向;专业养老机构连锁管理和运营,不仅能够迅速提高社区为老服务的专业水平,而且为其他社区居家养老服务机构和站点树立了示范和样板,带动整个居家养老服务水平的提升。不足之处在于:政府委托后容易放任不管、推托责任,专业机构处于缺少政府资助难以支撑、难以继的状态;机构与社区的管理者之间容易出现一些专业化服务要求的摩擦或矛盾。

1.4 政府购买市场运营

这种模式是政府不再参与建设或资助社区居家养老服务机构和设施,而是由政府全部出资或部分资助,向民间组织或企业购买服务,为特定的服务对象(如三无老人、五保老人、军烈属老人、独居的特困老人和残疾老人等)提供所需要的各种养老服务。如南京市鼓楼区、宁波市海曙区、金华市兰溪市兰荫社区等采取此种养老服务模式。优点在于:养老服务的实施由民间组织进行,政府只需负责出资和监督;有助于社区居家养老服务机构之间的竞争,提高养老服务质量和效率,促进老年服务市场的发展和成熟。主要存在的问题:政府对服务企业的约束力和影响力有限;一些地方政府由于缺乏对服务对象的了解而资助不充足,容易出现养老需求与实际供给矛盾突出;企业为了追逐利润,容易舍弃或忽视低偿、无偿服务,从而影响为中低收入老年人提供服务。

以上社区居家养老的几种主要服务模式各有利弊,也各自适用于不同地区、不同服务内容。各地在发展居家养老服务的过程中,应因地制宜、因时制宜,创造性地吸收借鉴和组织实施各养老模式。

2 中小城市社区居家养老模式发展存在的问题

在国家各项养老政策的指引下,社区居家养老服务已在全国多个城市广泛开展,并取得了一定的成就,尤其是北京、上海、南京、大连等地在多年的探索和实践初步建立起社区居家养老服务体系,并形成了各具特色的本地模式。然而,作为中国重要组成部分的中小城市,社区居家养老服务作为一种新兴养老服务模式,普遍起步较晚,发展迟缓,主要

以政府主导与社会力量参与相结合,政府购买服务与市场化运作相结合,或政府购买服务为主,由街道、社区或者其他非盈利组织承办的模式进行开展,目前普遍在管理结构、资金投入、养老服务宣传、服务供给和基本设施建设、专业化人员培养等方面存在诸多问题,导致社区多元化养老服务发展不足、养老服务质量低、老年人享受社区养老服务的满意度低等。

2.1 管理机制不健全

第一,目前社区居家养老服务在总体上仍属于政府主导型,由政府出资的社区养老机构,其人员配备和运行资金都依赖于政府,自主性差,易受政府行政权力的影响,导致服务质量不高、主动性不强。第二,一些城市社区居家养老服务体系缺乏统筹规划,政策规章不完善,存在如居家养老服务设施建设标准不统一、服务政策受惠面窄、市场运营主体日常监督和评估机制不健全、扶持政策落实不到位等问题。第三,社区居委会普遍存在较为严重的行政化倾向,常将工作重点放在完成行政部门交给的工作任务上,对社区居民养老服务工作不予以重视。

2.2 资金投入不足

第一,目前居家养老服务主要是政府承担,或者交给中介服务机构和社会团体管理运作,社区养老资金来源单一,绝大多数社区养老建设资金来源于政府的拨款,部分来自于彩票公益金的资助,市场化资金参与度普遍较低。第二,各级政府前期财政补贴有限,后期又投入不足,再加上社区自创收益很少,社会捐助也不多,难以形成可持续资金,直接导致硬件设施不足、各种设施和场地维护困难、服务力量缺乏、服务质量下降等不利因素,也影响居家养老服务的可持续发展。第三,由于养老服务业主要领域前期投入较多、回报周期较长,加之现阶段老年人实际消费支付能力有限,使得社会组织和民间资本参与意愿不高,养老服务市场发展缓慢,面对数量庞大、需求量多的老年人,政府提供的补贴和服务只是“杯水车薪”,迫切需要进一步采取措施鼓励并扶持社会组织参与到居家养老服务中,建立多元化筹资渠道。

2.3 宣传力度不足

第一,有相当一部分地区调查研究显示社区居家养老作为一种新型模式,还没有得到老年人的全面认识和广泛认同,认为社区居家服务只是针

对困难、鳏寡孤独、残疾等特殊老人的服务,对于除特殊老人以外的这一巨大老年群体的养老服务上关注极少,对于收费服务的养老项目还不太愿意接受,有偿服务开展比较困难,社区居家养老的社会影响力和参与度有限。第二,一些地区的社区居家养老服务只在极少数社区开展,有的甚至仍停留在书面文件阶段,严重影响社区居家养老服务的整体发展水平。

2.4 资源供给不足

第一,在日常生活照顾方面,不同地区社区居家养老服务提供的助餐、助洁、助行、助急、助浴服务参差不齐,多数地区仅能保证提供助餐、洗衣和打扫房间之类的助洁、培诊助行服务,其他服务少有提供。第二,在医疗护理方面,诊疗水平相当有限,社区医生配备不足,仅能提供简单的康复指导、康复训练服务,并没有真正的形成预防、医疗、康复、护理照料为一体的服务体系,也不能切实满足老年人的医疗健康需求。第三,精神慰藉服务方面,不少社区开展的老年人服务活动都流于表面,导致老人经常在家中独处,缺乏与人沟通,很容易患老年人痴呆、抑郁症等精神疾病。第四,社区服务设施建设方面,人均服务面积小,基础设施的覆盖面偏低,娱乐设施不完备,健身器材数量不足,有些提供的服务设施仅供能自理的老年人使用,有些社区提供的服务只能供少数空巢、孤寡老人享用。

2.5 服务人员不足

第一,多数地区调查显示社区居家养老面临的主要困难是专业服务人员严重不足。从事养老服务工作的人员素质普遍不高,接受过相关专业教育或有关老年人知识培训的专业人员更少。第二,大部分专业服务人员的知识结构和从业经验主要集中在家政服务、简单护理上,缺乏心理疏导、医学知识、保健康复等相应的知识和技能。第三,从事养老服务的工作人员社会认可度不高,工资也不高,劳动强度却很大,普遍存在招不到人、留不住人等现象。第四,志愿者服务队伍普遍不足,专业护理技能也较低。

3 中小城市开展社区居家养老服务实践路径的建议

3.1 有效整合多方资源,形成良性互动的管理体制和运作机制

第一,健全管理体制,明确各部门职责。转变政

府角色,由政府担任主导,让民间非营利性组织运作和管理具体的社会养老服务设施和项目;政府负责制定政策法规以指导和监督其它机构,中介机构接受政府的委托,组织服务和评估工作。第二,有效整合多方资源,对社区居家养老服务做好统筹兼顾。在资源配置上,要坚持政府、社会和福彩公益金投入相结合,探索拓展养老产业市场化融资渠道;在规划设施上,要将社区养老服务设施建设纳入城市公共服务设施规划,与小区住宅建设同步规划、同步建造和同步投入使用;再具体行动上,要调动企事业单位参与积极性,与家政公司、超市等达成协议,为老年人提供专业的家政服务、送餐、陪护等多样化、有针对性的服务。第三,要发挥社区自治功能,对社区居家养老的组织运作、服务项目、服务质量等进行全民化监督。

3.2 加大政府投入,拓宽养老资金筹集渠道

第一,要持续加大政府投入,建立社区居家养老项目整体财政预算制度,在市、区财政预算中设置“居家养老服务”专项资金,明确投入方向,如将社区居家养老服务中除民政对象之外的服务开支明确列入政府财政预算之中,并加强专项资金使用的监督和审计工作。第二,要拓宽养老资金筹集渠道,吸收民间资本,倡导社会捐赠,通过各种优惠政策激励动员企事业单位、非营利组织、社会各界人士等多种社会力量以独资、合资联营等形式投资或参与居家养老服务,逐步形成由政府、企业、非营利组织、家庭共同构成的多元化投资主体格局。

3.3 加强宣传,提高社区居家养老服务的社会认知度和信任感

第一,加大政府对社区居家养老服务的宣传力度。通过电视、广播、网络、报纸、社区宣传栏、派发宣传单和各种宣传演出活动,向居民广泛宣传社区居家养老服务,转变老年人的传统养老观念,并亲身体验社区居家养老服务带来的快乐、方便,提高对社区居家养老的认知度和认可度。第二,要加强社区居委会和社区养老服务机构在社区内的宣传教育,重点走访老龄人口家庭,紧紧抓住群众最关心、最直接、最现实的利益问题,解决群众疑惑,让社区居家养老观念深入人心。第三,加强与社区居民的交流,切实找准社区居家养老的需求点、关键制约点、老年人希望的服务提供方式等,使居家养老服务更有针对性、更接地气,增强老年人的获得感。

3.4 提升社区服务能力,建立完善的养老服务管理体系

第一,要学习北京、上海等地社区居家养老服务经验,完善居家养老服务的评估机制,对有需求的老年人进行评估,保证政府的补贴资金真正用到最需要政府帮助的老人身上,发挥最大的资金效益。第二,加强对养老服务质量的评估,采取建立服务监督员、定期走访服务对象等方法,对居家养老服务的效果和效率进行服务质量评估,并逐步完善对评估的监督管理制度。第三,要对居家养老老年人的实际需求进行深入细致的动态调查,根据老年人不同的利益诉求和老年人不断发展的服务需求,将群体性服务与个性化服务、物质服务与精神服务、传统服务方式与现代化手段等有机结合,创新出满足老年人多层次、多方位需求的居家养老服务新项目。第四,要加强服务标准化建设,政府应在社区居家养老服务的设施建设、服务需求、服务内容、服务流程、服务方式、服务反馈等方面,建立一套标准化体系,以推动社区居家养老整体上高水平发展。

3.5 加强养老服务专业人才培养,提高服务水平

第一,要借鉴国际经验,建立培养专职养老护理员的职业院校,对一些有条件的院校和职业教育机构给予政策倾斜,鼓励其开设养老管理和服务的相关专业,为社区养老服务乃至整个养老服务行业培养和输送各级各类专业人才。第二,加强养老服务的人才交流,定期输送国内优秀社工赴海外进修学习,将更多成熟的社区服务经验、理念、方式用于中国各地市社区居家养老服务项目开展。第三,加强落实2015年修订的《中国职业分类大典》在养老护理员职业下设立失智老人照护员工种的相关规定,通过多种公益金资助的方式支持相关人员的职业技能培训和资格鉴定。第四,鼓励高等院校在社区内建立社工服务实践基地,充分调动大学生参与居家养老服务的积极性,为社区提供持续的志愿者社工服务队伍。

3.6 多措并举切实提高社区居家养老服务的成效

第一,培育一批管理规范、运作良好、示范性强的服务企业,建立起运行高效的家政服务体系。第二,要注重了解和把握老年人的需求和实际购买力,扩大居家养老服务的有效需求,增强服务商的主动服务,引导老年人在体验过程中培养对居家养老服务的消费观念,逐步消除他们的顾虑和偏见,提高服

务频率、拓展服务项目,主动将老年人的有效需求与服务机构的引导性消费有机结合起来,从而达到市场化、专业化、效益化的目标。第三,大力扶持开展居家养老“定制化”服务,使养老更人性化,更有成效。如吉林省长春市岭东社区与裕宸集团合作,有政府补偿购买部分服务,开展吉林省居家养老“定制化”服务试点,经过一个月的试点,就有600多人签订送餐、钟点工、物资配送、上门洗澡、外出陪浴、理发、修指甲、水洗服务、厨房特洁、床铺除螨、按摩、拔罐、足浴、红外理疗、体检协助等“定制化”养老服务。河南中医药大学由大学生自主创业开办的仲景“益老乐”特色社区居家养老服务公司以亚健康状态老人为潜在客户,创立了一套独特的老人医疗保健体系,对患有慢性疾病的老人量身定做适合的养老保健计划,集养生、保健、医疗、护理与养老为一体,发展慢性病中医调护与养老相结合的社区居家养老服务,包括饮食、运动、药调、医护等多个项目,同时针对老年健康问题,开设仲景健康养老讲座、论坛等多种服务内容,自2016年1月开办以来,在河南中医药大学教职工社区、郑州曼哈顿广场社区、名门嘉年华社区已有1000余位老人签订糖尿病、高血压等的针灸、按摩、食疗药膳、运动指导、起居指导、情志指导、健康指导“定制化”服务,得到了社区广大人民群众的好评,取得了社区居家养老服务的良好成效。

参考文献

- [1] 翟文,马凌.对南京社区养老服务产业发展的SWOT分析[J].中国商论,2016(14):152-154.
- [2] 李敏,廖鸿冰.城镇化背景下社区老年人服务体系建设研究——以长沙市为例[J].企业导报,2016(11):77-81.
- [3] 青连斌.社区养老服务的独特价值、主要方式及发展对策[J].中州学刊,2016(5):77-83.
- [4] 唐健,彭钢.论我国社区居家养老的发展[J].医学与法学,2016,8(1):64-66.
- [5] 吴迪.中国城市社区居家养老服务模式比较研究——基于南京、大连、宁波、上海和兰州的分析[J].陕西行政学院学报,2014,28(2):120-125.
- [6] 罗新录.广西柳州市居家养老模式及可持续性分析[J].社会福利(理论版),2014(10):22,41-43.
- [7] 陆昇.城市社区居家养老模式及发展策略研究——以浙江省金华市为例[J].中共银川市委党校学报,2012,

- 14(2):93-96.
- [8] 翁文芳.福州市社区居家养老模式的研究——以台江区鳌峰社区养老服务站为例[J].北方经贸,2014,07:81-83.
- [9] 黄佳豪.合肥市社区居家养老的实践探索及政府责任[J].中国老年学杂志,2015,35(10):2859-2862.
- [10] 霍燕.呼和浩特市社区居家养老发展研究[J].北方经济,2013(19):78-80.
- [11] 陈娟,黄尚德.社区居家养老模式分析——基于武汉市百步亭社区调查数据[J].决策与信息,2016(5):128-133.
- [12] 彭冰,柳姗姗.吉林省居家养老“定制化”服务长春首试[N].工人日报,2014-10-30.

Study on the Mode and Practice Path of Community Home-based Elderly Care in Small and Medium Sized Cities

SI Fuchun

(Science and Technology Promotion Center, Henan University of Chinese Medicine, Zhengzhou Henan Province 450046, China)

Abstract: With our country entering the aging society, more and more people pay attention to the problem of pension. The article analyzes the practices of community home-based elderly care in different cities, summaries some problems like imperfect management system, inadequate publicity, lack of funds, equipments and staff, and puts forwards some suggestions to develop community home-based elderly care to help solve the pension problem, such as to integrate multiple resources to form a better management system, increase government investment to expand the financing channels of pension funds, strengthen the publicity to improve the social awareness of community home-based elderly care, enhance the ability of community service to establish a perfect pension service management system, and strengthen the pension service professional talent cultivation to improve the service level.

Key words: community home-based elderly care; mode; analysis; practice path