

# 西部城市社区居家养老的发展障碍及对策

## ——以四川省D市为例

张俊浦

(四川文理学院 管理系,四川 达州 635000)

**摘 要:**老龄化是人口发展的重要趋势,在家庭养老功能日趋衰弱的背景下,居家养老成为了当前解决养老服务问题的重要途径。但居家养老在服务设施、资金投入、缺乏非政府组织支持、人才短缺等硬件方面,以及在政策支持、传统观念、运作机制、评估机制等软件方面都存在着很多发展障碍。亟需明确政府的主导责任、加大政策支持力度,理顺居家养老运行机制,提高居家养老服务人员素质,充分动员社会一切力量发展社会化养老事业,以利于居家养老服务的良性运行与可持续性发展。

**关键词:**城市社区;居家养老;老龄化;社会养老服务  
**中图分类号:**C913                      **文献标志码:**A

**文章编号:**1672-8580(2013)01-0034-05

### 一、问题提出

2010 年的第 6 次全国人口普查显示,四川省 D 市 60 岁以上老年人口 96.36 万,占人口总数的 14.1%,其中 80 岁以上老年人口 9.19 万,占老年人口总数的 9.54%,根据国际标准,D 市已经进入了老龄化社会的行列。面对快速到来的老龄社会,应对措施的研究和探索迫在眉睫<sup>[1]</sup>。中国社会学家费孝通先生曾经指出,西方现代社会与中国社会的养老模式存在着很大的区别,西方现代社会是“接力”式的养老方式,而中国社会是“反哺”式的养老方式。但是不能忽视的事实是当前中国的“反哺”式养老方式遇到了挑战:第一,反哺式养老是建立在小农经济基础上的,但是随着中国由农业社会向工业社会的转型,小农经济逐渐解体,反哺式养老逐渐缺少了经济基础;第二,由于计划生育政策的实施,中国“四二一”式的家庭结构类型越来越多,家庭养老负担愈来愈重,再加上人口流动的加剧、孝文化的缺失等因素,反哺式养老面临现实困境,传统的家庭养老

功能弱化。

传统上用来解决养老问题的机构养老方式已经成为了老人最后的选择,2010 年 7 月对福建省某地级市的调查表明,大部分城市社区老人对机构养老持一种普遍的拒斥态度<sup>[2]</sup>。当前老年人口的特点决定了我们应建构不仅适合当地社会经济发展水平,同时也适应老年人口特点的战略框架来解决老年人的养老问题<sup>[3]</sup>。在这样的背景下,一种目前在城市被大力推行的居家养老模式成为一种可能的选择。居家养老是指老年人在家中居住,并有社会提供养老服务的一种方式,既区别于机构养老也区别于传统的家庭养老,它以家庭为核心、以社区为依托、老年人生活照料、医疗康复、精神慰藉为主要内容、以上门服务和社区中心服务为主要形式,居家养老服务是把家庭养老与社会养老结合起来的一种养老模式<sup>[4]</sup>。居家养老是目前最符合中国国情的一种养老模式,因为它整合了政府、社会、社区、家庭、个人等各种力量,形成了多方支持、各种资源聚集的新型养老模式。

收稿日期:2012-12-18

基金项目:四川省教育厅资助项目(10SB089);四川文理学院资助项目(2011R002Z)

作者简介:张俊浦(1982-),男,山东菏泽人,讲师,国家社会工作师,研究方向:社会政策、社会工作。

网络出版时间:2013-02-03 网络出版地址:<http://www.cnki.net/kcms/detail/51.1676.C.20130203.1711.003.html>

D市政府从本地实际出发,在城市社区大力发展居家养老。重点发挥社区的引导作用,加强居家养老的基础设施建设,创造良好的生活环境,具备为老年人提供优质养老服务的基本条件;重视居家养老服务机构的建设,逐步建立老年人活动室、老年大学、老人阅览室和老人健身房等服务机构;引导社会力量投资社会养老事业,鼓励民间资本投入居家养老服务,为居住在社区的老人提供家政服务,并进行相应补贴,将社区互助与提供有偿服务结合起来;创新居家养老服务模式,加强社区养老服务业中的信息化建设,发挥信息化服务平台作用,逐步拓展居家养老的服务内容。力争在“十二五”期间居家养老模式由市区向县城推进,城市向农村延伸,全市基本建立城乡居家养老服务网络,使90%的老年人实现居家养老,逐步建立以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的社会养老服务体系,实现城市居民的老有所养、老有所医、老有所为、老有所学、老有所教、老有所乐。

但从整体上说,当前D市的居家养老服务还处在较为初级阶段,根据笔者对四川省D市居家养老服务的研究发现当前西部中小城市D市的居家养老模式还存在着许多发展障碍,居家养老的实际状况与国家的总体改革发展要求不相符,与D市人口老龄化发展趋势不相适应,与老年人口提高生活质量的要求还有很大的距离。

## 二、D市居家养老模式的发展障碍分析

### (一)居家养老服务硬件条件欠缺

#### 1.服务设施建设不能适应日常工作需要

从居家养老服务场地的角度分析,随着近些年来城市化的加速,城市的土地成了稀缺资源,地价越来越高。D市城市建设发展较快,特别是在城市的老城区,大都为寸土寸金的黄金地段。根据笔者的走访调查,不少社区都有开办老年食堂、老年课堂、托老所等固定居家养老服务项目的打算或意向,但是地盘太紧张,房租又太贵,苦于场地的限制,难以具备足够的空间拓展定点居家养老服务项目。因而当前许多社区只是利用社区活动室、社区图书资料室甚至是挤占一下社区办公室的空间向老年人提供一些电视、图书、棋牌等休闲娱乐项目。社区领导虽然一直给市政府打报告反映场地的问题,但都是没有相应的解决方案。场地的缺乏是制约社区居家养老服务工作深入开展的重要因素。从居家养老服务设施设备来看,在很多的居家养老服务中心看到的只是几张床位和几张桌子,严重缺乏老年人的养生、健身器材,有些老小区甚至连休息的座椅或能

让老年人休憩的凉亭等必要设施都无法提供。老年服务设施的不健全,难以对老年人形成吸引力,影响了居家养老服务中心的有效性。

#### 2.开展居家养老服务的财政预算和资金投入不足

当前D市的居家养老服务完全是政府推动的,居家养老服务的资金主要是政府的财政拨款,其次是社区服务所得的部分收入,社会捐款很少。作为西部欠发达地区的D市,地方基层财力有限,特别是作为提供具体服务的社区经费更为欠缺。根据笔者调查,按照市政府的财政划拨标准,每年划拨社区3万元用于社区服务建设,但是面对人口数量激增的老年人,资金缺口是很大的。资金来源单一、资金缺口大,导致许多适宜老年人的服务项目都难以开展。居家养老服务中心大多只能围绕个别有安全隐患的困难老年人而开展一些防范性的保障服务,无力开展旨在提高和改善社区老年人生活质量的多样化、个性化服务活动。

#### 3.缺少为老服务非政府组织的支持

许多非政府都是慈善性组织,特别关注弱势群体的利益,他们通过动员社会各方力量为弱势群体做了大量服务性工作。根据发达国家的经验,许多非政府组织都为社区提供直接的社会帮助。在美国社区,非政府组织逐渐成为了一种全方位的服务体系,涉及的服务范围十分广泛,非政府组织在社区内的积极组织、管理促进,使美国的社区服务给居民生活带来极大的方便和保障。以美国洛杉矶哈刚社区的老人活动中心为例,该活动中心是经哈刚居民协会多年向政府申请建造起来的老人活动场所,该团体组织老年人开展各种各样的有益活动,老人在那里学习电脑、听讲座、聊天、锻炼,还有不少移民老人来学习英语,各得其所<sup>[9]</sup>。但是在当前我国非政府组织还处于起步阶段,政府对非政府组织还有一定的质疑,社会认可度也比较低,取得公众信任和认同还需要很长的时间。根据笔者进入D市城市社区的调查,不论是社区居民还是社区领导干部都对非政府组织缺乏了解,也没有接受过非政府组织的资助。因而为老服务非政府组织的欠缺是居家养老发展资源匮乏的重要制约因素。

#### 4.为老服务待遇低、专业人才缺乏

根据笔者对D市居家养老服务中心的调查,居家养老服务人员主要是下岗、低保人员为主,一般是30到50岁的中年妇女组成,文化水平低,没有接受过系统的专业培训,普遍缺乏岗位认同感,缺乏奉献精神,难以提供专业化服务。导致此情况的主要原因:一是助老人员待遇差,D市助老人员的一般工资是一个月450元,难以吸引到专业人才的加入;二是当地劳动部门没

有开设相应的居家养老服务培训, 仅仅能应付一般的家政服务和生活照料; 三是没有建立居家养老服务规范标准, 缺乏相应的评估机制。

## (二) 居家养老服务软件体系存在较多问题

1. 政府的政策支持力度还不够, 很多优惠措施难以落实

居家养老服务是一项公益性事业, 具有很强的社会福利性质, 没有政府的大力支持, 仅仅靠市场机制运行是难以持久开展下去的。一方面虽然政府颁布了有关居家养老的文件政策, 但是当前缺少推进居家养老服务的政府配套措施, 政策的操作性差。根据笔者的调查, 当前一些居家养老服务中心的资金经常不能按时到位, 不得不在本社区内开展一些保健、按摩、理发等盈利性项目才能维持居家养老中心的正常运行; 另一方面居家养老服务一般要牵涉到税务、房产、工商、水电等各个部门, 在具体实施过程中难免出现部门之间互相推诿, 浪费时间、资金、精力等社会资源现象的发生, 进而影响居家养老服务的顺利开展。另外, 由于当前居家养老的行政化色彩浓, 社会参与度低, 对社会团体培育、发展、专职岗位人员配备方面政府缺乏关注, 对社会团体参与居家养老服务的各项优惠措施和政策支持都难以落实。

### 2. 传统社会观念对居家养老发展存在制约

从老人的角度看, “养儿防老” 是中国人几千年来的一贯传统, 作为一种文化体系, 家庭养老具有一定的稳定性, 对社会化养老还有很多的疑虑。一方面是由于老年人传统的“重积累、轻消费, 重子孙, 轻自身, 重物质生存、轻精神享受” 消费观念导致自费购买所需养老服务的意识还没有建立; 另一方面一些居家老人长期脱离社会, 再加上社会上欺骗行为增加, 造成老人对社会产生了很强的不信任感, 对居家养老的上门服务多有顾虑, 甚至不愿意接受居家养老服务。从居家养老服务人员的角度分析, 受传统世俗观念影响, 服侍老年人是脏累、低人一等的工作, 根据笔者对居家养老服务人员的调查, 居家养老服务人员对本行业缺乏认同感, 不是被逼无奈大多不愿意从事为老服务工作, 一些下岗人员宁愿待业也不应聘居家养老服务。从政府的角度, 对居家养老服务的宣传也不到位。根据笔者对很多老年人的调查, 老年人对居家养老服务中心的性质、运行状况等都不了解, 甚至居家养老中心的位置都不清楚, 对居家养老服务宣传的不到位, 严重制约了传统观念的改变。由于传统观念的影响, 对居家养老服务的误解、偏见难以消除或转变, 都对居家养老服务工作开展带来很多的困难。

### 3. 居家养老市场运作机制尚未形成

由于我国居家养老服务还处于探索阶段, 近年来居家养老服务主要是由政府扶持推动的, 无论是服务设施建设、服务机构建设、机制制定等宏观方面, 还是具体的人员配备、服务项目开展等微观方面都是由政府来完成<sup>⑨</sup>。这种行政主导的居家养老模式在短期内效果明显, 但是从长远的角度不可避免会出现资金紧张、服务内容单一、政府责任错位、社会参与度低等不良后果, 最终影响居家养老的深入与可持续发展。随着老龄化趋势的发展, 政府的养老压力也会越来越严重, 未来的居家养老不能由政府完全包办, 必须调动社会各方面的力量共同参与。在市场经济条件下, 社会服务机构作为自负盈亏的经济体, 开展居家养老服务必然要获得经济利益, 因而按照市场原则在一定程度上朝商业化发展是居家养老的未来出路。根据笔者的调查, 一些社区也提供依照市场原则进行的某些服务, 但是由于市场定位不清楚、运作方式不合理、目标不明确等原因难以发挥应有的作用。因而当前政府需要改变政府包办、包管的管理和运行模式, 可以采用“政府购买服务”、“委托”等方式理顺居家养老的市场运作机制, 这样才能促进居家养老的可持续发展。

### 4. 缺乏居家养老服务的评估机制

若没有科学的评比标准和清楚界定目标, 就难以测评居家养老服务是否取得预期效果, 也难以激发居家养老服务中心的积极性, 因而科学的居家养老服务评估机制是居家养老服务持续正常发展的重要保障。根据笔者的调查, 不同社区的居家养老服务存在一定的区别, 还没有形成一个统一的标准和规范, 在评估机制方面还不完善, 都是处于摸索状态。比如: 居家养老服务对象根据什么标准确定, 政府对不同服务对象的标准应该如何确定, 提供为老服务组织的准入机制怎么明确, 居家养老服务人员服务质量的评价, 应有什么样的监督机制和奖惩措施等等, 都有待制定。及时出台城市居家养老服务的相关政策及规定, 建立相关的评估和监督机制, 才能保证城市居家养老制度规范化运作, 促进其广泛深入地开展下去。

## 三、D 市发展居家养老模式的对策分析

推进居家养老服务是弘扬尊老敬老的中华民族优良传统、适应老年人及老年人家庭的现实需要、实现政府家庭社会资源的优化配置的理性决策, 是推动社会主义和谐社会建设的重要途径。但由于居家养老还处于起步阶段, 在政策支持、资金投入、队伍建设、资源整合等很多方面还需要进一步的探索, 尚未形成良好的

运行机制和长效的管理机制,为此,要在软件、硬件建设方面进行创新工作完善当前的居家养老服务模式,以利于居家养老服务的可持续运行。

### (一)明确政府的主导责任,加大政策支持力度

养老不仅仅是一项社会福利政策,更体现着政府政权的正当性和合理性,是一项事关社会发展的国家战略。因而为公民提供基本养老、实现老有所养是现代服务性政府的一项基本职责,政府的优势在于能够调动全社会的资源,并通过法律法规、政策措施等国家的强制力分配给有需要的老年人,从而实现养老资源在整个社会范围内的有机整合,因而能够解决养老面临的各种问题<sup>[6]</sup>。

第一,各级政府要提高认识,增强紧迫感和责任心,把居家养老服务放在基本的“民生工程”和社会管理创新基本措施的高度。认识到为老年人提供服务是全社会的责任更是政府的责任,自觉将社会养老体系建设工作作为促进就业、优化消费结构、拉动经济增长的重要举措,结合实际研究制定居家养老服务发展规划。

其次,要出台、完善相应的扶持政策。居家养老涉及民政、社保、教育、卫生、工商、税务、房产等各部门,在具体的实施中难免会出现“有利可图大家都上,无利可图大家都让”的局面,政府要统筹规划,责权分明,需要形成合力共同推动居家养老的健康的发展;政策制定要有前瞻性、要群策群议,不能“头疼医头,脚疼医脚”;要强调政策能够落实,笔者认为通过改变地方政府的政绩考核机制能促进居家养老政策落到实处。

第三,要建立居家养老服务效果的评价机制。首先,建立老年人养老需求评估机制,保证政府的补贴资金真正用到老人身上,发挥资金的最大效益,避免项目不适合老人需求而导致的资源浪费;其次,要建立老年人服务质量评估机制,针对老年人的服务过程和效果进行质量评估,并且将质量评估的结果作为居家养老服务中心激励机制的重要组成部分;最后,改变上级领导的检查制度,建立第三方的评估机构。可以借鉴发达国家的经验,鼓励社会组织参与评估,逐步实现评估的职业性,力争实现评估的公平和透明,增强评估的有效性和说服力。

### (二)理顺居家养老服务的运行机制

由于中国社区建设的特殊性,社区是开展居家服务的主阵地,因而必须依托社区开展居家养老服务。健全的社区养老机构是居家养老服务建设的重要载体,但是由于我国社区行政化严重,社区已经成为了基层行政力量的延伸,自上而下管理模式的弊端深刻影

响到了居家养老服务的发展。因而需要明确社区的本质,理顺居家养老服务的运行机制。

首先,从性质上来说,居家养老机构不应该是行政机构,而应该是民办非企业单位法人,在地方政府的委托下开展居家养老服务工作,与政府的关系应该是指导与被指导关系而不是领导与被领导关系,并且有权力委托其他社会组织开展居家养老方面的服务。

其次,要加强居家养老机构建设,要合理规划、设计、布局各居家养老服务中心的网点建设。居家养老服务不仅仅满足吃饭、睡觉等基本生存需要,而且要建立居家养老社区卫生保健、紧急求助、心理咨询室等老人亟需的设施设备。加强对各类服务项目的规范化管理,实现对居家养老服务的全程控制和监督。

再次,居家养老服务机构要区分服务对象,实施分类服务。要建立老年人基本情况和服务需求的信息库,根据老年人的经济状况、身体状况、家庭成员构成等分成不同类别,根据老年人的不同类别确定政府补贴的标准,或无偿或低偿或根据市场标准提供养老服务,并实行动态管理机制。

最后,从服务内容来说,要增强服务针对性,深化服务内容。根据笔者的调查,当前的社区服务主要以基本的社区生活照顾为主,不能够深入到家庭,难以解决空巢老人、身体不能自理等老人家庭的问题。根据国外居家养老发展经验,一方面当前居家养老服务中心自身需要增加家庭病床、基本医疗护理、养生保健、生活器械提供等服务技术含量高的服务,提高居家养老服务中心的影响力;另一方面动员社区医院开展经常性定点医疗、上门医疗服务,联系服务优质而且价格合理家政公司为有经济能力的居家老人提供家政服务,让其在社区和家里都能享受到切实的各类服务,满足居家养老需要,从而夯实居家养老的基础地位。

### (三)提高居家养老服务人员素质

社会养老体系的良性发展必然需要既具备社会工作、心理学等社会知识又具备老年保健、老年养生、康复等老年学知识的管理和服务人员<sup>[7]</sup>。但是由于传统思想、工资待遇、发展空间、社会地位等原因,当前居家养老服务人员的文化程度较低,工作责任感差,专业素养缺乏,难以适应居家养老发展的需要。在当前的状况下,一方面居家养老服务中心可以采用政府购买公益岗位的形式,招募录用城市下岗工人、进城务工人员、社会自愿者等从事居家养老服务,以解人员短缺之困;另一方面社区可以创设“社区护工”职业培训基地,招收家政服务员、助老服务员,增设培训养老服务项目,重点培训老年人心理学知识、公共卫生防疫和家庭医

护常识与基本技能等<sup>[7]</sup>。本质上说,要提高居家养老服务人员素质,需要从专业化的视角开展工作,居家养老服务队伍建设应结合社会工作者制度建立紧密联系,抓紧开发社工岗位,吸引专业的社会工作者参加居家养老服务<sup>[8]</sup>。而这些需要改善和提高居家养老服务人员的地位和工资待遇。根据当前 D 市居家养老发展的实际需求及本地人力资源状况,当地民政局、老龄委及居家养老服务中心可以与高校的有关“老年服务与管理专业”加强合作办学,定点培养居家养老服务人员,使其工资待遇不低于当地一般职工的一般标准甚至高于这个标准,提高该行业人员的积极性,从待遇方面改变养老人员难找、难留的现状,进而从根本上提高居家养老服务人员的整体素质。

#### (四)大力培育社区非盈利组织,充分动员社会力量开展居家养老服务

随着中国社会的发展,越来越多的人已经认识到我国社区行政化严重,已经成为制约社区发展的重要因素,政府对社区不应该过多的干预,应该把更多的职能能下放到社区。但是由于传统自上而下管理体制的影响,当前社区成了政府行政机构的延伸,当前社区的主要工作就是迎接各种职能部门的任务和检查,“上面千条线,下面一根针”的局面仍然没有改变,难以有更多的时间、精力进行社区服务建设。在这样的背景下,社区非盈利组织的作用就应该凸显出来了。因而大力发展可以提供各类养老服务社区非盈利组织,构建有良好信誉和社会影响力的服务平台,是推进居家养老服务发展的方向。政府要积极培养非营利性的社

区服务机构和中介服务组织,资助和鼓励各种社会力量进行居家养老服务或社区照顾,具体可以采用“政府购买服务”、“委托”、“合同外包”等形式鼓励和支持各类民间组织、企业、个人从事居家养老服务。只有充分发挥社会的各种优势、利用各种养老平台才能更好满足老年人的养老需求,使有限的养老资源发挥最大的社会效应,加速营造安定、幸福、充满生机与活力的老有所养的社会环境。

#### 参考文献:

- [1] 唐晓英,东波.社区文化养老方式的实施路径探析[J].西北农林科技大学学报:社会科学版,2011,(3):63-66.
- [2] 邓宁华,何洪静.“最后的选择”:城区老人对机构养老的态度研究——以某地级市为例[J].重庆邮电大学学报:社会科学版,2011,(3):122-128.
- [3] 张俊浦.社会养老体系建设的问题及对策研究——以川东地区达州市为例[J].四川理工学院学报:社会科学版,2011(6):35-40.
- [4] 吴玉霞.政府购买居家养老服务的政策研究——以宁波市海曙区为例[J].中共浙江省委党校学报,2007,(2):56.
- [5] 将学基.美国社区非政府组织的运行情况及其启示[J].浙江社会科学,2002,(7):78.
- [6] 董红亚.中国社会养老服务体系建设研究[M].北京:中国社会科学出版社,2011:145,70.
- [7] 李红凤.我国城市居家养老存在的问题与对策[J].蚌埠党校学报,2008,(2):69.
- [8] 张敏杰.人口老龄化与养老制度研究[M].杭州:浙江工商大学出版社,2009:157.

责任编辑:万东升

## The Developmental Obstacle and Its Countermeasure of the Home-based Care for the Aged in the Western Urban Communities

### —Taking D City of Sichuan as an example

ZHANG Junpu

(School of Management, Sichuan University of Arts and Science, Dazhou 635000, China)

**Abstract:** The population aging has become an important trend. The home-based care for the aged has become an important approach to solve the social issue with the decline of family endowment. There are many obstacles to the hard ware of the service facilities, funding, lack of support of non-governmental organizations, personnel shortages and the policy support, traditional concept, operation mechanism, evaluation mechanism and other software. It should be clear of the government's leading responsibility of increasing support strength of policy, straightening the operating mechanism, improving the quality of personnel, mobilizing all the social power fully in favor of benign operation and sustainable development of the home-based care for the aged.

**Key words:** urban community; the aged provision; ageing; social provision service