

# 社区老年监护的作用及机制构建探析

刘慧兰

(山西大学商务学院 法律系,太原 030031)

**摘要:**新修订的《老年人权益保障法》首次对老年监护制度予以明确规定,但对该制度的实践运行却需要立足于现实、立足于国情进一步研究。《民法通则》相关条文规定了“居委会”特定条件下的监护职责,但对老年人的社区监护却是该法的立法空白。通过走访、调研社区组织,明确老年监护制度的良性运行离不开社区基层组织作用的积极发挥与相关机制的构建。在对社区养老、社区老年监护等概念进行界定、比较的基础上,分析了社区老年监护的现状以及社区老年监护的作用,最终提出了社区老年监护的机制构建及工作模式。

**关键词:**老年监护;社区;养老

**中图分类号:**D922.1;D923.1 **文献标志码:**A **文章编号:**1673-1883(2016)03-0077-05

## On the Function and Mechanism Construction of the Elder Guardianship in Communities

LIU Hui-lan

(Department of Law, Business College of Shanxi University, Taiyuan 030031, China)

**Abstract:** The newly revised act on the protection of seniors' rights and interests has for the first time clearly stipulated the elder guardianship system, however, the practice of the system needs further study based on the reality and the national conditions. Some relevant rules in *The General Civil Law* stipulate the neighborhood committees' guardianship responsibilities under certain circumstances, yet there are no rules on elder guardianship in communities. By visiting and investigating communities, the author has made it clear that the functions of the communities and the construction of some relevant mechanisms are necessary to the effective practice of the elder guardianship system. By defining and comparing the concepts of providing for the elder and the elder guardianship in communities, the present thesis purports to analyze the current situation of the elder guardianship in communities and its effect, and thus proposes the way to construct the mechanism of elder guardianship in communities and its working mode.

**Key words:** elder guardianship; communities; providing for the elder

进入21世纪,人口老龄化问题日益凸显,如何解决老龄人口与社会的和谐健康发展,已成为世界各国共同关注的社会问题和法律问题。新修订的《老年人权益保障法》对老年监护制度给予明确规定。在实践中,要进一步完善社区在老年监护中的作用,明确角色定位、进行制度构建、完善工作模式,从根本上给予老年人真正的关怀,将理论与实践完美结合。

### 一、概念的界定

#### (一)社区养老

社区养老这一概念起源于上世纪80年代末,以上

海为最早。所谓社区养老即以家庭为依托,以社区为载体,向心有余而力不及或力所不能及之子女分担父母之养老、尽孝之义务,给予被照顾的老年人物质生活的照料以及精神生活的慰藉。在社区养老中,突出“社区”这一社会组织在养老问题中的中坚作用,而在十八届三中全会,政府也提出了“激发社会组织的活力”,这种养老模式随后被北京、大连、深圳等地效仿,并迅速在全国其他省市、地区推广。它是新时期、新阶段党和政府破解养老难题的一项德政工程<sup>[1]</sup>。

#### (二)社区老年监护

何谓老年人?按照国际规定,65周岁以上者为

老年人。但我国政府将年满60周岁以上的人界定为老年人。从上世纪90年代开始,我国就已迎来了“银发浪潮”的时代。根据全国第六次人口普查数据显示,我国60岁及以上人口占总人口的比例为13.26%,比2000年人口普查上升2.93个百分点,其中65岁及以上人口占8.87%,比2000年人口普查上升1.91个百分点。随着数量的不断增加,老年人面临着养老、医疗以及精神赡养等诸多社会问题,值得各界关注。

我国关于老年人养老问题的研究发端于上世纪90年代,但真正涉及老年监护这一制度,却是2012年新修订的《老年人权益保障法》的第一次明确规定。该法第24条明确规定:“具备完全民事行为能力的老年人,可以在近亲属或者其他与自己关系密切、愿意承担监护责任的个人、组织中协商确定自己的监护人和监护监督人。无民事行为能力或者限制民事行为能力的老年人没有监护人的,参照有关法律的规定为其确定监护人。监护人自老年人丧失或者部分丧失民事行为能力时,依法承担监护责任。监护人不履行监护职责或者侵害老年人权益的,监护监督人有权要求有关部门处理,或者依法向人民法院提起诉讼。”这是我国立法的一大进步。老年监护制度的确立为维护老年人合法权益、为国家保护人民的生存与发展利益、为完善老年人社会保障体系等都提供了制度支持。但不容忽视的现实是,该制度如何在现实中操作与执行从而达到理论与实际的完美对接却是该制度出台后不得不进一步思考的问题。所谓社区老年监护,即在老年监护中,充分发挥社区的组织作用,它与“社区养老”的最大不同之处在于社区的职责、地位明显不同。如果说“社区养老”关注的是老年人的养老问题,而“社区老年监护”已在此基础上进一步细化了老年人需要被照料类型及层次,同时,社区的身份也已不仅仅是一个服务者,而转变为监护人,显然,后者将要承担更大的法律责任。

## 二、社区老年监护的现状

从被调研的社区中,我们发现,目前的社区老年监护基本属于零起步,而要尽快发展社区老年监护,也离不开已有的社区养老模式。目前各社区的养老基本可以分为以下三类:第一类是社区基本照顾。主要指社区内的日托照顾、代购物品、送餐服务、卫生服务、定期探访等。第二类是社区医疗服务。主要针对老年人建立社区健康档案、健康护理服务、上门巡诊、卫生保健讲座等。第三类是社区精神文化服务。譬

如老年兴趣班、读书看报、棋牌曲艺等。

从以上分类可以看出,社区在养老中已发挥一定的积极作用,但如何将这种作用发挥到极致,将老年监护的工作做细做精,需要我们进一步探索在老年监护中该如何重新定位社区,社区将如何发挥监护人的真正作用。

## 三、社区老年监护的作用分析

### (一)通过社区老年监护有利于分担政府的社保职能

在《中国老龄事业发展“十二五”规划》和《养老服务体系建设“十二五”规划》中都明确提出了“以居家养老为基础、以社区养老为依托、以养老机构为支撑点的养老服务体系”。从社区养老到社区监护,社区职能更加细化,社区角色更加专业,在某种意义上起到分担政府社保职能的作用。

### (二)通过社区老年监护有利于强化地方政府责任

社区老年监护机制的充分发挥需要地方各级政府的大力支持,在《老年人权益保障法》和《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》等法律文件中都明确了地方政府的责任,地方政府应采取相关措施、制定相关规划,有计划、有步骤地支持、配合社区养老监护。

### (三)通过社区老年监护有利于培育社区孝道文化

中央提出要充分发挥社区基层组织在社会主义建设中的积极作用,社区作为这一基层组织的典型在老年监护中理应发挥积极作用。在老年监护制度的运行中无时无刻不渗透着中华民族的孝道文化,父母子女间、兄弟姐妹间、邻里间,这种丰富的道德资源是孝道文化的组成部分。在老年监护中,通过对孝道文化的传播,不仅有利于家庭成员互爱互助,也有利于培育一种健康向上的社区文化,对社区组织建设也有积极的促进作用。

## 四、社区老年监护机制构建及工作模式

当今,社区工作的协同治理是基层社会治理的发展方向。皮尔森认为,社团组织的发展具有二重性,既不是完全自主的,也不是完全由国家所统治,而是在国家与社会之间同时为国家和社会服务的。所以,社区即是这样既承担政府部分职能,同时又服务于社会的社会组织。那么,在老年监护中,需要从以下几方面来完善社区的这一作用。

### (一)角色分析

#### 1. 咨询者

社区工作人员在老年监护中首先应充当好咨询者这一角色。老年监护是一个系统工程,涉及老

年人的起居照料、医疗保障,亲情疏导、心理抚慰、矛盾处理等一系列问题,当老年人或其家属遇到此类困惑问题需要他人的宝贵意见或建议的时候,社区能给搭建这样的平台。具体而言,社区可以通过社区工作人员或志愿者、义工,抑或定期聘请老年工作的专业人员进行现场答疑、QQ或微信平台留言等多种方式来实现这一目标。

## 2. 倾听者

有效沟通的前提一定是有效的倾听。社区工作人员在与老年人的交流中应当扮演好倾听者的角色,更多需要被监护的老年人或许缺少的就是心灵上的共鸣与慰藉,子女长期在外工作,“失独”、“空巢”等多种原因均是导致老年人平时的沟通缺少这种来自内心真诚的关注,社区服务者如能做好这一点,势必会给老年人提供更多的交流机会与平台,让其一吐为快。这对老年监护的长期工作必有好处,因为这是取得信任的前提。

## 3. 辅导者

老年人作为社会的一个特殊群体,同其他群体一样,在与社会成员的相处过程中不可避免地也会出现心理、社交以及家庭情感维系等诸多心理困惑与障碍,比如在健康维护、身后事宜安排等尤为显得脆弱,更易产生心理问题。对此,社区工作人员的辅导者角色就会显得尤为重要,就像“导师”那样关爱自己的“学生”,为受个人、家庭及社交问题困扰的老年人及其家属提供心理疏导、生活指导。同时,可以针对老年人的个体差异,不定期地举办诸如心理健康、养生保健、情感经营等有益老年人身心健康的讲座沙龙,让更多的老年人参与进来,从心灵深处启迪老年人以一颗积极向上的心经营自己的晚年生活。

## 4. 协调者

老年监护是一个长效、系统工程,绝非一个社区机构就能“全权代理”。为此,可通过协调和推动社区资源,通过社区这个平台和纽带,协调其他机构、爱心企业,与其进行合作,将老年监护工作做得更深、更细、更广。

## 5. 推动者

老年监护工作从基层抓起,做好,在某种意义上能够起到示范作用,从而推动全社会各阶层关爱老人,真正形成尊老、爱老的社会新风尚。

## (二) 制度构建

通过走访、调研我们发现,依据老年人生活自理的能力和程度,目前老年人生活的照料模式大致可以分为三类:一是主体型照料。即对于生活能够完全自理的老年人,他们的日常起居基本是靠自

己、子女或是配偶的照顾。二是辅助型照料,即生活自理能力欠缺,或是缺少主体型照料的家庭成员,这部分老年人更多的是依靠家庭其他亲属的照顾,由于这种照顾更多的是出于道义、亲情,而非法定义务,所以,在照顾老年人生活的过程中,不可避免会产生道德和法律的冲击。三是边缘型照料。即主要依靠邻居、群众的照料。这部分老人大多属于“失独”、“丧偶”或子女长期在外工作而又没有其他亲属的照料<sup>[2]</sup>。

综上,我们同样可以针对不同照料需求的老年人,依据其生活自理能力的不同,构建多样性、多层次的社区老年监护的具体制度。

### 1. 社区老年人日间照料与“全托老”服务

受中国传统孝道文化的影响,老人们大多都有恋家思友的街坊情结,基本都有这样的想法“宁肯独守空房,也不愿到养老院”,再加之对于一些子女来说,平常工作繁忙,白天根本没有时间照顾老人。那么,社区老年日间照料中心这种“日间托老”不失为一种“两全”的养老服务方式。相对于针对儿童的“托儿所”,可以贴切地称之为“托老所”。“托老所”在很大程度上能够解决“上有老下有小”的上班族们的后顾之忧,让他们更好地投入工作。山东省威海市已于2014年6月1日颁布实施了《威海市社区老年人日间照料中心建设和管理办法》,该办法第2条明确规定:“本办法所称社区老年人日间照料中心,是指以生活不能完全自理、日常生活需要一定照料的半自理老年人为主的日托老年人提供膳食供应、个人照料、保健康复、娱乐和交通接送等日间服务的设施。”可见,该制度主要针对的是半失能老年人而设。但在具体操作中,可为老年人提供以下照料服务。

(1) 医疗保健服务:可以针对不同年龄、不同自理能力的老年人为其提供多样化、多层次的医疗咨询、健康讲座和理疗康复服务。

(2) 文化娱乐服务:中共十七届六中全会通过了《中共中央关于深化文化体制改革 推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定》,提出了发展面向现代化、面向世界、面向未来的,民族的、科学的、大众的社会主义文化,培养高度的文化自觉和文化自信,提高全民族文明素质。为此,让老年人享有阅览图书、书法绘画、歌舞培训、打牌下棋等文体服务,组织经常性的老年文体活动。如社区老年课堂,通过专题讲座、咨询指导、上公开课等形式,解决老年群体共同关注的各种问题,真正体现“活到老,学到老”。

(3)学习培训服务:以社区老年课堂为主阵地,聘请各行业的专家、学者组成公益课堂讲师团,对老年人进行知识更新和技能培训,开展涉及法律普及、科学养生、医疗保健、人际沟通、家庭教育等专题讲座和咨询指导等各类知识。在我们走访的太原市幸福社区,每周都会为社区老年人开展法律讲堂、养生保健等讲座,社区老人参与的积极性、讲座中的互动性颇高,在系列讲座中,老年人在提升自我的同时,也感受到了被社会的接纳。

除此之外,社区还可为老人提供用餐、午休、康复等服务。老人可以早上来,晚上回去,中午在此吃饭、休息,还可以在这里聊天、看电视、打牌,日间照料中心也可以派人陪老人外出散步、逛街。如果老人身体不适,日间照料中心应请社区医生给老人治疗,日间照料中心还应当邀请志愿者为老年人提供各种义务服务。

在针对“全失能”老人的监护时,社区可提供“全托老”服务。相对于日间照料中心的“日间”服务来说,“全托老”服务可为这部分老人提供24小时监护服务。

### 2. 建立社区家事纠纷处,为老年人解决家事纠纷提供诉前的便捷渠道

党的十七大明确提出了社区组织建设的目标——管理有序、服务完善、文明祥和,而十八届三中全会又明确提出“激发社会组织的活力”。与此同时,在社区组织建设中,不可避免的会发生与组织建设不相协调的各种音符,如家庭纠纷、邻里纠纷、业主与物业的纠纷等等,而作为社会最小细胞的家庭,这种内部纠纷似乎占据了社区纠纷的绝大多数,其中与老人监护、照料、赡养有关的纠纷也不在少数。那么此时,如何将矛盾及时化解,对于社区工作来说就是一个极大的考验,基于社区组织的“立足基层、体察民情、联系百姓”的特点,在社区组织建设中,我们呼吁在人民调解委员会中建立“社区家事纠纷处”这样专门解决家事纠纷的机构,以弥补人民调解委员会在调解家庭纠纷中的个别性、偶然性、非专业性之不足,发挥其在调解家事纠纷中的优势<sup>[9]</sup>。

### 3. 建立与子女的及时沟通机制

社区作为老年人的监护人,在某种程度上缓解了“421”家庭中子女欲赡养老人而时间、精力之不足的缺憾,但作为子女的法律赡养义务并未因社区老年监护而消失。所以,在老年监护中,子女应当而且是必须及时与社区沟通、互动、配合,及时了解老人情况,而非推卸法律责任。作为社区,应当建立相关登记制度,将老年监护中与子女沟通的相关信

息,诸如沟通的时间、地点、内容、问题、解决方案、措施等记录在案,唯有彼此监督、沟通,才能让社区老年监护真正落到实处,恩泽于被监护的老年人。

## (三)工作模式

### 1. 多系统介入

老年监护是个系统工程,长效工程,涉及民政、医疗等多个部门机构。所以,在社区监护中,必然要协调好老人自身系统、家庭系统、社区系统,使彼此间互相协调、配合,否则完全依靠社区而进行单打独斗的监护,反而不利于老年人监护的有效实施。

### 2. 多元化工作

#### (1)个体辅导

所谓个体辅导即是尊重老年人的身体特征、生理特征等个体特征,采用“因材施教”的方法对老年人进行监护。

#### (2)小组讨论

在社区监护中,可根据老年人不同的年龄、不同的身体特征以及各自的兴趣爱好等,将老年人分成不同的小组,这样做的意图即是通过小组的讨论,彼此分享经验来提高个人的社会运作功能,以使老年人更好地处理个人、家庭、社会间的问题。

#### (3)职业培训

这种工作方法主要针对身体健康状况较好,虽年老,但依然能够发挥余热的老年人,对这部分老年人,社区工作人员可给其进行与之年龄、身体状况相适应的职业培训,使这部分老年人重返社会,这样不仅有利于老年人的身心健康,同时也可让老年人感受到自身的社会价值,对推动社会的和谐发展也是非常有利的。

#### (4)志愿服务

如前所述,老年监护是个系统工程,不仅需要发挥政府的主导作用,同时也需要调动社会各力量来共同参与。其中,志愿者的服务便是其中不可或缺的一支力量,在这一方面,我们目前需要做的是加大志愿者队伍,从数量到质量。譬如,可以借鉴美国的做法,鼓励更多的青年来社区做义工,将做义工的时间与奖学金直接挂钩,或者在大学课程设置中,将社区服务列为必修课,民众的参与将极大地分担政府的压力。在管理上,可以采取登记制度,对志愿者的个人相关信息进行备案登记,分类管理,使其能更好地发挥专长、提供服务。

### 3. 信息化跟进

信息化的技术保障有助于提升社区老年监护的工作效率。社区应加快和完善老年监护服务的各类数据库、网络建设,构建完善的老年监护服务

信息化管理平台。管理平台一方面要对被监护的老年人进行信息采集、登记注册,完善档案,真正在信息交流、调剂余缺、平衡供需等方面实现统一管理,另一方面该平台同时也便于家属或民众对监护服务进行有效监督和意见反馈,从而促进社区老年监护工作的完善<sup>[4]</sup>。

## 五、结语

随着老龄化社会进程的不断加快,社区这种以

一定地域为基础,以共同情感、价值、利益、行为为特征的共同体必将在老年监护中发挥越来越重要的作用。通过社区的积极介入与参与,不仅能够起到衔接国家与社会的作用,而且也符合我国的“孝道”文化,更多的老年人愿意接受“养老不离家”,社区监护恰恰能满足老年人的心理需求。诚然,老年监护是个系统工程,在突出社区监护作用的同时,政府相关部门需要加大力度扶持,才能让社区老年监护走得更远。

### 参考文献:

- [1] 张伟,陶文静.老年社会工作在城市社区养老中的作用分析[J].长春工程学院学报(自然科学版),2011(12):62.
- [2] 孙唐水.社会工作在老年照料与服务中的作用[J].南京人口管理干部学院学报,2004(7):14.
- [3] 刘香玲.社区组织建设中家事纠纷解决机制研究[J].山西农业大学学报(社科版),2012(11):37.
- [4] 黄少宽.国外城市社区居家养老服务的特点[J].城市问题,2013(8):87.

(责任编辑:王明雯)

(上接第62页)

### 注释:

- ① “以字行”是“以字行于世”的意思,指人们多仅称呼此人的“字”,而不呼其“名”,是一个流行于汉字文化圈中关于称谓的术语。
- ② “耀”字收录在1977年《第二次汉字简化方案(草案)》中,曾作为“耀”的简化字流行一时,现已停用。
- ③ 碑载“高祖父”即谢氏夫君、张耀堂之父。
- ④ “裁缺”是清代官制“官缺”制度的一种形式,指官吏免去原任官职,等候补缺。

### 参考文献:

- [1] 陈垣.陈垣学术论文集[C].北京:中华书局,1980:181.
- [2] 吴自修.辛亥殉难记[C]//周骏富.清代传记丛刊.台北:明文书局,1985:73.
- [3] 尚秉和.辛壬春秋[M].北京:辛壬历史编辑社,民国十三年(1924年)刻本:29.
- [4] 赵尔巽,等.清史稿[M].北京:中华书局,1977.
- [5] 陈澹然.王幼农先生守宁远府城纪略[M].民国十四年(1925年)刻本:1.
- [6] 郑少成,杨肇基,等.西昌县志[M].民国三十一年(1942年)铅印本.
- [7] 付仲光.张跃堂起义事略[C]//政协西昌市委员会文史资料研究委员会.西昌市文史资料选辑(第三辑).1986:73.
- [8] 程汉字.辛亥革命宁远纪事[C]//政协凉山彝族自治州委员会文史资料委员会.凉山文史资料选辑(第十辑).1992.
- [9] 中国第二历史档案馆.政府公报[R].上海:上海书店,1988.
- [10] 陈廷敬,张玉书等.康熙字典[M].上海:上海辞书出版社,2012:324.
- [11] 蜀军政府.蜀军政府公布四川死义烈士[C]//政协四川省省志编辑委员会.四川文史资料选辑(第一辑).1979:142.
- [12] 陈世松,刘义章.四川客家历史与现状调查[M].成都:四川人民出版社,2001.
- [13] 四川省档案馆.四川保路运动档案选编[G].成都:四川人民出版社,1981:234.
- [14] 张正宁.从三通碑刻看辛亥革命在凉山彝区的影响[J].四川文物,1991(4):72.
- [15] 高履龙.辛亥张耀堂西昌起义与失败[J].四川文物,1995(2):59.
- [16] 隗瀛涛.四川保路运动史[M].成都:四川人民出版社,1981:313.
- [17] 周锡银,钱安靖.辛亥张耀堂领导的凉山彝汉人民反清起义[J].思想战线,1981(5).
- [18] 陈垣.史讳举例[M].北京:中华书局,2012:19.
- [19] 黎春林,金生杨.《清史稿·章庆传》史实补考——以《清代南部县衙档案》为中心[J].西南交通大学学报(社会科学版),2014(1):124.
- [20] 胡剑.一位重教兴学的清代知县[J].中国档案,2012(4):78.
- [21] 邵雍.秘密社会与中国革命[M].北京:商务印书馆,2010.
- [22] 锡良.锡良遗稿奏稿[M].北京:中华书局,1959:609.
- [23] 胡剑.清代两位县太爷的“青天情结”[N].中国档案报,2015-02-06(4).

(责任编辑:董应龙)