

城市社区居家养老服务存在问题及对策研究

——以成都市S社区为例

张菁, 卢小燕

(1.西昌学院,四川 西昌 615000;2.成都市西河镇滨西社区,成都 610000)

摘要:在中国人口老龄化的背景之下,养老资源跟不上老龄化的步伐,使得养老工作具有一定难度,养老模式再次成为政府、社区管理者以及众多学者们研究的课题。对成都市S社区居家养老服务现状进行探析,发现其中存在社区居家养老服务内容相对匮乏、养老服务人员缺乏且专业水平低、社区老人对居家养老服务的认知程度低以及基础服务设施不够完善等问题。对此文章提出一系列对策,诸如完善S社区居家养老服务需优化管理模式,组建管理机构,使社区养老服务社会化,并引进智慧养老模式,加强宣传力度以及拓宽资金的来源等。以期为我国城镇社区居家养老服务提供一些参考。

关键词:居家养老;智慧养老;人口老龄化;公共服务

中图分类号:C913.7 **文献标志码:**A **文章编号:**1673-1883(2018)03-0097-06

Research on Problems and Countermeasures of Urban Community Home Care Service: Taking the Community of S in Chengdu as an Example

ZHANG Jing, LU Xiao-yan

(1.Xichang University, Xichang, Sichuan 615000, China; 2. Binxi Community of Xihe Town of Chengdu, Chengdu, Sichuan 610000, China)

Abstract: Under the background of aging population in China, pension resources can not keep up with the pace of aging, therefore, the old-age model has once again become the subject of research by the government, community managers and many scholars. In this paper, the author analyzes the present situation of the community home pension service in S community, and finds that the content of the community home pension service is relatively scarce, the pension service staff is lacking and the professional level is low. The elderly in the community have a low level of cognition and inadequate basic services for the aged at home. To perfect the service of providing for the aged at home in S community, it is necessary to optimize the management mode, set up the management organization, and make the community raise old service socialization, and the introduction of intelligent pension model, strengthen publicity and broaden the source of funds. With a view to improving the level of home care service in S community, it provides some effective methods for community home care services.

Keywords: home care service Intelligent old-age care systems; ageing of population; public service

随着老龄化高速发展,社会养老问题日益突出,为了应对人口老龄化,党的十九大报告提出要构建养老、孝老、敬老政策体系和社会环境,推进医养结合,加快老龄事业和产业发展。为解决老龄化问题,经社会各界多方探索,找到了一种更适合中国的养老模式,那就是社区居家养老。根据成都市统计局发布的《成都市人口老龄化进程加快,形势不容乐观——第六次全国人口普查专题信息之三》,成都市老龄化水平比四川省10.95%低1.24个

百分点,但比全国平均水平8.87%高0.84个百分点;在14个(缺长春)副省级城市由高到低排位中居第4,在大连(10.71%)、沈阳(10.37%)、青岛(10.26%)之后,比最低的深圳(1.76%)、厦门(4.56%)分别高7.95和5.15个百分点。预计2020年成都市老龄化水平将突破15%。根据《成都市统计局关于2017年成都市主要人口数据的公告》,2017年成都市常住人口为1604.47万人,其中,城镇常住人口为1152.81万人。政府把养老服务视为民生战略工程,

目前成都市政府正努力打造“15分钟养老服务圈”15分钟即可从家步行到养老机构,根据成都市政府2016年发布的《成都市社区养老院建设三年行动计划(2016—2018年)》,到2018年建设完成200个社区养老院,其中,2016年建设72个、2017年建设67个、2018年建设61个,实现社区养老院在中心城区街道、其他区(市)县政府和成都天府新区管委会驻地镇(街道)、“十三五”规划的小城市全面覆盖。尽管政府的养老政策不断推进,但相对于庞大的老龄人口而言,供需矛盾仍将十分突出。本文以成都市S社区为样本,经调查发现其居家养老服务正处于起步阶段,诸多问题也随之显现。

一、成都市S社区居家养老服务现状

(一)S社区情况简介

S社区位于成都市,成立于2010年,主要用于安置农村拆迁户,属于安置小区。S社区主要以农民为主,共有居民8 689人,其中常住人口7 949人,流动人口740人,60岁以上老人1 380人,占该社区总人口的15.8%。

(二)S社区居家养老抽样调查情况

笔者制作了一个居家养老服务调查表,并针对S社区的老人进行调查,此次问卷调查地点主要集中在S社区的幸福广场、老年活动室等。共发放问卷300份,回收281份,而有效问卷为254份,有效度在84.6%。从调查数据来看,男性占42.5%,女性占57.5%;受访老人年龄60~69岁占总调查数的63.7%,70岁以上的占36.3%;在文化程度上,小学及以下文化程度占比88.5%,高中及以上仅占2.3%,说明受访老人的教育程度都相对较低。在婚姻状况调查中,78.7%的老人有配偶,14.9%的老人丧偶,其他情况的老人占6.4%。

表1 老年人居住情况

居住情况	人数	比例/%
独居	45	17.7
与配偶独自同住	104	41
与子女同住	92	36.2
住在养老机构	0	0
其他	13	5.1

表2 老人养老意愿

项目	人数	比例/%
家庭养老	227	89.4
社区居家养老	5	1.9
机构养老	3	1.2
不知道	19	7.5

表1反映了有77.2%的老人都与家人同住,受访老人中并没人在养老机构居住,表明该社区的老人基本靠居家养老。

从表2可以看出,S社区有91.3%的老年人更愿意居家养老,侧面反映了该社区未来养老模式的走向,即居家养老模式。

表3 老年人对社区养老服务设施满意程度

内容	人数	比例/%
满意	25	9.8
比较满意	57	22.4
一般	142	55.9
不满意	30	11.8

在对社区养老服务设施的评价中,55.9%的老人表示设施一般,9.8%的老人表示满意,还有11.8%的老人表示不满意,间接反映出S社区的养老服务设施不够完善。

表4 S社区居家养老服务开展情况

服务内容	听说过/%	参与或使用过/%
日间照料中心	55.5	5.9
老年食堂	40.1	3.9
帮忙做饭	8.6	1.5
居室清洁	10.6	1.9
心理疏导	9.4	3.1
康复训练	10.2	0.7
免费体检	64.5	37.4
棋牌娱乐	71.6	37.7

在社区开展的服务中,知晓率在前三位的有文体娱乐活动、免费体检、日间照料中心,分别占71.6%、64.5%和55.5%,同时,表4中也有部分服务不被老人所熟知,且参与度低。

表5 老人对社区居家养老的了解程度

内容	人数	比例/%
很清楚	0	0
比较清楚	0	0
了解一点	28	10.2
不清楚	226	89.8

经过调查发现,高达89.8%的老人不清楚社区居家养老,只有10.2%的老人了解一点,但也只是道听途说,并没有具体的概念(表5)。这反映出S社区

表6 解决困难方式

内容	人数	比例/%
依靠子女	161	63.4
依靠自己	74	29.2
寻求政府、社区帮助	15	5.9
其他	4	1.5

居家养老模式在老年人中的知晓度很低,居家养老的概念在老人中还未得到广泛的宣传。

通过表6,可以直观地看出S社区受访的老年人更愿意找子女或者自己解决问题,有63.4%的老人遇到困难时,会寻求子女的帮助,仅有5.9%的老人会通过政府、社区来解决困难。

二、S社区居家养老服务存在的问题

成都市作为首批中央财政支持开展居家和社区养老服务改革试点,所辖社区基本上已采用居家养老模式,各社区也都有了比较系统的运作模式。S社区位于成都市郊区,居家养老服务起步相对较晚,各项功能并不健全,难免会存在问题和缺陷。

(一)S社区居家养老服务项目相对匮乏

通过对S社区的走访交流,整理出S社区所提供的八项居家养老服务,具体包括日间照料、老年食堂、帮忙做饭、居室清洁、免费体检、心理疏导、棋牌活动、康复训练。在上述几项居家服务中,包括日间照料、老年食堂、康复训练在S社区内现已暂停。就帮忙做饭与打扫卫生服务而言,也不完全面向S社区所有的老人,主要针对具有特殊情况的老人服务,如失能老人、残疾老人和独居老人。此外,经笔者与老人交谈后还发现,S社区的老人平时只能通过闲聊或者在棋牌室休闲来打发时间,社区老年人对文化娱乐方面的内容还存在很多的诉求,但S社区目前还没有这个能力为老人提供更多的服务。

(二)缺乏专业养老服务人员

通过调查,S社区的在编工作人员共有11人,其余为招聘人员和志愿者。相对于整个社区的居民人口,以及需要养老服务的老年人口数量,可以看出工作人员数量是不足的,特别是具有专业知识水平的社区工作人员更是稀少。一方面,就投身到S社区的养老服务的志愿者而言,其热情十足,但相当欠缺专业技能与知识。另一方面,就社区工作人员而言,他们并非专业养老服务人员出身,尽管个别工作人员持有社工证,但是其也未接受过十分专业的培训,平时只能为老人提供一些简单的生活照料,此外,S社区的工作人员除了要承担政府下派的各种任务以外,还要处理社区各项事务,以及管理8600名左右的居民,工作量十分巨大,仅以现有的工作人员,根本无法满足当前S社区养老服务的需求。在访谈中,社区工作人员坦言,日常事务众多,在老年人的服务上面难免分身乏术,精力不济,当前最希望能有专业的养老服务人员来S社区提供服

务,从而提升整个社区的服务质量,让S社区的每个老人都享受到更加优质的养老服务。

(三)社区老人对居家养老服务的认知程度低

由于S社区为安置区,社区老人基本由农村搬迁入驻,其文化程度不高,导致其对居家养老认识不到位,甚至很多年轻家属同样是不知情的状态。S社区老人保守的观念,通常会引起老年人对新事物的抵触,进而阻碍社区老年工作的推进。通过表5可以看到,仅有10.2%的老人对社区的居家养老了解一点,仍有高达89.8%的社区老人并不清楚社区居家养老的服务,不清楚其内容,也不知道通过何种方式来获得这项服务。从表6中看出,S社区63.4%的老人在遇到困难的情况下,首先想到的是找子女解决问题,而不是寻求社区管理者或者政府的帮助。此外,笔者从与老人的交谈中还了解到,他们有的是六七十岁以上的独居老人,有的甚至还患有残疾,却从不知道社区可以帮助老人养老,这同样反映出老人对于社区居家养老的了解程度不高。

(四)养老服务基础设施功能发挥不完全

随着时代变化和经济的快速发展,社区老人对养老服务设施方面也有了更高层次的追求。目前成都市S社区居家养老服务还处于初级发展阶段,社区基础设施并不完善。根据《成都市民政局关于印发成都市2015—2017年城乡社区日间照料中心建设工作方案的通知》,相对完备的社区居家养老基础设施构成应涵盖日间照料室、老年食堂、文化娱乐室、理发室、洗浴室、康复(义诊)室、综合服务室、室外活动场地、医务室、手工坊、心理咨询室等在内的11个大项以及相对应的30多个小项。通过对S社区的观察了解,笔者发现虽然日间照料中心、心理咨询室和老年食堂的基础设备相对完善,但是已经停止运营。康复室只有一台跑步机和三台单车,在长时间的搁置下,略有破损;在文化娱乐室中,除了棋牌、桌椅和饮水设施以外,包括电视机、阅览室等在内的多项设施并没有配备,活动室相对简陋;在室外活动场所中设有一处简单的健身器材,但设施并不专供老人使用,社区的其他年龄段的居民也会通过此健身器材锻炼身体,器材在长期的使用下,很是破旧,无法满足当下老人锻炼的需求。因此,社区现有的康复室、文化娱乐室和室外活动场所还不够完善。根据笔者了解到的情况,在S社区中没有开设理发室、洗浴室、综合服务室、医务室及手工坊等设施。表3反映出S社区老年人对社区基础养老设施并不是十分满意,这也间接的反映出基础养老设施建设上的不足。总体而言,该社

区的基础设施还相对薄弱,有待完善。

三、S社区居家养老服务存在问题的原因分析

(一)管理部门职责模糊,弱化社区养老服务发展

S社区的居家养老服务在政府主导下建立,目前处在探索阶段,管理部门为S社区的养老服务的发展也做了多方的努力,但效果并不是十分明显。就S社区居家养老服务的整体而言,各部门职能之间还不能较为有效的衔接,存在互相割裂的情况,政府部门的综合协调效果也显得不那么明显。加上缺少足够的社区管理人员,一定程度上增加了老年人管理工作的难度,这也是全国各地社区普遍存在的一个问题,但在S社区尤为突出。如此情况下,便使得政府管理受阻,居家养老工作减弱,服务项目也随之减少。

(二)世俗观念、福利待遇影响专业队伍发展

受传统观念的影响下,许多人对社区工作的性质存在误解,认为社区养老服务人员类似“保姆”,加上工作强度较大,工资待遇较低的情况,导致适龄劳动力不愿意参与到养老服务的队伍中,这种现象不仅仅存在于S社区,也是全国普遍存在的现象。事实上,S社区有正式编制的工作人员月工资也仅在2000左右,且福利待遇一般。这样的工资待遇对于养老服务专业人士没有吸引力,不愿意到社区服务,使得S社区的工作人员只能找临时工或者志愿者来为老年人服务,从而导致了S社区养老服务人员专业水平不高。

(三)政策宣传引导不到位

随着养老问题的不断深入,国家也制定了相应的政策,在政策的传达过程中,老年人作为这些政策的收益者,却对相关政策毫不知情。通过表5可以发现,社区居家养老知晓率在受访老人中仅占10.2%,即使听过,也是一个十分模糊的概念。这说明居家养老模式在推广传达的过程中,并没有做好最基层的宣传工作,使得老人被排除在知晓政策的人群之外。政策宣传引导不到位,老人就认为社区的养老服务都需要支付高额费用,有的老人还提到说S社区的养老服务只针对残疾、贫困、没有子女的老人,这都是老人的误解。长此以往,老人的认知偏差越来越大,从而加剧政策的宣传难度,不利于S社区居家养老的长远发展,使得社区养老服务层次越来越低,甚至出现更多不必要的麻烦。

(四)缺乏运作资金

就S社区目前的资金渠道而言,只有政府拨款

这一条途径,资金来源略显单一。该社区地处郊区,经济并不发达,老人多为拆迁农民,经济收入不高,使得该社区的资金问题看起来更加突出。同时,政府在社区养老方面的资金投入也是相对有限且不及时,在走访过程中,笔者从S社区工作人员处得知,目前为止,S社区的政府拨款一直没有审计下来,养老服务的许多环节都无法正常进行,如日间照料服务中心和老年食堂就因资金短缺被迫停运。此外,社区各种活动开展需要经费,各项基础服务设施也需要资金的支持,S社区的养老资金明显供给不足。政府的资金不及时或者资金供给不够,都会造成资金短缺的问题,社区基础设施也会因此得不到切实的维护和完善,老年工作无法正常推进,活动不能开展,S社区的居家养老服务便失去了有效的保障。

四、完善成都市S社区居家养老服务的对策建议

居家养老模式的兴起有赖于社区养老服务的支持,而S社区的居家养老要取得进一步发展,首要任务就是完善社区养老服务。本章针对S社区出现的问题,对其居家养老服务的完善方法及发展路径提出了以下意见建议。

(一)优化管理模式,组建管理机构

为推动居家养老的健康发展,社区政府应组建一支专门管理社区养老事务的专业团队,挑选具有相关专业背景的高级管理人才,并设置相应的管理机构,利用智能信息化的手段优化居家养老管理模式。此外,当地政府还可借鉴跃进社区的养老服务管理模式,由政府购买服务,让第三方组织对社区养老服务进行管理,政府方面只需履行监督和管理职能即可。这在一定程度上节约了人力财力的支出,有效弥补了政府在养老服务落实方面的不足,促进了养老服务项目的多元化,从源头上解决了社区的居家养老的服务内容相对匮乏的问题。

(二)社区养老服务社会化,引进智慧养老模式

1. 加强老人管理,构建管理平台

社区工作针对老年人居多的问题,应该加大对社区老年人工作的重视,把管理工作和居家养老服务作为社区工作的重中之重。在社区管理的机构设置上,加强对老年人的管理机构设置,重新定位老年人工作的方向,积极准确地对S社区老人的基本信息、需求以及其他各方面的信息进行统计,建立一个基础数据库,如图1所示。

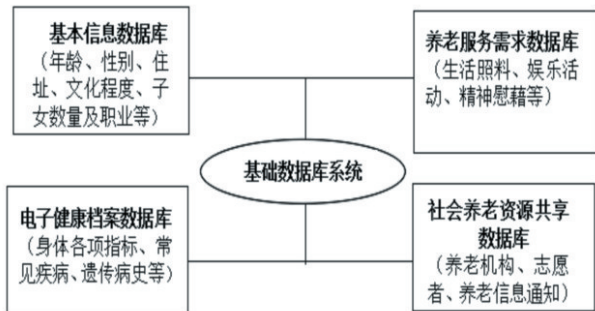


图1 基础数据库

然后,通过整合资源信息,打造智慧养老服务管理平台,如图2所示。再由政府进行组织协调管理,实现数据交流共享。

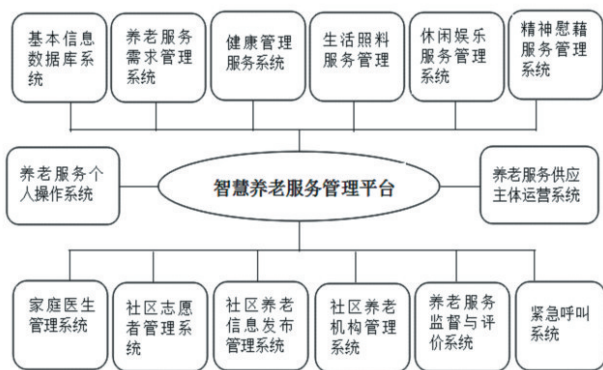


图2 智慧养老服务管理平台

2. 优化服务,智慧养老

鉴于社区居家养老服务专业人员十分缺乏的情况,社区养老工作并不能完全依靠志愿者,所以建议引进社会化的服务模式,由政府购买服务并采用智慧养老模式。政府方面应大力倡导社区养老服务社会化,鼓励社会机构进驻S社区,由政府为机构提供平台,确保信息数据的真实性、公开性及实时有效性。服务则由社会机构来实现,政府负责审查入驻机构资格以及人员情况,保障S社区老人得到安全可靠的服务。在此智慧平台的基础上,打造多样化的居家养老服务。

(1)引进专业公司,安装助老“居家宝”。居家宝安装便捷,利用家里电话线便可安装,它能有效解决老人日常生活、居家防护、紧急援助等问题。当老人走失、家中煤气泄漏、老人在家长时间未活动等情况下都会第一时间电话通知老人家属或者相关人员。该设备留有居家养老服务接口,能与社区智慧养老服务管理平台对接,使智慧平台兼具设备订购与网络订购双重功能。

(2)引入家政公司,提供日常生活照料服务。家政人员较社区自己聘请的临时工而言,服务更加

专业化,政府通过审查家政公司的资格,对机构进行监管,鼓励其主动寻找服务对象,改变老人去联系家政的传统模式。

(3)引进医疗机构,实现“医养结合”。由政府审查引入具有资格的不同医疗机构,在老人有需求的情况下便能上门提供服务,再协同社区医院,为S社区的老人建立一套较为完整的健康档案,实时关注老人健康动态。此外,成都市最新推出了家庭医生签约服务电子地图,S社区的老年人或者其亲属,可以关注“健康成都”微信公众号,找到专门服务于S社区的家庭医生服务团队,即可购买到一对一的家庭医生签约服务。签约后即可享受到健康管理指导、上门诊疗等多样化服务。

(4)联系福利院,为老人提供服务。社区内有一个第二社会福利院,社区政府可以主动与其联系协商,希望养老院能定期的派出人员来S社区服务。

(5)引进其他服务机构,如理发店、洗浴中心、餐厅等。在资质审查合格后,老人或者其家人就能通过政府管理平台,购买安全的上门服务。

(三)加强宣传力度,营造乐享养老氛围

社区养老服务可以让老人在家里就能享受到高质量的晚年生活,在减轻子女养老负担的同时,还能满足老人诉求,提供物质支持,解决老人问题,带给老人精神满足和娱乐体验。营造乐享养老氛围,需要老人更充分地认识和了解居家养老,消除老人抵触感,增添认同度,在此基础上,才能建立起更坚实的社区居家养老服务,因此,宣传引导工作刻不容缓。第一、传统宣传方式。建议在S社区宣传栏上张贴与社区居家养老相关的宣传单、海报等,同时为S社区的老人发放宣传手册。第二、结合网络媒体宣传。可以利用报纸、微博、S社区微信公众号等多种渠道传递信息,增加老人接触率,充分认识社区居家养老,使其更易接受。第三、开展宣传讲座。讲座不仅针对S社区老年人,还建议面向老人的子女,达到宣传的宽泛性。第四、组织S社区的老年人到社区养老服务办得较好的社区参观体验,如跃进社区,让老人可以切身感受到好处,从而提升老人认可度。第五、社区工作人员可以利用上门探访的机会,进行同步宣传,争取得到受访家庭的支持,同时,不忘鼓励他们积极参与到社区的养老服务里来。

(四)拓宽资金的来源,完善社区基础养老设施

1. 拓宽资金的来源

从长远来看,S社区的居家养老仅靠政府一己之力来发展,必然不切实际,随着养老事业的推进,

单渠道资金投入方式更显单薄。建议政府以自身出发,发挥主导作用,引入社会资金,建立起政府与社会相补充的多渠道资金来源。在需求不断扩大的今天,多元主体投资方式尤为重要,只有多渠道吸纳资金才能保障S社区居家养老服务持续稳定的向前发展,由此建议政府从以下四个方面入手。

(1)发挥政府主导作用,加大资金投入比例。建议政府增加财政拨款,加快审计速度,为社区提供及时有效的资金支持。

(2)鼓励企事业单位积极投资,缓解政府压力。政府或者社区管理者可以通过杂志、报纸刊登广告或者拍摄公益宣传片的方式扩大宣传效果,增加企事业单位对养老事业的关注度,让企事业单位能够对S社区的居家养老情况更加了解,促使其主动为S社区的养老事业提供资金帮助。

(3)鼓励社会力量捐款,设立专项养老基金。政府方面应该鼓励慈善团体、公益组织对S社区养老服务进行捐款,将所得捐款投入到专项养老基金中,由政府方面聘用专人来运营此项基金,再由政府和慈善组织同时监督,确保基金能够合理的运用到S社区的居家养老服务中。此外,建议政府、社区管理者多多鼓励大学生志愿者、义务工作者等加入到居家养老的服务队伍中来,从而壮大养老服务队伍,减少人员开支。

(4)制定多档次养老服务,实行家庭付费。建议S社区根据老人实际经济承受水平,制定多档次的养老服务,根据不同服务标准,对受益对象进行收费,或者由其家庭付费,实行有偿居家养老服务。

2. 完善社区基础养老设施

基础养老设施的完善程度,是社区居家养老服

务是否成熟的最直观体现,因此,基础设施的完善工作尤为重要。首先,重新构建已存在却搁置的日间照料服务中心和老年食堂,在已有设施的基础上,查找缺失部分,然后补足,使其正常运营以供老人使用。其次,再增加一些更加适合老人使用健身器材以及文化体育类的设施,如增添阅览室、设立手工制作室以及购置羽毛球、乒乓球、篮球相关器械等。另外,建议社区管理人员给闲置的老年活动室配上电视机、音响等设备,打造一个多功能活动室,与另一个活动室达到互补,并且可以在活动室举办麻将以及棋牌大赛,让S社区的老年人获得更多多彩的休闲娱乐体验。最后,S社区还可以在社区内设立专门的建康医疗服务中心,为老人提供建康咨询、免费体检以及不定期的医疗讲座,让老人对医疗建康知识有更充分的了解。

五、结语

我国正在进入老龄化社会,政府提供公共服务的压力也增大,目前社会开始提倡居家养老模式,但当下已进入独生子女时代,子女工作、生活、供养老人等方面压力加剧,现在的居家养老亦不能仅靠子女。因此,应该探索出一条由政府加强管理,社区构建信息化平台,然后由社会来介入,这样一种居家养老模式。成都市S社区是比较典型的居家养老社区,社区内居民多为老年人,多数老人的子女在外务工,无法照顾父母,老人留守情况严重。为了维护社区的稳定,给留守老人更多的照顾,政府应作为主导力量,调动资源协同社会各界做好居家养老服务工作。同时,这个模式可以在较为成熟后推广到其他社区,为我国城镇社区养老提供借鉴意义。

参考文献:

- [1] 陈园,王红艳.社区居家健康养老模式研究[J].合作经济与科技,2016(4): 188-189.
- [2] 邵凌云.社区居家养老服务存在的问题及对策研究——以石家庄市为例[D].石家庄:河北师范大学,2016.
- [3] 张今杰,杨扬.居家养老的现状、原因与对策——基于S省社区居家养老服务实施情况的分析[J].湖南财政经济学院学报,2017(5): 20-28.
- [4] 贾永芳.北京市社区居家养老服务供需问题研究[D].北京:北京化工大学,2017.
- [5] 睢尧臣,彭庆超.“互联网+居家养老”:智慧居家养老服务模式[J].新疆师范大学学报(汉文哲学社会科学版),2016(5): 128-135.
- [6] 张亚男,陈蔚蔚.基于PSR模型的上海社区智慧养老发展路径研究[J].安徽行政学院学报,2017(4): 64-71.
- [7] 熊冶琛.我国城市社区养老服务面临的困境与对策[D].湘潭:湘潭大学,2017.
- [8] 张军.社区居家养老服务的现状和解决方法研究——以重庆为例[J].小品文选刊,2017(6): 125.
- [9] 王松.上海市社区居家养老服务的问题分析及对策研究[D].贵阳:贵州大学,2016.
- [10] 赵德余,徐超.没有围墙的养老家园:海阳居家养老模式研究[M].上海:复旦大学出版社,2017.