

武汉市社区养老服务实践的形式、问题与对策

陈立

(武汉市行政学院, 湖北 武汉 430022)

摘要: 解决城市人口老龄化是我国面临的重大现实问题。社区养老服务是解决我国人口老龄化一种积极的探索。武汉市社区养老服务从2010年试点, 经过多年实践探索, 推动了我国养老服务事业的发展。本文在调查研究的基础上, 梳理了武汉市社区养老服务实践的三种形式, 分析了存在的问题, 并提出深化武汉市养老服务实践的对策建议。

关键词: 武汉市 社区 养老服务

中图分类号: G41 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-9082 (2022) 04-0269-03

人口老龄化是我国当前面临的重大现实问题。在当下家庭养老功能面临的弱化, 同时多层次、多领域的社会养老尚未真正建立情况下, 如何解决城市人口老龄化的问题, 以满足人民群众不断增长的养老服务需求, 做到老有所养、老有所依、老有所乐。社区养老服务作为一种能够适应当前社会环境, 同时能够兼容和吸收家庭养老优势的新兴养老模式, 得到了老年人群体的普遍认可, 在很大程度上满足了我国人口老龄化面临的社会养老需求。武汉市从2010年开始了社区养老服务的试点、推广实践探索, 取得了一系列的成绩, 当然也面临不少有待完善的问题。本文在调查研究的基础上, 梳理了武汉市社区养老服务实践的三种形式, 对存在的问题进行了深入分析, 并提出促进武汉市养老服务实践的对策建议。

一、武汉市社区养老服务实践的三种形式

武汉市社区养老服务从2010年就开始了试点, 到目前, 武汉市通过以社区为单位, 对其辐射范围内的服务企业、文体设施、医疗卫生单位、居委会、志愿者群体等设施与资源进行整合与重新分配, 大胆探索出一条在经济上实惠可行、服务层次多元有效的社区养老服务模式。针对不同社区、不同需求的老年人群体提供因人制宜的服务, 为有需要的老年人提供了信息咨询、帮助采购、陪护聊天、保洁卫生、应急救援等社区养老服务, 使不方便的老年人群体在熟悉的社区内就可以有吃有穿、有医有药、水电煤气等, 使广大老年人群体享受到快捷便利且经济实惠的养老服务。

概括地讲, 武汉市在社区养老服务的方式与途径上, 采取三种有效形式。

第一种是社区工作人员牵线搭桥, 提供老年人抱团互助养老服务。抱团互助是由对社区内部老年人状况较为了解的社区管理人员出面进行牵线搭桥, 对老年人之间的互帮互助进行调剂余缺和优势互补的合作模式。是在对社区老年人进行充分细致的了解后, 在充分尊重老年人自身意愿

的基础上, 让高龄老人与低龄老人、体弱多病的老人与身强力壮的老人结成互助伙伴或者团体, 使他们得以互帮互助, 社区也能在资源有限的情况下以经济实惠的服务方式照料老年人生活。比如, 将部分独居、空巢的散户老年人集中到某户老人家中, 以补贴的形式对其进行集中看护, 在节约人力的同时, 尽可能地社区老人提供因人制宜的家政、保健、娱乐服务^[1]。

第二种是定期组织志愿者为社区老人提供无偿服务。武汉市依托在2010年初建立的以服务社区为宗旨的社区志愿者服务网络平台——中国社区志愿服务网, 各个社区对内部的失能老人、高龄老人、经济困难老人等生活无法自理却又因为各种原因而无法购买对应养老服务的老年人, 进行细致的查访和登记, 并通过社区网络沟通就近的志愿者提供便利的无偿服务。其中的服务项目包括理发、购物、送菜上门、送药上门、运送煤气罐等, 并根据具体事项和当事人的具体情况, 按照约定的时间、地点、标准提供相应的志愿者服务。针对孤寡、独居、抑郁或与家人产生了矛盾的老年人, 志愿者团队也会委派专业的心理健康咨询医师为对应的老年人提供心理咨询、辅导、诊断等为老年人提供心理健康服务, 帮助老年人解决生活中遭遇的问题与麻烦。武汉市为了让需要服务的社区老人与提供服务的志愿者快速对接, 有针对性地采取了多元的激励措施, 比如对志愿者提供的服务时间进行储存和规划管理, 方便其有需要时随时调用; 为志愿者提供基础的餐费和交通补贴; 建立优秀志愿者评选机制, 定期为其提供奖品发放、旅游等福利。

第三种是建立社区托老所。建立的社区托老所规模一般都不大, 是一种针对小区实际需求人口灵活变通的服务机构, 其运作的资金主要由社区内部的居民支持与自主, 属于半公益性质。以武汉市的百步亭社区为例, 他们与社区内的商业机构合作, 针对社区内部有养老需要的老年人群体建立全日制的“托老所”, 内部设置了用餐室、养生康

复室、阅读中心、休息室，为社区老人提供基本的生活与护理服务，并在室外配置了可供社区老人打球、健身、运动、活动胫骨的大型活动场地，以及专门为老年人设计的健身设备。“托老所”内会针对当天的实际情况配备相应的工作人员，免费为社区老人提供生活照料、护理、心理健康咨询等服务，餐饮是按照最低的成本提供。社区内部的空巢、失能、孤寡老人们白天可以在这里享受“托老所”提供的专人陪护服务，并定期举办老年人茶话社、交谊舞会、读书读报分享交流会、游园游乐会等活动，以融入集体的方式与同龄人进行语言、肢体方面的交流，通过建立友谊而有效排遣了各自的寂寞与孤独，情感也得到了慰藉，为他们的老年生活增添了幸福感。

二、武汉市社区养老服务实践中存在的问题

1. 资金投入不足

目前，武汉市社区养老资金投入仍以政府投入为主，社会投入偏少，社区内部捐助几乎可以忽略不计。政府投入方面给予了积极的财政支持，但渠道单一，投入资金的用途除了养老服务之外，还要承担街道社区受理的各种其他服务，诸如社区日常工作中需要的开支、日常办公、社区办公场所的日常维护、电水费等，致使能够用于社区养老服务的资金减少。在社会民间投入方面，由于政府对于市场化的养老机构政策优惠不足，诸如注册难度比较严、所得税减免力度不够等，难以鼓励社会民间资本在这一领域投入。社区内部的捐助方面，则是更少且不稳定的，几乎可以忽略不计。造成这种状况原因主要是我国目前的养老保险福利水平低，退休老人绝大多数工资偏低，老人们除去日常生活的开支，对社区养老服务费用的支付能力较弱^[2]。

2. 社区养老服务队伍数量不足，质量也有待提高

从数量上来说，武汉市社区养老服务队伍主要由接受有偿薪资的专门从业者和社区志愿者两部分人构成。由于财力有限，职业从业者能从中领取的薪资不高，同时，社区养老服务组织也很难对此类专门的从业者制定长期的制度激励，导致了社区养老服务从业者的工作不稳定、缺少相应福利、薪酬待遇低下、提升空间小、社会地位低等结果。这直接造成了一些从事养老服务的专业人员不愿意进入社区。社区志愿者虽然不是奔着薪酬待遇来的，但是由于社区养老服务组织管理和制度设计的不规范，缺少对志愿者提供劳动的对等补偿、激励机制，导致一些志愿者逐渐失去志愿兴趣。从质量上来说，社区养老服务团队的人员构成参差不齐、专业水平低下。突出地表现为社区养老服务团队人员主要由家庭主妇、离、退休再就业人群、无业、待业人群构成，缺少专业的技能和知识的培训，只能

在生活照料方面提供门槛最低的服务，而对于医疗护理、医疗保健、精神慰藉等专业性较强、具有一定门槛的工作则很难胜任。

3. 社区养老服务服务项目较为单一

武汉市社区能够提供全面养老服务的社区较少，部分社区的养老服务较为单一。目前，武汉市的一些社区养老服务只能定期、定量向社区内的老年人群体提供食物、衣物、家政、跑腿等日常生活方面的服务，而对于医疗保健服务、精神慰藉服务需求等存在相当程度的缺乏。更无法针对特定人群的特定需求量身定制符合老年人心愿的服务，致使一些条件好一点或者要求高一些的老年人较高的精神需要服务往往很难得到满意的照顾^[3]。

4. 社区养老服务设施不够完善

在生活日常的基础设施方面。武汉市不少社区虽然建立了日间照料室、老年人健身活动中心等，但是相当一部分流于形式，一间空屋子里放几张床，外面挂个牌子，未能发挥实际作用。导致这种状况的原因，一方面是人力与物资短缺造成的设备陈旧，且年久失修，没有做到及时维护与保养，使得老年人不愿意使用；另一方面是因为缺少对老年人生理特征的考虑，直接就把针对普通青壮年设计的设备放置在老年人社区，没有进行相应的防摔、防碰、防滑设计，导致老年人产生惧怕。在医疗护理的基础设施方面。武汉市部分社区内部都具备了可供老年人使用的社区卫生服务站、健身器械、小范围的活动、休闲绿化带。但其数量和质量都存在一定程度的不足，设备整体落后与陈旧，难以满足日益增长的老年人群体的实际需求。很多社区内部的卫生服务站都是由停业的私人诊所改建的，存在着设备简陋、用地不足、提供服务单一等缺陷，就连老年人群体常见的高血压、心脑血管疾病都难以收治，难以完成对老年人进行在家护理、在家保健、在家救助的目标，根本无法对老年人的医疗护理需求提供有效服务。在精神慰藉的基础设施方面。为了满足老年人群体的精神愉悦，武汉市很多社区设立了老年人活动中心，但是由于缺乏相应的管理、缺乏充足的场地和资金的支持，老年人活动中心无法购置相应的健身器械、必要的书籍等原因，致使一些老年活动中心没有真正成为老年人锻炼身体、读书阅览、充实精神生活的精神家园，被迫沦为老年人棋牌室^[4]。

三、促进武汉市社区养老服务实践深化的对策

1. 加大社区养老服务的支持力度

要确保在政府财政支出中，每年有一定比例且不断增长资金投入社区养老服务各种事项中，并明确所用事项的清单，要把社会福利事业的彩票公益金50%以上用于养老服

务业中的一部分用于社区养老服务中,改善社区养老服务的条件。通过更有效的政策引导、更多税收优惠、减免等措施激励企业或民间资本进入社区养老服务中,加大政府购买养老服务力度,并不断扩大购买范围,为其参与社区服务创造条件。加强民办养老机构扶持力度,新建民办机构根据在社区场所自建、租赁的不同,给予活动设施、床位等建设投入一定标准的补助,并按入住老人情况和服务内容的不同给予运营补助。建立养老服务补贴制度,对于一些有特殊养老困难老年人,诸如低收入的高龄、独居、失能等,要经过评估,采取政府补贴的方式,为他们接受社区居家养老服务提供支持。低偿收取具有一定经济能力的老人除政府补贴外自付部分外的费用。

2. 建设高水平的社区养老服务队伍

建设专业化的人才服务队伍。社区养老服务团队要与相应的高校、高职院校合作,以“订单式”人才培养模式甄选出一批具有专业养老服务知识的人才加入到社区养老服务队伍中来。要有针对性地邀请具有相关培训资质的养老服务专业团队到社区开展培训课程,组织社区养老服务工作人员定期接受学习和在岗培训,学习老年人护理学、老年心理学、社会学、管理学等有益于养老服务工作的专业知识,提高社区养老服务人才队伍的知识水平。要适当提高社区养老服务专职人员的待遇和社会地位,吸引和稳定人才队伍。要发展和壮大志愿者服务队伍。通过加大养老服务利国利民的宣传力度,让人们意识到社区养老服务的重要性,吸引更多的志愿者团体、个人参与到社区养老服务中来;要将现有的由党员、居民骨干为主的志愿者团队扩展到全社会,扩大社区居民整体的参与度;通过建立规范的志愿者注册登记工作,对其设立合理、合规、有效的激励制度,吸引更多人参与社区养老服务工作中,并全心全意为老年人提供志愿服务。

3. 健全社区老年人信息档案

社区内的工作人员通过健全信息档案,对老年人的婚姻状况、子女状况、经济状况、家庭类型、生活自理能力、医疗待遇等情况做好登记,对辖区内的困难老人、残疾老人、独居老人、高龄老人、失独老人、生活无法自理老人要施行常探访、多慰问,一边细致的了解、研究和制定其具体所需的养老服务项目,方便相关社区养老服务组织和机构对其开展个性化的养老服务。

4. 确立政府和社会民间在社区养老服务权责上的定位

社区养老服务如果过多依赖政府,将政府当成社区养老服务权责上的主体,势必会造成社会民间参与变低,活力

缺乏,政府财政负担过重等问题,从而在很大程度上限制社区养老服务事业的发展。因此,政府在社区养老服务的作用定位,既要在政策上予以助力和推进,对其制度进行精确的定位与规范,确保其的持续发展,又不能使其在资金与管理上过度依赖政府,要在对其管理进行有限的扶持和监督、健全和完善其福利保障制度的基础上,以一个社会福利的推动者而非管理者的身份进行维护。要明确政府和社会之间的权责定位,做到放权于社会。在明确养老服务相关制度的前提下,客观遵循市场经济运作规律,以市场化的管理运营机制多方面、多层次地开展养老服务,确立社会整体在养老服务权责上的主体定位,以提高市场活力和私人机构的整体参与度。要做到这一点,需从两方面入手。

一是积极探索适合大城市、小社区的养老服务体系建设路径。要注重发挥市场机制的作用,引导养老产业逐渐走向资本市场化发展,将政府在养老服务权责上的主体定位逐渐向社会化、产业化、市场化过渡。针对社区养老服务的发展而言,要从市场调查入手,深入调查和发掘社区养老服务的各层级需求,根据老年群体的身体状况、经济状况、年龄阶段所产生的不同需求,来制定相应的养老服务项目和措施。在政府现有的公共服务项目体系上延展出一个适应市场需求的、具有针对性的养老服务项目,发展养老服务产业。在此基础上形成多种针对不同经济实力、不同身体状况、不同收费水平的服务形式,不断加大社区养老服务的规模,促进大城市、小社区式的养老服务发展。二是探索全社会共同参与社区养老服务的机制。构建生活照顾、医疗护理、精神慰藉于一体的城市化社区养老服务模式,以规范化管理、提升硬件条件、政策扶持等措施鼓励和吸引社会组织、志愿者、民间组织共同参与到社区养老服务中来。

参考文献

- [1]高珊.健全五大体系更好满足多样化多层次养老服务需求[N].河北日报,2022-04-27(2).
- [2]朱岱霖,刘效壮.新时期居家养老服务标准现状与展望[J].卫生职业教育,2022,40(06):157-159.
- [3]洪森.城市社区居家养老服务需求及影响因素的研究[D].西北民族大学,2021.
- [4]梁永郭,段春颖.社区居家养老模式的现状及展望[J].吉林广播电视大学学报,2013(04):129-130.