

基于三方视角研究社区居家养老问题及对策： 救助主体、救助过程和救助客体

赵琳

上海工程技术大学管理学院，上海

收稿日期：2023年3月17日；录用日期：2023年4月13日；发布日期：2023年4月21日

摘要

老龄化问题在世界各国蔓延，养老服务成为当前研究的热点。基于中国目前的居家养老模式，未来将有90%以上的老年人居住在家中。在“十四五”规划中，老年居家服务成为老年人最重要的职责和护理体系，但我国养老模式还存在一些问题和不足，现有的很多文件都是从政府、社会和社区等角度来研究的。本文另辟蹊径，从供给主体、供给过程、供给客体三个维度探究社区居家养老存在的问题，并针对问题给予解决措施。

关键词

居家养老，供给主体，供给过程，供给客体

Research on Issues and Countermeasures of Community Home-Based Elderly Care Based on a Tripartite Perspective: The Subject, Process and Object of Salvation

Lin Zhao

School of Management, Shanghai University of Engineering Science, Shanghai

Received: Mar. 17th, 2023; accepted: Apr. 13th, 2023; published: Apr. 21st, 2023

Abstract

The issue of aging is spreading throughout the world, and home-based elderly care has become a

hot topic of current research. Due to China's current support model for the elderly, more than 90% of the elderly will live at home in the future. In the "14th Five Year Plan", home care for the elderly has become the most important responsibility and nursing system for the elderly. However, there are still some problems and shortcomings in China's elderly care model. Many existing documents have been studied from the perspectives of government, society, and community. This article explores the existing problems of community home-based elderly care from three dimensions: supply subject, supply process, and supply object, and provides solutions to the problems.

Keywords

Home-Based Elderly Care, Supply Subject, Supply Process, Supply Object

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

2021 年人口数据显示, 中国目前有两万六千多名六十岁以上老年人, 占 18.7%。中国六十五岁以上人口超过 1.9 亿, 占 13.5%。与 2010 年相比, 60 岁以上和 65 岁以上人口比增长 4.63%。目前, 中国 13.5% 的老年人比发达国家 19.3% 低 13.5%, 但比国际平均水平高 9.3%。这预示着, 我国人口老龄化程度从轻度逐渐向中度转变。随着 20 世纪 60 年代老龄化率和我国高出生率, 人口老龄化趋势更加明显。预计到 2030 年, 80 岁以上人口的老年人增长速度将更快。随着老年人越来越多, 老年人的困难和问题越来越严重, 老年人的社区家庭支持是解决老年人问题的有效方法。

随着人们对人口增长和机构养老金低效率的看法, 政府开始青睐一般群体的概念。由于英国在 20 世纪 50 年代成为社会的典范, 联合国在 20 世纪 80 年代初开始提出建议。家庭养老金成为最重要的养老金, 袁辑辉是家庭学界第一个提出代表养老院想法的人。他的本质是家庭养老金和社会养老金的结合, 确保老年人在家庭中心度过一生。2000 年, 中国政府开始谈论国内关系, 把居家、社区和机构三者相结合, 提出在供养方式上, 基础是居家、依托为社区、补充的发展方向是社会福利机构, 养老服务体系基调由此而生。国家老龄委办公厅等有关单位在二零零八年出台的《关于全面推进居家养老服务工作的意见》中提出, 社会居家养老机构是指由政府部门和社会力量在社区内, 对居住的老年人进行日常生活护理、家庭支持、健康照料和精神抚慰等方面服务的一个社会业务类型。过去二十多年, 国务院、全国老龄办等多个单位相继制定并出台了数百项的家庭赡养政策法规, 进一步提升了以家庭为主体的社会赡养的有效性。社区居家养老是当前中国社区经济建设的必然产物, 这不仅仅是老年人家庭经济脆弱化的必然产物, 同时也是为了改善老年人生活、促进老人事业, 社区居家养老不会让老人脱离他所熟悉的环境, 因此会使老人保持积极的、良好的精神状态。由社区负责并参与到老人的日常生活, 可以在帮助老年人恢复自我保护不足的同时提高老年人的生活质量。

2. 文献综述

李玉琳通过解读芬兰老年人的家庭模式, 发现芬兰大部分服务都很普通, 只有很少的技术和专业服务。相比之下, 中国老年服务中心在对老年服务公司工作者仍需深入研究[1]。徐冰通过对医养模式下医务社工参与养老服务的研究指出, 医务社工可以为老年人提供基本的预防保健服务, 但会受到工作自身

发展现状以及资源不足的制约,因此建议政府大力扶持、健全人才培养以及健全养老服务体系[2]。李英羽等研究了西宁市智慧社区的养老服务,认为其养老服务制度、社会参与度和智慧体系正在不断推进完善,但缺乏专业性人才,存在数字鸿沟。所以建议完善政策体系、加大资金投入保障人才供给并加强宣传力度[3]。王艳探究了政府购买社区居家养老服务,并以吉林省长春市为例,指出目前存在的六个问题:普惠程度不够、服务水平与需求不匹配、缺乏政策扶持、服务水平低、法律不完善以及服务专业化程度低。并分别针对问题给出解决措施,如加大政府购买和政策支持力度、加强服务顶层设计、提高服务人员能力等[4]。刘军以一个供需的视角说明社区居家养老服务的发展,他认为存在四个不匹配,即养老行业的高投入与老年群体的低消费不匹配,供给与需求不匹配,社区发展与社会支撑不匹配,人才建设与服务要求也不匹配。针对四个不匹配给出四条建议:深化供给侧改革、推进有效需求释放、坚持差异化服务供给以及推动人才队伍建设[5]。宋煜通过对北京社区居家养老服务机构的研究,认为推进养老服务协调发展需要更新养老服务理念,加强养老服务机构建设以改善优惠政策落地效果,加强跨部门的协调合作使养老服务拥有核心优势,营造养老服务可持续发展的社会环境来刺激市场活力[6]。牛梦等研究了武汉市东亭社区的“五社联动”居家养老服务,指出社区平台建设尚不完善,专业化程度也比较低,社工人才储备不足,宣传力度不强以及慈善精神认可度低,缺乏公益资源。针对上述问题给出了优化路径,如对于养老服务平台的建设要创新,增强社会组织社区的融入度,加强社工队伍建设,实施志愿者激励机制,并使公益资源得到充分的汇集[7]。白淑英等通过对居家养老服务的内生性研究指出,影响可持续发展的“关键性”地区的主要因素是主体能动性不足和资源外部依赖,因此要针对不同地区不同的经济发展水平、不同的政策和不同的社会组织,量身打造利于其发展的养老政策,提升主体能动性可以通过意识-实践“双激励”来完成,内生能力的提高需要外部资源的倾斜,生育政策的溢出效应也需要提前做出预测和应对措施[8]。王月红等则针对困难老人这一群体的居家养老展开研究,运用SWOT的方法,分析出居家养老的优势在于老年人的生活质量和精神需求都能得到满足和提升;劣势在于服务资金不足,压力较大;机遇在于政府购买提升了可信度,养老群体的扩大带来规模效应;威胁在于信息宣传不到位,专业化人才短缺。依据该模型给出的措施是优化信息宣传、资格申请、资金支持以及服务队伍建设[9]。崔文婕等运用安德森行为模型分析海南省社区居家养老服务需求,认为患病情况对于老年人的日常照料,医疗服务和精神慰藉有显著影响,同样老年人的日常活动能力对照料类服务需求也有显著影响。因此社区服务体系需要加快推进,多层次养老保险体系仍需完善,医养结合模式下的新型社区居家养老服务模式仍待学者们的积极探索和研究[10]。

3. 数据调查

调查数据来源于2021年初在某县进行的问卷调查,在项目设置方面共设置了7个项目,分别是:性别、年龄、婚姻状况、子女数量、户口类型、工作性质以及文化程度。采取网络发放的方式,共发放问卷530份,回收有效问卷517份,有效回收率为97.55%,问卷的信度和效度较为准确。样本的描述性统计如图1所示。

如图1所示,在调查对象中,有社区居家养老服务意愿的占26.3%,在其他养老方式中,愿意选择机构养老的占9.5%,自我养老的占27.9%,家庭养老的占36.4%。这样,目前家庭养老仍然是居民期待的主要养老模式,主要是因为很多人受到儒家传统观念的影响。自我护理和社区居家护理的比例仅次于家庭护理,这反映出作为最传统养老模式的家庭护理功能正在逐步弱化,人们的养老观念也在发生变化。机构养老模式比例最低,说明在我国目前的经济发展水平和人们的意识形态中,机构养老不能满足老年人差异化的养老需求,发展前景不容乐观。“社区居家养老可以让老年人在熟悉的生活环境中以更低的成本获得社会性的养老服务,因此老年人越来越接受社区居家养老模式。”

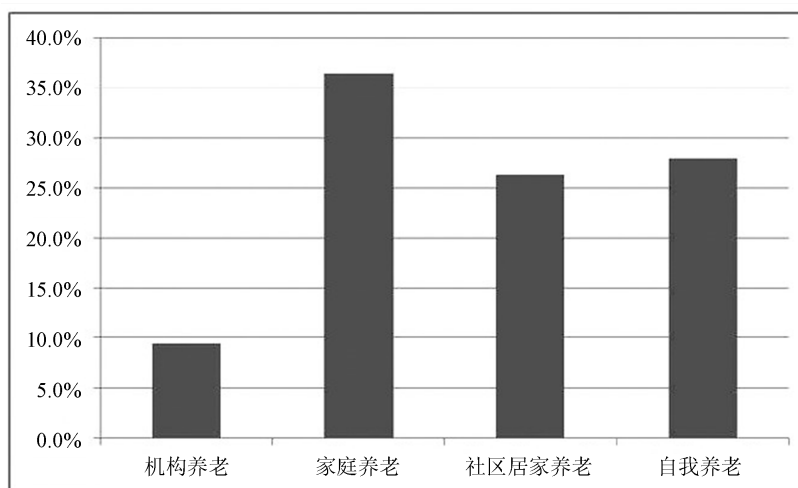


Figure 1. Selection of pension mode

图 1. 养老模式的选择

4. 问题分析

1) 救助主体

在社会治理背景下，政府不是唯一的养老服务的提供者，而是一个必须参与到社区家庭养老服务中的多边社会治理实体，必须实现从服务提供者和发送者到服务规划者、购买者和监管者的角色转变。政府的角色转变面临许多困难，而且还不适应多边社会治理的要求。政府仍然在社会治理中发挥主导作用，社会治理开展社区结构建设、基础设施建设以及相关的社区老年服务准入规则和政策文件。目前，养老文件通常以意见和计划的形式呈现，而且在法律上很低，养老服务文件的分发主要是主导文件，没有具体的操作规则，养老的服务质量标准还没有形成统一的标准。政府监督员的作用在养老服务的供应过程中没有得到有效体现，政府经常以向购买者提供服务的角色干预养老服务。不可能对养老服务供应商提供的养老服务的质量进行有效的监督管理，为老年人服务的利益提供委托养老服务的受试者是否按要求提供养老服务，没有有效的监督控制。

中国法律对“社会企业”没有明确的概念和定义，学者对“社会企业”有不同的解释。此外，缺乏针对性的专业法律法规的保护和限制，使社会企业的法律地位不明确，合法性不断受到质疑，无法充分发挥提供社区居家养老服务的优势。还缺乏完善的社会企业认证体系和认证标准。社会企业认证是构建社会企业可持续生态系统的第一步。但中国缺乏完善的认证体系。《中国慈善交易会社会企业认证办法(试行)》已经出台，但具体实施还存在不足。经过认证的社会企业数量仍然很少，规模还很小。在资金方面，大多数社会投资的生存和发展资金来自政府资金、社会捐赠和投资。政府采购和补贴非常有限。社会服务的主要收入来源仍然是市场收入，即商业运营收入。但商业运营的可能性有限，养老金行业高投资和低收入的现状显著降低了投资者的意愿。即使社会责任感强的社会企业家愿意投资，社会企业家的资金缺口也难以解决。因此，投资者的积极性与他们的社会利益的兼容性是一个非常重要的因素，社会福利的社会取向受到全面扶持的影响，社会福利的概念很难单独摆脱社会公司的资本链。

社会组织现在与政府形成了一定的行政关系，在社会组织中的自主权不足，志愿者和慈善机构不高，在为养老提供服务的过程中，规模并不高，服务时间有限，服务时间很短，大量志愿者没有得到养老的高水平服务培训，一些志愿者在对老年人进行了一些探访后，无法提供再次此类服务，导致老年人的心理产生落差。此外，社会团体在动员低龄老年人支持老年人家庭服务方面并没有发挥作用。有些低龄的

老年人身体健康，退休后休息很长时间，他们很想发挥自己的作用。一些社区委员会没有充分参与帮助老年人的社区家庭服务，没有根据老年人的需要提供帮助老年人的充分服务，没有充分了解老年人的基本信息，没有确定帮助老年人的服务类型。社区内的老年服务网络还不完善，也没有覆盖到所有老年人，没有成为他们的屏障。

2) 救助过程

缺乏宣传，人们的认知度很低。在传统政治思想和“大政府、小社会”模式的长期冲击下，政府的经济和社会生活过于强大，社会力量的发展变得缓慢。此外，中国社会企业发展较晚，整体数量少，规模小，在选择参与社区养老服务供给方面处于公众视野的盲点，不利于发展壮大。社区中的老年人受到主要的宣传和服务，但老年人接受新事物的能力相对有限，他们对于理解管理流程和社会企业优势等相对困难。此外，由于我们传统文化和观念的影响，人们普遍认为慈善不应收取费用，但事实上，社会企业本身的管理和服务是需要成本的，因此人们更信赖政府，而不是社会企业。

缺乏有效的内部和外部监督机制。另一方面，由于缺乏自我评价和监督机制，在实际参与过程中，个别社会企业受利益驱动，违背初衷和使命，偏离目标，通过商业运作寻求个人利益，造成社区养老资源的浪费，同时，这也是对传统美德的亵渎必然损害社会企业信用，进而影响企业健康发展。另一方面，相关法律法规和制度规范不完善，社会企业外部评价和监督机制不足。同时，社区老年人是弱势群体。他们在购买服务后缺乏评估和监督的意识和能力。如果社会企业偏离公益目标，就难以及时有效地保护相关利益集团的合法权益。

3) 救助客体

老年人的迫切需求是：经济保障需求。老年人的收入来源主要有养老金、退休养老金、子女抚养费、各种养老金等。第四次民调显示，2014年中国城镇和各地老年人生活、中国城镇和全国老年人年平均收入23,930元，年轻人，全国老年人年平均收入76元。同年，国家统计局数据显示，全市每名市民收入28,844元，某农村居民分配收入达10,489元，年轻人，老年人收入水平通常较低，贫困和低收入老年人数量更高。

医疗护理需求。随着老年人年龄的增长，他们的健康逐渐消失，经常患有心血管疾病、高血压、糖尿病、关节炎和其他慢性疾病。另外，老年人患病的比例随着年龄的增长而显著增加。4项调查结果显示，2015年，15.3%的中国城乡老年人表示需要护理，比2010年的13.7%高1.6个百分点，几乎高出9个百分点。随着老龄化进程和预期寿命的延长，老年人对医疗保健的需求越来越大。

生活护理需求。随着经济条件的改善、生活条件的改善以及人们思维方式的改变，中国家庭将越来越核心，到2020年，每户家庭平均规模将达到2.62人。国家卫生与计划生育委员会发布的《中国家庭发展报告(2015)》显示，空巢老年人占人口的一半以上，其中，老年人占过去人口的近10%，厨房、洗衣房、医疗号、购买等是家庭生活的主要关注点，社会对公共服务的需求正在逐步走向一个更高的台阶。

精神安慰需求。许多老年人退休后被剥夺其职责是常见问题。社会和家庭角色的变化会影响老年人的自我形象和行为。随着时间的推移，除了生理和大脑功能陈旧、社会角色改变之外，老年人有着与过去不同的心理特征，感到孤独、正直，损失和不景气也在增加。然而，有限的经济实力，由于性格和社区支持量的不同，老年人无法满足社会和精神需要。老巢，尤其是那些失去孤独感的人，有更多的精神、文化需求，社区需要增加这一部分。

自我满足需求。老年人，特别是低龄老年人，应该实现自身价值，继续帮助社会。中国第七次人口普查结果显示，60岁以上的60岁至69岁以上的低龄老年人比例为55.83%。这些年轻的老年人大多拥有丰富充足的知识、经验和科学，他们的能力可以通过诸如博物馆介绍人员等此类的志愿者来表达他们对个体经营和社会包容的渴望。

5. 结论与建议

1) 救助主体

政府要加大社区居家养老的运营支持力度，奖励和补贴养老服务质量好、拥有顶级养老服务的家庭机构社区，支持其可持续发展。增加中央预算对养老金服务的支持，加大政府投入养老服务的资金，加大政府购买养老服务试点力度，为社区居家养老服务提供可靠的财政支持，同时确保财政支持的可持续性，拓宽资金渠道通过福利彩票帮助社区发展居家养老服务，并提供持续的资金支持，使养老服务提供者不会因为资金链断裂、支付不起而退出社区居家养老。在水电、租赁住房、土地使用等方面给予社区居家养老服务机构优惠，减轻社区居家养老的成本压力。金融机构、银行等贷款机构应积极为社区居家养老服务提供一定的贷款优惠，放宽社区对居家养老贷款的审查和限制。鼓励国有企业等大型企业进入社区居家养老服务行业，为养老服务提供资金支持。

在制定社区居家养老服务政策过程中，要加强多方面主体协调，从政府自主制定社区居家老人服务政策到多方面主体建言献策都要参与政策制定。在制定社区居家养老服务政策过程中，要立足老年人的实际需要，确保政策的可行性，多元主体要参与政策制定过程，及时指出社区居家养老服务政策制定中政府的不足，协助政府修订和完善政策。其次，要构建社区居家养老服务网络，充分发挥社区房地产企业、社会组织等多元主体力量，构建以政府为主导、以社区为平台、多元主体共同参与的居家养老服务模式。再次，社区居家养老多方面提供者根据老年人健康和老年人需求，提供精准、多元、多层次的养老服务，提高养老服务质量，聚焦各自优势，形成优势互补，提高养老资源利用效率，提高优质生活救助、医疗护理、提供心理安慰等养老服务。

国家和政府应加快制定社会企业专项法律法规，明确其法律地位，为社会企业参与社区居家养老服务提供法律保障。同时，对社会企业也要进行必要的资质认证和监督，但要注意可操作性，在制定明确标准的基础上适当简化，避免不必要的时间和人力成本。要进一步明确和规范社会企业参与过程中所有管理者和参与者的权利义务，特别是对政府进行合理的角色定位，明确政府是引导者而不是控制者，给予相应的政策引导和制度保障。此外，不同地区社区养老服务的供求有一定的特殊性，要因地制宜、具体分析。中央政府主要提供政策性指导和支持，地方政府也应根据当地社区老年人的特点和实际需要，向社会企业提供建议，制定操作指导程序和具体实施细则，避免形式主义。

增强社会企业自我发展能力：资本、管理、人才。增加资本投资。政府和社会企业要双向发展。养老行业是一个投资周期长、利润低的行业。在社会企业提供社区居家养老服务的初始阶段，政府资金投入十分重要，主要包括税收优惠和专项资金补贴。它还可以鼓励大公司公开捐款，并提供资金支持。社会企业也可以通过申请基金投融资来增加投资，谋求进一步发展和扩大规模。加强科学的经营管理、内部管理能力，学习成功的社会企业经营管理方法，提高管理效率，吸收和借鉴国外养老服务的成功和优秀经验，结合自身发展进行整合和提升，形成核心竞争力。培养专业管理和服务人员。与高校合作，鼓励高校开设社会企业和社区养老相关课程，注重人才培养和高校毕业生搜寻，吸引高素质、优秀的社区工作者和人才，在实践中锻炼和成长才能。要对社区“原生”社会人士进行系统、专业的培训，提高他们的专业素质和服务技能。

政府鼓励社会团体独立参与养老服务，降低社会团体参与养老服务的门槛，加大宣传力度，提高老年人向社会组织提供养老服务内容的认可度，使社会组织成为养老服务的参与者，而不是养老服务的中介。通过志愿服务和时间银行等，扩大参加社区居家养老服务的社会组织成员。同时，加强对社会组织的培训，提高参与老年服务社会组织的专业性。鼓励和参与地方政府根据社会组织的成果和典型案例，让提供家庭服务的社会组织参与，帮助社区老年人，鼓励社会力量融资社会力量的进入可能给养老服务

带来创新,充分发挥政府的主导力量,鼓励社区组织共同努力,共享资源。养老服务本身就是微利,提供的服务具有更大的福利性和社会效益。因此,需要社会组织特别是一些慈善团体的参与,通过慈善基金支持社区居家养老服务的发展,为社区居家养老提供资金支持,通过社会组织的参与,为养老服务的人员队伍建设和人员管理提供一定帮助。

2) 救助过程

加强宣传,提高公众意识。我们要倡导社会企业的公益理念。通过社区公告板、微信公众号等平台 and 主流媒体的宣传,提高社区居民对社会企业的认识。特别是老年人要了解和理解社会企业的服务理念和运作流程,转变公众对社区社会组织的偏见和思维模式。社会企业要树立品牌意识,提高综合竞争力。社会企业不仅要依靠当地养老服务的供给和政府的支持,还要发展更大的养老服务市场,建立有竞争力、特色的品牌。在这个过程中,我们要注重针对性和普遍性,在制定品牌口号和宣传时要充分考虑实际,逐步降低营销成本,运用更多的人力物力提升服务质量和水平。

建立健全内外部评价监督机制。另一方面,我们必须完善内部评估和监督机制。社会企业要确立明确严格的运作标准,有效提高自律性和整体素质,防止极端价值取向在运作中偏离组织目标,确保社区养老资源合理合法使用,并坚持解决社会问题的价值目标和宗旨。一方面要完善外部评价和监督机制。一是建立科学合理的评价机制和独立的第三方评价机构,对社会企业实际提供的服务质量和水平进行科学有效的评价,并定期公布评价结果,保护相关利益集团的合法权益,特别是社区老年群体,二是定期收集社区居民为老年人提供社会服务的待遇信息,提高居民特别是老年人的满意度,提供真正高品质的家庭服务和照料。

3) 救助客体

提高老年人对社区居家养老服务的认识。老年人越老,社区就越需要关注家里的老年人。然而,老年人的成长限制了社区对居家养老服务的理解。我们通过这一过程发现,由于许多老年人不了解这项服务,使用这项服务的比例仍然很低。因此,社区及其工作人员要加强对社区居家老人服务的认识,加强社区对居家老人服务的宣传力度,充分利用老年人所有可用的方法,让更多的老年人了解社区居家老人护理服务有必要使之熟悉。这将提高养老金服务的利用率。

社区居家养老服务的内容必须不同或倾斜。一方面,具有不同特点的老年人对养老服务的需求不尽相同,社区应建立分布式的、多元化的服务提供体系。此外,不需要整合统一各个社区的服务内容。可以根据社区中老年人的患病率和健康状况定义服务的不同因素。另一方面,因病不能自立的老年人,以及子女不在身边的老年人,需要更多的养老服务和健康照护,服务内容的设定倾向于不和孩子一起生活,满足身体不适的老年人的需求。

参考文献

- [1] 李玉琳. 芬兰居家养老模式解读[J]. 中国物业管理, 2022(6): 118-119.
- [2] 徐冰. 医养结合模式下医务社工参与农村空巢老人居家养老服务研究[J]. 黑龙江人力资源和社会保障, 2022(11): 19-21.
- [3] 李英羽, 张建英. 西宁市智慧社区居家养老服务现状研究及对策建议[J]. 智能建筑与智慧城市, 2022(12): 72-74. <https://doi.org/10.13655/j.cnki.ibci.2022.12.018>
- [4] 王艳. 政府购买社区居家养老服务问题研究——以吉林省长春市为例[J]. 行政与法, 2022(12): 23-31.
- [5] 刘军. 供需视角下社区居家养老服务发展应对策略——以重庆市开州区为例[J]. 重庆行政, 2022, 23(6): 53-55.
- [6] 宋煜. 北京社区居家养老服务机构可持续发展研究[J]. 中国国情国力, 2022(11): 13-16. <https://doi.org/10.13561/j.cnki.zggqgl.2022.11.004>
- [7] 牛梦, 李华俊. “五社联动”模式下社区居家养老服务的实践探索——以武汉市东亭社区居家养老服务项目为例[J].

- 连云港职业技术学院学报, 2022, 35(3): 58-64. <https://doi.org/10.19858/j.cnki.1009-4318.2022.03.021>
- [8] 白淑英, 刘欣. 社区居家养老服务的内生性发展研究[J]. 扬州大学学报(人文社会科学版), 2022, 26(5): 74-86. <https://doi.org/10.19411/j.cnki.1007-7030.2022.05.007>
- [9] 王月红, 贾晓媛, 王鸿铭. 困难老人社区居家养老服务体系优化研究——以石家庄市为例[J]. 石家庄职业技术学院学报, 2022, 34(4): 11-18.
- [10] 崔文婕, 刘德浩. 海南省社区居家养老服务需求及其影响因素分析——基于安德森行为模型的实证研究[J]. 新东方, 2022(3): 42-48.