

我国社区养老服务面临的问题及对策研究

张思诺

上海工程技术大学, 管理学院, 上海

收稿日期: 2024年1月26日; 录用日期: 2024年3月27日; 发布日期: 2024年4月8日

摘要

我国人口发展呈现老龄化和高龄化的趋势, 而人口的“双龄化”对社会养老保障提出了更高的要求, 从我国目前的社会保障建设看, 养老服务保障建设还显不足, 尤其是面向广大普通老人的相关服务保障缺失。当前应建立以政府引导、社会主办、民间参与的多层次养老服务保障体系, 而社区服务保障具有经济性、便捷性及可及性等诸多优点, 是广大普通老人获得养老服务保障的重要途径。本论文研究了中国社区养老服务的发展及其对老年人生活质量和社会影响的重要性。探讨了社区养老服务面临的挑战和问题, 如资金缺乏、人才短缺等。本论文旨在为理解中国社区养老服务的现状和未来提供全面的视角, 以应对老龄化社会所带来的挑战, 为政策制定者、学者和社会提供有关老年人养老问题的有用信息和建议。

关键词

老龄化, 社区养老服务, 体系建设, 对策建议

Research on the Problems and Countermeasures of Community Aged Care Service in China

Sinuo Zhang

School of Management, Shanghai University of Engineering Science, Shanghai

Received: Jan. 26th, 2024; accepted: Mar. 27th, 2024; published: Apr. 8th, 2024

Abstract

China's population development shows the trend of aging and advanced aging, and the “dual age” of the population puts forward higher requirements for social pension security. From the perspective of China's current social security construction, the construction of pension service security is

文章引用: 张思诺. 我国社区养老服务面临的问题及对策研究[J]. 老龄化研究, 2024, 11(2): 278-284.

DOI: 10.12677/ar.2024.112040

still insufficient, especially for the majority of ordinary elderly people. At present, it is necessary to establish a multi-level old-age service security system guided by the government, sponsored by the society and participated by the people. Community service security has many advantages such as economy, convenience and accessibility, and is an important way for the majority of ordinary elderly people to obtain old-age service security. This paper examines the development of community care services in China and its importance to the quality of life and social impact of the elderly. The challenges and problems faced by the community aged care service, such as lack of funds and shortage of talents, are discussed. This paper aims to provide a comprehensive perspective for understanding the current situation and future of community elderly care services in China, in order to address the challenges brought by an aging society, and to provide useful information and suggestions for policy makers, scholars and society on elderly care issues.

Keywords

Aging of Population, Community Service for the Aged, System Construction, Countermeasures and Suggestions

Copyright © 2024 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

随着中国的人口老龄化进程不断加速, 社会面临着严峻的老龄化挑战。根据国务院国家老龄委员会发布的数据, 截止到 2021 年, 中国 60 岁以上的老年人口已经占总人口的 18.7%, 而且这一比例还在持续增加。中国的老龄化问题不仅带来了社会福利、医疗保健、养老金等一系列挑战, 同时也催生了对养老服务的迫切需求[1]。在应对老龄化问题中, 社区养老服务崭露头角, 成为缓解压力、提高老年人生活质量的有效途径。社区养老服务强调将老年人的养老需求满足于社区, 使他们能够在熟悉的社交网络和环境继续生活。本论文将深入研究中国社区养老服务的发展, 分析其历史演变、政策框架、基本构成、挑战、影响以及未来展望。

随着社区的发展, 逐渐形成以政府、社区和家庭等有机结合的新型的养老服务综合体系。由于我国的社区养老服务正处于起步和探索阶段, 在社区建设方面的不够完善使我国在社区养老服务的方面存在一些问题。中国社区养老服务的发展是一个备受关注的话题[2], 它对于应对人口老龄化挑战、提高老年人生活质量, 以及促进社会可持续发展具有重要的意义。

本论文将采用综合性研究方法, 结合定性和定量分析, 以全面地探讨社区养老服务的发展与挑战。具体的研究方法包括: 文献综述、数据分析、专家访谈。

2. 社区养老服务的基本构成

2.1. 社区养老的定义

社区养老是养老方式之一。它是指以家庭为核心, 以社区为依托, 以老年人日间照料、生活护理、家政服务和精神慰藉为主要内容, 以上门服务和社区日托为主要形式, 并引入养老机构专业化服务方式的居家养老服务体系。社区养老服务可以解决老年人, 特别是生活不能自理的老年人就近照料和家庭临时托老的需求, 并且满足中国老年人居家养老就近养老的愿望。社区养老可以有效整合社区资源, 专业

化地提供养老服务[3]。发展社区养老能有效解决老年群体的养老问题、保障和改善老年人的生活，它是建设“社区依托型”社会养老服务体系不可或缺的重要内容，对于我国养老保障体系建设有重大意义。

2.2. 社区养老服务的主要构成部分

社区养老服务的基本构成包括多种元素，旨在满足老年人的多样化需求。以下是社区养老服务的主要构成部分：

(1) 养老院和长者公寓

养老院是专门为需要长期居住和照顾的老年人提供的住宿设施。这些设施通常提供住宿、饮食、医疗护理、社交活动和娱乐等服务。养老院的规模和设施水平各异，从小型家庭式养老院到大型综合性养老院不等。长者公寓则提供相对独立的住宿，为老年人提供独立生活的机会，同时也提供一些支持和社交服务。

(2) 日间照料中心

日间照料中心提供白天照顾老年人的服务，老年人可以在白天前往中心参加活动、社交互动，以及接受一定的医疗和护理服务[4]。这种服务模式适用于那些需要日常照料和监督，但不需要长期住在养老院的老年人。日间照料中心通常提供餐饮、康复、文娱和社交活动。

(3) 家庭护理服务

家庭护理服务是为老年人提供在家中的医疗、护理和生活支持。这种服务包括提供康复护理、药物管理、基本医疗照顾、卫生保健、家务助手和陪伴服务等。家庭护理服务的目标是帮助老年人在熟悉的家庭环境中维持独立生活。

(4) 健康管理和医疗支持

健康管理和医疗支持是社区养老服务的重要组成部分。它包括提供定期健康检查、慢性疾病管理、用药管理、紧急医疗支持和卫生教育。这些服务旨在帮助老年人维持身体健康，及早发现和治疗健康问题。

(5) 技术创新与智能养老

技术创新在社区养老服务中发挥着越来越重要的作用。智能养老技术包括智能设备、远程医疗监测、应用程序和互联网连接设备，以提供老年人的健康和生活支持。这些技术可以帮助老年人保持联系、管理健康状况、接收紧急帮助，以及享受在线娱乐和社交活动。

社区养老服务的基本构成为老年人提供了广泛的选择，以满足他们的需求。这种多元化的服务模式旨在提高老年人的生活质量，同时减轻家庭和社会的养老负担。在下文的章节中，我们将探讨社区养老服务面临的挑战和问题，以及它对老年人的影响。

3. 中国社区养老服务的演变及实践

3.1. 中国老龄化现状

中国老龄化问题的背景是一个迅速增长的老年人口。这一趋势的原因包括长寿命、生育率下降、医疗技术的进步以及中国的二孩政策等因素。自 20 世纪 80 年代以来，中国政府实施了二孩政策[5]，导致了生育率急剧下降。这意味着每个家庭中的子女数量有限，随着时间的推移，工作年龄人口逐渐减少，而老年人口占比上升。而同时中国的医疗卫生水平不断提高，导致了整体人口的寿命延长。更多的人在年迈时仍然保持了相对较好的健康，使他们能够享受更长的寿命。

根据官方数据，截至 2021 年，中国的 60 岁及以上老年人口已经达到 2.46 亿，占总人口的 18.7%。此外，65 岁及以上的人口占比为 13.5%，而这个比例还在持续上升。老龄化对社会、政府、家庭和经济

产生了深远的影响，因此中国政府已经开始寻求解决方案以满足老年人的需求[6]。

3.2. 20 世纪以来的养老服务演变

在 20 世纪初，中国的养老服务主要依赖于传统的家庭模式，即子女负责照顾年迈的父母。然而，中国的家庭结构在过去几十年发生了巨大变化，包括核心家庭的减少、家庭分散以及年轻一代的就业机会分散等。这些因素导致了传统家庭养老模式的崩溃[7]。随着老龄化问题的凸显，政府开始寻求提供更多的养老服务。

3.3. 社区养老服务的兴起

随着中国老年人口的急剧增长，社区养老服务成为一种更加可行和可持续的选择。社区养老服务的核心理念是使老年人能够在熟悉的社区环境中维持独立的生活，并接受必要的支持和照料。这种服务模式旨在提高老年人的生活质量，同时减轻家庭和社会的养老负担。

中国政府逐渐认识到社区养老服务的重要性，并通过一系列政策文件和法规来推动其发展。2006 年，中国政府发布了《社会养老服务体系建设的纲要》，这一政策文件被认为是中国社区养老服务发展的重要里程碑。该纲要明确了政府支持社区养老服务建设的政策方向，强调养老服务的多元化、社区化和专业化。它提出了一系列政策举措，包括鼓励社会力量参与、提高养老院和日间照料中心的建设、推动家庭护理服务的发展等[8]。

3.4. 地方政府政策和实践

随着中国老年人口的急剧增长，社区养老服务成为一种更加可行和可持续的选择。社区养老服务的核心理念是使老年人能够在熟悉的社区环境中维持独立的生活，并接受必要的支持和照料。这种服务模式旨在提高老年人的生活质量，同时减轻家庭和社会的养老负担。

总的来说，中国社区养老服务的历史演变表明，随着老龄化问题的凸显，社区养老服务逐渐成为满足老年人需求的重要手段。政府的政策支持和法规框架的发展，以及地方政府的积极参与，将社区养老服务提升到了更高的水平。在下文的章节中，我们将进一步分析社区养老服务的基本构成、政策框架以及其对老年人生活质量和社会的影响[9]。

4. 社区养老服务的挑战和问题

任何事业的开展都离不开人力、物力、财力的有力支持。尽管社区养老服务在应对老龄化挑战中扮演着重要的角色，但它也面临着一系列挑战和问题，需要克服。以下是一些社区养老服务所面临的主要挑战和问题：

4.1. 资金投入不足

社区养老服务的开创维持和发展中需要大量的资金支持，我国的社区养老服务资金主要还是来源于政府的财政支持，随着社区养老服务需求种类数量的增多，这种主要由政府出资发展的单一模式导致社区养老的发展处于资金短缺的困境中，也给政府财政带来了巨大的压力[10]。西方国家社会保障支出占全国财政总支出即使是一些中等收入国家的比例也在以上，而我国是 12% 左右，分摊到社区养老发展的资金更是不足。

阻碍社区养老发展的最大瓶颈就是资金的不足。一般来说，社区资金来源有三种渠道：政府拨款、社会援助和街道自筹即有偿服务收入。但是由于政府对社区养老资助补贴过少以及社会援助和街道自筹能力有限，社区所能利用的资金少之又少，相对于社区需求来说无异于杯水车薪，难以满足自身发展的

要求。

4.2. 社区养老服务法律法规不健全

我国社区养老服务起步晚、发展慢，法律法规和制度建设缺乏。目前我国仅有《中华人民共和国老年人权益保障法》和几部法规意见，而且我国法律对于社区养老服务的内容覆盖不全面，规定不细致、不明确。从执法效率的角度，一方面，中国公民的法律意识相对薄弱，对社区养老相关法律了解少；另一方面，政府部门监管力度不够，法律实施效果不好，无法保障我国社区养老服务的良性发展。

4.3. 专业人才短缺

养老服务行业缺乏专业化的医护人员和护理人员。这种人才短缺导致了护理质量的不稳定性，需要更多的培训和招聘。由于我国城市社区养老服务的内容目前只需要满足老年人日常基本生活的照顾，而没有涉及更多专业性强的服务项目，城市社区养老服务人员的准入门槛又过低，导致我国城市社区养老机构专业人才十分稀缺。比如有些瘫痪在床或患有慢性病的老人，或者需要精神慰藉和心理疏导的老人都需要长期、专业的康复护理人员来照顾^[11]。但由于受到我国目前没有经过政府认证的大型专业培训机构存在，各地又未实现持证上岗，职业资格认证制度还未普及等因素的影响，所以我国城市社区养老机构暂时无法为社区养老服务提供更多的专业人才。

4.4. 养老服务设施不完善

社区养老的宗旨要求社区必须拥有能够满足老人需求的生活设施、保护老人健康的医疗卫生设施、以及丰富老人精神文化生活的文化娱乐体育设施，但在现实生活中，由于社区场地、资金、物力资源的不足，社区养老往往规模小、条件差、很难获得发展，陷入不能有力支持运营与添置设施的尴尬境地。

目前，由于我国社区养老服务还处于起步发展阶段，社区所能提供的养老服务项目还比较少，不能满足老年人多样化、多层次的需求。首先，当前我国绝大多数社区养老机构还只是致力于满足老年人的基本生活需求，主要是向老年人提供一些衣、食、住、行等一般日常生活需要的服务，而对于精神方面的养老服务(如谈心交流、文化娱乐、法律咨询等服务)还比较欠缺，使得绝大多数老年人在精神生活方面没有得到填充和交流。其次，目前我国所提供的社区养老服务也大多是一种简单化的服务，其服务内容往往缺乏灵活性，专业化的、个性化的养老服务项目提供得少之又少。一些经济条件好的老人若想得到更为优质、周到的医疗保健、心理咨询和文化娱乐服务，往往很难如愿。

4.5. 养老服务设施不完善

社区养老的宗旨要求社区必须拥有能够满足老人需求的生活设施、保护老人健康的医疗卫生设施、以及丰富老人精神文化生活的文化娱乐体育设施，但在现实生活中，由于社区场地、资金、物力资源的不足，社区养老往往规模小、条件差、很难获得发展，陷入不能有力支持运营与添置设施的尴尬境地。

目前，由于我国社区养老服务还处于起步发展阶段，社区所能提供的养老服务项目还比较少，不能满足老年人多样化、多层次的需求。首先，当前我国绝大多数社区养老机构还只是致力于满足老年人的基本生活需求，主要是向老年人提供一些衣、食、住、行等一般日常生活需要的服务，而对于精神方面的养老服务(如谈心交流、文化娱乐、法律咨询等服务)还比较欠缺，使得绝大多数老年人在精神生活方面没有得到填充和交流。其次，目前我国所提供的社区养老服务也大多是一种简单化的服务，其服务内容往往缺乏灵活性，专业化的、个性化的养老服务项目提供得少之又少。一些经济条件好的老人若想得到更为优质、周到的医疗保健、心理咨询和文化娱乐服务，往往很难如愿。

5. 社区养老服务的挑战和问题

5.1. 强化社区养老服务的意识

养老是一项关系国计民生的事业，必须加强对老年福利事业的重视，将老年福利事业的发展规划列入政府的议事日程，动员社会各方力量参与到老年福利事业的发展中来，只有这样才能从容地迎接我国老龄化、高龄化高峰时期的到来。强化社区养老服务的意识，在全民范围内开展养老服务意识的宣传，让更多的人更加重视养老工作的开展。具体来说，可以通过社区养老服务知识宣传讲座、建立相关社团，成立社区养老服务志愿者组织，让更多的人主动参与到社区养老服务事业中来^[12]。在这个过程中，要始终坚持以培养广大群众的尊老、敬老、养老的意识为主，树立广大群众和养老服务机构的“持续照顾”意识，尽可能使需要不同程度照料的老年人能长期居住在熟悉的环境中，获得良好的照顾服务。

5.2. 拓宽资金筹措渠道

社区养老机构的资金筹集是发展老年福利事业的关键。没有资金，一切都将只是空谈。在公共财力允许的范围内，政府的投入要随着经济和社会的发展不断增加，努力争取逐步改变社会福利事业经费占财政的支出。

5.3. 加强人力资源培养

为解决人力资源短缺问题，应加强社区养老服务人员的培养和吸引力度。建议采取以下措施：

政府加大对养老服务人员培训的投入，提供专业化、多层次的培训机会，提高养老服务人员的专业素质和技能水平。

建立养老服务专业人才的引进机制，鼓励有相关专业背景和经验丰富的人才加入养老服务行业。

加强对养老服务人员的激励政策，提高其薪酬待遇和职业发展空间，增加从业者的吸引力。

5.4. 加强社区养老服务建设

加强养老工作信息网络平台的建设。在社区构筑由民政、公安、劳动保障等部门参与的覆盖全市范围的老齡网络信息平台，一方面使有关部门和人员能正确掌握情况，从而更及时地做好关心、帮助工作，另一方面实现信息资源进行优化配置。让有入住养老机构需求的老人，在选择前有渠道了解各机构情况。推进社区养老工作的建设。区、街道要把社区养老工作列入社区发展规划，并作为下一篇建设星级社区的考核内容之一。社区要为居家养老的人群提供医疗和生活等诸方面的服务。进一步加强和完善社区居家养老服务中心的建设。将居家养老服务提上工作的日程，并逐步完善，使老年人既有居家的自由，又有可享受服务的便利。

参考文献

- [1] 黎昕. 中国社区问题研究[M]. 北京: 中国经济出版社, 2007: 2-3.
- [2] 侯岩. 中国城市社区服务体系建设的研究报告[M]. 北京: 中国经济出版社, 2009: 113-114.
- [3] 徐祖荣. 城市社区照顾模式探析[J]. 岭南学刊, 2007(4): 107-110.
- [4] 穆光宗, 张团. 我国人口老龄化的发展趋势及其战略应对[J]. 华中师范大学(人文社会科学版), 2011(5): 29-35.
- [5] 张文范. 社区养老社会化服务的战略意义[J]. 城市管理, 2004(6): 22-24.
- [6] 董洪敏. 浅谈我国社区养老的可行性[J]. 人口与经济, 2000(2): 56-59.
- [7] 郑建娟. 我国社区养老的现状和发展思路[J]. 商业研究, 2005(12): 159-160.
- [8] 王海燕. 发展城市社区养老应对人口老龄化[J]. 理论学刊, 2002(5): 67-69.

- [9] 杜翠欣. 我国城市社区养老模式研究[D]: [硕士学位论文]. 大连: 大连理工大学, 2006: 12-14.
- [10] 张剑伟. 现阶段我国城市社区养老模式研究[D]: [硕士学位论文]. 燕山: 燕山大学, 2009: 29.
- [11] Challis D'Davies, S.B. (1980) A New Approach to Community Care for the Elderly. *British Journal of Social Work*, **10**, 1-18.
- [12] Marshall, T.H. (1985) *Social Policy in the Twentieth Century*. Hutchinson, London, 12.