北京社会化居家养老问题与对策研究

王 静

(首都经济贸易大学 劳动经济学院, 北京 100070)

摘 要: 本文采取随机抽样的方法, 分别就北京市老年人口对社区社会化居家养老服务的了解程度、养老服务的需求、养老意愿的选择以及对进一步改进和完善养老服务的意见等方面进行了调查。通过调查发现社会化居家养老服务过程中存在的问题, 提出了进一步改进和完善社会化居家养老服务的相关对策建议。

关键词: 老龄化; 社会化居家养老; 养老需求

中图分类号: C913.6 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149 (2012) 03-0065-05

A Research on the Problems and Solutions of the Socialized Home-based Elder Care

WANG Jing

(School of Labor Economics, Capital University of Economics and Business, Beijing 100026, China)

Abstract: Using random sampling method, we survey a number of elderly in Beijing about the extent to which elder people get knowledge of socialized home-based care, the demand of elder care service, the elder's care choice, and advice to improve elder care service in Beijing. According to the survey results, some problems exist in the socialized home-based elder care service. This paper provides corresponding solutions and policy suggestions to perfect the current socialization home-based elder care.

Keywords: aging; socialized home-based elder care; elder care demand

目前中国人口老龄化呈持续加剧之势, 到本世纪中叶, 老年人口将从现在9个人中有1个老人发展到3个人中就有1个老人, 且高龄化、空巢化日益严重^[1]。截至2010年底, 北京市户籍人口中, 60岁以上老年人口235万, 占总人口数的18.7%; 80岁以上老年人口35.1万, 占总人口的2.8%。全市纯老年家庭人口44.3万, 占老年人口总数的18.8%^①。随着人口老龄化压力的增大, 传统家庭

收稿日期: 2011-11-29; 修订日期: 2012-03-01

作者简介: 王静(1962-), 女, 蒙古族, 北京市人, 首都经济贸易大学劳动经济学院教授, 研究方向为劳动与社会保障。

① 资料来源: 见北京市老龄工作委员会办公室编制的《北京市2010年老年人口信息和老龄事业发展状况报告》。

养老服务功能日益弱化，未来的居家养老要依靠政府、社区和子女三方面共同实现^[2]，因而，社会化居家养老模式越来越受到广泛关注。社会化居家养老是以家庭为核心、以社区养老服务网络为支撑、以养老保险制度为保障，通过调动社会各方力量共同构建的养老体系。它既不同于养老院养老，也有别于传统的家庭养老。在养老方式上，老年人是居住家中而不是去养老院养老；在养老资源提供的主体上，居家养老除了家庭照料外，还有社会的帮助，特别是社区的照料。在发达国家，社会化居家养老与养老院养老共同成为应对老龄化浪潮的主要方式，且其发展势头已超过养老院，究其原因是这种方式能够满足老年人的多样化需求，提高了老年人的生活品质，又符合老年群体的消费能力。

经过多年的探索和实践，北京市在社会化居家养老服务方面取得了很大进展，成效显著，例如，实施了居家养老（助残）服务（即“九养政策”），建立了社会化管理服务、社区医疗服务、法律援助服务和文教体活动服务等较全面的养老服务体系。但也存在很多不足，居家养老服务内容仍有较大的拓展和整合空间。为了进一步完善社会化居家养老服务，推动社会化居家养老服务向纵深发展，同时为政府制定相关政策提供参考，2010年5月首都经济贸易大学社会保障课题组进行了“北京市老年人口养老现状及需求调查”。调查对象是北京市60岁以上的老年人，采用随机抽取的方法，共发放调查问卷730份，其中有效问卷691份，问卷有效率为94.66%。

一、调研的基本情况

在调查的691位老人中，女性占59.2%，男性占40.8%；年龄以70~80岁为主，占48%；生活能自理的占81%，半自理的占16.1%，完全不能自理的占2.8%；老人以居家养老为主，占95.3%；其中：54%的老人与家人居住，28%的老人与配偶同住，17%的老人是独居。近40%的老人月收入集中在1000~2000元。收入在2000元以下的老人占61.1%，1000元以下的占12.3%，无经济收入的占9.5%。老人收入主要依靠退休金和子女提供的生活费。

1. 对社区社会化居家养老服务的了解程度

(1) 被调查者对社会养老服务项目的了解程度较低。通过表1可以看出，80.6%的老人听说过65岁以上免费乘车，66.4%的老人听说过公园免费，其余的项目均没超过50%。家庭无障碍设施改造、小帮手电子服务器更是知之甚少，仅有5.2%的老人听说过。实际调查中发现很多社区根本没有小帮手电子服务器，有需要的老人等待家庭无障碍设施改造更是要等待几年时间。

表1 您对社会养老服务项目的了解程度

项目	65岁以上免费乘坐公交车	公园门票免费	养老券	老年饭桌	优先挂号	博物馆免费	百岁老人免费体检	社区托老所	助残券	家庭无障碍设施改造	小帮手电子服务器
比例	80.6	66.4	40.3	36.0	26.5	23.2	16.6	13.7	8.5	5.2	5.2

(2) 一半以上的被调查者对所在社区提供的社会化居家养老服务项目不清楚。有58.3%的被调查者不清楚本社区是否有社会化居家养老服务项目。认为本社区能提供家政维修服务的占27.5%；提供卫生保健服务的占27%；提供日常生活卫生照料服务的占26.5%；组织娱乐或外出游玩活动的占20.9%。而提供康复护理服务、精神慰藉服务及法律维权服务的所占比例均不到6%（见表2）。

表2 您所在社区提供的社会化居家养老服务有哪些

项目	不清楚	家政维修	卫生保健	日常生活卫生照料	组织娱乐或外出游玩活动	康复护理	法律维权	精神慰藉
比例	58.3	27.5	27	26.5	20.9	5.2	5.2	2.8

(3) 七成以上被调查者不了解本社区有哪些是专门针对失能老年人的项目。社区提供的专门针对失能老人的各项服务均不足两成。超过七成的老人没有听说过专门针对失能老人的服务。从侧面也反映出此项目在社区开展还处于起步阶段（见表3）。

表3 您的社区在养老服务中有哪些是专门针对失能老年人的项目 %

项目	不清楚	老人饭桌	养老服务员	托老所	家庭无障碍设施改造	小帮手电子服务器	无障碍服务车
比例	71.6	16.10	11.80	9.00	4.70	4.30	0.00

2. 对社区社会化居家养老服务的需求

(1) 在日常生活方面,最需要钟点工和家政维修服务。根据调查,在日常生活方面,钟点工上门服务 and 家庭维修服务是社区居家养老服务中老年人需求最为迫切的服务,分别为21.8%和20.2%。之后是老年饭桌、送餐到家、家庭无障碍设施改造和社区办托老所服务(见表4)。

表4 在日常生活上,您最需要社区提供的社会化养老服务是(按需要程度排序) %

项目	日常生活卫生照料(钟点工)	家政维修服务	老人饭桌	送餐服务	家庭无障碍设施改造	社区办托老所	其他
比例	21.8	20.2	15.1	15.1	13.8	13.2	0.8

(2) 在医疗护理服务方面,最需要社区提供卫生保健和健康咨询服务。老年人最需要的是卫生保健服务(上门打针、输液、量血压等),占总数的24.9%,其次是健康咨询,占总数的19.8%,之后是家庭医生、陪同看病,康复护理服务,分别占15.4%、14.2%和13.9%。而小帮手电子服务器的需求之所以低,原因是这项服务还不够普及,很多老人都没听过小帮手电子服务器(见表5)。

表5 您最需要的社区医疗护理服务项目(按需要程度排序) %

项目	卫生保健服务	健康咨询	家庭医生	陪同看病	康复护理服务	小帮手电子服务器	其他
比例	24.9	19.8	15.4	14.2	13.9	11.1	0.6

(3) 在精神需求方面,老人最需要老年活动室。老年人最需要的是专设的老年活动室,方便老年交流活动,占总数的28.3%;其次是组织休闲娱乐活动,占23.6%;举办兴趣班、培训班和法律咨询,分别是12.9%和12.8%。可见在精神层面,老年人最需要的是交流娱乐休闲活动(见表6)。

表6 您最需要社区在精神需求方面的服务(按需要程度排序) %

项目	专设老年活动室	组织休闲娱乐活动	上门陪同聊天	举办兴趣班、培训班	法律咨询	婚介服务	其他
比例	28.3	23.6	13.3	12.9	12.8	8.3	0.9

3. 养老意愿的选择

(1) 大多数老人更愿意社会化居家养老。调查中,选择社会化居家养老的占91.3%,说明大多数老人,还是愿意居家养老。

(2) 比较自由、子女看望方便是选择居家养老最主要的优势。如表7所示,选择居家养老最主要的原因是自由、子女看望方便、有熟悉的社会环境和人际关系,居家养老省钱。另外,如前所述,调查者中有61.1%的老人收入在2000元以下,选择居家养老省钱也是可以理解的。

表7 居家养老最主要原因 %

原因	比较自由	子女看望方便	有熟悉的社会环境和人际关系	居家养老省钱	传统观念	其他
比例	79.1	79.1	74.9	57.8	54.5	0.5

(3) 缺乏便捷、价廉的养老生活服务和养老医疗服务是目前居家养老最大的困难。被调查的老年人中,居家养老存在的困难按程度排序,第一位是缺乏便捷价廉的养老生活服务,第二位是缺乏便捷价廉的养老医疗服务,随后分别是找不到称心的家政服务员,孤单寂寞缺少社会交往,周边环境缺乏老年活动场所,行动不便得不到及时的照顾等(见表8)。

表8 目前居家养老最大的困难 %

项目	缺乏便捷价廉的养老生活服务	缺乏便捷价廉的养老医疗服务	找不到称心的家政服务员	孤单寂寞缺少社会交往	周边环境缺乏老年活动场所	行动不便得不到及时的照顾	其他
比例	63.5	61.5	53.5	50.5	50.5	47.5	1.5

二、社会化居家养老面临的问题

1. 相关部门对社会化居家养老认识不足，扶持力度不够

在对社区相关部门的访谈中我们了解到，有关部门对开展和加强社区养老服务的重要性和迫切性认识不足，社区对老年群体的管理与服务没有受到应有的重视。在政策创新、工作落实上缺乏足够的主动性和积极性。各社区普遍存在资金困难，提供老年人需求服务的资金更是微乎其微。例如“九养政策”没有落实到位，各项相关配套政策和制度还没有建立起来。此外，鼓励和扶持社会化居家养老服务事业发展的相关政策法规不够完善，缺少管理和监督。社会养老服务资源没有被充分调动起来，能承担居家养老服务的民间机构、团体和个人受多种因素制约，发展不快。而且行政资源、医疗资源和社区资源（包括社会组织）互不衔接，无法满足老年人对社区养老服务日益增长的需求。

2. 对社会化居家养老的宣传力度不够

社会和社区对养老服务宣传力度不够，没有形成必要的舆论氛围。通过实际调查发现（见表1、表2和表3），被调查者对社会化居家养老服务的了解程度较低，对所在社区提供的社会化居家养老服务项目不清楚，专门针对失能老人的各项服务的知晓度很低。

3. 人员配置不够，素质较低，社区中的志愿者服务队伍普遍不足

在社区调研中发现，社区中专门负责居家养老的管理人员匮乏，并且缺乏社区管理的专业知识和技能；从事社区专职居家养老的服务人员业务素质普遍较低，接受过相关专业教育或有关老龄人口服务知识培训的专业人员很少。这不仅影响了养老助老服务的质量，也制约了养老事业的发展。此外，社区中的志愿者服务队伍普遍不足。

4. 养老服务设施和便捷价廉的养老服务项目极其有限

调查和走访中发现，目前开展的居家养老服务，虽然承诺的服务内容和项目比较多，但由于缺乏资金支持，老年服务设施规模较小，档次较低，社区设施不完善，便捷价廉的养老服务项目极其有限，真正提供给老年人的服务往往比较单一，不能切实满足老人的需求，老人依然被生活中的琐碎困难所困扰。此外，服务对象覆盖不够。

三、加强社会化居家养老工作的相关建议

1. 发挥政府的主导作用，加大政府的扶持力度

政府应紧密结合实际，科学地研究制定本地区社会化居家养老服务的发展规划，并把它纳入经济社会发展总体规划 and 社区建设总体规划中，统筹安排，推动社会化居家养老服务快速健康发展。加快社会保障和社区服务的法律法规建设，加强对居家养老服务工作的管理和监督工作。加大资金投入，尽快建立居家养老专项资金，并做到逐年有所增长，从而保证社会居家养老各项建设的顺利进行。

居家养老服务工作需要政府提供一定的政策扶持，特别是在刚起步阶段。要加强以下两个方面的扶持：①将居家养老服务设施纳入公共建设配套建设项目。为解决居家养老服务场所严重匮乏的难题，可考虑采取三种方式：在新建小区或有条件的老居住区，按照规划要求，新建为老服务设施；在老居住区将原有部分利用效率较低的公共建设设施，通过资源优化和置换，改造成为老服务设施；对旧住宅加层或扩大原有的幢体面积，增加的面积主要用于为老服务设施。②对参与居家养老服务工作的社会服务机构出台优待和优惠政策。如适当减免税收，水电煤气优惠等，确保其有一定的经济回报，激发他们的参与积极性，不断壮大社会服务机构队伍，并在市场竞争机制作用下，不断增加服务功能，提升服务档次和质量。引入社会中介组织参与服务和管理，推动居家养老服务走社会化、产业化之路。加强各部门之间的相互协调，共同致力于养老事业。

2. 加大对社会化居家养老的宣传力度

大力宣传社会化居家养老，使广大群众了解并广泛参与，一方面提高项目的针对性，另一方面可以团结各种社会力量加入居家养老项目中来。可以通过电视、报纸等各种新闻媒体加大对居家养老服

务工作相关政策及开展情况的宣传力度；社区工作者要经常与老年人沟通，帮助他们了解社区，了解社区养老服务。还可以组织社会有关单位为社区老年人送温暖、办实事、献爱心，宣传、推广居家养老服务试点工作中好的典型和经验，扩大居家养老服务工作的认知度和影响力^[3]。

3. 加强专业化与志愿者相结合的居家养老服务队伍建设

首先要充实专业队伍人员数量，合理设置居家养老的工作岗位。目前我国养老服务人员缺口达1000万^[4]，必须尽快充实养老服务专业队伍，建议引进大中专院校社会工作和老年护理与管理专业毕业生，一方面可以解决就业难问题，另一方面可以加强养老服务的专业队伍。专业队伍中人员可以根据各社区老人数量和不同情况，按照一定比例配置。其次是加强队伍中人员的专业化素质培养。加强对专业服务人员老年护理的培训和敬老爱老、爱岗敬业精神的培养，逐步推行持证上岗制度。第三是大力发展居家养老服务的志愿者队伍。居家养老服务队伍的建设应结合社会工作者制度的建立紧密联系、抓紧开发社工岗位，吸引专业的社会工作者参与居家养老服务，同时大力倡导志愿者服务，加强志愿者队伍建设，形成专业化和志愿服务相结合的服务队伍。第四要逐步改善和提高居家养老服务人员的地位和待遇，激励居家养老服务人员的工作积极性，以及吸引更多的人才。

4. 以需求为导向，积极开展个性化养老服务

从老人实际需求出发，针对不同类型的老年人群，提供不同层次的居家养老服务。服务内容逐步扩展到居家帮助服务、暂托服务、医疗照顾服务、娱乐学习服务、情感慰藉服务等多样化服务。服务形式包括上门服务、社区设施服务、社区支援网络服务等，方便老年人根据自己的需求和习惯利用不同的服务项目和服务形式。在服务项目上主要包括以下几大类：①生活照料类，为老年人提供托老、购物、配餐、送餐、家政服务 etc 一般照料和陪护等服务。②医疗保健类，为老年人提供疾病防治、康复护理、心理卫生、临终关怀、健康教育、建立健康档案、开设家庭病床等服务。③法律维权类，为老年人提供法律咨询、法律援助、司法维权及维护老年人赡养、财产、婚姻等合法权利等服务。④文化教育类，为老年人提供老年电大、老年学校、知识讲座、学习培训、书法绘画、图书电子阅览等服务。⑤体育健身类，为老年人提供活动场所、体育健身设施、健身团队等服务。⑥志愿服务类，为老年人提供邻里互助、谈心交流、精神慰藉等服务。

5. 建立社区老年人信息档案，完善社会化居家养老服务网络

社区应该对社区老年人的数量、老年人的需求内容、需求的程度和老年人的基本信息进行摸底调查，建立档案。在此基础上，对老年人的需求内容和需求水平进行分门别类，设计出满足老年人需求的计划，根据计划，调用相应的资源。

可以依托社区信息平台，在社区建立养老服务热线、紧急救援系统、数字网络系统等多种求助和服务形式的信息系统；构建社区养老服务网络，为老年人提供就近便捷的多种服务。

建立和完善养老服务体系，是一项长期的系统工程。科学应对人口老龄化，需要充分认识解决社区社会化居家养老服务工作的重要性和迫切性。要坚持“政府主导、社会参与、全民关怀”的方针，在人员、经费等方面优先考虑，重点保障。充分发挥舆论宣传的功能，以需求为导向，不断满足老年人的多层保障和服务需求，提高老年人生活质量，使社区社会化居家养老更加普及，建设更加完善，促进社区社会化居家养老的快速发展。

参考文献：

- [1] 孙顺. 老龄人口增幅跑步前进, 养老服务业如何跟上 [N]. 中国信息报. 2010-05-05.
- [2] 国务院新闻办. 中国老龄事业的发展白皮书 [M], 2006.
- [3] 福州市人民政府. 先行先试 勇于创新 扎实有序推进居家养老服务工作 [Z]. 2011-08-12.
- [4] 刘红尘. 我国有为老资质人员仅6万 [N]. 老年时报. 2009-01-02.

[责任编辑 方志]