

A Study on the Demand of Community Old-Age Service

Lianxin Wang, Jinhua Zhuang, Ting Ouyang, You Wu

China Women's College, Beijing
Email: lianxinabc@126.com

Received: May 4th, 2017; accepted: May 18th, 2017; published: May 25th, 2017

Abstract

It is a rational choice to design a community pension service system from the point of view of the elderly's own needs. To cope with the challenges of population aging, to explore the way of pension services that are suitable for China's national conditions, community endowment is a platform to link the family pension and socialized professional pension, which is suitable for China's national conditions. The survey found that the problems of community pension service mainly are the service management mechanism and the responsibility are not clear, the government's investment in the community pension service is relatively insufficient, the community pension service infrastructure is imperfect, the community pension service professional talent is shortage and the community pension service project supply and demand are imbalanced. Followed by the proposed policy recommendations include: a clear government responsibility, improving the community pension infrastructure, building community support services diversified supply mechanism, playing the role of family pension security, the establishment of community general practitioner service model, training community care for the elderly.

Keywords

Community Service Needs Survey, Problems, Policies and Recommendations

社区养老服务需求调查研究

汪连新, 庄金花, 欧阳婷, 吴悠

中华女子学院金融系, 北京
Email: lianxinabc@126.com

收稿日期: 2017年5月4日; 录用日期: 2017年5月18日; 发布日期: 2017年5月25日

摘要

从老年人自身需求为出发点,设计社区养老服务制度,是理性的选择。应对人口老龄化挑战,探索适合我国国情的养老服务方式,社区养老是链接家庭养老和社会化专业养老的平台,适合我国国情。调查发现,社区养老服务存在的问题主要有服务管理机制与责任不明确、政府投入社区养老服务的资金相对不足、社区养老服务基础设施不完善、社区养老服务专业人才短缺、社区养老服务项目供需不平衡。依次提出的政策建议包括:明确政府责任、完善社区养老基础设施、构建社区养老服务多元供给机制、发挥家庭养老保障的功能、建立社区全科医生服务模式、培养社区老年护理人才。

关键词

社区服务需求调查,存在问题,政策与建议

Copyright © 2017 by authors and Hans Publishers Inc.

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

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



Open Access

1. 研究问题的提出

我国人口老龄化快速发展,据国家统计局数据,截止2016年年末,我国60周岁及以上人口达到2.3亿,占总人口的16.7%,65岁及以上人口1.5亿人,占比10.5%,每年新增老年人近1000万¹,无论是老年人口总量,还是老年人口增长速度,都居全球首位。我国人口老龄化总体特征是速度快、总量大,同时伴随着家庭空巢化和小型化,大多数独生子女无论在时间还是精力上,都难以做到照顾老人与全职工作两全其美,北京、上海等大城市空巢老人占比甚至超过70%²,近期又出现一个特殊的失独家庭群体,并且失独家庭数目在急速攀升,已经超过了百万,成为一个亟须关注的弱势群体³。人口老龄化是我国社会经济发展的进步和体现,新中国刚建立时,我国人均寿命不到35岁,目前平均寿命超过76岁,积极应对人口老龄化挑战,大力发展老年产业,完善以“居家为基础、社区为依托、机构为补充”的老年服务保障体系,具有紧迫性和重要的现实意义。家庭养老是国人传统的养老方式,每位老人都期待年老时能子孙满堂、在家颐养天年,但是随着经济社会的节奏加快,家庭结构变化,传统家庭养老的方式也发生了巨大变化,社区养老服务成为老年服务保障体系的基础和平台,1982年联合国在第37届大会通过《维也纳老龄问题国际行动计划》,提出“社会福利服务应该以社区为基础,并为老年人提供范围广泛的预防性、补救性和发展性方面的服务,以便让老年人能够在自己的家里和他们所在的社区里尽可能过独立的生活,继续成为参加社会和经济活动的、有用的公民”。2017年1月,民政部等部门联合印发《关于加快推进养老服务业放管服改革的通知》⁴,提出将社区养老服务纳入政府购买服务的具体举措,加快社区养老服务制度的顶层设计,构建政府、社会、社区及家庭各主体联动的社区养老服务多元化供给体系。需求是老年保障制度设计的出发点,研究社区老年人的服务需求,具有重要的理论价值和实践意义。

目前,国内外学者们对老年服务需求的研究开展多视角分析。从现有的文献看,学者们从老年人生

¹ 国家统计局公报(2016): <http://finance.people.com.cn/n1/2017/0228/c1004-29113654.html>

² 光明日报: http://www.gmw.cn/01gmr/2010-07/04/content_1169215.htm

³ 搜狐网: <http://mt.sohu.com/20150320/n410089701.shtml>

⁴ 中国政府网: http://www.gov.cn/xinwen/2017-02/09/content_5166789.htm#1

活照顾、精神慰藉、医疗康复等方面的需求入手研究比较多，大都采用实证研究的方法。Moody (1998)跟踪老年人照顾需求的变化，研究发现随着老年人年龄增加身心会逐渐失调，从而丧失日常照顾能力，需要别人提供帮助与支持，照顾需求的增加与健康及自理能力有直接关联性[1]；Hillel Schmid (2004)研究了老年人年龄与其身体健康状况的关系，他跟踪调查的 65 岁及以上老年人中，85%的人至少患有一种慢性疾病，患病概率与年龄呈现正相关，随着年龄的增加，老年人的身体机能逐渐衰退，对日常生活帮助的需求在增加。Kinney 还研究发现“空巢与独居”居住方式是老年人照料需求增加的主要因素[2]；Grundy (1987) [3] Froland C (1980) [4]研究指出，80 岁及以上的高龄人口对健康和社会服务的需要远远高于其他年龄阶段的人群；国内学者童星(2001) [5]王锦成(2009) [6]王国枫(2014) [7]杨燕绥(2016) [8]等对城市社区养老服务的优势进行研究，认为社区养老服务比较容易满足老人的心理与情感需求。童星等认为对我国资源短缺、老年人口居住情况相对密集的国情来说，社区养老比较适宜，认为这种服务方式满足可以老年人在家里安享晚年的心理及精神需求，张奇林，赵青(2012)认为首先要发挥社区的主体责任，整合制度资源，从基本生活服务、身体健康防护到精神文化慰藉；其次要加强社区自身建设，从专业技术队伍培养和基础设施建设等关键环节入手，发挥信息化网络的优势[9]；再次必须支持和发挥家庭养老功能，董红亚(2011)对社区养老服务发展趋向进行展望，认为已经形成了三大发展趋势：一是社会化方向，包括投资渠道社会化、管理方式社会化、服务对象社会化；二是发挥政府职能，建立全方位、多层次的老年照料服务体系；三是构建城乡社区服务体系，将社区养老服务纳入老年社会照料体系的整体发展规划中[10]。从文献研究看，学者们提出社区养老服务制度构建的紧迫性和重要性，要充分发挥社区养老服务的平台功能，将老年人的服务需求与政府及社会的供给相匹配，更好发挥政府的职责，实现多元化的供给侧，这是本文研究的目标。

2. 社区养老服务需求的实证调查研究

2.1. 调查设计

我们通过文献阅读，对老年服务的需求开展理论研究，梳理老人服务内容，以此为依据，设置社区老人服务需求的影响因素为问卷设计的主线，围绕被调查者的基本信息、健康状况、家庭成员、经济收入、养老保险、照护需求等方面，分析社区老人的服务需求及其影响因素[8]，如表 1 所示。

调查以北京市海淀区、东城区、西城区、朝阳区为研究对象，采用多阶段分层随机抽样的方法，每个区随机抽取 10 个社区，每个社区随机调查 10 位长期居住在本社区，年龄在 60 周岁及以上的北京市户籍老人，共调查访谈 400 位老人。调查时或者在居委会工作人员的帮助下随机抽取，或者采用拦截式访问调查法。每份问卷调查必须是笔者与老人就问卷内容一对一问答，当面填写，调查结束，并认真审定问卷有效编号后当即收回。调查数据统计用 SPSS 统计软件进行定量分析，探析影响社区养老服务的因素。

Table 1. Contents and indicators of questionnaire design

表 1. 调查问卷设计的内容及指标

总指标	影响因素	分项指标
老人服务需求	个人信息	年龄与性别
	健康状况	健康状况、患疾病情况
	家庭情况	婚姻状况、居住情况
	经济收入	月收入情况
	服务方式	养老服务方式意愿

2.2. 调查结论

调查问卷设计的内容以影响老年人服务需求的因素为主线，主要包括老年人的年龄、性别、居住情况、收入情况、婚姻情况和健康情况等。问卷设计了部分开放题和多选题，让被调查者提出社区养老服务的具体需求。

调查结论如下：一是社区日常生活照料服务需求迫切，在家接受社区服务是主要的养老方式选择；对社区日常生活照料服务需求最高的项目是“社区工作人员上门服务”（占比 67%），“社区工作人员上门服务”的需求均超过 60%，高收入家庭对“社区老年餐桌”需求高(69.8%)，“在家养老接受社区服务”是老年人首选，占比为 71.75%；二是老年人文化需求日益增加，业余时间从事的活动内容丰富，老年人与老伴居住，在精神情感上得到满足照顾(见图 1 数据)；三是社区医疗服务需求方面，老年人对“患病治疗，体检，保健”需求程度最高，占比是 62%，“社区全科医生”服务需求占比接近 50%，希望社区定期开展老年人体检、保健活动，健全“社区全科医生”服务，解决看病难的问题，从居住方式看，“与老伴居住”的老人对“全科医生”服务需求最高，体现其对医疗健康的较高的意识和需求。调查显示，老年人老年人参与社会活动，社区老年志愿服务的需求占比很高，达到 71%。调查显示，老年人社会参与度较高，愿意发挥余热，实现自我价值。数据见表 2。

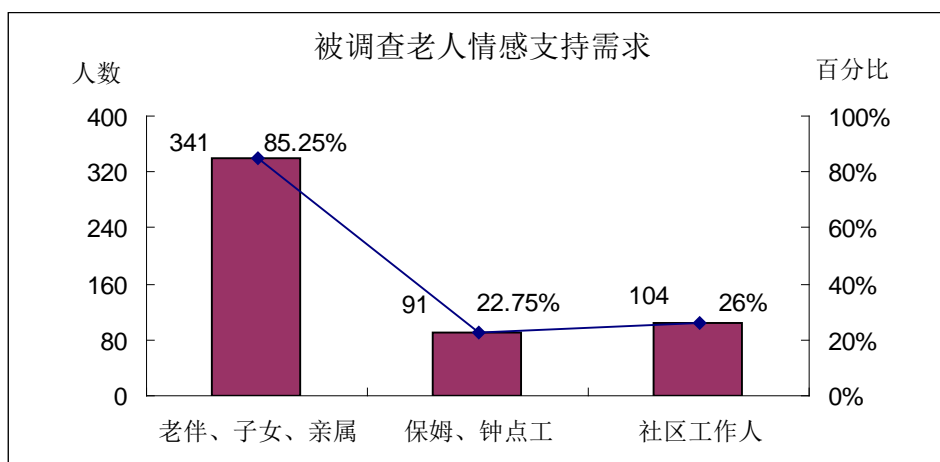


Figure 1. Survey of elderly people's emotional support needs survey results

图 1. 被调查老人情感支持需求调查结果图

Table 2. Analysis of the interaction between age and daily life care services

表 2. 年龄差异与日常生活照料服务需求交互统计表

日常生活照料服务需求 年龄段(岁)		社区工作人员上门服务	陪同购物	社区老年餐桌	年龄段人数
60 - 69	计数	115	53	44	178
	年龄段中的 %	64.61%	29.78%	24.72%	
70 - 79	计数	109	50	55	159
	年龄段中的 %	68.55%	31.45%	34.59%	
80 及以上	计数	44	16	26	63
	年龄段中的 %	69.84%	25.40%	41.27%	
合计	计数	268	119	125	400

3. 社区养老服务存在的问题

3.1. 社区养老服务管理责任不明确

在社区养老服务管理机制方面，社区居委会与其他部门之间存在管理责任不明确的问题，尚未发挥社区的组功能。一是社区管理责任尚不明确。社区居委会是自治组织，但经常接受街道办事处等上级组织的行政指令参与上级交代的行政任务，承担了很多本职工作以外的临时工作，其责任被无限度扩大，由于社区人力、物力有限，社区本职功能被削弱；二是社区居委会与街道办事处责任不明确，导致了二者在工作任务、服务功能以及对外角色上出现冲突，社区居委会对社区养老服务的自主组织功能无法得到充分发挥；三是单位宿舍为基础建立的社区，原单位与社区居委会对社区养老服务的组织责任不明确，原单位退休管理部门的作用弱化，而社区居委会管理职责未能得到充分发挥；四是社区居委会与社区老年协会、社区内其他社会组织等责任不明确。

3.2. 政府投入社区养老服务的资金相对不足

社区养老服务是公共产品，发展要依靠政府资金投入，否则就会造成基础设施不完善，社区工作人员待遇得不到保障，社区养老服务事业也难以走上良性发展轨道。笔者对影响社区养老服务供给因素方面的调查结果显示，有 261 人，占 65.25%，认为“政府投资不足”是主要因素；其次是“社区养老服务设施不完善”，有 224 人，占 56%；认为“专业技术人员缺乏” 176 人，占 44%，数据见图 2。

3.3. 社区养老服务基础设施不完善

针对社区养老服务基础设施的建设，从访谈内容可看出，养老服务基础设施尚未做到统一规划和建设，新建社区和以原来单位居民区为基础建立的社区场地规划及设施配备差别大，以单位居民区为基础建立的社区主要存在的问题是老年活动场地狭小、社区养老服务设施尚不完善，无专人管理和维修设备。一位老人访谈中提到他所在的社区活动中心时，提到“不愿意去那里，因为场地太小，屋子里不透气，打麻将和唱歌的都挤在一起，感觉很乱”；有的社区还没有建立老年活动场，另有 2 位老人在访谈时提到，他们所在社区除了健身器材场地外，没有其他老年服务设施。见图 3。

3.4. 社区养老服务专业人才短缺

社区专业技术人才缺乏，从事社区养老服务人员文化程度较低，不具备从事养老服务的专业素质。

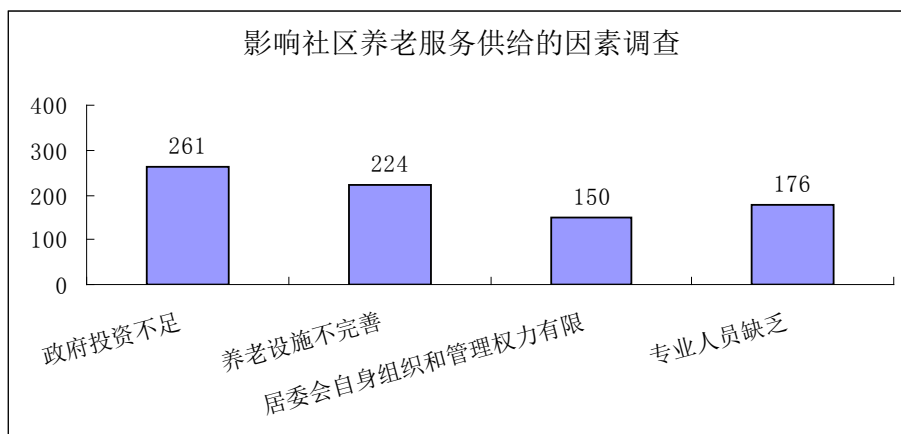


Figure 2. The results of the factors affecting the supply of community care services
图 2. 影响社区养老服务供给的因素调查结果

一位街道办负责人谈到社区服务人才现状时说“目前从事社区养老服务的人员基本是下岗或从农村来的40-50人员,难以保证专业化的服务水平,不过这类人一般珍惜工作机会,容易留得住”,见图4。

个案访谈时,问到社区工作人员的态度及素质,一位被访谈老人说“社区工作人员整天坐在自己的办公室里不出来,我们很少见到他们,没有事情也不去找他们,联系很少,对他们的服务不是很满意”,同时说“社区工作人员流动大,每次找他们办事,见到的都是新面孔,业务不太熟练,对政策掌握不够准确,办事不麻利,有时候我们得等好长时间”。

4. 社区养老服务的政策及建议

4.1. 明确政府责任

一是构建完善的老年服务法律制度,借鉴德国、日本等发达国家的经验,加快制定《老年人福利法》、《社区护理服务机构准入制度》、《老年护理服务制度》、《老年护理服务质量标准》、《养老服务技术人员培养教育制度》等一系列适合我国国情的相关制度;二是明确社区居委会的管理与组织职责,对其管理职能进行准确定位,从强化社区居委会的自治性为重点,减少行政性干预,确立社区居委会的独立法人资格,增强其主体功能,真正发挥社区组织的自主作用。

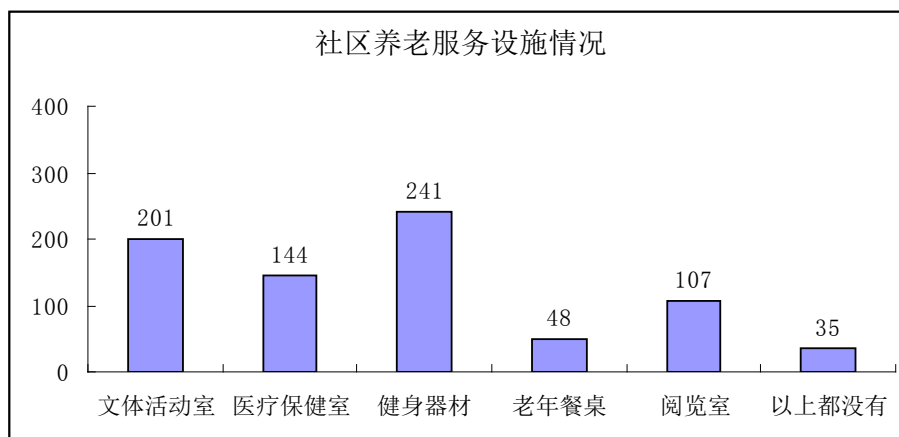


Figure 3. Community pension infrastructure survey results

图3. 社区养老服务基础设施情况调查结果

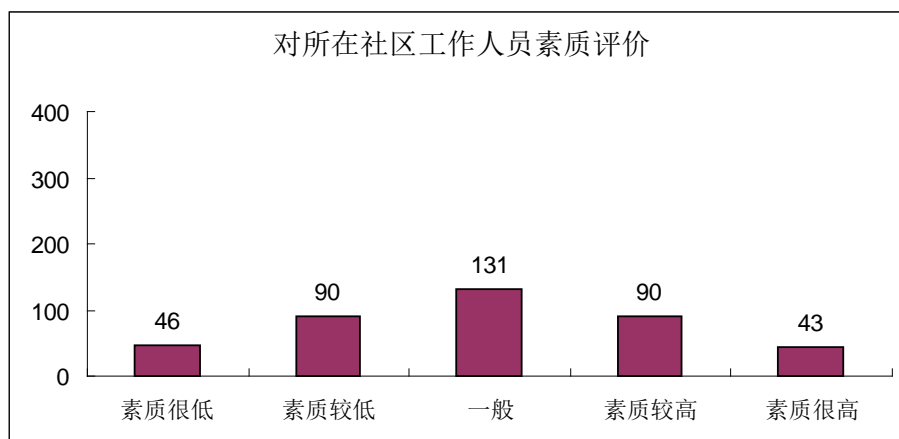


Figure 4. Community staff quality evaluation results

图4. 社区工作人员素质评价结果

4.2. 完善社区养老基础设施

首先，要做好社区养老服务基础设施的规划，做到因地制宜，实现资源的有效利用，解决社区老年活动场地狭小，条件简陋的问题；完善和规划老年活动室、社区老年大学、文化活动中心、老年心理咨询室等设施，为老年人参与社区活动创造条件；建设慈善超市等老年志愿活动设施，为老年人参与社区志愿者活动搭建平台。

4.3. 构建社区养老服务多元供给机制

福利多元理论倡导社会主体获得多种资源的支持，社区养老服务的发展需要多方资源供给。这是制度发展的必然趋势，要建立正式支持系统，由政府及其管理部门、社会非营利组织、养老服务公司等共同参与，实现社区养老服务多元化供给，实现社区养老服务的多元供给体系发展；完善非正式支持系统，发挥家庭、邻里、社区志愿者的作用，注重社区服务和家庭服务相结合，解除失能半失能老人照护的后顾之忧，减轻家庭的照顾负担。

4.4. 发挥家庭养老保障的功能

一是老年服务的时间有法律保证。国家以法律的形式规定“护理假期”，保证子女在假期中照顾病患或失能父母权利和义务；二是对照顾老人的子女给予适度补贴制度。政府建立补贴制度，根据照顾老人的天数和额定的工作量补贴，或者在个人缴税抵交；三是建立家庭护理培训制度。为提高家庭护理专业技术水平，政府要建立老年护理初级知识培训制度，要求社会成员根据自己的时间和需求参加家庭老年护理初级知识培训实训课程，初步掌握老年人护理技能、病患时心理沟通技巧，以此提高家庭成员对老年人护理水平。

4.5. 建立社区全科医生服务模式

要实现医疗服务人才资源均等化配置，必须建立健全社区全科医生基层执业薪酬激励制度，鼓励支持更多的医疗卫生技术人员从事社区全科医生服务，提高服务质量。要按照签约服务居民的数量来分配全科医生的岗位津贴，对在边远艰苦从业的全科医生要增加岗位补贴，并在职称评审等环节给予政策优惠。全科医生的社会保险账户要放到省级社会保障部门统一管理，提高统筹层次，方便其多点执业，解决全科医生保险关系转移接续难题。

4.6. 培养社区老年护理人才

一是建立社区护理专业技术人才培养制度。在岗前培训、上岗准入培训、在岗定期培训、换岗等环节参与不同课时要求的培训，使护理职业等级与薪酬体系挂钩；二是建立稳定护理专业技术人才队伍的薪酬制度。要不断提高社区基层卫生服务从业人员的薪酬待遇水平，提高老年护理人员的社会地位和职业荣誉感，为从业人员办理养老、医疗等社会保险，增强从业队伍的稳定性；三是建立护理服务志愿者注册制度。对注册志愿者进行相关业务技术的培训，提高志愿者的服务质量，可以用“时间银行”或“道德银行”的方式，激励有志愿者从事老年服务活动，逐步实现志愿者队伍的规范化和制度化。

5. 研究结论

按照马斯洛需求理论，老年服务需求也是有层次性的，社区养老服务在满足不同层次需求的基础上不断增加供给。“老有所养”是经济基础，“老有所医”是基本保障，老年人主动预防健康，增强体质，加强锻炼，培养积极豁达心态，预防疾病，积极治疗身体的不适，这是社区老年服务的中心和关键，“老

有所教、老有所学”是老年人积极社会参与的有力保证，同时也是老年人社会参与的根本动力，“老有所乐”是贯穿“六有”始终的主线，积极老龄化、健康老龄化的终极目标是实现“老有所乐”。老年人社会参与，促进老年人提高生命、生活质量，产生精神愉悦感，达到“老有所乐”的目标。

项目基金

本研究是国家社会科学基金项目《社区养老服务“医养护”一体化路径研究》(编号: 16BSHE126)及国家级大学生创新科研项目《人口老龄化背景下我国老年保障现状及问题实证研究》(编号: 201611149027)的阶段性成果。

参考文献 (References)

- [1] Charles, M.M. and Donald, E.S. (1998) *Ethnicity and Long-Term Care*. Spring Publishing Co, New York, 21.
- [2] Schmid, H. (2005) The Israeli Long-Term Care Insurance Law: Selected Issues in Providing Home Care Services to the Frail Elderly. *Health and Social Care in the Community*, **13**, 191-200.
<https://doi.org/10.1111/j.1365-2524.2005.00548.x>
- [3] Grundy, E. (1987) Community Care for the Elderly 1976-84. *British Medical Journal (Clinical Research Edition)*, **294**, 626-629.
- [4] Froland, C. (1980) Formal and Informal Care: Discontinuities in a Continuum. *The Social Service Review*, **54**, 574.
<https://doi.org/10.1086/643873>
- [5] 童星, 赵夕荣. “社区”及其相关概念辨析[J]. 南京大学学报, 2006, 43(2): 67-69.
- [6] 王锦成. 居家养老: 中国城镇老人的必然选择[J]. 人口学刊, 2000(4): 19-23.
- [7] 王国枫. 我国社区服务的科学定位[J]. 黑龙江社会科学, 2005(1): 113-114.
- [8] 杨燕绥. 老龄人口, 公共服务和绿色就业[J]. 中国就业, 2011(3): 13.
- [9] 张奇林, 赵青. 走向全民社保背景下的社区居家养老: 机遇与挑战[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2012, 65(4): 13-15.
- [10] 董红亚. 中国社会养老服务体系研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2011: 76-77.

期刊投稿者将享受如下服务:

1. 投稿前咨询服务 (QQ、微信、邮箱皆可)
2. 为您匹配最合适的期刊
3. 24 小时以内解答您的所有疑问
4. 友好的在线投稿界面
5. 专业的同行评审
6. 知网检索
7. 全网络覆盖式推广您的研究

投稿请点击: <http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱: ass@hanspub.org