

人口老龄化背景下的适老化社区建设 ——以南京江宁区M街道为例

王贝贝

南京林业大学人文社会科学学院, 江苏 南京

收稿日期: 2024年9月30日; 录用日期: 2024年11月15日; 发布日期: 2024年11月25日

摘要

随着中国老龄化进程的加速, 与老年人相关的问题日益凸显, 关注社区中适老化改造的问题和需求, 旨在促进社区发展、提高老年人的生活质量和增强社区凝聚力。本论文以江宁区M街道为例, 通过观察、访谈、参与实际工作等方法, 对该街道适老化社区的模式进行了深入研究。研究总结了M街道适老化社区的常用模式和具体实践措施, 也发现了这些模式下存在的问题。因此, 进一步探讨适老化社区具有重要的理论和实践意义, 针对这些问题, 本文也提出了一些改进建议。

关键词

社区治理, 老年人工作, M街道

Age-Friendly Community Construction under the Background of Population Aging —A Case Study of M Street in Jiangning District, Nanjing

Beibei Wang

Faculty of Humanities and Social Sciences, Nanjing Forestry University, Nanjing Jiangsu

Received: Sep. 30th, 2024; accepted: Nov. 15th, 2024; published: Nov. 25th, 2024

Abstract

As the aging process accelerates in China, issues related to the elderly have become increasingly prominent. Focusing on the issues and needs of age-friendly transformations in communities aims to promote community development, enhance the quality of life for seniors, and strengthen community cohesion. This paper takes M Street in Jiangning District as a case study and conducts an in-depth

investigation into the age-friendly community models through methods such as observation, interviews, and participation in practical work. The study summarizes common models and specific practices of age-friendly communities in M Street, while also identifying existing problems within these models. Therefore, further exploration of age-friendly communities holds significant theoretical and practical importance. In light of these issues, this paper also offers some suggestions for improvement.

Keywords

Community Governance, Work with the Elderly, M Street

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

养老是当下社会重要的民生工作。根据民政部预测，我国社会将从轻度老龄化迈入中度老龄化，经历着住房与居民一起变老的过程。老人事，是大事，更是“大家事”。社区养老模式在我国的养老服务体系中占有非常重要的地位。特别是当前大部分地区推行的由社区照顾(以家庭为中心的居家照顾和日托照顾)、少部分在社区内照顾和有需要的在养老服务机构集中照顾的模式。其中，社区还发挥着为居家老人送餐、医疗保健等重要职能。为了让老年人在熟悉的社区环境中继续生活，作为老龄事业发展中的重要一环，我们的社区也迫切需要进行适老化改造。

2. 适老化社区的具体内涵

适老化社区从本质上来说，是将以人民为中心的发展思想注入当前老龄化社区建设和社区治理上的具体体现[1]。它强调为老年人提供高品质的公共设施及优良的治理，为老年人提供适宜的公共社会资源和人文环境，满足老年人对更舒适生活和工作环境的需求，发掘老年人和整个社区的潜能，让老年人有更好地自主生活和社会参与的机会。其中，“适老化”是制定社区发展战略和各项方案的基本导向，也是社区发展战略和各项方案所要达到的目标。

2018 年底，我国社区养老服务设施已经覆盖了全部城镇型社区和半数以上的农村型社区，以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的中国式养老服务体系基本建立[2]。在此基础上，适老化社区是强调将服务覆盖全体老年人并关注老年人个体生命周期管理的公共服务体系，使老年人能在社区建设与治理中享有健康和尊严的老年生活。这尤其需要顾及老年人的身体系统变化、心理变化和社会生活变化，有效去除传统社区发展模式中公共服务和公共产品供给同质化的劣势[3]。同时，适老化社区强调发挥老年人群体在社区建设和治理中的重要地位作用，调动老年人力量，凝聚老年人智慧，同时推进全民共建共治共享。

3. 适老化社区的实践意义

在社会层面上，适老化社区的实践能够有效应对人口老龄化的巨大挑战，通过改善居住环境、医疗设施、社会服务，帮助老年人保持独立生活，缓解公共服务系统的压力。同时，适老化社区提倡多代共存和互动，鼓励老年人与其他年龄段的人共同生活和参与社区活动。这不仅有助于消除代际隔阂，还能增强老年人的社会参与感和归属感，提升社区整体的和谐度。适老化社区的建设更是社会公平的重要体现。通过为老年人提供无障碍的居住环境、便利的交通和全面的健康照护，能够减少社会弱势群体在老

龄化过程中面临的不平等问题，提升老年人的生活质量和尊严。

在经济层面上，适老化社区通过为老年人提供预防性和综合性的健康服务，有助于延缓疾病的发生和进展，减少急性住院和长期护理的需求。这不仅降低了个人医疗费用，也减轻了公共卫生和社会保险体系的经济负担。适老化社区的建设还涉及健康、护理、建筑、智能家居、养老服务等多个行业。这些领域的需求增长将进一步推动适老化产品和服务市场的扩展，促进经济发展与创新。老年人是一个不断扩大的消费群体，适老化社区通过改善老年人的生活品质 and 便利性，尤其是在健康、娱乐和生活服务领域，能够激发其更大的消费潜力。

在个人层面上，适老化社区关注老年人的生活需求，提供安全、便利、舒适的居住环境，这使老年人能够更加独立、体面地生活，减少对外界的依赖感。适老化社区也为老年人提供了更多的社交机会和社区活动，避免他们陷入孤立和孤独感。同时，在适老化社区中，老年人可以获得更好的安全保障，在熟悉的环境中生活，并参与社区活动，能够增强他们的归属感，减轻孤独感和焦虑感。

4. 适老化社区“M 样板”的实践基础及短板

4.1. 适老化社区“M 样板”的实践基础

目前 M 街道共有南京市六类重点困难老人 1365 人。其中，第一类特困老年人 49 人，第二类低保家庭中失能(含失智、残疾、重病)老年人 16 人，第三类 80 岁以上且没有子女或与子女不在一起居住的“双老”家庭或独居老年人 143 人，第四类 60~79 岁老年人家庭中一方失能的“双老”家庭或独居老年人 50 人，第五类长期照料失能子女的老年人 18 人，第六类其他“双老”家庭或独居老年人 1089 人。共有江苏省三类老人 31 人，其中 A 类老人 23 人、B 类老人 1 人、C 类老人 7 人。

M 街道开展认知障碍筛查工作，完成低保、低保边缘老人筛查 227 人。开展“安康关爱”行动，今年以来，M 街道已为 11,047 名 70~79 周岁户籍老人购买意外保险，为 30 名老人赔付保险金 78676.29 元。开展老年人健康体检服务，为居住在 M 街道辖区内的老年人提供免费体检，目前 65 周岁以上老人已免费体检 15,005 人。依托各村(社区)居家养老服务站，安排居家服务组织开展老年人智能手机培训，累计在 9 个村(社区)开展培训 9 场次，培训老人 363 人次。

4.2. 适老化社区“M 样板”目前的实践短板

从总体上来看，M 街道拥有适老化社区建设的实践基础。但我们也需要清楚认识到，现有的硬件和软件条件同适老化社区“M 样板”的目标之间差距明显。

4.2.1. 基层对老年人及特殊群体的关注度不足

老年人群体的数量急剧增加，他们在健康、生活照料、居住环境等方面的需求也日益增加。然而，基层在政策规划、资源分配和设施建设上未能及时响应这些需求，导致相关服务供给滞后。当前，M 街道在适老化服务供给上明显滞后，托老所(日托、全托、临时托等)、老年公寓、老年友好型和老年宜居型住宅、护老院、敬老院、老年福利院、养老院或老人院、老年护理院、社区居家养老服务中心等养老设施建设不足。此外，在特殊群体包括残障老人、空巢老人、失独老人、失能老人等服务保障上，M 街道在建设和维护所提供的坡道、电梯、扶手等无障碍设施上，执行和资源的投入也存在较大缺口。这种状况不仅影响了老年人群体的生活质量，也加剧了社会的不平等，导致基层适老化社区服务体系难以形成有效的支持网络。

4.2.2. 基层涉及老年人领域的部门联动效果不佳

基层涉及老年人服务的部门通常较为分散，包括民政、卫生、住建、社保等多个部门，各自承担不

同的职能，但在实际操作中，缺乏有效的协调和合作机制。不同部门的职责和工作目标各有侧重，往往导致资源的重复投入或服务的“空白区域”。但是在具体工作推进过程中，适老化社区改造往往缺乏一体化、连贯性和整体性，部门与部门间信息共享不足、政策执行不一致、资金分配不合理，导致资源的浪费和服务效率的低下。适老化社区是城市更新发展理念及提升发展质量的深刻变革，关乎城市发展全局，需要基层工作人员从思维意识到服务方式上进行更加深入的转变。因此，必须打破部门壁垒，转变工作思路，变“单兵作战”为“分工协同”。基层各单位都应应将适老化社区改造作为全局性工作来抓，完善信息共享机制、制定统一的政策执行标准、优化资源配置、提升基层工作人员的专业能力[4]。

4.2.3. 基层的环境友好程度与老年人需求不匹配

适老化社区应建设丰富的公共空间和绿化区域，为老年人提供休闲、社交、运动的场所。然而，许多基层社区的绿化和公共空间规划往往侧重于美观和市场化需求，而忽视了老年人的实际使用需求。在基础设施设计、公共空间规划、社区安全、社交活动空间以及交通出行等方面，许多基层街道和社区在基础设施建设上也并未充分考虑老年人群体的需求。这种不匹配不仅影响了老年人的日常生活质量，也加剧了他们的身心健康问题。环境友好是适老化社区的硬件基石，在社区现有的基础设施方面，需要进行有效更新、改造和重塑，以更好满足老年人的特定需要。2024年上半年，M街道已在辖区内的太平社区建设1家3A级居家养老服务站点，在吉山社区建设1家老年人助餐点，在祖堂社区建设1家乡村互助养老睦邻点。但是，社区外在环境的更新、改造和重塑并不意味着建成了适老化社区，规划设计、设施配套、服务供给、运营管理等都需要做到进一步努力。能否提供更加普惠、高效、便捷的医疗服务，能否织牢更高标准、更可持续的社会保障网络，能否提供更加丰富的情感和社交活动，从根本上决定了适老化社区实践探索的成败[5]。

4.2.4. 基层对老年人项目的运营管理效率不高

M街道在实施空间改造后，存在设施故障、无人维护、利用效率不高的问题；在引入专业的居家养老服务机构后，上门服务率不足等问题凸显出来。适老化社区改造不仅要重视项目的购买和建设，更要重视项目购买和建成后的运营管理。从根本上来说，需要从老年人项目的资源配置、管理机制、信息化建设、服务意识、政策执行、社会参与及反馈机制等多个方面入手。通过加强人才培养、完善管理流程、提高信息化水平、强化服务意识、落实政策、动员社会力量和建立反馈机制，可以有效提高基层老年人项目的整体运营效率，更好地满足老年人的需求。

5. 适老化社区“M样板”实践的具体建议

全面推进适老化社区，是当前和未来实现高质量城市发展的必然方向。因此，各级政府必须提前着眼谋划，因地制宜。

5.1. 加强底数资料依托，提升适老化社区的科学顶层设计

为老服务事关老年人生活品质，心中有“数”、心里有“底”是老年人服务工作的基础。基层街道应该根据实际情况，定期组织民政、老龄、残联、网格等相关职能部门，协同属地社区召开老龄工作专题会议。对于空巢老人、80岁以上高龄老人、社会孤寡老人、企业孤寡老人、不能自理或半自理老人、困难老人等六类重点困难老年人，要上门排查并按要求登记建档。

后期在城市土地空间规划、城市更新建设中，依托相关的建档底数资料，应明确政府的政策导向，要制定适老化社区的长期发展规划，包括资金来源、运营模式等，确保可持续发展。定期对适老化社区的建设和服务效果进行评估，通过收集反馈，不断优化服务和管理。同时，将对适老化社区理念的贯彻

工作纳入各级考核体系，鼓励不同地方结合各地民情与乡土特点探索创新，走出适老化社区探索新路径[6]。此外，打造适老化社区离不开专业性人才的参与和支持，鼓励各级积极引入社会组织、企业和志愿者，形成社会化养老服务网络，提供多样化的服务选择。

5.2. 优化多元化、多层次的适老化社区公共服务供给

首先，要坚持问需于民，精准对接。充分运用好“阳光信访平台”、“12345”接诉即办热线，“市长信箱”、“区长信箱”、“我对书记有话说”等平台，利用“一网统管”等大数据技术，深入研究社情民意，科学把握老年人群体对食品、住房、交通、医疗、护理、文化与娱乐等的需求动态，从小事做起，提升精细化治理水平。其次，坚持底线思维和优化思维。落实“关爱责任人”制度，依托全要素网格，通过上门、电话、邻里互助等形式高频次开展关爱。关爱形式除了“搬扫换、救问陪、定买送”外，还应增加传统节日问候和定期探望，相关的关爱形式、时间、内容应由专业的社会工作者登记备案。除了以普惠性的高品质公共服务满足老年人的普遍性需求，同时也要积极回应老年人的新期待，以满足合理的个性化需求。再次，鼓励居民参与社区服务，促进适老化社区的健康发展，形成邻里互助的良好氛围，增强社区凝聚力，创造一个更友好、包容的生活环境。

5.3. 聚焦居家养老的便捷化，完善“一站式”硬件设施建设

高龄独居老人的生活起居往往遇到常人难以想象的困难：独自生火做饭既费力又不够安全；无人陪伴容易产生孤独感；复杂繁琐的手机程序又让老年人无所适从……基层街道和社区在紧盯基层养老服务堵点和难点的同时，可以有效整合辖区养老资源，加快构建全覆盖、多元化的养老服务体系，多角度探索家门口的养老服务方式，让老年人享受到更贴心、更优质的服务。“物业 + 养老”结合服务，由物业组织人员进行养老技能培训并为社区重点老人提供巡视探访、助洁、助行等居家养老服务；医养结合项目，上门安装智能水表、智能烟感设备，有条件的可以配备雷达跌倒报警和一键呼叫等设备，将被服务者和专业团队的信息共享和合理利用，让居家养老，有设施、有器材、有队伍、有标准、有数据；“红色代办员”志愿服务队，以标准化服务清单为高龄、重病、行动不便老人的基础服务解决难题。“双暖”小程序，在社区困难家庭和社区矫正人员中招募有意愿有能力的人员，让社区老人根据自身需求，灵活选择所需要的定制化服务。此外，可依托各社区居家养老服务站点，定期进行智能手机培训、敬老主题晚会、便民服务市集等活动，营造敬老、助老的良好风尚。

基层街道和社区要持续建构便捷化、人性化的“15 分钟便民服务圈”，整合辖区闲置养老服务设施，打造集日(夜)间养老、政务服务、文化娱乐为一体的为老服务场所。基层社区可以 3A 级居家养老服务站点、社区助餐点、示范性养老友好社区等为命题点，联动辖区内学校和培训机构等开展各项文艺活动，打造舞蹈队、歌唱团、模特队等老年特色团体，以软硬件设施的进一步提升不断健全优质的养老服务体系。如今，老年人在社区不仅居家有专人照护，走出家门，在小区里就能吃上热乎乎的饭、交志同道合的朋友。未来，以社区居家养老服务站为基础，各种特色服务提档升级的打造还在路上。

5.4. 保障适老化社区服务项目的长期可持续管理

注重适老化社区服务项目运营管理的各个方面，确保项目在资源配置、服务质量、政策支持等方面能够持续运作，才能有效解决当前服务项目“重建设、轻运营”的难题[7]。一方面，对于公益属性较强的公共服务项目，必须发挥政府的指导作用，坚持以市场为主导，引入社会公益组织、社会工作者等多元力量，由社会保障兜底，建立起商业化的运营模式。另一方面，对于能够满足高品质需求的服务项目，通过创新服务，优化政府治理、社会调节、居民自治良性互动理念，完善适老化社区的产业业态，促进

城市功能及服务体系的优化。

5.5. 发挥老年人的智慧与特长，助力适老化社区的发展

基层街道和社区要重视老年人在基层社会治理中不可或缺的作用，将社区的长者变为“邻长”，以服务小区居民作为自治出发点，有效发挥“邻长”们在增进邻里关系、汇聚凝聚力、化解小区矛盾的特长。探索“邻长”在小区重大事项评议、物业服务评分、文明行为评说等居民自治活动中有效运行，优秀的“邻长”纳入业(管)委会、“两代表一委员”重点推荐对象以及各类先进表彰优先推荐。同时，对于部分在专业领域有特长、有相关致富经验的回乡乡贤“邻长”等，也能有效发挥独特优势，引导“邻长”当好产业发展指导员、社区事务监督员、社情民意信息员、社区建设智囊员。部分有条件的街道和社区还能聚焦专业赋能，打造“熟龄创业园”，强化社区发展的内生基础。

6. 结语

社区是老年人生活的地方，也是老年人精神的家园。切实地为老年人更加便捷、安全、舒心的生活提供帮助，为老年人提供必要的社会参与和社会支持，应当成为社区适老化最直接的目标，也应当是适老化在社区应用遵循的原则。基层街道和社区应进一步健全完善养老服务体系，提升老年人服务质量，让老年人获得更大的幸福感、安全感、获得感[8]。

参考文献

- [1] 杨二美, 马幕青, 王金玲. 践行人民城市理念, 打造全龄友好的“保定样板”[J]. 城市开发, 2024(1): 102-104.
- [2] 王勇. 积极老龄化导向郾都居家和社区养老服务的创新实践[J]. 中国社会工作, 2018(35): 43-44.
- [3] 安赛. 社区居家养老服务满意度及优化路径研究——以石家庄市试点为例[D]: [硕士学位论文]. 石家庄: 河北经贸大学, 2019.
- [4] 侯志阳. 城市老年人对居家养老服务的满意度及其影响因素[J]. 北京科技大学学报, 2010, 26(3): 31-37.
- [5] 陆杰华, 周婧仪. 基于需求侧视角的城市社区居家养老服务满意度及其对策思考[J]. 河北学刊, 2019, 39(4): 166-171, 184.
- [6] 姚兴安, 朱萌君. 城市老年人社区居家养老服务满意度及影响因素研究[J]. 中国卫生事业管理, 2021, 38(7): 496-498, 530.
- [7] 杨椰蓁. “医养结合”模式下养老建筑设计策略初探[D]: [硕士学位论文]. 西安: 西安建筑科技大学, 2018.
- [8] 王菲. 以人大监督擦亮“老有颐养”的郑州品牌[J]. 人大建设, 2024(6): 16-18.