



# 社区居家养老服务模式探析

——以武汉市为例

汪忠杰 何珊珊

**摘要：**面对人口老龄化的严峻形势，我国政府借鉴西方发达国家的经验，提出居家养老和居家养老服务。武汉市政府立足于本市老年人养老的具体需求，大胆探索出一种颇具人性化、多元化和操作性强、可持续发展的居家养老服务模式，既可弥补家庭养老和机构养老之不足，又纠正了在养老社会化过程中过度商业化和市场化的缺陷，能够很好地解决该市老年人居家养老问题。

**关键词：**社区照顾；居家养老；居家养老服务

## 一、我国“居家养老”及“居家养老服务”的提出

按照国际老龄化标准——60岁及以上老年人口占总人口的10%以上，我国于1999年便跨入了老龄化社会。进入21世纪，我国人口老龄化呈现不断增长趋势，老年人口比重由2011年的13.3%增加到2015年的16%；至2025年将达到19.34%；2055年这个比重将增长至30%，届时60岁以上的老年人口高达4.4亿，其中80岁以上的高龄老人将超过1亿，老龄化和高龄化将达到峰值(陶立群,2006:4)。与老龄化相伴而生的问题即是老龄人口的养老问题。

“反哺”式的家庭养老一直是我国的传统养老模式，即“由子女提供经济供养+日常照料”。但自20世纪80年代以来，中国经济和社会经历着剧烈转型，家庭结构也随之发生了剧烈变化，出现了大量的留守家庭、单亲家庭、失独家庭、丁克家庭等等，使得传统的家庭养老模式失去了家庭的支撑(钱宁,2013:2)。另一方面，机构养老也不适合我国实情。因现今我国经济尚欠发达，若要政府投入大量资金建设养老机构，显然不现实，且当下我国社会保障体系及正规的老年人护理体系尚未建立起来，故大规模的机构养老是不符合我国国情的。

面对养老难题，中国政府从本国国情出发，在借鉴西方发达国家经验的基础上提出了一种切实可行的养老方式——居家养老。居家养老是指老年人居住在自己家中，继续得到家人照顾的同时，由社会提供养老服务的一种新型养老方式。这种养老方式主要是利用社区资源开展养老照顾，由正规服务机构、社区志愿者及社会支持网络共同支撑，为有需要的老人提供帮助和支援，使他们能在熟悉的环境中继续自己的生活(赵立新,2009:6)。它是家庭为基础，旨在提供经济保障以外的其他大部分服务，即居家养老服务。

社区居家养老服务在西方称作老年人社区照顾。西方福利国家在长期推行大型机构养老之后，国家财政负担日益沉重起来，至20世纪中期，爆发了福利危机，高福利模式难以为继。于是，西方国家政府不得不进行养老模式改革，提出了“在合适环境中养老”的理

论,英国首先推行社区老年照护服务。此后,其他发达国家纷纷效仿,至20世纪80年代趋向成熟。社区照顾包括“社区内照顾”和“由社区照顾”。“社区内照顾”即在社区内提供健康和個人社会服务;“由社区照顾”是指由社区内的家人、志愿者和私人部门提供照顾。英国社区照顾模式采取“福利国家+社区照顾”的运行机制,其资金来源主要是政府支出(胡光景,2012:10)。

中国人口老龄化的一个基本特征是“未富先老”。我国GDP人均值排在世界第89位。国家的财力决定了不可能照搬西方发达国家的“社区照顾模式”。西方国家推行居家养老的前提是配以社区照顾为补充,我国政府在借鉴西方居家养老经验时立足本国实情,倡导大力发展社区助老服务。政府于2005年9月选择了广州、上海、北京、南京、杭州等经济水平较发达的城市首批试点推行“居家养老服务”。通过若干年试点,在总结实践经验之后,政府于2008年2月印发了《关于全面推进居家养老服务工作的意见》,于是居家养老服务实践在我国开始全面展开。又经历了3年多的摸索之后,2011年9月政府颁发了《中国老龄事业发展“十二五”规划》,强调“重点发展居家养老服务”、“鼓励社会服务企业发挥自身优势,开发居家养老服务项目,创新服务模式”(国发[2011]28号《国务院关于印发中国老龄事业发展“十二五”规划的通知》)。据此“通知”,各级地方政府纷纷结合自身特点开始创建颇具地域特色的居家养老服务模式。

## 二、武汉市关于社区居家养老服务模式实践

我国政府提出的社区居家养老服务是指“政府和社会力量依托社区,为居家的老年人提供生活照料、家政服务、康复护理和精神慰藉等方面服务的一种服务形式。它是对传统家庭养老模式的补充与更新,是我国发展社区服务,建立养老服务体系的一项重要内容”(全国老龄办发[2008]4号《关于全面推进居家养老服务工作的意见》)。面对这项新课题,各地政府结合本地区的实际进行了各种探索,武汉市更是走在前列,大胆探索出一种行之有效的居家养老服务模式。早在第六次人口普查时,武汉市老年人口比重已高达15.96%。为应对本市老龄化问题,市政府及早规划,引领社区将家庭、居委会、志愿者、医疗卫生、文化体育、服务企业等社区资源和闲置设施进行重组和整合,探索出一种由社区主导的经济实惠、多元化的服务模式,可以很好地满足各社区老年人居家养老的不同需求。现一一阐述5种具体服务方式:

### (一) 建立日托制的“托老所”,老人白天在“托老所”活动,晚上回家休息

武汉市民政局发动社区群干深入老年居民家中寻访,从而了解到有相当数量的空巢老人和孤寡独居老人,尽管物质生活无忧无虑,但因长期独居独处使他们倍感孤独寂寞,他们急需情感慰藉,渴望社交活动建立友情。针对这类特殊群体的需求,各社区大胆尝试,积极探寻切实可行的办法,组建各具特色的日托制的“托老所”。例如百步亭社区就曾寻求企业的支持,与该社区开发商合作,在社区内某栋居民楼的二楼辟出500余平方米的场地,建立了一所日托制的“托老所”,并在室外配备了一个大型活动场地。这种日托制的“托老所”一般设置有休息室、活动室、咨询室、阅览室、护理室、健身康复室和配餐室。“托老所”安排4名工作人员免费为老人服务;按成本价格提供一顿午餐服务;其他健身休闲娱乐项目皆免费使用。老人白天到“托老所”下棋、打球、练书法、看书、上网或互相聊天,晚上各自回家休息。这种日托制服务使同类老人融入集体活动,在与同龄人娱乐交流中获得了友谊及心灵慰藉,给他们老年生活增添了幸福感。

### (二) 组建全托制的“老人之家”

武汉市各社区群干通过登门访查居家老人,发现有一些高龄老人、失能半失能老人、独居老人希望住进社区内养老院。这类老年人因子女长期不在身边或子女工作繁忙无暇照料他们,生活遭遇了种种不便和困难。他们一方面希望住进养老院使日常生活得到很好的照料,另一方面又不愿意离开熟悉的社区和邻里亲友。针对居家老人的这种需求,社区大胆构想在社区内组建全托制的“老人之家”。面对既无房舍又无资金的难题,社区群干又拓宽思路,就地取材,将社区内一些废弃的校舍或闲置的公共用房或一楼架空层等改造装修成社区养老院,即“老人之家”;并向本社区内各个企业和富裕业主寻求资金

援助。这种服务方式不仅切实可行、经济实惠,为政府节省了一大笔公共财政开支,同时也减轻了这类老人的家庭负担和麻烦。老人住在社区内的“老人之家”,不仅使老人的日常生活得到了较好的照料,还方便了亲友们的探视和老人的家庭给予温情。对于一些行动方便的老人还可以随时走出去与亲朋邻里相会相聚,使其精神得到慰藉,情感获得巨大的满足。

### (三) 社区群干为老人牵线搭桥,提供“互助合作”养老服务

“互助合作”养老服务具体来讲有三种情况,即“结对互帮”、“搭伙食堂”和“抱团合住”。提供这类服务的前提是社区群干必须对老年人做充分细致的了解并尊重老人的意愿。“结对互帮”,是在社区群干对老人做了充分详细了解之后,针对老人的不同兴趣和需求,按照优势互补、调剂余缺的原则进行搭配成对,互帮互助。如身体强壮的老人与体弱多病的老人结对子,低龄老人与高龄老人结对子。“搭伙食堂”是社区群干给那些在饮食习惯方面相近且又不愿意做饭的老人牵线搭桥,将数户空巢或独居老人组合在一起,由他们共同出资雇请一个钟点工每日为他们买菜、做饭、保洁。这种“搭伙食堂”不仅经济实惠,而且使老人的饮食营养更加丰富均衡。他们分散各自做饭时皆因人少而不得不每顿只做一两个饭菜,而搭伙吃饭后人多饭菜的品种自然就多了,因而营养也就均衡合理了,这对老人的身体极为有益。且老人们一日三餐一起吃饭聊天也填补了他们的精神空虚。“抱团合住”即由几户空巢或独居老人联合起来,集中居住到某一户老人家中,将其他老人的房子腾空出租,用租金补贴生活以提高晚年生活质量,如享受一些自费的医疗保健服务、家政服务、旅游娱乐服务等。这类老人年龄处境相仿,有共同的生活阅历和相似的经济状况和消费观念,对养老的需求相当一致,他们合住在一起谈得来,情感沟通畅通无阻,可相依相伴相互扶持,比起他们各自分散居住时,其孤寂的心灵得到了极大的抚慰。

### (四) 组织志愿者为居家老人提供无偿服务

广泛开展社区志愿服务,已成为武汉市各社区居家养老服务的一大特色。中国社区志愿服务网就是由武汉市百步亭社区承办的,为全国社区志愿服务提供网络平台。武汉市各社区对生活不便的高龄老人或失能半失能老人且又不符合政府购买服务的困难老人进行查访登记,然后组织有爱心的志愿者进行一定的专业培训,让志愿者与这类老人结对子提供相对固定的无偿服务。志愿者与需要服务的老人共居一个社区,利于就近方便解决居家老人最现实的生活难题。志愿者采取结对子和登记的方式,能够最快捷、最大范围、最大限度地满足老人的生活需要。同时也发挥了社区人力资源的优势,激活了社区的潜力。自2010年7月武汉市百步亭社区承办的中国社区志愿服务网开通以来,不仅为全国社区志愿者提供了网络交流平台,更使该社区志愿服务得到迅猛发展,至2013年底,该社区有注册志愿者约2万人,志愿者组织有1个中心、23个工作站、820个楼栋服务小组、540个小小楼栋服务小组、100多支特色服务队。武汉市很注重建立志愿服务体系,让需要服务的老人与愿意提供服务的志愿者快速对接。为了广泛吸纳居民为居家老人做志愿服务,各个社区分别采取了不同的激励措施,归纳起来大致有以下4种:一是免费为志愿者提供相关的技能培训;二是志愿者参加服务可以获得基本的交通和餐费补贴;三是每年组织优秀志愿者外出旅游;四是采取储存时间的办法供志愿者未来支取。

### (五) 社区建立养老信息服务中心,挑选信得过的商户加盟社区信息服务中心,为本社区老人提供多种养老服务

为了更好的为社区老人提供居家养老服务,武汉市民政局要求各社区创建居家养老信息服务中心。各社区服务中心以现代通讯、互联网及电子商务为技术依托,建立本社区老年人信息数据库,筛选服务优良、口碑好的众多商户加入信息平台,使居家养老服务信息中心有如一家大型的服务超市,居家老人只要进入信息中心一般都能够找到所需服务的商家。为了使居家老人和社区信息服务中心联系更加便捷,武汉市民政局于2013年2月在全市1117个社区进行了配置“一键通”普查,在接受调查的65周岁以上老人436392人中,有285974人选择使用“一键通”,占被调查老年人的65.5%(湖北省民政厅,2013),在此调研的基础上,市民政局组织社区向有需求的老年人分期分批免费发放“一键通”手机,持“一键通”手机的老人只要轻轻摁一下某个特定按键,便拨通了其所在社区的信息服务中心的服务热线,即可快捷地找到其所需要的服务项目。同时,老人对商家提供的服务有任何不满意的意见或者增加服

务的建议,也可以通过服务热线告知信息服务中心,然后由信息服务中心通报商家改进或添加服务。居家养老信息服务中心的建立有效地整合了社会资源,完善了居家养老服务体系,有利于将社区打造成“没有围墙的养老院”。

### 三、居家养老服务模式的利弊分析及完善对策

武汉市政府因地制宜地采取了许多措施为居家养老服务积累了不少经验,但就当前的现实来看居家养老服务政策还没有得到充分落实,创新实践尚未形成规模效应,也未形成一个可供推广的居家养老服务供给模式(张孝廷,2012:8)。一如武汉市各社区创新的服务模式,虽然取得了一些摸索性经验,但仍存在诸多问题,需要不断改进和进一步完善。

#### (一) 针对“老人之家”和“托老所”供不应求的矛盾,加紧出台推动居家养老服务产业化的扶持政策

全托制的“老人之家”和日托制的“托老所”其优势在于:一是经济实惠;二是方便老人亲友就近探视和老人在熟悉的环境中养老,最大限度地满足了老人的情感需要;三是为政府节省了一大笔公共性财政开支。但目前仍存在问题,主要有两方面:第一,场地缺乏,且现用场地不符合规格。“老人之家”和“托老所”因受老年人欢迎导致需求不断扩大但却无房舍增加供给而产生了严重的供需矛盾,加之目前使用的闲置房和一楼的架空层毕竟不是专用房舍,其结构和基本设施皆缺乏规范性,不是长久之计。第二,资金没有保障。目前运作所需资金主要是靠寻求企业支持,企业毕竟不是慈善机构,不可能长期支持下去,故现今运作模式难以持久。

针对以上问题,建议武汉市政府加紧出台推动居家养老服务产业化的规划和扶持政策。第一,在今后的社区开发建设中,将类似这种“老人之家”和“托老所”作为公建配套设施列入规划审批之中,将养老设施分散配建到各个社区。第二,政府对居家养老服务设施、用地、用房实行优惠政策。只有优惠政策才能吸引企业参与居家养老服务,通过市场运作形成良性循环(茅永红,2011)。第三,培植优良的为老服务品牌企业,使居家养老服务日常化、持久化,真正满足居家老人的养老需求。

#### (二) 将“互助合作”模式由以日常生活照料为主,逐步向心理、情感等高级需求拓展

“互助合作”的优点:一是经济实惠,可提升老年人的生活质量。几户老人合住一起请家政服务,不仅节省了开支,且老人的空置房屋可出租获得稳定收益,老人有了更多的余钱来提升生活品质。二是使老人们的饮食营养更加均衡合理,有益于健康。三是老人们聚在一起可怡情娱性,尤其是空巢老人和独居老人,他们孤寂的心灵能够得到相互慰藉。但“互助合作”也有不足之处:第一,从满足老年人日常生活出发,却忽视了老人的精神需求;第二,没有充分考虑老年人的个性化和多样化的需求。

要解决以上不足,笔者建议社区在提供“互助合作”服务前,应要求相关工作人员耐心地做深入细致的入户调查工作,在走访老年人家庭时,工作人员应详细询问老人及其家庭成员,充分了解并记录空巢或独居老人的生活习惯和善恶以及他们的具体需求,不仅要了解生活方面的需求,还需顾及心理或情感需要,然后根据老年人的具体条件和个性化需求,通过列表归类整合社区资源,有针对性地向空巢或独居老人提出可操作性的合理建议供他们参考选择或采纳,从而使“互助合作”服务内容从日常生活照料为主逐步向精神、心理、情感等高层次方向拓展,由单一型服务向多元化的综合型服务转变(黄少宽,2013:8)。

#### (三) 将无偿的志愿服务与专业培训结合起来

社区志愿者提供无偿服务的优势在于:一是服务成本低,效率高。志愿者与老人同居一个社区,老人有需求,能够快速便捷地上门服务,就近解决老人最现实的生活难。二是利于发挥社区人力资源优势,激活社区潜力。各社区存在大量五六十岁退休赋闲在家的中老年人群,他们大多身体健康,并有丰富的生活经验,是一笔宝贵的人力资源财富,激发他们出来做志愿服务,既可以充实他们的老年生活,又能缓解社区养老服务人员短缺问题,为公益事业做贡献。目前武汉市各社区志愿者服务也存在一些不足:第一,大多志愿服务单一且不专业,主要是提供生活照料服务;第二,志愿者偏老化,80%的志愿者是离退休人员。

对以上不足之处,笔者认为应采取四种对策:第一,建立一支相对稳定的专业服务志愿队伍。从志

愿者中挑选一批积极分子对其进行专业技能培训,以提高居家养老服务质量。第二,对志愿者的具体要求以及他所能提供的服务进行分类登记,从而使志愿者能够扬长避短以提高服务效率和水平。第三,大力营造志愿服务氛围,吸纳社区学生,尤其是中学生和大学生加入志愿者队伍,将志愿服务时数与其升学、评选助学金或就业机会挂钩。第四,建立“劳务储蓄”制度。即现在志愿者提供多少时间为居家老人服务,将来在他或其亲人需要服务时就可得到相同时间的免费服务(孙泽宇,2007:2)。

#### (四) 完善社区养老信息服务中心,找准老年人的真正需求,做实实在在的居家养老服务

社区信息服务中心的优势在于:一是有效地整合了社会资源,大大推进了居家养老服务社会化进程。二是专为老人组建局域网,并将“一键通”手机与信息服务平台捆绑在一起,能够使老人实现了“足不出户,服务到家”的心愿。三是信息服务平台可以成为老人们交流的纽带。

但武汉市很多社区信息服务中心创办一年多来,老人极少问津,未能起到预想的作用。这种情况说明,信息中心提供的服务并非老人所需。要真正实现居家养老信息服务的功能,首先必须对老年人的需求进行摸底调查,找准他们的真实需求。其次是建立老年人个人档案,根据不同人的特点,提供更加人性化、个性化的服务。最后是处理好公益性与市场化的服务关系。通过信息服务中心提供的服务,让居家老人能够生活得舒心、省心。

#### 参考文献:

- [1] 胡光景(2012).政府购买社区居家养老服务质量评估体系研究.山东工商学院学报,10.
- [2] 湖北省民政厅(2013).武汉市“一键通”养老服务需求调查工作基本结束,湖北民政,2013-04-02.
- [3] 黄少宽(2013).国外城市社区居家养老服务的特点.城市问题,8.
- [4] 茅永红(2011).养老设施应作为公建配套规划审批.中华工商时报,03-21.
- [5] 钱宁(2013).以社区照顾为基础的中国老年人福利发展路径.探索,2.
- [6] 孙泽宇(2007).关于我国城市社区居家养老服务问题与对策的思考.中国劳动关系学院学报,2.
- [7] 陶立群(2006).我国人口老龄化的趋势和特点.科学决策月刊,4.
- [8] 张孝廷(2012).张旭升.居家养老服务的结构困境及破解之道.浙江社会科学,8.
- [9] 赵立新(2009).社区服务型居家养老的社会支持系统研究.人口学刊,6.

## Analysis of the Aged Home-based Community Caring

——Taking Wuhan as an Example

Wang Zhongjie (Professor, Wuhan University of Science and Technology)

He Shanshan (Graduate, Wuhan University of Science and Technology)

**Abstract:** Faced with the austere fact of aging of population, the Chinese Government proposed home-based care and home-based care service by using the experiences of western developed countries for reference. Wuhan Municipal Government boldly explored a humanized and diversified model of home-based caring, which is based on the specific demands of local aged people. This model is highly operable and sustainable; it can remedy the limitation of family supporting and institution caring, and also rectify the defects of over-mercenary and over-commercialized during the socialization of provide for the aged.

**Key words:** community care; home-based care for the aged; home-based care service for the aged

■ 作者简介:汪忠杰,武汉科技大学文法与经济学院教授,湖北 武汉 430081。Email:843543054@qq.com。

何珊珊,武汉科技大学文法与经济学院硕士生。

■ 基金项目:国家社会科学基金项目(12BRK007)

■ 责任编辑:桂莉