

【社会学研究】

城市社区居家养老服务存在的问题和对策研究

李兵水, 孙兆辉, 王艺雯

(华北电力大学 人文与社会科学学院, 河北 保定 071003)

摘要:随着我国人口老龄化速度的加快,我国传统的养老方式受到严峻的挑战,新型的居家养老方式应运而生。这种以家庭为核心、以社区为依托、以专业化服务为依靠的新兴养老方式还有许多需要完善之处。调查发现,家庭在居家养老服务中发挥的作用较好,而社区、政府和专业化服务队伍发挥的作用不尽人意。进一步完善居家养老服务必须加大政府对居家养老服务的支持、壮大高素质社会工作者队伍、整合社会资源,构建全方位服务体系。

关键词:人口老龄化;城市社区;居家养老服务;家庭;社会工作者

中图分类号:C912.81

文献标志码:A

文章编号:1674-2494(2013)01-0029-04

随着我国人口老龄化速度的加快,我国养老压力日渐增大。据我国老龄委数据,截至2008年底,全国老年人口已经增至1.69亿,现正以年均近1000万的增幅“跑步前进”^[1]。预计到2020年,我国老年人口将达到2.48亿,老龄化水平将达到17%,给传统的养老方式提出了挑战。2005年9月我国在广州、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”。2008年2月,随着《关于全面推进居家养老服务工作的意见》的发行,我国居家养老服务开始全面推行。认真总结居家养老的经验,进一步完善居家养老方式,成为了一项亟待研究的课题。为此,笔者以保定市为例,对居家养老的实施状况进行了调研。

一、研究概况

1. 研究目的

按照全国老年人口3.25%的递增速度(2010年国家公布的平均数据)和保定市总人口7.8‰的自然增长率(2010年保定市计生委公布的数据)测算,保定老年人口比例将持续提高,到2015年,预计全市老年人口将达到187.91万人,占总人口的15.52%,保定市的养老压力正在逐渐加大^[2]。本次调查的目的在于更加清晰、明确地了解保定市居家养老服务现状以及居家养老服务中存在的问题,并结合我国现实国情,提出完善居家养老服务的对策。

2. 研究对象、内容及方式

调查对象主要集中在保定市北市区和南市区享受居家养老服务的老年人。根据《中华人民共和国老年人权益保障法》规定,老年人是指60周岁以上的公民,因此本次调查对象的选取严格控制在60周岁以上。调查对象中,男性老年人占53.9%,女性老年人占46.1%。本市户籍占91.7%,非本市户籍占8.3%。老年人平均年龄为71岁,其中80岁以上的高龄老人占13.7%。

本次调研内容涵盖老年人的基本信息、享受居家养老服务的现状和社会参与及养老需求三个方面。调查过程中,我们遵循多水平、分层次随机抽样的方式,发放630份问卷,有效回收594份,有效回收率为94.29%。

收稿日期:2012-12-08

基金项目:河北省社会科学发展研究课题“统筹城乡基本养老保险制度体系研究”(201103100);华北电力大学国家级创新性试验项目“政府购买居家养老服务机制与实践研究”(20112195);河北省社会科学界联合会、共青团河北省委“调研河北”社会调查活动“河北省街道、社区居家养老服务体系建设状况调查与评估”(461)

作者简介:李兵水(1963-),男,河北赵县人,副教授,主要研究方向为公共管理和社会学。

二、居家养老服务存在的问题

居家养老服务,是指以家庭为核心、以社区为依托、以专业化服务为依靠,为居住在家的老年人提供以解决日常生活困难为主要内容的社会化服务^[9]。其中,家庭、社区、政府和专业化的服务队伍发挥着重要的作用。

1. 家庭在居家养老中的作用发挥充分

家庭是居家养老服务的核心,在整个养老服务体系中承担着重要的角色。调查结果显示,有72%的老年人对来自于家庭层面的照顾感到满意,而仅有4.2%的老年人感到不满意。这表明目前城市家庭提供给老年人的关怀与照顾比较到位,绝大部分家庭能够满足老年人的生活需要,老年人的满意度较高。具体见表1。

表1 老年人对家庭照顾的满意度调查

选项	非常满意	比较满意	一般	比较不满意	非常不满意
比例	20.4	51.6	23.8	3.2	1.0

2. 社区在居家养老中的作用发挥不到位

社区是居家养老服务的依托,在居家养老服务中,社区应该本着发展、服务的理念,通过建立适应居家养老服务需要的社区组织,完善管理机制,开展内容丰富、形式多样的服务活动,为居家养老服务的健康发展创造条件。调查结果显示,仅有11.8%的老年人知道所在社区组织过居家养老服务活动,高达88.2%的老年人还不知道所在社区开展过居家养老服务活动。这说明在实际运作中,社区居家养老服务活动开展得还不广泛、不深入,作用发挥得很不到位。具体见表2。

表2 社区开展居家养老服务活动情况调查

选项	是	否
比例	11.8	88.2

3. 政府在居家养老中的作用发挥不到位

居家养老服务从性质上是一种公共产品,作为公共产品的提供者,政府有着义不容辞的责任。政府是居家养老政策的制定者和财力的扶持者,在居家养老服务中发挥着主导作用。为了使居家养老服务真正满足老年人的需求,政府应该从明确自身的角色定位、建立健全相关的法律法规、保障居家养老政策的贯彻落实三方面整合社会资源。表2显示,88.2%的老年人所在社区未开展过居家养老服务活动,表明政府在居家养老服务中的作用发挥很不到位。调查结果显示,43%的老年人知道老年人保护法,而57%的老年人不知道有相关的法律。这一方面体现老年人的法律观念淡薄,另一方面也显示出政府的政策宣传不到位。具体见表3。

表3 老年人对专门保护老年人的法律的知晓情况

选项	是	否
比例	43	57

4. 专业化社会服务缺位

专业化社会服务在居家养老服务中起着强有力的推动作用,要实现优质的服务,专业化服务队伍的建设尤为重要。调查结果显示,仅有6.3%的老年人所在社区有社会工作者,而在对老年人是否享受过社区社会工作者提供的居家养老服务调查时,仅有2.6%的老年人选择了“有”。这表明,从提供相关服务人员和社区服务人员落实养老服务两个层面看,都反映了专业化社会服务的缺位。具体见表4。

表4 社区服务人员情况与服务落实情况

您所在社区是否有社会工作者		社区社会工作者是否为您提供过居家养老服务	
选项	比例	选项	比例
有	6.3	有	2.6
没有	43.9	没有	97.4
不知道	49.8		

三、居家养老服务存在问题的原因分析

1. 居家养老的宣传力度不够

在2008年我国政府颁布的《关于全面推进居家养老服务工作的意见》中,明确了居家养老服务的概念界定,至此,居家养老服务开始正式进入人们的视野。目前我国的居家养老服务事业仍处在起步阶段,虽然一些省

市做出了有效性探索,但是未形成完整的发展与支持体制,仍然有许多亟待提高的方面,其中宣传问题尤为突出^[4]。在宣传过程中,没有把老年人的实际需求作为出发点,存在盲目的、没有针对性的宣传,从而导致了宣传的效果较差。同时,在宣传手段的选取上,也存在手段相对单调,宣传渠道较为闭塞等一系列问题。宣传力度的不足,使得老年人对居家养老服务仍感到十分陌生,老年人的知晓率和参与率较低。

2. 专业化队伍建设不到位

很多情况下,居家养老服务是由专门的服务机构进行服务供给。基于利益博弈,服务机构在人员配置上显现出人员不足、专业化程度低的状态。特别是在经费短缺的情况下,服务机构无法招聘到技能强、专业化水平高的社会服务人员,而下岗再就业人员成为提供服务的主体,他们缺乏服务的专业化知识和技能,从而导致服务队伍整体水平较差,使服务水平和质量大打折扣。在由社区提供居家养老服务供给中,同样存在专业化程度低、服务队伍建设不到位等问题。

3. 机制不健全

居家养老服务能否真正为老年人服务,是否能真正使老年人满意在很大程度上要机制作为保障。现实情况下,我国有关居家养老的法律法规还不健全,也缺乏相应的法律保障机制、服务监督机制和评估机制。法律保障机制不健全使提供居家养老服务的机构、社会团体无法公平、公正竞争,同时老年人所享受的养老权益也无法得到保障,从而导致养老服务质量较低。在居家养老服务的监督管理和服务质量评估方面,我国尚未形成独立的第三方主体,而是由带有一定的行政色彩、缺乏专业知识的政府部门进行监管和评估。总之,居家养老服务在监管和评估上都缺失一套规范、公开、透明的运行程序。

四、完善居家养老服务的对策

居家养老服务作为一种新兴的养老服务形式,被越来越多的老年人所接受。但是,在实际运行中,居家养老服务暴露出一系列的问题。为解决这些问题,政府、社区和专业化队伍必须明确自己在居家养老服务体系中的角色,充分发挥各自的作用,形成合力。

1. 加大政府对居家养老服务的支持

就目前居家养老服务的现状来看,作为新兴养老模式,体制尚不完善,民众知晓度较低,受益老年人数量少,究其原因,政府支持不足是其中重要影响因素之一。而这一新兴模式最终的价值在于为更多的老年人提供服务,这就必须发挥政府在居家养老服务体系中的主导作用。首先,加强居家养老服务的法律法规建设,保障老年人的合法权益。当前我国有关保障老年人权益的法律比较淡薄,而老龄化问题的进一步加剧要求健全相关法律法规。其次,完善居家养老服务的购买机制、运行机制和监督机制。吸引专门的社会组织提供优质服务,使政府责任明确化,营造良好的服务环境,促进政府服务、管理和监督的顺利实施。最后,通过管理人员走进社区,实现居家养老服务提供者与社区以及老年人的密切联系。这不仅可以实现对居家养老服务的有效宣传,还可以更加了解老年人居家养老服务的现状,把握老年人的需求动态,实现更为有效、全面的服务供给。

2. 加大对老年人心理健康的服务力度

完善服务内容、抓住重点、突破难点,是完善居家养老服务的重要方向^[5]。当前,在居家养老服务方面的一个难点就是老年人的精神慰藉问题,这也是居家养老服务的一个重点。调查发现,11.1%的老年人感到心里孤独,其中丧偶老年人尤为突出,7.0%的老年人感到焦虑,5.6%的老年人感到抑郁,这些数据一定程度上反映了老年人在心理健康方面存在问题。居家养老服务最终的目的是让更多的老年人享受更加优质的养老服务,所以不能一味地将关注重心放在家政服务、生活照料和医疗服务上,而是应该适当调整方向,增加心理咨询服务和户外基础设施建设,指导社区开展一些丰富多彩的室外活动,通过开放老年活动中心为老人的娱乐提供场所。同时,政府应当加大对服务人员的培训,增加沟通技巧的传授,组织专门人员关注老年人心理健康,定时看望孤寡老人,进行面对面的交流,使老年人保持一个愉悦、乐观、积极向上的心态。

3. 壮大高素质社会工作者队伍

居家养老服务工作能否取得成功,在很大程度上取决于是否拥有一支专业技能强、爱岗敬业的服务队伍。社会工作者因其专业性、高素质成为居家养老服务的必备力量,然而,目前我国居家养老服务队伍普遍存在专

业水平低、结构单一的问题,这直接影响到居家养老服务的质量。因此,在完善居家养老服务过程中,一定要引进合格的服务人员。首先,在引进居家养老服务人员时,应大力鼓励高校社会工作专业的毕业生投入到社区服务中,这对于缓解就业压力、提高服务质量都有重要意义。其次,建立对社会工作者的培训与教育管理机制。现阶段,培训的内容呈现单一化,无法与老年人的需求相适应。护理知识、紧急救助知识、保健知识、沟通知识都是服务人员必备的能力,在培训中应该加强综合能力的培养,以老年人的需求为导向,在工作过程中进行再培训,使服务能力适应居家养老的要求。再次,建立评估机制,对服务人员的服务效果进行评估,通过后期工作效果的评估重新规范服务的内容,将服务细化。最后,服务人员的绩效与奖励机制也是必不可少的。要肯定服务人员的付出,通过薪资、休假等途径提高工作者的积极性,促使工作者提高居家养老工作的服务质量。

4. 整合社会资源,构建多方服务体系

虽然政府在居家养老服务中发挥主导作用,但政府在提供公共服务中存在政府失灵现象,存在仅由政府单独提供服务,难以提高服务质量和效率,服务供给不均、服务方式单一化、缺乏创新等一系列问题,直接影响了政策的实行。为此,必须建立以政府主导、部门相互配合、社会共同参与的运行机制,促进养老服务资源的有机整合^①。首先,政府应该转变职能,由公共服务的提供者向指导、监督的角色转变。政府要引进多方服务主体,如成熟的社会组织,通过竞争的方式降低供给成本确保服务提供的高效化,适当增加非营利组织的参与,引导养老服务的社会化,避免垄断和寡头现象。其次,政府要积极引导社会公众的参与,扩大参与者范围,同时吸引更多的志愿者参与,壮大志愿者队伍,逐步实现居家养老志愿服务活动的常态化,实现人力资源的整合。同时,要以政府的财政支持为依托,依靠社会福利机构筹集多方资金,最终实现资金的有效整合。最重要的是建立政府与服务机构的联系机制以及家庭与服务机构的信任机制,促进社会资源的全面发挥。

参考文献:

- [1]杨敏,张河川.对我国政府购买居家养老服务发展的思考[J].学理论,2010(4):45-46.
- [2]保定市社会养老情况调研报告[EB/OL].(2010-10-09)[2012-12-20].<http://www.hebei.gov.cn/article/20101009/1593422.htm>,2010.
- [3]居家养老[EB/OL].(2012-10-15)[2012-12-20].<http://baike.baidu.com/view/715554.htm>.
- [4]段保乾,胡宏伟,江海霞,等.居家养老服务保障:制度运行评估与公共政策发展[M].北京:中国质检出版社,2011.
- [5]胡宏伟,李建军,李兵水.居家养老服务保障:养老状况与公共政策选择[M].北京:中国质检出版社,2011.
- [6]李双辰,栾文敬.居家养老服务保障:理论、模式与政策发展[M].北京:中国质检出版社,2011.

Research on the Problems and Countermeasures of the Urban Community Old-age Household Care Service

Li Bingshui, Sun Zhaohui, Wang Yiwen

(Department of School of Humanities and Social Sciences, North China Electric Power University, Baoding 071003, China)

Abstract: With the accelerated pace of China's aging population, China's traditional pension is facing great challenges, the new old-age household came into being. There is no doubt that the emerging pension which based on family and community, relies on professional services remains to be studied. Survey found that family play a better role in old-age household care service, community, government and professional services team to play the role of unsatisfactory. Further improving the old-age household service must increase government support for old-age household services, grow the team of highly qualified social workers, integrate social resources and construct comprehensive service system.

Key words: aging of the population; urban community; old-age household care service; family; social worker

(责任编辑 陈静)