

城市社区养老体系构建探析

万永彪,魏海安,张丽霞

(河北工程大学 党政办公室,河北 邯郸 056038)

[摘要] 面对着日益严峻的城市老龄化形势,关于城市老年群体养老问题的研究就显得非常重要,在众多的老龄化问题中,社区养老问题是一个具有社会意义和学术意义的问题。在实地调研的基础上,客观分析了城市社区供养现状,对城市社区养老体系的建构提出了政策建议。

[关键词] 城市;社区养老;体系建构

[中图分类号] D632.1 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-9477(2009)04-0047-03

随着20世纪80年代以后生育率和出生率的不断下降,人口老龄化已成为本世纪我国人口发展的趋势。按照国际标准60及60岁以上老年人口的比例,或者65岁以上老年人口的比例在7%以上的城市称为“老年型城市”,这样的社会即称为“老龄化社会”,我国于1999年进入“老龄化社会”。在这种背景下,城市老年人要由谁来提供养老服务的问题,成为国家及学术界探讨的重点所在。

探析社区养老体系的构建,就必须真实、客观地了解城市社区老年人供养现状,并运用新公共管理理论分析研究社区养老在城市社区推行的重要性和可行性,以推动城市社区养老体系的建设。

一、城市城区老年人供养现状分析

目前,我国城市城区老年人养老模式主要有家庭养老、机构养老、社区养老三种模式,其中家庭养老仍然是养老的主要方式,机构养老和社区养老模式的发展还处于发展阶段,在运行机制和服务内容方面亟需进一步健全完善。

(一)家庭养老模式的现状

家庭养老是家庭为老年人提供经济供养、生活照料和精神慰藉的养老支持力,其居住方式有独居、与配偶居住、与未婚或已婚子女共同居住等形式,它的特征是分散养老。从目前情况来看,这种模式仍然是我国城市城区老年人养老的主要方式。

笔者在实地调查中发现,大部分老年人在自己有住房或子女有多余房子的情况下更愿意单独居住。对于功能日趋完善、服务周到体贴的养老院,这些老人持拒绝态度的居多。可见家庭养老在我国养老制度中占有重要地位,但是必须清楚地看到,传统家庭养老制度正在面临着越来越多的挑战。

首先,家庭趋向小型化,家庭户的平均规模缩小,核心家庭增多。生育率的下降造成的子女减少和居住方式代际分离使得子女对老年父母的照料产生了许多困难,意味着健康不佳的老年人在经济供养之外

还面临生活不便、照料不够、精神苦闷等问题。

其次,即使在两、三代人共居的条件下,传统家庭的养老功能也有所削弱。一方面,一些子女迫于社会的竞争压力,忙于工作和事业,常常无法为老人提供良好的照料,致使许多人成为“白天孤老”;另一方面,就是所谓的“代际倾斜”现象,一些青年夫妇较重视独生子女的教育和成长问题,而不注重老年人的照顾和照料,产生了“重幼轻老现象”,这对老年父母的心理和实际生活都产生了负面影响。

(二)机构养老模式的现状

机构养老是指只要按月交纳规定的费用,就可获得专门为老年人提供护理、食宿、照料的各种福利院和敬老院的养老模式。这种养老模式能够减轻年轻人照顾老人的压力,缓解家务劳动所带来的各种矛盾,使老人得到较为集中的照顾和有秩序的生活;而且,老人在院舍中有同龄群体的交流,从心理上来说建立了一种社会支持网络,对老人的身体状况等方面极有帮助。

可以说,机构养老作为社会集中供养老人的一种方式,这几年来在我国城市中获得了不小的发展。但是传统观念认为,送老人进养老院是一种不孝的行为。不少有儿有女的老人即使急需服务也不愿进敬老院或老年公寓,他们怕给子女增加心理负担,子女再忙再累也不愿把父母“送出”家门,因为他们感觉那样做很失面子。大多数老人一般是在生活不能自理,而且必须提供长期医疗帮助的情况下,才会真正下决心住到养老机构当中。很多老年人作出这种选择,是出于另一种情感选择,为了减轻子女的负担。与此同时,随着城市人口老龄化程度日益加剧,机构养老也暴露出了许多问题,主要表现在三个方面,一是机构养老维持照顾的“专业水准”所需的巨大资金支持,成为政府财政的巨大经济负担;二是我国城市中现有养老院、敬老院床位不足和设施有限,且分布不均衡;三是社会养老服务设施收费较高,但服务的质量不尽如人意。

[收稿日期] 2009-06-15

[基金项目] 2008年邯郸市社会科学重点研究课题(编号:20080059)

[作者简介] 万永彪(1979-),男,河北馆陶人,讲师,研究方向:政治学理论。

(三)社区养老模式的现状

社区养老的概念来源于西方的社区照顾,是指老年人居住在家庭,由社区通过科学的组织管理,向社区的老年人提供社会化服务以实现养老目标的养老方式。日渐弱化的家庭养老功能、机构养老的缺陷和社会经济的快速发展,使得社区服务将成为老年人安度幸福晚年的重要方面。

近几年来,各级地方政府都对社区养老服务工作投入了大量资金,新建了一批老年活动中心(室)和社区卫生服务中心。社区建设水平的提高和为老年人服务设施的增加为社区养老工作的顺利开展提供了有利条件。我国城市社区养老工作也取得了长足的进步,但仍存在着一些问题,主要是:第一,城市社区养老工作依托于社区,社区的工作量很大,在人力财力方面有些力不从心;第二,社区养老服务业刚刚起步,还远远满足不了老年人的需求;第三,社会力量参与社区养老服务的步履十分艰难。

二、城市社区养老体系的构建

在我国目前城市老人的家庭照顾的负担沉重以及机构养老的成本过高、观念未完全接受、床位不足的情况下,积极发展社区养老是目前我国解决城市老人照顾的有效途径,对减轻政府负担、鼓励社会福利社会化具有积极意义,同时社区养老服务也是家庭赡养、扶养的有效补充,又是实现老有所养的重要举措。

在构建城市社区养老服务体系的过程中,最主要的是要解决好3W1H问题,即社区养老在哪里实施(where)、由谁来实施(who)、主要做什么(what)以及如何做(how)的问题。根据这些问题,笔者认为,社区养老的主要载体是社区,这里指的社区是以城市街道办事处管辖区域为范围;社区养老的实施主体是政府、社区、志愿者三方,他们各自承担着不同的职责与任务;社区养老的主要内容是形成日常生活照料、上门医疗保健、文化娱乐三大体系来满足老年人需求;社区养老的操作方法是实现市场化运作,走产业化发展道路。

由此,城市社区养老体系的具体内容应主要包含以下内容,即:建立以居家服务为主,设施服务为辅的日常生活照料体系;建立以就近就医为主,上门医疗为辅的医疗保健服务体系;建立以精神慰藉为主,学习教育为辅的文化娱乐教育体系。

三、构建城市社区养老体系的政策建议

城市社区养老体系的构建和实施关键在于城市政府的政策引导和政策制定,它反映了城市政府的治理理念、治理能力和治理水平。对此,笔者运用新公共管理理论知识,从政府治理的角度,对构建城市社区养老体系提出以下五个方面的政策建议。

(一)进一步明确政府职责,充分发挥好政府在社区养老支持体系中的中枢作用

人口老龄化涉及社会发展的诸多方面,需要动员全社会的力量来解决问题,政府在这一问题上要承担首要责任。对于政府而言,要通过改革和完善社区养老保障体系、加强制度保障、建立社区服务的多方支持来源等方面,保障老年人的基本生活,满足他们的需求。

一要建章立制。政府要加快社区养老相关政策和法规的制定,建立起比较完善的社区养老政策和法规是社区养老得以顺利实施的一项根本保证,地方政府可以根据自身的特点,加快相关政策和法规的制定,如政府对社区养老服务福利事业的税收优惠政策、政府对社区养老服务设施和项目的财政支持政策、社区养老服务管理规章,以及社区养老服务设施管理规章等等。

二要提供支持。政府应该运用自己的力量去大力培育和发展社区群众性自治组织和各类与社区养老发展相关的非营利组织,向它们提供必要的支持和帮助。主要包括政策支持和财政支持两个方面。政策支持就是在税收、用房、用地、用工、办证等方面给予社区发展项目一定的政策倾斜。财政支持就是对非营利性的社区养老服务项目给予必要的财政补贴,这种补贴可以通过“政府购买服务岗位”的方式来实施。

三要统筹规划。政府要注重社区养老服务设施的统筹规划,社区养老各类服务设施的建立,需要政府出面,将其纳入到城市发展的总体规划之中,做到统一规划,实行统一设计、统一实施、配套运作。对于社区内企业、机关、学校的资源,如闲置场地、设施等,政府要出面协调、整合、开发,合理利用社区资源为老年人提供相互交流、活动锻炼和医疗服务、日间照料的场所,使政府有限的财政投入得到优化利用,实现资源共享。

(二)下放社区权利,形成多元化的养老社区支持来源

居委会作为社区养老的重要服务单位,必须摆脱自治地位被虚化的情况,也就是说把权利下放给居委会。具体而言:一是资金权利的下放。政府或有关单位在交给社区工作任务的同时,要将此项工作的经费交给社区。在社区养老服务中表现为,政府要把社区养老服务所划拨的资金直接交给社区自己管理,政府只对资金的使用情况进行监督,资金的使用由社区自主安排。而对社区养老服务的其他费用来源,如:分支产业的社区服务项目上交的管理费、社会服务募捐收入中的部分资金、其他社会捐赠等费用,由社区管理、自主使用。二是落实管理权的下放。社区本身就是一个城市居民自我管理、自我教育、自我服务的民主管理机构。由于长期以来社区管理上的行政色彩,社区虽然有自我管理的权利,却没有落到实处。因此,加大城市社区建设,政府就要将基层管理与服务的职能落实到社区,服务到居民,而不是把工作推给社区;要把有限的财力、物力、人力交给社区,使社区

真正成为居民的“头”,而不是政府的“腿”。

社区养老体系的构建,除了有政府的主导和社区的自我管理外,广大志愿者的参与也是一个重要的系统支持,这也体现了社区养老成本低、见效快的特点。第一,要加大宣传力度,使志愿服务的理念和宗旨家喻户晓、深入人心,使社区居民普遍树立“我为人人,人人为我”、“关心老年人的今天,就是关心自己的明天”的互助意识,营造有利于志愿服务活动开展的良好社会氛围。第二,要澄清人们对志愿服务的认识。要使人们意识到志愿服务既是奉献,也是自助。它通过贡献自己之有获取自己之无,通过为他人提供力所能及的无偿服务享受自己所需的无偿或低偿服务,通过帮助他人达到自我满足。第三,要将志愿服务与人们的日常生活紧密结合起来,使之成为人们日常生活的一部分,成为人们实实在在的行动。各社区应该根据本社区的实际需要来确定养老志愿服务的内容和方式,做到内容重于形式,以保证志愿服务能真正富有成效并得到持续发展。

(三)多渠道筹措资金,进一步拓宽社区养老资金渠道

虽然我们在前面的分析中可以看到,我国社区养老发展是多渠道的发展模式,但是从现实的情况来看,政府的财政仍然是社区养老发展的支柱。随着社区养老的全面推行,这种主要依靠政府财政来发展的模式将会面临很大的挑战。借鉴国内外发展社区养老的经验,除了政府的财政资助,增加社区养老的资金主要从以下两方面做起:

一是继续扩大宣传力度,鼓励社会各界积极关注养老事业,争取更多的社会力量来援助老人。通过向社会呼吁,筹集捐款,鼓励社会团体,企事业单位和个人向社区养老服务机构捐资、捐物或提供无偿服务。充分发挥慈善机构的作用,象慈善会、红十字会、志愿者协会等慈善组织可以从社会募集资金来资助社区养老,以补充社区养老资金,例如香港公益金就是香港目前最主要的拨款组织,公益金通过不断举办活动,积极鼓励全港市民支持福利服务,募集捐款,以照顾社会中的弱者。

二是加快社区养老服务产业化进程。社区养老

服务的产业化是指社区养老服务从行政性经营到市场化经营、从事业化管理到企业化管理、从非经济实体到经济实体、从财政维持到自负盈亏的过程。社区养老服务既要提倡志愿服务、立足奉献、无偿服务,也要遵循市场经济的价值规律,寻求产业化发展道路,为社区养老服务的开展奠定物质基础。

(四)着眼于持续发展,稳妥建立社区养老项目

社区养老服务最后落实就是为老年人提供服务,建立适合老年人需要的社区养老项目。社区养老项目要从生活上、精神上各个方面满足老年人的需求,因此,项目建立时也要有一定的先后和缓急,要主要注意以下问题。

一是养老项目的建立首要是丰富老年护理项目和建立老年应急服务系统。老年护理项目主要包括收拾房间、买菜做饭、陪伴老人以及看护刚刚出院或不能自理的老人等等,这些项目主要由社区服务人员提供。工作时间主要根据老人的自理能力、身体状况及老年人和家庭成员的负担能力来确定。应急服务系统的模式多种多样,可以为老年人家中安装呼叫机、设置24小时值班热线电话等等,具体的系统模式各个社区可以根据自己社区的经济情况和社区特点来选择。

二是合理分配社区养老项目资源。社区主要是以居委会社区为主的社区——街道办事处——区三级构成的社区体系。社区养老的发展就需要三层单位之间的通力配合,养老项目的构建也要做好各个单位的分工。具体的、成本较小的项目可以由居委会社区提供,街道办事处及区主要负责做好社区养老配套设施及大型项目的管理。

[参考文献]

[1]陈功.我国养老方式研究[M].北京:北京大学出版社,2003.

[2]唐忠新.社区服务思路与方法[M].北京:机械工业出版社,2004.

备注:(课题组成员:王永彪、魏海安、张丽霞、郭利伟、邓建兴)

[责任编辑:陶爱新]

On urban old - age care system construction

WAN Yong - biao, WEI Hai - an, ZHANG Li - xia

(Administration Office, Hebei University of Engineering, Handan 056038, China)

Abstract: As urban aging problem become more and more serious, the research of the issue has become more and more important. Among all the aging problems, community old - age care is of both social and scholarly significance. The article, based on the on - the - spot investigations, objectively analyzes the current situation of urban community old - age care and puts forward strategies on the construction of urban community old - age care system.

Key words: urban community; old - age care; system construction