

广州市社区养老服务体系建设现状及对策分析

何 琴

(广州大学松田学院 广州 增城 511370)

[摘要] 人口老龄化是世界性问题,是一场深刻的社会革命,我国是世界上人口老龄化程度比较高的国家之一,老年人口数量最多,老龄化速度日益加剧,应对人口老龄化任务充满风险与挑战。对于国家中心城市、华南地区政治、经济、文化活动中心、广东省省会城市——广州市的老龄化程度已远远超过了其它城市,随着每年老龄化人口的增加,社会转型、经济转轨、贫富分化、区域差距、科技变革等问题相互交织,广州推进老龄服务事业面临的问题将更加复杂。特别是对于广州市的老城区——越秀区,不仅60岁以上老龄人口多于其它区,失独老人、空巢老人、三无老人、残疾老人更多于其它区,特别是越秀区莲花井社区紧邻广州市政府、广州市人大、广州市中山纪念馆、广州市人事局等历史悠久的著名机关单位,社区住房陈旧,社区老人众多,社区老人活动范围及社区环境狭隘,需要解决的养老问题更加繁杂。

[关键词] 养老服务;养老模式;智慧社区;老年人

一、广州市社区养老服务体系建设现状

(一)养老政策及研究日趋完善,但社区养老服务及养老环境面临挑战

为了促进养老服务事业的发展,广州市委、市政府先后出台了《广州市高龄者优待办法》、《广州市城镇居民养老保险试行办法》、《广州市医疗救助指引》、《关于加快社会养老服务体系建设的意见》、《广州市社区居家养老服务实施办法》、《广州市无障碍设施建设管理规定》、《广州市星光老年之家管理办法》、《广州市公办养老机构入住评估轮候试行办法》、《广州市居家养老服务机构评估和资助试行办法》、《广州市农村社会养老保险试行办法》、《广州市民办社会福利事业机构管理办法》等办法,制定了《关于加强高龄者社区管理服务工作的意见》、《关于进一步推进我市社区居家养老服务工作的通知》、《关于切实解决涉及人民群众切身利益若干问题的决定》,将社会福利事业逐步实现从救助型、补缺型福利向适度普惠型福利转变作为一项民心工程加以推进,为广州市养老服务事业发展提供了重要政策支撑。

近年来,面临广州与日剧增的人口老龄化挑战,广州市委、市政府高度重视养老服务事业的发展,不断研究出台保障政策,积极响应党的十九大、党的十八届三中全会、四中全会、五中全会以及“十三五”规划纲要提出的应对人口老龄化、加快建设社会养老服务体系、发展养老服务产业等提出的要求,认真贯彻落实民政部、省民政厅的决策部署,不断改革创新养老模式,着力构建以居家养老为基础、社区服务为依托、机构养老为补充的养老服务体系,逐步建立了全市老人共享的适度普惠型养老服务的新格局,广州市的老龄服务事业也在全国得到好评。

但是,广州市社区养老服务面对各社区独特的历史、区位、环境等不同,很多社区养老服务仍然存在漏洞与不足。以广州市老区老社区——莲花井社区为例,该社区的养老服务发展存在很多局限性。越秀区北京街道办事处管辖13个社区,莲花井社区是广州市越秀区北京街道办事处所辖的一个重要政治、文化、经济社区,其范围东面是吉祥路,西面是解放北路,南面是中山五路,北面是东风中路(含中山纪念馆),面积0.306平方公里,居民总户数2000余户,户籍人口6000余人。辖内主要有:广州市人民政府、广州市人大常委会、新华社通讯广东分社、广州市人力资源和社会保障局、广州市科技和信息局、广州市司法局、越秀区公安分局等机关单位;有环境优美的中山纪念馆和人民公园;社区有交易广场、府前大厦、动漫星城等商业中心,处于广州市越秀区政治、经济、文化的中心地带,属综合型社区。通过如下人口数据表可知:(见下页表1)

表1

社区	广州市越秀区北京街道辖区人口									
	户数	户籍人数	常住人口数	60至70岁人数	70岁以上人数	社会救助人数	空挂户数	流动人口数	少数民族流动人口数	外国人数
小计	26178	76639	58588	9365	8761	2189	12664	14468	293	59
莲山	1865	5233	2028	563	684	248	3824	619	23	6
龙苑	2058	5921	2092	742	852	266	1575	951	0	0
流水井	1504	4532	3247	754	349	112	524	1302	7	1
鱼珠西	1196	3566	3246	540	471	137	457	869	14	0
仙涌	2176	6642	6661	868	838	182	1130	1401	0	0
高第	2662	7038	4118	1110	793	255	1580	1808	12	17
仁志里	1803	5509	5359	697	678	136	602	1401	35	0
德甫楼	1642	5634	5647	741	553	113	131	1163	47	3
东堤西	2030	5265	5691	876	630	136	133	590	15	4
财厅前	2624	6332	6620	360	840	158	277	1121	50	25
都府	1431	4273	4312	582	603	118	310	1387	69	0
广卫	3345	10670	5972	748	803	160	1435	1272	0	0
莲花井	1842	6024	3595	784	667	168	686	584	21	3

有的学者对具体省份的战略性新兴产业越秀区北京街道办事处60岁以上人口已占该辖区常住人口30.93%,而莲花井社区60岁以上人口已占该社区常住人口的40.36%,已超过该辖区平均老龄人口占有率,该社区三无、失独、残疾、独居老人较多,享受社区居家养老服务、公共养老机构服务的老年人较少,且基于该社区的特殊地理位置,该社区公共服务设施较少,特别是老年人活动场所及服务设施更是少之又少,只有一个面积为120m²的星光老人之家,该星光老人之家装修极为简陋,无基本的老年健身设施、服务设施、老年娱乐设施、医疗保健设施等等,该星光老年之家还常作为该社区居委会开展会议活动等场所,故平日在星光老年之家活动的老年人较少,老年人的健身、休养、交友、娱乐场所受到局限,该社区也无老年人医疗救护站及康复服务站,各种硬件及软件设施尚未完善,养老环境受独特的区位优势,社区养老服务自我发展力不强,社区养老服务亟待加强。

(二)社区现代化的养老机构短缺,养老资源利用率程度不一

广州市公办养老机构及民办养老机构同时发展并获得广州市民的认可,为赢得社会信誉,各养老机构在硬件建设、规范管理、服务质量、收费管理等方面走科学化、创新化之路,但广州市在社区定点的养老机构仍处于紧缺阶段,甚至没有。而申请入住广州市公立养老机构,老年人除年龄达到要求外,还需

达到三无、残疾等符合规定的条件后才能申请入住广州市公办养老院,而公办养老院床位紧张,供不应求,很多人需提前很长时间排队等候。这便给刚需的老年人造成了不便及不安。而私立养老机构很多因收费昂贵,普通市民难以支付全额养老费,造成了老龄人住不起、私立养老机构闲置床位多余、住不满。加之有些私立养老机构缺乏有效的专业指导、专业培训、专业技能、监督评估,这便形成了养老机构发展矛盾渐渐突出,养老资源利用率不平衡,使资源难以得到合理有效配置。

广州市越秀区,特别是对于广州市的老城区——越秀区,是广州市的政治、经济、文化中心,不仅60岁以上老龄人口多于其它区,失独老人、空巢老人、三无老人、残疾老人更多于其它区,需要解决的养老问题更加繁杂。据调查了解,越秀区的各大社区均社区专门的养老机构欠缺,专业化的养老服务团队稀少,随着我国高龄老人健康观念的普及、养老概念的提升,生活品质的要求、照护需求、家属需求、照料便利的需求,高龄相关的商品与服务,硬件环境及软件文化的需求,使得老年人及家属都迫切需要最近、最实在的养老机构——社区养老机构建立,为老年人提供专业化、细致化、全面化、智能化、人文化的社区养老服务。

(三)社区养老服务体系构建尚未全面,专业养护人员短缺,缺乏人文关怀

目前,广州市社区居家养老服务仍在不断发展,服务水平不断提升,但是社区居家养老服务的覆盖面不广,一般只为不能生活自理的老人提供不定期的上门服务,且服务时间及服务次数较少,给予高龄老人的人文关怀、居家陪聊、居家照料较为欠缺,规模化、专业化、系统化、高效化、细致化、全面化的社区居家养老服务还需完善。社区一线专职养老护理人员存在一系列问题。一是数量不多,临时聘用和外聘人员、志愿者占比较大,很多是利用网格化人员兼顾老人生活状态,处理老人突发事件,护理人员及兼职人员待遇不高,流动性大,导致了队伍的不稳定。二是结构分配不均,护理人员及养老志愿服务者多为女性,男性护理人员较少,女性为男性老人照料存在顾虑,导致对男性老年人照顾不周。三是社区养老服务人员专业教育背景和专业技能人员不足,很多社区养老服务人员专业素质、业务水平良莠不齐,大多没有经过专业化培训就直接上岗,专业知识和经验储备不足,缺乏老年服务知识和技能,不能准确把握养老定位和老人心理需求,这些都直接影响了服务效果,也制约着社区养老的服务质量和水平提升发展。

此外,以越秀区各大社区为例,很多空巢老人、失独老人、残疾老人较为孤独,心理和思想经常存在焦虑不安的心理,虽有平安宝24小时提供在线服务、网格化人员上门探访、志愿者等服务,但仍难以满足老年人的身心健康需求,特别是有些老人子女工作忙或无子女在身边陪伴的,更加缺少物质关怀、亲情关怀、人文关怀,精神关怀,老年教育、老年生活照料、老年心理慰藉、膳食服务、陪同就医、康复护理、医疗保健等服务跟不上老年人的需求,加之社区养老设施不完备、社区养老资金下发不足,社区外部养老环境及内部养老环境不成熟,社区养老机构被忽视建设,导致社区养老服务建设发展滞后,老年人失去信心,步步环环相扣,导致社区养老服务难以跟上老龄化日益加剧的社会。

二、广州市社区养老服务建设体系对策分析

(一)践行中共十九大精神,加快建设社区养老、敬老、爱老政策体系

十九大报告中明确提出:积极应对人口老龄化,构建养老、孝老、敬老政策体系和社会环境,推进医养结合,加快老龄事业和产业发展。广州社会保障体系建设时间起步早,社会保障体系较为细致全面,社会救助、社会福利、慈善事业、优抚安置、临时救助等工作较为到位,但仍需弥补社区养老服务漏洞,按照兜底线、织密网、建机制的要求,全面建成覆盖全社区、政府与社区、社区与居民、社会与居民、居民与居民间的多层次养老服务,实施全民参与、全社会参与的养老机制。

当前社区老年人都对晚年生活有美好的愿景,他们的愿望不仅仅是吃饱饭、穿暖衣、住安稳、病有医等,他们更想晚年生有质量、有兴趣、有品位,有人陪,老年人除了一些基本的生活服务外,还有有精神、文化、体育、文化、休闲、旅游、娱乐等多方面的需要。但以我国目前养老服务建设体系来看,养老服务市场供给仍不平衡,满足不了所有老年人对美好晚年生活的愿景。

因此,基于中共十九大报告提出的加快推进老龄事业产业发展提出以下社区养老意见:第一,通过社区宣传栏、地铁公交、公益事业、文艺汇演、媒体、微信、QQ、报纸等现代化宣传技术手段,对尊老、敬老、爱老、孝老事迹宣传,弘扬尊老、爱老、敬老、孝老文化,让各年龄段从小至大树立爱老、孝老、敬老的意识,引领社区爱老、尊老、敬老的厚德新风尚,大力宣传老年养老法规,营造良好的孝老社区文化伊甸园,为老年人提供精神保障和法律保障。第二,加大养老资金投入,构建规模化、科技化、智慧化、创新化、人文化的系统化养老体系,加快建设社区养老机构与养老医疗、养老娱乐硬件配套

设施,为社区老年人提供温暖温情的养老栖息地及娱乐场所,营造老年人的美好社区欢乐世界。支持公办养老机构建设的同时,引进民办非盈利养老机构,入驻社区,为社区居民提供免费试点服务,征求居民意见逐步改善后合理收费运营,丰富社区老年人的养老机构选择。第三,加强社区专职养老服务人员及志愿者、网格化工作人员队伍化建设及技能培训与业务培训,定期开展老年人生活需求及心理需求调查研究,注重社区老年人精神关怀、心理关怀、个案研究、个案服务,定期上门服务老年人,尽力满足老年人诉求,提醒老年人家属常回家看看空巢老人,使老年人医有所养,养有所护,护有所陪,陪有所乐,促进社区养老服务多元化,实效化。

(二)借鉴国内外先进社区养老服务经验,打造专业“四队”

养老保障方面同样十分发达。美国2000年的人口普查结果显示,美国65岁以上的人数为3500万左右,约占全国总人口的1/8。美国有政府运作的养老保障措施及民间私有私营的各种养老保障计划。美国集家庭养老、社区支持、私人养老企业与机构、公共老人公寓等多方多元化运行,维护美国老龄事业的稳定有序发展。借鉴美国社区支持经验,广州社区养老可为社区老人提供综合长期的养老院、托老所、荣誉公民社区中心,提供上门送餐服务所,老人收全家人所、暂住处、公荣住所、老人护理公寓等,为老人提供“不出家门的养老院”服务,为社区老人提供一流的服务与专属订制服务。而澳大利亚政府对家在归类服务的管理十分严格,要求改项有专业资质的人士方可从事。这些教育培训机构经政府审查通过后,由政府给予一踪经费奖励,并授予发证资格。德国长期照料服务机构服务人员需统一接受专业培训,队全面建设稳定发展,服务内容含个人卫生服务、营养服务、日常活动服务、家务服务等。

借鉴国外先进经验,广州社区养老需改进养老模式,着重培养社区养老工作人员的专业技能培训,实行“持证上岗”,争取根据老人需求拓宽社区多元化的养老服务所,切实满足老年人的生活需求,打造广州市专业化、科学化、智慧化的社区养老服务队伍、志愿者养老队伍、网格化养老队伍、模范党员养老队伍,建立全方服的服务体系与社会化养老信息服务平台,充分利用社区独特的区位优势与辖区机团单位优势,全面汇集与整合各方人才、资源,协助社区老人发挥其独立自主性,向社区老人提供福利、保障、医疗等综合性服务,将“社区内照顾”与“由社区照顾”有机结合,提升与扩大家庭综合服务质量,注重社区养老的高效性与实效性。

(三)充分发挥政府主导作用,加大资金投入,打造国际化、智慧化、全能化的养老共享智慧社区

考虑到以广州市越秀区北京街道莲花井社区为例,该社区受独特的地理位置受限,硬件设施与老年人活动场所只有一个人民公园,无其它大型娱乐场所、运动场所,该社区老年居民平日休闲很多需选择搭地铁到其它社区或大型空旷场所休闲娱乐,社区老年居民较多空巢老人,有的孤独一人在家足不出户,有的身患残疾无法出门,有的患老年痴呆需有人陪同出门,鉴于不同社区存在的不同复杂问题,建议充分发挥政府主导作用,加大养老资金投入,扩大福利范围与普惠力度,如重修或重建各社区较小较简陋的星光老年之家,以“家”的标准装饰装修,并提供相应配套设施,营老社区老年人的“温馨之家”。

此外,还应扩大老人服务券发放量,加大平安宝申请量、增加黄手环的发放量,使得社区老年人人人享有平等服务,共享养老服务,降低老人长寿金的发放岁数,现广州市市长寿金发放岁数是需年龄达70岁以上可申请,每月可享受30元,每增加5岁递增一个档次,若降低老人长收金发放岁数,如在60或65岁可申请,将大力普惠社区老人。此外,加大老人险的宣传购买及理赔力度,简化老年人保险报销手续及申请医疗救助等手续,扩大医疗救助的救助范围与资助金额,简化公费养老机构的入住手续并放宽入住条件,引进民办非营利社区养老机构,鼓励老年人专项私人诊所、私人保健在社区运营,扩大社区医院的服务项目与服务范围,招聘医术界领军人才、养医人才、专业的医护人员入驻社区医院,提高社区医院的知名度与公益性,建立全面的养老档案,树立救死扶伤、关爱老年人的模范社区医院,推动社区养老软件及硬件全面发展创新,并学习先进科技智能系统,让养老服务、养老模式、养老结构智能化、科技化、综合化,公立与私立养老老项目与服务兼容并蓄,除普惠本社区居民外,应对外来务工人员、其它社区老年居民提供开放的养老产所与养老服务,全面助力社区养老走向国际化、社会化、共享化与产业化发展。

(四)以政府支持为基础,其它民办非营利2.4构建智能化、多元化、人文化、专业化社区养老平台。

香港社区服务的特点有如下几点:1、社区服务系统的多元和统一;香港特区社区服务在“社区”这一大环境下,统一规划并系统划分为以下几个服务阵地,有统揽全局的13家社区中心,有着重家庭功能的62个庭庭综合服务中心,有深入一线的家庭支持网络服务队,理有不同的NGO开呢的多层次项目服务;2、实现社区资本的联动;香港特区在社区建设中,以“社会资本”为基础理论,以社工为资源的连接者,充分挖掘社区资本并建立连接。此外,他们更积极鼓励“官、商、民”三方合作,并对三方关系主体的权利和责任进行合理划分,旨在使各主体间紧密协作,共同搭建社区服务的资本网络。3、重视居民的群体参与;香港特区着重“资产为本”的视角,在社区服务的实践中,重视发掘居民的优势和潜能,将其作为资本在社区进行连接,如“百得社区便利计划”、“邻里支持幼儿计划”等。社区成员的积极参与为社区服务提供了持久的动力,又增强了社区成员的凝聚力,更在一定意义上增进了社区的资本流通。

借鉴香港社区服务特点,通过本人在莲花井社区的实战工作经验总结,可从以下四个模块构建养老平台。(见图1)

1、智能化管理

通过现代化科技手段,研发新型养老网络智能系统,完善社区老人详细档案电子数据库,对接现有的网格化系充,精细化管理老年人的身心动态,第一

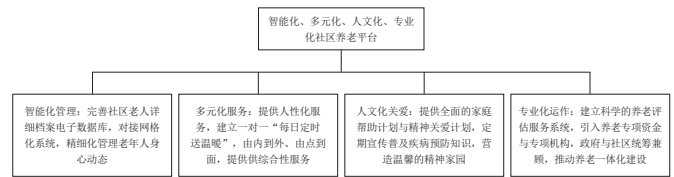


图1

时间掌握老年人的健康动态、心理动态、娱乐需求、孤独解乏等现状,创新网络机器人科技,设想养老机器人发明,让老年人可遥控即来所求,并设置老人网络意见箱、电话需求意见箱、子女反馈意见箱等为老人提供各种需求渠道,以最快的速度,最精准的服务,陪伴社区老年人安度晚年生活。

2、多元化服务

提供人性化服务,建立一对一“每日定时送温暖”,由内到外、由点到面,提供综合性服务。利用志愿者队伍、网格化队伍、模范党员队伍、社工队伍、专业养老护理队伍、机团单位代表队伍、邻里互帮队伍、领导探望队伍每日轮流排班,建立一对一下社区“每日定时送温暖”“送关爱”服务,了解老人诉求,及时为老人提供医疗帮助、陪聊服务、饮食服务、行走服务、读书读报服务、娱乐服务等,将温暖和关爱面面俱到地播洒,采用织密网不错过等方式,让社区老人感受到每日都有人关爱,每天都受到不同的被爱,让社区老人充分感受到受尊重、受重视、受保护,为老年人提供公办与私立养老服务,带老人走出社区到其它社区、其它旅游景点交流互动,随时陪同医护人员,为老人提供私人定制化的多元化服务。

3、人文化关爱

提供全面的家庭帮助计划与精神关爱计划,定期宣传普及疾病预防知识,营造温馨的精神家园。很多年迈老人多有行动不便或耳目失聪,社区居委会可为社区老人提供家庭帮助计划与精神关爱计划,组织联合其它机团单位、或学校定期走访入户,调查研究老年人面临的困境,定期开展家庭帮助计划与精神关爱计划,如联系老年人子女履行赡养义务,督促老年人子女常回家看看老人,为老年人开展法律及自身救护知识、健康饮食知识培训,不定期组织其它社区老年人与本社区老年人联谊,丰富老年人的精神文化生活,支持丧偶老年人寻找黄昏恋及养宠物,尽量缓解老年人的孤独感。特别是对空巢老人、失独老人、三无老人、残疾老人制定特殊关爱计划与帮助计划,由政府指导监督,社区居委会协助开展,其它部门及专职人员竭力实施,推动社区人文化关爱的有效实施,共筑和谐幸福温暖社区。

4、专业化运作

建立科学的养老评估服务系统,引入养老专项资金与专项机构,政府与社区统筹兼顾,推动养老一体化建设。现今各社区有老年人康复服务,建有老年人康复档案,但是据了解,很多老年人档案流于纸面或形式,或者社区不记录老年租户信息,缺少精细化的管理与分析,也很难对症下药,难以起到较好的步步递进的效果。推行社区养老专业化运作,需充实专业化养老服务主体与管理主体,通过政府、慈善机构、私人企业、机团单位、个人等多方位筹集养老专项资金,专项专用,改善社区养老内部环境与外部环境,提升社区物业服务质量,明确养老评估服务系统的重要性,开通养老专项电子政务,以人为本,对养老服务人员实行持证上岗要求,定时开展养老业务培训,不断发现养老问题,不断总结不足并加以改进。将社区建成智能养老社区、人文养老社区、专业养老社区、现代养老社区、模范示范养老社区,共享养老社区设施与方式,以一模范社区带动广州市全社区一体化运行,全力构建全国模范养老社区。

三、结语

面临老龄化日益加剧的广州市,社区养老仍是老年人期待及所需的一种养老方式。广州市各级财政在安排资金促进公办养老机构发展的同时,通过资金、政策扶持等方式,积极扶持民办福利机构的发展,在用地、用房、水电、税务等方面给予减免优惠。若引进公办养老机构与私立养老机构,健全广州市示范社区养老项目,转变传统的养老模式,创新社区养老管理方式,保障老年人的社会权益、生存权益、健康权益、医疗权益等基本权益,加强养老机构的安全监管与风险管理,拓宽养老服务人员的职业发展空间,提高养老服务人员的待遇标准与社会地位,让更多的年轻专业人士加入到社区养老队伍,协调与统筹政府与社区、社区与居民、居民与居民的关系,注意服务的人性化和亲情化发展,改善社区。

参考文献

- [1]梁王喜富,陈肖然.智慧社区——物联网时代的未来家园[M].北京:电子工业出版社,2015
- [2]贾晓海、侯妹.中国养老机构经风险管理[M].上海:上海社会科学出版社,2014:20
- [3]阿尔弗雷德·索维.人口通论[M].上海:商务印书馆,1993
- [4]杜宁宁.广州市养老服务体系建设中的问题及对策研究[J],吉林师范大学学报(人文社科版),2015
- [5]颜君影.高龄产业概论[M].香港:松根出版社,2013
- [6]吴玉韶,王莉莉.中国养老机构发展研究报告[M].北京:华龄出版社,2015

基金项目:2017年度广州市哲学社会科学“十三五”规划课题,课题编号:2017GZGJ41。

作者简介:

何琴,(1987—),女,江西信丰人,研究方向为:伦理学、社会学。