

人口老龄化背景下社区养老服务保障工作现状及对策研究

文 / 路建军

摘要：面对日益严峻的社会养老问题，增强社区养老服务保障能力已成为社会关注的重点。文章从社区养老服务的相关内容展开分析，在详细总结社区养老服务保障工作的法律保障、人员保障、资金保障内容后，再对未来社区养老服务的发展方向进行展望，希望能为全面提升社区养老服务能效提供支持。

关键词：人口老龄化；社区养老服务；人才保障；资金支持

根据 2023 年国务院新闻办公室发布的消息，截至 2022 年底，我国 60 岁及以上人口数量为 28004 万人，占总人口的 19.8%，标志着我国人口老龄化已经进入发展的新常态。在严峻的养老形势下，寻找一种适应国家政策需求的养老服务体系成为政府关注的重点内容。相较于传统养老模式，社区养老服务因适应性强、受众人群多等优点而被广泛推广。但是，根据各地区的实践经验来看，由于该养老服务模式推广时间短、成功经验不足，导致执行阶段面临诸多困难。因此，未来应积极探索社区养老服务保障路径，这是本文研究的主要目的。

一、社区养老服务的概念、基本要素和特征

（一）社区养老服务的概念

所谓社区养老服务，是指在城市社区的基础上，坚持政府部门的统一领导，通过社会保障制度为社区中的老年人提供基本养老服务，其间，企业机构或社会力量为老年人提供满足自身需求的个性化服务，再配合志愿者工作，最终为老年人提供舒适的养老服务^[1]。

与传统养老服务模式相比，社区养老服务将社区划定为养老服务范围，以家庭为基本服务单位，利用社区的整体性、可规划性为广大老年人提供持续的养老服务。同时，该服务模式有助于公共卫生资源的合理运用，有效解决老年人对医疗的需求。

（二）社区养老服务的基本要素

1. 社区养老资源要素。即与社区养老相关的硬件资源、软件资源。其中，硬件资源包括城市物质资源（如养老服务建筑、设施准备情况）、自然资源（地区所处环境是否有利于养老）等。软件资源是指当地有无社区养老服务观念、居民对参与相关养老志愿服务的参与度、政府的政策资源等。

2. 社区养老参与要素。社区养老需要政府、社区、企业及志愿者等各方面的踊跃参与，最终构建以政府引领为核

心、社区与其他治理主体通力合作的新模式，才能保证社区养老顺利推进。在该模式下，各个参与要素均可发挥自身长处，提供专业化服务保障。

（三）社区养老服务的特征

1. 交叠性特征。交叠性特征是指养老服务的工作模式与服务内容可能存在重叠，如社区建立的老年食堂和子女都能提供助餐服务，而这种重叠性可以为老年人生活提供便利。

2. 动态性特征。动态性特征是指由于社区养老服务依托城市、社区、家庭三个主要载体，在不同时期载体所能发挥的作用存在差异，因此需作动态调整。

二、社区养老服务中存在的问题

（一）制度保障机制不完善

社区养老服务工作需要多个部门支持，但从制度建设现状来看，现行的规章制度尚未达到推动各部门有效合作的效果，当前仅由民政部门或是老龄委这种单一部门进行管理，其管理形式相对孤立，导致管理方案单一，难以实现资源高度整合的效果。同时，当前的相关管理规定并没有说明相关职能部门的岗位责任及相互合作的工作方案，同样严重影响了部门工作的效能。

（二）资金保障制度不健全

资金问题成为制约社区养老服务工作质量的重要因素，这是由于各地区尚未构建长效资金筹措机制，导致投入到养老服务的费用不足，包括配套硬件设施建设、人员补贴等方面的资金。同时，除了政府的财政资金支持外，社区养老服务部分资金来源于社会企业或个人的捐款，以及社会福利彩票和公益基金，但资金用途不透明等因素严重影响社区养老的资金筹措效果，导致风险产生。

（三）缺乏必要的人员保障机制

目前，社区养老服务人员队伍为志愿者及受雇佣的工作人员，但从人员管理角度来看还存在两方面问题：一方面，

服务人员的专业水平偏低，大部分工作人员并未接受过系统化的养老服务指导，在日常工作中尚未树立服务意识，无法有效满足老年人的基本需求；另一方面，志愿者队伍不稳定，中途退出现象时有发生，无法充分满足社区养老的基本需求。

三、社区养老服务保障工作研究

（一）制度保障工作

1. 构建与社区养老服务相匹配的法律政策。完备的规章制度是全面推动社区养老的关键，依照新公共管理理论可知，在构建服务型政府过程中，需要政府部门以“服务者”的身份来解决社区老龄化过程中面临的各种问题，在保证养老服务质量的同时，推动政府部门向“引导者”身份的转变。基于上述要求，在构建法律政策中，政府可以从第三方供给组织引导、社区养老日常运营服务两个方面为切入点，尽可能消除社区养老服务模式实施中遭遇的风险与纠纷，保障供给方与需求方的正当权益。同时，在政策上可考虑通过税收政策优惠及简化审批手续等方法助力社区养老服务，对部分刚起步的社区也可采用政策性扶持方法，避免社区养老服务因为政策性缘故而无法保障质量。

2. 推动运营管理规范化。作为一种新兴养老模式，社区养老在初期执行阶段难以避免服务质量标准不健全的情况，为此，应通过制定运营管理规范的方式推动社区养老逐渐成熟。例如：通过绩效考核制度或者内部服务质量评价制度等方法评估工作人员的日常工作情况；增加纠纷发生率、应急情况处置措施等内容推动养老服务管理规范化建设。

3. 加快建立长期护理保险制度。研究指出，随着老年人年龄增长，其面临长期护理的风险不断增多，导致社区养老护理服务需求量增加^[2]。在这一背景下，单一发挥政府主体作用难以满足庞大老年人群体需求，而护理保险的出现则成为解决上述问题的有效手段。因此，在制定政策期间应不断拓展护理保险覆盖面，针对经济条件良好的老年人，可定期缴纳保险降低未来护理成本，或通过具有强制性的法定护理保险为老年人提供基本服务。

（二）社区养老资金保障机制

1. 增加社区养老的财政投入。作为一项公共服务，政府应将社区养老保险纳入年度预算，并安排专人监督此类资金的使用情况，保障专款专用。针对社区养老服务质量相对落后的社区，应从市到镇各级政府的财政预算中单独拨款进行扶持，合理运用资金补贴的方法，保障建设初期存在困难的社区顺利渡过难关，为拓展社区养老服务范围奠定基础。

2. 主动拓展资金来源。社区养老服务实际上属于公共服务产品，这一特殊属性决定了整个服务的供给主体应具有多元化特征，因此，在尽量发挥政府部门作用的同时应引导社会力量踊跃参与，通过社会资本解决社区养老中面临的费

用压力大的问题，并创设良好的社会氛围，发挥政府影响力，构建养老募捐平台，通过公开募捐账目的方法让捐赠者对资金的使用充满信心，达到激发捐赠者积极性的目的。同时，对主动捐赠的企业、组织或个人可采取一定的政策帮扶，如给予一定数额的税费抵押等，允许捐赠者在交税时抵押部分税款，或者对捐款数量巨大的社会力量或个人通过提供社会荣誉称号等方法保证其积极性。

3. 保证资金使用效率。提升养老资金使用效率是降低资金压力的重要组成部分，因此在构建资金保障机制中应根据现实情况选择不同养老金资金管理策略，通过“钱生钱”的方法实现资金稳定增值。目前，常见方案有以下几点：

（1）根据风险承受能力配置资产，采用购买债券、股票等方法实现养老金多元分布，降低风险；（2）在养老金风险控制阶段，需定期开展资产的风险评估，警惕风险发生或者损失扩大；（3）投资收益在资产配置和风险控制的基础上，需通过有效的投资管理，实现养老金资金的稳定增值，提高养老金的收益率。

（三）重视人才支持保障

1. 做好养老服务人员的储备工作。长效的人才储备是满足社区养老对人才需求的重要组成部分，也是提升养老服务质量的突破口，政府作为社区养老的倡导者，应鼓励当地待业人员接受系统的社区养老培训，在详细介绍社区养老工作意义、工作流程、操作规范的基础上，最终培养出一大批具有高超业务能力的专业养老人员。同时，应构建长效性养老服务人员储备机制，通过政策性鼓励方法，引导相关人员接受社区养老培训，并成为行业的储备力量，其主要目标群体包括低保人员、有再就业意愿人员、大中专毕业生等。在条件允许的情况下，可鼓励高校在内部开设专门的养老服务课程，详细介绍养老服务护理学、心理学等专业知识点，增强大学生的实际操作能力。

2. 加快志愿者队伍建设。社区养老服务具有一定的社会公益性，因此除专业的养老服务从业者之外，还要发挥社会的支持与协助力量，鼓励更多有能力、有兴趣的志愿者参与到社区养老工作，通过志愿者来弥补当前专业人员数量不足的问题。根据了解，志愿者可为老年人提供精神慰藉与日常生活照料，其工作能力与专业人员的差别不明显，如志愿者通过日常陪伴等方法提供服务支持，可有效减少老年人的内心孤独感，可见志愿者服务在社区养老中占据重要位置^[3]。在志愿者队伍建设中，首先，可采用线上或线下报名的方式，鼓励志愿者到自己所住社区或者周边社区，通过社区官网、微信公众号等线上方式报名。其次，可直接与社区干部联系，说明自身参与志愿者服务的愿望等。待完成报名之后，再由社区工作人员统一调配。也可以要求相关部门定期组织工作人员参与志愿者服务，以“政府干部送温暖”等方式发挥党

员的先锋模范作用。最后,可面向高校搭建社会实践平台,将社区养老志愿服务作为其中的重要一环,对能出色完成养老服务的大学生建立档案,作为申请入党或者奖学金的重要依据等。

考虑到大部分志愿者并未接受过系统的养老知识培训,因此在志愿者开展工作前可接受为期2天~5天的专业指导,介绍社区养老的相关技能;或是针对社区内的特殊老人说明照护期间的注意事项等。上述措施有助于进一步增强志愿者的工作能力,进而提升服务水平。

3. 强化社区养老服务专业培训。目前,社区养老服务专业工作者数量不足,且大部分未接受过系统的技能培训。现实生活中,目前从事社区养老服务的人员主要擅长家政服务而非专业技能,导致难以有效处置养老工作中出现的质量问题。而上述问题与工作人员从业时间短、受教育时间少等因素有关^[4]。因此,为有效提升工作人员的专业技能水平,未来应高度重视服务人员培训工作,在明确社区养老服务行业标准与操作规范的基础上推动人员培训工作。社区养老工作人员的技能培训内容应包括以下两点:首先是工作态度培训,要求全体工作人员能保持积极乐观的工作态度,勇于面对社区养老服务中可能遭遇的问题与困难,时刻保持高昂的工作态度;其次是工作方式培训,在社区养老服务中应做到“因人而异”,了解老年人的身体健康状况、家庭现状、受教育情况等,选择老年人认同的服务模式。

(四) 建立监督管理机制

社区养老服务不仅需要政策的支持,而且需要通过建立养老服务评估机制的方法随时评价工作情况,并根据评价结果调整养老服务工作方向。因此,应通过日常监督的方法,配合覆盖面广且指标细致的评价体系,对养老服务的每个步骤、工作流程加以评估,并将其作为评价服务质量的重要依据。随着质量标准的顺利落实,可由主管部门采用不定期突击检查的方式判断其工作能力,对日常工作中表现优异的社区予以嘉奖;对质量不合格的社区应督促其整改并展开二次验收^[5]。通过贯彻落实此类服务质量监督管理机制,可督促社区养老服务质量不断提高,提升养老服务的满意度。

四、打造智慧型养老服务模式

在社区养老中实现智能化已成为未来发展不可阻挡的趋势,在构建智慧型养老服务保障机制中,应从信息化角度出发积极探索新路径。实现智能化服务的核心内容应包括:一是在健康监测中,老年人佩戴智能化监护设备记录自身睡眠、心率等关键生命体征,实现对老年人健康状况的实时监督。

智能设备可以统计血压等数据,在识别异常资料后可发出警报并向社区医院医生、家人反馈数据。二是在日常生活上,老年人可通过网络平台预约家政服务,向工作人员提出自己生活需求,由专职人员为老年人实现针对性服务。三是在安全保障上,可利用移动终端与线上网络平台观察老年人厨房、卫生间等特殊场所的安全状态,如观察有无老年人跌倒等情况。另外,该系统还应支持来访者视频通话、统计访问记录等功能。四是在生活娱乐上,可利用网络平台为老年人提供多样化的娱乐资源,如通过手机App推送影视及新闻资料,或者在智慧社区平台上发布养生知识等。此外,可以利用网络平台开展线上养生体育活动,如工作人员采用“云健身”方式带领老年人居家练习中医保健操等。同时,为保证智慧社区养老服务模式的实现,应高度重视信息服务平台的建设与维护管理,如坚持通过互联网技术实时更新和维护各类信息化平台,推动互联网资源的数据共享,并配合必要的资金经费支持,将智慧社区信息化建设纳入财政预算,保证智慧平台建设有充足的资金支持。

综上所述,人口老龄化对我国养老工作提出了新的挑战,而社区养老服务能够顺应时代发展趋势,具有广阔前景。为保证社区养老服务顺利实现,未来还需要通过政策、资金、人力资源等方面的保障机制,通过消除风险因素的影响,最终为推动养老工作顺利开展奠定基础。

(作者单位:安徽阜阳颍上县委党校)

参考文献

- [1] 邱一鸣,杨宏山. 社会企业视角下的社区养老服务运营模式——基于北京市社区居家养老服务的案例考察[J]. 北京社会科学,2023(9):95-102.
- [2] 潘旺. 乡村振兴背景下农村高龄老人老年保障问题分析——基于江苏省淮安市的调查[J]. 经济研究导刊,2023(16):57-59.
- [3] 汪璐蒙,曾泉海. 县域视角下农村多层次供需均衡养老保障体系:概念厘定、体系构建与实现路径[J]. 西南金融,2023(4):83-95.
- [4] 李鹏程,王梦婷. 优先保障 低偿提供 破解老旧城区社区养老服务设施保障难题[J]. 中国社会工作,2022(11):28-29.
- [5] 朱小雷,王博. 老年人视角的广州典型保障性社区养老服务配套差异性评价[J]. 现代城市研究,2022(1):24-29+44.