

doi:10.16104/j.issn.1673-1891.2022.01.019

# 城市社区居家养老服务对比分析研究 ——以厦门市和莆田市为例

伊玫瑰,程越灵

(莆田学院管理学院,福建莆田 351100)

**摘要:**随着经济的发展和医疗科学水平的进步,老年人口数量不断增多,老龄化程度越来越严重,养老成为社会的一大难题。城市老年人日常生活和活动的主要场所是社区,社区居家养老融合了家庭和社区养老的优势,在一定程度上顺应了老龄化的客观要求。以莆田市和厦门市为例,介绍社区居家养老服务的发展情况,从服务对象、服务方式、服务内容等方面对 2 个城市的社区居家养老服务进行对比,指出 2 个城市社区居家养老服务存在的问题,并就如何推动城市社区居家养老服务的发展提出优化策略。

**关键词:**老龄化;社区居家养老;服务需求

**中图分类号:**F299.24;D669.6 **文献标志码:**A **文章编号:**1673-1891(2022)01-0102-08

## Comparative Analysis of Home Care Services in Urban Communities: Take Xiamen and Putian as Examples

YI Meigui, CHENG Yueling

(School of Management, Putian University, Putian, Fujian 351100, China)

**Abstract:** With the development of the economy and the advancement of medical science, the number of elderly people is increasing and the degree of aging is getting more and more serious. The elderly service has become a major problem in society. The community is the main place for the daily activities of the elderly in the city. Community home care integrates the advantages of the family and the community, which answers to the objective requirements of aging. This paper takes Putian and Xiamen as examples to introduce the development of community home care services by comparing their urban community home care services in terms of service targets, service methods, and service items. While pointing out some problems in community home care services, it puts forward optimizing strategies on how to promote the development of home care services in urban communities.

**Keywords:** aging; community home care; service demand

### 0 引言

据国家统计局第 7 次全国人口普查结果显示,我国 60 岁以上老人数量已超 2.6 亿,占总人口数的 18.7%<sup>[1]</sup>。虽然 2 胎政策在一定程度上提高了生育率,但是老龄化程度还在不断加剧。随着银发时代的到来,寻找一个符合国情、符合民情的养老方式是国家和社会关注的热点问题。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》提出要“建立以居家为基础、社区为依托、机构为补充的

多层次养老服务体系”<sup>[2]</sup>;2016 年,习近平总书记在中共中央政治局第三十二次集体学习时强调,要“构建以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系”<sup>[3]</sup>。在 2019 年党的十九大报告中,又一次提出我国应当加快老龄事业和产业发展,推进医养结合。我国学者对居家养老的研究也越来越全面,涵盖宏观、中观和微观 3 大层面,但尚未有学者对厦门市与莆田市的社区居家养老服务做对比研究,从而探索不同城市社区居家养老模式。

**收稿日期:**2021-12-08

**基金项目:**福建省社会科学项目(FJ2017C008);福建省教育科学“十三五”规划年度项目(FJJKCG20-093);福建省教育厅中青年教师科研项目(JAS21243);莆田学院科研项目(2021013)。

**作者简介:**伊玫瑰(1987—),女,福建莆田人,讲师,硕士,研究方向:社区管理,公共政策研究。

笔者之所以选择厦门市和莆田市的社区居家养老做比较,是因为厦门作为福建省唯一的副省级城市,社会经济发展水平居全省前列,从2009年开始就进行社区居家养老试点工作,2018年6月实现城区居家养老服务的全覆盖。厦门市的社区居家养老服务走在了前列,具有一定的示范性;而莆田市是福建省的东部沿海中小城市,社区居家养老服务起步较晚,但发展较快,与我国大多数的中小城市社区居家养老服务状况相似,具有代表性。

## 1 社区居家养老服务概述

### 1.1 社区居家养老服务的内涵

“社区居家养老”的概念最先出现在英国,由英国的“去机构化”演变。2001年中国首次提出“居家养老”,强调家庭居家养老的基础性地位,党和国家大力推进社区居家养老服务建设。社区居家养老是以家庭为核心,以社区为依托,由政府和非政府组织以非营利的方式,结合老人养老需要,为老年人提供日间照料、生活护理、家政服务和精神慰藉的一种养老服务模式<sup>[4]</sup>。社区居家养老不仅符合我国“未老先富”的国情,而且符合老年人“在地老化”的养老观念。因此,社区居家养老一经提出,全国各地逐步开展社区居家养老服务的实践探索。

### 1.2 社区居家养老服务产生的原因

#### 1.2.1 人口老龄化加剧

据国家统计局第7次全国人口普查结果,我国60岁以上老人占总人口数的18.7%<sup>[1]</sup>。据中国社会科学院相关数据,按照目前的进度,到2050年,中国将进入超级老龄化社会,65岁以上的人口比例将超过30%<sup>[5]</sup>。伴随着人口出生率的下降,劳动人口比重下降,养老负担加剧,传统的家庭养老和机构养老已不能够适应形势的发展。社区的迅速成长,使其逐渐成为各种养老服务的依托和载体,社区居家养老有效地实现了家庭养老和社区照顾的最佳结合<sup>[6]</sup>。

#### 1.2.2 家庭养老功能弱化

养老涉及经济供养、生活照料和精神慰藉3个方面的内容<sup>[7]</sup>。随着生育率的下降,我国的家庭规模越来越小,家庭养老功能弱化。

家庭养老功能的弱化表现在多个方面。首先,计划生育作为我国的基本国策自制订以来,对抑制人口过快增长起到了积极作用,但也造成了养老所需的人力资源不足的问题。尤其是在城市地区,独生子女尤其多,家庭结构小型化的比例日益上升。其次,现代社会竞争日益激烈,年轻人的工作压力

变大,会出现无暇顾及家中老人的情况,即便有孝心和经济能力,但却没有足够的时间和精力去陪伴家中的老人。有一些年轻的夫妇会更加重视孩子的教育和成长,而忽视家中老人的物质生活和精神生活。最后,现代人的观念出现了转变,年轻人都渴望独立的生活,选择与父母分居的人较多,这就造成了独居或空巢老人数量的增多。

#### 1.2.3 老年人多层次的需求

老年人的需求直接影响到老年人的幸福程度,要了解老年人的实际需求才能提高养老服务质量。随着生活水平的提高,老年人的需求已经不再局限于衣食住行的基本需求上,而更多的是追求精神层面的满足。多层次的养老需求对养老模式提出了挑战。社区居家养老服务能够有效地解决居家老人就近就医、康复护理以及健康管理等问题<sup>[8]</sup>。大多数老人不愿意离开自己熟悉的生活环境,和陌生人相处很可能增加他们的失落感。社区居家养老让老人可以居住在家里,享受社区带来的各种服务,从而为老人带来安全感和归属感,有利于建立一个友好型的老年社会。

## 2 城市社区居家养老服务的发展现状

### 2.1 厦门市社区居家养老服务概况

#### 2.1.1 厦门市人口老龄化情况

根据厦门市民政局发布的数据显示,截至2020年底,厦门市户籍人口274万人,其中60周岁以上老年人38.54万人,占户籍人口总数的14%;80周岁以上高龄老年人5.3万人。中华人民共和国成立70年来,厦门市人口平均预期寿命提高了45岁,已达到80.75岁,年均增加0.66岁<sup>[8]</sup>。

#### 2.1.2 厦门市社区居家养老服务实施状况

为推进全市养老服务的综合协调发展,厦门市发布了《厦门市居家和社区养老服务改革试点行动方案》(厦府办[2020]6号)、《厦门市养老服务设施规划建设实施细则》(厦民[2020]162号)等重要文件<sup>[9]</sup>。2020年厦门市顺利通过全国第四批居家和社区养老服务改革试点验收,总得分超过90分,被评为优秀。

在服务设施的建设上,目前厦门市共有养老机构42家,养老服务照料中心39家,农村幸福院147家,社区养老服务站406家,建设运营敬老餐厅24个,实现了城区居家养老服务设施全覆盖<sup>[10]</sup>。

在社会化运营方面,厦门市积极引导社会各力量参与居家社区养老服务。目前全市共有16家规模较大、连锁运营的居家社区养老服务组织,其

中有 9 家逐步发展壮大的本地龙头企业和 7 家引进的省外优秀养老企业<sup>[11]</sup>。

在养老服务信息化发展上,厦门市为全市老年人提供同城购和全天候在线服务,全年接受老年人呼入热线 2 万余次,主动呼出关怀电话和节日问候 8 万余次,短信慰问约 16 万条,年均订单约 1.2 万单<sup>[12]</sup>。

## 2.2 莆田市社区居家养老服务概况

### 2.2.1 莆田市人口老龄化情况

根据莆田市老龄委发布的数据显示,截至 2019 年底,莆田市 65 岁及以上人口数量为 35.5 万人,占全市人口的 12.20%,比 2018 年增加了 5.6 万人,比例上升了 1.9 个百分点<sup>[13]</sup>。莆田市百岁老人的数量也在逐年增加,2020 年是增长率最高的一年。截至 2020 年 6 月底,莆田市共有 355 位百岁老人,较上一年增长了 20.75%<sup>[14]</sup>。

### 2.2.2 莆田市社区居家养老服务实施状况

为破解养老难题,莆田市相继出台了《莆田市人民政府关于加快发展养老服务业的实施意见》(莆委发[2017]14 号)、《莆田市“十三五”城乡社区居家养老服务补短板实施方案》等规范性文件政策文件<sup>[15]</sup>。2020 年莆田市顺利通过全国第 5 批居家和社区养老服务改革试点验收。

在服务设施的建设上,莆田市对全市养老服务机构展开全面调查和分析,同时开展星级评定工作。2020 年莆田市新增 31 家四星级养老服务设施,全市累计完成 692 户困难家庭老年人的适老化改造<sup>[16]</sup>。

在服务人员的供应上,莆田市在全省首创校地合作,为养老工作提供人才保障。2020 年全市养老从业人员培训不少于 1 500 人次,新增养老服务从业人员 300 名以上,养老服务志愿者达到 1 300 人以上<sup>[17]</sup>。

在养老服务信息化发展上,莆田市构建市级养老服务综合管理平台,为享受政府提供养老服务的老年人提供智能服务工具,向有需求的老年人发放可穿戴监护设备;将现有全市各养老服务设施制作成“电子地图”,方便社会各界精准快速定位。

## 2.3 厦门市和莆田市城市社区居家养老服务比较

### 2.3.1 服务对象对比

为了合理利用公共资源,提高养老服务的社会效益,需明确居家养老服务对象。莆田市和厦门市以老年人的年龄、经济状况、自理能力等为依据对社区居家养老服务对象进行了划分。两地根据老年人的实际情况,分别提供无偿、低偿、有偿服务和

志愿服务。在年龄上,两地均规定年满 60 周岁的老年人可以享受社区居家养老服务。在经济状况上,两地均为经济状况不良的老年人给予了政策倾斜,如莆田市为“特困供养人员、低保对象和建档立卡的贫困人口”给予了政策倾斜,厦门市为“低收入家庭或支出型贫困家庭的老年人”给予了政策倾斜。在自理能力上,厦门市为生活不能自理且无子女照顾的低保特困老年人提供无偿服务,为生活不能自理的“空巢”老人提供低偿服务。通过 2 个城市的对比,可见空巢、高龄、贫困、疾病的老年群体是社区居家养老服务的重点服务对象。

### 2.3.2 服务内容对比

莆田市的社区居家养老服务具有层次性。莆田市对高龄和生活不能自理的老人提供家政、护理等形式的上门照料服务;对生活能基本自理的中高龄老人,安排在日托中心和康复站开展服务;对救济对象、特困、独居高龄老人和曾对社会有重大贡献的特殊老人,提供低保救助、政府购买服务、志愿者服务、互相服务等多种组合服务;对低龄、健康的老人,尤其是空巢老人,提供文体娱乐、医疗保健等社区服务<sup>[18]</sup>。

厦门市的社区居家养老服务具有多样性。在安全保障服务方面,厦门市为老年人提供紧急救援服务。为减少不安全因素的发生,厦门市为社区的空巢老人和重度残疾老人安装“平安铃”。当老年人身体出现紧急状况但又无人陪伴时,就可以利用身边的“平安铃”第一时间求助,降低老年人的独居风险。在生活照料服务方面,厦门市为老年人提供家政服务、爱心餐桌、代购商品、维修搬运等。厦门市对多个日间照料中心进行了升级,可以为老年人提供 24 小时的中长期寄养服务。在医疗保健服务方面,厦门市开展了“社区家庭病房”“康龄知识你我他”“家家都有护理员”等项目。在文化娱乐服务方面,厦门市为社区老年人创办了“银发学堂”,设立书法、舞蹈、美术、合唱等课程,满足不同年龄段老年人的学习需求。在精神慰藉服务方面,厦门市设立了多个“金秋老年乐园”,为老年人开展“百日宴”“一日食堂”“长者聚餐活动”等,通过举办丰富多彩的社区活动,让老年人心情愉悦。此外,厦门市还注重开展法律咨询服务,部分社区成立了调解工作室,并且让公益法律团队入驻社区,解答老年人提出的法律问题,增强老年人的法律维权意识。

### 2.3.3 服务需求对比

社区居家养老服务的需求可以归纳为生活照料需求、医疗保健需求和精神慰藉需求 3 个方面。

为了解“老年人需要哪些养老服务项目”,课题组制定了问卷,于2020年分别在莆田市和厦门市老年人中随机发放问卷各500份,在莆田市回收有效问卷485份,回收率97%;在厦门市回收有效问卷490份,回收率98%。问卷调查结果显示,莆田市和厦门市老年人需要的养老服务排在前3位的是餐饮、休闲娱乐和医疗保健服务。

在餐饮服务方面,莆田市老年人对餐饮服务的需求远高于厦门市老年人。莆田市目前的餐饮服务供给与老年人的餐饮服务需求存在一定的矛盾,从而导致了莆田市老年人对餐饮服务有强烈的需求。莆田市社区老年餐厅的覆盖率低,莆田市从2020年起才开始试点建设2所老年食堂<sup>[17]</sup>,而厦门市在2015年起就在多个街道社区办起老年食堂。

在休闲娱乐方面,莆田市老年人的需求低于厦门市老年人,这可能与老年人的文化程度有关。根据回收的问卷结果显示,莆田市超过6成的老年人文化程度在小学及以下,接受过初中教育的占19.73%,而厦门市老年人文化程度为初中的占29.17%。总体来说,厦门市老年人的文化水平要比莆田市老年人的文化水平高。

在医疗保健方面,莆田市老年人的需求要高于厦门市老年人。虽然2个城市都很重视老年人的医疗保障服务,一直在努力地探索医养结合的居家养老服务,但相比较而言,厦门市的医疗保障水平要高一些。厦门市位于沿海地区,且是我国的经济特区之一,经济发展水平较高,社区医疗服务设施也更齐全。本次问卷调查结果显示,随着社区老年人月收入的增加,其对社区医疗保健的需求也相应增加(表1)。

表1 不同月收入的老年人对社区医疗保健需求率

月收入/元	人数	医疗保健需求人数	需求率/%
0~<500	210	92	44.0
500~<1 000	491	247	50.3
1 000~<1 500	197	122	61.8
≥1 500	77	61	79.4

对两地社区老年人的月收入状况进行了对比分析,厦门市的社区老年人月平均收入高于莆田市社区老年人月平均收入。厦门市社区老年人对社区医疗保健需求也更高。此外,健康状况也会影响老年人的医疗保健需求。厦门市气候适宜,素有“海岛花园”的美称,有利于老年人的身体健康。

### 2.3.4 服务队伍对比

服务队伍的建设是发展社区居家养老服务的

关键因素。整体来看,两地养老服务人员的年龄偏大,文化程度不高,专业程度有待加强。厦门市拥有较多的助老员,推行助老员绩效考核制度,对不合格的助老员进行淘汰。由于工资水平低,厦门市的社工队伍流动性较大。

莆田市社区居家养老服务队伍由专业服务人员和志愿者组成。莆田市提倡互助养老,成立了“心帮长”和“老帮长”心理关爱志愿者服务队,成员主要由各行业退休、中老年爱心人士组成。同时重视养老护理员的培训,按规定对培训取得证书的养老护理员给予补贴。

### 2.3.5 服务效果对比

社区居家养老服务的服务效果体现在老年人的满意度上。据2.3.3的问卷调查结果发现,在莆田市,老年人对所在社区目前提供的居家养老服务满意的占42.17%,有一些老年人未享受过居家养老服务或者是印象不深刻,觉得一般的占46.26%,有11.56%的老年人对社区提供的居家养老服务不满意;在厦门市,对社区居家养老服务满意的老年人占调查总人数的37.5%,有41.67%的老年人觉得一般,对服务不满意的占20.84%。可见,老年人对于社区居家养老服务的满意度都不是很高,厦门市和莆田市开展社区居家养老服务还有很多待改进的地方。

## 2.4 两地社区居家养老服务存在的问题

从上述的对比分析中可知,厦门市与莆田市的社区居家养老服务都存在着一一定的问题。两地都存在着内部机制问题和缺乏外部保障问题。

### 2.4.1 专业服务队伍建设不足

从事社区居家养老服务的人员经过长期且正规培训的少之又少,大多是由下岗职工和退休人员构成。尽管上岗之前经过短期的养老服务培训,但专业化程度普遍不高,只能开展一些简单的服务,如洗衣服、打扫卫生等,对于生活能够自理的老年人来说,他们更希望服务人员具备日常生活理财、医疗保健指导、心理护理等方面的技能。由于从事养老服务行业薪酬待遇低、上升空间小、社会认同度不高,很多年轻人不愿意在养老行业发展。且由于工作人员少,一个工作人员可能要服务多位老年人,工作强度大。虽然不乏一批志愿者和社会爱心人士走进社区为老年人提供无偿服务,但也仅限于节假日,缺乏稳定性和持久性,专业程度更是不高,不能给老年人带来良好的服务体验。

### 2.4.2 养老服务流于形式化

厦门市社区居家养老服务的内容看似丰富,实

际真正做到的却很少,没有对老年人的需求进行评估,社区居家养老服务缺乏精准性。对于子女数量少且身体状态较差的老年人来说,日托照料需求突出。厦门市虽然有一些试点社区,但真正意义上在社区实施日托服务的却很少。一些社区虽然建有日间照料场所,但是由于人才的欠缺使得服务并没有提上日程<sup>[13]</sup>。部分社区和医院已达成共建,但由于距离遥远,老年人行动不便,享受不到医院提供的专业日托服务。很多社区开设了健康讲座,但对于文化程度较低的老年人来说,学习能力是有限的,并没有实质性的帮助。在精神服务层面,工作人员只是简单地慰问老人,缺乏与老年人沟通的技巧和专业的心理知识,这就造成很多老年人不愿意敞开心扉,长期处于抑郁的状态。对于在各社区实行助老员制度,在实际调查中仅有 23% 的老年人对此制度有了解。因此,可以发现许多社区居家养老服务流于形式,不能够真正满足老年人的需求。

#### 2.4.3 缺乏资金保障

在对两地的居家养老服务站工作人员进行实地访谈中得知,很大一部分的社区居家养老服务站都存在着资金短缺的问题。没有资金的支撑,许多的养老服务就显得单薄。当前厦门市和莆田市的社区养老服务资金主要来源于政府的财政补助,但是对于越来越庞大的老年群体,这无疑是一杯水车薪。由于社区养老属于公益性质的项目,很难盈利,市场这一主体对养老产业建设始终处于观望状态。厦门市通过社会组织的捐赠、鼓励志愿服务等方式提升社区居家养老服务,但是始终无法解决好资金短缺所带来的问题。与厦门市相比,莆田市的资金不足现象更为突出:首先,财政补助无法与厦门市相提并论,仅靠财政补助的社区居家服务无法满足老年人的服务需求;其次,志愿服务意识较为薄弱,很难建立起来互助养老模式。社区居家养老服务如果缺乏多渠道的资金来源,不能建立起资金保障机制,其发展态势必定受阻。

#### 2.4.4 缺乏社区养老服务法规

厦门市在推行居家养老服务之初就出台了诸多综合性文件来推行社区居家养老,涵盖了管理和培养养老服务人才、管理和扶持养老服务机构等方面的文件。莆田市也曾出台推进社区养老服务的政策性文件。但是两地对于社区养老服务标准和法规还处于空白阶段,导致部分社区的服务质量不高,因没有相应的法规对其制约。

莆田市社区居家养老服务不仅存在着养老服务缺乏专业服务队伍、养老服务流于形式的问题,

而且下列问题也很突出。

##### 1) 社区养老服务设施建设不完善。

老年人对社区居家养老服务不满意的原因,很大一部分是因为社区配套服务设施不完善。在调查中发现莆田市老年人对用餐服务的需求较大,而只有少数社区配备了老年食堂,并且规模较小。老年人在退休之后时间充裕,健身需求比一些年轻人还要强烈,由于社区缺乏专门的健身场所,老年人只能选择在室外进行锻炼。社区里虽然配备有健身器材,由于年代久远没有及时更新,很多健身器材出现了生锈和破损的现象,安全隐患增多。随着莆田市高龄老年人数量的逐年增多,老年人对医疗保健的需求大大增加。社区在医疗保健方面的设施较为简陋,只配备有简单的医务室,医疗设备并不齐全,所能提供的只能是测血压、量体温等常规性的服务,对于稍微严重的疾病就需要去大医院检查,而大医院通常人满为患,老年人很有可能错过最佳的治疗时间。

##### 2) 老年人对社区居家养老服务认识模糊。

大部分老年人不了解居家养老服务的方式和运作形式,对于社区提供的养老服务只是被动地接受,对社区举办的活动参与度较低。在遇到养老问题时,老年人也是第一时间向家人求助,并不会想到社区。一方面,老年人认为求助社区是一件丢脸的事,会给外界造成子女不孝的不良印象;另一方面,老年人对于社区的工作人员缺乏信任感,不愿意接受他们提供的上门服务,老年人对于服务资源的利用较为被动。此外,一些老年人过惯了节俭的生活,对于无偿服务表示欢迎,而对于低偿和有偿的服务却不能够接受,这也限制了社区居家养老服务发展的规模和速度<sup>[14]</sup>。同时,老年人作为社会的弱势群体,权利意识较为薄弱。在享受政府提供的无偿服务时表示很满足,而对于服务过程中存在的质量问题也不会过多地去反映。相比厦门市老年人,莆田市老年人的社区居家养老服务的意识还比较的模糊,这与老年人的文化程度、收入水平、政府的宣传、社区的直接作为有很大的关系。

### 3 城市社区居家养老模式的优化策略

#### 3.1 厦门市社区居家养老模式优化策略

##### 3.1.1 顶层设计+硬件建设,推进社区居家养老服务功能化

一是要加强顶层设计,建立完善的内部运行机制。在原有出台的推进社区居家养老服务的综合性指导文件基础上,增加社区居家养老服务标准及

细则,使社区居家养老服务有章可循、有法可依。二是加大资源整合力度,建设高质量的居家养老服务。2020年,厦门市全面实现了每个镇(街道)均建有1个以上集短期托养、日间照料、居家养老、医养结合等功能于一体的综合型养老服务照料中心,每个居委会均建有1个居家养老服务站,每个建制村均建有1个以上农村幸福院<sup>[18]</sup>。但是在硬件设施上,还需要整合多方资源不断地更新升级,以满足老年人多层次、多样化的需求。

### 3.1.2 政府主导+社会参与,推进社区居家养老服务社会化

一是政府加大资金投入,为高质量社区居家养老服务提供保障。加大已有及新建的养老服务照料中心、居家养老服务站的资金投入,使社区养老服务可持续发展。另外加大在养老设施、智慧养老、专业助老服务等方面的投入,探索符合高素质国际化城市的养老服务。二是引入市场机制,鼓励多方参与。建立政府购买服务、公建民营、民办公助、政府与社会资本合作等运营方式,将社会资本引入到社区养老服务中。通过对养老服务企业的培育,使其发展成为具有全托、日托、上门服务等综合性服务的企业。养老服务企业走向专业化、规模化,为社区老年群体提供家政、医疗保健、巡防、餐饮等多样化的服务。三是激发社会热情,发展互助式养老。鼓励相对低年龄身体康健的老年人帮助高龄的老年人送餐、买药、购物,为高龄老人提供精神慰藉、人文关怀等互助式养老服务,营造良好的社区氛围。

### 3.1.3 评估监督+人才培养,推进社区居家养老服务专业化

一是建立行业规范,规范社区养老服务标准。厦门市虽然出台了173个养老服务标准<sup>[18]</sup>,但是专门针对社区养老服务的还较少。要不断地进行行业规范,社区养老服务才能走向专业化,推动养老服务的优化升级。二是构建社区居家养老服务评估指标体系,全面提升社区居家养老服务质量。社区居家养老服务评估指标体系包括影响因素、评估目标的分解、指标维度的确立、评估指标的确立、指标的筛选、评估指标权重的分配等,如图2所示。社区居家养老服务指标可按照服务投入、服务过程、实施效果、服务满意度4个1级指标进行设计。服务投入指标可考量人力投入、物力投入、财力投入3个2级指标。服务过程指标可考量服务流程规范、数据管理、财务管理、设备管理4个2级指标。实施效果指标可考量机构提供的服务、受益人群2个2

级指标。服务满意度指标可考量老年人服务投诉、老年人满意度2个2级指标。三是培养社区居家养老服务人员,推动社区养老服务专业化。社区居家养老服务涉及助康、助洁、助医、康乐等方面,在助康、助医、康乐方面尤其需要专业人才的服务。全面提升养老服务人员的质量,有助于老年人居家养老满意度及幸福感的提升。提升养老服务人员的质量可有几个措施:一方面,可以通过邀请行业专家对现有的养老服务人员进行培训,注重实践技能的提升;定期举行人才技能竞赛,将有实力的专业人才通过比赛激发他们的认同感,同时提高服务技能。另一方面,政府、企业可与各高校进行定向合作,建设产学研基地,高校设置与养老服务相关专业或开设相关的课程培养专业人才,学校设立养老护理专项奖学金,增加学生对养老护理专业的认同。政府给予一定的优惠及生活补助政策,吸引更多的人加入养老服务行业。企业吸纳专业人才,给予养老服务人员与实际工作量相对等的劳动报酬,对工作过一定年限的人员给予补贴。明确基层护理人员的职业前景,畅通其上升通道,从而调动养老服务人员的积极性。政府、企业、高校形成多方合作的良性循环,培养高素质的养老服务专业人才。

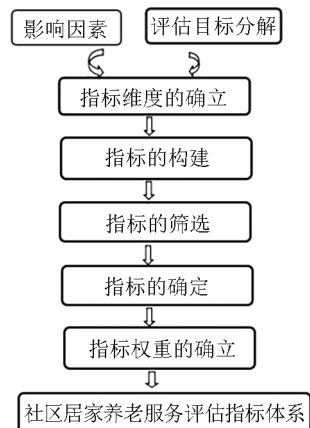


图2 社区居家养老服务评估指标体系构建流程

### 3.1.4 线上协调+线下服务,推进社区居家养老服务优质化

一是建立社区智慧养老服务信息平台,落实精准化养老。目前社区对老年人提供的服务大都相似,更多的是一种形式化的安排。不同的老年个体需求不一样,对老年人需求的评估应该是一个动态的过程,对于养老服务当中出现的新情况和新问题要及时处理。社区要对老年人的年龄、自理能力、经济状况、文化程度等进行细分,提供适合老年人需求的特色服务。通过智慧养老服务信息平台可

以对接养老服务商了解老年人的精准信息,通过大数据持续更新老年人的信息,为老年人提供更加精准的服务。例如,老年人对餐饮服务的需求较大,社区应该尽快建设老年餐厅,尊重老年人的饮食习惯,结合老年人的意见合理制定食谱。在医疗保健需求更多的社区,要配备全科医生和专业的护理人员,让老年人不出门就能享受到医院同等的服务。对于文化程度高的老年人,学习需求较大,可以在社区举办健康讲座,为老年人的生活提供健康有益的指导。通过线上统筹,线下落实的形式,为老年人提供更加优质的服务。

二是推广智慧养老产品,提升社区居家养老服务的品质。据调查显示,文化程度高的老人对于信息化产品的需求越高。运用现代信息产品,可以大大提高养老服务效率。厦门所打造的“一刻钟养老生活圈”在智慧化产品助力下,所提供的服务可以是多层次多样化的<sup>[8]</sup>。通过线上协调+线下服务相融合的方式,能够整合医疗保健、家政保洁、餐饮服务、陪护康养、代购代缴等资源,形成吃、住、行、医等全方位的养老服务网络,满足老年人多层次多样化的需求。

三是老年人按照不同的收入水平、健康状况、个人能力、兴趣爱好等进行划分,对于综合能力较好的老年人鼓励再就业,增强自助养老能力。根据调查,厦门市的老年人文化程度及收入水平普遍较高,可鼓励再就业,一方面解决老年人自身经济状况及自我价值的再体现,另一方面缓解子女的压力。增强老年人自助养老能力,要从几个方面努力:(1)对社区资源进行整合。政府、社会、企业多方沟通配合,整合社区资源,帮助老年人找到适合自己的再就业岗位。(2)帮助老年人跨越“数字鸿沟”。信息化时代,网络技术已是不可或缺的一项技能,老年人掌握必要的信息技术,既能帮助自己再就业,也能够为政府采集信息进行大数据分析提供便利。(3)开设“银发课堂”,帮助有能力再就业的老年人学习新知识、新技能。

### 3.2 莆田市社区居家养老模式优化策略

厦门市的社区居家养老服务已日渐成熟,能够为其他相类似的城市提供一定的借鉴作用。莆田市相较厦门市还处在社区居家养老服务的探索阶段,虽然两地的经济水平、老年人构成、城市基础设施等不同,但是厦门市存在的问题莆田市也同样存在。因此,厦门市社区居家养老模式的优化策略可以适用于莆田市的社区居家养老模式优化。上述莆田市所面临的比厦门市更为突出的 2 个问题,通

过以下措施进行优化。

#### 3.2.1 完善社区养老服务设施建设

社区配套服务设施的欠缺将不利于居家养老服务的开展。社区提供的服务功能,应包括硬件和软件 2 个方面的专业化建设。硬件设施主要包括养老服务所需的场地以及社区医疗康复设施的建设。软件方面主要是社区文化建设,结合老年人就近活动的特点,设立书画室、阅览室、棋牌室和老年人体育活动室等。政府要做好社区养老服务设施的用地规划,充分利用社区周边的闲置资源,制定养老服务设施的建设标准。同时要加大资金的投入,健全资金使用监督机制,保证所投入的资金用于养老服务设施的建设,不得挪作他用。另外,要拓宽资金筹措的渠道,鼓励社会组织、企事业单位、慈善机构等共同参与社区养老服务设施的建设。社区管理人员要定期对服务设施进行安全隐患排查,及时更换老旧器材和设备。

#### 3.2.2 提高老年人社区居家养老服务的认知水平

老年人是社区居家养老服务的主体和服务对象<sup>[17]</sup>。政府可以将居家养老的政策拍摄成公益广告,在新闻媒体上宣传,引起老年人的关注。由于老年人腿脚不便,交际面狭窄等原因,限制了他们对社区居家养老服务的认识和认同程度。社区可以将居家养老服务的相关知识制作成小册子,发放到老年人的手中,并且安排专门人员上门讲解,让他们明白服务老年人也是社区的义务。社区要对服务质量进行严格的把控,增设意见箱,提高老年人的权利意识,即便是接受了无偿服务,若是服务不周到,老年人也有权利提出来。一些老年人虽然有经济能力,但可能更多地投入在子女身上,子女要对老年人给予足够的关心,在经济条件允许的情况下,改变老年人的消费习惯,打消老年人对于生活的顾虑,试着接受有偿服务。

## 4 结语

随着人口老龄化的不断加剧以及家庭养老功能的弱化,老年人是一个有着特殊需求的庞大群体,社区居家养老服务成为一种必然。老年人晚年生活的质量也是衡量一个城市文明程度的重要标志。许多城市也在不断地探索社区居家养老服务创新模式。近年来,厦门市和莆田市在开展社区居家养老服务上取得了一定的成效,但同时也存在着养老服务人员不专业、养老服务形式化、养老服务供需不匹配等问题。通过一系列的调查分析发现,厦门市存在的社区养老服务问题,莆田市也同样存

在。而莆田市所面临的问题更多更突出,主要表现在社区居家养老服务设施不完善及老年人对于社区居家养老的认知模糊。因此,本文主张在厦门市社区居家养老服务模式优化策略的基础上,再对莆田市的 2 个突出问题进行解决,形成莆田市的社区居家养老服务模式。厦门市与莆田市是 2 个不同级

别的城市,经济水平的差异、老年人文化水平的高低等使 2 个城市的社区居家养老服务现状不同:厦门市的社区居家养老服务趋于成熟,而莆田市的社区居家养老服务尚处于摸索阶段。2 个城市在国内有一定的代表性,其社区居家养老服务经验能够为其他城市提供一定的借鉴。

#### 参考文献:

- [1] 高林. 预计“十四五”中国老年人口将超 3 亿[J]. 老同志之友, 2021(8): 14.
- [2] 新华网. 习近平: 推动老龄事业全面协调可持续发展[EB/OL]. (2016-05-28) [2021-11-20]. [http://www.xinhuanet.com/politics/2016-05/28/c\\_1118948763.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2016-05/28/c_1118948763.htm).
- [3] 李翔. 社会嵌入理论视角下城市社区居家养老问题研究[J]. 广西社会科学, 2014(4): 131-134.
- [4] 高琪梅. 国内社区居家养老服务研究综述[J]. 德州学院学报, 2021(5): 79-84.
- [5] 国家统计局. 第七次全国人口普查公报解读[EB/OL]. (2021-5-12) [2021-11-20]. [http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/202105/t20210512\\_1817336.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/202105/t20210512_1817336.html).
- [6] 张菊, 陈雪萍, 任蔚虹. 老年志愿服务研究综述[J]. 现代经济信息, 2017(1): 40-41.
- [7] 盛瑞瑞. 社区居家养老问题研究[D]. 南昌: 江西师范大学, 2015.
- [8] 厦门市民政局. 2020 年老年人福利保障情况[EB/OL]. (2021-08-26) [2021-11-20]. [http://mzj.xm.gov.cn/xxgk/tjzl/shfl/lmrl/202108/t20210826\\_2576968.htm](http://mzj.xm.gov.cn/xxgk/tjzl/shfl/lmrl/202108/t20210826_2576968.htm).
- [9] 厦门市民政局. 厦门市养老服务领域政策摘编[EB/OL]. (2021-08-31) [2021-11-20]. [http://mzj.xm.gov.cn/xxgk/xxgk-mzgz/yfw/202112/t20211210\\_2607546.htm](http://mzj.xm.gov.cn/xxgk/xxgk-mzgz/yfw/202112/t20211210_2607546.htm).
- [10] 台海网. 厦门力推“互联网+养老”建设, 实现城乡养老服务设施全覆盖[EB/OL]. (2021-03-16) [2021-11-20]. <http://www.taihainet.com/news/xmnews/ldjj/2021-03-16/2488786.html>.
- [11] 台海网. 厦门完善“一刻钟养老服务圈”配置[EB/OL]. (2021-02-26) [2021-11-20]. <http://www.taihainet.com/news/xmnews/ldjj/2021-02-26/2482700.html>.
- [12] 肖来付. “互联网+”养老服务业发展模式的地方探索——基于厦门市的案例分析[J]. 江苏海洋大学学报(人文社会科学版), 2021, 19(1): 115-121.
- [13] 莆田市人民政府. 莆田市统计年鉴[EB/OL]. (2019-9-30) [2021-11-20]. <https://www.putian.gov.cn/tjnj/ptjn2019.htm>.
- [14] 莆田网. 我市百岁老人 355 人[EB/OL]. (2020-10-25) [2021-11-20]. [http://www.ptxw.com/news/xw/pt/202010/t20201025\\_295149.htm](http://www.ptxw.com/news/xw/pt/202010/t20201025_295149.htm).
- [15] 莆田市人民政府. 莆田市人民政府办公室关于印发莆田市“十三五”城乡社区居家养老服务补短板实施方案的通知[EB/OL]. (2016-10-08) [2021-11-20]. [https://www.putian.gov.cn/zwgk/zxwjs/szfbwj/201610/t20161012\\_496595.htm](https://www.putian.gov.cn/zwgk/zxwjs/szfbwj/201610/t20161012_496595.htm).
- [16] 莆田市人民政府. 莆田市民政局关于确定 2021 年全市四星级养老服务设施名单的通知[EB/OL]. (2021-07-08) [2021-11-20]. [https://www.putian.gov.cn/ggfwpt/shbz/shflbz/yfw/202112/t20211223\\_1691349.htm](https://www.putian.gov.cn/ggfwpt/shbz/shflbz/yfw/202112/t20211223_1691349.htm).
- [17] 莆田市人民政府. 推进居家和社区养老服务体系建设 我市列入改革试点[EB/OL]. (2021-05-28) [2021-11-20]. [https://www.putian.gov.cn/zwgk/ptdt/ptyw/202005/t20200528\\_1491918.htm](https://www.putian.gov.cn/zwgk/ptdt/ptyw/202005/t20200528_1491918.htm).
- [18] 厦门市民政局. 厦门市“4+4”模式打造居家和社区养老服务新高地[EB/OL]. (2021-02-22) [2021-11-20]. [http://mzj.xm.gov.cn/xxgk/zwgk/sqdt/202102/t20210224\\_2520630.htm](http://mzj.xm.gov.cn/xxgk/zwgk/sqdt/202102/t20210224_2520630.htm).