

老龄化背景下政府购买居家养老服务的实践

——以合肥市为例

沪 盼

(安徽大学 管理学院,安徽 合肥 230000)

摘 要:目前我国正处于人口转型阶段,人口老龄化、空巢老人等问题日趋严重,传统家庭养老功能日渐衰弱,养老机构发展受限,因此养老问题变得迫在眉睫。在此背景下,政府购买居家养老服务应运而生,虽然尚处于发展阶段,但其优势已日益明显。通过对国内主要养老模式的分析比较以及合肥市政府购买居家养老服务实践研究,发现该模式存在不足,应在多层面进行完善,为合肥在“未富先老”的这一形势下更好解决养老问题提供帮助。

关键词:政府购买;人口老龄化;居家养老

中图分类号: C913.6

文献标识码: A

文章编号: 1671-931X (2016) 03-0027-05

一、政府购买居家养老服务背景

21 世纪是人口老龄化的时代。判断一个国家或者一个省份、城市是否进入了老龄化水平,就要看该地方六十岁及以上人口数量占总人口的比例是否达到了 10%, 或者看六十五岁及以上人口数量占总人口的比例是否接近 7%^[1]。早在 1999 年,中国就开始步入了老龄社会,进入了老龄化社会的国家行列^[2]。如图 1 所示,以安徽省为例,在 2004 年底,安徽省老年人口占省人口总数的比例达到了 11.18%,在进

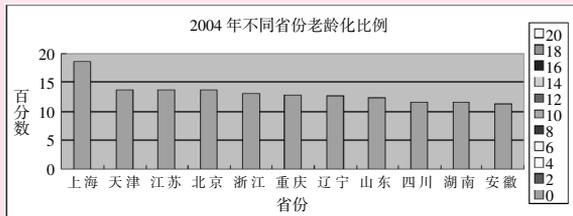


图 1 2004 年不同省份老龄化比例

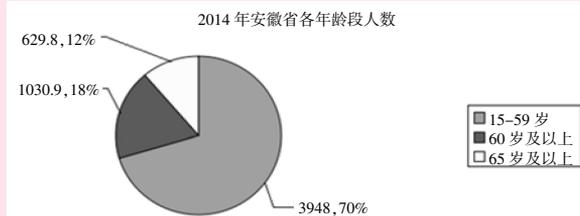


图 2 2014 年安徽省各年龄段人数

老龄化的省份中居于第 11 位。这表明在 2000 年左右安徽省就已经进入了老龄化社会,继 2004 年之后,老龄化程度进一步加深,人口老龄化给安徽省的政治、经济、文化、社会等方面的发展带来了深刻影响,因此随着老年人口的不断增长,其对养老服务需求也在迅速增长。

如图 2 所示,截至 2014 年底,安徽省 60 岁及以上年龄的人口数约为 1030.9 万人,约占省总人口的 18%,65 岁及以上年龄段的人口数约为 629.8 万人,占省总人口的 12%。其中 65 岁及以上人口所占比重

收稿日期:2016-04-18

作者简介:沪盼(1993-),女,安徽亳州人,安徽大学管理学院硕士研究生,研究方向:行政管理。



图3 安徽省合肥市老龄化趋势及预测

与2013年相比上升了约0.6个百分点,这反映出安徽的老龄化程度正在快速加深,养老问题刻不容缓。

从图3中可以看出,截至2015年底,合肥市60岁及以上人口可能有140万,与市总人口比例可能接近17.81%。而到2025年、2050年60岁及以上人口可能达到市人口总数的25%与40%,因此在家庭养老功能渐趋衰弱的今天,构建完善的合肥市居家养老服务模式迫在眉睫。

二、国内主要养老模式比较

(一)国内四种主要养老模式分析比较

国内四种主要养老模式分析比较见表1。

(二)居家养老模式分析

“鳏寡孤独,废弃者,皆有所养”,一直是中华民族的传统美德;“敬老孝亲”,一直是中华民族的美好传统价值观念,因此我国传统的养老方式是以家庭为主。但是由于1970年全面实施的计划生育政策、以及近几十年我国经济的迅猛发展,使得人们的平均寿命延长、出生率不断下降,所以人口老龄化程度也在这种背景下逐步加深,空巢老人养老问题愈演愈

烈^[3]。传统的家庭养老因为家庭结构逐渐向小型化、核心化发展使其功能正在逐步减退^[4]。机构养老模式虽然专业化水平较高,在一定程度上有助于老人养老,但是其最大的缺点是难以普及、供养不足,满足不了人口老龄化背景下老人养老问题的需求。

居家养老是在人口老龄化程度越来越加深的形势下而产生的一种新的养老模式,是基于家庭养老、机构养老模式之间的一种新型养老模式^[5]。居家养老以政府为主导、以社会力量为支撑、以社区为依托、以家庭为重点,由多主体向居家老人提供多样化、立体式、全方位的养老服务。在人口老龄化、家庭养老功能衰弱背景下应运而生的居家养老模式,具有其它养老模式无法比拟的优越性。经济上,多方面筹集资金,利于政府、社会、社区、家庭乃至老人自身的力量提供养老服务;差异性,尽管老人随着年龄的增长会逐渐变得孤独、固执、不易理解与沟通,但是对于老人的状况我们不能千篇一律,居家养老就是克服机构养老这一缺点,对于每位老人都会进行心理、生理分析,然后有差别的、有针对性的提供个别化服务;情感上,与家庭养老类似,让老人在自己的家里生活居住,这不仅能让老人在熟悉的环境中生活,安度晚年,而且能满足其情感上的需要,让老人感受到家庭氛围与气息,更易于老人心理接受;国情上,目前我国老龄化程度加深,居家养老正式在这一背景下应运而生的,因此非常符合“未富先老”这一国情。

三、合肥市政府购买居家养老实践

(一)合肥推动社会化养老服务体系建设

表1 国内主要养老模式

养老模式不同点	主体不同	内容不同	优点	缺点	注重领域不同	专业水平不同
家庭养老	家庭成员、年轻子女、孙子女等	经济供养生活照顾、精神抚慰	供给成本低、能给以老人精神情感支持、涉及面广、能供给即时服务	工作、生活节奏加快、两地居住,使家庭养老名存实亡、出现代沟问题	家庭式照顾	专业化水平较低
机构养老	敬老院、福利院、老年公寓等机构提供服务	由专职人员提供基本衣、食、宿、护理等照料	缓解子女压力、家庭矛盾、利于老人社交、专业照顾、尽情享受生活、生活更有规律	养老机构有限供给不足、专门服务人员素质技能不过硬、缺乏家庭氛围及与外界沟通	提供综合性服务	专业化水平较高
社区养老	政府领导下组织社区成员开展互助性社会服务	为老年人提供物质、精神生活、开展娱乐文化体育活动	参加社区活动利于老人强身健体、缓解压力、调节情绪、充实老年晚年生活	服务内容项目较少、覆盖面小、缺乏对老人精神文化需求的考虑、个体化差异化服务、专业人才少	社区内互助性服务	专业化水平低
居家养老	以社区为依托、动员老人自身、家庭、社区、政府乃至全社会力量提供服务	经济支持、生活照料、精神慰藉全方位、立体化满足老年人需求	老不离家满足老人精神情感需求、满足其生活习惯、心理特征、动员各主体力量、符合合肥市未富先老的市情	资金短缺,来源方式单一、制度化、规范化不足、供需不等、社会组织自身发展不足	全方位立体化多主体多种类养老服务	专业化水平中等

2010年合肥市提出将建立“2460”居家养老服务系统（“24”是指24小时，“60”是指年满60岁以上的老人），开通服务热线，当老人在家感到无聊想找个人聊天或者身体有点不舒服时，只要轻轻按一下按钮，就会有人赶过去，真正做到24小时随叫随到服务^⑥。“2460”养老系统的建立可谓是合肥市政府居家养老实践中跨出的有巨大意义的一步，其不仅利于完善养老服务体制，推动居家养老的实现，而且能给其他地区居家养老服务提供借鉴。

2011年合肥市政府正式启动“18140”工程（“18”是指18个街道居家养老服务中心、“140”是指140个社区居家养老服务站点），截止2012年年底合肥市已在“20个街道”和“134个社区”建立了居家养老服务中心试行站点。“18140”工程的启动和合肥市居家养老服务站点的试行，使得合肥基层居家养老服务从概念层面进入操作层面，从自发阶段进入自觉推动阶段，且以居家养老为基础、社区养老为依托、机构养老为支撑、家庭养老为重点的社会化养老服务体系也初步建成。

（二）建设服务站点，打造“定制养老”

2013年，政府通过招投标的方式，合肥市金谷医院获得了蜀山区居家养老服务工作的重任，其下属部门金谷养老服务中心，也成功成为该地区的十五个居家养老服务站点之一，该部门设有服务小组、送餐小组、家政小组，专门为老人提供分类服务。医疗方面，该医院免费为老人做基本体检，并提供健康方面的咨询服务工作与流动体检车队人员，真正做到为老人着想，把老人健康放在第一位；饮食方面，该医院有相关的专家提供专门意见，不仅让老人吃饱，更让老人吃好，吃得健康营养，有三个配餐地点，老人可就近选择配餐点。蜀山区打造出有自身特色的居家养老模式，即医养结合，建设服务站点，为老人提供定制养老服务，多方位满足老人需要。

（三）专业化、信息化为老人“保驾护航”

德泽居家养老服务中心设立有专门的呼叫部门，当老人们有需要服务时，只要打通热线电话，其专职工作人员就能通过GPS定位的功能，查出老人所在的具体位置，此时，其他工作人员通过数据库很快调出老人所登记的详细资料，这样可以第一时间知道老人的状况，工作人员根据详细资料能够及时赶到，帮助老人解决问题，并有效避免老人将会出现的意外风险，为了方便老人打通热线，该服务中心还特地配备了“夕阳通”手机，该手机操作简单灵活，他们只要轻轻按下一个按键就能接通德泽服务中心热线，根据老人电话中的需求，居家养老服务中心派专业工作人员提供上门服务^⑦。为老服务信息平台、专业化队伍的建设使得专业化、信息化建设已成为提升合肥市居家养老服务水平的重要措施与关键，并且逐步形成了区、街道、社区、机构、家庭五级为老服

务网络体系，让信息化、专业化在居家养老服务中为老人们保驾护航。

（四）构建十五分钟居家养老服务圈

15分钟居家养老服务圈是指当老人有清洁卫生、饮食、保健、心理疏导等方面的需要时，只要拨通服务中心热线，这些需求与问题都能在15分钟之内得到解决，其主要是政府给以补贴、公开招标购买、合同委托经营代理等方式，将居家养老外包出去，支持社会团体、各种社会力量投入到居家养老中来，为老人提供饮食、基本照料、开展老年人业余活动，丰富老人生活。15分钟居家养老服务圈的主要内容是提供“餐饮、医疗、保洁、急救”等方面的基本生活照料、感情抚慰、医疗保健、心理疏导咨询等多样化差异性居家养老服务。15分钟居家养老服务圈的成功打造，不仅使得老人的基本生活料理、基本生活问题得到很好的解决，而且也是居家养老服务的一大进步与创新，使得老人养老服务更进一步。

四、合肥市政府购买居家养老服务存在的问题

（一）居家养老中多元主体责任缺乏明确定位

合肥市政府虽然正在转政府职能，在居家养老中主要进行宏观层面的分配、协调、监管、评估等工作，但是因为责任划分不够细致，限制了社区、非政府组织、社会团体、家庭等主体分担居家养老责任的作用。在居家养老中社区承担了较多的权力，责任日益增大，同时在提供养老服务方面承担了很多做不好甚至无法做到的事情。而非政府组织发展较为缓慢，加之数量少、认可度低、法律不完善、资金匮乏等问题，使得其难以有效承接政府职责的转移。目前家庭养老功能的日渐衰弱，人们生活观念、家庭价值观念也发生了改变，现在年轻人更加注重自己核心家庭的幸福，而对赡养自己父母的意识正在逐渐变得薄弱，由于工作的压力，“逆反哺育模式”也逐渐形成，即由以往的养儿防老变成老人有时候还必须给予子女经济支持^⑧。可以看出在合肥市政府购买居家养老服务发展中，多元养老主体角色责任定位不够细致、各主体之间缺少协调与承接能力。

（二）缺乏专业护理人员、专业化程度低

当前，合肥市居家养老专业人才仍然十分匮乏，无法有效满足老人养老需求，合肥市金谷养老助残服务中心，约有400位专职服务人员负责提供老人的日常起居生活，但是负责老人心里咨询、精神抚慰的心里医生就仅有一个，可以看出，服务老人的一些专业人才还是比较稀缺的。老年人护理工作非常繁琐辛苦、单一乏味，合肥市缺乏老年人护理人员专门培训机构，社区居家养老服务专业护理人员十分紧缺，这主要表现在三个方面：（1）尽管合肥市有关负责养老组织要求服务人员持证上岗，并对服务人员进行培训，但是真正持证上岗的工作服务人员微乎其微，

其掌握的养老知识与实际需求之间相差甚远。(2)合肥居家养老人员流动性大,很多为老服务人员觉得护理老年人又脏又累,工作低人一等,不受人尊敬,大都不愿意从事为老服务这一工作^[9]。(3)严重缺乏为老服务志愿者队伍。目前合肥市为老服务志愿者队伍不健全,缺乏完善的培训、激励机制,其并未发挥应有的作用,又因为志愿者队伍未受到专业培训,所以很多时候不能提供与老年人需求相符合的服务。

(三)社区服务工作与居家养老的发展不对接

作为社区服务子系统的居家养老服务,与社区内的体育设施、卫生服务、文化教育等方面的服务息息相关,老年人对其所在社区的养老服务设施、资源的依赖性是不可替代的。在合肥市爱心艺术团里,就有一个亟待有关负责人解决的问题,就是给予老人们更多更宽广排练场所,而在“社家老年服务中心”里仅有一个会议室,其面积大约为 200 平方米,如果上午开会的话,老人们只有把排练节目放在下午,而且还需要把开会用的椅子、桌子搬离开腾出空间来排练节目。在松鹤苑老人日间照料中心也存在着类似的问题,该养老中心有一间用于老人康复锻炼的健身房,因为面积不大,所以很多健身设备与器材基本都是挤压排放着,显得狭窄又局促。这些都表明,社区服务工作的展开,不能与居家养老需求相对接,即社区工作不能适应居家养老的发展,社区服务工作不到位。

(四)缺乏市场机制,资金缺乏、资金来源方式单一

若将居家养老视为一种新兴的产业,则市场化改革是其未来发展的方向,但是由于受到大政府、小政府传统思维和行为惯性的影响,居家养老社区服务具体项目在实施过程中,合肥市政府并没有放权。若完全由政府组织与实施养老服务项目,缺乏市场竞争机制,不仅会导致垄断的产生,而且使得居家养老服务质量难以保证。合肥居家养老服务中缺乏市场竞争机制,政府在城市社区居家养老中不仅承担了组织管理者的角色,而且还承担了服务提供者这一角色,因此市场化改革势在必行。居家养老的各个环节都是需要资金的,而社区又缺乏“造血”功能,因此资金并不充足。合肥市居家养老的资金主要是政府的财政支出,而政府筹集资金的渠道主要为发行福利彩票,但是社会福利彩票收入是极不稳定的,因此资金来源具有很大的随意性、波动性、不确定性。

五、完善合肥市政府购买居家养老服务建议

(一)明确养老主体责任、建立社会化居家养老服务体系

居家养老应该由政府、社区、家庭、非政府组织等各主体的力量共同参与,明确其所应承担的责任,不能有所偏颇,从而建立起全方位的居家养老服务

体系,各主体之间应角色定位清晰、不缺位、不越位,明晰问责链条建立平等、依赖的关系^[10]。政府主要负责宏观层面的指导,提供法律、资金、政策上的支持,具体的项目应由社区来实施执行,如提供文化娱乐、基本护理、交流社交、精神需求等,而非政府组织主要提供信息、技术、整合社会资源,家庭层面主要是日常照顾、情感交流、提供即时帮助,同时媒体应加强舆论引导,弘扬养老孝亲精神,宣传养老理念等^[11]。

合作式治理是一种新型的治理形式^[12]。其为居家养老提供了新的思路,其强调的是构建一个公民社会,在居家养老政府制定过程中,不是自上而下的政府全能,而是由家庭、社区、非政府组织共同参与决策的制定,以此形成政府与社区间的互相对话,达成共识的凝聚,如图 4 所示。

(二)加强专业队伍建设:形成多元化社会支持体系

一支拥有高素质、高水平、专业化强的服务队伍是推动合肥居家养老快速发展,解决合肥市人口老龄化程度日益加深背景下老年人养老问题的核心因素,因此应加强专业人才的培养、建立起全方位、多元化社会支持体系^[13]。首先,应该加大合肥养老教育培训机构的建设,采取政策支持培训机构的发展,加强与护理院校合作,组织针对老年人护理的科学化、标准化、专业化护理培训,提高居家养老服务的专业化水平;其次,严格从业标准,逐步实现持证上岗,对从事老年服务人员的标准要从严而定,对于不符合一些条件的人员坚决不予聘用,同时对于符合条件的在职员工,应进行定期考核,定期培训,并加强绩效考核,根据登记在册的考核成绩发放工资与奖励;最后,向专业组织购买服务,形成点面结合、种类齐全、内容繁多、民有所呼,我有所应的为老服务格局。

(三)加快社区服务工作发展,满足居家养老需求

随着居家养老的快速发展,老人们对其所在社区的服务设施与资源的需求也会日益增长,为了能够较好的满足养老的需求,合肥市有关部门应对社区内的公共服务设施进行统筹规划,有效整合社区内的资源,优化资源利用,提高资源利用率,加大宣传力度,动员社会力量积极投入为老服务中来,为老

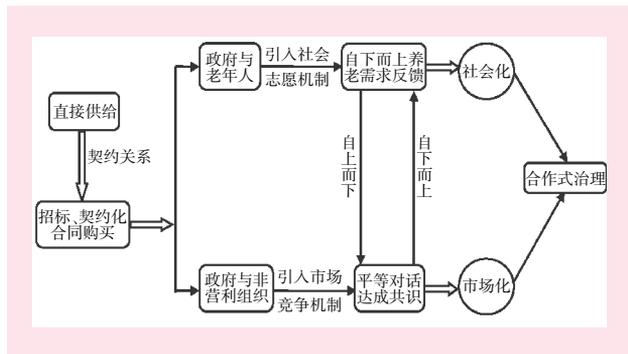


图 4 “合作式”视角供给居家养老服务

人提供更好更多的人文关怀,让老人不再为养老问题担忧,采取积极政策有效发挥社区服务组织、卫生机构、文化站、保障工作站等的作用,统筹开展居家养老服务。同时,可以有效利用国家闲置空房、公园、大中型广场等空间,建设老年人文化、运动与健身场所,以达到缓解老年人排练节目、锻炼身体等基础设施不足的矛盾。

(四)实施居家养老市场化改革,发展多元筹资渠道

居家养老市场化改革就是政府在居家养老中是公共物品提供的授权者或者资金提供者而非公共服务的直接提供者。市场化改革就是在居家养老服务具体项目的执行过程中引入竞争机制,让有资格的社区服务机构公平竞争。政府与其他居家养老主体之间是平等关系,而非隶属或从属关系,建立起合肥市政府与非营利组织之间的信任关系,让非营利组织在尊重公共利益基础上协调自己的行为。居家养老需要大量的资金投入,紧靠政府的财政拨款是不够的,而且具有不稳定性,所以应拓宽筹资渠道^[4]。改变单一的资金融入方式,增强慈善组织作用,鼓励企事业单位、爱心团体、个人等兴办社区养老机构,分担政府责任,同时高退休老人可以利用闲置资金购买养老服务,通过自身检验居家养老的优越性。

六、结论

在人口老龄化背景下,合肥市政府购买居家养老服务是一种创新,结合自身特点,形成了独特养老模式,在实践中合肥市政府已积累了一些经验,当然也存在一定的问题,只有进一步转变政府职能,重构政府与社会的关系,实施市场化改革,使社区发展的步伐紧跟居家养老的需求,建设一支高素质专业队伍,建设各主体职责明确的居家养老服务体系,明晰问责,使居家养老各主体职、权、责相等才能使

政府购买居家养老服务这一新生事物健康成长并逐步实现。

参考文献:

- [1] 陈洁琼.城市社区居家养老探索[D].天津:天津大学,2012:15.
- [2] 马泽华.城市社区居家养老模式中完善社区服务问题研究——以丹东市元宝区林江名城社区为例[D].大连:辽宁师范大学,2013:22.
- [3] 潘关金.从转型的视野探究我国新型居家养老模式[J].福建师大福清分校报,2012,(1):28-31.
- [4] 施政.城市社区居家养老服务的经验及其反思——以A机构的养老服务为例[D].济南:山东大学,2013:35.
- [5] 李盛.合肥市社区居家养老模式构建[D].合肥:安徽大学,2010:31.
- [6] 叶琦.“社区+居家”养老模式[N].老年教育(长者家园版),2014-06-01(6).
- [7] 叶加德.城镇化背景下城镇老年人口居家养老模式发展研究[J].中外企业家,2015,(13):215-216.
- [8] 王平.问责权法治化研究[M].北京:北京光明日报出版社,2012:131.
- [9] 胡静.“没有院墙的养老院”——社区化居家养老模式[J].商,2014,(12):177.
- [10] 李静.基于合作式治理视角的政府购买公共服务机制创新研究——以长沙市政府购买居家养老服务为例[J].北京邮电大学学报(社会科学版),2011,(2):26-30.
- [11] 谢建芬,王廷鑫.城镇新型居家养老模式的实践困境与对策思考——以温州市鹿城区为例[J].温州大学学报(社会科学版),2010,(6):107-112.
- [12] 常仁珂.城市社区居家养老模式的问题研究[J].齐齐哈尔师范高等专科学校学报,2013,(5):97-99.

[责任编辑:张磊]

Research on the Practice of Government Purchase of Home Care Services under the Background of Aging——Taking Hefei for Example

HU Pan

(School of Management, Anhui University, Hefei, 230000, China)

Abstract: At present, China is in the stage of the demographic transition stage. Issues of aging Empty population and empty nester become more and more serious, but the traditional family endowment function is weakening, pension institutions development is limited, so the problem of the pension becomes more and more urgent. In this context, Government purchase of home care services came into being. Although it is still in the development stage, but its advantage has become increasingly evident. Through the analysis and comparison of the domestic major pension patterns and the research on the practice of Hefei municipal government purchase home care service to find out the problems and put forward suggestions for improvement. Finally, it provides help for solving the pension problems in the situation of "not rich first old" in Hefei.

Key words: Government purchase; aging of population; home care