



目前,北京市的人口老龄化正以前所未有的速度迅猛推进。按联合国的标准,60岁以上人口占总人口的比例达到10%的地区即为进入老龄化社会。据统计,早在1990年北京市就进入了老龄化社会,比全国进入老龄化社会要早大概10年。目前,北京市60岁及以上老年人口已占总人口的17%左右;预计到2020年,北京市的老年人口将达到346.69万人,占总人口的比例将提高到22.36%。面临着经济不够发达的情况下提前到来的、速度如此快、规模如此大的人口老龄化态势,如何妥善处理好养老问题已成为当务之急。它不仅关系到家庭代际的和谐幸福,而且也关系到社区乃至整个社会的和谐与稳定。

# 北京市社区为老服务的现状、问题和政策建议

陆杰华 吕智浩

家庭养老、机构养老和居家养老是常见的三种养老模式。家庭养老作为中国传统的养老方式,随着家庭平均规模日益缩小,老年人数在家庭中比重日益增加,其养老功能逐渐弱化。机构养老,也由于经济状况和传统观念的制约,发展壁垒重重。而所谓居家养老是指老年人居住在家,由社区通过科学的组织管理,向社区内的老年人提供社会化服务,以实现养老目标的养老方式。这种居家养老具有很多明显的优势:一是它没有脱离老年人的生活环境,有利于老年人精神文化生活的安排;二是它有利于敦促相关方的经济供养,既维护了老年人的合法权益,也使老年人获得了更多的

亲情满足;三是它更有利于无经济能力买高价服务和入住各类福利院、敬老院的老人从他们所在的社区中获得关怀和帮助;四是居家养老也有利于促进社区管理水平的提高,以充分利用社区内的资源。伴随着北京各级政府对社区建设管理的重视以及老年人养老观念的改变,居家养老在现实中,也非常具有实践的可行性。

## 北京市社区为老服务的现状与特点

北京市作为在全国开展此项工作较早的地区之一,社区服务已走过了10多年的发展历程。尤其是近几年来,北京

市政府充分认识到社区发展的重要性,投入了大量的资金、人力和物力,全面地开展社区建设,在社区为老服务方面也下了很大的工夫,社区为老服务建设取得了可喜的成绩,主要表现在:

第一,社区为老服务已经得到了各级政府的高度重视及全社会的支持。北京的社区为老服务已从单纯的民政工作,转向全民参与的社会性工作,从政府到广大居民对社区为老服务的发展都给予了极大的关注。社区为老服务也已纳入了全市国民经济与社会发展计划和《北京城市建设总体规划》,各级政府在财政和政策上大力支持为老服务事业和示范试点建设。2005年,北京市和西城区为了适应西城区人口老龄化发展的需要,满足老年人对居家养老服务的需求,选择了月坛街道汽南社区和德胜街道进行无围墙养老院试点工作,取得了初步的成效。

第二,社区为老服务的生活照料服务已初成系列。一些社区都以高龄、空巢、多病和白天无人照顾的老人为重点,依托居家养老服务实体,创办了日间照料室、托老所、居家型社区养老院,不仅开展了日托、陪伴、家政、送餐等基本服务,而且为社区老人开展了大量低偿、无偿的服务,满足了老年人的部分服务需求。也有部分社区服务中心及社区服务网点除大力开展各种便民、利民和志愿者服务外,还制定优惠政策,吸引社区商家加盟社区服务网络,培育中介组织和社会单位支持,按照准市场方式的运作,为老年人提供各种日常生活服务,使老人足不出户就能获得各种服务。

第三,社区医疗保健体系初步形成。健康是老年人最关心的问题,也是老年人生活的核心。随着医疗机构配套改革的深入和职工基本医疗保险制度的改革,社区的医疗保健功能已大大增强。很多社区的卫生服务已改变了传统的以疾病为中心的服务模式,



开始转向从最基本的社区养老服务起步,发展社区医疗保健服务,建立社区老年医疗援助系统,着力为社区老人提供综合、连续、及时、便利的卫生服务,使社区中的居民大病进医院、小病在社区、人人享有卫生保健。

第四,社区为老服务中的精神文化服务逐渐受到重视。调查显示,在现代社会中,老人们更需要的是精神赡养,包括心理慰藉、文化生活、娱乐活动、体育活动、营养保健等。目前,很多社区很重视这方面的建设,如西城区所辖各社区为居民养老提供了社区照料室、养老院、健身场地、老年人活动室、老年人健康咨询讲座、对孤寡老人的“一帮一”服务、老年人救助电话等服务。也有社区根据老年人的不同特点、兴趣和爱好,开展了丰富多彩的精神文化活动,开办了老年学校,开设了书法、音乐、绘画、英语、计算机等课程,消除老年人的孤独寂寞感,丰富老年人的精神文化生活。

### 北京市社区为老服务存在的突出问题

北京市顺应老龄化社会发展的趋势,积极调研老年人的需求,把开展和加强社区为老服务作为老年社会福利工作的重中之重,建立了一系列为老服务设施和机构。但随着北京市老年人口的不断增多及老人对生活质量要求的相应提高,社区为老服务水平与老年人的迫切需求之间还存在一系列的矛盾,主要表现如下:

第一,尚未形成以社区为基础的为老服务体系,现有为老服务软硬件设施和服务水平难以满足老年人日益增长的物质和精神需求。一是为老人服务的社会配套设施相对匮乏,老年人缺少必要的活动空间。不少社区,特别是老城区的建设中大多缺少供老年人室外活动的空间,老人们的交往、娱

乐、锻炼,甚至理发、保健等活动,往往只能挤在路边道旁或立交桥下,造成安全隐患。二是仅有的为老服务设施利用率也不高,或是因为它们条件较差、档次较低、服务内容单调,或是因为养老机构收费偏高,老年人难以承受。三是老年人购物困难,合适的商品数量少、品种单一,且交通不便。虽然北京大小商场林立,商品门类繁多、档次各异,但适合老年人的商品却难以购买,而且这些大卖场往往离老社区较远,缺少方便的购物公交车专线便宜老人出行。四是社区为老服务的项目内容分配不甚合理。居家养老提供的服务内容主要围绕精神慰藉、生活护理和家政服务三大类,目前服务项目偏重于日常生活护理和家政服务,也就是说,对物质生活需求的关注要大于对精神慰藉的要求,而老年人的实际需求更趋向于医疗保健服务和精神慰藉服务。

第二,尚未形成有利于社区为老工作的制度体系、财政投入体系和人才支撑体系,这使得社区为老服务的整体水平严重滞后于人口老龄化的速度。一是为老服务制度不完善。在整体物质基础比较薄弱的现实下,传统的养老方式和养老观念、敬老助老的传统美德受到一定的冲击,加之独生子女家庭和空巢家庭的大量涌现,对老年人的生活照料和精神慰藉力不从心,老年人的某些合法权益得不到保障,需用法律来调整有关社会关系。二是长期以来社区为老服务的发展受资金缺乏的限制,承担养老的力度不够。目前社区服务的资金来源主要是政府拨款、社会福利彩票收入和民间赞助等,但由于经济发展水平所限,政府拨款有限,而社会福利彩票收入主要用于社会救助。三是社区为老服务专业工作人员缺乏,志愿者队伍不足。目前活跃在为老助老服务一线岗位的大部分是仅凭人道主义和经验而工作的人,他们中的许多人没有接受过相关的专业

教育或有关老年服务知识的正规培训,这不仅影响了为老助老服务的质量,而且也制约了社区为老服务事业的发展。

第三,尚未形成社区为老服务的管理制度体系和评估体系,为老服务的社会化水平不高,相对制约了其效能的整体发挥,亟需改革和探索。一是管理体制不明确。北京社区为老服务发展迅速,民政、妇联、工会、文化教育、劳动人事及企业生产等部门均搞社区为老服务,各自为政,很难形成统一的管理,原单位与社区管理交叉分割,人、户、单位分离现象严重,造成现有的社区公共服务设施使用效率低下。二是社区为老服务评估制度没有建立,难以对为老服务的效果、效率进行质量评估,也难以检查为老服务发展规划是否科学合理、现行政策能否解决实际问题。

### 加快社区为老服务的政策建议

社区为老服务是具有中国特色的社会保障制度的重要组成部分,它关系千家万户,涉及社会生活的方方面面,是一项意义重大、影响深远的社会系统工程。结合首都人口老龄化的实际,针对社区为老服务的取向、现状特点和存在的问题,我们认为,北京市社区为老服务的重点内容应当包括:一是帮助老年人获取资源和保护他们的正当权益;二是帮助老年人提高社会适应能力;三是通过社区为老服务工作的开展,协调代际关系,促进社会和谐及社会稳定,完善社会发展机制。为此,对发展和加强北京市社区为老服务事业提出以下对策和建议:

第一,全面构建北京市以社区为依托的为老服务体系和政策支持网络。一是建立健全社区法律服务制度,为老年人提供法律咨询、调解、代书等服务,保护老人的合法权益;为经济困难

的老年人提供法律援助服务,使他们能够及时方便地获得服务;开展法律宣传 提高老年人的法律意识 增强他们利用法律武器维护自己合法权益的能力;加强对公众宣传老年权益保护的相关法规,提高公众依法维护老人合法权益的意识和自觉性。二是推动社区服务向社会化、产业化方向发展,鼓励社会力量和民间组织兴办老年人的生活服务机构;建立安全保障和紧急救助服务系统 应对突发病症、越轨犯罪等紧急事件;建立中介服务系统,发展以婚姻、家务、再就业等为内容的中介服务,帮助老人获得所需信息和资金支持,为老年社会工作提供政策、资金以及人才等全方位的支持。三是加强以社区卫生服务为主体的老年医疗卫生设施和医疗卫生队伍建设,鼓励社会各团体组织、企事业单位及个人等社会力量参与开办社区卫生服务机构,鼓励大中型医疗机构在社区设立定点卫生服务机构,并鼓励大中型医疗机构的卫生技术人员到社区兼职或专职从事工作;推动健康保健知识的宣传 提高老年人的自我防病能力。四是丰富老年人的晚年精神文化生活。鼓励社会各种力量投资于老年教育事业,通过基层群众组织开展老年人日常文体活动,使之健康有序地发展。

第二 全面构建以社区为基础的为老服务资金支持系统。一是加大市政府对社区工作的财政投入,这一部分主要分为直接的财政资金投入和间接的设施、场地投入以及减免税收等优惠政策。建立社区为老服务项目财政预算制度,并在现有投入基础上增加适当比例,在初步满足社区为老服务发展的需要后,以不低于国民收入增长的速度,做到逐年有所增长,使所有困难老人都能得到帮助,从而将试行中的为困难老人购买服务的措施成为一种制度性安排,纳入社会保障体系之中。二是积极争取社会慈善捐助,为



社区老年服务筹集更多的资金,捐助可以来自国内外的慈善机构,也可以直接来自企事业单位、社会团体和个人。三是建立社区服务收费的再投入机制,可以通过提供有偿的社区服务,将所收取的资金用于社区为老服务的建设,以缓解资金短缺的现状。

第三 全面构建社区为老服务的人力资源系统。一是要抓好职业社会工作者的专业化建设 将社区为老服务工作作为社会工作的一个重要领域加以重点发展 加强社区为老服务专门人才的培养 同时通过在职培训等手段提高现有人员的专业水平。二是要大力宣传、鼓励社会广泛参与为老工作的志愿服务,通过已参加的志愿者带动、影响其他人的广泛参与,在社会上形成良好的氛围,提高人们的社会服务意识和参与社会服务的热情,完善志愿者奖励制度,规范志愿者服务标准。三是由政府支持、社区组织建立志愿者服务队伍,以解决社区服务人力资源不足的问题,提高社区服务人员的专业素质和专业技能,对服务人员进行岗前专业化培训。四是实行职业资格技术管理认证制度,积极倡导志愿者服务 加强志愿者队伍建设 促进志愿者服务向长期性和规范化发展。

第四,全面构建以政府为主导的社区为老服务平台。一是由政府统筹建立社区为老服务的评估体系,不仅对有日常生活照料服务需求的老年人进行评估,以保证政府的补贴资金发挥最大的资金效益,而且要对各个社区为老服务的质量、效果、效率进行评估,同时还要对为老服务的发展规划是否科学合理、现行政策是否解决实际问题进行评估。二是充分认为老服务的重要性和迫切性,政府要加大宣传力度,大力弘扬中华民族传统美德 加强子女对老年人的赡养观念,并与文明社区、文明村镇、文明家庭创建活动结合起来,在全社会广泛开展敬老、养老、助老的道德教育。三是要规范管理 明确责任 使社区内有专门机构进行社区为老服务管理,可以尝试让信誉好、有实力、有眼光的企事业单位涉足社区养老的建设和管理。四是坚持统筹规划与分类指导相结合,因地制宜地开展社区为老服务,坚持社区为老服务与国民经济和社会发展相适应,促进社区为老服务事业健康发展,推动和谐社会的建设。🌱

作者陆杰华:北京市政协委员  
北京大学社会学系教授

吕智浩:北京大学人口研究所硕士研究生