

城市社区养老方式运行情况及政策建议

——以扬州颐养社区建设样本为例

张爽爽

2017年扬州市政府提出打造颐养社区，并将颐养社区建设作为民生幸福工程，根据老年人的实际情况和基本需求配备与之相适应的物质环境和社会环境，研究制定适合颐养社区建设的标准并出台了《关于创建颐养社区的实施方案》，明确了颐养社区的居住环境、设施环境、服务环境、健康支持环境。本文以首批颐养社区建设中着重打造社区养老服务特色的梅苑社区梅香苑小区为例，以实地观察与政策文本分析为工具，结合对120位老年人的随机调查，基于需求-供给视角对该社区在建设颐养社区过程中存在的问题进行剖析，并提出可行的政策建议。

一、需求—供给视角下颐养社区养老方式运行的特质

（一）政府层面：政策供给与财政投入双保障

政府为颐养社区的建设提供了双层保障：养老政策供给是提供养老需求的制度保障，资金投入是养老项目顺利建设与实施的经济保障。扬州市梅苑社区主要有两项大型养老项目，即颐养社区建设与医体结合计划。在国家政策的引领下，从2016年至2018年扬州市政府根据养老需求不断进行政策调整，逐步将颐养社区建设与医养结合相整合。市政府根据梅苑颐养社区建设方案配备项目资金，将“怡梅园”作为养老服务的出发点，为整个养老项目的发展与新养老项目的开发奠定了基础。

（二）社区层面：参与主体多元化

社区以项目为中心，逐步形成了多中心治理框架，实现养老服务项目的多元治理。两类项目分别在市体育局、社区支部的领导下，联合其他相关方形成了组织网络，充分贯彻落实健康中国战略和全面健身计划，更好地打造“健康中国，扬州样本”，同时为颐养社区建设顺利进行提供保障。目前社区的颐养社区建设“怡梅园”项目已逐步投入使用，打造了包括图书阅览室、乒乓球室、舞蹈房、钢琴房、健身房等面积达800平方米的适老化场所；养老服务志愿者队伍也已经初步形成，社区定期组织志愿者上门服务，掌握老年人的身体健康状况，对生活不能自理的服务对象的家人进行养护培训指导，实现服务增能。

（三）老年群体：对健康生活的意识增强

随着老年人身体状况的变化，以及对开放社会、小家庭供养压力、生活质量等各方面思想观念的变化，老年群体的生活需求（包括日常照看、医疗服务、教育娱乐等需求）不断强化，对健康生活、品质生活的意识也不断增强。社区养老服务模式在一定程度上缓解了家庭压力；医体结合养老项目能够促使老年人养成健康锻炼的习惯，并使之成为常态化；教育娱乐项目能够让老年人的生活得到更多的满足，获得更多的幸福感。

三、需求—供给视角下颐养社区养老方式运行问题及原因分析

（一）社区养老方式运行存在的问题

1. 养老供给与养老需求不平衡。随着身体健康状况的变化，老年人都会经历不能自理的生活阶段。然而，社区目前提供的主要是娱乐服务，其他养老服务内容没有落到实处，且提供的服务也不能满足老年人的需求。“医体养护计划”项目针对不同人群提供各有侧重的医、体、养、护组合服务，但该项目的实施只发挥了短期的效果，目前也已中断。“怡梅园”虽可承担多项功能，但开放时间过少，其功能无法落到实处。

2. 养老供给未能弥补家庭养老需求的不足。身体健康状况是老年人享受养老服务的根本。老年人的身体健康状况在一定程度上决定了老年人对养老服务的需求。目前社区老年群体的养老方式主要是传统家庭养老，基于家庭结构以及子女自身原因使得家庭功能不断弱化。调查发现，老年人对养老方式的选择更倾向于社区居家养老，但社区却不能提供完善的社区居家养老服务。

3. 老年群体对社区养老服务供给满意度较低。在社区养老实践中，养老项目的实际实施结果与计划目标相差甚远，老年群体并没有满足感和获得感。社区养老服务供给无论从内容上还是质量上都与老年群体的养老服务需求存在差距，加之养老服务项目的中断，使得为老服务只浮于表面。

（二）社区养老方式运行问题的原因分析

1. 养老项目实施不具有持续性。由于社区养老服务项目不能得到良好的实施，导致项目无法达到预期目标。原因有三：一是在项目成立之初，社区虽积极呼吁各相关主体参与，但是由于缺乏组织性，各主体并未形成良性互动；社区的养老服务资源也没有得到整合，而是呈现分散化的特点，不能将各种养老服务融为一体，这既不利于老年人获得各项养老服务，同时也易造成资源浪费。二是项目规划过程中没有进行可行性评估，项目的内容呈现出理想化的养老愿景，但是实施项目的现实条件并没有达到。三是在项目实施过程中，缺少完善的评估机制，从而无法对项目的实施过程做出及时调整。

2. 项目需求资金来源渠道单一。养老项目开展与持续运行的前提是资金保障。该社区虽然使用公用房屋为颐养社区项目提供房产支持，但房屋需要适老化改造，项目开展需要购置养老服务必备设施，需要更多专业养老服务工作人员，而政府的财政支持并不能完全承担所有的基础设施建设，也就无法实现养老项目的持续性，也就无法保证项目运行的活力。

3. 未考虑养老服务需求多样性。按照马斯洛的需求层次理论，人的需求分为生理、安全、归属、尊重、自我实现五个层次。健康和能够自理的老年人不需要社区提供日常照料服务，主要是自我照料；半自理和不能自理的老年人除子女照顾外，还需要社区提供服务；对于空巢和独居老人，他们更需要这些养老服务。关于医疗方面的需求，社区内部的医疗水平有限，不能与周围优质的医疗资源进行有效衔接。老年人需要教育娱乐来提高生活质量，虽然目前社区内有一些教育或娱乐项目，但是并不普及，且没有落到实处。

4. 社区养老服务基础设施不齐全。社区养老服务基础设施是养老服务开展的前提，作为养老服务供给的硬件设备，基础设施必不可少。一方面社区养老基础设施是社区居家养老的依托，没有基础设施社区养老也就成了空谈；另一方面只有将基础设施做好，才能够使各养老项目正常运行。因此，要通过社区提高老年人的生活质量，那么社区就要达到养老服务的硬件要求。在生活照顾方面，社区缺少日间照料中心；在日常看护方面，社区缺少智能看护设备；在医疗服务方面，社区没有与周围优质的医疗资源进行有效整合；在教育娱乐方面，社区也没有成立老年大学或与之类似的活动场所。总之，社区养老服务的基础设施还需要得到进一步的规划与完善，做到基础设施的配置与社区具体需求相一致。

四、增强社区养老需求—供给匹配度的政策建议

（一）提供需求导向的社区养老服务

1. 建立社区养老需求评估机制。准确把握老年人的养老需求，根据差异化需求提供个性化服务，实现养老服务多样化与精细化。一是细化养老服务对象，根据老年人的具体情况，合理配置养老资源。二是细化养老服务项目，将社区养老服务设置为四个方面的核心服务，生活照顾、日常照看、医疗服务、教育娱乐服务，并将这四类核心养老服务项目细化为更多子项目，便于养老服务精确供给与管理。三是对情况特殊的老年人提供特殊养老服务。社区内所有的老年人都可以获得养老服务，但需要对高龄、失能（失智）、独居等特殊老年人制定并实施应急、临时或计划性等生活照料的援助方案；对于失能老人，培养其家人或护工的护理能力，教会他们如何正确应对各类情况的发生，并主动对其进行康复训练；针对独居老人，帮助他们融入社区，建立邻里互助系统。

2. 建立养老服务供给监管制度。为保证养老项目有效实施，养老服务能够有效供给，必须建立养老服务供给监管制度。一是对养老服务供给内容进行监管，既要在项目设计阶段将老年人的多样化需求考虑在内，丰富社区社会化养老服务内容，同时要根据老年人的具体情况，尤其是经济情况，为老年人提供无偿服务、低偿服务。二是对养老服务项目的执行过程进行监管，对养老项目不断调整与完善，保证养老服务项目的实施能够真正为老年人提供服务。三是对养老服务项目执行效果进行评估，既可以实现对养老服务项目执行者的激励，又可以通过项目评估获取经验、吸取教训，从而保证养老服务能够不断满足社区老年人的生活需求、精神和文化需要。

（二）拓展养老项目资金来源渠道

1. 建立完善的养老项目融资机制。养老项目是社区养老方式运行的动力，为保证社区养老方式良好运行就要保证养老项目的活力。社区养老项目的发展需要大量资金支持，为保证项目能够持续运行，就要保证项目有足够的资金。养老服务是一项民生工程，政府有关部门作为发展社区居家养老的主导力量，承担主要的责任，提供资金用于支持社区居家养老服务发展。但是随着养老需求的持续增加，政府财政负担不断加重。因此建立多元完善的养老项目融资机制必不可少，将社会力量引入社区居家养老中，引导社会组织积极参与到社区居家养老建设上来。

2. 设置合理的养老项目价格体系。社区养老服务是一项公共服务，因此养老项目的实施并不是以获利为目的的，养老服务应是一种低偿、无偿服务。养老服务项目的开展需要大量资金支持，但是社区目前的资金无法满足项目的需求。采取适当的养老服务收费，一方面能有效缓解养老财政压力，另一方面也能提供更好的养老服务。老年人的养老费用来源主要是养老金，每月的生活费大约在1000-2000元之间，根据老年人的生活标准合理设置养老项目的收费标准，既不会增加老年人的家庭生活负担，同时通过融资又能够提供更多的养老服务。

（三）创新社区养老服务供给模式

1. 以政策助推养老模式的发展。随着信息化与大数据时代的到来，我们生活的各个领域正在被大数据所改变。为更好地满足养老需求，需要积极探索新型的养老服务供给模式，这个过程离不开养老政策的支持。养老政策是国家治理体系的重要组成部分，不仅关系着日益增长的老年人口的生活品质与幸福指数，而且决定着国家与社会的稳定。通过制定并完善社区养老政策，鼓励养老模式创新。在政策支持下，将信息化与大数据技术引入养老服务领域，构建以老年人需求为导向的养老服务供给模式，从而解决当前养老产品面临的总量不足、质量不高、个性化产品短缺等问题，扩大养老服务产品的有效供给，为老年人居住、生活、医疗、文化等各个方面，提供多样化、个性化、高质量、智能养老服务。

2. 以试点推动养老模式的实施。通过对新型养老服务供给模式进行试点工作，一方面可以试错，在试错的过程中确定最优的社区养老模式；另一方面能够形成共识，并为之后社区养老模式的推行获得经验进而实现模式的优化。养老问题作为民生领域的公共问题，是社会普遍存在的问题，考虑到路径依赖，以试点的方式进行新模式的创新，既能够保证新型养老模式的稳定，又能够为新模式的实施提供方向。扬州市在进行颐养社区建设时，也是从试点开始，选取了19个社区作为建设颐养社区的试点。梅苑社区作为颐养社区建设之一，可以在颐养社区建设的基础上进行需求导向的养老模式的实施，将新的养老模式与颐养社区

建设融合，形成互相促进与完善的动态关系，即以颐养社区建设为基础，将养老模式融入其中，以便更好地提供养老服务。

（四）充分发挥老年人的主观能动性

1. 创建养老需求为导向的老年大学。通过老年大学，积极引导老年人参与社区养老活动。提供服务的第一步是完善硬件设施，应先建立老年大学，然后对老年人进行引导，通过老年大学开展多种娱乐和学习项目。如果老年人有新的需求，可以对项目进行增设。现在中国普遍退休年龄低，随着老年人身体健康水平的提升，老年人能够在退休之后通过老年大学发挥余热。通过引导型主动教育的形式，引导老年人养成健康的生活方式，老年人可以通过自我学习日常的医疗知识，并积极进行各项老年健康运动，从而让老年人从身体和精神两个层面实现积极养老，进而逐步推进颐养社区服务工作健康有序开展。

2. 发展社区老年群体邻里互助项目。通过成立邻里互助协会，充分发挥老年人的主动性，鼓励发展老年人的独立精神。以小组的形式，建立睦邻互助点，由社区党员带头组织社区低龄健康老人与空巢、独居老人结伴生活，互帮互助。一是老年人可以分组进行日常的生活照顾，对服务过程中产生的问题进行反馈；二是对失能、独居、空巢老人提供帮助，使老年人的生活更加便利。一方面通过该养老服务项目改变传统的服务递送模式，转变老年人的身份，使老年人成为社区养老服务提供的参与者，而不是被动的接受者；另一方面可以通过发挥老年人的主观能动性，激发社区的内在动力，使社区养老服务项目充满活力。

（作者单位：扬州大学商学院）