

巴中市社会科学研究项目

课 题 名 称 巴中市社区养老服务发展现状
及规划建设研究

项 目 负 责 人 屈 攀

负责人所在单位 中共通江县委党校

填 表 日 期 2022 年 12 月 19 日

巴中市社区养老服务发展现状及规划建设研究

通江县委党校 屈攀 何晓强

摘要：巴中市人口老龄化形势严峻，老年人口基数大、增速快、高龄化明显、空巢化突出，老龄化超前于经济社会发展水平，具有“未富先老”“未备先老”的特点。而在未来一段时间老龄化程度将持续加深，卫生总费用和人均医疗费用不断攀升，高龄、空巢、失能半失能老年人数量持续增加，传统的家庭养老及机构养老势必会加重家庭的负担。而社区养老模式以家庭为核心，以社区为依托，以老年人日间照料、生活护理、家政服务和精神慰藉为主要内容，以上门服务和社区日托为主要形式，并引入养老机构专业化服务方式的居家养老服务体系，具有一定的社会性、服务性和福利性。因此本文以巴中市为例，探讨发展社区养老，来满足老人们不同的需求以及缓解家庭的压力。

关键词：人口老龄化；社区养老；巴中市

一、前言

我国社区养老的研究开始于 20 世纪 90 年代。我国目前已进入老龄化社会，现在全国 60 岁以上的老年人超过 2.6 亿人，据第七次人口普查，巴中市常住人口为 271 万余人。其中，60 岁及以上 66.34 万人，占常住人口的 24.46%，比全国、全省分别高出 5.76、2.75 个百分点；65 岁及以上 53.37 万人，占常住人口的 19.67%，比全国、全省分别高出 6.17、2.74 个百分点。”老龄问题成为一大社会问题。同时，我国社会经济的发展导致人们的家庭模式已产生了转变，连续了上千年的家庭养老模式遭到极大的冲击。因此，积极探索新形势下养老服务的新模式、新方法，已势在必行。随着人口老龄化程度的不断加深和传统家庭养老服务功能的日益弱化，老年人尤其是高龄老人对社区照料服务的需求不断增长，社区养老模式必将成为老年人对其老年生活的首要选择，也必将成为未来我国养老服务的主要模式之一。中国社会科学院老年科学研究所的熊必俊认为“家庭养老和机构养老的最佳结合点就在社区，让老年人住在自己家里，在继续得到家人的照顾的同时，由社区服务机构和人士为老人提供上门服务或托老服务，这种社区养老是最适合我国国情的养老方式”。上海市是我国最早进入人口老龄化、老龄化程度最深的城市，也是最早开展社区养老模式探索的城市，其在全国率先打造社区嵌入式养老服务体系，率先推出普惠性的老年综合津贴制度，率先实施养老顾问制度，率先构建“15 分钟养老服务圈”和“5 分钟社区生活圈”；持续推行“老

伙伴计划”“老吾老计划”“居家环境适老化改造”等项目；创新推进个人税收递延型商业养老保险、长期护理保险、住房反向抵押养老保险、商业健康保险个人所得税等试点；发布智慧养老应用场景清单，推动长三角养老服务一体化发展等。虽然上海市社区养老取得了巨大的成绩，但也存在一些问题。比如，社区养老总体效能不高，床位周转率低；社区养老发展水平存在明显区域差异性和非均衡性，从空间分布总体上呈现由中心城区向远郊区递减现象，呈发散式分布等。这也是我国目前开展社区养老的地区产生问题的共通点。

本文以巴中市城市农村居民为对象，针对社区养老模式进行调查，并进一步分析影响其社区养老的因素，为完善巴中市社区养老建设提出切实可行的建议。

二、巴中市养老服务现状及需求

1.巴中市养老服务现状

在社区服务软环境建设—养老服务政策制定、颁布与实施方面，巴中市各区县民政局也结合各自的实际情况，探索实施适用于该地区的养老服务的方法与制度，如恩阳区民政局与巴中市为颐居家养老服务中心签订了居家养老服务合同，该服务中心已在登科办事处文治社区设立办公室，建立了服务信息平台，为老服务工作全面有序展开；乡乡建立老年协会。老年协会是老年人活动之家，恩阳区高度重视此项工作。目前，全区各乡镇（街道办事处）成立了老年协会，80%的村（居）建立了基层老年协会，大力发挥老协职能，积极争创示范性老年协会，花丛镇、渔溪镇老年协会被四川省评为“示范性基层老年协会”，花丛镇老年协会还被评为“全国敬老文明单位”。各地老年协会的建立和丰富多彩的老年活动的开展，有效地丰富了老年人的精神文化生活；依托老协大力开展为老服务。一方面加大农村日间照料中心建设力度，力争村村有日间照料中心，让老年人相互交谈、倾听、愉悦身心有场所；另一方面对已建立的老年协会，不断完善提高，努力发挥老协职能，大力学习借鉴花丛镇、下八庙镇安居村老年协会对农村空巢留守老人开展的“1+1”或“1+N”对口联系帮扶办法，老协会员与空巢留守老人互留电话，互邀游玩，互留动向，为重病、重残、体弱多病的空巢留守老人提供巡查巡访、代送代购日常生活用品、代联子女、代叫医生等多样化服务，及时帮助解决生活中的困难。同时，组织老年人开展健康文明的文体活动，让老年人的精神生活在自娱自乐中得到充实。

巴州区创新养老服务模式。坚持以居家养老为基础、社区养老为依托、机构养老为支撑，积极创新、探索将生活照料、医疗康复、精神慰藉、紧急救助、文

化娱乐融为一体的新型养老服务模式。近三年来，通过政府招投标购买服务的方式，建立起覆盖全区的养老服务信息平台，为困难家庭失能老人和 80 周岁以上高龄老人提供助医、助行、助餐、助洁、助浴、助急、助教、助乐、助农、代买代购等服务项目，累计为 30200 余人提供了居家养老服务，城市居家养老服务覆盖率达到 80%，农村居家养老服务覆盖率达到 50%，实现了老有所养、老有所医、老有所教、老有所学、老有所乐的基本目标；完善养老政策体系。严格按照中央、省、市关于加强养老服务质量建设的要求，及时制定出台了《巴中市巴州区养老服务体系专项资金使用管理办法》《巴州区养老院服务质量建设专项行动实施方案》《巴州区日间照料中心建设、运营和管理办法》等相关制度和规定，有效推动养老服务机构高标准、高质量发展，推进助老惠老政策全面落实。仅 2016-2018 年，全区兑现养老院床位补贴近 110 万元，拨付日间照料中心和养老院运行补贴 100 万余元，累计为 4 万余人次 80 岁以上老人发放高龄补贴达 2700 余万元，为 5000 余名 60 岁以上老年人办理老年优待证，逐步织密织牢了养老服务保障网络。

通江县创新“区域性养老服务中心+”模式。建成了集“休闲娱乐、日间托养与户外种(养)植体验”于一体的区域性养老服务中心 4 个；广纳区域性养老服务中心增加床位 20 张，入住老人 40 多人，服务周边社会老人 500 余人。2015 年广纳镇人民政府荣获“全国农村五保供养工作先进单位”称号；创新“幸福大院+日间照料中心”模式。把农村养老服务设施与新村建设、易地扶贫搬迁紧密结合，采取“集体建院、分户居住、自我保障、互助服务”的建院模式，在新农村综合体、中心村和有条件的聚居点配套农村日间照料中心、老年活动中心、农村幸福大院等养老服务机构，形成“高端有市场、中端有支撑、低端有保障”的社会养老服务格局；创新“医养融合+生态旅养”模式。探索将农村卫生院闲置床位改造为养老康复床位试点，创新建成在区域有影响的医养融合型民办养老机构，实现了政府、企业和社会的良性互动。创新“基层老协+居家养老”模式。充分发挥基层老协的积极作用，将居家养老服务委托给有资质有能力的基层老年协会服务，探索出的基层老协+老年大学+老年体协“三位一体”新模式，为留守老人、空巢老人以及 80 周岁以上的高龄老人提供短期抚养、生活照料、情感慰藉、精神文化生活等居家老人需要的多种养老服务，实现了“基层老协+居家养老”全覆盖。

南江县搭建以“居家养老为基础、社区养老为依托、机构养老为补充、医养相结合”的多元社会养老模式，积极打造“居家社区机构相协调，医养康养相结合”的新型养老服务体系。截至目前，全县建成养老机构 9 所，含床位 1056 张；建成城乡社区日间照料中心 116 个，含床位 464 张；建成农村幸福大院 73 个，

含床位 292 张。

平昌县通过完善农村养老设施，稳步推动农村养老适度普惠型转变，完善农村养老设施建设，全县关停撤并小、散、旧的农村敬老院 38 个，转型升级区域性养老服务中心 17 个，全部实现公建民营。同时依托社区日间照料中心，发挥县老年志愿服务大队揽总县六大为老志愿服务组织的指导协调作用，激发村（社区）老年志愿服务队伍活力，惠及农村老人 6.58 万人次。并构建养老服务体系，在全县 19 个镇（街道）33 个村（社区）试点开展农村养老服务体系构建，对辖区所有老年人建台账、分类别、送服务，推动社区养老服务开展，创新“1169”服务管理机制和“政府补+院办创”为主的增收保障机制，率先在全省将失能老人纳入养老服务中心、医养融合中心集中供养。

总的来说，巴中市各区县制定养老服务的方法与制度时围绕以社区养老为基准点，以养老机构为主要提供者，以家居养老服务为服务基础。

2.养老服务影响因素及其需求

（1）经济收入减少。一是收入水平低，我市还有许多没有退休金的人员以及农村广大老年人，他们只能靠子女和亲属的资助生活。二是社会养老保障和医疗保障水平低，截止 2020 年底，巴中 65 岁及以上人口生活靠离退休金养老的占 14.37%，靠最低生活保障金养老的占 6.56%，而靠劳动收入养老的占 29.26%。三是储蓄水平低。由于在工作期间家庭负担重，储蓄不多，退休后退休金不高，个人储蓄水平依然很低。农村老年人的存款比例更低。而经济需求是老年人进行生存和社会活动的物质基础，是享受其他需求的前提。

（2）自理能力下降。疾病因素是老人失能的首要风险，很多老人就是因为疾病而失去了自理能力，其次随着年纪的增长，身体的各项机能会有所衰退，其中就包括肌肉这一方面，而这就是肌肉流失，它会直接给老人带来生活能力下降的影响。根据前期对于巴中市各区县的部分老年人走访调查分析研究发现:近半年以来，将近多半数老年人由于健康问题而使日常活动受到了限制。

（3）慢性病比例增多。大多数的中老年人由于不良的生活习惯以及生活方式导致易得慢性疾病，其中也包括有生物遗传，环境，生活方式以及卫生条件等因素导致的。据走访调查发现被采访的巴中市各区县社区老年人中患病率最高的中脑血管疾病、恶性肿瘤、心脏病、糖尿病、高血压、呼吸系统疾病等多种疾病，这些都影响着老年人的生命安全。而且据调查问卷数据显示，多数老年人不会参加定期的医疗体检。因此，对于老年人来说，除了就医看病的需求之外，医疗保健需求也日渐重要。

而老年人主要的需求大致可以分为生活照料服务、关疗照护服务、精神慰藉

服务三个方面。

（1）生活照料需求。在调查中我们了解，社区老年人的日常生活照料主要还是子女，但由于老年父母对子女照料的依赖在一定程度上妨碍子女的正常工作和生活，目所带来的照料成本很大，这让子女很为难。所以，正常情况下老年人对社区提供的日常照料服务需求就更加强烈，如果有合适的照料人选，情况就会得到很大改善。经过调查发现总结老年人希望社区提供的日常照料服务有：小时工上门服务，日常登门巡视、上门做饭、代理购物、家庭修理、送货上门、邮寄等。

（2）医疗照护需求。经调查发现，社区卫生服务中心成为老年人就医的首选，而上门服务或者居家护理是老年人接受卫生健康服务的另外一种方式，这种方式也是绝大部分老年人愿意接受的。调查研究发现，老年人中慢性病较为普遍，而大多数老年人存在着不同程度的健康问题。经走访得知，老年人对健康讲座和陪同看病的服务需求最高，其次是急救服务及专业健康护理。

（3）精神慰藉需求。精神文化服务是老年人对社区养老服务要求的重要内容，有超过半数的老人存在各种内容的社区精神文化服务需求，包括文体娱乐、绘画、读书、表演展示、法律和心理咨询等。老年人因日常闲暇时间较多，对精神文化需求增加，他们在物质生活满足的情况下更加注重对精神上的需求。

三、巴中市社区养老服务的规划及建议

1.巴中市社区养老服务的规划

在巴中市发布的“十四五”养老服务体系规划中指出关于社区养老，一是加强居家和社区养老服务设施建设。严格落实新建住宅小区配套建设养老设施政策，加快推动社区养老设施配建，重点清查整改规划未编制、新建住宅小区与配套养老服务设施“四同步”未落实、社区养老服务设施未达标、已建成养老服务设施未移交或未有效利用等问题。通过嵌入式和智能化，建设“一站多点、养教结合”的社区养老服务综合体，为社区及周边老年人提供能力评估、照护服务、康复理疗、健康咨询、法律援助、养老培训等多元化服务。科学设置城市社区日间照料中心（社区养老服务设施）。开展老年友好型社区建设，通过开展住宅区无障碍改造、增设为老服务设施、加装电梯等措施，为老年人提供安全、舒适、便利的社区养老环境。通过政府支持、产业引导、业主众筹等方式，鼓励老年人家庭根据老年人身体状况、现实需求、居住环境等情况，对居所及室内设施等进行适老化改造。二是提升居家和社区养老服务专业化能力。推动送餐助餐、生活照料、

康复护理、应急服务、精神慰藉等基本养老服务项目规范化，因地制宜、因人制宜开发新的居家和社区养老服务项目，提供定制化、个性化服务，实现养老服务供给与老年人需求的精准对接。全面落实基层医疗卫生机构与居家老年人建立签约服务关系，为居家老年人提供上门医疗卫生服务，构建失能老年人长期照护服务体系。完善社会组织、专业社工、志愿服务联动机制，建立居家社区探访制度，推广“养老服务顾问”模式和“时间银行”等做法。试点开设“家庭照护床位”，完善相关服务、管理、技术等规范以及建设和运营政策，支持养老机构运营家庭养老床位并提供专业服务，探索建立家庭喘息服务机制。积极探索“物业+养老”的服务模式，支持物业服务企业开展形式多样的养老服务。三是推进居家和社区养老服务社会化运营。实施居家和社区养老服务社会化运营，鼓励社会资本进入居家和社区养老服务领域。鼓励社会力量承接运营社区养老服务综合体和社区日间照料中心（社区养老服务设施）。加强本土养老服务企业的培育、筛选和储备，加大居家和社区养老服务组织孵化力度，统筹使用好各级财政养老资金向居家和社区养老服务倾斜，重点支持居家和社区养老服务初创期企业（组织）。支持养老机构为居家和社区养老服务组织提供技术支撑，实现优势互补和信息互联互通，为居家老人提供一体化养老服务，发展居家服务新业态。

同时加快补齐农村养老服务短板，一是着力推进农村特困失能人员集中照护。到 2022 年，每个县（区）至少建有 1 所以农村失能特困人员、残疾和计划生育特殊家庭老年人专业照护为主的县级特困人员供养服务设施（养护院），到 2025 年，生活不能自理兜底保障对象集中供养率达到 60%以上，有集中供养意愿的兜底保障对象集中供养率达 100%。二是推进乡镇敬老院提档升级和区域性养老服务中心建设。到 2025 年，建设并运营具备综合功能养老服务机构的乡镇数占辖区乡镇总数的比例达到 60%以上。三是推进村级互助养老服务点建设。到 2025 年，以村级互助养老服务设施为主的农村社区日间照料机构覆盖率达到 90%以上。

在提升医养结合服务能力、健全老年人关爱服务体系、加强养老服务人才队伍建设等方面也作出相应规划。

2.关于巴中市社区养老服务的建议

我市社区养老服务处于起步阶段，社区养老服务市场尚未成形，制约了社区养老服务市场的供给，导致民间资本参与社区养老服务产业的积极性不高。服务业力量薄弱，老年人对社区养老服务的潜在需求大。因此建议：

（1）加快社区养老服务网格建设。一是政府部门加大政策支持力度。加大财政投入，对从事养老服务的单位和企业进行基本建设和运营补贴；鼓励银行、证券、基金等各类金融机构，在风险可控前提下加大对健康养老机构的投资运营

扶持力度；建立庞大的志愿者队伍，打造“志愿者孵化基地”，动员学生等社会各方力量为养老服务。二是鼓励国有企、事业单位建设专业化健康养老机构。鼓励相关国有企业投资设立健康养老机构；破除政策壁垒，创新性地鼓励事业单位以自有资金投资设立健康养老机构，通过自身优势或与社会资本结合，打造医养结合式的健康养老模式。三是依托省、市两级中医院，建设两级养老示范中心。开展健康养老的标准化、规范化、精细化管理；将老年医学、健康管理、康复管理、护理管理等各方人才作为急需紧缺人才，纳入培训规划，为社会养老机构培养、培训健康养老方面的专业人才；建设运营标杆，为政府财政补贴社会养老机构，特别是民营养老机构提供成本参照。

（2）进一步提升健康养老智慧化水平。一是大力培育居家和社区养老市场，开展多渠道居家养老服务。逐步建立包括精神慰藉、心理疏导、文体活动，兴趣课堂、上门服务、上门照料、日间喘息照料、长期照护、营养助餐、健康食品、健康评估、旅游旅居、法律咨询、适老化用品、适老化改造、保健知识培训、发展老年志愿者服务队伍等全方位的一条龙服务体系，发展社区居家养老服务项目，涵盖老年人生活的各个方面。同时，积极创新“互联网+”智慧养老服务模式。开展居家和社区养老服务改革试点、智慧养老平台试点。建立市级养老服务指挥中心（智慧养老平台）等。

（3）构建科学有效的激励机制。借鉴国外有效经验和做法，进一步完善相关法律法规，明确社区居家养老服务在实行过程中的权责和义务。细化社区养老服务标准、收费方式、运营监督管理等政策规章，不断完善社区居家养老服务的政策扶持体系。认真贯彻落实养老服务市场全面放开政策，精简行政审批环节，进一步放宽市场主体准入条件。通过各种优惠政策，吸引民间资本的参与，实现由政府单一筹资渠道向政府、企业、个人等多方面共同筹资的转变；将资金补贴、公建民营、民办公助等补贴和优惠政策真正落实到位。鼓励和扶持社会组织以政府购买服务等方式运营养老服务项目，形成社区、社会组织、社会工作者三者结合协调联动机制，更好地满足社区居民养老服务需求。加强居家社区机构养老服务相关标准建设，进一步规范养老服务市场行为，不断健全养老服务的准入、退出制度。鼓励社会公众参与监督社会养老服务，强化社会舆论的监督作用。

（4）营造全社会养老敬老氛围。加大宣传力度，建立政府、社会和家庭责任共担的养老服务机制。完善相关配套政策，建立健全互助养老、时间银行等养老服务制度，引导老年人及其家庭形成正确、积极的养老方式。发挥共青团、妇联、红十字会等公益团体力量，逐步实现社区志愿服务规范化和常态化

（5）探索建立长期照护保险制度，是党中央、国务院为应对人口老龄化、健全社会保障体系作出的一项重要部署。根据国家医保局会同财政部印发《关于

扩大长期护理保险制度试点的指导意见》（医保发〔2020〕37号），我国“长期护理保险”试点城市增至28个。因此我市应当逐步建立长期护理保险制度，为长期失能（失智）老年人提供基本生活照料和与基本生活密切相关的医疗护理。支持商业保险机构发展与长期护理保险相衔接的商业护理保险，参与政策性长期护理保险经办服务”。

四、结语

社会在进步，时代在发展，为了深入贯彻党的十九大报告提出“要构建养老、孝老、敬老政策体系和社会环境，推进医养结合，加快老龄事业和产业发展”，社区养老的模式必然是今后中老年人群养老的方式。希望今后社区养老服务成为老年人生活的重要选择，为让老年人安享晚年共同发展！

参考文献：

- [1] 张汝立, 隗苗苗, 许龙华. 凭单制购买养老服务中的问题与成因——以北京市养老服务券政策为例[J]. 北京社会科学. 2012(3): 59-62.
- [2] 张建国, 张莉华. 上海社区居家养老服务机制创新研究——以徐汇区天平街道养老服务实践为例[J]. 求实. 2012: 235-237.
- [3] 杨倍. 新型城镇化背景下养老服务产业的建设[J]. 吉林工程技术师范学院学报. 2012(10): 19-20.
- [4] 王晓峰, 刘帆, 马云博. 城市社区养老服务需求及影响分析——以长春市的调查为例[J]. 人口学刊. 2012(6): 34-39.
- [5] 唐东霞. 创新居家养老服务实践载体——以南京市鼓楼区大方巷居家养老服务中心为例[J]. 社会工作. 2012(1): 64-66.
- [6] 刘英侠. 基于大连全域城市化的社区养老服务发展研究[J]. 经济师. 2012(9): 182-183.
- [7] 高宇, 高英慧. 经济欠发达地区完善居家养老服务研究——基于阜新市的调查[J]. 辽宁工程技术大学学报(社会科学版).