

# 城市居家养老服务供给能力研究

王静 张广济

(长春工业大学 吉林 长春 130000)

**【摘要】** 近几年来,我国人口老龄化的问题日渐突出。老年人的人口持续增长,对养老保障体系是一次重大考验,老年人的养老问题日益成为社会关注的焦点。在中国传统观念的影响下,大多数老年人对机构养老有抵触情绪,加之收入、家庭等因素的掣肘,使得居家养老成为老年人普遍的选择。本文以社会工作的学科视角,在马斯洛需要层次理论、社区照顾理论等理论的基础上,明确老年人的需求,判断城市居家养老供给能力,汲取国内城市社区居家养老服务供给能力相关启示,提出城镇居家养老服务供给能力的建议,以期达到供需平衡。

**【关键词】** 老龄化问题;机构养老;养老供给能力

**【中图分类号】** F71 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1673-9574(2022)09-00052-03

## 一、居家养老的含义

居家养老服务,是指以家庭为核心、以社区为依托、以政府购买社会专业化服务为依靠,为居住在家养老的老年人解决日常生活困难。服务内容主要包括照顾其日常生活、为其提供医疗服务以及精神关爱服务。具体形式包括:由训练有素的专业人士上门为其提供服务;在社区创办老年人日间服务中心,为老年人提供日托服务,建设基础医疗体检中心,满足老年人对身体状况的了解。

居家养老是介于家庭养老与机构养老之间的一种相辅相成有机结合的现代化创新型养老模式。居家养老兼顾家庭养老与社会养老的特性,既有家庭养老中可在家庭中养老的特性,又具有社会养老中由政府、社会、社区提供服务的特性。在传统的家庭养老中是由于子女以及其他家庭成员提供资源,这一传统的做法弊端在于资源由家庭经济实力决定,部分家庭无法提供相对必要的资源。社会养老模式的缺点是需要老年人脱离自身熟悉的环境,可能会造成老年人的孤立感。因此,作为两者之间的居家养老可避免两种养老模式的弊端,又具有两者的优点。老年人可在家庭内部进行养老,同时以社区作为平台依托,以社会保障制度作为支撑,以专业机构作为服务提供者,通过服务资源的集成与分配将具体的服务与专业人员等进行分配和提供<sup>[1]</sup>,避免了由社区“自上而下”的服务供给模式为全体老年人提供的统一养老服务而造成的资源浪费。

居家养老是传统家庭养老的创新与延续,社会养老模式的发展与改变。通过整合社会养老资源,提供上门服务和机构服务的方式,向居家老年人提供的辅助性、支持性、专业性的新兴养老模式。<sup>[2]</sup>

## 二、服务需求

需求是人类的本质属性,依据马斯洛需要层次理论阐述,可以将人的需求分为五个层次分别为:生理,安全,社交需要,尊重和自我实现。根据此理论,将在居家养老中老年人的需求服务,按照老年人的需要从低到高的顺序为三个方面:分

别是生理的需要、医疗的需要以及精神的需要。

### 2.1 生理的需要

现代化以及科技的快速发展,老年人对于新兴事物的学习程度与速度变慢。使得老年人逐渐不适当代的快节奏生活方式,加之身体活动不便,自理能力较差,并且子女由于家庭、工作等原因不能长时间在老人身边照料,因此老年人对日常饮食起居、生活照料等诸多的基础生活的需要非常迫切,并且伴随着年龄的增长,老年人对生病时的照料、重体力活的帮助及陪同看病的需求也愈加强烈<sup>[3]</sup>。只有在满足老年人的日常生活的基本需求上,例如帮助贫困、残疾的老年人洗衣做饭、打扫卫生、购置生活用品;陪同独居老人吃饭、看病等,才能更进一步考虑如何满足老年人对其他方面更高等级的需求。

### 2.2 医疗的需要

年龄的增长会引起身体机能的消退,人体的各个系统都会发生衰老和变化。因此老年人对医疗服务的需求比其他人群众较大。目前我国医疗资源有限以及发展不平衡,基层医疗发展缓慢。基层医疗机构具有费用少、离家近等优势,但老年人出于对基层医疗机构的医疗水平的不信任,更多地会选择当地的大医院。同时部分老年人的患病种类多、治理周期长,治病难度大,需要医生进行长期治疗护理,有些家庭的财力、精力,不足以承受大医院的治疗及疗养方案。因此,如何将医疗过程融入居家养老生活,满足老年人医养一体化常态化的需求,让老年人在舒适安详的养老环境中将“养”和“医”得到更好的衔接,是目前老年人的最为迫切的需要<sup>[4]</sup>。

### 2.3 精神情感的需要

老年人对精神情感的需要受多种因素的影响。比如,身体状况、经济状况、文化程度以及家庭状况等。在经济状况良好的家庭中的老年人,在满足基本物质的需求后,会更加希望得到精神方面的补充。因此,在身体允许的情况下,他们更愿意走家门,参加各种文体活动,来满足精神的需求。其次,家庭状况对精神情感的需求是重要的影响因素。已婚且配偶健在的

老年人和与子女同住的老年人，在精神情感的需求表现上并不强烈，主要原因是与子女同住的老年人，可由子女代替并帮助老年人进行社会的接触。最后，老年人的身体状况是直接影响老年人精神需求的因素。身体状况差的老年人，会对他人表现出强烈的精神依附性。

### 三、供给能力状况分析

作为福利服务供给的主流趋势福利多元主义理论，对居家养老服务供给提供了理论主导。居家养老服务的供给主体应当包含政府、社区、社会以及个人这四方面。近年来的供给能力状况可总结为：政府供给政策效果初显；市场供给能力不强，社会供给参与感不足，自我供给独木难支。虽然政府通过政策引导、增大资金投入力度，完善各类基础设施，但中国作为世界人口大国，需求量远远大于供给量，目前仍不能达到平衡。

#### 3.1 政府供给

政府作为公共服务的主导者，在居家养老的供给服务中仍作为重要的主体。在人口老龄化的背景下，政府的供给能力体现在建立养老政策体系、构建资金渠道、建设居家养老的各项项目等方面。我国各级政府多年来积极扮演居家养老主导者“角色”，发挥其本身的影响力和供给能力、推动居家养老服务发展、制定居家养老服务法律法规、重视养老政策落实情况，在医疗机构、养老机构、养老保险等多方面取得了重要进展<sup>[5]</sup>。在满足老年人生活的基础上，不断提升其幸福感与满足感。但我国居家养老模式起步较晚，仍处在发展阶段，在居家养老服务领域的责任划分不清，引起“管理过度”和“管理不善”等问题，反映出我国在现阶段居家养老不平衡不充分的基本矛盾。

#### 3.2 社区供给

社区在居家养老服务供给中起着承上启下的作用，是居家养老服务供给体系中的枢纽性供给主体，其供给能力的大小决定着整个供给体系的成功与否。供给能力具体体现在养老资源的整合、养老助老服务的提供、服务人员的培训等方面<sup>[6]</sup>。目前，在国家政策的支持下，社区作为居家养老的老年人主要生活活动场所，在环境治理、健身设施、休闲活动区域、老年人照料中心、基础医疗设施等优势显著提高，同时老年人作为疾病多发人员，社区建立社区卫生服务站，提升在慢性病管理、中医保健、疾后康复以及日常护理等医疗方面供给能力。

但社区供给能力仍有显著的不足，首先，社区工作人员数量远远小于居家养老的老年人，无法实时满足老年人的需求；其次，在社区中的基础设施数量短缺，且无法形成配套设备，部分老年人对于设备的使用知之甚少，减少了利用率，造成了资源的浪费。最后，对于失能老人与高龄老人来说，社区的基础医疗设备以及专业人员的缺少不足以面对此类人群的疾病

突发的风险。

#### 3.3 社会供给

社会组织是整个居家养老模式下的主要供给者，包括企业、非政府组织、非营利组织、志愿者组织、社会自发组织、中介组织等，通过政府购买服务、资金或实物捐助、社会工作者等方式参与到居家养老的供给中<sup>[7]</sup>。并在居家养老服务供给主体取得显著成就，社会组织入住社区，提供专业的护理人员、护理设备，与社区共同磋商养老服务，提供养老服务质量。并且社会供给可照顾到老年人需要的方方面面，与社会供给、自身供给之间取长补短，发挥其巨大优势，可为老年人提供精益性、志愿性、专业性的养老服务。

虽然社会组织是居家养老服务供给的重要力量，但受限太多，需要依赖于政府，无法发挥实质的供给主体功能。并且社会组织性质一般为非营利性，其资金大多数来源于政府购买服务与社会捐赠，因此会受到限制。其次，由于社会组织的本身性质，可能会有服务人员素质参差不齐、政府出台的关于社会组织参与居家养老服务的法律法规大多数为原则性，没有可操作性，导致监管体系失效，严重制约了社会组织的发展，极大地影响了其供给能力。

#### 3.4 自身供给

在中国历史中，家庭养老是我国传统的养老方式，即使在当今社会，“养儿为防老”“百善孝为先”的观念早已深入人心，不仅大部分老年人选择家庭养老，还有许多子女也会让自己的父母在自己的家中安度晚年。居家养老模式是家庭养老模式的延续与创新，因此，家庭在居家养老服务供给主体中具有举足轻重的地位，可发挥其他三大主体缺失的供给优势，给予老年人在物质生活上的支持，在日常照料老人的过程中，促进代际沟通，满足老年人的精神需求。

在现代大环境下，家庭供给会受到许多因素的影响，最重要的是家庭经济状况。首先，虽然在居家养老模式下，政府、社区、社会三大供给主体能够提供分担并承受部分压力，但家庭仍为最主要的供给主体，供给能力的强弱与经济状况息息相关。经济状况差的家庭面对的养老压力会逐渐增大。无法发挥其独有的供给主体功能。其次家庭结构的变化，也是影响因素之一<sup>[8]</sup>，目前的家庭结构除核心家庭和主干家庭外，还包括重组家庭、单亲家庭以及独生子女家庭等，面对家庭结构的多样性，老年人的需求也会发生转变，他们要学习与子女、孙子女沟通和交流、面对衰老带来的困难、维持老年生活的尊严和独立。与此同时，家庭养老应向居家养老模式转变，受计划生育政策的影响，一户子女需要同时供养两家的全部老人以及兼顾自己的家庭，并面对生活的压力，使子女的精力和经济都疲惫不堪，对老年人的日常照料与精神情感需求心有余而力不足。

总之，面对当今供给主体的所出现的弊端，如何正确分析并加以改变是居家养老模式未来发展的重中之重。

#### 四、提高能力建设

我国目前仍处在社会主义初级阶段，但主要矛盾已经转变为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。面对人口老龄化加剧，应当构建养老供给的政策体系、促进医养结合模式的发展，加快推动养老产业和事业建立，完善各类养老服务供给体系。针对目前我国居家养老模式下的四大供给主体出现的弊端，应当明确政府职责划分与主导作用、加强社会市场供给的公益性、志愿性与专业性，支撑优质养老，多方面多方位的社会覆盖，提高社区供给能力与完善基础设施建设，减轻自身供给压力，推出多种家庭组合服务。

##### 4.1 强化政府主导作用

政府在发展居家养老服务中的作用是主导性的，应进一步发挥其主导作用，统筹规划，为社区、组织和个人提供发展方向，以达到预期的目标。首先要增加资金投入力度，社区在建设设施、宣传服务人才引进等多方面都需要大量资金的支持。同时要合理计算预算，提出政策或任务时要给予一定的资金支持，使社区能更好地开展工作，不必受资金问题的掣肘。其次要发展完善相关政策。一是要确保老年人福利，逐步完善养老保险制度，提高退休养老金，保障老年人的权益。二是要完善居家养老服务的指导性文件，使社区执行有规可循<sup>[9]</sup>。最后，规范社区职能。改变社区以往的运行机制，摒弃陈旧的观点和方法，转变社区的角色，增加社区可利用的资源并予以充分利用，避免造成资源不足或资源浪费。

##### 4.2 培育发展社会组织

社会组织是提供养老服务的中坚力量，要在一定条件下，宣传、引导以及激励各种社会组织参与到养老服务的提供中，有助于减轻政府、社区和家庭的供给压力。但在目前，社会组织的供给能力尚有不足，如缺乏相关政策和资金支持；从事养老服务的服务人员很少或没有系统地接受过相关培训等。在此情况之下，要发展社会组织就要先制定政策法规，健全标准体系和流程规范，增强养老服务培训的专业性。大力发展非营利性社会组织，增加养老基础设施，使其为老年人提供专业、舒适的服务。注重为特困人员、空巢老人等困难群体提供无偿服务。也可在社区内部嵌入服务机构，为居民提供心理咨询、精神慰藉、人文关怀等专业服务。

##### 4.3 推进家庭组合服务

解决家庭中生活压力与养老压力之间的矛盾，是改变自身供给困境的唯一出路。目前，大多数家庭的结构中均是“上有父母，下有子女”的情况，因此大多数健康的老年人就需要承担起照顾孙子女的任务，这对老年人本身的生活质量就是一种

损害。推出家庭组合服务的意义在于可以减少当前家庭中子女精力分散，并对老年人的健康有好的一面。可以将“养老”与“幼托”结合在一起<sup>[10]</sup>，例如在社区中常见的老年人活动区域建设幼儿专门游戏区。老人在活动时，可以照料孙子女。其二，在社区当中举办老年人与儿童的活动，促进感情的同时可满足两类人的娱乐放松。最后，可推出老年人与儿童简餐，减少老年人的不必要的劳动，从根本上帮助老年人。

总之，在需求、政策、经济等情况的影响下，愿意选择居家养老服务的老年人居多，但其供给能力还有待发展，需要政府、社会、家庭等多方面协同发展。推进养老助老政策、完善相关法律法规、加大资金投入力度；完备社区相关设施、改变固有的陈旧思想；鼓励子女参与养老、推进家庭组合服务，为老年人创造颐养环境，使其能够安度晚年。

#### 参考文献

- [1] 侯冰. 老年人社区居家养老服务需求层次及其满足策略研究[J]. 社会保障评论, 2019, 3(03): 147-159.
- [2] 王建云, 钟仁耀. 基于年龄分类的社区居家养老服务需求层次及供给优先序研究——以上海市J街道为例[J]. 东北大学学报(社会科学版), 2019, 21(06): 607-615. DOI: 10.15936/j.cnki.1008-3758.2019.06.008.
- [3] 肖莹. 武汉市政府购买居家养老服务的问题及对策[D]. 中南财经政法大学, 2019.
- [4] 章嘉琪. 医养结合背景下社区养老的困境与对策[J]. 海峡科技与产业, 2021, 34(07): 32-35.
- [5] 王林森. 城镇居家养老服务供给能力研究[D]. 西南财经大学, 2017.
- [6] 李能. 老龄化背景下社区居家养老服务的多元供给模式研究[D]. 吉林农业大学, 2017.
- [7] 王菲. Y市M街道居家养老服务供给的问题与对策研究[D]. 扬州大学, 2018.
- [8] 韩玲. 我国城市养老服务供给主体多元化研究[D]. 内蒙古大学, 2017.
- [9] 王震. 居家社区养老服务供给的政策分析及治理模式重构[J]. 探索, 2018(06): 116-126. DOI: 10.16501/j.cnki.50-1019/d.2018.06.014.
- [10] 刘惠音. 积极构建多元化养老服务供给体系的对策研究——以哈尔滨市养老服务供给发展为例[J]. 杭州学刊, 2018(03): 154-161.