

# 社区居家养老服务中政府职责研究

——以山东省的实践为例

王剑波<sup>1</sup>, 刘佳<sup>2</sup>, 李冉<sup>2</sup>

(1. 山东财经大学 国际交流与合作处, 山东 济南 250014;

2. 山东财经大学 公共管理学院, 山东 济南 250014)

**摘要:** 日趋严峻的人口老龄化形势对构建完善的社会养老服务体系提出了时代命题。在居家养老服务、社区养老服务及机构养老服务三位一体的养老服务行动中, 政府起到主导推动作用。山东省在政府履行职责的过程中, 从政策规划、基础设施建设、信息服务、资金支持等方面做出了有效尝试, 但还是面临供需矛盾巨大、资金短缺、信息服务水平低、专业人才缺乏等发展瓶颈。借鉴境内外的做法, 提出政府在履行政策规划、机制构建、信息平台建设、资源保障等方面的建议。

**关键词:** 社区居家养老服务; 社会养老服务体系; 政府职责

**中图分类号:** C913.6

**文献标识码:** A

**文章编号:** 2095-929X(2016)01-0057-10

## 0 引言

由于我国人口老龄化趋势加剧、独生子女家庭成为主流、现代生活方式改变等原因, 传统家庭养老模式已经不能完全满足当下的养老需求, 以家庭为基础、社区为依托、机构为支撑的社会养老服务体系成为解决养老问题的有效途径, 建立健全完善的社区居家养老服务是主流趋势。政府作为公共资源的调控者和公共事务的管理者, 在社区居家养老服务中发挥着不可替代的作用; 研究政府在社区居家养老服务中的职责对我国建设并完善社会养老服务体系具有重要的意义。

就基本概念而言, 居家养老服务以上门服务为主, 涵盖日常生活照顾、精神慰藉、康复护理、医疗保健等服务形式, 是社会养老服务体系的核心和基础。社区养老服务具有社区日间照料和居家养老支持两类功能, 主要面向家庭日间暂时无人或者无力照护的社区老年人提供服务, 是居家养老服务的重要支撑。社区养老服务和居家养老服务二者功能有机统一, 是对传统家庭养老模式的补充与更新, 是社会养老服务体系的重要内容<sup>[1]</sup>。本文将这两种主导型养老形式合并称之为“社区居家养老服务”。

社区居家养老服务问题近几年成为学者们关注的焦点。从社区居家养老服务的现实背景看, 一方面是人口老龄化形势日益严峻, 独生子女政策使得家庭规模小型化、家庭结构核心化, 传统的家庭养老功能弱化, 现

**修回日期:** 2015-11-09

**基金项目:** 山东省社会科学规划研究重点项目“山东省社会养老服务体系建设中政府角色定位研究”(14BSHJ03)。

**作者简介:** 王剑波, 女, 山东荣成人, 博士, 山东财经大学国际交流与合作处教授, 研究方向: 高等教育管理, Email: wangjian-bo1207@aliyun.com; 刘佳, 女, 山东滨州人, 山东财经大学公共管理学院硕士生, 研究方向: 公共管理、高等教育管理; 李冉, 女, 山东成武人, 山东财经大学公共管理学院硕士生, 研究方向: 公共管理、高等教育管理。

有的机构养老能力有限;另一方面是民政部 2001 年宣布实施“全国社区老年福利服务星光计划”,依托社区开展居家养老服务的模式开始在全国各地推行<sup>[2]</sup>。社区居家养老服务的最大特点是实现了人本理念和成本效益原则的结合,既让老年人生活在自己熟悉的人际关系网中,又可避免社区资源的浪费,还能解决部分人群的就业问题,是“福利多元化”在老年人福利领域的体现<sup>[3]</sup>。从我国社区居家养老服务发展现状看,目前主要由政府强力推动社区居家养老服务,政府进行宏观管理、制定规则、引入市场机制是改革发展的方向,从长远来看,需要培育非政府组织、志愿者组织等社会组织来协助政府共同发展社区居家养老服务事业<sup>[4]</sup>。对于社区居家养老服务的政府职责定位,有学者认为,应建立由政府主要负责的工作小组,形成从省到市县、乡镇(街道)的养老服务组织指导层级机制<sup>[5]</sup>;也有学者认为,现实中政府角色的“越位”“缺位”现象影响养老服务质量,应从管理、规划、推进、监督四个方面对政府职能进行归位<sup>[4]</sup>。目前学界普遍认同政府职责即政府依法履行的义务,强调政府“应当做什么”的观点<sup>[6]</sup>,养老服务政府职责的定位模糊会削弱养老服务功能,当前区域城乡差异、供需利用差异是社区居家养老服务发展的现实矛盾<sup>[7]</sup>,需要政府统筹规划、协调发展。

研究社区居家养老服务中的政府职责有着充足的理论依据。在理论层面,责任分担理论认为,在老人照顾领域中正规系统和非正规系统是相互依赖、相互支撑的。正规系统例如各级政府及民政部门可以从政策、资源、网络支持等方面为养老事业提供统领性规划;非正规系统例如家庭成员、社会组织、市场在提供日常照顾、情感交流、应对突发事件时的作用是其他机构无法替代的。中国传统养老观念强调家庭的主要责任,政府正规系统的社会化养老认识薄弱,未来的社区居家养老服务必定是正规服务力量和非正规服务力量相结合的过程<sup>[8]</sup>。在法律层面,《中华人民共和国宪法》第四十五条明确规定“中华人民共和国公民在年老、疾病或丧失劳动能力的情况下,有从国家和社会获得物质帮助的权利”。2012 年新修订的《中华人民共和国老年人权益保障法》对政府、社会、家庭服务保障老年人的行为提供了合法依据,明确指出“国家建立和完善以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的社会养老服务体系”。《山东省老年人权益保障条例》从家庭赡养与扶养、社会保障与服务、社会优待、参与社会发展等方面进一步强化了对老年人的权益保障。在政策层面,政策执行效果本身呈现滞后性,需要后续政策予以修正支持。现今我国老年人群体中有很大部分是响应计划生育政策而形成的第一代独生子女的父母,在政府主张居家养老为主的情况下,独生子女能力有限,传统家庭养老基础弱化,现有的机构养老供不应求,政府有义务为这些对国家人口战略做出贡献的老年人提供养老支持,缓解家庭养老压力,维护社会公平稳定<sup>[9]</sup>。

因此,政府在社会养老服务中理应履行职责,目前学术界对社会养老服务体系建设中政府职责的重要意义已达成共识,但对不同养老方式的政府职责定位尚缺乏相应的研究,政府在社区居家养老服务方面的理论支撑不足。本文在借鉴境内外政府社区居家养老服务经验的基础之上,以山东省社区居家养老服务的实践为例,通过分析政府在政策规划、设施建设、信息服务、资金支持等方面的履行职责现状,研究政府在社会养老服务体系中的职责问题。

## 1 境内外政府关于社区居家养老服务的有益探索

他山之石可以攻玉,20 世纪 90 年代,大多数发达国家都进入老龄社会,他们的养老服务制度渐趋成熟;我国于 1999 年进入老龄社会,各省市在养老服务方面也做了有益探索,积极借鉴境内外的有益经验有利于我省做好社区居家养老服务工作。

政府制定的制度规范是社区居家养老服务的行为准则。英国政府对社区照顾进行积极的政策引导,制定了完整的社会福利政策和规范措施,早在 1990 年就颁布《社区照顾法令》,为社区照顾提供法律保障。上海市 2010 年开始实施《社区居家养老服务规范》,分别从事前、事中和事后确定了对各项服务的质量评价指标与方法,使居家养老服务操作有章可循。2015 年 5 月北京市率先施行《北京市居家养老服务条例》,从服务内

容、组织实施、资源共享、人才建设等方面,针对问题进行立法,重点规定各级政府部门职责并建立责任追究制度。政府组织投入的基础设施是社区居家养老服务的物质保障。北京、福建等地规定,新建居住区配建的养老设施,验收合格后,由开发商移交给民政部门或所在地街道办事处(镇政府)统一调配使用。福建省鼓励和支持保险资金投资于有中高端养老服务需求的社区,同时对已建成的城乡社区居家养老服务中心,分别给予一定的运营补贴。浙江省规定,鼓励机关、团体和企事业单位开放所属场所,为邻近社区的老年人提供就餐、文化、健身、娱乐等服务。

政府主导建立养老服务信息化平台是提高服务质量的重要手段。早在 2007 年苏州市沧浪区就首开“邻里情”虚拟养老院,并向全国推广。南京鼓楼区利用“居家养老服务网”工程,采取项目委托的方式用政府年度财政投入向社会组织购买养老服务。浙江打破原有的现实社区范围,由互联网构建了一个更为庞大的“虚拟社区”,整合提供更多的养老资源信息,打造政府扶持、信息平台、市场运作、公益服务的“虚拟养老院”新模式。“虚拟养老院”是社区居家养老服务的升级版和未来养老模式的发展趋向,通过养老资源自选超市的建立增强市场竞争机制;依托智能化载体,老人使用简单的操作方式,实现“养老不离家,服务送到家”的便捷精准需求。

因地制宜的居家养老服务模式有利于满足多元化的公众需求。英国采取“社区照顾”模式,由政府举办或是政府资助社区举办,专门的服务机构承接并提供居家养老服务<sup>[10]</sup>。美国以“多方参与”模式进行政府购买居家养老服务,以养老社区为依托,政府、市场、社会多方力量参与到养老服务事业中来<sup>[11]</sup>。新加坡社区养老可为老年人提供完善的物质文化、警务、健身、文化学习和事务咨询等服务。台湾地区的社区居家养老服务则强调一对一的个人化照顾。香港地区通过社区支援服务的方式协助老年人尽量留在社区中安享晚年,尤其强调社区居家养老的长期照顾服务系统,政府制定长期照顾政策、发展专业化照顾模式、推动多专业团队紧密合作<sup>[12]</sup>。

护理保险立法缓解了家庭养老风险。德国采用强制性的覆盖所有公民的长期照料社会保险,支持社区居家养老服务。日本政府将老年福祉制度和老年保健医疗制度合并,推出老人介护保险制度,颁布《护理保险法》,其中居家护理服务和社区照顾重点解决了居家老人的护理需求<sup>[13]</sup>。韩国国会通过了《老人长期看护保险法》,成为继德国、日本之后专门以社会保险方式建立老人看护制度的国家。最早进入老龄化社会的法国,建立一个各方参与的整合平台,将居家助理业融入社会福利法规中<sup>[12]</sup>。发达国家通过建立居家老人长期医疗护理保险制度,支持社区居家养老方面率先示范,实现医护、保险等多种形式的保障制度。

人才队伍建设是社区居家养老服务发展的关键因素。美国由社会福利组织提供社区养老所需的人员和服务,在行政上归属州高龄化政策室和社会高龄化事务所。英国的社区养老服务工作来源广泛,包括社区专业人才、亲属以及志愿者等。国内甘肃省对符合要求进入养老服务行业的大学毕业生,按学制给予逐年返还全额学费的优惠政策。浙江、海南等省规定,县级以上政府人力资源和社会保障、民政部门定期发布当地养老护理人员职位工资指导价位,对养老护理人员实行特殊岗位津贴制度,保障养老服务人才的有效供给。

境内外先进地区政府在服务设施、服务信息化、服务模式、法律保障、队伍建设等方面为社区居家养老服务提供支持保障,满足老年人的多元化需求。这为我省政府落实职责、突破困境、促进社区居家养老服务可持续发展具有良好的借鉴意义。

## 2 山东省在社区居家养老服务中的政府职责

### 2.1 人口老龄化形势严峻,需要政府履行职责

山东省在 1994 年提早进入老龄社会。第六次人口普查数据显示,山东省人口总数位居全国第二,而 60

岁及以上人口、65 岁及以上人口数量均居全国第一,是我国老年人口第一大省;60 岁及以上、65 岁及以上人口分别占全省总人口的 14.75%、9.84%,均高于全国水平,13.23% 的老年抚养比也明显高于全国 11.98% 的水平<sup>①</sup>,养老服务任务艰巨。由图 1 也可以看出,山东省的人口老龄化程度高于全国平均水平。截至 2014 年底,全省 60 岁及以上人口 1 800 多万人,占总人口的 18%,65 岁及以上人口 1 132 万人,占总人口的 11.5%<sup>②</sup>。据预测,到 2020 年,全省老年人口比例将达到 22% 左右,每年大约平均增加 80 万人,这对政府的社会公共管理和社会服务职能提出了挑战。

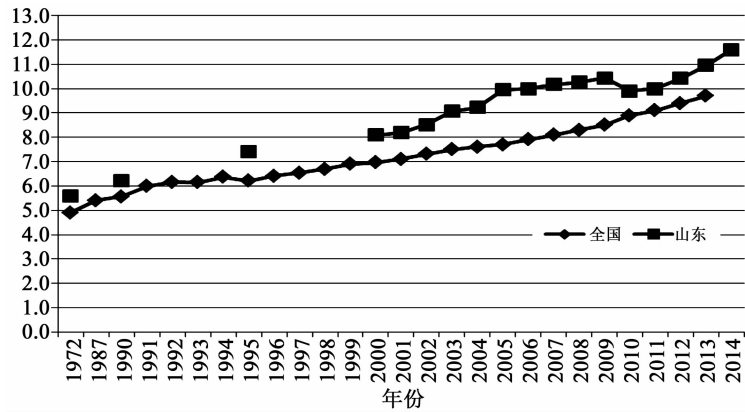


图 1 山东省和全国 65 岁及以上人口占总人口的比例对比图

数据来源:2014 年中国统计年鉴、2015 年山东统计年鉴。

表 1 山东省六次人口普查主要数据

指标	第一次人口 普查(1953.7.1)	第二次人口 普查(1964.7.1)	第三次人口 普查(1982.7.1)	第四次人口 普查(1990.7.1)	第五次人口 普查(2000.11.1)	第六次人口 普查(2010.11.1)
总人口(万人)	4887.6548	5549.6219	7441.9054	8439.2104	8997.1789	9579.2719
平均家庭户规模(人)			4.2	3.75	3.22	2.98
平均预期寿命(岁)			69.2	70.57	73.92	76.46

数据来源:2015 年山东统计年鉴。

由表 1 可见,山东省人口基数大,人口增长速度快,平均预期寿命延长,平均家庭规模减小,这必然影响传统家庭养老功能的发挥。养老主体除家庭外,还包括社会和老年人自身,家庭养老呈现新形式,满足不同层次老年人的需求,大力发展社区服务,建立以家庭为基础,依托社区的养老服务体系势在必行<sup>[14]</sup>。

山东省人口老龄化形势严峻,而无论是“9064”还是“9073”的养老服务格局,都会有 90% 的老年人倾向于选择居家养老,6% 或 7% 的老人选择在社区进行养老,这对养老服务、医疗保障等公共服务提出了新的挑战。养老问题已成为社会民生大事,作为公共事务的管理者,政府需要履行政策规划、设施建设、信息服务、资金支持等职责。

2.2 政府在社区居家养老服务中履行职责取得的成绩

在政策规划方面,山东省政府连续出台了多项文件,将发展社区居家养老服务放在重要位置。《关于大力发展居家养老服务的意见》(鲁老办发[2008]42 号)明确了发展居家养老服务的意义、原则、目标、任务及政府部门职责分工;《山东省老龄事业发展“十二五”规划》(鲁政发[2011]49 号)强调,“以社区服务机构和卫

①数据来源:国家统计局网站 <http://www.stats.gov.cn/tjsj/pcsj/rkpc/6rp/indexch.htm>。  
②数据来源:山东省民政厅网站 <http://www.sdmz.gov.cn/articles/ch00286/201507/c426dc65-0713-4d5e-b8b7-1953d7200d76.htm>。

生服务机构为基础,以各类社会养老服务机构、家政服务机构为依托,逐步建立和完善城乡居家养老服务网络”;《关于加快发展养老服务业的意见》(鲁政发[2014]11 号)提出“到 2020 年,全面建成以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的,功能完善、规模适度、覆盖城乡的养老服务体系,使全省老年人实现老有所养”的发展目标。

在基础设施方面,政府通过财政投入建设各种服务机构,优先保证城乡老年人基本生活服务。自 2014 年起,省财政按建设规模对城市社区老年人日间照料中心和农村幸福院,分别给予建设补助、开办补助。由图 2 可以看到,社区居家养老服务机构数量逐年增多,满足需求的能力日益提升,截至 2014 年,全省共有各类社区服务机构 2.6 万个<sup>①</sup>,其中包含社区居家养老服务机构 7 287 个。目前,全省有 2 579 家城市社区老年人日间照料中心,5 745 家农村幸福院,为居家老人提供日间照料、短期托养、配餐送餐等基本生活服务;同时全省现有 540 个社会组织从事居家养老服务,6 500 多个家庭互助养老点,2 538 个志愿者助老服务基地,4 647 个志愿者助老服务站,为居家老人提供助餐、助洁、助医等便捷互助服务。

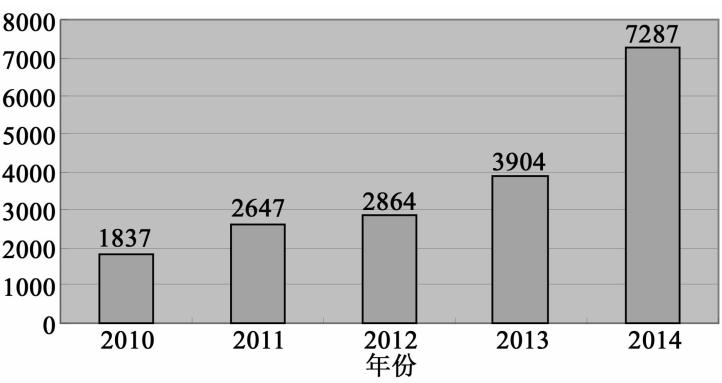


图 2 山东省社区居家养老服务机构数量

数据来源:山东省民政厅社会养老服务发展监测数据。

表 2 山东省居家养老服务补贴覆盖率

指标	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年
居家养老服务补贴发放人数(人)	12472	25417	25142	39257	49998
60 周岁及以上户籍老年人口(万人)	1550.23	1513.13	1539.53	1605.25	1666.60
居家养老服务补贴覆盖率(%)	0.08	0.17	0.16	0.24	0.3

数据来源:山东省民政厅社会养老服务发展监测数据。

在资金支持方面,政府针对老年人具体情况,灵活运用养老金和生活补贴保障老年人基本生活。2015 年,省政府将居民基础养老金标准提高到每人每月 85 元;自 2005 年以来连续 11 年提高企业退休人员基本养老金。由表 2 可以看到,我省对 60 周岁及以上老年人口发放居家养老服务补贴,补贴发放受益者越来越多,补贴覆盖率呈上升趋势。此外,在省级确立的百岁以上老人和 80 岁及以上低保老人高龄津贴制度的基础上,全省实现了市级层面 90 岁以上老年人高龄津贴全覆盖;建立了困难失能老年人护理补贴制度,按照每人每月不低于 60 元的标准为“三无”、低保高龄、困难失能老年人发放护理补贴;“失独家庭”扶助标准提高到每月 400 元;2014 年省级一次性投入 1.2 亿元落实农村“五保”老年人集中供养,集中供养率保持在 70% 以上。2012 年青岛市在全国率先实施长期医疗护理保险制度,政府对相关护理费用予以补偿,成为各地市学习的典范。

在信息服务方面,政府支持网络平台建设。省财政对县级、市级养老服务信息平台分别给予 100 万元、200 万元的建设补助。省老龄办联合通信、网络企业,启动了“银龄通信工程”。各市积极整合社会服务资源,以“12349”热线为基础,为部分社区老年人免费安装了电话呼叫系统。全省现已建成县级养老服务信息平台

<sup>①</sup>数据来源:山东省民政厅网站 <http://www.sdmz.gov.cn/articles/ch00286/201507/c426dc65-0713-4d5e-b8b7-1953d7200d76.htm>。



55 处,淄博、烟台、潍坊、莱芜等市已经建立了以提供居家养老服务为主要内容的呼叫系统和网络服务平台。青岛市市北区建立了虚拟养老院——“市北 e 家养老院”,提供专业居家养老服务。政府推进“互联网 + 养老”信息服务平台建设,为公众与养老服务组织提供高效便捷的沟通渠道,有利于打造数据与服务相结合的智能养老模式。

在提升老年人精神文化生活方面,政府帮助老年人实现“老有所为、老有所乐”。目前,全省老年文体团队到达 1.58 万个,94% 以上的社区(村居)建立了老年人活动场所;各级政府投入修建老年文体活动场馆 7 624 个,老年健身活动站点达到 4.88 万个。省老龄办连续两年共出资 40 万元支持优秀老年文艺团体和基层老年活动场所<sup>①</sup>。山东省已经形成了“重阳欢歌”、“银龄风采艺术节”等具有鲜明特色的老年文化品牌。山东省积极开展以发挥老年人作用为主要内容的“银龄行动”,目前 41 万老科协会员、五老人员、老教协会员,110 万老年志愿者,长年活跃在“银龄行动”一线,充分发挥老年人在教育下一代、文化艺术创作、维护社会治安、公益志愿服务等方面的作用。

由此可见,山东省各级政府通过政策规划制定、基础设施建设、资金重点保障等全力支持社区居家养老服务,鼓励社区居家养老服务组织机构建设,支持社区居家养老服务网络平台建设,给予老年人必要的生活补助,保障老年人基本物质生活,提升老年人精神文化生活,努力实现“老有所养、老有所依、老有所为、老有所学、老有所教、老有所乐”。

2.3 社区居家养老服务中有待政府解决的困境

社区居家养老服务是社会养老服务体系的重要内容,山东省各级政府努力支持社区居家养老服务建设,但面对巨大的养老服务需求,目前无法满足公众需求。

社区居家养老服务规范标准还不健全。省政府已经多次出台规划文件,将社区居家养老服务摆在突出位置,强调社区居家养老服务的基础性地位,但是关于社区居家养老服务的专项法规还是空白,具体工作标准、实施细则尚不明确。例如,《山东省养老服务项目建设用地管理办法》(鲁民[2013]53 号)仅适用于集中供养老人的非营利性养老服务机构,居家式、老年社区等不在此范围。《山东省养老机构设立许可办法》(鲁民[2013]63 号),明确将养老机构界定为向老年人提供集中居住和照料服务的营利性、非营利性机构,但不适用于城乡社区日间照料和互助型养老场所。

社区居家养老服务供给能力短缺。山东省现有的社区居家养老服务机构虽然在数量上呈增加趋势,但还没有完全覆盖所有城乡地区,服务供给与老年人口第一大省的实际省情有差距,目前主要提供基本生活服务,尚不能完全满足所有老年人的个性化需求。2013 年全国老龄办组织的“十城市万名老年人居家养老状况调查”显示,89.1% 的被访者认为有必要建立居家养老服务中心,生活类服务项目中老年餐桌和家政服务需求比例最高,医疗康复类服务项目中健康讲座、上门看病、康复服务及长期照料需求比例最高,文化娱乐类服务中棋牌娱乐、听读书报、球类活动、老年大学需求比例最高<sup>②</sup>。可见,在满足社区居家养老服务的公众需求方面,特别是生活服务、医疗康复、文化娱乐类服务供给能力有待于提升。

社区居家养老服务资金渠道有待拓宽。目前山东省社区居家养老服务主要由政府财政扶持,资金来源比较单一,社区居家养老服务的后续发展受到制约。此外,农村养老问题处于薄弱环节,现阶段,政府根据建设规模给予农村幸福院的补助少于城市社区老年人日间照料中心,不可避免会造成城乡社区居家养老服务水平参差不齐。2013 年全国老龄办组织的“十城市万名老年人居家养老状况调查”显示,36.9% 的被访者愿意由市场提供居家养老服务,31.8% 的表示不愿意;在不愿意由市场提供居家养老服务的被访者中,77.6% 的表示

①数据来源:山东省老龄工作委员会办公室网站 <http://www.sdpcw.org.cn/zwgk/ldjh/2014-08-18/17634.htm>。  
②数据来源:[http://news.gmw.cn/2014-02/28/content\\_10537708.htm](http://news.gmw.cn/2014-02/28/content_10537708.htm)。

愿意由政府提供,14.4% 的表示愿意由社区提供<sup>①</sup>。可见,在政府主导的社区居家养老服务中引入市场等多方力量,既可以缓解资金压力,拓宽筹资渠道,又能满足公众需求,丰富服务内容。

社区居家养老服务信息服务缺乏系统性。在山东省已经出台的相关文件中都提到了养老服务信息化建设,但是关于信息平台的具体制度安排、详细规范标准有待于完善。目前,省内很多地市建立了“便民服务热线”“银龄通信工程”等,老年人通过拨打热线电话或呼叫服务器选择自己所需的服务,但这只是单向的选择服务,而且供需双方的对称信息沟通渠道还不畅通,同时各社区之间、居民之间缺乏相互了解、相互帮扶的机制,缺乏共享的服务信息平台。因此,亟须建立一个覆盖所有城乡社区和养老机构的服务网络信息平台,提供法律法规、政策解读、供需搭配、经验交流、组织合作、老年课堂、老年人再就业等所有与养老服务有关的信息,帮助老年人和社区服务组织科学合理搭配选择。

社区居家养老服务专业人才紧缺。全省现有养老服务从业人员约 9 万人,大专以上文化的仅占 5%,缺乏扎实的专业知识和熟练的操作技能,心理咨询、临终关怀等专业化服务难以开展,不能满足老年人的多元服务需求。目前山东省只有 15 家高校设立了与养老服务相关的专业,在校生 685 人,潜在人力资源稀缺。同时,山东省对养老服务从业人员的保障机制起步较晚、水平较低,不同工作机构、不同学历层次、不同专业技能、不同年龄的养老服务人员的工资待遇、保险福利差距明显,现有的激励机制未能满足年轻的高素质专业人才的生活与职业发展需求,养老服务从业人员队伍流动性大、吸引力弱。此外,社区工作经费较少,无法给予志愿者发放适当的补贴,志愿者队伍很难稳定。

综上所述,山东省作为老年人口第一大省,人口老龄化、高龄化形势严峻,家庭养老风险大,社区居家养老服务发展还不成熟。政府自上而下积极推动社区居家养老服务,而在组织机构、制度规范、财政保障、人力支持等方面客观存在的现实困境不是短期内就能迅速解决的,需要合理分工、长远规划,积极履行职责。

### 3 山东省在社区居家养老服务中的政府职责落实建议

由于社区居家养老服务工作是一种带有社会福利性质的工作,社会对社区居家养老的服务工作尚未达成共识,在这样的现实情况下,如果没有政府的参与和支持,社区居家养老则很难进行下去<sup>[15]</sup>。社区居家养老服务是涉及多方力量的系统性工程,如图 3 所示,根据责任分担理论,政府必须根据自身实际能力和客观社会需求,协调各方力量,通过政策规划、财政投入、信息平台、资源整合,提高服务质量。

#### 3.1 完善政策规划,制定服务标准

制定社区居家养老服务法律法规。我国现有《宪法》、《老年人权益保障法》规定了保障老年人合法权益。国外涉及老年人的法律有《护理保险法》、《养老金法》、《雇员退休收入保障法》、《退休平等法》等<sup>[16]</sup>,关乎老年人生活的方方面面,从法律层面确保老年人享有幸福晚年生活。相对而言,我国需要加强老年人专项法律保障。山东省仅有《山东省老年人权益保障条例》,依法保障老年人合法权益;而《山东省优待老年人规定》则不具备法律的强制性与持久性,难以对全体成员形成约束力,更缺少关于社区居家养老方面的具体制度法规。因此,政府需要制订具体的法律法规和明确的服务标

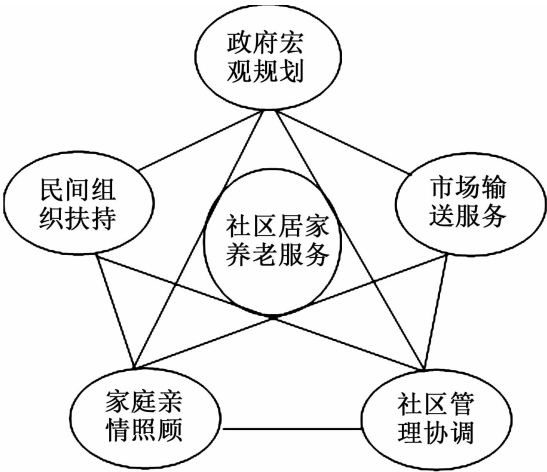


图 3 社区居家养老服务中责任分担主体

①数据来源:[http://www. ce. cn/xwzx/gnsz/gdxw/201402/28/t20140228\\_2392589. shtml](http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201402/28/t20140228_2392589.shtml)。

准,以法律手段监管服务行为,以质量标准促进服务升级。

完善社区居家养老服务政策规划。目前,省政府对社区居家养老服务从宏观上明确了方向,但缺少具体环节的实施规划。一是对供需情况把脉和规划。政府要对社区居家养老服务需求进行评估,加大薄弱环节投入力度,实现对社区居家养老从物资供应到服务细则各种具体环节的保障。二是对城乡发展不均衡状况的分析和规划。政府对城乡养老服务分别给予财政支持,但本来发展处于弱势的农村地区获得的投入反而没有城市地区多,使得农村地区面临更大的养老压力,因此,应根据需求从资金、政策、设施上适度向农村薄弱地区倾斜。三是对养老服务的相关扶持政策的规划。政府应协调涉及养老服务的各级部门,研究制定社区居家养老服务相应的政策体系,保证各项具体政策有序衔接,构建养老服务行业风险合理分担机制,平衡养老服务事业的发展。

### 3.2 协调财政投入,鼓励多元筹资

国务院相关规定明确指出,地方政府对于社会福利事业的支出比例应当不低于财政支出的 10% - 20%,政府对于社会福利事业支出具体有多少落在发展养老服务上,特别是社区居家养老服务上尚无明确的标准。人口老龄化形势加剧,需要政府在财政层面平衡机构和社区居家、高中低档养老服务项目的投入,缓解养老服务供需不足的局面。

政府对养老服务的资金补助要稳步增长。社区居家养老服务建设资金不足,很难满足老年人个性化、多样化的需求,农村地区养老服务资金困乏,缺乏有效的补助措施,使得养老服务城乡区域差异更大。此外,德国、日本、韩国在老年人长期医疗护理保险方面的做法,青岛市已经进行试点,有效破解了失能、半失能老人“看病难、看病贵”的问题,可在更多地市进行推广。所以,政府在资金投入上应建立惠及更多老年人的社会保障资金投入机制,促进山东省养老事业协调发展。

针对养老服务资金不足的问题,提高资金利用效率和加强资金监管是重要途径。一方面,要将资金利用在增加养老服务供给、提高老年人生活质量上。目前政府对全省养老服务进行了大量的投入,但还存在很大的需求缺口,城市服务资源不足,农村养老服务滞后,除了餐饮场所、医疗康复等配套服务设施外,对图书室、休闲广场等各种文体活动设施的投入也是必不可少的。另一方面,要加强资金监管,实现专款专用,根据对养老服务需求的调研分析,审核所应购置的设施预算,避免因前期投入缺少计划而导致的资金入不敷出,合理设计不同档次养老服务投入,减少资金浪费。

根据责任分担理论,社会各界对养老服务都有一定的责任和义务,采取养老服务提供 PPP 模式,使公共部门与私人部门通过责任分担机制、利益共享机制和相关的监督机制建立伙伴关系提供准公共产品或服务,促使合作者获得较各方独自行动更为有利的结果<sup>[17]</sup>。中国养老服务体系的建设和发展需要民营资本的参与,但这种参与并非一种纯市场化的行为,其非市场性主要体现为政府部门对民营养老服务提供者所给予的税收或土地等方面的优惠,对民营养老服务的质量评价和强有力的监管<sup>[18]</sup>。应对养老资金的筹集加大宣传力度,鼓励社会团体、企事业单位和个人都关注养老服务事业,制定资金筹集和收益标准,引导资金向养老服务业流动,鼓励多元化筹资。此外,要科学合理分配和使用这部分资金,使养老服务的资金以专项经费的形式固定下来,并列入政府年度预算计划中。

### 3.3 建立信息平台,丰富服务内容

信息化、网络化是未来社会发展的趋势,同时也是养老服务借力发展的平台。目前山东省在养老服务信息化方面有了一些突破,但仅提供了一些拨打电话提供上门服务等的基本项目,缺少内容丰富的信息一体化平台。政府主导建立养老服务一体化信息平台,通过整合公共服务资源和社会服务资源,提供养老政策解读、社区居家服务项目、老年人再就业平台、义工信息等公开内容;通过信息平台可以让老年人和社会及时了解到政府在养老服务方面的政策,各种形式的养老组织能够提供的服务项目,老年人需要社会提供的具体服务等



各种信息。目前我国退休平均年龄 60 岁,大部分退休老年人身体健康,头脑灵活,经验丰富。退休后时期可以分为以下阶段:一是贡献余热期,一般不超过 70 岁;二是在家蛰伏期,一般在 70 岁以后直到失能、生病;三是失能期,从生活不能自理到最终离去<sup>[19]</sup>。在信息一体化平台上,不同老年人因需选择:急需上门服务的老年人可以通过查询服务项目选择合适自己的服务,包括安全看护、健康管理、生活照料、休闲娱乐、亲情关爱等;初老的老年人可以查询再就业信息、义工信息,依据自身的身体状况以及专业技能,继续为社会做出自己能力范围内的贡献,实现老有所为;需要入住养老院的老年人可在他人协助下,查询机构信息,了解服务项目,进行供需互选。政府主导建立养老服务一体化信息系统,为老年群体提供各种养老问题的解决方案,是未来养老服务发展的必然选择。

3.4 加强资源整合,确保服务质量

动员多方参与。社区居家养老服务成员主要包含养老服务专业技术人员、社区管理者、志愿者、低龄健康老年人等。一方面,政府应协调人力资源部门,按照职业标准规范养老服务人员行为,提高专业素养;鼓励高校开设相关专业,发挥社会服务功能,为养老事业储备人才;建立从业人员工资增长机制,优化福利保险待遇;根据服务人员个人能力及对社区居家养老服务的贡献提供发展平台和晋升机会<sup>[20]</sup>。另一方面,老年人群体退休之后仍然可以根据自身情况发挥余热,可以动员低龄自理能力强的老年人参与养老服务组织的各项活动,既可以减轻专业服务人员的工作压力,又可以丰富老年人的日常生活,实现老有所为。同时,鼓励青少年就近参与社区义工服务和志愿服务,扩大社区居家养老服务的社会参与度,营造尊老敬老为老的良好社会氛围。

促进资源共享。随着生活水平的提高,老年人最大的需求是便利的日常服务和人性化的医疗保障。由于资源有限,为避免重复建设、人力物力不足等问题,不同形式的养老服务可以建立合作关系,社区之间、社区与社会之间、社区与养老机构之间建立合作机制,通过整合资源,提高服务效率。尤其是在医疗服务方面,建立社区和养老机构的合作关系,推动社区医疗服务机构的发展,使更多的社区居家老年人能够不出社区便能就近享受到医护服务。大力支持和发展专业性的社区养老服务机构,以专业机构为纵向的经线,以街道、社区为横向的纬线,编织出“纵向到底、横向到边”,覆盖城乡居民的社区居家养老服务体系<sup>[21]</sup>。

参考文献:

[1]董红亚. 中国社会养老服务体系研究[M]. 北京:中国社会科学出版社,2011:80.

[2]孙泽宇. 关于我国城市社区居家养老服务问题与对策的思考[J]. 中国劳动关系学院学报,2007(1):98-101.

[3]张奇林,赵青. 我国社区居家养老模式发展探析[J]. 东北大学学报(社会科学版),2011(5):416-420+425.

[4]秦艳艳,邬沧萍. 我国城市社区居家养老服务体系中政府职能分析[J]. 兰州学刊,2012(1):123-127.

[5]钟春洋. 完善社会养老服务体系五个重点问题[J]. 经济纵横, 2015(1):28-32.

[6]黄惟勤. 政府职责的概念、特征及分类[J]. 法学论坛,2010(3):45-49.

[7]丁志宏,王莉莉. 我国社区居家养老服务均等化研究[J]. 人口学刊,2011(5):83-88.

[8]王莉莉. 基于“服务链”理论的居家养老服务需求、供给与利用研究[J]. 人口学刊,2013(2):49-59.

[9]孟凡立. 社会养老服务体系中的政府责任[D]. 武汉:华中科技大学,2013.

[10]易国松. 社会福利社会化的理论与实践[M]. 北京:中国社会科学出版社,2006:45-48.

[11]TMRESA M. Elder Friendliness and Social Participation of Older Adults Living within Age-segregated Retirement Communities [D]. California State University, Long Beach, 2009.

[12]民政部全国老龄办养老服务体系领导小组办公室. 国外及港澳台地区养老服务情况汇编[M]. 北京:中国社会科学出版社,2010.

[13]LESTER P. Social Work and Social Care [M]. Taylor & Francis,2004:10.

[14]丁建定. 居家养老服务:认识误区、理性原则及完善对策[J]. 中国人民大学学报,2013(2):20-26.

[15]刘益梅.社区居家养老服务模式的实现路径探讨[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2014(2):117-121.

[16]张顶浩.居家养老服务发展中的政府职能研究[D].苏州:苏州大学,2012.

[17]鄯凯英.PPP模式应用于中国社区居家养老服务研究[J].现代管理科学,2015(9):82-84.

[18]郭林.民营资本参与养老服务体系建设的研究现状与思考[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2014(2):29-34.

[19]沈世江.教育在社会养老服务体系中的担当[J].江苏经贸职业技术学院学报,2013(4):80-84.

[20]肖云,杨光辉.我国社区居家养老服务人员队伍结构优化研究——以564名社区居家养老服务人员为例[J].西北人口,2013(6):95-99,105.

[21]唐钧.社区服务支持下的居家养老[J].中国人力资源社会保障,2014(3):56.

Governmental Duties in Community Home – based Care Service

——A Case Study of Shandong Province Practice

WANG Jianbo<sup>1</sup>, LIU Jia<sup>2</sup>, LI Ran<sup>2</sup>

(1. International Exchange and Cooperation Division, Shandong University of Finance and Economics, Jinan 250014, China; 2. School of Public Administration, Shandong University of Finance and Economics, Jinan 250014, China)

**Abstract:** The increasingly serious population aging presents a great challenge for constructing a perfect social pension service system. The government plays a leading and promoting role in the trinity pension service system which consists of home care service, community care service and institution care service. In the process of governmental duty performance, Shandong Province has made effective attempts in policy planning, infrastructure construction, information service and financial support, but is still faced with such development bottlenecks as huge supply – demand contradiction, fund shortage, low – level information service and lack of professional talents. Based on successful domestic and foreign practice, suggestions are put forward for governments to perform policy planning, mechanism construction, information platform construction and resource security.

**Keywords:** community home – based care service; social pension service system; governmental duty

(责任编辑 刘小平)