
重庆市社区养老困境与对策研究

畅雅楠¹

(重庆工商大学 法学与社会学学院, 重庆 400000)

【摘要】: 近年来, 人口老龄化已成为我国常态, 纵观全国各地, 重庆市老龄化态势尤为严峻。本文从老有所养、老有所医、老有所乐、老有所安四方面介绍重庆市社区养老现状, 从中国老年健康影响因素跟踪调查数据库中筛选了 510 个重庆市老年人样本进行定量分析, 同时结合一手访谈资料进行定性分析, 发现重庆市社区养老服务存在供需矛盾突出、资金不足、服务人员队伍不强、服务内容缺乏多样性的问题, 针对以上问题提出从加强政策法规支持、资金保障、队伍建设、服务体系构建, 促进重庆市社区养老服务可持续发展。

【关键词】: 人口老龄化 社区养老 问题 建议

【中图分类号】 D669.6 **【文献标识码】** A

1 研究背景

据重庆市卫健委统计, 截至 2019 年底, 全市 60 岁及以上户籍老年人 721 万人, 占总人口的 21.1%, 年均增长率 1.57%, 同时 80 岁及以上人口数量年均增长约为 3%, 其中全市常住老年抚养比为 25.97%, 比全国老年抚养比 19.6% 高 6.37 个百分点。这种人口老龄化、高龄化问题给重庆市政府带来一大挑战。而社区养老充分依托社区资源, 将居家与机构相结合, 减少了养老相关的卫生服务费用支出, 让老人在熟悉的环境中颐养天年, 具有一定的社会优势和经济优势。因此, 重庆市政府全面打造“一刻钟”社区居家养老服务圈, 提升养老服务质量, 让老年人身体健康有尊严, 生活舒服有品质。

2 重庆市社区养老现状

在政策的指导下, 重庆市政府实行在每个城市街道至少建设一个中心、每个社区建设一个社区养老站, 预计 2020 年底实现社区居家养老全覆盖。第一, 老有所养, 健全社区养老服务。截至 2019 年底, 重庆市建成 88 个街道养老服务中心和 1869 个社区养老服务站, 其中养老护理人员有 8000 人, 2500 人有专业资格证书, 护理型床位约 3000 张, 日间照料床位约 1500 张, 入住老年人 2500 余人, 入住率达到 83% 以上。第二, 老有所医, 打造社区医养结合。据市民政局数据显示, 2019 年全市社区医养服务能力已达 87%, 所运营的 88 家街道养老服务中心基本上都提供了医养结合服务。第三, 老有所乐, 提供多样化养老服务。2019 年以来, 全市新增助餐点 300 个, 社区助餐服务 9.3 万人次, 助浴服务 494 人次, 助医服务 30 万人次, 组织老年人活动上万场。第四, 老有所安: 推进居家上门服务。截至 2019 年底, 开展居家上门服务站点已达 875 个, 占比从 2018 年底的 29.6% 提高到 46.8%, 提供线上服务 6 万余人次、线下居家护理服务 2 万余人次, 实施紧急救援上百次, 送餐上门服务 1.2 万人次。

3 重庆市社区养老存在的困境

3.1 供需矛盾突出

作者简介: 畅雅楠(1995-), 女, 重庆市人, 研究生在读, 研究方向: 应用社会学。

随着社会经济文明快速发展，重庆市人口老龄化的增长速度同社区养老服务的发展速度远远无法匹配，导致老年人日益增长的美好生活需求得不到切实满足，无法实现真正意义上的老有所养。据统计局数据显示，重庆市 2010-2018 年 65 岁及以上人口八年间增长了 103.94 万人，年均增长率为 3.47%，可见增速之快。再者，65 岁及以上老年人口抚养比从 2010 年到 2018 年间增长了 4.32 个百分点，这表示社会养老负担加重。此外，通过 CLHLS 数据库分析可得，重庆市大多是老年人选择家庭养老，其中约 38% 的老年人靠退休金维持生活开支，剩余的老人只能由子女承担赡养义务或继续劳动工作，去机构养老对他们来说负担过高，社区养老成为他们的唯一选择。截至 2019 年底，重庆市共建 88 个社区养老中心，其中托养床位共计 3500 张，日间照料床位共计 1000 张，这远远不能满足日益增长的老年人需求。

3.2 投入资金不足

资金短缺直接制约社区养老服务的发展。重庆市的社区养老中心建设多属于民建公助性质，政府补贴落实不到位影响企业对社区养老的投入。因此政府的财政投入直接影响社区养老的可持续发展。目前，虽然市政府规定对每个社区养老中心的建设补贴为 200 万元，但这部分资金到位较慢。这是由于政府每年的投入有限，给社区养老工作的全面开展带来较大难度。2019 年各市一般公共预算支出调整情况如表 1 所示。

从表 1 可得，2019 年重庆市城乡社区支出约占一般公共预算支出 5.6%，与占比 9.1% 的教育支出等其他支出相比政府投入力度不足。此外，与同为直辖市的北京上海相比，重庆市的城乡社区支出占比比北京少 2.9 个百分点，比上海少 3.2 个百分点，与临近省份四川省相比，重庆市城乡社区支出占比比四川省少 1.6 个百分点，这也表示重庆市政府对城乡社区建设投入力度不足。在这种情况下，分配到社区养老的发展资金就更微乎其微，这强烈的阻碍了社区养老服务的可持续发展。

3.3 服务人员队伍建设不强

社区养老服务人员是影响社区养老中心可持续发展的重要因素。随着人口老龄化态势的加剧，我国对社区养老服务人员的数量要求不断增多，同时也随着社区养老行业的不断规范，我国对社区养老服务人员的结构要求更加合理、能力要求更加专业。重庆市共有养老护理人员 8000 人，但只有 2500 人有专业资格证书。其次，截至 2019 年，全市失能半失能人口约 56 万人，按照国标准，3 名失能老人配备一名护理人员，那么重庆市目前的养老护理人员数量远远不够。除此之外，重庆市大多数养老服务人员为企业下岗职工，他们经过简单培训与自身机构的考核就可以上岗，缺乏专业资格水平认证制度的支撑，这对老年人来说及其不负责任，而且他们待遇水平偏低，工作任务繁重，造成养老护理员的流动性较大，这限制了社区养老服务行业的可持续发展。

3.4 服务内容缺乏多样性

随着社会经济文化的不断发展，老年人对美好生活的需求不断提升，由此导致对社区养老服务内容方面有了更高层次的追求。但目前重庆市社区养老服务发展还处于初级阶段，因此存在着服务内容单一化，不能满足老年人多样化多层次的实际需求。通过对 2018 年 CLHLS 数据库中编码为 F14(目前社区所提供的服务内容)与 F15(期望社区所提供的服务内容)两个变量的数据进行统计分析，得到表 2。

从表 2 可知，关于居照料服务、上门看病服务、精神慰藉服务、日常购物服务、文化娱乐服务、法律援助服务、保健知识服务、解决家庭邻里纠纷这八大服务，所调查的重庆市 510 位老年人中，认为自己所在的社区不提供这些服务的占比均大于提供这些服务的占比，同时期望自己所在社区提供这八大服务的占比均高于不期望提供这些服务的占比，这一方面表明重庆市的社区服务中心所提供的服务不完善，不能满足老年人的多样需求，另一方面重庆市老年人对这八大服务的需求都比较强烈，对社区养老服务有更高层次的需求。

4 重庆市社区养老对策

4.1 加强法规政策支持

第一，完善社区为养老服务政策法规制定。构建“政府—社区—家庭”三方合作的社区养老服务组织架构。其次，对于老年人来说，市政府应建立老年人统一评估制度、增加老年人社区养老服务权益规定、完善老年人社区养老服务维权渠道等。第二，加大社区养老服务政策宣传力度。市政府可以通过电视广播，手机网络，报纸杂志等媒介传宣社区养老服务信息，营造良好的社会支持氛围。

4.2 拓宽资金筹集渠道

市政府要加大政府财政投入力度。一方面增加对特殊老年群体尤其的高龄、残疾、贫困、失能、失智老人的补贴，另一方面加大对社区养老中心的建设运营补贴于优惠政策力度，对经济贫困地区采取财政倾斜。此外，要建立多元筹资渠道。积极鼓励社会资本进入社区养老服务建设中来，形成与非营利组织、企事业单位、个人捐赠等多元筹资渠道，盘活社会资源。

4.3 推进人员队伍建设

第一，扩大社区服务人员招收范围。社区可通过“时间银行”的形式招聘本社区内的家庭主妇、无业人员、志愿者等扩大养老服务人员供给。第二，健全社区养老服务人员培训考核机制。养老服务人员上岗前应进行相关的理论知识学习，并规定学习课时，在所有课时学习结束后才可进行实践操作学习，实践学习的期限应不低于一年。建立统一严格的考核标准，实行服务人员持证上岗制度。第三，健全社区养老服务人员福利待遇机制。制定养老服务人员职业发展规划，增加养老服务人员薪资待遇水平，对养老服务人员及家属实物支持或优惠政策，例如，减免养老服务人员的子女学杂费。

4.4 完善社区养老服务体系

首先，丰富社区养老服务内容。市政府应制定统一的老年人评估标准，可按年龄、身体机能、经济综合水平对老年人进行分类，针对不同类别的老年人定制不同的养老服务包。其次，创新社区养老服务形式，推进“互联网+”社区养老服务模式，建立智慧社区养老服务平台，为老年人提供物联化、智能化的多元养老服务。此外，大力推进智能养老设备的使用，如智能手环、智能床、智能穿戴设备等，推动老年产业发展。

表 1 2019 年各市一般公共预算支出结构表

地区\支出项目		城乡社区支出	教育支出	社会保障和就业支出	其他支出	合计
重庆	预算数/万元	670254	1078806	3727172	6431479	11907711
	占比(%)	5.6%	9.1%	31.3%	54.1%	1
北京	预算数/万元	2458286	4144475	1939992	20547247	29090000
	占比(%)	8.5%	14.2%	6.7%	70.6%	1
上海	预算数/万元	4211000	2837000	3542000	37011000	47601000
	占比(%)	8.8%	6%	7.4%	77.8%	1

四川	预算数/万元	6484849	14922958	11468618	56964362	89840787
	占比(%)	7.2%	16.6%	12.8%	63.4%	1

表 2 服务内容信息统计表

类别	提供		不提供		期望提供		不期望提供	
	计数	占比(%)	计数	占比(%)	计数	占比(%)	计数	占比(%)
起居照料	60	11.8	450	88.2	285	55.8	226	44.2
上门看病、送药	141	27.6	369	72.4	387	75.7	124	24.3
精神慰藉、解闷聊天	91	17.8	420	82.2	320	62.6	191	37.4
日常购物	66	12.9	444	87.1	288	56.4	223	43.6
组织社会和娱乐活动	141	27.6	369	72.4	328	64.2	183	35.8
法律援助	123	24.1	387	75.9	337	65.9	174	34.1
保健知识	225	44.1	285	55.9	396	77.5	115	22.5
处理家庭邻里纠纷	190	37.3	320	62.7	342	66.9	169	33.1

参考文献:

[1]熊冶琛.我国城市社区养老服务面临的困境与对策[D].湖南:湘潭大学,2017.

[2]熊茜,钱勤燕,王华丽.社区养老服务体系的构建——基于居家老人需求状况的分析[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2016(05).

[3]龚俊杰.医养结合社区居家养老模式[J].中国老年学杂志,2020(08).