

# The Discussion of Old-age Care House Mode for Shanghai

## Community

### Du modèle de passer la vieillesse à la maison dans les quartiers de

### Shanghai

### 上海社區居家養老模式之探討

Gao Jianxiu

高建秀

Received 9 November 2006; accepted 18 February 2007

**Abstract:** As the population of senior citizen increased dramatically, how to provide for the aged became a very important social problem. Recently, Shanghai devoted to consummate the old-age care service net in order to further satisfy the request of various level old-age care services. Shanghai enhanced the family old-age service function and developed the old-age service agency. Meanwhile, Shanghai also developed the community old-age care mode and considered the house old-age care as experimental test. Though the exploration for old-age care of Shanghai Community, this article focused on introduced the development of Shanghai old-age care house mode, the characteristic of old-age care house mode and the factors of effecting old-age care house mode. Furthermore, this article also provided some advices for old-age care house mode in order to promote the construction of Shanghai Community old-age care.

**Key words:** community, old-age care house mode, discussion

**Résumé:** Avec la croissance rapide de la population des personnes âgées de Shanghai, comment passer la vieillesse devient une problématique sociale. Depuis les dernières années, Shanghai se consacre à l'amélioration du réseau de service pour les âgés. Pour mieux satisfaire les besoins de différents ordres, Shanghai, tout en renforçant la fonction de la famille où on passe la vieillesse et développant la maison de retraite, effectue activement l'exploration du modèle de service pour les vieillards dans les quartiers d'habitation, et fait de passer la vieillesse à la maison le modèle-pilote. L'article présent, à travers l'examen des façons de vivre des vieillards de Shanghai, présente particulièrement le développement du modèle de passer la vieillesse à la maison de Shanghai, ses caractéristiques ainsi que les facteurs influents, et donne des propositions en la matière dans l'intention de promouvoir la construction des soins du quartier accordés aux vieillards.

**Mots-clés:** quartier, passer la vieillesse à la maison, soins du quartier

**摘要:** 隨著上海老年人口的迅速增長，如何養老成了一個重大的社會性課題。近年來，上海致力於完善老年人養老服務網路，為進一步滿足不同層次的養老服務需求，上海在增強家庭養老功能和發展機構養老的同時，積極開展了社區養老服務模式的探索，以居家養老作為試點。本文通過對上海社區養老的探索，重點介紹上海居家養老模式的發展、居家養老模式的特點、以及影響居家養老模式的因素等方面，並對居家養老給出一些建議，旨在促進上海老年人社區照顧的建設。

**關鍵詞:** 社區；居家養老；社區照顧

## 前言

上海是中國老齡化程度最高的城市，2005年，上海60歲及以上老年人口已超過266.37萬，占總人口19.58%，65歲以上老人已超過203萬，占總人口比例14.97%。隨著上海老齡化程度的提高，帶來的直接問題就是養老問題。採取什麼樣的養老模式是一個至關重要的問題。目前老人養老模式有三種形式，家庭養老、機構養老及社區居家養老。家庭養老是中國傳統的養老方式，且目前家庭養老仍然占主導地位。但隨著社會變遷、婦女就業人口增多、家庭核心化、獨生子女、高齡化等，家庭功能逐漸薄弱，老人與子女同住比例逐年遞減，家庭養老功能面臨新的挑戰。上海雖然在積極發展機構養老，但機構養老還遠遠不能滿足全市老年人多方面的養老要求。上海現有養老機構474所，養老的床位5萬多張<sup>1</sup>，即使全部入住，還有近200萬老人是生活在社區。社區居家養老是依託社區服務中心為有老人的家庭提供直接服務，社區居家養老充分運用調動社區資源的有效手段，來緩解機構養老壓力，補充家庭支持不足，解決上海老人養老困難的一條比較可行的道路。因此，提倡社區居家養老服務模式，是應對上海人口老齡化的重要舉措。處理好養老問題是構建和諧社會的一個重要指標。

### 1. 社區居家養老措施之緣起

居家養老是社區服務的一部分，在發達國家和地區通常將這種服務稱為社區照顧。社區照顧有兩個主要概念。一是“在社區中照顧”(care in the community)，即重點是將服務非院舍化及加強支援性服務，被照顧者留在自己熟悉的社區中接受社區的支援服務如家務助理等；二是“由社區去照顧”，即重點強調非正規的照顧，發動社區人士如被照顧者的親戚朋友、鄰居及義工等

提供協助照顧，建立一個關懷的社區<sup>2</sup>。

在現代的安養服務中，社區照顧的概念已成為一個重要的發展基石，居家養老包含了社區照顧的涵義。所謂居家養老，是指以家庭為核心、以社區養老服務網路為支撐、以養老保險制度為保障、以專業化服務為依靠，為居住在家中的老年人提供以解決日常生活困難為主要內容的社會化服務。目前，社區居家養老有兩種主要服務形式：一是由經過專業培訓的服務人員上門為老年人開展居家服務；二是在社區創辦老年人日間服務中心，為老年人提供日托服務。居家服務內容主要包括提供家務及日常生活照顧服務如保潔、送飯、洗澡等日常生活照顧和身體照顧的服務；日托服務的內容主要是關照老人們白天的生活，提供便捷的休閒、健身、康復、閱覽、老年教育、食堂餐飲等服務，以滿足不同老人的需求。

上世紀80年代中期，上海開創了社區養老服務工作，通過在社區建立敬老院、為孤老組建家庭敬老室和溫馨家庭等多種形式，開展社區養老服務工作。90年代初，上海提出了“以社區服務為載體，完善社會服務和社區保障體系”，把社區服務的重點放在養老服務、家政服務和老人的醫療保健服務上，把對老年人的養老、醫療和照料服務的需求解決在社區。2000年上海根據社會福利社會化精神，從拓展養老機構功能，建立覆蓋社區的養老服務網路的目標出發，提出了依託養老機構，開展居家養老服務的新舉措<sup>3</sup>。

從2000年開始，上海在黃浦、靜安、盧灣、楊浦、長寧、嘉定等六個區試行社區居家養老服務。試點區的居家養老採取了三個服務模式。一是建立經過培訓的敬老護救隊和敬老志願者，服務老人，平時幫老人買菜、提水、搬東西等，當發現老人生病或摔傷的時候，他們及時給與處理。二是建立“陽光俱樂部”日托，日托是集體關照老人們白天的生活，所開展的服務是適合不同需求老人們的活動，有健身、唱歌、下棋、打牌、講座等；生活能自理的老人可以“日托”，但對不少因路遠或行動不便而無法“日托”的老人來說，

<sup>1</sup> 上海法治報，2006年6月28日。

<sup>2</sup> 盧家泰，梁國傑，羅麗芬(1997年)。發展安老服務從社區教育開始，見《社會工作綜合服務：經驗與展望》，香港仔街坊福利社會服務中心，95-103。

<sup>3</sup> 居家養老服務研究課題組，2002，23-28。

最需要解決的就是吃飯問題。在這方面，幾個試點區推出送午餐的辦法。三是培訓護理員為老人上門服務。在上海的每個街道，都有老年生活護理援助分中心，這是一個依靠社會力量，組織志願者互助，實行市場運作，開展有償、低償或免費服務相結合的社會性公益事業團體。

經過一年的試點，2001 年年初，在全市推廣社區居家養老服務方式，目前上海每個街道基本上都有了居家養老服務中心，每個中心下屬二三個服務社。現街道居家養老服務社 233 個，老年人日托服務機構 83 家，服務老人 72189 人，其中為 68857 名老人提供上門居家服務，為 2666 名老人提供日托服務<sup>4</sup>，基本形成了居家養老服務工作機制和服務體系。

自 2003 年 11 月起，上海率先在楊浦、浦東兩個區試點，開展由政府、仲介機構和服務實體三方構建的“居家養老服務”體系。在這一體系中，政府負責居家養老服務的宏觀調控、政策制定、綜合協調和居家養老服務的資金撥付，仲介機構負責居家養老服務的管理工作，如組織、實施、考核、統計、評估等。市、區、街道三級的居家養老服務中心建立居家養老服務社作為服務實體，服務老人。

經過 5 年多居家養老的實踐，許多區和街道結合自己的特點，也積累了不少經驗，並逐漸摸索到一些新路子。例如，虹口區試行一種奉獻與回報相結合的養老服務新形式——“時間儲蓄模式”，即在雙方自願的前提下，由准老人或健康低齡老人為高齡老人或生活自理困難的老人提供服務，將服務的時間記錄，待服務者需要服務時，再由別人為他提供相應的服務這種方法。上海普陀區長風新村街道嘗試由街道每月為下崗的兒女發放工資，讓子女為父母提供居家養老服務。除子女外，街道將推行“樓組自助”和“鄰里自助”。因為樓組和鄰里都是和老人接觸最多、相互間最熟悉的，在政府購買助老服務中，他們也是不錯的人選。

明顯地，居家養老服務模式對緩解養老服務需求增長具有積極的意義。經過幾年的摸索及探討，上海逐漸建構起社區居家養老原則。

## 2. 社區居家養老模式的特點

上海推行的一系列助老服務充分地展現了社區居家養老模式的發展軌跡和工作特色，通過對這些舉措的分析，我們可以總結出上海社區居家養老的特點：

首先，由點及面，循序漸進。主要體現在以下幾個方面：第一，服務開展由試逐漸向全面推廣。第二，服務類型從基礎護理開始逐漸趨於綜合。第三，服務物件從體弱長者逐漸普及到全體長者。第四，服務目標從滿足長者生理需求逐步擴展到更高層次的需求。第四，服務提供者從社區護理員和志願者逐步延伸到社會各類專業機構和專業人員。

其次，重視基礎，策略明確。主要體現在“四個結合”：一是非贏利性機構服務和社區志願者隊伍相結合；二是長期服務與短期照顧相結合；三是共性服務與個性需求相結合；四是上門服務與社區參與相結合。

第三，整合資源，構建網路。上海社區居家養老模式著力構建三張居家養老服務網，一是構建“生活照料服務網”，即通過居家和日托服務等形式，為需要幫助的居家老人提供日間的生活照料、護理服務和精神慰藉；二是構建“社區緊急援助網”，主要是開展老人家庭關愛行動，通過經常問候、熱線諮詢、安全檢查、應急求助等舉措，建立起對老人家庭的關心服務和緊急援助網路；三是構建“醫療衛生保健網”，即依託社區醫療衛生資源，為老年人建立健康檔案，定期進行體檢並提供醫療、保健服務。

第四，政府支持，多方合作。在社區居家養老服務體系中，政府負責居家養老服務的宏觀調控、政策制定、綜合協調和居家養老服務的資金撥付；仲介機構負責居家養老服務的管理工作，如組織、實施、考核、統計、評估等；市、區、街道三級的居家養老服務中心建立居家養老服務社作為服務實體，服務老人。

## 3. 影響居家養老模式發展的因素

上海社區居家養老從總體上看還處在起步階

<sup>4</sup> 上海法治報, 2006 年 6 月 28 日.

段，與老年人群日益增長的物質、文化需求還存在差距。影響社區居家養老模式發展的因素歸納起來有：

(1) 覆蓋面不廣。上海居家養老服務的對象是全體老人，但是從目前實際操作的情況來看，居家服務的物件覆蓋面不廣，主要是高齡困難老人和對社會有貢獻的老人(如老勞模、老歸僑、老優撫對象等)，而對一般老人而言，由於經費、人力等原因較少能享受到社區居家養老的服務。

(2) 運作機制不完善。目前，上海雖然已開展由政府、仲介機構和服務實體三方構建的“居家養老服務”運作機制的試點，但還沒有全面開展。目前的居家養老服務運作機制大都是市、區、街道三級管理，這種運作機制在初始階段是有必要的，因為在社會力量不足的情況下，政府掌握著資源，政府的支持是重要的。但從發展眼光來看，目前的狀況不利於居家養老的健康發展。首先，過於行政化，政府的擔子會越來越重。其次，養老社會化程度不夠，投資主體單一。第三，不利於居家養老服務專業化的方向發展<sup>5</sup>。

(3) 經費投入不足。目前上海市居家養老服務的經費主要是民政局投入的，這些經費對居家養老工作的啟動起到了一定作用。但民政局用於居家養老的經費，籌集的管道比較單一，主要來自於社會福利彩票的福利金，而社會福利彩票的收入存在著不確定性，這樣難以保證居家養老服務進入良性迴圈的發展。

(4) 服務內容與方式單一。目前上海居家養老服務最重要的兩項，一是居家服務，二是日托服務。這兩項服務目前也是採用了點面結合的服務方式，取得了很好的效果<sup>6</sup>。但這些服務專案偏重於日常生活護理和家政服務，雖然現有的服務內容中也有讀報、聊天等專案，這些服務內容在居家養老的初始階段已很不容易了，但是對於要進一步深入開展居家養老工作而言，顯然是不夠的。

(5) 服務專業性人才缺少。老人的需求是多樣化的，隨著年齡和健康的轉變，需求也不斷變化，參與提供服務的專業人員也需要多層次的。

目前的狀況是街道一級的管理人員是專職居家養老負責人，一般都是民政幹部或招聘人員，他們一般都未受過專業訓練，不具備社會工作的專業知識，對照顧管理沒有清楚的觀念。服務人員主要有兩種，一種是下崗工人，一種是外來打工人員，由於缺乏專業的護理知識，不能滿足老人被照料的需求。

#### 4. 居家養老模式之展望

隨著人口老化程度越來越嚴重，而面臨的政府財政困難的情形，西方國家積極推展社區照顧政策，動員社區和家庭資源，例如北歐一些國家提出“在地老化(aging in place)”的理念，並開始提出“去機構化”的服務方式，而回歸社區。這意味著人們希望在社區中與家人好友一同生活在自然環境中，希望得到社區和家庭的照顧。<sup>7</sup> 由於上海居家養老服務的提供歷史很短，在服務理念、內容及方法都有待進一步提升。

首先，積極推進居家養老社會化。在發展居家養老模式過程中，應拓寬思路，鼓勵和扶持非政府機構參與管理和進行市場化運作。改變單純由政府、社區創辦居家養老服務設施和服務網路建設的思路，引入社會仲介組織參與服務和管理，推動居家養老服務走社會化和產業化的發展，以滿足老人的不同需求。

其二，增加居家養老服務資金的籌集管道。從國外的經驗看，社區服務經費來源主要有四大塊：(1) 政府補貼、(2) 社會團體資助、(3) 自己經營收入(收費服務)、(4) 社會募捐(居家養老服務研究課題組，2002：23-28)。上海居家養老服務經費除了財政補貼外，主要來源於福利彩票，而社會捐助是不足的。為此，需要鼓勵社會團體、慈善機構、民營、個人等社會力量多管道地投資居家養老服務，建立居家養老服務基金。

其三，擴大居家養老服務的覆蓋面。上海居家養老目前由於受場地、經費、工作人員等多種

<sup>7</sup> 莫藜藜. 家庭照顧者的壓力與抉擇：老人機構安養的文化困境. 老者安之——海峽兩岸老人安養制度之比較研討會，2006. 6. 13

<sup>5</sup> 居家養老服務研究課題組，2002：23-28

<sup>6</sup> 居家養老服務研究課題組，2002：23-28

因素的制約，得到服務的老人畢竟是少數，大部分老人無法受到服務。因此，擴建居家養老日托中心和擴大居家養老上門服務的範圍已是當務之急。對老年人口比較集中的區域，要就近建立日托站，在老人居住分散的區域，解決交通工具，以滿足老人的照顧需求，同時提高日托機構的利用率。

其四，建立高素質的居家養老服務專業隊伍。建立一支專業成熟的服務隊伍是社區照顧開展的前提和必備條件，也是決定工作成敗的關鍵。加強居家養老管理人員與服務人員的培養，建設專業化的工作隊伍。居家養老管理人員應接受專業化的培訓，提高居家養老服務管理人員的專業化、知識化水準，使其具備社區養老服務的指導、計畫和管理的能力；居家養老服務人員應具備家政服務、康復護理等專業知識，採取靈活的服務方式，人員可以是長期、短期、定期、臨時。服務要能滿足老人多方面的需求，如清掃、購買、護理、康復、入浴，以及精神方面的需要，如陪同遊覽、購物，陪同讀書、看報、看電視，甚至是陪同聊天。除管理人員和服務人員外，還需要有醫務人員的配合。老人一旦接受服務，可能接觸的專業人員是多層次的，老人可能不明白他們各人的專長和工作性質，只知對自己有幫助，便欣然接受他們的扶助和指導。

其五，建立居家養老評估機制。目前上海已在積極探索建立養老服務評估體系，這對發展居家養老模式具有重要作用。探索建立居家養老評估機制，對申請服務補貼的老人進行生活自理能力評估和經濟收入核定等，以使政府補貼資金切實用到最需要關愛的老人身上，提高政府福利資源的使用效率和效果。同時對居家養老的服務品質進行評估，以改善居家養老服務品質，推進居家養老模式更好的發展。

## 結語

居家養老模式遵循社區化、在地老化與服務連接的觀念，為老人提供適切的服務，這將是中國未來養老模式的發展趨勢。從老年人角度看，

居家養老模式更符合中國老年人願望。中國老年人不願離開自己長期熟悉的家庭和社區環境，而居住在自己家庭容易保持與家庭成員和社區鄰居最密切的聯繫，同時能享受到專業化的照料。從社會角度看，居家養老較之機構養老，具有投資少、成本低、服務廣、收益大、收費低、見效快的特點。因此，居家養老是一種比較理想的社區養老模式。但在目前居家養老服務中還存在一些問題，社區服務設施還不能滿足老年人的多層次需求，社區養老服務的社會化程度還較低。這些需要我們加以研究和解決，以便更好地發揮居家養老在老齡化過程中的作用，緩解日益突出的養老問題。

## 參考文獻

- [1] 上海市民政局. 上海市居家養老服務工作簡況. 2004年7月1日.  
<http://www.shrca.org.cn/text/readnews.asp?id=1768>
- [2] 上海市 2005 年老年人口資訊, 2006 年 4 月 3 日發佈.  
<http://www.shrca.org.cn/text/readnews.asp?id=2653>
- [3] 上海養老服務相關報導. 上海法治報, 2006 年 6 月 28 日.
- [4] 居家養老服務研究課題組. 上海居家養老服務調查報告——逐步建立一個多層次多形式廣覆蓋的居家養老服務網路. 社會學, 2002, 第 3 期, 第 23-28 頁.
- [5] 趙修義, 劉進, 金勤明. 進一步發展社區居家養老研究報告, 2002 年 10 月 22 日.
- [6] 周永新. 綜合安老服務模式探討. 社會工作綜合服務: 經驗與展望, 1997, 71-80. 香港仔街坊福利社會服務中心.
- [7] 盧家泰, 梁國傑, 羅麗芬. 發展安老服務從社區教育開始. 社會工作綜合服務: 經驗與展望, 1997, (95-103). 香港仔街坊福利社會服務中心.
- [8] 莫藜藜. 家庭照顧者的壓力與抉擇: 老人機構安養的文化困境. 老者安之一——海峽兩岸老人安養制度之比較研討會, 2006, 6.13.

作者簡介: Gao Jianxiu(高建秀), 副教授, 中國上海, 復旦大學社會發展與公共政策學院。