

锡林浩特市社区居家养老服务研究

艾日贡

(内蒙古大学 蒙古学学院, 内蒙古 呼和浩特 010021)

摘要: 锡林浩特里的“浩特”指“市”，为音译。锡林浩特市作为一座欣欣向荣的民族聚居城市，同样面临着老年化社会的到来，或已经到来了。从其地方的特色来看，第一，锡林浩特市城镇人口中包含多达 13 种少数民族人口，其中蒙古族和回族人数居多。笔者走访了解到，其中多达 78% 的蒙古族家庭中的老年人已经没有自己的草场，也就是说他们的养老问题只能依靠其子女的赡养。但是，这些老年人的子女大多数都是从事于锡林浩特市，也有一部分工作在外地，无法保证一天 24 小时可以陪伴在年迈的父母身边。所以现实情况说明，老年人们是需要居家养老服务的。目前，锡林浩特市内设施齐全的同时，可以符合多民族老年人进行养老的专业机构少之又少。因此，针对眼前的情况，在锡林浩特市内开展社区居家养老服务是解决当前锡林浩特市区内老年人养老问题的有效途径。

通过走访和个案访问，分析锡林浩特市区内老年人生活情况及各个社区的社区居家养老服务现状、特点以及其存在的问题，并提出了锡林浩特市老年人在养老方面的想法和需求以及对社区开展居家养老服务的建议。与此同时，通过对国内开展社区服务较成熟的城市的一些实际做法进行研究分析，得到了启发，并结合锡林浩特市本身的特点总结出一些好的做法。

关键词: 锡林浩特市；社区居家养老；养老服务

中图分类号: D57

文献标识码: A

《中国人口老龄化发展趋势预测研究报告》显示，到 2020 年我国六十岁以上老年人口将达到 2.48 亿，预计在 2050 年，则将超过 4 亿^[1]。这表明，“老龄化”和“养老”已经成为当今社会各方关注并解决的问题。虽然社会各界已经开始展开对老龄化方面的工作，但是实际中，还存在很多问题。具体表现为：第一，我国社会保障制度不健全，较难应付快速增长的老年人口数量。截止 2014 年底，我国社会保障制度仍未覆盖所有人口，所以未来没被覆盖的这部分人将来老了以后是享受不到养老金的，这就导致老年人的经济收入得不到保障。与此同时，我国快速增长的老龄人口给我国社保资金带来了更大的压力。第二，我国目前的专业养老机构不能满足一部分老年人的需求和条件。截止到 2012 年 12 月，我国共有各类型养老服务机构 44304 家，床位 416.5 万张，入住老人约 293.6 万人，入住老年人数量仅仅占当年我国老年人口总数的 1.51%，远低于发达国家约为 7% 的入住率。**[1]**第三，我国老年人仍持保守观念，认为家庭养老是最好的选择。我国法律有规定，子女有赡养老人的义务，并且，中国传统观念有“养儿防老”这一说。但是，因为我国计划生育政策的成功实施，现家庭都是两位老人，一个孩子，两位年轻人的组合，即“4-2-1”的家庭模式，这说明，每个家庭里的 1 个孩子得在其长大成人后承担起码 4 位老人的养老问题，这必定对其精神和物质方面施加了很大压力。

综上所述，我国探索发现出适合我国国情的养老方式是眼前需要尽快解决的问题。民政部于 2001 年在 10 万个社区和乡镇启动了“全国社区老年福利服务星光计划”，新建和改扩建一批福利服务设施和活动场所，让老年人在自己所居住的社区内，就可以享受到足不出户的便利服务。**[2]**所以，在城市的街道社区建设老年人的服务设施以及活动场所是被正式提上日程。经过不断地探索，社区居家养老这种方式，是一种老人足不出户就可以享受到的养老服务，这符合当今老年人的各种需求，具有可行性。

居家养老在我国沿海地区已经拥有其成熟的一套实施程序，但是在相对落后的西部地区还处于初期阶段。由政府带头，地方政府和社会等各方多种力量的共同努力，为社区老年提供服务的社区居家养老服务工程的建设提供了多种基础，但其中仍存在诸多问题。第一就是资金问题，资金的多少直接影响社区居家养老服务的物质基础是否坚实。提供养老服务的资源受地域等条件影响，西部地区经济发展不均衡、布局不合理等。相关制度的缺乏，不利于更多的资源为居家养老提供帮助。本文采用实证研究的方法，调查了目前锡林浩特市养老服务的现状，并分析其存在的问题和面临的挑战。与此同时，通过国内沿海地区的成熟的养老服务的一些实际做法，结合锡林浩特市本身条件提出完善锡林浩特市居家养老服务的建议。

一、社区养老服务相关概念界定

（一）社区的概念

英文单词“community”可译成社区；群落；共同体；团体；从词面上可以看出，它泛指多个个体聚居在某一个领域逐渐形成的在生活上相互联系的大集体。社区是社会有机体的细胞，多个社区汇集成为社会。社会学家们对社区应该包含的因素普遍认为是一定数量的人口、一定范围的地域、一定规模的设施、一定特征的文化、一定类型的组织。社区就是这样一个“聚居在一定地域范围内的人们所组成的社会活动共同体”。

（二）社区服务的概念

社区服务是指政府、社区居委会以及数字社区等其他各方面力量直接为社区成员提供的公共服务和其他物质、文化、生活等方面的服务。社会学上的解释：社区服务，就是一个社区为满足其成员物质生活与精神生活需要而进行的社会性福利服务活动。

当前，随着我国经济成份、生活方式、社会组织形式和就业形式的日益多样化，越来越多的“单位人”转为“社会人”，大量退休人员、下岗失业人员和流动人员进入社区，社区居民群众的物质、文化、生活需求日益呈现出多样化、多层次的趋势，经济社会的发展和居民群众的多方面需要给社区服务提出了新的更高的要求。加强和改进社区服务工作有利于扩大党的执政基础、体现政府的施政宗旨；有利于扩大就业、解决社会问题、化解社会矛盾、促进社会和谐；有利于不断满足居民群众需求、提高人民生活质量、促进人的全面发展。

（三）社区居家养老服务的概念

上世纪 60 年代，居家养老出现在福利国家英国。在我国推行是在 2001 年，民政部启动的“全国社区老年福利服务星光计划”，这象征着居家养老的实施。2008 年，全国老龄委办公室、国家发改委、民政部、劳动保障部等 10 部门联合制定的关于全面推进居家养老服务工作的意见正式颁布实施。意见指出，全国所有社区“十一·五”期间都要建立起多种形式、广泛覆盖的居家养老服务网络。自此，社区居家养老服务模式全面开展起来。^[3]

目前，我国有北京、上海、杭州、宁波、大连、厦门等沿海城市已经有适合当地的社区居家养老服务体系。相对而言，人口密集度偏低的西部偏远地区的社区居家养老服务体系尚未成熟。据调查分析，锡林浩特市 57.7% 的 60 岁以上老年人需要社区居家养老为其晚年养老提供服务。

二、锡林浩特市老龄人口状况与养老服务现状

自古以来，锡林浩特被誉为“草原明珠”，它是由蒙古族、回族等 14 种少数民族组成的少数民族资聚居地。“浩特”以为城市，是根据“城市”的蒙古文音译过来的。锡林浩特市是锡林郭勒盟盟政府所在地，也是锡盟政治、经济、文化、交通和教育中心。

锡林浩特市辖 8 个街道办事处，共 45 个社区，17 个居委会，另有宝力根、朝克乌拉两个苏木。^[4]

（一）锡林浩特市老龄人口现状

据锡林浩特市公安局办证中心《2014 年度民族人口年报表》统计分析,截止 2014 年 12 月 26 日,锡林浩特市少数民族人口为 59854 人。占总人口(183087 人)的 32%。据锡林浩特市公安局《2014 年人口及其变动情况统计年报表》统计分析,锡林浩特市 2014 年年末 60 岁以上居民达到 26108 人,占总人口(183087 人)的 14%,这说明锡林浩特市已进入老龄化社会。

（二）锡林浩特市养老服务现状

通过走访、调研对

锡林浩特市民政局、各街道、社区的居家养老服务的情况了解到锡林浩特市现存三种养老方式,即机构养老、居家养老、居家式社区养老。

1. 机构养老

目前,锡林浩特市市政府招商引资引进锡林颐和苑国际养老中心项目,计划与 2015 年底前投入使用,项目占地 1 万平方米,规划建筑面积 15 万平方米,总床位达 4000 张,是锡林浩特市首个大型的公寓式、综合性、现代化养老机构,主体工程包括“集中供养式老年公寓、居家式公寓、候鸟式公寓、老年康复中心、休闲服务中心”,配套设施含康复会所、金融商业网点、员工宿舍等。锡林颐和苑致力于提供优质养老服务,使老年人老有所养、老有所医、老有所乐、颐养天年。除此之外,锡盟光荣院于 1990 年 7 月建成,2009 年 8 月迁入民政福利园区。其建筑面积 2530 平方米,床位 90 张,主要接收对象为 1954 年 10 月 31 日前入伍,现居住在农村牧区的孤老复员军人和革命伤残军人;市中心敬老院成立于 2001 年 7 月,为筹建锡林郭勒盟福利中心于 2008 年 5 月搬迁至宝力根苏木锡林敖包居委会所在地。依托社区阵地配带建设了社区日间照料及托老中心项目 5 处,每处配备 20 张床位。

2. 居家养老

“12349”便民为老服务中心在锡林郭勒盟实施为锡林郭勒盟养老服务事业起到一臂之力。“12349”政府便民为老服务平台是政府公共服务的体现。通过组织政务信息、社会保障、社会救助、失业救助、民政优抚等服务信息,推进政府网上办事和社会公共服务进入社区形成社保、医疗和生活救助。与此同时,为老年人提供“一键式”呼救服务。利用老人救助终端的紧急按键,连通老年人救助指挥中心、老年人家属、社区和急救医院,实现多方通话,协调指挥救助。以及便民服务功能。利用便民服务中心的多渠道载体功能,以为老服务为切入点,推进居家生活服务、家政物业、商品配送、文化体育、休闲娱乐等社会综合信息资源的开发等。

3. 居家式社区养老

“爱祺乐牧民养老服务园区”正式投入使用于 2014 年 9 月,园区占地 2.85 万平米,建筑面积 2.6 万平米,设有“12349”养老服务平台、便民连锁超市、蒙餐饮、民族服饰及工艺美术制作、健身娱乐休闲、卫生服务站等功能区。园区设计起点高,服务功能齐全,养老牧民不出园区即可享受与市民相同的服务^[10]。

三、锡林浩特市社区居家养老中存在的问题及原因

通过调研、走访分析,因锡林浩特市自身的城市规模和经济发展基础,这里的老人们更偏向于免费的居家养老服务。这对于开展居家养老服务不久的锡林浩特来说,具有很大的挑战性。基于锡林浩特市养老服务现状分析,普遍存在以下问题。

（一）锡林浩特市社区居家养老服务存在的问题

1. 社区居家养老服务的开展不均衡

据调研分析，锡林浩特市蒙古族聚居社区内的部分小区的老年人不清楚自己居住的社区内有居家养老服务的提供，多数老年人表示对于社区居家养老服务的需求很大。据走访了解到，属于楚古兰办事处的孟轲社区和都兰小区为蒙古族老年人聚居的典型小区。据了解，68%的老年人与其孙子孙女住在一起，年轻人留在牧区放牧，老人进城陪读在城里读书的孙子孙女。部分老年人自身健康状况不佳，还需照看孙子孙女，这给其安全带来了许多隐患，需要居家养老的服务。相对而言，属于同一办事处管辖的爱民社区中的天骄嘉苑（小区）有为小区居民提供的棋牌室、多媒体室、乒乓球室和日间照料室。据调研，天骄嘉苑的居民老年人占 48%，综合分析，社区居家养老服务的开展有失需求和供应的平衡。

2. 社区居家养老服务人员达不到要求

目前，依托社区阵地配带建设的社区日间照料及托老中心中，蒙汉兼通的服务人员不到 40%，锡林浩特是以蒙古族居多数的少数民族聚居城市，需要提供语言方面的沟通顺畅。据调查，少数民族老年人与服务人员之间存在沟通障碍是锡林浩特市 7 个街道办事处普遍存在的问题，通过走访额尔顿街道办事处罕尼社区了解到，本社区多数居民为退休老干部，其中大部分为蒙古族，但是其社区的便民服务大厅中的 19 位工作人员中有 3 名工作人员具备蒙汉兼通。

3. 财政拨款不按时到位

政府对开展社区居家养老服务给予的资金不足和不按时到位。目前，依托社区阵地配带建设社区日间照料及托老中心 5 处项目中，只有 3 处（2 处日间照料室和 1 处托老所）在近期建造完毕，包括爱民社区、额尔顿社区和塔林社区。资金的短缺使得剩余 2 处日间照料室还在缓慢的建造中。据调查，以上 2 处日间照料室和 1 处托老所的设备、服务人员、提供配餐服务等方面都遇到问题。这直接影响社区居家养老服务的质量。

（二）锡林浩特市社区居家养老服务存在问题的原因

1. 老年人居家养老的认识度不成熟

锡林浩特属于西部偏远地区，老年人对居家养老服务持可有可无状态，大部分老人更愿意在家接受子女的赡养，不愿意去参与社区开展的居家养老服务和去养老机构养老。据调查发现，目前锡林浩特市很多老人都认为自己有家可以养老，所以对社区居家养老服务工作的开展也有阻力。

2. 缺乏制度和法规的保障

政府在开展社区居家养老服务相关的法律以及制度尚不健全，各社区开展社区居家养老工作还在摸索过程中。因为缺乏制度的齐全，导致居家养老服务质量参差不齐，并且，锡林浩特市目前社区居家养老服务的相关设备不齐。锡林浩特市于 2013 年引进“12349”社区综合服务中心平台，开展了社区居家养老服务工作。所以还没有完全普及和成熟。所以，应该抓紧社区居家养老服务的相关制度的完善进度。

3. 资金的短缺

据走访发现，锡林浩特市目前提供社区居家养老服务的“12349”服务平台在给老年人提供养老服务的过程中，经常遇到资金不足的情况。资金的来源主要分为政府投入和向需要养老服务的老年人收取服务的相应费用。自启动“12349”社区综合服务网络平台以来，该平台陆续推出、家政维修、医疗保健、生活照料和养老护理等 10 种项目，并且通过加盟企业购买服务的方式和社向会服务组织，已向居民发放价值 50 万元的“便民为老服务券”。但是，实际中很多老年人只是使用了代金券，而没有购买过多的养老服务，这对于政府的努力投入和征收来说，无疑造成了缺口。

四、国内社区居家养老服务可借鉴的经验

宁波市社区居家养老服务与我国其他城市相比比较成熟，值得借鉴。三级居家养老服务系统是以区成立社会化居家养老服务中心，设立以分管副区长为组长的居家养老工作领导小组负责指导各街道全面开展社区养老服务建设工作，并负责审定和培训专职服务人员的从业资格、建立全区的志愿者队伍情况和辖区内老年人信息数据库。街道成立社会化居家养老服务中心分部，并组成领导小组来考核和审定居家养老服务项目的内容，检查并监督养老服务中心服务质量和标准。社区成立居家养老服务站，安排服务工作者为老年人实施具体服务。其三级居家养老服务体系较全面的诠释了社区居家养老服务。^[5]

此外，宁波市海曙区建立的志愿者和专职相结合的服务队伍也是值得借鉴的。宁波市海曙区建立了由区负责，主要对由政府购买服务的老年人提供上门服务的以下岗失业为主的专职服务队伍由各街道、社区负责，以无偿或低偿的形式向社区老人提供上门服务和定点定时服务的以社区党员、低龄老年人、居民代表、辖区代表及个私业主为主体的服务队伍。

五、完善锡林浩特市社区居家养老服务的对策建议

新事物的兴起和发展过程中难免不了困难和问题的出现，正是出现问题才能推动事物的发展。政府应该积极进取的面对困难和解决问题。探索的思考处理问题的方法。锡林浩特市居家养老服务有很大的发展空间。

（一）进一步完善社区居家养老服务的相关政策及法规

随着逐年提高的老龄人口所占比例，锡林浩特市将大力度建设社区老年人日间照料室和托老中心，并不断提高其为老服务水平。所以，促进养老福利事业发展的地方立法，制定并出台相关政策是为养老福利事业的发展提供法律保障。

（二）挺高专职人员与志愿者结合的服务队伍的效果

提供养老服务的工作人员的服务质量直接影响老年人的晚年健康和精神安抚。目前，专门从事为老服务的服务人员很少，大部分服务队伍都是经过自愿参与的方式报名，然后进行专业培训建立起来的，所以专业度相对不高。因此，国家和地方政府应该重视养老服务队伍的职业化和专业化程度。社区居家养老服务的工作者应该具有良好的职业道德、较高的素质及熟练的专业技术。在培训和平时对服务队伍的建设中应抓紧其质量，应安排正规部门的培训，并且结合锡林浩特市自身条件应该着重培养具备蒙汉兼通的工作人员，让少数民族老年人在需要服务时铲除沟通障碍，提高居家养老服务的质量和水平。

（三）加强政府引导多方协助的资金投入

为了避免政府单方的财政负担和防治政府既是裁判员又是运动员的情况，应该允许并放宽社会力量的开展和参与社区居家养老服务。政府应以多种优惠政策去引导各类居家养老服务机构参与到养老事业中来，按市场规律进行运作，为社区居家养老事业的全面发展提供良好的环境。

本文基于我国老龄化趋势日益严重，“未富先老”的现状，以锡林浩特市为调研地进行了少数民族地区老龄化的现状及当地政府对此采取的一些政策和社区养老服务工作的现状，并对其的有效开展提供了一些建议。

本研究主要通过文献分析法、比较分析和实地调研法，理论与实践相结合的调查分析了结合民族地区老年人暴涨的现状与当地养老服务的现存模式以及存在的问题和原因。并结合调研地的自身条件提出了发展社区居家养老服务的对策和建议。

当前，锡林浩特市社区居家养老服务处于雏形初成时期，还需要长时间的探索和确立过程。在资金、政策和指导性和操作性强的制度方面明显欠缺，与此同时，在硬件设备的使用和投入中也存在服务与设施不完全对称的问题。希望本次研究能为锡林浩特市社区居家养老服务的开展工作提供

具有参考性的建议。

参考文献

- [1] 陈建兰. 中国城市养老模式研究 [D], 南京大学, 社会学, 2012.
- [2] 全国老龄工作委员会办公室政策研究部, 中国人口老龄化发展趋势预测研究报告 [J]. 中国妇联, 2007, (02): 14-15.
- [3] 唐咏. 居家养老国内外研究回顾 [J]. 社会工作, 2007, (2).
- [4] 艾斌. 锡林浩特市老年人自立状况及其影响因素研究 [D]. 社会学, 2013
- [5] 付裕. 非营利组织参与城市老年人社区照顾研究——以郑州市金水区金夕阳托老站为例 [D]. 社会工作, 2012.

Study on xilinhot City Community aged care

Airigong

(Academy of Mongolian study, Inner Mongolia University, Huhhot 010021, China)

Abstract: Xilinhot in the "hot" refers to "the city", is said to come here. Xilinhot city as a thriving ethnic city, also faces the arrival of the aging society, or have already arrived. Judging from its local characteristics, first, xilinhot urban population contains up to 13 different minorities, Mongol and the Hui population majority. I learned visits, up to 78% of the Mongolian family in which the old man who has no own pastures, which means their pension problems can only rely on their children's support. However, most of the older children were engaged in xilinhot city, also working in the field, cannot guarantee 24 hours a day and can be accompanied by aging parents side. Reality shows that senior citizens need aged services. Currently, xilinhot city facilities at the same time, can be subject to a number of professional bodies from making less of the national pension the elderly there are few and far between. Therefore, in view of the situation at hand, xilinhot city in the xilinhot city in developing community aged care is to solve the current problem of old-age pension in an effective way.

By visiting and accessing, analysis of xilinhot city life circumstances of older persons and communities in the area of community aged care situation, characteristics and its problems, xilinhot city and the ideas and needs of older persons in terms of endowment, as well as recommendations for community aged care. Meanwhile, through domestic and community service, some practices are more mature cities studied, get inspired, and combines the characteristics of xilinhot city itself some good practices.

Key words: Xilinhot City Community old-age home; old-age serv

收稿日期: 2016-01-22;

作者简介: 艾日贡 (1992-), 女, 蒙古族, 内蒙古锡林郭勒盟锡林浩特市人。内蒙古大学蒙古学学院 2014 级硕士研究生, 主要从事蒙古文论方面的学习和研究。
