

单位代码	10445
学号	2010050046
分类号	C913.6
学习方式	在职

山东师范大学

硕士学位论文

(专业学位)

论文题目 济南市城市社区养老服务问题研究

专业学位名称 公共管理

方向领域名称 政府管理

申请人姓名 周睿

指导教师 李秀忠 教授

论文提交时间 2012 年 4 月 16 日

单位代码	10445
学号	2010050046
分类号	C913.6

山东师范大学

公共管理硕士学位论文

论文题目 济南市城市社区养老服务问题研究

学科专业名称 公共管理

申请人姓名 周睿

指导教师 李秀忠 教授

论文提交时间 2012年4月16日

独 创 声 明

本人声明所呈交的学位论文是本人在导师指导下进行的研究工作及取得的研究成果。据我所知，除了文中特别加以标注和致谢的地方外，论文中不包含其他人已经发表或撰写过的研究成果，也不包含为获得_____（注：如没有其他需要特别声明的，本栏可空）或其他教育机构的学位或证书使用过的材料。与我一同工作的同志对本研究所做的任何贡献均已在论文中作了明确的说明并表示谢意。

学位论文作者签名: 

学位论文版权使用授权书

本学位论文作者完全了解 学校 有关保留、使用学位论文的规定，有权保留并向国家有关部门或机构递交论文的复印件和磁盘，允许论文被查阅和借阅。本人授权 学校 可以将学位论文的全部或部分内容编入有关数据库进行检索，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存、汇编学位论文。（保密的学位论文在解密后适用本授权书）

学位论文作者签名: 

签字日期: 2018年6月11日

导师签字: 

签字日期: 2012年1月24日

目 录

摘 要.....	I
Abstract.....	II
第1章 导论.....	1
1.1 研究意义.....	1
1.2 国内外研究现状.....	3
1.3 研究思路和内容.....	6
1.4 研究方法.....	7
第2章 相关概念界定与理论分析.....	8
2.1 相关概念界定.....	8
2.2 相关理论分析.....	10
2.3 城市社区养老服务必要性、可行性.....	12
第3章 济南市城市社区养老服务的实践.....	14
3.1 济南市城市社区养老服务政策的确立.....	14
3.2 济南市城市社区养老服务的举措.....	15
3.3 济南市城市社区养老服务的成效及特点.....	18
第4章 济南市城市社区养老服务存在的问题及原因.....	21
4.1 财政投入不足，缺少宏观管理和规划.....	21
4.2 市场化程度不高，社会力量投入较少.....	22
4.3 服务队伍专业化水平低，稳定性差.....	22
4.4 宣传力度不够，缺乏舆论氛围.....	23
4.5 服务内容狭窄，服务质量不高.....	23
4.6 缺少健全的管理体制和评估体系.....	24
第5章 完善济南市城市社区养老服务的对策建议.....	26
5.1 加强政府主导作用，不断提高财政投入.....	26
5.2 吸引社会力量兴办养老事业，建立市场化运作机制.....	27
5.3 加强职业技能培训，建设专业化服务队伍.....	27
5.4 做好宣传工作，创造良好社会氛围.....	28
5.5 丰富服务内容，为老年人提供优质的养老服务.....	29
5.6 完善社区养老服务管理体制，建立健全评估体系.....	30

结语.....	31
参考文献.....	32
致谢.....	35

摘要

我国已经是世界上老年人口最多、老龄化速度最快的国家，人口老龄化已经成为对我国的经济社会协调发展产生深刻影响的战略问题。如何建立适应我国特有的国情，顺应人口老龄化发展客观要求的社区养老服务体系，是解决人口老龄化问题的核心内容。

面对我国人口老龄化的难题，深入开展城市社区养老服务问题研究，探讨如何更好地建立完善城市社区养老服务体系，为老年人提供更加优质的养老服务，使他们老有所养、老有所为、老有所乐，无疑有着深刻的现实意义。

社区养老服务的提出，是在我国面临人口老龄化难题，而原有的家庭养老、自我养老、机构养老面临困境无法适应养老事业发展需求的背景下产生的。社区养老服务指的在政府的政策和资金支持下，在老年人生活的社区内提供的低价的、无偿的或是全部或部分政府买单的养老服务。家庭养老、机构养老不能够适应迅速膨胀的个人养老需求，城市社区养老成为解决现阶段我国城市养老问题的必然选择。

近年来，济南市围绕“老有所养、老有所医、老有所教、老有所学、老有所为、老有所乐”的工作目标，通过健全完善以居家养老为基础，以社区养老为依托，以养老机构为骨干，覆盖全体老年人的养老服务保障体系，坚持“家庭养老社会化，社会养老家庭化”的发展方向，将社区养老、家庭养老、机构养老有机结合起来，通过试点运行、发挥示范作用、在全市推广等步骤，动员全社会力量积极投入，城市社区养老事业得到了一定发展，社区养老服务体系初具雏形。但总的来说，城市社区养老工作在济南市还是新生事物，社区养老服务的内容、模式等还存在着诸多问题。

因此，必须进一步完善城市社区养老服务工作：我们应当加强政府主导作用，不断提高财政投入；吸引社会力量兴办养老事业，建立市场化运作机制；加强职业技能培训，建设专业化服务队伍；做好宣传工作，创造良好社会氛围；丰富服务内容，为老年人提供优质养老服务；完善社区养老服务管理体制，建立健全评估体系等。

关键词：人口老龄化 社区养老服务 济南城市

Abstract

China has the largest elderly population and is facing the most rapid aging problem which has already been widely affecting the economic development and social development. To build an aging community care service system which conform China's specific national situation and meet the objective requirements of aging population, has become the key to solving the mentioned issues.

Faced with the problem of aging population in China, it is undoubtedly of profound and practical significance to carry out an in-depth research on pension services in urban communities, to explore how to better establish and improve the care service system of urban community, to provide the elderly with more qualified care service and to make them better cared.

The community care service is put forward against the background of our country's aging population challenges and difficulties due to not being able to meet the requirement of the development of care services. Community care services refer to the pension service that is low-cost and all or partly paid by the government inside the community where the elderly are living under the government's policy and financial support. Family or organization pension service cannot meet the booming of pension service, so it is a necessity and must to adopt urban community pension service in order to solve the pension problems currently in China.

In recent years, Jinan Municipal Government has formed a working goal of the elderly being better cared, established and improved the pension service system based on community pension service and society pension service, covered all of the elderly on pension service, combined the advantages of both family pension service and organization pension service, and set models to promote the community pension service system. Although a lot of energy and fiscal supports have been given, yet in general, community pension service is still a new comer. We still have a long way to go on many aspects.

Base on the above information, I could say that the work of community pension service

has to be improved. That is to strengthen government's leading role, continuously improve the financial investment, attract social forces to join the pension career, build market-oriented pension system, strengthen vocational and technical training, build professional services team, create a good social atmosphere, enrich the service content, provide high quality care service for the aged, improve community care service management system, establish and improve the evaluation system.

Key words: An aging population Community service pension Jinan city

第1章 导论

伴随着计划生育政策的制定和实施，自上世纪 80 年代开始，我国的人口生育率和出生率大幅下降，而另一方面人口老龄化问题日趋严重，成为影响我国经济社会发展的一个重要方面。近几年这一状况尤为突出，根据 2010 年第六次全国人口普查主要数据公报，大陆 31 个省、自治区、直辖市和现役军人的人口中，60 岁及以上人口为 177648705 人，占 13.26%，其中 65 岁及以上人口为 118831709 人，占 8.87%，同 2000 年第五次全国人口普查相比，60 岁及以上人口的比重上升 2.93 个百分点，65 岁及以上人口的比重上升 1.91 个百分点。

不仅是我国人口老龄化形势日趋严峻，社会经济大发展也带来了老年人对养老服务的要求呈现多样化、个性化、深入化特点，养老服务供给与老年人养老服务需求之间的矛盾日益突出。可以说，面对我国人口老龄化形式的严峻性、老龄问题的特殊性和老龄工作的紧迫性，如何更好更快地建设和完善社区养老服务体系，适应不断增长的养老服务需求，是在我国老龄事业发展新形势下的必然选择，也是解决好老龄问题的关键所在。

1.1 研究意义

我国已是世界上老年人口最多、老龄化速度最快的国家，老年人口、高龄老人增速加快，空巢老人增多，未富先老、区域不平衡等问题突出。在我国人口老龄化问题比较严峻的现实背景下，如何探索和完善适应社会主义市场经济发展和社会进步的养老服务体系，不断满足老年人日益增长的养老服务需求，是解决我国人口老龄问题的关键所在，也是建立和健全适应我国国情的社会保障体系的重要内容。

1.1.1 理论价值和意义

本文研究的理论价值和意义主要体现在以下几个方面：

1. 不断探索和发展新的养老理论，有利于建立和完善城市社区养老服务体系，为解决我国人口老龄化问题提供理论依据。相比于传统的家庭养老、自我养老、机构养老等方式，城市社区养老方式在我国还是一个比较新鲜的事物。由于时间短，加上城市社区养老问题的复杂性和跨学科性，国内学者和社会工作者对这一问题的研究，相对还比较少，传统的养老理论对解决当前及今后一段时间济南市乃至全国的城市养老问题逐渐失去了指导作用。因此，不断探索和发展新的养老理论，建立和完善城市社区养老服务体系是解决我国

人口老龄化问题的关键所在。

2. 从养老理论的知识体系来看，目前我国学者对于城市社区养老服务问题的研究多集中于北京、上海、广州等经济最发达的一线城市。由于我国幅员辽阔，不同的地域间经济发展水平不平衡现象的长期存在，受到经济、文化发展的限制，要把较发达城市的社区养老服务经验、理论在全国推广还有一定的局限性和片面性。本文把山东省的省会济南市作为研究的对象，对于其他二三线城市的社区养老服务也有一定的借鉴和指导意义，同时在一定程度上弥补了相关文献的不足。

1.1.2 现实意义

面对我国人口老龄化的难题，深入开展城市社区养老服务问题研究，探讨如何更好地建立完善城市社区养老服务体系，为老年人提供更加优质的养老服务，使他们老有所养、老有所为、老有所乐，无疑有着深刻的现实意义。

1. 有利于更好地解决在人口老龄化背景下的城市养老问题。在目前社会经济大发展的前提下，仅仅依靠原有的传统家庭养老和自我养老的形式已经不能够满足城市养老需要，而城市敬老院的软件、硬件建设水平在相当长一段时间内又远远不能适应老龄人口迅速扩张带来的养老需求，推行以居家为主的城市社区养老方式，建设社会化养老服务体系，是目前解决这一问题的最佳途径。同时，有利于提高老年人物质文化生活质量。老年人由于生理和心理上的变化，有着与其他年龄段人群不同的特殊需求。社区养老服务的发展和完善，能够有助于满足老年人在物质和精神上的双重需求。社区养老服务的市场化、社会化和产业化发展，为老人提供了丰富的、适合其需求的各种服务，为提高老年人生活质量、增进晚年生活幸福感奠定了基础。

2. 城市社区养老是建立和完善社会保障体系的重要组成部分，有利于维护社会的稳定。加强城市社区养老服务网络建设，是社会保障体系的重要组成部分，有利于促进我国养老服务事业满足人口老龄化背景下不断增长的养老需求；有利于减轻家庭的负担，维护社区和社会的稳定。目前我国的养老保障体系还处于不断完善阶段，发展社区养老是我国解决城市养老问题的重大战略选择，同时也是社会养老保障体系的重要补充。因此从社区角度对城市养老问题进行探索研究，不仅有益于完善我国社会保障体系，更有助于解决实践中存在的问题，促进社区养老服务的良好运行。

3. 城市社区养老服务业的发展，有利于在一定程度上缓解社会就业压力问题。城市养老服务业的蓬勃开展是养老服务体系的重要组成部分，涉及到家政服务、医疗保健服务、文化娱乐服务等各个领域，与之相关的行业有商业、金融保险业、旅游业、教育产业、房

地产业、信息咨询业等，能够吸纳一部分社会劳动力，提供相应的服务工作岗位。同时，吸收部分老年人参与服务机构的管理和工作，也有利于实现老年人老有所为、老有所乐。

4. 济南市从 2008 年开始进行城市社区养老服务试点工作，到 2010 年已经在全市全面铺开。本文拟从济南市开展社区养老服务的现实出发，找出存在的问题并分析原因，提出相应的改进思路和措施，以期对济南市及其他二三线城市的城市社区养老服务事业提供借鉴和帮助。

1.2 国内外研究现状

社区养老服务，在国外一般被称为社区照顾，经过多年的发展已经形成比较成熟的产业，而在理论研究方面也已经形成了跨学科、多角度、深层次的研究成果，相应的理论成果和养老工作实践已经紧密结合。通过比较分析的方法，合理的借鉴和运用西方成熟的社区照顾理论成果，结合我国目前处于社会主义市场经济建设过程的基本国情，对于建立我国城市社区养老服务体系，解决我国人口老龄化问题有很大的帮助。

另一方面，我国开展社区养老服务的时间并不长，社区养老服务体系的建立还处于初级阶段，实践中存在着这样或那样的不足，也没有形成系统化、丰富化的理论成果和成熟理论模式。存在的主要问题包括：一是当前的理论研究多从社会学的角度入手，没有很好地把握住社区养老问题的跨学科性和综合性；二是对城市社区养老服务问题的研究多是对实践和工作经验的总结，缺乏深入的理论研究，没有形成相应的理论模式和体系。

1.2.1 国外研究现状

“社区养老服务”在国外一般被称为“社区照顾”，在西方发达国家已经有了约半个世纪的发展历程。早在上世纪六十年代，英国首先发起了社区老年照护服务的项目，并由此向其他发达国家推广。伴随着社区照顾近三十年的发展历史，到上世纪九十年代初，相应的理论研究也达到了系统化、成熟化发展。

1. 关于社区照顾的内涵

国外对于社区养老服务的研究，经常使用的词汇是社区照顾。沙凯认为，社区照顾必须从多方面入手才能达到功效，社区工作者必须用多元化的方法去协助和组织居民更有效地发掘、运用未被充分利用的资源。海恩波特在《回归社区：志愿者道德与社区照顾》一书中提出了“源自关怀社区的照顾”的五点理想，可以看作是他对于社区照顾目标的阐释。布鲁贝克夫妇 (Brubaker, 1992) 认为，在家庭中照顾老人会在照顾者同老人之间以及照

顾者同其他家庭成员之间产生张力。家庭辅导或心理治疗服务可以将老人、家庭照顾者二者同时作为服务对象，提供服务的场所可以是成人照顾中心、社区精神健康中心、长期照顾机构或者私人机构，通过对老人及其照顾者的家庭辅导或心理治疗，可以减轻照顾者的负担。社区照顾通常是指通过非制度性的方式对老年人进行照料和安置^[1]，它产生的初衷是由政府及非政府组织在社区里建立小型化、专业化的服务机构，发展以社区为基础的服务设施，提供更贴近人们正常生活的养老服务。从国外的实践经验来看，“正常生活”是社区照顾体系建立和发展过程中始终追求的目标。所谓的“正常生活”，是指老年人虽然因为健康状况、心理状态、年龄等原因造成了生活和养老过程中的问题，但他们与其他普通人一样，也应当享有正常生活的尊严和权利。所以，在以“正常生活”为目标的社会照顾服务网络中，老年人应当在正常人的普通环境中享受到不受歧视的照顾；并让其在正常的环境中维持或恢复一定的社会角色的能力，实现老有所为、老有所乐，回馈社会。总之，社会照顾与机构养老不同，除了弥补机构养老的缺陷以外，更加关注老年人的尊严和权利，除了提供无歧视的照顾外，着重于在正常的环境中发挥老年人一定的社会角色能力。

2. 关于社区照顾的分类

基于不同的标准，学者们对社区照顾的类型作了不同的区分。例如，巴利(M. Bayley)将社区照顾 (Community Care) 分为“在社区内照顾” (Care in the Community) 和“由社区照顾” (Care by the Community) 两种模式。“在社区内照顾”是指由政府或非政府的服务机构在社区里建立小型的、专业的服务机构，发展以社区为基础的治疗和服务设施、技术和计划，使所提供的服务更贴近被照顾者的需求，更人性化，它的服务对象主要是生活难以自理的老人。“由社区照顾”是指由亲朋好友、邻居以及社区内的志愿者所提供的非专业、民间的照顾方式，可以弥补机构照顾的不足。在这一模式中，根据老年人的健康状况，家庭护理条件等内在因素和外在条件的不同，可以采取家庭照顾、居家照顾与日托照顾相结合的照顾方式。这一模式是从发展性、照顾性的角度为老年人提供照料服务。通过社会各方的通力合作，在社区中构成一个照顾网络体系 (Network of Care System)^[1]。亚当·帕菲则将社区照顾划分为非正式照顾和正式照顾。正式照顾主要是指通过社会中介组织或第三部门提供的照顾；非正式照顾则指与老年人关系比较亲近的亲朋好友、邻居等所提供的照顾与帮助^[2]。

^[1]苏珊·特斯特著，周向红，张小明译.老年人社区照顾跨国比较[M].北京:中国社会出版社，2002.

^[1]陈雅丽.国外社区服务相关研究综述[J].云南行政学院学报，2007 (4) :173-176.

^[2]Adam Pavey & Demi Pstsiros, Formal and Informal Community Care to Older Adults: Comparative Analysis of the United States[J].Journal of Family and Economic Issues , Vol.20(3) Fall 1999.

1.2.2 国内研究现状

我国民政部门自 20 世纪 90 年代开始，在全国开展社区服务建设活动，作为社区服务重要内容的城市社区养老服务事业也随之得到了发展。随着社会经济的发展和人口老龄化的进程，老年人的养老服务需求不断发生着变化，这也推动着社区养老服务实践和理论研究的不断发展，产生了一些理论研究成果。但是，总的来说，我国对于城市社区养老问题的理论研究，开展的时间比较短，没有形成系统化的理论模式和规律性的论述，多数还是针对社区养老工作实践问题的总结和现存问题的研究和讨论。从社区养老服务的内容上来看，还主要集中于老年人的生活照顾和医疗服务，不能够适应老年人日益增长的对精神生活和养老环境的需求，难以达到促进老年人“老有所养、老有所医、老有所教、老有所学、老有所为、老有所乐”的目标。

对于城市社区养老服务的内涵和外延的理解上，更是智者见智，形成了不同的观点。

1. 认为城市社区养老服务的主要内容和目的就是为老年人提供日常生活照顾服务。部分学者认为，随着老年人年龄、精神状态、身体情况的变化，日常生活照顾服务是社区养老服务的主要内容，也是现阶段养老服务体系所关注的重点，至于医疗服务、精神慰藉等其他服务不应由社区养老服务体系所提供，应由其他专门的社会保障体系提供，否则，社区养老服务负担过重，难以正常的发展。他们认为，社区养老服务的主要内容包括：a. 老年人日常生活照顾，包括吃饭、饮水、如厕、穿衣、洗漱等；b. 老年人家庭生活环境打扫，包括打扫房间卫生、整理床铺、洗衣等；c. 老年人外出生活照顾，如外出就医、购物、外出散步等。至于社区养老服务的形式，可以分为两种：一是专业的服务人员上门为老年人提供家庭服务；二是在社区内建设老年人日间照顾中心，提供相应的日托服务^[1]。

2. 社区养老服务应该在生活照顾的基础上，兼顾老年人的精神生活服务。特别是在子女外出工作的情况下，老年人的精神寂寞、空虚的情况更为普遍，社区养老服务应当从老年人的需求出发，多开展聊天、读报、曲艺、健身锻炼、文艺活动等来满足老年人的精神需求。社区提供生活上的服务甚至包括精神上的慰藉。张恺悌认为“社会化服务是市场经济的必然选择，原有的照料资源已很难支撑起这样沉重的负担，也迫使家庭把其传统的照料期望转移到社会，因为老年人生活在该区，所以社会化服务要立足于社区，他们具有地缘上的归属感、参与感，并有心理上的认同，所以这样区域性服务的效率要更高些”。

3. 社区养老服务应当满足老年人养老需求中的各方面服务要求。这种观点认为，社区养老服务应当从老年人养老的需求出发，为老年人提供内容丰富的物质和精神服务，满足

^[1]任炽越.城市居家养老服务发展的基本思路[J].社会福利, 2005(1):9.

老年人的各种需求。在这种情况下，为老年人提供的服务就不仅仅是生活照顾、医疗照顾等，还应该包括科技教育、文化卫生、体育娱乐等多方面的服务^[2]。范悦斌、张国臣等(2003)对大连市敬老院或社区养老院的社区养老的老人和家庭养老的老人进行老年人生活质量的评价进行抽样调查，发现社区养老更优于家庭养老。无论从心理上的咨询服务还是相关的社会服务，比如生活环境等社区养老的总体得分情况是高于家庭养老的。

我国对于社区养老方面的研究，起步比较晚，因此研究的成果还有很多不足，研究多数还是局限在对现存问题的研究上，很少在理论高度上进行规律性和系统性论述。对于社区服务的内容研究，基本上集中在生活料理和医疗卫生方面的研究，对于老年人精神生活和养老环境的研究比较少。总体而言，对养老方式的研究基本上还处于一种实感性、讨论性的研究状态中，还没有从理论上建立研究框架。因而，理论界提出的养老保障多层次、多渠道的保障体系难以进行有效的细化和整合，实际工作也难以开展，因此对养老群体提供更符合老年人切身需求的社区服务是值得深入研究的问题。

1.3 研究思路和内容

本文的主要研究思路是按照提出问题、分析问题、解决问题、结合实例分析进行。在总结有关社区养老服务及其相关领域的研究成果的基础上，通过对山东省省会济南市城市社区养老服务现状的阐述，剖析其现实存在的问题及产生的原因，并根据济南市的实际情况，借鉴相关经验，提出有价值的建议和措施。

围绕“济南市城市社区养老服务”这一主题，本文的内容结构体系由以下几个部分组成。

第一部分，是本文的前提，属于绪论部分。对学术界目前关于社区养老服务领域的研究进行综述，并介绍了本文的研究内容、思路以及研究方法。

第二部分，是本文的基础。界定了老年人、社区、社区养老服务等相关概念；介绍了福利多元主义理论、社会角色理论和新公共服务理论；简要分析了社区养老服务的必要性和可行性。这些理论为本文奠定了坚实的写作基础。

第三部分，对济南市城市社区养老服务现状进行了描述性分析。阐述了济南市城市社区养老服务政策的确立、相关举措以及取得的成效和特点。

第四部分，具体分析济南市城市社区养老服务存在的问题及产生这些问题的原因。

第五部分，针对济南市城市社区养老服务存在的问题，借鉴相关的经验，结合济南市

^[2]项丽萍.我国社区养老服务方式探析[J].青海社会科学, 2007(9):31-33.

的实际情况，提出完善和改进的措施及建议，包括加强政府主导、吸引社会力量、强化服务专业化、创造良好社会氛围、提高服务质量、完善管理体制评估体系等。

1.4 研究方法

总体上，本文采用的是理论与实践相结合，定性分析和定量分析相结合的研究方法。具体看，本文采用了文献研究法、访谈法等。

1.4.1 文献研究法

在本文的写作过程中，参考了国内外的大量文献资料。这些资料的来源包括：山东师范大学图书馆馆藏资料、山东大学图书馆馆藏资料，还有一些来自网站的资料，包括中华人民共和国民政部门门户网站、山东省民政局门户网站、济南市民政局门户网站、舜网等。通过整理研究这些文献资料，使作者较为全面的掌握了国内外对城市社区养老服务问题的相关研究成果和理论模式，获得了相应的支撑材料。

1.4.2 访谈法

作者走访了济南市部分市级、区级民政部门、老龄委，也到部分街道办事处的试点社区养老服务机构进行了调查，取得了大量的一手材料。通过与社区养老服务工作者的交谈，获得了更加直接、客观、全面的研究资料，为本文的写作打下了较好的基础。

第2章 相关概念界定与理论分析

在当今世界，无论是发达国家还是发展中国家很多都面临人口老龄化的问题，我国也不例外。我国已是世界上老年人口最多、老龄化速度最快的国家，老年人口、高龄老人增速加快，空巢老人增多，未富先老、区域不平衡、农村老龄人口比例高等问题突出。要研究人口老龄化相关问题，首先要对相关概念进行界定，并研究分析相关基本理论。

2.1 相关概念界定

由于学术界对于城市社区养老问题相关概念的理解和定义不同，为避免歧义，在此对老年人、社区、社区养老服务等概念作出基本的界定。

2.1.1 老年人

首先要对老年人这一概念进行界定。当今世界上一般共有四种采用不同的标准对年龄阶段进行划分的方法^[1]。第一类是日历年齡，也称“年代学年龄”，即从出生之日起，按年月顺序自然累加计算的年龄或岁数，故又称“自然年龄”或“时序年龄”。这样的划分基本上是根据生物学的规律而定的，即老年人的“老”是指生命历程的特定阶段，它反映生命活力的衰减或机体功能的退化这样一种客观事实。第二类是生理年龄，也称“生物学年龄”，是指人的生命历程在其生命周期中所处的位置或所达到的生理阶段。第三类是角色年龄，又称“社会学年龄”，是指人们在社会生活中所处的地位与所显现的角色。第四类是心理年龄，即“心理学年龄”，是指根据人们对人世的不同生存态度和人生体验而做出的年龄评价。由于采用了不同的参考标准和尺度，这四种划分方法对年龄阶段的划分结果显然并不相同。目前世界上对年龄的划分采用的最多的标准还是年代学年龄，而就老年人这一年龄段的划分，发达国家多采用 65 岁以上人群，发展中国家多采用 60 岁以上人群^[2]，我国同样也是把 60 岁以上的公民称为老年人。故此，本文中所指的老年人就是 60 周岁及以上的人群。

2.1.2 社区

“社区”(community)这一概念最早是由德国社会学家滕尼斯在《社区与社会》一书中提出。他认为社区是指由具有共同习俗和价值观念的同质人口组成的关系密切、互相帮

^[1]范明林, 张钟汝.老年社会工作[M].上海:上海大学出版社, 2005 年第一版.

^[2]李迎生.社会工作概论[M].北京:中国人民大学出版社, 2004 第一版.

助的人性化团体；与社区相对应的社会则是由具有不同习俗、价值观念，靠契约维持关系，彼此有分工的异质性人口组成的。社区主要强调人际之间强烈的休戚与共的关系，是持久的和真正的共同生活^[1]。从此以后，社区一词在社会学领域得到广泛的应用。由于不同学者对社区研究的侧重点、领域不同以及在社会学发展的不同阶段，对社区的内涵和外延也就有了不同的认识。例如，美国社会学家波普诺在《社会学》一书中就提到了两种意义上的社区概念：第一种把社区理解成居住在某一特定地域中的一群人，他们的生活围绕着日常的互动模式而组织起来。这些模式包括工作、购物、娱乐等活动，以及教育、宗教、行政等设置；第二种认为社区是指这样一些地方或群体，在其中人们感到团结一致，并通过日常共同的认同感强有力地联系在一起^[2]。中文的“社区”是由费孝通先生等人在翻译美国社会学家帕克的论文集时，由英文“Community”转译而来，随后逐渐成为我国研究领域的通用语。国内不同的学者在定义社区这一概念时也同样存在着不同的理解。但就目前而言，一般认为要构成一个完整的社区，至少应具备以下的要素：一定的地域、一定数量的人口、特有的文化及居民在感情和心理上对该区域的认同感^[3]。因此，在本文中我们对社区的认识采用普遍被大家所接受和认可的定义，即社区是指由生活在一定的地域范围内的人群通过多种形式的互动，逐步形成的在生活方式和文化心理上具有一定同质性和彼此依存性的人类社会共同体^[4]。

2.1.3 社区养老服务

社区养老服务的提出，是在我国面临人口老龄化难题，而原有的家庭养老、自我养老、机构养老面临困境无法适应养老事业发展需求的背景下产生的。虽然关于城市社区养老并没有形成普遍被大家认可的定义，但关于其内涵和外延的确定已经达成了很多共识。关于社区养老服务类似的词汇也有很多，比如“社区为老服务”、“社区老年照顾”、“社区老年人服务”、“老年人居家养老服务”等等，其主要含义类似，指的在政府的政策和资金支持下，在老年人生活的社区内提供的低价的、无偿的或是全部或部分政府买单的养老服务。

城市社区养老服务体系的主要内容包括：生活照料服务，包括老年人日托服务和服务人员上门进行打扫房间卫生、洗衣做饭、陪同读书散步等生活照料服务；医疗卫生服务，由社区卫生医疗服务中心提供医疗救治等服务项目；精神照顾服务，包括举办文艺活动，通过老年之家、棋牌室、老年活动中心等组织老年人休闲娱乐活动，照顾老年人的精神健

^[1] 滕尼斯，林荣远译.社区与社会[M].北京:商务印书馆，1999:54.

^[2] 戴维·波普诺，李强等译.社会学[M].北京:中国人民大学出版社，1999:570.

^[3] 李若青.发展社区服务促进社会保障制度完善[J].学术探索，2003(3):91-93.

^[4] 王建军，夏志强，王建容.社区管理的理论与方法[M].四川:四川大学出版社，2008:4.

康；其他服务，包括老年人法律咨询、家庭纠纷调解、维权服务、婚姻介绍等。

2. 2 相关理论分析

学术界关于城市社区养老服务问题的理论较多，其中最为主要的基本理论是福利多元主义理论、社会角色理论和新公共服务理论。

2. 2. 1 福利多元主义理论

上世纪 60 年代末、70 年代初以来，发达资本主义国家经济进入滞胀期，出现了经济停滞或衰退、大量失业和严重通货膨胀以及物价持续上涨同时发生的情况，政府财力难以维持高额的社会福利支出，同时社会福利体系的适应性和合理性也普遍受到了质疑，在这种背景下，福利多元主义理论应运而生。主要内容是福利不一定要由国家包揽，民间社会也应该参与，福利产品的供应可以来自四个方面：国家、家庭、民营部门和志愿组织，而且是来源越多越好，主张社会福利来源的多元化，既不能完全依赖市场，也不能完全依赖国家，福利是全社会的产物。这就是“福利多元主义”也称作“混合福利经济”。

福利多元主义理论对发达资本主义国家的社会福利体系的建设和完善起到了重大的作用，如果适当的运用和借鉴也会对我国的社会保障体系建设起到积极的作用，但应该批判的继承，并结合中国现阶段的国情加以创造性的运用。

2. 2. 2 社会角色理论

角色本是戏剧表演中的名词，指的是演员扮演的戏剧中的不同人物。上世纪二十年代开始被学者引入社会学领域，社会角色理论也发展成为社会学基本理论之一。社会角色是指与人们的某种社会地位、身份相一致的一整套权利、义务的规范与行为模式，它是人们对具有特定身份的人的行为期望，构成了社会群体或组织的基础。任何一名社会成员，都应担当一定的社会角色。当这名成员被赋予相应的权利和义务时，他就应当按照相应的行为规范和模式去进行一定社会活动，也就是社会角色的扮演。

人在一生中的不同阶段或者是在同一阶段的不同场合需要扮演不同的社会角色，老年人也是如此。人们在社会角色扮演的过程中不会总是合适的、恰当的，当角色的扮演出现矛盾、冲突，甚至遭遇失败，这就是我们说的角色的失调。角色的失调包括角色冲突、角色不清、角色中断、角色失败等几种情况。其中，角色中断主要指的是一个人前后相继所承担的两种角色之间发生了矛盾的现象。当老年人由于年龄、身体等原因退休回家以后，面对自己所担任的主要社会角色的改变，有可能出现不适应的情况，发生角色中断。特别

是，退休居家使得老年人的关注点由原来的工作内容和环境转化为自己所在的社区、家庭，社会环境和角色的转变使他们一时很难适应，如果老年人仍然按照工作时分析问题、解决问题的模式和习惯来处理相应的事务、扮演居家的角色，有可能产生矛盾和冲突，会发现自己对生活和环境的变化不适应，发生角色中断。如果不充分重视老年人社会角色失调的问题，不去积极的引导和调整，使得老年人长期不能适应新的社会角色，则不利于老人的身心健康和养老。

老年人进入老年之后，所扮演的社会角色变化主要包括这样几个方面：第一，从经济上来说，由社会劳动者转变为受社会供养者，如果没有离退休金的老人，生活质量更会受到大的影响；第二，对于原有的领导层和管理层人员来讲，由原来的决策者转化为了普通人员，使老年人易于产生“人走茶凉”、被淡忘、被忽视的悲观情绪；第三，在家庭生活中，由父母的角色转变为祖父母、外祖父母的角色。这三类社会角色的变化会给老年人的物质生活和精神生活带来很大的影响。这就要求，一方面老年人自己主动适应角色的变化，根据生活环境、生活内容的变化作出积极主动的调整，加强自身的修养和适应性；另一方面，养老服务工作不仅要关注老年人的物质生活，更要注意老年人的精神生活，充分重视老年人社会角色转化中出现的问题，通过精神服务来积极引导老年人适应社会角色的转变，从而更好地安享晚年。

2.2.3 新公共服务理论

新公共服务理论是美国著名公共行政学者登哈特夫妇基于对新公共管理理论的反思，特别是针对企业家政府理论缺陷的批判，而提出的一种全新的公共行政理论。所谓新公共服务，指的是关于公共行政在以公民为中心的治理系统中所扮演的角色的一套理念。新公共服务理论将公民置于整个治理体系的中心，强调政府治理角色的转变即服务而非掌舵。推崇公共服务精神，旨在提升公共服务的尊严与价值，重视公民社会与公民身份，重视政府与社区、公民之间的对话沟通与合作共治。在构建具有中国特色的城市社区养老服务体系建设的过程中，新公共服务理论的人本主义、民权主义、社区主义等价值理念和服务意识，提供了诸多有益的启示：第一是以人为本的价值取向，要求公共部门具有人性关怀精神，城市社区养老服务的安排和供给应当从老年人的需求出发，通过人性化的项目设计和人性化的服务方式，向老年人提供高度人性化的公共服务。第二是公共利益至上的服务理念，公共部门应当积极地为公民通过对话清楚地表达共同价值观念并形成共同的公共利益观念提供舞台，这就要求老年人公共服务必须以老年人的公共利益为基本出发点，以老年人的满意度为最终评判标准。第三是权利保障的服务宗旨，公共服务既是对全体公民不同需

求的满足，也是对公民基本权利的维护，必须体现公民权利保障的基本取向，这就要求老年人公共服务要以保障老年人的基本权利为宗旨，围绕老年人的基本生存权和社会发展权来设计适当的公共服务制度安排，不断满足老年人的公共服务需求。最后是民主参与的服务方式，公共服务的过程实质是公民参与式的公共治理过程，也是公共部门对公民意志和利益诉求的回应过程。这就要求公共部门应具有高度的开放性和对公民服务需求的回应性，逐步就养老服务的服务内容、服务方式、服务主体和服务资源等方面展开民主协商，尽最大努力与公民构建相互信任与合作关系，以保证公共服务决策的民主性和实施的有效性，并不断提升服务质量、不断满足服务需求。

2.3 城市社区养老服务必要性、可行性

家庭养老、机构养老不能够适应迅速膨胀的个人养老需求，城市社区养老成为解决现阶段我国城市养老问题的必然选择。首先，从家庭养老方面来看难以担负重任。一方面，随着计划生育政策的实施和年轻人异地就业发展的现象日益增多，“421”家庭成为城市家庭结构的主流，而空巢老人家庭数量急速增多；另一方面，随着人口老龄化社会的到来，高龄老人的数量越来越多，他们的生活自理能力和经济能力越来越差；这两方面的因素造成了家庭养老的功能逐渐降低。其次，受到社会经济条件的限制，机构养老也远不能够满足养老需求。第一，我国作为提前迈入老龄化社会的发展中国家，国家的财政实力不足以满足养老机构及设施建设的巨大资金需求，而社会资金投入养老事业又十分有限；第二，地区经济社会发展的不平衡也造成了各地区机构养老事业发展的差异，很多地区的养老机构设置、发展水平相对落后；第三，机构养老方式收费较高的问题也制约着其发展和推广普及；第四，机构养老模式不利于培养、维护老年人的归属感，在精神慰藉方面的缺失是其不可避免的问题。同时，社区养老也有助于社区良好的人际关系的建立。中国传统文化是重视人情往来，伦理道德，这是社区互动的宝贵资源，提供建立社区照顾的过程，能够帮助提供社区成员之间的凝聚力，促进社区的发展。

实践证明，城市社区养老在我国具有较强的可行性。第一，适应我国未富先老的基本国情。作为发展中国家，积极开展城市社区养老，将家庭养老中的部分功能拿到社区来，既充分调动了社会养老资源，适当减轻国家、社区和家庭及老人自己的养老负担，又可以照顾到老年人顾家、恋家的心理需求，是适应我国国情的必然选择。第二，社区建设的日趋成熟为社区养老服务提供了基础。随着社区承担着越来越多的社会服务职能，社区物质文明和精神文明建设也取得了丰硕的成果，比如济南市统一开展的打造“社区十分钟生活

服务圈”工作，可以为辖区居民提供相应的娱乐、购物、医疗、体育、再就业等生活服务，也为养老服务提供了基础。第三，可以充分整合、利用社区及家庭的服务资源。包括：积极调动低龄老人的积极性，充分发挥余热投入到本社区的养老服务工作；有利于组织社区内志愿者开展养老服务，稳定志愿者队伍；对社区内失业者培训后择优加入养老服务队伍，一定程度上可以缓解就业压力并维护社区稳定；合理调配统筹使用社区内的服务设施和资源，加强社区与辖区内企事业单位的联系，为单位离退休人员乃至全社区老人提供更好的养老服务。

第3章 济南市城市社区养老服务的实践

根据济南市 2010 年第六次全国人口普查主要数据公报，截止到 2010 年 11 月 1 日零时，全市常住人口中，65 岁及以上的人口为 62.35 万人，占 9.15%，同 2000 年第五次全国人口普查相比，65 岁及以上人口的比重上升了 1.16 个百分点。根据济南市民政局提供的数据，截止到 2011 年 5 月，济南市 60 岁以上的老年人口已达到 100 万人，占总人口的 15.7%。有关部门预测，“十二五”期间，济南市老年人口将以 3.2% 的速度递增，到 2015 年，全市 60 岁以上(含 60 岁)的人口将达到 120 万人，老年人口比例达到 20% 左右^[1]。人口老龄化的速度，已经明显超过目前社会养老服务发展水平。济南市从 2008 年开始进行城市社区养老服务试点工作，2010 年开始在全市范围内全面铺开。济南市社区养老的方式主要是政府与阳光大姐等机构合作，为“三无”老人、低保老人及困难老人购买上门服务^[2]。截至目前，济南市城区已建成 19 处社区日间托老站，可提供 695 张床位，正在探索建立“以社区服务为依托、以居家养老为基础、以机构养老为补充”的养老服务体系^[3]。

3.1 济南市城市社区养老服务政策的确立

2005 年 11 月 14 日，为加强对养老服务机构的管理，进一步提高养老服务工作的管理、服务水平，济南市民政局颁布了《济南市养老服务机构管理暂行规定》(济民发[2005]86 号)，对济南市养老服务机构的服务设施、服务护理、医疗康复及娱乐、服务管理、财务管理、安全保卫等方面进行了详细规范。

2007 年 3 月 12 日，为进一步推动全市养老服务社会化，济南市民政局颁布了《关于积极推进养老服务社会化工作的意见》(济民发[2007]19 号)。该意见明确规定在进一步推动全市养老服务社会化的过程中，大力开展形式多样的居家养老服务，充分发挥社区“星光老年之家”的阵地作用，在社区依托“星光老年之家”大力开展日托服务，满足社区老年人的养老服务需求；把发展居家养老服务与各类志愿者服务有机结合起来，组织、协调志愿者进入家庭和日托站（所），开展不同类型的服务活动，营造敬老爱老的浓厚社会氛围，不断提高养老服务社会化水平。

2010 年 5 月 28 日，在总结本市开展城市社区养老服务试点经验的基础上，济南市民政局、财政局确定在全市所有街道办事处推开社区养老服务工作，并根据民政部等六部委

^[1] 韩化莉.济南市:建立居家养老服务长效机制[J].社会福利,2010 年 07 期.

^[2] 董广坤. 济南市居家养老在市内五区全面展开[N].中国社会报,2009,4(30).

^[3] 济南全面推行居家养老服务 让老年人老有所养[J/OL].山东新闻网 <http://jinan.snews.com.cn/2010/1/25/861346.html>

《关于全面推进居家养老服务工作的意见》和济南市人民政府办公厅《关于加快发展养老服务业的意见》要求,制定并颁发了《济南市居家养老服务工作实施意见》(济民发[2010]26号),对居家养老服务工作的指导思想、基本原则、服务对象的确定、服务内容和方式、申办程序及管理、服务人员补贴计算与支付、经费来源及监管、工作措施和要求等方面进行了具体规定。随后,城市社区养老服务工作全市范围内全面铺开。各区根据实际情况分别制定了具体的社区养老服务工作实施办法,从服务内容、服务方式、审核审批程序等方面作了详细规定,统一了辖区内各街道办事处申请、审批、各类证明、公示等标准式样。同时,由各街道办事处出台适应本办实际情况的居家养老服务管理制度,并负责落实监督。

据悉,济南市将于2012年出台多项养老政策,包括《济南市养老服务机构星级评定标准》、《城市“三无人员”福利保障意见》、《济南市失智、失能老年人养老补贴办法》、《济南市社会福利服务设施专项规划》等。此外,为加大社会化养老机构建设力度,济南市将按照山东省财政厅和民政厅联合下发的《城市社区老年人日间照料中心建设专项补助资金管理暂行办法》,制定出台济南市的社区养老配套政策,支持街道、社区整合资源,发展日间照料中心,提高“老饭桌”开办水平,进一步完善多级城市社区养老服务体系。

3.2 济南市城市社区养老服务的举措

济南市围绕“老有所养、老有所医、老有所教、老有所学、老有所为、老有所乐”的工作目标,通过健全完善以居家养老为基础,以社区养老为依托,以养老机构为骨干,覆盖全体老年人的养老服务保障体系,努力做好城市社区养老服务工作。

3.2.1 搞好调查摸底,严密组织实施

全市各街道办事处结合当地实际,认真搞好调查摸底工作,组织专人对辖区内60岁以上老年人及服务需求进行详细地调查摸底,并分门别类登记造册,建立困难老人服务需求档案。各县(市)区、街道办事处结合实际,建立完善各项社区养老服务工作制度,迅速启动,全面推开。济南市槐荫区早在2008年就在营市街街道办事处进行了试点工作,2010年全面推开社区养老服务工作前,该区民政局对全区城区范围内60岁以上的老人进行了调查摸底,并联合济南大学进行了调查问卷分析,建立了养老服务基本需求数据库。经过摸底,全区城区面60岁以上的老人有9902人,其中69.3%的老人选择社区养老服务方式。调查摸底后,认真部署社区养老服务工作,组织全区12个办事处召开了动员大会,统一了思想,成立了社区养老服务管理办公室,各街道均成立了由分管主任任组长,民政科长

为成员的社区养老服务工作领导小组，各社区成立了社区养老服务站，具体指导和协调开展社区养老服务工作。

3.2.2 着眼长效，建立健全社区养老服务制度

济南市各区民政局按照《济南市居家养老服务工作实施意见》、《关于积极推进养老服务社会化工作的意见》要求，结合本区实际出台相关社区养老服务制度、规定，保障社区养老服务工作的制度化、规范化、科学化发展。比如，槐荫区民政局针对社区养老服务探索阶段出现的服务标准订的过高，服务员工资过低，无工作经费等困难和问题，积极上报上级有关部门，提出合理化的建议和意见，并联合区财政局对社区养老服务对象进行了扩面，提高了服务员工资标准，制定了《槐荫区居家养老服务工作实施办法》(济槐民发[2010]12号)，从服务内容、服务方式、审核审批程序等方面作了详细规定，并统一了各办事处申请、审批、各类证明、公示等标准式样。在槐荫区12个街道办事处推开此项工作，并出台了社区养老服务管理制度。每位享受社区养老服务的老人由社区养老服务站、社区、街道、区民政局四级全部建立了文字档案，区民政局建立了电子档案。扩面后享受政府买单的社区养老服务对象从2009年的65人增加到目前的231人，服务员从2009年的32名增加到目前的61名。每位老人每月享受政府买单的服务从2009年10-20小时到目前全部享受20个小时的服务，服务标准由每小时6-8元提高到每小时全部为9元。

3.2.3 规范运作，完善审核审批程序

严格规范运作，各区建立健全审核审批程序，确保社区养老服务的公开、公平、公正。比如市中区所属社区全部成立了社区养老服务评估委员会，严格执行市民政局“三审二榜”的工作程序。即：社区服务站在收到申请人申请后，进行调查审核，并予以公示，公示期满后报社区养老服务评估委员会审查，审查通过的上报居住地的办事处，办事处审核后上报区民政局，区民政局审批后对审批合格的申请人建档备案，同时，对审批合格的申请人，返回社区进行二次公示，对无异议的申请人从批准的次月起享受政府买单的社区养老服务。街道办事处与服务员签订服务协议，服务员按照服务协议持《社区养老服务卡》为服务对象上门提供服务。社区服务站协助街道办事处对服务员的服务质量进行跟踪、评估，定期检查申请人的社区养老服务记录本，并将检查情况上报街道办事处。办事处每月通过服务对象反馈的签名记录及服务次数，为服务员发放工资，服务对象不满意的不予发放工资，对不遵守规章制度者予以解聘。

3.2.4 加强宣传，营造良好工作氛围

济南市民政等部门充分认识开展社区养老服务的重要性，结合“贴心民政”服务品牌创建活动，积极开展宣传培训工作，为社区养老服务工作创造良好的工作氛围。天桥区的主要做法包括：一是在进行社区养老调查摸底的同时，在城区范围内通过张贴明白纸等形式进行了广泛宣传动员，使老百姓认识社区养老，知道社区养老的法规政策，并积极的参与到社区养老服务中来。二是区《居家养老实施办法》出台后，区民政局随即对各办事处分管主任和民政科长及有关工作人员就社区养老进行了培训，使他们熟悉了上级文件、政策规定、操作流程、上报材料等，并对有疑间的办事处上门进行了具体指导。

3.2.5 强化培训，打造优良的服务队伍

济南市在社区养老服务队伍建设过程中，始终坚持服务队伍专业化原则，按照国家职业标准对养老服务和家政服务人员进行职业技能培训，实行养老服务职业资格管理制度；社区养老服务人员必须体检合格，并优先录用经培训的“4050”人员；通过邻里互助、社会认助等形式，大力开展敬老助老志愿服务队伍，倡导、鼓励低龄老人为高龄老人提供志愿服务，形成社区志愿助老服务的长效机制。

3.2.6 加强绩效考核，确保政策落实到位

济南市建立了督查考核机制，成立专访小组，通过实地走访、入户调查、电话回访等方式，对各县（市）区和街道办事处工作进展情况定期督查、定期考评，并及时公布结果。而槐荫区民政局对具体负责社区养老服务的居委会成员实行了绩效考核制，取得了好的成效。具体做法是由各办事处负责对居委会成员进行社区养老服务绩效考核，考核分为优秀、称职和不称职三个档次；确定为优秀的对应所在级别按100%兑现月补贴，称职的按90%兑现月补贴，不称职的按50%兑现月补贴；一年内累计4个月，届内累计3个月不称职的，由办事处责令限期改正，拒不改正的，劝其自行辞职。通过对工作人员的绩效考核，确保了社区养老服务全覆盖，确保了社区养老政策落实到位，确保了社区养老服务规范。

3.2.7 创新服务模式

在社区养老服务实践中，济南市积极拓展服务模式，通过上门服务、日托服务等不同方式充分发挥社区“星光老年之家”的阵地作用，满足社区老年人的养老服务需求。

济南市社区养老服务对象为居住在市内五区城区，具有济南市常驻户籍的老年人。分为3类。A类：70岁以上享受低保待遇（或处在低保边缘）的“三无”孤老，或因子女残

疾、重病无力承担赡养义务的老年人；70岁以上的省级以上困难劳模或独居的重点优抚对象。B类：70岁以上的月收入低于800元的独居或仅与残疾子女生活的老年人；70岁以上的无子女照顾或子女残疾、重病无力承担赡养义务的市级劳模和生活不能自理的重点优抚对象。C类：上述类型之外有经济来源并需要居家养老服务的老年人。

1. 创新服务内容。A类老年人每月由政府购买20个小时的送时服务；B类老年人每月由政府购买10个小时的送时服务；C类老年人可以根据自己的实际需要购买服务。社区养老服务以“立足社区、面向老人、专业服务”为特点，根据老年人需求设立服务项目。服务内容主要包括生活照料、家政服务、精神慰藉三大类，细分为送餐、洗澡、巡诊、康复锻炼、陪送看病、打扫卫生、洗衣、做饭、电话接访、陪老人聊天、法律援助等。比如济南市市中区二七新村街道办事处社区养老服务中心通过与大家园家政公司联合结成服务对子，利用专业的家政人员根据老年人的不同服务需求，因人制宜地为老人提供料理家务、擦洗玻璃、洗衣做饭、清理卫生、代为购物、陪医配药、助浴、陪聊等不同时段不同需求的服务。

2. 创新经费来源及监管。社区养老政府引导扶持资金由市、区两级政府安排，市、区两级按照7:3的比例分担。市、区两级将社区养老工作列入年度社区服务考评项目之一，并根据服务考评情况和年度服务计划完成情况对社区养老工作经费给予一定补贴。由区政府对社区养老资金实行专帐管理，专款专用。

3. 创新服务流程。各社区养老服务中心根据自身资源和老人养老服务需求，具体问题具体分析，适时制定符合本社区实际的服务流程，取得了很好的效果。比如济南市市中区二七新村街道办事处社区养老服务中心，通过向老年人发放以“代币券”形式的卡片和“服务情况回单”，每次服务人员结束服务后，服务对象如实填写服务时间、服务内容，双方签字确认。服务人员将派工单和服务情况调查表反馈到家政公司，社区服务中心通过回访，社区养老监督小组满意后，从社区服务中心结算。二七新村街道办事处根据回单进行不定期检查，加强对服务质量的监督和管理，确保服务的高规格、高质量。其中，“代币券”指由该社区服务中心印制的1小时服务代币券，每小时8元，该中心在每月月末收回上月卡片，并发放次月“代币券”卡片。

3.3 济南市城市社区养老服务的成效及特点

近年来，济南市坚持“家庭养老社会化，社会养老家庭化”的发展方向，将社区养老、家庭养老、机构养老有机结合起来，通过试点运行、发挥示范作用、在全市推广等步骤，

动员全社会力量积极投入，城市社区养老事业得到了一定的发展。

3. 3. 1 服务成效

济南市在开展社区养老示范活动的基础上，积极探索社区养老新模式，大力开展日间照料和养老机构，初步形成了以居家养老为基础，以社区养老为依托，以养老机构为骨干，志愿服务和专业服务相结合的社区养老服务体系。济南市在市内五区城区 52 个街道普遍开展了“情暖夕阳”社区养老服务，为社区独居老人、高龄老人和特殊困难的老人提供由政府买单的全额服务和半额服务，服务内容包括生活照料、家政服务、精神慰藉等三大类、十多个项目。“十一五”期间，全市共有 2306 位困难老年人享受到由政府买单的社区养老服务，共发放补助金 969 万元。

济南市在养老服务基础设施建设方面，对社会力量兴办养老服务机构和老年人日托站实行以奖代补的政策，按照每张床位 2000 元的标准进行奖励，“十一五”期间，全市共发放奖金 340 余万元。截至目前，济南城区已建成 19 处社区日间托老站，可提供 695 张床位，现有养老机构 67 家，床位 7221 张，平均入住率 63%，分为养生型、享受型、基本生活型和临终关怀型四种类型，可满足各类老年人的养老需求。此外，济南市共筹集资金 300 万元建立“贴心一键通”老年人紧急救助服务系统，为全市 4000 余户“空巢”老人提供“365 天日常看护、24 小时紧急救助”和“轻松一键、居家无险”的便捷服务。

在财政投入方面，根据济南市统计局《2011 年年鉴》统计，济南市 2010 年社会保障和就业、医疗、卫生支出 76.5 亿元，增长 20.4%，占财政支出的比重 19.3%，提高 0.4 个百分点；从收养单位的地区分布上来看，2010 年社会办收养性单位 159 个，收养老人 16790 人，其中历下区 668 人，市中区 992 人，槐荫区 826 人，天桥区 1312 人，历城区 1898 人，长清区 2987 人，高新区 57 人，平阴县 947 人，济阳县 2004 人，商河县 2423 人，章丘市 2008 人；从收养单位和收养老人人数的变化来看，由 2005 年的 93 个收养单位、5546 名老人，到 2010 年的 159 个收养单位、16790 名老人，保持了较高的增长速度。

济南市各区结合本区实际情况积极开展城市社区养老服务工作，形成了自己的特色。

市中区在所属社区中开展了“养老超市”项目，之所以称为“超市”，是指老人可以任意挑选自己需要的服务项目，具体服务项目包括日托、老饭桌、旅游养老、度假养老、社区老年活动等。其中，“老饭桌”的服务对象是按照民政局相关标准选择的，基本都是 70 岁以上的独居老人，每人每月只需交 40 元即可每天享受一顿午饭，居委会还可以把饭直接送到身体不好的老人家中。

槐荫区在全区 12 个街道办事处全面推开社区养老工作，并出台了相关服务管理制度。

每位享受社区养老服务的老人由社区养老服务站、社区、街道、区民政局四级全部建立了文字档案，区民政局还建立了电子档案。扩面后享受政府买单的居家养老服务对象从2009年的65人增加到目前的231人，服务员从2009年的32名增加到目前的61名。每位老人每月享受政府买单的服务从2009年10-20小时到目前全部享受20个小时的服务，服务标准由每小时6-8元提高到目前每小时全部为9元。

历下区在开展城市社区养老服务工作中注重服务内容的多样性，在社区中开设了老年电脑学习班，深受老年人欢迎。比如在历下区甸柳一居，每逢周二和周三都各有一节老年电脑课。该社区的老年电脑兴趣小组于2011年3月初成立，学期为2个月，共8个课时。每周有两个班，每班各10人，从上午9点上到11点。社区里的很多老人退休后在家空闲很多，老朋友也不住在附近，除了每天的传统活动，高科技手段其实也可以为养老服务。

3.3.2 服务特点

济南市在建立和完善社区养老服务体系过程中，认真落实“以人为本”的科学发展观，以满足人民群众日益增长的养老服务需求为出发点，按照社会主义市场经济体制的要求，将公益性、福利性贯穿于养老服务事业的发展中，切实保障老年人特别是“三无对象”和低保对象老年人的生活权益。

济南市社区养老服务的主要特点包括：一是服务对象公众化，满足广大老年人的服务需求，提高老年人的生活质量；二是服务方式多样化，以居家养老为基础，以社区养老为依托，以养老机构为骨干，实行有偿、低偿、志愿服务，满足不同层次老年人的服务需求；三是专业服务和志愿服务相结合，一方面按照国家职业标准对养老服务和家政服务进行职业技能培训，实行养老服务职业资格管理制度，另一方面通过邻里互助、社会认助等形式，大力开展敬老助老志愿服务队伍，倡导、鼓励低龄老人为高龄老人提供志愿服务，形成社区志愿助老服务的长效机制；四是投资主体多元化，加强政府对社区养老服务事业的资金投入和政策扶持，支持和资助社会力量兴办社区养老服务事业，形成多种所有制形式共同发展的新格局；五是运作机制市场化，建立社区养老服务事业社会化、市场化的运行机制，逐步形成自主经营、自负盈亏、自我发展的公平竞争市场秩序。

第4章 济南市城市社区养老服务存在的问题及原因

济南市2008年开始城市社区养老服务试点工作,2010年开始在全市范围内全面铺开,在短短的几年时间里,以居家养老为基础,以社区养老为依托,以养老机构为骨干,志愿服务和专业服务相结合的社区养老服务体系初具雏形。但总的来说,城市社区养老工作在济南市还是新生事物,社区养老服务的内容、模式等还存在着诸多问题,主要表现在这样几个方面。

4.1 财政投入不足,缺少宏观管理和规划

城市社区养老服务体系作为整个社会养老体系乃至社会保障体系的重要组成部分,应该充分发挥政府的主导作用。政府在社区养老服务工作中的主导作用主要体现在:一是适时制定适应社区发展、社会经济发展的社区养老发展规划,并根据现实需要在发展社区养老服务的过程中对其进行修订,确保养老事业的健康稳定发展;二是加强社区养老服务工作体系建设,建立健全以各级民政部门为主导、各部门相互配合、和谐运转的服务体系,保障养老事业的规范化、系统化运转;三是加强财政对于社区养老服务的投入,作为一项福利性、保障性的工作,社区养老服务需要政府的投入作为主导,依靠政府财政支持完善基础设施建设和养老机构配置,只有搭建好社区养老服务事业的平台,才能够更好地吸引社会资金投入,满足社区养老事业的建设发展的资金需求^[1]。反观目前济南市的社区养老服务事业,从财政投入上来看,政府投入远远不够,特别是在设施建设投入方面,很多经济水平较低的社区的养老机构甚至连用房都不能保证,民政局只能先从扶贫的角度帮助极为困难的老人。从宏观管理和规划来看,济南市关于社区养老服务的宏观管理政策规定较少,也缺少与社会经济发展相适应的社区养老发展的系统规划。再就是缺少相关的法律法规和制度建设,一方面为数不多的政策法规分布在不同部门的相关文件中,缺少系统的、规范的制度约束,另一方面现有制度的执行、监督、管理也没有落到实处。

造成这一局面的主要原因包括:第一,从地方政府财政总量上来看,2010年济南市财政收入5955895万元,较上年增长36.8%,而财政支出6597176万元,较上年增长51.1%,收支差额达到了-641281万元,地方财政总量不足限制了城市社区养老服务事业的财政投入。第二,从财政支出结构上来看,政府对社会事业的财政投入相对滞后于经济发展方面,公共服务支出占财政总支出的比重较小且发展缓慢,济南市2010年社会保障和就业、医

^[1]张晓霞.社区居家养老问题调查—以江西省南昌市为例[J].江西社会科学,2008(11):197.

疗、卫生支出 76.5 亿元，虽然较上年增长了 20.4%，但占财政支出的比重只有 19.3%，较上年提高仅 0.4 个百分点。第三，在社会事业和公共服务的管理方式上，政府主要管钱、管项目的做法仍然存在，应当适时将政府的工作重点转变到科学规划、制定规则、完善政策上，为城市社区养老工作创建公平、顺畅的环境。

4.2 市场化程度不高，社会力量投入较少

结合我国现阶段的基本国情，人口老龄化问题严重、社会经济发展水平相对较低、政府财力相对不足，要想满足人民群众日益增长的养老服务需求，只有按照建设社会主义市场经济体制的要求，吸引、鼓励社会资金投入社区养老服务。目前济南市社区养老服务的投资主体比较单一，主要依靠政府兴办的养老机构和服务部门，社会力量投入很少。从运行机制上来看，市场化程度不高，没有建立起自主经营、自负盈亏、自我发展的公平竞争市场秩序。根据济南市市民政局的统计数据，目前社区养老机构中，三分之一能够盈利，三分之一基本持平，另外三分之一处于亏损状态，很多民办养老机构都处于负债运营状态，急需政策和资金的支持。

具体分析社会力量投入积极性不高的原因包括：第一，目前城市社区养老服务工作刚起步，收费标准低、经济效益低，单纯依靠养老服务收费很难维持民办社区养老机构的正常运行。第二，独立经营、自负盈亏的民办养老机构与公办养老机构起点不同，没有政府财政补贴和资金支持，缺少相应的扶持和优惠政策，缺少前期建设资金和营运资金的筹资渠道，投资回报率较低。

4.3 服务队伍专业化水平低，稳定性差

目前社区养老服务的工作人员职业化、专业化水平较低，且多为临时聘用人员，流动性强，没有形成稳定的人才队伍。济南市社区养老服务的工作人员包括专职工作人员和志愿者两部分，其中专职工作人员主要为所在社区具有一定劳动技能的下岗职工和临时聘用人员，志愿者多为本社区低龄老年人和大学生等，其专业技术能力和服务水平都不高，甚至有的缺乏必要的职业道德和基本养老服务知识。其次，无论是临时聘用人员还是志愿者都具有流动性强、稳定性差的特点。这在一定程度上形成了社区养老服务事业发展的瓶颈。

究其原因，一是社区养老服务业作为专门针对老年人的服务行业，工作辛苦、劳动量大、社会地位不高，缺乏良好的工作氛围；二是社区养老服务在我国还属于新生事物，相关职业培训和业务考核、资格认证还不够完善和成熟，使得养老服务队伍整体素质不高、

稳定性较差；三是在目前政府投入不足、难以吸引社会投资的情况下，社区养老服务机构难以盈利，没有充裕的资金引进高素质的专业人才，只能聘用社区内的下岗人员，又没有经费对其进行正规的职业培训，影响了整体服务质量和水平。

4.4 宣传力度不够，缺乏舆论氛围

城市社区养老服务没有形成良好的社会氛围，以至于社会、家庭、老人自身对社区养老并不十分清楚和了解，不利于养老工作的顺利开展。一方面，缺乏良好的舆论氛围，一定程度上导致了社会力量对此项工作的认知度不高，难以吸引社会资源投资养老工作，不利于社区养老服务的多元化、市场化，进而也降低了社区养老事业对于社会剩余劳动力的吸引力，不利于服务队伍的专业化、职业化建设。另一方面，就家庭而言，很多人对社区养老服务方式存在着误解，不清楚原有的机构养老、家庭养老与社区养老之间的联系与区别，没有认识到社区养老服务的必要性，不清楚依托老年人所在家庭、社区基础上的上门服务和日托服务的优势所在，由于对社区养老服务内容的不甚了解，担心老人除了生活照料之外缺少医疗服务和精神慰藉等问题。最后，老年人自身对社区养老服务也存在着误区，在服务对象上，有的老人认为社区养老只是政府针对家庭困难的特殊老年群体提供的救助式服务，与普通的大众养老没有关系，在责任划分上，存在着对低偿、无偿服务的误解，有的老人认为社区养老服务完全由政府买单，造成了社会力量购买养老服务的比例和数量很少，不利于老年人享受到全面的养老服务也不利于社区养老事业的健康、稳定发展。

究其原因，一方面社区养老事业刚刚起步，人们对于新生事物的了解和接受需要一个较长的时间，社区养老较之传统的家庭养老和养老机构养老的优势和必要性需要逐渐被人们所认识；另一方面我们的宣传、报道工作本身还有做的不够到位的地方，应当加强重视，通过多种方式、多渠道积极宣传社区养老服务事业；此外，认识的变化是以实践的发展作为基础的，养老服务事业本身的进程和发展在一定程度上也影响和制约着人们的认识。因此，我们在实践工作中，只有大力加强社区养老服务的宣传力度，营造良好的社会氛围，才能够更好地开展这项事业。

4.5 服务内容狭窄，服务质量不高

老年人对养老服务需求是多样的、个性化的，而我们目前的社区养老服务内容很不全面，服务质量也有待提高。首先，从服务内容上来看，老年人需求主要包括生活照料、

医疗服务、精神慰藉等方面，而受到资金投入、人才队伍等限制，加上缺乏对老年人养老服务需求的调查了解，我们目前的服务主要集中在打扫卫生、洗衣做饭等生活照顾方面，缺少专门针对老年人的社区医疗服务和文化娱乐、读书聊天等活动。其次，从服务对象上来看，由于我们是对老年人分类管理，对于生活困难、家庭条件较差的 A、B 类老人作为重点的优抚对象，由政府出资购买相应的服务送时，而对于老年群体的大部分也就是上述类型之外有经济来源并需要社区养老服务的老年人，采取根据自己的实际需要购买服务的方式，这就造成了实际服务对象范围较小。而从社区养老服务设计的初衷来看，应该是针对全体有养老服务需求的老年人，而不只是针对一小部分群体。再次，从服务方式上，目前以日托服务为主、缺少上门服务的现状，也就是服务项目多依托社区养老机构而不是老人自己的家庭，也造成了老年人对社区养老服务项目的参与率不高，特别是低龄老年人更少的通过社区养老的方式满足养老需求。最后，受到服务人员素质不高、缺乏统一的服务标准和业务考核等因素的制约，社区养老服务的质量参差不齐，难以让老年人满意。

4. 6 缺少健全的管理体制和评估体系

社区养老服务已经在济南市全面推开了 2 年多的时间，对济南市的养老服务事业发展起到了有力的推动作用，但由于管理体制的不健全、评估体系的不到位，没有能够做到养老服务资源的充分利用。管理体制的不健全、不完善主要表现在：一是民政部门外的协调管理。社区养老服务工作以民政部门牵头，联合妇联、老龄委、残联、人力资源和社会保障部门、养老机构、企业等多部门，由于各部門的条块划分、分别管理，很难协调各方面的力量，优化配置各种资源，提高社区养老服务工作的综合力。二是民政系统内的管理。在各级民政系统之间，关于社区养老服务工作的职责划分不是很明确，权限配合不是很协调。三是关于志愿者的管理。目前没有关于志愿者的法律法规和制度约束，难以吸引大量业务素质高、综合能力强的专业人员加入志愿者队伍，而对现有的志愿者管理也较为混乱，难以保证志愿者的服务质量，也难以保护和积极引导志愿者的积极性。另一方面，社区养老服务缺乏科学合理的评估体系，难以对社区养老服务的规划进行科学测评、对服务质量进行准确评估。虽然济南市在《济南市居家养老服务工作实施意见》中规定了监督管理部分的内容，而各区也制定了经费配置、补贴发放的测评规定，但由于缺少第三方的介入和测评监督办法本身的不完善，很难起到有效、科学的评估、监督作用。

管理体制和评估体系的建立和完善相对滞后的原因在于：政府职能部门之间以及民政系统内部在城市社区养老问题的关系上没有完全理顺，影响了各部门、各单位在养老服务

工作上发挥最大的综合合力；而养老服务规划和服务质量的测评方局限于政府主管部门、缺少第三方的介入，以及城市社区养老服务实践起步时间较晚造成认识不足，缺少完善的测评监督理论则是造成评估体系不到位的主要原因。

第5章 完善济南市城市社区养老服务的对策建议

济南市近几年大力发展城市社区养老服务事业，取得了一些成绩，为解决人口老龄化问题作出了贡献，但也存在着上述分析的问题。本文拟从以下几个方面提出一些建议，以期对济南市的城市社区养老服务事业有所帮助，更好地为老年人提供养老服务，达到“老有所养、老有所医、老有所教、老有所学、老有所为、老有所乐”的目标。

5.1 加强政府主导作用，不断提高财政投入

济南市提出的“以居家养老为基础，以社区养老为依托，以养老机构为骨干，志愿服务和专业服务相结合的社区养老服务体系”是解决当前本市养老问题的有效途径，它结合了原有的机构养老和家庭养老的优点，依托老年人所在家庭和社区共同为老服务。在这一过程中，涉及到相关部门、企业、养老机构、社区等，政府的主导作用显而易见。政府的主导作用既是此项工作的最初推动力，又贯穿整个养老工作的规划、实施、协调、发展的全过程，主要包括以下几个方面。

做好社区养老服务规划管理。改变“管钱”、“管项目”的做法，把工作重点放在科学规划、制定规则、完善政策，为城市社区养老服务事业的发展营造公平、顺畅的环境。一是做好整个济南市城市社区养老总体工作的规划，使人口老龄化问题的解决适应本市社会经济发展的步伐；二是做好城市社区养老机构建设发展规划，大力推进建设速度、合理调整分配布局、吸引和鼓励社会力量兴办养老事业；三是做好不同区划具体工作的规划、协调，使其养老工作均衡发展、相互促进；四是发挥民政部门的主动作用，积极协调不同政府部门、企业、养老机构等的关系，形成有效的综合合力。

加大财政投入，调整财政支出结构。城市社区养老作为福利性、低偿的社会事业，主要资金来源是政府财政投入和社会募集资金。要加强政府财政投入，特别是对基础设施建设、经费补贴的投入，要对民营的养老机构加大政策扶持和经费补贴力度，更好地吸引社会资金的投入，保障养老事业的资金需求。完善公共财政体制，调整财政支出结构，把更多的资金投向基本公共服务和公共产品的供给，逐步提高政府对基本公共服务的保障能力。在“十二五”期间及以后更长一段时间，对于政府公共支出占财政支出的比例及逐年增长的幅度，应作出刚性规定，为社会养老事业发展提供强有力的财力支撑。

建立健全法律法规体系，提供相应政策支持。完善的法律法规体系，有助于保护老年人的正当权益，有助于监督和管理养老事业的正常开展。所以，应当进一步建立健全社区

养老法律法规体系，补定缺失的法律规范，适时制定相应的实施细则和规范。同时，要对社区养老服务事业提供政策支持，特别是对民办养老事业提供减免税等优惠政策支持，以保持养老事业无偿性、低偿性的特点^[1]。

5.2 吸引社会力量兴办养老事业，建立市场化运作机制

结合我国目前处于社会主义初级阶段的基本国情和人口老龄化的严峻形势，面对人民群众日益增长的养老需求和相对有限的政府财力，要想真正把养老事业做好，就不能仅仅依靠政府和家庭的力量，必须要积极鼓励社会力量兴办养老事业，多方筹措资金满足老年人的养老需求，同时要充分依靠社会主义市场经济对社会资源的基础调配作用，建立市场化运行机制。

积极推动社区养老事业投资主体的多元化，加强政府对养老服务事业的资金投入和政策扶持，支持和资助社会力量兴办养老服务事业，形成多种所有制形式共同发展的新格局。

加快社区养老事业运作机制市场化步伐，建立社区养老服务事业社会化、市场化的运行机制，引导服务实体按照市场规律，通过公平竞争不断提升服务功能和服务档次，逐步形成自主经营、自负盈亏、自我发展的公平竞争市场秩序。

建立政府与社会组织的合作关系，积极探索政府购买养老服务的方式，通过税费减收、财政转移支付等多种形式，推动和引导社会组织广泛参与社区养老服务。

改革养老服务供给模式，通过政府招标采购、特许经营、合约出租、政府参股等形式，将原来由政府承担的部分养老服务职能转变为由市场主体承担。

5.3 加强职业技能培训，建设专业化服务队伍

社区养老服务的内容十分丰富，包括生活照料、医疗保障、精神慰藉等，这也就要求相关工作人员掌握家政、医疗、心理、管理等业务技能，具备较高的综合素质和业务能力。目前，济南市已经拥有由专职人员和志愿者相结合的养老服务队伍，但总体业务水平和职业能力并不高，急需强化职业技能培训，以适应养老服务工作的需要。

加强服务人员专业化培训。按照国家职业标准对家政服务、医疗服务、心理咨询服务、养老服务等进行职业技能培训，实行养老服务职业资格管理制度。另外，还要通过良好的职业发展前景和优惠的政策，吸引更多的学历高、业务能力强、综合素质高的人才不断加入到社区养老服务队伍中。

^[1]沈瑞英，胡晓林.浅析中国城镇养老模式—居家养老[M].前沿，2009(1):122-124.

巩固和扩大志愿者服务队伍。通过邻里互助、社会认助等形式，大力开展敬老助老志愿服务队伍，倡导、鼓励低龄老人为高龄老人提供志愿服务，形成社区志愿助老服务的长效机制。

保障社区服务工作人员权益，维护服务队伍稳定性。适时出台相关配套政策和实施细则，明确规定社区服务人员的权利义务、工作标准，切实维护服务人员的正当利益；转变工作方式，增强服务人员的荣誉感、责任感、归属感和主人翁意识，维护服务队伍的稳定性。

创新社区养老服务模式。成立全市社区养老服务行业协会，制定行业规范，统一服务标准，积极引入中介组织，建立规范服务的长效机制。

5.4 做好宣传工作，创造良好社会氛围

传统的养老观念有其局限性，单纯的家庭养老、机构养老方式，虽然在一定程度上减轻了政府负担、充分调动了家庭的财力、物力、人力，但远远不能适应人口老龄化发展的严峻形势，不能够满足人民群众日益增长的养老需求，不利于城市社区养老服务事业的顺利开展，不利于老年人更好地融入社区生活、扩大老年人的社会交往。特别是我们传统的社区服务，主要由社区工作者在逢年过节时对困难孤寡老人进行慰问，为孤老和优抚对象发放生活必需品、提供医疗救助等。这一方面造成了家庭成员和老年人对社区养老工作的误解，认为这项工作只是对特殊困难老人这一小众的福利性、无偿性照顾，与普通大众没有任何关系；另一方面，这一传统观念也对社区养老服务事业本身造成限制，使社区养老服务只关注于特殊困难群体而缩小了服务范围。因此，我们应当大力加强宣传舆论工作，努力为城市社区养老服务创造良好的社会氛围。

弘扬中华民族敬老爱老助老的传统美德。在人口老龄化形势严峻的当今社会，我们更应当进一步弘扬中华民族敬老爱老助老的传统美德，加强社会主义精神文明建设，营造敬老爱老的社会氛围。

积极引导老年人建立社区养老观念。通过电视、广播、报纸、板报、宣传册等方式向老年人宣传社区养老服务的内容和方式，使老年人了解社区养老是目前解决我国城市养老问题的必然选择，有利于缓解国家财政投入压力，有利于减轻社会和家庭的养老负担。充分利用试点社区的模范带头作用，逐渐引导老年人了解、接受城市社区养老服务。

促进老年人积极参与社区内的社会交往。社区应该结合实际情况积极引导促进老年人社会交往的愿望和能力，促使老年人更加积极地参与到社区的建设和发展中来，在社区养

老工作中发挥更大的作用，以达到老有所为、老有所乐的目标。

培养老年人使用社区养老服务的主动性。社区服务人员应积极与老年人沟通，使他们充分理解养老服务内容，并根据自己的需要主动购买、选择养老服务，从而享有更加舒心的养老生活，促进养老需求和服务的平衡发展。

5.5 丰富服务内容，为老年人提供优质的养老服务

提高养老服务质量和，需要从丰富服务内容、细分服务对象、进行动态管理等几个方面入手。

丰富服务内容，提供全面服务。养老服务从大的方面分为生活照料、医疗服务、精神慰藉等，我们目前养老服务的现状是重生活照料，轻医疗服务和精神慰藉，应当在照顾好老年人生活的基础上，着重加强医疗和精神服务，特别是加强巡诊、康复锻炼、陪送看病、电话接访、陪老人聊天、文体娱乐、法律援助等方面，为老年人提供全面优质服务^[1]。

细分服务对象，进行多元化管理。现在的老人有“50后”、“40后”、“30后”之分，收入和年龄差距非常大，儿女年龄、家庭状况也不尽相同。有的老人跟儿女一起住，白天一个人的时候可以去日托的“托老所”吃饭活动，晚上回家住；有的老人自己独居，就更需要直接上门的陪护或者在老年公寓等机构常住。此外，收入水平高的老人往往更重视精神养老，应多开展文娱活动，并引导老年人参与社区养老的管理和服务，发挥他们的余热。

掌握老年人养老需求变化，进行动态管理。从服务内容上看，老年人的养老需求是不断变化的、个性化的，这就要求养老服务工作者适时根据养老需求的变化，改变、丰富服务内容，达到养老服务需求和供给的动态平衡。在养老资源的优化配置上，由于老年人年龄段的区别，各个社区的养老建设应该在发展中进行，比如现在很多老人刚退休，身体较为硬朗，可以先参与社区活动，随着社区整体老龄化，再进一步建设老年公寓等机构，根据社区内老人年龄状况的动态发展开展工作，避免空闲和浪费。

实事求是、因地制宜的开展各社区养老服务事业建设。在社区养老事业建设的过程中，各社区状况也不相同，要根据各社区状况因地制宜，分档次按照老人需求设置养老服务项目。比如在人均收入水平不高的社区，应重点注意特别困难老人的生活照料和医疗服务保障；在空巢老人比较集中的社区，要多提供文化体育娱乐活动等精神服务，增强老年人对社区生活的归属感；在低龄老人比较多的社区，应该多吸引低龄老人参与社区养老服务和管理，充分发挥老人为社区服务的积极性和主动性。

^[1]项丽萍.我国社区养老服务方式探析[J].青海社会科学，2007(5).

5.6 完善社区养老服务管理体制，建立健全评估体系

为提供更好的社区养老服务，必须完善相应的管理体制，做到规范、统一、科学管理。首先，充分发挥民政部门的主导作用，协调配合与其他政府部门、企事业单位、社会团体的关系，形成全社会积极为老服务的综合合力，同时做好社区养老工作的长期规划和区域规划，维护社区养老工作的动态平衡、区域平衡；其次，在社区设置专门的养老服务管理机构，具体负责对本社区养老服务工作的统筹管理，制定适合本社区实际的工作规划、服务模式、管理制度，协调对上对下关系，组建管理服务队伍，为居民提供优质的社区养老服务；最后，成立社区养老服务行业协会，充分发挥其在政府与养老事业之间的桥梁纽带作用，维护会员的合法权益，抓好行业协会自身建设、养老服务信息化建设、养老护理员队伍建设、行业标准化建设。

要从以下几个方面入手建立健全社区养老服务评估体系：第一，对养老需求的评估。需要注意养老服务需求评估内容的全面性，包括老年人生活自理能力、医疗服务需求、精神慰藉服务需求以及家庭经济支付能力等。第二，对养老服务质量和评估。主要通过电话回访、发放调查问卷、上门拜访等形式取得老年人对养老服务质量和评价的相关资料，并据此分析考核养老服务质量和评估，对养老机构及服务人员的津贴、补助进行考核发放，同时适时调整社区养老服务发展规划，以更好的适应现实情况的变化。第三，充分发挥中介机构评估作用。对养老服务的评估不能仅依靠政府，应该适当引入中介评估机构，促使社区养老服务评估纳入职业化、规范化、长效化管理^[1]。

^[1]李颖奕，杨罗观翠.居家照顾:需求导向的老年人照顾模式[J].社会科学家，2007(2):21.

结 语

人口老龄化问题已经成为对我国经济社会协调发展产生重要影响的战略问题，如何建立适应中国国情的城市社区养老服务体系是解决这一问题的关键所在。济南市作为东部沿海省份的省会城市，在这一问题上起步较晚，但近年来发展较快，取得了一些成绩。

本文从济南市的城市社区养老服务现状入手，分析了制约社区养老服务事业发展的問題及原因，并结合济南市的实际情况，提出了完善城市社区养老服务体系的相关举措，以期对济南市及其他二三线城市的社区养老服务工作起到一定的借鉴作用。

由于本文只是作者对济南市社区养老问题的初步探索和研究，受到研究精力和学识的限制，存在着一些不足的地方，比如对老年人养老需求和社区养老服务之间动态平衡的研究还不够深入，对城市社区养老服务政策和措施的研究还不够全面等。而下一步济南市已经把健全完善以居家养老为主体、社区养老为依托、机构养老为辅助，覆盖全体老年人的养老服务保障体系作为“十二五”民政事业的发展目标，并将于 2012 年出台多项养老政策，以进一步健全城市社区养老服务体系。希望伴随着济南市城市社区养老服务工作的蓬勃开展，能够继续对这一问题进行深入研究，并对上述所言不足之处进行补充和完善。

参考文献

一、著作类

- [1]滕尼斯著, 林荣远译. 社区与社会 [M]. 商务印书馆, 1999: 34.
- [2]唐忠新. 中国城市社区建设概论 [M]. 天津人民出版社, 2000: 3-4.
- [3]姚远. 中国家庭养老研究 [M]. 北京: 中国人口出版社, 2001: 50.
- [4]徐永祥. 社区发展论 [M]. 上海: 华东理工大学出版社, 2000.
- [5]陶立群主编. 中国老年人社会福利 [M]. 北京: 中国社会出版社, 2002.
- [6]时正新. 中国社会福利与社会进步报告(2001) [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2001.
- [7]易松国. 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.
- [8]郑功成. 中国社会保障 30 年 [M]. 北京: 人民出版社, 2008(1).
- [9]范明林, 张钟汝. 老年社会工作 [M]. 上海: 上海大学出版社, 2005 年第一版.
- [10]李迎生. 社会工作概论 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004 第一版.
- [11]彭希哲, 梁鸿, 程远. 城市老年服务体系研究 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2006.
- [12]戴维·波普诺, 李强等译. 社会学 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1999.
- [13]王建军, 夏志强, 王建容. 社区管理的理论与方法 [M]. 四川: 四川大学出版社, 2008.
- [14]陶立群. 中国老年人社会福利 [M]. 北京: 中国社会出版社, 2002.
- [15]苏珊·特斯特著, 周向红, 张小明译. 老年人社区照顾跨国比较 [M]. 北京: 中国社会出版社, 2002.
- [16]陈树强. 成年子女照顾老年父母日常生活的心路历程—北京市 15 个被访者的心声 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2003.
- [17]沈瑞英, 胡晓林. 浅析中国城镇养老模式—居家养老 [M]. 前沿, 2009(1).
- [18]阎青春. 社会福利与弱势群体 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2002.

二、期刊类

- [1]赵立新. 社区服务型居家养老 [J]. 广西社会科学, 2006, (12): 139-141.
- [2]范健. 福利多元化视角下的社区福利 [J]. 华东理工大学(社会科学版), 2005 年第 2 期: 20.
- [3]陈雅丽. 国外社区服务相关研究综述 [J]. 云南行政学院学报, 2007(4).

[4]陈树强. 老年日常生活照顾的另一种选择—支持家庭照顾者 [J]. 华东理工大学学报, 2002(3).

[5]唐咏. 居家养老的国内外研究回顾 [J]. 社会工作, 2007(2).

[6]任炽越. 城市居家养老服务发展的基本思路 [J]. 社会福利, 2005(1).

[7]徐祖荣. 人口老龄化与城市社区照顾模式探析 [J]. 东南学术, 2008(5).

[8]项丽萍. 我国社区养老服务方式探析 [J]. 青海社会科学, 2007(9).

[9]卫小将, 何芸. 社区照顾—中国养老模式的新取向 [J]. 南京人口管理干部学院学报, 2007(1).

[10] 张晓霞. 社区居家养老问题调查—以江西省南昌市为例 [J]. 江西社会科学, 2008(11).

[11]蔡麟. 城市日托养老需求分析 [J]. 上海师范大学学报(哲学社会科学版), 2007(3).

[12]李兵, 张文娟, 洪小良. 社区居家养老服务的政策体系研究—以北京市月坛街道为例 [J]. 北京行政学院学报, 2008(1).

[13]左冬梅, 吴静, 王萍. 西安市社区老年人照护服务的利用和需求研究—基于典型社区的调查 [J]. 西北人口, 2008(3).

[14]张晓文. 中国社区养老保障的探索与实践 [J]. 辽宁经济, 2008(2).

[15]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).

[16]夏益俊. 社区为老服务体系建立的难点何在 [J]. 社区, 2008(10 上).

[17]张晓文. 中国社区养老保障的探索与实践 [J]. 辽宁经济, 2008(2).

[18]冯文娟. 当前中国居家养老方式的现状、问题及对策 [J]. 湖北师范学院学报(哲学社会科学版), 2009(2).

[19]杨宏. 鞍山市社区养老服务的现状及发展对策 [J]. 辽宁经济, 2008(10).

[20]王王月, 王锐兰. 长三角城市社区养老存在的问题与对策 [J]. 现代企业文化, 2008(3).

[21]庄琦. 我国城市社区居家养老服务的现状与出路 [J]. 北京劳动保险职业学院学报, 2008(2).

[22]万春利. 社区养老服务发展的制约因素和对策 [J]. 哈尔滨市委党校学报, 2009(3).

[23]沈瑞英, 胡晓林. 浅析中国城镇养老模式—居家养老 [J]. 前沿, 2009(1).

[24]吴玉韶. 居家养老服务亟需破解四个难题 [J]. 社会福利, 2009(1).

[25]钱宁. “社区照顾”的社会福利政策导向及其“以人为本”的价值取向 [J]. 思想战线, 2004(4).

- [26] 丁华. 整合和综合化—香港养老服务体系建设的新趋势 [J]. 西北人口, 2007.
- [27] 陈子夏, 林琳. 澳门地区养老服务的阶段及体系探讨 [J]. 建筑与环境, 2007.
- [28] 李颖奕, 杨罗观翠. 居家照顾: 需求导向的老年人照顾模式 [J]. 社会科学家, 2007(2).

致 谢

至此论文完成之际，我要感谢给予我帮助的老师、同学、朋友和我的家人，感谢所有帮助过我的人！

首先要感谢我的导师李秀忠教授，李教授在论文的搜集资料、选题、确定框架、修改和定稿的过程中，给了我巨大的帮助。在整篇论文的宏观指导上，每当我遇到写作过程中阶段性的难题，虽苦苦思索却始终不能释怀时，李教授的寥寥几语总是能使我豁然开朗；在具体的写作过程中，李教授对学生的要求是苛刻的，他严谨的治学态度不仅为学生做出了榜样，也必将对我今后的学习和工作产生重要的影响；而老师的墩墩教导和对学生一点点成绩的肯定，更是对我莫大的鼓励，使我感受到了一名学者对于年轻学子无私的关爱。公共管理学院的其他老师，在百忙之中审阅了开题报告和论文，提出了很多批评和建议，使学生受益匪浅，谨向各位老师致以由衷的谢意！

感谢单位的领导和同事们对我工作、学习的理解、帮助和支持；感谢我的同窗好友，与他们的交流、讨论使我深受启发。在文章的写作过程中，查阅了大量的著作、文章，谨向相关作者表示衷心的感谢。

最后，感谢我的家人和朋友，是你们的关心和支持帮我度过美好的研究生学习生涯并学有所成。