

学校代码	10608
学号	2013125200503
分类号	C93
密级	公开



广西民族大学  
Guangxi University for Nationalities

# 硕士学位论文

深圳市宝安区社区养老服务研究

研究生姓名：王雅琳

导师姓名职称：包学雄 教授

学科专业：公共管理

所属学院：管理学院

年级：2013 级

论文完成时间：2016 年 1 月

分类号: C93 密级: 公开

广西民族大学  
硕 士 研 究 生 学 位 论 文

论文题目 深圳市宝安区社区养老服务研究

专 业 公共管理

研究方向 地方治理与民族地区行政管理

研 究 生 王雅琳

指导教师 包学雄 教授

论文起止日期 :2014 年 10 月至 2016 年 1 月



# 深圳市宝安区社区养老服务研究

## 摘要

随着人口老龄化速度的不断加快与老年人口规模的日益扩大，老年人口的养老问题已成为当今全社会共同关注的焦点问题。广东省深圳市宝安区已进入老龄化社会，如能妥善解决宝安区老年人口的养老问题，将惠及千家万户。目前我国社区养老服务正在不断发展中，大部分地区的社区养老服务还处在起步阶段。探讨、研究社区养老服务及其存在的问题，积极发掘各地社区养老服务的亮点，探索完善社区养老服务的新路径，具有重要的理论意义与应用价值。

本文由以下几部分组成：第一部分，是本文的导论部分，介绍了本文的研究背景、意义、内容、目标、方法以及国内外研究现状；第二部分，界定了社区养老服务相关概念，并对相关理论进行了评述；第三部分介绍了宝安区老龄人口及社区养老服务现状；第四部分，分析了宝安区社区养老服务存在的问题及原因；第五部分，研究了国内外社区养老服务先进经验，分析了其给我们的启示；第六部分，对宝安区社区养老服务提出思路与对策；最后是结论。本文运用了现场调研、实地访谈、比较分析、文献分析等方法，探讨了新型社区养老服务形式的理论意义与现实意义，分析了宝安区社区养老服务的现状、存在的问题和原因，并借鉴了美国、英国和日本以及国内香港、厦门和上海的社区养老服务的先进经验，重点研究了宝安区刚刚起步的老年公寓、社区日照中心和社区长者家园三种社区养老服务形式，并为宝安区社区养老服务提供一些建设性意见，以促进城市社区养老服务的成熟化发展。最后，得出如下结论：一是探索一套适合宝安区社区养老服务模式势在必行，二是要科学设置社区养老服务机构，三是在政府的主导下，将社区养老服务硬件商业化。

**关键词：**社区养老服务；老龄化；城市；社区

# **STUDY FOR COMMUNITY BASED OLD-AGE WELFARE SERVICE OF SHENZHEN, BAOAN**

## **ABSTRACT**

With the rapid pace of population aging and the growing size of the elderly population, the pension problem of the elderly population has become the focus of common concern in today's society as a whole. Bao'an District of Shenzhen City, Guangdong Province has entered the aging society, if they can properly solve the pension problem, Bao'an District, the elderly population, will benefit thousands of families. At present, China is evolving community care services, and community-based care services in most areas is still in its infancy. Investigate, research community care service and its problems, and actively explore the highlights around the community care services, explore and improve community care services for the new path has important theoretical and practical value.

This article consists of the following parts: The first part is the introduction part of this paper introduces the research background, significance, content, objective methods and research status at home and abroad; the second part defines the concepts of community-based care services, and Review of relevant theories; the third part introduces the current situation of aging population and community care services in Bao'an District; The fourth part analyzes the problems and reasons Bao'an District Community pension services exist; fifth part study of community-based care services at home and abroad practices and explore its reference; The sixth part of the community-based care services, Bao'an District constructive responses; and finally the conclusion. In this paper, the field research, work interviews, comparative analysis, literature analysis method, through empirical research, to explore the theoretical and practical significance of the new forms of community-based care

services, analyzed the current situation of community care services Bao'an District, the existing problems and deficiencies and draw on the United States, Britain and Japan's advanced experience and domestic Hong Kong, Xiamen and Shanghai community care services, focusing on the Bao'an District fledgling apartments for the elderly pension, retirement community center and community elders sunshine retirement homes in three communities Pension Services form and provide some constructive advice Bao'an District Community pension services to promote the development of mature urban community aged care services. Finally, the conclusion is as follows: one is to explore a set of suitable for baoan district community endowment service mode is imperative, the second is to set up science community endowment service agencies, three under the leading of the government, the community endowment service commercial hardware.

**KEYWORDS** :community-based care services ;aging; urban; community

# 目 录

摘要.....	1
ABSTRACT.....	2
第一章 导论.....	7
第一节 课题研究背景和意义 .....	7
一、研究背景.....	7
二、研究意义.....	7
第二节 研究内容、目标 .....	8
一、研究内容.....	8
二、研究目标.....	9
第三节 国内外研究现状综述 .....	9
一、国外研究现状综述.....	9
二、国内研究现状综述.....	11
第四节 研究方法.....	12
第二章 社区养老服务相关概念的界定与相关理论基础.....	14
第一节 相关概念的界定 .....	14
一、社区 .....	14
二、社区服务 .....	14
三、社区养老服务 .....	15
第二节 相关理论基础 .....	15
一、公共服务均等化理论 .....	15
二、马斯洛的人的需要层次理论 .....	16
三、社会公平理论 .....	17
四、社区照顾理论 .....	17
第三章 深圳市宝安区老龄人口及社区养老服务现状.....	19
第一节 宝安区老龄人口现状及发展趋势 .....	19
一、宝安区老龄人口的基本现状 .....	19
二、老龄人口将进入批量、集中递增阶段 .....	20
第二节 宝安区社区养老服务现状.....	21
一、宝安区社区养老服务发展历程 .....	21
二、宝安区社区养老服务政策与成效 .....	22
三、宝安区社区养老服务规模与特点 .....	23

第四章 深圳市宝安区社区养老服务存在的问题与原因分析 .....	27
第一节 宝安区社区养老服务存在的问题.....	27
一、社区养老服务起步晚 .....	27
二、市民养老观念滞后 .....	28
三、非户籍老人养老问题突出 .....	32
四、社区养老机构配置不科学 .....	34
五、社区养老服务质量不高 .....	37
六、筹资渠道单一 .....	39
第二节 原因分析 .....	39
一、缺乏社区养老的理论指导 .....	39
二、缺乏必要的宣传引导 .....	40
三、缺乏政策法规支持 .....	41
四、缺乏技术性支持 .....	42
五、缺乏专业性为老服务队伍 .....	43
六、缺乏社会各界的支持 .....	44
第五章 国内外社区养老服务的先进经验与启示 .....	45
第一节 国外社区养老服务的先进经验与启示.....	45
一、国外社区养老服务的先进经验.....	45
(一)英国社区养老服务的先进经验.....	45
(二)美国社区养老服务的先进经验.....	45
(三)日本社区养老服务的先进经验.....	46
二、国外社区养老服务启示.....	47
(一) 英国的社区养老服务启示 .....	47
(二) 美国的社区养老服务启示 .....	47
(三) 日本的社区养老服务启示 .....	48
第二节 国内社区养老服务的先进经验与启示.....	48
一、国内社区养老服务的先进经验 .....	48
(一)香港社区养老服务的先进经验.....	48
(二)上海社区养老服务的先进经验.....	49
(三)厦门社区养老服务的先进经验.....	49
二、国内社区养老服务启示.....	50
(一)香港社区养老服务启示.....	50
(二)上海社区养老服务启示.....	51
(三)厦门社区养老服务启示.....	51

第六章 完善深圳市宝安区社区养老服务的思路与对策	52
第一节 完善深圳市宝安区社区养老服务的思路	52
一、坚定社区养老服务政府主导思想	52
二、探索社区养老服务硬件商业化模式	52
三、加强社区养老服务软件发展	53
第二节 完善深圳市宝安区社区养老服务的对策	53
一、加强社区养老可操作性理论研究	53
二、加强宣传改变社区养老服务认识	54
三、将非户籍常住老人纳入社区养老整体规划	54
四、因地制宜灵活提供社区养老服务	55
五、多措并举不断提高养老服务质量和水平	56
六、整合社会资源拓宽资金及人员来源渠道	56
第七章 结束语	58
附录	59
附录一	59
附录二	62
附录三	64
参考文献	66
致谢	69

# 第一章 导论

## 第一节 课题研究背景和意义

### 一、研究背景

第六次全国人口普查结果表明，深圳市宝安区 60 岁以上老人约 50501 人（户籍老年人 21306 人，常住非户籍老年人约 29195 人）。目前，60 岁以上户籍老人数占全区户籍人口总数的 6.27%。宝安作为新兴移民城市，人口流动量大，随迁老人和非户籍常住老人逐年增加，给宝安区养老服务工作增加了不少难度，如设施建设的平衡与福利均等化问题等。预计，未来 5-20 年宝安区老龄人口将进入批量、集中递增阶段，老龄化趋势加剧并将逐步过渡到老年型社会，届时户籍与非户籍老年人口将呈现严重的倒挂现象，养老服务的公共服务均等化问题亟需解决。

目前深圳市宝安区的养老模式有三种：一是机构养老，包括公办和民办；二是社区养老，主要包括老年公寓、老年日间照料中心、长者家园和社区居家养老服务四种形式；三是家庭养老。据笔者实地走访调查并经统计分析，截至 2014 年底，宝安区机构养老的老人共有 764 人，社区养老的老人共有 8635 人，家庭养老的老人共有 4.98 万人，三种形式分别占老年人口总数的 1.3%、14.5%、84.2%。

面对人口老年化及养老问题，宝安区政府也正积极尝试和探索新的社区养老服务模式。2014 年，深圳市宝安区政府将“每个街道建设 1 家社区老年日间照料中心以及 2 家社区长者家园”列入民生实事项目，并陆续出台了相应的暂行办法和工作方案，2014 年年底，全区 6 个街道已挂牌成立“一中心两家园”，宝安区社区养老服务有望得到进一步发展，但由于目前“一中心两家园”刚处于起步阶段，在发展过程中将会遇到一系列的问题需要研究和解决，故宝安区社区养老服务有待进一步发掘和研究。

### 二、研究意义

#### （一）理论意义

社区养老服务起源于西方经济发达国家，我国与之相比，起步较晚、经验不足，但我们可以借鉴其有益经验，加强社区养老服务研究，进一步完善社区养老服务理论体系。目前，国内很多学者在完善社区养老服务方面的观点有分歧，甚至是大相径庭，实际操作性较差。因为中国地大物博，各地区经济、社会发展差

异较大，各地应该在中央的大政方针下结合本地区实际情况，研究一套适合本地区的社区养老服务理论。本人拟通过对深圳市宝安区社区养老服务试点社区展开实地调查，对实践案例进行探讨，总结宝安区社区养老服务中的经验和不足，进一步梳理国内外社区养老服务理论研究成果并对其进行实证分析，形成解决当前宝安区社区养老服务的指导性意见。

## （二）现实意义

随着时代的发展，社会的进步，传统的四世同堂家庭逐步分立成小型家庭，家庭养老模式逐步弱化。由于年轻人职业竞争压力较大，很难给予老人足够的生活和精神照顾。同时，我国实行的计划生育政策使城市独生子女的养老负担加重，很多年轻人要承担起赡养双方家庭老人的责任。很多独身老人由于缺少伴侣，没有人一起分担家务和心里话，使得养老更加棘手。宝安区在上世纪七、八十年代就进入老龄化社会，随着社会的发展，宝安区人口老龄化发展趋势日益严重，改善养老服务质量刻不容缓。

社区是我们每个人尤其是老年人休养生息的港湾。当我们随着时间的流逝而日渐衰老时，反应越来越慢，行动越来越迟缓，对社区则会越来越依恋。社区养老服务在社区内进行，让老年人有一种归属感，推行社区养老服务是解决宝安区养老问题的重要手段。加强社区养老服务研究，对宝安区来讲具有鲜明的现实意义。

# 第二节 研究内容、目标

## 一、 研究内容

（一）宝安区社区养老服务实践中出现的问题。随着人口老龄化问题的日益演进，全社会对社区养老服务的关注和研究也更密切、更频繁。从目前社会各界对宝安区的社区养老服务研究来看，由于缺乏成功的实践经验支撑，各方的研究仍停留在抽象的理论论述上，这就阻碍了社区养老服务的发展；反过来，发展缓慢的社区养老服务实践又制约了社区养老服务理论的研究和推广。笔者拟尝试通过实地走访调查的方式，探寻宝安区目前的社区养老服务现状，分析宝安区社区养老服务出现问题的原因，最终达到理论研究和实践操作相互作用的研究目的。

（见图 1-1）

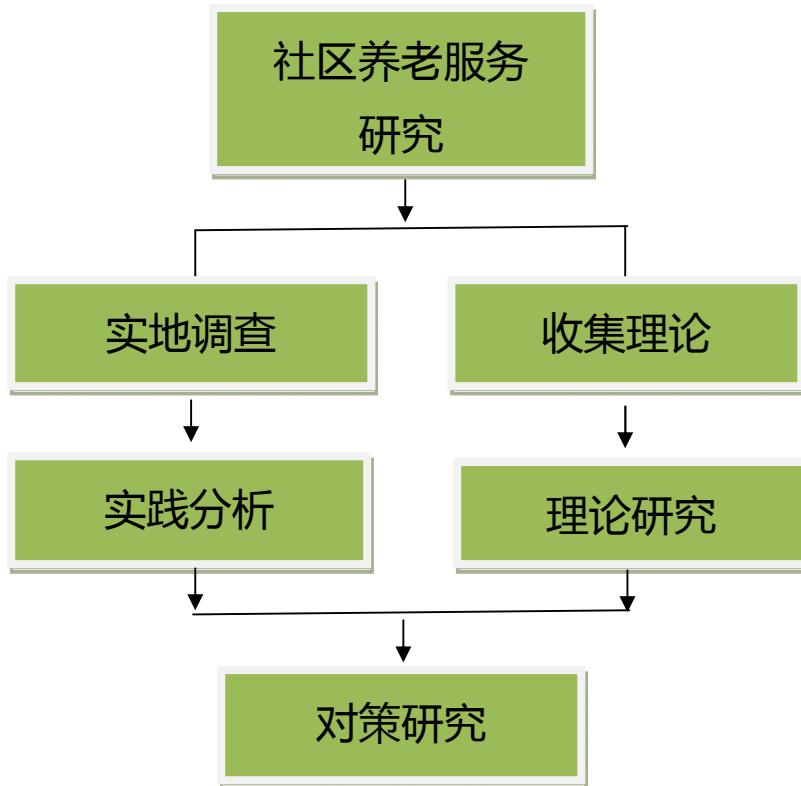


图 1-1 社区养老服务研究框架图

(二) 如何以点带面推进社区养老服务的发展进程。社区养老服务是在我国老龄化日趋严重的背景下提出，它将社会养老机构的部分服务引入社区，同时融合了家庭及社会两种养老方式的优势。本文深入探究和分析了深圳市宝安区开展社区养老服务的必要性和可行性，并在此基础上就宝安区社区养老服务的未来发展提出思路和对策。

## 二、研究目标

对宝安区社区养老服务提出有价值的创新思路及对策。本文按照发现问题、分析问题、解决问题的思路层层展开，通过实地调查了解宝安区社区养老服务的现状，分析其存在的问题及原因，在总结了国内外先进经验基础上作出适当借鉴，最后提出有价值的创新思路及对策。

## 第三节 国内外研究现状综述

### 一、国外研究现状综述

英国是世界上较早进入老年化的国家，为老服务的研究和实施较早，发展也较成熟。英国的社区养老服务与我国的名称不同，学者都将其翻译成“社区照顾”

(Community care)。英国的“社区照顾”概念来源于 1948 年政府颁布的社会救助法案 (the National Assistance Act 1948)。1987 年, 英国政府首次在其官方文件中对其下了定义, “社区照顾”是指为社区内的各种特殊困难人群提供服务与支持, 使他们仍然能开心、幸福的生活在自己的家庭或社区。后来, 由于老年人口持续增加, 老龄化程度非常严重, “社区照顾”才慢慢演化为现在英国老年人社区服务的代称。

随着社会福利化的不断深入, 西方社会的国家政府最初承担了较多的社会服务责任, 随之也带来了财政危机等一系列问题, 社区照顾逐步被提出要去政府化。有关专家认为, 社会服务的提供者除政府外, 还应广泛吸纳民间组织、志愿团体、照顾对象的亲友、邻居共同承担, 为社区内有需要的老年人提供照顾。

Andrew Cherlin(1996 年)曾发表论文, 详细阐释了英国的社区照顾体系。他认为“在社区照顾体系中存在三种人: 一种是管理人, 负责管理体系内的日常事务, 监督各项养老经费的使用; 一种是服务人, 负责为老年人提供日常照料服务; 一种是兼职人, 他们是社区工作人员, 负责对社区内的困难老年人提供日常帮助。”

亚当·帕菲(Adam Pavey&Demi Pstsios, 1999)认为社区照顾分为两种形式, 一是正式照顾, 指由社会慈善机构、民间组织以及志愿者等提供的各类养老服务。二是非正式照顾, 指由老年人的家庭成员、朋友以及邻居提供的帮助。<sup>①</sup>

海恩波特(C. Heginbotham, 2000)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(care within a caring community)”。他认为经济社会的高速发展导致了人与人之间关系疏远, 人们之间越来越陌生, 人们越来越独立, 而“社区照顾”正是对这种社会现象的纠偏。他认为, 实现理想的社区照顾目标, 除了政府的主导和投入外, 离不开社会各界的共同努力。<sup>②</sup>

英国的苏珊·特斯特(2002 年)提出, “社区照顾”首先要确保老年人在自己熟悉的“社区里”得到照顾, 其次要发挥社区内的各种资源, 综合为老人提供各种服务。<sup>③</sup>

卡佳(2004)推崇在美国建立各种专门型社区, 简而言之就是指不同类型的退休老人集中居住的地方。包括为身体比较健康、行动自如的老年人提供休闲服务的社区, 以及为生活不能自理或者行动迟缓的老人提供医疗护理服务为主的社区。

---

<sup>①</sup>Adam Pavey&Demi Pstsios, “Formal and Informal Community Care to Older Adults: Comparative Analysis of the United States”, Journal of Family and Economic Issues, Vol. 20 (3) Fall 1999.

<sup>②</sup>陈雅丽:《国外社区服务相关研究综述》,《云南行政学院学报》,2007年第4期。

<sup>③</sup>(英)苏珊·特斯特著:《老年人社区照顾的跨国比较》,周向红、张小明译,北京:中国社会出版社出版,2002年,第32页。

Johns McAlerney (2006)认为，社区养老服务应积极发挥社会各类资源的共享作用，可加强与医疗团体的合作，充分利用社会资源，社区健康中心(CHCS)可与医生团体、医院进行联合以提高病人的服务质量。<sup>①</sup>

富利斯兰德(R.Flicelander, 2010)认为，社区工作追求的目标是寻找方法妥善解决同一地区内社会福利的需要并使之达到圆满调节的状态。具体包括确定社区、社区照顾对象和社区福利组织的需要三个目标。<sup>②</sup>

诺夫曼里(J. Rothmanli, 2012)把社区养老服务分成两种，“一是任务目标，即以解决具体的社区养老问题作为任务目标，以满足社区老年人的基本需求；二是过程目标，即以促进社区服务对象基本能力的提高作为过程目标，建立社区内多部门、多机构的协作和联动，培养具有领导能力的人并使之参与到社区养老工作事务中，增强解决社区养老问题的能力和技巧。”<sup>③</sup>

综上所述，国外的社区养老服务研究起步较早，为我国的社区养老服务研究提供了一定的借鉴，但由于各国经济发展状况不同，文化背景不同，公共政策不同，所以不少理论在我国现阶段难以得到借鉴和运用。比如我国推行户籍制度，户籍老人和非户籍的老人在就医、住房、出行、低保等方面往往享受的政策不同；再如，我国人口基数较大，各地经济发展不均衡，这些都是我国的国情，国外并非如此；再者，我国的志愿者起步较晚，发展较慢，管理不是很规范，而国外的志愿者建设发展得比较早，不仅有相关的政策法规，还有较成熟的管理模式。因此，国外一些关于社区养老服务的理论、政策未必适合我国的国情，可能仅仅适合小部分地区。我们只能具体情况具体研究，因地制宜，找到最适合本国本地区的社区养老服务模式。

## 二、国内研究现状综述

对学界来说，家庭养老一直被认为是最适合我国国情的养老模式。然而，随着改革开放和计划生育政策的推行，在经济社会快速发展的同时，人口结构和家庭结构也发生了明显的变化，人口老龄化问题逐渐凸显，才引起了学者们的纷纷关注。20世纪80年代，随着由民政部牵头的社区服务建设的全面推行，各地社区居家养老工作实践越来越多，社区养老服务才逐渐成为学术界争相研究的课题。80年代中期，学者们重点倾向于研究社会养老，如建立各种公共养老机构，90年代以后，则纷纷转为研究社区养老。

① John S McAlcarney: Community Health Cciilcr Integralion: Experience in Ihc State Ohio, Journal of HealthCare for flic Poor and Uiulerscrved, 2006.

② Nganand Wang, the earing paradox: Filye are for Chinese elderly ,Hong Kong Journal of Soeial Work, 2011.

③ 邬沧萍、姜向群：《老年学概论(第2版)》，北京：中国人民大学出版社，2011年，第103页。

我国社区养老服务形式的内涵及界定，国内学者观点各有千秋，总体可概括为以社区为依托，集中政府、社会、家庭的力量共同服务老年人，使其在社区内安享晚年。服务的形式范围较广，目标就是发挥社会各界力量，构建新型的社区养老服务体系。从目前国内学者的研究来看，一些学者主张以老年人的日常生活起居照料为主。<sup>①</sup>

梁鸿（2002 年）认为，养老服务应与社会一体化发展，形成互动、整体性的系统。姜玲（2006）认为，社区养老服务是适应时代潮流和社会发展进步的要求，是发展养老事业的必然选择。

黎民、胡斯平（2009 年）认为，“当前我国城镇养老服务可以走市场化道路，可以在政府主导的基础上，调动社会、市场的力量，提供有偿或无偿服务，满足不同层次老年人的需求。”

李文君（2010 年）提出，养老服务可以根据各地实际形成适应各地情况的养老服务模式，如根据老年心理精神需求不同，形成注重陶冶情操的“休闲养老”模式；或者根据社区人口数量、人员构成等具体情况形成结对帮扶的“互助养老”模式。

刘金华（2011 年）指出，要构建以提高老年人生活质量为目标的养老模式，既需要来自国家层面上的宏观环境的支持，也需要来自社会层面上的微观领域的支持，具体来讲，宏观支持体系是从政策法律、文化舆论、环境质量等方面保障老年人生活质量的提高，而微观支持体系则包括增加政府投入，加强专业服务人才建设，开发非专业资源。<sup>②</sup>

综上所述，目前国内学术界对社区养老服务研究得还不够透彻和成熟，很多方面有待进一步研究。总体来说，一是社会养老、居家养老、社区养老等相关概念界定不一，有待进一步讨论研究；二是未形成社区养老服务的完整可靠的科学体系，缺乏可操作性；三是研究的视角和深度不够，缺乏适合整体社会发展的社区养老服务模式；四是可考虑老年人口年龄差异，从老年人不同层次需求进行研究。

## 第四节 研究方法

本文使用了现场调研、文献研究以及访谈法等多种研究方法。在现场调研和访谈方面，笔者从 2013 年 6 月开始，深入宝安区各街道了解社区养老以及老年社会组织等发展状况及存在问题，并听取了宝安区民政局与各成员单位、街道、社区及机构等有关人士的意见和建议，同时通过对宝安区 6 个街道的公办与民办

---

<sup>①</sup>刘金华：《中国养老模式选择研究》，四川：西南财经大学出版社，2011 年，第 21 页。

<sup>②</sup>刘金华：《中国养老模式选择研究》，四川：西南财经大学出版社，2011 年，第 110–114 页。

敬老院的负责人、社区工作站工作人员、老年协会与老年社会组织负责人以及部分老年人代表等进行访谈，通过召开座谈会、问卷调查、实地调研等方式与受访对象进行面对面的交流，现场获得第一手资料。在文献研究方面，笔者利用业余时间翻阅了深圳市图书馆、深圳大学资料室关于国内外社区养老服务研究著作及论文期刊，并查阅了中国民政部网站、全国老龄委员会网站、深圳宝安区民政局等政府门户网站有关资料，试图从中获得社区养老服务理论支持及可供借鉴的经验。

## 第二章 社区养老服务相关概念界定与相关理论基础

### 第一节 相关概念的界定

#### 一、社区

社会学家费迪南德·滕尼斯（德国）认为，“社区是一群生活习性类似、交往密切、互相帮助的人聚居在一定区域内，他们有着共同的理想和追求，而又相互独立生活的人组成的社会单元”。<sup>①</sup>

20世纪30年代初，吴文藻认为，“社区是现实中具体存在的，是在一个地区范围内形成的群体。”<sup>②</sup>他对社区的定义简明扼要，第一，社区必须是真实存在的；第二，具有地域性，是某一地域出现的特殊形态；第三，具有群体性，是具有一定价值观的群体集合。

虽然社会各界对社区的认识不同，但整体上还是比较一致的，就是社区是由一群人按照共同的生活习惯和价值取向，生活在一个共同的区域，大家互相帮助、共同生活、资源共享。社区就是一个小型社会，社区里人们情感交流密切，共同发展，它是人们繁衍生息的场所。就深圳宝安区而言，社区就是现实存在的街道下属的各社区工作站所辖范围，2004年以前叫做村。现深圳市宝安区共有6个街道，131个社区，社区的规模、大小、人口各不相同。以宝安区的沙井街道为例，沙井街道共有29个社区，总人口约130万，其中户籍人口3.5万，最小的茭塘社区户籍人口只有208人，最大的新桥社区则有2776人。<sup>③</sup>

#### 二、社区服务

国外虽然开展社区服务较早，但鲜有人使用这一概念，国际社会一般将类似的服务称为“社区照顾”、“老人服务”等，不一而足。究其原因，可能是各国文化差异、历史背景所致。

我国最早提出“社区服务”概念的是1986年民政部官方文件，随后1987年民政部对“社区服务”作出定义，即“在政府以及社区工作站的领导下，组织社区内的居民开展各种互帮、互助性社会服务活动，以解决社区内的各种社会问题。”

<sup>①</sup> 滕尼斯著，林荣远译：《社区与社会》，北京：商务印书馆，1999年第73页。

<sup>②</sup> 于燕燕著：《社区自治与政府职能转变》，北京：中国社会出版社，2005年。

<sup>③</sup> 沙井街道统计办编：《宝安区沙井街道2014社会经济统计资料》，2014年，第5页。

徐永祥（2000）认为，社区服务是“在政府主导下，社会各界共同努力，由政府、社区内各种机构以及志愿者提供的，具有社会福利性的社会服务。”<sup>①</sup>

董红亚（2011 年）指出，社区服务是“以社区为单位组织的区域性社会福利服务，既包括对残疾人、儿童等特殊人群提供的救助性社会福利服务，也包括面向一般社区居民乃至社区内各种组织和单位的服务。”<sup>②</sup>

综合各方面因素，社区服务是一个综合性的概念，指在政府的各项政策及资金的支持下，在政府及社会各界的资助下，由政府及社区内各种社会团体、个人提供的公益性社会服务。

社区服务大体可分两种，第一种是面向全体社区居民的带有便民利民性质的服务，如维护环境卫生、调解民事纠纷等社区综合治理服务，健康咨询、疾病预防、医疗卫生服务，少年儿童四点半课堂等社区少年儿童服务，文化、教育、科普、体育、娱乐、健身服务等社区生活服务；第二种是面向特殊人群、具有福利性的社区服务，如日常生活照料、家庭护理精神安慰、医疗保健、文化娱乐等社区老年人服务，生活保障、康复医疗、就业安置等社区残疾人服务。

### 三、社区养老服务

目前，我国社区养老服务通常被称为居家养老服务或社区为老服务，实践中，居家养老服务和社区养老服务很难区分开，居家养老服务和社区养老服务在服务对象、服务提供主体、服务形式、服务内容以及服务的目标上都趋于一致。

在 21 世纪初，鞠秋锦、王锦成以及邓卫华指出，居家养老服务是指“老年人住在自己家，由社区提供社会化养老服务的一种养老服务模式”。张默（2011）认为，社区为老服务是指“在政府的资金和政策扶持下，根据社区中老年人的特殊需求，由政府和社区各种机构、志愿者乃至社区居民提供的社会服务。”<sup>③</sup>

由此可知，本文所涉社区养老服务，是指社区老年人享受由政府、社区以及社会各界筹资建立的或免费或低价出租的老年公寓养老服务、社区老年日间照料中心养老服务、社区长者家园养老服务或政府购买的民间机构提供的居家养老服务，老年人继续住在家中或者社区里，由家庭和社区共同照顾老年人，为其提供养老服务。

---

①徐永祥：《社区发展论》，上海：华东理工大学出版社，2000 年，第 173 页。

②董红亚：《中国社会养老服务体系建设研究》，北京：中国社会科学出版社，2011 年，第 80 页。

③张默：《社区老年服务工作》，北京：中国社会出版社，2011 年，第 63—74 页。

## 第二节 相关理论基础

### 一、公共服务均等化理论

公共服务均等化理论最早在 20 世纪 20 年代，由英国的庇古最先提出。他主张，公共服务均等化主要表现在两个因素的融合，即国民收入分配与社会经济福利的融合。国民收入形成公共服务，对公共服务设施、设备以及服务本身的分配对于促进国民收入分配起着至关重要的作用。社会经济福利是随着国民收入总量的增加而增大；同时社会经济福利也是随着国民收入分配的均等化程度而不断增大。当政府财政收入占 GDP 的比例越高时，社会福利也会越大，如何调整使政府财政收入与 GDP 的比例提高，是社会福利最大化的关键所在。政府是公共服务资源的掌舵手，政府可以通过控制财政支出来配置公共服务资源，从而使公共服务实现均等化，促进社会福利最大化。<sup>①</sup>

我国最早于 70 年代末提出，要努力实现基本公共服务均等化。虽然改革开放后我国经济社会发展迅速，但在公共服务均等方面仍然存在很多问题，当前，我国贫富差距较为明显，尤其是东西部地区贫富差异较大，各地区在医疗卫生、科教文化、社会保障等各方面的资源和服务极不均衡。在应对公共服务均等化问题上，理论基础薄弱，相关制度也不够健全。如何通过政府及社会的共同努力，实现公共服务均等化，是当前我国各级政府共同追求的目标。

### 二、马斯洛的人的需要层次理论

美国心理学家马斯洛于 1943 年在其《动机与个性》一书中，系统提出了人的需要及层次分类，他将人的需要分为“生理、安全、社交、尊重、自我实现五个层次”。

按照其理论，人们不仅希望维持生存，同时也需要生活丰富、心情舒畅和家庭、社会和谐，还需要自身价值的自我实现和对社会的贡献度得到实现。老年人的需求，既有物质层面的，也有精神层面的，反映出老年人主观需求与客观条件的差距形成的矛盾和问题，是研究当代社区养老服务应当予以重视的问题。在我国现阶段，对大多数老年人尤其是贫困老年人而言，老有所养主要是满足老年人吃穿住行的基本需要；老有所医是实现老年人的健康需求，从而满足老年人的生存和安全需要。当然，仅仅老有所医是远远不够的，还要在治安、无障碍通道、安全扶手等方面保障老年人的安全需要；当这两项基本需求得到满足以后，老年人的其他三项高级需求就会成为针对老年人的社区养老服务的重点。其中包括：老有所学，是对老年人进行的与时俱进的更新知识教育；老有所乐，是老年人参加适合他们的兴趣爱好和特长的文化体育娱乐活动，扩大他们的社交圈，丰富他们的精神文化生活，使老年人能身心愉悦地安享晚年，这是社交需要；老有所为，

<sup>①</sup> 安体富、任强：《公共服务均等化：理论、问题与对策》，北京：《财贸经济》2007 年第 8 期。

则是老年人发挥自己的特长，参与经济活动和社会活动，造福家庭、造福社会的一种自我价值实现的需要，这也是最高级别的需求。

### 三、社会公平理论

社会公平理论又称社会比较理论，系社会心理学中解释人们公平感的一种观点，最早由美国社会心理学家亚当斯（John Stacey Adams）于 1962 年提出。其理论主要阐述了两个问题，一是如何分配利益才能显示公平，二是如果利益分配不公平人们会怎么做。亚当斯通过实验得出结论，当人们处在利益分配不公的社会里，人们之间的关系就会比较紧张，各种矛盾就会凸显，人们会通过各种方法努力的去消除自己认为的不公平待遇，有时会为了得到公平的利益分配结局，不惜付出更大的努力甚至是生命。因为他们认为人生来平等，就应该生存在适得其所的社会中，公平、平等的享受大自然带给人类的所有的一切。人们在进行利益分配时，当有人发现自己分得较少时，有些人会选择放弃利益或者抵触的情绪，来还击利益分配组织者，以表示对利益分配不公的抗议，他们之所以这样做，就是为了制造一种紧张的气氛，来引起组织者的注意，试图让组织者改变这种局面。

①

社会心理学家们还发现，人们认为至少有以下三种公平分配：一是大家共同努力、共同付出当然应该公平分配剩余价值；二是在参与一项已经存在的经济活动，后参与进来进行协助的人之间对于所得经济效益进行分配时所持的分配态度；三是在一个氏族或者家庭内部，各成员之间对于分享来自家庭幸福方面的感受所体验的分配。即使是生存在一个和自己没有任何关系的群体之间，若发生不公平时，人们依然会产生想要打破这种僵局的心理，想极力去消除它，来维护自己的利益最大化。

### 四、社区照顾理论

社区照顾理论的提出经历了漫长且复杂的发展过程，起源于对 19 世纪贫穷法案老年人机构照顾的批评，发展于 20 世纪 50 年代西方国家院舍式照顾服务，之后经酝酿并逐步进入到老年人照顾范畴。现在，社区照顾被世界上的很多国家接受并使用，但各国因国情与文化背景不同，对社区照顾的理解也不同，可谓仁者见仁、智者见智。

---

<sup>①</sup>Stacy• Adams, Row son. Worker about wages unfair inner most feelings conflict with its productivity relational [M]. 1962.

英国学者沃克(A. Walker, 1997)认为, 社区照顾主要分为: 在社区内照顾(care in the community)、由社区来照顾(Care by the community)和为社区照顾(care for the community)。<sup>①</sup>

在社区照顾(care in the community)主要运用法定资源, 使照顾对象在社区内设置的服务机构或者自己家里接受服务, 它主要依靠政府投入资金, 在社区内建设养老服务设施, 让老人在社区内或足不出户就能享受专业服务。由社区来照顾(care by the community)是主要指发动社区内的亲属、朋友以及志愿者为老年人等服务对象提供照顾服务。为社区照顾(care for the community)则是处理好哪些人是社区内需要被照顾的人以及如何照顾的问题<sup>②</sup>。社区照顾对象比较广泛, 总的来说就是指社区内的老弱病残等特殊弱势群体。社区照顾在不同时期照顾对象有所不同, 但其发展的思路或者说路线是由“在社区照顾”向“由社区照顾”的转变, 这是社区照顾理论发展的进步, 也是其后来转变成社区养老服务的必然选择<sup>③</sup>。

社区照顾理论体现着以人为本的思想, 它通过发挥正式照顾与非正式照顾两方面的优势, 合理配置资源, 使包括老年人在内的各类弱势群体能安安稳稳、体体面面的生活在自己熟悉的社区, 享受着来自政府和社区提供的各种关怀, 这是社区照顾理论几百年来发展的积淀, 它让享受社区照顾的人们能感到满足, 感受到尊严。

我国自古以来就是农业大国, 传统文化源远流长, 邻里相伴、守望相助的传统已有几千年历史, 正是这种农耕型文化的发展, 促进了家庭与邻里间关系的构建。随着社会经济文化的发展, 目前我国已逐步建立起各种类型的社区照顾机构。随着人口老龄化问题的日益演进, 城市社区邻里关系的和谐发展, 发展社区照顾势在必行。

---

<sup>①</sup> Walker, A.(1997).The Strategy of Inequality. In Walker , A.& Walker, C. Britain Divided: The Growth of Social Exclusion in 1980s and 1990s.London:CPAG.

<sup>②</sup> Victor. Community Care and Old People [M]. London: Stanley Thornes, 1997.

<sup>③</sup> Wicks. Community Care and Elderly People [M]. London: Basil Black well& Martin Robertson,1982.

## 第三章 深圳市宝安区老龄人口及社区养老服务现状

### 第一节 宝安区老龄人口现状及发展趋势

#### 一、宝安区老龄人口的基本现状

根据第六次（2010 年 11 月）人口普查数据显示，深圳市宝安区常住人口总数为 2638917 人，其中户籍人口数为 339720，非户籍常住人口数为 2299197 人。宝安区 60 岁以上老年人约 50501 人（户籍老年人 21306 人，常住非户籍老年人约 29195 人），其中 60-69 岁 32705 人（户籍 10912 人），70-79 岁 12606 人（户籍 6800 人），80-89 岁 4181 人（户籍 3011 人），90-99 岁 1004 人（户籍 583 人），100 岁以上 5 人。目前，60 岁以上户籍老年人口数占全区户籍人口总数的 6.27%。<sup>①</sup>（见表 3-1）

表 3-1 宝安区 60 岁以上老人分布情况

年龄段 籍贯	60 岁以上	60-69 岁	70-79 岁	80-89 岁	90-99 岁	100 岁以上
户籍老人（人）	21306	10912	6800	3011	583	5
非户籍老人（人）	29195	21793	5806	1170	421	0

资料来源：第六次人口普查. 宝安区人口数据库. 2010 年

笔者通过走访宝安区民政局及宝安区公安分局，收集到宝安区截至 2014 年底全区常住人口及户籍人口相关数据，经过统计分析可知，全区六个街道 60 岁以上人口总数分别为新安街道常住老年人口 29971 人（户籍 6449 人）、西乡街道常住老年人口 22618 人（户籍 4146 人）、福永街道常住老年人口 11984 人（户籍 1979 人）、沙井街道常住老年人口 17040 人（户籍 4425 人）、松岗街道常住老年人口 12738 人（户籍 2856 人）、石岩街道常住老年人口 6652 人（户籍 1457 人）。从户籍老年人占街道老年人总数的比率情况不难看出，全区各街道户籍人口老龄化较为明显，全区六个街道中有 4 个街道老年人口占比超过 6%，分别是福永街道（6.93%）、沙井街道（12.87%）、松岗街道（12.62%）和石岩街道（8.65%），仅新安街道（4.11%）与西乡街道（4.55%）低于 6.0%。（见表 3-2）

<sup>①</sup>国家统计局：2010 年第六次全国人口普查主要数据公报（第 1 号），2011 年 4 月。

表 3-2 宝安区各街道 60 岁以上老年人口分布比例

街道 比例	福永	沙井	松岗	石岩	新安	沙井
百分比 (%)	6.93	12.87	12.62	8.65	4.11	4.55

资料来源：第六次人口普查. 宝安区人口数据库. 2010 年

## 二、宝安区老龄人口将进入批量、集中递增阶段

截至 2014 年 12 月底，宝安区 60 岁至 69 岁常住人口为 32705 人；70—79 岁常住人口有 12606 人，其中户籍人口有 6800 人；80 岁以上常住人口有 5196 人，其中户籍人口有 3600 人。根据现有人口基数保守预计，未来 5 年宝安区常住老年人口将达到 88000 人左右，户籍老年人口将达到 30000 人左右；未来 10 年，宝安区常住老年人口将达到 138000 人左右，户籍老年人口将达到 40000 人左右；未来 15 年内，宝安区的常住老年人口数量将达到 240000 人上下，户籍老年人口数量将达到 64000 人上下；未来 20 年内，宝安区的常住老年人口将达到 460000 人上下，户籍老年人口将达到 90000 人上下（见图 3-1、图 3-2）。

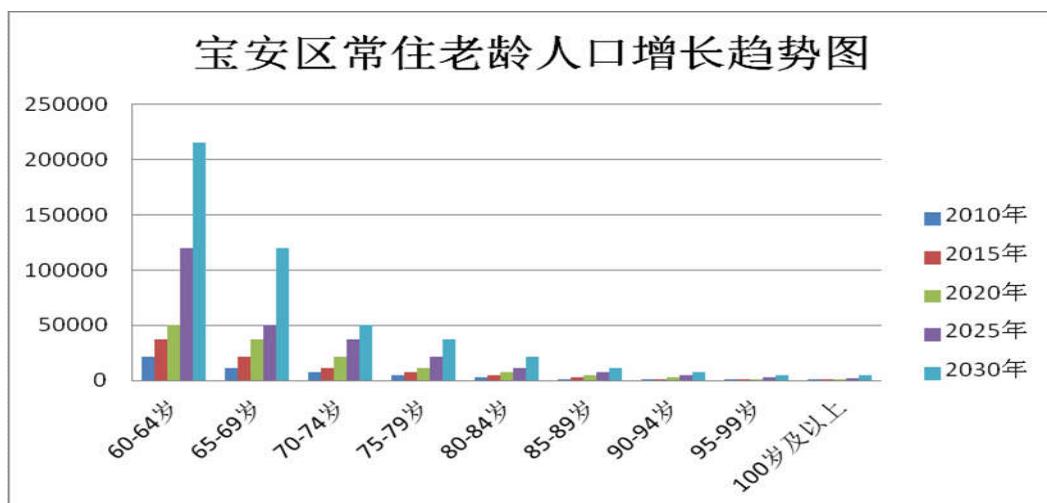


图 3-1 深圳市宝安区常住老年人口增长趋势图

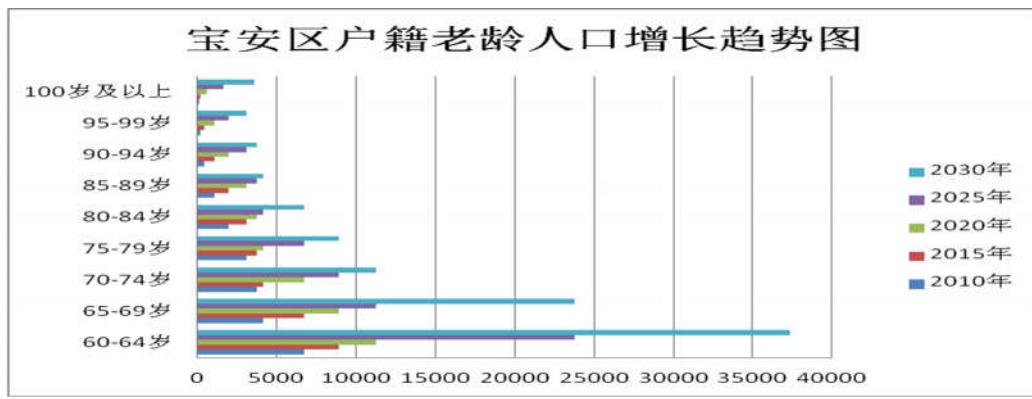


图 3-2 深圳市宝安区户籍老年人口增长趋势图

预计 2015 年至 2020 年期间，深圳市宝安区 60 岁以上户籍老年人口将达到 12%，2025 年至 2030 年期间，宝安区 60 岁以上户籍老年人口将达到 25%，老龄化程度将更为明显。（见图 3-3）

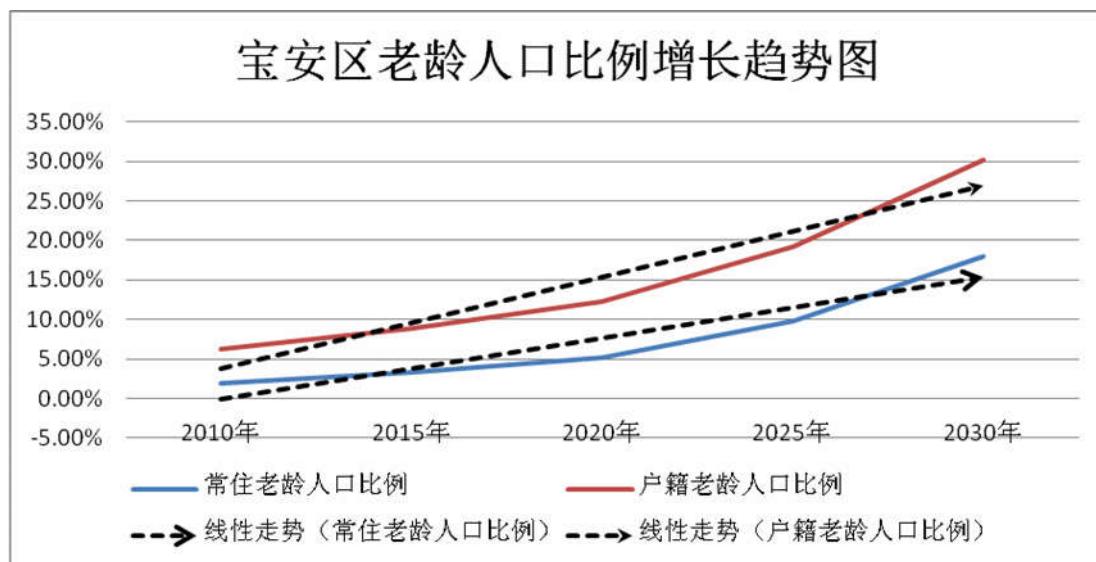


图 3-3 深圳市宝安区老年人口比例增长趋势图

从以上数据分析可知，未来 5-20 年宝安区老龄人口将进入批量、集中递增阶段，宝安区已经进入老龄化社会。

## 第二节 宝安区社区养老服务现状

### 一、宝安区社区养老服务发展历程

目前，深圳市宝安区的社区养老服务主要有以下四种形式。其发展先后顺序如下图：

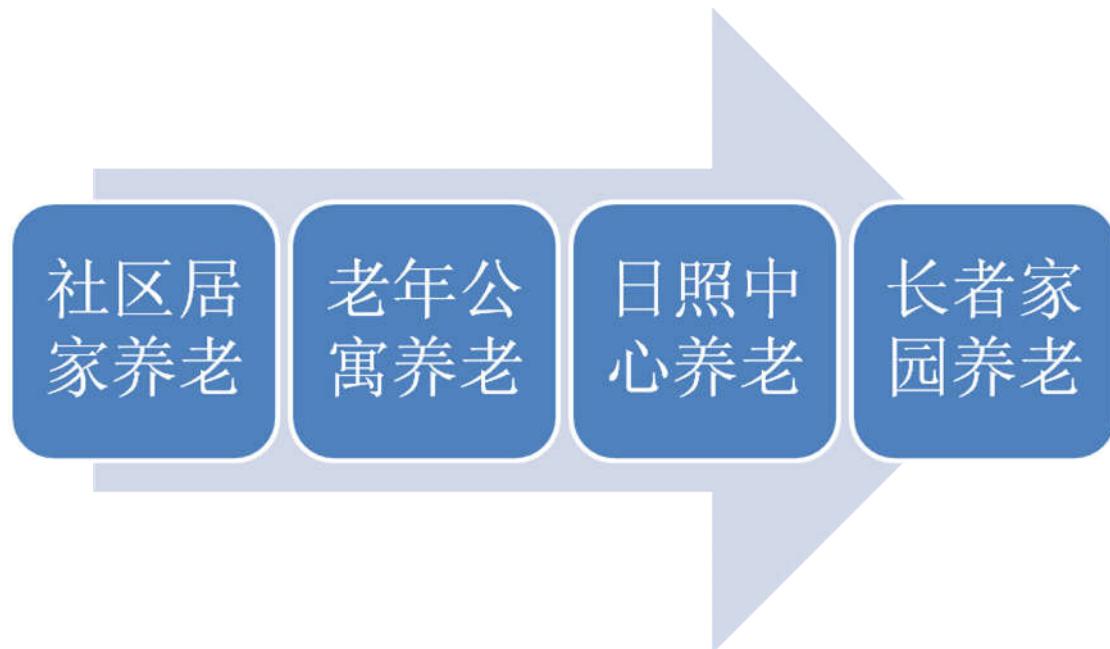


图 3-4：社区养老服务各种形式发展顺序

笔者调研来看，社区养老服务里最早的是社区居家养老服务。2007 年 4 月，宝安区民政局根据深圳市民政局有关文件精神和有关部署，制定了相关实施方案，在全区范围内推广社区居家养老服务，为低保、三无等 5 类老人发放 200—500 元/月不等的消费券。通知最初下发后，各街道由于找不到合适的有资质的机构来进行居家养老服务，采用的大多都是直接发放现金补贴的形式。2009 年，宝安区开始培育发展本土居家养老服务机构，现有新安正大服务中心和西乡居家养老服务中心、惠友居家养老服务中心三家，居家养老服务机构主要是上门为辖区老年人提供家政、临终关怀等养老服务，各机构服务项目收费标准在 15—50 元/小时不等，老人用消费券按月对服务进行结算。2010 年，宝安区民政局要求各街道全面正式开始实施用消费券购买服务，禁止用现金补贴代替服务券。

社区日照中心养老是社区养老服务的一种新形式。2010 年，深圳市市、区两级政府下拨资助金，在新安街道海华社区开展社区养老服务试点，对白天家里无人照顾，来到社区指定服务点的老年人提供就餐、照顾、护理等服务。2011 年，在新安街道海裕社区建立“社区综合服务中心”试点，由市福彩公益金下拨资金资助，采取政府购买服务方式，由社工机构通过无偿、低偿、有偿方式，为社区老年人提供基本照顾、疾病预防、文化娱乐、精神慰藉等全方位服务。2011 年，通过招投标，尚德社会服务中心等机构进驻社区负责运作。2013 年 6 月，宝安民政局在福永街道敬老院设立福永敬老院日间照料中心示范点，采取福永街道主

管，敬老院独立经营的运作模式。该日间照料中心设有床位 30 张，专为社区 60 岁以上的老人提供各种满足个性化需求的服务。由于选址偏僻，同时运作模式与敬老院类似，该日照中心养老服务效果并不理想。2014 年 10 月，宝安区政府从福永街道日照中心运作试点工作中积极总结经验教训，并下发了相关文件，要求全区各街道建立一家社区老年日照中心，中心选址应在街道老年人居住比较集中的社区。

社区老年公寓养老是随着经济的快速发展，社区工作站在集体的土地上集资建设统建楼发展起来的，最初是个别社区老年人经常聚集在一起开展各项老年活动，慢慢发展成了老年公寓养老。宝安区政府正是看到了老年公寓养老的优势，于是 2013 年选择沙井街道步涌社区在全区率先推行老年公寓养老服务作为试点。

社区长者家园养老也刚刚起步，是伴随着日照中心养老服务应用而生的一种社区养老服务形式。目前，国内除了深圳，很少有城市涉及长者家园养老，深圳市宝安区是 2014 年首次通过政府规范性文件的形式对长者家园养老进行试行。因为其起步晚，目前学术界尚未有人研究，亦无人给出定义。笔者根据宝安区民政局相关文件精神，概括出长者家园的定义，即社区长者家园养老是指“充分调动社会力量参与，整合社区养老资源，根据社区老年人就近养老的需求特点，合理选址，充分利用现有场地进行适老化改造，围绕老年人的服务需求进行功能设置，坚持公益服务的宗旨，为社区户籍 60 周岁以上老年人提供短期照护或集中居住的生活照料服务。”

## 二、宝安区社区养老服务政策与成效

2007 年，宝安区政府出台了社区居家养老服务政策，推行到今天也有七八年了，但效果不够理想。随后，2013 年宝安区推行老年公寓养老试点。2014 年，宝安区政府出台了老年人日间照料中心和长者家园养老服务政策，要求各街道按照文件精神，加快建设这两种服务设施。从宝安区政府的政策来看，未来社区养老服务的重点是老年公寓养老、日照中心养老和长者家园养老。

社区日照中心养老方面，截至目前全区 6 个街道均已建立社区老年人日照中心，并初步运营。笔者利用业余时间对松岗、沙井、石岩等几个街道社区老年人日照中心进行了走访调查。松岗街道日照中心选址在 60 岁以上户籍老年人比较集中的溪头社区，在该社区的一栋统建楼挂牌成立老年人社区日照中心，该日照中心使用面积约 400 平方米，设置了休息室、功能室、餐厅、图书室、心理咨询室。在资金投入方面，区政府给予 30 万元创建启动资金支持，街道安排了 10 万元资金作为场地租金。由于时间要求仓促，该日照中心其实就是在之前已经存在

的星光老人之家（专为老年人设置的打牌、下棋、健身的场所）基础上进行了改造，两块牌子一套功能，委托社会机构进行运营。目前，该中心对外开放，未正式收费，有 20 余名户籍老人在中心享受服务，无非户籍老人。从调查可知，其他几个街道与松岗街道情况类似，目前宝安区社区老年人日间照料中心养老服务仅处于起步阶段，需要投入更多精力规范其朝着合理、有效、服务更多老年人的方向发展。长者家园养老大体情况与日照中心养老相似。

在老年公寓养老方面，目前沙井街道有 7 个社区在社区统建楼（集资房）内设置了老人公寓，总共 9255 平方米老年公寓投入使用，共计 191 个套间，套间面积从 20-62 平方米不等。据笔者走访以上 7 个社区工作站实地调查并进行统计，常住人口共 31.36 万人，其中户籍人口 8216 人，60 岁以上户籍老人 1064 人，非户籍 60 岁以上常住老人约 2.13 万人。目前，以上 7 个社区有 80 余名户籍老人入住，收取少量租金，而 60 岁以上非户籍老人几乎居住在子女家中。（见图 3-5）

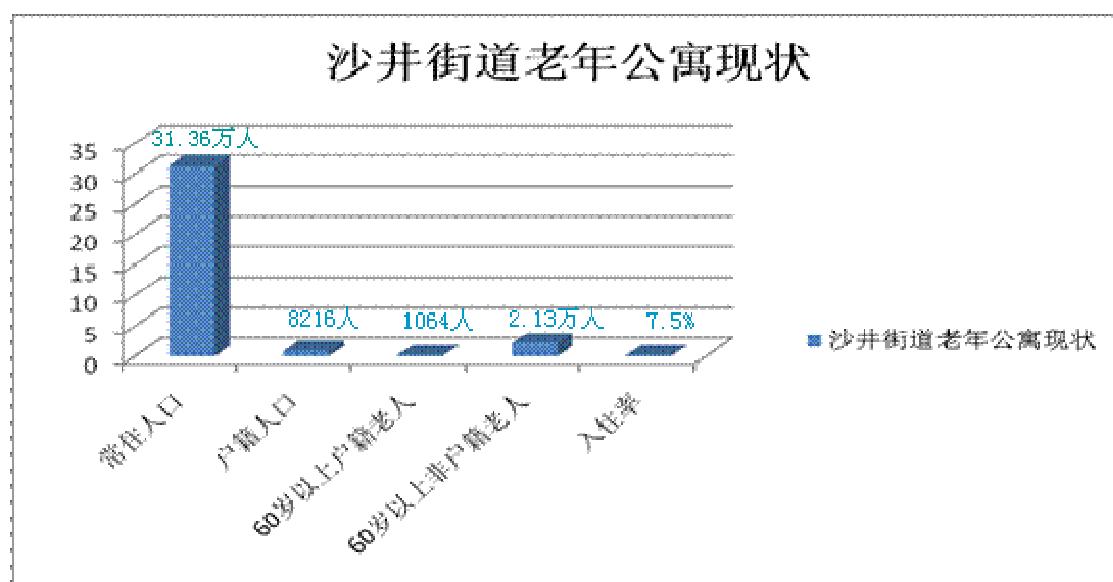


图 3-5 沙井街道老年公寓养老服务现状

调查数据来源：发放深圳市宝安区沙井街道老年公寓养老服务状况调查问卷分析结果

### 三、宝安区社区养老服务规模与特点

在政府购买服务的居家养老服务方面，截止 2014 年 10 月，全区享受居家养老服务的老人共有 1830 人，约占全区户籍老人的 8%。从养老服务内容来看，居家养老服务仅为生活不能自理或有低保或优抚等特殊情况的老人提供上门服务，

但实际上宝安区生活不能自理的老人相当一部分都自己雇保姆，在这种情况下使用服务券形同鸡肋。同时，居家养老服务机构的服务项目较少，仅限于日常家政服务，居家养老机构的服务人员由于缺乏正规培训，专业性不强，素质不高，难以满足老年人的多样化需求。

老年公寓是由社区出资或者由社会力量筹资，在社区老人居住密度比较大的片区建设老年公寓，免费或低租金提供给户籍老人居住，水电费自行负担，有生活自理能力的老人自我照顾，无生活自理能力的老人自行聘请保姆照顾。社区户籍老年人可在自家附近就近养老，家人可随时探望和照顾，老人方便与子女联系沟通，实现“离家不离亲人、离家不离社区”的一种新型养老形式。这种养老形式可以逐步改变社会养老由政府“大包大揽”的局面，同时将家庭养老风险部分分散，实现由家庭单一保姆照顾扩展到集体成员养老资源的共济和共享。

宝安区除沙井街道以外，松岗街道洪桥头社区亦建有一栋老年公寓，免费供户籍老人居住，目前已有 15 位老人入住。至此，宝安区全区共有 100 名户籍老人入住老人公寓，享受集中养老服务。

本次调查，笔者主要走访了沙井街道蚝三、沙头、沙四、茭塘、步涌、新桥及壆岗 7 个社区工作站，并委托深圳旭源社工机构向沙井街道入住老的公寓的老人发放深圳市宝安区沙井街道老年公寓养老服务状况调查问卷 85 份，收回 85 份，其中男性 39 份，女性 46 份，60-69 岁 34 人，70-79 岁 31 人，80-89 岁 19 人，90-99 岁 1 人。调查结果显示，老年公寓养老深受老人喜欢，已经入住的 85 名老人中 89.5% 认为老年公寓养老宜居。

老年人日照中心设置在老人所在的社区内，服务的内容和方式比较灵活多样，既可以致电工作人员上门服务，又可以老人自行前往中心要求服务，既有生活方面的服务，又有精神方面的服务，从而使老人不仅身体健康，更能心情愉悦。不足之处就是目前每个街道只选了一个社区成立了一家中心，尚未普及到所有社区，家住得远的老人难以享受到该项服务。此外，这种养老服务只提供白天的照料，不能为老人提供全天候的照顾，这也是其缺陷所在。

在社区长者家园养老方面，目前宝安全区已建成 17 家。笔者走访了宝安区西乡街道固戍社区长者家园，它是由深圳市鑫梓润物业管理公司建设，涵括多功能活动室、电脑室、图书阅览室、餐厅、心理疏导室、医疗室、康复保健室等，为社区开展长者关怀服务，平时组织各种活动，定期为老人免费体检。该社区 60 岁以上老年人有 408 人，老人人口比重为 27.7%，属于老龄化比较突出的社区。笔者还走访了松岗街道的两家长者家园，据了解，该街道分别在楼岗社区和洪桥头社区选址，在社区的集资房内租赁场地开展长者家园养老服务，启动时区财政给予 3000 元床位费资金支持。而实际上，楼岗社区的长者家园是由之前已经存

在的星光老年之家改建而成，增加了些床位而已，暂无老人入住，基本运作还是由社区工作站实施；而洪桥头社区的长者家园也就是原有的老年公寓，有 15 名户籍老人入住。其他街道与松岗街道的情况大体相同，相关养老服务还有待进一步规范、发展。

从目前宝安区长者家园的发展现状来看，宝安区共有 131 个社区，建成长者家园的社区才 17 个，比率为 13%。从服务上来看，长者家园的运营主要由社区委托物业公司或者工作站进行管理，涉及的服务类型比较单一，入住老人较少，长者家园的发展属于起步阶段。（见图 3-6）

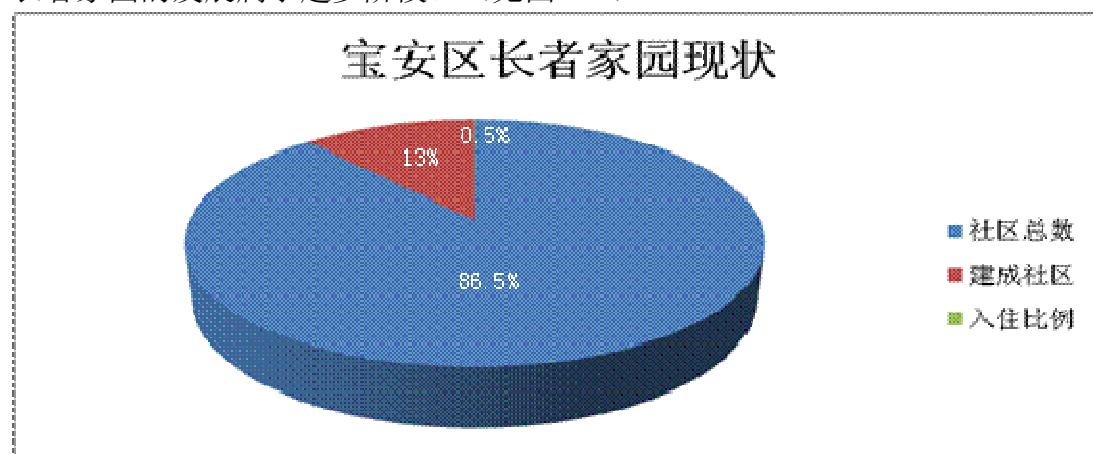


图 3-6 宝安区长者家园现状

从图中不难看出，宝安区长者家园的入住率微乎其微，社区长者家园未来的发展值得研究。

长者家园与社区日照中心从养老设施的投资建设、服务的提供大体相似，但两者最重要的区别是社区日照中心的时间段集中在白天，早上子女上班前将老人送到中心或有能力的老人自行前往中心，享受中心提供的各项服务，晚上子女下班将老人接回家或老人自行回家；而长者家园一方面与在敬老院养老相似，都是短期或长期生活在长者家园或敬老院，但不同的是享受长者家园服务的老人可以在离家近的社区享受养老服务，老人对熟悉的社区有归属感，同时也方便子女探望或照顾，而敬老院一般都比较偏远，远离老人生活的社区，老人容易产生被家人抛弃的孤独感，无法与长者家园相比拟。长者家园在功能上与老年公寓比较相似，都是提供免费入住，共同的缺点就是暂由社区工作人员兼管，缺乏配套的服务和设施，无法保证服务质量。

## 第四章 深圳市宝安区社区养老服务存在的问题与原因分析

### 第一节 宝安区社区养老服务存在的问题

为了更直观地了解宝安区社区养老服务存在的问题，倾听老年人对区政府老龄工作的看法、意见及建议，以便为老人提供更好的社区服务提供科学的依据，笔者利用业余时间进行了问卷调查、座谈会。本次调查的对象是居住在宝安区各街道的 60 岁以上老人，采用的是 PPS 的抽样方法，从全区 6 个街道 131 个社区中抽取 20 个社区，每个社区随机调查 90 位老人，共发放问卷 1800 份，收回 1681 份，其中男性 896 份，女性 785 份，户籍老人 257 份，非户籍老人 1424 份，60-69 岁 921 份，70-79 岁 662 份，80-89 岁 95 份，90-99 岁 3 份。经过问卷调查和与经验丰富的老龄工作人员座谈，笔者试图从不同角度对宝安区的社区养老服务工作进行较为全面的剖析，回顾总结以往的经验与成就，争取在对宝安区社区养老服务工作有一个整体的了解与把握的基础上，提出其中存在的比较突出的问题与矛盾，探究产生这些问题与矛盾的原因，寻求可能的解决途径。

#### 一、社区养老服务起步晚

表 4-1 宝安区老人对社区养老服务机构的了解程度

了解程度	人数	百分比
了解	136	8.1
比较了解	243	14.4
不了解	1302	77.5
合计	1681	100

调查数据来源：发放深圳市宝安区老年人社区养老服务状况调查问卷分析结果

上表是根据走访调查发放问卷整理出的数据，从以上数据可知，1681 位老人中只有 8.1% 的老人了解宝安区的社区养老服务，不了解的占 77.4%。究其原因，还是起步太晚。宝安区的社区养老服务方式有老年公寓、日照中心、长者家园及政府购买的居家养老服务。前三种社区养老方式在宝安区起步都较晚，尤其是日照中心养老和长者家园养老。深圳市第一家日照中心是位于福田区的华龄莲花北老人日照中心，于 2014 年 4 月 24 日才挂牌成立。宝安区就更晚了，几乎是在宝安区政府于 2014 年 10 月底下发日照中心的暂行管理办法，要求年底前每个街道都要挂牌成立一家日照中心后成立的。由于时间紧，加上日照中心又是新概念，目前国内学术界对该课题的研究还处在起步阶段，尚没有形成完整可靠的科学体

系，也没有提出具体可靠的措施，缺乏可借鉴的操作指导，各街道在收到文件后都不知所措，属于“赶鸭子上架”的状态。为了应付检查，各街道不得不“就地取材”，在之前就有的“星光老年之家”上加挂一块日照中心的牌子，实行“两块牌子一套人马”的运行模式，虽然后续也按照日照中心建设的有关要求进行运作，但总体上还处于一种“混沌”的状态。

长者家园养老从成立时间上来说，与日照中心养老差不多，发展情况也几乎与日照中心类似。老年公寓养老较日照中心养老与长者家园养老稍微早一点，宝安区是在 2013 年选择沙井街道的 7 个社区开展了试点，但也未形成行之有效的可操作性理论。居家养老服务则是从 2007 年就开始实施，但服务范围较窄，仅限于五类老人，审批程序较严格，实际操作中存在各种问题，如服务人员素质较低、服务内容较为单一等等。

宝安区乃至整个深圳市都是一个比较年轻的城市，改革开放以来集中精力搞经济建设，在老龄工作方面，实事求是地讲，也作了诸多的努力，宝安区政府在老年人优待政策方面，还是下了不少功夫，如发放高龄老人津贴，发放敬老优待证，实施福彩公益金资助项目（包括养老服务、星光计划和敬老院的修葺改造以及幸福老人计划等），大力发展老年社团组织，积极建设公办敬老院（建有 5 家公办敬老院，其中 4 家为街道敬老院，1 家为区福利中心宝馨颐养院，全部评上省一级福利机构）等，但是，在社区养老服务方面，确实起步较晚，究其原因，可能是缺乏相关的理论指导，也可能是缺乏相关的技术支持。

## 二、市民养老观念滞后

根据走访调查结果显示，79.16%的人乐衷于选择家庭养老，11.58%的人选择机构养老，9.26%的人选择社区养老。（见图 4-1）

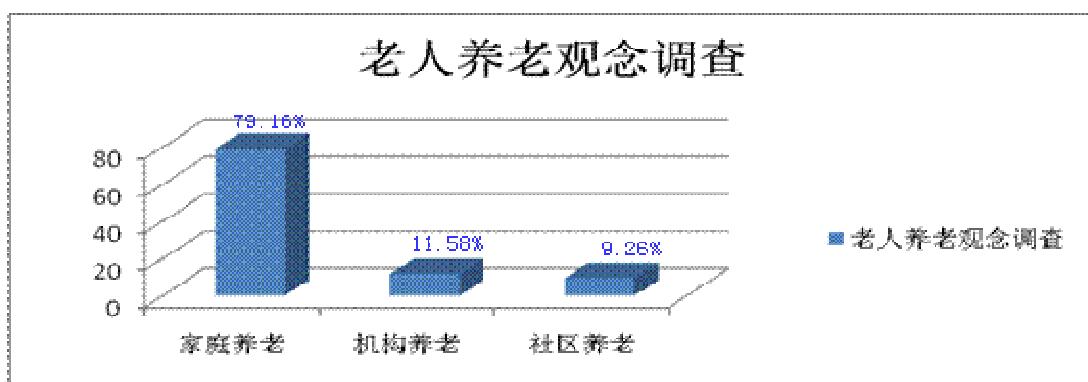


图 4-1 老人养老观念调查

调查数据来源：发放深圳市宝安区老年人社区养老服务状况调查问卷分析结果

可见，目前市民普遍的养老观念是倾向于家庭养老，选择社区养老所占的比率很小。究其原因，大部分市民认为将老人送到老年公寓养老是子女不孝，部分老人认为住进日照中心或者长者家园是子女嫌弃自己。

调查发现，老年人对精神赡养的需求最强烈。40.44%的老年人最需要解决的问题是精神赡养，29.59%的老人最需要家政服务。（见图 4-2）

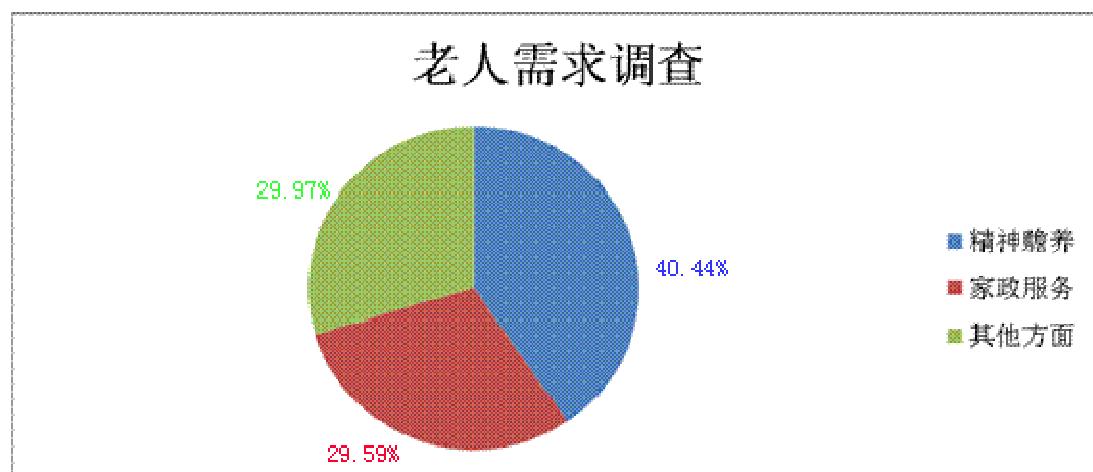


图 4-2 老人需求情况调查

调查数据来源：发放深圳市宝安区老年人社区养老服务状况调查问卷分析结果

可见老年人不仅仅满足于物质的需要，更渴望情感上的关怀和精神上的充实。而社区养老会短时间或者较长一段时间与子女分开生活，导致老人在精神需求上难以获得满足。综合各种因素来看，社区养老选择率低的原因有很多，但主要原因是老年人及其子女对养老服务观念的滞后，以及目前社区养老尚未妥善解决的情感照料问题。

而根据笔者日前在老年公寓调查的情况来看，老年人入住老年公寓的几个主要原因依次为：①离家近，子女探望方便（71.2%）；②家里楼层太高，住不惯（36.4%）；③家里太孤单，没人聊天（42.8%）；④跟子女住一起不方便，还容易起矛盾，住老年公寓比较有自己的空间（41.7%）；⑤老年公寓免费开放，在这里住比较自由。多数老年人入住原因并不限于一项，而往往是多方面的，即每一个个案的入住原因可能不只是上述四项中的一项。（见图 4-3）

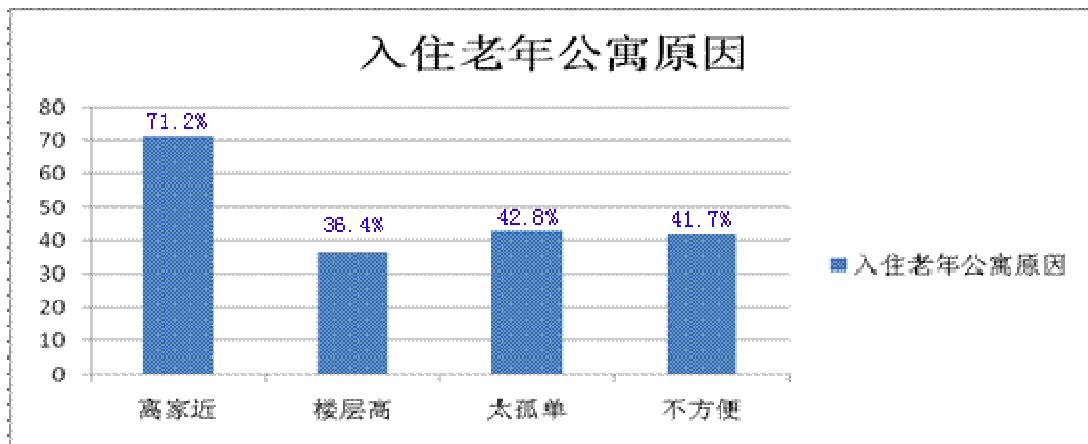


图 4-3 入住老年公寓原因调查

调查数据来源：深圳市宝安区沙井街道老年公寓养老服务状况调查问卷

有 26.2% 的老人是自己主动到老年公寓养老，有 42.7% 是子女送来养老，有 11.2% 是看着老年公寓发展壮大后加入的，15.3% 是经朋友介绍来的，只有 4.6% 的老人是看报纸和电视上的新闻了解老年公寓后才来的。（见图 4-4）

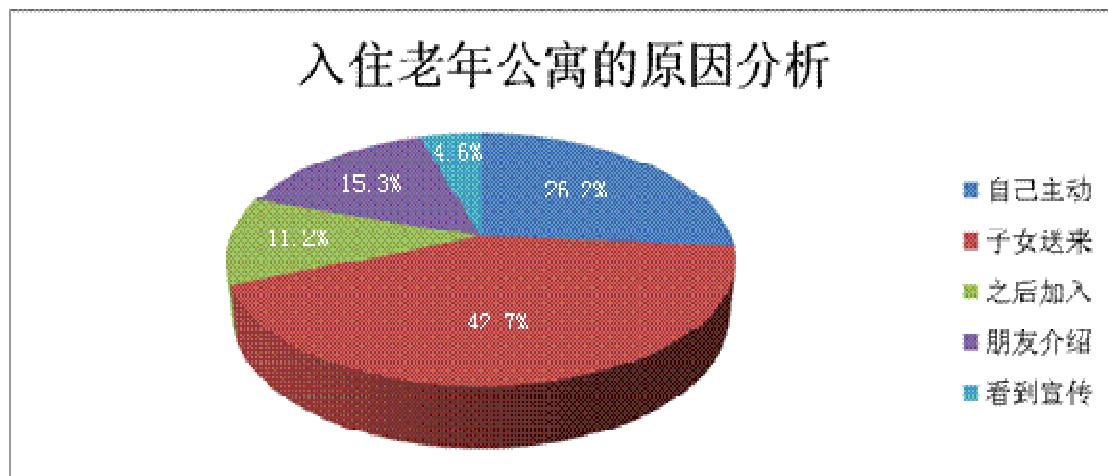


图 4-4 入住老年公寓的原因分析

调查数据来源：深圳市宝安区沙井街道老年公寓养老服务状况调查问卷

从居住环境来看，有 82.5% 的老人对周围的环境满意，认为离家近，是自己熟悉的环境，有 17.5% 的老人觉得不太满意，觉得面积有点小，或周围配套不够齐全，服务跟不上。（见图 4-5）

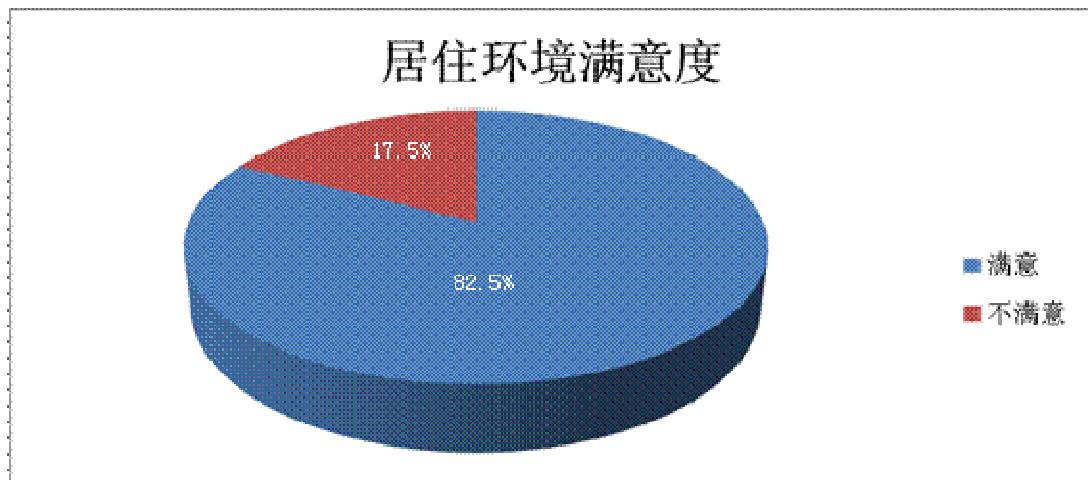


图 4-5 老年公寓居住满意度调查

调查数据来源：深圳市宝安区沙井街道老年公寓养老服务状况调查问卷

从老年人受关心程度来看，69.8%的老年人认为他们比较受到子女、邻居和社会的关心，自从进了老年公寓，与子女间的矛盾少了，社区和街道办的工作人员经常来探望。有老人表示，入住以后，所谓距离产生美，两代人由于生活习惯、育儿观念等方面的隔阂和摩擦也减少了，家庭更加和谐，与子女们更加亲密了，另一方面，子女们觉得父母很体谅自己，增加了子女们的内疚感，自然更加孝顺。有老人认为，老年公寓的老人之间相互照顾，一起散步、聊天，不再感到孤单了。27.4%的老人觉得与以前差不多，身边都是在家附近，都是认识的人；2.8%的老人觉得没有以前好，不能天天见到子女，关心的人少了。（见图 4-6）

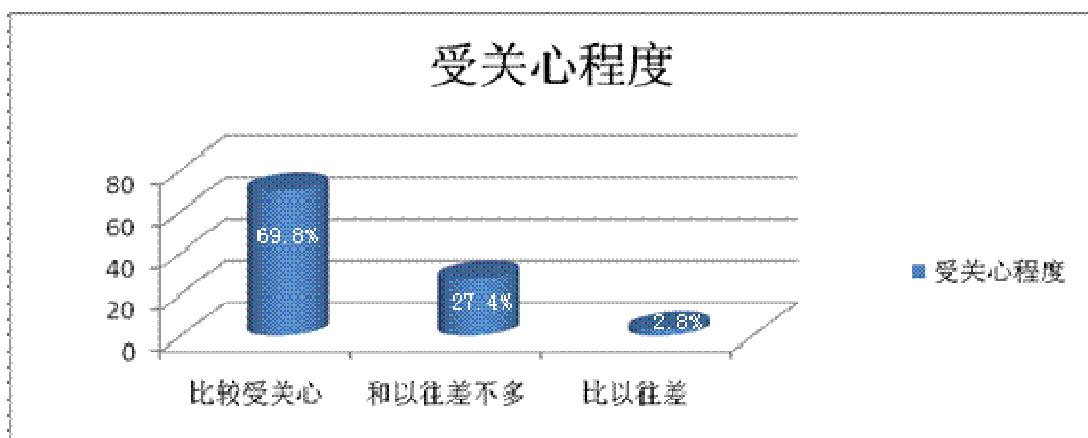


图 4-6 老人入住老年公寓感觉受关心程度调查

调查数据来源：深圳市宝安区沙井街道老年公寓养老服务状况调查问卷

调查发现，老年人的子女到老年公寓的频率较高，59.6%的子女每周到老年公寓探望老年人两三次以上，23.1%的子女每周来探望一次，10.2%的子女每两周来探望一次，7.1%的子女从来没有来探望过老人。子女从来不探望老年人的原因要么是老年人无子女，要么子女太多，互相作了指望，反而一个都没来。（见图4-7）

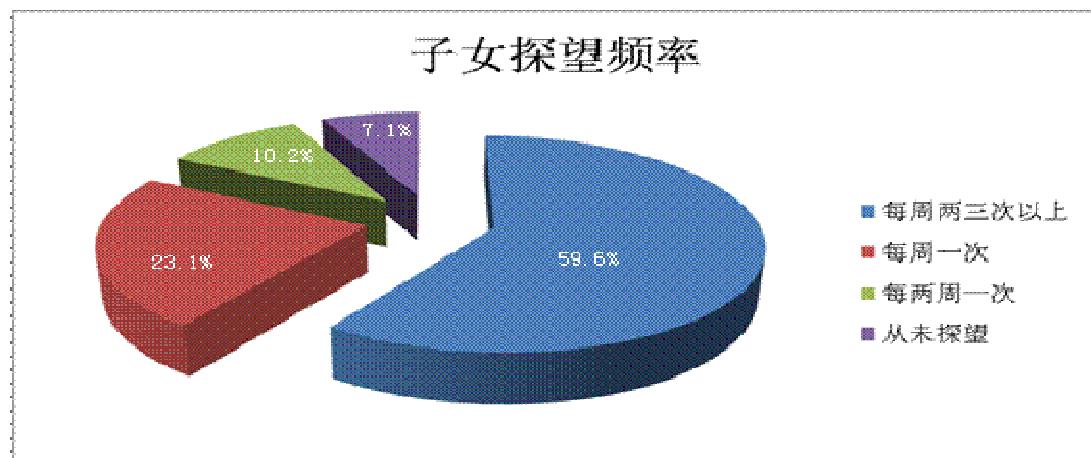


图 4-7 老年公寓子女探望频率调查

调查数据来源：深圳市宝安区沙井街道老年公寓养老服务状况调查问卷

从以上调查可知，因市民观念落后，设在社区的小型老年公寓虽然已经被部分老人接受，但还是有待全面加以宣传推广，从而逐步改变整个宝安区老人一贯以来的在家养老观念，并且周边配套的一些设施也有待进一步完善，这样才能吸引更多的老年人入住。另外，从笔者对符合居家养老服务条件的老人进行走访的情况来看，部分老人仍不肯接受市民政局发放的居家养老服务券。他们认为，社区居家养老服务水平有限，难以满足他们的切实需求，并且生活不能自理的大部分老人都早已聘请保姆，因此大多数老人认为发放现金比发放服务券实在，一些老人对服务券的推行有抗拒情绪。

### 三、非户籍老人养老问题突出

表 4-2 是否享受过宝安区政府或社区提供的社区养老服务

是否享受过宝安区政府或社区提供的社区养老服务	是	否
户籍	76.5%	23.5%
非户籍	1.6%	98.4%

调查数据来源：发放深圳市宝安区老年人社区养老服务状况调查问卷分析结果

从表 4-2 可以看出，宝安区有 98.4% 的非户籍老年人从未享受过宝安区政府和社区提供的社区养老服务，这与户籍老人相比，非常令人堪忧。

对于非户籍老人，有 87.6% 都表示希望社区能够提供养老服务，12.4% 认为无所谓。（见图 4-8）

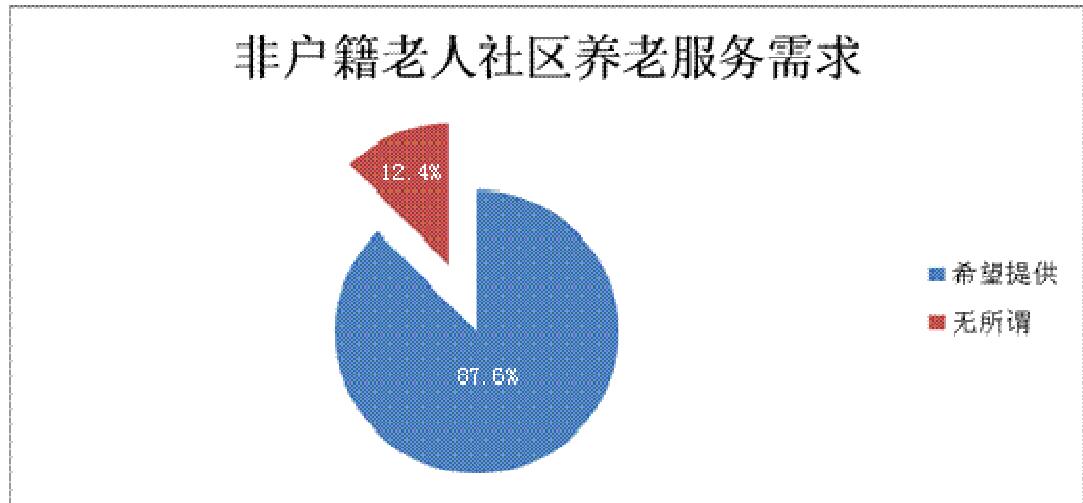


图 4-8 非户籍老人社区养老服务需求分析图

调查数据来源：发放深圳市宝安区老年人社区养老服务状况调查问卷分析结果

从图 4-8 不难看出，非户籍老人对社区养老服务的需求还是很旺盛的。

问到最希望提供哪些服务，有 39.4% 的老人表示最需要文娱休闲服务；有 21.3% 表示需要家政服务；有 9.2% 认为需要医疗服务；23.7% 表示需要聊天解闷；24.5% 需要送饭；4.5% 需要晚托。（见表 4-3）

表 4-3 如果社区提供养老服务，您有哪些需求？（不限于一项）

需求	做家务	医疗	法律援助	聊天解闷	晚托	送饭	娱乐
百分比	21.3	9.2	5.8	23.7	4.5	24.1	39.4

调查数据来源：发放深圳市宝安区老年人社区养老服务状况调查问卷分析结果

宝安区社区养老服务是在人口老龄化严重、经济社会发展迅速、实施计划生育带来子女养老负担等形势下提出来的，出发点也是户籍老年人的养老问题。但是从目前宝安区的人口数量和人口构成可以看出，非户籍老年人的养老问题更加严重。随着改革开放大幕的拉开，大量的外来人口涌入宝安，经过多年的奋斗，这批外来人口慢慢在宝安成家立业，他们为宝安的经济社会发展贡献了毕生的精力，他们中的一部分人将父母接到了身边生活，一部分人现在已成为了老年人，他们是新一届宝安老年人。这些非户籍的老人同样面临养老问题，需要社会的关爱，需要政府的关怀。

这些为宝安经济社会发展作出重大贡献的非户籍老人，他们认为自己就是城市的主人，他们见证了宝安的飞速发展，见证了宝安的繁荣富强，他们视宝安为自己的第二故乡，甚至很多非户籍老年人都准备在宝安终老。这些非户籍老人无论从情感上还是心理上早就接受了宝安，而宝安在制度设计的时候却将他们拒之门外，没有考虑他们的感受。深圳是个开放又包容的城市，宝安也不例外。根据社会公平理论，人们在产生不公平对待时总是想要消除这种不公平，因为他们确信所有的人都生活在适得其所的公平世界里。如果宝安不能打破这种僵局，将非户籍老人纳入社区养老服务制度范围，势将影响社会的公平正义建设，导致社会出现更多的不公平，那样是不利于宝安未来发展的。

#### 四、社区养老机构设置不科学

根据走访调查，目前宝安区 131 个社区，设置了长者家园的只有 17 个社区，设立老年公寓的也只有 8 个社区，设立日照中心的更只有 6 个社区。日照中心和长者家园是在 2014 年底区政府下发文件后仓促成立，且每个街道也才成立一家日照中心和两三家长者家园，目前养老机构的设置比率远远不能满足社区养老服务需求。从已成立的养老机构内部设置来看，内部设施简单，服务内容单一，是目前宝安区社区养老服务机构的真实写照。老年公寓与长者家园其实都是在社区的统建楼里利用以前的老年人活动中心的设施建立，日照中心也大体相似。

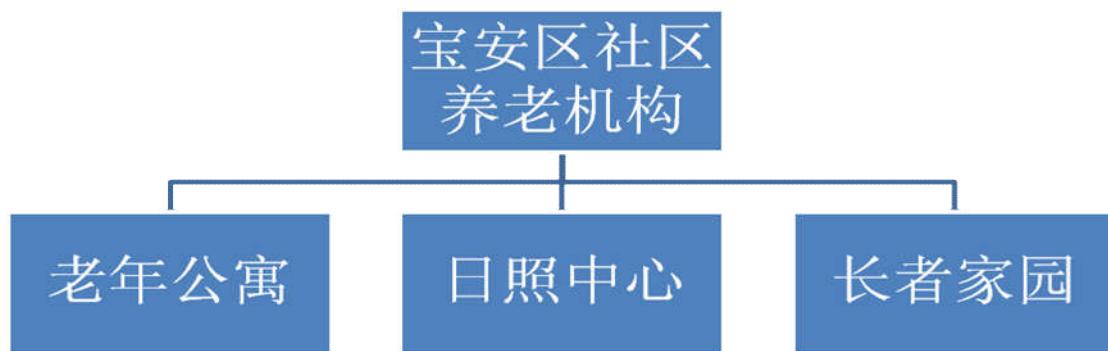


图 4-9 宝安区社区养老机构设置图

据发放深圳市宝安区老年人社区养老服务状况调查问卷分析结果显示，67. 9%的老人希望社区提供专门针对老年人的服务，26. 3%的老年人表示无所谓，5. 8%的老年人表示不希望。（见图 4-10）

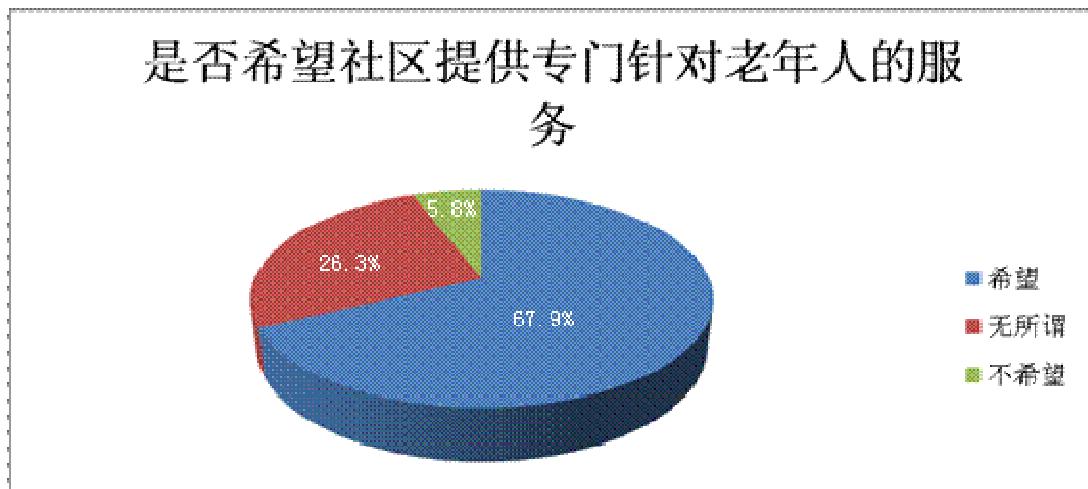


图 4-10 是否希望社区提供专门针对老年人的服务

调查数据来源：发放深圳市宝安区老年人社区养老服务状况调查问卷分析结果

从上图分析可知，老年人更希望养老服务机构提供更多专业的服务，而不是简单的家政服务，比如有的老人想出去旅游，或者想有人陪伴购物等一般家政服务无法提供的需求。

经走访老年公寓并调查整理，老年公寓存在的主要问题或需要改进的方面主要有：①管理不完善，目前由社区民政员管理；②服务几乎没有，未引进专业机构的服务；③设备不齐全，较少有文化体育设施；④医疗配套不够，主要还是依靠社区的社康中心。（见图 4-11）

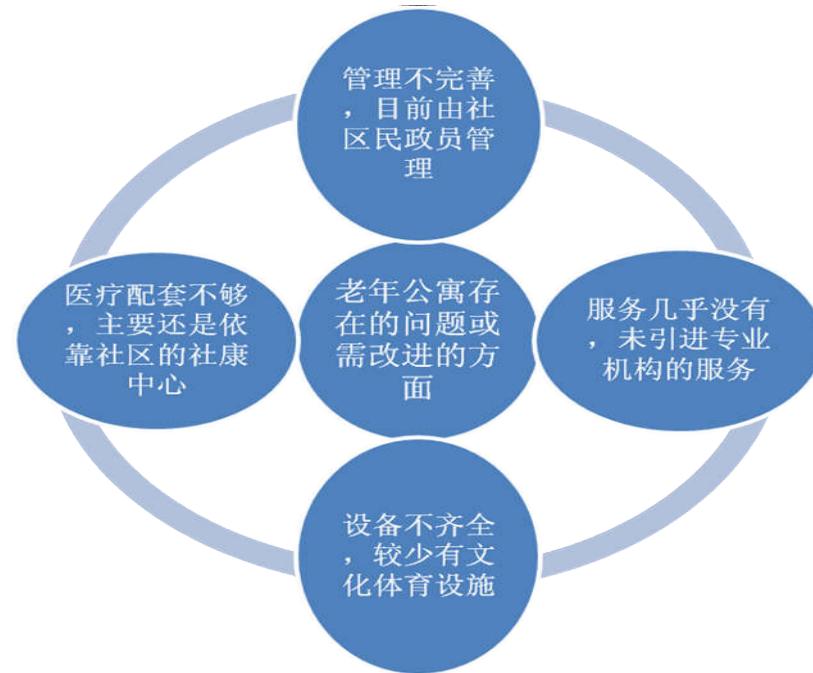


图 4-11 老年公寓存在的问题或需改进的方面

老年人日照中心的特点是仅提供白天的看护，而不少老人的子女晚上加班、出差或与老人分开居住，这样老人夜晚便无人照顾。另外，有些丧偶、残疾、身体健康状况较差的老人，遇到子女加班、出差一个人居住是很不方便也很不安全。因此，这种服务设施并不能满足老年人全天候多方面的需要，无法保证老年人安全无忧地在社区生活。

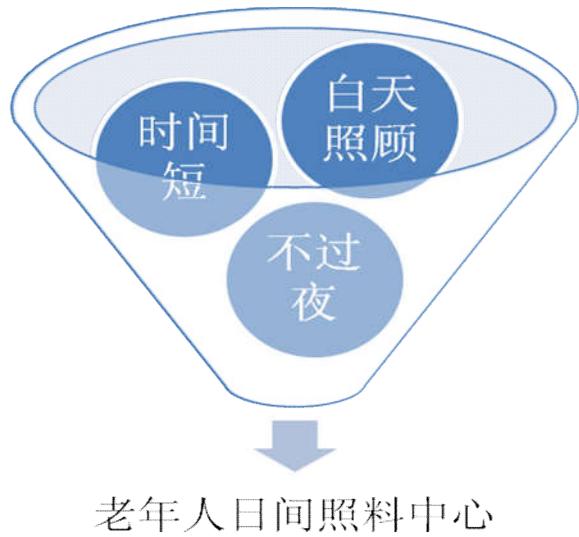


图 4-12 老年人日间照料中心养老的特点

现阶段的长者家园虽提供入住，但各项管理水平较低，目前仅为社区工作人员管理，社区工作人员身处最基层，身兼多职，根本没有那么多时间和精力来管理老年服务机构，这样就导致服务质量难以保证，服务效果难以体现。

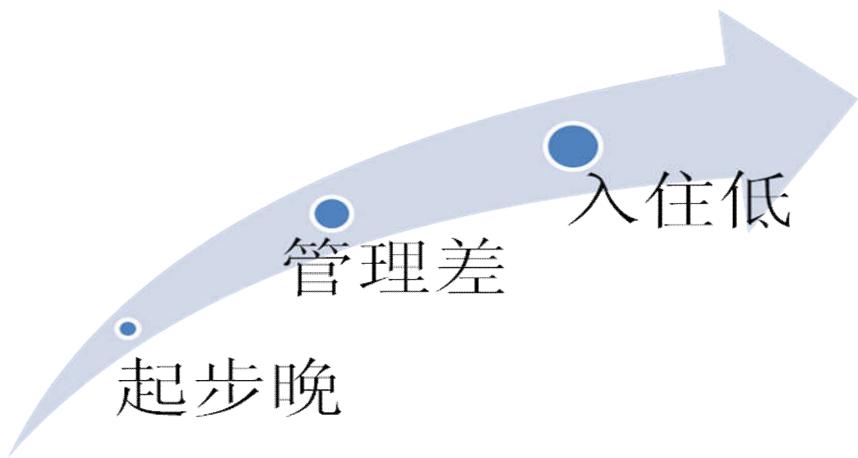


图 4-13 长者家园养老存在的困难

## 五、社区养老服务品质令人堪忧

目前，宝安区社区养老服务刚刚起步，社区养老服务主要以老年公寓养老服务和居家养老服务为主、日照中心养老和长者家园养老为辅。老年公寓养老服务说到底就是社区为老年人提供了生活起居的场所而已，一般生活能够自理的老人自行在老年公寓生活，生活不能自理或者需要人照料的老人自行聘请保姆在老年公寓生活，为老年公寓养老提供服务的人员仅为社区工作站的兼职人员，提供的服务主要是一般的生活照料，服务内容和方式都比较简单，谈不上服务质量。

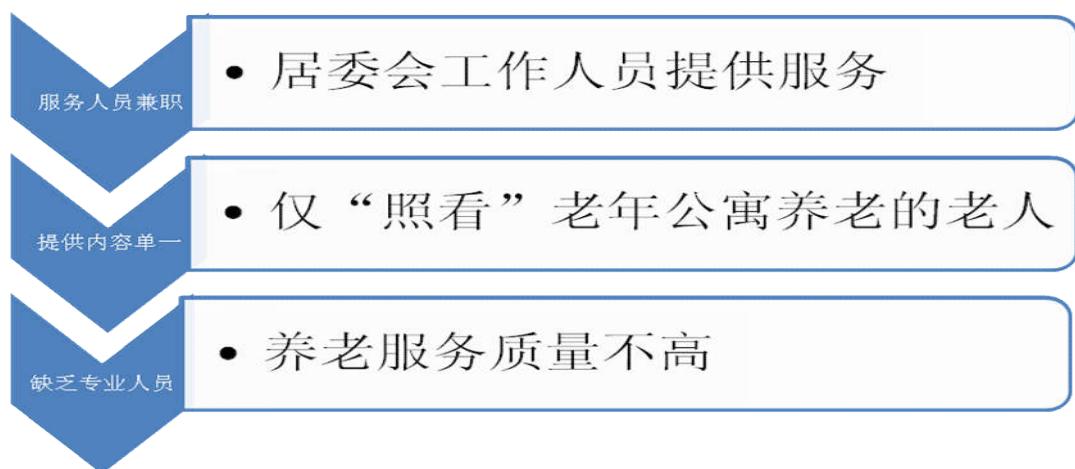


图 4-14 社区老年公寓养老服务品质分析图

运行时间比较长的是社区居家养老服务，该项服务从 2010 年起在全区正式推行，必须通过服务券来购买相关服务。对于居家养老服务，笔者专门随机走访了部分接受服务的老人。家住宝安区新安街道的张姓老人说，本来规定一个礼拜来两次，每次两个小时的，可是上门服务的工作人员经常不够时间就走了；家住宝安区西乡街道的谭姓老人反映，经常有地板没拖干净，玻璃没擦干净的情况，但自己怕得罪工作人员，就没吱声；家住宝安区石岩街道的男性梁姓老人说，他需要提供擦身、洗澡服务，可是上门来的几乎都是女的，让他觉得很不方便，他多次向社区工作站的民政工作人员反映，可是一直没有解决；家住宝安区福永街道的刘姓瘫痪老人反映，很想出去转转，呼吸新鲜空气，可是机构没有此项服务，只能让家人推他出去溜弯；家住宝安区沙井街道的李姓老人说，服务人员总是换新面孔，刚刚跟这个熟一点，没过多久又换成另一个了，让他很不适应。（见图 4-15）

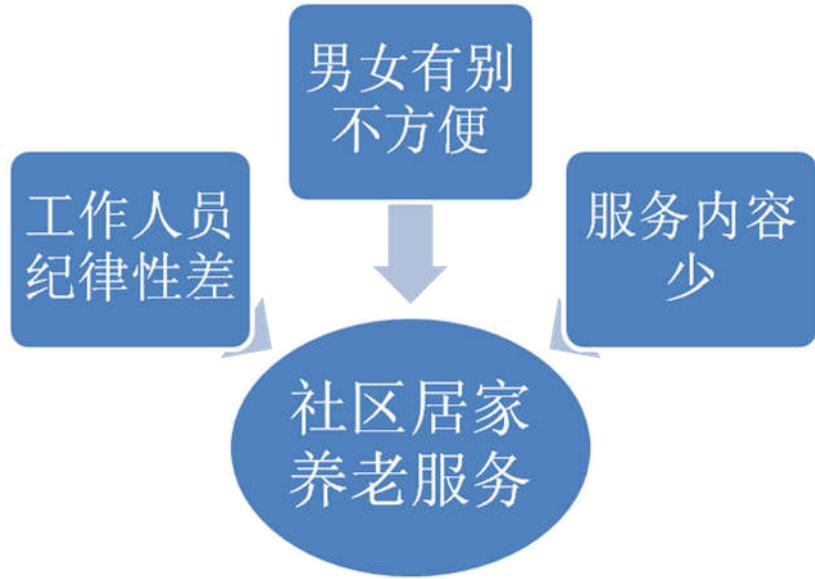


图 4-15 社区居家养老服务存在的问题

此外，还有部分老人反映，服务券发放不及时，有的街道甚至根本没发放服务券到老人手上，只是直接由服务人员在服务手册上作了简单登记，由老人签字，月底服务机构直接跟街道办结算服务费用。本来老人在享受了服务后才付服务券，现在部分街道的做法导致服务券不经过被服务老人的手，连老人最后一点微弱的监督权也被剥夺，必然导致部分为老服务人员在提供服务时敷衍了事，服务质量大打折扣。

社区日照中心养老服务目前由社区委托社会机构进行运作，主要为有一定活动能力的老人提供日托、送餐、家政等照料服务。



图 4-16 日照中心提供的服务内容

长者家园养老服务目前由社区进行运营，提供服务的主要是一些家政服务人员。服务质量比老年公寓稍好，但总体服务质量不高。

## 六、筹资渠道单一

宝安区老龄工作财政投入主要集中在高龄老人津贴、区福利中心基本支出与项目支出、敬老院专项升级经费、市安排与区配套的福彩公益金的投入以及街道养老投入，从占宝安区全年公共财政支出的比例来看，老龄工作财政总投入占据较小比例，2011年和2012年分别为0.3521%和0.5331%。目前宝安的社区养老服务处于起步阶段，各项工作都在政府的规划之中开展，在很大程度上需要政府长期关注、主导推进，但目前政府相关配套资金投入较少，难以推动社区养老服务设施建设及相关服务开展。

从资金的来源来看，社区养老服务的资金筹措渠道单一，目前主要靠区政府及街道财政扶持，缺少社会以及民间资金的投入，影响了社区养老服务设施的建设进度。

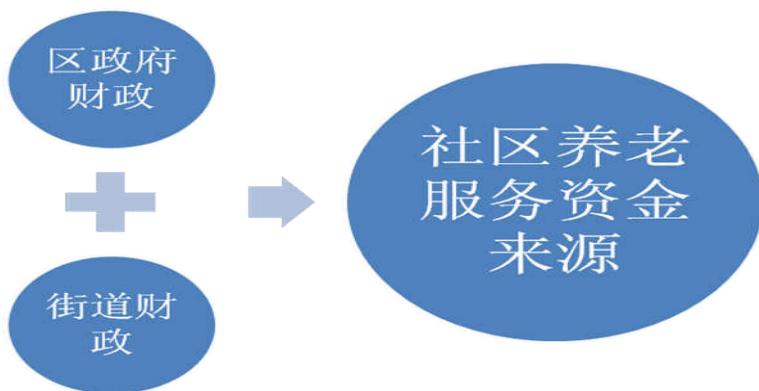


图 4-17 社区养老服务资金来源

因此，在社区养老服务设施的建设及服务的开展前期，可考虑通过加大宣传促使社会各界更加关注养老事业。一方面通过鼓励社会机构和热心人士向社区养老服务机构提供物资帮助，另一方面鼓励有经济能力的老年人及其子女通过自费形式在社区养老，慢慢形成全社会帮老、助老，共建社区养老的和谐氛围。

## 第二节 原因分析

### 一、缺乏社区养老的理论指导

解放后我国一贫如洗，各项建设百废待举。很长一段时间内，国家的中心工作是发展经济，真正开始重视养老事业是从人口老龄化问题日益严重后才进入了发展的快车道。对于养老问题的研究，也是从最初的家庭养老到养老院养老，再到社区养老这样一个过程。从理论的研究到提出，需要很长一段时间。对社区养

老问题的研究，国外较早，而我国对于社区养老问题的研究，主要是从 20 世纪 90 年代才开始，因我国特殊的国情，地区差异较大，至目前为止未形成一套适合全国各地的社区养老服务理论。针对社区养老问题，各地都是在不断的探索。

对于宝安来说，宝安也是经历了从家庭养老到养老院养老，再到社区养老的过程。从前文分析可知，宝安的社区养老起步晚，包括老年公寓养老、日照中心养老、长者家园养老和政府购买服务提供的居家养老，都是近几年才发展起来。特别是日照中心养老和长者家园养老，可以说是刚刚起步。国内学者对社区养老服务研究大多集中在居家养老服务这一块，很少有涉及老年公寓养老、日照中心养老和长者家园养老方面。因缺乏必要的理论支撑加上经济发展的原因，必然导致社区养老起步晚、发展慢、摸索着前行的态势。

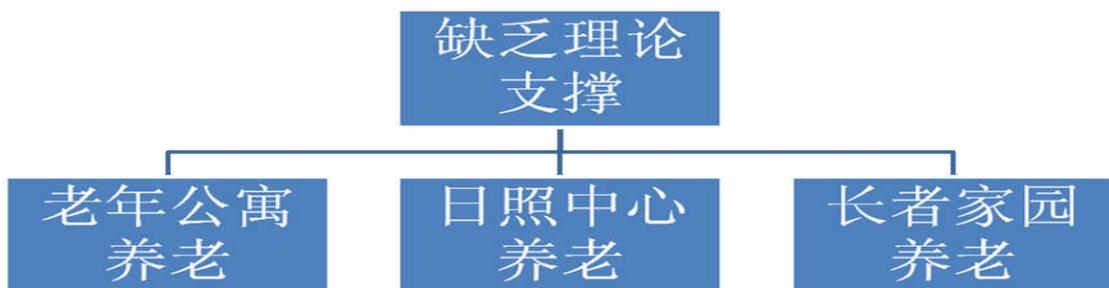


图 4-18 社区养老服务缺乏理论支撑

要破解社区养老发展难题，需要政府牵头研究出一套适合宝安社区养老服务的理论，将成为宝安区社区养老服务发展的推动器。

## 二、缺乏必要的宣传引导

从目前市民的养老观念来看，偏向家庭养老的占多数，选择社区养老的比例不高。大多数人的观念都是应该在家里养老，由子女给自己养老送终。如果子女把老人送进养老机构，会被人认为不孝，这都是一些传统的观念。随着经济社会的发展以及计划生育的实施，社会的实际情况要求我们必须改变这种观念。现在城市独生子女比较多，可以预见的是，他们未来将面临双方父母养老压力而造成的分身乏术的境地，这显然是行不通的。这就要求我们必须转变养老观念，顺应社会的发展要求。

然而，市民观念的转变会受很多因素的影响，包括政府的宣传、舆论的引导、市民自身的意识和全社会的选择等。

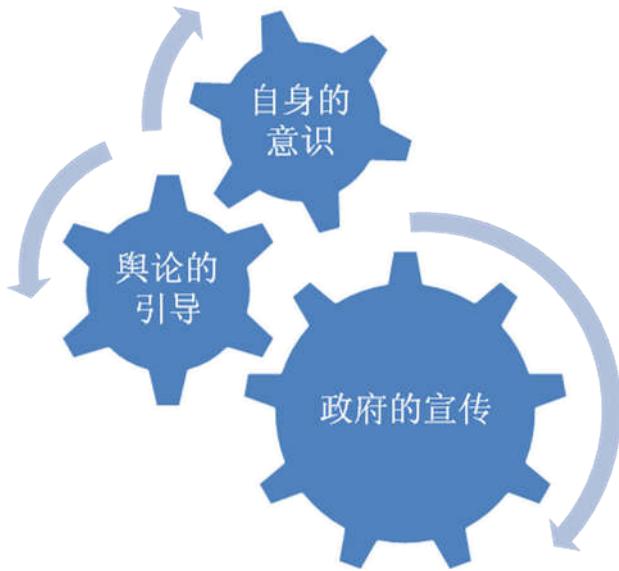


图 4-19 转变市民观念的因素

其中，政府的宣传和舆论的引导将起到至关重要的作用。从目前政府的政策和宣传来看，政府缺乏要求的宣传引导，社会上很少出现有关社区养老、养老服务方面的宣传。宣传和舆论导向的缺位令市民的养老观念仍停留在过去的传统领域，停滞不前。这就要求政府必须站在时代的前沿，用前瞻性的眼光看待养老观念问题，适时制定符合经济社会发展步伐的养老政策，加强宣传与引导，促进养老事业快速发展。

### 三、缺乏政策法规支持

非户籍老人的养老问题，分析起来原因有很多，但主要的原因是我国的户籍制度限制，即受制于政策法规。我国独特的户籍制度使异地养老的老人的养老、住房、医疗等关系到老年人切身利益的社会保障福利不能随之迁移，同时老年人也享受不到迁入地的社会福利。正是受这种户籍制度限制，给我国老年人的异地养老增加了不少阻碍。目前我国地区经济社会发展差异较大，农村和城市在养老等方面的差异也比较大，而老年人的退休金、医疗保险等社会保障待遇都是按属地管理原则进行管理的，故目前非户籍老人想要和户籍老人享受等的养老待遇，缺乏政策法规的支持。

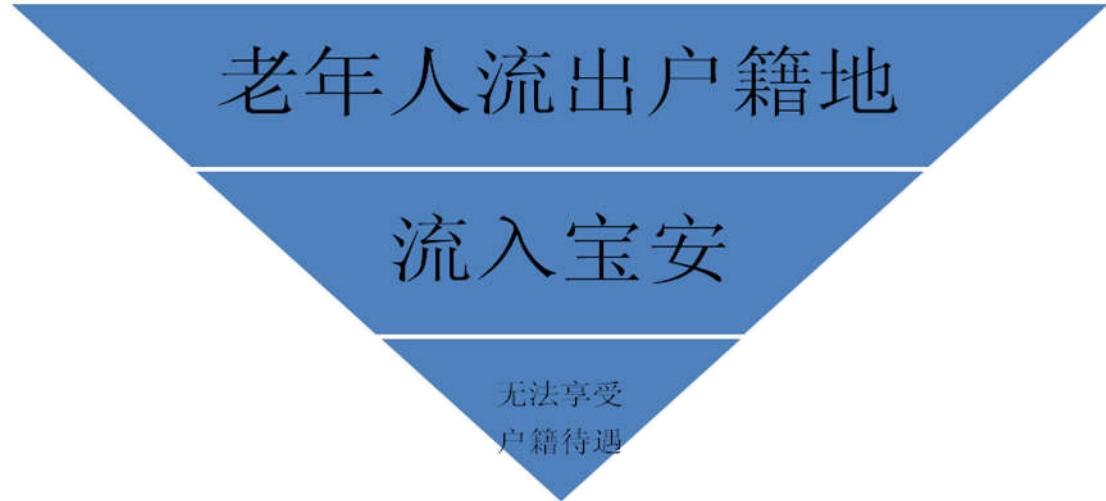


图 4-20 非户籍老人养老无政策支持

在政策法规的制约下，进一步分析来看，目前宝安区未将非户籍老年人纳入社区养老服务，主要有以下几方面原因：一是宝安的外来人口过多，而且流动性太强，管理和服务都存在难度；二是若将外来户籍老年人口都纳入社区养老服务范围，必将大大增加各方面的资金投入，而目前只对户籍老人开放的社区养老服务因政府投入有限亦缺乏资金支持；三是目前针对户籍老年人的社区养老服务主要是政府主导、社区工作站参与，力量非常薄弱，若考虑将大量外来户籍老年人纳入社区养老服务范围，因社会其他力量调动不够，更是给本来就力量严重不足的社区养老服务带来雪上加霜的局面。

目前宝安的老年公寓因建在社区统建楼中，而统建楼都是社区工作站利用户籍居民集体土地兴建，且都是按辖区户籍居民人口来进行设计建设的。因受场地限制的影响，对非户籍老人开放有些难度。但是，日照中心和长者家园都是近期区委区政府从制度层面进行设计，其场地可以是租用一些社区闲置的建筑或者选址新建，社区可以对本辖区非户籍老人进行统计，在新建日照中心和长者家园用房时将非户籍老人考虑进去。对于之后非户籍老人接受社区养老服务的具体问题，可以参照户籍老人接受社区养老服务的标准做适当调整。只有将非户籍老人纳入社区养老服务的范畴，让整个社会感受到宝安的包容和大度，才能最大程度吸引更多的高素质人才来宝安成家立业，共同建设和谐、美好宝安。

#### 四、缺乏技术性支持

目前宝安区的社区养老服务机构，无论是从机构种类设置还是从机构内部服务项目设置来看，都缺乏技术上的支持。所谓技术支持，是指在社区养老服务机构设置前，由政府有关部门或者社会机构通过充分的调研论证，按照全区各街

道的实际情况来设置社区养老服务机构，各街道的要求可以不一样，机构成立时间也可以不一样，因地制宜；在社区养老服务机构设置中，由政府有关部门或社会机构提供适时帮助，及时解决社区养老服务机构设置中存在的问题；在社区养老服务机构设置后，政府相关部门或者社会机构能够及时发现社区养老服务机构运行中存在的问题，及时纠正和完善。



图 4-21 技术性支持图示

2014 年宝安下发文件要求全区 6 个街道立即按照文件要求全部成立一家日照中心和两家长者家园，而不是按照各街道老年人口的分布、街道的地理位置等实际情况来设置，这必然导致各街道以“应付”的心理对待。这些问题的出现，其实是缺乏技术性支持。

从社区养老服务机构内部项目设置来看，同样缺乏技术支持。目前的社区养老服务机构仅能为老人提供简单的服务，内容十分单一。若能在养老服务项目的设置前由政府有关部门或者社会机构通过调研论证，按照各街道各社区老人的实际需要来设置服务项目，并全程跟进指导，及时纠正项目运行中出现的问题，定能扭转目前宝安区社区养老服务方向。

## 五、缺乏专业性养老服务队伍

社区养老服务质量和水平不高，固然与起步晚、缺乏政策支持等各方面因素有关，但高素质的养老服务队伍的培养亦不可忽视。

从目前养老服务人员的实际情况来看，服务队伍整体综合素质不高。经调查发现，社区养老机构的服务人员以老人自雇保姆、“4050”失业人员、家政公司服务人员为主，高中、中专及以下学历约占 90%以上，拥有专业技术职称的比例

很低，大多未经过系统的专业培训。这必然导致服务质量不高、服务水平有限，客观存在服务人员上门不准时，服务时间不足，服务过程敷衍等不良现象。

从服务项目来看，缺乏专业性和针对性。现有养老机构能提供的服务多为基本的日常生活起居照料、普通家居清洁等，而老年人尤为需要的心理等个性化、差异化、多样化的养老服务项目几乎没有。

从人员的管理来看，对服务队伍、质量的监督管理不到位，存在对老人的投诉处理不及时，以及对服务人员违规以券换钱现象未能及时发现纠正等情况。

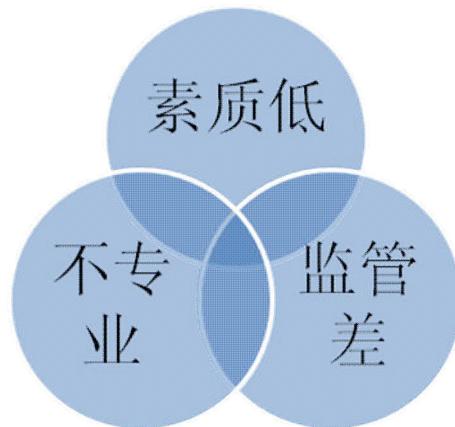


图 4-22 社区养老服务整体队伍素质不高

## 六、缺乏社会各界的支持

目前宝安区社区养老服务从机构设置、资金来源、人员配置等都是在区政府及街道的主导下由社区配合完成。从资金的来源看，社区养老服务机构设置的启动运行资金由区政府和街道财政承担，资金存在较大缺口。由于资金来源单一，各种配套资金迟迟不能到位，导致社区养老服务机构启动晚、运行缓慢；从社区养老服务机构内部服务人员配置来看，主要是社区工作站兼职及招聘的一些家政公司的工作人员，缺乏专业性知识人员，整体素质不高。

由于缺乏社会各界的支持，仅靠政府的力量实在有限，必然导致社区养老服务发展慢、配套不齐全、服务水平低等问题。若社区养老服务机构从设置、筹资、人员配置等方面能得到社会各界的支持，有更多的社会热心人士和民间机构参与，社区养老服务发展将会阔步向前。

## 第五章 国内外社区养老服务的先进经验与启示

### 第一节 国外社区养老服务的先进经验与启示

#### 一、国外社区养老服务的先进经验

##### （一）英国社区养老服务的先进经验

英国的社区养老服务是从社区照顾演化而来。最初的服务对象很多，包括病弱老人、残疾人等。随着时间的推移，到了 70 年代末期，英国由于老年人口不断增加，老龄化问题日益严重，社区照顾才逐步正式取代老年人社会服务。“英国的社区养老服务工作人员种类较多，主要包括专业服务人员、老年人家属以及广泛的志愿者等。社区照顾的经费来源也比较宽泛，包括政府、慈善机构、各种行业协会、企事业团体以及税收收入等。”

目前，英国老年人社区照顾的运行模式有以下几种：一是由地方财政出资建设社区养老服务机构；二是开办社区老年公寓，这是政府为有一定的生活自理能力但家人不在身边的老人提供的住房，每间房都安装了紧急呼救装置，方便老人随时与控制中心联系；三是家庭成员照顾；四是设立临时入托机构；五是上门服务，仅针对生活部分或完全不能自理的老年人；六是兴办养老院。英国社区照顾总的特点是政府主导，以社区为重要依托。政府的作用主要体现在颁布相关法令、政策；建设相关设施；招募人才；为民间机构提供资金支持；监督检查民间机构开展相关工作等。而非政府的非营利民间组织则负责提供主要的社区照顾服务，并组织来自各方的志愿者开展社区照顾活动。

英国的社区养老服务既有生活上的帮助，更注重心理上的关心支持。为帮助老年人消除寂寞，增加社会认同感，同时给老年人增收，社区根据老年人的特长和意愿，为老年人提供短时间的工作场所。“同时，身体健壮的老年人也可以成为志愿者，为其他老年人提供力所能及的帮助。英国各个社区还经常针对老人举办各种派对，倡导开自己的车带老年人去郊游，发动人们和孤老交朋友，使老年人走出孤独，找到生活的乐趣。各地政府每年还帮助数以万计的老年人度假。”<sup>①</sup>

<sup>①</sup> James ET hornton, Earl R. Winkler. Ethics and Aging. The University of British Columbia Press, 1998.

## （二）美国的社区养老服务的先进经验

美国是联邦制国家，受其独特的国情影响，其社区养老服务起步比较晚。但是，近年来随着人口老龄化问题的日益严重，美国也重视起了社区养老服务。2000年，美国政府制定了《美国老人法》，将养老问题法治化。经过多年的探索和实践，如今已经形成了比较完善的法律体系，多部法律对社区养老以及老年人权益保护都做了明确的规定。

美国社区养老服务的人员构成比较独特，美国居民自己组织起来，形成社区养老自给自足的局面来保护自己的权利，因为他们担心将养老市场化必将损害老年人的切身利益。因此，现在美国形成了由社区为主导、辖区居民积极参与的自下而上发展的社区自治模式。<sup>①</sup>

美国老人养老观念与我国老人有较大差别，在我国老年人绝大部分有养儿防老的观念，而美国的老人一般都是与子女分开生活，有较强的独立性。因此美国老人在晚年更乐于选择居住在退休老人较为集中的社区，如有的社区设有为满足老人健身、休闲、医疗需要的各种服务设施，适合年纪较轻、能自我照顾的老人；有的社区则以医疗照顾为主，适合年龄超过 80 或身体较差的老人。

美国社区养老服务主要也是由政府来主导，美国政府在资金投入上狠下功夫，通过政府购买服务的方式来发展社区养老服务。现在美国的养老理念在不断最新，其养老趋势是 aging-in-place，即在社区附近建设各种各样的养老辅助设施，让老年人根据自身情况来选择什么样的养老设施来安享晚年。<sup>②</sup>通常老年人选择了养老服务后，他们的家属就在附近，能经常沟通增进感情。“据调查显示，美国现在大部分州，老年人选择养老服务场所后，他们的家属有 29% 就住 5 英里以内，有 27% 的家属住在离老人养老机构 5 到 10 英里处，有 23% 的老年人家属住在离老人养老机构 10 到 20 英里左右。”<sup>③</sup>

## （三）日本的社区养老服务的先进经验

为应对老龄化对社会带来的影响，日本政府制定包括养老、医疗、福利、护理等一系列政策。在长达 30 年的探索过程中，日本由 80 年代以前单纯依靠机构养老，转变为以各种福利机构为主要依托、以居家养老服务为重要支柱的市场服务方式。进入 21 世纪后，日本的养老模式依然首推居家养老，其次是备受瞩目的老年人集体宿舍，机构养老逐步失去市场。

日本政府从 2000 年开始实行较为完善的保险制度。只要缴纳少量的保险金，退休后不用去医院或养老院，就能在家接受护理，各地官方和民间团体负责具体

<sup>①</sup> 张默主编：《社区老年服务工作》，北京：中国社会出版社，2011 年，第 197—200 页。

<sup>②</sup> Wan He, Manisha Sengupta, Victoria A, Velkof, Fand Kimberly A, Debarros, 65+ in the united states 2005, <http://www.census.gov>.

<sup>③</sup> 曲静：《美国养老辅助生活机构概况》，<http://www.ocan.com.cn/shfl-a.htm>.

实施。目前，在日本全国各地，居家养老支援中心比比皆是。服务种类繁多，24小时派遣服务、医护人员家访、日托、送餐等服务。政府的高龄福祉部门也致力让健康的空巢老人发挥余热，设立了友爱志愿者派遣制度。友爱志愿者平均年龄往往超过了70岁，实现一对一服务，每周至少去老人家里三次，而受访者大都是80岁左右的老人。由于访问者与受访者年龄的差距较小，容易有共同话题，让受访者感觉很轻松，同时也让访问者实现了自身的价值。日本建立了多处多功能服务站，它在政府主导下实行市场运营，从而使养老服务全方位进入家庭。其特点在于：一是有助于保持老年人原有生活模式、社交圈、环境熟悉度；二是方便快捷，在社区范围内提供所有服务；三是全年无休，不分日夜提供服务；四是涵盖日托，短期、长期入住，上门服务；五是可与其他服务机构拼设，如老人公寓、幼儿园等。

日本养老资金主要是靠财政拨款，也有一部分来自社会募捐。日本社区养老服务提供的内容多样，有上门服务、日常生活用品服务、痴呆或残障老人护理技术研修、为失能老人的短期看护服务等。日本非常注重社区养老服务立法工作，陆续出台了《老人福利法》等多部法律，极大地促进社区养老服务事业向专业化、法制化发展。

总之，日本在面对社会快速人口老龄化的现实需求时，政府与时俱进，不断做出政策、法律、法规、决策上的回应，从而达到应对社会视野下的老年人福利和养老服务保障问题的目的。

## 二、国外社区养老服务启示

### （一）英国社区养老服务启示

首先，英国社区养老服务人员广泛，包括专业人员、老年人家属以及广泛的志愿者等。其次，英国社区照顾以政府为主导，以社区为重要依托。政府在法令、政策、设施建设、招募人才、资金支持方面起着重要作用；最后，英国的社区养老服务不仅有生活上的帮助，更注重心理上的关心支持。英国从老年人的社会认同感、老年人增加收入等方面着手，为老年人提供各类平台，让老年人积极融入社会。

英国的政府积极调动了社会各界力量共同服务老年人，真正做到了全社会共同关爱老人、共同服务老人，让老人在社区安享晚年。社区照顾服务体系完备，可以满足不同需求的老年人。英国的社区养老服务注重对老年人心理和精神层面的关爱，使老人生活更有质量，符合人道主义精神。

## (二) 美国社区养老服务启示

美国把老年人分为两大类，对有一定生活自理能力的老人，重点倾向于提供休闲生活，目的是让老人继续在卫生又体面的家中生活，让老人生活更有质量；对无生活自理能力的老人，重点提供医疗照顾，基本属于临终关怀的那一种，使老人能够较为舒适地度过余生。

美国社区养老最大的特色在于其将社区养老服务分为商业化运行的硬件和福利化的软件两块。养老的硬件上其采用商业化、产业化模式，建立了专门、人性化、设备齐全、适合老人的社区，完全采用商业化运营模式，将养老设施与休闲、娱乐、健康、教育等产业融合，为社区养老提供了优质的居住环境；在社区养老的软件配置上，由社区福利集团提供人员和服务，居民自发形成了由社区组织、居民踊跃参与的社区自治模式，极大地保护了社区老人的权益。

## (三) 日本社区养老服务启示

日本十分重视以居家养老的老人为服务对象的社区老人福利设施的建设。大部分都有专职管理人员和专业的医务人员及护理人员，同时还有大量的志愿者。其次，日本社区老年服务是以国家立法为基础的，这提醒我国在努力探索社区养老服务的过程中，不断总结各国的经验教训，将适合国情的用制度或法律确立下来，使社区养老事业的地位得以明确，并能规范、有序地发展。

在高龄者再就职方面，日本政府积极推进延长退休年龄，并对高龄员工占总员工一定比例以上的企业进行奖励或给予适当补贴，在这个政策下，大部分企业自动延长退休年龄，形成了规范、统一的趋势；另外，举办专门针对老年人的职业培训班，对高龄老人进行相关技能培训和对老人选择职业进行指导；并成立专门为老人介绍临时工作的人才服务中心，为高龄老人再就业提供中介服务。

# 第二节 国内社区养老服务的先进经验与启示

## 一、国内社区养老服务的先进经验

### (一) 香港的社区养老服务的先进经验

众所周知，香港回归前在英国人的管理下，其社会制度、文化意识形态等各方面都与英国类似。香港在形式上早就接受了“社区照顾”的概念，而且也有意识地去将这种理念运用到社区工作中。1991年，倡导由家人、亲朋好友和邻居

的互帮互助。2013 年，为积极应对老龄化问题，香港政府扩大资金投入，同时在服务模式上作出调整，要求以社区和家居为本，务求满足不同需求的老年人。

目前，香港的老年人社区照顾主要包括：一是政府相关部门为老年人提供综合性的医疗服务。二是住房服务，即由政府及各类志愿机构以多种服务方式帮助老年人解决住房问题，包括由老人宿舍、安老院及老人护理院等对部分不宜在家中生活的老人进行收住，房屋署根据相关政策为有老人的家庭优先配房等。三是社区支援服务，即老年人社会服务机构在政府的资助下充分挖掘各类社区资源，对独居老人和有长期照顾需要的老人及其家庭给予关注和援助，对那些有特殊困难的残弱老人则由社会福利署酌情安排入住安老院、护养院等。

现在，香港人对老龄化充满信心。主要的原因有两个，一是政府在养老资金扶持方面投入力度很大，财政投入数十亿港元，用于购买民间机构的养老服务。二是社团组织足够多足够强。香港政府很懂充分利用资源，很多不应由政府承担的社会福利工作统统转移给非政府机构承担。<sup>①</sup>

## （二）上海的社区养老服务的先进经验

90 年代初，上海就提出，以社区为平台，全面推进社区养老服务建设，让老年人能在自己生活的社区安享晚年。上海在我国的经济发展中一直处于领头羊的地位，但也是国内最早面临老龄化挑战的城市。在应对属于社会福利范畴的养老问题时，上海先行先试，采取先由政府划拨专项经费完成养老设施的前期建设、再由社区接手开展市场化运营的模式。政府对社区原有的养老设施进行改造或重建，社区老年人可以与家人住在一起，并享受社区服务机构提供的生活照料、紧急援助、医疗保健等服务，相关费用享受政府补贴或其它福利政策。同时，“时间储蓄”互助服务模式作为上海志愿服务领域的一个创新亮点，在社区居家养老服务领域也得到了很好的应用和推广。“时间储蓄”从理论上类似于献血，今天的献血将来可以在有需要时优先得到输血，它推崇互助式服务，它记录了志愿者每次参加服务的时间并加以存档，志愿者年老后可将之作为支付凭证用于向社区寻求帮助。它虽不是货币化了的服务，但又确实存在以时间换时间、以服务换服务的交易，因此也并非真正的无偿服务。目前在上海市参加“时间储蓄”的志愿者已从离退休老年人扩展到了大学生、企业员工、个体经营者和机关事业单位工作人员等各个社会群体。

---

<sup>①</sup>陈晓璇：《看港府怎样“打工”之养老服务篇》，新浪新闻网：<http://news.sina.com.cn/o/2008-12-24/141214930214s.shtml>

### （三）厦门的社区养老服务的先进经验

厦门市历届领导都比较重视社区发展，尤其是近二三十年社区养老的发展。目前，厦门市结合本地实际形成了一套社区养老服务的方式。厦门市各区注重整合优化服务资源开展社区养老服务。位于思明区嘉莲街道的长青社区充分利用社区活动场地设置了日间照护中心，并设立了老人文娱活动室、阅览室、心理咨询室等，为老人们提供了谈天说地、娱乐、休闲、精神交流的场所。社区充分发挥共建单位莲花医院、友好妇科医院等专业医疗机构的资源优势，让医生定期到“日间照护中心”为老年人提供健康诊查、用药指导等医疗服务，深受社区老年人的欢迎。

湖里区的两个社区分别与集美大学和厦门大学合作，由两所大学研习社会工作专业的老师和研究生组成专业团队，在两社区内大力开展社会工作个案小组工作，两社区分别成立了空巢老人工作小组和创建了全国社会工作专业实习示范基地。

厦门市于 2008 年制定了相关文件，服务对象为空巢老年人中有迫切帮扶需求的老年人。<sup>①</sup>免费为空巢老年人安装平安灯和平安铃，将志愿者分配给老人进行一对一的结对帮扶。这些政策为厦门市空巢老年人的生活提供了便利。

## 二、国内社区养老服务启示

### （一）香港的社区养老服务启示

国内在社区养老服务方面做得比较好的有与深圳相邻的香港、海峡两岸的厦门和东方明珠上海三座城市，对以上三座城市的社区养老服务进行研究，对于年轻的深圳市宝安区具有一定借鉴作用。

香港的社区养老服务模式类似英国的社区照顾模式，对于研究深圳市宝安区的社区养老服务大有裨益。总的来说，有以下几个方面：一是香港提倡社区照顾，让老人在社区养老，尽量不将老人送往养老机构养老。二是香港政府舍得投入，以确保社区养老服务的资金来源。三是香港有关制度规定，必须具备护理老人专业知识和相应资质的社工才能照顾老人，老人不单单是生活需要照顾，精神慰藉也尤为重要，这给我国的为老服务提了个醒。四是在志愿者这一块，香港的做法也值得借鉴。在香港有引导企业员工服务社区的先例。<sup>②</sup>这种做法有两个方面的好处，一方面能使企业员工增加对企业的归属感和对社会的贡献度，另一方面可以向企业及员工募集资金建设老年人基础设施。

---

<sup>①</sup> 马跃征：《在全省居家养老服务试点工作现场会上的讲话》，[http://www.fj11.gov.cn/web/news-1.asp?CatalogID=2\\_94&id=885](http://www.fj11.gov.cn/web/news-1.asp?CatalogID=2_94&id=885)，2009 年 9 月 1 日。

<sup>②</sup> 张良礼主编：《应对人口老龄化》，北京：社会科学文献出版社，2006 年，第 55 页。

## （二）上海的社区养老服务启示

上海的经济发展在全国而言是比较领先的，这与深圳比较类似。由于经济上处于优势且较早进入老龄化，政府投入了足够的财力到老年服务工作中去。上海采取的是先由政府投资建设、再由社区接手进行市场化运营的模式，这一做法值得深圳市宝安区借鉴。

另外，在志愿者参与老年人服务方面，上海的“时间储蓄”模式不失为一种鼓励社会各界人士参与社区养老服务的好措施，营造了一种互帮互助、良性互动的氛围，为构建和谐社区、和谐社会平添了光彩。

## （三）厦门的社区养老服务启示

厦门的社区养老服务注重与大学等社会科研机构的合作，引入了专业的研究人员共同参与到社区养老服务的调研、督导，既为大学开展此类研究提供了实地考察的素材，又为本地的养老服务提供了理论支持，容易形成可操作理论，从而用理论指导社区养老服务工作实践。这一做法尤其值得在社区养老服务研究方面起步比较晚的宝安区政府加以借鉴。

# 第六章 完善深圳市宝安区社区养老服务的思路与对策

## 第一节 完善深圳市宝安区社区养老服务的思路

### 一、坚定社区养老服务政府主导思想

从国内外经验来看，政府在社区养老服务的总体运作中起着至关重要的作用。在资金投入方面，政府要从人口老年化及地方经济未来发展的全局高度着眼，确保社区养老服务的资金供给。在社区养老服务总体规划方面，政府要强调整研，要切实结合各个街道各个社区的实际情况进行研究，作出社区养老设施的总体规划，尽量满足全体老年人的不同层次需求。在社会福利与政策法规方面，要深入贯彻落实中央、广东省、深圳市关于社区养老服务的法律法规，及时细化适合宝安区实际的法规，出台相关的社区养老服务政策。

主导思想是推进各项工作的抓手，树立社区养老服务政府主导思想，就是要求政府切实履职，担当起社区养老服务发展重担，要有改革精神，要有发展的冲劲和动力。当前，宝安区社区养老服务刚刚起步，社区老年公寓养老、日照中心养老、长者家园养老都缺乏相应的理论指导，这与宝安区关于社区养老服务的政策推动滞后不无关系。宝安区社区养老服务的各项工作都需要政府及早谋划、创新谋划、全力推进。宝安区社区养老服务的发展离不开政府的主导，要坚定不移的树立社区养老服务政府主导思想，大力推进社区养老服务，从资金投入、总体规划、法规政策等各方面进行全局考虑。

### 二、探索社区养老服务硬件商业化模式

美国的社区养老服务经验告诉我们，并非要一味强调资金完全由政府支出，而是可以尝试着走商业化道路。具体来说，就是在社区养老服务硬件设施的建设方面，政府可以拿出一定量的启动资金，然后走社区养老服务设施商业化发展道路，通过招投标等多种形式引进优质的养老服务设施建造单位，参与社区养老服务设施的运营。英国、日本在社区养老服务硬件设施建设上，也是采用与美国类似的手法，将社区养老服务设施商业化。

深圳市宝安区社区养老服务刚刚起步，由于政府财政资金有限，而需要发展的社会民生事业又多，不可能将财政资金全部投入到社区养老服务上。但是社区养老服务必须发展、必须投入，在政府资金匮乏的情况下，我们可以借鉴国外先进国家的发展经验，投入必要的启动资金，走社区养老服务硬件设施商业化道路。

要探索符合宝安区特色的社区养老服务商业化模式，将社区养老服务事业推向前进。

### 三、加强社区养老服务软件发展

社区养老服务离不开硬件和软件，甚至软件的发展对社区养老服务更加关键。软件就是社区养老服务本身，是社区养老服务的灵魂。发展社区养老服务不能只注重养老服务规模与数量，服务质量特别重要。这就要求我们在社区养老服务发展过程中，要格外重视软件的发展。

从国外先进国家及地区的社区养老服务软件发展来看，美国和日本在这方面值得我们借鉴。他们从服务上下功夫，去除软件商业化，将社区养老服务福利化，让老年人真正感受到政府的关怀、人间的温暖。美国和日本这种做法，体现了以人为本，将社区养老的利益最大化。宝安区在软件方面同样可以借鉴，要通过政策引导，加强社区自治，引导社区居民自行管理社区养老服务，让社区内的年轻人甚至老年人能更多的投入到养老服务事业中来。

## 第二节 完善宝安区社区养老服务的对策

### 一、加强社区养老可操作性理论研究

无论从西方经济发达国家如英国的“社区照顾理论”，还是国内经济发达地区如上海的“时间储蓄”理论来看，不同时期、不同阶段各地的社区养老服务理念都是不同的，各地政府以及学者都在研究适合每个时期的养老服务模式，社区养老服务的理论都是前进的、发展的。

当前，宝安区的社区养老服务大幕已经拉开，政府正在尝试推行社区日间照料中心养老和长者家园养老，但因处于起步阶段，政府也是“摸着石头过河”，缺乏行之有效的可操作性理论。俗话说理论指导实践，磨刀不误砍柴工，如能将社区养老服务列入调研项目，投入一定的人力、物力、财力，认真开展实地调研，形成一套适合宝安区实际情况的社区养老服务的可操作性理论，并将理论付诸实践，并根据实践情况不断调整，最终将该理论上升至政策层面，全面指导宝安区的社区养老服务，那么宝安区的社区养老服务定能一枝独秀，走在全国的前列。

一个理论的形成需要时间的积淀，需要相关单位、部门以及社会各界的配合，社区养老服务理论亦是如此。在研究宝安区社区养老服务理论时，可以考虑与深圳大学、深圳科学研究院等学术机构合作，利用这些机构现有优势，能极大缩短理论形成的周期，同时能提高理论成果质量。解决养老问题是当前宝安政府的一

项重点工作，如能将宝安区社区养老服务列入调研项目并加大投入，尽快形成一套适合宝安的社区养老服务可操作性理论，意义重大。

## 二、加强宣传改变社区养老服务认识

新生事物在短时期内总是让人难以接受，新型社区养老服务也一样。根据对市民的走访调查可知，目前市民的养老观念比较滞后，大部分人认为将老人送进老年公寓、日间照料中心、长者家园养老体现子女不孝，这种观念可能是受中国几千年传统文化的影响，要改变这种观念并非易事，可能需要一个循序渐进的过程。另外一方面，目前社会各界对新型社区养老服务模式还知之甚少，因不了解新型社区养老服务模式的特点和优点，且他们的大脑里只有传统上的家庭养老模式，导致他们不会过多的考虑其他养老服务方式。这就要求我们加大宣传力度，积极宣传新时代新型养老服务方式，切实转变过去传统的养老观念，进一步深化对新型社区养老服务的认识，促使市民实现从认识到认知再到接受社区养老服务的过程。俗话说“老人如小孩”，那么孩子有托儿所、午托班，老人也就可以有“托老所”、“日间照料中心”之类的托老机构。我们除了可以利用传统的报纸、传单等方式开展宣传，还可以积极通过微信、微博、拍摄宣传片等方式，大力宣传新型社区养老服务的优点，让尚未在社区接受养老服务的老人及其子女感受到社区养老服务的优越性，抛弃原有的一些错误认识，进而愿意、喜欢在社区养老服务机构安享晚年。

社区养老服务是在人口老龄化严重加速、子女工作繁忙的背景下提出，它比现实中的敬老院更接近老人家庭，比居家养老更多人性化的照料，其优点不言而喻。只要能通过合理、大幅宣传，相信经过时间的洗礼，这一养老服务形式会被越来越多的市民接受。

## 三、将非户籍常住老人纳入社区养老服务整体规划

经调查，宝安区现在的非户籍老年人主要由两大部分组成，一部分非户籍常住老人是早年到深圳创业、就业的生力军，随着年龄的增长他们都迈入了老年人的行列。另外一部分老年人是近些年来随着子女迁移到了深圳，其子女在深圳工作，在深圳成家立业，为了孝敬老人、照顾老人，将老人接到了深圳一起居住。这些来自五湖四海的新一代深圳年轻人，同样面临着和本地户籍居民子女一样的对老人的赡养问题。如果政府用发展的眼光看问题，扩大社区养老服务的范围，将非户籍常住老年人纳入社区养老服务整体规划，不仅解决了来深圳成家立业年

轻人的孝亲敬老问题，同时让他们全身心的投入到工作当中，对深圳经济的发展可谓大有裨益。

其实，社区养老服务是老年社会福利体系中必不可少的一部分，是人类文明发展的必然成果，理应由全体老人共同享受。因此，社区养老服务不能只解决户籍老人的养老问题，而是应面向社会全体老人。政府应该因地制宜发挥社区现有优势，将更多非户籍常住老年人纳入社区养老服务体系。

目前，宝安区社区养老服务对象基本上都是户籍老人，宝安区西片部分街道逐渐建立的老年公寓，为社区养老提供了新的模式，但这种养老方式也仅限于以享有社区股份公司股份的原住居民老人为服务对象。随着第一代来深建设者即将整体步入老龄，新移民老人逐步在宝安扎下根来，随迁常住老人数量激增，预计未来5年，宝安区将迎来养老服务需求高峰。由前文的调查可知，宝安区的非户籍老人对社区养老服务的需求还是非常大的，根据马斯洛的人的需求理论，老年人同样有生理、安全、社交和自我实现的需要，为此，如果宝安区政府能够用前瞻性的眼光看问题，未雨绸缪、及早规划，从制度上提前设计，做好非户籍常住老人的登记管理工作，将非户籍常住老人纳入社区养老整体规划中，必将推动经济社会的发展。虽然现在社区的老年公寓由于场地的限制，只能对户籍老人开放，但日间照料中心和长者家园，可以面向非户籍老人开放，可以根据老人的需求，提供无偿、低偿、有偿服务，弥补对非户籍老人存在的空白，同时可以鼓励有经济能力的非户籍老人自费购买服务。

当然，考虑到非户籍老人流动性大，实际操作中不好管理，在制定相关制度的时候可以设置一定的条件，比如将非户籍老人在深圳的居住年限或者随迁老人子女的社保年限作为老人享受社区养老服务的门槛，推出非户籍老人“贡献养老”理论，即要么老人自己在宝安工作并居住了一定年限，要么老人子女在宝安缴纳社保并工作一定年限，则可视为他们对宝安的经济社会发展做出一定贡献，政府就将他们或者他们家的老人纳入社区养老服务范围，为他们提供与户籍老人同样的社区养老服务。

宝安的经济、社会发展离不开这些常住的非户籍老人，正是因为有了他们或者他们子女的贡献，才有了现在美好的宝安。将非户籍老人纳入社区养老整体规划，是符合社会公平理论和公共服务均等化理论的发展要求的，也是新时期政府解决社会养老问题必须考虑的一项基本政策。

#### 四、因地制宜灵活提供社区养老服务

前文讲到目前宝安区社区养老服务机构设置不合理，如目前宝安刚刚起步的老年人日照中心和长者家园，无论是从机构设置本身还是从机构设置范围来看，

都存在一定的不合理。为此，经过比较研究，在机构本身设置上，可以考虑对原有的老年人日间照料中心进行改造，建议改为老年人照料中心，工作人员分白班黑班两边倒，24小时提供服务，保证老年人安全无忧地在社区生活。对于长者家园，建议通过政府购买服务，引进专业的民间服务机构，由专业人士进行管理，社区工作人员进行监督，从而为老年人提供多方位的服务。

由于资金和资源有限，每个社区都成立一家社区养老服务机构并不现实也无必要。建议根据社区的规模和老年人口数量，灵活设置社区老年服务机构。比如，在老年人口数量都较少、相邻的几个小社区合理选址设置一个老年人照料中心或长者家园，而在老年人口数量较多的一个大社区设置一个老年人照料中心或长者家园，这样就避免了资源的浪费和不公平分配。

要通过调查研究，切实掌握宝安区各个街道每个社区老年人的分布情况、养老现状，包括户籍与非户籍老年人。根据社区人口规模、老年人口养老情况、社区经济情况等合理设置社区养老服务机构，因地制宜灵活为老年人提供社区养老服务。

## 五、多措并举不断提高养老服务质量和水平

要提高养老服务质量和水平，必须多措并举，不仅要将社区老年公寓、日间照料中心及长者家园建设成环境优美、设施完善、老人爱住、住得开心的老年家园，而且要精心打造一支服务技术过硬、服务态度良好、真心热爱为老服务事业的社区养老服务人才队伍。要充分利用现有资源，在专业知识和技能方面对社区养老服务人员进行定期培训，建立长期工作交流机制。

要积极向国内外社区养老服务发展好的国家和地区学习，取其精华、去其糟粕，可考虑引进日本及香港等发达国家及地区的社区养老服务经验和做法，如实行高龄的友爱志愿者派遣制度，访问者与被访者都是老人；又如对服务人员实行严格的资格认证等等。也可借鉴上海的“时间储蓄”模式，鼓励更多的人参与到社区养老服务中来。另外，不断拓展日照中心养老服务项目，将生活照料作为服务的主要内容，同时，积极创造条件，开展形式多样的服务，满足不同层次老年人的需求。

## 六、整合社会资源拓宽资金及人员来源渠道

社区养老服务是一项重要的利民项目，但资金的严重不足却极大地制约了其发展。通过比较国内外社区养老服务可知，政府在社区养老服务资金投入方面始终起着不可或缺的作用。政府应对社区养老服务长期关注、主导推进，要将社区

养老服务经费列入财政预算，加大财政投入力度，及时划拨相关经费，做到专款专用。

社区养老服务需要全社会的共同努力。要想方设法鼓励社会各界人士共同关爱老人，关心老年工作，鼓励人们提供志愿服务或通过正规渠道给养老服务事业捐款捐物。政府可以从政策上给予支持，鼓励民间资本的注入，如日间照料中心及长者家园的运作可以考虑通过招投标的方式将具有资格的民间机构引入社区养老服务领域，可采用政府购买服务或者民间机构自行运营等多种方式，规范社区养老服务行业发展。

此外，大力加强为老服务的志愿者队伍建设，不仅要动员、鼓励年轻人加入为老服务，亦可以鼓励身体健康、有一定特长的老年人加入为老服务中，一方面可以让他们发挥余热，做些对社会有意义的事情，从而使他们的精神更加充实，身心更加愉悦，另一方面，老人最渴望的是精神交流，如果陪他们聊天、娱乐、运动，给他们提供照料、服务的也是老人，容易聊到一起去，引起思想上的共鸣。社区可设立老年人才中心，入驻老人照料中心和长者家园的民间机构可提供一些适合老年人的工作岗位，比如法律咨询，养生保健咨询，象棋、围棋培训，吸引社区的退休老医生、老律师、老教师，有文艺体育特长的老人加盟到民间机构去，给他们一定的酬劳，让他们既能增收，又能实现自身价值。

当然，家庭永远是老人的坚强后盾，我们也要鼓励有经济能力或经济能力较强的家庭或者老年人自费购买较高层次的服务，这样既可减轻地方财政的负担，也可以满足不同层次老年人的服务需求。

## 第七章 结束语

随着人口老龄化趋势的日益演进，深圳市宝安区呈现出非户籍常住老年人口与户籍老年人口比例严重倒挂的独特现象，老年人口养老问题日益繁重。研究社区养老服务对解决宝安区现实存在的养老问题意义重大。本文通过现场调查、实证分析的方法，分析、研究了宝安区社区养老服务发展现状、问题，并借鉴了国内外社区养老服务经验，对宝安区社区养老服务提出新思路和对策。经研究、分析，得出结论如下：

(一)探索一套适合宝安区社区养老服务模式势在必行。宝安区社区养老服务刚刚起步，缺乏理论支撑。探索一套适合宝安的社区养老服务模式，意义重大。本文通过对国外经济发达国家和国内先进地区社区养老服务模式的研究，结合社会公平理论、公共服务均等化理论以及社区照顾等理论，针对宝安区人口老龄化的现状、趋势和特点，结合当前政府探索实施的各项社区养老服务措施，分析了当前宝安区社区养老服务的不足，并提出了相应的对策。本文的研究只是抛砖引玉，希望能带动更多的学者或科研机构加入，探索出真正适合宝安区的社区养老服务理论。

(二)因地制宜、科学设置社区养老服务机构。虽然现在与将来一段时间内，宝安区的养老形式主要是以家庭养老为主、机构养老和社区养老为辅，但是随着时间的推移和市民对社区养老服务认知的提高，养老服务形式必将发生改变。随着计划生育带来的大批独生子女走向中老年时期，家庭养老和机构养老必将失去现有的优势，届时社区养老服务将发挥重要的作用。要结合宝安区各个街道的实际情况，因地制宜、科学设置社区养老服务机构，充分发挥社区养老服务机构的专业性特点，切实开展为老服务。

(三)可在政府的主导下，将社区养老服务硬件商业化。目前宝安区社区养老存在众多客观问题，观念落后、资金缺乏、政策缺位等各方面因素是制约当前宝安社区养老服务发展的瓶颈。政府在社区养老服务上责无旁贷，要制定合理的社区养老服务政策，在制度上予以支持。同时，在资金缺乏的情况下可以通过商业化模式吸引社会机构投资建设社区养老服务硬件设施。

社区养老服务发展的好坏，直接关系到老年事业的发展进程。要通过不断探索、研究，形成宝安区社区养老服务的可操作性理论。本人才疏学浅，研究有待深入，希望更多学者加入深圳市宝安区社区养老服务研究，特别是在社区照护中心养老和社区长者家园养老理论方面有待进一步研究。

## 附录

### 附录一 深圳市宝安区老年人社区养老服务状况调查问卷

亲爱的老年朋友：

您好！感谢您在百忙之中抽空参与此次问卷调查。

这是一份学术研究问卷。本次调查旨在全面及时了解与掌握深圳市宝安区老年人的生活状况与服务需求，倾听广大老年朋友对社区养老服务工作的意见与建议，挖掘社区养老服务存在的问题，为课题研究提供数据支撑，以期为改善社区养老服务提出建设性意见。本问卷调查结果仅供学术研究之用，问卷中不会涉及您的个人隐私，也无需署名，并确保个人信息的安全性与保密性，请您放心填答。

您的意见对本研究具有重大价值，诚挚地感谢您的支持与帮助！祝您身体健康，家庭幸福！

广西民族大学管理学院

2015年3月

**填答说明：**本次调查问题答案并无好坏、对错之分，亦无需长时间思考，请您根据实际情况，依据对每个项目的第一反应来作答，以确保研究结果的真实性与科学性。非常感谢！

#### 第一部分 个人基本信息

1、您的性别是（ ）

A 男      B 女

2、您的年龄是（ ）

A 60—65岁      B 65—70岁      C 75—80岁      D 80岁以上

3、您的户籍情况是（ ）

A 深圳户籍      B 非深圳户籍

4、您的文化程度是（ ）

A 小学及以下      B 初中      C 高中/中专      D 大专      E 本科及以上

5、您的婚姻状况（ ）

A 已婚      B 未婚      C 离异      D 丧偶      E 同居

## 第二部分 子女情况

### 6、是否有子女（ ）

A 有（请继续回答第 7 题） B 无

### 7、现有多少个儿子和女儿？

\_\_\_\_\_个儿子，\_\_\_\_\_个女儿。

### 8、您是否愿意与子女一起居住？（ ）

A 愿意 B 较愿意 C 无所谓 D 不太愿意 E 很不愿意

### 9、上题选择 D 和 E 的请回答本题：为何不愿与子女住在一起（多选）？（ ）

A 房子太小 B 生活习惯不同，住在一起容易产生矛盾

C 怕给子女添麻烦 D 子女不愿意

E 其它原因（请写明）\_\_\_\_\_

### 10、您觉得您（或您与老伴）与子女的关系如何？（ ）

A 很好 B 较好 C 一般 D 不太好 E 不好

## 第三部分 老年人的生活照料与需求

### 11、您家里的家务现在平时由谁承担？（多选）（ ）

A 自己 B 配偶 C 保姆 D 钟点工 E 子女

F 孙子女 G 亲友

### 12、您觉得自己身体健康状况如何？（ ）

A 很好 B 较好 C 一般 D 不太好 E 很差

### 13、您身体方面有哪些疾病？（ ）

A 高血压 B 糖尿病 C 心脏病 D 耳聋

E 行走不便 F 其他（请注明）\_\_\_\_\_

### 14、您平时看病是否方便？（ ）

A 方便 B 比较方便 C 一般 D 不太方便 E 很不方便

### 15、看病不方便的原因是什么？（ ）

A 交通不便 B 无人陪伴 C 就诊手续繁杂

D 医药费太贵 E 其他

### 16、您在平时的生活中主要会遇到哪些问题？（多选）（ ）

A 家务繁忙时，无人帮忙 B 身体不舒服时没有人照料

C 没有朋友陪伴聊天解闷 D 得不到子女关心，精神上比较空虚

E 想出去旅游无人陪同 F 想到小区周围玩，找不到兴趣一致的老人

#### 第四部分 社区养老服务状况调查

17、您是否了解社区养老服务机构（包括老年公寓、老年人日间照料中心、长者家园、上门居家养老服务等）？（ ）

- A 了解      B 比较了解      C 不了解

18、您是否享受过宝安区政府或社区提供的社区养老服务？（ ）

- A 是（请继续回答第 19、20 题）      B 否（请直接跳转第 15 题）

19、您享受过哪些社区养老服务？（ ）

- A 老年公寓      B 老年人日间照料中心      C 长者家园  
D 上门居家养老服务      E 其它\_\_\_\_\_

20、您觉得你享受过的社区养老服务，还有哪些需要改进的地方？

---

---

---

21、您是否希望社区提供免费、低偿的专门针对老年人的服务？（ ）

- A 希望      B 无所谓      C 不希望

22、如果社区提供养老服务，您有哪些需求？（多选）（ ）

- A 家政服务      B 医疗      C 送饭      D 晚托      E 娱乐  
F 法律援助      G 聊天解闷      H 其他\_\_\_\_\_

23、您最理想的养老状态是？（ ）

- A 在自己家里养老      B 与子女住在一起养老（请继续回答第 18 题）  
C 在自己居住的社区养老

24、您为何选择在自己家里或与子女住在一起养老（多选）？（ ）

- A 生病后容易有人照应      B 想每天都能看到子女，心里觉得踏实  
C 可以帮子女带小孩，做家务，发挥余热      D 家里环境好  
D 到其他地方养老就是子女不孝顺

25、总体来说，您对宝安区政府老龄工作的评价如何？

- A 很满意      B 比较满意      C 一般      D 不太满意      E 不满意

26、您以前是否参与过类似问卷调查？

- A 是      B 否

## 附录二 深圳市宝安区老年人居家养老服务状况调查

(调查对象 宝安区符合居家养老条件并享受该项服务的老人)

亲爱的老年朋友：

您好！感谢您在百忙之中抽空参与此次问卷调查。

这是一份学术研究问卷。本次调查旨 在全面及时了解与掌握深圳市宝安区享受居家养老服务的老年人的生活状况与服务需求，倾听广大老年朋友对居家养老服务工作的意见与建议，挖掘居家养老服务存在的问题，为课题研究提供数据支撑，以期为改善居家养老服务提出建设性意见。本问卷调查结果仅供学术研究之用，问卷中不会涉及您的个人隐私，也无需署名，并确保个人信息的安全性与保密性，请您放心填答。

您的意见对本研究具有重大价值，诚挚地感谢您的支持与帮助！祝您身体健康，家庭幸福！

广西民族大学管理学院

2015 年 3 月

填答说明：本次调查问题答案并无好坏、对错之分，亦无需长时间思考，请您根据实际情况，依据对每个题目第一反应来作答，以确保研究结果的真实性与科学性。非常感谢！

### 第一部分 个人基本信息

1、您的性别是（ ）

A 男      B 女

2、您的年龄是（ ）

A 60—65岁      B 65—70岁      C 75—80岁      D 80岁以上

3、您的文化程度是（ ）

A 小学及以下      B 初中      C 高中/中专      D 大专      E 本科及以上

4、您的婚姻状况（ ）

A 已婚      B 未婚      C 离异      D 丧偶      E 同居

### 第二部分 老年人的生活照料与需求

5、您觉得自己身体健康状况如何？（ ）

A 很好      B 较好      C 一般      D 不太好      E 很差

**6、您身体方面有哪些疾病？（多选）（      ）**

A 高血压      B 糖尿病      C 心脏病      D 耳聋      E 肢体残疾

F 白内障      G 瘫痪      H 癌症      I 痛风      J 中风

K 其他（请注明）\_\_\_\_\_

**7、您在平时的生活中主要会遇到哪些问题？（多选）（      ）**

A 生活起居不方便，家人、保姆等照顾不周到      B 没有朋友陪伴聊天解闷

C 子女关心不够，精神上比较空虚      D 想出去转转无人陪同

E 法律援助方面的问题      F 心理咨询方面的问题

G 其他\_\_\_\_\_

**第三部分 居家养老服务状况调查**

**8、您是否了解居家养老服务？（      ）**

A 了解      B 比较了解      C 不了解

**9、您是否享受过居家养老服务？（      ）**

A 是（请继续回答第 18、19、20、21 题）      B 否（请直接跳转第 22 题）

**10、您享受过哪些居家养老服务？（多选）（      ）**

A 生活照料      B 家政服务      C 医疗护理      D 心理咨询

E 康复保健      F 临终关怀      G 文娱活动      H 紧急救援

**11、谁来支付该服务的费用？（      ）**

A 政府      B 社区      C 自己      D 子女      E 不清楚

**12、您对您所享受的居家养老服务是否满意？（      ）**

A 很满意      B 比较满意      C 一般      D 不太满意      E 不满意

**13、您觉得您享受过的居家养老服务，还有哪些需要改进的地方？**

---

---

---

**14、总体来说，您对宝安区政府老龄工作的评价如何？**

A 很满意      B 比较满意      C 一般      D 不太满意      E 不满意

**15、您以前是否参与过关于征求居家养老服务意见、建议方面的问卷调查？**

A 是      B 否

---

---

### 附录三 深圳市宝安区沙井街道老年公寓养老服务状况调查 (调查对象 沙井街道入住老年公寓的老人)

亲爱的老年朋友：

您好！感谢您在百忙之中抽空参与此次问卷调查。

这是一份学术研究问卷。本次调查旨 在全面及时了解与掌握深圳市宝安区享受老年公寓养老服务的老年人的生活状况与服务需求，倾听老年朋友对老年公寓养老服务工作的意见与建议，挖掘老年公寓养老服务存在的问题，为课题研究提供数据支撑，以期为改善老年公寓养老服务提出建设性意见。本问卷调查结果仅供学术研究之用，问卷中不会涉及您的个人隐私，也无需署名，并确保个人信息的安全性与保密性，请您放心填答。

您的意见对本研究具有重大价值，诚挚地感谢您的支持与帮助！祝您身体健康，家庭幸福！

广西民族大学管理学院

2015 年 3 月

填答说明：本次调查问题答案并无好坏、对错之分，亦无需长时间思考，请您根据实际情况，依据对每个题目的第一反应来作答，以确保研究结果的真实性与科学性。非常感谢！

#### 第一部分 个人基本信息

1、您的性别是（ ）

A 男      B 女

2、您的年龄是（ ）

A 60—65岁      B 65—70岁      C 75—80岁      D 80岁以上

3、您的文化程度是（ ）

A 小学及以下      B 初中      C 高中/中专      D 大专      E 本科及以上

4、您的婚姻状况（ ）

A 已婚      B 未婚      C 离异      D 丧偶      E 同居

#### 第二部分 老年公寓养老服务状况调查

5、您入住老年公寓的主要原因是：（多选）（ ）

- A 以前住惯了独门独户的平房，现在家里楼层太高，住不惯
- B 跟子女住一起不方便，还容易起矛盾，住老年公寓比较有自己的空间
- C 离家近，子女探望方便

- D 家里太孤单，没人聊天  
E 老年公寓免费开放，在这里住比较自由。

6、您是怎么住到老年公寓的呢？（ ）

- A 自己主动来的 B 子女送来的 C 看着老年公寓发展壮大后加入的  
D 经朋友介绍来的 E 看报纸和电视上的新闻了解老年公寓后才来的

7、您觉得老年公寓的居住环境怎么样？（ ）

- A 满意（请直接回答第 8 题） B 不太满意（请跳转到第 9 题）

8、您觉得哪些方面比较满意？（多选）（ ）

- A 离家较近，是自己熟悉的环境 B 子女探望方便  
C 周围住的全是认识的街坊邻居，不再孤单  
D 是社区提供的免费居住场所，不用担心负担不起  
E 社区民政工作人员经常来探望 F 其他\_\_\_\_\_

9、您觉得哪些方面不满意？（多选）（ ）

- A 面积有点小 B 周围配套不够齐全 C 服务跟不上  
D 其他\_\_\_\_\_

10、您觉得入住老年公寓后，受关心程度如何？

- A 比较受到子女、邻居和社会的关心  
B 与以前差不多，反正身边都是在家附近，都是认识的人  
C 没有以前好，不能天天见到子女，关心的人少了

11、您的子女经常来老年公寓看您么？（ ）

- A 子女每周到老年公寓探望老年人两三次以上  
B 子女每周来探望一次  
C 子女每两周来探望一次  
D 子女从来没有来探望过

12、您对您所享受的老年公寓服务是否满意？（ ）

- A 很满意 B 比较满意 C 一般 D 不太满意 E 不满意

13、您觉得您享受过的老年公寓养老服务，还有哪些需要改进的地方？

---

---

---

14、总体来说，您对宝安区政府老龄工作的评价如何？

- A 很满意 B 比较满意 C 一般 D 不太满意 E 不满意

15、您以前是否参与过关于征求老年公寓服务意见、建议方面的问卷调查？

- A 是 B 否

## 参考文献

- [1]陈永杰, 卢施羽:《中国养老服务的挑战与选择——基于南海区的实证研究》,中山大学出版社, 2013。
- [2]董红亚:《中国社会养老服务体系建设研究》, 中国社会科学出版社, 2011。
- [3]董红亚:《欠发达县市的实践——天台县社会养老服务体系建设研究》, 浙江:浙江工商大学出版社, 2013 (6)。
- [4]董红亚:《我国社会养老服务体系的解析和重构》,《社会科学》, 2012 (3)。
- [5]杜翠欣,《我国城市社区养老模式研究》, 大连理工大学, 2006。
- [6]冯杰, 陈琳:《城市社区养老服务新模式的探索——社区居家养老》,《太原理工大学学报(社会科学版)》, 2014 (2)。
- [7]甘春华, 莫智宏:《广东省养老服务需求分析与对策》,《广东技术师范学院学报(社会科学)》, 2013 (11)。
- [8]桂世勋:《上海市人口老龄化与养老服务体系建设》,《上海金融学院学报》, 2011 (4)。
- [9]韩俊江, 郭晖艳, 林晓宁:《人口老龄化背景下吉林省社会养老服务体系建设研究》, 吉林人民出版社, 2013。
- [10]姜玲:《中国城市养老方式的选择》,《经济论坛》, 2006 (11)。
- [11]金燕颖, 刘英侠:《中国社区养老服务发展建议》,《中国市场》, 2014 (23期)。
- [12]刘金华:《中国养老模式选择研究》, 成都: 西南财经大学出版社, 2011 年。
- [13]李文君:《老龄化及养老服务模式发展研究》,《学理论》, 2010 (6)。
- [14]梁鸿:《养老方式及其发展的选择》,《探索与争鸣》, 2002 (10)。
- [15]黎民, 胡斯平:《中国城镇机构养老及模式选择——以广州为实例的研究》,《南京社会科学》, 2009。
- [16]民政部, 全国老龄办养老服务体系建设领导小组办公室编:《国外及港澳台地区养老服务情况汇编》, 北京: 中国社会出版社, 2010 (10)。
- [17]彭红燕, 刘友华, 邓荆云, 关洪林:《他山之石——日本养老服务的启示》,《中国民康医学》, 2011 (7)。
- [18]钱亚仙:《加快推进社会养老服务体系建设的实践与探索——以宁波市为例》,《中共宁波市委党校学报》, 2011 (6)。
- [19]宋言奇:《资源整合视阈下的社区养老服务发展——基于苏州的实地调查》,《南阳师范学院学报》, 2011 (4)。
- [20]孙宏伟、孙睿:《我国社会养老服务体系建设的政策选择》,《东北大学学报》,

2013 (7)。

- [21]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》,《中国劳动关系学院学报》,2007(1)。
- [22]田逸娇:《英、美、日三国社区养老服务的经验及启示》,《养老保障世界》,2013 (1)。
- [23]王德文,谢良地:《社区老年人口养老照护现状与发展对策》,厦门大学出版社,2013 (7)。
- [24]王盛,白雨晨:《关于发展社区养老服务模式的研究》,《科学发展》,2014 (3)。
- [25]卫小将、何芸:《社区照顾——中国养老模式的新取向》,《南京人口管理干部学院学报》,2007(1)。
- [26]奚志勇:《中国养老》,上海:文汇出版社出版,2008。
- [27]徐莉,王萍:《关于完善我国养老服务体系的思考——从智能化养老的兴起谈起》,《商业时代》,2014 (12)。
- [28]项丽萍:《我国社区养老服务方式探析》,《青海社会科学》,2007(9)。
- [29]夏益俊:《社区为老服务体系建立的难点何在》,《社区》,2008(19)。
- [30]易国松主编:《社会福利社会化的理论与实践》,北京:中国社会科学出版社,2006年。
- [31]张默主编:《社区老年服务工作》,北京:中国社会出版社,2011年。
- [32]张良礼主编:《应对人口老龄化》,北京:社会科学文献出版社,2006(7)。
- [33]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》,《西北人口》,2008(3)。
- [34]张晓文:《中国社区养老保障的探索与实践》,《辽宁经济》,2008(2)。
- [35]章晓懿:《政府购买养老服务模式研究——基于与民间组织合作的视角》,《中国行政管理》,2012 (12)。
- [36]郑琪瑶:《提高老年人幸福感——城镇养老服务优化方案研究》,《管理学研究》,2013 (11)。
- [37]曾昱:《人口老龄化与城市社区养老服务模式探析》,《福建师范大学》,2005。
- [38]《中国老龄事业发展“十二五”规划文件》,2011年9月23日,  
<http://www.cncaprc.gov.cn/contents/12/9322.html>。
- [39]全国老龄办官网, <http://www.cncaprc.gov.cn/>。
- [40]American healthcare association:Issues of quality inhoffle and community-based care, AHCA Health services research and evaluation, 2003.
- [41]Dr.Ian Philp, Williara J. Mutch: A comparison of care in private nursing homes, geriatric

- and psychogeriatric hospitals, International Journal of Geriatric Psychiatry, 2004.13.
- [42] John S McAlearney: Coninity Health Center Integration: Experience in the State Ohio, Journal of Health Care for the Poor and Underserved, 2006.
- [43] Kane RA: Expanding the home care concept: blurring distinctions among home care, institutional care, and other long-term-care services, Ph.D. Thesis. University of Minnesota, 1997.
- [44] Ngan and Wang, the caring paradox: Five years for Chinese elderly, Hong Kong Journal of Social Work, 2011.
- [45] Seeing the Future of Aged Care for Australians [J]. February, 2012.
- [46] Feldstein Martin. S. Rethinking social insurance. [J]. The American Economic Review, March , 2014.
- [47] Elisabet J. Croll. Social. Welfare Reform: Trends and Tension Quarterly School of Oriental and African Studies. [M]. Oxford: Oxford University Press, 2015

## 致 谢

经过一年多的努力，从开题报告答辩，到中期检查，再到机检，再到盲评，一路走过来，历经了数十次的修改，这篇论文终于进入最后的答辩阶段。它凝聚了不少人的心血和汗水，在此，请允许我一一表示谢意。首先，衷心感谢我的指导老师包学雄教授，他是一位值得尊敬的教授，不仅治学非常严谨，而且待学生非常随和，每次只要我将修改过后的论文发电子邮件给他，他都会第一时间给我提出非常具体的修改意见，让人感动不已。他给了我如兄长般的温暖，给了我春风化雨般的关爱，在我一度改不下去、迷茫困顿的时候，他告诉我，好文章是改出来的，让我重新找回信心。有了他的悉心指导，才成就了此刻更加坚定更加执着的我。在此郑重向他表示谢意！其次，感谢在开题报告答辩、盲评和论文答辩中给予我悉心指导和修改意见的领导、教授们，是您们无私的指导、认真的点评，使我领悟到了自己的不足，找到了努力的方向；感谢为我们授课的教授、老师们，是你们丰富了我们的理论知识，提高了我们的理论素养；感谢辛勤工作的杨宇老师、蒙淑毅老师，是你们的默默奉献、忘我工作，把我们的研究生学习安排得井井有条；再次，感谢宝安区民政局、新安街道等六个兄弟街道社会事务科的领导和同志们，感谢我的校外指导老师、松岗街道社会事务科的黄国威老师，感谢沙井老年公寓的工作人员，是你们给我提供了实地调研的场地和详细准确的数据，使我的论文论据充分，数据翔实，大大提高了论文的可信度和说服力。最后，感谢深圳市宝安区旭源社会工作服务中心的社工们，是你们帮我发放并收回了数以千计的调查问卷，感谢你们的无私付出；感谢所有认识和不认识的，填写调查问卷的老人们，是你们使我的论文有血有肉，丰富而又真实；也感谢所有帮助过我的同学们，大家携手并进，迎难而上，互帮互助，互相鼓励，共同度过了一生中珍贵的三年研究生生涯。感谢支持我、鼓励我的家人、朋友和亲人，是你们的支持，让我能够坚持下去。

回顾过去，我们在风景如画的南宁度过了难忘的三年，在这里，有欢笑，有汗水，有付出，更有收获。我们不仅学到了理论知识，也学到了学术研究的方法，更学到了如何为人、处世和修身，再次感谢亲爱的母校、敬爱的老师、可爱的同学们，你们的关心和支持，将成为我今后的动力，我将在今后的工作和生活中，严以修身、严于律己，不断提高自身的修养，做一个无愧于心的人。

祝福所有的人新年快乐，身体健康，家庭幸福，万事如意！

王雅琳

2015年12月30日