

乌鲁木齐市社区居家养老服务现状及对策研究

安娜·努尔兰

(新疆维吾尔自治区委员会党校, 新疆 乌鲁木齐 830001)

【摘要】随着社会的发展,传统养老模式的功能不断弱化,当前的社区居家养老模式成为解决社会老龄化问题的较为科学的解决方案。近年来,人口老龄化持续加深,在社区居家养老服务模式的基础上,多措并举加快社区居家养老体系建设。通过多种方法加强社区居家养老模式功能,有效解决老龄化带来的老年人养老问题,本文旨在对乌鲁木齐市社区居家养老服务现状进行阐释并提出相应可行性对策。

【关键词】社区居家养老;老年人;社区

随着社会的发展时代的进步,多种因素影响下,老龄化问题逐渐增多,其中老年人如何养老成为社会及每个家庭关注的热点。目前社会养老模式有传统的家庭养老模式、医疗机构养老模式和社区居家养老模式。其中,社区居家养老模式既具有传统居家养老的操作性,又具有相对专业的机构养老的优势,使其成为一种可操作性很强、为老年人所接受的模式。对于乌鲁木齐来说,近年来为解决老龄化、养老等问题,政府采取了一系列行之有效决策和办法,通过加快社区居家养老体系建设,推动社区居家养老服务高质量发展来确保广大居民老有所养、老有所乐。

一、乌鲁木齐市社区居家养老服务现状

由于经济社会发展依托条件差异、人口结构、生育政策不同,乌鲁木齐市人口老龄化加快,城市养老需求压力较大。第七次人口普查结果显示,乌鲁木齐市现有常住人口405.43万人,其中60岁以上老年人53.72万人,占全市常住人口总数的13.25%;65岁以上老年人口37万人,占全市常住人口的13.25%;占全市常住人口总数的9.13%。加快建设社区居家养老模式是满足社会对养老服务需求的重要方式之一,乌鲁木齐市应对人口老龄化积极做了一系列决策部署,从实际出发,从广大人民群众所需所想出发,加大对社区居家养老模式的探索。将社区居家养老模式服务纳入政府民生工程,遵循共治、社会参与、城乡同步的工作思路,突出重点、创新举措、多措并举、大力推进,推动社区居家养老服务不断推进。加快发展养老服务业,构建“9073”养老服务格局,对新疆养老服务业发展发挥了重要引领和示范作用。

(一) 强化政策设计

乌鲁木齐政府先后制定出台了《乌鲁木齐市居家养老服务条例》《乌鲁木齐市居家和社区养老服务改革试点工作实施方案》《乌鲁木齐市推进医疗卫生与

养老服务相结合试点工作实施方案》《乌鲁木齐市关于进一步推进养老服务业发展的实施意见》《乌鲁木齐市长期护理保险制度试点工作实施方案》《乌鲁木齐市优待老年人规定》等10余份规范性文件政策文件,构建了较为完善的养老产业和养老服务监管政策体系。

(二) 体制机制优化

截至2020年底全市共建成社区老年人日托中心80个、农村幸福互助之家21个、老年社区活动中心624个,城乡社区(村)覆盖率)养老设施达69.1%,开创城区“十五分钟”居家养老服务圈。推进家庭社区养老服务试点,支持社区老年人日间照料中心、农村幸福救助之家、社区老年人活动中心等城乡社区养老设施建设。推动智慧养老服务创新发展,建成96580乌鲁木齐居家养老中心信息平台、12551新疆移动信息平台和96299智能养老信息管理平台,累计提供主动照护服务1.49万人次、1.2万人次。

(三) 逐步完善服务

多措并举,提供完善的社区居家养老服务。为了丰富老年人的精神文化生活,提供切实周到的服务,大多数提供社区居家养老服务的社区都成立了夕阳红志愿者服务队,成员包括社区工作人员、志愿者、居民等。服务队定期为辖区老年人提供政策咨询、法律知识宣传、上门帮扶、文书办理等各项服务。把居家养老服务作为保障和改善民生的重要手段,积极构建和进一步拓展以居家养老为基础、社区养老为依托、机构养老为支撑的社会养老体系。打造“家门口的幸福养老圈”,提高养老质量和生活质量。例如,乌鲁木齐市水磨沟区红山路社区坚持以党建引领为主导的居家养老,构建了以居家为基础、社区为支撑、养老机构为补充的三合一居家养老服务体系。已建立起集休闲、娱乐、学习、交流、健康等为一体的服务体系。形成15分钟服务便利圈的多功能居家

养老中心。同时，辖区内社区卫生部门定期为老年人提供康复理疗、按摩、医疗保健、心理咨询等服务，满足老年人的多样化需求。为构建多层次、多样化、特色化的养老服务体系，乌鲁木齐市米东区不断新建升级3个综合养老服务中心和45个专门为老年人提供医疗服务的社区日间照料中心（病房）包含沐浴、健身活动、保健、护理和餐饮服务。目前，已有5个社区日托中心推出了老年人食品支持服务。俗话说“民以食为天”，解决老人的吃饭问题是社区老年服务的关键。乌鲁木齐市红山路社区与辖区企业合作设立社区老人食堂，平均每天有200多名老人就餐。让老年人在家门口吃上卫生、美味、实惠的饭菜。社区还为行动不便的老年人提供上门送餐服务。爱心小食堂不仅帮助辖区老年人解决“吃饭难”问题，也拉近了社区与居民的距离，让小食堂在保障民生的同时提高了老年人群的生活质量。

二、乌鲁木齐市社区居家养老服务中存在的问题

首先，社区居家养老推广力度不够，居民参与社区居家养老的程度还不够。主要原因一是大多数人对传统居家养老理念高度重视，二是社区居家养老服务推广宣传不够。我们走访了乌鲁木齐主城区多个社区，采用问卷、访谈等方式对300名60岁以上老年人进行了抽样调查。了解他们参与养老方式和社区居家养老服务的情况。调查问卷分析显示，由于大多数老年人对社区居家养老模式的服务内容和相关政策了解不多，导致社区居家养老服务参与人数并不理想。详见表1、表2。

表1 养老方式的选择调查（n=300）

养老方式	人数	比例（%）
传统居家养老模式	203	67.66
社区居家养老模式	51	17.00
医养机构养老模式	46	15.33

表2 对社区居家养老模式了解及参与情况

对社区居家养老模式政策及服务内容的了解比例	了解 19.21%	不了解 80.79%
是否参与社区居家养老	参与 33.25%	未参与 66.75%

第二，关于社区居家养老服务的政策和法规并不完全健全。已经出台的部分政策法规在内容方面属于方案型，对提供社区居家养老服务的从业人员以及具体实施规范缺乏具体的标准，在专业层面不足以支持社区居家养老服务建设快速的发展。

第三，在走访调研中发现社区居家养老服务工作队伍的整体素质有待提高，专业化水平不高。在社区居家养老服务各社区购买的面向居民的服务内容里，专业的服务人员大多数年龄集中在40岁以上，没有经过相对专业的护理培训，只是按部就班的根据购买服务的内容进行基本的康养护理，比如上门打扫卫生、简单的医疗陪护等。

社区购买服务的从业人员特征来看，主要表现为年龄高，学历低，医养结合的专业化水平不够。缺乏正规的职业培训，同时就了解到的情况来看，为数不多的培训也存在着注重理论，实际操作培训少的情况。

第四，目前部分社区已经开始建设“15分钟养老服务圈”，但是由于各社区经费及所在地不同，建成符合标准的养老服务圈效果差距过大。前期需要政府投入资金，需要联合社区内的企事业单位合作，后期需要一定的运营成本。社区居家养老服务中心、日渐照料中心、老年人活动室普遍存在活动场所不多，吸引力不强等问题。

第五，在社区居家养老服务中，实施老年健康与医疗相结合的服务项目，旨在进一步提高老年人的生活质量和健康水平，提高失能老年人的生活质量。社区内的社区卫生服务中心具体负责为老年人提供一体化医疗护理服务和失能老年人的健康评估和保健服务。在法律层面，医疗和养老服务分别按照相关法律法规实施，一定程度上存在医养结合后没有法律依据的问题，也存在多部门监管的问题。面临职能重叠。日间照料中心为老年人提供的医养结合服务的重要标准和规范尚未制定，服务质量和服务内容缺乏评价标准，在衔接老年人健康管理时与家庭医生签约服务，容易与其他居家养老服务项目重复产生冲突；社区居家养老服务项目未纳入社区年终考核目标，社区缺乏继续发展的动力。

三、乌鲁木齐市社区居家养老服务高质量发展对策建议

（一）加强对社区居家养老服务的宣传力度

目前，乌鲁木齐各社区正在推广“党建+养老”服务新模式。通过岗位建设、队伍建设、机制建设等，不断满足辖区老年人多层次、多样化的养老需求。针对老年人的需求，社区不断整合辖区内单位、企业、社会组织等多方资源，打造“上门”养老服务，提高老年人的幸福指数。因此，我们应该继续加大社区居家养老举措的宣传力度，调查发现，只有不到20%的受访老年人了解社区居家养老模式政策和服务内容，这说明工作虽然做得不错，但宣传力度还不够。由于老年人的年龄限制、身体素质和接受外界信息的能力存在差异，社区对居家养老服务认识不足。所以在对老年人提供社区居家养老服务的同时制定服务清单，面向社区居民加大力度进行持续宣传。可以通过多种渠道向社区居民宣讲社区居家养老服务的政策、服务内容。让老年人及其家属充分了解居家养老服务的主要形式、服务内容、医养结合项目等。只有让辖区老年人及其家属充分了解才能提高老年人接受社区居

家养老服务的项目,从而提高各项养老措施服务的使用率。

(二) 建设健全的社区居家养老服务从业机构人员的政策法规

要加快推进居家养老体系建设,就要有符合实际和事实客观规律的政策法规。要对提供居家养老服务的服务机构和从业人员行业进行政策制定,保证提供服务的机构和从业人员的有效性。

(三) 加强推动养老服务队伍职业化发展提供精准服务

开展居家养老从业人员职称评定,建立激励机制,对不同职级的从业人员给予一定的工资补偿和奖励;提高专业服务技能,就要提高相关从业人员的服务质量和接待能力。民政、人力资源部门应组织相关培训课程,如服务技能、心理咨询、管理等课程。提供居家养老服务从业人员要有岗前培训,岗前培训结束后,参加专业实践评估,评估结束后颁发符合标准的资格证书,持资格证书进入行业提供服务。

政府应对引入的第三方养老服务机构从业人员出台相关用工标准和要求,确定统一的行业收费标准。通过服务技能培训,提高服务机构和服务人员的业务素质。建立统一的行业服务标准和培训体系,依托养老院或具有培训资质的专业培训机构的师资和服务资源,加强养老院和社区日间中心管理人员的学习和培训,提高从业人员和管理人员的专业技能;积极引导和制定社区养老服务从业人员聘用规章制度,制定社区养老服务机构综合人才配置标准,切实设置专业技术人员岗位,政府要充分承担起社区居家养老服务的行政责任,发挥促进社会建设的作用。要研究制定社区养老服务具体薪资标准健全养老服务人员学习培训制度,定期对社区居家养老治疗师进行培训和考核。

(四) 整合并充分开发利用现有资源

一是在居家养老服务体系建设中,应通过政府示范建设和政治引领,将一些无用资源转化为养老设施,鼓励社会力量参与养老机构设立,废弃、闲置区域内的工厂、办公楼等设施应当统一规划、协调。整合现有空置住房建设养老服务设施,充分利用土地。科学合理制定养老设施规模、数量、位置和服务范围,对原有的养老服务设施例如老年活动室要综合考量,经评估够对已经老化淘汰的要及时换新,充分考虑养老服务需求加大投入,规范建设标准,将老年基础服务设施建设纳入政府目标管理和效益,重点放在可持续使用和加大利用率上。积极引导社会力量参与养老设施改造,为改造项目提供资金支持。同时,要树立公共服务理念,合理利用资源,变废为宝。二

是争取多方位吸纳社会力量,发展社会力量参与养老服务队伍,与辖区内企事业单位、大中院校以及个体工商户团体、共同组建社区居家养老志愿服务队,定期开展丰富的活动提供居家养老服务,开展公益互助活动例如义诊、“学雷锋”树新风活动、关爱老年人心理健康讲座、反诈骗讲座等,切实增强承担社会责任的积极性。

(五) 建立行政监管制度,强化居家养老服务监管

一是通过实际行动推动养老体系不断升级,将社区居家养老服务发展纳入相关社区绩效考核体系中,从考核项目入手,把社区开展的居家养老服务工作成效作为一个考核指标,成立专项检查组开展定期或随机检查,量化任务指标和考核内容推动养老服务加强和提升;二是坚持政府对养老机构及养老市场的主导和管控。除了对社区购买的居家养老服务机构给予政策支持外,还需要形成监管合力,明确监管责任。采取严格的控制机制,确保社区居家养老服务制度顺利实施。在提供医养结合的社区居家养老服务中,必须制定相应的法律法规,在多个部门监管职责重叠的情况下,确保合理分工、合理监管。政府要与社区购买的老年人医疗机构充分协调,通过政府与机构之间的沟通和反馈,发现在社区居家养老服务过程中机构日常运行中出现的问题,不断加强完善管控机制。对养老机构负责的监管机构必须控制机构或组织的补贴使用、组织的运作和服务质量,确保老年养老服务能够出实效。

参考文献:

- [1] 本刊编辑部.2022年政府工作报告确定了哪些重点工作和预期目标? [J]. 党的生活(黑龙江),2022(03).
- [2] 张铁薇,刘旭杰.多元协同治理语境下社区居家养老服务建设 [J]. 东北农业大学学报(社会科学版),2021(06).
- [3] 李亚敏.医养结合——中国老年公寓的未来发展之路 [J]. 中国房地产,2021(36).
- [4] 席恒.养老服务的逻辑、实现方式与治理路径 [J]. 社会保障评论,2020(01).
- [5] 张志鹏,张伟.社区治理理论与实务 [M].2022.

基金项目: 新疆维吾尔自治区党委党校(行政学院)2023年春季学期决策咨询项目阶段性成果(项目编号:2023XYJCZX0005)。

作者简介: 安娜·努尔兰(1991—),女,哈萨克族,新疆人,馆员,硕士研究生,研究方向:图书情报。