

## 〈論説〉

# 城市社区居家养老服务的创新探索

——以杭州市拱墅区大塘巷社区为例

孙 艳 美

**摘要：**城市社区居家养老服务是应对人口老龄化的积极探索，也是基层社会治理的重要实践，日趋成为社会养老体系的重要组成部分。党的十九届五中全会提出要“实施积极应对人口老龄化国家战略”“构建居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系”。杭州市拱墅区大塘巷社区“阳光老人家”服务中心，被列为杭州市示范型居家养老服务中心，其创新实践为城市社区居家养老服务建设提供了重要经验。但该社区居家养老服务仍存在制度建设不完善、专业服务人员不足、社区志愿者人力资源短缺、工作缺乏规范性、工作保障不力等主要不足。进一步优化城市社区居家养老服务，应立足于完善社区居家养老服务制度化建设、提高社区居家养老服务人员专业化水平、注重发挥社区志愿者队伍建设的双重治理功效、加强社区居家养老服务规范化管理、强化社区居家养老服务运行过程的监督评估。

**关键词：**城市社区；居家养老服务；基层治理；大塘巷社区

## 都市コミュニティの在宅介護サービスの革新的探索

—杭州市拱墅区大塘巷社区を例として—

**要約：**都市コミュニティの在宅介護サービスは人口の高齢化に対応する為の積極的な探求であり、基礎社会のガバナンスにおける重要な実践でもある。

り、社会養老システムの重要な構成要素となっている。党の第19期中央委員会第5回全体会議では、「人口高齢化に積極的に対応する国家戦略の実施」、「在宅コミュニティ機構の調和、医療と養老の結合の介護サービスシステムの構築」を提案した。杭州市拱墅区大塘巷コミュニティ「日光老人」サービスセンターは、杭州市モデル型在宅介護サービスセンターに分類され、その革新的な実践は都市コミュニティの在宅介護サービス構築へ重要な経験を提供している。しかし、このコミュニティの在宅養老サービスには、制度構築の不備、専門サービス員の不足、コミュニティボランティアの人的資源の不足、仕事に関する規範性の欠如、仕事に関する保障の不備などといった、問題点が残されている。都市のコミュニティ在宅介護サービスを更に最適化するには、コミュニティ在宅介護サービスの制度化の整備、コミュニティ在宅介護サービス従事者の専門化レベルの強化、コミュニティボランティアチーム設立の二重管理効果を重視し、コミュニティ在宅介護サービスの規範化管理を強化し、コミュニティ在宅介護サービスの運営プロセスの監督と評価を強化する必要がある。

キーワード：都市コミュニティ、在宅介護サービス、基層のガバナンス、大塘巷社区

居家养老以依托社区平台，由政府、社会和家庭多方共同为老年人提供生活照料、家政服务、精神慰藉等社会化服务的养老模式。居家养老不同于传统机构养老和家庭养老。城市社区居家养老服务是应对人口老龄化的积极探索，也是基层社会治理的重要实践，日趋成为社会养老体系的重要组成部分。近年来，中国政府也在积极倡导社区居家养老，提出了更加具体的决策部署。2020年10月，党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，提出要“实施积极应对人口老龄化国家战略”“构建居家社区机构相协调、医养康养

相结合的养老服务体系”。<sup>1</sup>2021年3月，“十四五”规划明确提出：“完善社区居家养老服务网络，推进公共设施适老化改造，推动专业机构服务向社区延伸，整合利用存量资源发展社区嵌入式养老。”<sup>2</sup>新时代，面对老年群体对于美好生活的多元需要，加快构建和完善居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系，对于推进社区治理体系和治理能力现代化，更好满足老年群体对于多样化、多层次养老服务的美好生活需要具有重要的意义。

## 一、问题提出

据国家统计局2021年5月公布的第七次人口普查数据，我国人口数及其构成统计数据显示，全国人口141178万人中，60岁及以上人口为264018766人，占18.70%，其中65岁及以上人口为190635280人，占13.50%。与2010年第六次全国人口普查相比，60岁及以上人口的比重上升5.44个百分点，65岁及以上人口的比重上升4.63个百分点。<sup>3</sup>显然我国老龄化趋势日益加剧，面对如此庞大的老年人口，养老问题也愈加凸显。随着我国社会的发展进步，社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。单纯的家庭养老或机构养老，已不能完全适应社会发展的变化，不能满足人民日益增长的美好生活需要。人口老龄化不断加剧，养老问题已然成为社会化问题，寻求新型养老模式，是社会各界共同探索的问题。随着城市社区服务功能迅速发展，社区居家养应运而生。社区居家养老不同于传统型家庭养老和机构养老，而是介于二者之间，是一

---

1 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，人民出版社，2020年11月，第35页。

2 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》，《人民日报》2021年3月13日。

3 国家统计局、国务院第七次全国人口普查领导小组办公室：《第七次全国人口普查公报（第五号）——人口年龄构成情况（2021年5月11日）》，资料来源：国家统计局网站。

种混合型养老模式。它仍以家庭为核心，依托社区服务，通过专业化的服务，为居家老年人提供物质和精神上的服务。正如2008年全国老龄办发4号文件《关于全面推进居家养老服务工作的意见》所指出：“居家养老服务是指政府和社会力量依托社区，为居家的老年人提供生活照料、家政服务、康复护理和精神慰藉等方面的一种服务形式。”<sup>4</sup>

党中央、国务院始终高度重视养老服务。习近平总书记强调：“满足数量庞大的老年群众多方面需求、妥善解决人口老龄化带来的社会问题，事关国家发展全局，事关百姓福祉。”<sup>5</sup>党的十八大以来，国家出台了一系列加快发展养老服务业的政策举措。2019年《政府工作报告》明确提出：“要大力发展养老特别是社区养老服务业，对在社区提供日间照料、康复护理、助餐助行等服务的机构给予税费减免、资金支持、水电气热价格优惠等扶持，新建居住区应配套建设社区养老服务设施”“改革完善医养结合政策，扩大长期护理保险制度试点，让老年人拥有幸福的晚年，后来人就有可期的未来。”<sup>6</sup>这也是“社区养老服务业”首次写入《政府工作报告》中，可见社区养老服务的重要性。党的十九届四中全会也对养老服务体系问题作出了重要决定，要求“积极应对人口老龄化，加快建设居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系”<sup>7</sup>。其后，中共中央、国务院印发《国家积极应对人口老龄化中长期规划》，明确了积极应对人口老龄化的战略目标，即“到2022年，我国积极应对人口老龄化的制度框架初步建立；到2035年，积极应对人口老龄化的制度安排更加科学有效；到本世纪中叶，与社会主义现代化强国相

---

4 全国老龄办：《全国老龄委办公室、发展改革委、教育部、民政部、劳动保障部、财政部、建设部、卫生部、人口计生委、税务总局关于全面推进居家养老服务工作的意见》，《山东劳动保障》2008年5月，第42页。

5 《党委领导政府主导社会参与全民行动 推动老龄事业全面协调可持续发展》，《人民日报》2016年5月29日。

6 李克强：《政府工作报告——2019年3月5日在第十三届全国人民代表大会第二次会议上》，《江西电力》2019年第3期。

7 《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，《人民日报》2019年11月6日。

适应的应对人口老龄化制度安排成熟完备。”<sup>8</sup>推进社区居家养老，无论是对于个人而言，还是对于家庭、社区乃至社会，无疑具有重要的意义，是适应老龄化发展的积极实践探索。

其一，社区居家养老是传统家庭养老模式的补充与更新。社区居家养老，是经济社会发展到一定阶段的产物，它更加贴合了人口老龄化发展的客观需求。社区是城市人口日常生活及活动的主要场所，特别是对于老年人口，他们居住在自己家中或是熟悉的社区，由家庭和社区养老机构或相关组织提供服务，照顾其生活起居，这样一种新型居家养老方式，越来越受到城市老年人的青睐。据调研数据显示，中国老年人有超过90%的选择居家养老方式，选择机构养老的不足10%。<sup>9</sup>社区居家养老，一方面保留了传统的家庭养老方式，老年人可以居住在自己家中，家庭成员仍然承担老年人的日常照料工作；另一方面，在家庭养老的基础上，创新更新了方式方法，由社区的养老机构或相关组织提供专业化的服务，进一步满足老年人养老的物质和心理需求，减轻了子女照料的负担，弥补了传统家庭养老的单一模式的不足，成为我国养老服务体系的重要组成部分。

其二，社区居家养老是构建基层社区治理新格局的客观要求。城市基层社区治理，离不开广大人民群众。城市老年人口作为基层群众的组成部分，同样可以参与到社区治理中。十八大以来，党中央高度重视基层治理，积极推动构建基层治理新格局，正如十九届四中全会报告中强调，要“推动社会治理和服务重心向基层下移，把更多资源下沉到基层，更好提供精准化、精细化服务。注重发挥家庭家教家风在基层社会治理中的重要作用。”<sup>10</sup>创新基层社会治理，要求基层社区不断创新发展服务工作。城市社区居家养老，通过社区服务与老年人口的互动合作，既可以有效解决我国日益尖锐的养老难

---

8 中共中央、国务院印发：《国家积极应对人口老龄化中长期规划》，《广西质量监督导报》2019年12月，第41页。

9 全国人大内务司法委员会调研组：《关于应对人口老龄化与发展养老服务的调研报告》，《社会保障评论》2017年第1期。

10 《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，《人民日报》2019年11月6日。

题，切实提高老年人生活质量，使一部分老年人走出来，参加一些社区组织的活动，鼓励他们参与到社区治理中；又可以积极调动社区及相关组织优化创新服务方式，发挥社区服务、社会组织及志愿者等力量的作用，打造共建共治共享的社区治理新格局。

其三，社区居家养老是新时代满足人民美好生活需要的可行路径。以人民为中心始终是中国共产党治国理政的根本遵循。“增进人民福祉、促进人的全面发展是我们党立党为公、执政为民的本质要求。”<sup>11</sup>党的十九大对于我国社会主要矛盾作出了新的论断。新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。传统的家庭养老和机构养老，已不能完全满足老年人口的养老多层次多样化的需求。城市社区居家养老，更加适应社会发展，更能够满足个人、家庭、社区的实际需求。依托社区服务，老年人能够在物质和精神上得到更加精准的满足与慰藉，子女也相应地减轻了日常照料的负担，将更多的精力和时间投入到美好生活的建设中，促进了家庭和谐、社区和谐。可以说，社区居家养老是强化提高人民健康水平，提升人民幸福感的人性化选择，这一一举多得的举措，可以使每个利益相关者在改革发展的中共享红利，使改革发展成果更多更公平惠及全体人民。正如习近平总书记在2019年春节团拜会上所言：“让老年人老有所养、老有所依、老有所乐、老有所安，关系社会和谐稳定。我们要在全社会大力提倡尊敬老人、关爱老人、赡养老人，大力发展老龄事业，让所有老年人都能有一个幸福美满的晚年。”<sup>12</sup>

近年来，随着全国城市社区居家养老实践的广泛发展，学术界对居家养老方面的研究日益增多，形成了一系列研究成果。在研究内容上，学者们主要从居家养老的概念界定、重要作用、参与主体、现存问题及对策等方面，进行了较为深入的研究。具体体现在：

其一，关于居家养老概念界定的研究。有学者以养老地点、养老资源和

---

11 《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，《人民日报》2019年11月6日。

12 《中共中央国务院举行春节团拜会 习近平发表讲话》，《人民日报》2019年2月4日。

养老服务供给三个要素为标准，将养老分为不同模式。根据养老场所与居住方式的不同，养老可以分为居家养老与机构养老；根据养老资源提供者的不同可以分为社会养老、家庭养老和自我养老；根据养老服务来源的不同，可以分为社会养老服务、家庭养老服务和自我养老服务。居家养老模式即是上述“养老地点”与“养老服务供给”两个维度划分出来的“家庭养老”与“社会服务”的结合形式。<sup>13</sup>还有学者认为“居家养老”是“家庭养老”与“社会养老”相结合的“半社会半家庭式的养老模式”，其基本内容是：劳务养老由社会承担，精神生活养老由家庭承担，物质方面养老由国家、集体和个人共同承担。<sup>14</sup>

其二，关于居家养老重要作用的研究。有学者提出，“当前我国已经进入老龄化阶段，面临着严峻的社会养老危机”，“社区居家养老服务发展将有效缓解养老压力，具有一定的历史必然性，既符合我国老年群体的传统伦理思想，又适应现代公共服务发展的宏观趋势”。<sup>15</sup>还有学者从老年人需求角度，提出居家养老符合多数老年人“叶落归根”的传统养老观念与中国传统孝道；<sup>16</sup>居家养老与机构养老相比具有独特的优越性，机构养老难以向老人提供一种“家”的感觉，无法充分利用家庭物质资源，集中宿舍式的生活也会使老人失去了适应社会的能力。<sup>17</sup>

其三，关于居家养老参与主体的研究。有学者重点分析了政府的主体作用，提出政府应从完善居家养老服务基本运转层面，“积极拓展筹资途径、加强基础设施建设、加强培训相关服务人才”，从居家养老服务中长期健康发展层面，“制定和完善相关法律法规、鼓励民间力量参与以及构建居家养老服务发展的专项政策安排”。<sup>18</sup>有学者分析了非政府组织在居家养老中的作

---

13 陈友华：《居家养老及其相关的几个问题》，《人口学刊》2012年第4期。

14 陈军：《居家养老：城市养老模式的选择》，《社会》2001年第9期。

15 刘行：《人口老龄化危机下社区居家养老服务研究》，《人民论坛》2017年第16期。

16 张晓晓：《我国养老模式转变过程中孝道传承的作用》，《学术交流》2011年第9期。

17 苗景秀：《关于新形势下“居家养老”的分析》，《宜春学院学报》2011年第33期。

18 田玲、张思峰：《居家养老服务发展的思路框架与制度安排——基于国际实践经验的分析探讨》，《理论与改革》2014年第6期。

用，认为“非政府组织对社会养老的参与能够弥补市场、政府在养老保障服务中的不足，能最大限度地整合利用各类社会资源基础之上，提供各项符合老人需求的服务。”<sup>19</sup>还有学者认为，社区居家养老模式需要多元主体的参与，面对老年人养老服务需求的提升，政府、养老服务类社会组织、涉老企业等多元主体共同供给养老服务成为养老模式变革的新路径。<sup>20</sup>

其四，关于居家养老现存问题及对策的研究。有学者认为，制约居家养老服务发展的主要问题包括政府主导和政策保障问题、居家养老服务的内容和形式问题、社会力量参与问题、人员队伍建设问题等四个主要方面。对策层面，应不断完善居家养老服务保障体系、不断完善居家养老服务运营体系、不断完善居家养老服务监管体系、不断完善居家养老服务人才体系。<sup>21</sup>

现有关于城市社区居家养老问题的研究，更多是从静态层面，对居家养老服务体系构建的政策制度、参与主体及功能等开展研究，尚缺乏从实际运行的动态层面，对居家养老相关政策制度贯彻落实的研究。参与主体层面，虽然有学者论及了多元主体的参与，但尚缺乏对于社区居民、志愿者等参与居家养老的研究。本论文基于2019年12月在杭州市拱墅区大塘巷社区的实地调研，探究城市社区居家养老服务体系的实际运行状态和多元主体参与情况，并针对现存问题，提出合理化的对策建议。

## 二、杭州社区居家养老服务的创新实践 ——以拱墅区大塘巷社区为例

杭州市是我国较早步入老龄化的地区之一，比全国平均水平提前十余年。据杭州市民政局统计，截至2018年底，全市60周岁以上户籍老年人口

---

19 胡宏伟、严晏、时媛媛：《非政府组织参与居家养老模式分析》，《广西社会主义学院学报》2011年第22期。

20 朱妍、鲁捷：《社区居家养老服务多元供给主体合作路径探析》，《辽宁经济》2020年第5期。

21 朱文刚：《城市社区居家养老服务的问题与出路——以重庆市D区为例》，《劳动保障世界》2019年第35期。



约174.44万，占总人口的22.54%，其中，80岁及以上高龄老年人约27.9万，占老年人口的16%；全市失能老年人3.14万，半失能老年人6.92万，分别占老年人口的1.8%和3.97%。杭州一直积极贯彻执行党中央的决策部署，不断探索居家养老服务的新路径，要力争杭州居家养老服务全国领先。截至2018年底，杭州市共有2800余家居家养老服务中心。而且，为了满足杭州城市老年人日益多元的养老需求，2018年，杭州市重点打造了60家示范型居家养老服务中心，具有日间照料和全托服务的双重功能。2019年8月，杭州市十三届人大常委会召开第二十一次会议，审议了市人民政府提请审议的《杭州市居家养老服务条例（草案）》，为进一步规范居家养老服务提供了法律保障。60家示范型居家养老服务中心，有相同的理念，又各具特色。本文根据实际调研经验，特从60家示范型居家养老服务中心里，选取拱墅区米市巷街道大塘巷社区“阳光老人家”服务中心作为重点案例研究，尝试总结其创新实践模式，为其他城市社区居家养老服务中心提供借鉴与参考。<sup>22</sup>

### 1. 大塘巷社区“阳光老人家”服务中心的建立与发展

根据浙江政务服务网上资料显示，杭州拱墅区米市巷街道大塘巷社区现有住宅楼53幢，楼道167个，住户2513户，常住人口6026人，其中60岁以上老人约占社区总人口32%，是一个位于古运河畔、住宅楼相对集中的老龄化社区。大塘巷社区一直致力于打造“综合服务型”社区，党的十八大以来，更加注重居家养老服务，把这一工作列入社区服务的重点工作，建立了以“老有所养、老有所为、老有所学、老有所教、老有所乐”的服务管理模式，让社区老年人在熟悉的社区就能安享晚年。据悉，社区先后投入100余万元扩建、改造、提升了“大塘人家”居家养老服务照料中心，内设书苑、康复苑、棋牌苑、健身苑、舞美苑、手工苑、影视厅等多种文化娱乐活动场所，还为老年人提供美发、就餐、健康咨询、法律咨询等服务。大塘巷社区所属的米市巷街道是全区最早施行政府购买养老服务的街道，早在

---

22 资料来源：2019年12月8-9日拱墅区大塘巷社区的实地调研。

2015年已为下辖社区居民提供送餐上门服务。

大塘巷社区“阳光老人家”服务中心正式成立于2018年10月17日。这一中心的成立，主要基于拱墅区2018年首次提出的“阳光老人家”社区居家养老服务体系建设的这一民生实事项目。大塘巷社区“阳光老人家”服务中心前身是“星光老年之家”，是现在“阳光老人家”的一楼，主要是为老年人提供一个平时喝茶聊天、参加文娱活动的场所。二楼当时出租给了店铺。社区在2007年、2009年和2012年先后三次对这个“星光老年之家”进行扩建和升级改造，建成了一个集助老助残、康复服务、健康咨询和文体活动于一体的居家养老服务中心“大塘人家”。2016年2月，社区将二楼出租的店面收回，全部用于养老服务事业。2018年初，社区根据拱墅区“阳光老人家”居家养老服务体系建设的的要求，在保留原有特色的基础上，对“大塘人家”又进行了全面的规划与整顿。2018年10月17日，大塘巷社区“阳光老人家”服务中心正式开始运营，为社区老年人提供了一个更加全面、优化、医养结合的新型养老服务中心。

## 2. 大塘巷社区“阳光老人家”服务中心的创新实践

大塘巷社区“阳光老人家”服务中心自成立以来，一直致力于为社区老年人提供一站式的医养结合居家养老服务，打造“没有围墙的养老院”。服务中心主要面向社区独居、空巢、留守的健康老人，以及部分患病和失能老人。虽然成立时间不长，但是加上前期的基础，大塘巷社区“阳光老人家”服务中心不断进行创新实践，是2018年杭州重点打造的60家示范型居家养老服务中心之一。其创新实践具体包括：

其一，建立了相对完善的养老服务工作体系

大塘巷社区“阳光老人家”居家养老服务中心位于大塘新村1-2幢，有两个楼层，总面积900多平方米。一楼兼具“一平台、两厅堂、三中心”，涵盖乒乓室、排练厅、棋牌室等文娱活动场所。二楼引入以“公羊会老年大学”为依托的“乐养中心”，设有大塘书苑、非遗工作室、社区青少年俱乐部等特色功能模块。据悉，这里拟建立区域性综合型老年教育基地。

“阳光老人家”居家养老服务中心为老年人提供了一个设施齐全、功能多样的养老中心。该中心建立了一套较为完善的“1234+X”特色服务体系，即“1个平台、2个厅堂、3个中心、4支队伍以及结合各社区的助浴、全托、日托等特色服务”。其中，“1平台”是指拱墅区负责开发的“阳光大管家”综合管理服务信息网络平台，平台上的所有数据由各社区“阳光老人家”站点共享，方便社区提供更加精准的居家养老服务；“2厅堂”和“3中心”分别为“阳光客厅、阳光食堂”和“阳光休养中心、阳光健身中心、阳光乐养中心”，这些共同为老年人提供一站式的服务；“4支队伍”是“阳光好帮手、阳光好小二、阳光好管家、阳光好大夫”四支养老服务队伍，致力于发挥辐射带动作用，更好地为老年人提供高质量全方位的居家养老服务。

目前，社区居家养老服务主要针对三种老年人群。其一，对于独居、空巢、留守的健康老人，除了发挥居家养老服务中心的主体作用外，还积极引导和鼓励楼上楼下、左邻右舍的居民互助；其二，对于身体好、有意愿、有能力参加各类活动的健康老人，则开展适合老人特点的文娱体育、教育科普等各类活动。2020年，该社区全年共组织开展智能手机应用、旅游英语、遗嘱指导、急救培训、书法手工等各类老年教育培训活动386场，参与老人6432人次，在服务居家老人的同时，也很好地满足了老年人群老有所学的需要；其三，对于能力评估达到中、重度失能或80周岁及以上的老年人，社区提供家庭养老照护床位的信息化管理和服务，对特定老年人群提供上门服务 and 24小时服务。对于部分患病和失能老人，社区通过开展与单位结对子等形式，广泛吸纳社会各界力量及社会服务志愿者参与居家养老服务。调研中，访谈的老人对于社区居家养老服务的满意度几乎都达到百分之百，“现在可以经常来这里（服务中心），不像以前，天天就呆在家里”；“服务特别便捷，打一个电话，不到一刻钟就能登门”；“工作人员态度很好”；“活动很多，我们很喜欢参加”……老人们反馈的信息普遍地包含了满意和快乐的要素，也一定程度上体现了该居家养老服务中心的实际效能。

其二，社会组织助推智慧医养结合居家养老新模式

大塘巷社区积极探索智慧医养结合的居家养老新模式，“健养”是其创新实践。“阳光老人家”服务中心为老年人提供健康、多样、专业的医疗服务，包括中医内科、护理、健康检测、康复治疗、健康讲座等多达十几项的服务内容。中西医结合诊所的专业医护团队，针对老人最迫切的康复护理需求，投入专业的服务与硬件，输出对应康复的解决方案，针对有需求的老人，提供“居家+日托+机构”的上下联动服务。除了诊所内的医疗服务，还有基本生活照料包括头面部清洁、沐浴、药物护理等27项上门服务和15项常用临床服务。

为更好满足社区老年人的养老需求，为社区老人提供更加周到的日常照料与医疗服务，大塘巷社区积极寻求与社区组织的合作，浙江公羊会是其中之一。公羊会创建于2003年，由一个自发成立的普通公益社团发展为现在的具有独立法人资格的5A级社团组织，也是统战性公益社会组织。近年来，公羊会一直积极开展赈灾救援、助老、助残、助学等社会救灾公益服务活动，取得了较好的社会效益。大塘巷社区委托公羊会负责该服务中心的整体运营，为社区居家养老提供了必要的保障，极大地满足了社区老人的基础医疗服务。公羊会下辖的一家从事医疗养护的会员企业，为社区“阳光老人家”服务中心提供了更为有效和便利的医疗服务，不但有免费或低偿的基础医疗服务，还有定期的义诊；针对行动不便的老人，还提供上门服务。此外，每天有2-3名专职医护人员来服务中心办公，不包括上门服务的专业护工。公羊会在社区提供的平台下，充分发挥社会组织的优势，将公益活动与社会服务有机结合，从社区百姓的实际需求出发，与社区共同为老年人创造更为满意的居家养老服务，深化智慧医养结合新模式，这也是该服务中心居家养老的一大亮点。

此外，公羊会还为社区老人提供专业化的服务。在老年大课堂里，不仅有日常手工制作、舞蹈、瑜伽等课程，而且还融入了非遗、书法、葫芦丝等颇具米市特色的课程，极大地丰富了社区老年人的精神生活。中心提供的健康诊询、心理咨询、日间照料、康复护理上门、修养健身、助浴服务等也体

现了居家养老多样、便捷的生活照料服务。

其三，社区志愿服务队兼具助老养老双重效能

大塘巷社区具有庞大的志愿者队伍，包括“爱心读报、邻里互助、99智巡”等公益组织和社区志愿者，特别是“大塘邻里·阳光好帮手”的志愿服务队，自大塘巷社区“阳光老人家”服务中心成立起，就主动承担起了社区助老养老的工作。这支队伍是杭州首支邻里为老服务志愿者队伍，在50项老年人最为迫切的服务项目中，以邻里互助形式为老人提供更便捷的照料。志愿者队伍大多为社区老人的邻居朋友，是社区里的热心居民，而且以老年人为主。志愿者通过网络社工的牵线搭桥，与辖区另一为老人结成对子。目前，已成功结对的就有约100对。据介绍，在2018年年初，大塘巷社区向住户发放了3000份志愿者招募表、2000份志愿者需求调查表，截至9月底共收回1078份。随后社区以单元为基础，以幢内、就近和小区内三级匹配为原则，分幢分类地对志愿者资源和服务需求进行匹配。

因为该社区是老小区，居民之间互相熟悉和信任，有比较浓厚的互助氛围，志愿热情浓厚。这也是志愿者团队组建的良好基础。而且，社区中60岁以上的老年人占比较大，老龄化相对严重，老年人志愿者也成为社区居家养老服务的一大特色。其中，67岁的姚惠贞就是其中一员。三年前，她便开始照顾楼道里89岁老人杨月花的生活。每天，姚惠贞都会去她家里，帮她倒垃圾、送报纸、陪她聊天、敦促她吃药，有时还陪她上医院挂号。如今，这已成为姚惠贞生活中的习惯。杨奶奶的大女儿也与她保持着密切的联系，经常通过微信了解老人家的近况。70岁的房淼勇在大塘新村生活了几十年，他不仅会扮演“和事佬”，主动调解老人间的邻里纠纷，有时还会帮助其他老人与社区联系，解决生活上的小问题。像姚惠贞、房淼勇这样的“热心”志愿者还有很多，他们说：都是举手之劳，他们也会变老，所以更应该相互关心；作为党员，更应该起带头作用。他们是“阳光老人家”养老服务中心的阳光好帮手。远亲不如近邻，大塘巷阳光老人家以邻里互助模式提升老人的温馨幸福感。

邻里为老服务志愿者队的成立，具有助老养老的双重功能。一方面，充

分调动了社区居民的积极性，特别是身体健康的老年人，他们愿意参与到志愿服务中，很好地缓解了社区养老人力资本不足困难，成为专职助老员的重要帮手；另一方面，健康老人借助养老中心这个平台，继续发挥余热，通过参与力所能及的养老服务，参与组织文娱活动、医疗保健、日常照料等多样化服务，去帮助和照顾其他社区老年人，在助老中获得满足与快乐，有助于帮助老人群体更好地收获晚年的美好生活。

### 3. 大塘巷社区“阳光老人家”居家养老服务现存主要不足

大塘巷社区“阳光老人家”居家养老服务，在创新实践中取得诸多成绩的同时，也存在一些问题。具体而言主要体现在以下方面：

#### 其一，居家养老服务制度建设尚不完善

该社区居家养老服务中心尽管有一套较为完善的服务体系，但是在制度建设上仍然欠缺，没有成熟的制度规范，有些工作没有形成制度性文件，仍然延用以前的口头交接工作方式，没有工作记录；有些工作文件内容笼统，流于形式，不具有可追溯性；还有些工作文件不规范，没有形成体系，也没有专门的档案管理人员。目前，如何用完善的制度体系和工作机制，将参与社区居家养老服务的相关社区机构、社会组织、共建单位、志愿者等资源，有效地组织起来，使其与老人服务需求精准衔接，仍是有待解决的现实课题。

#### 其二，专业服务人员不足

大塘巷社区“阳光老人家”服务中心旨在打造一个智慧医养结合的居家养老新模式，这就对专业化的服务提出了更高要求。目前，该社区的专职助老员仅有8人。助老员由政府提供公益性岗位，为日间照料中心提供专职服务。相比该社区三分之一左右老年人口，人员配备还是有些力不从心。调研中，社区负责同志介绍到：“中心是由助老员监管的，他们要上门为特殊困难老人服务，还要维持中心的管理，实在忙不过来。”<sup>23</sup>此外，中心虽然有

---

23 基于2019年12月8-9日拱墅区大塘巷社区实地调研中的访谈。

中西医结合诊所的专业医护团队和公羊会提供的医疗服务，但是时间、人员上都相对有限，仅依靠这些外在的志愿资源，很难满足社区众多老年人的实际医养需求。而且，专业化的医护培训相对较少，部分人员缺乏必要的养老服务知识，对新形势、新任务下的社区居家养老工作难以适应。目前，该社区的助老员和志愿者队伍，虽然大多是持证上岗，但实际只是接受过社区层面的短期培训，并未经过系统的专业培训。严格意义上，相关人员并不符合行业要求，并不具备相关工作资质。

### 其三，社区志愿者人力资源短缺

大塘巷社区有几支志愿者队伍，而且还有一些热心的居民参与其中。但是，综合看来，日常参加志愿服务的多为党员、社区老年人，该社区的年轻人群体总数相对偏少，并且，实际愿意和实际可以参与志愿服务的人数较少。一方面因为年轻人忙于工作，由于工作较压力、照顾家庭负担等原因，难以抽出时间参与志愿服务，导致实际可以参与志愿服务的人数较少；另一方面，年轻人志愿服务意识较淡薄，对志愿服务的重要性缺乏认知，缺乏对志愿活动的参与积极性，导致实际愿意参与志愿服务的人数较少。这也和社区相关工作有一定的关系，没能进行很好地引导和鼓励，而且一些志愿活动本身也缺乏吸引力，流于形式，工作方法较为老套，实际效果不理想。

### 其四，居家养老服务工作缺乏规范性

大塘巷社区居家养老服务中心在实际运营中，缺乏统一的养老服务工作标准。调查中发现，一方面，一些有记录的服务项目中，并没有明确的说明具体的服务对象、服务时间、工作流程等，比如阳光大管家线上服务平台的实际操作，并没有一个对于老年人群体的简单易懂的操作规范说明，如果用，也是需要工作人员帮忙进行操作，所以，对于很多居家养老配套设施，社区老年人的实际利用率并不高。此外，对于服务需求较为集中的租赁轮椅、送餐上门、打扫卫生等项目，也没有一个相对统一的规范，在实际操作中，会出现权责不明、服务不到位、满意度不高的问题。另一方面，社区为老人提供的志愿服务、公益培训、文娱活动等，没有相应的档案记录，包括如何做、效果如何等方面的内容，很多都是口头表述，没有形成可持续操作

的运营规范。

#### 其五，居家养老服务工作保障不力

调研中发现，大塘巷社区居家养老服务中心，尽管可以从街道层面得到经费和场地上的一定支持，但总体而言，经费、人员等保障措施，经常会出现不能有效落实的情况。一方面因缺少经费，造成社区工作者学习教育难、开展活动难，推进工作难；另一方面，委托社会组织进行日常的运营管理，在实际工作中存在薄弱环节。养老助老通常只是社会组织工作的一小部分，其成员日常工作比较繁忙，参与社区居家养老的时间和人力都有限，而且人员流动大，也很难真正于社区居民融为一体。

### 三、进一步优化城市社区居家养老服务的对策建议

新时代对于构建基层社会治理新格局提出了更高要求。“完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”<sup>24</sup>是加强和创新社会治理的总体部署。城市社区居家养老服务作为基层社会治理的重要内容，在实践中取得了一定的成绩，但也存在很多问题。当前，结合杭州大塘巷社区居家养老服务的创新实践，应从制度化、专业化、志愿服务、规范化、监督评估五个方面，探索进一步优化城市社区居家养老服务的可行路径，打造共建共治共享的社会治理格局。

#### 其一，完善社区居家养老服务制度化建设

完善的制度建设，是社区居家养老服务有效运行的保证。党的十九大报告明确规定：“构建养老、孝老、敬老政策体系和社会环境，推进医养结合，加快老龄事业和产业发展。”<sup>25</sup>党的十九届四中全会《决定》中也强调：“加快

---

24 《中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议文件汇编》，北京：人民出版社，2019年版，第12页。

25 习近平：《决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，2017年版，第48页。



建设居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系”<sup>26</sup>，这是积极应对人口老龄化，提高人民健康水平的制度保障。目前，社区居家养老服务尚缺乏完善的制度支持，很多层面的工作缺乏制度保障。同时，由于缺乏制度体系，社区居家养老服务建设也就缺乏了应有的号召力。因此，当前，应将强化规范建设作为城市社区居家养老服务的关键。应立足社区居家养老服务中心建设，针对老人多元需求，实行精细化管理，充分整合社区资源，拓宽工作渠道，切实提升居家养老服务的制度化水平。一方面要建立严密的社区居家养老服务工作制度，推动社区居家养老服务工作制度化、常态化、长效化，使社区居家养老服务工作在领导方式、工作方式、活动方式上更加符合老年群体的需要。另一方面，建立政府主导、社区、社会组织、社区群众等多方参与的层级管理服务体系，建立完善的医疗保障法案，从制度建设层面体现重视、支持社区居家养老，从政策上鼓励社区基层工作者投入到养老服务工作中，确保他们有资源、有能力为老年人养老服务，切实保障社区治理的有效运行。

## 其二，提高社区居家养老服务人员专业化水平

社区居家养老为老年人提供的日间照料、医疗服务、健康养生等服务，具有较强的专业性，需要配备专业化服务人员。在城市社区居家养老服务中，服务人员是与老年人接触最多的，他们的专业素养和服务水平将直接影响老年人的生活满意度。因此，素质优良、结构合理的专业化服务队伍是更好满足老年人养老生活的必然要求。一方面，社区可以与专门的医疗机构合作，为居家养老提供专业的医护人员和资源，保障老年人基本的医疗服务需求；另一方面，社区可以通过组织培训、学习、考核等方式，培养一批专业的护理人员，加强服务人员的专业素质和职业技能，使其服务更加精细化、专业化，保障老年人多层次、多方面的物质和精神需求。

此外，志愿者在居家养老服务中起着不可或缺的重要作用，是解决专业化服务不足、人力资本不足问题的重要途径。社区可以利用自身优势，为各

---

26 《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，《人民日报》2019年11月6日。

类社会组织、志愿者搭建与老年人养老服务的平台，通过整合社会资源，有效发挥社会组织的作用，鼓励激发志愿者服务热情，推动志愿服务的开展。建立针对老年人养老服务需求和帮助的各类志愿者队伍，吸纳具有专业技能的志愿者，包括医护人员、心理咨询师、律师、日常维修工等各类专业人才，同时，尽可能把社区自身的资源组织起来，组建不同类型的志愿者队伍，如党员志愿者、青少年志愿者、老年人志愿者等，引导社区居民“助人自助”，有效促进社区自治。

### 其三，注重发挥社区志愿者队伍建设的双重治理效能

应积极引导和吸收热心社区公益事业的志愿者，参与社区居家养老服务体系建设。社会志愿者自愿参与社区居家养老服务，具有双重的治理功效，一方面，有助于缓解城市社区老年人数偏多的治理困境；另一方面，有助于更好地满足老年人群自身参与社区治理的需求。杭州市拱墅区开展的“居家养老”志愿服务工程，组建的“家庭志愿者”队伍，为构建居家养老服务体系提供了重要的支撑力量。

积极建设社区内志愿者队伍，特别是创新多种活动形式，引导社区低龄老人参与志愿服务，对于提升社会治理水平和人民群众的生活满意度，是切实可行的实践路径。在实现“老有所养”的基础上，帮助老年人群实现老有所乐、老有所为，也是满足老年人美好生活需要的客观需求。在健康和能力允许的条件下，老年人口力所能及地参与一定时间的社区志愿服务，通过继续发挥余热，自我奉献，实现第二次人生价值，可以避免老年人出现脱离社会的孤独感。有效组织社区内的老年群体，可以达到社区治理和养老服务的双重效能。

### 其四，加强社区居家养老服务规范化管理

应进一步完善居家养老服务规范体系建设，出台相应服务标准，制定相关补贴标准，强化社区居家养老服务规范化管理。规范是“群体成员共同接受的一些行为标准。群体规范让成员知道自己在特定情境下应该做什么，不

应该做什么”。<sup>27</sup>城市社区居家养老服务应加强规范化建设。其一，规范建设各项标准，通过合法途径，对于具体的服务项目、服务对象、服务时间、规章制度、工作流程等予以明确。要通过社区或居家养老服务中心公示栏、网络等多种渠道公布并及时更新信息内容，保证信息真实、准确、完整，以便老年人了解、获取信息。其二，规范建设老龄人口信息库。可利用人口普查老年人信息、居家养老服务企业真实信息，实行网格化管理，完善老年人居家养老服务需求。可委托政府职能部门或独立的第三方机构开展养老服务需求评估工作，为制定养老服务规划、标准提供数据和信息依据。其三，不断完善规范社区居家养老服务设施和项目，通过多样的设施建设和丰富的服务内容，采取灵活多变的服务方式，满足老年人不同的个性需求。同时，根据服务项目的不同，制定详细的收费标准和服务时间，做到公开透明，让老年人心中有数。其四，做好档案管理工作。无论是社区整合社会资源，还是志愿者服务工作，以及组织参加培训学习、开展各类有益活动等，都应该做好档案管理工作，进一步规范居家养老服务的日常管理，使得居家养老服务工作有据可查、有序开展。

其五，强化社区居家养老服务运行过程的监督评估

社区居家养老服务工作开展如何，需要接受政府及社会各界、特别是来自社区居民的监督和评价。为了推动养老服务的标准化，进一步提升服务质量，应进一步做好以下工作：其一，统筹制定《社区居家养老养老服务标准体系和评价体系》。对老年人个人能力、室内环境和辅具配置等进行评估，优先制定和实施老年人居家适老化改造，制定合理化的评估标准，以及后续管理的维护标准。其二，应建立科学的评估工作机制，引导和鼓励专业化的社会组织和养老机构开展社区居家养老服务评估，区分不同情况进行分类补贴、分类服务，并实行动态管理。逐步建立全区老年人健康和需求数据库，不断充实完善居家养老服务内容，为老年人提供个性化、多样化的服务。其三，应不断完善社区居家养老服务监管体系，建立健全行业准入、投诉受

---

27 斯蒂芬·P·罗宾斯，蒂莫西·A·贾奇，孙健敏等译：《组织行为学》，北京：中国人民大学出版社，2012年版，第242页。

理、第三方评估、奖惩及退出机制，促使各类居家养老服务企业按照规范运行，对居家养老服务的运行过程进行严格管控。应该积极对参与社区居家养老服务的老年人满意度进行调查研究，切实评估现实需求与服务质量，以此监管社区居家养老服务有效运行。

## 结 语

城市社区居家养老服务是应对人口老龄化的重要实践探索，具有重要的社区治理价值。目前我国人口老龄化的现象愈加严重，杭州市是我国较早步入老龄化的地区之一，为应对老龄化，在社区居家养老服务方面做出了诸多积极尝试。本文是基于2019年12月在杭州市拱墅区大塘巷社区的实地调研，针对城市社区居家养老服务体系的实际运行状态和多元主体参与情况，开展的应用对策研究。

大塘巷社区“阳光老人家”服务中心创新实践了一站式的医养结合的居家养老服务，建立了相对完善的养老服务工作体系，引导社会组织参与医养结合的居家养老，组建了邻里为老服务志愿者队，针对独居、空巢、留守的健康老人，身体好、有意愿、有能力参加各类活动的健康老人，以及中、重度失能或80周岁及以上的老年人，有针对性地实施了不同的居家养老管理与服务，取得了社区老人群体的较高满意度评价。

从实际运行的动态层面考察，该社区的居家养老服务很好地吸纳了社会组织、社区居民、志愿者等参与居家养老服务。社区充分发挥社会组织的优势，将公益活动与社会服务有机结合，通过开展与单位结对子等形式，广泛吸纳社会各界力量及社会服务志愿者参与居家养老服务。该社区组建的邻里为老服务志愿者队，很好地发挥了助老养老的双重治理效能。一方面，健康老人参与志愿者服务，可以缓解社区养老人力资本不足的困难；另一方面，老人参与居家养老服务，可以从自身价值实现中收获满足与快乐。

大塘巷社区居家养老服务在取得成绩的同时，仍存在诸多不足。结合杭州大塘巷社区居家养老服务的实践调研，论文提出应从制度化、专业化、志

愿服务、规范化、监督评估五个方面，探索进一步优化城市社区居家养老服务的可行路径。

从未来发展趋势来看，城市社区居家养老服务如何更好地回应老年人群对居家养老服务多层次、多样化的需求，如何有效地引导社会组织和组织社区志愿者参与养老服务，如何使居家养老从目前的设施覆盖向实现精准服务发展，是城市社区居家养老服务亟待解决的几个主要课题。