

中國城鎮社區養老問題研究*

A Study on Chinese Urban Community Support for the Elderly

王 珏 (韓瑞大學校 大學院 行政學科- 主著者)

沈 文 輔 (韓瑞大學校 行政學科 教授- 交信著者)

Abstract

Jue Wang / Moon-Bo Sim

Faced with the impact aroused by the serious aging, social support for the elderly sits heavy on. In the meantime, the function of family support is getting degenerate. A lot of scholars bring forward that community support for the elderly should be strengthened and consummated. At the same time, the definition and the orientation of community support for the elderly have not been confirmed.

Community support for the elderly is a indispensable the mode for the elderly with society transformation, as the important complement to social support and family support for the elderly. The most important point is about the foundation of community support for the elderly in family support system. At present, there are many problems in our country. We should enhance community support for the elderly in all aspects. Literature investigation is the leading way. The foundation of community support is a systematic project. What's the new point? Integrated expatiation to community support, and the introduction of social work and social worker to community support.

주제어 : 도시 공동체, 양로, 사회 養老, 가정 養老, 중국, 노령화

Key Words : urban community, support for the elderly, social support for the elderly, family support for the elderly, China, aging

* “이 논문은 2008년도 한서대학교 교비 학술연구 지원 사업에 의하여 연구되었음”

I. 序 论

随着经济的飞速发展, 人口老龄化问题成为了全世界范围内的普遍趋势。中国是全世界老龄人口最多的国家, 60岁以上的老年人口占全世界老年人口的1/5, 占亚洲老年人口的1/2。2005年中国60岁及以上的人口为14408万人, 占总人口的11.03% (其中, 65岁及以上的人口为10045万人, 占总人口的7.69%), 这标志着我国基本进入老年型国家的行列。21世纪我国将是一个不可逆转的老龄社会。

中国从80年代开始强制实施的计划生育, 加速并加剧了中国的老龄化。老龄化的直接后果是导致社会养老负担沉重、税收负担沉重、严重的通货膨胀; 老人只能领到少量的养老金或领不到养老金。社会养老负担沉重的同时, 人们纷纷把目光投向家庭养老, 然而家庭养老却随着现代社会的发展及家庭结构的变迁而不断弱化。在社会养老和家庭养老之外, 社区养老也被广泛讨论和提倡。作为社会养老和家庭养老的重要补充, 我们应当对社区养老有更全面的认识和合适的定位。社区养老是社会转型时期不可或缺的一种养老模式, 它是社会养老和家庭养老的重要补充。我国城镇社区养老的构建与完善将是本文探讨的中心。

在我国城市, 家庭养老仍然是目前主要的养老形式。当家庭养老面临挑战, 家庭养老功能减弱, 急需发挥社会养老的功能。与家庭密切联系的社区养老服务是目前作为社会养老的重要载体而受到多方关注的。加强社区在老年人的经济支持、生活照顾和精神慰藉方面的养老功能, 既可保持家庭养老的传统和优点, 又能弥补家庭养老不足。它是解决老年人养老问题的重要出路之一。个人, 家庭, 社区, 是养老问题中最首要的三个要素。个人在家庭中, 家庭在社区中。社区养老除了承载社会养老的部分责任, 它还能通过替代部分作为社区单位的家庭所承担的养老功能, 来弥补社会养老的补足。对社区养老的研究, 不仅仅是分析其功能和未来的发展趋势, 更要从理论上对其加以界定。从概念、原则、伦理等诸多方面来阐述社区养老, 并结合当今社区养老服务的实务, 试图将社区养老规范为社会养老和家庭养老的重要补充。

由于某些客观原因的存在, 本文无法将中国全国城镇的养老现状做具体地比较研究。但是通过对老年化问题相对严重的中国中东部大中城市的调查举证, 仍可以初步窥探我国城镇人口老龄化的现实问题。而北京, 上海, 广州, 武汉等大中城市, 人口老年化问题相对突出, 拥有良好的城市环境, 完善的基础设施, 相对健全的管理制度, 高素质的社区管理队伍, 并对城镇社区养老做出了初步的探索和实践, 总结除了一些城镇社区养老的宝贵经验和切实有效的办法。因此对上述主要城市的研究分析完全可以成为中国城镇社区养老的典范。根据对上述城市城镇社区养老现状的分析, 可以总结我国现阶段城镇养老的成功经验, 发现具体问题, 得出社区养老问题的解决方案, 提出城镇社区养老的未来出路。

II. 中国城镇社区养老的现状分析

目前我国的养老主要由家庭养老和社会养老两种模式组成，两种模式都在为缓解我国的老龄化问题做着贡献，然而也不断暴露出了它们的不足之处，甚至两者都不同程度地制约了社会的前进与发展。

1. 中国主要城市社区养老的现状

中国的社区养老还处于起步阶段。社区养老服务的现状是地域差异较大，发展水平不均衡。上海，广州等较早开展社区服务的城市，社区养老发展水平高，政策法规相对健全，基础设施相对完善，社区工作人员服务水平高。而中西部地区的大多数城镇社区的老年工作相对滞后，无法与东部沿海的发达地区相比较。但是我们还是可以从以下的例证中看到，中国的城镇社区正在努力的探索寻找着一条符合中国国情和百姓心愿的城镇社区养老道路。

上海。居家养老服务兴起于上海，从2000年开始，上海市民政局在黄浦、静安、嘉定等六个区进行试点工作。引导和扶持社会力量，大力发展老年服务业和护理业，同时加强对专业人员的培训，提高其相关知识水平和老年服务意识，扩大志愿者队伍，构建社区居家养老服务体系。试点区里居家养老采取了以下三个服务模式：一是组建志愿者救护队服务老人。一批经过民政局培训、由养老机构派出的养老护理员上岗服务，服务费由获得服务的家庭与养老机构进行结算，让家庭和百姓放心。除了有偿服务外，许多街道还建立以社会援助为主要内容，为困难老人提供公益服务的机制，组成志愿者队伍。二是让老人进“阳光俱乐部”日托。日托是指集体关照老人们白天的生活，除了就餐和休息以外，日托的特点是组织适合老人们的活动。三是培训护理员为老人上门服务。在上海的每个街道，都有老年生活护理援助中心，这是一个依靠社会力量，组织志愿者互助，实行市场运营，开展有偿、低偿或免费服务相结合的社会性公益事业团体。这些经过培训的生活护理员得到老人及家属的普遍好评。上海居家养老服务的这种作法值得为各大城市所推广，同时加大服务队伍的建设 and 人才培养，通过市场运作，搞好社区养老服务。

广州。逢源街道位于广州市的老城区荔湾区。社区内老人多倾向于在社区内安度晚年。街道以“老有所养，老有所医，老有所乐”为目标，探索出一条社区养老的道路。基本生活。街道有孤老和特困老人300名，依靠领取社会救济金生活。街道慈善会发动开展助养活动，除政策范围内的最低生活保障外，每月发给这些老人50~219元助养费，不定期发给粮油、衣物和生活用品。街道还进一步开展：“认养”活动，区委书记、区长和街道办事处书记、主任带头签订“认养协议书”，每人认养一位孤老或特困老人。为老年人健康服

务。为解决社区老人的医疗问题，街道提供场地和拨款装修，并由区卫生局派出医务人员和配置医疗设备，合作办起了社区卫生服务站。同时，街道还建立了健身室、足底按摩小径，组织老年人晨练、打太极拳、跳健身舞，引导他们积极参与全民健身活动。增进对老年人的社区关怀。提供场所、设施，先后组织成立了“雀之友”、“诗书画协会”、“集邮协会”等24个社区群众组织，由群众自行管理，自我服务。义工服务。中心安排义工探访，并为有需要的老人提供全年不间断的服务，包括送饭、洗衣、个人护理等。并且组织了一些特殊的年长义工，与社区内其他老年人交流，起到了积极的示范作用。

北京。北京市各区在开展社区提供养老服务方面做了大量工作，一些经验很值得推广。西城区在24个社区建立了卫生保健站，并已形成网络，实行医疗、健康、保健一条龙服务。西城区月坛南街社区不仅将医疗保健站设在了老人家门口，还建起了“服务咨询站，”老人和居民只要拨通热线电话，便可以得到订餐、修理、钟点工、服装加工等各方面服务，足不出户，事事顺心。崇文区天桥街道社区根据老年人需要充分发挥和运用社区自身资源，开展了资源共享、优势互补的社区连心服务活动：发放了便民服务卡；设立了帮困信箱；成立了“开心乐”小组，组织青少年学雷锋小组到孤老户人家聊天、演出文艺节目；与医疗单位合作开办医疗保健特色服务；与商店联手成立消费合作社，为老人和困难家庭办理优惠购物卡；成立了社区邻里互相服务队等。崇文区东花市街道典型的“老龄化”地区，该社区组建了社区医疗中心，在居民区设立了3处医疗站，增加了巡诊、按摩、化验输液、心电图等10多种服务项目，对老年病人定期或不定期的到家探望医治，只要病人需要，随叫随到，看病费用低了，家里老人看病也不用儿女陪伴请假了。除此之外，新兴的太阳城是北京专为老年人设计，针对老年人提供服务、修建社区的房地产公司。

2. 中国主要城市社区养老现状的分析

根据以上关于中国主要城市社区养老现状的调查，可以总结中国城市社区养老具有以下两点特点，即家庭养老的弊端及家庭养老功能弱化与社会养老的弊端及社会养老负担沉重。

1) 家庭养老的弊端及家庭养老功能弱化

家庭养老缺乏法制基础。家庭养老模式只是中国社会传统遵循的道德规范。它没有法律的明确制约，主要依赖子女的孝顺。但并非所有的子女都孝敬老人，老人被虐待之事时有发生，使老年人受到精神和生理上的伤害。

究其原因，主要是家庭养老缺乏法制基础。在中国家庭中，更普遍的现象是，只要身体还硬朗的老年人，不管多大年龄，都得帮忙干家务活。老人不但没有受到儿女的照顾，反

而还要帮助儿女操持家务，带孩子。在城市里，年轻人工作繁忙，闲余时间最多能贡献给下一代，甚至忙不过来就全权丢给老人。老年人在家中受到子女的不公平待遇的直接原因是没有法理制度保证，在一个法理社会的家庭养老既需要社会伦理与道德的规范，更需要法律来维护与保障。

家庭养老传统文化的弱化。

第一，孝观念的变化。孝观念是中国社会的传统文化，由儒家思想渐渐转变为中华民族的传统美德和道德规范。然而，如今的子女们对孝观念的内涵理解发生了偏差，片面地认为只养即可，养却不敬。也就是“以老为尊”的观点在弱化。

第二，老人地位下降。老年人以往在家庭中是集政治、经济权力于一体的一家之长，而今在现代家庭中老人却是解除了劳动能力的低收入或无收入家庭成员。家庭内形成了老人与子女各自独立、相互尊重的平等的代际关系。家中不再以长辈为轴心，权力重心下移。一方面，子女获得了更多的个人发展机会，为他们投身现代化建设创造了更平和的环境。但另一方面，老年人渐渐失去了在家庭中的发言权和作为长辈的权威。

第三，老年人自身变化。部分老年人独立意识增强，自身条件也有所改善，对家庭养老的需求减少，也导致了家庭养老功能的弱化。这对于部分老年人本身来说是个很好的发展趋势，但是对于整个社会大环境来说，则削弱了家庭养老的观念，使得传统的家庭养老变得不稳定。家庭养老不适应社会经济的发展。

中国拥有悠久的家庭养老历史，家庭养老是在自给自足的自然经济条件下产生的。如今在市场经济条件下，依然照搬原有传统的家庭养老模式，那么它将会制约社会经济的发展。如今中国家庭的规模日趋缩小，家庭中经济模式发生改变，直接影响家庭养老在内容与形式上的更新。

现在大多数是一对夫妇抚养一个孩子，但同时肩负赡养四个老人的责任，经济负担沉重，更谈不上照料与精神安慰。总体上，原来的家庭养老已不适应社会经济的发展，影响着社会的良性发展。家庭养老面临挑战。社会养老便被提到我们面前。

2) 社会养老的弊端及社会养老负担沉重

社会养老模式对我国现阶段的养老作了较大的贡献，但社会养老在现阶段里不同程度地显现出它的负面性。

社会养老功能单一。社会保障制度从内容上来看，社会救济、社会福利、社会互助等都与养老保障联系在一起，但社会从中的内容可以看出社会养老功能非常单一。现在社会养老的场所大致有敬老院、福利院、社会老年公寓等，有国家开的也有私人创办的，在这样的机构里，老年人每天会得到服务人员提供的食物供应，或衣物等得到清洁保证，偶尔也有精神上的照料，但服务人员的专业素养与技能缺乏，因此服务的内容比较单一。国内的

社会养老机构，普遍都对老年人的精神状态不够重视，不懂得“以人为本”的理念。而老年人因为处于人生特殊的阶段，对精神慰藉和思想交流有着特别的需要。我国社会保障中的社会救济、社会福利、社会互助的基础都是满足老人物质上的需求，缺乏精神上的支持，这也是社会保障制度本身决定的。

社会养老加重财政负担。首先，我国进入老年化社会人口基数大，采用社会养老模式会使国家财政负担沉重。在发达国家全部养老金成本和老年人健康保险金支出平均占GDP（国内生产总值）的10.9%，到2050年OECD(欧盟)官方预测将上升到17.8%总体上看比较乐观，但相对我国而言由于经济发展水平低，人均GDP少，随着人口老龄化速度提高，社会抚养总负担必然会增强，势必会影响到社会投资和经济水平发展，财政负担甚重。毕竟全面建设小康社会需要大量资金投入社会再生产，社会养老资金占去的资金多，生产和发展投资就会相对减少，再加上财政也承受不起。再加上农村的社会养老问题，负担更加沉重。社会养老也存在问题，于是家庭养老的地位巩固就被广泛重视。然而是否存在另一种养老模式，能够成为社会养老和家庭养老的有益补充，能够切实缓解养老负担呢？

3. 社区养老的必要性和可行性

社区养老的必要性。单一的社会养老和家庭养老都不是最理想的养老模式。养老必须多元化，多层次相结合。家庭与社会养老相接合主要本着积极调动社区的现有资源，在完善养老制度的同时丰富和发展社区文化。家庭养老现阶段还不能丢，但家庭养老必须走向与社区养老相结合的改革道路，家庭和社区是人们最熟悉的环境场所，最能够对老人进行心理调适，使老年人感到家的温暖的同时积极参与到社区建设活动中去，感受社区文化，在社区养老中老年人是被养老者也是养老活动的主体。

有一项关于社区养老和家庭养老的比较研究：《社区养老与家庭养老影响老年人生活质量的比较分析》。方式是抽取社区养老院或敬老院中70岁以上、自筹费用的老人220名（研究组），再随意抽取70岁以上、不与子女居住的家庭养老的老人220名（对照组）。两组均采用《生活质量综合评定问卷》评价其生活质量。结果，在躯体功能方面两组相比无显著性差异，但研究组在心理功能、社会功能方面均显著优于对照组，物质生活条件则差于对照组。影响老年人的生活质量的因素很多，如高龄、性别、养老方式、身体状况、经济状况、婚姻状况、有无子女等。该调查发现，社区养老与家庭养老影响老年人生活质量的总分方面，两种方式具有显著性差异，其中研究组的心理功能、社会功能（除职业功能外）优于对照组，研究组的物质生活条件（指收入与消费、住房）差于对照组，而研究组的物质生活环境（指社区服务、生活环境）又优于对照组。不难发现，此研究有其明显的缺陷，且与本文中社区养老的概念不一致。然而，我们可以清楚地看到，社区为

老年人提供的服务可以弥补家庭养老的部分不足。由此看来，把家庭、社区结合起来的社区养老，才能更好地发挥社区的养老功能。

社区养老的可行性。社区是由一定的地域、人口、社会组织、社会文化四大因素相互作用而形成的空间形态，生活在社区中的成员拥有共同的地理空间、社会空间。社区的一切活动都是以人为发展核心，其着眼点是为满足人的物质和精神生活的需要创造良好的条件，社区更是老人居住和生活的主要空间。因此，为老年人提供养老服务也是社区发展的重要内容之一。

在我国，虽然家庭养老有着深厚的经济、社会基础，但由于家庭的迅速变革，提供家庭养老困难很多，尽管如此也改变不了老年人对家庭生活、家庭成员的依赖心理。有关调查资料显示：老年人在需要别人护理和帮助做家务时，有70%以上的老年人选择家人和亲属。因为家庭给老年人带来温馨和情感上的安慰是任何其他机构所不能代替的。社区是最贴近老年人生活和活动的场所，社区的优势在于他们熟悉老年人的需求，了解老年人的心理。社区是老年人长期居住的地方，有良好的社区环境，还有长期建立起来的温馨的邻里关系。社区为老年人提供服务，使老年人感到亲切、方便、放心。他们在自己熟悉的环境中度过晚年，心理上有一种安全、踏实的感觉。

III. 中国城镇社区养老存在的问题

中国地大物广，人口众多，地区发展极不平衡。中国的社区建设和社区服务也尚处于发展阶段，老年人对于社区养老这一新型事物的并还不完全了解，对社区服务的利用频度不高，社区养老与老年人的迫切需求存在着一定的差距。存在这一现象主要是由于社区养老还有许多不完善之处，如居民观念落后，意识不足；社区管理体制落后，基层社区组织权责不一致；社区管理资金来源有限，资金严重缺乏；法律法规不健全；基础设施差，服务项目少，硬件软件都不能满足需要；专业工作人员缺乏，志愿者队伍不足；地区发展不平衡等方面，这些因素对社区养老的发展产生了不利的影响和牵制。

观念落后，意识不足。我国长期形成的是家庭子女养老观念。因此，面对我国人口老龄化的挑战，一些职能部门和社区管理与服务部门对开展和加强社区养老助老服务的重要性和迫切性认识不足，没有把社区养老助老服务事业提高到反映一个社会文明进步水平和提高人民生活质量、保持社会稳定的高度来认识，服务意识差。在调查中所接触到的一些老年人，对于社区养老这一概念也非常陌生。城市里的老年人有病有事，通常都只会去找子女、找单位。

社区管理体制落后，基层社区组织权责不一致。宏观上来看，民政部门名义上承担了宏

观管理的职责，但实际上各部门互相割裂，民政部门的综合协调效果不明显，各基层单位各行其是，各部门的作用难以形成合力，反而是相互制约、甚至对立。民政、妇联、工会、劳动人事等都搞社区服务，各自为政，很难统一，使得现有的公共服务设施使用效率低下。微观上来看，一方面，社区责任无限度扩大，各居民委员会承担了政府“下放”的计划、规划、市容、卫生等诸多方面的管理权；另一方面，社区组织建设不力，机构设置单一，人员不整，跟不上社区工作的各项需要，到头来，基层社区包括街道、居民委员会还是延续市、区政府帮手和政策落实机构的角色。所以作为社区工作之一的老人工作也只能敷衍了事，难有显著的成效。

社区管理资金来源有限，资金严重缺乏。资金是制约社区养老的重要因素。街道一级的社区所需资金来源有以下渠道：街道自筹；政府拨款；社会援助。以上三种渠道以自筹为主，政府财政拨款和社会援助仅仅是辅助。居民委员会所需的资金也基本上依靠社区内便民服务网点的收入以及社会集资，专项拨款非常之少。结果，很多居委会可支配的办公费用也十分缺乏。正因如此，基层社区工作人员才千方百计增加社区收入，主要的精力就在创收中消耗掉了，至于社区养老这类工作就无暇顾及。而且很明显，创收得来的资金也不能全部投入社区养老中。

法律法规不健全。当前我国正处于经济体制转轨的过程中，经济水平还比较低，许多地方需要承担扶贫与养老的双重任务，使传统的养老方式和养老观念，敬老助老的传统美德受到一定的冲击，老年人的合法权益在一些地方得不到保障；部分人道德水准较低，不尽赡养义务，打骂侮辱甚至虐待遗弃老年人的现象时有发生；加之我国已有大量的独生子女家庭的养老困难和健康上最脆弱的老年群体压力，对老年人的生活照料和精神慰藉不如人意。这些问题急需大力发展社区养老助老服务，用法律来调整有关社会关系，把一些道德规范上升为法律规范。

基础设施差，服务项目少，硬件软件都不能满足需要。社区资源是指社区赖以存在和发展的物质资源和社会资源的总称。它包括人力资源、财力资源、设置资源和智力资源。由于社区规模较大，社区管理经验不足，再加上资金短缺等方面的因素，社区资源的开发不尽人意，社区内的企业、学校、机关的人才利用不足，社区缺乏各种娱乐设施和服务机构，或者社区内的场地设施闲置、利用率低。另外，有部分收费偏高，老年人难以承受，比如医疗费用高，有病不去医。从老年人对社区的需要程度看，大多数老年人对社区有需求，期望从社区服务中满足自己的需要。但是，由于社区建设的滞后，社区服务项目很不齐全，难以满足社区老年人的需要。据有关调查数据表明，在现有的社区服务的项目中，只有23.3%的人利用了，其中看病的9%，参加文体活动为10.3%，61%的人没有利用社区服务。主要原因是社区服务项目太窄，而且，现有的服务存在可靠度差和价格不合理等问题。

专业工作人员缺乏，志愿者队伍不足。目前活跃在养老助老服务中的大部分是一些仅凭人道主义和经验而工作的人。他们普遍文化层次低，更缺乏专业化、正规化的训练，工作凭感觉和经验，理论根据、专业技术和方法缺乏，工作视野狭窄，缺乏对现代社会各项实际需求深层次的科学认识。因此在制定宏观发展规划、挖掘社会潜力、协调社会资源处理等具体问题上出现消极被动的局面。社区的管理人员的专业化水平很低是个普遍现象。这不仅影响了养老助老服务的质量，而且也制约了养老事业的发展。根据发达国家和地区的经验，社区养老助老服务工作除了专业工作人员之外，还应有相应的志愿者服务队伍作为支撑，组成各类志愿组织。他们所提供的救助和服务是无偿的和非盈利性质的。但目前我国社区中的志愿者服务队伍普遍不足，有的社区还根本没有形成志愿者组织，也就谈不上具有志愿者队伍。没有社区公众的广泛支持与参与，社区养老助老服务工作肯定是搞不好的。

地区发展不平衡。就中国的社区发展而言，东西部大城市间存在着明显差距，由于经济发展的不平衡，导致了中西部的大城市与东部城市相比社区发展的滞后，更不论其他中小城市。由于上海和广州等城市的社区发展和社区服务起步相对较早，社区养老走在了前面，积累了很多宝贵的经验。地区间的这种不平衡不仅是受到社区养老起步早晚的影响，归根到底还是由经济发展状况决定的。然而政策上的导向也对社区养老的发展起到了巨大的作用。我们可以利用政策上的适当调整，尽可能的把社区发展的可用资源导入社区养老工作中，使养老这一迫切的问题成为社区工作的重点之一。

IV. 我国城镇社区养老出路：城镇社区养老模式的构建

要搞好中国的城镇社区养老问题，首要问题是，社区养老工作的落实。不能放任不管，也不能只做表面工作。建设有中国特色，符合中国国情的社区养老模式，是我们努力的方向。

1. 法律上对城镇社区养老模式的构建

法律上，加强养老保障的法制化，使得社区养老工作有法律法规可依可循。这不仅是开展社区养老工作的需要，更是整个养老保障体系的要求和保障。到底如何发展社区养老，必须依照各社区的不同来确定。宏观上来讲，政府相关部门应当对社会养老保障体系下的社区养老的职责和要求做出一定的规定，其内容是该体系内每个社区必须遵循的。微观上来说，政府应当把社区养老细则的解释说明权下放到各地方。即使是同一城市的不同社

区，也可以根据自身情况适当调整具体措施。但是各相关部门的工作务必要落实，务必要有法律的制约和监督。

2. 组织上对城镇社区养老模式的构建

组织上，依托社区建立专门管理社区养老的职能部门。社区养老部门或挂靠街办，或另立专职部门，其各项工作必须与社区相协调，促进老年工作的同时，也不能阻碍社区的发展。社区养老部门的职能主要是监督社区（街办或居委会）对于社区养老的执行情况。其工作人员必须是专职的社会工作者。他们的职责范围应当包括：上述的监督职责，监督社区的各项工作落实；切实掌握社区内老年人的生活情况，保证老年人的利益；鼓励和组织社区志愿者加入到社区养老中来；引导并监督营利性老年服务机构或团体的建立等等。

3. 政策上对城镇社区养老模式的构建

政策上，认真落实老龄工作方针政策，加强基础设施建设。要推进老龄工作社会化，必须有一定的物质基础和良好的客观环境条件作保障。2000年，党中央、国务院做出了《关于加强老龄工作的决定》，明确了老龄工作的指导思想和目标任务，提出了加快发展老年福利事业的要求。为了落实《决定》精神，建立健全社区老年福利服务体系，民政部从2001年6月起开始在全国实施“星光计划”。2002年，民政部重点落实城市老年人最低生活保障制度，实现了应保尽保，继续实施“星光计划”第二期工程，目前已建“星光老年之家”17000多个。此举正是为了迎接人口老龄化的挑战，不断满足老年人日益增长的物质和精神文化生活之需要而以福利资金资助为手段，政府投入，社会力量参与，在街道、社区和乡镇大力建设老年人福利服务设施和活动场所，为居家养老提供支持，为社区养老提供载体，为老人提供方便，为老年人造福的一项庞大的工程。“星光计划”强调的特点是：以老人为本，为普通老人提供方便周到、价廉质优的福利服务。从满足老年人急需的侧面入手，逐步扩大服务内容，将服务项目覆盖到老年人生活的各个方面，解决他们在日常生活中所遇到的困难，保证老年人用得起，用得好。这就需要从人力物力等各方面加大投入，逐步健全老年人的医疗、教育、生活服务等基础设施，为依托社区养老做好物质上的准备。该项计划和工作应当努力推广到全国，并切实落实各项措施。

4. 具体措施上对城镇社区养老模式的构建

具体措施上，提供全面的社区养老服务。

加强社区的老龄工作职能。也就是加强街办和居委会的老龄工作职能，加强对老年管理工作的领导，在社区基层建设一支具有较高素质的老年工作队伍。以老年人居住点为范围建立老年党支部，设立老年人协会，维护老年人的合法权益。充分利用集中居住的便利条件，实现老年人互相帮助自我管理相结合，解决现存单位管理模式因居住分散所带来的诸多不便。

加强医疗服务和生活照料建设。扩展医疗保健服务项目，建立老年生活照料服务体系。要努力建设设施配套、功能完善、管理规范在社区老年生活服务网络，通过定点服务、上门服务、建立“社区服务呼叫网络”等形式，多层次、全方位地开展老年人生活照料服务工作。建立健全社区老年医疗服务网点，大力发展家庭病床、家庭护理，建立家庭健康档案，开展巡回医疗，使患有一般疾病的老年人不出家门和社区即能得到及时治疗和康复，以解老年人燃眉之急。

发展老年教育服务体系。由于地理环境、师资力量、教学条件等因素的限制，许多老年人仍享受不到老年教育服务。依托社区发展老年教育服务体系，可以因地制宜方便灵活，师资力量也可就地取材，能者为师；对老年大学加强指导培训，使教与学更能有机结合，使老年教育得到更好的普及发展。建立老年文体活动服务体系。建立社区老年活动中心，并组织多种形式的社区老年文化体育活动，正确引导、支持培养老年人参加活动的积极性，丰富老年人的精神生活，提高老年人的生活质量。充分发挥老年人自身在社区老龄工作中的积极作用，促进社区的稳定发展。

组织志愿者及利用社会各界力量。调动社区内资源，在本社区内发展志愿者，其中甚至包括一些非高龄或者身体健康的老年人。老年人的加入，能够更好地促进社区内老年人的相互交流，且志愿者中的老年人也可以起到良好的示范作用，使其他老年人心态也更加积极健康起来。并且通过各种渠道调动社会各界力量，为本社区养老增加尽可能多的资金投入。将社区内社会养老机构的老人也纳入社区养老体系。社会养老机构（如养老院、敬老院、福利院等）的老年人同样可以享受社区养老的待遇，尤其是在精神交流、文体活动方面，使他们跟居家老人一样，与社区融和在一起，即使身处机构也能感受到社区及家庭的温暖。并且，我们也提倡尽可能地把社会养老机构都建在社区内。

V. 结论

随着我国人口老龄化进程的加快和经济社会的发展，“老有所养”成为了社会发展所要解决的重要问题。养老方式同其他任何一种社会行为一样不可避免的受到经济社会，政治发展的影响而有所转变。

中国拥有世界第一的人口，60岁及以上的老年人口也是世界第一。人口老龄化的速度和规模自上世纪末以来不断递增，中国开始步入老龄化社会国家的行列。由于众所周知的国情原因，中国的老龄化有着与西方发达国家不同的特征，及老龄化的速度快，高龄人口持续增长，老年人口绝对数量大和中国人口老龄化超前于经济发展水平。这些特征也决定了中国城镇的养老模式不能走别国他人的道路，而必须探索出一条新颖的模式，走出一条符合中国国情的道路。

在目前的中国社会中，由于社会养老资源的不足，大部分的老人和家庭还是选择了家庭养老。中国拥有悠久的家庭养老历史，但家庭养老是在自给自足的自然经济条件下产生的。在社会主义市场经济的大潮下，城镇中家庭养老由于缺乏法制基础而出现弊端和功能弱化，再不能完全满足现阶段城镇老人对于养老的需求。加上社会的变迁，人民思想的变动，家庭养老传统文化逐渐弱化，如果依然照搬原有传统的家庭养老模式，那么它将会制约社会经济的发展。

社会养老模式作为我国现阶段的养老的另一种主要形式。由于功能单一，加重政府和社会财政负担，社会养老也出现了不适应社会发展的弊端，并不同程度地显现出一定的负面性。所以必须寻找到一种养老模式，使其成为家庭养老和社会养老的有益补充。

社区养老的概念由此引出。社区养老是指赡养老人的义务和责任最终来自于社区养老机构。在社区内，由专职的社区养老机构积极调动社区一切资源，对社区老年人提供物质与精神的支持。社区是最贴近老年人生活和活动的场所，社区的优势在于他们熟悉老年人的需求，了解老年人的心理。社区是老年人长期居住的地方，有良好的社区环境，还有长期建立起来的温馨的邻里关系。区别于普通的家庭养老服务和社会养老服务，它必须是以法律为依托，有专职专员为老年人提供一系列服务，切实保障老年人的基本生活需求，甚至满足老年人更高层次的部分需求。

中国的城镇社区养老服务的现状是地域差异较大，发展水平不均衡。上海，北京，广州等较早开展社区服务的城市，社区养老发展水平高，政策法规相对健全，基础设施相对完善，社区工作人员服务水平高。而中西部地区的大多数城镇社区的老年工作相对滞后，无法与东部沿海的发达地区相比较。本文列举了北京，上海，广州市的社区养老服务的实例。展示了中国城镇社区养老服务工作的成果，显示了社区养老服务工作者的工作决心，树立了社区老年工作相对欠发达地区学习的榜样。

当然我国城镇社区养老还存在多种问题。中国的社区养老服务还处于刚刚开始，发展有限，老年人对社区服务的利用频度不高，社区养老服务与老年人心目中的要求和迫切需求存在着一定的差距。观念落后，意识不足；社区管理体制落后，基层社区组织权责不一致；社区管理资金来源有限，资金严重缺乏；法律法规不健全；基础设施差，服务项目少；专业工作人员缺乏，志愿者队伍不足；地区发展不平衡等等问题与不足正在制约和影

响着城镇社区养老的发展。

中国城镇社区养老出路在于新型城镇社区养老模式的构建。必须从以下各方面着手构建社区养老：法律上，加强法制化；政策上，加强基础设施建设；组织上，建立专门的职责部门；具体措施上，提供多层次的全面的社区养老服务；理论上，加强理论建设。

中国城镇社区养老尚在起步阶段，但机遇与困难并存。社区养老是一个系统工程，需要协调社会各方力量。随着城市经济体制的转型，社区在整个城市会社中的地位和作用日益凸显，社区的发展必然成为整个社会协调发展的一个重要组成部分。社区养老服务，作为城镇建设工作的一个基本层面，他的发展必然促成社区的整体发展和社会老龄化工作的进步。

〈參考文獻〉

- 全国老龄工作委员会. (2006). 中国人口老龄化发展趋势预测研究报告. 中国老龄协会网站 (<http://www.cnca.org.cn/>) .2006；
- 彭嘉琳, (2000). 人口老龄化与老年服务——以北京市为例, 「中国民政」, 2000年 第7期.
- 孟志强. (2003). 2002年中国老年福利服务“星光计划”工作报告. 见：王齐彦. 「中国社会福利与社会进步报告(2003)」. 北京：社会科学文献出版社：85—91.
- 徐永祥. 「社区发展论」. 第1版. 上海：华东理工大学出版社：27—34.
- 肖云. (2002). 我国城市家庭养老与社区养老服务. 「渝州大学学报(社会科学版)」：117—119.
- 刘伟能. (1997). 社区服务的理念、功能和特色. 「中国社会工作」, 1997(2) .
- 岳颂东. (2001). 我国人口老龄化趋势及其对称. 「社会保障制度」, 2001 (5) .
- 姚远. (2001). 「中国家庭养老研究」. 第1版. 北京：中国人口出版社.
- 王海燕. (2002). 发展城市社区养老—应对人口老龄化. 「理论学刊」, 2002年 第5期.
- 曾中平. (2005). 我国社会养老保险制度的困境与抉择. 「特区经济」, 2005 (11) .
- 雷洁琼. (2001). 「转型中的城市基层社区组织—北京市基层社区组织与社区发展研究」. 北京大学出版社.
- 韦克难. (2004). 「社区管理」. 四川人民出版社：1-2.
- 窦泽秀. (2003). 「社区行政」. 第1版. 济南：山东人民出版社：222—230.
- 王红漫. (1999). 中国家庭养老的传统文化基础. 「中国老年学杂志」, 1999 (19) .
- 姚远. (1998). 对中国家庭养老弱化的文化诠释. 「人口研究」, 1998 (5) : 48—50.

- 丁言·程建平. 关于社区养老问题的几点思考. 「改革与理论」, 2003 (6) : 18—19.
- 丁莹莹·王洁·刘谦. 养老保障的新载体. 「社区服务」, 2005 (7) : 99—100.
- 李燕荣. (1999). 城市社区养老——一种新型的养老方式. 「北京市计划劳动管理干部学院学报」, 1999 (1) : 27—30.
- 荔湾区信息中心. 广州荔湾主页
- 曾昱. (2005). 人口老龄化与城市养老模式探析. 福建师范大学, 硕士论文: 5-10.
- 胡文娟. (2006). 国城镇社区养老研究. 华中科技大学, 硕士论文: 10-11; 12-19.

Received September 29, 2008

Revised October 18, 2008

Accepted November 16, 2008