

西安：让社区养老新模式托起“夕阳红”

——西安社区养老服务统计调研报告

莫道桑榆晚，为霞尚满天。随着人口老龄化进程的不断加快和老龄人口的不断增长，养老日益成为一个摆在人们面前的重要社会问题。如何真正实现“老有所养、老有所医、老有所乐、老有所为”，事关国家发展全局，事关百姓民生福祉。

自 2010 年进入老龄化社会以来，西安市老年人口比重走高，养老服务需求日益增加。同时，随着经济社会发展和人民生活水平提高，老年人的需求向个性化、多元化方向发展，养老服务质量要求也同步提高。

社区养老是介于居家养老和机构养老之间的养老模式，它吸收了家庭养老和机构养老方式的优点，把家庭养老和机构养老的最佳结合点集中在社区。既可使老人们满足居家或离家不远的需求，又能使老人们享受到医陪诊、送餐上门、日间照料、休闲娱乐等实惠的基础服务，还能使子女缓解对父母的牵挂等。

为更好地了解当前全市社区养老服务的供需情况，为西安老年友好型城市建设提供参考，近期，市统计局组织开展了社区养老服务现状调研。

一、调研基本情况

（一）调研内容和主要情况

本次调研共涉及全市 13 个区县的 25 个社区，调研内容从供需角度分为老年人和社区工作者两个方面。老年人方面，重点了解生活状况、养老服务需求、社区养老知晓和评价等情况。社区工作者方面，重点了解工作开展情况和评价情况。调研采取实地走访和问卷调查相结合的形式进行，共收回 60 岁以上老年人问卷 261 份，社区工作者问卷 84 份。

调研发现，西安市老年人主动接受社区养老服务的比例较低，需求意愿多集中于医疗和精神文化服务。社区方面虽然展开了各项养老服务，但仍存在设施不足、服务范围小、专业能力不足、人员少等问题需要完善。未来发展中，建议在宣传、专业技能提升、服务质量和资金支持等方面持续优化完善，更好地促进西安市社区养老服务的开展。

（二）受访老年人基本特点

一是性别比、年龄结构与全市基本一致。受访老年人中，男性占 49.8%、女性占 50.2%；60—69 岁占 45.6%，70—79 岁占 35.6%，80 岁及以上占 18.8%。与全市第七次全国人口普查老年人性别比、年龄结构基本一致，样本具有一定代表性。

二是受教育程度、收入水平总体处于中等水平。受访老年人中，受教育程度主要集中在小学（21.8%）、初中（35.6%）、高中或者中专（24.9%）三项，合计占 82.3%。人均月收入主要集中在 5000 元以下（88.1%），其中 3000—4999 元 92 人，占 35.2%；1000—2999 元 68 人，占 26.1%；1000 元以下的 70 人，占 26.8%。

三是身体状况基本良好。受访的多数老年人具备自理能力，其中有自理能力的占 88.9%，需要适当照顾的占 10.7%，完全需要照顾的占 0.4%。就生活状态来看，与子女或其他后辈同住的占 53.3%，纯老家庭占 26.4%，独居占 16.9%，入住养老机构或其他机构的仅占 3.4%。

表 1 调研老年人基本情况

		人数（人）	比例（%）
性别	男	130	49.8
	女	131	50.2
年龄	60—69 岁	119	45.6
	70—79 岁	93	35.6
	80 岁及以上	49	18.8
教育程度	从未上过学	24	9.2
	小学	57	21.8
	初中	93	35.6
	高中或者中专	65	24.9
收入情况	1000 元以下	70	26.8
	1000—2999 元	68	26.0
	3000—4999 元	92	35.2
	5000—7999 元	23	8.8
	8000 元以上	6	2.3
居住状况	纯老家庭	69	26.4
	与子女或其他后辈同住	139	53.3
	独居	44	16.9
	（社区）养老机构	3	1.1
	其他机构	6	2.3

（三）受访社区工作者基本特点

一是女性居多，以中青年为主。受访社区工作者中，青年女性居多：男性 20 人，女性 64 人；18—25 岁占 8.3%，25—40 岁占 63.1%，40—60 岁占 28.6%。

二是人员组成多样，聘用人员为主。受访社区工作者中，正式编制人员占 26.2%，聘用人员占 70.2%，借调人员和外包服务人员分别占 2.4%、1.2%。

三是从业年限相对较长，队伍相对稳定。受访社区工作者中，从事社区养老服务 3 年以上的占 55.9%，其中，10 年以上的占 11.9%，社区养老服务队伍相对稳定。

表 2 调研社区工作者基本情况

		人数(人)	比例(%)
性别	男	20	23.8
	女	64	76.2
年龄	18—25岁	7	8.3
	25—40岁	53	63.1
	40—60岁	24	28.6
工作性质	正式编制人员	20	26.2
	借调人员	2	2.4
	聘用人员	59	70.2
	外包服务人员	1	1.2
工作年限	不足1年	7	8.3
	1至2年	30	35.7
	3至5年	16	19.0
	6至10年	21	25.0
	10年以上	10	11.9

二、社区养老服务需求特点

(一) 社区养老服务需求普遍存在

受访者中,有 44.4%的老年人明确表示需要社区提供养老服务,55.6%的老年人表示不需要社区养老服务。但是,在这 55.6%的受访者中,近八成老年人实际上接受过社区养老服务。

从调研情况来看,主观需求与实际需要出现差异的原因,主要有以下三个方面:一是对社区养老服务概念模糊,费用、服务形式等了解不深,存在认为社区养老服务就是入住养老机构的误区。二是目前大多数 60 岁以上的老年人受到传统观念的影响较深,“百善孝为先”,并且随着年龄的增长和身体条件的影响,更希望由子女居家照顾。三是现代家庭结构变化,使相当一部分老年人又要承担起照顾孙辈的“义务”,无暇关注自身精神文化和生活需求。

(二) 健康类服务项目是社区养老首要需求

老年人养老服务需求集中在医疗康复服务和精神文化服务方面。随着年龄的增长,老年人更关注身体健康问题,医疗康复、保健等方面的服务需求比较高。同时,由于子女忙于工作,部分老年人存在物质生活充足、精神生活不够充实的现象,需要社区担当社会责任,带动老年人走出家门,积极参与文化活动,实现老有所乐。

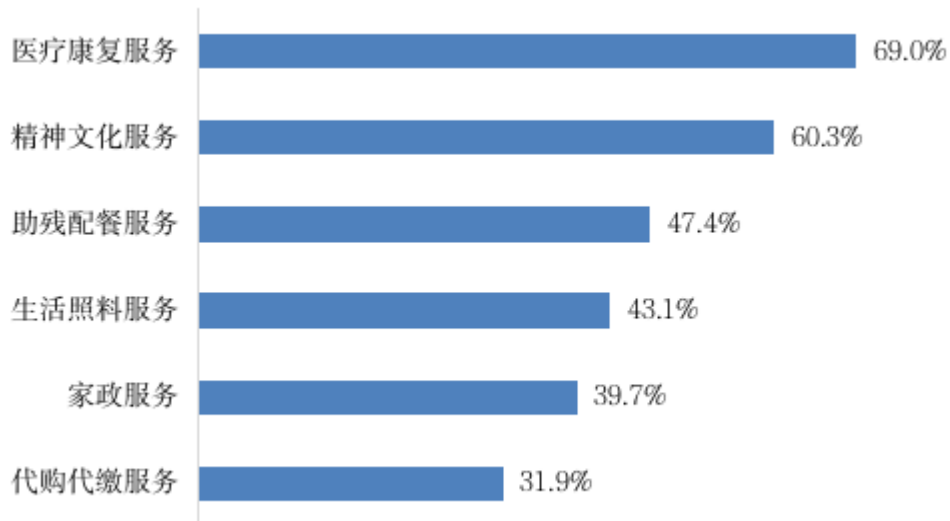


图 1 社区养老服务需求

从养老服务人员应具备的技能看，老年人认为社区养老服务人员最应具备的技能是医疗保健指导（80.2%）和老年康复护理（65.5%）；最希望政府提供的养老服务项目是老年助残服务（80.2%）和康复护理服务（70.7%）。

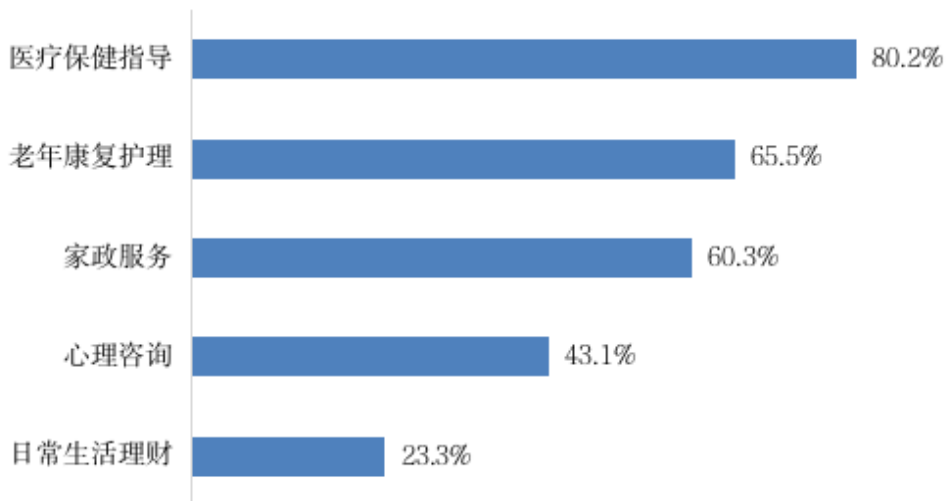


图 2 养老服务人员应具备技能

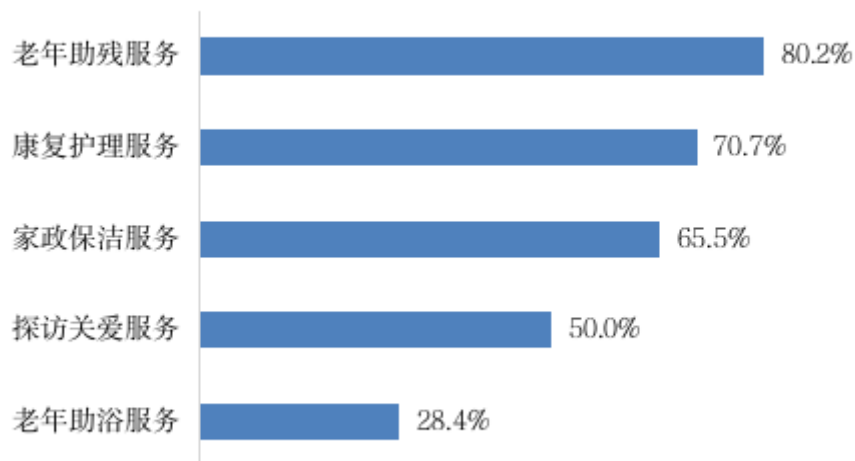


图3 期望政府提供的养老服务项目

（三）社区养老服务总体满意度较高

调查显示，接受过社区养老服务的老年人中，95.1%的老年人对总体服务表示满意。调查显示，当前老年人更注重精神生活的满足，对精神文化方面的服务需求更强烈。提升老年人归属感、幸福感是社区养老服务的重要目标。

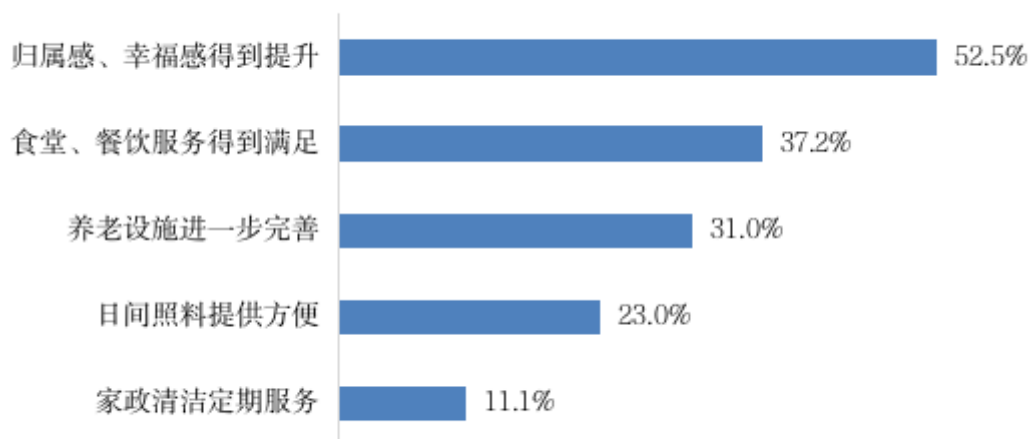


图4 老年人社区养老服务满意率

三、社区养老服务供给特点

（一）社区服务站成为主要载体

基于《西安市推进养老服务高质量发展行动方案》“一社区一服务站”的要求，西安市正全力推进养老服务设施建设。从活动场所来看，目前社区养老服务设置了社区活动专用场所（69.0%），户外活动主要依靠社区公共场所（85.7%），部分社区借用院校（11.9%）和社会组织（17.9%）场所。从活动设备来看，社区书籍报刊（92.9%）、健身设施（77.4%）和文体活动室（75.0%）配备比较完善，满足老年人互动交流、锻炼身体、充实思想的需求；同时社区还配备音像设备（66.7%）、棋牌室（48.8%）满足老人娱乐需求；部分社区实现计算机网络覆盖（38.1%）带动老人利用网络获取新知识新信息。

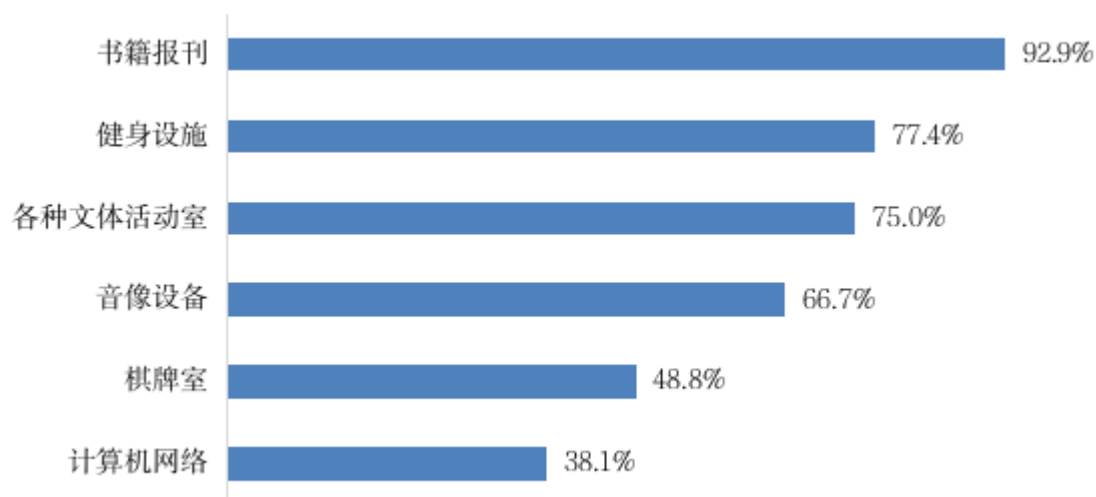


图5 社区配备的活动设备

从问卷结果来看，社区硬件设施达到了较高的使用率。老年活动室（47.1%）、社区室外健身场所（31.4%）是使用率最高的场所。

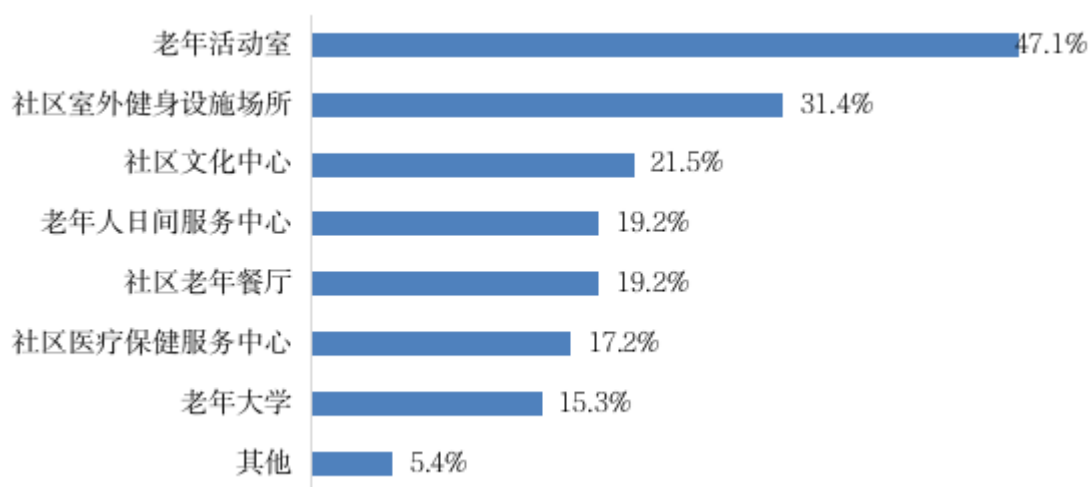


图6 老年人社区活动地点

（二）兼顾精神与身体双重照料

调查显示，大部分社区可以通过文体活动丰富当地老年人的精神生活；依托老年服务站提供饮食和日托服务，满足老年人的刚性需求。比如鄂邑区人民路社区以阿甘居家养老服务站为基点开展养老服务，以社区活动为延伸开展乐老活动；以 60 岁以上老年人为主，开设有日托、助餐、助浴、艾灸、代购代缴等服务项目。

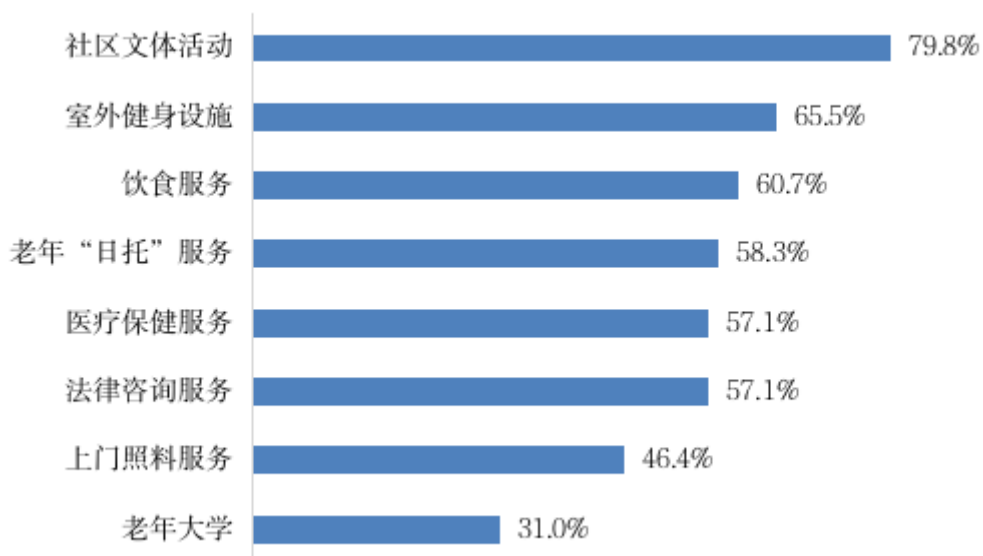


图 7 社区养老服务形式

问卷结果显示，超过一半的社区为老年人提供医疗服务，但专业程度存在差别。社区有意识地为老年人提供保健知识，但基于人手和技能问题医疗服务难以实现全覆盖。

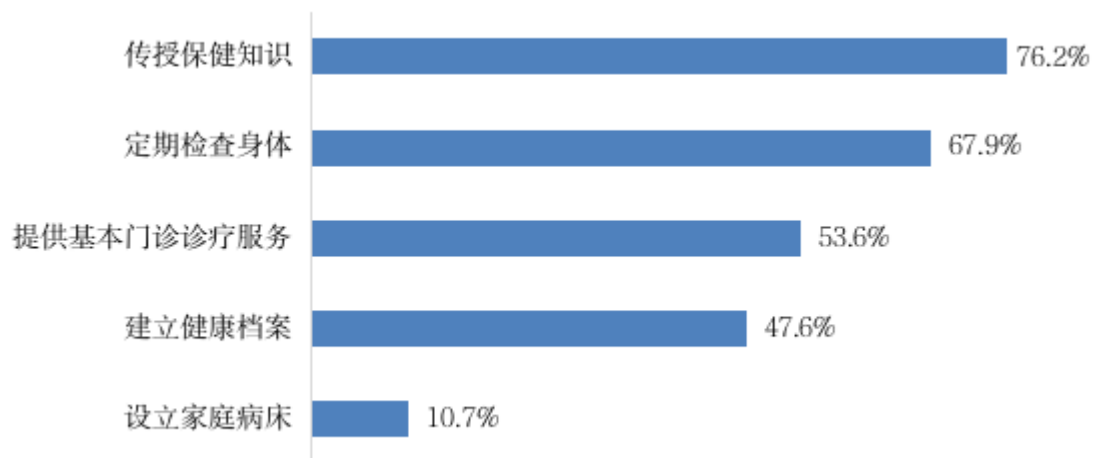


图 8 社区提供的医疗服务形式

（三）社区工作者对社区养老服务认可度高

96.4%的社区工作者对所在社区提供的社区养老服务表示认可。认可方面主要包括老年人归属感、幸福感得到提升（69.0%）、养老设施进一步完善（59.5%）、日间照料提供方便（54.8%）、餐饮服务得到满足（51.2%）等方面。这从社区工作者的角度认证了社区养老服务对老年人生活的支撑与补充；而较高的认可度也推动相关社区工作者更积极地投入到社区养老服务工作中去。

四、目前社区养老服务存在的不足

（一）养老服务项目使用率不高

从老年人接受过的养老服务项目看，社区养老服务项目的使用率还相对不高。使用率最高的是社区文体活动，有超过 50%的老年人参与过社区文体活动。其他服务项目中，饮食服务、医疗保健服务、室外健身服务的使用率在 30%—40%之间；上门照料、老年日托、老年大学、法律咨询等服务的使用率都不足 20%。

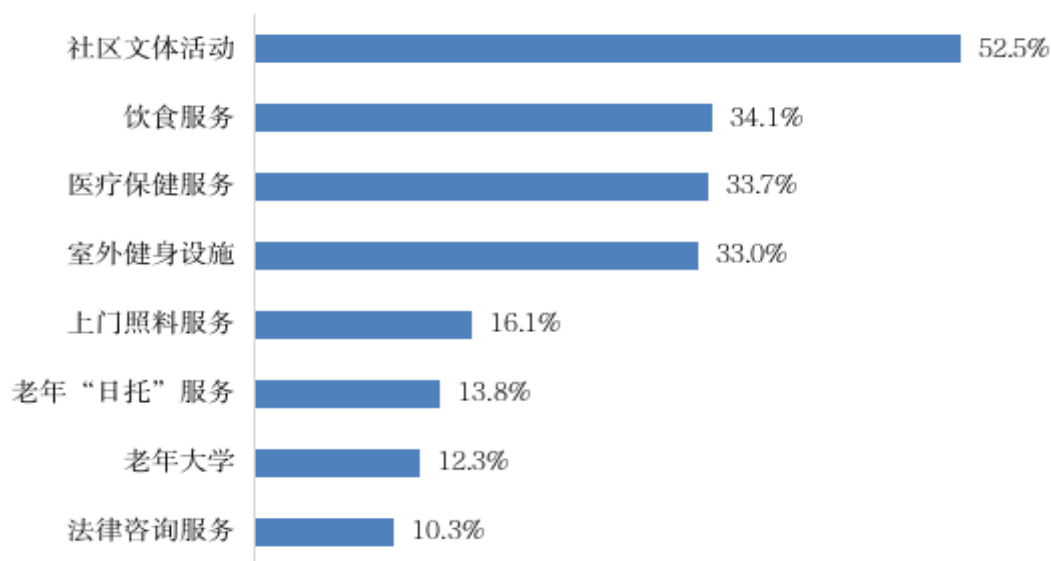


图 9 老年人接受过的养老服务项目

（二）社区医护人员数量和技能不优

调研对象中提供医疗保健服务的社区医疗功能性较低，偏向于简单的保健服务：76.2%传授保健知识，67.9%定期检查身体，53.6%提供基本门诊诊疗服务，47.6%建立健康档案，10.7%设立家庭病床。配备多位专业医护人员的仅占 13.1%，没有专业人员的占到 29.8%。社区作为城市治理体系的基本单元，医护技能方面人手不足需要持续关注。

（三）硬件设施供给不足

医疗、文体活动设施都是老年人最关注的社区养老硬件。本次问卷中 33.7% 的老年人认为医疗设施不足，24.1% 的老年人认为文体活动设施不足。在实地走访调研中也有老年人反映活动场地小、健身设施不足的问题。

七人普数据显示，全市常住人口中，60 岁及以上人口为 207.53 万人，占 16.02%，其中，65 岁及以上人口为 141.17 万人，占 10.90%。与 2010 年六人普数据相比，60 岁和 65 岁及以上人口分别增加 101.33 万人和 69.54 万人，比重分别上升 3.48 个百分点和 2.44 个百分点。在老年人规模不断扩大的情况下，硬件设施配备数量成为社区养老服务应关注的重点问题。

（四）部分社区服务项目不全

本次问卷中 31.8% 的老年人认为养老服务项目不全。从需求看，调研中老年人最关注的医疗保健和康复护理服务，只有 57.1% 的社区提供，四成多的社区老年人难以享受到基础医疗保健服务。

调研中，只有不到一半的社区（46.4%）能够提供针对失能半失能老人的上门照料服务，上门频率集中于一月一次（25.3%）。针对失能半失能老人的社区养老服务还存在较大缺口。

五、建议

（一）广泛做好政策宣传解读

依托各服务组织、各社区、宣传媒体打造立体式宣传网络，落实老有所养、带动老有所乐，讲好“西安养老故事”。加强对西安市养老服务重点工作任务和政策的宣传解读，向老年人明确社区养老服务概念、服务项目覆盖范围，解答老年人关心的参与方式、费用等问题，积极收集老年人意见和建议，宣传积极的老龄观。同时，通过上门服务、孤寡困难老年人慰问、失能半失能老年人能力评估、适老化设施配置、社区志愿、为民办实事等活动，将行动和宣传相结合，让老年人亲身感受到养老政策带来的福利，让全社会及时了解西安养老服务高质量发展的新要求、新进展、新成效，营造养老、孝老、敬老的良好氛围。

（二）强化养老服务队伍建设

将养老服务从业人员技能培训列为西安市职业技能提升计划的重要内容，尤其是对老年护理、医疗保健技能提升，大规模培训养老护理员。鼓励养老服务企业开展产教融合，支持院校和机构合办实训基地。引导未就业人员取得职业技能登记证书，按规定获取技能补贴。

健全养老服务行业薪酬体系和动态调整机制，出台养老服务行业入职补贴、岗位补贴等人才激励政策，增强养老服务行业和工作岗位吸引力。通过西安市高

技能人才职业技能大赛广泛推广养老护理员，鼓励从业人员积极参与“劳动模范”“巾帼建功标兵”“青年五四奖章”等评选，让养老护理员的劳动创造和社会价值得到全社会认可。

（三）完善社区养老服务内容

根据空巢、留守、失能、重残、计划生育特殊家庭等特殊困难老年人排查摸底情况，不断完善特殊困难老年人定期探访制度。采取政府购买服务方式，开展失能失智和高龄老年人家庭成员照护培训。对纳入分散供养特困人员、脱贫人口、低保对象、低收入范围的高龄、失能、残疾老年人家庭实施适老化改造，引导有需求老年人家庭开展适老化改造。

同时推动医疗服务延伸进社区，支持有条件的医疗机构定期、定点为老年人提供社区医疗服务。结合实际逐步推进居住社区无障碍环境建设与改造，积极创建示范性城乡老年友好型社区。整合利用存量资源发展社区嵌入式养老，支持养老机构等为老服务社会力量运营社区养老服务站，实施“机构进社区、服务进家庭”全链条服务。

（四）拓展养老服务资金来源

七人普数据显示，老年人口抚养比十年间从 10.76%提高至 14.84%。应对不断加深的人口老龄化需要社会力量积极参与。需要多层次、多渠道筹措养老服务发展资金，落实支持养老服务业发展的各类奖补政策，吸引企业和社会力量投资养老服务产业。做好养老项目库建设，对满足基本养老服务需求、产权清晰、纳入国土空间规划的养老服务机构，积极争取中央、省级投融资政策和资金支持。支持各类型企业拓展业务，进入养老服务市场，参与全市养老服务设施建设和运营。