

## 摘 要

本文基于南京市鼓楼区心贴心老年服务中心居家养老服务网的调查，运用质性研究方法，对政府与非政府组织合作应对新时代的养老问题进行了调研，较为直观、全面、系统地展现了居家养老服务网的基本现状、运行中存在的问题及其成因，并提出了完善服务网的建议与措施。

全文分为五个部分：

绪论部分对相关重要概念进行了界定，并对既往研究进行了梳理和综述，同时，介绍了本文的研究背景、研究思路与目标、研究方法与步骤等相关问题。

第一章描述了南京市鼓楼区居家养老的现状。介绍鼓楼区独特的地理位置、经济条件、文化生活、政府颁布的养老政策，心贴心老年服务中心的基本情况。掌握鼓楼区居家养老服务流程的总体情况。

第二章从宏观、中观和微观三个层面分析了南京市鼓楼区居家养老服务网的成功之处，分析原因，总结经验。

第三章是问题与建议。再好再成功的案例，都是有缺点和不足的，作者根据调查过程中深入发掘的问题，提出完善的对策与建议，希望促进和完善居家养老服务事业的发展和进步。

结语部分对本文的研究进行了总结，阐述了本研究的新发现，指出了本研究的若干不足，并对有关学术道德方面的问题进行了说明。

关键词：老年人；居家养老；居家养老服务网；非政府组织；

## Abstract

The study investigate the issue that the governments cooperate with the non-governmental organizations in order to deal with the aged-supporting in new era based on the home-based care service network of the Heart to Heart senior citizen service center of Nanjing Drum Tower District. By using the qualitative-research method, the study systematically display the status quo as well as the existing problems and its causes of the home-based care service network, and propose recommendations and measures for improving the service network.

The thesis consists of five sections: 1. The introduction defines some of the important concepts and reviews previous research related to the aged-supporting. Furthermore, it introduces the research background, ideas and objectives, methods and other relevant issues. 2. The first chapter presents an overview of the home-based care service network of Nanjing Drum Tower District for good grasp of the service procedures, including the unique geographical position, economic conditions, cultural life and policies provided for the aged of the Drum Tower District, as well as the basic situation of the Heart to Heart senior citizen service center. 3. The second chapter analyzes the success and causes, and sums up the experience of the home-based care service network of Nanjing Drum Tower District from the three views of macroscopic, the middle, microcosmic aspects. 4. By discussing the problems explored during the process of investigating and analyzing, the third chapter presents practical and effective countermeasures and suggestions in order to promote the development and advancement of the home-based care service for the aged. 5. The conclusion part summarizes the current research, demonstrates its new discoveries, points out the shortcomings and explains the relevant academic morality.

**Keywords:** the aged, home-based care for the aged, home-based care service network for the aged, non-governmental organizations;

# 中南民族大学

## 学位论文原创性声明

本人郑重声明：所呈交的论文是本人在导师的指导下独立进行研究所取得的研究成果。除了文中特别加以标注引用的内容外，本论文不包含任何其他个人或集体已经发表或撰写的成果作品。对本文的研究做出重要贡献的个人和集体，均已在文中以明确方式标明。本人完全意识到本声明的法律后果由本人承担。

作者签名：

日期： 年 月 日

## 学位论文授权使用授权书

本学位论文作者完全了解学校有关保留、使用学位论文的规定，同意学校保留并向国家有关部门或机构送交论文的复印件和电子版，允许论文被查阅和借阅。本人授权中南民族大学可以将本学位论文的全部或部分内  
容编入有关数据库进行检索，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存和汇编本学位论文。

本学位论文属于

- 1、保密，在\_\_\_\_\_年解密后适用本授权书。
- 2、不保密。

(请在以上相应方框内打“ ”)

作者签名：

日期： 年 月 日

导师签名：

日期： 年 月 日

## 绪 论

### 一、研究背景及研究意义

#### (一) 研究背景

人口老龄化是全球性的发展趋势。按照国际通用标准，一个国家或是地区 60 岁以上的人口达到总人口的 10%以上 或者 65 岁以上的人口达到总人口的 7%以上，即为老龄化国家或地区。早在 20 世纪 90 年代末，我国已经进入老龄化社会。目前，我国 60 岁及以上老年人口已经超过 1.49 亿，占总人口的 11%以上，其中城市老年人口有 3856 万，80 岁及以上老年人就有 382 万，这个比例从 2000 年的 8.4% 增至 2006 年的 9.9%；城市老年空巢家庭（包括独居）的比例与 2000 年相比也提高了 7.7 个百分点达到 49.7%。根据全国老龄工作委员会办公室 2006 年 2 月发布的《中国人口老龄化发展趋势预测研究报告》，2001 年到 2020 年是中国社会快速老龄化阶段，到 2025 年，我国老年人口将达到 2.8 亿左右，占总人口的 18%；到 2050 年，我国老年人口将突破 4 亿，约占总人口的 25%。

人口老龄化步伐的不断加快，将老龄问题提到了一个更加突出的位子。新闻媒体频频曝光的孤寡老人病死家中无人知晓，黑心养老机构虐待老人事件，就是这一情况的反映。据 2010 年 1 月 20 日的金华日报报道中山市华丰花园小区八区一栋 602 房厕所内有一堆白骨，物业公司的工作人员称屋主是一名约 60 岁的香港籍男士，其最后一次缴纳物业管理费是在 2002 年的 6 月份，距今已经有了七年多的时间，据推测在那之后不久老人就可能已经死在了家中。2010 年 4 月 13 日中国经济周刊也曾刊登过安徽省太和县李兴镇程寨村一位 85 岁的老人，在儿子 2010 年 1 月死后，由于无人照料被活活饿死在自己栖身的废墟里。面对村民们对村干部不履行救助责任的指责，村干部的回答竟然是：“谁让他没有儿子。”

之所以选这个题目，因为这是一个很具典型性的社会问题，每一个家庭、每一个人早晚都会要面对要经历的问题。我想用我所学的专业知识，去为那些处于弱势地位的老年人，寻求安度晚年的门径。

---

阎青春：《我国城市居家养老服务研究》新闻发布稿，全国老龄工作委员会网站，2008 年 2 月 21 日。

## （二）研究意义

我国传统的养老模式可以分为两种：家庭养老模式和机构养老模式。在中国文化的传统观念中，家庭能够给予老年人安全感和归属感，是老年人感情和精神的重要支柱，千百年来是我国养老的一个主要载体。而机构养老是与家庭相对应的养老中心养老方式，在我国机构养老中占绝大部分的是政府福利养老，如今随着市场经济的发展，也出现了少数私人养老机构。

在社会主义初级阶段这个大背景中，随着改革开放的不断深入，市场机制的不断加强，再加上我国特殊国情实施的计划生育政策，导致当今社会家庭结构的迅速变化，人们的居住方式和生活方式发生了深刻变化。致使我们在经济尚不发达、社会保障体系尚未完善、养老福利体系尚不健全的情况下就直接进入了人口老龄化社会。汹涌而来的白发浪潮不仅对社会生活、经济发展产生了各种影响，也对传统的养老模式构成了严峻的挑战。面对这样的老龄化国情，传统养老模式愈加不适应，存在着明显弊端，而机构养老存在容纳量有限，服务水平参差不齐，价格昂贵等多方面原因。种种现象表明，传统的家庭养老、机构养老都难以适应形势发展的需要。

我国于2006年2月9日颁发的《关于加快发展养老服务业的意见》中指出，要“逐步建立和完善以居家养老为基础、社区服务为依托、机构养老为补充的养老服务体系”。所谓居家养老，是指以家庭养老为主，社会养老为辅的养老模式，就是要积极调动社会各方面的力量，组合成一个最符合老年人意愿的，一个最有利于保持和加强老年人自立能力的，一个最切实可行的和一个最有效的养老保障体系。建立一个最有助于社会持续发展的养老模式，最终形成一个以家庭为核心，社区养老服务网络为外围，养老制度为保障的居家养老体系。居家养老的护理和照料一般是由社区养老服务组织无偿或有偿提供的，经济开支则由个人家庭提供，或视情况由社区或政府提供支助或者补贴。让老年人在家庭的亲情氛围以及亲切、熟悉、安全的社区环境中安度晚年。

近年来，我国部分地区借鉴其他发达国家养老模式的已有经验，结合我国自身的实际情况，积极开展了“社区化居家养老服务模式”的探索。社区居家养老是发达国家特别是欧美一些福利国家主要的养老模式，它在我国起步较晚，在2002年由大连市沙河口区率先发起社区居家养老，经过实践证明，这种养老模式确有成效，符合我国基本国情民情。

社区化居家养老，是最实际、最经济、最符合目前中国国情的养老模式。从模式的探索到实施的八年时间里，各地根据自己的经济、社会发展的不同程度而

陈大亚：《家庭养老问题探讨》，载《航天工业管理》（社会科学版）1998年第9期，第10—11页。

采取了不同的政策和方式。我们有必要考察其中的经验、优势和在实施过程中遇到的问题与困难，为这一养老模式的进一步完善提出建设性意见。

## 二、核心概念

### （一）老年人

1982年老年问题世界大会统一将60岁明确为老年人的年龄起点，我国老年人权益保障法规定的老年人标准为60岁。

### （二）居家养老

居家养老是以家庭养老为主，社会养老为辅的养老模式。就是要积极调动社会各方面的力量，组合成一个最符合老年人意愿的，一个最有利于保持和加强老年人自立能力的，一个最切实可行的和一个最有效的养老保障体系。建立一个最有助于社会持续发展的养老模式，最终形成一个以家庭为核心，社区养老服务网络为外围，养老制度为保障的居家养老体系。

### （三）居家养老服务网

居家养老服务网是鼓楼区自主创新，政府购买，形势政策为指导方针，非政府组织承办运作服务内容模式实施的社会化养老服务网络。

### （四）非政府组织

非政府组织，国内也称为民间组织、中介组织，由于它既不是政府组织，也不是企业经济组织，所以又被称为第三部门，简称NGO。以促进经济发展与社会进步为目的的社会组织，是在地方、国家或国际级别上组织起来的非赢利性的、自愿公民组织。按民政部门民间组织序列管理，非政府组织分为社会团体与民办非企业单位两类。社会团体是指各级各类协会、学会、联合会；民办非企业单位则指民营医院、民办学校、民营社会福利机构及社区服务单位等非营利组织。

## 三、文献综述

### （一）居家养老的国外相关研究

#### 1. 社区照顾的起源和发展

居家养老的社区服务，在国外一般被称为老年人社区照顾。来源于20世纪60

李旭初、刘兴策：《新编老年学词典》，武汉大学大学出版社2009年版，第148页。

陈大亚：《家庭养老问题探讨》，载《航天工业管理》（社会科学版）1998年第9期，第10—11页。

何增科：《公民社会与第三部门》，社会文献出版社2000年版，第35页。

年代早期英国的“反院舍化”、“去机构化”潮流。这种潮流认为，大型照顾机构程序化的专业正规照顾和科层制的管理会造成与社会隔绝的、缺乏正常的和人性化的社会生活环境，又容易造成老年人的社会脱离，并加重政府的财政负担；另一方面，在新自由主义福利的意识形态的影响下，英国保守党大力倡导和推行以自助、互助为主的社区照顾。

所谓社区照顾 (Community Care) 主要有两层含义：一是老年人不脱离他所生活所熟悉的社区，在本社区内接受照顾；二是动员社区资源，运用社会人际关系即社区支持体系开展服务。到了 20 世纪 70 年代，社区照顾在英国各地相当普及。

根据被照顾老年人的身体、心理、生活条件等具体状况，可以将社区照顾分为“由社区照顾”(care by the community)和“社区内照顾”(care in the community)两种不同的照顾方式。由社区照顾主要是老年人在家接受政府、社会、家人等社区内专业、非专业的服务人员所组成的综合性照顾，是非机构、非住宿、非隔离式的照顾方式，是较为弹性而传统的照顾方式。而社区内照顾主要是指机构形式的照顾，是指老年人需要依赖社区管辖内的专业机构或获得受过训练的专业人员的照顾；亚当·帕非将社区照顾分为正式照顾与非正式照顾，非正式照顾来自家庭成员、朋友、邻居的照顾，倾向于情感方面；正式照顾是指来机构、团体、部门的照顾，倾向于专业方面；莫罗尼将社区服务划分成工具性服务 (instrumental services) 和情感或认知服务 (emotional or cognitive services)，与亚当·帕非有相似之处。工具性服务包括传统的照顾服务，譬如日常生活照顾，出行行动上的帮助，提供药物看护之类等等。情感或认知服务包括情感支持、辅导、心理治疗等。

社区照顾服务是一个服务内容繁琐，时间持续，服务对象特定的服务体系，通过发展、整合、协调各项社会服务资源，确保而完善一个详尽的服务方案对老年人提供专业化、个别化、详细化并且人性化的照顾，确保每一位老年人享受到高服务质量的照顾，在满足老年人日常照顾需求的同时，也改善其生活质量，充实其晚年生活。对照料服务进行分类通常参照四个参数：提供何种服务；服务在何处进行；谁提供服务；服务的费用支出由谁支付。

## 2. 社区照顾的发展成效

全利民：《老年社会工作》，华东理工大学出版社 2006 年版，第 242-244 页。

夏学奎：《社区照顾的理论、政策与实践》，北京大学出版社 1996 年版，第 16 页。

谢美娥：《老人长期照顾的相关论题》，台北桂冠图书出版公司 1993 年版，第 22 页。

陈雅丽：《国外社区服务相关研究综述》，载《云南行政学院学报》(社会科学版)2007 年第 4 期，第 173—176 页。

苏珊·特斯特著，张小明译：《老年人社区照顾的跨国比较》，中国社会科学出版社 2002 年版，第 9 页。

皮勒玛对家务助理服务 (home help services) 进行研究调查, 认为家务助理服务能够有效满足老人的日常生活照顾需求, 并减轻家庭照顾者的负担; 莫罗尼在对成人日间照顾 (adult daily care) 的调查研究发现, 成人日间照顾为身体或精神受损或者二者兼有的人提供一种安全、支持性和治疗性的日间照顾; 富兰克林则认为, 成人日间照顾可以使老人有机会同其他老人进行社会交往和参与有兴趣的活动, 减轻疏离感; 布鲁贝克则认为, 在家庭中照顾者与受助者之间, 以及照顾者同其他家庭成员之间产生张力; Sutcliffe & Lamer 认为家庭辅导或心理治疗服务 (family counseling or psychotherapy) 可以使受助者, 家庭照顾者、或者两者同时作为服务对象, 提供服务的场所可以是成人日间照顾中心、社区精神健康中心、长期照顾机构、或者私人机构, 透过对受助者及其照顾者的家庭辅导或心理治疗可以减轻照顾者的负担<sup>11</sup>。

### 3. 社区照顾的发展困境

由于各国各地区实际情况的不同, 老年社区照顾服务也出现了不同的困境和问题。大致可以概括为以下几点:

3.1 社区照顾向家庭照顾的转变。社区照顾原初的理念是指对老年人住在社区中得到照顾, 即通过把专业或专门人员安排进社区之中, 为居住在自己家里的老年人提供服务。但在实施、发展过程中却出现了偏差。“在社区中照顾”逐渐取代“由社区照顾”, 即由非专业人员与非专门人员志愿地或半有组织地提供服务, 而家庭作为最基本的非专业照顾力量, 使社区照顾最终演变成为家庭照顾。并且, 如果没有足够的可获得社区服务, 往往还是需要家庭或是亲属关系提供必需的照料。例如在中国香港, 对老年人社会支持和照料的原则曾采用“社区照料”的方法, 在没有统一的社区服务的情况下, 服务由许多组织分担, 实际上还是家庭照料<sup>12</sup>。

3.2 服务过程中的不平等问题。这种不平等表现在性别、种族、阶层、地域等多方面, 在有些国家, 白种人所获得的服务要普遍优于黑种人和其他族群<sup>13</sup>。在英国, 志愿者机构、连同服务供给的本质正在随着它们所在地的宏观和当地环境的变化而发生变化, 这导致了以社区为基础的服务的人群在健康和社会照顾方面的不公平。而美国的老年人社区服务, 对受助者的教育程度、收入、性别方面有明显的限制和要求<sup>14</sup>。

3.3 服务内容从需求向利益的转变。社区照顾要求提供专业性、持久性、个

<sup>11</sup> 陈雅丽:《国外社区服务相关研究综述》,载《云南行政学院学报》(社会科学版)2007年第4期,第173—176页。

<sup>12</sup> 李玉玲:《我国老年弱势群体的现状及援助对策分析》,载《西北人口》2007年第2期,第24—28页。

<sup>13</sup> 苏珊·特斯特著,张小明译:《老年人社区照顾的跨国比较》,中国社会出版社2002年版,第229页。

<sup>14</sup> 李玉玲:《社区居家养老:文献综述》,载《江海纵横》2008年第1期,第27—29页。

别性的全面照顾，倡导老年人的自立和独立，依据不同老年人的不同需求，尽可能从社会整合资源中取得多元化的服务。强调受助者的参与性和选择性。但现有研究表明，大部分国家和地区的社区照顾服务，内容重复而刻板，并且不是按受助者的多元需求，而是按家庭的经济承受状况和服务机构内容的成本为核心衡量依据。

3.4 服务效率的降低和成本的不确定性。社区照顾整合了许多社区资源，但不同的服务主体隶属于不同的体系、不同的领域，这加大了彼此之间协调服务的成本，造成服务内容和项目出现重复或不全面，致使服务效率的降低<sup>15</sup>。由于机构长期照顾从不会像社区服务和医院那样受制于预算消减，组建扩展的机构照顾可能会预示社区照顾预算的不确定性。在澳大利亚，那些依赖社区服务、在原处养老的人开始考虑机构养老<sup>16</sup>。

## （二）居家养老的国内相关研究

### 1. 居家养老的概念、内容及形式

#### 1.1 居家养老的概念

陈大亚在1998年《家庭养老问题探讨》一文中提到，“所谓‘居家养老’，就是以家庭养老为主，社会养老为辅的养老模式。就是要积极调动社会各方面的力量，组合成一个最符合老年人意愿的，一个最有利于保持和加强老年人自立能力的，一个最切实可行的和一个最有效的养老保障体系。建立一个最有助于社会持续发展的养老模式，最终形成一个以家庭为核心，社区养老服务网络为外围，养老制度为保障的居家养老体系<sup>17</sup>”刘飞燕认为，“居家养老就是老年人在家中居住，但一些养老服务是由社会提供的一种社会化养老模式<sup>18</sup>”；阎安则从两个方面来强调社区居家养老不同于机构养老，也有别于传统的家庭自然养老：一是从养老的方式看，老年人是在自己的家里养老，而不是在福利院、老年公寓等养老机构养老。二是从养老资源提供的主体看，居家养老除了需要家庭照料外，还需要来自社会的帮助，主要是来自社区的照顾<sup>19</sup>。尽管每位学者都想从功能、角度、侧重点对“社区居家养老”进行一个深刻的界定，但到目前为止，也没有一个大家认可的统一的说法。总体而言，社区居家养老突出了“社区”和“居家”这两种形式的整合。唐仲勋在《全国家庭养老与社会化养老服务研讨会综述》一文中指出，“新的养老模式的总称应该是家庭养老与社会养老相结合，居家养老与社会服务相结

<sup>15</sup> 苏珊·特斯特著，张小明译：《老年人社区照顾的跨国比较》，中国社会科学出版社2002年版，第229页。

<sup>16</sup> 李玉玲：《社区居家养老：文献综述》，载《江海纵横》2008年第1期，第27—29页。

<sup>17</sup> 陈大亚：《家庭养老问题探讨》，载《航天工业管理》1998年第9期，第11—11页。

<sup>18</sup> 刘飞燕：《居家养老模式探讨》，载《江苏对外经贸论坛》2007年第2期，第152—153页。

<sup>19</sup> 阎安：《论社区居家养老：中国城市养老模式的新选择》，载《科学经济社会》2007年第2期，第86页。

合的形式<sup>20</sup>”。

## 1.2 居家养老的内容及形式

### 1.2.1 居家养老的内容

对老年人的照顾主要包括经济供养、生活照料和精神安慰这三个方面。社区养老整合了家庭、机构、社会的特点和优势，不仅包揽繁杂的家庭照料，也强调社会对老人提供的养老服务；不仅着眼于老年人的物质经济状况，而且也重视老年人的精神慰藉。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>21</sup>。经过十多年的发展，我国社区居家养老服务体系在发展、完善中逐渐形成了五个大类的服务内容体系<sup>22</sup>：社区老年人的紧急援助服务、社区老年人的生活照料服务、社区老年人的医疗卫生保健服务、社区老年人短暂住院服务项目等等。

### 1.2.2 居家养老的形式<sup>23</sup>

在我国社区居家养老服务的实施过程中，北京、浙江、天津、上海、南京、杭州、宁波、青岛、大连等一些城市，基本上已经形成了比较完善的居家养老服务的模式，从目前各地实践的情况来看，大致可以将社区居家养老服务分为政府购买服务，非政府组织、街道或是社区承办和市场化运作两种情况。

政府购买服务，为大连首创，以宁波海曙区创立的“海曙模式”最为典型。目前，全国绝大多数城市在实施社区居家养老服务的时候多采用此做法。一是政府直接将资金拨付给社区居家养老服务机构，由其向符合政府购买服务政策的老人提供特定时间和特定服务；二是将居家养老的代币卷或是服务卷发放到符合条件的老人手上，由老人根据自己的需求，到中心或机构自主选择服务。在政府买单提供服务的对象中，一是对政府重点援助的老人家庭，提供无偿服务，其中包括因经济或生病原因生活非常困难的老人群体、城市“三无”老人、高龄独居孤寡老人，革命残疾军人。二是为政府一般援助的生活相对困难需要帮助的老人家庭提供低偿服务。

同时，各地各级政府都在鼓励社会力量加入社会福利机构，出台各项法规或是优惠措施吸引更多的社会资源整合到社区居家养老服务中。例如在社区内建立老人公寓，或由非政府组织(NGO)、非营利性企业(NPO)承接或是运行在社区居家养老模式中的专业服务内容。使养老服务更加全面、多元、专业化。

## 2. 社区居家养老的意义

<sup>20</sup> 唐仲勋：《全国家庭养老与社会化养老服务研讨会综述》，载《老龄问题研究》1998年第10期。

<sup>21</sup> 陈大亚：《家庭养老问题探讨》，载《航天工业管理》1998年第9期，第10—11页。

<sup>22</sup> 全利民：《老年社会工作》，华东理工大学出版社2006年版，第266—268页。

<sup>23</sup> 罗晓蓉：《城市社区—居家养老服务的探索与启示》，载《江西行政学院学报》2008年第10卷第04期，第63—65页。

关于居家养老方式的提出，学者们仁者见仁，智者见智，有很多观点。因为我国的人口老化不同于西方发达国家，具有人口老化超前于经济发展水平的特点，国家还没有完全能力提供费用昂贵的养老设施。在相当一段时间内，家庭还要负担主要的养老责任。东方特有的尊老、敬老的传统伦理观念，为家庭养老提供了有利的舆论支持。总之，社会养老的内容是以经济上的供养为主，而家庭养老的内容除经济上的供养外，还包括心理和精神上的供养。我国当前特定的社会、经济和文化背景决定了必须依靠社会和家庭两方面的力量，形成社会供养与家庭供养相结合的基本模式<sup>24</sup>。但无论如何，大家都一致认为社区居家养老是适合我国国情的一种新型养老模式，其出现和发展具有客观的必然性。

2.1 “未富先老”的国情让我国没有坚实的经济实力，像西方发达国家那样建设投资巨大，设备齐全的养老机构，让老年人接受专业、细致、周到的养老服务。社会生产力发展水平及生产方式决定相应的养老方式，我国现阶段传统农业和现代化工业二元经济并存，生产力仍不发达，社会经济也不富裕，然而却已具有“发展中国家的经济发展水平，发达国家的人口老龄化程度”之态势<sup>25</sup>。

2.2 家庭日趋小型化、核心化，“4+2+1”的家庭结构对传统的养老模式构成的严峻挑战使其养老功能逐步削弱，传统的家庭养老在社会的发展过程中慢慢失去现实性。纵使子女有抚养的想法，面对现实生活的复杂和艰难时也会感觉到力不从心。

2.3 尽管家庭模式的转变导致的家庭养老方式的削弱，但是经过大量的调查证明，老年人仍旧更加倾向于居住在自己的家里，期望和子女分而不离，并且对于老年服务的需求有强烈的愿望。

2.4 社区养老具有投资少、成本低、服务广、收费低、见效快的特点，可以充分利用老年人原有的屋产资源（住房、家具、耐用消费品和生活设施等）<sup>26</sup>。

2.5 单位体制的衰落和市场经济发展，客观上要求社区组织承担企业剥落的社会职能，尤其是为社区居民和辖区内单位服务的功能<sup>27</sup>。“小政府，大社会”的发展趋势，也要求民众要寻求更多的资源，更广泛的途径。

### 3. 社区居家养老模式的问题

由于社区居家养老是一个全方位的体系，涉及到政府、社会、家庭三个层面，通过归纳相关研究成果可以发现，我国居家养老模式在实践过程中存在着以下四个问题：

<sup>24</sup> 王颖：《老龄化—城市规划的一个社会学课题》，载《城市规划汇刊》1998年第5期，第57—64页。

<sup>25</sup> 张卫东：《居家养老模式的理论探讨》，载《中国老年学杂志》2000年第20期，第120—122页。

<sup>26</sup> 丁美方：《社区照顾—城市老年人的赡养方式新选择》，载《安徽农业大学学报》（社会科学版）2003年第6期，第67—70页。

<sup>27</sup> 唐忠新：《社区服务思路和方法》，机械工业出版社2003年版，第146页。

3.1 管理体制混乱。基层社区权责不统一，社区的责任无限扩大，老人工作只是其中之一，居委会工作人员无法腾出时间和精力考虑老年群体的管理问题<sup>28</sup>。

3.2 服务内容不足。目前的社区养老服务需求与提供之间差距巨大。老年人对社区服务的利用频度较低，与他们需要社区提供服务的期望形成了强烈反差<sup>29</sup>。存在着服务渠道单一、服务类型层次低、不丰富的状况<sup>30</sup>。

3.3 资金来源短缺。无论是老年文化娱乐的设施，还是生活医疗照顾的工具，亦或是应急信息系统的建立和临时住所的投资，都需要相当数目的资金来源。而作为运作方的社区或是街道办，中间部门的资金缺乏都是制约老年社区居家服务的重要原因。

3.4 服务队伍不佳。研究表明，现实中的社区居家养老服务队伍多以下岗职工为主，她们无论是在医疗照顾，精神慰藉，老年服务，甚至是一些基本生活常识上，都不是非常熟悉和了解。导致整个社区养老服务人员队伍不稳定、素质参差不齐<sup>31</sup>。

#### 4. 社区居家养老模式的对策

针对社区居家养老服务存在的问题，研究者们也从各方面提出了开展和加强社区养老服务的对策。社区养老助老服务是具有中国特色社会保障制度的重要组成部分，也是社会主义精神文明建设的重要内容。首先从意识上要充分认识发展和加强社区养老助老服务工作的重要性和迫切性，社区养老助老服务必须走社会化道路，无论是服务主体、客体、资金筹措，还是服务队伍、服务管理都要社会化。同时社区养老助老必须产业化和专业化，要以发展的观点开展和加强社区养老助老服务<sup>32</sup>。

青岛市南区老龄办的李宁认为，“做大做强做实居家养老的基础是‘五个分开’：养老与助老、爱老、尊老、敬老要分开；政府买单与社会运作要分开；服务的对象要分开；有偿服务、抵偿服务、无偿服务要分开；专业服务队伍与志愿者队伍要分开。并且要做好‘五项工作’：政府花钱买服务；出台优惠政策，支持鼓励社会力量开办居家养老服务业；成立牵头部门协调居家养老工作；明确街道、

<sup>28</sup> 周伟文：《城市老年群体生活需求和社区满足能力的现状与问题的调查分析》，载《中国人口科学》2001年第4期，第55—61页。

<sup>29</sup> 周伟文：《城市老年群体生活需求和社区满足能力的现状与问题的调查分析》，载《中国人口科学》2001年第4期，第55—61页。

<sup>30</sup> 叶南容：《跨世纪的探索——论中国特色的老年社区服务体系建设》，载《学海》1997年第4期，第73—76页。

<sup>31</sup> 桂世勋：《上海城市社区为老服务资源整合研究》，载《华东师范大学学报》（社会科学版）2004年第1期，第71—78页。

<sup>32</sup> 王辅贤：《社区养老助老服务的取向、问题与对策研究》，载《社会科学研究》2004年第6期，第110—113页。

居委会在居家养老方面职能；配强、配齐养老工作人员。”<sup>33</sup>也有学者从宏观上提出发展社区居家养老服务的对策建议：切实加强法律保障；加快推进社区养老服务社会化；实现社区养老服务内容的多元化；建立一支高素质的居家养老服务队伍<sup>34</sup>。

## 四、研究内容与研究方法

### （一）研究内容

本论文主要是通过实地深入调查的方法，对南京市鼓楼区的居家养老网进行考察和总结，特别是政府买单，非政府组织承担职能的合理化分工的样板进行详细的了解，对其养老模式的运作过程、政府政策、落实情况、民众反应、项目评估等全方位的周密探讨，了解居家养老网的运行情况，总结经验，找出居家养老网操作过程中的缺陷及不足，提出具体而可行的改进计划。

### （二）研究方法

本研究的研究内容是居家养老服务网，涉及到的人员除了老年人之外，还有服务人员，社区工作人员，政府官员等等。人员，内容众多，因此在实地考察的过程中，通过观察法细致记录社区居家养老模式的运作和执行，了解各级别、各机构组织之间的关系和联系。

采取质性研究这一与定量研究有所不同的研究方法，以南京市鼓楼区心贴心老年服务中心为切入点，从质的角度去呈现居家养老服务网。质性研究方式是指与量性研究相对应的一种研究方法，它较不依赖于量化的数据和资料，是对于现象的性质进行直接描述和分析的方法<sup>35</sup>。

通过与服务人员一起入户的方式，与老年人进行面对面的访谈，了解老年人的需要，及他们对居家养老服务的需求、意见等方面的内容。通过与服务人员、社区的工作人员的访谈，深入发现他们的困难和不足之处，以此来收集资料和分析资料。采用的具体收集资料的方法包括文献法、深入访谈、参与观察法。笔者认为，只有在深入其中的自然情境下对研究对象的态度、看法和行为作出深度的阐述和理解，对居家养老服务网作全面的描述、理解和反思。

<sup>33</sup> 李宁：《关爱老年人从细节抓起—青岛市南区探索建立关爱老年人长效机制》，载《中国社会导刊》2007年第11Z期，第49页。

<sup>34</sup> 李亚威：《居家养老是最适合中国国情的养老模式》，载《黑龙江科技信息》2008年第24期，第98页。

<sup>35</sup> 李晓凤：《质性研究方法》，武汉大学出版社2006年版，第5页。

# 第一章 南京市鼓楼区居家养老服务网的背景及内容

## 一、鼓楼区基本情况

### (一) 地理位置

鼓楼区位于长江下游南岸，南京城西北部，是南京市的中心城区。也是江苏省委、省政府机关所在地。东以中央路、中山路为界，与玄武区为邻；南以汉中路、汉中门大街为界，与白下区、建邺区接壤；西至长江夹江，与建邺区隔水相望；北以护城河、明城墙、定淮门大街一线为界，与下关区相连。全区面积为 26.62 平方公里，其中主城区 16.82 平方公里，江东新区 9.8 平方公里。一共有华侨路、宁海路、湖南路、中央门、挹江门、江东、凤凰 7 个街道办事处，辖区内有 64 个社区居民委员会。

### (二) 基本生活状况

鼓楼区是政府机关、高校、医院和企业聚集的地方。2009 年政府政府工作报告显示，全区全年实现生产总值 344 亿元，与 2008 年相比增长 12%；完成财政收入 65.2 亿元，与 2008 年增长 17.5%。

2009 年居民家庭人均可支配收入为 28017 元，与 2008 年增长 10%。全年共新增就业岗位 25000 个，就业再就业培训 12300 人次，实现再就业 11500 人次。2009 年城镇基本养老保险覆盖率增至 99%、医疗保险覆盖率增至 99.5%、失业保险覆盖率增至 98%。对辖区内低保和低保边缘群体实施定期定额救助制度，全年累计为全区 60459 人次低保对象发放低保补充救助金 524 万元，为 16055 人次低保边缘对象发放救助金 96 万元。养老服务进一步发展，居家养老服务网覆盖面不断扩大，2009 年新增养老床位 370 张，服务网服务老年已达 5510 多人，其中免费服务 2510 人，有偿服务 3000 余人<sup>36</sup>。通过租赁、购买等多种方式，2009 年新增养老床位 310 张，全区养老床位总数已达 2168 张，使得每千名老人占有养老床位提升到 23 张。同时为患“中风”偏瘫的老年人提供专业医疗康复服务，为 321 户孤寡老人开设家庭病床服务<sup>37</sup>。

### (三) 老年人情况

鼓楼区人口早在上世纪 80 年代已达到老龄化指标(60 周岁及以上老年人占总人口比率 10%)，截至 2007 年 3 月鼓楼区民政局对全区老年人口进行调查，统计，全区有老年人口 103495 人，其中 80—89 岁 10226 人，90—99 岁 1021 人，100 岁

<sup>36</sup> 南京市鼓楼区民政信息网：《2009 年全区民政工作总结》2010 年 2 月 13 日。

<sup>37</sup> 南京市鼓楼区门户网站：《南京市鼓楼区 2009 年财政预算执行情况报告》2010 年 1 月 11 日。

及以上 36 人。2008 年末，南京市鼓楼区各类养老福利机构已发展到 28 个，养老床位总数从 2003 年不到 200 张增至 1360 多张，四年时间增加了近 7 倍，床位使用率基本保持在 90%左右。其中民营性质的养老机构数量及床位数占到 80%以上<sup>38</sup>。

## 二、南京市政府居家养老相关政策

### （一）养老政策

鼓楼区民政局在 2005 年制定的《鼓楼区居家养老服务实施方案》的实施基础上发展了《居家养老服务网扩大规模实施方案》，进一步加大公共财政购买服务力度，全年投入大量资金，用于居家养老服务网建设。居家养老服务网全年服务 4000 余人，“安康通”呼叫器服务 500 多户，“家庭探访”服务几百余人。同时，进一步完善评估监督机制，制定《居家养老服务网评估监督方案》，对评估监督队伍建设、评估监督运行方式、评估监督结果反馈、评估监督人员培训与管理等制定具体规定，同时组建以社区老年人协会为日常监督队伍。

区民政局与区司法局、区法律援助中心合作，建立老年人与法律援助之间的有效联系，开展老年维权活动，切实维护老年人合法权益。免去鼓楼区老年人办理《老年人优待证》3 元工本费，统一由区老龄办支付。进一步提高高龄老人补贴标准，新标准为 90—94 岁每年 720 元，95—99 岁每年 1200 元，100 岁及以上每年 2400 元，全年为全区 1100 位高龄老人发放补贴 85 万元。<sup>39</sup>

### （二）非政府组织管理政策

鼓楼区民政局大力发展社会组织，促进各项社会事务工作的有效运行。建立和完善以社区居委会管理服务为主，街道民政办备案为辅，区民政局指导监督的三级社区非政府组织管理网络，对非政府组织组织进行统一的管理和指导<sup>40</sup>。

针对部分非政府组织出现财务不规范的情况，区民政局还出资聘请财会专家和教师社团和民办非企业单位的负责人及财会人员进行财务培训，给予业务和技术上的指导和帮助。同时，对非政府组织加大扶持力度，重点对社区公共服务站这一新型的社区非政府组织加强指导和深入调研，既出钱又出力，为其扫清一切障碍，保障非政府组织的健康发展。实施辖区内非政府组织定期网上年检，推进非政府组织自律和诚信建设<sup>41</sup>。

<sup>38</sup> 南京市鼓楼区民政信息网：《2007 年全区民政工作总结》2008 年 1 月 24 日。

<sup>39</sup> 南京市鼓楼区民政信息网：《关于调整高龄老人补贴的通知》2007 年 3 月 14 日。

<sup>40</sup> 南京市鼓楼区民政信息网：《2007 年全区民政工作总结》2010 年 2 月 13 日。

<sup>41</sup> 南京市鼓楼区民政信息网：《2009 年全区民政工作总结》2010 年 2 月 13 日。

### 三、心贴心老年服务中心

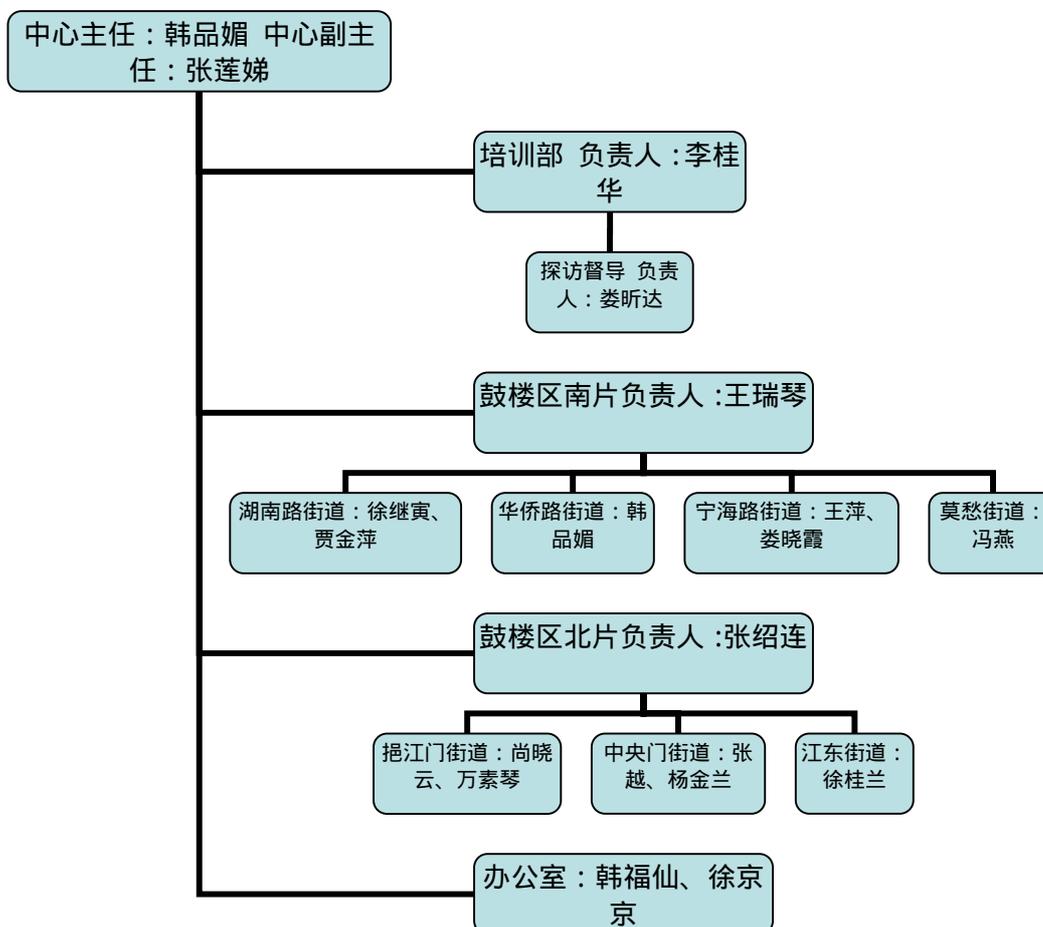
#### (一) 服务中心起源与发展

南京市鼓楼区心贴心社区服务中心是由江苏省再就业先进个人、省‘五一’劳动奖章获得者韩品崑于 2001 年 8 月建立的非政府组织（即本文的非政府组织，也叫 NGO），旨在为社区体弱、缺乏照顾的老人及其家人提供全面的支援、照顾及康复服务，满足老年人身体及心灵上的需要，同时为社区居民提供涉及“衣食住行、生老病医、婚丧喜庆、修旧补余”十六个方面，近百项服务。中心围绕社区需求，推出了老年课堂、老年棋社、老年艺术团、水电维修、家庭餐配送、家庭保洁、老年康复等项服务项目。由于提供的服务内容详尽，服务周到，收费低廉，而且很多项服务都是免费的，在初始运作的两年中，就受到广大社区居民的欢迎，服务中心自身也得到了极大的发展。

2003 年，服务中心受鼓楼区民政局的委托和指导下，建立了居家养老服务网，承担了为鼓楼区独居、困难老人及部分空巢家庭提供生活照料、精神慰藉等方面的服务。2005 年又受建邺区民政局委托，承接了该区的独居困难老人的援助工作，拓展了服务范围。以政府购买服务，非政府组织运作的模式探索“居家养老、政府、社会共同扶助”的养老新机制，免费为独居老人、困难老人提供生活照料和精神危机服务。经过多年来的摸索和发展，居家养老服务网得到了显著的进步和完善。从 2003 年 12 月服务网开始运行至今，服务的老人逐月增多，从第一个月的 75 人到目前已经增加到 5000 多人。服务人员从当初的 34 人增加到现在的 300 多人，服务内容已经从单纯的钟点服务，拓展到心理慰藉、康复锻炼、探病出行等等方面。心贴心社区服务中心也因从事援助服务而为南京市大部分老人所知晓。许多老人打电话来想得到他们的服务，甚至申请搬家到鼓楼区来养老。由于口碑声望的逐渐建立，通过口耳相传，中心的有偿服务也得到较大发展，援助对象周围的许多家庭和老人都希望请服务员上门服务，现在为社区老人提供有偿服务的时间已经远超出政府购买服务的时间。中心服务员的工作安排得很充实，工资也有了不同程度的提高，月工资 1000 以上的占到总人数的一半以上。

#### (二) 服务中心职能设置

## “心贴心服务中心”人事结构图



### 1、中心主任

韩品媚，女，六十多岁，中专学历。

负责心贴心老年服务中心所有事务的决策和安排，是中心的法人。

### 2、中心副主任

张莲娣，女，四十多岁，中专学历。

负责心贴心老年服务中心对外联络事务。

### 3、培训部负责人

李桂华，女，五十多岁，中专学历。

负责对城市下岗工人及农村劳动力进行就业和再就业培训，为其提供上岗资格证明。

#### 4、居家养老服务网主要负责人

王瑞琴，女，四十多岁，中专学历。

负责居家养老服务网络的所有事务，安排服务人员的上门服务，定期监督、检查服务质量和内容。

#### 5、会计室：

韩品岫，女，五十多岁，中专学历。负责中心日常开支。

兼职会计，女，三十多岁，大学学历。负责每周财务汇总及制作报表。

#### 6、办公室文员

韩福仙、徐京京，女，二十多岁，大专学历。

负责心贴心老年服务中心日常文案、接待等工作。

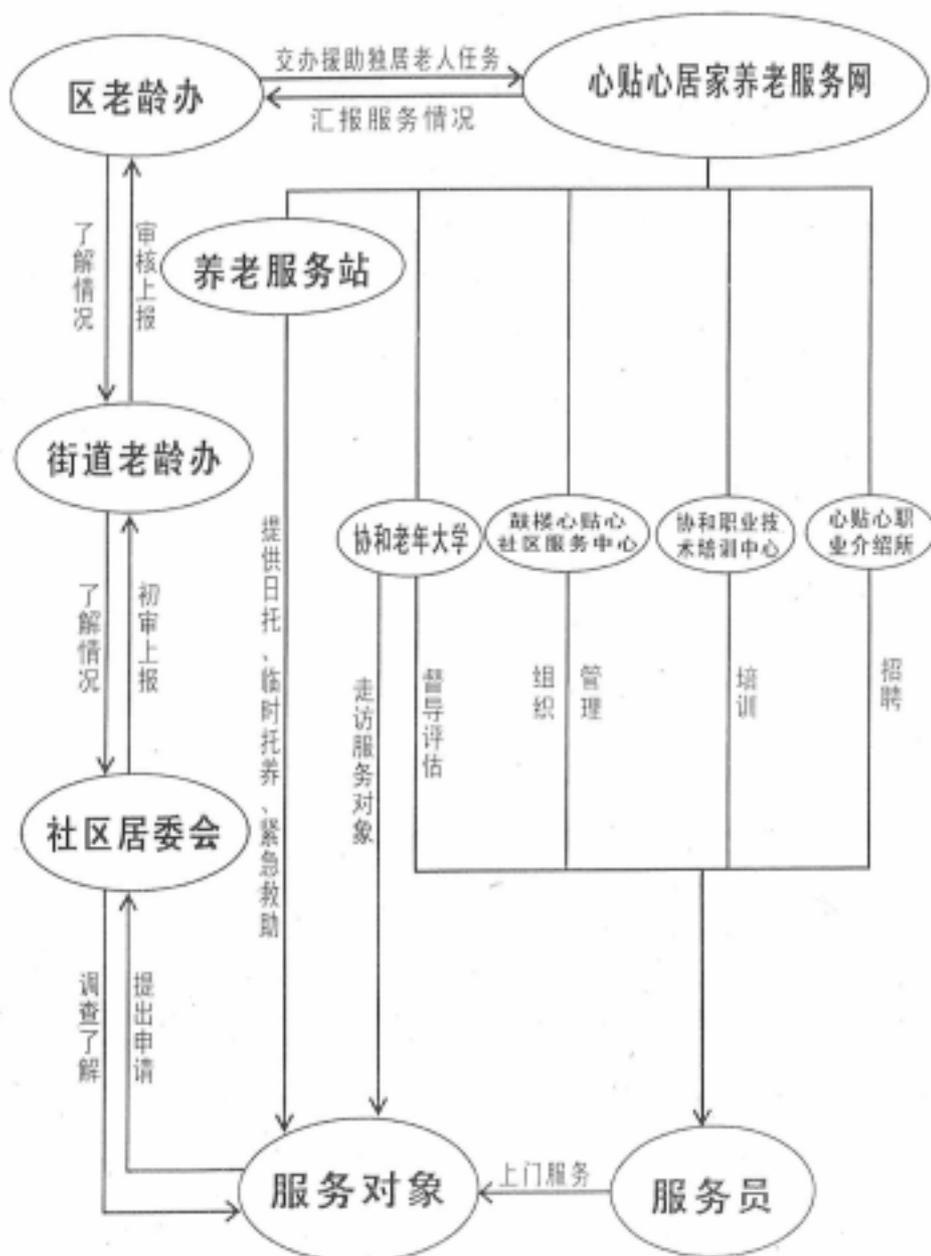
### （三）居家养老服务网运作形式

居家养老服务网是鼓楼区自主创新社会化居家养老服务工程，以政府购买服务、民间组织运作为模式实施的。以项目委托的方式由鼓楼区注册的民间组织——心贴心服务中心具体运作。该服务网拥有一支一支训练有素的服务队伍队伍，从最初的 30 余名服务员发展到如今拥有 300 多人的规模。其中大部分的服务人员为下岗职工，在经过专业养老服务和家政培训后，95%的人获得专业资格证书，其中 1/3 的人还拥有中级证书。政府以购买服务的方式全力给予扶持和指导，并且为其办理养老、医疗等社会保险，从而努力保持服务队伍的稳定。除此之外建立激励机制，规范服务流程，激发服务的热情，从而不断提高服务质量。

服务网的服务对象范围已从最初的独居老人逐步扩展到了部分空巢老人和家庭困难老人。服务网还创立了“1+2”补充服务模式，即在生活照料服务的基础上增加老人家庭探访制度免费为独居老人、空巢老人家庭安装“安康通”呼叫服务器，以保障老年人的居家安全。如今，服务网在做好为符合免费条件的老人提供服务的基础之上，还力求满足更多老年人及其家庭的实际需求，开展有偿、低偿老年服务，其中有偿服务常年保持在 1600 多户。

服务网在不断尝试和实施的过程中，努力拓展服务内容和质量，从最初的上门为老年人整理家庭清洁到洗澡按摩、理发修剪指甲、陪同外出、心理慰藉等等多方面的服务项目，在过程中不断总结经验、发觉和满足老年人多方面的照顾需求。政府公共财政支持和专业化的服务队伍是居家养老服务网顺利实施的有力保障，确保鼓楼区独创的这一养老服务体系得以有序的运行和不断的发展，有效缓解了政府的民生压力，促进社会的和谐与发展。

# 南京市鼓楼区心贴心“居家养老服务网”运行图



南京市鼓楼区心贴心居家养老服务网的运作可以大致分为家庭、中心、政府三个环节。

### 1. 老人家庭

参与居家养老服务网的老人必须满足“70岁以上、月收入1200元以下、子女不在身边”三个必备条件，由居委会挨家挨户走访了解真实情况后，汇总名单上报上级领导部门；或者是由老人自己根据需求提出申请，经服务中心调查员走访审核后，在一周内即可得到是否享受服务的答复。经实地调查发现接受服务的老人有如下情况：

- (1) 条件异常艰苦的低保户老人
- (2) 独居老人
- (3) 空巢夫妻
- (4) 老带残、老带障的特殊家庭

### 2. 服务中心

心贴心服务中心在整个居家养老服务网中扮演着管理者、协调员、监督者等多重角色。

#### 2.1 管理者

中心负责人王瑞琴负责管理370余名服务员，面向7个街道64个社区，本着“就近安置”的原则，将服务员分配到2000余户老人家里进行上门服务。

中心实行上下级管理制度，王瑞琴管理13大组组长，各大组组长负责自己辖区的所有服务员，及服务事项。

#### 2.2 协调者

中心必须在服务对象和服务者之前起到主动而及时的协调作用，避免服务的断裂或消失。

服务的周期大致分为：隔日1次，一周服务3次，每次1.5个小时；两天1次，一周服务2次，每次2.5个小时两种情况。时间可以由服务员和老人自行商量。保证每月每位老人可以享受20个小时的被服务时间（政府正在考虑将服务增加到每月30个小时）。并且如若没有意外发生的话，每个老人可以一直享受到去世为止。此外如果是老带残、老带智障的家庭，老人去世后，服务可以根据现实情况自动转移到自己残疾或智障的孩子身上。

由于需要服务的老人的数量庞大，服务人员数量有限，因此每个服务人员必须根据自己能够承受的时间和工作强度选择做不同数量的服务，少则一天服务一家，多者一天服务四、五家。这就需要各组长的协调和调动，既要保证各家服务能够保质保量，又要尽可能多的为更多的老人服务。再加上服务的对象都是年岁

已高的身体状况不太好的老人，所以因生病住院，被儿女接走赡养，外出旅游走访亲戚等而暂停服务的情况，或因进入全托养老中心和去世等终止服务等等每月都有发生。

其次，服务人员的流动性也非常的大，大多数服务人员都是下岗女工，有一些不能吃苦耐劳，有一些人因为家庭原因离开本地或者找到新的工作岗位，时常都有服务员退出中心或有新的人员加入服务队伍。为此中心每月都要更改服务对象和重新汇总服务人员的名单，为服务员离去的家庭及时配补新的服务员，为老人终止服务的服务员安排新的工作家庭。在服务的过程中，还要协调老人与服务人员之间的关系，减少矛盾，和睦共处，为意见极大的老人在调解不成的情况下更换服务员，力求做到“有求必应，有错必改，让老年人有一个安详而舒适的晚年生活”。

### 2.3 监督者

中心实行层层管理，层层汇报，层层监督的工作体系。

(1) 每个月各组组长要随机走访老人家庭，询问服务员服务内容、服务态度、服务质量等基本情况、老人满意程度及需求等等。

(2) 中心韩主任及负责人王瑞琴老师，日常必备工作包括通过电话寻访和亲自上门等多种途径随机抽查各组组长的监督工作和服务人员的工作情况。

## 3. 政府部门

### 3.1 社区居委会

社区居委会在居家养老服务网中担任协调配合的工作，由于对自己辖区的老年人情况更加熟悉，中心可以依靠社区居委会的帮助来掌握相关老人数据，对于社区内的人员流动和老人情况变化，社区居委会的了解比中心更为迅速和全面。居委会可以根据本区老人身体和家庭的情况，帮助老人申请享受此项居家养老服务，也可向服务中心推荐社区内条件适合的没有工作的闲置人员。同时，居委会还附有“一周一检查”的权利和责任，走访监督服务效果，向中心管理人员反映情况、提供建议。

### 3.2 街道老龄办

街道老龄委承担着上传下达的疏导作用。服务中心王主任每个月月末的时候，将各组组长上交的服务员“本月服务记录单”汇总后送到7个街道办统计、核实、盖章。才能最终将服务网的服务情况上交到区老龄办，领取政府买单的服务资金。街道必须做到“一月一检查”，对服务中心和服务员进行抽查和调研工作。

### 3.3 区民政局

该区在进行长期而深入的调查研究、设计策划后,从2003年11月起开始实施“居家养老服务网”工程,为独居的老人家庭免费提供打扫房屋、买菜做饭、清洗衣被、看病出行等生活照料服务。并且在该区建起20多个社区服务站,方便老年人就近养老照顾,为更多老年人家庭提供无偿、低偿和有偿相结合的居家养老服务。

#### (1) 政府买单

所有记录在册的需要服务的老人,都不需要在此过程中为自己享受的服务支付任何的费用和开支,服务员的工资全部由政府承担,从2003年刚开始的5元/小时到2009年的10元/小时的价格,每月月底先由服务员自填服务时间汇报表格,经服务中心审核,由社区和街道共同监督检查。区民政局老龄办每月十号将应付资金转交到服务中心,发放到各服务员手中。落实好“政府买单,民非承办,老人享受”这项惠民行动。

服务网实施初期,区公共财政安排资金为15万元,30多名服务员服务独居老人100名。经过一年的尝试和检验之后,2004年资金增至35万元,服务独居老人220名。2005年资金增至100万元,服务独居及“空巢”老人930多名。2006年资金增至120万元,服务老人1300名。到2009年政府为居家养老服务网的工作交付了1300万元,覆盖全区几乎所有满足服务网养老条件的老人。

#### (2) 政府福利

政府对于由民非组织来分担各项民生事务的做法,投入了大量的人力物力和财力。除去每月支付上百万元的服务员服务费用外,位于南京市鼓楼区凤凰西街182号-1的南京市鼓楼区心贴心老年人服务中心总面积达1100平米的三层办公楼,民政局为其承担了每年40万的共10年的租金,由此缓解服务中心经济压力,帮助服务中心更好更全面的落实好居家养老服务网。

为了让服务员安心工作,政府还特地提供优惠政策,在“再就业优惠政策”、“4050政策”、“保险缴纳优惠政策”等多方面都有给予补贴。例如,每月300元的保险费,服务员只出自己出100元,政府会为其缴纳200元,并缴纳3年之久,3年后服务员可以选择自己续缴或是离开。

#### (3) 政府关怀

政府除了在经济和政策上给予老人、服务员和中心以帮助和支持外,在日常生活中也给予莫大的慰问和关心。节假日时,民政局都会送来节日慰问品予以表彰服务中心的辛勤工作和服务员的热情奉献。

区民政局相关领导每年会开展两次座谈会(冬季一次,夏季一次),召集各组组长、服务员代表,询问调研社区居家养老服务网的开展情况,关心在此过程中

服务人员的工作困难及需求，力保在做好老年人的护养工作的同时，保障服务员的利益和需求，听取广大基层服务员的心声，从政策和规定上给予支持和帮助，从精神上给以慰寄。

#### **(四) 居家养老服务网服务内容**

##### **1. 无偿、有偿入户服务**

入户服务是居家养老服务网的主要工作形式。心贴心老年人服务中心与区民政局合作的养老服务内容其中重中之重，即为“无偿援助服务”。有偿付费服务是服务中心在政府提供的无偿服务的基础上，为那些有经济条件却不满足免费服务条件的有服务需求的老人，提供较为价格较为低廉的服务内容，也以此来增加服务员和服务中心的日常收入。

##### **1.1 无偿援助服务**

服务目的：为独居、空巢、困难老人提供日间护理、生活照料使老人可以继续在家安享晚年。

服务对象：高龄、独居、困难的老人。

服务内容：家庭保洁，日间护理；生活照料，精神慰藉；陪医取药，代办事务。

服务费用：政府买单

##### **1.2 有偿付费服务**

服务目的：帮助解决老年人生活上的困难

服务对象：全区所有老年人

服务内容：

家庭服务类：家居保洁，上门送餐；陪护看病，代为取药；陪同外出、帮助洗浴。

医疗保健类：修剪指甲，美容美发；推拿刮痧，足疗保健；康复训练，精神慰藉。

水电维修类：家用电器、生活用具、水、电安装维修等

服务费用：10元/小时、洗浴8元/次等

##### **2. 老年娱乐活动中心**

位于凤凰西街182号的心贴心老年服务中心是一个临街的三层办公楼。除去二楼办公、三楼长者宿舍外，有约400平米的老年人活动中心。

服务目的：为提升老人精神文化生活质量，开展多种形式文体娱乐活动。

服务对象：全区所有老年人

服务内容：老年人茶社、老年人书吧、聋哑人聚会、老年网吧、影视录像、棋牌等

服务费用：全部免费

### 3. 就餐服务

就餐服务是为到服务中心娱乐的老人提供就餐便利，也可为在家独居不宜出门有困难老人提供送餐上门的服务。

服务目的：保证有需要的老年人的生活质量，身体健康，为不易或不想做饭的老人解决饮食问题。

服务对象：老年娱乐活动中心会员、周边服务范围内独居或有困难的老人

服务内容：早餐、中餐、晚餐

服务费用：12元/天/3餐、10元/午餐+晚餐

### 4. 协和老年大学

服务对象：离退休后，有继续学习兴趣的老年人

课程设置：书法绘画、声乐舞蹈、手工编织、营养膳食、运动医学、电脑摄影

上课时间：四个月/学期（共15次课）

学习费用：100元/人/学期

### 5. 日间照顾、长者宿舍、养老中心

日间照顾、长者宿舍和养老中心，是在入户服务基础上的补充服务。老人随着年龄的慢慢增加，身体渐渐衰弱。入户服务只能提供每次一到两个小时的家政照顾，却不能完全满足老人的随时需要，除去专职住家保姆外，住进相应的养老机构是越来越多老年人的选择。

#### 5.1 日间照顾

日间照顾是指那些身体情况良好，思维基本清醒的老人。由于儿女白天都要在外上班，老人在家无人照看，因而将老人送到服务中心看管，晚上再回家与家人团聚的照顾方式。

日间照顾的老人一般都在老年娱乐活动中心参加各项娱乐活动，并且在服务中心用餐，由服务中心的工作人员负责照顾、满足其需要、为其解决零时困难。

#### 5.2 长者宿舍

长者宿舍，是根据老年人不同的身体情况、心理特征提供的不定期的入院居

住照顾，配合相应的康复护理、文化娱乐，心理疏导等活动内容。

心贴心服务中心三楼有大小十余间长者宿舍。有因儿女出差住一个星期的王奶奶、有因骨折需要静养 3 个月李奶奶、有中风刚好赵爷爷、有在家闲得无聊董爷爷。住在长者宿舍的老人几乎都是能走能动，生活能基本自理的老年人。

服务目的：为有需求的老人提供日间照顾服务。以分担短期家庭困难，分担家人和护工长期提供照顾的压力。

服务对象：60 岁以上日常生活起居需要照顾、适合群体生活、无传染病和精神病

服务费用：餐费 12 元/天、床位费 12 元/天、护理费根据老人身体状况面议

### 5.3 养老中心

养老中心主要是为老年人提供集体居住，并具有相对完整的配套服务设施。坚持“为老人献爱心，为社会谋福利”的办院方针，独创了自己的经营网络，采用“亲情管理模式”，在硬件设施上根据老年人的特征和需求，力求舒适便利，软件管理上，努力营造尊敬老人和谐温馨的家庭氛围。

服务目的：使老人身心愉悦，延年益寿

服务对象：生活不能自理，需要专业人士长期 24 小时护理的老人

服务费用：餐费 250 元/月、床位费 10 元/天、护理费 6-15 元/天

## 第二章 影响居家养老服务网成效的因素

居家养老服务网自 2003 年开始实施以来，得到了广大民众的接受和欢迎，深受国内外政府工作人员和学术研究人士的好评。笔者在南京市鼓楼区调研期间发现，居家养老服务网的成功尤其必然因素，其中政府的大力扶植和贴心服务中心的自主运营是关键之处。同时，笔者也发现服务网的运行过程中的缺陷和不足之处，以下通过从微观、中观、宏观三个层面对居家养老服务网的实施成效加以详细的说明和分析。

### 一、微观方面

#### （一）服务对象

被服务的老年人自身的生理条件、心理状况都影响着居家养老服务实施的效果。服务中心在初期审核老年人的申请服务资格时，就要对老年的家庭、健康、喜好、需求等各方面进行详细的调查和了解。以便在日后安排适合或专项的服务员进行上门服务。以此来尽量满足老年人的需求。让其更好的安度晚年。

老年人的身体状况和家庭状况都从不同程度上影响着服务过程和服务效果，有些年纪过大，行动迟缓的老人，需要服务员对其进行较为繁琐的生活照顾，如洗衣、买菜、做饭等等较为简单而具体的事务；有些有些身体尚好，思维较为敏捷的老年人，则希望服务人员能够抽出更多的时间陪自己聊天，逛街，散步等等，以此来排解自己寂寞空虚的生活。

#### （二）服务人员

在居家养老服务网中，服务人员是一个十分重要的影响因素，它直接关系到服务网络的成功与失败。在老年人服务事业中，服务人员既是付出者，又是收获者。一方面，她们是与老年人接触最为亲密最为直接的群体，是服务事业的承担者，她们的服务质量、服务态度、服务效果都是服务网最为核心的要素。另一方面，服务人员又是服务网络中的参与者，维系着整个网络的平衡与协调。

#### （三）中心领导

笔者在调查过程中发现，居家养老服务网的成功，除去政府和社会的不断努力，也离不开韩品媚的个人因素，也是因为她个性及工作作风的魅力，使得服务网能够不断扩展，发扬进步。

韩品媚，女，大专文化，中共党员，南京市建邺区人大代表。

韩品媚原是南京手表厂服务公司工会主席兼劳资科长。1994 年由于企业效益不好，自己带头下岗。下岗后经过一些努力积累了一些资金后又开始了二次创业。从 1998 年办养老院开始，围绕老年服务事业，逐步发展。从个人创业到带动下岗

职工集体创业，以创业带动就业，一步步发展成为拥有老年托养、教育、娱乐、休闲旅游、家政服务等诸多实体的企业家，劳动模范。

现在担任：南京市同源康养院中心主任、南京市鼓楼区夕阳红老年公寓中心主任、南京市协和职业技术培训中心主任、南京市鼓楼区心贴心社区服务中心主任、南京市心贴心职业介绍所所长。

目前担任的有关社会职务：中国社会工作协会理事，老年福利委员会执委、中国家庭服务业协会常务理事，副秘书长、江苏省老年学会理事，老龄产业委员会副主任、江苏省老年协会理事，省养老服务协会理事等等。

先后获得的有关荣誉称号有：2000年被江苏省总工会表彰为“江苏省下岗创业生产自救带头人”。2000年5月作为劳模代表受到江总书记接见并向总书记汇报工作。2002年受全国妇联表彰，被授予“全国巾帼建功”标兵奖章。2005年被江苏省民政厅授予“民办非企业单位先进个人”称号。

经过14年的努力奋斗，韩品媚创办了3个养老中心、4个托老所，率领300多位下岗职工为鼓楼区7个社区提供居家养老服务。养老中心中心主任、职业培训中心老师、社区服务中心主任，韩品媚的身份总是在不停地变化，但是她办的这些机构都是围绕着为老年人服务这样一个中心。

“我们逐渐形成了我们的老年服务产业链”韩品媚说，“以服务老人为中心，我们民办的服务机构形成产业后，能够略有盈余。”现在她的职业技术培训中心开办养老护理员班，专门培训具有国家规定标准的养老护理员。培训中心负责人李桂华老师介绍说，这些学员在下属的养老中心实习，毕业以后他们负责安排学员进入社区服务中心或养老中心工作。而老年课堂的老师和学员中有许多离退休的老专家、老教授，他们有的又会回到培训中心去授课，形成了一条内部循环机制老龄产业链。

在鼓楼区的老人群体中，韩品媚的名字几乎是无人不晓，无人不知的。工人出身的韩主任从不因如今身份的改变而远离基层工作，从服务中心工作室，到每个月服务员总结大会，到社区，到老人家庭，总是能看见她憨厚而忙碌的背影。老人喜欢与她聊天，服务人员愿意和她谈心。从老年人，到服务人员，到中心内部职工，韩主任都是做到以身作则，亲历亲为，她对笔者说“身教重于言教，我用我的言行来告诉身边的人，如何将老人服务的工作做得更好，更完善，让他们能度过一个安详的晚年。要关心服务员的生活、家庭，要力所能及的帮助她们解决工作中，日常中的苦难，让她们感觉自己工作的神圣性和使命感，从内心改变服务员是低人一等的错误想法。”

也正是由于韩品媚中心主任崇高的道德素养，积极细致的工作态度，卓越的工作成效，使得政府愿意将一年一千多万元的重任交给她和她的团队；也

使得她和她的服务中心成为远近闻名的“明星产品”，国内外很多政府机关，非政府组织，都不辞辛苦慕名而来，向其拜师学艺，请教其宝贵的成功经验。周围城区许多家有老人的居民也纷纷慕名前来要求提供有偿服务。

## 二、中观方面

### （一）社区

#### 1. 尊老敬老的社区氛围

国务院副总理、全国老龄工作委员会主任回良玉在全国青少年中广泛开展敬老爱老助老主题教育活动中指出：“开展敬老爱老主题教育活动，是弘扬中华民族传统美德的实际行动，是构建社会主义和谐社会的重要举措，是发展老龄事业的有效办法。”因此，我们在大力发展社区居家养老服务事业的同时，还要花大力气加强社区道德风尚建设，不断提升社区居民孝敬老人，赡养父母的道德意识，将尊老敬老教育纳入社区教育体系，形成人们共同的价值观、道德观。特别要在青少年中广泛开展尊老敬老，爱老护老的社会伦理教育，使其将尊老敬老的价值观内化为具体的行为准则。在家庭内部创建和睦的温馨氛围；在邻里之间形成尊老爱幼，互帮互助的友好关系；在中间组织上门服务的过程中充分体现以人为本的原则，尽最大可能地满足老年人的生活需求，形成良好的尊老敬老的社区风气。

加强尊老敬老的道德意识，有利于我国养老事业的不断发展和进步。有利于改善服务网的工作重心，提高服务网的工作质量，从内在层次上改进服务员和服务网工作人员的综合素质和服务理念，不只视居家养老服务为一项工作，而且是一份神圣而具有使命感的责任和义务。

#### 2. 社区居委会

社区居委会，简称“居委会”、“社区居委会”，“社区居民委员会”为我国地区城市街道、行政建制镇的分区即“社区”的行政管理机构，是居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织属于城镇居民的自治组织<sup>42</sup>，地位相当于农业区的村民委员会，管辖对象为城市、镇非农业居民为主。

居家养老服务网的建立要依靠社区这个大的地理环境，不只是中心和家庭的单线连接，需要社区居委会在其中起到桥梁和沟通的作用，居委会主任还承担着定期走访、抽查、反馈意见的重要任务，确保服务网的发展和完善。

<sup>42</sup> 第七届全国人民代表大会常务委员会十一次会议：《中华人民共和国居委会组织法》1989年12月26日主席令第21号。

## （二）服务中心

心贴心老年服务中心与政府合作参与居家养老模式的探讨和实施：居家养老、政府扶持、机构运作、市场评估。将政府、老人、服务机构联系起来组成一个一体化的网络平台，使服务得以实施、需求得到满足。

服务中心提供一支专业的服务队伍和一整套居家养老服务管理方法。服务员进行了滚动性的专业培训，从服务技能到服务技巧、从服务宗旨到服务细节，尽量做到面面俱到，着力提高中心工作人员和服务人员的综合素质。中心建立了“中心 大组长 小组长”三级管理制度，设立了大组长旬报、小组长周报的制度，还设立了以老年大学学员为主要成员的督导队伍，经常上门走访，从而做到层层把关、查漏补缺，真正将工作做好、做细、做全。

中心为三百名下岗失业人员找到合适的岗位和生活来源，稳定了她们的家庭。近三百名员工中，40岁以上的女性占到90%以上，其中单亲家庭就有35%。同时也为社区主任减负，由于居家养老服务网的开始，大大减轻啦社区居委会的工作难度，有些社区主任不无感慨的说：“以前我为老人操心的压力很大，现在可以抽出更多的精力来管好社区的其他事务了”，服务中心还为老人的儿女减轻精神压力，由于生活工作的忙碌，使得绝大多数老人的儿女都不在老人身边，身处异地的他们的心始终挂念家中的父母，还有不少老人患有不同程度的精神疾病，导致家庭关系僵持，造成老人生活孤独等等情况。服务中心提供的居家养老援助工作，减轻了子女的担忧之心，缓和一些家庭压力和矛盾。让子女能够更为放心的全力工作和打拼。而服务员充满爱心的工作，也使许多曾经对自己父母不闻不问的子女自惭，为其改善家庭关系，和睦老年人的晚年生活。

## 三、宏观方面

### （一）政府政策

南京市鼓楼区本着以科学发展观为指导原则，以“小政府，大社会”为工作理念，确定了“扶持中发展，发展中提高”的工作思路<sup>43</sup>，突破计划经济的束缚观念，建立公共财政投入机制，大力整合社会资源，鼓励和扶持非政府组织、民营福利机构的建设和发展，实现政府与非政府组织的相辅相助、共同发展，走社会化的多重发展道路。

鼓楼区政府为了更好的适应社会和市场的发展，颁布了一系列对非政府组织的扶持措施，包括政策优惠、资金帮助、人事培训等等。随着改革开放的不断深入，社会主义市场经济体制的建立，形式多样的非政府组织不断出现和壮大，这是社

<sup>43</sup> 丁安祥 潘雪江：《政府与民间组织互动：实现居家养老社会化》，《金陵瞭望》，2007年第11期。

会发展的必然，是社会进步的表现。在不断探讨和实践过程中，鼓楼区政府积极为其创造机会，提供有利的发展平台，鼓励和引导非政府组织参与公共服务和社会管理事务之中来，为政府排忧解难，为广民众贡献力量。

鼓楼区政府对心贴心老年服务中心的高度信任，全力支持其承担居家养老服务网的运作。为其进入社区进入老年人家庭，提供一切帮助和保障措施。多年来，心贴心老年服务中心在政府的帮助和扶持下，居家养老服务网不断的发展和壮大，创建出自己的服务品牌，在市内，省内，乃至过内外都产生了重大和深远的影响。

鼓楼区养老服务的成功经验得益于科学的发展思路，创新的探索精神，落实于实际的总体规划。

### 1. 政府主导

美国著名的进步政策研究所研究员兼美国州长政策顾问委员会成员戴维·奥斯本与特德·盖布勒曾说“催化作用的政府是一种把政策制定同服务提供分开的体制”。他们在《改革政府》一书指出，政府不应当成为一个庞大的无效率的机构，并提供了强有力的理论支持。政府完全可以摆脱传统思维，通过挖掘企业家精神和自由市场的力量，来实现真正的重大改革<sup>44</sup>。

作为社会公共事务的决策者和主导者，鼓楼区政府在老年人养老问题上承担着主要责任，在总结国内外经验和深入调研的基础上，确立了居家养老服务的发展战略。这是从我国的特殊国情和南京市鼓楼区的实际经济状况出发，参照国外的发展状况，在进行一系列的预算和规划之后得出“政府大包大揽兴建养老福利机构，成本巨大，资源浪费，效益十分有限。<sup>45</sup>”的结论。因此，只有改变传统的养老方式，探索和建立全新的服务机制，务实求真，才能保障居家养老服务的具体落实，并能够走可持续的发展路线。

“老有所养”是中国老百姓千百年来传统美德和美好心愿，也是党的“十七大”报告中重要部分。南京市出台的城镇老年居民生活补贴政策 and 新型农村养老保险政策，几乎覆盖现有南京市城区的所有人群，在制度上基本实现了全民养老。

南京市现有的养老保险制度主要为以下类型的养老保障：机关事业单位养老保险、企业职工基本养老保险、被征地农民老年生活困难补贴、被征地农民基本生活保障、原农村养老保险<sup>46</sup>。不同的参保人员对应不同类型的养老保障，其缴费金额和方式也有不同，但都能从各自不同的渠道和类型享受各类养老待遇。南京市的全民养老在我国不仅启动较早，而且经过了充分调研和反复深入讨论，分析

<sup>44</sup> 戴维·奥斯本 特德·盖布勒著，周敦仁译：《改革政府》，上海译文出版社 2006 年版，第 23 页。

<sup>45</sup> 丁安祥 潘雪江：《政府与民间组织互动：实现居家养老社会化》，《金陵瞭望》，2007 年第 11 期。

<sup>46</sup> 徐静 蔡晓芳：《全民养老，离我们不远》，《南京日报》2008 年 6 月 13 日，第 A3 版。

其他城市的成功经验，避免其不完善之处，结合自身的具体情况和可行性，历尽从政策层面落实到技术层面，使每一位老人老有所依、老有所养。

南京人口管理干部学院公共管理系劳动与社会保障教研室主任杨来胜教授说“城市经济发展到一定水平，政府越来越重视民生，才有可能实现‘全民养老’。

47 ”

## 2. 依托非政府组织运行

韩品媚说“我们上为政府分忧，下为民众解难，以居家养老服务为己任，以高度的社会责任感、使命树立了中国 NGO 形象，得到广大民众、社会各界以及外国专家学者的肯定和好评，我们以此为荣，再接再厉，把‘居家养老服务网’运作得更好，为老年人服务的更好，不辜负政府的嘱托和民众的期望。”<sup>48</sup>

依托非政府组织运作居家养老服务，有其可行性和必然性。

第一、非政府组织不以营利性为目的。它具备专业服务资质的家政服务条件，却又区别于市场化家政服务企业的功利性、利益性。它是以公益性质和人文关怀为特点，以奉献爱心和服务老人为工作重心。

第二、非政府组织不存在官僚行政化。目前我国非政府组织大多是采取自主经营、自负盈亏的工作体系，它们有着不受行政干扰、专业性强、工作效率高等优势。

国内有些地方曾把居家养老服务交给社区居委会来运作，但是由于实际中的社区居委会多多少少带有行政上的关联，办起事来有些瞻前顾后，并且任何计划和措施，都需要层层汇报、逐级审批。居委会的负担过重，既要组织居民开展各式民主自治活动，又要协助政府转达和落实各项协议和规定，工作上常常顾此失彼，使得居家养老服务最终往往都只成为纸上谈兵的空头文件。

## 3. 服务运行社会化

鼓楼区政府在居家养老服务网的运作过程中不断的强调社会化，而非市场化，有其必然特性。

市场化与社会化是政府公共服务的两种主要方式与方法。地方政府公共服务的市场化就是在公共服务中引入市场竞争机制，旨在提供高效率、高质量的公共服务，它有着多方面的动因，主要有合同外包、特许经营、用者付费、凭单制度、内部市场五种主要的方式和技术。社会化方式主要就是在地方政府公共服务中引入社

<sup>47</sup> 徐静 蔡晓芳：《全民养老，离我们不远》，《南京日报》2008年6月13日，第A3版。

<sup>48</sup> 丁安祥 潘雪江：《政府与民间组织互动：实现居家养老社会化》，《金陵瞭望》，2007年第11期。

会志愿机制,旨在提供全方位、无缝隙的公共服务,主要包括地方公共服务的社区化、志愿化和自主化供给三种技术和方式。<sup>49</sup>

市场是有效的,却不是万能的,它无法满足社会弱势群体所有要求,它只能尽量满足市场上有经济实力的部分人群的部分需要,它无法从根本上解决老年人的养老问题。有新闻曾经报道,在国内的一些地方出现各种高档老年公寓,豪华套房,一对一的贴身服务,花园式场所、游泳池、高尔夫球场等等奢华设施应有尽有,而每个月高达几千元的入住费也让人望而却步,试问这样的豪华老年公寓又是几个老人能住得起的。

## (二)文化环境

每个人都是在一定的社会文化的熏陶下成长的,风俗习性、民族特色、地域风格,或者宗教信仰及意识都指导着人们的社会活动,也束缚着人们的社会活动,杜绝违法、违犯习俗宗教的事情;另一方面,每一个成年人经过幼儿、少年、青年的社会化,被文化所照成符合社会要求的成员,这些社会成员又用自己所继承的文化教育下一代,以此流传下去。南京市鼓楼区是一个集机关、教育、生活为一区的中心城区,这里有着悠久的科教氛围和高尚的素质氛围,生活在这个区域中,随时可以被身边尊老爱幼、互相帮助、和睦融洽的生活氛围所吸引。因此,尊老敬老的文化环境也时刻影响着这个地方,养老服务的成功与发展。

第一、传统观念影响人们对养老问题的认识。同情和帮助弱者是中国社会尊老爱幼的传统道德观念的体现,绝大多数人都能做到尊老爱幼。在宣传社区居家养老服务的时候,很多下岗失业人士都积极参与到其中,除了对自己生活的热情之外,也是因为传统的道德观念引起了人们对老年人晚年生活的高度关注,由此进而引起帮助她们的愿望。同情、帮助、尊重是大多数服务员在工作过程中的本能驱动,这有利于对老年人的关爱和照料。老年人是弱者,在邻里关系较为密切的社区里,尊老爱幼的传统美德、同情和帮助弱者的文化心理,已形成社会舆论,引起监督作用,更加有利益养老服务事业的成长。

### 1.“尊老敬老”的传统美德

在我国源远流长、博大精深的传统文化中,重人伦、敬长辈一直是中华民族传统文化中的精华之一,是中华民族强大凝聚力与亲和力的具体体现,是祖祖辈辈传承下来的宝贵精神财富。而伦理文化的核心之一便是“孝道”,尤其是晚辈对老人、对父母的尊敬和孝顺。尊敬老人,善待老人,是中华民族也是整个人类所崇尚的美德,它不仅是子女对父母养育之恩的报偿,也是对人类生命和文明的

<sup>49</sup> 刘晓 胡德平:《论地方政府公共服务的市场化与社会化》,《福州党校学报》,2007年04期,第47—51页。

尊重。孝道的形成是一个长期教化的过程，是每个个体人格完善的基础，也是家庭和睦的前提。

## 2.“尊老敬老”的道德风尚

当前，随着人们物质生活需求的快速增长，一些人在社会转型的过程中逐渐地迷失了自我，丧失了良知，崇尚一切朝钱看，个人利益至上，片面地理解个性自由，认为家庭束缚了自己，年迈的父母是个人发展的绊脚石和包袱，不履行法律规定的子女对老人的赡养义务，许多地方的“尊老敬老”的社会风气日渐衰微。而在鼓楼区，我们可以清楚的见识到，高尚的精神情操是人们生活幸福的基础，“尊老敬老”的道德风尚是家庭和睦的重要保证。

第二、宗教观念对养老服务的影响。在有些宗教信仰的地区，除了传统道德的尊重、同情观念外，宗教的慈爱观、行善观、因果报应观也有助于养老服务的开展。宗教信仰者认为，不善待父母老人者，是大而不孝的行为，帮助老人也是在做善事。佛教和基督教都有社会平等的思想，宣传天下一家，人与人之间应建立关爱和责任心。在调查的过程中，笔者常常见到一些有宗教信仰的老年人在一起相谈甚欢，相约一起运动，互相关怀，互相鼓励。

第三、习俗对养老服务的影响。物质生活中的饮食、情节卫生和营养习俗等对老年人的晚年生活质量都有直接的影响。良好的习俗能使老年人延年益寿，更加健康而又有质量的安度人生最后的时光。

## 第三章 居家养老服务网存在的问题与建议

经过多年来居家养老服务网的实施，我们在学习其独特的成功经验之外，我们还因为总结其教训，发现其问题。社会在发展，市场在扩大，我们必须不断的进步以完善养老事业，适应日益庞大的老年群体的需求。

### 一、心贴心老年服务中心方面

#### （一）关于服务体制

居家养老服务网的运行是依托非政府组织心贴心老年服务中心和政府有关部门之间的密切合作，相互相助。中心的四位主要负责人（中心主任韩品媚、中心副主任张莲娣、培训部负责人李桂华、服务部负责人王瑞琴），分别管理服务人员的引进、培训、安排工作、协调整合等工作。

在调查的过程中，笔者发现中心在管理模式上有诸多需要改进的地方。

第一、心贴心服务中心是一个员工少，规模小的组织团体，除去两位年纪尚轻的文职工作人员外，四位管理人员皆是工人出身，中专文化水平，并且四人自身都是从服务员的工作开始做起，而一步步上升到如今的中层干部的行列。普遍存在着管理工作随意性、方便性、常规性的办事风格。普遍没有进行过管理学的专业培训，仅限于做好眼前的工作，没有长远的计划和规划。这样不适合服务中心的发展和扩大。

第二、权职集中。心贴心服务中心，是韩品媚中心主任从一个只有十多个老年人的养老院，几经周折和艰险，途中还经历了搬迁、倒闭等各种挫折一手打造起来的，风风雨雨经过十多年才有了如今的成功与辉煌。

韩品媚中心主任比任何一个人都深知其中的不易，也正因为如此，加上年纪逐渐增大，造就了她凡事亲历亲为，不愿下放权力的工作习惯。从某种程度来说，这不利于中心的进步，不能调动员工的工作激情和创新思维。大家在日常工作中，本着完成份内的工作、不出错、不干涉他人工作的原则，日复一日，年复一年。

俗话说得好，没有进步其实就是退步。在当今不断发展进步的时代，新兴组织踊跃出现，淘汰机制日益严酷，所有组织所有人员都要不断的完善自己、提升自己，积极的发挥个人才能和创新思维，力求将自己的工作做得更好，为组织不断开辟新的空间和领域，这样才能够做大做强，不在竞争中被淘汰掉。

第三、家族观念严重。韩品媚为服务中心的中心主任，其妹妹韩品岫是中心的日常会计，其儿子与儿媳（两人均为南师大民族学和社会学专业的研究生）虽在中心无任何职务，却能随意干涉和指挥中心的工作。

在与中心工作人员的交谈中，笔者能够深刻体会到各人心中的揣测和担心，大

家都认为随着韩主任年纪的不断增大，退休是迟早的事情，近年来韩主任也时常在交谈中流露出类似的意图。大家都一致认为由其儿子接管服务中心是必然的事情，可是母子两人由于年纪差异、生活阅历、专业程度等等原因造就了在服务中心的发展规划上有着极为不同的看法和分歧。大家在对中心未来命运揣测的同时，也是在为保住自己的饭碗而担忧。

中心副主任曾私下与笔者语重心长的说道，“跟着韩主任一路走来十多年，什么都经历过了，最困难的时候我们不要工资一起渡过难关，而现在，唉，中心的工作稳定了，名声大了，她似乎越来越不信任我们了。唉，未来还不知道会是如何，反正也没有我提升的可能性了，有机会，我会离开，自己做。”短短的话语中，笔者能感受到其中不方便透露的无奈。遗憾笔者在南京调查的时间有限，并不能完全揣摩出其中细微复杂的人际关系，但可以知道的是，这样的思想观念和职能安排，对组织的发展是有百害而无一利的。国内许多民营企业在做大做强后，都进行了体制改革，将企业中的家族成员不断清退，在企业中坚决实行公事公办、产权分离的原则。

## （二）关于服务资金

居家养老服务网的主要资金来源是由区民政局拨款，每一分一厘都直接转交到服务员的手中，服务中心在此过程中不抽取任何的费用。而中心人员的日常工资和服务中心的所有开销，则全部来源于韩主任名下的几个养老中心和托管所的资金结余收入，以此来维持服务网的正常运行。

笔者曾就此问题咨询过韩品媚中心主任，为何不从中抽取一定比例的手续费，作为工作人员的报酬所得。韩主任说“服务员每小时只能拿到10块钱，这样的工资收入在南京市来说，已经算是比较低的，如果我们再从中抽取，确实不太好。何况，这是我们为政府做的事情，是一项福利性的公共事业，我们也从中得到了实惠和好处。因为承接了政府的项目，现在许多人都知道了我们贴心老年服务中心，让更多有钱有需要的老人来找我们提供有偿服务。现在我们中心的有偿服务老年人数量已经远远超过了政府买单的无偿服务的老年人数量。我们已此也能维持中心的日常开支和生活。”

但是资金链的单一性和局限性，妨碍服务网更好更大的发展和完善，有限的资金，只能办有限的事情。随着政策规定对老年人的年龄限度的降低，越来越多的老年人加入了服务网的范围之内，越来越多的老人想要接受更为高档、更为细致、更为有效的服务。这就对服务网的软硬件提出了更为高层次的要求。

笔者认为，随着社会的不断发展，市场的更加完善，政府及个人对养老问题的重视度越来越高，今后必将有越来越多的人投入到这项行业之中，我们应该提

倡更多的机构和组织参与到其中。有竞争才会有压力、有动力，才会不断的进步。政府也应该鼓励更多的公司或者企业，拿出资金投入到了这项公益事业当中。

### （三）关于服务内容

当前，由于社区居住环境的改善，家庭规模不断缩小，邻里交往越来越少，老年人的活动圈子、交往范围狭小，精神孤独日趋严重，孤独和寂寞成了老年人的共同问题，严重影响了老年人晚年生活的质量。为此，在老年服务中心创建老年人交往的环境和平台，为老年人开设书画、垂钓、烹饪、美容、音乐、电脑等课程，让老年人在居家养老的同时，能够在社区内感受到公共生活的乐趣，提升老年人的生活热情、幸福指数和对生命的热爱程度。同时，提倡老年人积极发挥自身的作用，在社区从事力所能及的社会事务。居家养老倡导在家庭养老在社区生活，它是家庭养老的拓展和延伸，它创造了良好的养老生活环境，确保老年人度过丰富多彩、积极健康的晚年生活。

服务中心所招募的三百多名服务员年龄从二十到五十岁不等，绝大多数为下岗女工，她们有着吃苦耐劳、脚踏实地任劳任怨的精神，在服务工程中都能够很好的完成自己份内的本职工作，将老人的日常生活照顾妥当。

由于客观市场的需要，老年人口数量的不断扩大，越来越多的中年人转变成老年人，越来越多有文化底蕴、有经济能力的群体加入到需要照顾的行列之中来，基本的生活照料已经慢慢无法满足老年人的其他需求。在走访的过程中，就有老年人对笔者抱怨到“每天服务员来的时间太短了，做做卫生，擦擦桌子，一个钟头一下子就去过了，其实我们家的卫生，我和老伴每天也会弄弄搞搞，比较干净的。”

服务中心应就服务过程中老人所反映的问题和提出的需求，进行详细的统计、归类和整理，不断调整和改进服务员的服务内容，更为全面和周到的解决满足每一位老人的困难和需要，改变一三五打扫卫生，二四六买菜做饭的局限模式。

### （四）关于服务人员

“心贴心培训中心”以“提供服务、满足需求、完善制度、创建特色”为目标，将社区工作者、老年服务工作者组合起来，利用辖区内的学校和医院等资源，建立养老服务人才培训基地，对现有养老管理与新进的服务人员进行专业培训，使老年照料服务人员掌握基本的护理、保健、康复知识和技能，对考核合格者颁发上岗证书，为其安排老年人家庭进行上门服务。

笔者在调查过程中却发现，其中存在着不可小视的问题。

服务员由两种方式引进，一种是在人才市场上招工而来，一种是经朋友介绍自己找到服务中心。一般经过中心工作人员简单的问询之后，双方确定上门服务时间和内容后，不出几日就能开始上班服务。

再往后，一边工作一边等待召集到足够多的新进服务员后利用休息的时间统一培训，再经考核，发放上岗证书。而现实情况中，由于工作的忙碌，有些服务员甚至一天服务四五家老人，根本无其他空余时间学习专业知识和技能，大家也都是靠一些基本生活常识和相互间的询问和帮助，去处理老年人的一些生活上的问题。这无疑是对养老服务这对专业性要求极高的工作，不负责任的态度。

笔者曾有幸亲临服务员上岗证考核现场，而那些年过半百，不识字也不会用普通话交谈的农村妇女的考试现场作答，让笔者不禁汗颜。

考官问：“人体正常体温是多少度？”

考生 A：“70 度”

考官问：“夏天热，老人午睡的时候，空调一般调多少度？”

考生 A：“四五十度吧。”

考官问：“老人如果得了褥疮该如何护理？”

考生 B：“常翻身。”

考官问：“还有呢？”

考生 B：“再翻身。”

考官问：“还有呢？”

考生 B：“还翻身。”

考官问：“老人便秘了，该怎么办？”

考生 C 一脸茫然：“……什么是便秘？？……”

（此时，旁边有中心带队李老师小声提示：就是拉不出粑粑！）

笔者不禁为那些居家老人开始担忧起来，如此资格培训是否能够起到专业的作用，那些仅仅依靠自己掌握的常识和服侍自己老人经历的服务员，是否能将居家养老服务网运行的初衷和理念发扬光大。培训流于形式，资格证书犹如一张废纸。在数以千计的老年人中各自情况大为不同，老年人由于年岁过高，身体素质过差，疾病较多等多种因素，需要老年服务人员有着比普通家政服务更为专业而周到的理论服务知识和技能，这不仅仅与老年人晚年的生活幸福感有关，甚至是和老年人性命攸关的事情。

因此，建议培训中心在今后的工作中，加大培训力度，对每一位服务员在上岗前要有效、强制、全面性进行专业技能的培训。同时要对服务员加强道德思想教育，提高本身的道德文化修养。

同时也要求政府相关部门做好监督工作，对于考试、调查、发证等各个环节都要做到严格精确，要守好每一个环节，把好每一个关口，保证每一位持证上岗的人员都名副其实，保证每一位老人都能得到其应该享有的服务。对社区的人力资源、产业结构、教育结构、劳动力技术构成以及人才流向起到一个协调和整合，形成良性互动和循环发展，通过教育改善居家养老服务的质量和效果，进一步建立和完善居家养老服务体系及其专业化操作标准。

## 二、政府调控指导方面

### （一）关于政策导向

本文认为首先，要尽快建立更加完善的法律保障体系，建立操作性强的、反就业歧视、反老年歧视的法律。我国已经初步建立了以宪法为核心，各种地方性法规为配套的保障老年人权益的法律保障体系。但是，法律体系和地方制度仍然存在很多不完善之处。而且这些法律在操作性和执行力上还有许多不足。

第二，确立监督机构，定期对居家养老服务网进行检查和评估。对于不足的地方要指出并进行指导，对表现优异的服务员要加以嘉奖和表扬。居家养老服务网的实施过程中，不仅要满足广大老年人的晚年需求，也要关心和爱护奉献于服务网的服务团队，要关心她们的生活，解决她们的困难，才能使其更为全心全意为居家养老服务网努力奋斗。

第三，要从思想上重视养老问题。随着老龄化人口的不断加剧，养老问题日渐严重。实行居家养老服务的宗旨已经远远不止是最初的杜绝“独居老人惨死家中无人问津”的层面。我们要将居家养老服务作为新时代的新兴产业去大力发展，在不断探索和前进的道路上，开拓新的市场和服务内容。

### （二）关于养老理念和服务意识

随着我国经济社会的快速发展，尤其是计划生育国策的基本落实，我国城市社会与家庭结构以及人们的思想观念发生了重大变化，传统家庭养老的社会功能逐渐减弱，大家庭向核心小家庭转化，“四二一结构”（即夫妻双方都是独生子女，在成家之后要赡养四位老人和一个子女）家庭逐步成为城市社会的主流。同时，社会竞争加剧、生活节奏加快，子女对父辈老人家庭养老的经济负担和照料难度大大增加，导致许多家庭在养老这个棘手的问题上显得“心有余而力不足”。传统家庭养老价值取向在极力宣扬老年人在家享受天伦之乐之余，却忽略了家庭照

料护理缺乏专业性、全面性，不能保证老年人在生活照料、医疗保健、精神慰藉等方面的服务质量。

因此，我们必须顺应时代发展的要求，变革人们脑海里根深蒂固的“多子多孙，养儿防老”的传统观念，创建新型的、可持续发展的养老模式。我们要通过大力宣传，形成正确的舆论氛围，让更多的老年人走出家庭融入社会，让更多的人真正认识并参与到居家养老服务事业中来。通过居家养老克服传统家庭养老模式的弊端，利用社区的人力、物力资源，为老年群体的晚上生活提供全面、安全和专业化的服务。

从总体上看，目前我国居家养老还处在起步阶段，社会对于居家养老这一新兴养老模式没有充分的认识和理解，有些社区、街道等相关部门的领导对社区的概念、居家养老的意义和作用没有一个正确的认识，对建设、组织和管理居家养老服务中心缺乏相关的知识和规划，致使多年来我国居家养老仍处于比较杂乱、无序的状态。

有鉴如此，我们亟需从理论上探明居家养老服务模式的内涵、定位、特点、功能、制度建设、评价标准等基本问题，使其能系统、清晰、明确地被广大居民和管理者所接受、理解，从而积极地参与到这项工程的建设中来，使居家养老服务走出其含糊不清的尴尬境地。

教育者可以依靠行政力量的推动，以协调员的身份向社区工作者传播理论知识，宣讲国家政策和规划，提高社区行政部门对居家养老服务的重视程度，帮助相关部门制定可行性计划和方案；向社区居民介绍居家养老的服务内容和网络，让大家接触并接受这一新兴的养老模式，充分认识到居家养老服务的优势、价值和意义。

能否培训一支业务精、素质好、热情为老年人服务的居家养老管理和服务队伍，是居家养老服务事业成败的关键。在开展居家养老服务培训的过程中，统一的指导大纲、专业教材，优秀的师资力量，经有关部门审核认定的社会办学机构，由国家认可的全国或全省通用的资格证书等，都是直接影响居家养老服务成效的重要指标。

目前，我国各地有多种不同的居家养老模式，例如，江西省的“万载”模式、宁波市海曙区的“走出去请进来”模式、南京市玄武区的“8+1+X”模式等等。我们要通过总结全国各地居家养老模式的经验和弊端，结合自身社区的经济实力、人口结构分布、政府投资力度、社区关注程度等具体条件，构建符合社区特点和需要的居家养老教育体系，利用社区内的学校、学者、研究人员等资源，探索本社区居家养老的教育模式，提高居家养老服务的质量。

任何一项制度设计或机制运行，都应从制定规划和标准，加强管理、检查和监督等方面来保障落实。就目前居家养老服务的运行情况而言，一般是由政府制定政策和规划，提出要求和规范，实际操作则交给基层组织、中介组织、非营利性社会团体去做，在管理、检查和监督这一环节上显得非常薄弱，常常是例行公事、走走过场。

居家养老服务是由社区居委会、中间组织、家庭、大众传播媒介、社会舆论、社会风气、人际交往等多种社区生活要素和文化特质相互交融的有机体，这个有机体的形成和健康发展，需要多方面的支持和配合，在养老服务发展的过程中，推进居民积极的价值观、道德观和生活态度，创建良好的亲情氛围，培养居家养老服务的专业队伍，促进新型社区居家养老模式的建设与发展，形成一个生活、教育、管理的结合体，让老年人群健康和谐地安享晚年。

## 结 语

### 一、研究发现

本论文运用质性研究方法，以南京市鼓楼区心贴心老年服务中心为例，对居家养老服务网进行了初步的研究。研究发现：第一、在居家养老服务网的实施中，有微观、中观和宏观三个方面的因素影响实施效果。微观包括中心主任、老人、服务员，中观包括社区和服务机头，宏观包括国家政策法律和文化环境。第二、在居家养老服务网实施的过程中，发现其存在三大问题。一是，服务中心的管理模式存在不合理性，其次是资金来源太少，最后是服务内容和方式单一，服务人员的素质和技能不高。第三、针对目前社区居家养老服务网实施过程中存在的问题，经过归因分析，本文提出若干建议来完善该体系。

### 二、研究不足

本文在取得以上研究发现的同時，由于受到时间、经费、人力资源以及研究者研究能力的限制，本次研究在如下几个方面存有不足：

第一、本文旨在对居家养老服务网做全面的描述，但是由于研究时间短、经费有限和人力不足等诸多因素的限制，可能会使得研究不够全面、系统、深入。

第二、由于研究者的研究能力有限，而且是第一次独立运用质性研究方法进行研究，虽然付出了很大的努力，但仍然可能在研究范式的选择、研究方法的运用上存在诸多欠考虑之处，特别是在分析社区居家养老服务网实施的因素及给予对应建议方面，本研究有待更进一步提高和完善。

## 参考文献

### 一、著作类

1. 仝利民：《老年社会工作》，上海：华东理工大学出版社 2006 年版。
2. 夏学銮：《社区照顾的理论、政策与实践》，北京：北京大学出版社 1996 年版。
3. 林万亿：《当代社会工作 - 理论与方法》，台北：五南图书出版社 2002 年版。
4. 谢美娥：《老人长期照顾的相关论题》，台北：桂冠图书股份有限公司 1993 年版。
5. 苏珊·特斯特著，周向红等译：《老年人社区照顾的跨国比较》，北京：中国社会出版社 2002 年版。
6. 唐忠新：《社区服务思路与方法》，北京：机械工业出版社 2003 年版。
7. 李建新：《转型期中国人口问题》，北京：社会科学文献出版社 2005 年版。
8. 熊必俊：《保障老有所养的理论与实践》，北京：经济管理出版社 1999 年版。
9. 杨团：《社区公共服务论析》，北京：华夏出版社 2002 年版。
10. 田雪原：《中国老年人口》，北京：社会科学文献出版社 2007 年版。
11. 黄耀明：《老年社会工作理论与实践》，长春：吉林大学出版社 2008 年版。
12. 张良礼：《应对人靠老龄化》，北京：社会科学文献出版社 2006 年版。

### 二、期刊类

1. 李亚威等：《居家养老是最适合中国国情的养老模式》，《黑龙江科技信息》2008 年第 24 期。
2. 陈树强：《老人日常生活照顾的另一种选择 - 支持家庭照顾者》，《人大复印资料社会学》2003 年第 4 期。
3. 李玉玲：《社区居家养老：文献综述》，《江海纵横》2008 年第 1 期。
4. 陈大亚：《家庭养老问题探讨》，《研究与探讨》1998 年第 9 期。
5. 罗晓蓉：《城市社区 - 居家养老服务的探索与启示》，《江西行政学院学报》2008 年第 10 期。
6. 王颖：《老龄化 - 城市规划的一个社会学课题》，《城市规划汇刊》1998 年第 5 期。
7. 张卫东：《居家养老模式的理论探讨》，《中国老年学杂志》2000 年第 3 期。
8. 丁美方：《社区照顾 - 城市老年人的赡养方式新选择》，《安徽农业大学学报》2006 年第 3 期。
9. 周伟文等：《城市老年群体生活需求和社区满足能力的现状与问题的调查分析》，《中国人口科学》2001 年第 4 期。

- 10 .叶南客 :《跨世纪的探索 - 论中国特色的老年社区服务体系建设》,《学海》1997 年第 4 期。
- 11 . 桂世勋 :《上海城市社区为老服务资源整合研究》,《华东师范大学学报》2004 年第 2 期。
- 12 .王辅贤 :《社区养老助老服务的取向、问题与对策研究》,《社会科学研究》2004 年第 6 期。

### 三、国外文献类

- 1 . Adam Pavey & Demi Pstsi os, Fomal and Informal Community Care to Older Adults: Comparative Analysis of the United States, Journal of Family and Economic Issues, Vol .20(3)Fall 1999。

## 致 谢

首先感谢导师库少雄教授，在他悉心的指导和无私地帮助下使我顺利完成了学业。在这个过程中，导师严谨求实、谦逊好学、孜孜不倦的治学精神一直深刻地感染我，使我体会到了治学的艰辛和寻求未知世界的快乐。不论在理论学习阶段，还是在论文的选题、资料查询、开题、研究和撰写的每一个环节，我都得到了库老师悉心的指导和帮助。在我的学习期间，他不仅传授了做学问的秘诀，还传授了做人的准则。这些都将使我终生受益，在以后的工作岗位上以他为楷模，踏踏实实做人，认认真真做事。

衷心感谢在本课题研究过程中，给予我帮助、关心和支持我的领导、老师和同学！

衷心感谢南京市鼓楼区心贴心老年服务中心的领导及相关人员的大力支持和帮助！

衷心感谢中南民族大学民族学与社会学学院和研究生院各位领导和老师的关心和帮助！

衷心感谢所有关心、帮助和支持过我的人！

最后，特别要感谢我的父母以及为我的成长默默奉献的家人们！

方静怡

二零一零年初于南湖之滨

## 附录一：攻读硕士学位期间发表论文

方静怡：《以社区教育促进社区居家养老服务》，《湖北大学成人教育学报》，2009年第6期。

## 附录二：相关文件资料

### 鼓楼区“居家养老服务网”协议书 (2008年1月1日——2008年12月31日)

甲方：鼓楼区老龄工作委员会办公室 办公地址：南京新街口管家桥24号

乙方：鼓楼区心贴心社区服务中心 办公地址：南京凤凰西街182-1号

为保障鼓楼区“居家养老服务网”持续发展，正常有序运行，把老年人居家养老服务做好、做实。经甲乙双方协商，签定本协议：

#### 一、协议期限

自2008年1月1日起，至2008年12月31日止，期满协议终止。

#### 二、服务生活

1、生活照料。照应起居；买菜做饭；清洗衣被；打扫厨、卫、居室；理发、洗浴等，并按老年人家庭实际情况和需求提供相应服务。

2、精神慰藉。问候交谈；心理疏导；读书读报；陪同购物、就医看病等。

#### 三、运行规则

1、甲方提供进入“居家养老服务网”的孤寡、独居和纯老人家庭名单及需求内容（鼓楼区居家养老服务申请表），乙方以此为依据实施上门服务。

2、乙方为进入“居家养老服务网”的老年人登记“鼓楼区居家养老服务记录单”和“服务情况反馈表”，把服务情况随时记录在案。

3、乙方服务员上门服务，应热情大方，着装整洁，按事先规定的服务项目和时间为老人进行服务。在每一次服务后由接受服务的老人在“鼓楼区居家养老服务记录单”上签字，每周由所在社区居委会或社区老年人协会有关人员评估后签字，每月由街道老龄干事评估后签字，乙方凭服务签单和工作情况反馈表向甲方报账，每月结算一次服务费用。

4、乙方应按相关规范加强对服务员的管理，组织业务培训和教育，提高服务员专业素质，按照服务内容和要求做好服务，遵守有关纪律和道德。对违反规定的服务员要进行批评教育，连续3次应另换服务员。

#### 四、服务标准及费用

1、凡进入“居家养老服务网”的老人每月最少接受20小时的服务，服务次数每人每月15-30次、每次服务时间1-2小时（根据每个老人具体情况而定），每小时费用8元。

2、甲方凭“鼓楼区居家养老服务记录单”和“服务情况反馈表”，按月以转

账支票方式支付乙方服务费用。

## 五、法律责任

乙方服务员与接受服务的老人如果发生民事等纠纷，由乙方承担一切法律责任。

## 六、协议解除

1、乙方有下列情况之一的，甲方可以解除协议：

- (1) 严重违反鼓楼区“居家养老服务网”纪律和规章制度的；
- (2) 严重失职，对甲方的声誉和利益造成重大损害的；
- (3) 触犯国家法律，被追究刑事责任的；
- (4) 本协议订立时所以据的客观情况发生重大变化，致使本协议无法履行。

2、甲方如不能按时付款，乙方可以解除协议，并可依据《行政诉讼法》提请仲裁、诉讼。

3、甲方乙方要求解除协议，均要以书面形式提前 1 个月通知对方，并按有关规定办理解除协议手续。

## 七、协议履行责任

协议必须全面履行，违反协议一方应当依法承担赔偿责任。

## 八、双方其他约定

1、甲方依法制定的规章制度、实施细则为本协议附件，与本协议具有同等法律效力。

2、甲方有权委派社区居委会或社区老年人协会对乙方服务进行全程监督、检查，乙方应予配合，不得拒绝。

九、本协议未尽事宜，由甲乙双方另行商定。

甲方签字：

(盖章)

年 月 日

乙方签字：

(盖章)

年 月 日

## 鼓楼区“居家养老服务”实施方案

随着社会老龄化步伐日益加快，社会福利机构养老已远远不能满足老年群体发展的需要。再由于社会迅速发展，家庭结构发生了显著变化，独居老人、空巢老人逐年增多，成为老龄工作亟待解决的问题。

为适应居家养老的需要，解决社会福利机构之不足，结合全区老年群体实际，探索居家养老之路。经过一年多时间运行，已取得显著成效，深受社会各界好评。为把“居家养老服务”引向深入，制定方案如下。

### 一、基本思路

坚持以科学发展观为指导，按照“居家养老政府、社会、社区共同扶助”的工作思路，进一步完善服务网络，扩大覆盖层面，拓展服务领域，丰富服务形式，规范服务内容，健全服务监督评估机制。具体分三步逐步实施。第一步：实施以社会困难独居和空巢老人为主体的居家养老服务；第二步：实施以社会困难特殊老人为重点的居家养老服务；第三步：实施以社会实际需求为目标的居家养老服务。逐步建立起规范化、多元化、社会化的居家养老服务体系，确保“老有所养”，为建设精神文明、构建和谐社会作贡献。

### 二、服务方式

1、家政服务。由政府出资、民非组织承载运作。

2、志愿服务。由社区居委会牵头、社区老年人协会运作，组织引导社区志愿者与独居老人、空巢老人和困难老人就近结成帮扶对子，定期不定期上门探访问候，随时掌握被访老人身体、生活状况，按需帮扶。安装求助门铃，邻里互助。

3、呼叫服务。对部分服务对象由政府出资月租费、由“南京金康信息技术服务有限公司”送机并负责运作。

4、其他方式。开展“老饭桌”、“健康爱心卡”、“探访慰制度”等服务形式。

### 三、服务内容

1、生活保障服务：拆洗衣被、买菜做饭、打扫卫生、上街购物、问诊寻医、陪同看病等；

2、医疗卫生服务：完善医疗保险、落实重大疾病救助；优惠挂号费用、优先挂号诊治、开设家庭病床等。

3、法律援助服务：宣传普及《老年人权益保护法》；设立街道老年人维权分部；经常深入社区开展法律咨询活动；对老年人涉法和维权问题提供法律援助等。

4、精神陪护服务：交谈聊天、读书读报、心理疏导、精神慰藉等；

5、安全保障服务：每年冬季、夏季检查服务对象的御寒、防暑设备等情况，水电、煤气设备是否安全，及时与所住社区居委会联系；

6、特殊求助服务：生活咨询、联系亲友、疑难求助等。

#### 四、服务对象及标准

##### 1、政府对经济困难老人免费服务（家政服务）

- (1) 90 岁以上的高龄老人；
- (2) 80 岁以上的独居老人（无子女或子女在南京市以外）；
- (3) 未进入社会福利养老机构的孤老；
- (4) 身有残疾、身患重大疾病、生活不能自理、享受低保的独居老人（无子女或子女在南京市以外）；
- (5) 夫妻一方身患重大疾病、或生活不能自理、或残疾(肢体残 1 级；精神残 1、2 级；智力残 1、2 级；盲人等)的空巢老人（子女在南京市以外）；
- (6) 夫妻双方均 80 岁以上的空巢老人（子女在南京市以外）；
- (7) 独生子女为残疾(肢体残 1 级；精神残 1、2 级；智力残 1、2 级；盲人等)的老人（属老养残）；
- (8) 老人与独生子女同住，同住子女长期生病卧床、失去赡养能力，家庭合计月经济收入在 1000 元以下；
- (9) 其他特殊困难的老人。

##### 2、政府对收入不高的困难老人出资补贴服务

- (1) 对有一定经济收入的独居老人和空巢老人，由政府出资月租费、“南京金康信息技术服务有限公司”送机，安装声讯求助服务热线“安康通”。
- (2) 对家中无电话的困难独居老人和空巢老人，由政府出资安装求助门铃。
- (3) 对未进入政府出资免费家政服务且行动不便的独居老人和空巢老人，由政府出资聘请民非组织人员定期上门探访。
- (4) 其他特殊情况的老人。

##### 3、对经济收入较高的老人自费服务

月经济人均收入 1000 元以上的独居老人和空巢老人，根据本人志愿和要求，由区老龄委办公室会同街道联系民非组织实施服务。

#### 五、申请服务程序

根据本人自愿的原则，社区居委会填写《接受服务申请表》，街道审查把关，区老龄委办公室审定并协调民非组织负责实施。

#### 六、服务机构与组织

全区居家养老服务工作在区老龄工作委员会领导下，由老龄委办公室负责实施并协调，各成员单位按工作职责负责落实各自工作。

1、生活保障服务、精神陪护服务、安全保障服务和特殊求助服务由区民政局牵头、会同街道负责实施；

- 2、医疗卫生服务由区卫生局牵头、会同所属医疗机构和街道负责实施；
- 3、法律援助服务由区司法局牵头、会同街道负责实施；
- 4、文体娱乐服务由区文化局和体育局牵头、会同街道负责实施。
- 5、志愿者服务由区团委牵头、会同街道负责实施；

#### 七、监督评估机制

1、各街道成立由老龄委牵头并由社区居委会、老年人协会参与的管理评估小组，对服务承载公司按照合同和服务细则，对服务情况跟踪督查和定期评估，研究改进措施，提高服务质量。

2、加强助老志愿者队伍建设，建立服务规范，逐步完善机制。通过多种形式积极扶植引导，激励志愿服务的积极性。

3、区老龄办对援助情况实施定期检查，走访受助老人家庭，处理居民举报，定期召开居家养老工作会议。

4、建立并在各社区公开“居家养老服务网”监督举报电话 84703595，方便广大群众对服务网服务情况进行监督。网址：

鼓楼区老龄工作委员会

2005年7月6日



鼓楼区心贴心老年服务中心



服务中心服务项目介绍

| 内容    | 项目              |         |
|-------|-----------------|---------|
| 床位费   | 每人每天12元         |         |
| 伙食费   | 每人每天12元         |         |
| 护理费   | 自理              | 每人每天5元  |
|       | 介助              | 每人每天8元  |
|       | 介护              | 每人每天12元 |
|       | 特护              | 协商面议    |
| 康娱费   | 每人每月10元         |         |
| 取暖降温费 | 冬、夏两季各交100元     |         |
| 医疗备用金 | 1000元 (离中心时退还)  |         |
| 节日费   | 在中心过春节的老人 交100元 |         |
| 公寓设施费 | 住满1年 交100元      |         |
| 备注    |                 |         |

中心日常收费标准



心贴心老年服务中心民办非企登记证书



服务中心按摩室



服务中心舞蹈室



服务中心老年人电脑室



长者宿舍



服务中心活动大厅



志愿者与老人互动



外地领导团来心贴心考察



“养老服务资格证”考试现场 1



“养老服务资格证”考试现场 2