

北滘综合性公益养老服务项目 调研报告

佛山市南海区社会工作学者与学生联合会

2018年7月

目录

一、研究背景与目的	3
二、概念界定	5
(一) 养老服务	5
(二) 养老服务需求	5
三、研究方法	7
(一) 资料分析	7
(二) 普查	7
(三) 实地走访	7
(四) 深度访谈	8
四、数据分析	9
(一) 北涪镇基本信息	9
(二) 定量数据分析	11
(三) 定性材料分析	20
(四) 已有养老服务资源分析	22
五、服务规划	24
(一) 总体思路	24
(二) 工作内容与时间安排	25
六、总结与展望	30
(一) 人口情况变化的影响	30
(二) 生育政策变化的影响	31
(三) 其它社会经济条件变化的影响	31
(四) 总结	31

一、研究背景与目的

随着经济的发展、社会的进步以及人民生活水平的提高，我国正在经历着向老龄社会急速转变的过程。据《中华人民共和国 2016 年国民经济和社会发展统计公报》显示，截至 2016 年年底，我国 60 岁及以上的人口已高达 23086 万人，占总人口的 16.7%，其中 65 岁及以上的人口占比高达 10.7%。国务院印发的《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》指出，预计到 2020 年，全国 60 岁以上老年人口将增加到 2.55 亿人左右，占总人口比重提升到 17.8% 左右，中国将成为超老年型国家。面对如此严峻的人口老龄化挑战，如何发展养老服务顺势成为非常重要的议题。

而人口流动加快、“四二一”家庭结构出现以及人们家庭观念逐渐转变，导致传统家庭养老功能日渐弱化。随着市场经济体制的建立，养老服务需求逐渐被推向市场和社会，社会力量逐步参与到养老服务的供给中。1994 年，民政部等十部委发布《中国老龄工作七年发展纲要（1994—2000 年）》，这是我国第一个全面规划老龄工作和老龄事业发展的指导性文件，推动了老龄产业的发展。1996 年颁布的《中华人民共和国老年人权益保障法》指出：“各级人民政府和有关部门在财政、税费、土地、融资等方面采取措施，鼓励、扶持企业事业单位、社会组织或者个人兴办、运营养老、老年人日间照料、老年文化体育活动等设施。”2000 年，《关于加快实现社会福利社会化的意见》明确了我国的社会养老服务体系：“在供养方式上坚持以居家为基础、以社区为依托、以社会福利机构为补充”。2017 年，国务院印发了《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》，支持社会力量兴办养老机构，进一步强调社会力量的重要性。

在社会力量较为发达的东南沿海地区中，佛山市也处于老龄化社会的进程。作为广东省的第三大城市，经济发展水平历来位列前茅，高速的经济发展为优质公共服务创造了条件。由于人均寿命延长、生育率降低以及随之而来的疾病谱变化等社会和人口结构的转变，佛山市的老龄人口数量飞速增长。2015 年的全国 1% 人口抽样调查数据显示，佛山 65 岁及以上人口为 50.46 万人，占全市常住人口的 6.79%，逼近联合国定义的 7% 的老龄化社会的标准。与 2010 年第六次全国人口普查相比，佛山市 65 岁及以上人口的比例上升 1.61%，老龄化速度加快。“高龄化、空巢化”逐渐成为佛山市老年人口的重要发展趋势，老年人的养老情况也日益呈现出多样化的特征。2016 年，佛山市政府发布了《佛山市人民政府关于加快发展养老服务业的实施意见》，明确指出“支持社会力量进入养老服务领域”“促进社会力量兴办

的养老服务机构规模化、品牌化、连锁化运营”。

顺德区作为佛山的明星城市，也同样面临着老龄化的压力。据《顺德区第六次人口普查主要数据简要分析》报告显示，65岁及以上人口为11.54万人，占总人口的4.68%。而到了2016年，《佛山市2016年老龄人口情况统计表》显示，顺德区65岁及以上人口达到14.74万人，占总人口的10.63%，不到十年的时间翻了一番，可见其老龄化压力之大。基于顺德区的老龄化趋势与对应的养老现实需求，作为热心于慈善事业和民生福祉的本土力量，和的慈善基金会将2018年在北滘镇启动建设一个综合性公益养老服务项目，为广大的顺德老年人群体提供优质服务。

由此，为了能切实地向老年人提供优质服务，该项目需要全面了解北滘镇老年人及其养老服务基本情况，明确其服务的需求，深入了解各层级老年人的状况以合理规划未来的养老服务发展。基于此，本次调查旨在解决以下两个关键性问题：

- 1.全面摸清北滘镇老年人的养老现状，了解其老年人口情况，尤其是有稳定经济收入的北滘户籍老人、中低龄健康老人以及失能老人的占比和现状。

- 2.掌握北滘镇长者（尤其是失能长者）的养老服务现状及其养老服务需求，关注其对养老服务类别、提供频率等需求以及支付意愿和支付能力，从而为项目的具体设计和日后的良好运作提供实证参考。

二、概念界定

（一）养老服务

养老服务在近年来成为一个越来越重要的主题，然而学术界并未对其明确定义，出现了“养老服务”、“老年服务”、“老龄服务”和“为老服务”等相关词汇，缺乏较为广泛的共识。

基于已有的公共政策安排，黄俊辉和李放（2012）指出养老服务是为满足老年人晚年正常生活所需的各种非现金形式，包括生活照料、医疗护理和精神慰藉等多个类别的服务。席恒（2015）认为养老服务是指国家和社会以发扬敬老爱老美德、安定老年人基本生活、维护老年人身心健康、充实老年人精神文化生活为目的而采取的政策措施和提供的设施服务的总称。董红亚（2012）认为养老服务的本质是照护，即照料和护理。冯晓娟（2013）认为，养老服务是针对老年人的特质性需要而给予的满足，即各类供给主体根据老年人的特点提高老年人生活和生命质量的有偿或无偿的活动。

从养老服务的对象及性质出发，张妍（2014）总结出学界主要存在两种观点：第一种观点是王树新（1999）所提出的“狭义的福利”，他认为养老服务具有社会保障功能，其最终的目标是满足各种特殊困难家庭的基本养老需求，不应盲目扩大服务对象与范围，其具有且只有福利性。另外，在国际上常用的“长期照顾”一词值得注意。吴莉莉（2012）指出，养老服务是指对失能而生活不能自理的老年人进行长期生活照料的服务，包括日常活动辅助、心理慰藉、经济支持等，而且一般是指6个月以上的服务。第二种观点是李学斌（2008）认为养老服务不仅具有基本的保障功能，其服务对象不仅是失能老人和贫困老人这些困难群体，还有整个老年群体。其服务包括物质生活和精神生活上的服务，因而应该具备便民利民的功能，表现出适当的营利性、市场性和产业型特征，这是“广义的养老服务”。

综合多位学者的研究，本课题组认为“养老服务”、“老年服务”等词汇在本质上并没有区别。在本研究，本课题组使用“养老服务”一词，使用其广义的定义，服务对象不限于失能老人而面向全体老人，并把其定义为能够让老年人更好生活的非现金形式的综合性照护服务，主要内容包括生活照料、医疗护理、精神慰藉和社会参与等。从模式分类，其分为家庭养老、居家养老、机构养老以及社区养老。

（二）养老服务需求

关于需求（demand），黄玉英（2002）认为其产生需要各种特定的条件，它必须包含两

个层次，一是消费者对某产品有购买的意愿，即主观上愿意购买，这是通常所说的“潜在需求”，其产生的前提是这种产品具有能够满足消费者某一方面或某几方面的需要的特性；二是消费者对这种产品有能力购买，这才形成实际的需求。所以，一旦对需求产生影响的条件发生改变，需求也会随之改变，因此需求是有限的。基于此，值得注意区分的是另一重要概念：需要（need）。郭冬乐（1987）认为需要是指人类为满足自身物质生活和精神生活而提出的一种愿望或意愿，不限于一般的“经济需要”，其包括生理的需要（自然需要）、社会需要和精神的需要。关于需求与需要的关系，肖萍（2012）认为“需求”是在实用主义上的“需要”，在实际中经常运用需求供给分析（demand-supply）来讨论效用问题。由此，本研究在研究养老服务时使用“需求（demand）”这一概念，聚焦社会服务语境中，长者对养老服务具有购买意愿并具有支付能力的需求。

三、研究方法

本调查主要采取定性研究方法，对北滘镇内 50 周岁及以上的女性与 60 周岁以上的男性居民群体进行实证调查，了解北滘镇长者（尤其为失能长者）的实际养老需求情况。本研究具体采取的方法包括普查、资料分析、实地走访与深度访谈。

（一）资料分析

为对北滘镇长者的养老服务需求和支付意愿情况有更宏观的了解，我们将收集与北滘镇养老服务相关的各级政府公布文件及内部文件、工作报告、新闻媒体报道等资料进行分析。这些资料可帮助我们补充北滘镇长者的服务需求、支付意愿和支付能力情况的背景信息，使我们能更深入地分析调查问题。其中，我们将重点分析从民政部门、人力资源和社会保障局收集回来的各类统计数据，总结北滘镇的长者群体的养老服务需求和支付意愿，整体把握北滘镇长者的养老情况，为后面的定性研究打好基础。

（二）普查

为基本了解北滘镇失能长者的基本情况，我们将面向全镇老年人开展普查工作，具体为向各个社区派发普查表，先由对普查对象有基本了解的居民委员会和村民委员会的工作人员，从各个社区 60 周岁及以上的老年人中选取每个社区中失能的老年人，构建普查的基础样本库。在此基础上，本调研团队在社区工作人员的协助下深入各个社区对这些失能长者进行实地的普查，并对普查信息进行汇总整理，构建北滘镇失能老年人信息的数据库。而普查表涵盖了老年人的基本社会人口学特征（包括所在地区、年龄、性别、文化程度等）、居住与生活情况、健康状况、养老现状、服务需求、支付意愿和支付能力等方面的信息，为后续的研究提供数据基础。

（三）实地走访

为具体探究处于不同类型与经济发展水平中长者（尤其为失能长者）养老服务的需求、支付意愿和支付能力状况，我们将依据城乡标准划分社区的类型，并结合经济发展水平的差异选取具有代表性的三类社区进行实地走访，分别是农村社区、城镇社区和混合社区。通过实地走访这些不同类型的社区，可以更准确地分析出在不同的经济发展和社会生活水平的社

区中，北滘镇长者对养老服务的需求、支付意愿和支付能力的差异所在，为项目的规划设计提供信息参考。

（四）深度访谈

为了深入了解长者对养老服务的需求及其支付意愿，我们按照北滘镇的情况，依据城乡、经济发展水平差异等标准划分社区的类型从而选取具有代表性的社区，再在这些社区内选取合计三十到四十位长者开展深度访谈（具体数量会在实施阶段中依据信息饱和原则调整），重点了解长者（尤其为失能长者）的养老服务的需求及其支付意愿和能力，从而形成各区的样本加以对照，形成对北滘镇的养老情况的全面认知。

四、数据分析

（一）北滘镇基本信息

1. 老年人口统计情况

基于北滘镇民政局提供的数据，北滘镇各个社区 50 岁以上人口规模分布差异较大（图 4-1），其中北居社区老年人口多达 10659 人，其后依次是碧江（5175 人）与林头（3740 人），而顺江、桃村、高村与设计城的群体规模则较小，都少于 500 人。60 岁以上的人口分布与 50 岁以上的模式大致相同，北居社区 60 岁以上人数为 4605 人，而设计城仅有 22 人，老年人口的社区分布差异较大，这与居民对养老服务的需求数量有直接关系。

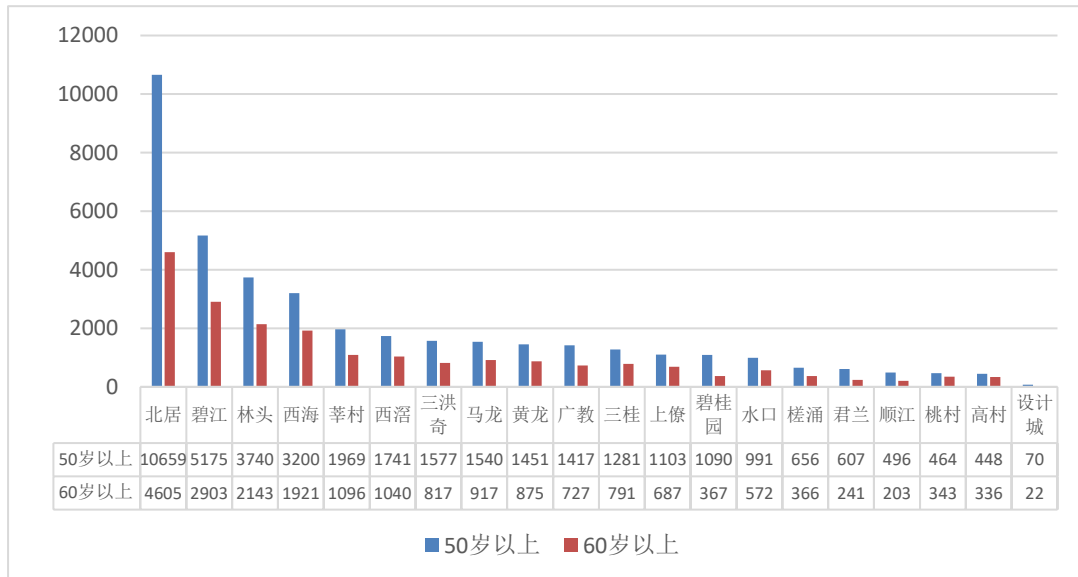


图 4-1 北滘镇分社区老年人口数量统计

2. 退休人员待遇水平情况

基本养老保险的待遇客观上反映了老年人的收入情况，对老年人对养老服务的购买力有相当的影响。基于北滘镇人社局提供的数据，北滘镇退休人员的平均待遇水平基本上呈现随年龄增长递增的趋势（图 4-2），50-60 岁刚退休的女性的月均待遇为 1916.85 元，60 岁以上的女性退休职工的平均待遇都在 2000 元至 3000 元的范围内，而男性的退休待遇则从 60 岁开始从 2158.27 元逐步增长，80 岁以上的男性退休人员平均待遇超过了 3000 元。

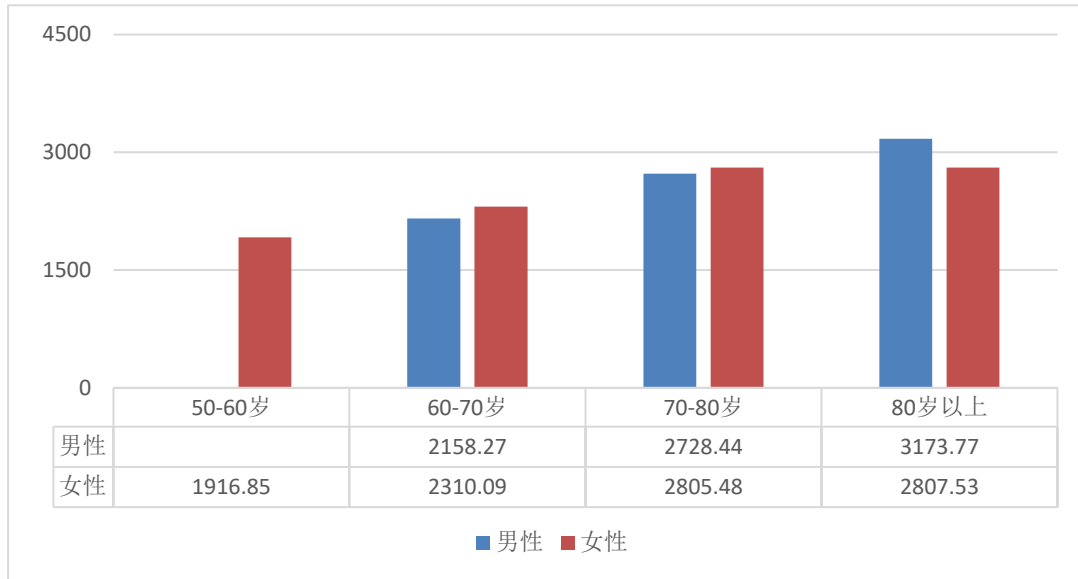


图 4-2 北滘镇退休人员待遇水平

3.农村社区分红情况

北滘镇 20 个社区中有 16 个为农村社区保留集体分红，但是社区之间人均分红差异较大（图 4-3）。其中，槎涌社区的人均分红最多，高达 10060 元，随后的社区的分红大多位于 2000 元至 5000 元不等，但也有林头社区和三洪奇社区的人均分红所得较少，约 1200 元。对于老年人，尤其是没有参与基本养老保险的老年人而言，农村集体土地分红是他们日常主要的收入来源，很大程度上影响了他们的经济状况与购买能力。

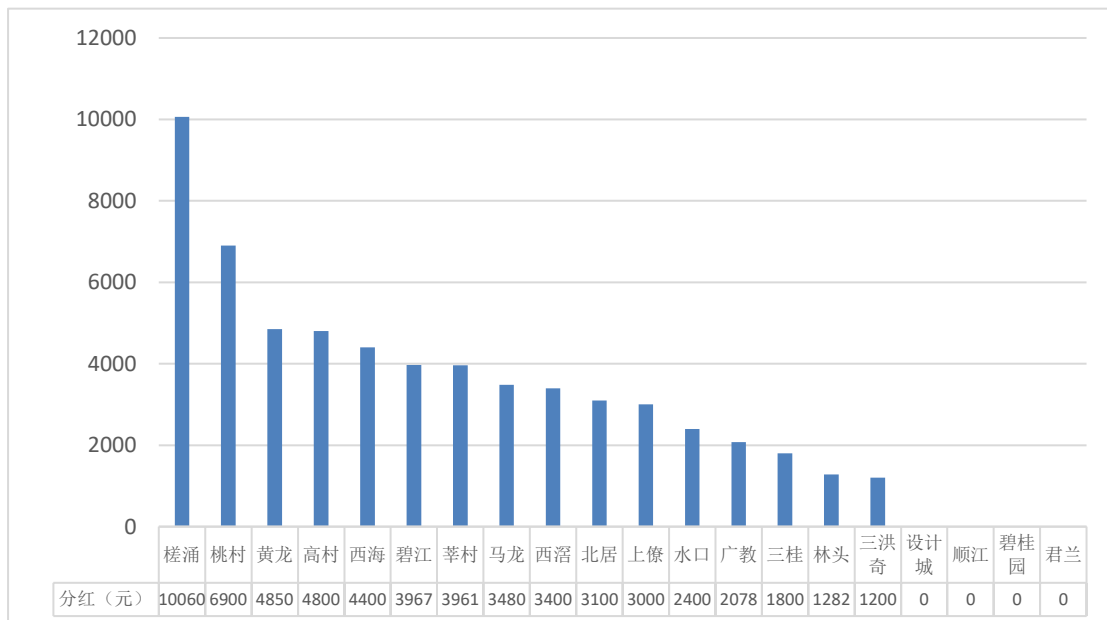


图 4-3 2017 年北滘镇分社区分红情况统计（元）

（二）定量数据分析

本研究的普查面向常住在北涪镇且申报了伤残评级的 55 周岁以上的女性与 60 周岁以上的男性，共完成普查问卷数量 1228 份。其中，依据民政部颁布的老年人生活自理能力评估指标筛选失能与失智受访者合计 1062 人（失能 1030 人，失智 99 人），当前失能与失智比例合计约为 5.14%。

具体而言，各个社区的失能与失智比例如图所示（图 4-4）。可以看出，由于社区人口的差异，失能失智的人数与比例并不呈现显著的相关关系。其中，碧江社区的失能人数最多，为 157 人，但是由于其社区老年人人口基数大，因此失能比例为 5.41%；而高村社区的失能与失智的比例高达 25.6%，但其失能人数为 86 人，其后的黄龙社区失能比例也有 13.6%且失能失智人数 78 人，而像是顺江与碧桂园两个城镇社区无论是其失能失智的人数或是比例均偏低，这一定程度上能够反映各社区对社会化养老服务的客观需求差异。然而，需要注意的是，由于本研究的经济收入水平的计算是假设老年人同时获得退休金与农村分红，而实际上往往只有少数老年人能够兼得两方面的收入，因此本研究假定的老年人的收入为较理想的状态下。相对地，由于子女对老年人的经济支持难以统计，因此并不纳入本研究计算的范围内。

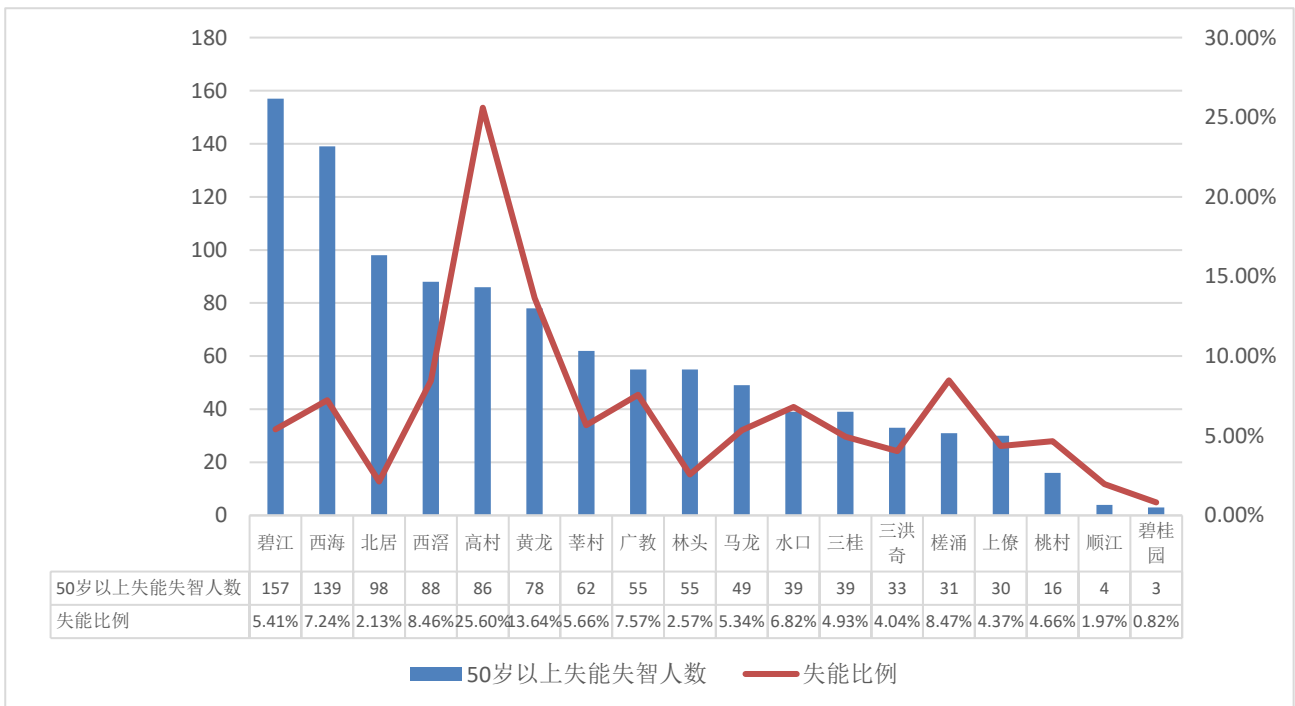


图 4-4 北涪镇分社区失能人数与比例统计

1. 城乡分布

通过对北涪镇 20 个社区进行农村社区与城镇社区的划分，大部分（61.86%）的失能长者属于农村社区户口，且其中大部分长期居住在农村社区（居住期三年及以上），37.48%的

失能长者长期居住于混合型社区，仅有不到 1%的失能长者属于城镇社区户口并居住于城镇社区（图 4-5）。因此，绝大多数的受访失能长者实际长期居住在农村社区和混合社区。社区形态会一定程度上影响养老服务资源的获取与人们对社会化养老服务的观念，对居民的收入也会有影响。因此，城乡分布维度在养老服务规划的过程中亟需加以必要的关注，即考虑养老服务选点的城乡均衡。

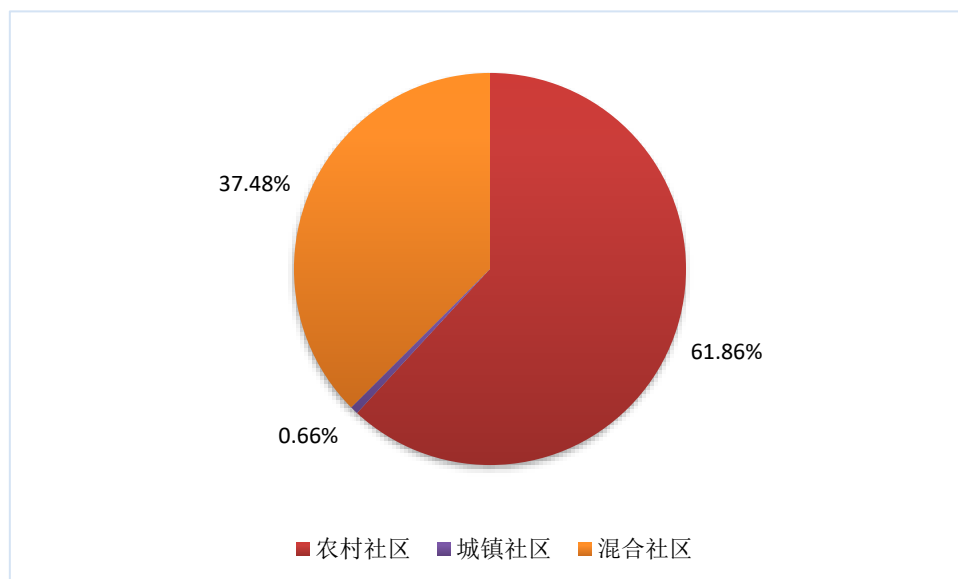


图 4-5 失能长者城乡社区分布情况

2. 性别比例

本次调研共有效调查 60 岁及以上男性失能长者 426 人，平均年龄为 71.40 岁，占总有效访问人数的 40.1%，55 岁及以上女性失能长者 636 人，平均年龄为 76.59 岁，占总有效访问人数的 59.5%（图 4-6），可见在北潞镇中，女性失能长者较男性多，这也与我国总体情况相似。

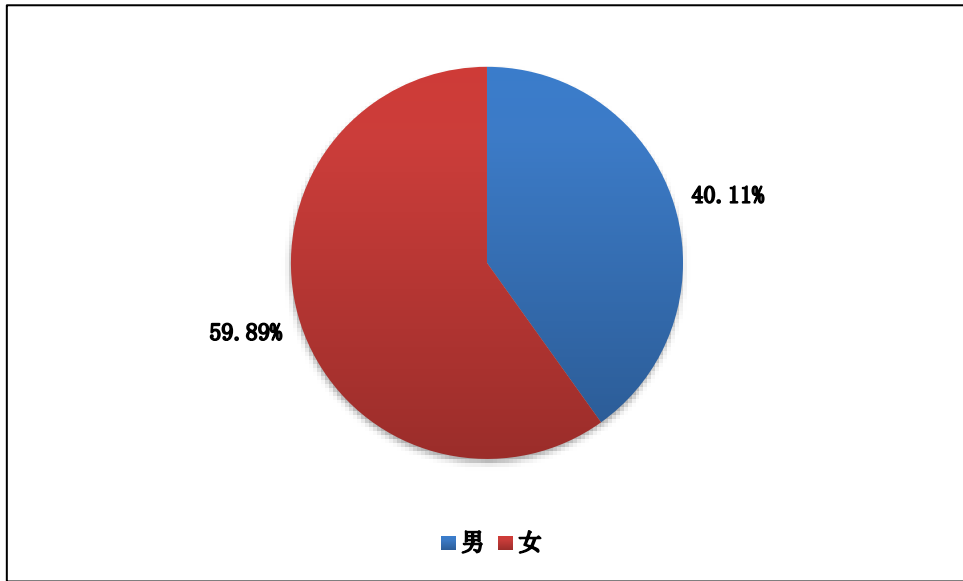


图 4-6 失能长者性别比例情况

3. 身体情况

在所有失能的受访者中，大部分（69.78%）的长者身体等级处于轻度受损状态，即日常生活中自己无法完全独立照料自身，在个别日常活动中需要照顾者或器具的帮助（图 4-7）。有超过 10.11%的长者身体等级属于中度，需要较大程度地借助他人的协助，而也有 20.12%的受访者的日常生活自理能力已经严重受损，即日常生活非常依赖照顾者以及辅助器械，甚至完全卧床无法自理。由此，受访者的日常生活自理能力的情况反映了其对生活照料的需求，合计有超过三成的老年人需要较大程度的照料。

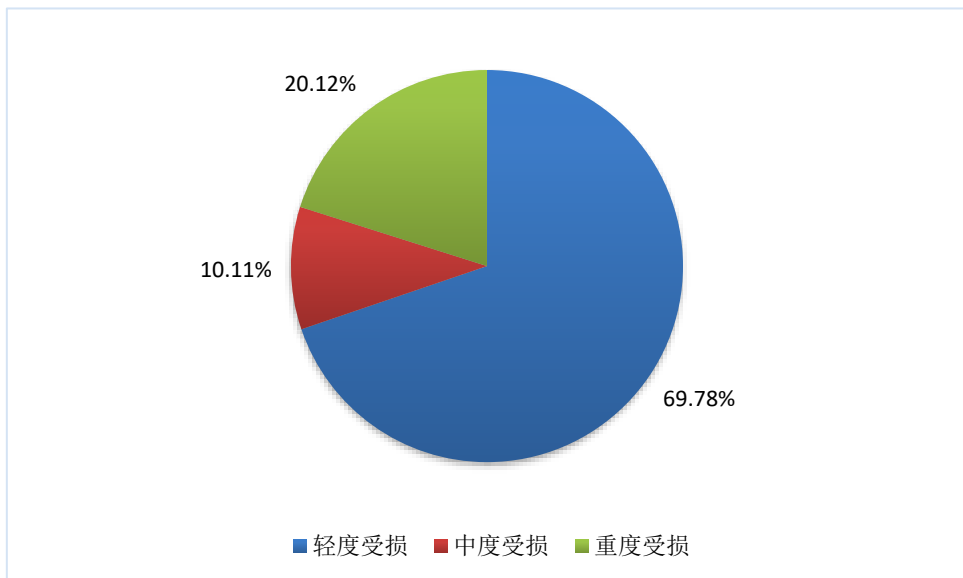


图 4-7 受访者日常活动能力情况统计

受访者的日常活动能力能够较大程度地反映其对应的照护需求。具体到日常生活能力评级的十个指标，可以发现老年人日常生活能力受损的方向主要集中在几个方面。

相对而言老年人能力最弱的是“上下楼梯”，合计 94.6%的受访者表示上下楼梯需要不

同程度的协助，合计 49.2%的受访者表示需要极大地借助帮助或根本不能上下楼梯。因此，大部分受访者均表示上下楼梯能力的丧失会影响其居住地点的选择，普遍居住在房屋的一楼，这对于养老机构或是社区居家养老服务中心的建设提供了信息参考，需要考虑老年人上下楼梯的不便利，设有电梯等设施。

其次，受访者“平地行走”的能力也损害程度较为严重，只有 22.7%的受访者能够独立行走一段距离，不少受访者表示需要借助拐杖或是轮椅等不同的辅助工具行走，也有 15.6%的受访者已经无法行走，只能卧床在家，而这部分老年人则有了相对较高的客观养老服务需求，表明养老服务具有较大的需求空间。这也反映了养老服务综合体的构建需要考虑老年人到其的距离与方式，老年人的行动能力很大程度地影响了他们养老服务的可及性，因此可以考虑把相关的养老服务中心设置在社区之中，便于覆盖不同区域的老年人从而便于他们能获取养老服务资源。

再次，受访者“床椅转移”、“如厕”与“洗澡”独立完成的比例也偏低，分别只有 22.7%、53%与 65.4%，这反映了在日常生活中，老年人对该类型的养老服务有一定的刚性需求。但是，相对而言，“如厕”与“洗澡”是私密性较高且对大部分老人而言较难接受非亲属或护工上门照料的，因此在该类型的活动能力受损的老人往往更倾向于由亲属照料或是直接到养老机构接受服务。

相对而言，受访者能够独立完成比例较高的是“大便控制”与“小便控制”，分别有 81.7%与 81.5%的受访者可以控制。需要注意的是，相对而言也有约 12%的受访者已经陷入完全失禁的情况，这意味着这部分的受访者的日常生活必须由他人照料，有较强的养老服务需要。

因此，基于样本的数据分析，大部分受访者对于日常活动的照料需求较大，这也决定了假若其接受社会化养老服务的需求频率，并不能简单地以一周乃至更长时间的服务频率为老年人提供照料服务。

一般而言，失能长者的日常活动情况会在很大程度上影响他们的生活照料需要，但是该群体选择养老模式依然会受到购买力及其主观意愿的影响，这两方面分别会在后文基于客观统计数据与深度访谈信息分析。

表4-1 失能长者日常活动情况

日常活动	等级	频数	百分比
进食	可独立进食（在合理的时间范围内独立进食准备好的食物）	815	76.7

	需部分帮助（进食过程中需要一定帮助，如协助把持餐具）	133	12.5
	需极大帮助或完全依赖他人，或有留置营养管	114	10.7
洗澡	准备好洗澡水后，可独立完成洗澡过程	695	65.4
	在洗澡过程中需他人帮助	367	34.6
修饰 (洗脸、刷牙、梳头、刮脸等)	可独立完成	801	75.4
	需他人帮助	261	24.6
穿衣 (穿脱衣服、系扣、拉拉链、穿脱鞋袜、系鞋带等)	可独立完成	686	64.6
	需部分帮助（能自己穿脱，但需他人帮助整理衣物、系扣/鞋带、拉拉链）	176	16.6
	需极大帮助或完全依赖他人	200	18.8
大便控制	可控制	868	81.7
	偶尔失控（每周<1次），或需要他人提示	67	6.3
	完全失控	127	12.0
小便控制	可控制	865	81.5
	偶尔失控（每周<1次），或需要他人提示	67	6.3
	完全失控，或留置导尿管	130	12.2
如厕 (包括去厕所、解开衣裤、擦净、整理衣裤、冲水)	可独立完成	563	53.0
	需部分帮助（需他人搀扶去厕所、需他人帮忙冲水或整理衣裤等）	306	28.8
	需极大帮助或完全依赖他人	193	18.2
床椅转移	可独立完成	499	47.0
	需部分帮助（需他人搀扶或使用拐杖）	273	25.7
	需极大帮助（较大程度上依赖他人搀扶和帮助）	124	11.7
	完全依赖他人	166	15.6
平地行走	可独立在平地上行走 45m	241	22.7
	需部分帮助（因肢体残疾、平衡能力差、过度	417	39.3

	衰弱、视力等问题，在一定程度上需他人地搀扶或使用拐杖、助行器等辅助用具)		
	需极大帮助(因肢体残疾、平衡能力差、过度衰弱、视力等问题，在较大程度上依赖他人搀扶，或坐在轮椅上自行移动)	234	22.0
	完全依赖他人	170	16.0
上下楼梯	可独立上下楼梯(连续上下10-15个台阶)	60	5.6
	需部分帮助(需他人搀扶，或扶着楼梯、使用拐杖等)	479	45.1
	需极大帮助或完全依赖他人	523	49.2

综合受访者的失能比例与居住状况，可以发现自理能力与居住状态有一定的关系，自理能力受损较严重的受访者往往选择从市场中获取养老服务资源。值得注意的是，自理能力受损越严重的受访者越倾向于与护工同住(19.80%)、入住养老机构(15.84%)与在医院长期居住(4.95%)，而这三项的比例明显地会随着自理能力的受损程度的严重逐渐增加(图4-8)。因此，这也佐证了失能状况是老年人选择家庭养老以外的其他养老方式的重要影响因素之一。发展养老服务综合体应该明确养老服务需求最为迫切的自理能力受损程度最高的老年人。其次，还有一项数据值得关注，即在自理能力严重受损的受访者群体中，有6.93%的老年人是独居的状态，这意味着即使很大程度上失去了自我照料的能力，但也只能独自在家，甚至有较大可能是长期独居卧床。由此，该部分老年人的养老现状值得更多的关注。

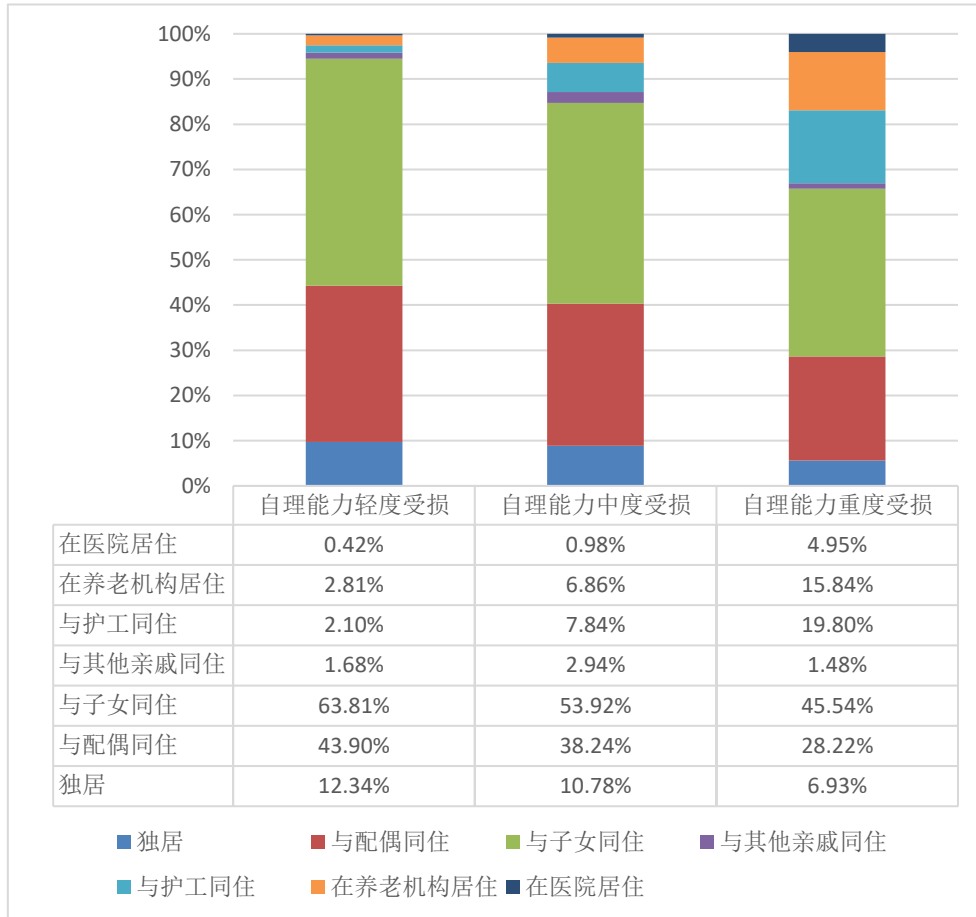


图 4-8 受访者失能状况与居住状况情况统计

4.疾病状况

在受访的失能长者中，仅有不到 10%的长者失智，然而超过 90%的长者都患有慢性病（图 4-9）。在北滘镇户籍长者群体中，最常见的慢性病为骨关节病和高血压，超过 50%的长者患有高血压和不同程度的骨关节病。患有白内障或青光眼以及心脑血管疾病的长者也超过 25%，仅次于骨关节病和高血压。糖尿病、胃病以及慢性肺部疾病在受访长者中的占比也相对较多。因此，受访者的患病情况也反映了其存在较大的到医疗机构取药或看病的需求，医疗机构完善相应的流程是可以便利老年人的举措之一，养老服务综合体也可以考虑配备优质的医疗服务资源为老年人提供最佳的就医或取药的环境，医疗服务资源是养老服务综合体亟需考虑发展的领域。

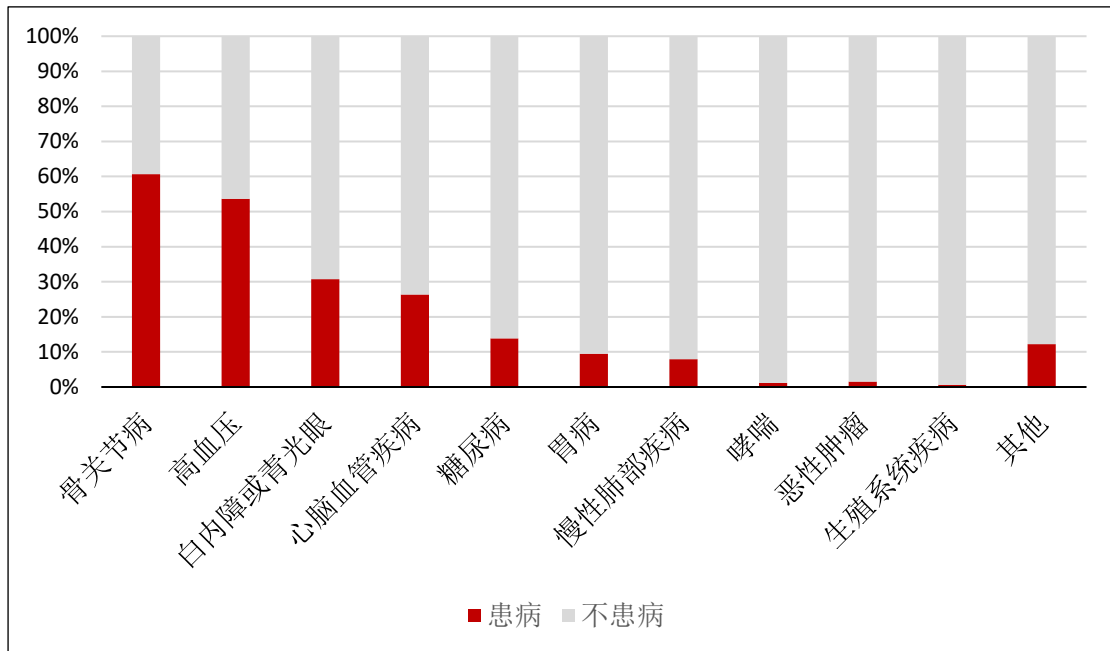


图 4-9 受访者慢性病患病情况统计

5. 居住状况

在受访的失能长者当中，更多长者选择与子女或配偶居住，该比例之和接近 90%，很多情况下是与子女和配偶共同居住，这反映了在北涪镇中，主流的养老模式仍然是家庭养老。有部分长者选择与保姆或护工居住以及长期居住于养老院，独居长者比例也高达 9.5%（图 4-10）。

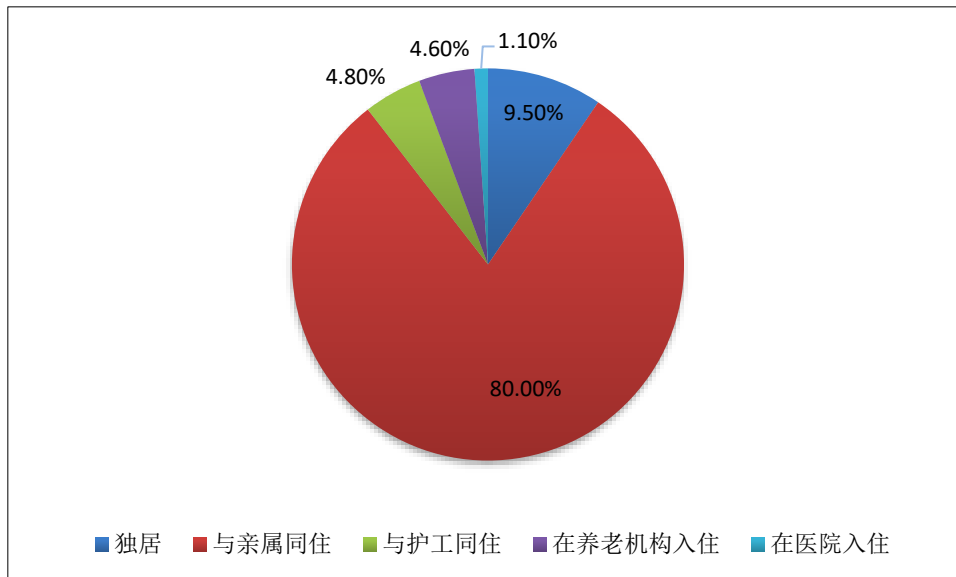


图 4-10 受访者居住状况统计

6.经济状况

为了进一步估算普查所得样本的失能失智老年人的经济状况，本课题组结合样本的收入情况估计¹，槎涌社区的老人的收入最高，每月的固定收入约为 3515 元，随后是桃村社区人均 3329 元与高村社区的人均 3083 元，而其他社区老人的平均收入也大致为 20000 元至 3000 元不等，收入偏低的是西滘社区，平均月收入为 2460 元（图 4-11）。虽然由于数据的可及性，收入情况仅供参考，但是这一定程度上也反映了老年人的经济状况，可以转化为对养老服务的购买力，可以为养老服务的价格标准设定提供一定的参考。然而，养老服务的购买意愿除了基于购买能力，还会受到对养老服务的观念印象等主观因素的影响，因此需要在下部分的定性材料中加以分析。

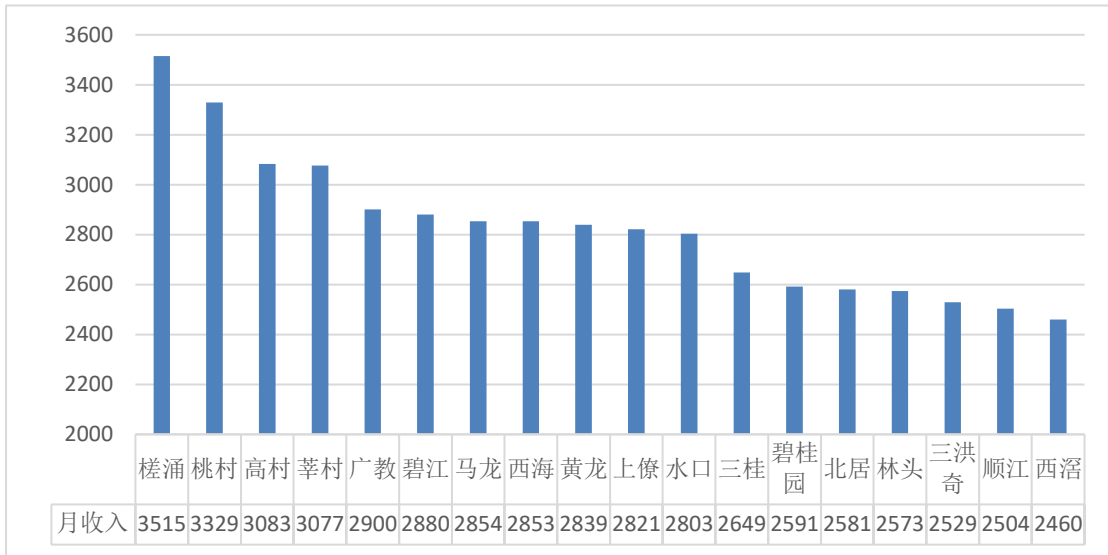


图 4-11 受访者经济状况统计估算

综合北滘镇各社区的失能比例与收入状况，需要注意的是由于本次调查面对的是已经申请伤残评级的对象，而对于相当部分尤其是经济条件比较宽裕的老年由于申办手续繁琐或是污名化等考虑并没有申请评级，由此目前面向的失能数量有可能会低于实际失能的人数（也存在相当部分通过了伤残评级但实际上并不符合失能或失智的标准的受访者），这意味着对于经济情况较好的社区而言其所统计的失能比例有较大可能会低于目前掌握的比例。然而，基于本课题组开展的深度访谈，经济收入状况较好的老年人更有可能选择从市场中聘请全职的保姆或护工提供全天候的生活照料，该部分群体对机构养老的需求一定程度上并不高。

结合失能失智的比例与月收入状况，经过相关性分析可以检验出两者具有一定相关性

¹ 此估算为考虑老年人收入的理想状况，假设老年人同时参与了基本养老保险与具备土地分红的资格，为两项数据的叠加。结合北滘镇各年龄层次退休人员的平均待遇水平（按性别与年龄层次划分）与各社区分红情况（不包括卖地的收入所得）估算得出各个社区各年龄层次的男性长者与女性长者的月收入水平，估算普查样本中的失能失智长者的月平均收入。由于年龄的估算范围较大，因此 80 岁以上三个年龄层次的高龄津贴不包括在内。其次，如出租房屋收入与子女资助等收入由于数据的可及性在此并不涉及讨论。

（置信区间 95%， $P=0.112$ ）（图 4-12）。综合分析两方面的考虑，这为养老服务综合体的构架提供了选址与定价上的参考，可以优先考虑选址在失能比例高与经济购买力相对较高的社区附近。

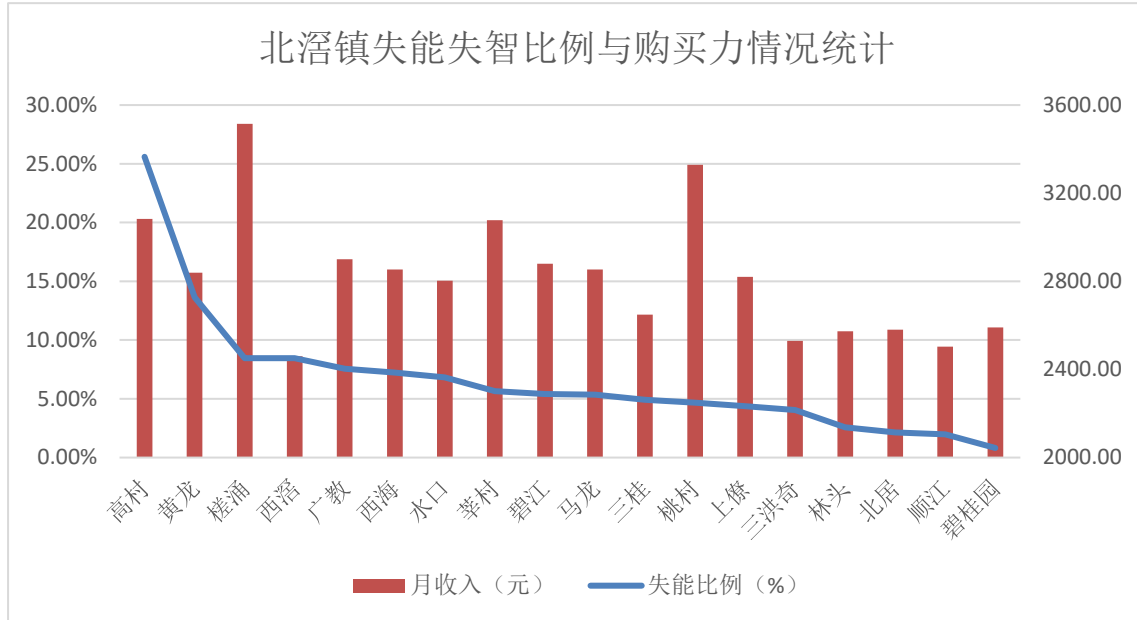


图 4-12 北涪镇各社区失能比例与人均经济状况估算

（三）定性材料分析

结合资料分析与普查情况，本课题组选取了部分典型的受访者进行了收入访谈，进一步了解影响老年人养老服务选择的因素以及其养老服务意愿。

1. 已有的照料资源

婚姻状况与子女状况是影响老年人照料服务资源的重要因素，也在一定程度上影响了老年人的养老服务选择。具体而言，老年人的配偶健在、有能力照顾失能的另一半，且儿女能适当地分担一部分照料责任，老年人很大可能会选择维持原有的家庭养老方式，对社会化养老服务并不存在太大的需求；而当另一半也面临非常大的失能风险，亦有病有痛甚至医疗花销更大。虽然几乎所有长者及主要照料者对未来的态度都是“见步行步”“得过且过”，但是当两老都失去照顾配偶甚至丧失自理能力时，家庭养老模式中可以获取的养老服务资源受到影响，或者是由子女代替照料，但当子女数量较少且其时间往往难以兼顾全天候的生活照料，因此失去配偶的失能老年人很大可能寻找其他的养老方式，客观上存在社会化养老服务的需求。

由于北涪镇的农村社区占比较大，居住形态普遍维持在自建房集群的格局，基本保持同

一宗族相邻而居的模式,这意味着宗族网络一定程度上能够为老人的养老照料提供亲属网络的支援,例如表现在邻里可以替代行动不便的日常外出购物或者拿药等,都能够在不同程度为老年人提供照料支持。

社会化养老服务资源获得的可及性也影响了老年人的养老模式选择。也有部分受访者表示机构养老的轮候期较长,虽然存在养老服务需求但是养老服务供给并不足以满足。因此,该部分老年人是养老服务综合体需要重点关注的群体,但其前提是维持养老服务种类、质量与对应的收费标准在老年人可以接受的范围内。

2.对养老服务的观念

与亲属网络的存在相关,老人入住养老机构也可能需要承受一定的舆论压力,容易使的子女因送父母对机构而被谴责“不孝”,社会化养老机构的污名化效应依然存在,因此相对传统的养老观念也影响了机构养老服务的发展。对此,社区居家养老服务则是对此可以有效解决养老服务缺位的方式,可以在机构养老服务的基础上发展高质量的社区居家养老服务。

除了外部的压力,也存在部分受访者表示了自身对养老机构的负面印象。受访者表示虽然存在生活照料的需求,但是相对于到养老机构进入全新的环境接受生活照料,更倾向于在原有的生活环境中聘请全职的保姆或护工,尤其是两夫妇都存在不同程度的照料需求的情况,选择聘请全职的护工往往比两夫妇共同进入养老机构的性价比要高。

3.个体经济状况

经济条件也是限制老年人养老服务模式选择的原因之一。不少老年人表示虽然存在生活照料的需求,但也出于观念的原因等并不愿意到养老机构更倾向于就地养老,这面临的困境是老年人失去了养老服务照料的保障。对此情况,部分经济条件良好的老年人选择聘请全职的护工上门提供全天候的照料,但更多的老年人缺乏相当的经济条件,只能维持在家养老的模式,而缺乏必要的日常照料则一定程度上会加剧他们的日常活动能力的损害程度,导致他们不但得不到必要的康复护理,反而更容易受到伤害。因此,养老服务总体体系的发展可以考虑在机构养老服务发展的过程中探索发展社区居家服务,使老年人得以在原有社区实现就地养老。

整体而言,受访者存在不同程度的生活照料需求,但其对此阶段入住养老机构的意愿并不高,虽然部分受访者也表示愿意在日常活动能力进一步退化的阶段入住养老机构,但是更多的受访者倾向于在原有的生活环境中接受养老服务,这对养老服务综合体的构建提供了服务规划的意见参考。

（四）已有养老服务资源分析

北滘镇余荫院是目前北滘镇唯一一所公办养老机构，其开设的床位超过 330 个，目前入住人数为 274 人，入住率接近 83%。其中，入住的老人中，接受初级护理的有 62 人，中级护理的有 103 人，接受高级护理 109 人，各种类别的入住人数占比如下图（图 4-12），接受高级护理的占比高达 39.78%。入住养老机构的护理级别情况也佐证了机构养老服务的发展定位，即为对生活照料需求最迫切的失能老人群体提供全面的照料服务。

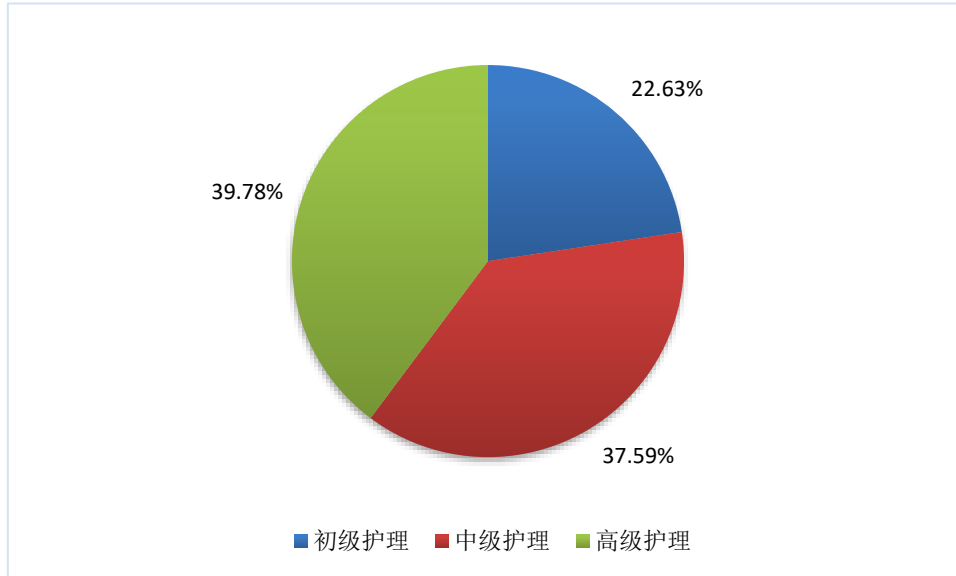


图 4-12 北滘余荫院入住人员护理等级统计

结合该机构的收费标准，顺德区户籍的老年人能够享受一定程度的优惠，自费老年人每月的收费定价在 1300 元至 2400 元不等（参照下表），这也为养老服务综合服务体的发展提供了价格的参考，反映了老年人可以接受的价格空间。

表 4-2 北滘镇余荫院收费标准

入住对象	住房类型	综合管理费	伙食费	护理费			
				初级护理	中级护理	高级护理	特需护理
区内老人	单人套房	1100	400	300	600	900	双方协商
	双人套房	800					
	三人或多人	600					
镇内 85 周岁或以上老人、残疾老人	单人套房	550					
	双人套房	400					
	三人或多人	300					

另外，根据余荫院提供的数据，其也有一部分老人在轮候名单，等待入住该机构。其中，初级照料轮候名单有 9 人，中级有 40 人，高级有 28 人。因此，这也与当前余荫院的照料服务比例相符，具有越高生活照料需求的老年人对机构养老服务的需求往往更高。同时，该数据也证明了北滘镇的机构养老服务发展尚未饱和，存在一定可以开拓发展的空间。但值得注意的是，养老服务综合体的构建需要分阶段稳步推进，依据老龄化发展的趋势分时间段开放床位，逐步推进养老服务综合体的发展。

五、服务规划

（一）总体思路

1.指导思想

积极响应实施健康中国战略，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。配合《广东省人民政府办公厅关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的实施意见》（粤府办〔2018〕3号）的实施，进一步加快发展养老服务业，完善以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养结合的多层次养老服务体系，积极应对人口老龄化，作为社会力量在养老服务领域中积极发挥作用，把不断满足老年人日益增长的养老服务需求作为出发点和落脚点，推动构建老年人满意的养老服务综合体系。

2.基本原则

（1）立足需求，服务居民。以满足辖区内老年人多样化需求为导向，以实现好、维护好、发展好各个社区居民的根本利益为出发点，把老年人对生活满意度作为检验工作成效的重要标准，推动建立全镇的养老服务体系，提高北滘镇的养老服务水平，实现居民的老有所养。

（2）有效协商，联动发展。作为社会力量与政府就北滘镇的养老事业发展进行充分且有效的沟通与协商，并基于政府发展规划的思路探索方向与基本路线，以自身资源与专业性的优势协助政府统筹养老服务体系的构建，形成与政府的协同合作。

（3）因地制宜，统筹推进。注重各社区养老服务的共性发展目标和个性发展需求，充分整合社区的需求并进行差异性的发展。考虑各社区老年人养老服务需求的共性与个性，科学统筹养老服务体系的基础设施建设、服务资源配置、服务队伍建设，全面推进，实现养老服务综合体的稳步发展。

（4）资源整合，培育品牌。整合基金会在人力、物力、财力等各项资源，疏通链接渠道，把养老服务综合体构建成为具备北滘镇本土特色的品牌项目，力争打造一系列在全区、全省乃至全国具有示范意义的养老服务项目品牌。

3.发展目标

从北滘镇的社会经济发展水平与老年人的养老服务需求出发，到2020年，建成与老年人养老服务需求相符合，机构健全、设施完备与服务优质的“半小时养老服务圈”，使得北滘镇的养老服务体系更加完备，老年人能够享受到更高质量与供给更充分的养老服务，实现

在北滘镇的幸福养老。

（二）工作内容与时间安排

北滘镇的自然优势是其辖区范围相对较小，交通便利，各社区之间联系紧密，能够打造养老服务综合体覆盖的“半小时养老服务圈”。然而，虽然各社区之间交通较为便捷，但是考虑到老年人行动能力影响了养老服务的可及性，因此打造就近的养老服务供给主体对老人而言更为便利，且在社区内建立养老服务的网点能够对周边的地区形成一定范围的覆盖，使得老年人增加对社会化养老服务的认识程度，增加对养老服务网点的亲切感与认同感。

因此，本课题组提出北滘镇养老服务综合体的构建应该为“一个中心-多个网点”的养老服务网络体系，亦即覆盖北滘镇的“半小时养老服务圈”。养老服务综合体不应该仅以一所养老机构为全部内容，而是应该包括一所养老服务机构作为综合体的基地，并在北滘镇内按照东、西与北的方向划分区域，分别设有定点的养老服务网点，各个网点布局在相邻几个社区之中（交界地区）形成对几个社区的辐射。其中，三个养老服务网点以一般性的长者综合服务中心为基础且各具有优势服务项目差异，实现以综合体的基地为基础，联动三家养老服务网点的“一个中心-多个网点”的养老服务联动网络体系。

具体实施上，可以分为以下三个阶段推进。

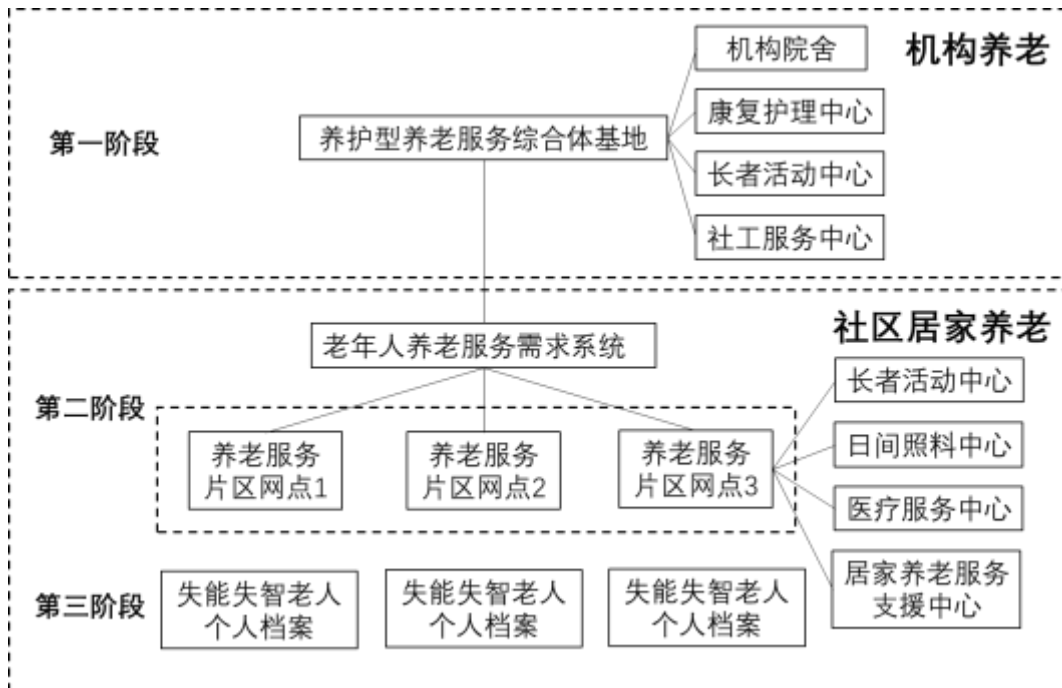


图 5-1 养老服务综合体构建规划

第一阶段：构建养老服务综合体基地，形成覆盖全镇的机构养老服务体系。

基于目前北滘镇老年人存在的机构养老服务需求，构建辐射全镇乃至全区的养护型养老机构，为老年人提供多层次、全方位且兼具高质量的硬件配备与服务质量的养老服务。

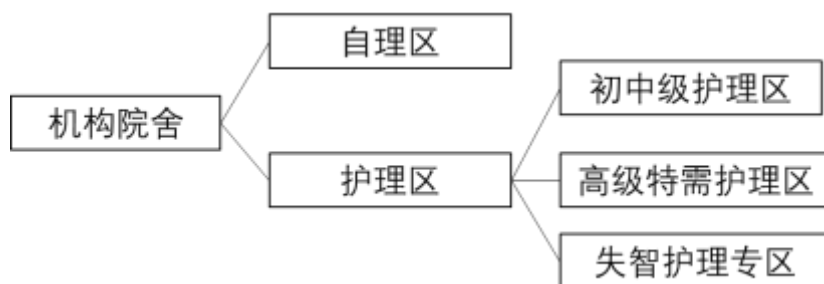
该综合体基地定位为中高端的养护型养老机构，主要面向生活能力不同程度受到损害的老年人，其中主要以面向生活能力中度或重度受损的老年人提供中级及以上级别的护理。规模设定可以参照目前失能与失智老年人的数量与老年人的购买能力。本调研普查所得失能失智老年人人数为1062人(其中日常生活活动能力中度受损与重度受损的老年人超过300人)，因此可以设定总床位数250-300个，并在综合体构建的过程中分两至三年分阶段分期推出床位。然而，参照数据分析老年人的经济状况，绝大部分的老年人的月收入为2000-3000元，因此综合体在设定价格标准的时候需要加以考量。

养老服务综合体基地主要分为四大板块，即一般的机构院舍、面向入住老年人的长者活动中心与社工服务中心、面向全体北滘镇有需求老年人的康复护理中心。

A. 机构院舍：

分为面向自理老人与日常活动能力受损的老人两种类别的院舍。其中，面向需要护理的老人提供初级、中级、高级与特需护理，并依据护理级别的差异划分不同的院舍区域。因此，在院舍设定上，需要区分自理区与照料区，照料区需要就不同的护理级别进行设备适老化的设定，便利不同照料层次老年人的需要。此外，需要针对失智老年人的特定需要开设失智护理专区，提供平等但更积极的日常照料。

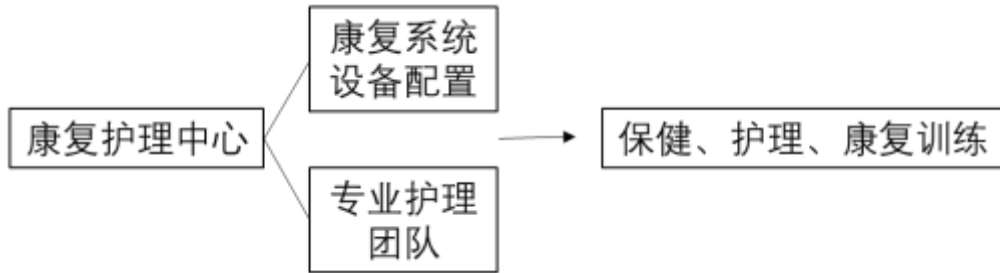
同时，基地在配备专门的护理员团队的基础上，还需要配套完善的诊疗服务，内设诊疗中心涵盖老年病、心血管、中医等科室，为老年人提供高质量的专科首诊服务。其次，基地还可以与北滘镇的医疗机构合作，构建老年人的转诊服务。再次，基于老年人行走能力的限制，还需要着力建设为医保定点，并完成医保系统的对接，让老年人能够享受医疗报销，减轻老年人的医疗费用负担。



B. 康复护理中心：

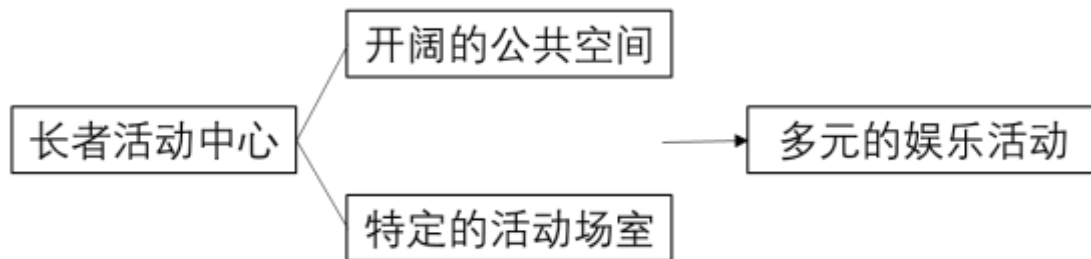
配合养护结合的定位，打造康复保健特色品牌。在常规的机构养老服务基础上，需要强化在保健、护理、康复训练等服务板块的建设。该项建设分为硬件配备与人员配置等软件条件两方面。一方面，规划针对不同护理层次老年人的保健、护理与康复训练的需求购置特定的硬件器械（可以参考其他地区已引进的 GRS 康复体系）；另一方面，引入并打造基地自身的专业医疗的康复保健团队，提升康复护理中心的软实力并保障服务质量。因此，康复护理中心的设定能够为有需求的老年人提供全程的个性化康复服务，从患者早期的健康管理、功能评估及提供有针对性康复干预，满足不同程度、不同需求的患者，同时倡导家庭成员参与配合康复，将躯体康复与心理康复同步进行。

具体运行上，康复护理中心应原则上覆盖全镇所有的老年人，但应当保证入住院舍的老年人享有优先预约的权利，以最大限度保障入住养老服务综合体基地的老年人的养护需求。



C. 长者活动中心

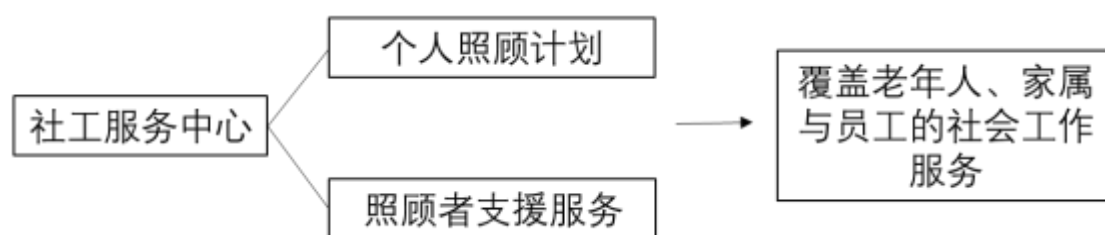
提供开阔的公共空间提供给老年人作为日常活动的主要区域（可以考虑部分有露天的设置），并设有特定的功能场室为老年人提供各种类型的文娱活动，例如棋牌室、图书馆与歌舞室。依照老年人的兴趣爱好定期举办各类型的娱乐活动，例如开展益智游戏、音乐互动、文化交流等不同板块，使得老年人在参与活动的过程中身心娱乐，并通过与他人建立联系，满足老年人社会交往的需要。



D. 社工服务中心

社工服务面向入住机构的老年人，用个案、小组、社区三大工作手法全方位满足老年人

的需要。首先，社工服务中心可以依据老人开设个性化照顾模式，从老年人入院开始即开始院舍适应计划评估，还可以与机构院舍中的护理员、医生、护士以及康复护理中心的康复师等联合发展个人照顾计划，分别从老人生理、心理和社交等不同方面进行评估，制定涵盖各类别需求的、适合老人的照顾服务计划。在个人照顾计划中，社工服务中心配合长者活动中心共同开展社交康乐活动，举办各类兴趣小组、节日主题活动和生日会等，为老年人构建社交平台。此外，社工服务中心还可以发展照顾者志愿服务，为有需要的员工和家属提供情绪疏导、减压等服务，并提供相关的照顾技巧的培训，保障了照料服务的水平。

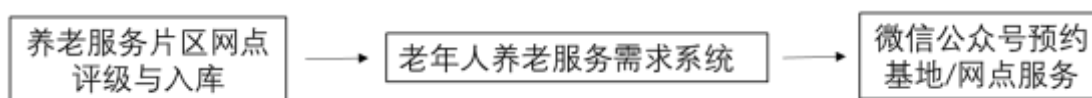


推进时间：项目开展后的第 1 到第 2 年

第二阶段，构建养老服务片区网点，形成具有差异性的长者综合服务中心

A. 老年人养老服务需求系统：

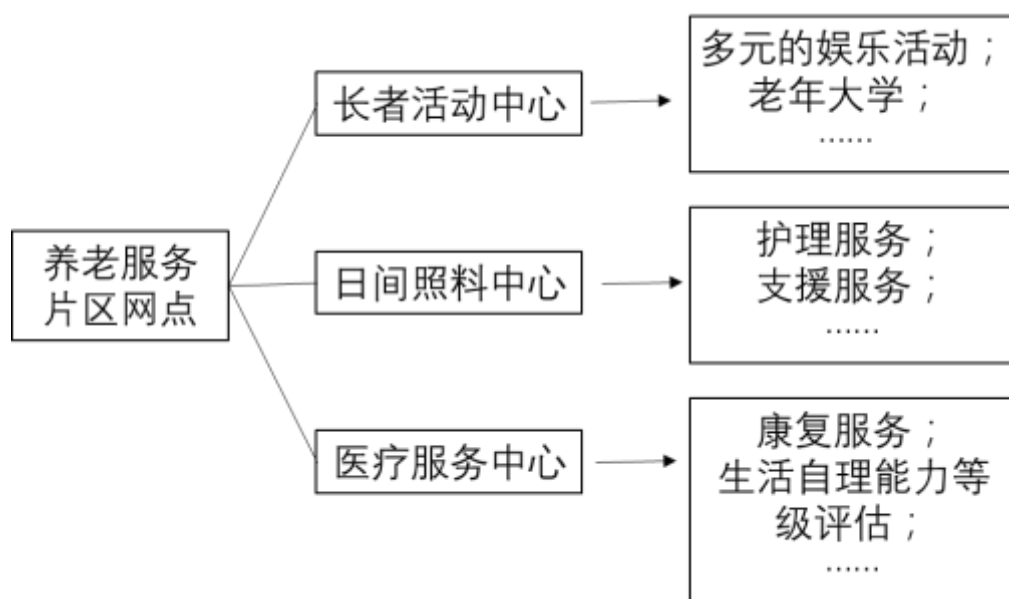
在构建养老服务片区网点体系的同时，借助信息化技术构建老年人养老服务需求系统，发展“互联网+”养老服务体系。构建所辐射社区的失能与失智老年人的信息管理系统，纳入综合体基地与养老服务片区网点的服务开放线上预约服务，在片区网点设置实体信息登记窗口使得老年人能够通过信息登记入库。同时，开通微信公众号的网上预约通道，老年人及其家属能够通过公众号登陆系统，预约综合体基地与养老服务片区网点的各类服务。



B. 养老服务片区网点：

在养老服务综合体基地的基础上，发展社区居家养老服务体系。首先，这要以基地为中心向不同方向拓展布局覆盖相近数个社区的养老服务的片区网点，构建养老服务综合服务体系。选址上，一个片区网点主要选点在片区中几个社区的交界地带，可以统一到一个固定地点（例如，布局在同一栋建筑内），也可以形成日间照料中心、长者活动中心与医疗服务中心分散到片区的各个地点的统一体系。运行上，需要派驻专门的团队进驻每一个片区网点（可以通过服务外包的方式交由专业社工机构运营）。其中，日间照料中心面向全体北滘镇常住的具有日间照料需求的老年人提供服务（体弱但具备行动能力），能在白天时段为老年

人提供包括护理服务、康复服务、社交发展性活动与支援服务。长者活动中心面向所有的老年人，但亦可以探索会员登记制度。其可以尝试与社区的文化活动中心合作，利用已有的场地与设备资源，为老年人提供丰富多彩的娱乐活动。在此基础上，有条件的片区网点可以考虑探索老年大学，进一步丰富老年人的选择。医疗服务中心与社区的医疗卫生站区分定位上的差异，其主要作用与日间照料中心合作，对老年人进行简单的诊疗服务与康复护理服务，并对老年人进行生活自理能力等级的评估，登记与完善老年人在老年人养老服务需求系统上的信息。



推进时间：项目开展后的第 2 到第 3 年

第三阶段：构建居家养老服务全镇覆盖，形成依托片区网点的老年人建档管理制度

失能失智老年人个案管理：

依托于养老服务片区网点的资源进一步发展居家养老服务，对应的片区网点面向片区内的老年人实行全方位的个案管理，针对性地提供多类别的居家养老服务。老年人能够通过养老服务需求系统线上申请并预约对应的服务，由专业的工作团队上门为老年人提供生活照料、康复护理、心理疏导等不同类别的服务。同时，还应开设对应的老年人住宅适老化改造的服务，为老年人享有安全的居住环境提供条件。

推进时间：项目开展的第 3 到第 4 年

六、总结与展望

基于已有分析，北涪镇的养老服务综合体规划还需要充分考虑未来的人口结构变化趋势、生育政策的影响与老年人的变化观念等方面的。除了原本地居民人口趋势的正常变化，随着北涪镇的整体发展水平不断提高，尤其是世界五百强企业的壮大与不断进驻，必定会吸引越来越多的高素质人才安家落户在北涪镇，人才的涌入也伴随着相当的社会化养老服务购买力。因此，伴随的外来户籍的老年人口落户北涪镇需要考虑其相应的养老服务问题。相对地，完善的养老服务体系也是吸引各类精英人才到北涪镇安家落户的重要拉力，因此，发展具有针对性的社会化养老服务体系同样具备优化引进人才的社会环境的关键性意义。

（一）人口情况变化的影响

由于养老服务综合体需要考虑的是未来 5 到 10 年的养老服务需求，因此需要对对应时间长度的人口数据进行分析。值得注意的是，由于数据的可及性，对于北涪镇的外来人口数据并不能有效掌握，对此仅作简单的补充分析，而以本地户籍人口的统计分析为主。

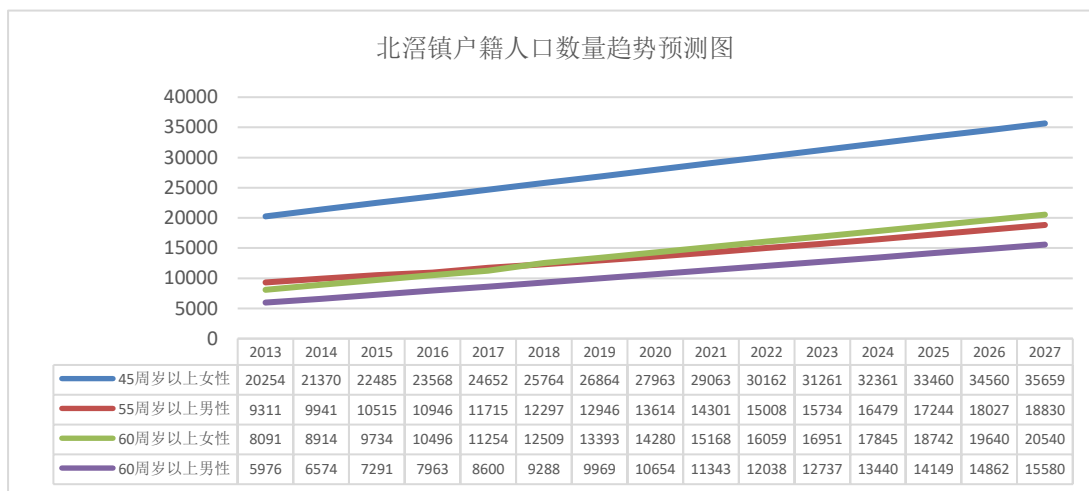


图 6-1 北涪镇人口趋势变化预测图

上图为基于北涪镇 2013 至 2017 年的数据的人口数量预测的趋势外推图。如图所示，北涪镇已经进入老年阶段与即将进入老年阶段的人口数量不断增加。整体而言，各个年龄段的人口数量变化趋势都呈现上升趋势，其中以 45 周岁以上的的女性最多且增长速度最快，而 60 周岁以上的的女性人口数量要明显多于 60 周岁以上男性人口数量且增长趋势更为迅速。另外，基于趋势外推，60 周岁以上的的女性人口的数量会逐渐超过 55 周岁以上男性人口的数量，反映出人口增长中的性别差异。因此，在北涪镇的养老服务规划过程中需要考虑养老服务接收者的性别差异对养老服务规划的影响。

（二）生育政策变化的影响

我国计划生育政策的实施，独生子女一代的父母正在面临养老的难题其“四二一”的家庭结构增添了家庭中养老照护的压力，已经难以实现老年人照护需求的内在满足，更有家庭面临着“失独”的困境，不同的情况下都需要从社会或市场中寻求照护需求的补充。此外，计划生育政策在近年来的废除也使得家庭更有可能增添新成员，家庭原有的照护人手更为紧缺，一定程度上与老年人的日常生活照护形成了互补关系，促使更多的老年人或其家人倾向于寻求家庭外的照料服务。在此大背景下，北滘镇的养老服务同样需要考虑计划生育既有影响与近年来变迁后产生的系列影响，即佐证了北滘镇社会化养老服务发展的必要性。

（三）其它社会经济条件变化的影响

基于老年人日渐增长的照护需求，社会化养老服务的发展势在必行。然而，随着社会经济各类因素的变迁，老年人的经济条件与观念上与过去相比早已发生了一系列的变化，已有的养老服务（尤其是公办性质的）并不能完全满足老年人切实的养老服务需求，存在数量上尤其是质量上的不匹配，影响了老年人的生活质量，更难以满足即将迎来更高程度的老龄化社会。而在老龄化程度不断提升的今天，人们的经济收入水平也不断提高，对生活质量提出了更高的要求。因此，“银发经济”浪潮即将到来，为社会化养老服务的发展提供了契机与市场，如何基于市场的需求发展社会化养老服务是社会需要重点考虑的问题。因此，作为北滘镇的养老服务规划研究，需要具有前瞻性的视角，基于老年人口的趋势变化与其经济条件的变化综合考虑具体的环节，实现资源的准确与有效投放，发展具有针对性的“养老、安老、护老”的体系，实现老年人在北滘镇的老有所养。

（四）总结

基于以上讨论，北滘镇发展养老服务体系具有必然性，而其发展应当以养老服务综合体的构建为直接实现的方式，但应关注的是最终目标是养老服务综合体能够服务的群体，而并非仅局限于机构养老中直接的床位数，而应该以综合体最终能够覆盖的机构养老与社区居家养老服务网络中能够为老年人递送的服务为最终落脚点，致力于通过多种养老服务模式的均衡发展为老年人切实提供养老服务，保障老年人照护需求的满足。

同时，在养老服务综合体构建的过程中，应充分考虑北滘镇的人口趋势变动与经济发展水平，稳步推进相应的建设，形成以机构养老为基础与社区居家养老为发展延伸的半小时养

老服务网络。其中，在机构养老与社区居家养老分别的发展中也需要充分考虑现实的各种条件，设定相应的发展日程，逐步推进发展的进度，实现以机构养老为发展基点，并逐步延伸到社区居家养老的发展的规划，并在各部分的发展中注意数量上发展的逐步推进，合理划分不同的发展阶段。

此外，在发展养老服务综合体的过程中，也需要充分与我国的社会保障体系衔接，尤其是与即将在全国推开的长期护理保险结合，在提供的服务类别与标准上注意与报销范围的衔接，充分结合长期护理保险提升老年人对社会养老服务的价格承受能力，为老年人提供更高质量与数量更多的照护服务。

另外，需要注意的是，与全国各地其他地区的情况一致，社会化养老服务发展中都面临着护工不足的难题，而充足的护工团队正是扩大养老服务规划的重要基础。因此，在研究养老服务发展的过程中，还需要关注和探讨影响护工流动情况等相关方面，从而尝试发展贯穿于护工团队培养与招募各个环节的机制，为社会化养老服务的发展提供人员基础。

综上所述，北滘镇的养老服务综合体的发展需要基于北滘镇各方面的因素，充分结合北滘镇老龄事业发展的规划方向与具体政策，切实结合老年人的养老服务需求合理谋划综合体的发展日程与内容，实现北滘镇的养老服务事业的多元发展，为北滘镇的老年人提供一个全面而完善的“养老、安老、护老”体系，实现老年人在北滘镇的老有所养、老有所依、老有所乐、老有所安。