

# 社会工作介入社区居家养老问题研究： 基于甘肃省兰州市的服务实践

◎张姝

**摘要：**当前和今后一个时期，由于家庭规模的缩小和社会的快速转型，我国社会的老龄化将呈现出高龄失能老人增长快、社会负担重、老年人家庭空巢化独居化加速和未富先老等特点，老年人特别是高龄、失能老年人的照料和康复护理服务需求迅速提高。因此，加快发展养老服务业，探索社区居家养老服务成为当务之急。文章基于社会工作介入社区居家养老的兰州实践，阐述了当前社会工作介入社区居家养老的服务现状，分析了实践过程中存在的现实困境，并基于此探讨和提出了社会工作进一步介入社区居家养老服务的构想和措施。

**关键词：**社会工作；社区居家养老；服务实践

**Title:** Social Work Intervening in Community Home-based Care Service for the Aged: A Study Based on the Practice of Lanzhou Gansu Province

**Abstract:** At present and in the coming period, due to the shrinking of the family size and the rapid transformation of society, the aging of our society will present a rapid increase in the number of elderly and disabled elderly people and a heavy social burden. The characteristics of family empty-nesting and old age before wealth are accelerated. The demand for care and rehabilitation nursing services for the elderly, especially the elderly, is increasing rapidly. Therefore, it is urgent to accelerate the development of pension services and explore community home-based pension services. Based on the practice of social work involved in the care of the aged at home in Lanzhou, this paper expounds the current service practice of social work in providing for the aged at home in the community, and analyzes on the practical difficulties existing in the practice. Based on this, this paper discusses and puts forward the conception and measures of further social work intervention in community home pension service.

**Key Words:** Social Work; Community Service for Home Care of Elderly; Service Practice

**作者简介：**张姝，女，甘肃政法学院公共管理学院，教授，社会工作硕士。研究方向：社区居家养老，社区工作。电子邮箱：714986900@qq.com。

中图分类号：C916 文献标识码：A

文章编号：1009-7724(2018)07-0059-05 收稿日期：2018年6月15日

**课题项目：**文章系甘肃省兰州市城关区民政局“三社联动”畅家巷社区试点项目（编号：ZCS2017-045）的研究成果。

结构趋于核心化、小型化并向高龄化发展，家庭养老功能弱化，传统的家庭养老模式已无法满足为老服务需求，社会化养老需求变得越来迫切。因此，转变养老机制，建立依托社会服务的社区居家养老模式，将成为未来养老模式发展的一个主要方向。社区是城市老年人生活和日常活动的主要场所，社区居家养老是指老年人住在自己家中或长期生活的社区里，在继续得到家人照顾的同时，由社区的养老机构或相关组织提供服务的一种养老方式，其特点是介于家庭养老和机构养老之间，利用社区资源开展养老照顾，由正规服务机构、社区志愿者及社会支持网络共同支撑，为有需要的老人提供帮助和支援，使他们在熟悉的环境中维持自己的生活，即“社区中的居家养老”。<sup>①</sup>社区居家养老作为一种新型的养老方式，保留了传统在家养老的形式，利用个人、家庭、社区和社会的力量和资源，向老年人提供就近而又便利的服务，满足老年人养老的心理和物质需求，让老年人拥有稳定、良好的生活状态，减轻其子女的日常照料负担，弥补社会养老机构的不足，能较好地解决老年居民的实际问题，顺应了人口老龄化的客观要求。

近年来甘肃省高度注重社区居家养老工作的规划和推进，出台了一系列相关政策，兰州市2016年根

## 引言

当前和今后一个时期，我国老龄化发展将呈现出高龄失能老人增

长快、社会负担重、空巢老人家庭剧增和未富先老等特点，加快发展养老服务业，构建符合国情的养老服务模式成为当务之急。随着家庭

据国务院安排,民政部、财政部将兰州市确定为中央财政支持开展居家和社区养老服务改革试点地区,目前甘肃省从事社区居家养老的组织基本是社会组织和企业两大类,社会工作机构作为社会组织的一种形式,在甘肃省兰州市社区居家养老领域已开始了卓有成效的服务实践,扮演着越来越重要的角色,社会工作介入社区居家养老服务具有专业化的优势,社会工作者秉持的专业价值观、专业理念及掌握的专业技能等方面决定了其在社区居家养老实践中能发挥重要作用,推进社会工作专业理念和专业方法介入社区居家养老服务,既是社会工作专业发展的必然要求,也是提升养老服务专业化水平的内在需求。<sup>②</sup>

## 一、社会工作介入社区居家养老的实践

### (一) 社会工作介入社区居家养老服务的途径

#### 1. 基金会资助支持开展的社区居家养老

2014年7月在兰州市老龄委支持下,甘肃惠群社会工作服务中心以酒泉路街道为试点,承接民政部、李嘉诚基金“老有所依—兰州市城关区酒泉路街道空巢、失独、失能老人社区支持计划”项目,率先尝试运用社会工作的理念及手法开展对社区特殊老年人群体进行社区照顾的服务模式。项目主要目的是在12个月的服务时间内,运用社会工作专业方法,整合各种社会资源,开展文化娱乐、生活服务、保健康复、精神抚慰、法律援助等活动,以回应酒泉路街道畅家巷、杨家园、张家园、中街子和南梢门五个社区的997位空巢、失独、失能老人个人及其家庭在生活照料、医疗护理、精神慰藉、陪伴支持、生

命意义、社区融入等方面的需求,使他们个人及其家庭负面的情绪、生活的困惑、不良行为习惯通过社工介入的服务得到改善,并在此基础上建立社区支持网络发挥自我潜能、重整生活及生命的完满意义,减少居家意外事故数量,日常生活照料得到改善,并促进社区关爱氛围的建立及社会对老人的认同和接纳。

#### 2. 政府购买社区基本养老项目

2016年,兰州市西固区推出了社区基本养老服务项目,主要面向社工机构以招投标的方式开展社区居家养老服务,通过与街道和社区的合作得到老年人日间照料中心免费的场地支持,区政府委托区民政局以合同契约的形式保障社工机构入驻老年人日间照料中心,提供连续三年日间照料中心运行服务经费的资金支持,社会工作机构通过项目化运作的形式开展服务工作,借助所在社区拥有较多资源的有利条件,将社会工作理念和专业服务方法运用于社区居家养老服务的实践之中。通过社会工作机构不断扩展服务点及服务内涵的逐渐深入,政府购买服务的内容及理念也不断调整转变,从政府单纯的场地设施支持到服务项目逐步增设、逐步扩大,现已基本形成“政府购买、社会化运作”的服务理念,为辖区老年人提供助餐、助医、助洁、精神慰藉、紧急救援、文化娱乐等社区居家养老服务。

### (二) 社会工作介入社区居家养老的服务平台

#### 1. 街道为老服务中心

2014年甘肃惠群社会工作服务中心以项目形式进驻兰州市城关区酒泉路街道综合为老服务中心,2015年以街道购买社工服务的形式开始运行兰州市城关区酒泉路

街道、皋兰路街道综合为老服务中心,由专业社工与社区工作人员共同开展针对老年人的社区活动,同时运用个案工作对有需要的老人进行针对性的服务,开展“社工+社区基层干部”服务的日常助老活动。社会工作者联合街道专干将服务拓展到每位有需求的老人身边,并重点为“三无”、特困、空巢、失独、孤残等特殊老年群体提供专业的个案管理服务,孵化和培育社区服务组织,培养社区志愿服务骨干,实现公益创投的局面,发动社会资源,建立社会支持网络,建立起以政府购买、社工机构运作、街道综合为老服务中心为枢纽,覆盖辖区内老年人日间照料中心的养老服务模式。

#### 2. 社区老年人日间照料中心

2016年甘肃惠群社会工作服务中心以招投标的形式承接兰州市西固区第一批政府购买社区基本养老项目,开始运行福利路街道22街区老年人日间照料中心,后续西固区有计划分批次的推出系列社区居家养老项目。自此由兰州市开始,全省陆续开始了社会工作机构介入社区居家养老的实践探索,鼓励社区发展日间照料、全托、半托等多种形式的老年人照料服务,优先为有需求的高龄、空巢、独居、生活困难老人提供集中就餐、托养、健康、休闲娱乐等基本服务。为老年人提供上门助餐、助浴、助洁、助急、助医等定制服务,并不断丰富和完善服务内容,促使老年人口就近安养、融入社区。

### (三) 社会工作介入社区居家养老的工作方法

#### 1. 直接服务

社会工作介入社区居家养老的直接服务主要是指社会工作者秉持专业的“助人自助”价值伦理,应

用个案、小组和社区工作的专业方法介入社区居家养老。在个案工作方面,主要是针对社区的特殊困境老人开展一对一的服务,通过社工和社区工人员以及志愿者的上门服务开展生活照料、精神慰藉以及临终关怀等方面的服务,满足老人的特殊需求;小组工作方法主要是社工运用社会工作小组工作的专业手段,在社区内组织开展小组活动,以小组活动促进老年人之间的交流、互助和支持,建立各种类型的小组活动,构建社区老年人的互助网络,有效帮助老年人缓解晚年的孤独感和失落感,并通过小组活动重新建立起老年人的社会连接,满足老年人的需求;在社区工作方法层面,主要是社会工作者依托社区的服务平台,通过发动社区老年人的积极性,在社区内成立老年人志愿服务等社区组织,积极开展丰富多样的社区活动,鼓励老年人融入社区活动,促进老年人群体之间互助和服务。从实践效果来看,社会工作的个案、小组和社区工作方法在社区居家养老服务中发挥了重要作用,社会工作介入社区居家养老专业服务成效显著,满足了社区老人多样化和特殊化的需求。

## 2. 间接服务

社会工作介入社区居家养老的间接服务主要有以下方式:一是进行社区居家养老服务的宣传,提高社区居民尤其是社区老人对居家养老服务的认知和了解,便于社会工作更有效的介入,形成良好的社会工作介入居家养老服务环境。甘肃惠群社会工作服务中心采取了“服务宣传”和“活动宣传”相结合的方式,一方面充分利用入户访谈、日常照料和陪伴的服务过程进行宣传,另一方面在社区内组织开展居家养老宣传活动;二是孵化和培育

社区服务组织,培养社区志愿服务骨干,实现公益创投的局面,发动社会资源,建立社会支持网络,为辖区老年人提供所需要的服务,通过整合资源、个案管理为社区老年人尤其是对失能、高龄、独居、残疾、失独等特殊困难老年人提供社会工作专业服务和社区照顾,运用连锁化运营方式为老年人开展生活照料,健康维护、文化娱乐、精神关怀的基本养老服务和专项服务,为老服务品牌效应初步显现,有效满足了居家社区养老服务需求;三是基于社会工作介入社区居家养老的丰富实践,参与相关政策的制定和社区居家养老服务的评估。2016年,兰州社会工作发展协会受兰州市民政局委托,编制了《兰州市“十三五”养老服务体系规划建设规划》,2018年制定了《兰州市城市社区老年人日间照料中心星级划分与评定标准》《兰州市社区居家养老服务组织星级划分与评定标准》,以专业的理念和视野,推动和保障社区居家养老服务的可持续发展。

## 二、社会工作介入社区居家养老的困境

### (一) 运行体制及资金保障问题

由于还未形成规范统一的政府购买市场环境,社会工作机构在承接社区居家养老服务项目过程中,主要是以项目进驻的形式承接运营,在项目资金的支持下,以中心为平台开展项目服务。这是一种以任务为中心的合作模式,对社工机构来讲,进驻社区的运营成本以及活动开展的人力成本等,如果要可持续发展就不能完全依赖项目资金。从可持续性看,项目化入驻不能解决长期的运营经费问题,需要多元化的筹措基金和政府购买的

可持续性政策相结合,以保障服务的覆盖面及服务水平,保障社区居家养老的可持续性。此外,在社区居家养老服务中社工机构与街道社区没有形成有效配合,资源链接不足,居民的部分或者大部分需求没有反映,跟进服务不足,工作成效更多体现在文化精神娱乐层面,没有针对性的跟进个别化或者有突出性需求的老年人。

### (二) 社会工作者职业化水平问题

从兰州市社工机构近年在社区居家养老领域的实践来看,社工的专业化和职业化问题主要体现在两方面,一方面,直接从事老年服务的一线社工,大部分都是毕业一到两年的社会工作专业大学毕业生,由于人生阅历不足,经验欠缺,同时社会工作嵌入型发展的现实,致使社会工作者不可能脱离繁杂的社区基层工作而独立开展专业服务活动,相对经验丰富的社区工作人员,年轻的社会工作者实务经验不足,专业化水平不高;另一方面,社会工作服务机构没有可持续的项目支撑,社工待遇不能保证,人员流失严重,拥有超过三年服务管理工作经验的骨干资深社工数量不足,再加之服务工作督導體制不健全,有效经验不能积累和转化,社工的职业化发展没有保障。

### (三) 社会支持网络问题

对服务人群层面而言,社会支持网络不足,被照顾者互助性不够,社工应倡导老年人建立自身的社会支持系统,加强社区居民之间的互助服务以及老年人之间的互助服务,比如老人之间的邻里照顾、互相帮困、聊天、串门等日常联系。互助性的缺乏,使生活在社区的老人产生对社会的疏离感,影响老人的生活质量。对于居家养老而言,互助性服务不足有可能导致服

务机构对其不能有效跟进，老人在日常生活中遇到突发事件或困难时没有一个缓冲带。社会工作者在进驻社区开展服务当中针对诸如退休老职工、老党员等社会化资本的开发力度不够，社区居民的连接性有待增强。

#### (四) 社区养老服务功能设置问题

目前社区养老在服务功能设置方面的问题有：其一，社区养老服务覆盖面窄，养老服务设施单一，基本以综合为老服务中心、老年人日间照料中心为主。社区的服务以文化娱乐活动为主，养老的服务内容和服务形式大多是以购买方的政绩为中心，只注重硬件的建设，缺乏以老人实际需求为本的服务理念，容易产生服务供需矛盾。其二，人员配备不完善，在街道综合为老服务中心、老年人日间照料中心缺乏专业的医护人员来照料老人，兰州市的综合为老服务中心、老年人日间照料中心，提供老年人用餐服务的多，对有健康护理需求的服务少，导致这类老人无法使用和享受社区的健康服务资源。其三，社工进驻社区需要和社区或街道的相关工作环节有一定的协调机制，缺乏这一机制，就使社工进驻社区的服务深度受限，造成服务简单化的局面。除了中心固定的活动，在社区开展的活动较为散乱，更多变成社区居民的被服务，居民的需求没有形成一定的回应机制。

#### (五) 老年群体的划分和服务标准问题

在综合为老服务中心、老年人日间照料中心享受服务的老年人群，以现有养老服务评估标准为依据，即60岁以上老年人有相应资格或进行特定服务，但每个年龄段的老人数量不尽相同，不同龄层的老

年人对于服务需求度不同，同时能够享受到的服务资源也不同，根据人的生理、心理状况决定高龄老人在客观上更有需求量，由于资金限制、社工人数不够和服务机制不完善，难以做到服务所有不同层次的老年人士。从目前到综合为老服务中心和老年人日间照料中心运营的情况来看，经常来中心的老人主要集中在60岁到75岁这个年龄段，这一年龄段老年人使用了大部分资源，相对压缩了其他年龄段老人的资源，造成需要专业护理的高龄老人往往不能为其提供生活照料和理疗康复等专业服务。

### 三、社会工作介入社区居家养老的对策建议

#### (一) 完善居家养老运行机制

社会工作机构和基层政府之间需要建立良好的工作协调机制，在社区居家养老服务过程中，形成专业社工与社区及街道交叉服务领域的相应工作协调机制，一方面，能够有效地缓解在基层服务过程中的人户困难，提高服务效率，节约服务成本；另一方面，良好的协调机制可以增强社工进驻社区工作的服务能力，提高资源的使用率，及时有效地回应社区老人的多样化需求，保障服务项目的有效实施。就目前兰州市的实践而言，在居民议事和联席会议的基础上要不断地进行积极的政策倡导，完善顶层制度设计，通过服务实践成效促进相关部门及社会对于社区居家养老服务的重视，推动政府购买及居家养老政策的落实与完善。

#### (二) 增强社会工作机构的筹资能力

资金不足是制约综合为老服务中心和老年人日间照料中心服务深入开展的瓶颈，加大资金资助

力度，一方面，需要政府加大对社区居家养老服务改革试点工作的资金支持力度，积极争取部省、市居家和社区养老服务改革试点专项资金，对社区居家养老服务老旧设施进行改造，改善社区居家养老服务设施软硬件水平，投入购买服务力度，扩展为老服务覆盖面，使社工机构获得长期稳定的支持来源。另一方面，社工机构也应以多元化筹资方式和适当服务收费的方式兴办社区居家养老服务业，培育在服务中的造血功能反哺社区居家养老，提升社工机构资金保障水平，形成对社区居家养老机构及服务的社会支持氛围，更好的保障和完善社区居家养老模式。

#### (三) 组建跨学科的综合服务团队

社会工作介入社区居家养老，只仅仅单纯提供社工服务是不能满足老年人现实需求的，要能最大限度地满足老年人的实际需求，必须积极组建跨学科的专业服务团队，社工既是服务提供者又是服务管理者，社工是综合为老服务团队的核心和枢纽。提高团队的服务质量，就要加强服务团队的专业培训和能力建设，对各岗位工作人员聘用要严格把关，实行职业资格和技术等级认证制度，持证上岗。同时积极探索高等教育与行业协同发展模式，回应行业发展中人才培养、人力资源开发和继续教育培训等需求，完善社会工作者继续教育体系，促进社会工作者培训的针对性、实用性和科学性，为居家社区养老服务提供强有力的人力支撑。另外，推动专业社工人才队伍建设，实行督导负责制，负责社工和志愿者的日常督导和工作安排，使老人的需求和工作人员的服务供给进行对接，减少工作随意性。对于社工机构来说，应该有一个明确的

机构发展愿景及使命,在开展具体服务前应该有一个明确的年度计划,在服务层面应该避免企业化管理造成员工对于身份及积极性方面的挫伤,注重社工在工作中的主体性和积极性,从而提升服务质量。

#### (四) 构建社区老年人互助网络

老年人是一个异质性非常强的群体,同一社区的老年人在身体素质文化程度上,存在着很大的差异,为此,应当开展老年人互助活动,主要从两方面着手:一是充分发挥老年社会工作的优势,从个体层面帮助老年人维持良好的日常生活功能,解决在老年人阶段所引发的各种问题。当老年人在生理、心理方面逐渐衰老发生转变时,提供各种支持性服务,让老年人获得充足的社会支持,面对身体机能的衰退及心智的变化能积极老化。二是促进同龄老人之间的相互联系和支持,充分调动社区内社会资本回应为老服务的需求,同龄老年人心理特点和生活习惯相似,互相容易沟通,同住在一个社区,便于相互沟通,发挥和引导老人相互之间的互助主动性,鼓励能够自理的老年人进行互助帮扶,运用社会支持手段对于能够进行互助活动的老人给予奖励,形成社区居民之间稳固的互助网络。

#### (五) 制定科学规范的服务标准

为促进社区居家养老服务多层次、多样化发展,提升社区居家养老服务的标准化、规范化水平,为老年人提供便捷、优质、高效的社

区居家养老服务,应发挥社会工作专业优势,在制定社区居家养老服务规范、标准方面发挥主要作用。在民政部推行标准化工作促进下,甘肃省社区居家养老领域的标准化建设逐渐展开,兰州社会工作发展协会陆续制定了《社区居家养老服务组织星级划分与评定标准》《城市社区老年人日间照料中心星级划分与评定标准》,能够进一步加强对社区居家养老服务的管理及服务项目、服务标准、服务队伍和服务评估的规范化,创建设施齐备、管理规范、环境整洁、服务优质的社区居家养老服务平台和社会工作示范机构,培育社区居家养老服务品牌,提升老年人的生活质量和幸福指数。

#### 注释:

- ①同春芬,张健.居家养老概念辨析[J].社会福利(理论版),2018(1):9-13.  
②林文亿.社会工作服务对家庭养老照顾服务的影响:“替代”还是“补充”?[J].人口与社会,2017,33(3):72-80.

#### 参考文献:

- [1]杨晓牧,马晓敏.香港社区居家养老服务中的社工介入及对内地发展的启示[J].人力资源管理,2017(3):198-199.  
[2]同春芬,张健.居家养老概念辨析[J].社会福利(理论版),2018(1):9-13.  
[3]林文亿.社会工作服务对家庭养老照顾服务的影响:“替代”还是“补充”?[J].人口与社会,

2017,33(3):72-80.

- [4]张岭泉,郝雅奇.城市社区互助养老模式及社会工作介入研究[J].现代经济信息,2017(13):18-20.  
[5]廖鸿斌,李斌.社会工作介入社区居家养老服务研究[J].湖南社会科学,2014(6):121-124.  
[6]张会莹.积极老龄化视角下社会工作介入社区养老研究[J].科学社会主义,2014(3):93-96  
[7]魏捷.中国养老社区中社会工作的介入方式及其前景[D].北京:中国社会科学院研究生院,2014.  
[8]黄少宽.国外城市社区居家养老服务的特点[J].城市问题,2013(8):83-88.  
[9]陈连军.社会工作介入居家养老服务的推进路径研究[J].学术交流,2013(7):131-133  
[10]龚关.社区居家养老服务的社会工作介入模式选择[D].武汉:华中农业大学,2013.  
[11]王曦露.城市社区居家养老服务及其社会工作介入研究[D].南京:南京师范大学,2013.  
[12]成伟,刘海鹰,张宇奇.社会工作介入社区居家养老服务的方案探索[J].理论与现代化,2013(1):56-61.  
[13]张咏梅.我国城市社区居家养老服务中社会工作介入研究[D].西安:西北大学,2011.  
[14]秦欣,高志新.社会工作对社区养老的介入[J].中国经贸导刊,2009(21):70.

(责任编辑:陈洪涛)

上接第58页

- [7]甄炳亮.养老服务人才队伍建设的困境与出路[N].中国社会报,2014-07-14(002).  
[8]李娟,沈沛龙.供给侧与需求侧的协调机制与均衡实现路径探讨[J].理

- 论导刊,2017(3):72-75.  
[9]李佐军.供给侧改革理论渊源与实践依据[N].上海证券报,2016-03-19(006).  
[10]李丽君.创新养老服务供给模式

- 探究[J].中国民政,2017(1).  
[11]杜冰.医养结合视角下辽宁养老机构医疗服务研究[D].沈阳:沈阳师范大学,2017.

(责任编辑:于印辉)