

# 超大城市社区养老服务资源配置探究

——以深圳市为例

文 刘 芹 陆杰华<sup>1</sup>

2000年，随着我国60岁及以上老年人口占总人口比例达到10%，中国正式进入老龄化社会的行列。社区作为养老服务资源的重要来源，不仅需要为老年人提供日间照料和托老服务，同时也是家庭照顾养老的保障和支持基础。社区资源是指影响并提供社区居住人群健康的社会和自然环境及设施或场所，是满足社区居民日常生活的重要内容，而社区资源配置是将资源在有限的空间进行规划与布局，从而改善社区生活质量，实现社区的良性发展。国务院办公厅于2017年发布的《关于制定和实施老年人照顾服务项目的意见》明确指出，开展社区为老服务设施管理运营专题研究，探索建立以需求为导向的社区为老服务设施配置运营制度体系迫在眉睫。在老龄化程度加速进展的背景下，超大城市促进社区养老服务资源合理优化配置，保障老年人基本公共服务供给，是顺利实现“9073”养老设施体系发展目标的重要步骤。



视觉中国供图

1 基金项目：深圳市哲学社会科学规划2019年度一般课题（编号SZ2019B022）；广东省基础与应用基础研究基金（2019A1515110198）。

表1 深圳市社区老年人日间照料中心情况表(2018年)

	现存机构数 (个)	所需机构数 (个)	平均床位数 (张)	平均建筑面积 (m <sup>2</sup> )	人均建筑面积 (m <sup>2</sup> /人)	建筑面积低于 750m <sup>2</sup> 的机构 比例
福田区	19	14	22	1223.7	0.15	32%
罗湖区	9	4	10	413.3	0.08	100%
南山区	8	15	17	1468.3	0.09	25%
盐田区	4	6	20	5166.7	0.25	33%
宝安区	29	8	21	1083.5	0.32	48%
龙岗区	9	19	19	999.4	0.04	78%
龙华区	4	5	11	1084.8	0.08	25%
坪山区	2	1	35	805.0	0.16	50%
光明新区	4	2	10	655.3	0.13	50%
大鹏新区	1	1	60	300.0	0.03	100%
合计	89	73	19	1184.9	0.13	51%

注：(1)表中所用的2018年60岁及以上老年人口数据采用2017年常住老年人口数据按增长比例计算所得；(2)所需机构数指按照各区老年人口数量测算所需要的社区老年人日间照料中心数量，以1.5万人为标准。

## 一、深圳市社区养老服务资源配置现状及存在的问题

社区养老主要指通过社区公共设施为半失能老人为主的日托老年人提供膳食供应、个人照顾、保健康复、娱乐和交通接送等日间服务。社区老年人日间照料中心主要为生活不能完全自理、日常生活需要一定照料的半失能老人为主的日托老年人提供膳食供应、个人照顾、保健康复、娱乐和交通接送等日间服务，是深圳市社区养老服务模式的主要方式。

目前，作为超大城市的深圳市对社区老年人日间照料中心的配置标准进行了明确规定，要求其建筑面积不小于750平方米，服务规模为1~2万人，建筑面积为社区老年人人均建筑面积0.32平方米，服务半径不大于500米。为探究深圳市各区社区老年人日间照料中心的配置及需求情况，我们采用

2017年60岁以上老年人口数量测算社区老年人日间照料中心的需求满足度，按照标准取1.5万人作为每个日间照料中心服务规模，以2018年60岁以上老年人口数量作为各区老年人日间照料中心的服务对象数量，测算出各区所需要的日间照料中心数量。表1显示了各区社区老年人日间照料中心的机构数量、分布、平均床位数及建筑面积等基本情况。

从表1中可见，截至2019年1月，深圳市有社区老年人日间照料中心89家，深圳市目前日间照料中心主要分布于10个区，其平均床位数为19张，平均建筑面积为1184.9平方米，约51%的社区老年人日间照料中心建筑面积低于标准要求。南山区、盐田区、龙岗区和龙华区目前的日间照料中心数量明显不足，尤其是龙岗区，远低于所需日间照料中心数。而罗湖区和宝安区的社区老年人日间照料中心数量远高于所需数量，尤其是宝安区，现有社区老年人日间照料中心数量超过所需数量的三倍。由此可见，深圳市各区的社区老年人日间照料中心的

表2 深圳市社区老年人日间照料中心配置预测

	2025年		2030年		2050年	
	人口数(万人)	机构数(个)	人口数(万人)	机构数(个)	人口数(万人)	机构数(个)
福田区	22.19	15	35.00	23	119.95	80
罗湖区	6.48	4	10.22	7	35.02	23
南山区	22.99	15	36.25	24	124.24	83
盐田区	8.84	6	13.94	9	47.76	32
宝安区	12.69	8	20.01	13	68.58	46
龙岗区	29.36	20	46.31	31	158.70	106
龙华区	7.78	5	12.28	8	42.07	28
坪山区	1.43	1	2.26	2	7.73	5
光明新区	2.87	2	4.52	3	15.50	10
大鹏新区	1.31	1	2.07	1	7.10	5
合计	115.94	77	182.85	122	626.64	418

注：人口数指对应时间的60岁及以上老年人口数量。

数量和规模差异较大，且与区域老年人口规模并不匹配。

通过对深圳市社区养老服务资源配置现状进行分析，可以总结出深圳市社区养老服务资源配置主要存在以下六个方面的问题。

**一是缺乏统一化和体系化配套政策。**目前深圳市在建设社区老年人日间照料中心方面缺乏统一规划，仅在《深圳市城市规划标准与准则》和《社区老年人日间照料服务规范》中对社区老年人日间照料中心进行了相关规定，让各区自主进行探索、建设和管理。深圳市10区均出台各自的日间照料中心建设和管理办法，其规模要求、服务对象、服务内容、补贴标准等均有所不同，造成了现阶段各区的差异现状。

**二是缺乏准确的常住老年人口统计数据。**一切有效的老龄化建设规划都建立在准确的老年人口数据上，而深圳市缺乏准确的老年人口统计数据，尤其是非户籍和失能老年人口，而不同养老模式和养

老服务都对应着不同年龄结构和身体状况的老年人，如果无法确定各类老年人的人数和地理位置，就无法准确进行社区机构和人员配置的准备。此外，由于深圳市非户籍老年人口数量较大，若低估非户籍老人留深意愿，未来规模巨大的非户籍老年人口的养老问题将对深圳市产生巨大压力，高估则导致过度配置，浪费资源，而目前深圳市整体层面缺乏相关调研成果，最终导致各区社区养老服务资源与老年人口规模不匹配。

**三是缺乏市级统一规划建设。**目前深圳市在《深圳市城市规划标准与准则》和《社区老年人日间照料服务规范》中对社区老年人日间照料中心的建设进行了相关规定，鼓励各区自主进行探索、建设和管理。深圳市各区均出台了区级的日间照料中心建设和管理办法，其规模要求、服务对象、服务内容、补贴标准等均有所不同；同时由于各区对于社区养老问题的重视程度和财政状况有所不同，造成了各区的差异现状。预计未来深圳市老龄化形势较为严

峻,如果各区发展不平衡,将会带来严重的养老问题。

**四是社区机构定位与实际效用不一致。**社区老年人日间照料中心的服务对象定位是以半失能老人为主,目前由于对半失能老年人缺乏接送服务且社区大部分老年人身体健康,客户需求较少。同时深圳市一些区县政策对非户籍老年人存在机构使用限制且政府补贴较少,进一步减少了客户需求。此外,深圳市大部分社区老年人日间照料中心服务错位,基本成为了健康老年人的活动场所,实际效用与最初的机构定位不一致,未能实现社区养老的初衷。

**五是老服务人员数量和素质有待提升。**《深圳市社区日间照料服务规范》中对日间照料中心服务人员的数量和类别进行了详细规定,但较多机构由于服务对象人数不足或资金限制,无法按要求完成配置,通过与邻近社康中心签订协议,获得专业支持。而目前深圳市社康中心的医生日常工作繁多,较少有精力完成医养融合任务,缺乏积极性。此外,社区机构服务人员数量缺口大,年龄结构不合理,专业程度也有待提高。

**六是市区两级财政支持尚不充足。**深圳市现存的社区老年人日间照料中心大多处于亏损状况,主要原因在于超过一半的日间照料中心均为公办民营,目前主要靠政府的建设补贴和运营补贴维持运营,缺乏市场盈利机制。经营支出繁杂而收费项目有限,政府补贴杯水车薪,导致各机构入不敷出。同时各区的财政支持政策有所不同,自行负责场地租金的机构亏损更加严重。

## 二、未来深圳市社区老年人日间照料中心配置预测

社区老年人日间照料中心配置主要涉及数量、位置和人力配置三个方面。根据深圳市未来常住人口数量和人口结构的中方案预测结果,测算出未来30年各区老年人口数量和所需社区老年人日间照料中心数量(以每个日间照料中心1.5万人的服务规模为标准),结果详见表2。60岁以上老年人口增长极为迅速,预计60岁及以上老年人口将于2025年

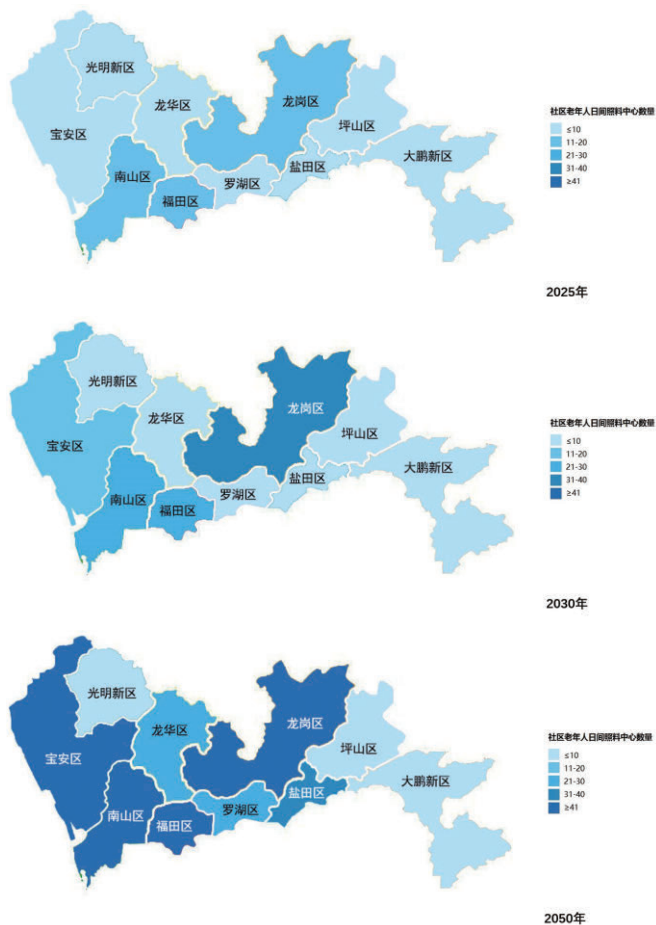


图1 深圳市社区老年人日间照料中心配置预测

达115.94万人,2030年达182.85万人,而2050年达到626.64万人,人数为现在的六倍左右,因此所需的社区老年人日间照料中心数量也是成比例增加,由2025年的77个增加到2050年的418个。同时,由于老龄化程度不同,不同的区县所需的社区老年人日间照料中心数量有所差别,具体的分布情况见图1。

社区老年人日间照料中心人力配置方面,根据《深圳市社区老年人日间照料服务规范》中对人员配置的要求,每个社区日间照料中心应该根据床位



数配备相应的人员，包括管理人员、养老护理员、医护人员、社会工作师、厨师、营养师、司机、康复治疗师、工勤技能人员、心理咨询师，直接服务于老人的养老护理员应按接受服务自理老人1：10，半自理老人1：6，全护理老人1：3的比例配备，老人家属与机构商议的基础上可配备专护；护士（专职/兼职）、厨师、营养师、康复师、司机每个服务机构应至少配备1人，社工专职或兼职应2名以上。因此，各区的社区老年人日间照料中心需按照制度要求并且结合机构具体情况配备人员。此外，深圳市应进一步以我国超大城市以及深圳市社区老年人日间照料服务规范中所要求的服务内容为标准，对养老服务内容进行细化及等级划分，提供基本养老服务清单，确定养老服务提供人员、服务接受人员、服务操作规范等具体内容，以便机构按照统一标准为老年人提供服务。

### 三、深圳市社区养老服务资源配置改革路径

虽然深圳市在尚未进入老龄化的情况下，已经开始积极进行社区养老服务资源的建设和配置，但仍然存在较多不足，下面将针对其现存的问题提出相应的改革路径。

**第一，建立统一化和体系化的配套政策。**深圳市及各区应进行社区老年人日间照料中心相关政策的统一，在确保建设标准、服务对象、服务人员、补贴标准等主要内容一致的情况下，积极鼓励各区在服务内容方面进行创新，为老年人提供因地制宜、多样化的照料服务。同时应注重政策的体系化建设，专门建立《深圳市社区老年人日间照料中心政策包》，综合发改、卫健、民政、国土等相关政策，方便服务对象、相关企业和各邻近部门充分了解并妥善利用日间照料中心相关政策。

**第二，建立常住老年人口数据收集和管理机制。**未来深圳市卫健委和民政局应共同确立失能老年人判定标准和指定判定机构，鼓励老年人积极前往相关机构进行判定并禁止弄虚作假。此外，在社区设

立相关制度并增派人员定期进行该社区常住老年人的情况统计，包括户籍和非户籍老年人口数以及健康状况等，统计后定期上报，建立完善的统计信息系统，为政府和运营机构提供数据参考。最后，深圳市应重视开展非户籍老年人留深意愿调研，为未来深圳市老年人口数量和结构预测提供参考，从而实现社区养老服务资源需求的精确掌握和配置的正确规划。

**第三，超前制定市级统一建设规划。**市级层面应按照各区老年人口实际情况统一进行社区老年人日间照料中心建设规划，对各区下方建设数量指标；同时对经济薄弱的区县进行适当的财政投入和政策倾斜，促进各区的社区养老的天平归于平衡。

**第四，加大市区两级财政支持。**深圳市应加大财政投入，并建立统一的社区日间照料中心补贴标准（根据机构规模和入住老年人情况进行等级划分），加大税费减免、老年人补贴、服务人员补贴力度。同时鼓励各运营机构积极进行医养融合或开展其他创新经营模式，通过增加医疗服务等协助机构创收，激发市场动力。

**第五，提升为老服务人员数量和素质。**市级和各区政府应加大人力资本投入，通过建立对应的政策制度和财政投入，包括提供经济补贴、建立培训机制、确立职业标准，从而提升服务人员比例和专业度。同时不仅需要加大社区日间照料中心的人员配置，同时也需要提升社康中心医务人员数量，从而真正实现医养融合。

**第六，重新进行机构分级定位。**深圳市应对社区老年人日间照料中心的服务对象进行分级定位，并按照服务对象的不同规划配置日间照料中心的功能区。同时打破户籍壁垒，增加对非户籍老年人的关注，逐渐实现户籍老年人和非户籍老年人获得同等津贴和养老服务，以便拓宽社区老年人日间照料中心客源，并更好地推进深圳市社区养老服务的发展。□

作者单位：北京大学社会学系