

新加坡社区养老服务对我国社区养老建设的启示

王亚南

(河南大学哲学与公共管理学院, 河南 开封 475000)

[摘 要] 根据十三五规划要求,我国将继续健全养老服务体系,夯实居家社区养老服务基础。新加坡社区养老服务走在东亚地区前列,是社区养老服务较为成熟的国家,研究新加坡社区养老对我国社区养老建设有重要意义。新加坡社区养老服务已取得诸多成就,在对比之后发现,我国社区养老服务与新加坡相比,仍旧存在参与主体单一、服务对象单一、养老基础设施及关怀文化缺乏以及法律法规不完善等缺陷。因此,要引入多元主体、拓宽投资渠道、加快养老服务行业相关标准的制定、提高基础设施建设、完善法律基础、培养相关人才来促进我国社区养老服务的发展。

[关键词] 中国; 新加坡; 社区养老

[中图分类号] D669.6; D733.9 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1671-4733(2019)01-0142-03

根据全国老龄办公布的数据,截至 2017 年底,我国 60 岁及以上的老年人口达 2.41 亿人,占总人口 17.3%。预计到 2050 年前后,我国老年人口将达到峰值 4.87 亿,占总人口 34.9%。老龄化程度的加深以及市场经济冲击着传统的家庭养老方式,社会化养老方式是未来养老的必然趋势。社区养老既符合传统“安土重迁”思想,又缓解年轻人养老压力,是破解养老难题的可行手段。新加坡和我国同属于东亚文化圈,受儒家文化影响颇深,虽体制不同但对老龄化问题的解决上是有共通之处的。新加坡早在 1988 年就开始为失能半失能老人提供以医疗服务为主的社区照顾服务。时至今日已发展成为全方面的、以满足发展需要为主的社区居家养老服务。反观我国社区居家养老服务最早作为试点出现在上海,近些年才开始在全国推广。利用新加坡多年的发展经验可以为我国社区养老服务建设提供宝贵的借鉴,在对比中发现不足,有方向的进行修正,有利于我国社区居家养老服务的快速发展。

一、新加坡社区养老模式的成就

新加坡受儒家文化影响颇深,强调孝文化注重亲情关系,因此在社区养老方面有其独到之处。

(一) 政府主导,多元主体

新加坡自独立初期就反对国家完全责任的西方福利模式,强调民众自力更生,因此,在养老事业上,政府只承担养老基础设施建设,且由公共财政和社会募捐共同对基础设施进行投资。在养老服务的提供方面,政府通过对各种社会团体、组织、企业以及志愿者团体的积极引导,形成了多主体的社区服务网络从而大大减轻了政府的财政压力。同时还将政府从繁杂的具体服务提供中解脱出来,更好的完成一个领导者的角色,充分利用各种社会资源,提高了运作效率。

(二) 老年人基础设施完善

新加坡社会的养老设施十分完善,是公认的世界上最适合老年人居住的国家之一。2016 年 3 月,新加坡政府针对老人推出了“幸福老龄化计划”,真正在关怀老人上做到了周到细致。每个社区在建设时都在一层留有充足的空间作为社区组织、幼儿园、教育中心、社区医院和老年人活动场所或者市场,并且每个社区交通十分便捷,还设有专门通向公交站的长廊,避免老年人因天气原因滑倒。此外社区内还设有老人日托、康复中心,为那些子女外出工作却有特殊照料需求的老人家庭提供服务。社区内还经常举办各种趣味性讲座和活动,丰富了老年人的生活。这些措施都是一些很细微的方面,但正是这些对日常生活的关注使新加坡的老年人在年老时不必被禁锢在家中,可以享受相对丰富的晚年生活,真正使其在老年时有尊严的活着。

(三) 相关法律十分健全

新加坡在对老年人权益的保障方面一直走在前列,是第一个将赡养父母写进法律的国家。新加坡政府早在 1944 年就颁布了一系列有关赡养父母的法令,并且有与之配套的严格的工作考评和监督制度,每项指

标都有具体的量化细则,避免主观随意性。不仅是在养老方面有特定的法律,在养老服务方面也十分重视标准化,专门成立了新加坡老龄产业标准化委员会。为了保障养老服务的质量新加坡先后颁布《疗养院服务标准》《社会照护中心服务指南》和《居家养老服务指南》等一系列标准化法则,使社区养老服务的考核和监督都有标准可依,有利于服务质量的落实和有效的监督。

二、我国社区养老建设中存在的问题

我国社区养老雏形最早出现在上海,随后在北京等发达城市进行试点,现在已经成为养老的一种重要方式,但不能否认目前仍旧存在许多问题。

(一) 参与主体单一

我国的社区养老是由居委会或村委会制定服务人员、服务项目、服务时间、服务要求,提供送粮、送菜、理发、体检等服务,参与服务的单位和个人自主性低。我国的社会组织以及志愿者发展较晚,一些本应由其参与完成的工作由于自身能力不足、经验缺乏或其他原因不得不由政府代其完成,长此以往,会造成政府对社会组织信任的缺失。在社区养老服务建设中,社会组织及有意愿的企业由于人为设置的条件限制或参与方式及途径较少,使得其参与养老服务的程度有限。并且,由于参与主体单一,使得社区养老服务的资金来源也只能依靠财政拨款及福利收入。资金来源渠道的单一也使得社区养老服务缺乏足够的资金,无法顺利的开展工作。

(二) 服务对象单一

我国社区养老服务的主要对象是孤寡和困难老人,由政府资助,为其提供服务;部分经济条件良好的老人则以个人出资为主,享受有偿服务。更多的普通老年人不是政府购买服务的对象,在经济实力上有欠缺,因此无法享受养老服务。对于这三种群体来说,政府出资的贫困人群可以免费享受服务,经济条件好的群体本身所占比重较低,并且目前社区养老服务的水平和质量也不高,对其吸引力有限。而占比最多的普通群众却由于经济条件限制,属于潜在的服务对象。因此,我国社区养老实际上的服务对象只是享受无偿服务的困难老人。这种服务对象的单一使得政府在维持养老服务的持续性上需要付出极多的经济支持,无形中限制了社区养老服务的良性循环发展。

(三) 养老基础设施及关怀文化缺乏

我国与新加坡相比,人口基数大,幅员辽阔,基础设施的建设需投入巨大的人力、物力、财力和时间成本。目前我国基础设施是面对所有民众的一个福利性设施,针对老年人专门设置的设施较少,并且没有形成稳定的社区文化,邻里之间关系疏远,青壮年社区居民对社区居家养老服务的关心不足,参与活动的意愿较低,加上志愿者群体规模较小,且存在较强的主观随意性,长期稳定性较差,不利于社区居家养老服务的长期健康发展。由于养老基础设施的缺乏,使得社区养老对于老年人尤其是失能、半失能者来说,只是在家里获得一些基本的生活需求,晚年时期就是被禁锢在家里,维持最基本的生存,无法有尊严、有乐趣的享受老年生活。

(四) 法律法规亟待完善

当前我国养老服务行业管理混乱,还十分的不成熟。我国有关老年人权益保护的专门法律目前仅有一部《老年人权益保障法》,其它相关法律条例散见于《宪法》、《民法通则》和《婚姻法》中,并且至今仍未有一部明确的法律法规对养老服务相关方进行约束,养老服务质量没有明确的标准。相较于新加坡养老服务的工程,我国的养老服务产业体现出极大地主观随意性,具体体现在养老服务提供和养老服务监督考核上。养老服务的提供者对于提供何种服务,服务的质量都没有一个清楚的认知,服务的种类是根据其财力、能力大小提供的。而养老服务的购买者也不清楚自己是否享受了应有的服务,尤其在服务质量上,仅靠主观判断是否符合标准,很可能造成双方对于服务项目和质量存在分歧,进而引发矛盾。

三、启示

(一) 引入多元主体,拓宽投资渠道

在养老服务行业,不能仅靠政府的力量维持行业持续健康发展,需综合社会各界力量。应当引入有意愿的社会团体、企业、志愿者等一切可以利用的力量,政府只需做好领导者、规则的制定者以及监督者的角色。引入社会团体可以锻炼组织开展活动的的能力,为以后更多的参与社会事务打下基础。引入企业起到拓宽资金来源的作用,既减轻政府的财政压力,又拓宽企业业务,形成双赢的局面。而志愿者的加入有助于创建互帮互助的和谐社会文化氛围,还可以节约更多资金投入基础设施的建设。从新加坡的经验可以看出,各种同乡会、宗教组织、商会都在养老服务行业起到了不可忽视的作用,因此也要积极发挥社会各界的作用,促进养老行业的发展。

(二) 加快社区养老服务相关法律法规、标准的制定

加强相关法律法规的建立和完善以及行业标准的制定,对我国社区养老的长远发展来说是势在必行的。

《老年人权益保障法》第三十五条规定：“发展社区服务，逐步建立适应老年人需要的生活服务、文化体育活动、疾病护理与康复等服务设施和网点”，但并未说明应做什么、如何做的问题。要根据我国当前经济发展水平、独有的文化、老年人需求设计合理的制度安排，明确社区养老的地位，各社区养老参与方的责任划分，社区养老服务的资金来源及其使用，社区养老服务设施的种类，社区养老服务的服务内容、服务方式、服务质量，社区养老工作人员的工作规范，第三方主体参与的准入退出机制以及志愿者参与养老服务的内容与规范。对社区养老服务的方方面面做出明确具体的规定，将使我国社区养老服务产业健康、有序、快速发展成老年人重要的养老方式。

（三）加大基础设施建设投入

社区居家养老的发展需要政府作为其强大的支撑。西方国家在发展社区养老时，十分注重对于养老基础设施的投资建设。而我国大部分社区仅在周边存在社区卫生服务站、学校、超市等生活服务场所，在社区内部有面向全体社区居民的健身设施，但很少有社区在建设之初专门设计适合老年人活动的场所及器材。由于我国人口数量巨大，社区众多，要为每个社区都配套相关老年人设施需巨额资金支持，对于财政压力较大。因此，可以在老年人相对密集的社区投资养老服务设施，分阶段及步骤扩散至全国。

（四）扩大专业化养老服务人员队伍

我国社区居家养老管理人员数量有限为社区基层管理人员，服务人员整体素质也有待提高。当前养老服务提供人员多为下岗女工、外来打工人员以及其他闲散人员，这一部分人员的专业能力以及素质参差不齐，并且流动率较高，养老服务持续性以及服务质量得不到保证。要想提高老年人对社区养老的兴趣，必须提高服务人员专业能力，提高其专业性，能为老年人所信服。在高职、高专以及职业学院开设养老服务相关专业，为社区养老提供更多专业人员，规范化社区养老服务行业，吸引毕业生投身老年事业。对于现有的医养服务人员，要挖掘其潜力，鼓励其提高自身技能。同时，也要加强对社区内基层管理人员的培训教育，提高其提供基础服务的能力。

四、展望

尽管当下的社区养老服务还有很多不足，但这是每一个新兴产业的常态和必由之路。养老问题不仅是个人家庭的问题，更是社会的、国家的问题。离不开政府、社会、子女的全力配合，社区养老的未来是有巨大潜力的，未来的养老不是单一的碎片化的，而是以社区养老为中心的养老服务产业体系，是从个人到政府多个层面的响应与支持。未来社区养老可能从以下两方面发展：

（一）智慧养老

随着科技的发展，各种智能设备的出现极大地方便了人们的生活，提高了效率。智慧养老就是将各种人工智能设备运用到养老服务中，利用互联网以及大数据测算弥补我国当前养老服务行业人员不足以及专业能力低等问题。智慧养老同时还具备了医疗功能，利用智能手表和各种 APP 可以随时监测老年人身体的各项指标，一旦发生异常可及时发出警报，方便养老服务人员实时监控。智能养老设备同时满足了基本的养老和医疗需求，具有很广阔的发展前景。

（二）社区养老为主、居家养老为辅的养老服务体系

近些年，社区养老越来越成为养老体系中的主流，社区养老的发展受到国家的大力支持。社区养老既可以使老人留在原来居住地，享受家庭温暖，又可以获得社会化的养老服务，使得子女不必为照顾老人而放弃工作。同时具备居家养老和机构养老的优点使得社区养老逐渐为老年人所接受。

参考文献：

[1] 白雪 国内外社区居家养老的对比研究[J] 劳动保障世界,2017(36):18-19.
[2] 魏玫 浅析城市社区养老服务问题及对策[J] 内蒙古科技与经济,2017(24):4-6.
[3] 郭竞成 居家养老模式的国际比较与借鉴[J] 社会保障研究,2010(1):29-39.
[4] 陈玉光 社区养老服务体系构建:国际经验与基本路径[J] 新视野,2013(2):76-78.
[5] 姜旭 新加坡社区养老模式对我国养老模式的启示[J] 北方经济,2014(7):68-70.