

中日网

--- 以史为鉴 面向未来

当前位置: 首页 > 研究专题 > 中日关系 > 论

城市社区养老服务：日本的经验与启示

发布时间：2010-06-26 点击次数：149 作者：田原

社区养老服务作为社区服务的重要组成部分，弥补了家庭养老功能的衰退，顺应了人口老龄化的客观要求，同时又充分实现了中国老年人养老的意愿。

我国的城市社区养老服务起步于20世纪80年代，经过二十多年的发展，取得了一定进步，同样也存在诸多问题。随着老龄化的加剧以及家庭养老模式的退化，健全的社区养老服务显得越来越重要。日本是亚洲国家中最先进入老龄社会的国家，也是全球老龄化进程最快、老龄人口比例最高的国家，同时也与我国有着相似的文化传统。因此，日本城市社区养老服务的经验和对策对我国有着十分重要的借鉴意义。

日本城市社区养老服务

伴随着老龄化和少子化问题的严重以及家庭养老模式的退化，日本早在20世纪六十年代开始就十分关注社区养老服务，经过不断地发展和完善，基本形成了较为完善的法律和政策体系，多样化的组织形式以及丰富的服务内容。

1.完善的法律和政策体系

从上世纪六十年代初至今，日本先后出台了有关社区养老的法律与政策近十部。主要有《老人福利法》、《老人保健法》、《高龄老人保健福利推进10年战略计划》、《介护保险法》、《社会福利士及看护福利士法》、《福利人才确保法》、《关于社会福利服务基础结构改革》等，构成了日本社区养老服务的政策支持 and 立法保障系统。

1963年颁布的《老人福利法》被称为“老人宪章”，它是日本推行社会化养老的开端。该法第一次对社区养老的服务的内容做出规定。随后的《老人保健法》又针对老年人的医疗保健服务做了更进一步的规定。1989年推行的《高龄老人保健福利推进10年战略计划》，再次明确了社区在养老服务中的主体地位。

需要特别提出的是，2000年4月实施的《介护保险法》规定年满40岁的公民都要交纳看护保险费以解决年老后的看护问题，地方政府充当承保人的角色。当公民希望得到社会护理时，首先要到当地政府呈交申请，行政管理机构通过调查确认需要护理的程度，最终按规定批准相应的保险赔偿费。公民用这笔费用自由地选择服务机构。这是一种充分调动社会力量和资源的服务方式，既可以满足老年人的需要，减轻财政负担，又引入了市场机制，促进了服务效率和质量的提高。

另外，《福利人才确保法》作为社区养老服务持续发展的保障，从法律上对福利人才的培养及其应有的经济、社会地位予以保障，保证了社区养老服务的人才供给。

2. 多样化的组织形式

目前日本的社区养老组织形式主要有四种：（1）以政府力量为主，服务人员由政府与民政人员组成。

（2）政府资助下的民间组织，如社会福利协会等。（3）志愿者及其组织，主要由家庭主妇、大学生及健康的老人组成。（4）企业式养老服务。其中（3）（4）都属于NPO。

这里特别对志愿者组成的非营利组织加以介绍。1998年日本颁布了《特定非营利活动促进法》，有力地推动了NPO的蓬勃发展，其中大部分都集中于对老年人及残疾人等弱势群体的帮助。活跃在川崎市的“玲之会”就是一个很好的例子。“玲之会”的成员基本上都是家庭主妇，它的主要活动包括“Mini-day service”

和“Diamond club”，资金完全来源于参加活动的志愿者和社会捐助。“Minidayservice”是对“日托服务”的补充，其内容包括唱歌、做游戏、做手工、健康讲座等，通常还提供午饭。这一方面给了家庭主妇们一个“自我实现”的机会，另一方面也为有需要的老人提供了必要的服务，充实了他们的晚年生活。

“Diamondclub”是一个以信息交流为主的活动，它是联系不同社区的志愿者以及不同社区的老人的一个纽带。志愿者们在此交流服务的经验和心得，互相学习以便今后更好的务，老人们在此认识新的朋友。同时，老人也可以向志愿者表达自己的愿望和需求，使志愿者在今后的服务中能更好地满足老人的需要。志愿者也会把老人的需要传达至相关部门以弥补政府信息的不灵通。这一活动也是“玲之会”能不断发展壮大的主要原因。

3.丰富的服务内容

在相关政策和法律的保障和政府的大力支持下，日本的社区养老服务充分利用社会资源、人才，汇集各方力量向老年人提供福利、保健、医疗等综合性服务，以适应不同身体状况的老年人的需要。内容包括：

(1) 上门服务，即到老人家中提供多种服务。包括照料老人日常生活，帮助做家务，定期上门会诊等。(2) 日托服务，即白天把住在家里的老人接到社区老人护理中心等机构照顾，晚饭后再送他们回家。(3) 短托服务，即针对那些因疾病或其它原因无法居家护理的老人，让他们短时间的入住社区设施（原则上为1至3个月）。(4) 长期服务，即为社区老年人提供3个月以上的护理服务。(5) 老年保健咨询和指导服务，即定期举办健康讲座，24小时咨询服务等。如此丰富的服务使老年人在不脱离家庭和社区的情况下即可安度晚年。

综上所述，日本的社区养老服务构筑了相对完善的政策和法律支持体系，形成了包括政府、企业、非营利组织在内的多样化的组织形式，有着适应不同层次老年人需要的丰富的服务内容。这一切都使日本的老年人在为社会做出应有的贡献后能够无忧的度过晚年，享受社会对他们的回报。

日本社区养老服务对我国的启示

随着我国老龄化的加剧，老年人口比重不断上升。同时，家庭结构的变化又使得传统家庭养老模式逐渐衰退。社区养老服务作为居家养老模式的依托符合中国老年人的养老意愿，与我国经济发展水平相适应。然而，我国目前的社区养老服务存在资金不足、质量不高、效率低下、内容单调等诸多问题。日本作为最先进入老龄社会的亚洲国家，它的经验与对策有着十分重要的借鉴意义。

1. 建立健全支持社区养老服务的法律和政策体系

目前我国有关社区养老服务的法律、政策，仅有《老年人权益保障法》和《关于加强和改进社区服务工作的意见》等为数不多的法律和政策。从日本的经验中我们发现，社区养老服务发展完善的每一步都离不开政策法律的支持，法律在日本的社区老年服务事业中起到了基础性、指引性的作用。这就提醒我们，应该在不断探索的过程中吸收各地成功的经验和失败的教训，将较为成熟的部分用制度或法律的形式确定下来，这样有助于明确社区养老事业的地位，使其得到推广与普及，规范、持续地发展下去。

社区养老服务的法律政策支持体系不仅包括对服务内容和标准的规定，还要对政府责任加以明晰，对行政机构在社区养老方面的权责、职能加以界定，以明确责任主体，提高服务效率。另外，通过法律对除政府以外的其它服务主体加以正确的引导和鼓励，支持他们的发展十分必要。作为一个法制化国家，法律作为坚强的后盾是不容忽视的。

2. 促进不同社会主体参与社区养老服务

行政的网络大而均一，不能照顾到每个人的不同需求，政府投资不足、政府失灵等问题的存在导致服务的质量不高，效率也很低。因此，仅依靠政府的社区养老服务无法满足现实的需要。日本的经验告诉我们，我国应大力推进NPO、企业及个人等不同主体参与到社区养老服务中，使其从中发挥不同的作用。

首先，不同主体的参与能够促进市场机制的形成，从而提高资源的利用效率，提升服务的质量。比如，政府可以向老人提供“养老服务券”，老人可以拿着服务券自己选择为其提供服务的机构，这就促使各主体在良性竞争中提高服务效率和质量。其次，不同的主体能够从各方面、各层次弥补政府供给的不足，减轻政府负担，同时也可以公民和政府间架起一座信息的桥梁，将老人的意愿和需要及时传达给相关部门，完善政府的信息渠道。另外，不同主体的参与在一定程度上扩大了资金的来源，例如各种基金会和捐助等。除此之外，我们还应看到，我国蕴藏着巨大的志愿者力量。与日本不同，我国社区中没有庞大的家庭主妇队伍，但是我们却拥有大批的大、中、小学生以及许多身体健康的老年人，他们的参与将为社区养老服务带来新的生机和活力，成为社区养老服务的生力军。

总之，政府将不再直接提供社区养老服务，而是通过购买或其它形式交由第三方来提供，政府对社区养

老服务的责任主要体现在制定相关法律和政策，提供社区服务主要资金和设施资助，指导社区养老服务的发展，对社区养老服务进行监督等。

3. 形成满足不同需求的多层次的服务体系

作为社会特殊群体的老年人在年龄、身体状况、文化水平等方面存在很多差异，其对社区服务的需求也就有所不同。这就要求我们构筑一个多层次的服务体系，针对身体状况不同的老人提供不同的卫生、医疗服务项目，包括定期健康检查、上门医疗服务、家庭护理服务、机构护理或康复训练等。同时，针对不同文化水平的老人也应设计不同的服务项目。比如，书画、棋类比赛，举办健康讲座，组织各种主题游览等。另外，值得注意的是，社区养老服务不仅是为老人提供身体和精神上的帮助，还应该满足他们发挥余热的需求，为他们提供力所能及的工作岗位，让有能力的老人参与到社区服务中，这也是服务体系中不可或缺的一环。