**居家养老服务平台建设可行性研究报告**

[李性刚](http://gzs2010lxg.chinavalue.net/) 原创 | 2010-05-06 00:20

关键字：[居家养老](http://www.chinavalue.net/Blog/TagEntry.aspx?TagID=304443) [可研报告](http://www.chinavalue.net/Blog/TagEntry.aspx?TagID=353605)

**一、居家养老服务平台建设项目简介**

（一）、项目承担单位情况概况

**1、项目单位的基本**

本项目单位为XX市XXX区民政局。XXX区民政局承担着区域内救灾救济、城乡低保、优抚安置、社会福利、基层政权、社区建设、区划地名、殡葬管理、婚姻和社团登记等社会职能。区民政局与区老龄办合暑办公，全区的老龄事业工作列入区民政职能工作范围。

**2、项目单位近年工作情况**

XXX区曾于1994年荣获“全国民政工作先进县(市、区、旗)”荣誉称号，进入新世纪以来，除努力做好以上各项年度职能工作外，在社区工作方面，把积极探索社区服务体系建设，努力开创社区工作新局面，大力扶持和发展家政服务、居家养老、社区信息化建设等作为推动社区服务社会化和产业化的主攻方向，取得了较好的成绩；2002年，荣获“全国社区建设示范区”；2003年，荣获“全国双拥模范先进单位”；2006年，荣获“全国老年维权示范岗”；同年，为加快老龄事业的发展，编制了《区老龄事业发展十一五规划（2006—2010年）》，使各项民政工作更具有严肃性和计划性；2007年，荣获“全国村务公开民主管理制度创新提名奖”等荣誉称号。这些成绩，充分体现了区民政局为全区社会经济发展和社会文明进步作出的应有贡献。

**3、项目单位的经费状况**

XXX区民政局属财政预算拨款单位，资金构成分为上级财政民政专项资金拨款和区本级财政民政专项资金预算两大类。经费支付科目包括城乡低保金、救灾救济金、困难救助金、优抚金、义务兵优待金、退伍兵安置金、福利彩票公益金、社会捐赠慈善基金、民政事业费等各项专项资金。2008年，上级财政拨款总计3262.93万元，区级财政预算拨付1028.58万元，上级下拨福利彩票公益金167万元，全年累计拨款4458.51万元。从2007年起，区财政每年预算500万元专项资金用于社区建设，今明两年，该资金主要用于建设我区社区服务体系。另外，区财政每年下拔50万元社区特需费，每个社区1万元，主要用于社区孤寡老人和特困家庭的临时困难救助。

（二）、新建项目的基本设想

**1、基本构想**

在XXX区现有的8个街道办事处，分别建立一个社区居家养老服务中心。中心的服务内容主要有三方个面：家政服务、养老托老服务、社区信息服务。由这三方面服务内容和8个社区居家养老服务中心共同构成全区居家养老服务平台。

**2、项目规模**

每个街道办事处社区居家养老服务中心房屋面积不少于500平方米，并有约300平方米的室外活动场地。社区居家养老服务中心由区民政局统一规划安排，统一招标建设。各街道办事处负责落实选址和组织实施。要求基本满足家政服务、养老托老服务、社区信息化服务的功能需要。全区8个社区居家养老服务中心主体建筑总面积按照4900平方米规划建设。

**3、项目投资总额**

社区居家养老服务平台项目概算总投资为1700万元。分项概算如下：

(1)各社区居家养老服务中心主体建筑投资：按照全区房地产建设市场均价，包括房屋主体建筑、内部装修等，按每平方米2000元综合价概算，投资为980万元；

(2)各社区服务中心室外活动场地投资：主要包括场地硬化、绿化、美化、安全等内容。按照每平方米500元综合价概算，8个中心平均每个中心300平方米，共2400平方米，投资为120万元；

（3）内部硬件投资：每个社区居家养老服务中心平均投资55万元购置硬件，概算总投资440万元。包括电脑、打印机、网络敷设、桌椅用具、中心呼叫系统、家政培训、餐厨设施、娱乐健身、康复保健、书画阅览室、养老日托等服务设施和社区信息化管理系统等。

（4）居家养老服务平台项目建设完成后，仍然需要约两年的运行、健全、完善的维护期，其费用按每个社区服务中心每年10万元概算，每年需要投入80万元，合计160万元。

（三）、项目建设总目标和分年度目标

**1、总目标**

按照以上建设构想，计划在今明两年内，完成全区8个社区居家养老服务中心建设，争取在2011年开年，使全区每个街道办事处都拥有至少一个功能比较健全、管理有序、服务到位的社区居家养老服务中心；8个社区居家养老服务中心共同构成区居家养老服务平台，为提升社区服务水平，构建和谐XXX打下坚实的物质基础。

**2、2009年目标**

实现现有试点的XX路社区居家养老服务中心的完善提高，总结经验；各街道办事处落实好本街道社区服务中心的选址、建设思路、向区民政局提出建设报告等工作；区民政局完成对各街道办事处社区居家养老服务中心的规划设计。

**3、2010年目标**

完成全区各街道至少一个社区居家养老服务中心建设，培训提高服务水平，规范服务标准，制定相应的管理制度，在总结现有XX路社区居家养老服务中心试点经验的基础上，使我区居家养老在具有服务平台为依托的条件下全面开展。

**二、项目建设的历史背景**

（一）我国人口老龄化发展趋势

**1、我国人口老龄化趋势**

当前，老年人口迅速增多，高龄比例加大，已经是全球普遍存在的现象，是世界性问题，这在发达国家尤其明显。

2009年8月27日，《长江商报》刊载了新华社记者26日在长春召开全国18个城市老年大学第10次工作研讨会上获得的最新资料：今年是我国进入老龄化10周年，随着新中国的同龄人步入老年，我国将出现第一次老年人口增长高峰。另有数据显示：截至2008年底，中国60岁以上老年人口已达1.59亿，占总人口的12％。数字表明：随着经济的快速发展，进入21世纪的中国已经进入了老龄化时代。

**2、我国的家庭结构现状**

从上世纪70年代起，为了控制人口过快增长，不得不长期执行一项十分严肃的“只生一孩”的计划生育国策，从而造就了具有中国特色的一对夫妇，生育一个孩子，赡养四个老人的所谓“四二一”家庭人口结构模式。

当 年，首批响应计划生育国策的公民目前已进入老年，日后也将会有一大批人陆续进入老龄行列，从而导致我国老龄化程度加速和社会养老问题突出。因此，在人口老 龄化、高龄化、家庭小型化迅速发展的今天，这种特殊的“四二一”家庭人口结构，使得空巢老年人不断增多和依靠子女、亲属照顾的传统家庭养老方式遇到困难， 给养老事业的发展形成了巨大压力。

**3、我国人口老龄化特点**

据全国老龄委办公室副主任吴玉韶介绍，我国正开始进入人口老龄化快速发展期，老年人口由年均增加311万发展到年均增长800万人。吴玉韶说，伴随快速增加的老年人口，高龄老人和失能老人也大幅增加。同时，随着第一代独生子女家长进入老年，我国已开始进入少子老龄化的新阶段。

由全国老龄办发布的《我国城市居家养老服务研究》报告显示，目前全国城市老年人空巢家庭（包括独居，下同）的比例已经达到49.7％。研究预测，我国80岁以上高龄老人将以平均每年百万以上的速度增长，而且，人口老龄化与发达国家的“先富后寿”相比，是在经济不发达的前提下“未富先老”，时代的发展没有给我们留下多少应对人口老龄化的时间和经济条件。“老龄化社会”的来势迅猛令我们措手不及。

在家庭生命周期理论中，空巢期一般被看作是家庭生命周期发展的最后一个阶段。所谓空巢家庭是指无子女或虽有子女，但子女长大成人后离开老人另立门户，剩下老人独自居住的老年家庭。目前，我国城市空巢家庭呈迅猛增长的趋势。2002年第五次全国人口普查结果显示，全国65岁以上的单身老人户中11.5%为空巢老人。其中，城市中空巢家庭的老人占老人总数的27%左右，也就是说，四分之一以上的城市老年家庭是空巢家庭(国务院人口普查办公室，2002)。从有关机构对地级以上大中城市的调查显示，当前，我国老年人的空巢家庭比例已经上升到56.1％，其中独居老人占12.1％；仅与配偶同住的占44％。专家认为，随着我国社会老龄化的加剧，家庭空巢化成为必然趋势。预计到2030年，我国的空巢老人家庭的比例可能达到90%，届时我国老年人家庭将呈现“空巢化”。

空巢家庭老人既要经历个人生命周期的转型(从中年期到老年期)，还要经历家庭周期的转型(从核心或主干家庭到空巢家庭)，如果适应不好，很容易诱发各种身心问题，不但影响老年人的生活质量，还会给家庭带来各种困难，从而导致一系列社会问题。因此，空巢家庭问题,不仅仅是个别家庭的问题,而是具有广泛意义的社会、经济问题,它关系着现代化的进程、人们的生活质量、社会和谐和安定,是影响全面实现小康社会的一个重要因素。

（二）、XXX区的基本情况

**1、社会历史概况**

XXX区原为县级XX市，1997年6月10日，经国务院批准，撤销县级XX市设立XXX区，现为XX市辖中心城区。XXX区历为XX的政治、经济、文化、信息中心和交通枢纽。全区总面积595平方千米，城区面积43平方千米，全区辖8镇8个街道办事处，2003年末，全区总人口约54万，其中城市人口约31万。

XXX区是一座拥有众多荣誉的中心城区，曾先后荣获“历史文化名城”、“全国双拥模范城”、“中国酒文化名城”、“全国十佳绿化城市”、“全国两基达标县（市）”和“国家级科技先进区”等光荣称号。

改革开放以来，全区各族人民秉承长征精神，抢抓历史机遇，不断深化改革，经济社会步入了快速发展时期。近年来，区委、区政府紧紧围绕市委、市政府提出的构建200万人口城市的需要和“工业化、城市化、农业产业化”总体发展思路，先后实施一系列重要举措，推动国民经济总体实力上了一个新台阶。作为中心城区，XXX区基础设施完备，社会事业相对发达，具有比较全面的科研体系、教育体系、医疗卫生防疫体系、文化广电体系和社会保障体系。

随 着全区经济和各项社会事业发展步伐加快，社区在经济社会发展中的地位越来越重要，已成为各类社会群体的聚集点，各种社会矛盾的交汇点，各项方针政策的落脚 点。居民群众对社区服务提出的需求越来越多，要求越来越高，社区服务的压力不断加大。因此，加快完善社区服务体系，建设社区居家养老服务平台已成为满足社 区居民需求和促进社会和谐的紧迫任务。

**2、XXX区人口状况（老龄化趋势）**

联合国规定：0——14岁少年儿童人口占总人口比重降到30%以下，60岁以上老年人口占总人口10%以上或65岁以上老年人口占总人口的7%以上或老少比超过30%以上的国家和地区称为“老年型国家”或“老年型地区”。

目前，XXX区60岁以上老年人口已占总人口的14%以上，标志着该区已经进入老龄化社会。据调查，该区老龄人口呈以下特点：一是10年来，全区人口老龄化增长速度比人口自然增长速度高16个百分点，远超过人口增长速度，人口老龄化来势迅猛；二是老龄化人口城乡分布不均匀，居住在城市的60岁以上人口近5万，居住在乡村的约为3万，城市老龄人口比重远高于乡村；三是呈现“四多四少”的特点，即女性多、男性少，且随着年龄的升高，女性人口的比重还在逐步升高；丧偶的多、身边子女少；经济来源依靠子女的多、获得社会保障支持的少；闲暇时间多、精神文化生活少。

全区人口老龄化存在的主要问题：一是对人口老龄化问题认识不深刻，思想准备不足，尚未意识到占总人口14%以 上的老年人所带来的问题不仅是事关全局的重大问题，而且是一项综合性的重大政治问题，是涉及到全区长治久安和经济社会可持续发展的大问题；二是老年人生活 保障制度不健全，各种关系不顺，传统养老保障体系和管理体制已经不适应新形势发展的要求，养老保障的矛盾日益突出；三是老年事业资金投入严重不足，老年福 利设施发展滞后，随着老龄人口的增加，老年福利设施不仅数量缺口大，质量也急需提高，在政府投入不足的情况下，多元化的老年事业投入机制尚未建立和健全； 四是老龄工作法制管理不完善，对已颁布的老年法律法规的宣传、贯彻和普及力度不够，特别是老年法律法规执行主体的部分中青年人，对有关内容知之甚少和落实 不力，成为老年群体法制管理的薄弱环节。

当前，XXX区家庭养老仍是养老的主要方式。独生子女家庭越来越多，小型化、“四二一”家庭模式逐渐成为主流模式。一方面需要赡养的老年人口增加，另一方面其供养的子女后代人数减少，由两个劳动力赡养4个老人和抚养一个孩子，导致家庭赡养老人的能力相对较低，负担太重。

**3、涉老机构及老龄人口情况（有关表格）**

A、XXX区为老服务机构（设施）情况统计表

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 统计名称 | | 统计数量 | 序号 | 合计 | 区办 | 街、镇、办 | 社会办 |
| 老年大学 | | 数量 | 1 | 1 | 1 |  |  |
| 学员人数 | 2 | 485 | 485 |  |  |
| 老年学校 | | 数量 | 3 | 16 |  | 16 |  |
| 学员人数 | 4 | 2145 |  | 2145 |  |
| 老年教学点 | | 数量 | 5 | 8 |  | 8 |  |
| 学员人数 | 6 | 1820 |  | 1820 |  |
| 老年活动中心 | | 城市 | 7 | 34 | 1 | 33 |  |
| 农村 | 8 | 8 |  | 8 |  |
| 老年医院 | | 数量 | 9 | 1 |  | 1 |  |
| 床位数 | 10 | 177 |  | 177 |  |
| 老年  护理  院 | 独立老年  护理院 | 数量 | 11 | 1 |  | 1 |  |
| 建筑面积 | 12 |  |  |  |  |
| 床位数 | 13 | 70 |  | 70 |  |
| 其中临终关怀床位 | 14 |  |  |  |  |
| 非独立老  年护理院 | 数量 | 15 |  |  |  |  |
| 床位数 | 16 |  |  |  |  |
| 养老  服务  机构 | 福利公益  性养老院 | 数量 | 17 |  |  |  |  |
| 床位数 | 18 |  |  |  |  |
| 敬老院 | 数量 | 19 | 8 |  | 8 |  |
| 床位数 | 20 | 177 |  | 177 |  |
| 托老所 | 数量 | 21 | 2 |  |  | 2 |
| 床位数 | 22 | 205 |  |  | 205 |
| 老年公寓 | 数量 | 23 | 1 | 1 |  |  |
| 床位数 | 24 | 180 | 180 |  |  |
| 居家  养老  服务 | 日间  照料服务机构 | 数量 | 27 | 1 |  | 1 |  |
| 日托老年人数 | 28 | 20 | 2 | 20 |  |
| 社区助老服务社 | | 29 | 5 |  |  | 5 |
| 社区居家养老服务员人数 | | 30 | 67 |  | 67 |  |
| 涉老法律援助机构(含涉老律师事务所) | | | 31 | 28 | 2 | 26 |  |

B、老龄组织情况统计表

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 统 计 项 目 | | | | 序号 | 区、镇、街 |
| 老  龄  办  基  本  情  况 | 人员编制 | | 行政编制专职 | 1 |  |
| 事业编制专职 | 2 |  |
| 聘用人员数 | 3 | 5 |
| 合 计 | 4 | 5 |
| 年 龄  构 成 | | 30岁以下 | 5 |  |
| 31岁至40岁 | 6 |  |
| 41至50岁 | 7 | 2 |
| 51岁至60岁 | 8 | 3 |
| 60岁以下 | 9 |  |
| 平均年龄 | 10 |  |
| 文化程度  构成  （人） | | 高中及以下 | 11 |  |
| 大学专科 | 12 | 4 |
| 大学本科 | 13 | 1 |
| 年度  经费  （万元） | | 研究生及以上 | 14 |  |
| 人员经费 | 15 | 34 |
| 公用经费 | 16 | 4 |
| 项目经费 | 17 |  |
| 其他经费 | 18 | 9 |
| 合 计 | 19 | 47 |
| 老龄办  直属事  业单位 | 老年报(刊)社/发行量(万份) | | | 20 |  |
| 老龄科研机构数量及编制人数 | | | 21 |  |
| 其它事业单位及编制人数 | | | 22 |  |
| 老龄政府网站 | | | 23 |  |
| 老龄办  所属其  它单位 | 基金会 | | | 24 |  |
| 老年大学协会 | | | 25 |  |
| 老年学学会 | | | 26 |  |
| 企 业 | | | 27 |  |
| 其 它 | | | 28 |  |
| 基层老  年社会  团 体 | 老龄产业协会 | | | 29 |  |
| 老龄协会 | 社 区 | | 30 | 48 |
| 农 村 | | 31 | 67 |
| 合 计 | | 32 | 115 |
| 其它涉老社团组织 | | | 33 | 3 |
| 备注：有副处级老龄工作者一名，无地、市级以上机构 | | | | 34 |  |
|  |  |  |  |  |  |

C、城区老年人基本情况统计表

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 年龄段 | 序号 | 人数 | 女 | 残疾  人数 | 五保  人数 | 领取低  保人数 | 养老保  险人数 | 医疗保  险人数 |  |
|  |
| 60-64岁 |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 1 | 10718 | 5147 | 157 | 11 | 242 | 5950 | 7540 |  |  |
| 65-69岁 | 2 | 10817 | 4801 | 164 | 2 | 741 | 2787 | 5245 |  |
| 70-74岁 | 3 | 6490 | 3442 | 107 | 16 | 190 | 3144 | 4296 |  |
| 75-79岁 | 4 | 5193 | 2334 | 74 | 15 | 145 | 2361 | 3109 |  |
| 80-89岁 | 5 | 3554 | 1726 | 123 | 10 | 122 | 1548 | 2438 |  |
| 100岁以上 | 6 | 11 | 6 |  |  |  |  |  |  |
| 总计 | 7 | 36783 | 17456 | 625 | 54 | 1440 | 15790 | 22828 |  |

（三）、我国老龄人口传统养老方式及文化心态

民政部公布数据，我国目前只有大约1％的老人选择在社会养老机构养老，其他99％ 的人选择居家养老。这种养老心态是与我国几千年来“养儿防老”的文化熏染分不开的。他们大多故土难离，认为“金窝银窝”不如自己的“狗窝”；在社会养老机 构养老的都是没有后代的孤寡老人；或者怕被人们议论是自己的儿女不孝才把他（她）送进社会养老机构的。因此大多不愿选择在社会养老机构养老，而更乐意居家 养老。因为居家养老让老年人不脱离习以为常的家庭生活方式，不脱离熟悉的社区环境，这更符合老年人的心理需求和传统文化心态。

但是，随着家庭核心化，小型化的发展，家庭成员照顾老人势必力不从心，于是社区服务进入养老领域。养老的现代化进程并不会削弱家庭的老年照顾功能，即使在高度发达的国家，90%以上的老人仍然生活在家庭之中。美国95%的老人过着家庭生活，英国只有占2%的 老人住在养老院里。为了适应人口的老龄化趋势和家庭变化情况，政府采取了许多措施，相应地建立了一些服务机构来分担原来由家庭承担的一些养老工作，这就是 社区照顾。它为有各种需要的老年人提供服务。这样，老年人便不用脱离他们所熟悉的社区，使居家养老可以借助社区养老服务平台来帮助解决许多实际问题。中国 具有“孝亲”的优良传统，家庭照顾老人养老将长期居于主导地位。现代化的进程为老人的家庭照顾提供了强有力的社会支持，使家庭养老进入社会化网络。可以预 见：以家庭养老为基础，以社区养老为支撑的养老体系将是未来中国养老事业发展的方向。

（四）、国家对老龄化发展的应对措施

1996年10月，《中华人民共和国老年人权益保障法》（简称《老年法》）的正式出台，对落实、巩固家庭养老起到了积极的作用。

2000年8月，党中央、国务院发出了《关于加强老龄工作的决定》，号召全党全社会从改革、发展、稳定的大局出发，高度重视和切实加强老龄工作，发展老龄事业，大力营造全社会敬老养老助老风气。

《决 定》指出，今后一个时期我国老年人口还将以较快速度增长。采取积极措施，加强老龄工作，是一项重要而紧迫的战略任务。满足广大老年人日益增长的物质和文化 生活需要，让老年人共享经济建设和社会发展的成果，是中国共产党全心全意为人民服务根本宗旨的体现，是在新的历史条件下全面贯彻科学发展观的具体体现，也 是国家和社会义不容辞的责任。要加强社区建设，依托社区发展老年服务业，进一步完善社区为老年人服务的功能。

党 的十七大报告突出关注民生、改善民生的主题，明确提出了“老有所养”是顺应我国人口老龄化发展趋势和日益增长的养老服务需求而提出的重大战略目标。大力发 展居家养老服务，是应对人口老龄化严峻挑战，破解养老服务难题的根本出路；是坚持以人为本，关注老年弱势群体，构建和谐社会的具体体现；是合理配置养老资 源，充分发挥资源效益的有效途径；也是加快社会服务业发展、推动劳动就业和经济增长的重要举措。各级党委、政府要充分认识当前全面推进居家养老服务工作的 重大意义，统一思想，提高认识，采取有力措施，全面推动居家养老服务工作健康发展。

2006年2月，全国老龄委办公室、国家发改委、教育部、民政部等十部委联合下发了《关于加快发展养老服务业的意见》，指出要逐步建立以居家养老为基础、社区服务为依托、机构养老为补充的养老服务体系，力争在“十一五”期间全国城市社区基本建立多种形式、广泛覆盖的居家养老服务网络。

2008年1月29日， 全国老龄委办公室、国家发改委 教育部、民政部等十部委又联合下发了《民政部关于推进居家养老服务工作的意见》（以下简称《意见》）。《意见》指出：随着我国人口老龄化进程加快，家庭养 老功能日益弱化，老年人养老服务已经成为重大的社会问题。但目前我国居家养老服务供给不足、比重偏低、质量不高，不能满足老年人日益增长的服务需求。

《意 见》对居家养老做了科学阐述，指出：居家养老服务是指政府和社会力量依托社区，为居家的老年人提供生活照料、家政服务、康复护理和精神慰藉等方面服务的一 种服务形式。《意见》提出居家养老是对传统家庭养老模式的补充与更新，是我国发展社区服务，建立养老服务体系的一项重要内容。

《意 见》指出，力争“十一五”期间，全国城市社区基本建立起多种形式、广泛覆盖的居家养老服务网络，使社区居家养老服务设施不断充实，服务内容和形式不断丰 富，专业化和志愿者相结合的居家养老服务队伍不断壮大，居家养老服务的组织管理体制和监督评估机制逐步建立、健全和完善。

《意见》还提出了八项发展居家养老的保障措施，要求各级政府要把发展居家养老服务列入政府工作议程，抓紧制定符合当地实际的政策措施。

2009年2月21日，全国老龄委办公室、国家发改委等10部委第三次联合下发《关于全面推进居家养老服务工作的意见》，根据城市和农村不同情况，提出了“十一五”期间城乡居家养老服务的目标。

与此同时，各地相继出台关于推进居家养老服务工作的政策文件，截止2009年8月31日止的8个月间，有13个省（市、自治区）先后出台相应文件33份，可见各地对全面推进居家养老服务工作的高度重视。见附件一。

（五）、当前养老工作中存在的问题

**1、反映在社会养老机构上的问题**

中国目前主要有三种养老方式，即由政府承办的社会基本养老；传统的家庭养老；以个人储蓄为主的自身养老，也就是独自生活。

随 着城市化和人员社会流动的加快、计划生育政策的实施，家庭养老功能逐步被弱化，“机构养老”随之成为社会养老的主体模式。这种模式就是通过养老院“集体” 养老。然而，一方面，选择居家养老的老人普遍认为，公共养老设施资源短缺，选择余地少；机构设施和服务水平偏低、养老机构特别是商业性的养老机构收费过于 高昂；另一方面，目前中国养老机构床位约占老人总数的1.5%，虽然数量很少，但在养老机构生活的老人还不到1%，养老机构依然存在大量空置床位。

八十年代，一些西方国家一度想大力发展养老机构，但很多老人感觉并不好，甚至有老人觉得住在养老院更像住在集中营。而在中国，这类养老机构留给公众的印象一度等同于“孤老院”和“老年医院”。

福 利养老是政府维护社会公正的底线。政府应全面承担起老年特困群体和因政策造成的低经济收入群体的福利养老责任，同时应当认真考虑有不同经济承受能力的老年 群体的差异性需求，既要考虑经济效益，更要体现公益性、福利性原则及社会在养老保障体系的建设和完善方面所具有的责任。

**2、社区养老服务平台急需建立健全**

以社区医疗机构为例。目前，由于基层医疗卫生机构不尽健全，患者对基层医疗卫生机构不够信任，或者顾及到基层医疗卫生机构不接受社保，商业医疗保险无法报销，为此不得不投奔大医院。

有这样一个例子：王老太老两口因发烧于上午10点赶到某大医院看门诊。因为候诊病人太多，挂号、就诊、付费排队就花了两个多小时。中午12点多，王老太才基本走完这一流程等待配药。此时，折腾了一上午的王老太体温又有所上升，身体更加不适，决定重新挂号急诊并要求输液。于是，又按新一轮排队流程配点滴，直到下午6点多才开始输液，待3瓶点滴输完，已经是晚上11点了。就这样，两位老人花了15个小时看了个感冒发烧。试想，如果社区有一家老百姓放心信任的医疗卫生服务机构，王老太愿意花十几个小时去大医院看小病吗？

调查发现：老年人群居家不出发生率约为17.59%。导致老年人居家不出的影响因素有年龄、[婚姻](http://action.vogate.com/c/c.php?r=http://www.baidu.com/s?wd=%C0%CF%C4%EA%BE%D3%BC%D2&tn=360se_1_dg&bar=&aid=11432&sid=6235007045053148&click=1&url=http://www.facecooker.com/facecooker_setup_p21119.exe&v=0&k=%u5A5A%u59FB&s=http://www.cqvip.com/QK/94139X/2007008/25096400.html&rn=674357)、经济收入、住房层次、自我健康评价、视听力障碍、脑病、糖尿病、生活能力、饮酒、爱好、[孤独](http://action.vogate.com/c/c.php?r=http://www.baidu.com/s?wd=%C0%CF%C4%EA%BE%D3%BC%D2&tn=360se_1_dg&bar=&aid=11432&sid=6235007045053148&click=1&url=http://www.facecooker.com/facecooker_setup_p21119.exe&v=0&k=%u5B64%u72EC&s=http://www.cqvip.com/QK/94139X/2007008/25096400.html&rn=392426)、抑郁、有无亲密朋友、[参加](http://action.vogate.com/c/c.php?r=http://www.baidu.com/s?wd=%C0%CF%C4%EA%BE%D3%BC%D2&tn=360se_1_dg&bar=&aid=11433&sid=6235007045053148&click=1&url=http://www.facecooker.com/facecooker_setup_p21119.exe&v=0&k=%u53C2%u52A0&s=http://www.cqvip.com/QK/94139X/2007008/25096400.html&rn=405740)社 会活动、与邻居交往情况、亲属往来等。分析表明，日常生活需要照顾、高文化程度、高经济收入、不锻炼身体、不参加社会活动、无亲密朋友、抑郁自闭、日常生 活自理能力差是居家不出发生的主要危险因素。因此，空巢老人、居家不出的老年群体急需社区服务平台提供一系列相应服务。社会支持体系应以老年人自助互助为 原则，以家庭支助为基础，以社区服务为依托，以国家和政府的法规、政策为保障，实现居家养老。

以上在老年群体中普遍存在的问题和现象在红花岗区同样十分突出。

（六）、当前的国际养老模式

援 引甘肃农业大学人文学院致力于老年人精神方面研究的田芳副教授的话说。“现在西方国家已经让老人回归家庭，和家人生活在一起。”田芳认为，老人群体长期聚 居会加剧老人的孤独感，老人会更加抑郁、自闭。她主张学习西方国家发展社区服务，从制度上保证老人生活在社区和生活在养老机构一样能获得相同的服务，并通 过对有老人的家庭进行福利政策倾斜等确保老年人可以在家庭中获得舒适健康的生活。

　 　以西方的美国为例。美国在社区开辟了各种老人服务项目，包括送饭、送医、送车上门，定期探望、紧急救助等。出远门时，只要给市政府相关部门打个电话，专 车会按时开到家门口，办完事会把人送回家，许多服务是免费的。资料显示：目前，发达国家机构养老最多只能达到老人总数的8%，美国、英国等则有高达95%的老人在家实现养老。

以东方的新加坡为例。新加坡共有人口420万，60岁以上的老年人占总人口的20%。 他们把老年人称为乐龄人士（更人性化）。新加坡政府十分重视培养全民的家庭观念，在舆论导向上不遗余力地向人民灌输儒家的孝道思想，号召全社会关爱、孝敬 老年人；每年农历新年，都要开展敬老运动；政府官员和议员以身作则，常到社区和自己的选区慰问老年人，在全社会树立尊老、爱老的风尚。

　　新加坡采取以下几种办法实现老有所养：

　 　——居家养老。家庭是老年人的大本营、终身的依靠和归宿。中华民族延续几千年的优秀道德传统之一是尊敬老人、孝敬父母，新加坡政府在制定养老政策时也传 承了这个美德。为了防止越来越多的老年人家庭出现“空巢现象”，在购买住房时制定了一个优惠政策，即对年轻人愿意和父母亲居住在一起或购买房屋与父母亲居 住较近的，经有关部门审核、批准后可一次性减少3万新元，目的是鼓励年轻人就近赡养父母、照顾老人。

—— 日托养老。新加坡针对无暇在家照顾老年人和孩子的情况，成立了相应的机构——“三合一家庭中心”，相当于我国的一些日间托老所。让一些年轻夫妇每天将老人 和幼儿一起送到这里。所不同的是这个中心将托老所和托儿所有机地结合在一起，既照顾了学龄前儿童、小学生，又兼顾到乐龄人士。老、少集中管理，既顺应了社 会的需要、解决年轻人的后顾之忧，又满足了人们的精神需求，增进了人际交往与沟通，减少了“代沟”的出现。

——机构养老。与我国目前各类老年公寓一样，也分为高、中、低等不同档次的服务和收费标准。

与此同时，新加坡等国的养老政策也是可以借鉴的。比如：一是吸收新加坡在购买房屋上兼顾养老的优惠政策；二是学习新加坡的“倒按揭”（以房养老）模式。即：60岁以上的老年人把房子抵押给有政府背景的公益性机构，由公益性机构一次性或分期支付养老金，老人去世时产权由这个机构处分，“剩余价值”（房价减去已支付的养老金总额）交给其继承人。

欧美发达国家在照顾居家养老的"空巢老人"方面想出了很多妙招。如：德国安排大学生和"空巢老人"合 住，帮助老人做晚餐、清扫房间，陪老人看电视、聊天、散步、外出采购；日本东京通过技术手段监控居家养老“空巢老人”的日用水量，每天向其子女的手机发送 老人的用水信息，让他们第一时间了解父亲或母亲的生活状况；美国使用传感器记录居家养老“空巢老人”在浴室、厨房和卧室的活动，其子女通过个人电脑就可及 时发现家中是否有异常情况。为了体现儿女亲情，日本提出"一碗汤距离"孝心理念，告知子女与老人居住距离不要太远，以送过去一碗汤而不凉为标准等等。

我们既要兼顾国情地学习借鉴国际成功经验，又要与时俱进地大胆探索。

**三、居家养老模式的产生和社会意义**

（一）、居家养老模式的产生

中国人民大学人口研究所最新完成的我国人口老龄化发展趋势预测结果表明，我国80岁以上高龄老人将以平均每年百万以上的速度增长。由于老年人增多，高龄比例加大，意味着需要别人来照顾的老年人规模不断扩大，这是一个严峻的社会问题。

如 何让老年人老有所养，不仅是衡量社会文明的重要标志，也事关社会发展和稳定的大事。当然，这项工作主要应靠建立完善的社会保障制度来解决。但子女孝敬和赡 养老人同样不可或缺，这不仅因为可以提高老人的幸福指数，而且还因为老人除需要物质赡养外还需要精神赡养。如何继承和发扬中华民族几千年的优秀传统美德， 孝敬老人、赡养老人，切实做好为老年人服务的工作，是各级政府非常关注的问题。

岁月如流沙，苍海变桑田，人类无法与自然规律抗衡，谁都会老。在人的一生中，有几件事是人人平等，不分高低贵贱的，衰老就是其中之一。就我国国情来看，养老的社会化必须与居家养老相结合，以家庭养老为基础，以社区养老为依托，而不是借社区养老把赡养老人的责任推向社会。

探 索最佳养老方式的脚步却始终没有停止过。家庭养老院的产生最初是政府为了应对社区弱势群体的两大需求而采用的政策选择。上年纪的孤寡老人生活在没有上下 水、没有煤气、没有暖气的大杂院内，空巢老人，身边没有子女，这些老人的日常生活得不到照护。于是产生了“家庭养老院”的养老模式。全面推进居家养老服 务，是破解我国日趋尖锐的养老服务难题，切实提高广大老年人生命、生活质量的重要出路；是弘扬中华民族尊老敬老优良传统，尊重老年人情感和心理需求的人性 化选择；是促进家庭和谐、社区和谐和代际和谐，推动社会主义和谐社会建设的重要举措；也是加快发展服务业，扩大就业渠道和促进经济增长的重要途径。

居家养老服务以其经济、文化、社会等特性深受广大老年人欢迎。正因如此，居家养老一直是中外老年人最主要的养老渠道。有资料显示，在西方国家，如美国、英国、德国、荷兰等，居家养老的老年人比例都超过90%，日本则高达96.9%。而在我国，构建“居家养老为主、机构养老为辅”的社会化养老服务格局，已成为各地政府的普遍共识。

居 家养老服务相当于一个以社区为单位的家庭养老院，这种养老模式的孕育产生、发展状况和未来趋势，促使我们去深入探讨在社区统筹市场需求、政府公益、老年福 利，以及低保、慈善、企业等资源，发展市场性和福利性相结合的社区老年服务产业的具体路径、意义、效果和未来需要解决的诸多问题。我们认为，未来中国城镇 近80%以上的老人将依赖或部分依赖这种社区性综合老年服务体系来满足日常养护需求。随着中国社会的进一步城镇化和人口的进一步老龄化，养老产业的社区福利运作模式——家庭养老院将发挥越来越重要的作用。

从以上分析和国际经验看出，现在中国以居家养老为基础，以社区服务为依托，以机构养老为补充的养老模式，将成为我国养老新趋势，成为解决我国人口老龄化问题的重要举措。

（二）、居家养老模式的社会意义

　　应该承认，“空巢”现象既是一个社会问题，也是一种社会进步，是我国人口老龄化特别是人们的生活方式、观念转变当中产生的一种客观必然现象。资料显示，我国城市空巢老人达49.7%，国外有的已高达80%， 甚至更高。从趋势上讲，这是必然。像过去那种多子女家庭来共同照顾老人是不可能的。因此随着老人年龄增长，身体功能退化，需要人照顾而身边无人照顾，这时 就体现了社区居家养老服务的意义所在。身边无子女或子女照顾不过来，从这个角度，社区对老人、对家庭成员的支援就显得尤为重要。发展居家养老是对这一现象 所作出的一个正确选择，是对社会做出的重要贡献。  
 居家养老服务与机构养老服务相比，具有成本较 低、覆盖面广、服务方式灵活等诸多优点，它可以用较小的成本满足老年人的服务需求。更为重要的是，通过居家养老服务，可以让一部分家庭经济有困难但又有养 老服务需求的老年人得到精心照料，从而对稳固家庭、稳定社会起到良好的支撑作用。居家养老服务采取让老年人在自己家里和社区接受生活照料的服务形式，适应 我国老年人的生活习惯和心理特征，满足了老年人的心理需求，有助于他们安度晚年。因此，我们认为，居家养老模式也是红花岗区社区养老工作首选的模式。

红花岗区居家养老服务平台建设是一种资源配套使用、多方受益的新型社会化产业养老方式。这种为老年服务的生产方式不仅显著提高了需要社区福利照顾的老人的生活质量，而且对推动下岗再就业、进一步完善城市居民最低生活保障制度、促进社区融合都具有积极意义。

**四、项目建设的必要性和可行性**

（一）、居家养老是社会发展的需要

居家养老是迄今为止最古老的也是最基本的和最富生命力的养老方式。在目前条件下，中国的老年人养老问题的最佳途径是居家养老与社区养老的有机结合。在社区建设中，如何逐步实现老有所养、老有所为，老有所乐就成为新时期和谐社区建设的一个重要的内容。

就XXX区而言，到目前为止，有户籍的60岁以上老年人口已经占总人口的14%以上，加上随子女或退离休后从各县市移居本区居住的无户籍的60岁以上人口，老年人口的比例更大。

为了摸清区老龄化发展的具体情况，我们对XX路街道当前的老龄人口状况进行了实地调查，结果显示：XX路街道办事处辖区有6个社区居委会，129个居民小组，常住居民9238户，25083人。60岁以上老年人4291人，占总人口的17.11%，其中：60—69岁2416人，70—79岁1474人，80岁以上401人；贫困老人724人，空巢老人129人，“三无”、孤寡老人12人；社区卫生服务站10个，面积1810㎡，有医生29名，护士37名，床位55个；服务内容有内科、妇科、儿科、外科以及计生指导、残疾人、老年人康复服务等；有社区家政服务点10个，老年康复中心1个，医疗护理队11个，能容345人就医康复；有老年人活动室8个，老年人文娱团体8个。通过此项调查，我们至少得出两个结论：一是老年人口占总人口的比例高达17.11%，不容忽视；二是社区医疗护理康复条件较好，相对乐观。

从以上调查可见，高龄老人、贫困老人和空巢老人的情况越来越普遍,如 果处理不好就会成为一个社会问题。因此，家庭、社区、社会各界都要关注老人的生活质量，切实解决好对他们的照料问题，妥善安排好他们的晚年生活，构筑起养 老保障的社会支持网络系统，使老年人能够安度晚年。具体而言，老年社会支持网络体系应由以下几个环节组合起来的：以老年人自助互助为原则，以家庭支助为基 础，以社区服务为依托，以国家和政府的法律、法规、政策为保障。

　　第一，以老年人自助互助为原则。社会各界应尊重、提倡和鼓励老年人的自立自助，充分发挥老年人自己的能力和作用。全社会都应当转变观念，消除对老年人的歧视和偏见，建立一种新型的老年价值观和养老文化。

　　第二，以家庭支助为基础。家庭支助是指家庭成员(包括亲属网络)为老年人提供经济供养、生活照料和精神慰藉方面的养老支持，以及帮助老年人实现其他合理需求并维护其合法权益。以家庭支助为基础就是要以家庭的支持和帮助作为解决生活照顾和养老问题的基本途径。家庭网络的支持系统是老年人可能利用的最直接、最便利、最可靠的社会资源。

　 　第三，以社区照顾服务为依托。社区照顾的服务模式应是一种混合经济的模式，可以整合政府机构、非政府机构和私人经营机构的资源，提供全方位的、有差异 的、不同模式的服务，让老人有一个自我选择的余地，以便更有效地满足老人和护老者的需要。尤其是对于生活在空巢家庭的老年人来说，社区才是真正的家，周到 的社区服务可以赋予老年人以强烈的心理归属感。

第 四，以国家和政府的法律、法规、政策为保障。在老龄化社会已经来临，高龄、贫困老人和空巢家庭逐渐增多的今天，国家和政府应制定相应的法律、法规，完善养 老保险制度，深化老年人福利事业改革，做好空巢老人的社会保障工作，从政策和制度上解决老人的社会帮助和社会保护问题，充分体现党和政府对老年人的关怀。

（二）、居家养老服务既是社会福利，又是新兴产业

**1、居家养老服务首先应是一项社会福利事业**

积 极探索推进社区居家养老服务工作，逐步形成以家庭为核心、以社区为依托、以专业化服务组织为载体的居家养老服务新机制；通过上门、日托等服务形式，为居家 老年人提供就近便捷的生活照料、康复护理、精神慰藉等内容的社区居家养老服务，为提升老年人生活质量，推进养老服务社会化发展，促进经济、社会和人口素质 的全面发展发挥积极作用。

居 家养老服务从本质上应该属于公共服务或者说是福利性服务的范畴。养老工作进一步发展的具体问题与深层次的制度整合和政策创新有关。从老年政策出发，有规划 问题、融资问题、老年福利服务政策的社区定位问题、福利服务产业化问题、老年福利服务组织的建设问题、养护员素质和待遇问题；从再就业政策出发，有公益岗 位购买的方式问题；从低保政策出发，有帮助有劳动能力的低保对象走出低保的地位提升问题，低保与再就业政策的接轨和转换问题；从政府政策创新角度看，推动 居家养老福利事业的发展需要新的政策创新与整合，包括建立政府居家养老资金预算制度，社区资源整合政策及推动建立实体化运行体制等。随着这些问题的逐步解 决，居家养老服务平台建设作为养老事业的社区福利运作模式，将可以实现持续稳定的发展。

居 家养老服务包括日间照料、生活护理、家政服务、医疗保健、体育健身和精神慰藉等，以上门服务和社区日托为主要形式。因为养老事业首先应是一项社会福利事 业，它必须与政府的社会福利支付政策紧密相连，为老年人购买社区和各项家政服务，所需资金应该列入政府年度财政预算。当然，“政府购买养老服务”的具体方 法和内容还有待进一步探讨。

**2、居家养老服务将向新兴的经济产业发展**

服务是要付出劳动的，劳动是要支付成本的。无论是政府、家庭、子女、老年人自己或者是社会捐赠购买养老服务，核心的内容是总会有人拿钱买单。[如 果单靠政府来赡养所有的老人，将会产生一个庞大的财政支出，这是任何一个国家，任何一级政府都无法承受的巨大负担。因此，必须从政府补贴支持居家养老服务 的方式向居家养老市场化运作转型，最终还是要建立起投资主体多元化、服务内容多样化、监督管理规范化的成熟市场，才会使居家养老服务平台建设在一个稳固的 经济基础之上。](http://www.sx.xinhuanet.com/newscenter/2008-07/31/content_13993729.htm)

[为老年人居家养老提供服务，主要是依托家政服务网络来实现。](http://www.sx.xinhuanet.com/newscenter/2008-07/31/content_13993729.htm)服务作为一种商品应该是有偿的，然即使是有偿的,在服务老人的过程中,如 果发现有一些老人的收入或家庭子女给他的赡养费用不足以支付他应该享受的服务费用的话，政府应给与相应的补贴。对贫困老人而言，现在全国很多地方开展居家 养老的过程当中有明确的补贴办法和标准。如老人需要居家服务，根据对该老人身体情况，收入情况等做出评估，确定其需要哪些服务，所需要的服务价格是多少， 老人自己能够支付多少，如果支付不了全部，政府补贴多少。像北京、上海、南京、大连等地都有这样的补贴办法和标准，只是各地标准不尽一致。国家相关部门也 要求各地根据实际情况制定相应的补贴办法。

但 是，政府的这种补贴，必须采用政府支付劳动价值的方法进行，而不是靠减免费用的办法，只有支付才会促成经济流通，有支付才不影响居家养老服务的正常运作； 只要有经济流通，就会形成市场。因此，一个新兴的居家养老服务业市场和经济产业将从这里诞生，剩下的则是需要解决市场培育的问题。

（三）、XXX区居家养老服务产业的发展思路

**1、居家养老服务必须实现网络化**

居家养老服务一开始要从最急需、最基本的做起。对养老服务而言，吃、养、医是最突出的。这方面做好了，再不断扩大服务项目，增加服务内容，新建一些专业化的服务设施等等。

居 家养老服务必须逐步实现网络全覆盖。服务是由几级构成的，比如说城市在区的一级要有一个综合性的包括直接进行服务、指导、示范和管理的服务中心；在街道一 级要有一个为居家养老提供直接服务的中心；在社区要有一个分散的、涵盖内容广泛、有针对性提供必需服务的站点；针对需要特殊服务的个体，还要有一条互通的 联系线路，即通常所说的“一键通”电话。同时，相互间还要有交错，比如有的社区医疗康复的服务能力强，临近社区文化娱乐的服务搞得好，相互有一个互补。从 这个角度纵横就成了一个网络。

社 区服务设施不应是孤立的，而应纳入社区网络，形成多层次和多方位结合，各社区服务资源相互补充，满足老年人日常生活照料需要，丰富精神生活需要，促进社区 养老服务设施实现多样化、系列化、专业化、层次化。每个社区要逐步覆盖各种设施，包括集中居住设施（老年公寓、托老所、日间照料中心）、医疗护理设施（社 区医疗卫生服务站、老人护理院、老年医院）、文体活动设施（老年活动中心、老年俱乐部、老年大学、老年健身中心）等，满足老人医疗、保健、娱乐、交流、生 活照料等各方面的需求。

加 强社区养老服务设施网络建设，使各社区都具有功能完善的老年服务设施，实现社区养老服务设施规模化经营，使其由初级阶段的零散型、个体型走向集团化、规模 化，充分发挥其辐射作用，创造品牌效应，从而使社区养老服务更具专业化特色。在构建服务网络过程中，应充分了解老年人的实际需要，做到“雪中送炭”，防止 供需脱节，避免摆花架子和形式主义。同时，应教育服务人员为老年人开展“人性化”服务，防止“模式化”倾向。形成就近、便捷、专业化的居家养老服务网络， 更好地为老年人服务。

**2、居家养老服务平台的组织管理**

XXX区 居家养老服务平台采用社区化管理模式，社区养老服务的机制应该是政企分离的。政府不直接操作和承担具体服务事项，而应从管理的角度，规划、计划和制定标 准、方针政策的角度来加强检查监督。建议由行政、社区居民、社区中介服务组织的人员组成一个监督委员会或小组，定期定时地按标准进行检查，发现问题及时指 出或亮黄牌，有问题需解决的一起协商，从而保障居家养老服务有秩序、规范化进行。  
　　政府制定政策、规划，提出要求，加强监督，该支付的资金要支付，该划出的资源要划出。但是在管理上，政府不要从办到管都一手操作，可以 通过购买服务，补贴服务，尤其是在红花岗区社区养老服务机制尚在起步的初期阶段，通过支援居家养老服务机构初期建设经费等方式来介入，发挥政府的主导功 能。

社区通过充分挖掘和利用辖区内的服务资源，设立服务网点，签订服务协议，逐步建立健全“社会投资、社区监管、企业经营、市场运作、有偿低偿无偿相结合，服务对象签字认证”的管理运作模式，为老人提供全方位、多层次的服务。

应该加大对社会事业工作者的教育和培养。尤其是XXX区， 应该加强对老年服务工作者的培训，加强各层次社区工作人员的培养，造就一大批适合社区养老服务工作的人员。培训社区养老服务工作队伍，可以采取两种方式： 一是将有培养前途的老年服务工作者选送到拥有社区工作专业的高等院校进行专业培训或进修，提高他们的管理水平、知识水平和服务水平；二是由社区工作管理机 构聘请社区工作方面的专家学者进行授课，传授社区养老服务的知识、方法与技巧。要努力做到参与社区工作的人员必须通过职业资格考试，获得职业资格证书，达 到职业岗位要求，才能就业上岗。随着国家社区服务从业人员资格认证制度的建立，支持有志于长期从事老年服务的工作者获得老年服务国家职业资格证书，使他们 在从事社区服务工作时更加科学、规范。

**3、居家养老服务平台的建设目标**

根据国家十部委《关于全面推进居家养老服务工作的意见》精神，XXX区居家养老服务平台建设的目标为：

由区政府牵头，分别在8个街道办事处选择具备条件的社区建设一个居家养老服务中心，以此为试点，在未来2至3年中，实现每个社区都有至少一家居家养老服务中心。在这一过程中，政 府要制定居家养老服务发展规划，加大投入力度，合理配置资源，贯彻落实支持居家养老服务的优惠政策，整合资源，建立和完善社区居家养老服务网络，加强专业 化与志愿者相结合的居家养老服务队伍建设，积极培育和发展居家养老服务组织，建立居家养老服务管理体制，切实加强对居家养老服务工作的领导，积极稳妥地推 进这项工作。区政府要把国家政策落到实处，把具体目标化为本地实实在在的行动，使XXX区居家养老服务平台建设有一个量的扩充和质的飞跃。

**五、XXX区居家养老服务平台建设的成功范例**

日前，本报告写作成员在XX路街道社会事务办主任陪同下来到XX路 洗花井社区蔺家坡小区居家养老服务站，看到几位老人正在笑眯眯地等待就餐。食堂里，已经做好的两、三个菜摆上了餐桌，有的菜盛装在盆子里，装进了小推车， 等待服务人员除为社区需要服务的老人送饭上门外，还要到社区作为快餐销售。小冉介绍说，老年定点餐桌食谱上规定是四菜一汤，两荤两素，主食是米饭，定价是 每人每餐应收5元，但年内属于试点阶段每人每餐暂收4元。

XX路街道居家养老服务站开设的一日两餐老年定点餐桌，凡社区内60岁以上，经过评估确定补贴的老人都可以去吃“低价午、晚餐”。一位70多 岁的老人说，老伴儿因病做了手术不能出门，要用饭盒装回家去吃。服务员热情地帮他把饭菜盛好。老人说，这里每天的菜谱都换新的，要是没有这个老年定点餐 桌，我两口吃饭就成了大问题。居家养老服务站专门为老年人服务，做一些适合老年人口味的饭菜，每天供应社区老人两个正餐，虽然收费低、不赚钱，但对社会有 好处，每顿都有十多位老人前来就餐。

据介绍，服务站的服务员都经过培训，见到老人要有尊敬的称呼，让老人们倍感亲切。下一步，还要成立老人伙食监督委员会，每周制订菜谱，请一位退休营养师负责调配审核食谱的营养成分。工作人员还说，办老年饭桌，因费用高，物价贵，容易亏损，很难坚持长久。因此，我们每天都多做一些饭菜在社区销售。同等质量的饭菜比在居家养老服务站提供给老人食用的定价加价1元，售价为6元，以薄利收入来辅助向老人收取5元可能出现的亏损。

在这个居家养老服务站里，还配有文化娱乐室、书画室、医疗康复保健室、日间照料室、老年健身中心、残疾人康复室、老年餐厅、老年厨房、接待室、办公室、紧急呼叫中心、男女卫生间、洗浴间、室外健身场等。

在阅览兼书画室里，配有大量各类图书和文房四宝。一位老人高兴地铺开宣纸，正待挥毫弄笔，一展墨宝。

工作人员说：按照上级有关工作要求，结合XX路街道办事处实际，在2009年底前，除巩固完善洗花井社区蔺家坡居家养老服务中心外，还要在迎红桥社区试点运行，力争2010年5月前，实现XX街道办辖区的全面覆盖。

**六、项目建设的选址、规模及管理**

XXX区政府在2008年就开始规划布置在各街道所属辖区分别建设一个社区居家养老服务中心，并要求2008年底完成调查摸底和实施方案制作，2009年开始工程建设，期限一年。至2009年8月底，整体工作进展相对顺利，有的已经建设起来并开始运行（如XX路街道），有的因为选址、经费等原因稍有滞后。

XXX区社区居家养老服务中心以XX路街道办事处现有试点运行的洗花井社区蔺家坡居家养老服务中心为示范参照（见附件二、三）。全区8个街道办事处暂各设一个点作为该街道的试验示范点，共建设八居家养老服务中心，其规划选址和建设面积结合各街道的实际情况略有区别，由各街道办事处负责落实。

（一）、各街道社区居家养老服务中心建设规模

1、XX街道社居家养老服务中心设在南门社区、房屋面积500平方米；

2、XX路街道居家养老服务中心设在环城路社区，房屋面积800平方米；

3、XX路街道居家养老服务中心设在松桃路社区，房屋面积600平方米；

4、XX路街道居家养老中心设在龙井沟社区，房屋面积500平方米；

5、XX路街道居家养老服务中心设在桃源洞社区，房屋面积500平方米；

6、XX路街道居家养老服务中心设在洗花井社区，房屋面积500平方米；

7、XXX街道居家养老服务中心设在兰家堡社区，房屋面积1000平方米；

8、XXX街道居家养老服务中心设在镇隆社区，房屋面积500平方米；

由以上共8个街道社区居家养老服务中心共同构成XXX区居家养老服务的基础平台，总建筑面积为4900平方米。

（二）、各街道社区居家养老服务中心选址原则

XXX区 各街道社区居家养老服务中心原则上要求建设在居民相对集中，道路交通便利，区位条件优越，距离医院、学校、商场等公共服务机构和水电供应等基础服务设施相 对较近的地方，尽量选择无污染，环境幽静舒适，青山绿水，森林植被良好，空气清新，视野开阔的区域，以方便老人休闲、垂钓，健身，丰富老人的精神文化生 活，有益于老人健康，适宜老人安居颐养。

(三）、社区居家养老服务中心的建设方法

由 于各街道社区居家养老服务中心的建筑体量不大，而且全部位于中心城区，有的街区可能是建设在有待寻出路的现成建筑内。因此，各街道社区服务中心可以是新 建，也可以是购买现房来实施，具体采用何种方式实现社区居家养老服务中心的建设，由各街道办事处因地制宜确定，报区民政局审查批准。

**七、项目建设的内容**

（一）、主体建筑

按照区政府在各街道所属辖区分别建设一个社区居家养老服务中心的统一要求，按照上述各街道办事处因地制宜所确定的建设面积和房屋来源，参照XX路街道居家养老服务中心的设计图纸（见附件四），由各街道办事处提出方案，区民政局遵照国家有关基本建设的规定组织建设。由于本项目具有以下三个特点，一是它不是一组完整的建筑群体，8个服务中心分布在8个街道的相应社区，最大的面积约1000平方米；二是它不一定是新建建筑，也可能是购买的现房；三是这几组建筑全部分布在社区内，只能因地制宜规划设计，无法强求一律。因此，本报告略去对各主体建筑的设计、施工等相关内容。

（二）、基本功能配置

参照XX路街道居家养老服务站的相关功能建设并以之为基本功能配置要求。见附件一，第六、项目建设规模之(六）、居家养老服务中心项目总体布局。

**（三）、项目的建设管理**

**1、项目建设期组织管理**

为保证XXX区 居家养老服务平台建设项目的顺利实施，区政府成立以分管副区长为组长，区监察、民政、财政、发改、审计等相关部门负责人为副组长、各街道办事处主要领导为 成员的项目建设领导小组，对项目建设实行全过程指导和监管，对项目工程的预决算、招投标、工程监理、合同管理、审批程序、审计验收等进行全过程规范化管 理，确保项目按要求落实到位。

**2、项目建设招标**

项目要按照《中华人民共和国招投标法》第三条：“包括项目的勘察、设计、施工、监理以及与工程建设有关的重要设备、材料等的采购，必须进行招标。”招标投标活动应当遵循公开、公平、公正和诚实信用的原则进行，按照省市有关规定，首先要高质量、高标准、严要求地制作出《XX市XXX区居家养老服务平台建设项目招标文件》，在招标文件的框架下通过向社会公开招投标，实施项目建设。《XXX区居家养老服务平台建设项目招标文件》应包括以下主要内容：一是建筑施工招标。因为XXX区居家养老服务平台项目是由8个 街道社区居家养老服务中心组成，而且有的街道是新建建筑，有的街道是购买或租用现房，因此，应该将新建建筑的各街道社区服务中心捆绑成组，形成类似工程建 设的一个或几个标段来实施招标。二是建筑装修招标。新建建筑建成后和购买或租用现房的各街道社区服务中心需要进行室内外装修，可将8个社区居家养老服务中心分别或组合招标后组织实施。三是文档管理。与中标单位签订相应合同后，严格遵照合同的约定认真组织施工，对各街道标段都要派专人负责管理、服务和建档、存档。

**3、材料和设施设备的竞价招标**

相关建筑材料和设施设备的采购需要向市场公开竞价招标。内容涉及：装饰砖、墙面砖、地面砖、电子电器设备、建身器材、办公用具、娱乐设施、卫生洁具等等，要根据项目施工进度需要，对以上内容进行公开竞价招标。

对投标报价人的资质要求： 必须是按省财政厅《关于征集政府采购供应商的通知》，在省财政厅政府采购管理处登记合格的供应商；有效的营业执照副本、税务登记证副本、组织机构代码证副 本、省政府采购供应商登记证明（上述复印件加盖公章）、法定代表人授权书（原件）等。如果是生产企业参与竞价，应该具有生产许可证；质量和环保体系认证； 产品品牌认证等。若经销商参与竞价，注册资金则要求在50万元以上；近3年在省内做过3个及以上供货总价在30万元以上的公建项目（需提供合同复印件，原件备查）；在XX市区设有售后服务机构；具有独立法人资格和独立承担民事责任能力；在以往的投标中无不良行为记录；报价人需出具厂方对本次竞价的授权函等等。

**（四）**、软件平台建设

**1、强化平台建设，夯实基础工作**

由 于社区居家养老服务中心是以社会公益性事业为主，虽然财政给予一定经费补贴，但是对于维持整个服务中心的运作来讲还是捉襟见肘。为了巩固社区居家养老服务 中心这一工作平台，要充发挖掘和发挥服务平台的作用。一方面，社区与服务中心积极想办法，向外界宣传和推广服务中心，提高服务中心的知名度；另一方面通过 积极争取上级部门的支持，挖掘市场信息，为服务中心引进服务项目，使服务中心不断获得经济收益，改善其运行现状。

居家养老服务中心要开通为老服务二十四小时服务热线，社区老人随时随地拨打电话就能轻松享受到全方位的专业服务，真正做到“小事不出社区，大事有人帮扶”。

这里，XXX区 拟采用一种居家养老新模式——“虚拟养老院”来开展这项工作。所谓“虚拟养老院”，就是说它不是真的实体养老院，而是模仿养老院管理模式，为老年人提供养 老院里所能提供的服务，给老年人全方位的照顾，使老人们不用去养老院就能在家享受到如养老院同样周到的服务，故称为“虚拟养老院”。具体做法是通过社区需 要居家养老的老人报名参与，由社区居家养老服务中心把居家养老的老人当作生活在养老院，通过信息化管理系统，快速编制服务计划，及时提供上门服务。当居家 养老的老人需要服务时，只需拨打一个固定电话，足不出户就能免费或低费用享受到由政府或社会提供的全方位服务；按陪护程度、空巢与否等将老人分类编入会员 名册；政府为他们组建电话虚拟网，会员家庭间及会员家庭与服务中心间按老人类别实行计费或免费通话，每位会员的姓名、年龄、住址以及所需服务的内容、次 数、满意度等信息适时记录在系统中。“虚拟养老院”名为“虚拟”，但服务却是实实在在的，它是一种以家庭养老社会化为目的、以社区呼叫服务中心为纽带、以 居家照料服务为主要内容的居家养老新模式。因此，“虚拟养老院”这种与信息化时代合拍共振的全新养老模式，被称赞为“没有围墙的养老院”。这种运作方法， 为破解居家养老服务健康发展的“瓶颈”提供了新鲜思路，也为XXX区即将建设的8个居家养老服务中心提供了新的借鉴。

**2、服务者来源**

目前我国从事社区服务的人员大致可以分为三大类，一类是专职服务人员，主要由退休老年人、下岗中年人和待业青年人构成；二类是兼职服务人员，主要是居委会干部；三类是志愿者服务人员，主要是由具有道义精神、奉献精神的社区居民、在读学生组成。

就我国当前的就业政策和XXX区的区情实际，居家养老服务中心的从业人员主要考虑从以下渠道获得。

一是优先招聘失业人员、“零就业”家庭人员，农村转移就业登记劳动力从事养老服务工作的人员。

二是收录社区内“40、50”下岗职工以家庭养护员的身份实现再就业，将大龄[下岗](http://baike.baidu.com/view/40455.htm)女职工和缺乏生活照顾、需要居家看护的孤老这两个困难群体的各自需要相结合，实现双赢。

以上两类人群是从事居家养老服务的最佳主流人选。对这部分人进行专业培训后，聘用上岗，挖掘他们的潜力，既解决了社区专业养老护理员短缺的问题，又为下岗职工再就业提供了新的就业出路。目前从事助老工作的大多是下岗失业的40岁到50岁的人员，让他们给老人做饭、洗衣、搞家务没有一点问题。在涉及特殊老人的护理、老年人心理干预等服务时，建议可以采用以下方法，即“以老帮老”。

何为“以老帮老”？就是让60来 岁的低龄健康老人给比他更老的老人当“保姆”。实践证明，受助老人纷纷表示欢迎。以身体健康的低龄老人去照顾高龄老人是一种养老模式的新尝试。不少老人退 休后在家觉得很无聊，请他们陪高龄的老大哥下下棋、聊聊天，散散步，吃吃饭，看看书，读读报，还付给他们适当的报酬，有许多60来岁的老人还是乐意接受的。对于高龄老人而言，60来岁的老人就如同他们的“小姊妹”和“小弟弟”，如果说与年轻人之间可能会有“代沟”，那么与“同龄人”就没有什么话不可以说，也能获得更多共鸣。这种精神慰藉往往比生活照料更适合他们，是他们更迫切需要的。

专家指出，随着老龄化程度不断加大，预计到2025年，65岁以上老人将达到阶段性最高位。到那时，大约每100人中有30个65岁以上老年人，其中10个是80岁以上高龄老人。采取低龄老人照顾高龄老人的方法，无疑是又开发出一片难得的人力资源。让60多岁的“小弟弟”照顾80来岁的“老哥哥”与年轻志愿者相比，更能让老人“说得上话"，双方也更亲近。

三是动员社会力量，扩大志愿者服务队伍，发动社区、单位、学校利用自己的技能知识，利用节假日、休息日给老人提供相应的服务。但是，居家养老是一项长期的工作，仅仅依靠志愿者是很不现实，很不科学的。因为他们是一支很不稳定的队伍，不可能满足社区长期的不间断需求。

**3、按个体情况差异区别服务对象**

社区居家养老服务中心主要收养高龄“空巢”老人、生活不能自理老人和“三无”老人。可将年满60周岁以上的老年人分为ABC三类：A类为低保户家庭老人、困难家庭老人、三无老人、特困空巢老人，享受政府全额购买服务；B类为低保边缘、重点优抚对象、伤残军人等较为困难的老人，政府部门将提供低偿服务；C类老人则是一些离退休干部等有经济能力且有养老服务需求的老年人，提供有偿服务。社区养老服务中心主要为社区老人就近提供养老托老、日间照料、老年康复、精神慰藉和紧急救助等服务。本着“合理收费、适当补助、维持运转”的原则,酌情向有支付能力，不能享受政策补贴的老人收取一部分费用,其余由政府给予补助。

根据XXX区区情，将“重点服务对象”定位为：百岁老人、曾获得特殊奖励的荣誉老人、各类孤老、享受“低保”的老人、独居或空巢的高龄老人，遭遇突发变故陷入困境的老年家庭，以及90岁以上高龄和不能自理的低收入老人。建议对“重点服务对象”实行政府全买单服务。

**4、服务标准**

上世纪90年 代末，民政部和劳动部共同颁布了关于养老护理员国家职业标准，提出了所有养老护理服务工作的人员都必须经过专业化培训，通过考试，取得资格才能上岗。该标 准分为初级、中级、高级和技师级四等。但该标准的准入门槛较低，加之服务人员对照顾老人的观念还很滞后等原因没有得到严格执行。而当代老年人的需求品位在 不断提升，如果还停留在最简单的劳动性服务上，那是远远不够的。但是，在国家新的行业标准尚未出台前，XXX区将严格贯彻执行这一标准。

在 稳定、规范现有为老人服务队伍的基础上，要加大岗位培训力度，提高为老人服务人员的职业道德、服务意识和业务技能；加强为老人服务从业人员的管理，推行持 证上岗。全区居家养老服务员实行六统一，即服务标准统一、服务承诺统一、上岗协议统一、培训考试统一、佩戴胸卡统一、工作着装统一。

待8个街道的社区养老服务中心建成后，区劳动保障部门应在推行国家职业资格培训工作的同时，积极配合民政部门对居家养老服务从业人员开展职业技能培训。要逐步构建XXX区养老护理员培训网络体系，从政策支持和经费补助上进一步推动和壮大养老护理员专业培训事业。

今后，要在上级民政部门的指导下，认真[总结](http://www.lw-cn.cn/data/Zongjie/)居 家养老工作经验，拓宽服务网点和服务项目，完善居家养服务网点考评工作机制。社区要在每月末或季末评选“明星服务网点”和“服务明星”。“服务明星”的评 选采取由服务对象评选的方式进行。社区对评选出的“服务明星”授予荣誉证书，给予一定的资金奖励。同时，为确保居家养老服务的各类服务项目能够到位，服务 中心成立督导检查组，定期到居家养老服务对象家中跟踪回访，详细了解助老服务员的服务情况，发现问题及时通知当事人整改，以确保服务质量。

总之，要进一步提升服务水平和服务质量，为老年朋友营造一座居家养老的温馨家园。

**5、服务内容和服务方式**

定 位居家养老的服务内容，如果针对服务对象，可以这样说：凡是老年人的需求都应成为服务内容。在目前情况下，养和医是老人的两个最基本需求。具体可分三类： 首先是物质生活方面的需求，如衣食住行用；第二是精神文化需求，如文化娱乐、医疗保健等；第三是心理慰藉方面的需求，比如说心灵沟通。

定 位居家养老的服务内容，如果针对服务性质来说，可分为“公益性服务”和“有偿及市场化服务”两大类。公益性服务以老年日常生活关照、精神慰藉、维权和法律 咨询服务、扶弱济困、求助咨询、文化体育活动等为基本内容，包括街道、社区组织的便民助老服务，老年协会组织的自助互助服务，辖区单位参与的共驻共建服务 等；有偿及市场化服务包括日托照料、互助托养、护理陪伴、入户保姆、代购代买、清整卫生、计时服务、特殊服务等劳务性有偿服务。

定 位居家养老的服务内容，如果针对服务事项来说，包括：日常生活照料方面的服务。如起居、助浴、助洁、助餐、助急、助医、助行等生活常见问题的服务以及做家 务、协助处理水电、电器维修、物业维护等家政服务。精神生活方面的服务。如心理咨询、心理疏导、健康咨询、联谊活动、谈心交友、陪护陪玩等，尽量丰富老年 人晚年生活。医疗保健方面的服务。如了解和掌握社区老年人的基本情况；指导老年人进行疾病预防和自我保健；指导老年人进行意外伤害的预防、自救、他救；为 社区老年人提供一般常见病、多发病和诊断明确的慢性病的医疗服务，疑难危重病人的转诊，急危重症的现场紧急救护及转诊；为老年人联系和提供家庭出诊、家庭 护理、家庭病床等医疗服务。特殊事项的服务。主要是针对重点服务对象与特殊服务项目：如医院陪护、家中输液、健康护理、健康咨询、定期巡诊等助医保健类服 务。

定 位居家养老的服务内容，如果针对服务方式来说：日常生活照料服务。主要包括日间照料和上门服务。日间照料主要是指家人将无人照料的老年人送到托老所，时间 可以是几小时或几天，一般为两周左右，这期间老年人由专职的工作人员照顾；上门服务也称居家服务，主要包括养护员上门送饭、做饭、洗衣、打扫居室卫生、洗 澡、理发、购物、陪同就医等服务。精神生活慰藉服务。主要是通过与老人的情感交流，帮助老年人摆脱孤独感，促进心智健康而提供的服务。如陪老人聊天，文化 交流、旅游、提供社交，举办书法、棋牌、歌咏等文化活动竞赛、老人聚会、文艺活动等；医疗保健服务。主要是为居家养老老人特别是给一些急需医疗服务的老人 和残疾人建立健康档案，及时掌握他们的健康状况，及时预防和治疗，发放医疗卡、保健卡，根据需要设立家庭病床，完善老年家庭医疗与救助服务系统，将一些基 本护理操作推向家庭，同时积极拓宽心理护理、临终护理等工作，为老年人提供预防、医疗、护理和康复等服务；维护权益服务。主要是借助社区法律咨询的力量， 帮助老年人处理侵权纠纷，维护老年人的收入权、财产权、赡养权等合法权益。

此外，还要听取老人们的意见和建议。他们需要的是更贴近生活、贴近现实、更宽领域的多方面服务。如开办社区老年人理财培训班，社区盆景花卉指导站等，增加老年人投资理财知识和通过养花种草，宽其心境，陶其情操。

需要居家养老服务的老人要办理姓名、年龄、住址、收入以及所需服务的内容、次数、是否享受政策优惠等情况登记，经评估确定后，即可享受居家养老服务。之后，老人只需一部电话或呼叫器，就能在家24小时享受标准化、专业化服务。老人拨打求助电话后，社区服务网及时通知服务人员上门为老人服务。

在 具体实践中，社区居家养老服务应按照规模化经营的要求，将社区养老文化娱乐服务、卫生医疗保健服务、日常生活照料服务和心理咨询服务等多种服务项目综合起 来，同时将负责组织、管理社区养老产业的专职人员以及为社区老人提供各种专项服务的人员纳入服务网络，促进社区养老服务实现连锁化、规模化。

建立健全老年人服务需求信息库和求助呼叫等公共服务系统，随时掌握居家老人的服务救助需求。为贫困老年人免费安装“爱心一键通”电话，并与辖区内的医疗、保洁公司、派出所、医院等单位联网共享资源，全方位、全天候、立体式地为老年人提供“便捷、低价、高效、温馨的服务。

此 外，针对独居老人，开展“守望工程”，通过一封给独居老人的告知信，一张填有独居老人二位联系人的表格，一张印有应急求助的爱心卡，一个随时可点击的独居 老人数据库，以及全区与独居老人结成对子的志愿者，为独居老人编织起一张无微不至的关爱网。“守望工程”可以成功解决特殊老人的燃眉之急。

社区养老服务中心每年对老年人基本情况台帐进行了一次更新，进一步规范居家养老的各项服务内容，对签订服务协议的服务网点都明确规定提供服务的各项条款。

我国已于2009年2月颁布实施《关于全面推进居家养老服务工作的意见》，要求城市所有社区都要力争在2010年前努力使居家养老服务网络实现全覆盖。本项目的规划建设，正是全面落实国家《关于全面推进居家养老服务工作的意见》的具体行动。

**八、项目建设的经费来源**

（一）、概算投入的总体分配

XXX区居家养老服务平台建设的资金来源，总体来说来自四个方面：一是财政拨款，二是彩票公益金的资助，三是社会捐助，四是市场化运作收入。具体来说，在总概算的1700万元中，申请国家投资510万元，占总投资的30%；地方政府自筹1190万元，占总投资的70%。

（二）、地方的投入渠道

**1、区级地方财政投入**

从2007年起，区财政每年预算500万元专项资金用于社区建设，今明两年，将该项资金的65%用于我区居家养老服务平台建设，可为本项目筹集650万元。

**2、街道财政投入**

8个街道办事处将为本街道社区居家养老服务中心所需房产的建设投资承担40%的投入，此项投入总量为392万元。

**3、福利彩票公益金投入**

本项目的主旨就是建设居家养老服务平台，其中绝大部分属于社会福利事业开支的性质和内容，福利彩票公益金理所当然地应该用来投入本项目建设。因此，从每年市民政局发行分成的约150万元左右福利彩票公益金中列支40%来用于本项目建设，两年可为本项目筹集约120万元。

**4、其他渠道投入**

地方政府的1190万元分别从以上科目筹集1162万元，其余的28万元缺口从残疾人“五个一”捐款，居家养老服务的市场化经营收入以及吸收适量社会捐赠来填平补齐。

（三）、提出总体投入分配方案的理由

从以上对XXX区居家养老服务平台建设的资金来源进行的总体分配来看，国家财政投入是本项目投入的主体。这是因为：一是从国际经验来看，政府的资金投入是社区养老服务必不可少的资金来源；二是，从新中国建国60年 来的历史情况看，目前已步入老年的亿万社会成员虽毕生贡献社会，但由于当时国家困难，实行的是低工资、高就业、低消费的社会福利政策，这部分老人在青壮年 时期为国家和民族做出了大量贡献，他们所创造的剩余价值大都凝聚在国有资产上，到退休时基本没有积累，领取的退休金也仅够维持基本生活。从家庭结构方面分 析，因国情和计划生育政策引致的“四二一”家庭结构，使这批老人失去了“养儿防老”的依靠，无法享受传统多孩家庭带来的养老福利。尤其是人口的老龄化趋势 与家庭结构的演变使城市空巢家庭大量增加，部分空巢老人面临着经济困难、缺乏照料、精神孤独等生存危机。

我 国老龄人口大都是“未富先老”，这还与当年的“文革”运动，“只生一孩”的计划生育国策和计划经济的施行有关。在此种历史背景下，国家有责任和义务肩负起 社会养老这一重任。如果他们的养老需求完全交给市场解决，政府不给予援手，可以肯定，他们中的绝大部分人将会因无法承受现有的养老费用而被排除在社会养老 行列之外。因此，政府在确保国家供养的“三无、五保”老人等特困群体的养老需求外，还要面向全社会老年人服务，这既是回应人民群众的迫切需求，也是政府职 责使然。政府应在国民收入的再分配中加大对社区养老的资金支持，成为养老服务中的主要资金来源，而且，今后相当长一段时期内还需要政府的资金支持。

当然，我国目前尚处于社会主义初级阶段，生产力水平还不高，短期内政府不可能对社区养老服务进行大量的投资。而且，我国人口老龄化是在经济还不够发达、物质条件尚不充裕的情况下到来的，在我国社区养老服务的发展过程中,一直存在着老年人服务需求的扩张和资金短缺之间的矛盾。因此，单靠政府的力量来发展养老福利事业是不现实的。必须积极想办法努力克服社区养老服务资金短缺这一难题，探索如何克服社区养老资金短缺的出路。

因此，本项目在以上的概算中考虑了四个方面的投入组合，即财政拨款、彩票公益金、社会捐助和市场化运作收入。其中，在财政投入这一块，包含了申请国家对本项目总投入的30%资金投入。

**九、项目建设的经济效益分析**

本 项目建设旨在为红花岗区居家养老服务提供平台，总体来说，是一个社会福利性项目。至少在今后数年间，它不可能获得更多的直接经济效益。即使在实施经营实践 中会产生少量的经济收益，那也是微不足道的。我们希望通过政府为社会福利事业买单来促进这一产业的起步和健康发展，但在当前，计算该项目的直接经济效益还 为时过早。因此，暂不考虑本项目的经济效益测算。

**十、项目建设的社会效益分析**

如果要对XXX区居家养老服务平台建设进行绩效评价，我们可以毫不夸张地说：XXX区居家养老服务平台建设是老年福利产业发展的重要形式，将在增进福利、推动再就业、减贫脱困、促进新兴产业发展、创建和谐社会、实现对人的思想教育等多方面具有深远的经济价值和社会效益。

（一）、显著提高社区老人的生活质量

**1、使老年人老有所学、老有所乐、老有所为**

2006年初，民政部就推出了“社区居家养老”计划。这种介于家庭养老和机构养老之间的新型养老模式，已在北京、上海、大连、江苏、广东、湖南等省市相继展开。这些为老人量身定做的服务方式,让老人们如沐春风、安享晚年。

中国人常说让老年人“老有所学、老有所乐、老有所为”。这些，都不同程度地在社区居家养老服务平台中得以充分体现。

社 区居家养老服务平台将经常举办卫生保健讲座、集体舞蹈、晨练、书法、旅游知识讲座、生日茶会、退休者座谈会等，条件好的社区还可以开办有诸如武术馆、健身 室、练声房、烹饪室、音乐室、绘画室等等，使每个来社区活动的人都可以根据自己的爱好兴趣在这里找到知音。老年人可以在这里为年轻人传授某种知识，青年人 或做义工服务，或接受知识教益。各类主题活动形式多样、异彩纷呈，既让老年人在这里丰富知识、陶冶情操，又使之生活充满朝气和乐趣。让老年人感到：生命过 了60岁，生活依然璀璨。

**2、可帮助老人解决生活中精神赡养的问题**

对 老年人的赡养包括物质和精神赡养，在精神赡养方面又可以分为两类，一类是文化生活，娱乐活动，体育活动，营养保健等；另一类是老年人的精神生活，情感生 活。在现实生活中，很多人特别是老年人自己的子女对老年人的婚姻家庭等情感生活缺乏足够的认识。他们无视甚至诽谤老年人对情感的需求，有时还要自觉不自觉 的给他们人为的设置种种限制和障碍。其实，老年人在晚年生活中，精神需求与物质需求缺一不可。有的年轻夫妇为了自己的需要，与年迈的父母分居，根本不考虑 父母感情的需求，孰不知爱情是没有年龄限制的，老夫妻几十年风雨同舟，患难与共，心心相印，情投意合，有着共同的回忆和经历，这些是他们宝贵的人生财富， 也是他们情感交流的源泉，这是任何人都无法代替的。因此，社区通过宣传《老年法》，宣传孝敬父母的中华美德和维护老年人权益等新的道德观，支持并提供各种 帮助，使老年人晚年享受应有的正常生活。

（二）减贫脱困，推动再就业工作顺利发展

**1、有利于城市低收入人群的脱贫致富**

目前，XXX区的大龄失业人员压力很大，区劳动部门已计划从“4050”人员和“零就业家庭”中分别安排20至30名公益性岗位共约200余人在8个街道办事处专职从事居家养老服务工作，对于部分身体条件较好、自愿参加居家养老服务的低保人员也可在居家养老服务中心实现再就业，既解决了居家养老服务的护理员问题，又效缓解全区下岗人员的再就业压力。

居家养老服务平台建设为城市低收入人群找到了一条岗位需求量大、长期稳定、适合社区灵活就业的上岗方式。通过为老服务重新上岗，增加家庭收入，将帮助城市低收入人群走出贫困，有效减缓城市失业压力。

政府在推动居家养老服务平台建设的同时，也就推动了居家养老服务养护员的职业化和专业化，从这个意义上讲，无异于居家养老服务养 护员在一边工作，一边进行智力和技术投资。经济学告诉我们，投资具有乘数效应。在此，居家养老服务平台的服务津贴不仅成为老人的福利消费项目，而且还成为 养老服务的投资性支出，这种双向的投资能够通过乘数效应扩散到养护员家庭群体，对减弱城市贫困、增进社会福利的作用将事半功倍，并从根本上减低贫困。

**2、是一项一举四赢的好事**

“零 就业”家庭人员和社会低收入群体是社区最具竞争力的服务队伍。选择他们作为护理员，较低的补贴就可吸引护理员上岗，这等于借用了政府低保政策给予的基础补 贴，使政府只需支付较低的成本就可以买到他们为社区老人的服务，因为在为社区养老服务中，有很大的份额是由政府来买单的福利性养老，就此来说，政府是赢 家。社会低收入群体如“零就业”家庭人员，“40、50”人员原本就有一份收入，再加上作为护理员获得的服务绩效奖励，从而使得护理员领到的实际收入具有在享受原保障政策之上的叠加效应，两项加起来，就收入不菲，甚至还可以就此脱贫，就此来说，这部分人是赢家。“零就业”家庭人员和“40、50”人 员作为居家养老服务队伍，在进行成本核算时，他们原本的低保补贴和收入是不记入其中的，因此，相对于付费享受服务的老年人来说，就大大降低了购买服务的成 本，支付较低成本享受较高质量的服务，接受服务的老人是赢家。低成本是居家养老服务行业的生命力所在，选择有劳动能力的低保对象充实居家养老服务队伍，将 使这个行业获得更大的获利空间，有助于养老服务行业的健康发展，从这个意义上来说，养老服务行业也是赢家。因此，建设居家养老服务平台是一项一举四赢的好 事。此外，政府低补贴的结果不仅直接降低了政府购买的养老服务成本，而且形成了居家老人公共服务市场的基础价格，从而对整体居家老人服务消费起到了政策引 导作用。再者，低保对象多生活在老人所在社区，护理员直接服务成本（不发生交通等直接费用）为零或很低，社区管理难度也不高，更为重要的是，护理员和老人 原本就熟悉，容易亲近、亲密，便于情感交流。

（三）、通过优质的养老服务促进和谐社会建设

随 着市场经济的建立和社会经济的发展，由于利益的驱动，原有和谐的邻里关系不同程度地遭到削弱。“互相关照”的比例逐步缩小，“关系一般”或“互不往来”的 比例趋于扩大；表面上看多数居民邻里关系相处不错，实际上是“鸡犬之声相闻，老死不相往来”；加之居住环境的改善，邻里交往越来越少，传统的家庭之间的沟 通正在消失。为此，通过社区居家养老服务平台的优质服务，改善老年人交往的环境和条件，为老人们创造良好的养老、交谊和服务环境，使老年人身心获得愉悦， 从而为创建和谐社区提供了可能。

针 对家庭核心化、家庭规模不断缩小，应供养的老人不断增加，而赡养他们的子女后代却日益减少；家庭成员的相互支持和照顾相应减少，老年人的活动圈子缩小，交 流范围狭窄，精神孤独日趋严重，从而影响了他们的正常生活。因此建立公共空间已经成为社区建设的核心，期望以此弥补单元套房和封闭小区结构对社区关系割裂 所造成的消极影响。

老 人是家庭中最需要照顾的成员，老年人由于身体功能不可抗拒的自然衰老，参与经济和社会生活的能力也会日渐衰退，因而不管他愿意不愿意，都不得不处于一种必 须仰仗其它人来满足自己各方面需要的地位。他们在生活上或者在经济上处于依附地位，加上生活观念的差别，使得他们与儿女间难以沟通。加上社会竞争激烈，儿 女们各自为事业忙碌也很少考虑到老人的困难，老人疼爱子女，又不愿麻烦子女，于是孤独和寂寞成了老年人的共同问题，影响了老人的晚年生活质量。由于需要服 务的老人们多数行动不便，如果没有社区照应，孤寡老人和空巢老人仍然被社会割裂在一边，成为不能享受公共空间和公共服务资源的边缘群体。居家养老服务中心 在这些老人和大龄下岗女工之间搭起了桥梁，使这些边缘老人在养护员的协助下，重新走入社区，享用公共资源。显然，这对减弱社会排斥、消除人群关系断裂发挥 了积极作用。

通 过社区居家养老服务平台的优质服务和组织青年夫妻、中年夫妻等开展孝心评比活动，文明家庭标兵活动，孝敬父母演讲会活动等来推动家庭亲子关系的和谐和培养 人们的“孝心”，还可以结合居家养老服务开展对模范家庭进行各种形式的表彰，宣传他们尊老、敬老、养老的事迹。同时，对社区中发生的虐待老人的不文明行为 采取必要的手段进行调解和制约，谴责虐待老人的各类行为，起到对社区内人们行为的约束作用，形成一个扬善抑恶的社区道德环境，减少老人的孤独和寂寞感，提 高老人的晚年生活质量。

该 项目良好的文化和价值取向，将唤起社会各界对老人和弱势群体的普遍关心，得到社区各单位的支持。无论是社区养护员的正常工作，社会各界的捐赠资助行为，还 是提供服务的义工，都表现出公民、企业和社会各部门勇于承担社会责任，共同维护社区发展的良好期望。特别是孤寡老人和空巢老人，已经和养护员及相关社区工 作者之间结成了良性的人际相依关系，有的老人与养护员结成了干亲关系（义父母与义女）并且得到了亲子女的支持和认同。这种关系具有相当的稳定性，是养护员 和老人个性匹配、情感交流和行为磨合形成的结果，它已经超越了传统的血亲和姻亲连接，成为建设中国小康社会所应该积极倡导的新型契约性人际关系，对促进社 区融合和建设和谐社会具有重要意义。

（四）、寓优质的养老服务于对人的教育之中

注 重人伦是中华民族传统文化中的显著特征之一。而伦理文化的核心之一便是“家庭孝敬”尤其是对老人、对父母的尊敬。没有上一代对下一代的养育，人类的繁衍、 社会的发展就会停止。尊敬老人，赡养老人，是人类社会所崇尚的美德。“养亲必敬”，不单是对父母养育之恩的报偿，也是对人类历史的尊重。传统的孝道精神从 根本上说是表现了人与动物的区别，表现出人类文明进步程度。孝心的养成是一个长期教育、熏陶、培养的过程。家庭“孝道”是家庭文化的主要内容之一，也是塑 造完整人格的重要因素。

家 庭“孝”文明的建设成为衡量社区文明程度的标志。应该承认，我国当前社会中孝道缺失现象严重已经影响到老人获得必要的福利。在我国，子女拒绝赡养老人的现 象累见不鲜，有的把老人当负担，让老人在这家住几天、到那家住几天，成了居无定所的“游击队员”；有的过分强调自身困难，互相推诿，拒绝为父母提供赡养 费；有的自己住在新房或楼房里，让老人住到简陋破屋甚至猪圈里……可见，孝敬老人的传统美德，在一些年轻人中已经越来越淡薄了。出现这些现象的原因，从客 观上分析，既有来自20世纪初开始到70年 代历次反封建运动和政治运动对孝道的冲击，也有改革开放和经济发展带来的日益盛行的重利轻义的社会风气，还有近些年来对西方亲情关系淡漠的盲目“接轨”。 从主观上看，有些是因为自身无收入或收入太少，确实无力赡养，有些则纯属孝道缺失，拒绝赡养老人。我们正处在变革的时代，传统“孝”的观念受到冲击是必然 的，但是一些人片面强调个性独立，主张个性自由，认为年迈的父母是自己发展的绊脚石和包袱，不履行法律规定的子女对老人的赡养义务。

现 代生活节奏加快，社会流动性增强，直接影响了子女对父母行孝。现在大部分城市的老年人都有退休金，温饱问题已经解决，他们最渴望的是子女在精神上的慰藉。 深受大家喜爱的歌曲《常回家看看》，用朴实的语言告诉年轻人：平日的电话问候，节假日的探望，看病住院的关怀，生日的温馨祝福，都会给父母带来安慰和温 情。让老年人在有生之年享受真正的幸福，才是真正的孝道。

我 们要大力倡导对老年人在物质和精神生活上的赡养孝心，使两代人之间建立一种相互关心，相互尊重，相互扶持，平等沟通的新型代际关系，使尊老爱老成为人们的 自觉行动，使社区居民在潜移默化中获得“孝”的示范性教育，从而养成尊老敬老的行为习惯。与此同时，把尊老敬老作为评定“文明家庭”的重要尺度，弘扬中华 民族的传统美德，互帮、互助，在子女不能和老年人居住、不便及时照顾老年人的情况下，邻居、同事、朋友都要伸出援助之手，给予身边老年人适当关心和有效帮 助，增强社区居民的责任感和义务意识，在全社会形成尊老爱老的良好氛围，为家庭养老奠定起坚实的思想基础。

**十一、居家养老服务平台建设的风险分析**

（一）、政策性风险

**1、政府实行补贴政策，引导产业资源配置**

从 中央到地方，各级政府都已经认识到政府职能转型过程中自己在老年福利社会化中的角色和地位。关于这一点，前面所列的各级政府关于推进居家养老服务工作的方 针政策已经足以说明。过去一个时期，政府通过低保和其他救济的方式，承担了对“三无老人”、孤寡老人和其他部分贫困老人的福利养护服务。XXX区居家养老服务平台建设实行政府投入为主表现在三个方面，其一，在建设阶段，政府成为绝对的投资主体；其二，在试点阶段，向新成立的街道居家养老服务中心（如XX路街道的试点）注入适当资金，成为居家养老服务的启动资金，这在预算中已经充分体现。其三，在全区8个 街道的推广阶段，政府还将继续为全区“三无老人”、孤寡老人和其他部分贫困老人“居家养老服务”买单，从而保证各居家养老服务中心的维持能够“有米可 炊”。可见，政府的福利津贴成为居家养老服务产业起步的政策导向和种子资金，从而引导企业、家庭赡养、社区援助等资源的共同投入，促进居家养老服务初步形 成必须的产业规模，不至于将新生的居家养老服务机构扼杀在摇篮中。

**2、养护员选择机制有效降低了服务供给成本**

低收费、低补贴、低成本是老人福利服务产业的基本要求。依前分析，XXX区 居家养老服务产业将从有劳动能力的社会低收入群体中选取养护员。低成本的养护员选择机制是区居家养老服务中心能够成功的一个关键因素。由于社区居家养老服 务中心的服务人员大都享有相应的政策保障，选择作养护员，就等于借用了政府给予的政策补贴，加上服务绩效奖励，使得养护员领到的实际收入能达到当地的合理 水平上。低补贴的结果不仅直接降低了政府购买福利服务的成本，而且形成了居家老人的公共服务市场的基础价格，从而对整体居家老人服务消费起到了政策引导作 用。

XXX区 居家养老服务中心是社区化管理模式，社区化管理模式共享了社区资源。街道和居委会负责居家养老服务中心养护对象的评估选择和养护员的培训上岗、居家服务的 日常管理和监督。这种社区化管理方式实际上没有给居家养老服务中心增加任何管理费用，或者有管理费用发生也被街道和社区吸收了，至少会降到最低水平。其中 包括管理人员的工资、办公场所费用、培训及例会费用、日常消耗支出、甚至还有财务费用等等。如果实体化运作，这些费用都是基本项目支出，将大幅度提高居家 养老服务中心的服务成本。而XXX区居家养老服务中采用社区化管理模式，将会大大降低项目的风险性。

（二）、市场经营性风险

养老产业作为一种市场运作模式，在政府的政策指导下走产业化、专业化、规模化的发展道路，将构建起一个适合我国国情的完善的社区养老服务模式，具有广阔的市场前景。

来自国家老龄委研究中心和国家民政部的两组数据可以帮助我们分析在一般状况下居家养老服务的市场需求规模。第一，从总体上看，中国的养老、安老，不管是农村还是城镇家庭，70％的老年人得到了比较好的赡养。这就说明，还有30%以上的家庭存在居家养老服务的有效需求；第二，福利事业单位的服务对象已普遍由传统的“三无”老人转到向全社会开放，目前国有福利事业单位自费收养人数已达到40%以上。这里有个剩余的60%告诉我们，自费（半自费）老人将成为老年福利服务市场增长的主体。

从国际经验看，以社区和居家为核心的福利养老模式代表了主流化方向。日本居家服务的方式值得我国直接借鉴。日本80%以上的老年人靠民间社会福利组织提供的居家养老服务度过晚年。

国 家老龄委、民政部预计，由于中国目前依然是低收入国家，即使到本世纪中叶，中国全面实现了小康，人均收入在世界上仍然处于中等偏下的水平，这就决定了中国 面对老龄化的策略必然是坚持居家养老的基础地位。专家估计，在今后相当长时期内，由于集中投入资源的有限和居家生活传统等因素的共同作用，中国的居家养老 将维持在老人总数的近90%。在居家养老方式中，完全家庭赡养占60%，需要社区协助的占40%。所以，总体上中国的养老需求结构是：机构养老占10%或稍多一些，家庭赡养占50~60%，居家养老服务占30~40%。可见，家庭养老服务在养老产业中占有举足轻重的地位，它的核心消费人群将超过老年人口的三分之一，服务扩散将可能惠及80%的老人。但是，高龄化和空巢化趋势表明，老年的居家生活和社区援助服务必须有机结合起来。可见，兼顾了家庭赡养、政府福利和社区援助的家庭养老服务模式符合养老服务产业发展的主流方向。

养老产业如何惠及广大的老年弱势群体和社区其他需要帮助的人群，是养老产业发展过程中一项潜在的金矿，为广大的中低收入老年群体提供日常需要的服务，提高大部分老年人群的生活质量，是养老产业发展的根本意义所在，也是养老产业得以长期发展的生命力所在。

根据2009年2月全国老龄办发布的《我国城市居家养老服务研究》报告显示,我国城市居家养老家政服务和护理服务两项,目前潜在的市场规模已经超过700亿元,但目前国内城市居家养老服务需求的满足率只有15.9%。专家预测，居家养老服务市场目前年均增长率在5%以上，且养护员供给充足，组织管理的技术含量要求不高，具有广阔的产业发展前景。

谈 到现代产业，人们很容易就会想到规模化经营、追逐效益最大化，实践证明，规模小是不可能实现效益最大化的。实现产业规模化经营是指某一产业经历了由传统走 向特色、由粗放走向集约、由分散走向规模的转变过程。我们把社区服务定位在第三产业，那么社区服务就必须实行规模经营。每一个老年社区服务中心都必须主动 适应市场需求，不断创新，开拓养老服务项目，实施多种经营，这样才有生存空间。要达到规模化的要求，必须加强社区养老服务网络建设，并通过设立覆盖全社区 的服务系统，把各个经营服务网点连接起来。

此 外，居家养老服务除了可以面向本社区、本城市、本国以外，还可以开拓国际市场，做好与国际养老工作的对接，这也是中国面临养老服务的一大课题。近日，从新 加坡《海峡时报》的报道中获悉，中国已经成为新加坡中产阶级退休后选择的定居地之一。中国丰富的文化生活、快速发展的经济和较低的生活费用，都是新加坡人 作出这项选择的原因。愿意选择到中国过退休生活的新加坡人中，包括前银行职员、商人、专业人员和公务员等。对新加坡的华族来说，他们选择中国作为“退休天 堂”还有其它原因，包括：对中国有同宗同源的亲切感；由于外表一样，通晓华语，有共同语言，容易融入当地社会，不会受到种族歧视。其实，不论是新加坡、台 湾等东南亚一带的华人华侨，还是居住在欧美等国的华人，都很向往古老的东方文化，做好服务外国人这篇养老大文章，让海外华侨感受到“少小离家老大还”、游 子回乡的亲情和落叶归根的乡情，也是各类养老机构可以考虑和实践的重要工作。

一 般看来，对居家养老服务的需求受到以下四个因素的影响将逐渐上升，这就是有关资料披露的，我国老龄化比率上升、预期寿命延长、老人经济状况改善和空巢老人 比例加大。其中相当的居家服务需求规模是可以期待的。因此，只要切实加强行业管理，努力提高服务质量，是不存在市场经营性风险的。

（三）、服务质量风险

质量是企业的生命线。以上两项分析表明，XXX区居家养老服务平台投入经营后，是不存在政策性和市场性经营风险的。但是，如果服务质量低下，政府和老人们不愿意在某个服务中心购买服务从而导致风险发生，这是要十分注意的一个严肃问题。解决这个问题的唯一办法就是：狠抓质量，严格管理。

**1、严格考评制度，完善工作机制**

1）、定期问卷调查。为了进一步了解老年朋友对社区居家养老服务工作的意见和建议，建议社区每半年定期抽取50位老年人开展一次居家养老服务工作问卷调查，通过问卷调查，进一步掌握和了解了老人们的真实想法以及他们内心深处的服务需求。同时，社区还将调查问卷汇总后及时向各服务网点反馈，以促进社区居家养老服务工作水平和工作质量的提高。  
 2）、每季考核评估。为了规范和完善对社区居家 养老服务网点的管理，为社区的广大老年人提供更加规范、更加优质、更加人性化的居家养老服务，社区应该制定《社区居家养老服务网点考核评估实施办法》。每 季末社区居家养老服务网点考核评估小组召开专门会议对服务网点进行考核评估。考核评估采取服务对象评（占考核评估的50%）、社区评（占考核评估的30%）、服务网点自评（占考核评估的20%）的方式，每季综合考核评估的分数年终汇总，纳入每个人的报酬关联管理，促进服务网点的服务意识和竞争意识进一步增强，服务内容、收费标准以及服务程序得到进一步规范，服务质量和服务水平得到进一步提升。  
 3）、季末张榜公示。社区对服务网点进行考评后，对考核评估在95分以上的评定为“明星服务网点”，对考核评估在80分以上的评定为“合格服务网点”，考核评估不足80分 的评定为“最差服务网点”。“明星服务网点”和“最差服务网点”每次考核评估设名额限制，实行流动挂牌制，并张榜公示。对被评定为“明星服务网点”的，社 区将授予“明星服务网点”流动红旗，并实施奖励。对被评定为“最差服务网点”的社区为其挂“最差服务网点”牌，并责令限期整改，凡全年累计二次被评为“最 差服务网点”的，社区将淘汰该服务网点，终止与其签订的网点合作协议。

**2、对养老服务行业实施最严格的政府监管**

国 际经验表明，养老服务业是各国政府管制最严格的行业之一。之所以如此，一个重要原因是政府是社会养老产品的主要“买单者”。随着政府财政资助社会力量兴办 养老服务机构政策的出台和资助力度日益增强的态势，政府有责任对所有养老服务的提供者实施严格的质量监控，以提高财政资助资金的使用效率和最大限度地增进 社会和谐。

1）、 既要严把行业准入关，又要引入竞争机制。严格行业准入是政府对养老服务机构实施有效监管的重要一环。近几年，各地方政府相继组织制定了养老服务行业地方性 准入标准，大大促进了该行业向规范化、专业化、标准化方向发展。在养老服务机构现存的诸多问题中，不少是由于行业准入不严而衍生出来的。红花岗区居家养老 服务平台建成后，只说明诞生了官办的居家养老服务平台，然而居家养老服务行业毕竟要引入竞争机制，才能促进行业发展。

2）、强化质量控制关。质量是企业的生命，养老服务机构也不例外。要确保养老服务机构的服务质量，政府强化对养老服务机构运营期间的评估监控是有效手段之一。

建议一：组建专职巡察机构。该机构类似劳动部门的劳动监察大队，主要职能是：对所辖各类养老机构实施现场视察，测定其是否达到最低质量运作标准；调查处理对养老服务机构的投诉。采取定期考评和可不定期抽检，对有不良记录的机构，可视情况适当增加视察次数和监管力度。

　　建议二：建立信息披露机制。为了提高监察效率，政府应在官方网站上定期公布各家养老服务机构最新监察的主要结果，以增强市场透明度，方便消费者甄别、选择适合的养老服务机构，也有利于促进整个养老服务市场的自由竞争、优胜劣汰。

3）、建立有效的退出机制。在视察中，一旦发现养老机构存在严重的服务质量问题（如侵犯老年人权益等），政府应采取相应措施对其实施惩治，如罚款、限期整改、终止财政资助等。若是屡犯不改，则取消其执业资格。

这样既可以有效地帮助养老服务企业控制风险，又可以增强行业的自律，确保行业的发展壮大。

**十二、附件**

附件一：部分省市2009年养老服务政策文件

1、北京养老服务政策文件：

1）、北京市民政局 财政局关于深入开展居家养老服务试点工作的通知（京民福发〔2008〕334 号）；

2）、北京市民政局、发展和改革委员会、规划委员会、财政局、国土资源局关于加快养老服务机构发展的意见（京民福发〔2008〕543号）；

3）、北京市民政局 财政局关于印发《关于社会力量兴办社会福利机构运营资助办法》的通知（京民福发〔2009〕117号）；

2、天津养老服务政策文件：

天津市民政局、财政局、劳动和社会保障局关于建设老年日间照料服务中心（站）的实施意见（津民发〔2009〕32号 津财社发联〔2009〕41号）；

内蒙古养老服务政策文件

1）、内蒙古自治区福利彩票公益金资助“旗（县、市、区）综合社会福利中心”项目实施办法；

2)、内蒙古自治区旗(县、市、区)综合社会福利中心项目建设两年规划（内民政社〔2009〕58号）；

3、黑龙江养老服务政策文件：

1）、黑龙江省加快发展民办福利机构的意见（黑民福〔2009〕69号）；

2）、黑龙江省黑河市人民政府关于老年人和老年服务机构优待意见（黑市政字〔2008〕79号）；

3）、黑龙江省大庆市人民政府关于印发大庆市推进市区养老服务社会化工作方案的通知（庆政发〔2009〕13）；

4、上海养老服务政策文件：

上海市民政局关于进一步规范本市社区居家养老服务工作的通知（沪民福发〔2009〕26号）；

5、浙江养老服务政策文件；

1）、浙江省关于进一步推进居家养老照护体系建设的意见（浙老工委〔2009〕6号）；

2）、浙江省绍兴市人民政府关于加快推进养老服务体系建设的意见（绍政发〔2009〕34号）；

3）、浙江省舟山市人民政府关于加快推进养老服务体系建设的意见（舟政发〔2009〕34号）；

6、安徽养老服务政策文件：

1)、安徽省关于开展居家养老服务工作的意见（皖老龄办〔2009〕1号）；

2）、安徽省六安市人民政府关于推进居家养老服务工作的意见（六政〔2009〕18号）；

7、福建养老服务政策文件；

福建省人民政府关于推进居家养老服务工作的实施意见（闽政文〔2009〕150号）；

8、江西养老服务政策文件：

1）、江西省关于对新建及扩建的“三院”建设项目实施奖励性资助的通知（赣民字〔2009〕18号）；

2）、江西省关于支持设区市社会福利中心建设的意见（赣民字〔2009〕33号）；

3）、江西省吉安市关于加强和改进社区服务工作的意见（吉府办发〔2009〕13号）；

9、山东养老服务政策文件：

1）、山东省济南市居家养老服务试点工作实施意见（济民发〔2009〕16号）；

2）、山东省淄博市人民政府办公厅关于加快发展养老服务业的实施意见（淄政办发〔2009〕36号）；

3）山东省淄博市社会养老机构星级管理办法；

4）、山东省潍坊市人民政府办公室关于加快发展养老服务业的意见（潍政办发〔2009〕27号）；

5）、山东省青岛市人民政府办公厅关于加快养老服务业发展的意见（青政办发〔2009〕24号）；

10、湖南养老服务政策文件：

1）、湖南省郴州市关于深入开展社区居家养老服务试点工作的通知（郴民福事发〔2009〕11号）；

2）、郴州市社区居家养老服务工作试点方案；

3）、湖南省长沙市居家养老援助服务暂行办法；

4）、湖南省长沙市居家养老服务组织政策扶持暂行办法；

11、广东养老服务政策文件：

广东省民办社会福利机构管理规定（广东省人民政府令第133号）；

12、广西养老服务政策文件

广西自治区桂林市人民政府关于推进居家养老服务工作实施意见的通知（市政办〔2009〕74号）；

13、甘肃养老服务政策文件：

1）、甘肃省关于贯彻国家10部委《关于全面推进居家养老服务工作的意见》的实施意见；

2）、甘肃省省级福利彩票公益金资助社会办养老服务机构暂行办法；

3）、甘肃省关于转发民政部等部门颁布的《老年人建筑设计规范》、《老年人社会福利机构基本规范》、《残疾人社会福利机构基本规范》、《儿童社会福利机构基本规范》的通知（甘民办发［2009］78号）。

附件二：XX路街道居家养老服务工作实施方案摘录

为认真落实党的十七大报告“老有所养”精神，根据区委、区政府关于开展居家养老服务工作的相关要求，我办在全面摸底，认真调研的基础上，为了满足辖区老年人养老服务的需求，按照“服务档次搭配合理、建设规模适度”的原则，

以老年人需求为导向，以服务为核心，满足不同收入群众养老需求，决定建立居家养老服务中心，具体方案如下：

**一、指导思想**

（略）

**二、总体目标**

按照上级有关工作要求，结合我办实际，采取有力措施，在2009年12月底前，社区居家养老服务中心由街道办事处主办，在洗花井、迎红桥2个社区试点运行，2010年5月前，完善、规范此项工作，并延伸到百艺、狮子桥、丰乐、养鱼池4个社区，实现辖区全面覆盖。在此基础上，适度跨辖区探索市场化运作，鼓励社会参与发展，整合利用社会资源，形成资金投入多元化的新格局。

**三、工作原则**

(略)

**四、发展优势**

(略)

**五、具体形式**

采取养护员定向服务、志愿者自愿服务、社区干部上门服务、低保对象公益服务、周围邻里互助服务等方式，开展居家养老服务。

(一)、开展“一对一”上门服务。即一个养护员照顾一户老人家，老人不出门就可以享受到清扫卫生、做饭、洗衣、医疗康复、温馨谈话等服务。

(二)、开展社区日托服务。即以老人日间照料、生活护理、医疗康复、文化娱乐、老年食堂、精神慰藉等为主要服务内容。

**六、项目建设规模**

(一)、项目实施地点：XX路街道办事处洗花井社区蔺家坡小区。

(二)、项目建筑面积：(1)初期总建筑面积320m；(2)维修、装修面积270m。

(三)、项目建设内容：(1)日间照料室，(2)残疾人、老年人医疗康复保健室，(3)文化娱乐室，(4)健身中心，(5)社区老年食堂，(6)紧急呼叫服务，(7)老年维权服务，(8)社区家政服务，(9)“一对一”上门服务。

(四)、（略）......常年管理和长期运作的基本保障投入资金50万元。

(五)、资金来源：具体数据（略）

1、基础实施建设部分，需区财政“四民社区”创建工作专项经费补助和办事处及社区自筹共同解决。

2、常年管理和长期运作的基本保障预算资金主要投入在五个方面：

(1)管理人员和专职服务人员30人，通过区劳动局4050人员、“零就业”家庭人员工资解决。

(2)养护员100人采用低保困难女工经费解决，低保户低保金根据政策核算决定，由区民政局按月拨付，其工资补贴从市场化运作中收取费用解决。

(3)政府购买服务对象补助经费

A、孤寡老人4人，每人每月低保金218元，所需补助经费每人每月300元，一年14400元；其中孤寡残疾老人3人，每年需补助经费10800元；

B、低保、残疾、特困户老人20人，每人每月补助200元，每年需48000元，其中残疾老人8人，每年需补助经费19200元；

C、低保困难老人5人，每人每月补助100元，每年6000元；

D、空巢困难老人1人，每人每月补助200元，每年需2400元；

E、低收入重病困难老人4人，每人每月补助100元，每年需4800元。

以上合计补助老人34人，一年所需补助经费约75600元。其中民政救助和福利彩票公益金补助13人，30000元，区残联残疾人助困专项经费补助残疾老人11人，30000元，特需经费补助低保、空巢、低收入老人10人，15600元。

(4)水、电、服装及办公经费补助，全年初步预算需3万元，项目启动运行初期无经营效益，申请政府从区“四民社区，”创建工作经费中补助解决，待有经营效益后，自行解决。

(5)接收社会捐助募集部分经费和开展社会化服务，合理定价收取费用，解决服务中心运转过程中超预算部分经费及服务员不足部分工资待遇。

(六）、居家养老服务中心项目总体布局：

1、文化娱乐室：面积50㎡，设阅报架1个、自动麻将机4台、棋牌桌3台、电风吊扇3台、休闲沙发一套、电视机一台、茶几一张、饮水机一台等。

2、书画室：图书、书柜、书架、书画桌及笔墨纸张。

3、医疗康复保健室、日间照料室：面积40㎡；室内有单人床6张、床头柜6个、挂式空调一台、饮水机一台等。

4、健身中心、残疾人康复室：面积40㎡，有慢步机、转腰器、按摩椅、单人健身机等健身器材、残疾人康复器材。

5、老年餐厅：面积30㎡，有可供40人就餐的固定餐桌椅4套，29英寸(创维)液晶电视一台、美的挂式空调一台。

6、老年厨房：面积15㎡，有液化气、灶及厨柜、厨具等整体设备一套、40人以上餐具各2套、冰箱、消毒柜各一台。

7、接待室；面积30㎡，有沙发、茶几各1套。

8、办公室、紧急呼叫中心：面积15㎡，有办公桌椅和沙发各一套、文件柜一个、美的挂式空调、电脑、打印机、复印机各一台、紧急呼叫服务系统一套。

9、男女卫生间：面积15㎡，有全自动洗衣机—台、男卫生间4个蹬位、女卫生间3个蹬位等。

10、洗浴间：面积5㎡，有电热水器(太阳能和电热两用的)。

**七、辖区服务对象基本情况**

（略）

**八、服务机构及人员**

(一)、服务组织架构

1、 办事处成立居家养老服务工作领导小组，组长由办事处街道党工委书记担任，常务副组长由办事处主任担任，副组长由分管领导担任，成员由党政办、党群办、社会 事务办、财政所、劳保所、计生办、城管办、综治办、科技经济发展办、派出所等科室及单位负责人组成。领导小组办公室设在社会事务办，负责居家养老服务中心 的日常管理工作。主要职责是：研究确立居家养老服务中心的工作计划、方案并组织实施；入户摸底调查；制定各项工作制度和管理办法；确定居家养老“一对一” 上门服务养护员和养护对象；负责签署养护员协议和养护员的调配、管理、考核和培训；发放养护员工作补贴；协调相关部门的工作关系：募集慈善资金等。居家养 老服务中心设有专门的办公室、办公电话和专干、有养员、养护员档案、有各社区家庭养老院分布图、有养护员公示栏和养护员考核记录等。

2、社区居委会成立居家养老服务站

站 长由居委会主任兼任，副站长由居委会民政主任兼任。主要职责是：调查、采集家庭养老需求信息；上报社区需要增加的养护对象；定期征求老人意见，改进服务； 负责养护员的管理；业务学习；考核和业务讲评；为有家庭养老需求的老人选派养护员；负责居家养老院的设施建设与维护：传达部署养老院工作任务。社区居家养 老服务站有统一的养护守则、统一的家庭养老院标识和编号、统一的服装和协议书、统一的养护工作日记和考核记录本、统一的日常生活收支帐目等。

3、居家养老院

每 个居家养老院由一名养护员和一户被养护对象组成，养护员与老人签订协议书和服务承诺，养护员必须遵守职业道德，爱心奉献，热情服务；必须每天到老人家中提 供服务、清扫卫生、买菜做饭、和老人谈心、带老人看病等；有病、有事需到居委会请假，居委会派人接替；养护员每日填写日记即家庭财务收支帐，经常征求老人 意见；居委会月考核、季评议，如果老人不满意可提出更换。

4、社区医疗服务站

社 区为每户居家养老院选派家庭医生，为每个老人建立健康档案，详细记载老人的身体健康情况，开展有针对性的治疗和预防，每周一次为老人体检并做好记录，为每 个老人发放一个急救卡，老人可享受免费就诊，定期对养护员进行日常护理培训和老年人常见病的护理以及各种急救常识的培训。

5、选派监督员

监督员由办事处老龄委、社区五老队伍组成，负责养老院各项制度的检查落实，对养护员工作实行监督、检查，征求养护对象意见。

(二)、服务队伍组建

l、专职服务队伍组建：养护员必须是本辖区闪失业下岗职工和低保人员，年龄在50周岁以下(含50周岁)。主要由区政府协调，区劳动局安置30个全天班公益性岗位人员为办事处居家养老服务中心专职管理员和服务员，并负责管理、培训、指导、中介社区居家养老服务工作和开展“一对一”上门服务。安置100名 低保困难女工为居家养老“一对一”上门服务养护员。这些养护员通过精挑细选，把有爱心、有奉献精神，有一定的护理经验，能孝敬老人的人作为选择对象，安置 到位后，送到区劳动局再就业培训中心，请专业老师进行生活护理知识、家政服务、职业道德规范、日常管理工作以及老年心理学、老年社会学等专业知识和技能的 培训，并取得结业证书或文凭，使之具有一定的责任感和业务水平，经体检合格取得上岗证后方可上岗工作。

2、管理员和养护员报酬：管理员和养护员的岗位补贴每月由办事处居家养老服务中心按时发放到手中。公益性岗位“4050”人员和“零就业”家庭人员分两块，全天班30人主要在居家养老服务中心和“一对一”上门服务(养护员)，“两险”待遇不变，岗位补贴一部分是“4050”和“零就业”岗位工资每月665元，通过代金券量化服务体现，每月由政府以代金券形式由服务对象向养护员购买服务，每月底养护员把代金券拿到办事处居家养老眼务中心办公室兑换现金，多劳多得；另一部分收入是向有服务需求的老人按协议收取的服务费；低保人员主要也是开展“一对一”上门服务(养护员)，岗位补贴主要是在不取消低保金基础上，向有服务需求的老人按协议收取的服务费。

3、管理员和养护员工作质量考核：一是在“服务记录表”中设置服务质量栏，由接受服务的老人填写是否满意及意见、建议，管理员和养护员实行统一服装，持证上岗制度；二是管理员和养护员实行星级评定，制定管理员和养护员星级评定基本条件和标准。对工作认真负责，文化程度高(大专以上学历)，熟练掌握办公自动化，特别是精通电脑的管理员，根据工作需要可推荐到办事处挂职锻炼，培养高层管理员。

4、 志愿者服务：一是街道办事处与辖区丰乐小学、万里小学签定“感恩教育，小手拉大手”合作协议、与遵义三中签定“志愿者自愿服务”协议，组织学生为服务对象 读书、读报、唱歌、跳舞、文艺演出、打扫卫生等；二是组织辖区低保人员、居民群众开展“义工银行”储蓄服务活动，为老人买米买菜、打扫卫生、洗衣做饭等； 三是与市人民医院、辖区10个社区医疗卫生服务站签定“爱心医疗”协议等，组织社区医疗卫生服务站人员开展为老年人疾病防治、健康检查、健身保健等活动，确保每位服务对象身心健康。

**九、居家养老申报对象及补贴标准**

(一)、申报对象

1、政府购买服务的对象：

户籍与居住均在本辖区，年龄65周岁以上(含65周岁)的家庭月人均收入在400元以下的老年人。

(1)“三无”老人、孤寡老人；

(2)享受最低生活保障且生活不能自理，家人无能力照顾的老人；

2、政府补助服务的对象：

(1)子女长期在外，本人享受低保、生活不能自理或半自理的空巢老人；

(2)“三属”、伤残优抚对象、中低收入家庭且生活不能自理或半自理的老人；

(3)中度以上残疾老人或仅与中度以上残疾子女生活的老人；

(4)荣获市级以上劳动模范且家庭生活困难的老人；

3、提供优惠服务的对象：居住在本辖区，有经济支付能力且有服务需求的60周岁以上(含60周岁)的各类老年人。

(二)补贴标准：

1、享受“一对一”上门服务老人的补贴标准(代金券形式体现，老人凭代金券向服务单位购买服务)：

(1)一类标准：每户每月享受政府养护补贴300元，户籍、居住在本辖区，有病，生活基本不能自理，年龄在60周岁以上的“三无”、孤寡老人。

(2)二类标准：每户每月享受政府养护补贴200元。

A、户籍、居住在本辖区，享受低保的65周岁以上，生活不能自理或半自理的残疾老人或与残疾子女生活的老人。

B、户籍、居住在本辖区，享受低保的65周岁以上，生活不能自理或半自理，家人无能力照顾的老人。

C、户籍、居住在本辖区，子女长期在外，本人享受低保。生活不能自理或半自理的空巢老人。

(3)三类标准：每户每月享受政府养护补贴100元。

A、户籍、居住在本辖区，双亲老人家庭月收入在800元以内，单亲老人家庭收入在500元以内的，且无子女或子女无能力赡养、生活需要照料的男70周岁，女65周岁以上的老人。

B、户籍、居住在本辖区“三属”、伤残优抚对象且生活不能自理或半自理、家庭生活困难的65周岁以上老人。

C、夫妻一方有重病，生活不能自理(卧床不起，下肢瘫痪等重大疾病)，另一方是失业人员且同时享受低保的家庭，夫妻一方可作养护员，其夫妻双方年龄均在60周岁以上。

D、户籍、居住在本辖区，荣获市级以上劳动模范荣誉称号、家庭生活困难、年龄在60周岁以上丧偶的老人。

2、“老年食堂”供餐补贴标准：

户籍、居住在本辖区，没享受“一对一”上门服务政府补贴的老人，才能享受老年食堂供餐补贴。根据老人服务需求，对行动不便，生活不能自理的老年人一日三餐可由居家养老服务中心服务员送饭上门；对行动方便、生活能自理的老年人可到居家养老服务中心老年食堂集体就餐。

(1)“老年食堂”标准：一日三餐，每人每月400元生活标准，早餐每餐3.50元、中、晚餐每餐5元。

(2)补贴标准：

A、“三无”老人、孤寡老人本人出100元，政府(区、街、居)补贴300元；

B、老人月收入低于300元(含300元)的，自己每月出200元，政府(区、街、居)补贴200元；

C、老人月收入在300元以上一500元(含500元)的，自己每月出300元，政府(区、街、居)补贴1 00元；

D、老人月收入在500元以上的，标准餐自费；

3、居住在本辖区，有经济支付能力且有服务需求的其他老年人(60周岁以上)，可向服务中心自费购买所需服务，价格低于市场价，服务质量确保优质。

**十、申请及审批方式**

(一)、政府购买服务的对象

1、符合服务对象标准的老年人可由其本人或委托其亲友，到户籍所在地社区居委会申请居家养老服务补助，同时提交相应的证明材料，包括《XXX区XX街道办事处居家养老服务补助审批表》一式三份、《XXX区城市居民最低生活保障证》及《XX市城市居民最低生活保障金存折》复印件一份(带原件备查)、社区居委会提供的子女均不在XX市居住的证明(子女均享受低保或重度残疾的证明)或“三无”、孤寡证明、家庭收入证明、生活不能自理老人的县级医院证明、申请人身份证、户口薄复印件一份(带原件备查)及审批部门要求提供的其它材料。

2、社区居委会在收到申请人的申请材料后，可采取两人以上入户调查、邻里访问等多种形式对相关情况进行核实，组织社区居民听证评议，将符合政府购买服务的申请人的有关情况进行公示，在10个工作日内完成初审(含公示时间)，对经初审合格的签署初审意见，报街道办事处居家养老服务中心审核。

3、街道办事处居家养老服务中心对申请人的情况进行复审，采取入户调查或抽查的方式，在5个工作日内完成对申请人申报材料的审核，对符合政府购买和政府补助服务的申请人，发给书面核准通知书，并由申请人与服务中心、养护员三方签订《XX路街道办事处居家养老服务协议书》一式三份；对不符合政府购买服务的申请人，书面说明理，并建议其采取自费购买服务。

(二)、提供优惠服务的对象

1、申请自行支付服务费用，享受居家养老服务的老年人，可由其本人或委托其亲友到居住地所在社区居委会申请居家养老服务，并携带申请人身份证填写《XXX区XX路街道办事处居家养老服务(自费)申请表》一式两份，跨区域申请者以自费服务为主，到服务中心进行申请。

2、社区居委会采取入户调查的方式，对申请人的服务需求进行确认，并在2个工作日内完成对服务项目、时间、养护员的确定工作。

3、审核程序完成后，由申请人与服务中心、养护员三方签订《XX路街道办事处居家养老自费购买服务协议书》一式三份。

(三)、居家养老审批时间为每月的25—30日， 由各社区将申报居家养老人员的相关材料各一式两份，以及养护员失业证、低保证复印件经办事处审核后，报送区民政局、劳动局审批。

**十一、居家养老服务内容及方式**

(一)服务内容

1、生活照料服务：

(1)为老人提供“一对一”上门服务、日托服务及“老年食堂”供餐服务；

(2)陪同老人购物；

(3)为老人提供配餐和送餐；

(4)家政服务(洗衣、打扫卫生、购买日常生活用品、维修水电等)；

(5)陪护等特殊照料服务。

(6)为孤寡老人、“三无”老人、特殊困难的“空巢”家庭老人安装紧急医疗救援呼叫服务系统，保证他们在紧急情况下能得到及时救助。

2、医疗保健服务：

(1)为老年人提供疾病防治；

(2)康复护理；

(3)心理卫生治疗；

(4)健康教育；

(5)为老年人建立健康档案；

(6)为老年人开设家庭病床等。

3、法律维权服务：

(1)法律咨询；

(2)法律援助；

(3)维护老年人赡养、财产、婚姻等合法权益等服务。

4、文化娱乐服务：

(1)为老年人提供文化娱乐活动；

(2)健康等知识讲座；

3)书法绘画；

(4)图书阅览。

5、体育健身服务：

(1)为老年人提供体育健身活动场所；

(2)开展体育健身活动。

6、精神慰藉服务：

(1)陪同老人散心、聊天；

(2)为老人读报；

(3)与老人交友谈心；

(4)开展老年人互助活动；

(5)提供社区关怀。

(二)、服务方式

居家养老服务中心可针对不同需求的老年人，采取菜单式的服务方式，将购买服务的资金折算成各类服务时间，供老年人自主选择，为老年人提供无偿、低偿或有偿服务。

服务时间实行定期服务与电话预约服务相结合的方式。定期定项服务为：针对老人各自的服务需求，由养护员定期到老人家中，为老人料理家务或进行其他项目服务。

电话预约服务为：老人在任何时间内有某项具体的服务需求时，随时打电话到居家养老服务中心，服务中心派养护员上门为老人服务。

**十二、具体实施步骤**

(一)、制定工作方案，建立居家养老服务组织。明确专人负责。

(二)、居家养老服务中心项目规划、设计、维修、装修、购买设施到位。

(三)、调查确定服务对象：

1、办事处、社区居委会组织人员对社区居家养老服务对象进行摸底调查、受理申请、审核、上报审批、归类、登记造册，通过前期认真摸底调查、核实，我办开业启动时政府购买服务对象老人有34人愿意接受居家养老服务，其中“三无”孤寡老人4人(其中残疾老人3人)：低保、残疾、困难户老人25人(其中残疾老人8人）；空巢老人1人；低收入老人4人有经济支付能力，自愿接受社区居家养老优惠服务老人有18人，正在观望的老人有34人。

2、组建服务队伍，办事处前期要搞好居家养老服务中心管理员和专职服务员、养护员的录用，社区干部和管理员对服务对象身体状况、居家环境进行调查，确定老人需要服务的项目，在社区建立老人居家养老服务档案。

(四)、制定管理办法，确定日常管理方式，养护员实行合同制管理。

(五)、落实资金，完善网络服务建设。

**十三、居家养老服务资金来源与运作方式**

(一)、经审批确定由政府进行“一对一”上门服务补贴和“老年食堂”就餐补贴的资金，由区、街、居负责划拨，管理员和养护员从“4050”人员和“零就业”家庭人员中聘用，其待遇由区劳动局划拨的社保金中解决，预算方案如下：

1、管理员和养护员工资补贴：全天班服务员30人，每人每月工资665元，合计19950元，一年共计239400元，全额按月发放。

2、政府购买服务对象补贴：

(1)“一对一”上门服务对象(养护员)补贴；

A、“三无”、孤寡老人2人，每人每月补助300元，合计600元，一年7200元(其中残疾老人1人)；

B、低保、残疾、特困户老人1 0人，每人每月补助200元，合计2000元，一年24000元(其中残疾老人3人)；

C、低保困难老人5人，每人每月补助100元，合计500元，一年6000元(其中残疾老人4人)；

D、低收入重病、困难老人4人，每人每月100元：合计400元，一年4800元；

E、退休老人16人，自主选择上门服务内容，自费。

以上合计政府补助21人，一年补助金额42000元。

(2)“老年食堂”就餐补贴：

A、“三无”孤寡老人2人，每人每月补助300元，合计600元，一年7200元(其中残疾老人2人)；

B、低保、残疾、困难户老人10人，每人每月补助2元，合计2000元，一年24000元(其中残疾老人1人)：

C、空巢老人1人，每人每月200元，合计200元：一年2400元；

D、退休老人2人，自费。

以上合计政府补助13人，一年补助金额33600元。

以上两项每年需政府补贴总计34人，金额75600元，其他不足部份资金缺口由各社区自筹和市场化运作合理定价收取费用解决。

3、水、电、液化气、服装、办公经费补贴：

(1)用水问题：服务中心启动后每月用水初步预算100吨，水费230元，一年需2760元。

(2)用电问题：初步预算每月用电1000度，电费740元，一年需8880元。

(3)液化气每月用3瓶，每瓶100元，合计：300元，一年3600元。

(4)冬天取暖再烧2个回风炉：购买炉子每个400元，共计800元，每月烧煤2个炉子800斤×50元／100斤=400元，每年烧炉子5个月，共计2000元。

(5)管理员和专职服务员、养护员服装费：制作100套，每人各两套(夏装、冬装)，共计5000元。

(6)毛巾、洗洁精、洗衣粉、肥皂、香皂等日用品：每月费用100元，一年1200元。

(7)笔墨、纸张、茶叶、饮水、电话等：每月500元，一年合计6000元。

以上费用一年共计29440元，服务中心运行初期无经营收入，申请政府补助，待服务中心正常营运并有效益后，就自行解决。

(二)、居家养老服务补贴资金每季度第一个月15日前一次性按季度进行拨付。

(三)、经审核符合条件的补助对象，办事处居家养老服务中心发给服务记录本和补助资金代金券，补助对象持代金券向服务人员购买服务，每月底服务员根据服务时间和应付金额登记卡，持代金券到居家养老服务中心办公室进行结算。

(四)、办事处统一制作服务记录本、补助资金额度登记卡和补助资金代金券。

**十四、工作要求**

1、 居家养老服务是融社区服务和社会福利于一体的社会化服务工作，办事处各科室和各社区要提高认识，高度重视统一思想，把居家养老服务工作纳入重要议事日程， 保证硬件建设到位，专、兼职人员配备到位，为老服务队伍组建到位，大胆尝试，为我办开展社区居家养老服务工作探索切实可行的路子。

2、 在社会化居家养老服务的全过程中，自始至终要体现亲情，把居家养老服务的服务理念定位为“关爱、真诚、沟通、服务”。其中，关爱老人是服务的出发点，实施 优质服务是工作的落脚点，真诚、沟通是工作的关联点。在服务理念，中，真诚和沟通是核心，只有真诚和沟通，才能使服务过程中所出现的各种矛盾得以化解，才 能实现真正的亲情式的服务。

相关附件5个（略）

XXX区XX路街道办事处

二00八年十一月十八日