• 社区护理 •

基于养老服务管理者及老年人视角的社区嵌入式养老服务的 SWOT 分析

王思远¹, 杨睿博¹, 穆琳¹, 张美萍², 李鹏³, 刘笑梅⁴

摘要:目的 分析社区嵌入式养老服务优劣势、机遇及威胁,为社区嵌入式养老服务持续健康发展提供参考。方法 采用目的抽样法及滚雪球抽样法抽取天津市 6 名社区嵌入式养老服务管理者及 6 名接受服务的老年人,对其进行半结构式深入访谈,使用内容分析法分析资料,基于 SWOT 模型从优势、劣势、机会、威胁 4 个维度对社区嵌入式养老服务进行分析评价。结果 社区嵌入式养老优势包括提供服务多元、满足情感需求、统筹整合优质资源、开放式养老;劣势为场地资源受限、盈利困难;机遇有服务需求量大、政府有力支持、信息技术发展日益成熟;威胁包括功能定位模糊、护理员短缺、老年人缺乏自主消费观念。结论 在积极推进“互联网+社区养老”的背景下,天津市社区嵌入式养老因其服务多元,形式灵活,兼具地缘优势,具有良好的社会反响。未来,需在运营中进一步加强政府引导及监督,细化功能定位、稳定护理员队伍,以切实满足社区老年人多元化养老服务需求。

关键词:老年人; 社区养老; 居家养老; 嵌入式养老; 养老服务; SWOT

中图分类号: R473. 2; G812. 48 **DOI:** 10. 3870/j. issn. 1001-4152. 2023. 01. 088

SWOT analysis of community-embedded elderly care service based on perspective of elderly care service managers and the elderly Wang Siyuan, Yang Ruibo, Mu Lin, Zhang Meiping, Li Peng, Liu Xiaomei. School of Nursing, Tianjin Medical University, Tianjin 300070, China

Abstract: Objective To analyze the advantages, disadvantages, opportunities and threats of community-embedded elderly care services, so as to provide reference for the sustainable and healthy development of community-embedded elderly care services. **Methods** The purposive sampling method and snowball sampling method were used to conduct semi-structured in-depth interviews with six community-embedded elderly care service managers and six elderly people receiving services in Tianjin, and the data were analyzed by content analysis method, and the community-embedded elderly care service was analyzed and evaluated from four dimensions based on SWOT model: advantages, disadvantages, opportunities and threats. **Results** The advantages of community embedded elderly care include providing diversified services, satisfying emotional needs, coordinating and integrating high-quality resources, and opening the elderly care; the disadvantages are limited site resources and difficulty in making profits; opportunities include large demand for services, strong government support, and the increasingly mature development of information technology; threats include ambiguity in functional orientation, shortage of caregivers, and a lack of self-consumption among the elderly. **Conclusion** With the background of actively promoting the "Internet plus community pension", Tianjin community-embedded pension received a good social response due to its diverse services, flexible forms, and geographical advantages. In the future, it is necessary to further strengthen the government's guidance and supervision in the operation, refine the functional positioning, and stabilize the team of nursing staff, so as to effectively meet the diversified elderly care service needs of the elderly in the community.

Key words: elderly; community care; home-based care for the aged; embedded elderly care; elderly care services; SWOT

2021 年底,我国 60 周岁及以上人口占总人口比为 18.9%,并呈持续增长态势^[1]。我国已基本形成的“9073”养老服务格局,需要注入多元化的养老服务模式以应对当前的养老困境^[2-3]。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》^[4]提出,需完善社区居家养老服务网络,推进公共设施适老化改造,推动专业机构服务向社区延伸,整合利用存量资源发展社区嵌入式养老,这是完善我国现阶段养老服务体系的积极举措。社区嵌入式养老

服务模式以社区为载体,以资源嵌入、功能嵌入和多元运作方式为理念,采用具有竞争机制的市场化运营方式,整合周边养老服务资源,为老年人就近养老提供专业化、个性化的养老服务,实现在熟悉的环境中原居安养^[5-6]。天津市首家社区嵌入式养老服务机构于 2019 年运行,2021 年全市开展 60 家试点,2022 年内力争实现区域型嵌入式机构街道全覆盖^[7]。目前,针对社区嵌入式养老服务的研究多集中在服务对象需求分析,以及依据社区典型案例存在问题及应对策略,较少从养老服务管理者及接受服务的老年人双视角剖析社区嵌入式养老的优势及不足。目前,国家及天津市的政策导向对养老行业有巨大的指导作用,给嵌入式养老机构的发展带来了前所未有的机遇和挑战。本研究对社区嵌入式养老服务管理者和接受嵌入式养老服务的老年人进行半结构式访谈,基于 SWOT 模型对社

作者单位:1. 天津医科大学护理学院(天津,300070);2. 天津市和平区南营门街鹤寿养老院;3. 天津市和平区小白楼街开封道社区;4. 天津市马场街社区卫生服务中心

王思远:女,硕士,讲师, wangsiyuan8951@126.com

科研项目:天津市教委科研项目(人文社科)(2020SK174)

收稿:2022-08-13;修回:2022-09-30

区嵌入式养老服务的优劣势及机遇进行分析,以期在社区嵌入式养老服务持续健康发展提供参考。

1 对象与方法

1.1 对象 采用目的抽样法和滚雪球抽样法,抽取天津市社区嵌入式养老服务管理者和接受服务的老年人为研究对象。管理者纳入标准:直接从事嵌入式养老管理工作,包括政府及机构为老服务管理者;为老管理工作年限 ≥ 10 年;思路清晰,语言表达良好;知情同意自愿接受访谈。剔除研究过程中途退出者。老年人纳入标准:年龄 ≥ 60 岁,接受过社区嵌入式养老服务;具有一定的沟通理解能力,语言表达良好;知情同意自愿接受访谈。排除标准:患有严重躯体、心理或精神疾病无法配合者。样本量以信息达到饱和,不能提炼出新的主题停止资料收集。最终本研究纳入 12 名受访者,管理者 6 人(编号 A~F),男 3 人,女 3 人;年龄 40~63 (54.7 $\pm$ 10.4)岁。工作单位:嵌入式养老服务中心 4 人,街道办事处 1 人,养老服务企业 1 人。文化程度:本科 5 人,大专 1 人。为老管理工作时间 12~30 (18.1 $\pm$ 7.1)年。职务:院长 2 人,站长 2 人,科长 1 人,经理 1 人。接受服务的老年人 6 人(编号 G~L,其中 1 人是老伴接受养老服务),男 2 人,女 4 人;年龄 65~83 (75.8 $\pm$ 6.0)岁。婚姻状况:已婚 4 人,丧偶 2 人。居住情况:独居 3 人,与配偶同住 2 人,与配偶及儿子同住 1 人。自评健康状况:良好 4 人,患慢性病 2 人。按我市“三区一平台”机构设置划分接受服务类型:托养区 2 人次,日间照料区 3 人次,多功能区 2 人次,智能服务平台 1 人次。

1.2 方法

1.2.1 资料收集 结合研究目的进行相关文献回顾,制订访谈提纲初稿;咨询 1 名护理学副教授,1 名嵌入式养老院院长及 1 名社区老年人后修订提纲。方便选取符合纳入标准的嵌入式社区养老院管理者及接受服务的老年人各 1 名进行预访谈,以熟练整个访谈过程,检验提纲,确定最终访谈提纲。社区嵌入式养老服务管理者的访谈提纲:①您理解的嵌入式养老的特点是什么?②嵌入式养老与其他养老方式相比有什么优势和劣势?③您认为我市大力推进的社区嵌入式养老对社会和为老服务带来的机遇和挑战有哪些?④您对我市社区嵌入式养老服务更好的发展有何建议?接受服务老年人的访谈提纲:①您觉得社区嵌入式养老和您认知的其他形式的养老区别是什么?②您在社区嵌入式养老接受过哪些服务?哪些服务是比较特别的?有什么样的感受?③这种形式的养老符合您的期待吗?在哪些方面没有满足您的需求?④您对社区嵌入式养老服务更好的发展有何建议?访谈前与访谈对象充分解释研究目的、方法、内容及保密原则,征得访谈对象同意后签署知情同意书,使用编码代替其姓名。选择安静无人打扰的办公室或会议室进行面对面一对一访谈,每名访谈对象受访时间 30~45 min。访谈过程全

程录音,以倾听为主,鼓励受访对象充分表达个人观点和感受,适时使用追问、澄清等技巧。对非语言行为如举止、神情、情绪变化等做好笔录。

1.2.2 资料分析 每次访谈结束后 24 h 内,2 名研究者将访谈录音转录为文字,并根据笔录内容整理文本信息。基于 SWOT 模型,提炼天津市社区嵌入式养老服务的优势、劣势、机遇、威胁 4 个主题。使用内容分析法^[8]进行资料分析。研究者反复仔细阅读文本信息,析取有意义的陈述,编码频数高的观点,对编码后的观点进行归纳分类,写出完整具体描述,识别出类似观点升华为主题,返给被访谈者进行求证,以提高可信度。

2 结果

2.1 主题 1:社区嵌入式养老服务的优势

2.1.1 提供多元服务 天津市嵌入式养老服务以居家养老为基础,以社区现有养老服务资源为依托,以机构养老服务为补充,坚持医养结合,为社区老年人提供全方位个性化、满足养老需求的居家、社区、机构三位一体的社区养老综合服务。A:“嵌入式养老服务中心有托养区、日照区和经营区 3 个区域,已形成‘1+5+7+N’养老服务体系,即 1 个嵌入式综合养老服务中心,5 个为老驿站,7 大服务项目衍生 N 个惠老项目。”C:“嵌入养老服务项目比较多,有短期入住、日间照看、组织老人活动,特别受欢迎的有配餐、助浴、应急服务(解决无人陪伴者的突发事件等)、居家医疗,上门换胃管、针灸、按摩等。”G:“养老服务比较细致,给我配备机器人特别有安全感,不舒服了自己报警,社区很快就会联系我;老了怕摔跤,上门给我装扶手;服务中心还经常举办健康讲座,挺受益的。”J:“只要有事电话联系服务中心,感觉没有不能解决的问题。老年食堂饭菜可口,能买小份儿的、软乎、有荤有素,还能送上楼。”

2.1.2 满足情感需求 嵌入式养老主要体现居家,在老年人原居的社区中嵌入小型养老机构,打造老年人“养老不离家”“离家不离社区”的服务模式,老年人在不脱离熟悉的环境下可与亲友间进行情感交流互动,减少孤独陌生感,满足老年人原居养老的切实需求。G:“在这住了大半辈子,不愿意动地方。老伴虽然走了,但这还有他的念想,街坊邻居也都不错。”H:“养老服务中心就在小区里,我从楼上能看到我老伴住的那屋,白天我过去帮忙护理员,晚上给她弄利索了我再回家。”

2.1.3 统筹整合优质资源 嵌入式养老通过最大限度的发掘整合社区现有的养老资源将其进行升级改造,吸引更多社会资本、志愿组织提供优质服务,在降低机构运营成本的同时缓解政府养老负担,组建志愿队伍的同时发扬了爱老敬老的优良传统。A:“嵌入式养老中心借助医联体,同时与有医疗资质的单位签协议。在日照中心输液可以办住院,像中医康复、理疗、开药等可以走医保。”像慈善功德基金会每年捐几千斤

大米,爱乐团定期到养老中心进行文艺汇演,图书馆植入的电子图书供老年人听相声或国学等,还是学校共建单位,给老年人带来人文关怀。L:“社区有志愿服务队,居民一帮一结对子,年轻老年人帮助高龄老年人;也不是只帮结对的,有事儿能搭把手就搭把手。”

2.1.4 开放式养老 嵌入式养老服务属于开放式养老,功能灵活多样,可以满足不同自理程度老年人托养、日间照料、居家入户等服务需求,通过嵌入智能服务,实现社区延伸到居家养老服务。D:“跟普通养老院相比,我们是属于开放式养老模式。住在我们这儿的老年人需要外出,评估没有问题后家属签字就可以外出。签约居家的老年人,使用智能床垫、手表,可随时监测到老年人异常情况。家里有事的老人需要临时托养或者术后康复需要短住的都可以。”H:“我的老伴住在社区养老院,每天中午我会来陪老伴吃饭,有时我也在这吃饭。”

2.2 主题 2:社区嵌入式养老服务的劣势

2.2.1 场地资源受限 由于嵌入式养老机构需要依托社区公共养老服务设施改造建设,对一些老旧社区进行改造较困难,导致嵌入式养老机构服务实现受限,康养服务存在短板。B:“老年人迫切需要点餐而不只是套餐配送,服务中心尽量想做到个体化,但配餐食堂面积太小,不能满足需求。”D:“嵌入式养老服务中心的床位主要为高龄和失能失智老年人提供服务,医疗保障能做到,康养设施也比较齐全,但是由于场地受限制,只能满足少部分老年人医养康复需求。”K:“我们社区的活动室比较小,有活动也不可能在活动室排练。”

2.2.2 盈利困难 嵌入式养老机构服务对象广,服务范围宽,加之老年人对部分项目自主消费力一般,运营收支不平衡,机构面临成本高而盈利难的境地。A:“最大的困难是运营成本高。像我们应急队 24 h 待命,每天都安排人员值班,虽然有补贴,但是成本还是比较高。”D:“这种嵌入式养老服务机构较小,但人力成本较高,如厨房需配有厨师、采买员及帮工,配备医护团队及护理员,同时需有管理、保洁、维修、收费等人员。嵌入式养老服务机构要发展连锁化、规模化,才能够把成本压下来。”

2.3 主题 3:社区嵌入式养老服务面临的机遇

2.3.1 服务需求量大 社区嵌入式养老服务模式兼具机构、社区、家庭养老特点,老年人选择养老意愿高,具有较大的需求量。D:“我们社区老龄化比例非常高,高龄比例也高,养老需求大,社区嵌入式养老服务体系可以满足大部分老年人的需求。”F:“现在居家社区养老的需求多样化,老年食堂、入户家政、上门护理服务这些项目最受欢迎。”K:“我不提倡去养老院,因为养老院就是统一行动、统一吃饭、活动,比较制度化。我自己感觉还是居家和社区结合这种养老方式比较好。”

2.3.2 政府有力支持 天津市人民政府办公厅印发

《天津市促进养老服务发展三年行动方案(2019—2021年)》^[9],鼓励支持社会组织积极参与养老服务。将大力发展嵌入式养老服务机构纳入我市重点民心工程,各级政府组织积极响应,给予社区养老服务提供人、财、物等方面的有力支持。C:“街道在政策、资金方面大力支持发展嵌入式养老服务机构,老百姓也能信得过。”F:“现在的好政策也给我们企业保驾护航,政府免费提供场地,建设、运营都有一定的补贴。一些为老服务企业跟我们合作,整合资源降低成本,运营压力也小一些。后面就想着怎么把服务纳入更多、更细,进一步整合资源,把企业做得更好。”L:“60 岁以上的老年人政府买意外险。食堂吃饭有补贴,年龄越大补贴越多。”

2.3.3 信息技术发展日益成熟 “十四五”期间,国家大力培育老年人生活服务新业态,推动“互联网+养老服务”项目,推进互联网企业与养老服务需求精准对接,利用互联网、大数据、人工智能等技术打造就近便捷的为老服务。B:“街道现在正在搭建智能养老平台,老年人有需求直接 App 下单,由对接的企业提供服务,根据老年人的个体需求和偏好能推荐最优质的服务。”E:“我们通过大数据分析养老需求,街道和机构共同打造‘互联网+智慧养老’服务平台,给老年人发放智能手环,提供精准服务。将因病易猝死或者行动困难的群体列为危险等级最高的红色救助对象,进入平台 24 h 监管,监控生命体征,通过家—社区—街道三级信息传输,制订相应的处置流程。”F:“社区推的养老服务数据管理平台,老年人通过注册信息实现在线选择需要的服务,我们企业接单后比如送餐,鼓励年轻老年人来做,予奖励积分。年轻老年人可以在积分银行兑换需要的服务和生活用品。”

2.4 主题 4:社区嵌入式养老服务存在的威胁

2.4.1 功能定位模糊 嵌入式养老服务属于新型养老模式,在开展试点运行过程中,虽然明确了嵌入式养老功能定位及服务内容,但在实际运营中因机构内外部因素限制,使嵌入式养老与其他养老模式定位混淆。A:“我们的服务项目很多,每位老年人的要求都不一样。但实际上,有些要求是无法解决的,如老年人手机坏了、收音机坏了等。”K:“可能是因为疫情吧,关闭了很多活动区,可能是因为不收费的缘故。”H:“我老伴儿是稳定期的精神分裂,从这儿试运行就来了,在这住了小三年。”

2.4.2 护理员短缺 护理员短缺是嵌入式养老机构普遍存在的问题。C:“护理员流动性大,工作压力也蛮大,待遇又不高”。D:“90%以上的养老院都缺护理员。养老服务行业的护理员年龄结构普遍偏大,大部分以老大姐为主。”

2.4.3 老年人缺乏自主消费观念 受传统观念及生活习惯的影响,大部分老年人比较勤俭节约,自主消费购买服务观念欠缺,更多依赖政府补贴,或志愿者提供免费服务,不利于嵌入式养老服务的市场化运营。B:

“老年人观念里不舍得花这钱。我觉得把服务做好很重要。一旦服务物有所值,我觉得他还是愿意花这钱的。”L:“基本上我就是参加社区活动,补贴力度大时就去社区食堂吃饭。老年人有找社区推荐家政、陪看病的,都不少花钱。我们自己能干的就干了,不能干的就等孩子回来干,不花那冤枉钱。”

3 讨论

3.1 社区嵌入式养老服务的优势及发展机遇 社区嵌入式养老兼具机构养老、家庭养老和社区养老的优势^[10-11],是国家“9073”养老服务格局后完善养老服务体系的重要举措^[12]。自 2013 年上海市闵行区颛桥镇嵌入式就近养老模式推广以来,这种政府引导、社区完善养老服务功能的家门口养老方式引起全国多地的积极效仿。本研究显示,社区嵌入式养老服务因其开放多元的服务形式,以及在资源整合和情感慰藉方面优势突出,符合我国传统养老观念中难以割舍的地缘与亲缘关系的观念^[13],在接受服务的老年人中需求量大、认可度较高,可满足短期托养、家庭照护、康养助餐等养老服务。未来,要进一步坚持嵌入式养老的社区属性,让老年人在熟悉的居家氛围中享受多元专业的养老服务,提升晚年生活的归属感和幸福感;以需求为导向,突出市场化运营,依托“互联网+”居家和社区养老服务,实现养老资源的精准配置;以连锁化、品牌化为目标,加强各渠道宣传,让更多的家庭了解社区嵌入式养老模式,打造一批有影响力和竞争力的居家社区养老服务品牌。

3.2 社区嵌入式养老服务的劣势及威胁 嵌入式养老机构主要依托社区公共养老服务设施建设,存在盈利困难、老年人缺乏自主消费、功能定位模糊、照护人员短缺、规模受限的问题^[14-17],与本研究的结论一致。目前,天津市推进嵌入式养老时间短,形成连锁市场化运营的居家社区养老服务品牌尚需时日。2021 年 12 月,天津市出台《推进社区嵌入式养老服务机构发展的指导意见》^[7],提出鼓励嵌入式养老机构多址运营、连锁运营,有望降低机构运营成本。同时,要完善市场竞争机制,健全嵌入式养老机构运营管理及质量监督,建立多渠道资金筹措机制,与社区及周边医疗卫生机构制定协作机制等^[18],保障嵌入式养老优质服务的同时,降低养老服务企业运营负担。此外,通过专业优质的嵌入式服务供给,满足社区老年人养老需求,不断转变老年人养老消费观念,带动银发经济,进一步减轻嵌入式养老机构经济困境。

调研发现,嵌入式养老机构存在托养区只为失能失智老年人提供长期托养服务;日照区存在封闭不开放;多功能区存在服务单一,与居民期待不一致的情况。可能与机构经营压力、简化管理有关。因此,民政部门应牵头细化嵌入式养老机构功能,加强监管。除目前给予的扶持政策外,仍需积极加强扶持力度并做好政策管理,如引入第三方建立健全评估机制,对于政

策执行不到位的整改落实到人。运营补贴可形成服务功能定位全覆盖,以更科学的方式助力养老机构良性发展。

同时,嵌入式养老机构存在照护人员不足、机构规模受限的问题,提示扩充并稳定养老护理员队伍势在必行。一方面,区域可进一步加强不同层次养老服务从业人员的订单式定向培养,大力推行养老护理员持证上岗制度^[19],提升养老服务行业专业化和规范化,提高大众对养老服务行业的社会认可度。另一方面,通过签订劳动合同,完善薪资待遇及社会保障,提高养老护理员职位安全感和认同感^[20]。建立健全职业晋升机制及职业规划,让护理员进得来也留得住^[21-22]。同时,制定嵌入式养老机构护理员行业标准,开展职业技能评定及继续教育,不断提升护理员养老服务质量。对于优秀者在社会范围内进行表彰和激励,提高养老护理员的社会认可度。未来,希望一批高素质的护理员充实岗位,为老年人提供“居家—社区—机构”的针对性优质照护服务,彰显嵌入式养老机构的功能优势。

4 小结

本研究通过对天津市开展社区嵌入式养老服务的管理者和接受服务的老年人进行深入访谈,发现天津市大力推进社区养老建设的背景下,依托互联网技术及整合周边养老资源的嵌入式社区养老因其形式开放,服务多元,兼具地缘优势,社会需求量大,具有良好的市场发展潜力。但仍面临场地不足、盈利困难、养老护理员缺失、功能定位不清晰等问题。为推进嵌入式养老持续健康发展,需进一步细化定位,强化保障,加强评估监督,提高养老资源的利用度,满足社区老年人多元化多层次的养老服务需求。

参考文献:

- [1] 中华人民共和国国家统计局. 中华人民共和国 2021 年国民经济和社会发展统计公报 [EB/OL]. (2022-02-28) [2022-04-28]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/2022/20220220227_1827960.html.
- [2] 童玉芬. 中国人口的最新动态与趋势——结合第七次全国人口普查数据的分析 [J]. 中国劳动关系学院学报, 2021, 35(4): 15-25.
- [3] 蔡中华, 安婷婷, 侯翔宇. 城市老年人社区养老服务需求特征与对策——基于吉林市的调查 [J]. 社会保障研究, 2013(4): 45-49.
- [4] 中华人民共和国中央人民政府. 中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要 [EB/OL]. (2021-03-13) [2022-07-01]. http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm.
- [5] 徐旭, 吴梦园, 郭婷, 等. 天津市嵌入式养老模式的构建研究 [J]. 中华护理杂志, 2018, 53(S1): 84-89.
- [6] 朱勤皓. 上海社区嵌入式养老服务发展研究——新形势下老龄工作的探索与创新 [J]. 科学发展, 2017(8): 103-109.
- [7] 天津市民政局. 推进社区嵌入式养老服务机构发展的指导意见 [S/OL]. (2021-12-30) [2022-06-08]. <https://mz.tj.gov.cn/ZWGK5878/ZCFG9602/zcwj/202112/t20>