

# “一户一审一改”居家适老化改造创新模式研究

董巍<sup>1,2</sup>, 肖静<sup>3</sup>

(1. 集美大学 港口与海岸工程学院, 福建 厦门 361021; 2. 云南大学 民族学与社会学学院, 云南 昆明 650091;  
3. 集美大学 研究生处, 福建 厦门 361021)

**[摘要]** 居家养老是应对中国社会老龄化加速的主要措施之一, 适老化改造可以解决住宅适老化程度普遍偏低的问题, 减少居家不适老的隐患。在实地调查 X 市已完成适老化改造小区项目的基础上, 梳理相关文献及国内各地适老化改造资料, 以系统论为逻辑, 建构依托大数据平台的“一户一审一改”居家适老化改造模式。确立改造流程、企业名录库、资金构成和重要参与方等模块子系统, 打通改造衔接堵点, 缩短改造时间, 扩大受益群体, 提升满足个性化需要的能力, 解决目前居家适老化“集中改造”模式存在的改造时间长、辐射面窄等问题, 促进居家适老化改造工程常态化、制度化发展。

**[关键词]** 居家养老; 适老化改造; “一户一审一改”模式; 大数据平台

**[中图分类号]** F 299.23

**[文献标识码]** A

**[文章编号]** 1008-889X (2023) 05-0050-07

## 一、问题的提出

据统计, 2020 年我国有 22 个省的 149 个地级及以上城市进入到深度老龄化<sup>[1]</sup>。我国城市中有很多 20 世纪末和 21 世纪初期修建的砖混结构职工宿舍楼, 其主要居住群体为老年人, 这些建筑普遍缺乏公共配套设施, 但因其大多位于城市繁华地段, 大拆大建会带来巨大交通压力、环境污染和资源浪费等社会问题。对这些房屋进行适老化改造, 一方面符合住房和城乡建设部《关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知》里提出的城市更新应“严管大拆大建, 坚持应留尽留, 加强修缮改造”<sup>[2]</sup>要求; 另一方面也有利于推进构建“以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合”的养老服务体系<sup>[3]</sup>。提高以室内为重点的老年人居所适老化程度, 是居家养老的前提与基础, 国务院办公厅于 2019 年专门印发《关于推进养老服务发展的意见》, 特别强调要实施“老年人居家适老化改造工程”<sup>[4]</sup>。为解决我国现有住宅, 特别是老旧小区建筑适老化程度偏低的问题, 一些学者针对我国老年人心

理、生理需要, 在住宅内部进行无障碍设计, 实施地面防滑处理、合理高差等保护措施, 以及安装行动扶手、自动水温调节装置、安全炉灶和助浴及紧急呼叫器等适老化工具等方面做了研究<sup>[5-7]</sup>。也有学者分析了国外适老化改造经验, 如改造资金来源、改造参与者等<sup>[8]</sup>。这些研究主要集中在居家适老化改造的改造技术和细节方面, 缺乏居家适老化改造的系统性模式的研究。

从 2012 年上海率先开展老旧住宅适老化改造至今 10 年间, 我国城市居家适老化改造主要采用由政府主导、自上而下进行的“集中改造”模式, 即由财政拨款, 以片区为单位进行统一时间、统一规定项目的改造<sup>[9]</sup>。要想实现贺成、赵立志等提出的“一户一策”居家适老化改造目标<sup>[10-11]</sup>, 必须从改造模式上进行创新。本研究基于系统论逻辑, 采用问卷加访谈的现场调查方法, 建构以提高改造效率、及时满足个人改造需要为目标的“一户一审一改”创新性居家适老化改造模式。

冯·贝塔朗菲的系统论认为, 系统是一个集时间和空间动态变化于一体的整体, 而不是每个构成部分的拼装组合。系统由具有某种边界条件

**[收稿日期]** 2022-04-12

**[基金项目]** 福建省教育厅科技基金资助项目 (JAT160267)

**[作者简介]** 董巍 (1971—), 女, 天津人, 副教授, 博士, 主要从事工程项目管理、工程文化研究。

的子系统组成,在它们之间进行着传递过程。每个系统的效率取决于构成部分之间动态相互作用的强弱,任何一个构成部分越是“特化”于其他部分,组织总体就越有可能因之而崩溃。系统论适合解决与外界社会环境有物质信息交流的开放系统中的复杂性问题的<sup>[12]</sup>。

既有住宅居家适老化改造属于系统工程,横向(空间)上包含参与方、关联机构、资金来源等诸多子系统,以及技术支撑、政府政策等外部环境等约束条件;纵向(时间)上随着时间推移,改造需要和改造技术等都会发生变化。因此,建构创新性居家适老化改造模式不适合采用机械论方式只研究改造细节和技术,必须依托系统论逻辑,纵向调查已完成改造工程,横向确定相互作用的改造模式主要模块,并厘清纵横交叉的动态关系和与外部社会环境信息交换的通道。

## 二、X市已完成居家适老化改造工程的5个小区调查

每户老人的身体健康状态千差万别,每个

社区现状及管理能力也大相径庭,若要未来居家适老化改造工程满足个性化需要,必须进行细致的入户调查。通过收集各方对已完成居家适老化改造工程的反馈,了解已经被满足的适老改造需要和未被满足的需要,总结现有改造模式的特点和存在的问题。

本研究选取X市A、B、C、D、E已完成居家适老化改造的5个典型小区进行调查,受调查小区基本信息见表1,主要改造内容见表2。在调查过程中,走访社区办公室,查阅原始改造资料,入户查看改造效果,对改造社区负责人(主任或者书记)、改造户、小区业主代表和网格员进行深度访谈和问卷调查。调查内容包括改造流程、资金渠道、过程管理和满意程度,以及改造需要和存在的问题等。受访改造住户的反馈集中在改造需要和对改造内容的满意程度等方面,社区、业委会和老龄办工作人员主要针对居家适老化改造流程、工作搭接界面,改造过程中存在的问题表达了意见和建议,具体内容见表3。

表1 受调查小区基本信息

小区编号	小区属性	建造时间	规模/栋	老年人口占比/%	空巢老人占比/%
A	单位宿舍转为商品房	20世纪70年代	15	26.0	33.0
B	单位宿舍转为商品房	1978年	7	18.75	27.9
C	单位宿舍转为商品房	1983年	3	38.0	/
D	单位宿舍转为商品房	20世纪80年代初	5	32.8	39.1
E	农村迁建小区	2006年	10	14.3	19.2

表2 受调查小区主要改造内容

小区编号	改造内容
A	扶手、休息椅、坐便椅、拐杖、淋浴壁椅、轮椅、小夜灯、石/木凳、公共扶手
B	楼道扶手及栏杆
C	起夜灯、坐便椅、床边起身架、多功能扶手、助浴椅/折凳、坐便增高器、坡化
D	台阶栏杆、楼梯扶手、楼道间椅子、感应灯
E	楼道扶手及栏杆

表 3 改造反馈及建议调查结果

受访者	身份	反馈	意见和建议
F1	改造住户	坐便椅使用频率低, 小夜灯使用频率高	桌角应做圆滑处理
F2	改造住户	使用满意	小夜灯容易坏,希望能够经常维修或更换
F3	改造住户	较少用坐便椅	/
F4	改造住户	起夜灯质量不好	/
F5	网格员	为老人生活提供了便利	改造项目应根据老人实际需求量身定制
F6	业委会主任	/	要做好前期宣传工作,让居民清楚改造内容、 改造用时、改造进度安排等等
F7	街道老龄办职员	/	对接的过程、设计及第三方审核等环节进度偏慢, 入户走访率低
F8	居委会工作人员	/	适老化改造是一个漫长的过程,除了硬件改造, 更加关注老年人精神状态
F9	社区老人协会会长	/	希望能有宽敞的老人活动场所

调查显示,改造住户对改造项目满意度较高,但某些改造内容使用率偏低,还有未被满足的改造需要。“集中改造”模式存在以下不足:(1)历时太长,改造户难以尽快享受改造便利。(2)统一改造项目清单与单个用户的个性改造需要存在明显偏差,改造户的特殊需要未被满足。(3)改造资金不足,适老产品的质量难以保证。(4)改造过程采用“人盯人”“层层申报审批”的旧有方式,缺乏对已有信息系统的应用。针对上述“集中改造”模式的不足,未来居家适老化改造模式应以及时实现单个用户改造申请为目标,故命名为“一户一审一改”模式。“一户一审一改”居家适老化改造模式以系统论原理为理论基础,以大数据信息平台为支撑,在及时满足单个用户个性化改造需要、简化工作流程、信息共享和开拓改造资金渠道等方面,对“集中改造”模式进行完善升级。

### 三、“一户一审一改”居家适老化改造模式的建构

#### (一)“一户一审一改”居家适老化改造模式建构的原则

1. 以人为本的基本原则。相较于“集中改造”模式,“一户一审一改”居家适老化改造模式在及时性、经济性和个性化3个方面有所突破。

老年人随着年龄增长而带来的肌肉、骨骼萎缩,不仅造成行动迟缓,而且治病成本较年轻时提高,因此养老支出增加,实际收入相对减少,从而导致心理上缺乏安全感<sup>[13-15]</sup>。此外,老年人(尤其是失能、半失能者)的身体机能随时会发生变化,无障碍设施、协助生活起居的辅助器具应该在其需要时及时就位。因此,建构“一户一审一改”居家适老化改造模式首先必须立足于老年人的根本需要,即时间短、费用少。

2. 统一与个性兼顾的核心原则。居家适老化改造是我国政府为老年人提供的养老保障措施之一,初期采用“集中改造”模式,不仅为低收入者提供了切实的福利,也让适老化改造政策深入人心,更保证了改造内容与质量的规范化,亦有利于政府统一管理、监督及后期维护的工作<sup>[9]</sup>。随着我国老龄人口增加和居家适老化改造经验不断丰富,居家适老化改造工作将全面推广,并常态化开展。未来的居家适老化改造工作,各级政府应继续在中央统一政策指导下,因地制宜地展开。所以,“一户一审一改”居家适老化改造模式以接受中央政府统一指导为核心原则,在保证满足申请户的个人特殊需要和考虑个人支付能力的前提下,鼓励各地政府根据各自财政收入、经济发展情况、当地居民收入水平和改造需要及参与改造企业的技术能力等条件,调整居家适老化改造基础项目清单,多元化筹集改造资金。

## (二) “一户一审一改”居家适老化改造模式的信息技术支撑

顾名思义,“一户一审一改”居家适老化改造模式就是任何一户单独提出居家适老化改造申请,相关部门及时审核该申请,审核通过后马上入户施工改造的模式。居家适老化改造项目通常都是零星、琐碎、工程量小的个性化工程,如果没有大数据信息平台支撑,“一户一审一改”的信息审核工作量就非常大,导致改造工作难以进行,这也是初期采用“集中改造”模式的重要原因之一。

随着社会大数据信息服务能力提高、信息平台整合功能的完善与提效,许多项目可以采用“互联网+”形式,依托信息平台支撑而完成。作为促进养老智慧化发展的关键手段,信息平台与大数据信息网络有能力整合、提取与居家适老化改造相关的数据资源,如建设局的改造户房屋情况、民政局的申请人信息、医疗系统申请人既往身体状况数据、金融机构的申请人收入资料以及企业数据库信息等,从而快速实现单户申请、单户审核、单户改造的目标,解决“集中改造”模式下等待时间长、改造效率低的问题。此外,

居家适老化改造也自成一个信息平台,有选择地开放本平台的数据接口,一方面为政府部门反馈已完成居家适老化改造人户及改造的相关信息,达到信息共享、信息管理的目的;另一方面为企业等市场主体呈现居家适老化改造的市场需求量和需求品种,激励企业、个人、社会慈善机构等为居家适老化改造开发适老产品、注入资金。

## (三) “一户一审一改”居家适老化改造模式的构成模块

系统论强调程序、组织和整体性,组成部分和过程具有统一性,受构成子系统的动态相互作用的支配,建立起固定的布局 and 约束条件使得系统及其部分变得更有效率<sup>[11]</sup>。

1. 改造流程。“一户一审一改”居家适老化改造模式中,“改造流程”处于核心制约地位。梳理出改造流程,不仅能够确定其他模块子系统,还可以明确与外部进行信息、物质交流的通道节点。“一户一审一改”居家适老化改造模式充分体现申请人的主导地位,其改造流程从需要者个性化申请开始,其后分别是线上审核、名录库抽取施工方、施工、验收、反馈和后期维修环节(见图1)。

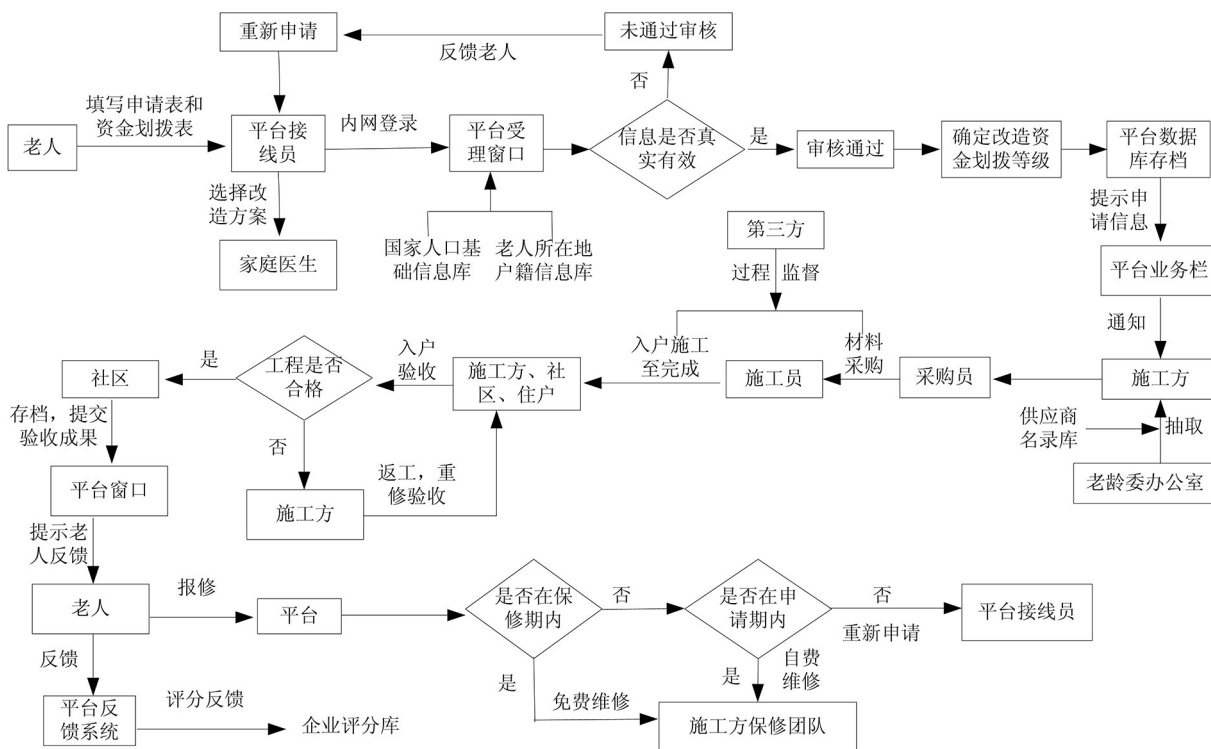


图1 “一户一审一改”居家适老化改造模式总流程图

投稿网址: <http://xuebao.jmu.edu.cn/>



随着我国签约家庭医生逐渐普及,借鉴北欧国家的经验,让医疗人员(如作业理疗师、医师和物理理疗师)参与老年人的住宅改造申请<sup>[8]42</sup>。“一户一审一改”居家适老化改造模式下,申请人听取家庭医生的意见和建议后,自己或者家庭医生在线上提出包含改造初期方案的改造申请。依托大数据平台,个人申请的真实性、健康情况及其住房现状可以通过联合户籍信息网、民政信息网、房管局及医保系统等政府数据网直接甄别判断,减少审核时间。

2. 企业名录库。尽管每一户居家适老化改造的工程量十分小,实际施工时间也不长,但是根据我国《招标投标法》的规定,对使用政府资金的工程必须招投标。为了解决单户改造招投标不经济问题,“集中改造”模式以小区或者社区为一个项目进行招投标,确实降低了招投标的资金成本,却增加了时间成本,有悖于及时满足老年人幸福感的社會目标。

居家适老化改造工程的重点在于定制化的适老工器具<sup>①</sup>,需要保证有适老化产品设计、制作及安装能力一体化的企业长期持续参与。所以,如果以居家适老化改造项目为招标对象费时费力且参与企业经常变换,难以保证规范性和合作的长期性。因此尝试将居家适老化改造招标对象调整为企业供应商,即通过招标投标形式建立政府采购工程及工程配套服务企业协议供应商名录库(简称名录库)<sup>②</sup>,并在一定期限内(1~3年)保持名录库的稳定性。当居家适老化改造申请审核通过后,直接在名录库中随机抽取企业作为实际施工方对接申请户,马上开展居家适老化改造工作。企业名录库方式下,从申请到正式施工可减少40~50天的招投标等待时间。

为保证名录库中的企业实至名归,名录库需要由当地政府主导,定期以招投标形式更新。在名录库周期内,还需要设置相应评估体系,根据已完成改造工程的质量、申请人的使用反馈等信息,对已入库企业的能力、态度和质量进行二次

判定,及时剔除不适合的适老化改造企业。

3. 资金构成。目前,我国居家适老化改造资金主要依靠财政拨款,不仅造成财政压力,也使改造范围不能溯及所需,无法满足个性化需要,难以达到预期的改造效果<sup>[16]</sup>。

欧洲国家比我国进入老龄化社会早100多年<sup>③</sup>。他山之石,可以攻玉。我们可以借鉴欧美国家在居家适老化改造资金渠道与结构方面的经验。国际老龄化社会服务研究者认为,发达国家通过建立个人支付与社会保障相结合的政策体系,将老年住宅改造纳入社会保障体系;实行基于公共福利政策、护理保险制度、市场经济的3类住宅改造政策;政府牵头管理及制定配套政策措施,居家养老服务准入化,实行市场化运作,多元化筹措改造资金<sup>[17]</sup>。

根据《关于加快实施老年人居家适老化改造工程的指导意见》的推荐清单,居家适老化改造项目分为基础类和可选类,基础类项目采取政府补贴等方式财政兜底;可选类项目由老年人家庭自主付费购买<sup>[18]</sup>。北京、广州、长沙、淄博、南京、呼和浩特等地方根据各地实际情况,尝试增加资金来源渠道,扩大居家适老化改造基础类范围,满足更多的改造需要。

综合国内外经验,“一户一审一改”居家适老化改造模式下的居家适老化改造资金构成呈现多元化,由财政拨款、地方慈善资金、企业捐助、医疗保险和个人资金等组成。财政拨款在未来一段时期内,仍然起到稳定的基础改造作用;地方慈善机构筹资可以作为社会公益金相对充足地区的固定改造资金补充;企业捐助不同于一般社会捐助资金,其主体特指与居家适老化改造相关的工器具设计生产企业、施工企业等,以适老产品或者服务的形式捐助;医疗保险将居家适老化改造内容纳入保险支付目录;个人资金用于支付超过本地区设定的标准额度或者标准项目以外的改造内容。除财政拨款外的资金来源和数量比例视各地区经济水平差异而不同。

① 参见民政部、国家发展和改革委员会等九部委制定的《老年人居家适老化改造项目和老年用品配置推荐清单》。

② 厦门市集美区已经建立了该企业名录库。

③ 法国于1865年第一个进入老龄化社会。参见:邹波. 中国老龄化的现状与积极应对[J]. 中国民政, 2017(20): 42-44.

4. 重要参与方。居家适老化改造工程与一般建设工程不同,不仅涉及工程领域,还会与民政、社保等方面有关,因此建构“一户一审一改”居家适老化改造模式,有必要确定居家适老化改造各主要参与方的职责及关联关系。

根据目前我国居家适老化改造的民生工程属性,未来一定时期内,财政部门 and 民政部门都是必然参与方,申请户的资格、申请条件等必须由政府部门进行把关;建设工程改造也必须向建设部门报备;社区、街道作为基层管理者同步参与。随着我国老龄化人群数量增加,居家适老化改造项目持续深化,居家适老化改造政策日趋完善,医疗保险和社会公益基金管理机构也会逐渐加入适老化改造项目。此外,还需要某些专业社会服务机构进行第三方评估,信息技术公司对居家适老化改造数据平台进行运维。

综上所述,“一户一审一改”居家适老化改造模式下,工程将汇集财政部门、民政部门、建设部门、人力资源和社会保障部门、公益组织、第三方评估机构及数据平台运维企业等多方共同参与。

## 四、结论与展望

现有居家适老化“集中改造”模式改造周期长,不能及时满足老人改造需要;以社区为改造单位,难以满足个性化改造需要;依赖财政拨款,难以维系长期、良性的改造需要。

本研究建构的“一户一审一改”居家适老化创新性改造模式,有以下3个方面的特征和优势:(1)以系统论为核心逻辑。新改造模式由改造流程、企业名录库、资金结构和重要参与方4个模块构成复合体,是系统而非集合,各个模块之间相互影响,任何一个模块发生变化都必然导致整个系统发生变化,改造模式通过各模块过程中的动态相互作用而奏效。所以,“一户一审一改”居家适老化改造模式的4个模块必须相互协调匹配,整个模式才会发挥作用。(2)以既有信息化大数据平台为技术支撑。创新性模式要满足“及时性”和“个性化”的改造需要,必须处理申请人户籍、健康状态和既有住宅情况等大量信息。依托信息平台的大数据支撑,可以

直接对接多个既有资源库,如户籍系统、医保系统、房屋管理系统等获取相关信息,既体现改造流程信息化特征,节省提交资料及审核时间,也可以保证信息的真实性。(3)扩展居家适老化改造资金渠道。以财政拨款为基础保障,将居家适老化改造内容纳入医保范畴,同时更大范围引入一般社会慈善资金及以适老产品和服务形式呈现的专业企业捐助等措施,增加居家适老化改造资金来源渠道及金额,满足更多老年人的居家适老化改造需要。

居家养老作为符合中国传统文化的养老方式,在以后很长时间内都还将占主导地位。建构“一户一审一改”居家适老化改造模式,能够让有改造需要的老人更快地享有更高品质的居家适老化改造成果,提升居家养老生活质量。未来还需要扩大对国内已完成居家适老化改造社区的实地调查范围,获得更丰富的数据,以完善适合我国国情的居家养老适老化改造模式。

## [参考文献]

- [1] 中国城市老龄化大数据:149城深度老龄化,集中在这些省份[EB/OL].(2021-09-05)[2022-03-25]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1710066840563089660&wfr=spider&for=pc>.
- [2] 住房和城乡建设部就《关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知》公开征求意见[EB/OL].(2021-08-11)[2022-03-25]. [http://www.gov.cn/xinwen/2021-08/11/content\\_5630796.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2021-08/11/content_5630796.htm).
- [3] 国务院关于印发“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划的通知(国发〔2017〕13号)[EB/OL].(2017-03-06)[2022-03-25]. [http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-03/06/content\\_5173930.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-03/06/content_5173930.htm).
- [4] 国务院办公厅印发《关于推进养老服务发展的意见》[EB/OL].(2019-04-16)[2022-03-25]. [http://www.gov.cn/xinwen/2019-04/16/content\\_5383320.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2019-04/16/content_5383320.htm).
- [5] 孙甲.居家养老模式下老年家庭适老化改造的必要性研究[J].太原城市职业技术学院学报,2018(8):183-185.
- [6] 杨叶.基于“居家养老模式”居住小区适老化改造研究[D].北京:北京建筑大学,2017.
- [7] 韩涵.北京地区老年人身体情况与居家适老化改造

- 需求调研报告 [J]. 华中建筑, 2018 (9): 61-65.
- [8] 司马蕾. 发达国家住宅适老化改造政策与经验 [J]. 城市建筑, 2014 (5): 41-43.
- [9] 董巍, 肖静. 居家适老化改造模式探析 [J]. 现代物业, 2021 (8): 4-5.
- [10] 贺成. 居家适老化改造需要提速 [N]. 中国老年日报, 2020-09-24 (3).
- [11] 赵立志, 丁飞, 李晟凯. 老龄化背景下北京市老旧小区适老化改造对策 [J]. 城市发展研究, 2017 (7): 11-14.
- [12] 冯·贝塔朗菲. 一般系统论: 基础、发展和应用 [M]. 林康义, 魏宏森, 译. 北京: 清华大学出版社, 1987.
- [13] 郭淑婷. 社区居家养老服务需求意愿及影响因素研究 [D]. 北京: 首都经济贸易大学, 2018.
- [14] 张筱京. 基于老年人行为心理特征的城市老旧小区适老化改造研究 [D]. 太原: 太原理工大学, 2017.
- [15] 江霞. 原居安老需求下城市居住区适老化改造设计研究 [D]. 福州: 福建师范大学, 2017.
- [16] 邢华, 黄祖良. 老旧小区改造如何“以人为本” [J]. 上海城市管理, 2021 (5): 23-28.
- [17] 柳佳龙. 瑞典的居家养老服务体系研究 [J]. 劳动保障世界, 2015 (S2): 90-91.
- [18] 图解: 关于加快实施老年人居家适老化改造工程的指导意见 [EB/OL]. (2020-07-18) [2022-03-25]. <http://www.mca.gov.cn/article/gk/tjtb/202007/20200700028819.shtml>.

## An Innovative Mode for Elderly Friendly Renovations of Residential Buildings Based on “Renovation upon Individual Application and Approval”

DONG Wei<sup>1,2</sup>, XIAO Jing<sup>3</sup>

(1. School of Harbour and Coastal Engineering, Jimei University, Xiamen 361021, China;

2. School of Ethnology and Sociology, Yunnan University, Kunming 650091, China;

3. Postgraduate Department, Jimei University, Xiamen 361021, China)

**Abstract:** Elderly home-care is one of the main measures to deal with the accelerated aging of Chinese society. Elderly friendly renovations of residential buildings can increase the residence suitable for the elderly, and reduce the hidden troubles of home discomfort for the old. Based on the field investigation of the completed residential renovation projects for the seniors in X city, we reviewed the relevant literature and elderly friendly renovations in various parts of China to construct the mode of “renovation upon individual application and approval” based on big data platform. In order to solve the existing problems of long time and narrow range for the “group renovation” mode, and thus to promote the normalized and systematic development of elderly friendly renovations of residential buildings, it is essential to get through the renovation connection, shorten the renovation time, expand the beneficiary groups and improve the ability to meet personalized needs, via process, enterprise directory database, capital structure and participants, etc.

**Key words:** elderly home-care; elderly friendly renovations; “Renovation upon Individual Application and Approval” mode; big data platform

(责任编辑 冯庆福)