

城市居家养老服务供给的网络治理逻辑及优化

孙 蓉

南京林业大学人文社会科学学院, 江苏 南京

收稿日期: 2024年6月6日; 录用日期: 2024年8月1日; 发布日期: 2024年8月13日

摘 要

居家养老服务是积极应对我国人口老龄化趋势的重要路径。对于提高老年群体的生活质量, 缓解社会养老压力具有不可替代的作用。基于网络治理视角的“主体-内容-方式-机制”的四维分析框架审视我国城市居家养老服务供给, 目前仍存在着供给主体参与不均衡、供给方式定位不清晰、供给内容不精准以及供给机制不完善等问题, 无法形成有效的市场竞争和服务创新, 制约养老服务业的可持续性发展。由此, 需通过促进供给主体均衡参与、完善服务供给方式、更新服务供给内容、健全服务供给机制等手段, 切实提升城市居家养老服务供给的质量、可及性和适应性, 优化居家养老服务治理效能, 加快推进养老服务体系的现代化。

关键词

城市居家养老, 养老服务, 服务供给, 网络治理, 多元供给

The Network Governance Logic and Optimization of Urban Home-Based Elderly Care Service Supply

Rong Sun

School of Humanities and Social Sciences, Nanjing Forestry University, Nanjing Jiangsu

Received: Jun. 6th, 2024; accepted: Aug. 1st, 2024; published: Aug. 13th, 2024

Abstract

Home-based elderly care service is an important way to deal with the aging trend of the population in China. It plays an irreplaceable role in improving the quality of life of the elderly and alleviating the pressure of social pensions. Based on the four-dimensional analysis framework of

“subject—content—mode—mechanism” from the perspective of network governance, the supply of urban home-based elderly care service in China is examined. At present, there are still problems such as unbalanced participation of supply subjects, unclear positioning of supply methods, inaccurate supply content and imperfect supply mechanism, which cannot form effective market competition and service innovation and restrict the sustainable development of the elderly care services industry. Therefore, it is necessary to effectively improve the quality, accessibility and adaptability of urban home-based elderly care service supply, optimize the governance efficiency of home-based elderly care service, and accelerate the modernization of the elderly care service system by promoting the balanced participation of supply subjects, improving the service supply mode, updating the service supply content, and improving the service supply mechanism.

Keywords

Urban Home-Based Elderly Care, Elderly Care Services, Service Supply, Network Governance, Diversified Supply

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

居家养老服务是为了满足老年人需求的基本公共服务之一，是在实践中逐步形成并完善的一个应用性概念。2008年，《关于全面推进居家养老服务工作的意见》文件的出台，明确了居家养老服务的推行任务、细化了各项保障措施，为服务实施提供了坚实的政策支持和指导。居家养老服务的定义也被明确定义为一种依托于社区的服务模式，核心是发挥政府与社会的力量，为居家老年人提供全面支持。因居家养老服务本身具有公共服务的特性，愈来愈多的养老组织和机构参与进来，养老服务组织在形态上也向网络化演进。然而实践表明，多元主体之间共同作用会造成政府失灵、市场失灵的治理困境，加剧城市居家养老服务的供给难度。本文将网络治理理论运用到城市居家养老服务供给研究，提升城市居家养老服务供给效率，健全多层次养老服务体系。

2. 基于网络治理理论的城市居家养老服务的分析框架

美国学者斯蒂芬对网络治理理论的核心内涵、模式的优劣、网络框架以及未来发展方向做出比较详细的介绍，认为：网络治理是一种新型的社会治理模式，集合了第三方政府、协同政府、数字化革命和消费者选择四类发展趋势[1]。网络治理与传统的管理模式相比较，其基本特征在于治理主体多元化，以多元主体嵌入的方式，实现服务的良性循环发展；治理方式规范化，建立合作、协商、伙伴关系等方式解决居家养老服务供给；治理内容精准化，从实际情况出发，为老年群体提供切实有效的居家养老服务；治理机制网络化，即通过建立信任、协调与整合机制，联接政府、市场和社区等多方主体；这些理论观点与依据，为有效解决当下城市居家养老服务供给中的困境提供了新的思路。

2.1. 供给主体

城市居家养老服务供给主体是政府、社区组织、社区和志愿者等[2]，为了满足多样化的居家老年服务需求，通过明确主体间责任、多方协作，形成合力，实现资源的最优配置[3]，实现多元共治的局面。其中，政府主要通过制定全面的发展规划，明确目标、服务内容和标准职责，平衡政策网络中各主

体的诉求，建立并维护好网络机制。社会组织作为居家养老服务的辅助和参与者，利用信息优势和社会资本加强与政府合作，弥补政府不足。市场是养老服务的补充和资助者，通过提供优质的养老服务来赢得更多的投资和商机，在获取利润的同时反哺社会。

2.2. 供给方式

随着老年群体服务需求的不断更新，居家养老服务的供给方式也需优化。包括政府主办，层级联动的方式提供服务；养老机构、社区组织承接养老服务；邻里互助，开展“一对一”的养老服务等[4]。在居家养老服务实施过程中，社会组织及机构会承接区域内上门服务、日间照料等服务。例如，武汉市武昌区与当地电信部门通力合作，共同搭建了功能齐全的居家养老服务呼叫中心以及相应的交流互动平台，在养老服务领域踏出了坚实的一步[5]。

2.3. 供给内容

随着城市居家养老服务供给的不断完善，居家养老服务资源配置的重点也需要进行一系列的优化，以确保服务优质性。2011年9月印发的《中国老龄事业发展十二五规划》，倡导采用居家养老的方式，为老龄群体提供更多的关怀与照顾，包括日常生活照料、上门服务、医疗护理以及心灵关怀等，2017年《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》提出需要加强城市居家养老服务设施规划和建设，服务内容拓展到配餐送餐，日常陪伴关怀，理疗康复等，使养老服务更加多元化、个性化。基于此，我国居家养老服务供给内容不断创新，服务方式更是多样，旨在为老年人提供全方位的居家养老生活环境。

2.4. 供给机制

第一，多方合作机制。在养老服务供给体系中，构建以多元主体为核心的协作模式能大幅度提升效能。政府通过购买公共服务的方式，将部分养老服务职责转接给具备专业资质的养老服务提供方，优化资源配置，形成政府主导、社区搭台、机构/企业运营的三方主体之间运行机制。

第二，政策激励机制。政府应当提供适当的福利措施，在养老服务供给过程中，当参与主体未能获得实质性的发展机会时，可能会寻求其他市场行为来获取必要的经济补偿。因此，政府需要实施对市场主体必要的补偿，释放市场活力，实现社会化养老服务领域社会效益和经济效益的统一。

第三，监督管理机制。政府在将服务职责转移给其他市场主体时，评估受委托方是否依合同切实提供服务及服务品质是否达标等问题需要政府迫切完善监管机制。

第四，福利保障机制。政府应充分发挥主导作用，设计并实施一系列福利政策，完善居家养老服务平台运营，涵盖日常照料、生活保障等方面，从而为老年群体提供全方位保障，进一步提升老年人的生活质量。

第五，诉求表达机制。针对城市居家养老服务人群结构的不断调整更新，不断变化的老龄群体需求，给养老资源的有效分配带来了诸多挑战。政府作为主导部门和统筹者，需要敏锐并精准预测老年人口结构变动的未来趋势，做好资源的高效配置，进行科学合理布局。

第六，需求评估机制。评估机制需要根据每位老人的具体需求进行分层分类，充分了解实际需求，为其提供个性化的服务；在确定服务对象和服务需求后，需要根据这些信息合理配置服务资源，确保每位老人都能获得与其相匹配的高质量服务。

第七，高效供给机制。我国居家养老服务供给总量不足、质量不高，目前一些服务机构主要聚焦于老年人基本生活照料，医疗护理等方面的基本需求，即使提供了多样化服务，但由于服务质量不高，服务人员素质较低等原因，无法满足老年人的实际需求。提高养老服务供给的效率和质量，离不开政府、

社会多方的共同努力。

3. 我国城市居家养老服务供给的治理困境

3.1. 供给主体协调性不足

一方面，政府主导功能偏差。在网络治理实践中，政府功能不仅是能提供政策指引和法规支持，更在于通过其权威性和资源调配能力，促进各主体间的协同合作，确保网络空间健康、有序的发展[6]。现实中，大部分养老服务经费来源单一，以财政拨款为主，不仅会导致服务供给的局限性，还可能阻碍社会和市场力量的发挥，影响养老服务领域的创新和多元化发展。其次，政府在制定规划、营造良好服务环境、加大资源投入等方面存在缺位现象。

另一方面，多元主体参与度不高。第一，多元供给主体的动力有限。政府受限于财政，难以充分满足老年人的养老需求，市场主体在老年养老服务中难以获取足够的利润，社会组织数量有限。第二，多元供给主体之间的合作不够紧密。各主体职责不清晰、信息不对称，各主体之间存在协同问题，导致责任分散、协作意识不强、效率低下[7]。

3.2. 供给方式定位不清晰

居家养老服务供给通常会被划分为福利性和市场性两大类[8]。福利性居家养老服务主要是由政府主导，旨在帮助家庭经济比较困难的老年群体，无需老年群体自己购买服务；市场性居家养老服务则更多是由市场主导，老年人或者其家庭成员可以在市场上购买服务项目，这种方式更加灵活多样。政府的支持居家养老服务发展上扮演关键角色，一方面，为居家养老服务的持续健康发展提供政策保障，另一方面，将居家养老服务的支持经费纳入财政预算，以公共财政为基础，确保服务有足够的资金保障。但在我国，国民对于服务的付费意识相对不足，甚至是不愿意在居家养老服务上消费，服务购买总体上以政府承担为主，财政压力较大[9]。

3.3. 供给内容不精准

居家养老服务供给在内容精准供给上存在着显著不足，主要是源于对服务人员的不重视以及硬件设施建设的不足上。城市居家养老服务资源配通常涉及服务人员调配和选拔、资金安排、完善硬件设施等内容。然后，部分地区实行临时引进人才策略，虽能短时间内解决人力问题，但是项目结束后人才流失严重，导致服务质量不稳定。此外，在服务供给过程中，服务项目与老年人需求之间存在较大差距，部分社区更加关注社区文化的塑造，忽视了老年人更深层次的内在需求[10]。

3.4. 治理机制不健全

首先，信任度不足。在城市居家养老服务供给中，第三方常常对政府的政策制定和执行不够透明，难以与政府充分沟通，还可能担忧政府能否履行合同，因此对政府的信任不足。反之，政府也担心第三方在提供公共服务时会牺牲质量以谋求高额利润，导致政府授予第三方有限的自主权。

其次，协调机制不足。各个主体通常追求自身利益的最大化，而非纯粹关注社会公共利益。容易导致各方基于个人利益考虑，可能会牺牲公共利益。政府与其他参与主体之间缺乏有效的反馈机制，难以准确传达各种诉求，难以实现城市居家养老服务的最优供给。

最后，机构间整合低效也是问题之一。尽管各部门在居家养老服务中各自承担着明确的职责与分工，实际上信息交流不畅和沟通障碍频发，导致工作重叠、权责界限模糊不清，该模式不仅会降低工作效率，更会造成居家养老服务资源的严重浪费。

4. 网络治理视角下居家养老服务供给的优化路径

4.1. 协同供给主体

4.1.1. 转变政府职能

政府应做好积极统筹工作，协调好企业、社会组织等多元主体，形成合理分工、相互协调的供给机制，确保各相关单位能够紧密合作，形成合力。健全监督评估机制，优化事务管理，提高政府管理的科学化水平。

4.1.2. 明确主体分工

城市居家养老网络治理的关键挑战在于，政府主导下各参与方责任边界的模糊性。降低多方合作边界的模糊感，有助于城市居家养老服务供给的科学性发展。政府需要进行内部的横向与纵向责任划分，形成风险共担的网络治理结构。

4.1.3. 提升社会参与度

政府与各方管理机构进行合作，赋予多元化主体自我服务、自我组织能力，建立沟通和协调机制，实现资源共享以及效益最大化。针对基层各级志愿者组织，推行志愿者与老年人结对帮扶^[11]；同时，在物质和精神上为志愿者群体提供双重激励，进一步激发其参与志愿活动的热情。此外，需要构建一个公平合理的市场竞争环境，充分引入市场机制，通过市场机制的充分运作，实现资源的优化配置。

4.2. 优化供给方式

居家养老服务供给可持续性发展离不开全局规划，不仅要涵盖顶层设计，还需确保各项政策和制度之间的协调和统一。政府要明确指导思想，建立公平、公正、高效、可持续的基本原则，设定具有挑战性又具备可实现性的发展目标，加强法律保障和监管执行力度，维护好老年人的合法权益。做好统筹管理，积极整合社区、企业、社会组织等多方主体，通过搭建信息服务平台、完善供给机制等方式，提高居家养老服务供给的多样性和灵活性。

4.3. 丰富供给内容

4.3.1. 拓展多样化老年服务

优先聚焦特殊老年群体的基本生活需求，随后拓展到所有符合条件的老年人的居家养老服务供给，确保每位老人都能够享受到基本的居家养老服务；持续推进各养老服务项目的协同发展，在多种养老服务项目中，需重视以生活照料为主的老年需求差异比较大且运用频率高的项目。

4.3.2. 加大经费投入

为实现城市居家养老服务的可持续供给，政府可以将其经费纳入年度教育财政预算，并建立动态增长机制，以保证养老服务的财政支持与需求相匹配。这一机制包括市、区、街道按照一定比例配套相应资金，构建涵盖政府财政投入、社会力量参与、老年群体购买服务的多元化机制，实现养老服务的资金来源多元化和稳定性。

4.4. 畅通供给机制

4.4.1. 提促信息传递机制效率

政府需充分发挥主导作用，全面整合居家养老服务资源，全面梳理现有养老服务资源，深入剖析老年人的实际需求，精准把握，将资源与需求充分匹配，确保资源供给的充分利用和高效配置，进而提高老年人的服务体验和生活质量。

4.4.2. 健全管理运行机制

成立城市居家养老工作专项领导小组，该小组将全面统筹居家养老服务规划、实施和监督工作，推动工作高效、有序的进行；在分工明确的基础上，协调各方资源，推动跨部门、跨区域协作[12]。其次，建立严格的考核监管机制，考核内容将重点关注社区老年居家养老参与率、服务质量改善情况、服务满意度等；领导小组需根据考核结果，及时调整和优化服务策略，满足老年服务的个性化需求。

5. 结语

城市居家养老服务供给需要所有参与者，包括政府、社会组织、社区等服务提供者的共同努力。从网络治理的角度分析城市居家养老服务供给模式，是养老研究和实践中采用的一种新模式，是传统养老治理职能的转变，也是通过社会组织的职能的转变而产生的一种新的公共服务体制机制。总之，网络治理模式的引入，优化和完善了居家养老服务，为老年人提供了更好的养老服务体验。但在实践中仍然存在一些挑战，如技术壁垒、隐私保护和服务质量监管等。因此，未来需要进一步完善城市养老服务的网络治理模式，共同推动城市居家养老服务的发展和进步。

参考文献

- [1] 斯蒂芬. 网络化治理: 公共部门的新形态[M]. 北京: 北京大学出版社, 2008.
- [2] 朱震宇. 社区治理视角下的养老服务供给: 研究综述与展望[J]. 当代经济管理, 2022, 44(6): 60-67.
- [3] 郑吉友. 农村居家养老服务协同供给体系构建研究[J]. 广西社会科学, 2019, 288(6): 73-79.
- [4] 贺薇. 居家养老服务供给结构的现状与优化[J]. 湖北大学学报(哲学社会科学版), 2020, 47(6): 155-165.
- [5] 贺薇. 资源约束下的居家养老服务供给结构优化研究[D]: [博士学位论文]. 武汉: 武汉大学, 2019.
- [6] 孙柏瑛, 李卓青. 政策网络治理: 公共治理的新途径[J]. 中国行政管理, 2008(5): 106-109.
- [7] 颜荣. 网络治理视角下老年体育公共服务供给困境与纾解[J]. 南京体育学院学报, 2022, 21(7): 37-41.
- [8] 陈友华. 居家养老及其相关的几个问题[J]. 人口学刊, 2012(4): 51-59.
- [9] 范钰淼. 福利多元主义视角下的农村居家养老模式探究[J]. 湖北农业科学, 2018, 57(19): 143-148.
- [10] 曲绍旭. 府际关系视角下城市居家养老服务资源配置的类型分析及转化策略[J]. 内蒙古社会科学(汉文版), 2019, 40(5): 170-177.
- [11] 邹晓璇. 网络治理视角下我国“互联网 + 居家养老服务”供给问题研究[D]: [硕士学位论文]. 青岛: 山东大学, 2020.
- [12] 李雨瞳. 网络治理视角下基层社区老年教育服务供给研究——以北京 K 社区为例[J]. 成人教育, 2023, 43(8): 45-53.