

积极老龄化背景下社区养老服务困境及破解路径

——基于“五社联动”视角

陈灿灿

武汉科技大学法学与经济学院, 湖北 武汉

收稿日期: 2024年6月14日; 录用日期: 2024年8月1日; 发布日期: 2024年8月13日

摘要

目前, 我国老龄化问题逐渐凸显, 成为社会发展的重大挑战, 为此我国做出积极应对人口老龄化的重要战略部署, 致力于推动养老服务的高质量发展。社区养老由社区志愿者及社会支持网络共同支撑, 为有需要的老人提供帮助, 使他们能在熟悉的社区环境中生活, 而随着老龄化程度的加深, 社区养老面临许多问题, 成为制约积极老龄化进一步发展的瓶颈, 因此必须对现有模式进行不断改革创新, 通过整合社会资源、完善服务机制等, 探索积极老龄化背景下社区养老服务新路径。文章结合我国积极老龄化对养老服务提出的新需求, 指出传统社区居家养老存在的一系列问题, “五社联动”是基层治理的重要创新, 其在社区养老服务实践中具有许多优势, 从而成为积极老龄化背景下破解社区养老服务困境的可行路径。

关键词

积极老龄化, 社区养老, 五社联动, 破解路径

The Dilemma and Solutions of Community Elderly Care Services under the Background of Active Aging

—Based on the Perspective of “Five-Sector Collaboration”

Cancan Chen

School of Law and Economics, Wuhan University of Science and Technology, Wuhan Hubei

Received: Jun. 14th, 2024; accepted: Aug. 1st, 2024; published: Aug. 13th, 2024

Abstract

Currently, the issue of aging in China is gradually becoming prominent, posing a significant challenge to social development. In response, China has made important strategic deployments to actively address population aging, committing to promoting the high-quality development of elderly care services. Community elderly care, supported by community volunteers and social support networks, provides assistance to elderly individuals in need, enabling them to live in familiar community environments. However, as the aging population deepens, community elderly care faces numerous challenges, becoming a bottleneck restricting further progress in active aging. Therefore, it is necessary to continuously reform and innovate the existing model, and explore new paths for community elderly care services in the context of active aging by integrating social resources and improving service mechanisms. This paper, considering the new demands for elderly care services presented by active aging in China, points out a series of issues in traditional community-based home care for the elderly. "Five-Sector Collaboration" is an important innovation in grassroots governance, which has many advantages in the practice of community elderly care services, making it a feasible path to overcome the difficulties faced by community elderly care services in the context of active aging.

Keywords

Active Aging, Community Elderly Care, Five-Sector Collaboration, Solutions

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

根据国家统计局发布数据显示,截至2023年末,我国60岁及以上老龄人口已达2.97亿,占比21.1%;其中65岁及以上高龄老年人口2.17亿,占比15.4%,预计2035年左右我国60岁以上老年人口将突破4亿。面对这一趋势,我国已经积极行动起来,实施了积极老龄化的国家战略,并在国家政策的引导下,初步构建起了多层次的养老服务体系。尽管目前我们取得了显著的进步,但养老服务发展仍然面临诸多挑战,其中供需结构性矛盾尤为突出。一方面,由于“421”家庭结构模式的普遍化,家庭养老功能逐渐弱化,许多家庭难以独自承担起养老的责任;另一方面,养老机构资源有限,且运营成本较高,导致供给能力受限,难以满足日益增长的养老需求。在这种情况下,社区居家养老服务模式凭借其独特优势成为了优先选择,这种服务模式不仅能够有效整合社区资源,为老年人提供全方位的养老服务,还能在一定程度上减轻家庭和子女的养老负担。因此,我们应该进一步加大对社区居家养老服务模式的支持力度,推动其健康发展,以更好地应对老龄化社会带来的挑战。

在当前社会治理体系不断创新的背景下,“五社联动”作为一种新型的社区治理机制,正日益凸显其重要性和潜力。在构建社区治理体系的过程中,“五社联动”不仅仅将社区视作一个基础平台,更是充分利用了社区社会组织的承载功能。同时,通过发挥社会工作者的专业能力和吸引社区志愿者的广泛参与,再加之社区慈善资源的积极助力,多方合力共同营造了一个和谐、有序且高效的社区治理新局面。这一机制的确立,不仅为加强基层治理体系和治理能力现代化建设提供了有力支撑,更是我国积极应对人口老龄化战略的重要实践。通过将“五社联动”与社区居家养老相结合,我们能够更有效地解决社区

养老服务供需结构失衡的难题，推动养老服务事业向更高质量、更可持续的方向发展[1]，为老年人提供更加贴心、便捷的养老服务，实现“老有所养、老有所乐”的目标。

2. 文献综述

2.1. 关于社区居家养老问题的研究

1) 国外关于社区居家养老问题的研究

社区居家养老最早起源于英国政府提出的“社会照顾”一词，作为最早迈入老龄化社会的国家之一，英国在长期的探索和实践形成了以社区为依托的居家养老服务体系，并在1950年提出“社区照顾”一词，就是将社区养老资源引入家庭，为老年人提供照护服务，主张通过提供适当的干预和支持，使老人能获得最大的自主性，并为给老人提供服务的家庭成员提供暂喘息照顾。在服务供给上，Monica Bergqvist、Pia Bastholm Rahmner 等提供对家庭照料者进行结构访谈，了解他们在提供养老服务过程中的照料经验和改进建议，从而倡导整合型的照护模式[2]。在服务保障上，Michal M Misiak、Jennifer Bethell 等提出要加强对居家养老的社会联系，并对家庭照顾者实施积极的心理干预[3]；Rachel Morrison Dayan 提出要以人权的方法来保护老年人的权利，包括“社会参与权”，保障老年人能获得居住安排选择、个性化的支持和获得社区服务和设施[4]。在需求评估上，Jordana Salma 和 Bukola Salami 提出利用 CBPR 方法对特殊老年群体的需求进行评估从而最大限度地提高社区参与。Janine Stein 等人发现评估老年人未被满足的服务需求时，心理因素起着重要作用。对于行业监管体系方面，Mari Kangasniemi 等人提议建立有效的多层次质量监测系统，重视老年人护理投诉信息，确保老年人所接受服务的质量。

2) 国内关于社区居家养老问题的研究

从国内来看，2001年我国正式提出“居家养老”这一概念，并始终强调居家养老的基础性地位[5]，目前，国内学者对于居家养老的研究主要集中于供需匹配、发展现状、影响因素等。在供需方面，青连斌认为要尊重老年人的养老意愿，以老年人的需求为导向，促进养老服务高质量发展[6]；彭青云根据多元福利主义原理，分析政府、市场、社会、家庭这四个主体的功能充分调动各方积极性，实现良性互动[7]。在发展现状方面，钱净婷、申慧敏等利用“PEST”分析法对南京市居家养老进行研究，发现其资金来源短缺、专业人员不足等诸多问题，并提出相应的对策[8]；张奇林、赵青对我国目前社区居家养老模式运行状况进行分析，并在此基础上剖析其存在的问题[9]。在影响因素方面，王梅欣通过实证分析，发现老年人受教育水平、经济状况、与子女居住距离远近等因素会影响社区养老服务供需造成影响，并提出建立多元化的社区居家养老服务供给体系[10]。

2.2. 关于“五社联动”社区治理模式的研究

国内学者主要从“五社联动”的运行模式来研究其在社区治理中的作用。邱国良、李静等通过厘清“五社联动”的政策内涵以及运作机制，发现“五社联动”的有效性未能充分发挥，亟需从多方面入手推动“五社联动机制完善[11]。任敏提出“五社联动”参与社区治理的三种模式，认为要调动各方优势和资源，提高社区治理能力[12]。顾永红、都爽以通过五社联动项目剖析社会工作者参与社区治理的结构性阻碍，并主张从四个维度提升其服务效能[13]。

3. 传统社区养老服务现状

3.1. 服务内容供需不匹配，缺乏专业性

在服务内容上，当前，许多社区在养老服务上主要侧重于物质保障和健康保障，然而，随着对老年人生活质量关注的提升，我们必须意识到，老年人的精神文化、社交娱乐需求同样重要。如果忽视了这

些需求，老年人可能会感到孤独、无聊，从而导致生活质量下降。在服务方式上，传统观念仍然占据主导地位，许多老年人倾向于居家养老，依赖子女的照料或是社区照料中心提供的统一服务，但这种方式往往缺乏针对性和个性化，没有考虑到不同老年人的具体需求和状况。亟需打破传统观念，采取更加灵活和定制化的服务方式，来满足老年人的多样化需求。在服务人员上，社区养老服务人员往往都是一些社区居民、志愿者，他们缺乏专业的知识和技能，难以提供高质量的养老服务，同时，服务人员的数量也不足，这导致了一些老年人无法得到及时、有效的服务，影响了他们的生活质量。

3.2. 基础设施供给不到位，利用效率低

在资金投入方面，财政资金仍然是社区居家养老资金的主要来源[14]，地方政府由于本地经济发展的需要缩减了对社区养老基础设施建设的资金投入，失能老人所需要的专业的医疗设备和康复器材短缺，难以为居住在社区养老的老年人提供全面的健康管理和医疗护理服务，另外，一些养老设施，如在一些新社区中，老年棋牌室、健身器材等设施存在重复建设的情况，许多老旧社区养老设施却年久失修，而且在不同经济水平的地区之间，养老基础设施建设投入也是失衡的，导致资源错配和浪费，利用效率低下。

3.3. 社会力量参与不充分，缺乏协同性

在传统社区居家养老服务模式中，服务主体主要是社区工作人员、家庭成员等，由于缺乏政策引导和财政支持，其他社会力量如社会组织、专业社工机构、志愿者等参与较少，而且在服务模式上没有太多创新，且各个主体在参与社区居家养老服务时往往各自为政，缺乏有效的沟通和协作机制，这会导致服务资源分散，难以形成合力，而且各个主体提供服务的质量参差不齐，存在着服务内容单一、服务态度不好等问题，影响了养老服务的质量和效率。

4. 积极老龄化对社区养老服务提出的新需求

“积极老龄化”强调老年人的健康、参与和保障，旨在让老年人能按自己的需求、愿望和能力去参与社会，并在有需要的时候获得充分的保护、保障和照料，这个概念不仅关注老年人的身体健康，还关注他们的社会参与、精神需求和学习发展。在老龄化不断加速和人口结构变迁的社会背景下，积极老龄化成为一个重要的社会议题，通过促进老年人的积极参与和社会融合，创造一个更加开放包容的社会形态，也有助于提升老年人的生活质量和幸福感。

4.1. “健康”

“健康”就是不仅仅是要减少老年人罹患重大疾病的风险，并为那些生病的老年人提供及时救治，也要求老年人保持健康的生活方式，积极参与体育锻炼和健康活动。要不断优化老年人的健康服务，提高管理水平，做好健康宣传和教育，加强慢性病的筛查、干预和治疗，完善医疗基础设施建设，从而延长老年人生命时间。

4.2. “保障”

“保障”就是为那些失能老人提供维持其日常生活的照料服务，通过加强养老服务人才队伍建设、扩大老年设施供给、完善相关支持政策等，来为老年人提供全面的保障，维护老年人的各项权利，包括医疗保障、长期照护等，提高老年人参与社会生活的可及性。

4.3. “参与”

“参与”可以指老年人在家庭、社区、社会中的参与，既包括物质的，如老年人在退休后继续在自

己的工作领域发挥余热，积极参与志愿服务，也包括精神的，如优秀传统文化和社会经验的传承。通过参与社会生活，能使老年人与社会保持紧密联系，提高自我价值，继续为社会做贡献。

5. “五社联动”——社区治理新思路

5.1. “五社”主体的角色定位

在“五社联动”中，五个主体各自扮演着不同的角色，并通过一定的联动机制共同推动社区治理和社会服务的发展。社区作为基层治理的重要平台，发挥着至关重要的作用。它积极培育社区社会组织，动员社区志愿者，吸纳社区公益慈善资源，支持并监督社工机构开展社会工作专业服务，社区工作者还需要与专业社工协作，为社区社会组织、社区居民赋能，带动社区志愿者服务居民群众，共同解决社区问题。社会组织作为社区治理的服务载体，社会组织在提供社会服务、反映居民诉求、化解社会矛盾等方面发挥着重要作用，社会组织通过承接政府购买的服务项目，为社区居民提供多元化、专业化的服务。社会工作者作为社区治理的专业支撑，他们运用专业知识和技能，为社区居民提供心理疏导、关系调适、能力提升等服务，帮助居民解决实际问题，同时，社会工作者还积极参与社区活动，推动社区参与和社区自治。社区志愿者作为社区治理的助推辅助，发挥着不可替代的作用，他们积极参与社区服务、环境保护、文化传承等活动，为社区居民提供力所能及的帮助，同时，社区志愿者还通过自身的行动，传递正能量，促进社区和谐。社区公益慈善资源作为社区治理的资源链接，通过捐赠资金、物资、技术等资源，支持社区服务项目的开展，为社区居民提供必要的帮助，同时，社区公益慈善资源还通过倡导慈善理念、弘扬慈善文化等方式，推动社区文明建设。

5.2. “五社”主体的联动机制

“五社联动”坚持以党建为引领，以居民需求为导向，以政府购买服务为牵引。在推进社区治理与服务创新的进程中，政府通过购买服务机制，积极引入并整合社会组织和社会机构的专业力量，以期实现社区治理的多元化与专业化，并强化社区与社会组织、社工机构之间的协作与联动，形成资源高效共享、优势互补的协作模式。同时，还高度重视社区志愿者的参与，通过志愿服务的形式，激发社区居民的自治意识与参与热情，进一步增强社区的凝聚力与归属感。社区也积极挖掘并有效利用公益慈善资源，为社区治理与服务的深化提供坚实的资源保障与支撑。

6. “五社联动”视角下社区养老服务的现实困境

6.1. 社区平台建设不完善，服务供给不到位

社区是养老服务的重要平台，也是五社主体发挥作用的基础，社区养老平台建设是否完善，关系到养老服务的效率和质量。从各地的社区养老服务实践来看，社区平台建设不完善主要体现在以下几方面：首先，养老服务设施配置较低，数量不足；其次，服务内容设计较为单一，服务形式缺乏创新；最后，监管机制不健全，服务质量难以保证。这些问题共同制约了社区养老服务的有效供给与发展。

6.2. 社会组织缺乏专业性，居民认可度有待提高

社会组织在提供养老服务的过程中体现出专业化程度较低的特点，所提供的服务大多数是日常照料、基本关怀等，具体表现在以下几方面：首先，养老服务项目设计与执行上不够科学，难以满足老年人多元化需求；其次，内部管理不规范，缺乏系统培训和评估机制，影响组织可持续发展；最后，社会组织所提供的服务未能精准对接居民实际需求，居民对组织提供的服务内容、形式及效果了解不足，参与度低，加之缺乏有效的沟通反馈机制，居民意见难以被及时采纳，进一步削弱了居民的信任与支持，导致

居民满意度不高。

6.3. 社工人才储备不足，服务能力较弱

社会工作者是“五社联动”机制的重要组成部分。首先，目前我国社工专业人才总量相对匮乏，难以满足日益增长的养老服务需求，特别是在一些基层社区和经济较为落后的地区；其次，且整体服务水平不高，专业社工稀缺，部分人员缺乏系统的专业培训和实战经验，服务质量难以保证；再次，社工人才的职业发展路径不清晰，薪资待遇和晋升空间有限，难以吸引和留住高素质的专业人才，进一步削弱了整体的服务能力；最后，社工与相关部门、机构之间的合作机制不健全，资源整合能力较弱，也制约了服务能力的提升。

6.4. 宣传激励机制不健全，志愿服务动员难度较大

社区志愿服务是参与基层社区治理的重要补充力量。首先，志愿服务宣传渠道单一，内容缺乏创新，难以引起广大社区居民的广泛关注和兴趣，导致志愿服务信息传播面不广，知晓度低；其次，志愿服务激励机制不完善，缺乏实质性的奖励和认可，志愿者在提供服务后得不到应有的回馈和激励，影响了其持续参与的积极性；最后，志愿服务组织之间的协调合作不够顺畅，资源分散，难以形成合力，也增加了志愿者动员的难度。

6.5. 慈善精神认可度低，公益资源短缺

目前社区普遍存在公益慈善资源短缺的问题，其本质原因在于慈善精神的缺乏和慈善氛围的营造不够^[15]。首先，社会公众对慈善精神的理解与认同存在偏差，部分人群认为慈善是富人的行为，导致慈善参与度不高；其次，由于部分慈善组织缺乏公信力，导致社会公众对慈善机构的信任度下降，捐赠意愿减弱，影响了公益资源的筹集；再次，公益慈善资源分配不均，一些急需帮助的地区和群体难以获得足够的支持，加剧了社会不平等现象；最后，公益项目创新不足，难以吸引更多社会资源的投入，形成了公益资源短缺的恶性循环。

7. “五社联动”视角下完善社区养老服务的路径

7.1. 创新社区养老服务平台

引入物联网、大数据、云计算等先进技术，构建智慧养老服务平台^[16]，实现老人生活、健康、安全等信息的实时收集和分析，对老年人的需求进行评估，并与社区社会组织进行合作，发挥社会工作者的专业优势开展相关服务活动。同时要打破物理空间界限，引进现代信息技术和先进设备，推进社区养老设施适老化改造，加强与养老机构和护理机构的深度合作，实现养老资源和养老服务的有效贯通，为老年人提供专业化、个性化的服务。

7.2. 提升社会组织能力建设

社区养老目前仍以提供日常照料服务为主，服务人员专业性有待加强，因此在五社联动模式下，社会组织可以通过加强与当地高校的合作，在高校内开设养老服务相关课程，聘请社工专业教师为社会组织服务人员进行培训，从而提高养老服务供给质量。社会组织还可以通过调研来获取老年人需求信息，同时引入项目管理理念和方法，对养老服务项目进行规范化、系统化管理，围绕组织目标承担起社区养老服务站点建设和资源链接责任，接受来自政府、社区和老年人的监督^[17]。最后要鼓励社会组织加强团队建设，提高团队凝聚力和协作能力，更好地为老年人提供服务。

7.3. 加强社工队伍培训和监督

社区养老服务完善的关键在于人才队伍的培养，政府要适当增加财政补贴来提高社工的工资待遇和保险标准，制定严格的社工准入标准，对于持证社工要完善薪酬激励制度，鼓励更多专业人员加入社区养老服务队伍，加强岗前培训，使其不断更新知识和技能，适应养老设施的更新和老年人的个性化需求。针对社工建立科学的考核评估机制，可以聘请第三方评估机构定期对社工服务内容和形式进行评估和反馈，并提出专业化的建议，对于绩效良好的社工要进行适当激励，以提高其提供养老服务的热情和积极性，促使其不断提高自身服务技能，优化服务态度。

7.4. 构建志愿服务激励机制

以积分兑换为基础的互助平台是“五社联动”养老服务体系可持续发展的重要推动力，要借助互联网平台，建立志愿服务认证制度，对社区志愿者的服务时长和服务内容进行记录和认证，政府要提供相应的支持政策，完善政府购买社会工作的制度[18]，提供志愿服务时长抵扣个人所得税等优惠措施，鼓励更多年轻人参与志愿服务。同时要加强社区文化建设，营造浓厚的志愿服务氛围，提高居民对志愿服务的认同感和参与度。

7.5. 深挖社区公益慈善资源潜力

慈善资源为社区养老提供重要的资源支撑。在政府层面上，要健全相关法制体系，推动地方慈善法的实施，积极宣传公益精神和奉献意识，营造良好的慈善氛围，提高慈善组织公信力，同时为个人慈善提供政策支持。在社区层面上，要不断扩大社会支持网络，引导一些爱心企业对社区养老进行资助，同时建立社区基金，来吸纳本地慈善资源[19]，建立合理的考核激励机制来规范社区基金的建设运营，定期公开社区基金的手机情况，增强公民对社区基金的信任感，为“五社联动”社区养老提供可持续的资金支持。

参考文献

- [1] 王晓松.“五社联动”视角下社区居家养老服务研究[D]:[硕士学位论文]. 南京: 南京工业大学, 2022.
- [2] Bergqvist, M., Bastholm-Rahmner, P., Modig, K., Gustafsson, L.L. and Schmidt-Mende, K. (2024) Proud but Powerless: A Qualitative Study of Homecare Workers' Work Experiences and Their Suggestions for How Care for Homebound Older Adults Can Be Improved. *Journal of Gerontological Social Work*, **67**, 841-860. <https://doi.org/10.1080/01634372.2024.2355154>
- [3] Misiak, M.M., Bethell, J., Chapman, H. and Sommerlad, A. (2024) How Can Care Home Activities Facilitate Social Connection in Residents? A Qualitative Study. *Aging & Mental Health*. <https://doi.org/10.1080/13607863.2024.2345130>
- [4] Morrison-Dayyan, R. (2024) Social Participation in Australian Residential Aged Care: A Human Rights Perspective. *Australasian Journal on Ageing*, **43**, 403-408. <https://doi.org/10.1111/ajag.13311>
- [5] 高琪梅. 国内社区居家养老服务研究综述[J]. 德州学院学报, 2021, 37(5): 79-84.
- [6] 青连斌. 老年人有效需求视域下的养老服务高质量发展——基于城乡老年人问卷调查的数据分析[J]. 社会保障评论, 2022, 6(5): 134-145.
- [7] 彭青云. 多元主体视角下社区居家养老服务路径探索[J]. 浙江工商大学学报, 2019(3): 101-108.
- [8] 钱净婷, 申慧敏, 何然, 唐伊菲, 曹倩. 社区居家养老服务发展现状及对策研究——以南京市为例[J]. 科技创业月刊, 2022, 35(z1): 73-75.
- [9] 张奇林, 赵青. 我国社区居家养老模式发展探析[J]. 东北大学学报(社会科学版), 2011, 13(5): 416-420, 425.
- [10] 王梅欣. 社区居家养老服务供需失衡及影响因素研究[J]. 东方论坛, 2022(5): 127-137.
- [11] 邱国良, 李静, 王松阳. 基层治理“五社联动”机制: 实践运作、治理限度与优化路径[J]. 社会工作与管理, 2024,

-
- 24(1): 70-78.
- [12] 任敏. “五社联动”参与社区治理的三种模式及其共同特点[J]. 中国社会工作, 2021(10): 28-30.
- [13] 顾永红, 都爽. 专业驱动与结构阻碍: 社会工作者在“五社联动”社区治理中的双重逻辑[J]. 社会福利, 2023(4): 46-55.
- [14] 陈玲, 王三秀. 困境根源与因应策略: 社工机构能力嵌入视阈下的城市居家养老空间重构——基于武汉市、合肥市的多案例考察[J]. 兰州学刊, 2023(2): 133-147.
- [15] 牛梦, 李华俊. “五社联动”模式下社区居家养老服务的实践探索——以武汉市东亭社区居家养老服务项目为例[J]. 连云港职业技术学院学报, 2022, 35(3): 58-64.
- [16] 牛梦. “五社联动”社区居家养老服务模式研究[D]: [硕士学位论文]. 武汉: 江汉大学, 2023.
- [17] 李文祥, 韦兵. 社会组织参与社区居家养老服务的嵌入模式及其优化——基于 G 市的比较研究[J]. 社会科学战线, 2022, 324(6): 225-231.
- [18] 罗金朝, 张润德, 刘雨. “五社联动”促进志愿服务发展的实践探赜[J]. 领导科学论坛, 2024(4): 116-119.
- [19] 张仲涛. “五社联动”背景下社区基金的探索与实践[J]. 国际公关, 2023(24): 68-70.