

# “放管服”改革背景下社区嵌入式养老模式服务优化研究

黄安琪, 彭红

武汉科技大学艺术与设计学院, 湖北 武汉

收稿日期: 2024年10月23日; 录用日期: 2024年12月17日; 发布日期: 2024年12月26日

## 摘要

社区嵌入式养老模式是国家积极应对日益加快的人口老龄化进程的重要举措, 探索政府在养老服务中的职能转变与养老服务供给现状, 以促进社区嵌入式养老模式的服务优化。本文立足于推进养老服务发展中的“放管服”改革这一背景, 围绕政府与市场在社区嵌入式养老模式中的合作实践问题和关系厘清进行分析探讨, 并从建设养老服务有为政府、加强养老服务科学监管、提升养老服务政务效能等方面提出针对社区嵌入式养老模式的服务优化建议, 以期助力提高养老服务的整体质量。

## 关键词

“放管服”改革, 社区养老, 嵌入式养老, 服务优化

## Research on Service Optimization of Community-Embedded Elderly Care Model under the Background of the Reform of “Delegating Powers, Improving Regulation, and Strengthening Services”

Anqi Huang, Hong Peng

College of Art and Design, Wuhan University of Science and Technology, Wuhan Hubei

Received: Oct. 23<sup>rd</sup>, 2024; accepted: Dec. 17<sup>th</sup>, 2024; published: Dec. 26<sup>th</sup>, 2024

## Abstract

Community-embedded elderly care model is an important measure for the country to actively cope

with the increasingly accelerated process of population aging. It explores the functional transformation of the government in elderly care service and the current situation of elderly care service supply, so as to promote the service optimization of community-embedded elderly care model. Based on the background of promoting the reform of “delegating powers, improving regulation, and strengthening services” in the development of elderly care services, this paper analyzes and discusses the cooperation practice and relationship clarification between the government and the market in the community-embedded elderly care model, and proposes the optimization service optimization suggestions of community-embedded elderly care model from the aspects of constructing elderly care services for the government, strengthening the scientific supervision of elderly care services, and improving the efficiency of elderly care services, in order to help improve the overall quality of elderly care services.

## Keywords

The Reform of “Delegating Powers, Improving Regulation, and Strengthening Services”, Community Elderly Care, Embedded Elderly Care, Service Optimization

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

据国家统计局数据显示,至2022年末全国60岁及以上人口达到2.8亿,占全部人口的比重为19.8%,其中65岁及以上人口达2.1亿。日趋严峻的老龄化进程以及数量庞大的老年人口,传统的居家养老和照料模式已无法满足其需求,社会化养老服务行业在该形势下迎来了快速发展,同时也受到了人力、物力等社会资源供给不足所致使的挑战。由此,社区嵌入式养老模式应运而生,能够综合家庭养老、社区养老及机构养老三种模式的优势并破除其各自的天然局限,通过把专业机构的功能和资源嵌入到社区层面养老服务,为居家养老的老年人提供专业化、个性化的上门养老或社区日托服务,即以社区为载体、以政府为主导、以家庭为基础、以市场和社会组织为依托[1],实现养老服务的多元主体创新参与、资源整合与协同联动。政府不再是大包大揽、直接提供养老服务,而是转为向市场和社会组织购买养老服务的方式[2]。然而,政府和市场对社区嵌入式养老模式的规划、目标,以及处在其中的职能、关系未能有效协调,导致资源供需错配、服务效果不佳、服务水平和质量参差不齐、运营收支不平衡等问题的出现。

党的二十大报告提出,要深化推进“简政放权、放管结合、优化服务”改革,提升政务服务水平。国务院办公厅于2019年出台的《关于推进养老服务发展的意见》指明,要在养老服务中持续推动“放管服”改革[3]。这一系列工作部署深刻促进了政府职能转变与新型政府规制建立,激发了市场在养老服务中的内生驱动力和创新推动力,但社区嵌入式养老服务实践仍存在政府和市场协同未落实、放管关系不明确、服务质量不高等现状。因此,本研究基于“放管服”改革,针对养老服务中政府规制及供给模式、社区嵌入式养老模式的现状及问题进行分析,以为其今后发展提出行之有效的建议。

## 2. 社区嵌入式养老服务中的政府规制和实践现状

政府规制(government regulation),也被称为政府管制、政府监管,目前较为通俗地被定义为政府对市场采取的干预手段,通过对生产者和消费者加以管控来实现既定目的。林闽钢和王锴[4]将其理解为“在市场经济条件下,政府通过规则的制定和实施,对市场参与主体进行的管理和控制,其实是政府对经济和社会的干预”。而在社区嵌入式养老服务中,就是以政府为主导、以市场为依托,政府为有效提高社会养

老服务的整体福利和运行效率,一方面直接提供养老服务给老年群体,一方面购买市场所供应的养老服务,和市场、机构、社区等共同作为养老服务的供给主体,以激发多元主体的参与热情和创新动力。

我国的社区嵌入式养老模式率先在上海于 2009 年开展试点工作,由政府出资购买养老服务,历经多年的经验总结和理论探索,已初步取得一定成效。全国各地也逐步开展了社区嵌入式养老服务的实践,西安市政府基于城市各区的老年人口布局特点和发展实际,因地制宜地购买养老服务并完善养老服务设施建设,为各社区老年人提供老年助餐、医疗护理、托养看护等养老服务,合理调配当地社会力量,联合科研企业推出可供老年人线上订购养老服务、了解养老服务相关资讯的掌上养老院;天津市政府以居家为基础、以社区养老服务资源为依托,以机构养老服务为补充[5],推行社区嵌入式养老模式,值得一提的是其较大限度地吸引了社会资本和志愿组织,包括具有医疗资质的企业、基金会、交响乐团、图书馆和高校等,定期开展中医医疗讲座、基金会助老慈善捐款、交响乐在社区的文艺汇演及供老年人收听的电子图书,实现了市场资源配置的效益最大化。上述实践生动诠释了政府在社区嵌入式养老服务中的主导作用,以及政府购买养老服务 and 市场等多元养老服务供给主体的协同联动,但除此之外更多的实践案例也暴露出,由于政府和市场在社区嵌入式养老服务中的规划、目标、职能不同,致使其协同合作和精准供给仍存在诸多问题,亟待从“放管服”改革的角度探索政府主体“简政放权、放管结合、优化服务”的措施,以提高社区嵌入式养老模式的服务质量。

### 3. 社区嵌入式养老模式的发展困境

社区嵌入式养老服务综合了居家养老、社区养老、机构养老等传统养老模式的优势,但作为刚起步的养老服务业新兴事物,仍因政府和市场在该养老模式中的规划、目标、职能等未能形成有效协调,而存在一些发展困境。一是政府购买养老服务的形式化,政府在社区嵌入式养老模式中处于主导地位,职能和角色定位随着提供养老服务到购买养老服务发生转变,《关于做好政府购买养老服务的通知》《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》等相关政策的逐步出台,表明政府购买养老服务并引导市场发挥在养老服务资源配置中的决定性作用等举措日益受到国家重视。但是实际的购买执行过程中,政府却缺乏对老年群体实际养老诉求的认知和了解,仅因完成行政任务而开展养老服务的购买工作,这就致使供需资源错配、供需平衡失调、供非所需后资源浪费等问题频出。同时,政府购买养老服务的相关政策和制度仍不甚完善,对资金使用、项目审批、招标采购等环节缺失法律约束和制度保障,政府仍作为主导力量掌握较大的决策权,多元主体在社区嵌入式养老模式中的协同合作缺乏系统化、长效化、规范化的运行机制。二是机构和社区提供养老服务的行政化,机构作为市场主体拥有养老服务所需的人力、物力等资源,但在社区嵌入式养老模式中机构获取提供养老服务的机会基本依赖于政府的分配,而分配过程始终存在信息不对称、流程不透明等问题,机构、企业等市场主体难以仅凭自身优势、能力获取资源,缺少话语权打击了其参与热情与内驱动力,所提供的养老服务内容也就缺乏创新性和对老年群体的关注度,服务水平和质量的提升因此停滞。针对以上发展困境,应持续深化社区嵌入式养老服务中的“放管服”改革,加大“简政放权”的力度以营造公平、自由的营商环境,明确放和管的关系以推进“放管结合”,从而实现养老服务多元主体的有效供给和协同合作,促进社区嵌入式养老模式的服务优化。

### 4. 社区嵌入式养老服务的优化建议

#### 4.1. 建设养老服务有为政府, 切实回应养老服务需求

政府掌握国家资源,有为政府的建立不仅要求政府履行制定规划、宏观调控、组织实施、社会治理等职能,更要求政府具备回应需求和承担责任的能力。在社区嵌入式养老模式中,明确政府的角色定位和作用责任,尽量减少对养老服务市场不必要的干预,构建一个公平有序、开放稳定的养老服务市场环境

境, 通过政策引导和调控规制调动市场主体的参与热情和创新活力, 充分发挥市场在物质和养老服务资源配置中的决定性作用, 促使有为政府和有效市场形成持续合力、良性互动[6]。

同时, 不同家庭条件、不同身体状况的老年人会产生差异化需求, 例如失能失智或身患恶疾等完全无法行动自理的老人; 或是高龄独居、腿脚不便的半自理老人, 政府需秉持为老年人谋幸福、谋福祉的服务导向和问题意识, 积极引导各类型企业、数字化手段或集成平台嵌入到以社区为载体的养老服务中, 输送多功能养老服务机构及医疗服务设施, 因地制宜地拓展入户陪护、长期看顾、短期托管、全托管照、家庭援助等养老服务方式, 创新生活照料服务、精神疗愈服务、娱乐陪伴服务、医疗看护服务、康复护理服务等多重养老服务内容并提高其专业化质量, 丰富养老机构的开放区域功能, 让老年人除居家以外也可在机构内享受陪伴、歌舞、读书、饮食形式的服务, 以满足绝大多数老人的个性化、精准化生活及情感需求。

实现养老这类公共服务供给的多元性和多样化, 供给主体除了政府和社会组织, 还包括基层社区, 政府应时刻关注对养老社区的建设指导和帮扶形塑, 从宏观视角分析其人口结构特征和周边资源禀赋[7], 推进一定限度下的权力下放: 权力下放过大, 可能致使政府细节工作失职或滋生腐败现象; 权力下放过小, 又可能导致社会组织负担过重、过度迎合权威而丧失市场的创新力和内生活力, 协调好政府部门、基层社区和市场主体的权限分工, 并科学统筹社区、社会组织、养老服务专业机构及志愿者等的多元联动, 及时了解、处理老年人的评价反馈和实时需求, 建设养老服务有为政府。

#### 4.2. 加强养老服务科学监管, 完善养老服务制度保障

为规范社区嵌入式养老服务的制度安排和资源整合, 促进养老服务市场的良性竞争和可持续性发展, 政府应加强对社区嵌入式养老模式的科学监管。一方面, 政府作为养老服务供给的主体, 要对自身的内部建设和行为准则进行严格把控, 通过政务公开、信息披露制度等自觉接受广大人民群众和社会主体的监督, 合理降低养老服务相关信息不对称程度并杜绝权力腐败等恶劣行径[8]。另一方面, 政府要保证对市场和社会组织的公正、科学监管, 公开养老服务供给信息清单、养老服务资金投入指南、养老服务设施招标及政府采购清单等数据信息, 减少政府对养老服务资源的直接配置, 给予市场充分发挥资源配置作用的空间, 激发养老服务行业的市场潜力和市场竞争能力, 让其凭借优异的养老服务质量和多层次的养老服务水平, 来提供自身竞争力以获得经济收益、维持运营收支平衡, 从而推动相关养老服务产品和相关科学技术的创新发展与升级迭代。

具体来说, 政府需完善养老服务业的市场竞争机制, 在法则上明确社区嵌入式养老服务以社区为载体, 以政府为主导, 将专业机构等市场主体的资源嵌入到社区层面的公益性质[9]。针对因社区嵌入式养老模式下机构运营成本高昂、利润率低等问题, 部分机构选择降低养老服务标准或提高收费标准, 更有甚者通过欺瞒哄骗、谈话诱导等方式, 洗脑本不愿购买社区养老服务或养老产品的老人, 以增加自己机构的绩效额度, 政府对此应健全面向养老服务供给机构的服务质量监督和运营状态管理。同时, 改革多元主体资金筹措和管理审批机制, 政府积极开展宏观调控、顺应市场的运作规律, 吸引市场资本参与投资, 并对投资项目进行在线审批监管, 将其投资审批数据依托数字技术实时上传更新、共享整合。深化“双随机、一公开”监管机制的应用, 抓住云计算、大数据、数字孪生、5G通信等互联网技术日趋进步的时代机遇, 让监管的具体内容和信息数据化, 以提高政府的监管效能、明确监管重点[10], 使多元主体更好地为居家老人提供高质量养老服务, 维护老年人的合法权益与现实需求。

#### 4.3. 提升养老服务政务效能, 推进养老服务持续发展

社区嵌入式养老服务是否优化、如何优化, 归根到底离不开养老服务需求方, 也就是老年群体的参

与和评价。首先要营造社区嵌入式养老服务被广泛接受、关注的社会氛围, 政府积极发挥引领和倡导作用, 利用官方渠道加强有关社区嵌入式养老模式的有效宣传和效益普及, 让社会大众认识到社区嵌入式养老服务的价值和功能定位[11], 并提高市场、社会组织、社区、民众等多元主体对人口老龄化下养老需求的认知和重视, 帮助思想观念较为陈旧、对新鲜事物接受程度较低的老年人提升对社区嵌入式养老模式的了解与认同, 强调该模式不同于一般的养老院、老年人托管等组织形式, 具有子女随时探望陪伴、专业人士看顾陪护、养老但不离家、邻里社交无阻断等多重优势[12], 使其更好地接受新型养老模式、配合养老服务工作的开展, 以获得高质量的养老体验。

获得养老服务需求方的信任与认同后, 政府应面向包括自身在内的养老服务供给多元主体提出服务考评体系, 社区工作人员定期回访购买养老服务的居家老人, 了解在享受养老服务过程中机构护理员的服务水平、服务态度, 以及流程是否规范、能力是否满足需求等内容, 依托“互联网+”等数字技术将以上服务满意度评价整理成电子文本或影像, 打造养老服务质效评估、需求研判的大数据平台, 方便实时查询和开放共享, 对服务质量高、表现优秀的机构人员予以表彰和奖励, 对服务态度不佳、服务能力欠缺的机构人员进行问责, 并开展再次的职业培训和业务考评, 规范养老服务行业的准入标准, 推进养老服务的精准化、精细化, 打造养老服务的品牌和规模效应。老年群体的多样化养老需求, 是优化社区嵌入式养老服务水平和质量的基本依据, 政府应坚持以保障民生而非突破政绩为导向, 提升养老服务相关的政务效能, 实现积极引导、资源整合、科学监管、问题整改、制度完善、质效评估等全周期闭环[13], 以切实促进社区嵌入式养老模式的服务优化。

## 5. 结语

社区嵌入式养老模式是在实践基础上推动养老服务发展的积极举措, 有机结合了居家养老、社区养老和机构养老三者的优势, 但在实际运行过程中仍存在运营收支不理想、资源供需错配、服务水平和质量参差不齐、服务精准性欠缺等问题。本文基于“放管服”改革, 围绕政府在社区嵌入式养老模式中的主导地位 and 职能转变, 提出建设养老服务有为政府、加强养老服务科学监管、提升养老服务政务效能等层面的服务优化建议, 以期促进政府、市场等多元主体在社区嵌入式养老模式中的协同合作, 实现老年群体的老有所依、老有所养。

## 参考文献

- [1] 王玲, 刘常兰, 张帅一. 嵌入式合作: 党建引领社区居家养老服务的逻辑与路径研究——“社区 + 国企”治理模式的启示[J]. 人口与发展, 2022, 28(5): 84-94.
- [2] 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.
- [3] 国务院办公厅. 国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见[EB/OL]. [https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2019-04/16/content\\_5383270.htm](https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2019-04/16/content_5383270.htm), 2019-04-16.
- [4] 林闾钢, 王锴. “放管服”改革背景下养老服务行业的政府规制研究[J]. 中国行政管理, 2019(12): 16-21.
- [5] 王思远, 杨睿博, 穆琳等. 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[J]. 护理学杂志, 2023, 38(1): 88-92.
- [6] 陈梓睿. 有力政党、有为政府、有效市场与有序社会: 中国式现代化的创新与超越[J]. 求索, 2023(6): 175-182.
- [7] 黄建. 整合与赋能: 社区嵌入式养老服务模式优化研究[J]. 学术界, 2022(5): 151-160.
- [8] 吴力波, 杨眉敏, 孙可哥. 公众环境关注度对企业和政府环境治理的影响[J]. 中国人口·资源与环境, 2022, 32(2): 1-14.
- [9] 赵小兰, 孟艳春. 社区“嵌入式”养老服务模式: 优势、困境与出路[J]. 河北大学学报(哲学社会科学版), 2019, 44(4): 89-95.
- [10] 探索创新持续推进简政放权放管结合优化服务改革向纵深发展[J]. 中国行政管理, 2022(8): 16-17.

- 
- [11] 杨洪芹, 王才章. 嵌入式福利治理: 社会工作参与社区居家养老服务的行动逻辑[J]. 井冈山大学学报(社会科学版), 2023, 44(5): 103-112.
- [12] 李炎炎, 刘泓萱, 钱柄睿. 嵌入性视角下社区嵌入式养老模式优化路径研究——基于西安市嵌入式养老服务实践的思考[J]. 中国卫生事业管理, 2023, 40(12): 885-890.
- [13] 徐坚成. 加强上海养老护理人员队伍建设的策略研究[J]. 中国人事科学, 2021(4): 87-93.