

社会治理共同体共同打造嵌入式养老模式的机制研究

张琳淼

武汉科技大学法学与经济学院, 湖北 武汉

收稿日期: 2024年9月27日; 录用日期: 2024年11月29日; 发布日期: 2024年12月10日

摘要

社区作为基础性治理单元, 其责任联结机制是推动治理共同体运转的关键。近年来, 社区的治理能力得到逐步提高, 社区治理资源下沉, 如何将社区赋权与居民共同参与联结起来值得思考。当前我国已步入老龄化社会, 社区居家养老服务的提供主体仅仅依靠政府无法适应居民日益增长的养老服务需求, 面对社区老年人群的完整需求, 应整合政府、社区、企业、社会组织等多元主体资源, 协同提供居家养老服务, 推动以社区为依托的居家养老服务体系持续健康发展。

关键词

社区共同体, 协同治理, 社区养老

Research on the Mechanism of Social Governance Community to Co-Create an Embedded Elderly Care Model

Linmiao Zhang

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

Received: Sep. 27th, 2024; accepted: Nov. 29th, 2024; published: Dec. 10th, 2024

Abstract

As a basic unit of governance, the community's mechanism for linking responsibilities is the key to promoting the functioning of the governance community. In recent years, the governance capacity of the community has been gradually improved, and community governance resources have been sunk,

文章引用: 张琳淼. 社会治理共同体共同打造嵌入式养老模式的机制研究[J]. 老龄化研究, 2024, 11(6): 2261-2267.

DOI: 10.12677/ar.2024.116329

so it is worth thinking about how to link community empowerment with residents' joint participation. At present, China has entered an aging society, and the main body of community-based home care services relying solely on the government can not adapt to the growing demand for elderly services. In the face of the complete needs of the community's elderly population, the government should be integrated with the community, enterprises, social organizations, and other multi-principal resources, collaborative provision of home care services, to promote the sustainable and healthy development of the community-based home care service system.

Keywords

Community, Collaborative Governance, Community Elderly Care

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. 问题的提出

2019年11月，国务院发布《国家应对人口老龄化中长期规划》，明确提出要积极应对中国人口老龄化问题，倡导老年人必须有健康的生活方式和更多参与社会的机会，推动社会养老向可持续方向转变。我国进入老龄化时代，人口抚养比急速上升。党的二十大提出，为应对人口老龄化，应打造各方协同共治的体制机制，推动实现全体老年人享有基本养老服务。健全社会化养老服务体系，依托社区发展以居家为基础的多样化养老服务是应对人口老龄化的重要举措。居家养老是当代老年人最愿意接受的养老方式，然而居家养老需要较大的人力物力支持，单一结构家庭缺少妥善照顾老人的劳动力，社区作为基层群众自治组织应发挥其基础性作用，为需要养老服务的老年人提供合适的养老服务。然而在实际应用中，社区居家养老的建设与发展并未体现出供需匹配原则，在护理服务、人力、物资等方面容易出现供给不足、过剩或供需错配等问题。

多年以来，我国以“居家养老”的模式为主，赡养老人是年轻人义不容辞的责任。但随着我国逐步进入老龄化社会，老年人的赡养比过高，照料负担加重，对此我国政府出台一系列政策，加强社区为老年人提供养老服务的功能。早在上世纪90年代末，上海就建立了第一家互助养老组织：“时间银行”；全国委员会于2009年提出了“中国就地养老”政策，中国政府制定了以家庭养老服务为主体、社区养老服务为支撑、机构养老服务为补充的发展战略。2021年3月，十三届全国人大四次会议表决通过了《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》，提出构建居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系，进一步在国家重大战略规划中确立了社区居家养老服务的重要地位。

社区嵌入式养老服务作为养老服务的新模式，构建由政府、机构、社区三方相结合的新型养老服务体系，通过下沉与整合各类养老服务资源，为老年人就近养老、居家养老提供可行性方案。社区嵌入式养老模式作为一种创新的养老方式，因其灵活性和便捷性，逐渐成为社会治理共同体关注的重点。近年来，社区引进居家养老服务中心，根据相关政策的要求，各社区都建立了不同规模的社区养老服务中心。但规模都较小，工作人员稀缺，福利待遇水平也不高。社区护理的内容相对少，社区服务设施不完善，资金稀缺，需要政府等多方主体的共同努力。同时，社区作为提供的主体，应坚守其社区自治的本质属性，需要强化社区成员对社区的整体认同，唤醒成员的“共同体意识”。社区治理水平的高低，一方面体

现在居民的社区参与度上,提高居民的社区参与度是实现共建共治共享社区治理格局的关键抓手。

不同学者对于社区嵌入式养老模式有着不同维度的剖析。王晶等人(2019) [1]从功能角度进行分析,认为社区嵌入式养老服务模式具有居家和社区养老的情感、小规模和地缘优势,具有机构提供的专业化优势,集合了不同养老模式的功能优势。在运行模式上,朱洁(2020) [2]认为,其将专业化医、养、护理机构等多种养老服务资源嵌入社区场景,也集合了物业资源、政府资源、社区管理资源,实现正式照顾和非正式照顾服务的衔接,形成新的服务输送网络体系。部分学者把社区嵌入式养老和其他养老模式进行对比,认为它在地理位置上更加接近家庭,进而增强了家庭养老功能,多样且专业的养老机构入驻社区,进而丰富了社区养老力量,规模上可灵活掌握,进而拓宽了机构养老的经营规模和范围[3]。在该模式的功能定位方面,赵小兰等人(2019) [4]认为,该模式既解决了社区养老服务专业化不足的问题,又解决了老年人不愿入住养老机构的问题,成为居家养老和机构养老之间的桥梁。

在对社区养老的发展机制的研究中,不同学者从各个发展路径出发阐述观点。赵曼等人(2024) [5]从人工智能技术在养老领域的应用层面出发,从“技术创新-要素整合-系统优化”过程维度揭示人工智能赋能的居家养老服务发展路径。王凯等人(2024) [6]基于生态系统理论,得出我国社区居家医养结合养老服务存在政策“碎片化”且部门权责重叠、养老观念陈旧、基层医疗卫生资源供给不充足、养老服务人才资源匮乏等问题,提出应完善法规体系,优化合作机制,加强财政支持,鼓励社会参与,完善人才培养、激励和保障机制,搭建智慧养老信息服务平台,创新养老产品和服务模式。马嘉蕾等人(2024) [7]从社会监管层面出发,认为政府应坚持审慎规制原则,从前期准入机制、中期绩效管理机制、后期退出机制等方面细化规则,完善社会监督反馈体系,提升社区老年人服务对象和第三方评估机构参与度,强化评估结果运用与影响。

本文的研究对象——社区嵌入式养老服务在一定程度上给人口老龄化问题提供了一条现实路径,有利于缓解当前小家庭结构及少子化现象难以承受养老负担的问题。治理的共同体除了政府、社会组织和企业外,最关键的还是社区本身,要发挥社区的社会生活共同体本质属性,为居民提供最便捷、最适宜的养老服务。

2. 社区养老的现状

2.1. 养老服务模式概述

当前,我国的养老服务模式主要包括居家养老、社区养老和机构养老三种主要类型(见表1)。随着老龄化进程的加快,这些模式都在不断地调整和发展中,以适应日益增长的老龄化社会需求。

居家养老是最传统也是最常见的养老方式,尤其在中国传统观念“养儿防老”等影响下,家庭成员承担着主要的照护责任。这种方式的优势在于老年人可以在自己熟悉的环境中生活,得到家人的情感支持。然而,随着独生子女政策的实施以及年轻人工作节奏的加快,家庭照护能力逐渐减弱,难以满足老年人日益复杂的照护需求。

社区养老则是近年来兴起的一种新型养老模式,它强调在老年人生活的社区内部或附近提供各种养老服务。社区养老不仅能够提供日常生活的照料,还能为老年人提供医疗保健、文化娱乐等一系列服务。这种模式的优势在于能够较好地兼顾老年人的生理和心理需求,同时减轻家庭的负担。但是由于刚刚兴起不久,社区养老服务的质量和覆盖范围仍然有待提高。

机构养老指的是老年人入住养老院或老年公寓等专门机构接受养老服务。这种方式可以提供更加专业化、系统化的照顾,适合那些需要长期照护的老年人。然而,由于机构养老的成本较高,且床位紧张,许多家庭难以承受其经济负担。此外,一些老年人可能会因为离开了熟悉的环境而感到不适。

Table 1. Comparison of three elderly care models
表 1. 三种养老模式的比较

	成本	优点	缺点	服务内容
居家养老	较低	亲情关怀、个性化服务、经济负担小	对家庭成员依赖性强、服务资源有限	日常起居照料、饮食管理、情感支持
社区养老	初期投入较大	较为便利、满足老人多元化需求、增加老人社会参与感	建设初期设备资源不健全	日常照料、健康管理、康复训练、文化娱乐活动
机构养老	较高	提供专业服务、安全性较高、便于老年人社交	成本较高、老年人没有归属感	医疗护理、康复治疗、生活照料、营养膳食、心理健康

2.2. 社区嵌入式养老模式的优势与挑战

社区嵌入式养老模式是一种将养老服务设施直接融入社区的新型养老方式，旨在为老年人提供就近、便捷、高质量的养老服务。这一模式具有以下显著优势：

- 1) 便利性：老年人无需离开熟悉的居住环境即可获得所需的照护服务，减少了因搬迁到专门养老机构所带来的不便和心理负担。
- 2) 综合性：嵌入式养老模式通常集成了生活照料、医疗保健、康复训练、文化娱乐等多种功能，能够满足老年人多样化的需求。
- 3) 灵活性：可以根据老年人的具体情况提供定制化的服务方案，既可以为轻度失能老人提供日间照料，也可以为重度失能老人提供长期照护。
- 4) 社区融合：通过促进老年人与其他社区成员之间的交流互动，增强了老年人的社会参与感，有助于提升其生活质量。

然而，社区嵌入式养老模式在实践中也面临一些挑战：

- 1) 资源配置问题：特别是在一些老旧社区，由于基础设施较为陈旧，改建或新建养老服务设施存在难度。建设和维护嵌入式养老设施需要大量资金，如何保证持续的资金支持是一大难题。
- 2) 专业人才短缺：高水平的专业护理人员相对匮乏，导致服务质量参差不齐，难以满足高标准的服务要求。
- 3) 社会接受度：部分老年人及其家属对于新型养老模式的认知度不够高，接受新事物的能力较弱，需要进一步加强宣传引导。

2.3. 案例分析：成功实施嵌入式养老模式的社区实例

2.3.1. 镶黄旗新宝拉格镇青格勒社区

镶黄旗位于内蒙古自治区锡林郭勒盟，是一个典型的少数民族聚居地区。随着当地人口老龄化的加剧，传统的家庭养老模式已难以满足老年人的多样化需求。为此，青格勒社区积极探索嵌入式养老模式，旨在为老年人提供更加便捷、高效、人性化的养老服务。

1) 实施情况

① 设施建设

青格勒社区围绕群众急难愁盼的问题，积极推进“嵌入式”社区养老服务设施建设。通过在社区内部或周边建设小型养老服务中心，这些中心集成了生活照料、健康管理、文化娱乐等多项功能，使老年人能够在熟悉的社区环境中获得所需的服务。

② 服务内容

生活照料：提供日常生活的照料服务，如助餐、助洁、助医等。

健康管理：开展健康监测、健康教育、康复指导等活动，关注老年人的身体健康。

文化娱乐：组织各类文化娱乐活动，如书法、绘画、舞蹈、棋牌等，丰富老年人的精神生活。

心理慰藉：为老年人提供心理咨询、心理疏导等服务，关注其心理健康。

③ 运营模式

青格勒社区采取“政府主导、社会参与、市场化运作”的模式，整合各方资源，形成合力。政府提供政策支持和资金保障，社会组织和企业参与服务提供，社区居民也积极参与到养老服务中来，共同推动嵌入式养老模式的发展。

2) 成效与特点

① 成效

服务便利性：老年人无需离开熟悉的社区环境即可享受高质量的养老服务。

生活质量提升：通过提供多样化、个性化的服务，有效提升了老年人的生活质量和幸福感。

社区融合：嵌入式养老模式促进了老年人与其他社区成员之间的交流互动，增强了社区的凝聚力。

② 特点

资源整合：青格勒社区通过整合政府、企业和社会组织的资源，形成了多方协作的良好局面。

人性化服务：注重人文关怀，根据老年人的具体需求提供定制化的服务。

持续改进：建立了反馈机制，通过定期的意见征集和满意度调查，不断调整服务内容和服务方式，以更好地满足老年人的实际需求。

2.3.2. 屯溪区“嵌入式”养老模式

1) 设施建设

安徽省黄山市屯溪区通过政府购买服务的方式，有效整合区域内养老服务资源。在社区内部或附近建设了多个小型养老服务中心，提供日间照料、助餐服务、健康咨询等基础服务设施。例如，老年人可以在助老食堂就餐，无人照料的情况下去日间照料室休息，遇到突发危险可以通过远程呼救系统得到及时救助。

2) 服务内容

生活照料：提供日常生活照料服务，如助餐、助洁、助行等，进一步扩大了社区养老服务的广度和深度。

健康管理：对老年人开展健康监测、健康教育、康复指导等活动，关注老年人的身体健康。

文化娱乐：组织各类文化娱乐活动，如书法、绘画、舞蹈、棋牌等，丰富老年人的精神生活。

心理慰藉：为老年人提供心理咨询、心理疏导等服务，关注其心理健康。

3) 技术支持

智慧养老：在 5G 时代背景下，屯溪区积极应用大数据、云计算、物联网等先进技术，实现“人机”联动，提升养老服务的智能化水平。

远程监控：通过安装智能监控设备，实现对老年人健康状况的远程监控，及时发现并处理突发状况。

4) 成效与特点

① 成效

服务便利性：老年人无需离开熟悉的社区环境即可享受高质量的养老服务。

生活质量提升：通过提供多样化、个性化的服务，有效提升了老年人的生活质量和幸福感。

社区融合：嵌入式养老模式促进了老年人与其他社区成员之间的交流互动，增强了社区的凝聚力。

② 特点

资源整合：屯溪区通过整合政府、企业和社会组织的资源，形成了多方协作的良好局面。

人性化服务：注重人文关怀，根据老年人的具体需求提供定制化的服务。

持续改进：建立了反馈机制，通过定期的意见征集和满意度调查，不断调整服务内容和服务方式，以更好地满足老年人的实际需求。

青格勒社区和屯溪区的成功实践为其他地区提供了宝贵的借鉴。通过合理的规划和有效的执行，嵌入式养老模式不仅能够有效应对老龄化社会带来的挑战，还能够促进社区的和谐与发展。未来，随着政策的不断完善和技术的进步，这一模式有望在全国范围内得到更广泛的应用。

3. 打造嵌入式社区协同治理机制

3.1. 打造“社区 + 物业 + 养老服务”的服务模式

“社区 + 物业 + 养老服务”是对居家养老模式的创新，以居家养老为基础养老方式，依托于社区，以物业为载体，提供照料服务、医疗护理服务、精神慰藉等内容多层次养老服务。这种模式既可以让居民在家就享受到便利的服务，同时又缓解了当前社会的老龄化问题。

社区物业由于其本职工作傍身，主动提供养老服务的意愿不足，并且缺乏专业化的团队，提供的服务质量有限。再者，居家养老服务对人力、财力、物力的消耗较大，这与物业公司的经营目标相冲突。

对此，应发挥政府的主导地位，对提供养老服务的物业公司给予相应的税收优惠及补贴等方式予以激励。另外，政府可以购买物业的居家养老服务，既为物业减轻提供服务的负担，又助其打造居家养老服务样板，提高居家养老服务的质量。

3.2. 鼓励社会工作者和志愿者积极投身到社区养老事业中来

养老服务最缺乏的资源是人力资源，应鼓励社会工作者和志愿者积极投身到居家养老服务的提供中来。首先，应重视社会工作者提供的专业服务，在社区内建立专门的社会工作者工作站，充分发挥其专业优势，为其他主体提供养老服务示范。

其次，应充分发挥社区提供居家养老服务的主体地位，激励居民及志愿者积极参与，唤醒居民的“共同体意识”。社区志愿服务的主要参与者是以社区老党员干部队伍、五老队伍为主的已经退休的中老年群体，包括退休教授、医生等高端人才，鼓励其提供高层次的精神文化服务。鼓励社区内居民及其家庭成员参与提供居家养老服务，通过助老志愿服务队、时间银行等方式吸引低龄老人参与提供养老服务，充分利用更广泛的人力资源。

在基层社区大力推行“社工 + 义工”双工联动、五社联动模式的过程中，养老服务志愿者在社区服务和管理中发挥着重要的作用，特别是在促进居民邻里关系的和谐和居民参与社区自治方面，更是起到了积极的意义。

3.3. 充分发挥社会组织的专业功能，提供优质高效的养老服务

在我国，社会组织要想取得长足发展，其中一个重要方式就是嵌入社区。社会组织作为一个陌生的外来组织，在进入社区体系时会受到居委会、居民等的质疑和监督。

首先，社会组织应在认知上和社区居民达成一致，与居民互动时先将项目的实施情况详细地告知居民，并实时向居民汇报开展情况，以此消除居民对其真实有效的程度的顾虑，增强居民对社会组织行动的认同感。

提供服务的专业能力是社会组织长远发展的重要条件，也是获得政府及社区信任的关键要素。政府选择是否让某个社会组织进入社区参与提供公共服务的标准之一是该社会组织在之前的项目中取得的成效。因此，专业组织不仅要在表面上使大家信任，更要在实力上让大家信服。

社会组织在日常的社区治理活动中增加社区与居民、社会组织与居民、居民与居民之间的互动频率，使越来越多的社区居民自觉投身到社区服务的提供中来，尤其是社区的助老活动。社会组织是联结社区与社会的一条重要纽带，要发挥好其专业作用，为社区居民提供更多质优价廉的养老服务。

3.4. 转变社区运行方式，强化居民自治功能

要想充分发挥出社区的基础性治理优势，必须改变社区运行方式，由上级“管理”向自发“治理”转变，强调社区居民的主体作用，自己为自己提供服务，以便在社区内准确、及时地解决居民的需求。

首先，社区工作人员应建立“掌上社区”等适应互联网背景的治理方式，让居民更全面、更方便地了解社区的活动及动向。同时，推选每个单元的楼长，分块管理，争取实现尽可能多的居民需求的最大公约数。

其次，鼓励邻里间互帮互助，尤其是助老环节，鼓励党员、志愿者尽自己所能为社区需要帮助的老年人提供养老服务。并积极落实奖励政策，在心理和实物上提供一些奖励，为社区居民树立好榜样，通过标杆力量让更多的人积极投入到社区养老服务中来，形成互助友爱的和谐社区氛围。

4. 结论

为了更好地满足居民的需求，社区服务的供给方必须具备专业性和多样性，并与居民需求不断对接。通过引入社会组织 and 市场机制，提高服务供给的效率和质量。与此同时，我们需要打破以往社区治理的自上而下的服务供给方式，而是将居民自己也纳入服务供给系统中，更好地满足居民对公共物品和服务的需求。居民参与社区治理增强了社区居民在参与社区事务中的获得感、熟悉感和归属感，进而提高了社区基层自治水平。

当今社会，以政府为主导、多方主体共同提供社区居家养老服务的体系格局逐步形成，引入社会力量参与养老服务成为政府与社会在养老问题上的一项共识，也是老龄社会发展的必然趋势。以社区为依托的居家养老是现代养老的最常见的方式，然而养老服务主体的社会支持系统尚未完善，社区与周边可联结的资源并不充足且呈分散化状态，专业工作人员和志愿者资源也十分稀缺，发展程度较低的社区急需资金支持。因此，社区养老服务应由政府、社会组织、物业等协同社区共同提供，并充分发挥社区的基础性作用，为社区居民提供丰富多样的养老服务。

参考文献

- [1] 王晶, 李鹏飞. 社区嵌入式养老服务模式的优势与思考——基于发达地区与欠发达地区养老服务现状的考察[J]. 吉林大学社会科学学报, 2019, 59(6): 133-139, 222.
- [2] 朱浩. 社区嵌入式养老服务的社会化运作机制及其实践逻辑[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2020, 37(5): 98-106.
- [3] 张乐川. 健康中国战略背景下嵌入式养老的功能定位、模式选择与保障政策分析[J]. 东岳论丛, 2020, 41(4): 71-77.
- [4] 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.
- [5] 赵曼, 邢怡青. 人工智能赋能的居家社区养老服务发展及其生态系统优化策略研究[J]. 社会保障研究, 2024(2): 16-25.
- [6] 王凯, 黄健元. 社区居家医养结合养老服务的发展策略研究——基于生态系统理论[J]. 卫生经济研究, 2024, 41(4): 25-29.
- [7] 马嘉蕾, 高传胜. 社区嵌入式养老服务模式的发展逻辑与实践隐忧——基于“动因-资源”分析框架的案例研究[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2024, 41(1): 110-118.