

韧性治理视角下社区养老服务体系发展的问题及对策

孔 通

重庆大学公共管理学院, 重庆

收稿日期: 2023年7月8日; 录用日期: 2023年8月8日; 发布日期: 2023年8月17日

摘 要

社区养老服务体系韧性能力关系到积极老龄化战略的政策落实和目的实现。在国家进入中度老龄化、“未富先老”的现实下, 社区养老服务体系运行和发展面临着“难以为继”的风险。本文以韧性治理为理论视角, 通过建立社区养老服务体系韧性能力提升框架, 分析现阶段社区养老服务体系发展过程中存在空间、制度、组织、技术、心理方面韧性不足的问题, 并提出完善养老服务设施建设提升空间韧性; 健全养老应急预案和机制提升制度韧性; 加强党建引领的多主体参与巩固组织韧性; 提升养老服务智能精细化水平强化技术韧性; 建立常态化养老应急知识教育增强心理韧性的对策建议。

关键词

中度老龄化, 未富先老, 社区养老服务体系, 居家养老, 韧性治理

Problems and Countermeasures in the Development of Community Pension Service System from the Perspective of Resilience Governance

Tong Kong

School of Public Policy and Administration, Chongqing University, Chongqing

Received: Jul. 8th, 2023; accepted: Aug. 8th, 2023; published: Aug. 17th, 2023

Abstract

The resilience of the community pension service system is related to the policy implementation

and goal realization of the active aging strategy. Under the reality that the country is aging deeply and getting old before getting rich, the operation and development of community pension service system is facing the risk of “unsustainable”. Based on the theory of resilience governance, this paper establishes a framework for improving the resilience of the community pension service system, analyzes the problems of insufficient resilience in space, system, organization, technology and psychology in the development of the community pension service system at this stage, and puts forward to improve the construction of pension service facilities to enhance the spatial resilience; improve the emergency plan and mechanism for providing for the aged and improve the institutional resilience; strengthen multi-agent participation led by party building to consolidate organizational resilience; improve the level of intelligence and refinement of old-age care services and strengthen technical resilience; Countermeasures and suggestions on establishing normalized emergency knowledge education for the aged and strengthening psychological resilience.

Keywords

Moderate Aging, Aging-before-Wealthy, Community Pension Service System, Aging at Home, Resilient Governance

Copyright © 2023 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

现阶段，中国社会已经进入中度老龄化[1]。面对中度老龄化向深度老龄化的迈向阶段，党的二十大报告再次强调“实施积极应对人口老龄化国家战略”。在此背景下，推动养老服务工作重心下沉、资源下沉，建设社区养老服务体系，是党和国家为积极应对老龄化风险挑战所提出的一项重要政策要求[2]。在此政策的预设下，社区养老服务体系是否具备应对可能出现的风险危机的能力，成为这一政策要求是否能够真正得以落实的关键所在，也成为决定这一政策目的是否能够成功实现的最大不确定性因素。因此，在这一背景下探讨社区养老服务体系面临风险时的应对能力是极其必要且重要的。

“韧性”因其对风险应对能力在理性逻辑和感性经验上的精准提炼，近年来成为学术界重点研究的理论，也是政策语境下频繁使用的实务语言[3]。为此，本文将以韧性治理作为理论视角，试图回答以下问题：现阶段社区养老服务体系在韧性能力方面存在哪些问题？以及提升其韧性治理能力的对策建议可以有哪些？以此为现有政策提供理论借鉴和实践参考。

2. 社区养老服务体系的概念与运行风险

本文所讨论的社区养老服务体系包含两方面内容，即居家养老与社区养老。具体来说，居家养老指的是以居家为养老场域，以家庭为基础载体，依托社区、将政府、社会组织、家庭、个体相整合，协同各主体资源功能实现的养老模式[4]。而社区养老指的是老人在基本居家条件下可以去社区的各项养老服务设施实现日间照料或其他服务满足的养老方式，是机构养老和居家养老在社区中的有机结合[5]。综上所述，社区养老服务体系指的是以社区为依托，汇集政府、社会组织、养老机构、家庭等多元主体，为老年人提供多样化、多层次的养老服务，以满足老年人日益增长的服务需求的养老模式。

而在目前的经济和社会环境中，社区养老服务体系的运行存在着诸多风险。现阶段，我国已进入中度老龄化社会，老年人的服务需求日益增长，且呈现出多样化、多层次的发展特点，加之“未富先老”

的残酷现实,意味着多种矛盾与挑战的叠加出现。现有研究主要将其集中总结为劳动人口抚养负担加重、疾病扩张风险积聚、家庭照护能力脆弱、政府债务风险攀升、社会躁动因素增多等方面[6]。在此背景下,社区养老服务体系的运行面临着“难以为继”的风险。比如在社区养老服务供给数量上难以负担老年人的需求[7]、在种类和质量上难以满足老年人的需要[8]、服务供给与需求不相适配[9]、体系运行中的多主体难以协同[10],以及由以上因素共同导致的社区养老服务体系运行可持续性不足的问题[11]。如何应对上述风险,实现社区养老服务体系的持续平稳运行是当前亟待解决的问题。

3. 韧性治理的理论视角与分析框架

关于韧性治理的研究,现有研究主要聚焦于应急管理或风险治理领域。在宏观、中观、微观层面都有丰富的研究内容:第一,宏观层面研究了何为韧性治理,以及其在理论层面的解释、探讨和建构[12];第二,中观层面研究了韧性如何引入和应用于城市、社区治理的问题[13];第三,微观层面更多聚焦于通过哪些方式方法实现韧性治理,构建韧性治理模式的问题[14]。尽管现有学者尝试从多层面面对韧性治理展开研究,但当前学界对于韧性治理边界的拓展研究仍十分有限。韧性治理研究的薄弱之处也是我国社区养老服务体系建设发展的突破之处,通过将韧性治理理论引入我国社区养老服务体系的治理过程,从推动体系韧性治理的逻辑出发,能够优化积极老龄化要求下的社区居家养老服务模式。

在中度老龄化向深度老龄化过渡的严峻挑战下,“一老一小”成为基层社区公共服务体系建设和发展的主要面向和基本目标。社区养老服务体系是否能够保持稳定、适应和服务的持续可及是体系韧性是否能够保证的基本条件,在此意义上,本文将社区养老服务体系韧性定义为社区养老服务体系在面临风险、危机时从逆境中恢复的持续性能力或吸收扰动、承受变化并延续原有(或类似)状态的能力[15]。那么,从哪些方面入手进行韧性治理呢?现有研究提出了诸多要素,极大丰富和完善了韧性治理的内涵。有学者总结认为韧性治理的面向要素主要包括物理、人类和社会三个部分[16];还有学者在此基础上将规划韧性、管理韧性和居民韧性纳入到了韧性治理的结构之中[17]。尽管学者们对韧性治理的构成划分类型多样,但我们可以发现:韧性治理本质上仍由物质系统和社会系统两大部分共同构成,且社会系统在韧性治理的实现中的占比更高,作用也更为突出[18]。

具体言之,空间设施、资源物资等物质要素和在此基础上的制度建设是韧性治理的基础,在应对一般自然灾害侵袭时,良好的防灾减灾设施能够有效抵御灾害对人们生命财产安全的威胁,降低一定的损失。然而,随着社会发展的日趋复杂化,越来越多的研究者发现,仅对物质基础设施投资是无法降低所有风险并消除脆弱性的[19]。况且在灾害发生时,各种信息和常规体系往往处于极度混乱状态,充当关键角色的专业人员及设备亦无法第一时间到达现场并发挥作用,这就需要处于中心化地位组织进行协调和统筹,非中心化、分散于基层的各种社会关系、社会群体、社会网络等迅速作出反应,开展以社区为单位的成员之间的自救与互助[20]。而互助行为的发生必须依靠一定的技术手段,譬如,通过社区业主微信群,居民之间可以在生活物资、药品等信息间互通有无,且还可以动用自身的社会关系链接到更多的外部资源[21]。同时,心理因素在其中也起着重要的作用,从新冠肺炎疫情期间武汉市的社区行动中,我们也可以发现,居民之间非正式的相互支持在心理照护方面的弥补和保障为个体的韧性建设贡献了极大力量。综上所述,本文将社区养老服务体系的韧性内涵划分为空间韧性、制度韧性、组织韧性、技术韧性、心理韧性等五种韧性的协同共融。在此基础上本文的分析框架得以建立,如图1所示。

4. 社区养老服务体系存在的韧性问题

笔者调研发现,目前我国社区养老服务体系在运行和发展出现了可负担性、可满足性、可适配性、可协同性、可持续性“五弱”的问题,尤其在新冠肺炎疫情期间,这些问题呈现的更为鲜明和精准。这些问题集中表现在空间韧性、制度韧性、组织韧性、技术韧性、心理韧性等五个方面。

五是养老应急常态教育缺乏，体系心理韧性不足。目前社区居委会和社区居民之间的主要信息沟通方式是微信群，这种方式的缺点在于政府部门无法接收到信息传达的效果，而且一些老年人会比较关注自身健康状况的相关知识，但由于其对信息的接收、理解及应用能力较差，对相关信息的优劣不能进行清晰的分辨，一些很容易被识别的伪科学、谣言等被老年人相信和接受，可能导致其产生不正确的健康行为，以及对社会机构供给养老服务的抵触和排斥，极大阻碍了社区养老服务体系的服务供给，体系运行的可持续性堪忧。

5. 提升社区养老服务体系韧性能力的对策建议

笔者认为，为解决上述问题，应依此从空间韧性、制度韧性、组织韧性、技术韧性、心理韧性等五个方面入手开展韧性治理，增强社区养老服务体系的韧性能力和水平，继而增强整个体系在面对风险危机时的可负担性、可满足性、可适配性、可协同性和可持续性。

一是完善养老服务设施建设提升体系空间韧性。一方面社区养老服务设施的设计建造要兼顾老年人的服务和活动需求，比如要注意空间的便利性、可及性、开放性、舒适性等特征；另一方面要增强设施的冗余性与适应性，冗余的空间设施在应对风险时能够发挥重要作用，具备适应性的设施能够有效降低风险的影响程度。例如确保养老服务设施的通风换气、废物回收处理等功能，以此适应常态化疫情防控的要求，进而增强社区养老服务体系对老年人服务需求的可负担性和可满足性。

二是健全养老应急预案和机制提升体系制度韧性。一方面在社区养老服务体系建设过程中，社区应形成较为完善的应急预案制度，以此来提升社区的制度韧性和进一步完善社区公共卫生事件应对体系。另一方面要细化多元主体在社区养老服务体系中的权责清单与合作机制。随着养老服务重心的下移，社区在体系运行中拥有更多的主动权和沟通空间，还应适当降低其他主体的参与的门槛，以此实现社区养老服务体系的可协同性，更好地巩固其对老年人多样需求的负担和满足。

三是加强党建引领的多主体参与巩固体系组织韧性。以党建工作引领社区养老服务体系的韧性治理，是提升整个体系韧性能力的重要发展方向。一方面，社区党组织需要主动培育和引导群众性自治组织参与，给予其更多自主权；另一方面，要为社区社会组织创造充足的公共空间，通过党建工作推动社会组织参与到社区养老服务体系韧性治理的各个方面，并在项目实施过程中履行好监督职能。以此进一步巩固多元主体在社区养老服务体系中的协同性，增强体系运行和发展的可持续性。

四是提升养老服务智能精细化水平强化体系技术韧性。一方面需要提高养老服务供给的智能化水平，由民政部等主管部门搭建覆盖政府、企业、社区等领域服务大数据平台；另一方面，在收集社区老年人群体相关的大数据资料以后，包括老年人的基本信息、家庭状况、健康状况等个体信息，大数据的云计算技术可以对数据资料进行有效分析、挖掘和整合，使数据成为有意义的信息，实现对老年人服务需求的精准研判、精准预测、精准供给、精准满足，从而极大增强社区养老服务体系的可适配性。

五是建立常态化养老应急知识教育增强体系心理韧性。一方面要从应对风险事件的角度出发，在社区养老服务体系建设过程中注重宣传教育，切实引导老年人群体积极学习，主动了解相关知识和信息，尽量减少老年人在体系应对危机时的慌张、焦虑与烦躁。另一方面要在社区内部依托于线上网路，建立社区老年人“夸夸群”等形式多样的群聊组织，以此增强社区老年人间的互动和交流，减少老年人的孤独、抑郁等风险情绪的产生，培育老年人的社会资本，强化老年人之间的互助支持，以提高社区养老服务体系的可持续性运行和发展能力。

6. 结论与启示

本文通过梳理关于社区养老服务体系概念内涵，并分析了新形势下其运行所面临的诸多风险挑战，

明确了社区养老服务体系可负担、可满足、可适配、可协同和可持续发展的建设和发展目标,并以韧性理论为基础,将社区养老服务体系韧性定义为社区养老服务体系在面临风险、危机时从逆境中恢复的持续性能力或吸收扰动、承受变化并延续原有(或类似)状态的能力,继而从韧性治理视角切入,确立了空间韧性、制度韧性、组织韧性、技术韧性、心理韧性等五方面韧性治理的抓手,建立了社区养老服务体系韧性能力提升的分析框架。在此基础上,结合笔者的实践调研,对社区养老服务体系韧性能力的现存问题进行探讨和分析,提出提升社区养老服务体系韧性的可行路径:一是完善养老服务设施建设提升体系空间韧性;二是健全养老应急预案和机制提升体系制度韧性;三是加强党建引领的多主体参与巩固体系组织韧性;四是提升养老服务智能精细化水平强化体系技术韧性;五是建立常态化养老应急知识教育增强体系心理韧性,以期政府推动积极老龄化,更好落实养老服务工作重心下沉、资源下沉的政策要求,提供理论借鉴和实践参考。

参考文献

- [1] 顾严. “十四五”中度老龄化社会的挑战与对策[J]. 中国国情国力, 2019(2): 4-7.
- [2] 韩烨. 回溯与展望: 中国特色养老服务体系研究变迁(1994~2020) [J]. 兰州学刊, 2021(10): 133-145.
- [3] 王磊, 王青芸. 韧性治理: 后疫情时代重大公共卫生事件的常态化治理路径[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2020(6): 75-82.
- [4] 陈杰, 张宇, 石曼卿. 当前居家社区养老服务体系存在的短板与创新——兼论“社区 + 物业 + 养老服务”模式推广问题[J]. 行政管理改革, 2022(6): 84-93.
- [5] 于建明. 路径依赖框架下社区养老服务体系存在问题的原因分析及对策[J]. 社会政策研究, 2022(4): 58-73.
- [6] 陆杰华, 林嘉琪. 重度老龄化社会的人口特征、风险识别与战略应对[J]. 中国特色社会主义研究, 2023(1): 59-68.
- [7] 孙兆阳, 戈艳霞. 社区居家养老服务体系背景下养老服务供给与老年人幸福感提升[J]. 老龄科学研究, 2021, 9(7): 41-55.
- [8] 胡雯. 城市社区居家养老服务体系的政策网络治理——以政府购买公共服务模式为例[J]. 行政管理改革, 2023, 1(1): 51-59.
- [9] 罗艳, 童玉林. 服务悬浮: 主体行动逻辑下的居家养老服务信息化实践困境[J]. 郑州大学学报(哲学社会科学版), 2022, 55(3): 25-30.
- [10] 张铁薇, 刘旭杰. 多元协同治理语境下社区居家养老服务建设[J]. 东北农业大学学报(社会科学版), 2021, 19(6): 80-85.
- [11] 朱正威, 刘莹莹. 韧性治理: 风险与应急管理的新路径[J]. 行政论坛, 2020(5): 81-87.
- [12] 彭希哲, 苏忠鑫. 构建高质量发展的养老服务体系战略思考[J]. 人口与发展, 2022, 28(6): 17-24..
- [13] 庞娟. 韧性治理视角下城镇老旧小区更新治理困境及其破解[J]. 中州学刊, 2021(10): 69-74.
- [14] 张绪娥, 温锋华, 唐正霞. 由合作生产到价值共创的社区更新何以可行?——以北京“劲松模式”为例[J]. 公共管理学报, 2023(1): 144-156, 175-176.
- [15] 舒诚忆. 资本视角下城市社区社会韧性定量评价方法研究[D]: [硕士学位论文]. 南京: 东南大学, 2019.
- [16] 吴晓林, 谢伊云. 基于城市公共安全的韧性社区研究[J]. 天津社会科学, 2018(3): 87-92.
- [17] 汪静, 雷晓康. 韧性能力何以实现: 社区风险治理的结构调适与功能复合[J]. 西北大学学报(哲学社会科学版), 2021, 51(6): 106-116.
- [18] 张伟, 陈琪伟, 朱宇霁, 等. 重大公共卫生事件背景下社区韧性影响因素模型研究[J]. 公共管理学报, 2022, 19(3): 96-109.
- [19] 李德智, 王晶晶, 沈思思. 典型发达国家智慧社区的建设经验及其启示[J]. 建筑经济, 2017, 38(11): 81-84.
- [20] 魏娜. 我国城市社区治理模式: 发展演变与制度创新[J]. 中国人民大学学报, 2003, 17(1): 135-140.
- [21] 陈福平. 智慧社区建设的“社区性”——基于技术与治理的双重视角[J]. 社会科学, 2022(3): 64-73.