

基于SFIC的居家社区养老服务协同供给研究

李玉冰

贵州大学公共管理学院, 贵州 贵阳

收稿日期: 2023年9月18日; 录用日期: 2023年12月5日; 发布日期: 2023年12月14日

摘要

为积极应对人口老龄化, 探索居家社区养老服务供给模式, 本研究采用SFIC协同治理的经典模型, 从起始条件、催化领导、制度设计、协同过程四个方面对贵阳市国际城二社区所探索的居家社区养老服务供给进行分析。最后从案例中总结经验教训, 构建了基于SFIC的居家社区养老服务协同供给模型。

关键词

SFIC模型, 居家社区养老服务, 协同供给

Research on Collaborative Provision of Home-Based Community Care for the Elderly Based on SFIC

Yubing Li

School of Public Administration, Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: Sep. 18th, 2023; accepted: Dec. 5th, 2023; published: Dec. 14th, 2023

Abstract

To actively respond to population ageing, to explore the supply model of home-based community service for the aged, this study adopts the classic model of SFIC collaborative governance, this paper analyzes the provision of home-based community care for the elderly in Guiyang International City II from four aspects: starting conditions, catalytic leadership, institutional design and collaborative process. At last, the paper summarizes the experiences and lessons from the cases, and constructs the cooperative supply model of home-based community service for the aged based on SFIC.

Keywords

SFIC Model, Home-Based Community Pension Service, Collaborative Supply

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. 问题提出

养老问题已经成为世界范围内亟需解决的重要议题之一。国际上认为当一个国家或地区 60 岁以上老年人口占人口总数的 10%，或 65 岁以上老年人口占人口总数的 7%，意味着这个国家或地区的人口处于老龄化社会。随着医疗技术的进步和社会福利政策的完善，人们的预期寿命显著延长，加上生育理念的转变导致生育率逐年下降，老龄人口比例快速增长。随着经济社会发展，我国老龄化问题也逐步凸显。2010 年到 2022 年，我国 60 岁以上老人人口所占比例由 13.2% 增加到 19.8%。第七次全国人口普查结果显示，中国 60 岁及以上人口占 18.70%，其中，65 岁及以上人口占 13.50%，人口老龄化程度持续加深(如表 1 所示)。人口既是经济发展的红利，也是社会共担的责任。人口红利为经济发展注入了强劲动力，但人口红利逐渐消退引起的“银发危机”需要全社会共同应对。老年人口的增加导致劳动力供给减少，可能加剧劳动力市场的紧张，影响经济增长潜力。加上养老金制度、医疗保健等领域还不够健全，导致家庭养老负担加重，失独或失智老人的养老还一度成为社会痛点。我国人口老龄化趋势加深，社会矛盾也越发明显，因此养老问题不是个人问题，而是关系社会可持续发展的重大民生问题。为应对“未富先老”的情况，党的二十大报告明确指出“实施积极应对人口老龄化国家战略，发展养老事业和养老产业”，养老问题不仅是挑战，也是机遇。老龄产业包括医疗护理、康复保健、养老地产等，具有广阔的市场前景和潜力。加强对老龄产业的投资和发展，可以为经济增长提供新动能，创造就业机会，推动经济结构的优化和转型。因此，关注养老问题不仅有助于满足老年人的需求，也是经济发展的必然选择。只有通过全社会的积极参与和努力，才能真正实现老有所养、老有所依的目标，建设更加美好的老年社会。

Table 1. Proportion of people aged over 60 in China from 2010 to 2022

表 1. 2010~2022 年我国 60 岁以上老人人口比例

时间	60 岁周岁及以上老人(万人)	比重(%)
2010	17,765	13.2
2011	18,499	13.7
2012	19,390	14.3
2013	20,243	14.9
2014	21,242	15.5
2015	22,200	16.1
2016	23,086	16.7
2017	24,090	17.3
2018	24,949	17.9

Continued

2019	25,388	18.1
2020	26,402	18.7
2021	26,736	18.9
2022	28,004	19.8

数据来源：国家统计局。

居家社区养老是“不离家的社会养老”，是破解养老服务难题的有效路劲。居家养老和社区养老联系紧密，在社会养老服务体系中常合并称为“居家社区养老”[1]。2021年，《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二〇三五年远景目标纲要》正式将人口老龄化上升为国家战略。规划中指出要以社区为依托，构建居家社区机构相协调，医养和康养相结合的养老服务体系。同年国务院发布《关于加强新时代老龄工作的意见》，明确提出要创新居家社区养老服务模式，增加居家社区养老服务有效供给。居家社区养老是以家庭为基础，社区为依托，机构为补充以共同提供养老服务、承担养老责任的养老服务模式。从服务场所看，居家社区养老有“就地照护”的特点[2]。区别于纯粹的机构养老，居家社区养老可以确保老人在熟悉的环境中生活，满足老人的情感需求。从服务来源看，居家社区养老有效整合了家庭、社区、专业机构的资源，可以提供多样及专业化的健康保障服务，满足老人多样化需求，弥补家庭养老专业化程度低、服务项目单一、养老成本高的缺陷。尤其是独生子女政策实施三十五年来，家庭小型化、空巢化迫使传统家庭养老难以为继，需要多元社会力量介入养老服务供给中[3]。

居家社区养老服务场所就地、服务来源多样的特点使其成为备受推广的养老服务模式。但当下居家社区养老服务供给存在着供给能力不足、供给水平不高、供给效率低、供给协同少和供需匹配性弱等问题[1]。为有效应对人口老龄化，增强该模式的可持续性，本研究利用协同治理的 SFIC 经典模型，聚焦居家社区养老服务供给问题，以贵阳市国际城二社区为典型案例，从起始条件、催化领导、制度设计和协同过程分析改社区养老服务协同治理的关键要素，构建完善居家社区养老服务协同供给的框架并给出优化意见。

2. 案例与理论模型

居家社区养老服务供给本质上是一个协同治理问题。该过程涉及多个主体，家庭、社区、社会、政府怎样协调利益关系开展合作会影响服务供给的效果。本文以贵阳市南明区国际城二社区为典型案例进行研究。国际城二社区于 2016 年建成，常住人口近万人。该社区居家社区养老服务供给具有典型代表性。第一，社区老龄化率高达 18.9%，有必要加强居家社区养老建设。第二，社区积极探索养老服务协同供给，在 2021 年被评为首批“全国示范性老年友好型社区”，社区养老服务建设成果较为突出，有值得借鉴的经验，也存在巨大的改进空间。

为更好对案例进行分析，研究引入 SFIC 理论模型。SFIC 模型是 Ansell 和 Gash 对全球 137 个合作治理案例进行分析后得出的协同治理模型，模型由起始条件(S)、催化领导(F)、制度设计(I)和协同过程(C)四个变量构成[4]。起始条件指的是合作各方在协作动机、资源配置、既往合作或者冲突等方面的情况。催化领导则是统筹多元力量、搭建交流平台、协调利益冲突的领导力量。制度设计是合作的基本协议和基本规则，是多元主体合作的制度保障。协同过程是合作主体不断协商互动建立信任体系，进而形成长期合作关系的过程，包括面对面对话、建立信任、过程投入、达成共识和阶段性成果五个环节。SFIC 模型的整个协同过程是环形循环而非线性，每个环节都相互影响，环环相扣[5]。

SFIC 模型适用于居家社区养老服务供给分析。SFIC 模型源自治理理论，治理理论的诞生是应对单一主体难以解决的复杂公共问题，强调多元主体在对话协商中开展合作。SFIC 模型提炼了合作治理中的关键要素，用于分析合作治理具有较高适用性，被多次用于分析公共管理问题，比如跨域水污染治理、乡村治理[6]、基础设施协同建设[7]。现有的研究成果证明了 SFIC 模型的适洽性。

3. 居家社区养老服务协同供给进展与困境

3.1. 起始条件：多元主体参与

国际城二社区养老服务供给的多元主体存在权力、资源、知识不平等，因此初始协同动机上也有不一样的考虑。如表 2 所示，社区养老服务协同供给中多元主体有不同的利益诉求。政府为提升合法性必须采取措施积极应对人口老龄化问题，但养老服务供给既涉及基础设施建设又牵扯专业技术服务，所以贵阳市政府为减少财政负担同时提高服务水平希望更多社会力量可以参与进来。国际城二社区由著名央企中国铁建房地产集团有限公司(以下简称中铁建)开发建设。中铁建想通过参与服务供给提升企业社会地位及影响力，进而吸引更多居民入住小区，提高住房销售额。社区作为基层群众自治组织，希望通过政府引入市场和社会力量，提升社区治理绩效水平。老人是养老服务最直接的接受者，所以老人及其家属希望其他主体分担家庭养老负担，保障服务供给的质量，提升老年人幸福感。总的来说，虽然不同主体利益诉求不同，但有一定协同动机即解决老龄化问题，因此政府要发挥“元治理”的角色，巩固和提升各主体的协同动机。

Table 2. Multi-subject and interest demands

表 2. 多元主体及利益诉求

治理主体	利益诉求
政府	减轻资源投入压力，吸收社会力量提高养老服务供给
企业	提升企业经济效益和社会效益
社区	提升社区治理绩效水平
老人及其家属	提升老年人生活幸福感

3.2. 催化领导：政府牵头、企业主导、社区执行

催化领导是协同治理的领导核心。在国际城二社区养老模式的建设中，政府起到了鼓励、牵头和号召的作用，但主导者是中铁建企业。贵阳市人民政府紧跟国家政策号召，积极呼吁和吸纳企业参与到社区养老服务供给中。企业在这个过程中主要提供基础设施建设和专业人员保障。政府鼓励建设、中铁建投资建设，实际执行者是街道办和社区。街道办将工作要求和各项会议精神、指标传达给社区，由社区落实各项工作。社区工作人员需要收集信息建立管理台账，定期联系社区医院为老人开展体检，定期向街道办反馈老人的需求和意见，若需要企业资金和人员支持再往上报，由此形成了“中铁建 - 街道办 - 社区”三级养老服务体系。

值得关注的是国际城二社区养老服务协同供给中政府“元治理”的角色被弱化了。虽然强调多元共治，但若缺乏强有力的领导核心也容易失败。政府作为“元治理”的主体在养老服务协同供给中要发挥重要作用。本案例虽然荣获了“全国示范性老年友好型社区”，但无论是资金资助还是人才支撑都靠企业提供，企业占据了主导地位。

3.3. 制度设计：制度空白有待填补

当前专门针对居家养老服务协同供给的政策较为薄弱，相关内容常嵌于各类规划和意见中。《国家积极应对人口老龄化中长期规划》、《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》等文件都强调要建立以居家为基础、社区为依托、机构全面发展、医养有机结合的多层次养老服务体系中，提升产品和服务质量，充分调动社会力量参与养老服务建设。南明区人民政府也做了积极探索，于2022年印发了《南明区居家和社区基本养老服务提升行动项目实施方案》。总的来看，已有的文件大都是纲领性的指导文件，对居家养老服务协同供给的标准、市场准入机制、监督机制、责任划分等问题都没有给出确切答案。国际城二社区多元主体提供服务时也没有具体参考，都是靠企业、街道、社区商量以后自行确定，关于各主体责任划分以及监督的问题也模棱两可。制度设计是居家社区养老服务协同供给的基础保障，但目前制度设计还存在很多空白有待填补。

3.4. 协同过程：长效机制有待形成

居家社区养老服务供给是一个复杂的系统问题，必须在信任的基础上开展。在国际城二社区的建设中，政府大力支持中铁建有关适老化建设的各项工作。在用地审批、资金贷款等方面都给予支持和帮助。企业在区内投资修建了老年人活动中心、业主食堂、医养服务中心、图书馆等基础设施。为更好打造“医养结合”社区，南明区政府主导，联合企业投资建设了铁建国际城医养中心，下设铁建国际城长者服务中心和铁建国际卫生服务中心。街道办也有专人专职负责同中铁建和社区联系，做好协商对话工作。社区工作人员同老人直接对接，负责日常养老工作开展。具体来说包含以下几个方面：一是掌握社区内老年人的身体状况和实际需求等基础信息，建立社区老年人健康档案。为保障老年人健康问题，对每位老年人实行“二包一”方案，即一位民警和一位社区医务人员负责一位老人的健康问题，根据实际需求不断调整完善社区养老服务工作。二是组织开展敬老爱老活动。例如，开展关爱老人志愿服务活动，组织志愿者为老年人打扫卫生、修理家电、整理房间等。三是丰富社区文化活动。社区工作人员依托老年活动中心积极开展各类文化活动，如歌唱比赛、器乐表演等活动，丰富了老年人的日常生活。虽然当前国际城的居家社区养老服务已初具规模，但是长效协同供给机制还有待形成。

一是资金来源单一。整个社区服务供给的资金来源大多依靠企业，资金渠道单一，如果企业减少或者停止资金供应，整个服务体系都会瘫痪。二是服务内容单一，缺乏多样化养老服务。特别缺乏上门服务、医疗配套服务、个性化养老服务等，而且服务供给的效率还有待提升。三是监督机制不健全。参与各方如何彼此监督，社区居民怎样参与监督并有效反馈都有待解决。

4. 基于 SFIC 的居家社区养老服务协同供给模型构建

案例分析发现当前居家社区养老服务协同供给存在缺乏领导核心、政策针对性不足、长效协同机制尚未建立等问题。为实现可持续发展，本研究深刻思考和梳理了基于 SFIC 模型的居家社区养老服务协同供给的要素、表现与关系，并以 SFIC 协同治理模型为框架，提出了完善服务协同供给的框架建议(如图 1 所示)。

4.1. 把握居家社区养老服务协同供给的有利条件

虽然多元主体的利益诉求各有差异，但积极应对老龄化是共同的价值追求。养老是每个人都要面临的问题，所以起始条件较为有利。但为建立初步信任，为后期合作打下坚实基础，政府有必要发挥自身公信力，弥补各主体在权力、资源、知识等方面的不对称[8]。政府要积极整合资源和政策，明确协作的激励机制以吸引更多主体参与。针对合作和纠纷，要积极同各方开展交流协商，寻找合作的最大公约数。

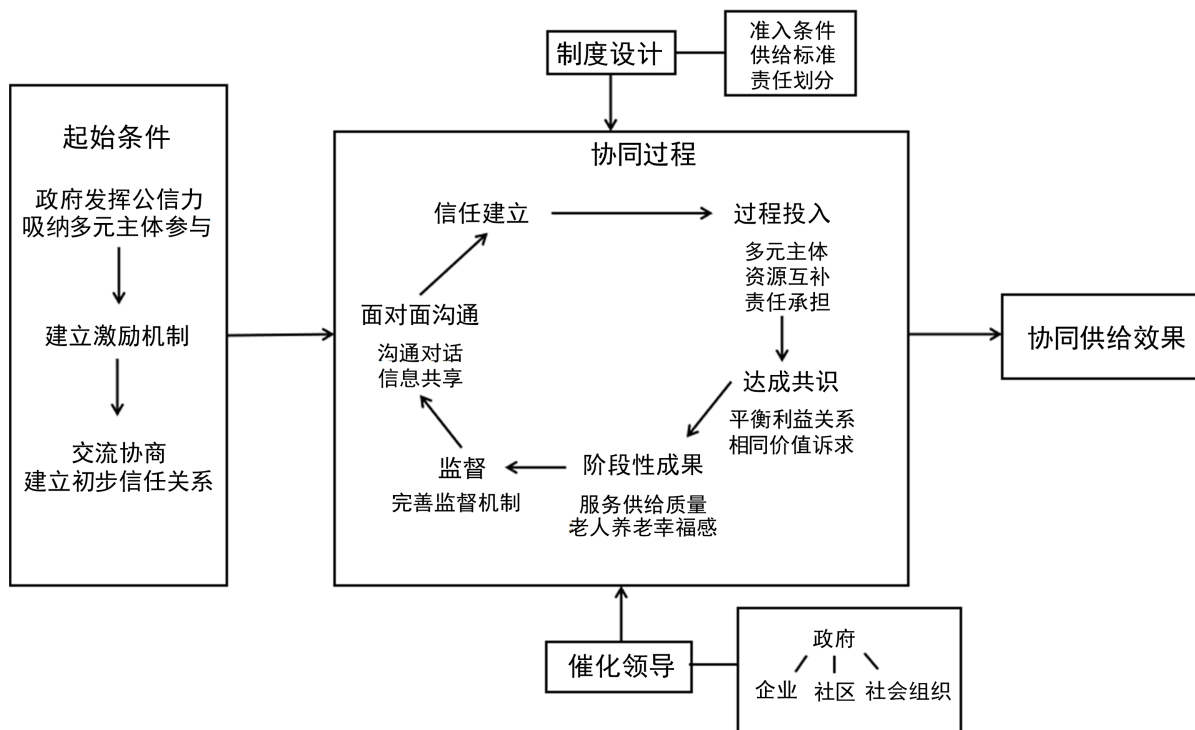


Figure 1. Collaborative supply model of home-based community elderly care services based on SFIC
图 1. 基于 SFIC 的居家社区养老服务协同供给模型

4.2. 发挥政府领导作用

在协同治理中政府元治理的地位不容忽视，提高领导力是打造养老社区的基础保障。政府要发挥领导作用，完善社会养老服务招商引资政策，精简审批程序，从顶层设计层面给多元主体参与社会养老服务治理提供保障。降低社区养老建设的准入门槛，从而激励更多社会主体参与进来，各方一起承担养老责任。当出现利益冲突时，政府就要充当“管家”角色，提供交流平台，降低各主体的交流成本。强有力的领导核心能够让合作更有凝聚力，提高协作的效率、效率和温度。

4.3. 完善居家社区养老服务协同供给制度设计

制度设计是多元主体行动的依据。首先明确参与主体，提高服务准入门槛。虽然提倡多元主体参与居家社区养老服务供给，但并非所有机构或组织都能参与。为整治参与乱象，必须要明确参与对象的资质，提高服务准入门槛。其次要明确居家社区养老服务供给标准。为提供验收标准、保障服务供给质量，制度设计要确立统一的服务标准。最后划分责任关系。多元主体参与虽然可以利用各方资源优势改善服务供给，但面临责任划分模糊的问题。所以要明确不同主体在服务供给的不同阶段各自该承担何种责任。

4.4. 构建居家社区养老服务长效供给机制

为促进居家社区养老服务协同供给可持续发展，必须要构建长效供给机制。各主体要定期展开交流协商，提高信息透明度，打破信息壁垒，建立良好信任关系。积极吸纳更多组织和机构参与服务协同供给，拓宽资金来源，建立坚实的资金保障体系。为实现服务供给的精准性和多样化需积极推行智慧养老。信息技术发展日新月异，为信息技术赋能养老提供了可能，智慧养老必将成为大势所趋。企业和政府要加强合作推动智慧技术的适老化发展，将医疗、健康、再就业等各类平台进行连接、联动，既能提高数

据库管理效率也满足老人的多样化需求[9]。最后一定要拓宽老人及其家属参与和监督的渠道。老年人是接受服务的目标群体，他们有权参与到服务供给的体系中，对服务的质量评估有很大的话语权。所以要完善信息反馈机制，让老人及其家属有途径反馈意见，让他们成为监督的主体，提升老年人的获得感、幸福感和安全感。

参考文献

- [1] 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.
- [2] 陈伟涛. “和而不同”: 家庭养老、居家养老、社区养老和机构养老概念比较研究[J]. 广西社会科学, 2021(9): 144-150.
- [3] 童星. 发展社区居家养老服务以应对老龄化[J]. 探索与争鸣, 2015(8): 69-72.
- [4] Ansell, C. and Gash, A. (2008) Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, **18**, 543-571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- [5] 柴茂, 刘璇. 跨域水污染协同治理 SFIC 修正模型研究——来自太湖流域的证据[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版), 2023, 47(1): 98-105.
- [6] 陈桂生, 徐铭辰. 数字乡村协同建设研究: 基于 SFIC 模型的分析[J]. 中共福建省委党校(福建行政学院)学报, 2022(1): 138-147.
- [7] Page, S.B. (2013) Theories of Governance: Comparative Perspectives on Seattle’s Light Rail Project. *Policy Studies Journal*, **41**, 583-607.
- [8] 翁佳颖, 高红霞, 杜思娴, 等. 基于 SFIC 模型的武汉市老旧社区医养结合治理分析[J]. 医学与社会, 2022, 35(11): 7-12.
- [9] 左美云. 老年友好型社会导向的智慧技术适老化[J]. 人民论坛·学术前沿, 2023(2): 32-39.