

融入与拒斥——嵌入式社区养老中心的邻避困境

郝 婕, 阎瑞霞

上海工程技术大学管理学院, 上海

收稿日期: 2023年5月11日; 录用日期: 2023年6月22日; 发布日期: 2023年6月30日

摘 要

人口老龄化是我国当前面临的重要社会问题, 社区嵌入式养老是将养老机构引入入驻社区的一种新型养老模式。然而嵌入式养老机构在入驻社区的过程中遇到了一定阻力, 引发了一系列邻避冲突问题。本文以浙江省温州市南汇街道社区养老服务中心为例, 基于风险感知视角, 构建了邻避风险链生成模型, 以此来探究邻避效应的演变过程及背后原因, 并提出相应的优化策略。通过构建多元共治机制, 从政府、运营机构、社区组织、群众多层次多元治理, 形成治理合力, 力争有效融入。

关键词

嵌入式社区养老, 融入, 拒斥

Integration and Refusal—The Neighborhood Avoidance Dilemma of Embedded Community Elderly Care Centers

Jie Hao, Ruixia Yan

School of Management, Shanghai University of Engineering and Science, Shanghai

Received: May 11th, 2023; accepted: Jun. 22nd, 2023; published: Jun. 30th, 2023

Abstract

The aging population is an important social problem currently facing China, and community embedded elderly care is a new type of elderly care model that introduces elderly care institutions into the community. However, embedded elderly care institutions encountered certain obstacles

in the process of entering the community, leading to a series of neighbor avoidance conflicts. This paper takes the Nanhui Neighborhood Community Elderly Care Service Center in Wenzhou, Zhejiang Province as an example, and based on the perspective of risk perception, constructs a generative model of the avoidance risk chain to explore the evolution process of the avoidance effect and the reasons behind it, and proposes corresponding optimization strategies. By constructing a diversified co-governance mechanism, we aim to form a joint governance force from multiple levels including government, operational agencies, community organizations, and the public, striving for effective integration.

Keywords

Embedded Community Elderly Care, Integration, Refusal

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

伴随着时代的进步, 老龄化也已变成当今世界一个不能忽略的挑战。2019年4月, 国务院政府办公室颁布了《有关推动养老医疗健康发展的若干措施》[1], 其中强调了将社区养老纳入未来社会建设工作的核心任务, 并且支持发展社会化的养老服务产业, 同时也为那些加入到社会的医疗组织提供了多种形式的税收减免以及资金支持。通过建立和改进市场机制, 不断提升以住宅、社区、机关、医疗和护理等多种形式的养老服务体系。

社区嵌入式养老是指政府机构为平衡社区内养老需求, 完善社区养老服务功能, 扩大受益群体, 通过招投标的形式引入养老机构入驻社区, 为社区居民提供就近养老服务的一种新型养老模式。这种方式能够通过社区纽带将家庭养老和社会机构养老优势相结合, 使老年人既可在熟人社区中得到精神慰藉, 又可以享受到专业化服务。然而嵌入式养老机构在入驻社区的过程中遇到了一定阻力, 引发了一系列邻避冲突问题。“多输”、“闹解”的结局使得社区养老设施的建设陷入了一个无法实现的困境, 令人担忧。

本文基于此问题, 以浙江省温州市南汇街道社区养老服务中心为例, 基于风险感知视角, 构建了邻避风险链生成模型, 以此来探究邻避效应的演变过程及背后原因, 并提出相应的优化策略。

2. 案例概述: 温州市南汇街道社区养老服务中心开办受阻

2.1. 温州市关于落地社区养老服务中心项目的政策要求

第七次全国人口普查结果表明, 温州市的60岁及更高年龄段的居民达到1,579,709, 比例高达16.50%; 而65岁及更高年龄段的居民达到1,121,085, 比例也高达11.71%。当前, 虽然专业的养老机构还没有完全普及, 但是以街镇、社区的形式提供的居家养老已经成为一种不可或缺的形态。2018年, 温州市出台《温州市有关推进镇街养老服务中心建设工作的通告》, 以此来推动温州市的镇街养老发展, 并且计划经历5年的不懈努力, 使每个镇(街)都能够拥有一所示范型的镇街养老服务中心。

2.2. 社区养老服务中心项目计划将在温州市南汇街道进行

南汇街道社区养老服务中心位于白麓城, 旨在满足老年人的多种需求。该中心拥有丰富的老年人文

体设施, 包括室内游戏、室外运动、内部温泉、室外温室、内部游泳馆、室内外羽毛球馆、室内外台球馆、室内外羽毛球馆、室内外网球馆、室内外台球馆、室内外羽毛球馆、室内外羽毛球馆、室内外温泉、内部温室、室外温室、内部温室、温泉浴池。

2.3. 建设中业主抗议情绪产生

随着社区养老服务中心的建设, 政府未能及时向居民公布相关信息, 导致居民对该项目缺乏认知。然而, 当服务中心开始装修时, 居民们开始积极地寻求帮助, 但也引发了一些反抗情绪, 不少业主纷纷表达了自己的看法。他们强烈反对在养老服务中心安装康复床, 拒绝提供老年人就餐的机会, 也拒绝让老年人入住养老机构。然而这些反对声音并未引起任何回应与重视。

最初, “在小区内建设养老中心”的消息仅被少数居民所知, 但随着网络技术的发展, “在小区内建设养老中心”的消息在业主微信群内迅速传播, 反对者的数量也在不断增长, 有些人甚至不惜走访当地, 劝说那些态度中立的居民也加入抗议行列。

2.4. 建成后邻避冲突导致开办受阻

养老服务中心建成后, 周边住户的反抗情绪愈发严重。当居民首次提出抵制时, 社会工作者迅速采取措施, 对他们的家庭状况进行深度调查, 并且给出详尽的解释, 但是他们的抵制热情依旧很高。当他们的调查未能得到满足时, 他们便联系到当地的领导, 希望他们能够更加深入地解释这些政策。

“管家”林黎明曾经表示, 他们在健康服务中心的安装和配备上做出了巨大的努力, 已经为腿脚不便的长者提供了助浴区, 让他们在恢复运动后能够坐着洗浴。然而, “一腔热心”林黎明的话一出口, 便遭到了强烈的反对。林黎明面对两块孤独的牌匾, 感到非常失望。尽管我们已经答应, 这个健康服务中心将不再提供托养和餐饮, 但是周围的社区仍然拒绝给予这个机构挂牌。林曙光表示, 这个所谓的“老龄化服务中心”实际上是一个专门的老年人活动场所, 而且在过去一年里, 他一直在努力确认, 这个机构仅提供活动, 而且绝对不允许有任何形式的留宿, 以便于社区的老年人可以安全地入住这里。但效果并不理想。

社区保安表示, 每天早上8点到晚上5点, 四五个居民会自发地聚集在“堵门”, 并且“上眼药”。尽管“遇冷”的服务中心功能完善, 但它的空间依然狭小, 原本计划的服务也无法实施, 而且许多设备仍然停留在“原封未动”的水平。

温州市南汇街道社区养老服务中心在嵌入过程中遭到拒斥, 为何开办方与小区居民全部叫苦不迭, 为何福利性养老场所会遭遇邻避效应, 如何加以解决, 如何使社区养老中心更好融入成为本案例研究重点。

3. 理论基础与分析模型

3.1. 环境风险感知理论

20世纪60年间, Bauer R A 首先将“危险认知”这一观念引进到研究中[2]。Slovic P 则更深入地研究了人们如何通过自身的经验、思维方式以及情绪来识别、评估、应对各种可能的危险[3]。虽然有不同的看法, 但一致同意, 风险感知是一种以个体的体验、情绪、理解为依据的主观评估判断[4]。而环境风险感知更加侧重于社会大众的实际情况, 它不仅仅涉及到个体的行为, 还涉及社会的文化、社会的发展等方面[5]。

环境风险感知作为个体的一种主观感受和心理反应, 具有多元性和复杂性特征, 且受个体特征、群体特征、周边环境和社会文化等多种因素的影响和制约。具体概括为三种理论, 即风险决定论、个体自主论、文化影响论[6]。风险决定论认为环境风险感知主要受环境自身特征的影响, 有研究指出不同群体对不同人

为活动、自然活动引发的环境风险感知存在明显差异, 相对于自然因素导致的灾害类环境风险, 公众更易于感知人为活动引发的环境风险[7]; 个体自主论认为个体间的环境风险感知差异主要缘于性别、年龄、收入等个体特征的不同[8]; 文化影响理论认为个体间环境风险感知程度之差受到不同文化背景的影响。

随着社区养老服务中心的建立, 居民们不仅可以从外部环境中获取经验, 还可以从内部信息中收集有价值的知识, 从而更好地评估自身的养老服务中心的环境风险, 从而更有效地做出行为决策。

3.2. 邻避风险链生成模型

本文提出了一种新的邻避风险链生成模型来描述邻避风险的演化过程, 如图 1 所示。该模型认为, “自演化” 逻辑决定了在“情境-主体-客体”领域内, 实际风险与设施选址之间的关系, 并通过感知风险作为中介变量, 最终导致社会稳定风险的产生[9]。在这一过程中, 导致邻避风险链演化的因素涉及政府、群众以及物业与社区单位等其他社会主体。

地方政府导致的信息“漏斗”、“虚假”公众参与在实在风险与感知风险之间起放大效应; 对于风险沟通不力、应急管理失当则在感知风险扩散成为社会稳定风险中起扩大效应。“漏斗”暗示着, 为了保护自身的权益, 政府会对有关项目的建设、环境影响、审核程序等进行掩盖; 而“透漏”则暗示着, 为了满足受害者的需求, 政府会逐步实施“告诉你所不想知道的, 隐瞒你所想知道的”, 从而构建一种类似于漏洞的管理体系。

对于群体来说, 其放大效应表现在意见领袖的高度动员能力与信息的飞速传播[10]。而社区以及物业单位未在民众产生负面情绪, 表露反抗意见时进行积极、有效应对, 反而采取“无视”、“漠视”态度导致事态升级。

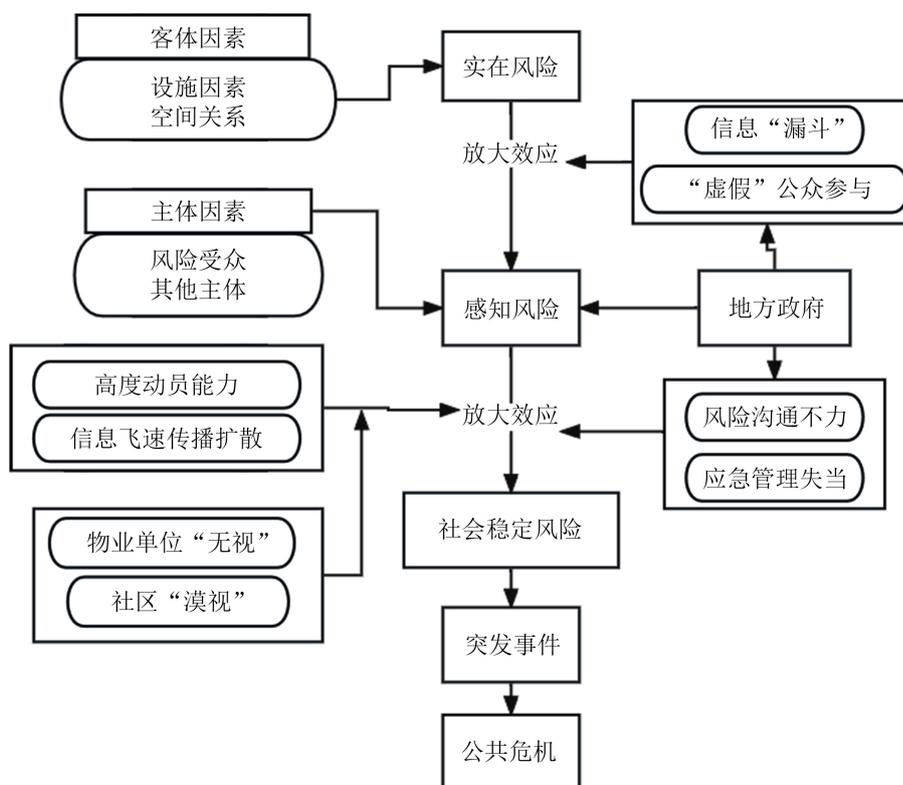


Figure 1. Generative model of neighborhood avoidance risk chain
图 1. 邻避风险链生成模型

4. 多方问题引发拒斥

4.1. 政府层面

4.1.1. 硬性指标难落地

《温州市关于开展镇街养老服务中心建设的通知》明确提出,为了更有效地提供居家养老服务,示范型居家养老服务中心将积极引领当地的村民、居民以及其它社会团体,加强对日间护理、全托服务、以及社区居家养老服务的教育培训,以期达到更加完善的养老保障体系。《通知》还特别强调“硬指标”,以支持街镇建立健全的养老机构,并且“服务中心建筑面积应在300平方米以上”也将被纳入规划之列。“建设指标”规定,在拥挤的老城区,寻求一处300平方米及以上的独立房屋,成立一个专业的街道养老机构,而这无疑是一项格外艰巨的任务。

4.1.2. 决策过程封闭

为了加快社区养老服务中心的建设进度,项目推进过程中选址、论证等各环节的参与主体全部都是政府部门人员与技术人员,忽略了公众的感受与意见。政府单方面的公布,单向传输,公众关于项目信息与进度的了解均为被动接受,在这个过程中并没有有效互动。

作为一种家庭养老模式,社区养老服务中心的选址非常重要,但是老城区的小区往往没有足够的养老用房,因此,政府在选址时未能充分考虑居民的意见,从而影响了项目的实施。

4.1.3. 对居民实际需求的忽视

白麓城阅兰庭,一个刚刚完工的高端住宅,其售楼处的租金非常昂贵,而且大部分的客源都来自刚刚结婚的年轻一代。此外,该社区还拥有一个专为所有业主准备的公园,它的设计精致大气,让每一位来到此处的客户都能感受到它的优雅与舒适。

但是在新建的社区中老年人的数量较少,鉴于“白喜事”会对社区的生活产生负面影响,使得居民们对此深感忧虑。由于这种供求失衡,导致居民们没有重视社区养老服务中心的福祉,反而将其可能造成的不良后果放大。

4.2. 群众层面

4.2.1. 居民环境风险感知

居民对环境风险的认识可以通过以下方式体现:

第一,由于社区养老服务中心与医院有本质的不同,因此,它们的运营方式很难全面确保中心产生的医疗废物得到专业、安全地处理。此外,一旦中心内有老人或者其家属患有某种传染病,这种可能性确实存在,小区内住户的健康将无法得到保障,甚至有可能导致严重的疾病传播。随着养老院里的年长者越来越多,每晚都有大量的殡葬车和救护车驶入社区,这让许多居民不得不在晚上时暂时离开。另一方面,随着社会中年长者的数量不断上升,他们在社区中的行为可能会带来更大的安全隐患。

第二,如果社区养老服务中心接纳外来的老人居住生活,他们子女亲人的探望将不定时地消耗小区内本来就有限的车位,而且随着越来越多的老人在小区内活动,小区居民的活动范围将变得更加狭窄,尤其是儿童和车辆,一旦发生意外事件,将带来极大的不便。此外,毕竟老年人无法一直呆在家中,他们仍然有机会去社区的公园散步,但是这些社区景观是由社区居民自己管理的,并没有向任何其他人员收取费用。

第三,社区养老服务中心可能会拉低小区房价。小区居民担心“白喜事”的频繁发生可能会对楼盘的品质造成不利的影 响,而且在老人去世之后,“白喜事”的出现可能会导致小区房价的下降。

从这一点出发,我们发现,当地的居民出于保护他们的健康、财富或者拥有足够的活动场所的考虑,

而抵制社区养老机构入驻的想法。这种强烈的抵触情绪,使得他们更加谨慎地考虑是否要参与这一项目,并做出相应的投资选择。

4.2.2. 意见领袖高度动员能力

当人们意识到他们面临着类似的环境风险时,这部分人就会形成一个利益共享的团队,这时行动能力就会发生转变,将潜在的危机转变为现实的威胁。

经过调查,我们发现小区居民的高度动员能力表现在:第一,他们能够快速传播信息。为了让居民们更好地参与讨论,小区建立了一个专门的业主群,但是不允许社区或物业的成员加入。一旦事件发生,这个群体就会立即爆发,一系列的反抗活动也会在这个群体中进行。第二,他们善于发掘潜在的利益相关者。对于那些坚定地反对社区养老服务中心的业主,积极抗争者将会自发地走访每家每户,向他们解释可能存在的环境风险,并且提出有效的抗争计划,以此获得更多的支持,甚至还会走访周围的社区,传播有关信息,激发更多的讨论,从而扩大抗议的范围。

当居民面临严峻的利益挑战时,他们会迅速组建起一个利益共同体,并且拥有强大的动员能力。随着他们的努力,这个利益共同体不断壮大,而动员能力也得到了持续提升,从而促进了邻避情绪的发展,从而推动了邻避效应的发展。

4.3. 社区组织层面

由于缺乏有效的法律法规和沟通渠道,居民自治组织无法有效地为居民提供切实帮助。目前尚未出台完善的关于邻避问题的政策与规范,居民自治组织没有法律依据与保障,无法得到司法支援,导致维权行动的爆发。而且,由于缺乏多元化的、有效的沟通渠道,居民自治组织既不知道应该让三方参与更不知道向其他专家寻求支援,最终导致业委会、居委会无法发挥其自治功能。

社区组织在沟通渠道、沟通方式、解决能力上的匮乏,使其无法在群众不满情绪以及相应行为选择中起到切实作用。

5. 多元治理力争融入

社区嵌入式养老服务引发的“邻避效应”,既可以带来积极的社会影响,也可能产生负面的外部效果。因此,我们应该采取科学的方法来审视这种模式,并建立多方协作的机制,以促进社会的和谐发展。

5.1. 政府:多措并举,提升政府公信力

为了更好地满足社区居民的需求,我们应该建立一个让公民参与决策的机制,从规划、选址、建造到运营,让每一个环节都有公民的参与,并且确保他们能够充分了解相关信息。

为了更好地服务于公众,政府应该加强信息披露机制,并通过官方微信、微博等渠道,及时反映公众的意见,以便更好地满足他们的利益需求,避免由于回应不及时而引发的群体性冲突事件。

此外,还要加大对社区嵌入式养老服务设施的支持力度。

5.2. 运营机构:双管齐下,化解邻避困境

为了更好地提供优质的社区嵌入式养老服务,相关部门需要更多地向社区居民发布有关信息。同时,这些部门也需要更多地参与社区活动,主动向社区居民提供帮助,减少因为信息不对称而导致的焦虑情绪。

为了更好地满足居民的养老需求,社区应当建立一个有效的利益补偿机制,以确保居民能够获得更多的便利。因此,运营机构应当积极开展协商、谈判,并设立合理的利益补偿机制,以确保居民能够获

得充分的养老保障, 同时也不会影响他们的日常生活。

5.3. 社区组织: 普及政策, 加强宣传教育

为了更好地推广社区嵌入式养老服务模式, 社区居委会和业主委员会应该采取多种措施, 包括召开会议、建立微信群等, 积极宣传有关政策, 并充分展示这一模式的优势。

为了确保社区居民的合法权益, 居委会和业主组织应该积极向政府各级部门提供实用的信息, 以便让他们能够充分了解并积极参与嵌入式养老服务的建立。

还要, 调节冲突, 加强引导。居委会应该积极参与社区冲突的调解, 并且鼓励社区居民以公平、合理的方式表达他们的观点和建议, 以保障他们的合法权利。

5.4. 群众: 加深了解, 正当维护权益

一种方法是改变思维, 加深对养老服务的理解。通过参观社区内的养老设施, 并与养老服务的购买者交流意见, 可以更好地了解这些服务。

二是为了保障公平和公正, 社区居民需要密切关注有关政策, 并以适当的方式提出诉求。他们可以在社区内的养老机构的规划、选址、建造和管理方面进行有效的沟通和协商。另一种选择是作为社区成员有责任采取适当的措施保障我们的正当权利。

6. 结论

嵌入式社区养老是中国养老服务的重要组成部分, 它不仅可以为家庭提供更加全面的养老服务, 而且还可以为“15分钟养老服务圈”提供强有力的支撑。嵌入式社区养老能够满足不同健康状况的老年人, 为他们提供不同的老年服务设施。嵌入式养老在我国仍处于起步阶段, 在落地过程中遭到邻避拒斥难题。

本文以浙江省温州市南汇街道社区养老服务中心为例, 基于风险感知视角, 构建了邻避风险链生成模型。通过分析, 得出政府层面、群众层面、社区组织层面的多方问题引发拒斥。为助力社区养老更好融入, 需要构建多元共治机制, 形成治理合力。为了更好地促进社会经济发展, 政府应该采取措施, 让社区居民有更多的发言空间, 并且提供更多的信息, 以便他们能够更好地了解相关的政策, 并且能够更好地为他们提供更多的选择。此外, 为了更好地促进社会的经济发展, 运营机构也必须提高信息的透明度, 并且建立一个有效的利益补偿机制。另外, 为了更好地满足居民的需求, 社区组织也必须提供更多的帮助, 并且能够更好地指导他们选择合适的社区养老医疗服务。为更好地管理和健康发展社会嵌入式养老机构, 我们应该充分理解它们的经营模式和管理机制, 并且采取正当的途径来发布我们的观点, 并且要主动参与到这些组织的规划、选址、建筑和管理的全程当中。

经过不断的研究和探索, 可以满足老年人养老不离“家”, 享受专业的养老服务, 达到“老有所养、老有所医、老有所为、老有所乐”的多层次的老年人养老服务体系, 解决我国严重的老年人养老问题。

参考文献

- [1] 关于深入推进医养结合发展的若干意见[EB/OL]. http://www.gov.cn/xinwen/2019-10/26/content_5445271.htm, 2019-10-26.
- [2] Bauer, R.A. (1960) Consumer Behavior as Risk Taking. In: Hancock, R.S., Ed., *Dynamic Marketing for a Changing World, Proceedings of the 43rd Conference of the American Marketing Association*, 389-398.
- [3] Slovic, P. (1987) Perception of Risk. *Science*, **236**, 280-285. <https://doi.org/10.1126/science.3563507>
- [4] 王刚, 宋锴业. 西方环境风险感知: 研究进路、细分论域与学术反思[J]. *中国人口·资源与环境*, 2018, 28(8): 169-176.
- [5] 王刚, 宋锴业. 环境风险感知的影响因素和作用机理基于核风险感知的混合方法分析[J]. *社会*, 2018, 38(4):

212-240.

- [6] Kahan, D.M. (2012) Cultural Cognition as a Conception of the Cultural Theory of Risk. In: Roeser, S., Hillerbrand, R., Sandin, P. and Peterson, M., Eds., *Handbook of Risk Theory*, Springer, Dordrecht, 725-759. https://doi.org/10.1007/978-94-007-1433-5_28
- [7] Xue, W., Hine, D.W., Loi, N.M., *et al.* (2014) Cultural Worldviews and Environmental Risk Perceptions: A Meta-Analysis. *Journal of Environmental Psychology*, **40**, 249-258. <https://doi.org/10.1016/j.jenvp.2014.07.002>
- [8] 侯光辉, 王元地. “邻避风险链”: 邻避危机演化的一个风险解释框架[J]. 公共行政评论, 2015, 8(1): 4-28+198.
- [9] 王新才, 聂云霞. 信息剩余与信息短缺: 政府信息公开中的悖论解析[J]. 情报科学, 2014, 32(1): 3-7. <https://doi.org/10.13833/j.cnki.is.2014.01.008>
- [10] 杨可获. 利益相关者视角下社区邻避冲突的成因分析与应对——以社区养老邻避冲突为例[J]. 市场周刊, 2019(8): 189-190.