

多元主体社区居家养老服务治理困境及其应对

刘梦寒

西南民族大学, 四川 成都

收稿日期: 2022年8月25日; 录用日期: 2022年9月21日; 发布日期: 2022年9月28日

摘要

近年来, 国家推动各地全面提升居家和社区养老综合服务能力的试点工作正稳步开展, 同时非政府组织作为承接政府购买服务的社会力量, 协同社区内部资源参与社区居家养老服务供给中的重要作用日渐凸显, 我国社区居家养老服务正从传统家庭供给向多元主体协同供给转变。本文通过文献分析法, 聚焦社区内部资源解决社区内部问题, 分析多元主体依托社区内部资源, 提供居家互助养老服务的协同供给机制, 并运用公共产品理论探索如何将社区居家互助养老服务作为公共产品, 构建政府、非政府组织、社区工作者和居民志愿者等多元主体协同有效供给模式, 探讨增强多元主体参与社区居家互助养老服务供给的激励政策和措施, 进一步实现养老服务协同供给的可持续性和推广性, 以实现社区居家互助养老服务的可持续稳定发展。

关键词

空巢老人, 社区居家养老服务, 公共产品, 多元主体

Multi-Subject Community Home Care Service Management Dilemma and Its Response

Menghan Liu

Southwest University for Nationalities, Chengdu Sichuan

Received: Aug. 25th, 2022; accepted: Sep. 21st, 2022; published: Sep. 28th, 2022

Abstract

In recent years, the state has carried out the pilot work to comprehensively improve the comprehensive service capabilities of home and community elderly care in various regions. At the same time, NGOs, as a social force that undertakes government-purchased services, cooperate with internal resources in the community to participate in the supply of community elderly care services.

The important role is becoming more and more important. It highlights that my country's community home-based care services are changing from traditional family supply to multi-subject collaborative supply. Through the literature analysis method, this paper focuses on the internal resources of the community to solve the internal problems of the community, analyzes the collaborative supply mechanism of multi-subjects relying on the internal resources of the community to provide home-based mutual assistance services, and uses the public product theory to explore how to use the community home-based mutual assistance services as a public product, build a collaborative and effective supply model for multiple subjects such as the government, NGOs, community workers and resident volunteers, explore incentive policies and measures to enhance the participation of multiple subjects in the supply of home-based mutual assistance services in the community, and further realize the sustainability and efficiency of the collaborative supply of elderly services, so as to achieve the sustainable and stable development of community home-based mutual assistance elderly care services.

Keywords

Empty Nesters, Community Home Care Service, Public Goods, Multiple Subject

Copyright © 2022 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

传统养老模式主要是以家庭养老为主、机构养老为辅的分工模式，由于我国人口结构以及经济社会变化的变化，传统的家庭养老模式已经不能满足居民养老的需求，养老模式发生了结构性的变化。现在养老不仅需要家庭的支持，更需要政府、社区以及非政府组织的介入，社区和居家相结合的养老模式成为更为倡导的养老方式。社区居家养老服务中包含了多个主体，是家庭养老与社会养老间的一种取其精华、去其糟粕的过渡形式。这种过渡形式可以给缓解人口老龄化这个难度带来一定喜人的效果。弥补空巢老人居家养老缺陷。在社区居家互助养老服务供给中，非政府组织发挥着政府难以发挥的重要的推介作用，可以把优良的养老模式复制到全国各地。

2. 社区居家养老服务多元供给主体治理的理论基础及现实依据

2.1. 理论支持：公共产品理论

公共产品理论是管理学方面的基本理论，是将公共服务市场化的理论基础，将公共产品中的政府职能进行有效转变，是正确处理政府与市场关系的基础。公共产品又名公共品，其概念与私人产品相对。美国经济学家保罗萨缪尔森对于公共产品与私人产品这两个概念进行了明确区分，他在文章《公共支出的纯理论》中给予公共产品清晰的界定，他将公共产品定义为所有集体成员集体享用的集体消费品，社会成员可以同时享用该物品，并且每个人对公共产品的消费不会造成其他人对此种物品消费的减少^[1]。我们将公共产品划分成纯公共产品和准公共产品，一个在消费上具有完全的非排他性和非竞争性，而另一个存在于私人产品和纯公共产品之间，并具有这两者的双重属性，含有有限的排他性或有限的竞争性。

随着公共产品理论从初步形成到日渐成熟，公共产品的供给主体和供给模式都产生了一定的改变。公共产品不再只通过政府提供，社会组织逐渐成为公共产品重要的供给主体，公共产品的供给模式慢慢发展成多元主体供给，包括但不限于政府、社会组织和个人。公共产品理论自诞生到发展至今虽经过不断修正，但却有较强的生命力，对现今社会生产生活有很大的指导作用。

2.2. 现实依据

老年人的养老问题向来是成千上万个家庭最关切的问题，这所需要的不仅仅是一个家庭的付出，更需要社会负起相应的责任，正是因为家庭养老的不充分和固有的局限性，还需要社会力量积极广泛的参与才能使社区互助养老体系真正的完善起来[2]。社区居家养老服务中各个主体发挥作用，既是提高高龄老人的精神文化关怀，亦是倡导积极老龄化背景下，充分发挥低龄老人的自我价值。但社会力量还没有完全发挥，还有很大的社会空间亟待扩展，不同的非政府组织、社区都有着对社区互助养老不同的认知，导致不同地区的社工和志愿者也有着不同的理念，因此我们需要统一定义社区互助养老中的精神文化互助的性质，协调各个主体的发展，才能发挥其最大的效率价值。

3. 社区居家养老服务多元主体供给存在的困境分析

3.1. 各组织作用未充分发挥

1) 养老服务主体有待多样化

随着公共产品的不断升级发展，社会及各类组织在公共产品的供给中的作用越来越重要。但目前来看，在城市社区居家养老服务中，依然还是政府为主导，服务主体比较单一，政府几乎在养老服务全程持续发挥着作用，即建设基础设施、购买养老服务项目等，而其他主体不能发挥出自己的作用。政府主导的养老模式不仅不利于养老服务市场的社会化，市场的活力、积极性不能够得到充分的激发，服务水平也不能因为市场的竞争而提高，无法充分满足老年人对养老服务的多元性需求。而且，这种养老服务模式对地方政府的财政也会不同程度地加大负担。在政策层面没有得到真正落实与执行，政府政策的覆盖面较窄，受益群体范围还不够多。另一方面，我国缺乏有秩序的市场经济，存在较多问题比如不公平性。政府行政干预作用效果欠佳，一定程度上阻碍了社会力量参与养老服务的发展。

2) 市场资源配置不齐全

在多主体协同助力供给社区居家养老模式中，市场的资源配置的是否合理是非常关键的。为了满足老年人对养老设施工具的需求就需要合理的资源配置，通过规章制度多元主体可以规范养老服务的行为。

3) 社会组织参与度不高，群众组织支持度低

非营利组织和其他养老机构、社区的总体参与度不是太高。在多主体协同助力供给社区居家养老模式中，政府组织以及非政府组织动员社区社会工作者和社区志愿者共同参与是达成社区居家养老目标的重要因素。

仅依靠政府组织和非营利组织的力量是远不能长久持续性开展社区居家养老服务工作的，群众自发组织不可或缺。群众组织是否支持是多元主体社区居家养老的问题之一[3]。

3.2. 社区专业队伍建设不足

1) 人才服务队伍招揽困难

组建具有良好素质的养老服务队伍困难。第一，由于老人本身身体状况较差，在为老人提供服务时的突发情况较多，从事该行业的人员心理压力较大。第二，养老服务行业的从业人员薪资与其他行业相比普遍较低，并且社会对养老服务护理人员的认可度不高。第三，招收养老护理人员的门槛普遍偏低，一般来说招聘的人员仅仅需要进行几个月的技能和知识培训就能上岗，甚至可以没有护理职业资格证书。这就在一定程度上导致了服务供给人员少进多出，质量水平不高的局面。

2) 技术人才欠缺

除此之外，专业人才既需要具有专业护理知识同时又需要懂得利用互联网技术平台进行运作互联网+

的养老服务。而在养老供给者方面存在很多问题，养老专业人员有年纪大、教育程度偏低的特点，同时养老相关专业人员从业意愿低，招工难。在给老人提供养老服务时，综合性服务人才是必不可少的。

3) 专业服务人才队伍建设不健全

社区居家养老服务对象具有特殊性，这对社会组织及社区工作人员要求更高。他们需要有很强的专业技术能力，还需要拥有不断壮大的队伍。但目前的一线工作人员不仅缺乏专业能力，文化水平也是普遍不达标。同时，由于传统观念的负面影响，养老服务行业还没有真正得到应有的尊重，因此年轻的劳动者不愿涉及此领域，服务队伍的扩大的任务也颇为困难。另外，社区居家养老服务的志愿服务者相对缺乏，虽然大学会倡导大学生利用课余时间做志愿服务，但社区居家养老服务更需要志愿服务队伍的稳定性。拥有稳定的服务人才队伍才能更好的发展社区居家养老服务行业。

4) 社区居家养老志愿服务制度不完善

社区居家养老志愿服务制度中的培训制度不够完善，培训方式的单一，忽视了实践与理论结合的培训方式，也没有注意到培训评估的重要性。对于志愿者的保障也不够健全。这些方面都是需要改进的。

5) 监督与激励机制欠缺

在多元主体供给的社区居家养老服务中，关于如何制定养老服务相关政策以及提供资金购买养老服务都是政府的责任。政府作为主导方，有责任对被购买养老服务的养老服务机构或者非营利组织的运行进行有效的监管和评价，有利于养老服务的公平性和效率。当前，部分地区的社区居家养老服务监督和激励机制不够完善，存在“偷工减料”、服务不到位、牟取不当利益等乱象发生。

社区机构内缺乏对工作服务人员的民主测评与意见反馈机制，如果老年人反馈的问题得不到回复，甚至没有反馈渠道，服务人员不知道自己是否有问题或者问题出在哪，因此服务的质量和效率得不到保障工作服务人员的民主测评与意见反馈机制。而一旦服务供给者的绩效考核缺少了来源依据，便会导致规范性的欠缺。一旦养老服务监管评估机制欠缺，那么不但养老服务专业人员对自我的规范和约束有可能缺位，而且可能导致不作为、不落实的行为发生。因此，建立高标准的监督和激励机制，对于提高社区居家养老服务质量和效率非常关键。

4. 对策及方法

4.1. 深化“放管服”改革实践

1) 加大建设服务型政府的力度，深化“放管服”

行政管理体制改革，调动社会力量参与养老服务的积极性和主动性。其次是依靠“三社联动”的基层治理手段，促进社区、社会组织、社会工作者三方衔接合作，借助智慧养老服务平台[4]。最后也需要突出第三方机构在社区居家养老服务中的重要性，如引入地方高等院校作为第三机构，采用前期提供智库支持、中期进行纠错、后期评估考核的有效途径对社区居家养老服务进行监督。

2) 发挥社会组织补充作用

社会组织在社区居家养老服务中提供着补充性服务的作用，因为社会组织中包含着非营利组织、各种公立和私营的养老机构，它们能充分发挥市场的作用，给老年人提供方便灵活的服务，因此它们是社区居家养老服务的重要供给主体。社会组织要加强充分发挥灵活性的优点，发展养老服务的市场化和精细化。社会组织需要加强制度建设，合理设置组织机构，引进优秀人才从而壮大人才队伍，增强组织自身实力，从而增强社会组织在参与社区居家养老服务的能力。对于行政审批手续实行简单化，推行政策优惠吸引民营资本参与居家社区养老服务领域，通过多样化发展方式，培养带头做好养老服务的企业，对其给予资金政策等方面的支持，打造适应于地区的养老服务品牌，每个地区都具有针对性的服务和地域特色。

3) 发挥群众组织支持作用

群众组织的养老服务队伍是创新养老模式的重要主体，社区居家养老尤其需要群众的参与，拜访居家老人，为其提供精神和物资照顾，在社区开展多种多样的老年活动等群众组织发挥的作用，其他主体不可取代。通过宣传关爱老年人、关注老龄化等社会问题，号召更多有志愿的年轻人壮大队伍，提高专业能力，将群众组织的支持作用充分发挥。

4.2. 加强社区服务专业队伍建设

1) 稳定养老服务队伍

养老服务队伍是整个养老服务过程的核心，养老服务能否高质量完成要靠养老服务人员是否高质量完成任务。因为老年人对护理人员依赖性较大所以该行业要求从业人员队伍能够稳定、可持续。现阶段养老服务人才队伍力量薄弱，老年人的服务不能得到稳定的保障，照料老人的工作具有长期性、不间断的特点，保持养老服务队伍的稳定性需要从基础筑牢。第一，入职后提供基础的保障，招聘时签订合法的劳动合同，对于劳动者生活中遇到的困难给予帮助和支持，定期交流，保证精神需要得到满足。第二，培训要扎实基础，重视对养老服务人员的培训工作，一个专业的养老服务人员需要培训医疗专业知识，其中包括心理和生理健康的学习，除此之外养老服务人员还需要具备尊重的能力，鼓励老人自我照顾，避免过度照顾。培训是为了确保从业人员合格的照护能力，保障劳动者能跟得上时代的步伐，及时学习更新的知识，提供给老年人满意的养老服务。第三，提供良好的薪酬待遇，稳定养老队伍。由于养老服务行业的特殊性，薪酬待遇若低于一般水平会将想进入该行业的劳动者拒之门外，提供合理的薪资再给予绩效浮动奖励，提高劳动者服务积极性，能从根本稳定养老服务队伍。

2) 加强服务人员技术培训

吸纳年轻力量，加强与高校的合作，邀请专业学科人才为养老服务人员培训养老服务的学科知识，让从业人员在理论层面对养老服务有深层次的了解和理解，促进服务人员的专业化。号召高校毕业生加入养老服务队伍，增加熟悉法律政策知识、懂得管理的高知人才壮大该行业队伍。

4.3. 完善社区居家养老志愿服务制度

1) 推进志愿服务政策建设

在已有的志愿服务发展政策中，部分志愿服务已进入到社会事务发展规划中，但仍存在不完善的地方，可以依据原有的政策加上政府新出台政策，共同构建富有地区特色的志愿服务政策体系。

2) 推进志愿者激励措施建设

给予激励措施是能稳定志愿者服务队伍，激发志愿者服务热情的方式学习国外及国内高质量的激励措施，增加志愿者时间积累^[5]、志愿者家属优先等政策，通过时间积累兑换权益，志愿者及其家属优先享受福利待遇等吸引更多志愿者参与社区居家养老服务的志愿者工作中来，并争取将志愿者转化为稳定的养老服务从业人员。

4.4. 构建完善的监督体系，建立健全合理的激励机制

1) 建立可持续性的监督体系

政府作为社区居家养老服务里最重要的主体，有权利与义务对社区居家养老服务全过程进行监督，建立一个标准化的可持续的监督体系。政府应从非营利组织或者养老机构中的养老服务供给者从业资格、等级以及养老服务的收费标准等各个方面制定标准，进行有效监督，确保老年人的服务得到有效的保障。第一，在提高从业意愿的同时提高从业要求，确保专业人员具有专业资格。其他服务从业人

员在上岗前经过专业的护理服务培训，具备了应有技能和职业素养。第二，明确居家养老服务的收费标准，从源头切除收费标准参差不齐的现象，杜绝社会组织谋取不正当利益的行为。最后，通过宣传鼓励老年人积极反馈养老服务建议，并建立有效沟通渠道，确保实时接收老年人的养老服务需求建议并及时更正不足之处[6]。

2) 设置合理的激励机制，促进多元主体积极参与

非营利性组织、社区、志愿工作者在社区居家养老服务中占据着重要位置，扮演者配合政府完善社区居家养老服务的角色。通过建立激励机制，各个主体能充分调动市场积极性，为老年人提供更好的养老服务，因此首先，在资金筹集方面，通过税收优惠和降低银行贷款利率等方面的优惠政策，吸引民间资本的投入将养老服务转变为共同筹资的方式。其次，在进行基础设施建设方面，对参与建设的企业给予水电气等方面的优惠政策，保证多元主体参与社区养老服务过程中可以降低成本。最后，针对社区居家养老服务人员方面，政府可以给服务供给者提供相应的经费补贴，从而进一步提高其参与积极性。

参考文献

- [1] 秦才欣, 陈海红, 钱东福. 基于公共产品理论的基本医疗服务政策演变分析[J]. 中国卫生政策研究, 2021, 14(10): 1-7.
- [2] 温海红, 王怡欢. 基于个体差异的“互联网+”居家社区养老服务需求分析[J]. 社会保障研究, 2019(2): 40-48.
- [3] 张艳. 基于积极老龄化视域的乡村互助养老发展路径研究[J]. 农业经济, 2022(8): 81-82.
- [4] 肖文涛, 王赣闽. 推进城市养老服务供求平衡的政府行为研究——基于福州市鼓楼区政府购买社区居家养老服务的实践[J]. 中共福建省委党校学报, 2019(3): 87-94. <https://doi.org/10.15993/j.cnki.cn35-1198/c.2019.03.011>
- [5] 陈际华. “时间银行”互助养老模式发展难点及应对策略——基于积极老龄化的理论视角[J]. 江苏社会科学, 2020(1): 68-74. <https://doi.org/10.13858/j.cnki.cn32-1312/c.20200121.015>
- [6] 同春芬, 汪连杰, 耿爱生. 中国养老保障体系的四维供给主体与职责定位——基于福利多元主义范式的分析框架[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版), 2015, 39(3): 28-32. <https://doi.org/10.13715/j.cnki.jxupss.2015.03.005>