

公共服务型政府视野中城市社区养老合作共治模式

——以南京市玄武区为例

雷玉明, 曹 博, 李 静

(华中农业大学 马克思主义学院, 湖北 武汉 430070)

摘 要 随着我国人口老龄化的加剧,传统的养老模式已无法应对我国日益严峻的老龄化趋势,老龄化呼吁城市社区养老服务事业的加快发展。通过分析南京市玄武区社区养老模式的发展状况,对比分析我国现有的3种养老模式,得出在公共服务型政府视野中,以社区为主体,由政府、社区、市场、家庭和非政府组织(NGO)共治的养老模式是推进社区养老有效管理、实现社区公共服务、促进政府由发展型向公共服务型转变、构建和谐社会的途径。

关键词 公共服务型政府; 社区公共服务; 城市社区养老; 养老模式; 合作共治

中图分类号:D 669.6 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2013)04-0113-06

目前,我国老龄化问题严重,中国老龄工作委员会办公室于2010年发布的《中国人口老龄化发展趋势预测报告》指出,我国自1999年起进入了老龄化社会,到2009年,60岁及以上人口为1.67亿,占总人口比重的12.5%,远远超过老龄化10%的标准,且这种老龄化趋势仍处于加速发展阶段。为解决城市养老问题,缓解人口老龄化压力,探讨一种适合我国国情的养老模式成为亟待解决的现实问题。随着我国政府正逐步由发展型政府向公共服务型政府的转变,社区也逐渐成为政府进行社会管理和实现公共服务的新载体。

对社区养老保险这一课题的现有的研究主要集中于社区养老服务的需求、社区养老服务的发展现状、存在的问题及其对策等方面。从社区养老服务的需求来看,由于不同的研究者所调查的养老服务需求的内容的不同,结论也不完全一致,但总体上老年人大都认同居家养老模式,同时对社区养老的需求也占相当的比例^[1]。无论是在老人的期望中,还是在为老年人实际提供照料中,社区照料资源(包括社区服务机构工作人员以及志愿服务人员等)所占比例非常小^[2]。以往的研究虽然从社区养老服务的意义、作用及宏观的对策建议等方面展开了论述,但仅停留在对问题感性的表面探讨。

公共服务型政府视野中,社区公共服务由传统的政府行为为主向社会力量共同参与和共建转变,服务对象扩大到社区的全体居民,服务领域也向多领域、多项目转变,服务的内容也不断丰富。然而,当前社区的养老服务需求与供给之间存在着巨大差距,且发展极不平衡。本文以南京市玄武区为例,分析当前社区养老的现状及存在的问题,阐述政府职能转变的背景下发挥城市社区公共服务的有效性,进而提出推进社区养老服务健康发展的建议和措施,以期解决当前城市社区养老服务存在的现实矛盾并促进未来发展。

一、城市养老及社区养老模式的现状——以南京市玄武区为例

当前,我国进行城市社区养老模式探索的有上海静安区、杭州下城区、宁波海曙区、大连市沙河口区、青岛市南区、南京市鼓楼区和玄武区,以及苏州市的葑门街道和天津市、广州市、重庆市等。这些有益的探索为我国发展城市社区服务、建立养老服务体系提供了宝贵的经验。

南京市作为全国城市社区养老试点城市之一,自2009年以来,在全国确定了包括南京市玄武区在内的3个“全国老年宜居社区”试点区,走在全国前

收稿日期:2012-05-22

项目基金:华中农业大学研究生科技创新专项资助项目“农地制度变迁与农村养老方式变迁研究”(2010SC20)。

作者简介:雷玉明(1971-),男,副教授,博士;研究方向:社会主义新农村建设与和谐社会建设。E-mail:leishi@mail.hzau.edu.cn

列。为了了解社区养老模式的服务推广状况,城市社区养老服务现状调查小组于 2010 年 3 月走访玄武区锁金村锁三社区,对该社区养老服务具体推行情况进行调研,调研的内容包括两部分:一是了解老年人所期望的养老模式和服务内容;二是探究该社区的社区养老模式的现状,以下将以南京市玄武区为例,分析城市社区养老的现状。

1. 南京市玄武区养老现状

玄武区锁金村锁三社区分成锁金三村和锁金村 80 号、84 号三个大院,共 32 幢居民楼,占地面积约为 83 210 m²,有住户 1 328 户,人口约 3 540 人(包括常住人口和外来流动人口 164 人)。其中,老年人口为 622 人,老年人占社区总人口的比例为 17.6%。在老年人对养老模式的需求和意愿方面,调查结果表明:77.3%的老人倾向于家庭养老,12.6%的老人倾向于社区养老,7.4%的老人倾向于机构养老,1.4%的老人倾向于其他方式,此外,还有 1.3%的

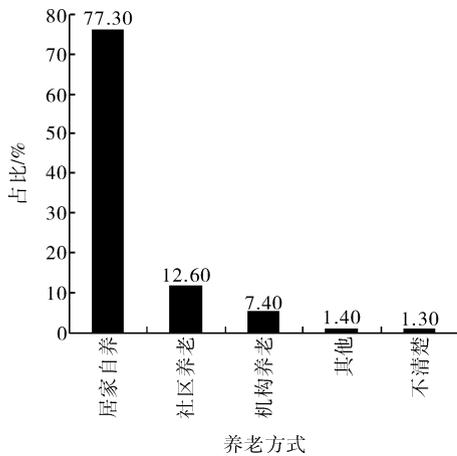


图 1 老年人期望的养老方式

2. 玄武区社区养老模式现状

为了深入了解该社区的社区养老模式的现状,课题组对其社区养老资金来源、服务模式、服务空间资源和服务人员资源 4 个方面的情况展开了调查。在社区养老的资金来源方面,玄武区政府通过政府年度财政预算,每年投入一定的经费,向非营利机构——“心贴心社区养老服务中心”购买养老服务。具体的服务模式为:服务中心组织社区的下岗、失业、困难人员,经过专门培训,在社区委员会和老龄工作委员会的领导和监督下,为社区内高龄、独居、困难的老人提供生活照料、日常护理或者特殊护理、医疗康复、精神慰藉等多样服务。在社区的服务空间资源方面,该社区原有医疗站 2 所、老年活动室 5

老人不能确定哪种养老方式适合自己养老(见图 1)。由此可见,社区养老、家庭养老和社会机构养老是我国城市目前存在的 3 种基本养老模式。从实际实行的养老模式来看,小区内 603 位老人参与了社区养老服务,占老年人口的 96.9%,说明该小区的社区养老服务覆盖面比较大。对老年人期望的社区服务内容的调查表明:在小区所提供的众多服务项目中,希望获得“医疗保健”服务的老年人占 68.4%,其次是“体育健身”和“文娱活动”分别占 42.6% 和 32.4%,除此之外,22.5%、18.6%、12.3% 和 5.6% 的老年人分别希望获得“家庭卫生”“生活起居”“文化教育”和“法律咨询”等方面的服务(见图 2)。另外,对被调查老人养老付费意愿的调查表明:66.4% 的老人希望获得免费的社区服务,31.3% 的老人希望获得半偿或低价的服务,2.3% 的人希望能接受高质、有偿服务。

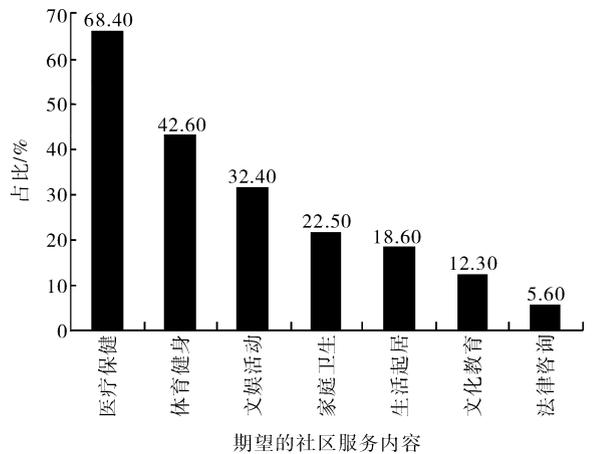


图 2 老年人期望的社区服务内容

家,此外,玄武区政府给予一定补贴,社区改建了原有的空余房子建成社区内的托老所和老年食堂,新增床位 60 张,老人可在社区内养老机构享受全托、半托、临时托,并接受专业、全面的医疗服务,同时,玄武区户外露天广场数量较多,为老年人户外运动提供便捷。在社区养老服务人员资源方面,该社区有专业人员 26 名,志愿者、一般服务人员分别为 126 人和 44 人,社区服务人员资源较为丰富。另外,社区居委会充分挖掘辖区内的服务资源,调动多方力量创新志愿者服务。根据《玄武区社区助老服务储蓄制度》,凡具有本区常住户籍的 16 周岁以上居民可申请加入助老服务志愿队伍,领取《助老服务储蓄卡》,志愿者的服务时间按小时记入储蓄卡^[3],

而志愿者可在自己年老时支取服务时间储蓄,也可将时间储蓄转让给65岁以上的直系亲属。

虽然从调查的数据看该社区老年人大多希望居家养老(见图1),但是由于各种原因家庭养老面临各种问题,在玄武区社区开展的社区养老正好弥补了这一不足,它一方面可以满足老人在家养老的愿望,另一方面,通过社区提供上门服务的形式使得老年人的各种养老需求得到很好的满足。

二、城市社区养老模式的优势及存在的问题

1. 城市社区养老服务模式的优势

通过对家庭养老、社区养老以及机构养老这3种模式的对比分析(见表1),可以看出社区养老相比于传统的家庭养老和机构养老,有着以下2个方面突出的特点和优势。

第一,社区养老模式能较好地同时满足老年人身体和心理上的需求。家庭养老是传统的养老模式,指老年人通过家庭的赡养或与配偶、子女、孙子女的相互照顾的状态下安度晚年,符合传统养老意愿,能够满足老人亲缘心态,完全依赖家庭资源,经济性最强。但养老主体比较单一,受个人家庭环境及社区发展环境影响较大,受益群体一般是子女有能力提供照顾的老人。可是在城市生活中,一些子女迫于岗位的竞争压力,无暇顾及老年父母。此外,一些青年夫妇较重视子女的教育和成长问题,产生了重幼轻老的“代际倾斜”现象,相当一部分成年子女只能在物质上尽些孝心,忽视情感交流、精神慰藉,使得传统的家庭养老已无力全部担负起赡养老

人的义务。机构养老虽能减轻子女照顾老人的压力,使之获得全方位、专业的照顾,且有配套老年活动场所,集体生活亦能排除孤独,有其显著的优势,但不符合传统养老意愿,不能满足老人亲缘、地缘心态。社区是一种具有共同习俗和价值观念的同质人口所组成的彼此关系密切、守望互助、富有人情味的社会共同体,它所特有的感情交流功能、组织服务功能,可保持家庭养老的传统和优点,使老年人所需要的服务都能够他们在他们所熟悉的环境中获得,满足了老年人的亲缘、地缘心态和在熟悉的环境中接受养老服务的需求,因而社区养老可以为老人的赡养者提供帮助支持,减轻体力和心理上的压力,同时满足老人身体和心理上的需求。

第二,社区养老有利于有效地、公平地利用财政资金。在家庭养老和机构养老中,政府只能顾及一部分老人,这有悖于公平和平等的原则。在机构养老中老年人只要每月交纳规定的费用就可在敬老院、老年公寓、福利院等机构享受专门为老年人提供的护理、食宿、照料等,安度晚年,但养老费用较高,只有部分经济条件较好或优抚老人才能够获得服务,此外还需要政府投入大量资金兴建养老机构,限于财力、物力,政府不可能建造大量的敬老院、老年公寓等养老设施。社区养老又称为社区助老、居家式社区养老等,它是一种新兴的、与家庭养老和社会机构养老有机结合的社会化养老模式。社区养老体现了服务主体的多元化,政府一改“全能”的角色而成为主导者,与市场、社会等共同协作,使所有老人能够享受到政府财政的支持,扩大了公共服务的覆盖面,也避免了政府统包统揽的僵化模式。

表1 3种养老服务模式的比较

	家庭养老	社区养老	机构养老
养老主体	家庭	政府、社区、家庭、社会、NGO等	政府、社会
养老资源	养老资源来自于家庭,养老资源不足	整合社会养老资源、家庭养老资源、社区养老资源,养老资源充足	养老资源由养老机构提供,养老资源充足
养老意愿	家庭养老符合传统养老意愿,满足老人亲缘心态	居住在家庭及熟悉的社区,符合老年人传统意愿,满足老人亲缘、地缘心态	不符合传统养老意愿与选择,不能满足老人亲缘、地缘心态
精神慰藉来源	家庭成员、亲属、邻居等	家庭成员、养老服务人员、社会志愿者、社区成员及邻居	养老服务人员、社会志愿者
便利性	受个人家庭环境以及社区发展环境影响较大	可提供上门服务,便利性较强;配备有社区养老服务设施	养老设施齐全,日用品齐全
安全性	安全性较低,就医不方便,受到限制	安全性较低,但由于社区配备医疗机构,就医安全性高于家庭养老	安全性较强
经济性	完全依赖家庭,经济性最强	可利用社区及家庭现有资源,不必花费高昂的养老费用,比较经济,经费投入的回报率高	机构养老费用较高,经济性最差;经费投入回报率低
受益者	子女有能力提供照顾的老人	所有老人	部分经济条件较好或优抚老人

资料来源:根据胡宏伟等的论文《公共服务均等化视角下中国养老保障方式与路径选择——居家养老服务保障的优势与发展路径》相关信息整理而得。^[4]

由此可见,家庭养老、机构养老不是“未富先老”经济背景下的最优选择,而社区养老能够在便利性、安全性、舒适度等方面满足老年人多样化需求,提高老人生活质量,同时大大弥补了家庭养老和机构养老的不足,是目前解决中国养老问题的重要选择。

2. 城市社区养老服务模式存在的问题

结合玄武区锁金村锁三社区的调查,纵观全国城市社区养老工作,虽然城市社区养老已取得显著成绩,但仍存在不少亟待解决的问题,具体如下:

(1) 政府承担责任过重。公共服务是政府社会管理职能的主要内容,为公众提供优质高效的公共服务是政府的责任,但这并不意味着公共服务由政府包揽。从玄武区锁三社区,我们不难看出中国化特征的体制格局的弊端——社区养老模式官方色彩太浓,政府包揽了全部的管理职责,既承担管理者角色,又承担生产者 and 执行者角色,未能调动多方力量,加重了政府负担。社区基本不具备作为一个相对独立实体自我组织活动的的能力,一味依靠政府的扶持,难以实现独立持续发展。同时,没有健全的政策法规做保障,社区养老的发展没有一个公平、有序、竞争的环境。

(2) 社区资源整合欠缺。社区资源指社区赖以存在和发展的物质资源和社会资源的总称。它包括人力资源、财力资源、设备资源和智力资源^[5]。由于社区规模较大,社区管理经验缺乏,社区基础设施差,服务内容单一,软硬件均不能满足老人的需求。在锁三社区,托老所、老年活动中心等场所不足,社区内有一些倒闭的企业厂房和商场等闲置资源,却由于受行政隶属关系的制约,社区无权使用。目前我国社区养老对现有资源利用率不高,缺乏与其他社区的合作交流,没有发挥其主导作用并造成严重的浪费。硬件上托老所未能与社区卫生医疗机构、原有的养老院很好地融合,不同项目缺乏有效协调。

(3) 市场机制引入不充分。社区养老大体上还停留在依赖区政府、政治性民间组织——居委会和部分志愿者组织提供的服务,其投入方式随意且波动性较大,主要针对孤寡、独居、困难、残疾和高龄 5 类老人,服务不具有普遍性。没有独立产业化的养老模式,营利性企业被排除在社区养老的承办者之外,无法达到多赢或共赢。非市场化的运营模式难以吸收社会资源,资金来源单一,养老支持力度比较大,导致经济杠杆影响有限^[6],难以维持社区养老的

可持续性经营,限制了社区养老的服务范围和内容。同时,由于目前我国社区养老未能形成市场化运作的良性循环组织模式,缺乏专业人员,服务人员多是志愿者,存在波动性高的风险,而专职的服务人员则素质偏低,缺乏工作动力。以锁三社区为例,由于工作待遇和社会地位低,相关服务人员大多是外来女工,缺乏专业知识、文化素质偏低,只能从事简单家务工作和康复护理等。

三、城市社区养老的合作共治模式探索

由于现有社区养老模式单一化的主体组织管理体制,对现有资源缺乏有效整合,非市场化的运营机制,难以整合吸收社会资金、技术、信息等,难以满足社区老人的多样化需求,阻碍了社区服务的进一步发展。鉴于人力、物力和财力等资源的有限性导致的社区养老需求与供给的严重失衡,在对社区养老发展规划设计时可以以原有社区为立足点,同时借助外界的推动力形成社会管理的合力来推进社区养老的进一步发展,建立政府、社区、市场、家庭和非政府组织合作的多元主体共同治理的养老模式(如图 3 所示)。

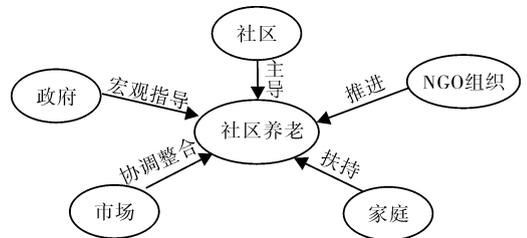


图 3 城市社区养老的合作共治模式

1. 完善社区养老服务的内容,发挥社区主导作用

(1) 实现社区组织的自治。目前居委会在社区养老活动中发挥着重要作用,但居委会的自主性、非政府性不强,应使其“由政府的腿转变成居民的头”。政府分权、还权、授权给社区居委会,尝试将税收直接返还给社区,真正实现组织独立、自主管理。另一方面,发展以社区为中心的互助组织,使其发挥在我国社区的地缘优势,培育社区内的互助组织、业主委员会等民间组织,改变中国社区建设“官方热、民间冷”的局面,极大调动公民的参与热情,使社区承载更多社会事务,成为社会公共事务管理的活力之源,发挥社区自主养老功能。

(2)完善社区养老服务内容。通过对锁三社区的调查得知社区中老年人的实际需求更倾向于医疗保健服务(如图2所示)。因此,社区应把老年人的健康问题作为发展社区养老的头等大事,为老人提供就近、便利、优质的医疗保健条件。同时,针对社区老年人在物质和精神文化方面的实际需求,开拓思维,多层次、多方面、多元化,有针对性地搞好养老服务。要注重老人在高层次上的精神需求,尤其是提供文化娱乐休息场所,创办老年大学,大力发展老人教育事业;要多关注高龄老人和身患疾病的老人^[7],等等。为了更好地适应公共服务对公益性和营利性的双重价值诉求,可以借助有效的人力资源管理机制和公共服务人员自主性岗位竞聘等多种措施^[8],建立一支较为稳定的志愿者队伍,帮助社区顺利开展养老服务。

2. 加强政府与社区合作,发挥政府宏观指导作用

在公共服务改革中政府的责任是宏观调控、间接引导。政府应改变过去在社区养老建设中过度的介入和干预,将更多的权力下放到社区,改变政府管理的唯一主体的状况,加强政府与社区的合作,扮演好宏观协调角色,发挥间接引导作用。

(1)构建有利于社区养老发展的资金环境。社区养老服务工作是政府组织和推动的一项社会福利事业,也是社会保障的重要组成部分,根据国务院有关精神的规定,今后社会福利支出不应低于财政支出的10%~20%,因此要扩大政府财政投入^[9]。政府应逐渐改变原有的直接提供服务、主导社区工作的方式、方法,代之以政策引导、资源调动等方式;提供资金、技术、人员培训等帮助;加强社区养老的基础设施建设;完善各项法律来保障老年人合法权益;建立为社区养老服务设施和项目的财政支持计划、城市公建配套法规、社区养老服务管理规章以及社区养老服务实施管理规章等。

(2)营造有利于公民组织健康发展的制度环境。政府应对公民组织给予正确的定位和合理的分类,加紧修订和完善关于公民组织的法律、规章和政策,从审批、登记、注册、监管、经费、税收等方面,对公民组织积极支持、热情帮助,又正确引导、合理规范^[10]。将权利更多的交给社区,而社区内的民间组织、公民应成为社区自治的主体,代替原来居委会、单位工会等行政色彩太浓的政治团体。目前我国公民组织的发展潜力空间巨大,政府应适当引导、营造良好制度环境,推进民主进程,与公民组织建立良好

的合作互动。

(3)创造有利于引入民间资金的政策环境。由于社区养老服务的特殊性决定其进行的准市场化运营只能是微利经营,经济效益不明显。社会养老机构就会要求政府能出台相关优惠政策,如对民营的养老服务机构在水电使用、土地使用权出让价格上给予优惠,适当减免企业所得税、房产税、车船使用税等,对养老机构获得的福利捐赠免征所得税;对从事社区养老混合产品生产的企业降低其税率,以鼓励其创造良好的社会效益^[11]。只有这些社会养老机构获得利润,才能将社区养老服务产业化、规模化经营持续进行下去,以提供更好的服务给社区老人。

3. 协调整合各方利益,形成市场产业化运营

社区作为一个品牌,本身就是一笔巨大的无形财富,因为它能为企业赢得更多的信任和消费群体。社区养老市场化,指由传统粗放、分散的服务模式转变为集约型、规模化的经营和运作,以追求经济效益和社会效益的同时最大化。社区可与具有一定规模、能较好满足老年人需求的服务业单位合作,社区老人购买其有偿但低偿的生活护理、紧急援助、医疗健康、康复保健、心理慰藉、文化娱乐、老年教育、法律服务、餐饮供应、物品配送等多方面的优惠、优质、优先服务。还可与房地产开发商合作,政府给予部分优惠政策,建造带有方便老人设备的老年公寓,或把老年住宅盖到普通住宅小区中,使老人能够与子孙同住一个小区或一栋楼,作为房地产商户型的一大亮点,既造福老人,又增加其竞争力,获得更大经济效益和社会效益。企业的投资参与方式有待深入开发、挖掘,创造社区与企业共赢的和谐局面。

4. 强化家庭养老功能,扶持社区养老发展

老年人与成年子女共同生活,很大程度上缓解了老年人的孤独感,做家务、照顾小孩会使老人的生活充实起来,同时也为年轻人的生活带来了很大方便。子女对父母之间的赡养不仅是经济方面的赡养,更要关注老人精神方面的赡养。在家庭养老功能不断弱化的今天,子女要有强烈的家庭养老观念,有抚养老人的意愿,增强养老的责任心,提倡社区在老人和子女之间保持适度的联系,引导和推动赡养氛围形成和赡养责任履行^[12]。把居家养老和规范化的社区服务相结合,把社区服务引入家庭,让老年人老有所养、老有所依、老有所乐、老有所爱。

5. 引入NGO组织,推进社区养老有效管理

作为公民组织的中坚力量的非政府组织服务范围几乎涵盖所有领域,积极争取慈善机构、社会团

体、工会、行业协会及其他志愿团体等 NGO 组织对社区养老的捐助,听取他们对社区建设的意见、建议,可推进社区的自主、有效管理。NGO 一般具有比较独立的民间性质,是一种与公众在空间上距离较小的社会治理组织。它既能深入到社会基层的民众中间,又能同政府保持较密切的关系,因而总能最先得到公众的需求信息并作出反应或传达给政府^[13]。政府也可委托、外包、购买其服务等方式以间接方式推动民间力量的充分发挥。

四、结 语

综上所述,在城市养老中由政府、社区、市场、家庭和非政府组织合作共治共同承担起养老责任,基层政府、居委会、物业公司、互助组织、各类慈善机构、志愿团体、营利性企业、社区居民等多方力量形成互动、竞争和博弈局面,引入市场机制,使财力、物力等公共资源更多地向社会管理和公共服务倾斜,走福利化与市场化、社会化相结合的道路,形成可持续健康发展的社区养老模式,是我国城市养老的必然选择。

参 考 文 献

[1] 李学斌. 我国社区养老服务研究综述[J]. 宁夏社会科学, 2008

(1):42-46.

- [2] 贾云竹. 老年人日常生活照料资源与社区助老服务的发展[J]. 社会学研究, 2002(5):119-122.
- [3] 王玥. 长三角城市社区养老存在的问题与对策[J]. 现代企业文化, 2008(3):70-71.
- [4] 胡宏伟, 时媛媛, 肖尹雪. 公共服务均等化视角下中国养老保障方式与路径选择——居家养老服务保障的优势与发展路径[J]. 华东经济管理, 2012(1):119-123.
- [5] 胡文娟. 我国城镇社区养老研究[D]. 武汉: 华中科技大学社会学系, 2006.
- [6] 石人炳, 李明. “奖扶制度”并入“新农保”: 创新制度的再创新[J]. 华中农业大学学报: 社会科学版, 2011(5):47-51.
- [7] 项丽萍. 我国社区养老服务方式探析[J]. 青海社会科学, 2007(9):31-33.
- [8] 高韧. 论公共服务动机与激励[J]. 华中农业大学学报: 社会科学版, 2012(3):91-94.
- [9] 于兴洪, 李兵. 完善我国居家养老模式的思考[J]. 经营管理者, 2010(8):117-118.
- [10] 张凌晨. 人口老龄化背景下城市社区养老模式探析——以苏州市 B 社区为例[J]. 社会学研究, 2011(6):103-104.
- [11] 周晓亮. 城市社区养老模式的选择与构建[J]. 改革与开发, 2011(8):39-46.
- [12] 庞小燕. 空巢老人问题与对策探析——基于武汉市六个社区的调查[J]. 华中农业大学学报: 社会科学版, 2009(5):28-31.
- [13] 康之国, 杜丽娜. 构建和谐社区视角下的社区治理与 NGO[J]. 深圳大学学报, 2006(5):49-52.

Cooperation and Co-governance Mode of Urban Communities Providing for the Aged in Vision of Public Service-oriented Government

——A Case Study in Xuanwu District of Nanjing

LEI Yu-ming, CAO Bo, LI Jing

(College of Marxism Huazhong Agricultural University, Wuhan, Hubei, 430070)

Abstract With the intensification of aging population in China, the traditional mode of providing for the aged can't deal with the problem of China's gradually severe aging population which requires the quick development of urban community providing for the aged. Through the survey on such situations in Xuanwu district of Nanjing, this paper compares and analyzes the current three modes and concludes that the mode of providing for the aged in which the community is the main body, government, community, market, family and NGO co-govern is the effective way to push forward the effective management, realize the community public service, promote the tranformation of government from development-orientation to public service orientation and build a harmonious society.

Key words public service-oriented government; community public service; urban community providing for the aged; model of providing for the aged; cooperation and co-governance