

新时代构建社区养老共同体的理论和实践探究

陆杰华 黄钰婷

(北京大学社会学系, 北京 100871)

摘要:新时代以来,创新老龄社会新形势下社区居家养老服务模式不仅迫切,也是十分重要。为有效回应养老服务重心下移的政策安排与老年人的现实需求,有必要在新时代着力构建社区养老共同体。文章首先梳理了“共同体”概念的演变脉络,阐明社区养老共同体的理论内涵与主要特征;其次,分别从提供身心社灵的整全照护、增强多元主体的协同合作、推进线上线下的优化互通和形成敬老孝亲的精神共识四个方面阐述其实践重点;再次,结合社区养老工作的现实经验指出构建社区养老共同体当前面临的主要挑战;最后,着眼于未来的发展路径,提出完善全国性专项法规、让渡基层更多自主空间、激发市场主体活力、重视社会工作专业能力等政策建议。

关键词:新时代;社区养老共同体;社区居家养老;多元主体协同

中图分类号:C91 6.2

文献标识码:A

文章编号:1 000-2987(2022)02-0040-08

一、引言

为有效应对人口老龄化所带来的机遇与挑战,深入贯彻积极应对人口老龄化国家战略,中共中央、国务院于 2021 年 11 月印发《关于加强新时代老龄工作的意见》^[1](以下简称《意见》)。该《意见》既在总体要求上与 2019 年的《国家积极应对人口老龄化中长期规划》一脉相承,又结合新时代老龄工作的新形势、新特征,在养老服务体系、健康支撑体系、老年社会参与、老龄友好社会等方面进行了更加全面细致的部署,为新时代老龄事业指明了发展方向。

近年来,尤其是第七次人口普查数据结果发布以来,我国老龄人口数量和比重持续攀升的新国情愈发引起公众的关切。当前,我国 65 岁以上的人口比重已达 13.5%,相较 2010 年上升了 4.63 个百分点^[2],依此趋势发展,中国即将迈入中度老龄化社会。与这种不可逆转的老龄化新格局相伴而来的,首当其冲的便是持续、大规模的养老压力。受到现代社会转型和既往生育政策的影响,我国当前的人口

结构呈现“头重脚轻”的倒金字塔型,接近顶部的中年劳动力也在逐步老化,反映在现实层面则体现为家庭规模的缩小化、年轻子女养老负担的不断加重。因此,亟须创新发展社区居家养老服务模式,以纾解家庭照护压力、提升养老服务的质量与水平。

《意见》中还特别强调,要“依托社区发展以居家为基础的多样化养老服务”,“推动老龄工作重心下移、资源下沉,推进各项优质服务资源向老年人的身边、家边和周边聚集”。由此看到,国家不断强调将社区作为养老的主阵地,让渡部分职能交由社区承接,引导人财物逐步向基层倾斜,以强化社区的福利功能。从老年人的现实需求和意愿而言,我国 90%以上的老年人依旧倾向居家或在社区养老。相比单纯的家庭养老、机构养老,社区居家养老具有显著优势:一方面能够满足老年人抱持传统养老观念的心理诉求、增强老年人的安全感和亲情联结;另一方面能够便于调动和发掘社区资源,让老年人能在熟悉的环境中得到充分的照护,增强其自主选择性,同时亦节约了经济成本^[3]。因此,不论是为回应养老服务重心

收稿日期:2021-01-08

作者简介:陆杰华,博士,北京大学中国社会与发展研究中心研究员,社会学系教授,研究方向为人口社会学、老龄健康等。

基金项目:国家社科基金重大项目“实施积极应对人口老龄化国家战略研究”(项目编号:21ZDA106)阶段性成果。

下移的内在要求,还是为契合老龄群体的实际所需,深入推进社区居家养老服务模式已是大势所趋。

事实上,社区居家养老从 21 世纪初便已受到政府和学者的关注,并逐渐在全国各地铺开施行。然而,虽经过了近 20 年的探索和实践,社区居家养老服务仍存在着供需不均衡、资源利用率不高、社会力量参与不足、人员和资金缺乏等诸多困境^[56]。归根究底,还是源于多元主体协同参与机制尚未健全、基层社区权责不统一、自上而下的路径依赖较重而自下而上的主动意识较轻等多重原因^[718]9]。基于此情况,笔者认为,在新时代应着力构建社区养老共同体,进一步明晰多元主体在社区养老服务体系中的合作关系和衔接机制,增强社区的联结作用、创新多种工作方式,同时在为老服务的过程中逐步培育敬老孝亲的共同体意识,以从较被动地“团结社区”发展为内在自主生发的“社区团结”。如此,“多元主体责任共担、老龄化风险梯次应对、老龄事业人人参与的新局面”才得以真正实现。

二、新时代社区养老共同体的理论内涵及其构建思路

(一)“共同体”概念的提出与演变

对于共同体理论的讨论最早可追溯到卢梭、洛克等现代启蒙思想家,他们认为需要有一种集体的力量来抵御外在的风险、保障个体的安全与权益,此时的共同体被认为是现代国家的雏形^[10]。而“共同体”正式作为具有社会学意涵的概念,则源于滕尼斯发表的《共同体与社会》一书,他将“共同体”(Gemeinschaft)视为与“社会”(Gesellschaft)相对的概念,以此来代表一种在长期共同相处中自然建立起的拥有密切情感联结、彼此守望相助的社会生活模式,有血缘、地缘、精神共同体三种基本形式^[11]。马克思同样在其著作中提及共同体概念,将其划分为从“自然形成的共同体”到“虚幻的共同体”再到“自由人联合体”三个维度,认为后者才是真正意义上的共同体^[12]。

直到 1932 年帕克来华讲学,费孝通、吴文藻等学者才将“共同体”的英文“Community”翻译为社区,基于当时实证研究的需要,强化了其基于地缘的空间属性。但随着全球化的发展,后现代的理论家们逐步消解和拓展了原有共同体的内涵,出现了“脱域的共同体”,即它不再受限于固定的时空和

情境,而从一个实体性的存在逐步变成一种想象的“精神共同体”^[13]。如鲍曼所描绘的共同体是一种温馨舒适的精神家园,认为人们应可以在其中彼此信任与依赖;他指出,如果要重建此种美好的共同体,需要基于人与人之间的差异平等与彼此尊重^[14]。

从“共同体”概念的提出和演变脉络中可以看到,其逐步从一个基于自然情感的生活实体转变为一种共享价值认同的可脱域的精神联结关系。如今人们所经常提及的“共同体”虽然大都已偏离其原初的内涵,但却更加符合当前这个愈发多元化、复杂化的社会现实,亦让各种新形态的社会团结模式得以萌生与发展。

(二)“社区养老共同体”理论内涵与主要特征

基于以上的理论梳理可知,从“共同体”概念传入中国时,便与“社区”有天然的相契。一方面,社区内蕴了传统的血缘和地缘关系,具有亲属互助、邻里交往等相互连带的原初共同体意涵;另一方面,社区也具有“公共性”和“社会性”的特征,能够吸纳和整合更广阔的社会力量以实现共同的目标。就当下的养老事业发展而言,单一地倚仗家庭或某一主体来承担养老责任并不适宜,因其不仅无法保证老年人全周期的生命质量,亦会使得照护者的压力过载而难以持续。所以,需要建立起一种能将老年人个体、家庭与各种正式和非正式照护主体(政府、企业、社会组织、志愿者等)资源有效衔接的协同模式,推动多元主体秉持敬老孝亲的精神共识,创新“线上+线下”等多种服务递送方式,以社区为桥梁和纽带实现对老年人全方位、全周期的照护目标,这便是新时代“社区养老共同体”的学理内涵所在。具体而言,“社区养老共同体”有以下几个核心特征:

第一,以社区为依托,实现工具性和价值性共同体的有机统一。工具性主要强调目标达成,如对社区内多主体合作的安排都是为了更好地提供服务以满足当前的各种养老需求,预防照护负担过重或老龄无人赡养而引发的社会风险;而价值性则更加强调精神认同,即人们的合作并非基于共同利益和被动要求,而是出于彼此认可的价值观念和对于社区集体的归属感。社区养老共同体则将工具性的目标与价值性的认同进行了有机统一,以保有更为积极、可持续的运作动力。

第二,以老年人为核心,基于实际需求而串联多元主体协同参与。一方面,坚持老年人自身在多元主

体中的核心地位,尊重其自主选择性、提升其自我价值感,依照其个体意愿提供相应服务;另一方面,构建个别化、分层次的服务提供体系,针对不同类别老年人的独特需求和实际情况,发展出多样的主体间合作模式。如此,社区养老共同体才非机械的、盲目的“服务组合”,而是灵活的、开放的“协调配合”。

第三,以“线上+线下”结合为手段,实现不同主体服务的有效衔接与递送。与既往模式相比,社区养老共同体的优越性在于提升养老服务的可及性、连贯性和利用率,减少资源浪费和有效供给不足的问题。因此,需要创新“线上+线下”等多种方式。例如,社区可以将搭建智慧养老信息平台为基点,使之与老龄友好环境改造和专业人员培训等工作相配合,来增强对老年人需求的及时回应能力和高效满足能力,从而充分发挥社区养老共同体的服务效能。

三、新时代社区养老共同体的实践重点

基于上述社区养老共同体内涵和主要特征,笔者尝试构建了其在社区中的实践框架(详见图1)。可以看到,社区养老共同体的关键在于多元主体的协同参与。多元主体的中心是老年人自身和家庭亲属,代表传统的居家养老方式;之后逐步向外拓展到其他的非正式支持主体(邻里、志愿者、互助小组等)和正式支持主体(基层政府、社区两委、医疗机构、企业和社会组织等)。这种多主体的联动网络顺应了福利多元化与社会化的发展趋势,亦回应了“以居家为基础、社区为依托、机构充分发展、医养有机结合”^[15]的多层次养老体系建设要求。同时,虽然最初将各个主体团结起来是为了给老年人“提供身心社灵的整全照护”这一工具性目标,但随着协同合作和文化建设的不断深入,主体间逐渐形成敬老孝亲的精神共

识,社区团结便自然发生。由此,共同体实现了工具性与价值性的统一,进而得以长效可持续发展。此外,图中还强调了协同的要义和手段,以更切实具体地指导社区养老共同体的构建。

(一)提供身心社灵的整全照护是社区养老共同体的核心目标

随着时代的发展,“大健康观”理念逐步为社会公众所知,也成为了国家所提倡的一种健康发展目标。“大健康观”是一种全局的视野,关注从出生到死亡的全过程影响因素,注重全周期全方位的健康管理。具体到社区居家养老服务领域,则是要针对老年人生理、心理、社会、环境等多个领域的现实情况,为老年人提供身心社灵的整全照护,维护和提升老年人的生命质量。当前,大部分社区的助老服务还是较为局限,更多地聚焦在身体层面,如提供“老年餐桌”、开展社区义诊等常规的助餐助医服务,对于老年人精神的深层关怀还比较缺乏;在社会交往方面,虽然很多城乡社区中都具有老年人活动的场所,但参与其中的基本均为身体健康、有较强自理能力的老年人,在某种程度上而言,这便导致一些失能、高龄老年人的社会交往需求遭到忽视。此外,现有能够提供高质量安宁疗护和临终关怀的社区更是少之又少,灵性层面的养老服务还有极大的发展空间。

因此,社区养老共同体应着力加强养老服务的多样性和针对性。其一,服务内容应包括老龄健康促进、预防、治疗和康复等多个阶段。在健康促进和预防阶段,社区应组织相关的健康生活教育讲座和宣传活动,全面提升老年人的健康素养;同时优化老年易感疾病的防治策略,社区医生定期上门诊疗,尽力降低重大疾病对于老龄健康的威胁;社区工作者和老年人亲属也应更多地关注老年人的精神状况,加强与老年人的沟通交流,对有心理问题倾向的老年人及时进行有效的支持和干预;社区两委和社会组织也可创造更多老年人社会参与的机会,建立老龄互助小组或是志愿队等,增强老年人的自我效能感。而在治疗和康复阶段则需更深入地推进“医养结合”,相关主体应提供老年人及其家庭可负担的生活照料和康复照护服务,为经济困难家庭链接社会救助资源;同时应建立和完善分级诊疗模式,便利老年人疾病的及时诊治和定期复查。其二,服务提供时应注重不同人群的

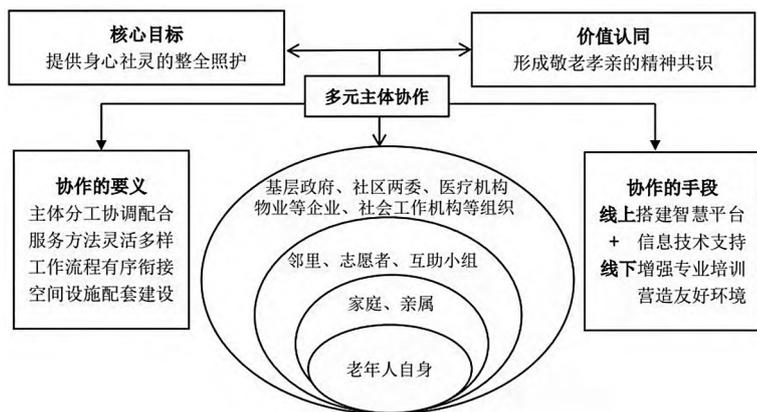


图1 社区养老共同体的实践框架示意图

个别化需要,将普惠性服务和专门性服务相结合。对于社区中大部分自理能力较强的老年人,社区可提供补充性服务,起到锦上添花之效,如开展娱乐社交活动、给予免费的理发券等福利;但对于孤寡、独居、困难、高龄、残疾等社会脆弱性较强的老年人,社区便需提供更多的支持性服务,承担雪中送炭之职,例如网格员定期探访、志愿者结对帮扶、社会工作者重点关怀等。

总而言之,社区养老共同体就是要满足老年“生命全周期、健康全过程”的综合需求,动员老年个体的自助系统和社区内部的支持体系,以形成身心社灵全方位的整全照护,让老年人得以安享晚年。

(二)增强多元主体的协同合作是社区养老共同体的关键要义

社区养老共同体中的多元主体协同,强调的是最大程度地发挥各个主体在养老资源供给上的独有优势,以及促进社区养老服务的有效衔接。它绝不是多主体在同一场域内的各行其是,或是各种服务的简单叠加,而是要实现一种“1+1>2”的质变提升。为了充分发挥社区养老共同体的聚合效应,应该从主体分工、服务方法、工作流程、空间设施建设等方面综合发力。

第一,主体分工明确,加强协调配合。在社区养老共同体中,老年人自身和家庭亲属仍是最基本的供给主体。正如《意见》中所言,要“鼓励成年子女与老年父母就近居住或共同生活,履行赡养义务、承担照料责任”,这有助于发挥家庭的主要照顾职责,增强家庭成员间的情感交流,提升其养老照护能力。此外,社区内的正式和非正式支持主体也应承担起相应的责任,其中,非正式支持主体可填补在老年人家庭与正式支持主体间的“真空领域”。很多时候,正式支持主体受到资金、人力、时间等多方限制,无法及时察觉老年人和家庭的紧急需求。面对此种情况,邻里、互助小组或是志愿者便发挥了重要的联结作用,他们往往与老年人家庭具有较为密切的联系、熟知老年人的背景信息,当发现老年人遭遇特殊状况时,能够及时提供帮助,并联系社区两委或医疗机构来进行必要的服务。此外,社区的正式支持主体也应各司其职、彼此合作。地方政府和社区两委起到兜底保障作用,应根据当地实际规划养老服务清单、设立专项养老服务资金,同时通过购买服务的方式引入为老服务的企业或机构、监督指导其规范发展。在企业方面,可大力推动“物业+养老”模式,利用物业企业

邻近性高、常驻社区及与居民联系密切的优势,提供精准、可持续的多样服务。最后,在社区组织方面,要充分发挥“三社联动”的整合力量,以社会工作者为支撑提升社区居家养老的专业化水平。

第二,创新服务方法,灵活转变思维。让老年人在最熟悉的环境里得到最适宜的照顾,是社区养老共同体的长处所在。尤其是对一些身体状况较弱、行动功能不便的居家老年人,他们的内心情绪也较为敏感,故应尝试发展一些“润物细无声”的工作方法,在较少打扰老年人日常生活的前提下对其进行必要的关怀和支持。例如,正在山西省太原市的社区中普及的“窗帘行动”,该活动的发起缘起于老年人们一个很日常的生活习惯,即睡觉时拉上窗帘、起床后拉上窗帘。社区人员通过观察这种规律的行为,就能辨识老年人的情况是否正常安全。在“窗帘行动”中,社区志愿者们与高龄、空巢老年人达成暖心的约定,每天早晚都去老年人楼下进行巡视,观察其窗帘的情况。如果当天窗帘没有变化,或是老年人在窗口有些异常的举动,社区志愿者就会立即上门与老年人联系沟通,提供应急服务、防止意外发生。可以看到,创新养老服务工作方法,并非单纯投入大量人力物力就能达到实效;反之,如若相关服务提供者能够切实地从老年人们的立场和需求出发,仅需微小的方式调整,便能让整个社区的养老服务能力得到显著地提升。

第三,顺畅工作流程,实现有序衔接。工作流程的规范化可以提升各个主体之间合作的紧密度和顺畅性,减少因任务重叠或是环节空置而导致的资源浪费问题。既有调查指出,现有城市日间照料中心以及农村幸福院的运行未能达到预期效果,主要原因便在于家庭和社区之间缺乏有效的衔接。社区照料中心设计的初衷,是为了应对家属白日上班而无法照料老年人的问题,以作为家庭照顾的重要补充。在这一目标下,中心的主要服务对象应是一些自理能力受损的失能和半失能老年人,这些老年人缺乏自我养老的能力,需要有人长期看护。但在中心的实际运营过程中,却较少出现这些老年人的身影,因“接送失能老年人”这一环节本身就需要耗费大量的时间和精力,这极大地制约了老年人亲属对此种社区服务的选择^[6]。所以,为了让这些社区内服务设施得到充分利用,相关主体应该主动弥补此类环节的缺失,如在评估家庭的需要后,分配专门的机构人员或

是志愿者提供老年人接送的帮助。这样,许多的社区服务才能真正地惠及老年人及其家庭。

第四,设施配套建设,空间紧密相连。若要实现老年人需求与社区养老服务的无缝对接,空间设施的配套建设是重要的依托。《意见》中倡导,要逐步完善“一刻钟”居家养老服务圈,形成层级有序、科学合理的空间布局,让老年人不出远门便能享受到综合服务。如北京市正在试点的“区域养老服务联合体”,以街道(乡镇)为基础,统筹区域内的养老服务中心、医疗机构和商户等,为街道内老年人提供多样、便捷的社区居家养老服务。同样,现有的城市老旧社区改造和农村养老服务站建设,都更加注意利用社区内部既有的闲置房屋或是直接在居委会原址上进行改建。一方面节约了经济成本、提高了建设效率;另一方面提升了社区服务的可及性,缩短了老年人家庭和社区服务之间的空间距离。

(三)推进线上线下的优化互通是社区养老共同体的有力支撑

随着网络信息技术的发展,“智慧养老”“智慧助老”愈发成为增强社区居家养老能力的重要路径。近两年新冠疫情所带来的治理挑战,更在某种程度上加速了社区大数据平台的搭建和线上服务技术的提升。为响应防疫管控要求,社区工作者需要统计每个家户的成员信息,建立互联沟通的线上网格群,且对于高龄、残疾和慢性病等具有特殊需求的老年人进行专门登记和重点关注。如在武汉“封城”期间,许多社区均成立了应急志愿小组,安排每位志愿者对接两至三位特需老年人,用电话、微信等方式提供心理支持、物资采买递送等服务。当老年人出现身体不适时可及时与志愿者联系,社区工作者和片区民警便能第一时间对接当地的医疗机构,提供相应的诊疗服务。起初,这种线上线下的联动方式本是一种应急的无奈之举,但随着服务过程中老年人数字素养的逐步提升,现今却成为了提升社区居家养老能力的可复制与推广案例。

有学者认为,线上养老系统应包括基本信息平台、养老需求平台、健康档案数据库和养老资源共享平台,综合生活照料、医疗护理、精神慰藉、紧急救助等多项服务,以促进社区居家养老的智能化、便捷化和个性化^{[17][18]}。同时,也有学者认为,智慧养老平台需要具有全程记录、评估、收费查询、人员培训等综合功能^[19]。总而言之,智慧养老可以有效解决供

求信息不对称、养老资源离散化、服务主体碎片化问题,不仅能够帮助社区更加精准地收集老人需求、及时有效地动员多方力量,还能让老年人及其家庭充分地知晓社区中所能提供的各项服务,拓展其社会支持网络。

此外,在鼓励建设线上平台的同时,也需相应推进线下服务人员的专业培训和社区适老环境改造,线上平台和线下服务的优化互通方能为社区养老共同体提供有力支撑。虽然线上平台能增进资源和信息的互动,但助老服务的开展仍需要专业人员进行具体落实,因此社区更应着力发展传统服务方式。在硬件设施上,需在老年人的家庭和社区公共空间内加装更多无障碍设施、配备生活辅助器具、提供紧急呼叫装置;在软件服务上,可制定和完善相关培训和激励制度,邀请社会工作者对助老人员进行专业督导,提升社区居家养老服务的质量和水平。

(四)形成敬老孝亲的精神共识是社区养老共同体的不绝动力

社区养老共同体的长期发展需要建立在多元主体共享的信念和价值观上,对于敬老孝亲的精神认同可以成为维系共同体团结的内在动力。现有许多社区中出现的养老服务“形式化”“运动式”问题,很大程度是因为主体间的合作是在自上而下的管理路径中形成的,被动性和自利性十分明显。如若人们仅是出于私利或是迫于上级的强制命令才参与社区养老服务,那么当激励并未持续或是上级工作转移时,养老服务的运行就会遭遇较大的困难,甚至还会损伤老年人和相关主体对其的信任度。因此,应该深入开展敬老孝亲的文化倡导,树立积极老龄观。

其一,消除对于老年期的错误偏见,引导公众尊重老龄群体的生命价值。年老是自然的生命过程,但其绝不意味着老年人便成为了社会的负担;相反,诸多老年人具有相当丰富的社会阅历与宝贵的经验财富,他们仍在不断地积极地学习、生活。因此,社区养老共同体需要在尊重老年人自主性的基础上提供支持性协助,让老年人能够更加有尊严地享受其生命历程。其二,弘扬中华孝德文化,增进代际联结、培育社区精神。伴随着现代社会转型和权威的倒置,老年人的弱势性和依赖性相较传统社会有所增强,家庭代际冲突和社会嫌老厌老问题也时有发生。面对这种情况,需要逐步发展一种符合新时代的孝德文化,在家庭层面,促进子女与老年人之间形成“孝”与“慈”

的互动,而在社区层面则培育“敬老爱老”的共同情感道德。基于这种精神共识,社区社会资本得以重构,各主体可以自发主动地团结在一起,社区养老共同体便拥有了持续运作的不断动力。

四、现阶段构建社区养老共同体所面临的主要挑战

当前,各地均在探索适宜的社区居家养老服务模式,但与社区养老共同体的构建还有相当的距离,主要面临的挑战如下:

第一,系统制度安排缺位,实践性和约束力相对较弱。从近十年的政策梳理中可见,国务院层面有关社区居家养老的政策文件大都是以“规划”和“意见”等形式发布,如《关于加快发展养老服务业的若干意见》(2013)、《关于制定和实施老年人照顾服务项目的意见》(2017)、《国家积极应对人口老龄化中长期规划》(2019)、《关于加强新时代老龄工作的意见》(2021)等,缺乏全国性的法规、条例或是实施细则。既有文件虽然对于老龄工作的多层面都提出了指导意见,但是内容仍然较为宏观,具体实践性、操作针对性和规范约束性相对较弱,使得各地政府在养老工作的落实程度上差异明显。此外,当前国家层面并没有专门针对社区居家养老工作的文件发布,只有各个地方分别出台了不同的市级《居家养老服务条例》,这在一定程度上也制约了社区居家养老服务的规范发展。

第二,基层社区权责失衡,整合力与自组织性发挥不畅。虽然国家强调要“夯实基层”“推动老龄工作重心下移、资源下沉”,但在很多社区的工作中,却呈现出“只有责任下移、而没有权力”的问题。社区居委会名义上是居民自我管理、自我服务的自治组织,实际上却成为了街道的下辖单位,不仅资源上依赖街道、工作内容也受限于街道的安排。在这种情况下,如果街道给予的资金不足或是对于养老服务的重视不够,即便社区想要开展养老服务都难有充足资源的支持。更为现实的情况是,社区两委都将工作重心投入到街道的“重点工作”中,而无暇承担多元养老服务主体间的联结作用。当然,有部分社区通过购买服务的方式将养老服务工作外包给其他的专业机构来承担。但这种购买服务更多只是为了减轻社区的工作负担,而并没有进行有效的组织和监督,便导致许多养老服务流于形式、难获实效。

第三,市场力量较为薄弱,服务项目单一化、可

持续性差。当前社区的养老服务主体中,企业的力量呈缺位状态。少数承接社区项目的专业机构,所提供的服务亦只局限于助餐、理发、上门聊天等基础工作,缺乏对于老年人需求的细致评估与有效回应。同时,受限于项目期限,社区可能一两年就会换一家合作机构,难以为老年人提供长期持续的养老服务。此外,政府所倡导的“物业+养老”服务模式在探索初期也遭遇了瓶颈,面临着人才缺口大、运营盈利难等诸多问题,制约着物业企业的转型步伐。

第四,专业人员供给不足,服务的质量和效率难以得到保障。人才是一切工作的基础,所有的高质量的养老服务最终都需要依托专业人才方能进行。但如今,社会上对于专业老龄护理/服务人员的认可度和重视度并不高,在家政市场中明显体现为抚育幼儿的工作薪资大大高于看护老年人的工作薪资,这便直接导致高素质服务人员的大量转岗与流失。因此,当前的养老从业市场呈现出一定的负性循环,能力高的从业者因为薪资不匹配而不愿去做,剩下技能较低的服务者却无法匹配老年人多元复杂的需求,购买者因服务的质量和效率不高而对助老人员有诸多抱怨,进而又影响了公众对于相关从业者的评价,压低了老龄服务岗位的薪资水平。

五、推动新时代社区养老共同体构建的政策路径

构建社区养老共同体,是新时代积极应对人口老龄化的一项重要举措和发展方向。着力提升社区居家养老服务水平不仅关乎社会民生福祉,还事关国家发展全局,对于走好中国特色社会主义道路和全面建设社会主义现代化国家具有重要意义。因此,应明确如下几个思路:第一,加强专门针对社区居家养老的顶层设计,以完善的政策法规为依托,明晰多元主体服务职能与合作关系。第二,推动权责统一下放社区,以夯实基层服务能力为抓手,充分发挥社区统筹能力,聚合各项优质服务资源。第三,推动工作理念从以“服务为中心”转变为“以需求为中心”,以老年人的实际需求为基础,形成分层多样的社区养老服务模式。具体而言,主要有以下政策路径:

(一)出台国家层面的专项法规,完善相关政策支持体系

当前对于“社区居家养老”的规范意见多散落在不同的政策文件中,尚未出台中央层面的专项法规。最早发展出“社区照顾”模式的英国,在1990年便出

台了《全民健康服务与社区照顾法案》，在制度上为社区养老照护提供了依托和保障。因此，我国可以其他国家为借鉴，总结归纳国内近 20 年来社区居家养老的发展经验与不足，制定符合我国国情实际的社区居家养老服务专项条例，明晰服务的内容和标准，界定各个主体的责任和权限等，让社区居家养老服务有法可依、有规可循。

同时，也需完善相关政策支持体系。例如，可出台相应的税收优惠政策和住房优惠政策等，以鼓励成年子女履行家庭的赡养义务，承担照料责任。在税收上，对于需要赡养老年人的家庭成员，可以加大其免缴税费的金额。而在购买商品住房或是申请福利房上，与老年人共同居住的子女可以享有优先选择权与一定的优惠。逐步完善此类配套支持政策，一方面是对相关主体履行社会责任的认可，另一方面也有助于营造敬老孝老的社会氛围，形成良好的社会风气。

(二) 给予基层更多的自主空间，加大资源倾斜以赋权社区

当前，不少地方政府在社区工作中出现了“越位”情况，在职能上大包大揽，在关系上与社区成为“领导与被领导”的隶属关系^[20]。面对此种情况，必须要转变政府职能，警惕服务重心下移变成对于基层社区的又一层压抑，导致社区失去了其内在活力。因此，需落实“权随责走、费随事转”，给予社区更多的自主空间，让其能够良好发挥代表居民声音、维护居民权益的自组织功能。

为了给社区松绑、促进社区的能力建设，街道（乡镇）政府可以适当在惠民清单的设置上增添更多便宜行事的空间，或是开展更多公益创投活动，让两委可以根据当地居民的实际，重点创新和发展一些特色养老项目，对于卓有成效的优秀案例提供更多的资金奖励，让其发展为成熟、可持续的利民服务。同时，也要不断为社区培力，推动各个主体之间建立平等尊重、优势互补的关系，充分发挥社区的平台和纽带作用。

(三) 充分激发市场与社会活力，扶持老龄服务产业发展

制约企业入驻社区开展为老服务的一大因素是盈利难题。一方面，如若要提供高质量的养老服务，势必在前期投入大量资金和时间以供护理人员培训和设施建设；另一方面，养老服务在当前具有较强的福利性，资金多依赖于政府项目提供，老年人自主购买服务的行为较少、支付能力也相对不足，这便使得

企业需要较长周期才能回笼资金。为解决上述问题，政府可以从供需两方面着手。在供给方，政府可加大对于老年服务产业的扶持力度、给予税收优惠，同时创新多种政企合作方式，实现政府兜底运行的“社会市场”与老年人自主选择的“经济市场”在社区中并存的模式，让困难老年人和中高收入老年人均可依照自己的实际情况得到适宜的服务。同时，也要完善养老服务定价机制，在经过充分的市场调研和多主体协商后，实施“以事定费”，避免出现因价格过低而影响服务质量的得不偿失问题。

同时，在需求方面，政府应在现有试点的基础上，稳步推进长期照护保险制度的逐步铺开。将长期照护保险覆盖城乡居民，不仅能够提升失能老年人的服务支付能力，缓解老年人及其家庭在照护费用上的经济压力；而且可以增强大众选择社会化照料服务的意愿，进而以需求带动供给，促进相关养老服务企业的持续发展。

(四) 重视社会工作的专业能力，助力人才培养与多元协同

社会工作的专业知识、技能与价值在社区居家养老服务中有着无可替代的优势。其一，社会工作强调“以人为本”“服务对象自决”，要求从服务对象的真实所需出发来提供相应服务，非常注重需求评估过程。落实到社区为老服务中，社会工作者可以解决现有的供需不对称问题，通过细致地评估，将老年人的急难反馈给相关的照护主体，增强服务的针对性和有效性。其二，社会工作者可以助力养老服务人员的专业化培训。当前的社区内蕴含着丰富的内生支持力量，最典型的便是社区志愿者，但由于缺乏相应的专业培训，他们的能力未能得到充分发挥。因此，社会工作者可以协助社区进行志愿者培训工作，同时设置相应的激励机制，让志愿者在更专业的知识和技术支持下践行社会公益、实现自我的价值，进而促进社区公共精神的生发。

此外，社会工作者可在社会养老共同体的构建过程中发挥其嵌合效用^[21]。在社区养老共同体中，不同的行动者依照为老服务的共同目标和价值结合在一起，发挥出各自独立运作时所不具有的功能。为了达成这种理想的服务模式，便需要有一个专业稳定的力量来促成多主体间的聚合。社会工作者可在多方的磨合和协商过程中起到调和作用，帮助社区、企业、社会组织等找准自身的服

定位,在动态平衡的嵌合关系中推动社区居家养老服务的质变提升。

[责任编辑 安培培]

参考文献:

- [1]中共中央 国务院关于加强新时代老龄工作的意见[EB/OL]. 新华网,2021-11-24.
- [2]中国国务院第七次全国人口普查领导小组办公室.2020年第七次全国人口普查主要数据[M].北京:中国统计出版社,2021.
- [3]赵立新.论社区建设与居家式社区养老[J].人口学刊,2004(03).
- [4]赵丽宏.完善社区养老服务支持居家养老[J].黑龙江社会科学,2005(03).
- [5]丁志宏,王莉莉.我国社区居家养老服务均等化研究[J].人口学刊,2011(05).
- [6]陆杰华,周婧仪.基于需求侧视角的城市社区居家养老服务满意度及其对策思考[J].河北学刊,2019(04).
- [7]钱宁.中国社区居家养老的政策分析[J].学海,2015(01).
- [8]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(08).
- [9]朱浩.社会治理创新视域下的社区养老服务有效供给机制研究[J].桂海论丛,2017(03).
- [10]吴晓凯.共同体的社会学考评及其中国语境下的本土实践[J].内蒙古社会科学,2021(05).
- [11]斐迪南·滕尼斯.共同体与社会:纯粹社会学的基本概念[M].张巍卓译.北京:商务印书馆,2020.
- [12]吴庆军,王振中.人类命运共同体理念的逻辑演进及其系统化过程[J].山东社会科学,2021(10).
- [13]张志旻,赵世奎,任之光.共同体的界定、内涵及其生成——共同体研究综述[J].科学学与科学技术管理,2010(10).
- [14]尹广文.共同体理论的语义谱系学研究[J].学术界,2019(08).
- [15]中共中央 国务院印发《国家积极应对人口老龄化中长期规划》[EB/OL].新华网,2019-11-21.
- [16]崔树义,杜婷婷.居家、社区、机构养老一体化发展研究[J].东岳论丛,2021(11).
- [17]睢党臣,彭庆超.“互联网+居家养老”:智慧居家养老服务模式[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2016(05).
- [18]睢党臣,彭庆超.“互联网+”背景下我国城市社区智慧居家养老服务模式的构建[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2018(03).
- [19]陈莉,卢芹,乔菁菁.智慧社区养老服务体系构建研究[J].人口学刊,2016(03).
- [20]秦艳艳,郭沧萍.我国城市社区居家养老服务体系中政府职能分析[J].兰州学刊,2012(01).
- [21]王思斌.社会工作参与公共危机事件治理中专业功能的嵌合性实现——以新冠肺炎疫情防控治理为基础[J].社会工作与管理,2020(06).

Theoretical and Practical Exploration of Constructing Community-based Eldercare Community in the New Era

Lu Jiehua & Huang Yuting

(Department of Sociology, Peking University, Beijing 100871, China)

Abstract: Since the opening of the new era, it is not only urgent but also very important to innovate the community home-based eldercare service models under the new form of aging society. In order to effectively respond to the policy arrangement of the downward shift of the focus of eldercare services and the practical needs of the elderly, it is necessary to focus on building a community-based eldercare community in the new era. This paper first describes the evolution of the concept of "Community", and clarifies the theoretical connotation and main characteristics of community-based eldercare community. Secondly, this paper illustrates its practice mode from four aspects: providing holistic care, enhancing multi-subject cooperation, optimizing and integrating online and offline platforms, and forming spiritual consensus of filial piety for the elderly. Then, based on the experience of nursing work, the paper points out the main challenges that community-based eldercare community is facing at present. Finally, it looks into the future and puts forward some policy suggestions, such as improving national special laws and regulations, transferring more independent space to grassroots, stimulating market vitality and attaching importance to professional competence of social work.

Key words: the New Era; community-based eldercare community; community home-care services; multi-subject cooperation