社区支持的居家养老: 现实挑战与路径优化

黄石松 伍小兰

[摘要] 在大规模、快速人口老龄化背景下,全面发展社区支持的居家养老,是实施积极应对人口老龄化国家战略,加强普惠性、基础性、兜底性民生建设的必答题。当前,我国社区支持的居家养老还存在空间环境支撑不足、治理协同乏力、公共性欠缺、普惠性不足等突出矛盾,深化社区支持的居家养老改革,需通过更新与改造,重塑居家养老的空间环境形态;通过贯通与融合,完善社区的养老服务治理功能;通过赋权与激活,提升居家养老的内生活力;通过共享与错位,推动普惠性养老服务的方便可及。

[关键词] 居家养老;社区支持;基层治理;普惠养老服务

[中图分类号] D63

[文献标识码] A

[文章编号] 1674-7453(2025)02-0015-10

引言

随着少子化、老龄化和家庭小型化不断加剧,老年人住房条件的普遍改善以及互联网智慧技术的发展,社区居家养老已经成为最适合我国文化和社情民意、成本相对较低的养老方式。^[1]扩大社区居家养老服务有效供给已经成为国家政策的主要导向,《2023年民政事业发展统计公报》显示,全国共有社区养老服务机构和设施36.3万个,占全

部养老服务机构和设施的89.9%;床位305.8万张,占全部养老床位的37.2%。与此同时,民政部持续开展居家和社区基本养老服务提升行动,累计支持建设家庭养老床位35.8万张、提供居家上门服务66.8万人次,^[2]我国社区居家养老服务取得了前所未有的成就。

同时,社区居家养老服务供给总量不足和供需对接结构性矛盾仍然较为突出。我国已经正式步入“中度老龄化”社会,即60岁及以上老年人口占比超过20%。从现在开始到本世纪中叶,我国

[基金项目] 北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心重点项目“实施积极应对人口老龄化国家战略”(21LLSMB011)。

[作者简介] 黄石松,中国人民大学国家发展与战略研究院研究员、老龄产业研究中心主任、老年学研究所博士生导师;伍小兰(通讯作者),中国老龄科学研究中心老龄健康研究所研究员。

人口不仅在快速老龄化,而且还在高速高龄化。^[3]在超大规模和超快速度人口老龄化发展背景下,夯实城乡社区居家养老基础地位,推进社区居家养老服务“最后一米”落地,是实施积极应对人口老龄化国家战略,加强普惠性、基础性、兜底性民生建设的必答题,关系亿万家庭安居乐业、社会和谐稳定。2024年12月上旬,中央经济工作会议明确提出“发展社区支持的居家养老,扩大普惠养老服务”。2024年12月30日,《中共中央 国务院关于深化养老服务改革发展的意见》出台,进一步要求“扩大社区养老服务有效供给,依托社区为居家养老提供有力支持”。在深化养老服务改革发展的新征程上,推进社区支持的居家养老发展成为国家战略的重要导向。准确把握发展社区支持的居家养老的内涵要义,清晰认识社区支持居家养老当中存在的体制机制障碍,进一步具体化和因地制宜地优化实现路径,这既需要认识上的全面深化,更需要行动上的系统创新。

故此,本文首先对我国社区支持的居家养老的缘起、演进历程和特点进行回顾和梳理,进而在分析现实挑战和困囿的基础上,探索推进社区支持的居家养老发展的优化路径,以推动基本养老服务落实落地,推动普惠性养老服务方便可及,激发老龄社会发展韧性和内在活力,为中国式社会养老服务体系的理论创新和实践进路提供研究参考。

一、社区支持的居家养老的发展演进

居家养老是家庭养老在现代社会发展出来的产物,体现了在家庭照顾之外,对居家老年人予以社会化支持的客观需要。这种社会化支持既来源于养老保险金制度,以解决“养命钱”的问题;也来源于社会养老服务体系,以解决“活谁来干”的问题,而就近就便的服务支持首先来自社区。随着单位制的解体以及社会流动性的增强,促使社区由过去单一的居住地逐渐变为满足多样化生活服

务需求的场所。“社区”这一概念作为政策性语言的出现,也正是源自20世纪80年代政府开始在城市开展社区服务工作。因而,本文将基于社区情境来梳理居家养老的发展历程,展现社区与居家在养老服务中的关系发展变迁,从中把握新形势下社区支持的居家养老的内在规律和趋势走向。

(一)第一阶段(1987—2012年):社区服务改革带动居家养老服务发展

从20世纪80年代中期开始,社区服务试点工作在全国范围内展开。1987年民政部召开了全国城市社区服务工作座谈会,明确了社会福利社区化与社会化的发展方向,也开启了各地社区服务探索发展之路。1993年,民政部、国家计委、财政部等14部委出台《关于加快发展社区服务业的意见》,明确要求加大政府对于社区服务的资源投入和统筹规划力度,并对社区服务中心(站)、老年公寓(托老所)等社区服务设施建设提出了明确指标要求。发展社区老年服务进一步上升到法律保障层面。1996年颁布的《中华人民共和国老年人权益保障法》中指出:“国家发展社区服务,逐步建立适应老年人需要的生活服务、文化体育活动、疾病护理与康复等服务设施和网点。”这一时期,在城市管理体制转型以及社会服务需求提升等背景下,社区服务开始在各地快速推进。作为重点关注对象,社区为老服务得到了相当的重视,服务项目和设施不断丰富,以应对开始显现的家庭结构小型化和人口老龄化趋势。

2000年,我国正式进入人口老龄化社会,养老服务领域的政策议题设置亦更为密集。2006年,国务院办公厅转发的《关于加快发展养老服务业意见》明确提出,“逐步建立和完善以居家养老为基础、社区服务为依托、机构养老为补充的服务体系”,形成了我国社会养老服务体系的完整表述。2011年,我国出台第一个养老服务专项规划《社会养老服务体系发展规划(2011—2015年)》,再次确立了由居家、社区、机构三者作为基本方式来统筹

推进养老服务发展的思路。在实践中,各地逐步形成了居家、社区、机构板块式资源配置和发展路径。

(二)第二阶段(2013—2022年):社区治理创新助力养老服务体系化建设

基于对社会主要矛盾新的判断,当前国家改革的重心是提升治理能力,促进国家治理体系的现代化转型。^[4]如何让基层政权有能力、有资源在一线解决问题,打通基层治理的“最后一米”,成为当前的主要挑战。与此同时,随着人口老龄化的不断加剧,社区的人口结构、需求结构也在发生深刻的变化,涉老事务成为社区工作和基层社会治理中的重要内容。这就必然要求适应人口转变,建立与老龄化国情相适应的基层社会治理体制,提升基层养老服务能力,打通“最后一米”的体制性障碍。

在此背景下,自2016年起,民政部、财政部在全国启动居家和社区养老服务改革试点,探索有利于居家和社区养老服务发展的经验做法和推动机制。2019年3月,国务院办公厅发布《关于推进养老服务发展的意见》,提出“推动居家、社区和机构养老融合发展”,同年10月,党的十九届四中全会明确提出建设“居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系”。在国家政策引导下,我国传统的居家、社区、机构养老服务模式从内涵上发生了深刻变化。一方面,出现了家庭养老床位等新型居家养老实现形式,养老机构利用专业优势开展延伸到居家的上门服务;另一方面,出现了“中心+站点”的社区嵌入式养老服务以及“一老一小”服务综合体等新型业态,逐步形成“社区+居家”全链条服务。在互联网技术加持下,线上线下相结合、从事专业化居家上门服务的运营主体也应运而生。

(三)第三阶段(2023年以来):社区支持的居家养老进入立体化发展新阶段

2022年10月,党的二十大报告进一步强调

“推动实现全体老年人享有基本养老服务”。2023年5月,《关于推进基本养老服务体系建设的意见》出台,首次发布《国家基本养老服务清单》,明确了基本养老服务对象、服务内容等。2024年8月,党的二十届三中全会对我国进一步全面深化改革进行系统再动员、再部署,具体到养老服务领域,提出“完善发展养老事业和养老产业政策机制”等要求,并强调了“优化基本养老服务供给,培育社区养老服务机构”等安排。2024年12月,《中共中央 国务院关于深化养老服务改革发展的意见》着眼于推动党的二十届三中全会精神的落实、落地、落细,对养老服务领域改革发展作出专门性战略设计,尤其是对社区在养老服务中的功能定位、运行机制进行了具体阐述,强调了社区在养老设施“三级网络”建设、养老服务“三类形态”贯通以及在养老治理“三方协同”机制构建中的作用。

回顾党的二十大以来我国养老服务领域的改革进路,一手抓养老服务供给扩大,既强化政府在养老服务事业发展中的主导作用,又强调市场在产业发展中的资源配置作用,以及社会参与机制作用的发挥,全面解放和提升养老服务业生产效率。一手抓服务供给与需求的协调适配,适应时代变化,强调发展社区支持的居家养老,以普惠养老服务覆盖最广泛老年群体,让全体老年人安享幸福晚年。

当前,一方面,居家养老越来越依赖于来自社区和社会的支持,老年人日常生活、社会参与、精神文化等多方面的需求满足,对社区空间和服务环境提出了更高的要求。另一方面,居家养老面临着多方面的困难和挑战,各地社区居家养老服务落地难,以及资源配置的碎片化现象仍较为突出。这就要求以“社区”为切入点,进一步深入思考社区与居家养老的关系。作为一个学术概念,“社区”经历中西不同语言的转化和社会变迁的形塑,形成了不同的概念内涵和面向。^[5]在我国,社区既是地理空间上的人群集聚而居,也通常被认

为是一种组织形态,城乡社区的范围一般是指村(居)民委员会辖区。也就是说,社区成为城乡行政管理的延伸,与街镇一起构成国家治理的基层基础。因而居家养老中的“家”具有开放形态,不局限于狭义家庭,而是扩大到老人所处社区的广义家庭。^[6]这个广义的“家”,既包括社区硬件空间、服务条件,也涵盖社区治理以及人文环境。围绕这些方面,我们将深入分析社区支持居家养老所存在的现实问题和突出矛盾,并进而探索解决路径和办法,推进广大老年群体在居家养老中实现健康老龄化、积极老龄化。

二、社区支持的居家养老面临的现实挑战

有学者提出了“被压缩的现代化”的概念,这是一个在时空上被极度浓缩的过程,诸多的社会危机及家庭危机由此产生。^[7]在被压缩的现代化叠加急速老龄化时空背景下,社区的人口结构、居民需求结构,以及家庭养老的资源和能力正在发生深刻的变化。近20年来,我国城乡老年家庭空巢化水平不断提高,高龄、女性老年人面临更加严峻的独居空巢形势。^[8]社区如何更好支持居家养老发展,更好满足亿万老年人居家养老的愿望,面临多方面的现实挑战。

(一)空间约束:居家养老的社区空间环境支撑不足

居家养老的体验离不开“社会—空间”的背景,对居住空间的研究不能仅局限于“家”,而应该更多关注住宅周围更广阔范围内的“社会—空间”环境,即通常所称的邻里或社区。^[9]从社区空间和设施条件来看,当前一般性的社区公共空间和设施,如便民商业服务设施、公共活动场地和绿地等的分布还远不能实现就近就便,给老年人生活带来很多的不便。2023年,住房和城乡建设部在天津、重庆等10座城市开展的城市体检工作调查显

示^①,在社区层面,反映最多的问题是物业服务不佳、公共空间以及便民设施不足三个方面,公共活动空间最大问题则是老年人户外休闲活动场所不足。研究显示,良好的社区休闲环境对所有年龄段老年人的健康都是有显著正向影响的。^[10]

社区养老服务设施的配置也与老年人的实际需求存在错位,具体表现为社区养老服务设施发展不足,资源种类少,难以满足老年人多层次、多样化的养老服务需求。一方面,当前发展社区嵌入式养老机构普遍面临适合用地用房不足、闲置资源利用难等问题。按照现行政策规定,养老机构应当按照不低于重点设防类的要求采取抗震设防措施。但对于非新建项目,特别是利用社区存量房或社区配建来改扩建养老机构的,提高抗震等级的改造加固代价很大,有的甚至无法实现。另一方面,受制于城区特别是老城区土地、房屋等条件限制,现有社区养老服务设施普遍在可达性、适用性方面还存在较多问题,由此也进一步加剧了社区居家养老服务供需对接错位的结构性矛盾。

还需注意的是,当前我国正在普遍经历住房和居民的双重老化过程,住宅设计不适老、不宜居的问题日渐凸显。与年轻人相比,老年人在家时间更长,住房不适老问题会给健康状况和内在能力下降的老年人带来多方面的困难和障碍。第四次中国城乡老年人生活状况抽样调查数据显示,近六成(58.7%)的老年人认为住房存在不适老的问题,只有不到一半(47.4%)的老年人对自己的住房条件感到满意,且越到高龄,满意度越低。

(二)协同乏力:居家养老的社区治理机制不健全

居家养老服务具有很强的区域属性,超过一定的服务半径,老年人需求将难以得到及时的满足,而服务成本和价格也将大大提高。^[11]因而社

^①资料来源:张文忠,《城市体检聚焦群众急难愁盼》,《改革内参》,中国经济体制改革杂志社,2024-01-30。

区居家养老服务设施网络的就近就便布局,离不开基层政府和社区的统筹协调。同时,社区居家养老服务市场是一个合作共治的过程,只有统筹利用好社区内外部的资源,才能推进普惠养老服务的平稳发展。当前,基层养老服务整合治理机制尚不完善,协同供给的治理格局还未形成,主要体现在各职能部门之间的“条条分割”以及与街镇、社区属地的“条块分割”现象仍较为普遍。如不同部门老年人相关信息、评估和服务开展仍处于分散状况,作为基层治理基础的街道和社区在养老服务上的职能定位也不明确,尚未形成有利于服务“最后一米”落地的“到人必整合”的资源统筹机制。另一方面,政府和市场之间的边界还不清晰,在既“管得住”又“放得活”之间还没有形成内在统一,各地社区居家养老服务发展还存在补贴依赖、可持续性不足、创新惰性等问题。

互联网、大数据等信息技术是提升社区居家养老服务效能的重要支撑,但是社区居家层面的养老信息整合和技术应用还存在治理上的瓶颈。一方面,各级养老信息化平台在基础数据对接上尚未完全畅通,不同层级以及不同部门之间的数据协同治理机制还不完善。另一方面,养老信息资源在街道社区层面的协同、共享和利用还很不充分。研究指出,基于基层街道建立的养老服务信息化平台更有利于“线上+线下”业务的达成,实现“最后一米”的服务落地。^[12]然而在一些地方,即便在街道内部智慧养老服务还存在各自为阵、功能重叠、应用分散的突出问题,比如呼叫、安防、智能手环等不同的服务项目和信息系统由不同的机构运营管理,没有发挥出智慧养老的整体功能,也给老年人带来了困惑。

(三)公共性欠缺:居家养老的社区共同体建设滞后

共同体意义上的城市社区面临着来自多方面的现实挑战。吉登斯用“脱域”(Disembedding)来形容人们从在地化的地域性信任中脱离,转而追

寻“脱域的抽象体系中的信任关系”。^[13]对现有实证研究的梳理分析显示,目前我国城市社区并不具有浓厚的共同体色彩,但这些研究也表明,老年人及退休人员参与社区活动与居委会活动的积极性更高,中老年人对邻里关系的感受更为良好。^[14]这从侧面反映了相比其他年龄群体,老年群体对社区和邻里具有更大的依赖性。但不可否认,大多数老年人与社区的联结还较为松散,老年人对社区建设的参与度还不高。

在高度开放、流动和分化的现代社会中,对公共性亦即人与人的团结的潜在需求越来越强烈,但公共生活的组织却越来越艰难。^[15]社区联结需要在互动基础上形成紧密的关系,而互动的关键在于活动与组织。一些社区通过成立老年人志愿组织、老年人协会组织等,开展老年志愿者服务、社区义工等公益活动,为老年人参与社区建设提供渠道与平台。但总体而言,现实语境中的“社区”依然有着不知在哪的尴尬处境,社区共同体意识和归属感有待强化。这不仅增加了居家养老“个体化”“原子化”带来的社会风险,而且如果庞大的老年群体自身缺乏参与性和主动性发挥,社区居家养老服务必然也无法可持续发展。

(四)普惠性不足:居家养老的社区共享经济落地难

一个好的养老服务体系主要体现为服务对象的普遍性、服务供给的可及性、服务质量的可靠性以及服务价格的可承受性,^[16]其内在属性必然是普惠性的。然而目前居家养老服务中最突出的矛盾是上门服务成本高、服务的成本与价格倒挂、服务的质量监管和纠纷解决困难。这就导致老年人及其家庭真实需求难以释放,既存在买不起服务,也存在“有钱也不敢买”的现象;也进一步导致从事社区居家养老服务的经营主体盈利难、可持续发展困难,导致社会资本和社会组织进入居家养老服务市场的积极性不高。

现实生活中由于养老服务的近身性、情感化

特征,大多数老年人对外部人员的介入都存在多种顾虑,对于消费安全、权益保障的不确定直接影响服务交易的达成。同时,养老服务还具有复杂性和多样性,每个家庭和个体都处于不同的需求场景,对养老服务有着不同的要求和期待。因而养老服务方面的机构和人员需要长期扎根于社区,才能与社区老年人相互熟悉,建立起信任的关系。也就是说,居家养老服务的发展离不开社区(村)的支持和参与,但正因如此,社区居家养老服务市场又容易受到政策干预和行政因素影响,从而形成地方保护和区域垄断,导致市场的碎片化和制度性交易成本居高不下,难以形成规模经济效益。

社区服务资源不足、力量分散直接制约了普惠式社区居家养老服务的发展。社区居家层面的养老服务供应主体既包括直接提供养老服务的相关机构,也包括间接相关的生活性服务商,由于不同主体存在不同利益诉求,如果各主体间互惠共享机制不明确,资源和力量就难以有效融合,难以以为老年人提供“一站式”服务。由于养老服务的特殊属性,这类机制完全靠众多商户等主体自发产生比较困难,没有基层社区和政策上的支持也难以以为继。这就要求在乡镇(街道)的支持下,发挥村(社区)基层自治组织的作用,在各类主体中形成常态化链接机制,形成需求发现、业务转介、激励约束的共享经济平台。

三、发展社区支持的居家养老的优化路径

作为一种制度结构体,“社区”是处于国家与个人之间的一个中间组织层级,是促进社会有机联系和良性运行的重要一环。^[17]发展社区支持的居家养老,扩大普惠养老服务,是有目标、有计划适应社会发展形势,实施积极应对人口老龄化国家战略的重大举措。基于前述现实问题,下面从

社区空间重塑、基层治理优化、社区共同体建设、普惠共享经济平台构建四个方面提出具体的优化路径和建议。

(一)更新与改造:重塑居家养老空间环境形态

居住条件和社区配套是社区空间环境的基本特征,对于促进老年人健康生活,维持独立生活能力亦具有重要意义。未来,我国家庭老龄化、高龄化和空巢化的趋势将日益明显,老年人所处的社区居住环境越能与其健康状态和生活需求的变化相匹配,对居家养老的支持也就越有力。要让老年人更高质量地实现居家养老,就必须通过整体性的生活环境再造,打造适老化的居住社区。

一是尊重养老驱动型住房需求释放,建立与老龄社会相适应的住房政策。居家养老的可持续性必须充分考虑老年人家庭的住房因素,以实现更好的自主生活和家庭照顾。一方面,改善自身居住条件,包括住房本身以及周边社区配套,另一方面则是获得更方便的代际支持,与子女就近居住或与子女住在一起。因此在住房规划建设层面,要鼓励发展适合老年人生理、心理及服务要求的老年住宅、照顾型住宅以及多代住宅等多样化的住房产品,可集中组团建设,也可在普通居住区内成栋建设,或在普通住宅楼栋中分散建设。在城市更新改造中,要通过创新设施资源整合、改造转化机制,探索将闲置的建筑建设成适合就地养老的老年公寓和照顾型住宅,集中化提供居住空间,提升上门服务成本效益。从国外经验来看,养老住房类型呈现出连续性和多样性的特点,通过居住与服务双向促进,最终走向居家、社区和机构养老三者的融合发展。^[18]另一方面,则是在住房交易租售层面,尊重和满足老年人购房、换房需求,在购房资格、贷款条件等方面给与老年人更有针对性的支持。特别是要加强房屋中介机构监管,充分保障老年人在住房交易过程当中权益保障问题。

二是推进完整社区建设,建设便利生活圈。随着年龄的增长,老年人生活功能的持续发挥更加依赖于就近就便的生活设施和公共活动空间支撑。因此,在老龄社会新背景下,社区生活设施配套和公共空间必须注重考虑老年人的身心需求和行为活动特点。一方面,持续完善社区便民商业网点,让老年人一般性生活需求能得到有效的满足。另一方面,通过社区微更新微改造,实现社区空间品质的系统性优化,提高社区生活环境的宜居性和健康性。

三是强化社区养老服务资源配置,建设家门口养老圈。面向老龄化程度不断加深的社区,老年人及其家庭与社区之间的关系成为居家养老系统中最重要的互动互补关系,这就要求进一步着力推进机构、社区、居家养老设施融合配置。鼓励和引导养老机构、医疗机构、医养结合机构的社区化发展,以养老家庭照护床位、家庭病床为突破,推进居家养老服务的扩容增效,有效满足老年人长期照护、康复、护理等刚性需求。在人口结构朝向少子化、高龄化发展趋势下,需前瞻性地应对人口总量和结构变动带来的中长期影响,统筹养老、教育、托育等多方面的资源,建立资源整合和转化机制,提高社会资源系统的利用效率。

除了原居安老,居家养老还有一种重要形式就是适地养老,也就是老年人搬迁到更适合自己的居家环境安度晚年。^[19]因此,要拓宽思路,推动社区居家养老服务资源配置模式从“单向适配”向“双向共适”转变。比如,在大城市核心功能区,老年人口比例与养老空间资源形成严重倒挂,需积极引导老年人口合理有序向其他区域流动,实现人口、资源、环境更高质量的协调发展。

(二)贯通与融合:完善社区居家养老服务治理机制

居家养老是与基层社会治理相融合的养老形态。应构建引领型融合治理模式,拓展和完善街道、社区在居家养老方面的治理功能,发挥两级

“平台”作用,将属地政府及职能部门、养老服务商、社区社会组织、老年人及其家庭等不同主体联结起来,实现福利机制、市场机制、社群机制的有机统一,从而实现“多元主体共建共治共享、老龄化风险递次应对”的格局。

一是明确街镇与社区在居家养老服务中的职能定位。既要强化街道对社区的指导、支持、监督功能,履行综合管理、统筹协调、应急处置和行政执法等职责;又要适当放权,充分激发基层社区民主自治,实现“自下而上”的养老服务治理。街道党工委、政府承担养老服务政策和资源统筹协调、构建社区居家养老服务的体系化网络等方面的属地职责;社区则协助街道党委、政府梳理辖区服务资源,为辖区内养老服务机构和运营商提供支持性服务,对社区居家服务和质量进行监督,推动社区居家养老服务更好融入全盘社区服务和工作。

二是在街镇层级构建区域养老服务联合体机制。针对养老服务主体多元、各项工作都要落到基层的实际,首先要强化街镇在涉老事务上的领导,建立“条抓块统”的统筹机制。明晰属地政府与职能部门、基层政府与基层自治组织之间的协同共治关系,打破条条分割、条块分割的体制机制壁垒,推进政策、资金、技术、人才、数据等要素在街镇层面的统筹整合和合理利用,减少资源投入过程中的撒漏和不精准现象,提升资源使用效率,以及供需的精准化对接能力。其次,着力构建多元主体共同参与机制,最大程度实现治理合力。政府着力于解决“基本养老服务”问题,同时发挥市场和社会的力量,链接辖区内的养老、医疗、商业等各方面资源,有效回应多样化、多层次的养老服务需求。

三是建构融入社区治理的养老服务信息平台。数字技术带来的社会变迁是根本性的,浸入了生活的方方面面。因此,基于基层治理的养老服务信息建设,日益成为社区支持居家养老的重要内容。一方面,需大力推进养老信息平台在基

层的应用,促使社会各方面资源进入社区为老年人服务。在需求侧整合分散孤立的老年人口数据、养老服务资源数据、公共服务数据、智能产品数据和应用服务数据,实现街镇辖区内信息互通、数据共享。在供给侧整合专业化、社会化的服务,建立各类养老服务供给主体业务转介机制,逐步形成一站式、整合式供给格局。另一方面,促进智慧技术赋能居家养老,让广大老人能通过智慧化手段,以较少的人工和经济成本获得便捷、专业的健康养老服务。

(三)赋权与激活:提升居家养老内生发展活力

只有建基于家庭和社区双重支持之下的居家养老方能经受住社会变迁的巨大冲击,增强个体和家庭的风险应对能力,实现老有所养、老有所安。因此,应更大范围地加强老年人与社区的联结,提升广大老年人及其家庭对于社区的归属感和认同感。

一是强化老年人和社区的制度性联系。以社区为平台,开展多样化的社区活动和服务,增强社区的社会性和公共性,推动老年人到社区“报到”、来社区活动,拓展老年人社会支持网络和社会参与渠道。通过社区党建引领,促进社区社会组织资源、志愿队伍资源、辖区单位资源的联动发展,营造相互关怀的社区生活氛围,为社区居家养老价值共创和融合共生提供基础性支撑。

二是建设具有自我服务属性的活力老龄社区。居家养老不仅涉及国家和社会责任,同时更是老年人及其家庭的私人事务。因此,要着力强化对老年群体自身及家庭的照顾力量发挥的支持,营造自助互助公助的社会氛围。首先,充分发挥乡镇(街道)、村(社区)党组织引领作用,利用基层社区在发动群众、培育社会组织方面的天然优势,持续赋能社区老年人协会、养老照护、公益慈善等社会组织,将老有所养和老有所为相结合。其次,扩大社区居民参与科学决策、民主监督渠

道,让老年人有序地参与到社区养老公共事务和公共决策中,将老年人的意见和反馈作为政策制定和执行的重要指标。

三是全面推进老年人参与养老互助活动。建立完善社区志愿服务激励机制和购买人身意外保险等保障机制,全面推进社区银龄互助活动开展。倡导低龄、健康老年人服务高龄、失能老年人,以邻里微公益和专业组团服务相结合的方式,探索开展义诊护理、就医配药、探望陪伴、心理疏导、防诈骗宣传等互助养老服务。通过教育、参与、体验、互助等形式,变养老中的消极、被动为积极因素,挖掘老年人的能动作用和潜在能力。^[20]

(四)共享与错位:推动普惠养老服务落地

实现养老服务的普惠可及是强化社区支持的出发点和落脚点。有效扩大普惠性社区居家养老服务供给,需要发展融入基层治理的社区居家养老服务共享经济平台,培育和丰富社区居家服务主体,强化社区居家服务网络支撑,真正形成就近就便的养老服务圈。

一是搭建社区支持下的养老经济共享平台。全面建立社区支持下的养老服务共享经济平台,降低制度性交易成本,提供全行业劳动生产效率,切实扩大普惠养老服务有效供给。完善相关支持政策,引导建立和发展养老服务平台经济和共享经济模式,形成众多小微供应主体错位经营、优势互补的格局,实现供需有效精准对接,构建完整的养老服务生态链,形成“线上下单+线下服务”的良好发展格局。“网格化+”是中国式基层社会治理的制度优势。应完善支持政策,鼓励科技赋能“网格化+长护险”“网格化+志愿服务+时间银行”“网格化+物业管理”等模式,建立需求发现和服务送达机制,形成中国式居家社区机构相贯通、相协调的智慧养老服务体系,大幅度提升资源整合能力,实现覆盖更广、效能更高、服务更好、体验更优。

二是建立以社区为平台的整合式照护服务网

络。失能老年人照护是基本养老服务的重点,失能老年人最需要的是医养整合式服务。整合的前提是以失能老年人健康需要和特点为逻辑,推进健康管理、康复护理、养老照料等各领域服务资源和能力的差异化发展。因而,需积极调动社会力量投入,增加老年人身边的健康“便利店”,丰富康复护理类的老年健康服务资源,实现养护康结合,补齐养老服务中“护”的短板。^[21]需以街镇为单元,统筹辖区内医养人力和资源,以社区卫生服务中心(站)、嵌入式养老机构、社区健康养老服务站点等社区资源为依托,统筹推进基本养老服务和基本公共卫生服务、家庭养老床位与家庭病床联动发展,推进失能老年人照护基本养老服务的普惠均等。当然,这需要在政策层面上的整合,围绕失能照护,按一套评估标准和政策待遇享受标准,形成统一的评估队伍、服务队伍,而不是分属不同的部门和系统,从根本上提高资源利用效率。

结论

随着人口老龄化、高龄化和老年人居住空巢化的加速发展,社区支持的居家养老势必成为最基本的养老方式。全面发展社区支持的居家养老,加大普惠养老服务供给,形成系统性、可操作

性的行动举措,是护航居家养老行之安稳,巩固居家养老基础作用,实施积极应对人口老龄化国家战略的基础性、战略性工作。而其关键在于以战略性和整体性的发展视野,将居家养老发展嵌入基层治理现代化进程始终,发挥社区在服务治理和支持建构方面的独特作用,纵向上连接覆盖城乡的三级养老服务网络,横向上贯通居家社区机构三类养老服务形态,实现政府、市场、社会三方协同,推动普惠养老服务“最后一米”落地,提升全社会养老风险应对能力。

可见,面对人口老龄化步入“快车道”与社区居家养老服务普惠发展的“慢步子”这一突出矛盾,让社区“小阵地”发挥“大能量”,推动养老服务重心下移、资源下沉、人员下行,提高社区居家养老服务的可及性、精准性、持续性,已经成为深化养老服务改革发展,回应时代之问、实践之需的重要着力点。从社会发展趋势看,老年人的养老居住形态将持续处于动态演进的过程中,社会需求的变化以及科学技术的发展也将进一步推动各类服务形态深度融合。这也必然要求提升基层治理的适应性和有效性,充分发挥社区平台和依托作用,通过资源优化、整合和共享,提高养老服务全行业生产效率,更好满足老年人基本的以及多层次、多样化的养老服务需求。

【参考文献】

- [1]黄石松,孙书彦.我国社区居家养老的发展历程、现实困境与路径优化[J].中国国情国力,2021(10).
- [2]2024年养老服务十件大事[N].中国社会报,2025-01-09.
- [3]乔晓春.中国人口老龄化的过去、现在和未来[J].社会政策研究,2024(1).
- [4]燕继荣.社会治理的学理和实践——“枫桥经验”再思考[J].民主与法制周刊,2024(10).
- [5][17]陈鹏.“社区”概念的本土化历程[J].城市观察,2013(6).
- [6]任际.居家养老,不只是老年人话题[N].光明日报,2019-10-06.
- [7]陈映芳.如何认识今天的家庭危机?——国家—家庭关系的视角[J].城市治理研究,2018(1).
- [8]陶涛,金光照,郭亚隆.中国老年家庭空巢化态势与空巢老年群体基本特征[J].人口研究,2023(1).
- [9]BOYLE A, L.WILES J, A.KEARNS R. 对就地养老的反思——“人”与“地方”关系视角[J].地理科学进展,2015(12).
- [10]郑振华,彭希哲.社区环境对老年人行为与健康的影响研究——不同年龄阶段老年人的群组比较[J].地理研究,2019(6).

- [11] 黄石松. 科学认识养老服务的本质属性——构建中国自主的老龄理论体系(N). 北京日报. 2024-02-05.
- [12] 黄石松. “养老服务联合体”的内涵、运行机制和路径优化[J]. 中国国情国力, 2023(9).
- [13] 吉登斯. 现代性的后果[M]. 田禾, 译. 南京: 译林出版社, 2000: 88.
- [14] 桂勇, 黄荣贵. 城市社区: 共同体还是“互不相关的邻里”[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2006(6).
- [15] 冯仕政. 社会治理与公共生活: 从连结到团结[J]. 社会学研究, 2021(1).
- [16] 黄石松. 推动养老服务体系实现“从有到优”[N]. 人民日报. 2023-06-19.
- [18] 温芳, 张勃, 马欣. 德国适老居住模式的特征与经验[J]. 国际城市规划, 2022(3).
- [19] 伍小兰. 大城市养老要聚焦“适地养老”[J]. 中国民政, 2022(18).
- [20] 徐倩. 发展型社会政策与社会养老服务之逻辑契合性辨析[J]. 江苏社会科学, 2017(4).
- [21] 伍小兰, 李晶, 黄石松. 中国老年健康服务的发展嬗变与趋势展望[J]. 行政管理改革, 2023(1).

责任编辑: 陈 颢

Community-Supported Home-Based Elderly Care: Realistic Challenges and Pathway Optimization

Huang shisong & Wu Xiaolan

[Abstract] Against the backdrop of large-scale and fast population ageing, the comprehensive development of community-supported ageing at home is a must-answer question for the implementation of the national strategy for actively coping with population ageing and the strengthening of inclusive, basic and bottom-up livelihood construction. At present, China's community-supported home care still exists in the lack of spatial environment support, governance synergy, lack of publicity, lack of universal benefits and other prominent contradictions, deepening the reform of community-supported home care, it is necessary to remodel the spatial environment of the form of home care through updating and renovation, improve the function of the community's elderly service governance through the coherence and integration, and improve the internal vitality of the home care through empowerment and activation; Through sharing and dislocation, it will promote the accessibility of universal elderly care services.

[Key Words] Home-Based Elderly Care ; Community Support ; Grassroots Governance; Inclusive Elderly Services