

嵌入式养老:理论视角、实践特点及发展路径

——基于合肥市庐阳区的经验研究

姚何煜

(安徽广播电视大学,合肥 230022)

摘要:满足老年人多样化的养老服务需求,增加养老服务供给的数量并切实提高服务质量,已经成为当前迫切需要解决的重要社会问题。从社会嵌入理论的视角分析,总结了合肥市庐阳区嵌入式养老模式的实践特点:应当在政府主导下,搭建平台,整合资源,构建养老机构协同推进机制,完善社区养老人才培养机制;提出了优化服务结构,鼓励社会各界积极参与,以党建带动社会力量参与社会养老服务等发展路径。

关键词:社区养老;嵌入式养老;老年人口

中图分类号:D669.6

文献标志码:A

文章编号:1008-6021(2019)04-0001-05

一、问题的提出

根据 2019 年我国国家统计局发布的最新人口数据,截止到 2018 年末,我国 60 周岁及以上人口达 24 949 万人,占总人口的 17.9%,其中 65 周岁及以上人口 16 658 万人,占总人口的 11.9%。根据我国老年人口的增长趋势,未来三年 60 岁以上的老年人口预测数据将分别增长 727 万、603 万、521 万。数据表明,当前我国老年人口的比例已经严重超标,中国社会已经进入“未富先老”阶段。一方面,随着社会经济的发展,医疗保健和康复理疗技术的改进,老年人的健康状况有明显改善,失能老人比例下降,老年人体能衰退出现延缓趋势,生活环境的改善也拓展了老年人的活动能力;另一方面,我国老年人口呈现出规模大、增速快、非健康老年人口增加、家庭及社会赡养负担加重等特征^[1]。如何做好老年健康服务,有针对性地开展老龄社会建设,已经成为当前迫切需要解决的问题。

随着社会的发展,传统的机构养老、家庭养老、社区养老的服务对象和范围也在不断地调整,我国养老服务格局也在逐步发生改变。如何增加养老服务供

给数量并切实提高服务质量,满足老年人多样化的养老服务需求,已经成为我国养老问题的关键。我国《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》提出要大力发展居家社区养老服务、加强社区养老服务设施建设、加快公办养老机构改革、支持社会力量兴办养老机构、全面提升养老机构服务质量等任务,旨在为老年人提供多样化、高质量、公平可及的养老服务。党的十九大报告中提出,构建养老、孝老、敬老政策体系和社会环境,推进医养结合,加快老龄事业和产业发展。这为新时代中国特色养老事业指明了方向。

各地在构建符合当地经济社会发展特点的养老模式方面进行了多种有益的探索,如上海市提出的“9073”养老服务格局,即由家庭、社区、机构提供的养老服务分别占总体的 90%、7%、3%。南京市通过先进的技术和创新的运营模式尝试打造的“政府主导、多元化协同、社会广泛参与、企业积极行动、大数据长期驱动”的建邺养老生态圈,为老年人的居家安全、居家生活便利、居家健康等方面提供保障和服务,让老人在家里也能享受到现代化养老机构的品质服务。

收稿日期:2019-06-15

基金项目:安徽省教育厅人文社科研究重点项目“城市社区综合养老社会服务体系研究”(项目编号:SK2018A0751)、“城市文化空间的构建与传播机制研究”(项目编号:SK2019A0842);安徽广播电视大学科研项目“PPP 模式下的社区公共服务创新研究”(项目编号:JY17-03)

作者简介:姚何煜(1969—),安徽合肥人,副教授,硕士。研究方向:社区治理。

宁波市居家养老服务按照服务就近、便利、经济的原则,通过实施“走进去、走出来”的“两走”服务形式,搭建居家养老服务中心服务平台,把居家养老服务中心作为服务的实施主体和核心平台。

面对家庭结构的不断变化和养老功能的进一步弱化以及养老机构设施不足、空间分布不均等状况,合肥市庐阳区近年来开展的“嵌入式”养老模式,依托社区关系网络,充分利用多元化社会资源,既克服了居家养老难以获得足够社会资源的缺点,又在一定程度上弥补了机构养老的过度社会化导致难以满足家庭情感需要不足的弱点,有利于多元化、一站式养老服务的丰富和完善^[2]。本文从嵌入式养老这一具体模式出发,探究其理论视角,结合合肥市庐阳区具体的嵌入式养老实践特点,探索完善该模式发展的路径,以推进我国养老事业的顺利发展。

二、社区嵌入式养老的理论视角

社会嵌入理论于 1985 年由美国社会学家格兰诺维特提出。作为新经济社会学的重要理论范式,格兰诺维特嵌入性理论的要旨在于,个人不是孤立存在于社会关系和社会网络之外,而是作为行动者嵌入于具体的、持续运转的社会关系之中,并由社会网络维持着一定的经济关系和经济制度,这一社会网络被假定建立在亲属或朋友关系、信任或其他友好关系之上。该理论认为,任何个人依托其社会关系支持,嵌入在特定社会结构和关系网络中,借助于特定的社会关系网络获得包括信息、情感、服务等方面的种种资源,依托其社会关系获得广泛的社会支持,取得必要的社会资源与服务,因而不是孤立的,并且,个人往往也可以根据自己所嵌入的社会关系背景,做出符合自己主观目的的规划、决策和行动^[3]。格兰诺维特还指出:在人与社会互动过程中,要避免两种不同的倾向,即:既要避免过度社会化,又要防止社会化不足,个体必须在其与社会结构间的融合互动中获得相对平衡。

可以看出,作为嵌入式养老模式创新较有说服力的理论工具,社会嵌入理论为社区养老提供了全新的理论视角。根据社会嵌入理论,传统的家庭养老和居家养老由于其社会化不够,难以通过社会网络获得足够的社会资源,而机构养老存在过度社会化的特点,又难以满足老人的家庭情感需要。嵌入式养老则以社区为依托,在不脱离老人熟悉的社会关系和生活环境背景下,充分嵌入社区各种养老资源,为老人的社

会化养老提供了一个较理想的平台,在一定程度上顺应了老年人适度社会化的要求。根据社会嵌入理论,无论是养老模式之间互为替代还是互为补充,都需要充分考虑到养老的个体行为所嵌入的特定社会经济结构^[4]。从这一理论出发,为了避免社会化不足和社会化过度两种倾向,需要在养老个体行为与社会结构之间寻找一种动态的平衡,并形成融合性的互动关系,这正是近年来各地对大量混合交叉型养老模式探索的意义所在,也是当前嵌入式养老模式的理论视角。

三、合肥市庐阳区嵌入式养老模式的实践特点

据统计,截至 2017 年 12 月 31 日,合肥市 60 岁及以上的户籍老年人口共有 131.89 万人,占合肥市总人口的 17.68%,80 岁以上高龄老人达 19.99 万人。老龄人口逐年上升,老龄化程度不断加重,养老已成为民生的重要话题。庐阳区作为合肥市的中心城区,目前 60 周岁以上老人约 7.2 万,占户籍人口比例 15%,其中 80 岁以上的老年人有 1.4 万,已经步入老龄社会并逐渐向深度老龄化发展。

在此背景下,在国家、省、市相关养老政策的指引下,庐阳区借鉴了上海等地社会养老服务的创新理念,于 2016 年率先在全省探索社区“嵌入式养老”模式并实施至今,取得了一定的成效。该模式在实践中的特点主要有以下几方面。

(一)政府主导,构建嵌入式综合养老平台保障机制

首先,建立养老服务准入机制。在《安徽省构建多层次养老服务体系(2018—2020 年)行动计划》(皖政办〔2018〕6 号)、《合肥市人民政府关于 2018 年实施 31 项民生工程的通知》(合政〔2018〕1 号)等文件指导下,庐阳区政府先后出台了《庐阳区社区“嵌入式”养老服务设施建设管理办法》等文件,明确养老机构的准入资格、功能设置、服务标准、政策扶持等方面的内容,在全省率先建立民政系统承接服务社会组织(企业)目录库。

其次,建立养老服务分工协作机制。一方面,建立涵盖乡镇、街道,民政、人社、卫计、国资委等部门的协作机制,加快推动嵌入式养老服务设施全覆盖;另一方面,建立社区养老运营主体与社区之间的协作机制,明确规定责任分工、服务内容、受众范围、养老设施等方面的具体内容,两者相互扶持、相互监督。

再次，建立养老服务综合评估机制。社区养老机构运营期间按照《养老机构管理规范》接受民政、财政等有关部门的考核评估，内容涵盖机构管理、收费标准、养老服务质量、公众评议等方面，同时积极引入第三方评估机构，负责监督与考核养老服务的提供过程与服务质量。

（二）机构嵌入，发挥养老的“全天候”优势

养老机构服务的专业化和其地理位置的分散化一直是机构养老难以克服的内在矛盾，社区嵌入式养老服务中心在具体实施中将机构养老的专业化服务进一步细化并下沉到社区，延伸到老人家中，使得社区成了连接家庭和机构的纽带。庐阳区通过利用、改造社区原有公建配套设施，将专业的社会养老机构嵌入社区，整合、梳理社区缺乏的或者不完整的养老服务内容，以嵌入社区的养老微机构作为服务供给基站，为老人提供就近的养老服务，实现机构服务家庭化和家庭护理专业化的相互结合。

早在2011年6月，逍遥津街道就积极开始探索“社区+机构+居家”的嵌入式养老服务模式，尝试以社区为载体，整合社区养老服务资源，打造养老服务综合体，实现机构养老、社区养老、居家养老三者的互为补充，为老人就近养老提供专业化、个性化、便利化的养老服务，这在当时是一种有益的尝试。2016合肥首家嵌入式居家养老在逍遥津居家服务中心取得成功实践，庐阳区于2017年起陆续在各街道和乡镇推广这一模式，即：一个街道一个养老中心，一个社区一个养老站。该模式充分利用社区良好的地理位置优势，通过政府购买服务、街道整合场地、社区补充服务、机构专业功能相结合的方式，为周边生活半自理、轻度失智失能老人提供“全天候”护理照料，并通过日托、助餐等方式，辐射到社区其他有需要的老年人群体。

（三）服务延伸，打造养老微机构

庐阳区作为中心城区，养老用房、用地较为紧张。针对这一实际情况，嵌入社区的养老服务中心和养老站，既可以承担小型的专业护理型养老任务，也可以延伸服务，将其打造成社区老人活动中心和居家养老服务基站，从而实现老年人“养老不离家”的愿望。

庐阳区乐年龚大塘“长者照护之家”是合肥市首家试运营的社区嵌入式养老“微机构”，是庐阳区首创、公建民营的形式，将原龚大塘315平方米的社居委用房，作为社区养老服务场所，由乐年龚大塘“长者

照护之家”承接服务，建设首个社区嵌入式养老微机构，为辖区有需求的失能、卧床老人提供托养等服务。这种新兴的社区嵌入式养老模式，通过嵌入式的微机构辐射社区，利用社区中的公建配套设施，开展“请进来、走出去”的为老服务，解决了老年人养老过程中脱离熟悉环境的担忧和顾虑，这也是结合合肥市老城区实际进行的“小而全”“小而精”的护理型养老“微机构”的积极探索。

（四）下沉社区，服务进一步延伸

2017年，合肥市被确立为全国第二批居家和社区养老服务改革试点城市。目前，城市社区养老服务设施的覆盖率达到100%，其中包括老年活动室、老少活动家园等。庐阳区将政府和社会力量有效结合，克服老城区内房产资源不足的困难，将养老、为老服务送到老人的家门口。社区嵌入式养老服务中心同时也是老年人的活动场所，社区面向老年人提供会客交友、棋牌娱乐、免费保健等服务项目，也为居家老年人提供各类上门服务，如送餐、助浴、日托等。庐阳区逍遥津街道县桥社区为老服务中心为老年人提供朝八晚五的“托管”生活，将养老服务融入原有居民生活圈，增强了老年人的亲切感、归属感，也提高了老人对该服务的接受度。

（五）辐射周边，发挥社区养老地缘优势

庐阳区嵌入式养老模式的规划布局具有良好的地缘优势，按照1500米为服务半径，服务可辐射周边3~5个小区，服务对象为300~400名老人。养老机构服务内容包括文体活动空间、专业医疗保健设备等，不仅方便本社区及周边老人参与活动或享受护理、用餐等服务，还可以辐射到社区其他有需要的老年人群体，满足老年人就近养老的需求，扩大老人们的“养老圈”和“生活圈”。其中，庐阳区逍遥津老人服务中心面积拥有近1000平方米的活动场地，服务涵盖饮食、住宿、康复、休闲、娱乐、学习等多项内容，为周边老人提供全天候护理照料，还可以通过日托、助餐等方式，将服务辐射到社区其他有需求的老年群体。目前，庐阳区除逍遥津老人服务中心、乐年长者之家杏花院、龚大塘乐年长者照护中心等嵌入式养老机构外，双岗、亳州路、三孝口等街道正在陆续实施机构入驻，力争实现辖区内容服务全覆盖。与此同时，庐阳区还积极引进社会资本，打造大健康产业园，将老人的失能养护、健康养老等功能落到实处。

(六) 资源整合, 打造智慧养老综合信息平台

庐阳区通过实施养老服务各节点的信息化管理, 建立起区、街道、社区养老服务三级应用平台, 通过优化养老服务三级中心业务流程, 养老服务体系初步实现“一网覆盖”。2019 年 6 月份庐阳区在全省率先打造智慧养老综合信息平台, 依据大数据分析方式, 全面整合全区养老服务数据资源, 实现政府、机构、社区、社会公众之间的资源共享、互联互通。该平台吸纳了全区老年人口、养老服务设施、养老服务人才、服务项目等数据, 对辖区各类老年人的服务需要进行统计分析, 构建系统完备的智慧养老信息化数据库, 为信息化养老提供了服务载体及有效的业务指导和管理手段。平台还将横向连接合肥市精准救助服务信息、合肥市家庭经济状况核对信息平台等, 实现数据联动共享, 为全面实现养老基础数据管理信息化、养老业务处理网络化、养老统计分析科学化夯实基础。

四、社区嵌入式养老模式的发展路径

随着老龄化的进一步加深, 社区嵌入式养老模式无疑创新了我国养老服务的供给模式, 也给老年人带来更加多样化的服务选择。然而, 该模式也存在着诸如规模效应相对较低、政策不完善、专业性人才不足、养老服务网点缺乏协同等问题, 要使这一模式具有广泛的推广价值并进一步释放出更加持久的活力, 还需结合嵌入式养老的特点, 全面提升社区养老综合服务能力, 巩固社区养老服务在养老服务体系中的基础地位。

(一) 政府主导, 推进养老服务标准化和规范化建设

社区嵌入式养老服务的参与主体以政府、企业为主, 因此, 政府不仅要加大发展社区嵌入式养老的财力支持, 还要给予相应的法律保护, 在宏观上发挥指导统筹的作用。政府还应建立与其配套的综合评估与监督机制, 健全社区嵌入式养老服务标准化和规范化建设以及相应的评估和惩罚机制, 把老年人的合法权益落到实处^[5]。为此, 必须建立居家和社区养老服务质量标准体系和质量监管机制, 编制社区嵌入式养老机构服务规范、居家养老服务与绩效评估办法、社区养老服务设施建设实施办法等社区养老服务标准等, 进一步提升嵌入式养老的服务质量和水平, 建立社区嵌入式养老服务的标准化体系。

(二) 整合资源, 构建养老机构协同推进机制

作为一项系统工程, 城市社区居家养老服务工作

要整合各种资源, 如各类养老服务设施、社区志愿服务人员、政府购买的养老服务等, 构建起政府引导、部门配合、社会参与、市场竞争的协同创新机制, 实现社区养老服务管理的社会化。政府不仅需要鼓励企业、社会公益机构积极投身到居家养老服务中, 而且还需要借助市场机制, 引导社会力量兴办老年服务机构, 扩大城市居家养老服务的资金来源, 形成多元化的筹资机制^[6]。例如, 对社会力量租赁或利用自有房产开办的养老机构, 可以根据位置划分给予不同的维护补贴, 还可以通过购买服务等形式, 引导符合条件的社会力量参与, 打造社区嵌入式综合体、机构、微机构, 推动养老服务机构的合理布局。

(三) 搭建平台, 增强养老机构的辐射能力

社区嵌入式养老模式, 除了需要充分利用社区的公建配套设施外, 还需要搭建养老平台, 引入社会力量和专业运营团队, 对接养老、医疗服务资源, 打造嵌入社区的养老服务中心, 为老年人提供生活支持服务, 并逐步扩大覆盖面。同时, 养老机构还可以充分利用现有资源, 在向社区及周边老人延伸提供日间照料、助餐、助浴、康复保健等服务的同时, 将养老服务辐射到社区其他有需要的老年人群体, 进一步增强机构的辐射能力^[7]。同时, 还可以根据老年人不同的利益诉求和服务需求, 创新手段, 实现传统服务方式与现代化手段、物质服务与精神服务、群体性服务与个性化服务等有机结合, 满足老年人多层次、多方位需求的养老服务新需求。政府可以发挥现代信息与管理优势, 搭建信息服务中心的核心平台, 创新服务新机制, 实行资源统一调配, 人员分层管理, 整合和优化社区养老服务资源, 提升社区服务的整体功能和综合功效^[8]。

(四) 循序渐进, 完善养老机构人才培养机制

随着我国经济的迅速发展, 老年人口迅速增长, 养老行业相关人员的缺口将会越来越大, 尤其高端的养老专业人才将会较为匮乏, 养老工作人员由于社会认同等问题, 往往被定位为家政服务甚至保姆。因此, 要建立符合社会需求的专业型人才队伍, 加大人才培养的侧重面, 努力培养专业性强适合社会需要的人才。为此, 养老企业需要持续投入到社区养老进程中, 建立培训基地, 集中对员工进行培训, 持续助力养老服务事业^[9]。同时, 加大对社会专业人才的吸引力, 适当提高养老服务人员的工资待遇。养老机构还可以定期举办一些宣传活动, 由此来完善人才培

养机制,输出更多高质量的人才,投身于社区养老服务事业。

(五)党建带动,全面发动社会力量参与养老服务在社区治理中,必须充分发挥党建的引领作用,发动社会各界力量积极参与社区治理,真正实现共建共治共享。为此,必须发挥街道和社区党组织在区域化党建工作中的领导核心作用,健全区域党建平台,加强对基层组织、群团组织、经济组织和社会组织的党建工作和群众工作的领导,整合组织资源和力量,同时,有效运用云计算、大数据等现代技术,建设集家政、养老、出行等多种便民利民服务于一体的社区服务网络,提升社区服务水平。

五、结语

养老需求和养老服务的结构性矛盾是当前嵌入

式养老模式产生的现实基础。社区嵌入式养老模式将多元产业融入社区,引入社会力量和专业运营团队,对接养老、医疗服务资源,构筑复合型多功能养老模式,建立起相应的养老服务体系,提供多方位的关怀和照顾,为老年人提供了更加人性化的生活环境。安徽省政府办公厅下发的《安徽省构建多层次养老服务体系(2018—2020)行动计划》提出,要建立居家养老服务“三级中心”,即县级养老服务指导中心、街道养老服务指导中心、社区养老服务站,打造20分钟居家养老服务圈。在这一改革背景下,政府将出台更多的相关政策,优化服务结构,鼓励社会各界积极参与,引导嵌入式养老的快速健康发展,并将以嵌入式养老模式解决城市社区养老这一全社会共同面临的难题。

参考文献:

- [1] 张强,钟如雨.居家何以养老:城市社区居家养老服务机制及实施困境:以武汉市L社区为例[J].中共宁波市委党校学报,2018(5):18-22.
- [2] 郭晓敏.社区嵌入式养老模式发展路径研究:基于合肥市的实践探索[J].重庆科技学院学报,2018(6):28-31.
- [3] 李翔.社会嵌入理论视角下城市社区居家养老问题研究[J].广西社会科学,2014(4):132-135.
- [4] 胡宏伟,汪钰,王晓俊,等.嵌入式养老模式现状、评估与改进路径[J].社会保障研究,2015(2):30-36.
- [5] 章萍.嵌入式养老:上海养老服务模式创新研究[J].现代管理科学,2016(6):64-66.
- [6] 王振波,吴湘玲.城市社区居家养老服务模式研究:以武汉市为例[J].理论月刊,2017(10):76-79.
- [7] 刘行.人口老龄化危机下社区居家养老服务研究[J].人民论坛·学术前沿,2017(16):55-57.
- [8] 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(3):27-33.
- [9] 夏学銮.社区照顾的理论、政策与实践[M].北京:北京大学出版社,1996:168-174.

The Embedded Model for the Aged: the Theoretical Perspective, Characteristics of Practice and Path for Development:

Based on Research from Luyang District of Hefei City

YAO Heyu

(Anhui Radio and Television University, Hefei 230022, China)

Abstract: To satisfy the multiple demands from those senior citizens by developing both the quantity and quality of elderly care services has become a significant social issue currently. After analyzing the social embeddedness theory, we have concluded several practical features of the embedded model for the aged in Luyang district in Hefei. It is important to build platforms and integrate resources to set up the cooperative promotion mechanism of pension institution, perfect the elderly personnel training mechanism in communities under the government's leadership, as well as driving social forces to participate in the elderly care services through party building.

Keywords: community nursing; the embedded model for the aged; senior citizens

[责任编辑 李潜生]