

社区居家养老服务如何包容性发展？ 一个理论分析视角

封铁英 马朵朵

【摘要】 当前我国面临养老服务有效供给不足、质量效益不高、结构不合理、资源配置不均衡等多重现实困境，推动规模化满足老年群体就地养老需求的社区居家养老服务包容性发展，是建立健全养老服务体系的理论选择与实践方向。以公共产品属性和包容性发展理念为逻辑起点，本文提出社区居家养老服务包容性发展测量维度，通过“贫困-增长-不平等”三角与包容性发展之间对应关系的理论判定，结合社区居家养老服务均等化、公平性、可及性测量维度及其内在关联，推演形成社区居家养老服务包容性发展三角，并借鉴“结构-过程-结果”评价模型，进一步构建社区居家养老服务包容性发展理论框架，选取社会资本引入、互联网技术应用、养老服务圈打造等社区居家养老服务的典型案例，验证包容性发展理论框架的实践成效，进而提出快速均衡增长和合理分配可有效促进社区居家养老服务结构均等、过程公平和结果可及。

【关键词】 社区居家养老服务；包容性发展；均等化；公平性；可及性

一、引言

随着中国老龄化进程持续推进，老龄问题及其内部结构的不均衡性逐步深化，老年人口规模大、增速快、高龄化特征日益突出。截至2019年，我国60岁及以上老年人口已达2.54亿，占总人口的18.1%^①；根据《中国人口老龄化发展趋势预测研究报告》，2001—2020年，我国老年人口年均增速达3.28%^②；2000—2017年，我国65岁及以上人口占比从7%升至11.4%^③。我国面对复杂的老龄化现实问题与未备先老、未富先老的重重困境，家庭养老和机构养老服务难以适应老年群体急剧增长的养老服务需求，供给能力显著不足，供需匹配度不佳。随着现代家庭结构小型化、核心化和空巢化，传统家庭养老功能迅速削弱，基于家庭逻辑的养老服务面

【作者简介】 封铁英，西安交通大学公共政策与管理学院教授。主要研究方向：社会保障、公共管理。

马朵朵，西安交通大学公共政策与管理学院博士生。主要研究方向：养老服务。

【基金项目】 国家社会科学基金重点项目“新型城镇化背景下社会养老服务体系包容性发展研究”（17AJL015）。

① 国家统计局：《中华人民共和国2019年国民经济和社会发展统计公报》，国家统计局官网：http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202002/t20200228_1728913.html，2020年2月28日。

② 全国老龄工作委员会办公室：《中国人口老龄化发展趋势预测研究报告》，中国网：http://www.china.com.cn/zhuanti/115/shbz/txt/2006-02/24/content_6134589.htm，2006年6月24日。

临严峻挑战^①。养老机构体量小、服务能力有限、成本相对较高,服务方式使入住老年人与熟悉的家庭相脱离,需要适应新的生活环境、重建人际关系。而社区居家养老服务作为养老服务体系的重要组成部分,是家庭和机构的有效补充和替代^②。其居家为基础、社区为依托的服务模式兼具家庭养老的环境和机构养老服务的专业性,能够克服家庭养老服务能力弱化的困境,规模化满足老年群体就地养老服务需求,弥补机构养老覆盖面窄、成本高、将老年人与家庭割离的缺陷,是同时服务于健康老年人和失能、半失能老年人的经济型养老服务模式。

现阶段,面对社区居家养老服务有效供给不足、质量效益不高、结构不合理、资源配置不均衡^③等明显短板,明确社区居家养老服务的产品属性,培育社区居家养老服务包容性,可实现社区居家养老服务提质增效和公平分配,保障所有老年群体平等共享社区居家养老服务。为了实现社区居家养老服务包容性发展,为老年人提供适度普惠、公平持续的精准化、个性化、专业化社区居家养老服务,本文以公共产品属性和包容性发展理念为逻辑起点,提出社区居家养老服务包容性发展的具体测量维度,构建其包容性发展理论框架,并联系政策与实践将社区居家养老服务包容性发展可操作化,尝试为社区居家养老服务体系优化提供理论支持和决策参考。

二、社区居家养老服务包容性发展的逻辑起点

公共产品属性和包容性发展理念贯穿于社区居家养老服务包容性发展系统性研究的全过程,奠定了社区居家养老服务包容性发展理论创新与实践应用的基础,共同构成了社区居家养老服务包容性发展研究的逻辑起点。

(一) 社区居家养老服务的公共产品属性

1. 社会支持理论奠定了社区居家养老服务研究的理论基础

社会支持是指个体通过他人、群体、社区获得能减轻心理应激反应、缓解精神紧张状态、提高社会适应能力的支持^④,是一个由政府组织、非政府组织、社区和个人行为组成的社会系统工程,表现为支持结构的多元化和社会资源分布的多样化^⑤。社会支持旨在通过构建社会关系网络在社会成员之间形成物质帮助、行为支持、亲密交往、指导、反馈等互动形式^⑥,增加成员社会福祉^⑦。社区是老年人社会关系网络的中心,亦是老年人获得养老支持的重要场所。社会支持理论是社区为老年人提供养老支持的理论基础,社区居家养老服务体现社会支持的形式和内容。20

① 杨立雄、余舟:《多重制度逻辑下的养老服务产业发展研究》,《南京社会科学》2018年第9期;胡雅坤、乔晓春:《北京市养老机构财政补贴政策与机构运营状况的关联研究》,《社会政策研究》2019年第3期。

② 王杰秀、安超:《我国大城市养老服务的特点和发展策略》,《社会政策研究》2019年第4期。

③ 何文炯:《论中国社会保障资源优化配置》,《社会保障评论》2018年第4期。

④ Nan Lin, et al., "Social Support Scales: A Methodological Note," *Schizophrenia Bulletin*, 1981, 7(1).

⑤ 邱海雄等:《社会支持结构的转变:从一元到多元》,《社会学研究》1998年第4期。

⑥ Manuel Barrera, Sheila L. Ainlay, "The Structure of Social Support: A Conceptual and Empirical Analysis," *Journal of Community Psychology*, 1983, 11(2).

⑦ Sally A. Shumaker, Arlene Brownell, "Toward a Theory of Social Support: Closing Conceptual Gaps," *Journal of Social Issues*, 1984, 40(4).

世纪中叶,由于住院式照顾不符合老年人生活习惯且成本高,英国提出社区照顾(Community Care)^①。社区居家养老服务由社区照顾发展而来,是社区为老年人提供养老支持的具体表现形式。老年人通常愿意尽可能在家养老,但年龄增长、躯体与认知功能弱化导致独立居住能力下降的老年人需要外部生活照料等养老服务支持。养老服务运行环节的具体工作交由社区来完成,满足老年人就地养老诉求的同时也能调动制度参与者的积极性,降低老年人财务负担,是较便利和便宜的养老方式。其低成本、高效益的优势使得老年人对社区居家养老服务的需要持续增加。

2. 公共服务理论勾勒出社区居家养老服务的公共产品属性

公共服务是公共部门与准公共部门满足社会公共需要、提供公共产品的服务行为总称。基本公共服务是指建立在一定社会共识基础上,根据一国经济社会发展阶段和总体水平,全体公民不论其种族、收入和地位差距如何,都应公平、普遍享有的服务^②。社区居家养老服务是政府为满足老年人养老的基本需求而提供的公共产品,同时又是一种为保障老年人权益、促进社会公正与和谐而为全社会提供的平等的公共服务,是一种典型的社会性基本公共服务,带有满足老年人居家养老的普遍性需要与个性需要相交叉的性质。其既要为部分有一定经济条件的老年人提供付费服务,又为“三无”“五保”以及低收入、失能、失智等特殊困难老年贫弱群体提供免费服务^③,是公共服务范围中最基础、最核心和最应该优先保证的部分^④。以“成果共享”和“公平可及”的公共产品属性为基础推进社区居家养老服务发展,提供与经济社会发展水平和阶段相适应的、旨在保障全体公民生存和养老基本需求的社区居家养老服务,是新时代培育社会公共性和包容性的必要步骤^⑤。

(二) 社区居家养老服务的包容性发展理念

在联合国2000年千年发展目标(MDGs)到2015年可持续发展目标(SDGs)的影响下,各国经济、社会政策已基本向包容性发展转型^⑥。包容性发展是经济和物质收益在不同性别、种族、地区、收入的社会群体之间公平分配的过程,目的是增强人类福祉和发展能力^⑦。包容性发展内涵经历了“收入增长-益贫式增长-包容性增长-包容性发展”的演变过程(见图1)。其中蕴含了从增长效应到分配效应的转化,主要表现为:超越对增长的狭隘理解,强调以公平为原则获得发展机会、分享经济收益^⑧;改善非收入维度的分配,促进经济社会协调可持续发展^⑨;将

① 王杰秀等:《发达国家养老服务发展状况及借鉴》,《社会政策研究》2018年第2期。

② 陈昌盛、蔡跃洲:《中国政府公共服务:基本价值取向与综合绩效评估》,《财政研究》2007年第6期。

③ 白晨、顾昕:《中国基本养老服务能力建设的横向不平等——多维福祉测量的视角》,《社会科学研究》2018年第2期。

④ Ravi Kanbur, Ganesh Rauniyar, "Conceptualizing Inclusive Development: With Applications to Rural Infrastructure and Development Assistance," *Journal of the Asia Pacific Economy*, 2010, 15(4).

⑤ 袁年兴:《论公共服务的“第三种范式”——超越“新公共管理”和“新公共服务”》,《甘肃社会科学》2013年第2期。

⑥ Simplice Asongu, Jacinta C. Nwachukwu, "Foreign Aid and Inclusive Development: Updated Evidence from Africa, 2005-2012," *Social Science Quarterly*, 2016, 98(1).

⑦ Sam Hickey, et al., *The Politics of Inclusive Development: Interrogating the Evidence*, Oxford University Press, 2015, p. 5.

⑧ Joyeeta Gupta, Courtney Vegelin, "Sustainable Development Goals and Inclusive Development," *International Environmental Agreements Politics Law & Economics*, 2016, (16).

⑨ Ravi Kanbur, Ganesh Rauniyar, "Conceptualizing Inclusive Development: With Applications to Rural Infrastructure and Development Assistance," *Journal of the Asia Pacific Economy*, 2010, 15(4).

分配重点转移到“贫困”和“穷人”之外，提升社会福利水平、增进社会福祉^①。社区居家养老服务公共产品属性与包容性发展之间存在着密切的内在关联性，以包容性发展理念为导向开展具有典型公共产品属性的社区居家养老服务理论与应用研究具有创新性与前瞻性。

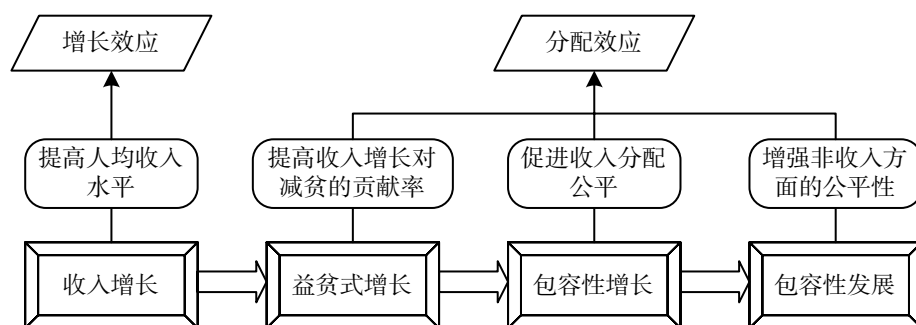


图1 包容性发展内涵的演变历程

以公平为原则获得发展机会、分享经济收益是包容性发展的核心理念，广泛发展社区居家养老服务是实现共享社会发展成果的重要途径。机会平等有助于增长的可持续性，提升人力和物质资源的利用效率^②。包容性发展旨在创造机会并让社会成员均可公平获得机会。如果政府在增长的基础上更加重视不平等，那么库兹内斯假设的政策缺口将会得以缓解^③，进而会促进人类发展和政治稳定。公平分享经济收益是包容性发展的题中之意。包容性发展是社会经济和物质收益在不同群体之间公平分配的过程^④，要确保全体公民公平地分享发展益处^⑤，强调所有参与并为经济增长做出贡献的成员分享经济收益^⑥。社区居家养老服务是实现包容性发展的方式之一，确保人人有机会享有养老服务、促进养老服务均衡发展是社区居家养老服务公共产品属性的集中体现。其可保障生命成熟期为经济增长做出贡献的老年群体在衰退期能够公平分享社会发展成果^⑦。

改善非收入维度的分配，促进经济社会的协调可持续发展是包容性发展的重点内容，社区居家养老服务的全面提供与质量提升有助于实现该政策目标。包容性发展倡导通过制度建设惠及整个社会协调可持续发展，提倡打破体制的区隔和排斥，营造数量与质量共同增长的良好制度环境^⑧。快速增长可能会对社会稳定和凝聚力造成威胁，进而破坏增长的可持续性，政府可

① Sam Hickey, *Thinking about the Politics of Inclusive Development: Towards a Relational Approach*, ESID Working Paper No. 1, Manchester, October, 2013.

② Ifzal Ali, Juzhong Zhuang, *Inclusive Growth toward a Prosperous Asia: Policy Implications, Economic and Research Department*, ERD Working Paper Series, No. 97, Asian Development Bank, Manila, July, 2007.

③ Simplice A. Asongu, "Reinventing Foreign Aid for Inclusive and Sustainable Development: Kuznets, Piketty and the Great Policy Reversal," *Journal of Economic Surveys*, 2016, 30(4).

④ Sam Hickey, et al., *The Politics of Inclusive Development: Interrogating the Evidence*, Oxford University Press, 2015, p. 5.

⑤ John C. Anyanwu, "Determining the Correlates of Poverty for Inclusive Growth in Africa," *European Economics Letters*, 2014, 3(1).

⑥ Caroline Paunov, *Innovation and Inclusive Development: A Discussion of the Main Policy Issues*, OECD Science, Technology and Industry Working Papers, OECD Publishing, January, 2013.

⑦ [丹]克劳斯·彼得森：《为福利而增长还是为增长而福利？北欧国家经济发展和社会保障之间的动态关系》，《社会保障评论》2019年第3期。

⑧ 韩鹏云、高振杨：《农村社区公共品供给的现实逻辑和推进指向——基于包容性增长的理念》，《江淮论坛》2013年第4期。

通过公共产品和社会保护机制等非收入维度政策实施为经济社会协调发展创造制度条件^①。当社会成员具有平等机会获得公共服务时,非收入维度的分配将得以改善^②。社区居家养老服务是深度老龄化社会中一项典型的、基础性的、保障性的基本公共服务,其均衡可持续发展有利于实现包容性发展中非收入维度的分配效应。

将分配重点转移到“贫困”和“穷人”之外,提升社会福利水平是包容性发展的拓展领域。社区居家养老服务的对象是数量增多、比重提高的老年群体,是实现包容性发展分配对象转移的主要目标。随着社会经济发展变迁,贫困的内涵发生演变,逐步被从收入消费、权利、自由、社会公正等多维度进行审视^③。减少贫困是包容性发展必要但不充分的环节,包容性发展需要解决社会运作而不是针对特定群体特征产生的问题^④,专注于确保社会各阶层均可平等获得为其创造的机会^⑤,而不仅是穷人的有限范畴。实现包容性发展需要消除由个人背景差异所造成的不均等^⑥,增进社会成员福祉,实现共同富裕^⑦。社区居家养老服务的目标群体是规模迅速扩大的全体老年人,可促进包容性发展分配重点的合理转移,而非局限于传统意义的“贫困”和“穷人”之内,有助于实现包容性发展关于提升社会福利水平和增进社会成员福祉的根本性目标。

三、社区居家养老服务包容性发展测量维度

社区居家养老服务的公共产品属性契合包容性发展的理念,包括公平共享社会经济收益、改善非收入维度分配效应和将分配重点转移到“贫困”和“穷人”之外、提升社会福利水平。同时,社区居家养老服务“公平可及”“成果共享”的公共产品属性与包容性发展强调增长与分配效应共同作用的价值理念相匹配。具体而言,社区居家养老服务包容性发展注重老年人对社会经济发展成果的共享,在尊重其个体生理、心理、职业、行业等特点的基础上实现社区养老服务资源分配结果均等,体现包容性发展的分配效应,主要表现为社区居家养老服务均等化,依靠包括政府转移支付在内的社区支持共担来完成^⑧。此外,社区居家养老服务包容性发展要保证服务对老年群体公平可及,即以公平性和可及性为目标提升社区居家养老服务水平,实现供需匹配,让老年

① Simplice Asongu, et al., "Inclusive Human Development in Pre-Crisis Times of Globalisation-Driven Debts," *African Development Review*, 2015, 27(4).

② Ignacy Sachs, "From Poverty Trap to Inclusive Development in LDCs," *Economic and Political Weekly*, May 1, 2004.

③ Sarah Cook, "Structural Change, Growth and Poverty Reduction in Asia: Pathways to Inclusive Development," *Development Policy Review*, 2006, 24(s1).

④ Sam Hickey, *Thinking about the Politics of Inclusive Development: Towards a Relational Approach*, ESID Working Paper No. 1, Manchester, October, 2013.

⑤ Ifzal Ali, Hyun H. Son, "Defining and Measuring Inclusive Growth: Application to the Philippines, Economic and Research Department," *South East Asia Research*, 2015, 19(2).

⑥ Caroline Paunov, *Innovation and Inclusive Development: A Discussion of the Main Policy Issues*, OECD Science, Technology and Industry Working Papers, OECD Publishing, January, 2013.

⑦ 黄君洁:《评价包容性增长指标体系的构建》,《上海行政学院学报》2013年第3期。

⑧ 屈群苹、许佃兵:《养老服务均等化:基于阿玛蒂亚·森可行能力的理性审视》,《南京社会科学》2018年第2期。

人真实感受到无差别的“老有所依”。公平性主要表现为机会公平，与包容性发展分配效应的出发点相一致，强调在机会平等的前提下分配社区居家养老服务资源；可及性强调以满足老年群体实际养老需求为目标提升整体性服务水平与质量，同时注重老年人能否方便、及时且切实获得自身能够负担且愿意接受的服务，是包容性发展内涵中增长效应的扩展与延伸。

以公共产品属性和包容性发展增长与分配效应为逻辑起点，均等化、公平性与可及性共同构成了社区居家养老服务包容性发展的测量维度（见图2）。均等化主要从宏观层面考量社区居家养老服务设施与条件的均等化、社区居家养老服务财政能力与投入的均衡性^①，使老年人共享经济发展成果，所有符合条件的老年人能够获得大致相同的社区居家养老服务，实现社区居家养老服务资源分配结果区域、城乡之间的均衡，体现成果共享的结果均等化。在享有社区居家养老服务的基础上，老年人地位公平、机会公平是社区居家养老服务公平性主要内涵，不同地区的老年群体均有同等机会获得其所需的社区居家养老服务，强调在机会平等的前提下分配社区居家养老服务资源。社区居家养老服务可及性衡量老年人社区居家养老服务需求与供给之间的匹配程度，以老年人及时有效获得其可负担的养老服务为目标，衡量老年人社区居家养老服务资源的可用性、距离和时间的可达性、价格的可负担性、可接受性和可适应性^②，以在微观层面满足老年人的实际养老服务需求为主要目标。

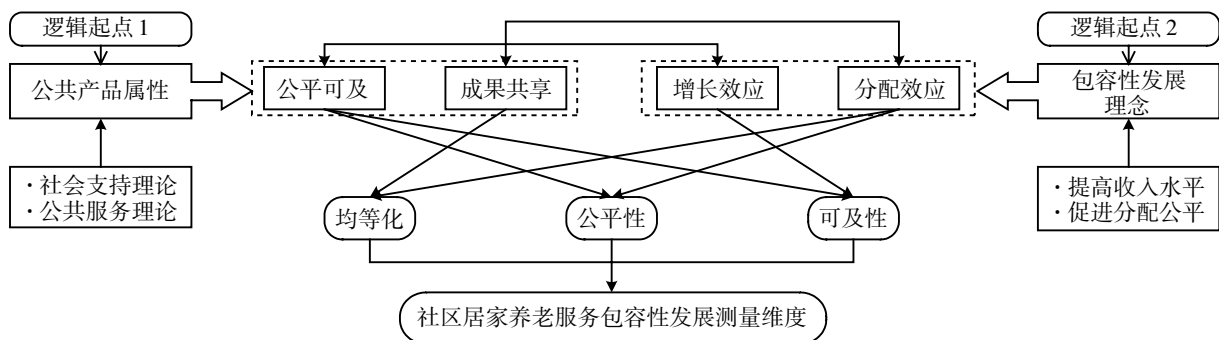


图2 社区居家养老服务包容性发展测量维度

四、社区居家养老服务包容性发展理论框架构建

（一）“贫困-增长-不平等”三角与包容性发展三角

“贫困-增长-不平等”三角（Poverty-Growth-Inequality Triangle, PGI Triangle）理论认为减贫目标受经济增长和分配共同影响，绝对贫困的减少必然要求政府出台并实施增长和分配政策组合，而增长可减少贫困，分配不平等加剧贫困，两者之间存在双向因果关系，经济增长改变了部门之间的资源配置、相对价格、要素重组和代理人的要素禀赋，而不平等影响增长率和增长模式^③。与“贫困-增长-不平等”三角类似，包容性发展目标亦受增长与分配共同影响，提高收入水平是

① 巩继权、袁方成：《我国基本公共服务均等化的财政投入与需求分析》，《公共行政评论》2008年第3期。

② 雍岚等：《居家养老社区服务可及性——概念模型、指标体系与综合评价》，《人口与经济》2018年第4期。

③ François Bourguignon, *The Poverty-Growth-Inequality Triangle*, Indian Council for Research on International Economic Relations, February 4, 2004.

实现包容性发展的基础,促进分配公平有利于提升包容性发展的持续性,同时,提高收入水平与促进分配公平之间相互制约互动。增长、分配、包容性发展三者之间的关系同“贫困-增长-不平等”三角中增长、分配、减贫的关系相统一(见图3),包容性发展中提高人均收入与“贫困-增长-不平等”三角中的促进收入水平提升相一致,促进收入和非收入领域的公平性可改善分配不公平,与“贫困-增长-不平等”三角中改善收入不平等相匹配,同时提高收入水平、促进分配公平之间制约与互动的关系同“贫困-增长-不平等”三角中收入水平提高与收入不平等之间双向因果关系相对应。因此,增长、分配与包容性发展三要素之间的理论性联系能以“贫困-增长-不平等”三角为理论原型,推演形成包容性发展三角,如图4所示。

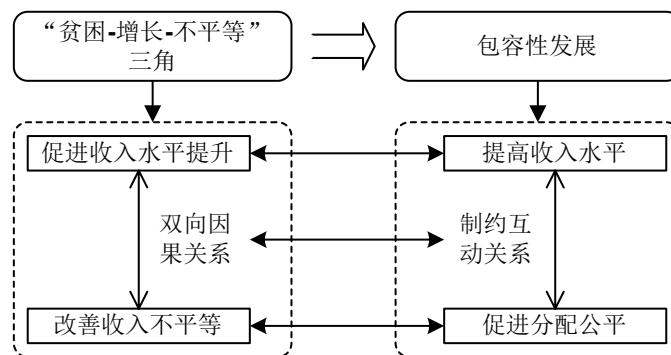


图3 “贫困-增长-不平等”三角与包容性发展

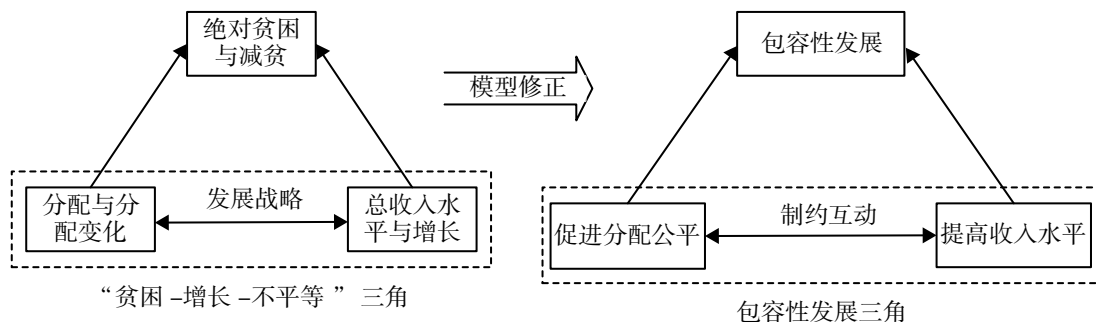


图4 “贫困-增长-不平等”三角与包容性发展三角

(二) 社区居家养老服务包容性发展三角与理论框架

以社区居家养老服务公共产品属性和包容性发展理念为逻辑起点,以包容性发展三角为基础,以社区居家养老服务均等化、公平性、可及性为测量维度,构建社区居家养老服务包容性发展三角。其中,社区居家养老服务均等化是公平性的基础,公平性有助于可及性水平的提升。社区居家养老服务设施与条件的均等化、财政能力与投入的均衡性程度越高,城乡不同身体状况(健康、失能、半失能)、不同行业、不同职业的老年群体公平获得社区居家养老服务的机会更大,社区居家养老服务资源的可用性、可达性、可负担性、可接受性和可适应性会因其有公平获取养老服务的机会而达到更高水平。社区居家养老服务可及性是其均等化的微观结果,且均等化程度的提高亦会改善养老服务资源利用率,由此提升服务可及性水平。在包容性发展三角的基础上,将社区居家养老服务均等化、公平性、可及性及其之间相互作用的关系,进一步与具体研究对象相结合,可构建社区居家养老服务包容性发展三角(见图5)。

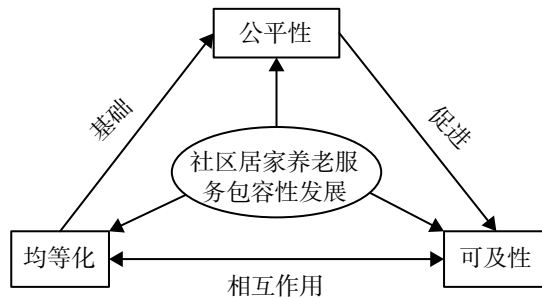


图5 社区居家养老服务包容性发展三角

“结构-过程-结果”（Structure-Process-Outcome, SPO）是评价护理质量的经典模型。结构指护理的环境属性，包括物质资源（设施、设备、资金）、人力资源（人员的数量和质量）和组织结构（医务人员组织、同行评议方法、报销方法）；过程指护理服务的提供和接受，包括患者求医、医生诊断、治疗实施；结果指护理的效果，包括患者的健康状况和健康总人数。结构-过程-结果之间存在正向关系，良好的结构提升了良好过程的可能性，良好的过程增加了良好结果的可能性^①。社区居家养老服务包容性发展均等化、公平性、可及性维度是社区居家养老服务资源结构、服务过程和服务结果的测度与衡量目标。均等化是社区居家养老服务包容性发展的结构前提，强调在结构上均等分配社区居家养老服务资源，包括物质资源（设施、设备、资金等）和人力资源（人员数量和专业性）；公平性是社区居家养老服务包容性发展的必经过程，是老年群体接受服务过程中供需主体的交互与匹配；可及性是社区居家养老服务包容性发展的最终结果，是老年群体享有养老服务的结果体现。社区居家养老服务良好的均等化结构提高了公平过程的可能性，公平的过程对结果的可及性具有正向作用，可及性结果进一步巩固其资源分配结构。结构、过程、结果与社区居家养老服务包容性发展测量维度均等化、公平性、可及性及其相互关系有机结合，共同构成了社区居家养老服务包容性发展理论框架。该框架以社区居家养老服务包容性理念为中心，以其测量维度均等化、公平性、可及性为三角，以其本质结构、过程、结果之间的对应关系和相互作用为要素组合构成立体三维理论结构，如图6所示。

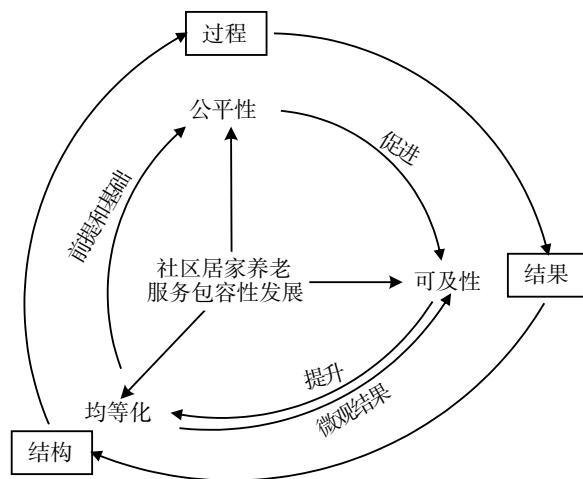


图6 社区居家养老服务包容性发展理论框架

① Avedis Donabedian, "The Quality of Care. How Can It Be Assessed?" *JAMA*, 1988, 260(12).

五、社区居家养老服务包容性发展实践案例

为了实现“老有所养”的民生保障制度目标，处于基础保障地位、可规模化满足老年人就地养老服务需求的社区居家养老服务，成为我国养老服务体系的中坚力量。在老龄化态势严峻、养老服务供需错位等对政府养老服务体系发展提出巨大挑战的关键时期，社区居家养老服务实践改革也在不断深化。社区居家养老服务包容性发展理论框架及其均等化、公平性、可及性测量维度是基于当前复杂现实背景下，国内社区居家养老服务实践的经验总结与理论提升。本文基于社区居家养老服务包容性发展测量维度，从资源结构均衡匹配、服务过程公平规范、服务结果共享可及的具体实践措施出发，选取社会资本引入、互联网技术应用、养老服务圈打造等社区居家养老服务的典型案例，进一步验证包容性发展理论框架的实践成效，并探讨和揭示仍然存在的问题和未来的改进方向。

（一）社会资本参与社区居家养老服务

随着人口老龄化的不断加深，难以单凭政府力量实现社区居家养老服务能力提升和资源均衡配置，社会资本的引入成为重要选择。社区居家养老服务公私合作（Public-Private Partnership, PPP）模式是政府和社会资本以协议方式建立利益共享、风险共担的合作关系，提供社区居家养老服务^①。2015年，江西赣州章贡区采用PPP模式，通过社会资本投资建设和运营管理全区72个居家养老服务中心网点，为60岁及以上老年人提供居家养老服务^②，完善社区居家养老服务设施与条件，扩大服务规模，提升服务能力，促进养老服务资源下沉。山东青岛、河北石家庄等地通过政府购买助餐、助浴、助洁、助急、助医、护理等社区日间照料和居家养老服务项目，向有需求的“三无”老人、低保老人、社会孤老、重度失能老人、90岁以上高龄老人、失独老人提供生活照料、康复保健、法律维权、文化娱乐、精神慰藉、紧急救援六大类服务^③，重点保障特殊困难老年群体，促使全体老年人有机会获得大致相同的社区居家养老服务，共享经济社会发展成果。2014年6月，浙江绍兴龙洲花园社区居家养老服务照料中心建成，与仁本居家服务有限公司签订了委托运营协议，由该公司负责中心的日常性服务工作，社区负责各类服务项目、政策、社会组织的对接，以“合作共赢、专业服务”为理念，以“公建民营”的工作模式进行管理^④，提升社区居家养老服务管理运营能力，提高财政投入效率。

社会资本作为第三方参与社区居家养老服务虽一定程度提升了服务能力，但依然面临养老服务项目单一、设施缺乏、资金压力大等现实困境。江苏无锡多个街道社区实现了社会资本参与社区居家养老服务，但现有养老服务内容偏重于日常生活照料和家政服务，关注物质生活的帮困需求，精神慰藉服务尚未得到足够重视，社区居家养老服务中心基础设施规模小、档次低、

① 郝涛等：《PPP模式下医养结合养老服务有效供给路径研究》，《宏观经济研究》2018年第11期。

② 国家发展改革委社会发展司、民政部社会福利和慈善事业促进司、全国老龄办政策研究部：《走进养老服务业发展新时代》，社会科学文献出版社，2018年，第215-218页。

③ 青岛市民政局：《青岛市民政局政府购买养老服务管理办法》，青岛政务网：<http://www.qingdao.gov.cn/n172/n24624151/n24625835/n24625849/n24625863/191015172126748434.html>，2019年10月15日。

④ 浙江新闻客户端：《“公建民营”助力社区智慧居家养老 社区老人更幸福》，浙江新闻网：<https://zj.zjol.com.cn/news/998350.html>，2018年8月1日。

功能不完善,尤其是医疗网点条件差、设施设备不全、专业化水平低,不能兼顾日托、长期住宿、康复、护理等功能。此外,参与社区居家养老服务的第三方组织面临巨大资金压力,多是处于收入刚刚持平或亏空运营的状态,鲜有运营盈利。而能够持续运营的组织多是已形成了较为完善的养老服务产业链,其运营的养老机构或医养机构有较充足的资金盈利能够为社区居家养老服务运营提供补贴。资金相对乏力的第三方组织则很难长期持续参与社区居家养老服务运营。长此以往,很可能造成市场垄断,不利于社区居家养老服务第三方市场的良性运营。

(二) “互联网+”社区居家养老服务模式

面对社区居家养老服务资源有限性与服务需求多样化、快速增长的矛盾,如何使老年人都享有公平的服务体验至关重要。服务过程的公开规范是保障老年人公平获得社区居家养老服务的前提,“互联网+”社区居家养老服务模式通过信息技术手段提升养老服务过程规范性、公平性,不断促进社区居家养老服务包容性发展。目前,各地方政府已经纷纷展开实践,将互联网技术引入社区居家养老服务供需交互过程。浙江乌镇政府建设“互联网+”社区居家养老服务中心,打造标准化、智能化设置的各类老年活动室,搭建线上养老服务平台,建立应急呼叫中心,以门磁报警、红外线感应、SOS报警以及老人生命体征监测等现代智能照护设备为手段,将应急救助服务和健康监测服务延伸入户,形成服务会员管理、服务需求评估、照护服务管理、社区服务交互、服务数据分析五大数据库,实现老年人口统计数据查询、养老服务需求审批、养老补贴管理、照料中心运行监控等功能^①,使老年人在社区居家养老服务资源配置过程中享有同等地位和机会,规范社区居家养老服务过程,同时提高了社区居家养老服务快速响应能力,提升了养老服务运行实效。

随着“互联网+”技术引入社区居家养老服务的实践不断增多,出现的问题也愈发明显。例如,江苏南京“互联网+”社区居家养老服务模式相对简单,没有形成有效、稳定的系统,规范化管理机制、统一信息化标准缺失,政策碎片化、缺乏顶层设计,协同的政策体系尚未形成。在“互联网+”发展过程中,养老服务供给与老年人需求之间偏差明显,尚未利用大数据分析处理技术建立跨部门养老服务供需资源信息库。同时智慧养老服务成本较高,信息化、智能化程度低。“互联网+”等信息化技术搭建的智慧信息平台运行效率低。智慧养老服务从业人员科学素养亟待提高,专业技术型人才匮乏,信息管理不规范,技术支持不充分。此外,老年人对信息技术的接受障碍亦对“互联网+”社区居家养老服务模式的推广造成困难。

(三) 养老服务圈

为了满足老年人多层次、多样化养老服务需求,从真正意义上实现“老有所养”,亟需保障老年人能够在适当的距离内获得可用、可负担、可接受和可适应的养老服务资源。为此多地着力建设养老服务圈,提升社区居家养老服务可及性,进而使养老资源达到应有的服务效果。例如,陕西西安通过政府统筹规划城市养老服务设施布局,打造城市社区“15分钟养老圈”,落实人均用地不少于0.1平方米的标准,分区分级规划设置养老服务设施,科学确定

^① 金华市民政局:《金华市:浙江乌镇居家养老服务照料中心开业》,人民网:<http://zj.people.com.cn/n/2015/1008/c187189-26688630.html>, 2015年10月8日。

市、区、镇街和社区四级养老设施的规模、数量、权属、功能、位置、运营模式和服务半径,针对不同区域特点,制定供养、颐养或医养结合的养老设施规划,为老年人提供便捷、贴心、专业的社区服务^①,提升老人养老便利度和养老服务可及性。江苏南京鼓楼区打造“15分钟养老服务圈”,为老年人建设舒适的宜居环境,使在家、社区居住的老年人有途径获得方便、合适的服务。以老人助餐为例,目前全区有上百个助餐点,实现了用“一碗汤的距离”破解老人吃饭难问题的“最后一公里”。除此之外,部分社区与周边商户达成协议,使老年人可在家门口享受低价洗澡、理发等服务,入驻社区的居家养老便民服务中心还定期为老人免费修脚、检查身体^②。

养老服务圈建设有助于缩短社区居家养老服务资源与老年人之间的空间距离、打破时间障碍,降低老年人获得社区居家养老服务的负担,提升老年人养老服务的接受度和适应性,使真正需要服务的老年人获得对其有用的服务资源,提升老年人社区居家养老服务需求与供给之间的匹配程度,达到养老服务资源可及性目标。但目前养老服务圈运行亦存在诸多问题,如缺乏专门的具有针对性的配套政策法规,导致运行质量提升缓慢,服务不尽如人意。以改造适老环境为例,社区养老服务设施适老化改造以完成行政任务为目标,不能充分考虑老年人生活习惯,同时政策执行过程中资金保障乏力等问题突出,导致社区改造难度大,实施效果不理想。

六、结论

人口老龄化加剧与养老服务需求骤增、需求多样化相伴随,与“未备先老”和“未富先老”双重困境相并存,与养老服务资源结构失衡、区域发展欠协调相交织,使我国养老服务体系的建设和完善更具挑战。作为家庭和机构的有效补充和替代,社区居家养老服务能够规模化满足老年群体就地养老服务需求,具有基础保障性的地位与作用。推动社区居家养老服务包容性发展是建立健全养老服务体系的理论选择与实践方向。基于公共产品属性和包容性发展理念的逻辑起点分析,本文提出社区居家养老服务包容性发展测量维度,通过“贫困-增长-不平等”三角与包容性发展之间对应关系的理论判定,结合社区居家养老服务均等化、公平性、可及性测量维度及其内在关联,推演形成社区居家养老服务包容性发展三角,并借鉴“结构-过程-结果”评价模型,进一步构建社区居家养老服务包容性发展理论框架,将社区居家养老服务包容性发展分解落地。结合我国目前社会资本参与社区居家养老服务、“互联网+”社区居家养老服务模式、养老服务圈的建设运行等现实案例,论证了社区居家养老服务包容性发展理论框架是改革实践的经验总结,同时又为政策完善优化提供了方向性指引。

社区居家养老服务包容性发展理论框架是兼顾理论、政策、实践意义的具有前瞻性的指导分析框架,将包容性发展理念的理论内涵与“结构-过程-结果”模型的逻辑性相融合,将社区

① 西安市人民政府:《打造城市社区“15分钟养老圈”》,西安市人民政府官网:http://www.xa.gov.cn/hd/zxft/zxft_article.html?id=880fcc6f107248a0b7ab2c26500e92fc, 2019年8月15日。

② 参见《南京鼓楼“15分钟养老圈”覆盖七成社区》,《南京日报》,2017年12月12日。

居家养老服务内容的普适性和服务过程的规范性、连贯性相统一,体现了发展经济学相关理论向社会保障、养老服务研究领域的积极拓展。在推进国家治理体系和治理能力现代化背景下,社区居家养老服务包容性发展理论框架是完善养老服务体系、积极应对人口老龄化、提高社会治理能力的关键政策工具^①,具有系统性指导社区居家养老服务发展系列政策制定和政策优化的科学性与适用性。随着人口老龄化逐步加深、养老服务需求激增、供需不匹配结构性矛盾突出,社区居家养老服务包容性发展理论框架聚焦政策工具分析的“操作化”^②,将其包容性发展分解为均等化、公平性、可及性三个测量维度,可为社区居家养老服务政策推进提供实践依据。社区居家养老服务包容性发展理论框架是系统解决社区居家养老服务资源配置不均、服务过程不规范、服务效果不理想系列问题的指导框架,可为巩固社区居家养老服务功能定位、建立健全养老服务体系明确目标导向,有利于促进全社会老年人共享经济社会发展成果、公平且有效获得可负担的养老服务,进一步增强其晚年生活的获得感、幸福感与安全感。快速均衡增长和合理分配能够有效促进社区居家养老服务结构均等、过程公平、结果可及。

快速增长是养老服务包容性发展的基础,社区居家养老服务包容性发展以服务数量和能力提升为基础。包括我国在内相当多国家和地区的包容性发展与治理实践,均已显示出多元化发展路径与多部门协同治理模式的适应性和有效性。社区居家养老服务包容性发展需要调动全社会多种力量的积极参与^③,实现政府、社会、市场部门之间的互补互动、协同发展。政府应提升政策的吸引力、规划性、合理性和可行性,明确责任边界,缓解第三方组织的资金压力,使社会资本有动力持续改善养老服务设施与条件、增加服务项目、参与社区居家养老服务运营,进而提升老年人人均养老服务资源占有量和服务可及性,满足老年人养老的普遍性需要和多层次、多样化的个性养老服务需求。快速增长的同时应兼顾增长的均衡性,面对区域间、城乡间社区居家养老服务能力严重失衡和物质资源(设施、设备、资金等)、人力资源(人员数量和专业性)结构的不匹配现象,政府应通过与之配套的财政政策鼓励欠发达地区加大实践力度,实施合理的政策措施,调节服务资源结构均衡增长,弥补社区居家养老服务地区发展差距和内容发展失衡,避免重视物质资源“硬实力”建设、轻视人力资源“软实力”培养的现象频发。

分配决定社区居家养老服务包容性发展的结果,合理有效分配社区居家养老服务资源有助于促进老年人共享社会经济发展成果。社区居家养老服务过程的公开、透明、公正是老年人获得公平社区居家养老服务的前提条件,亟需通过客观、规范的社区居家养老服务流程和制度合理有效分配社区居家养老服务资源,强化社区居家养老服务的规则意识和规范意识。同时提供社区居家养老服务过程信息反馈方式,尊重和合理采纳老年人对于社区居家养老服务的意见和建议,综合考虑各类老年人的利益与诉求,重视对特殊困难老年人的救助和帮扶,提升老年人社区居家养老服务的公平性感知和体验。为了弥补社区居家养老服务过程和管理的主观性造成

① 郭林:《论国家治理现代化目标下的社会保障制度优化路径》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2015年第4期。

② 范方春、吴湘玲:《“新治理”理念下居家养老服务政策的执行》,《江汉学术》2020年第3期。

③ 郭林:《中国养老服务70年(1949—2019):演变脉络、政策评估、未来思路》,《社会保障评论》2019年第3期。

公平不足的缺憾,互联网等信息技术的应用和普及是规范社区居家养老服务分配过程、提高分配决策合理性、优化资源分类管理效果的有效辅助手段。但“互联网+”社区居家养老服务模式的推广需要人力、物力资源的有效支持和一定的受众基础,技术的引入应注重老年人的接受度和使用效果,避免信息化建设成为老年人与养老服务之间的技术高墙。

How to Promote Inclusive Development of Community Home-based Services for the Elderly? A Perspective of Theoretical Analysis

Feng Tieying, Ma Duoduo

(School of Public Policy and Administration, Xi'an Jiaotong University, Xi'an 710049, China)

Abstract: Currently, China's elderly care services face many issues, including insufficient effective supply, low quality and inefficiencies, unreasonable structure and unbalanced allocation of resources. From both theoretical and practical perspectives, it is necessary to promote the inclusive development of community home-based care services that meet the elderly's needs of ageing in place on a large scale. This paper proposes the dimensions of measurement for the inclusive development of community home-based services for the elderly. Based on the theoretical judgment of the relationship between the Poverty-Growth-Inequality Triangle and inclusive development, the inclusive development triangle of community home-based services for the elderly is constructed by combining the measurements of equalization, fairness and accessibility of community home-based services for the elderly and their internal correlations. The theoretical framework of inclusive development of community home-based elderly care services is further constructed by adapting the Structure-Process-Outcome evaluation model. Also, this paper selects typical cases of community home-based care services, such as those with the involvement of social capital and "Internet +" model, to test the above-mentioned theoretical framework. Further, the paper proposes that a rapid and balanced growth and proper distribution can effectively promote structure equalization, fairness and accessibility of community home-based services for the elderly, thus laying a theoretical foundation and clarifying the goal for improving relevant policies.

Key words: community home-based services for the elderly; inclusive development; equalization; fairness; accessibility

(责任编辑:李莹)