

科学构建社区参与的养老机构长效良性机制

——基于“服务链理论”的分析视角

□ 张永春 杜凝

摘要: 民办公助型养老机构具有服务利用率低、老年人接受程度低、机构入不敷出等问题,其中,“服务利用差”较大是最突出的问题,服务供给比例和服务利用比例之间的差值即为“服务利用差”。伴随着城市社区建设的推进,社区越来越愿意并有能力成为居民利益表达的“信息员”“代言人”“监督人”,养老机构和社区之间也存在资源共享的可能性。本文从“服务链理论”的视角出发,探寻如何在民办公助型养老机构的建设中有效发挥社区的多重作用,构建一种民办公助型养老机构、社区、老人三方良性互动的长效养老机制。

关键词: 民办公助型养老机构 “服务利用差”; 社区参与能力 “服务链理论”

中图分类号: C913.6

文献标识码: A

文章编号: 1671-8402(2018)09-0151-07

当前我国的民办公助型养老机构存在市场发育滞后、享受群体有限、“购买服务”理念尚未形成等问题,民办养老机构的独立成长不止依赖于政府的资助,更需要社会力量的广泛参与。除了相关社会组织外,社区在民办养老机构的发展中扮演着不可替代的角色。社区是老年人的生活及信息交流中心,不仅可以在为老年人建立个人档案方面发挥基础性作用,更无可替代的一点在于其可以作为养老院和老年人之间的桥梁,促进双方信息互通,促进双方之间建立联系。因此,研究社区在民办公助型养老机构中的参与能力就显得尤为必要。

一、民办公助型养老机构中社区参与能力的相关理性认识

(一) 文献综述

民办公助型养老机构由于其同时具有福利性和市场性的特殊属性,在发展过程中会享有特别优势。徐建红(2017)认为民营养老机构在其种类多样、服务人群广泛、服务内容具有弹性以及学者

基金项目: 本文是教育部人文社会科学重点研究基地重大项目《西部农村社会保障“新农保”制度的可持续性研究》(No. 13JJD630011)子课题的部分内容。

作者简介: 张永春,西安社科院社会学所所长,研究员,主要研究方向:社区、社会保障;杜凝,西北大学硕士研究生,主要研究方向:社会保障。

关注和政策支持方面有其独到的优势。吴宏洛(2017)认为,社会组织的市场性、创新性和社会性是其参与养老事业的一大优势。此外,当前养老服务面临着巨大的需求缺口,研究并发展民办养老机构,不仅可以有效解决老年人口赡养的问题,也可以带动相关产业的发展,提升经济活力。但和国外相比,我国的民办公助型养老机构仍处于起步发展阶段,存有较大不足。学界对民办公助型养老机构的问题研究从宏观上可分为两类:一类是整体研究,即将中国民办养老机构作为研究主体,探寻全国范围内民办公助型养老机构的问题。另一类是局部化的分析,即以某一地区或单个的机构为研究对象,深入了解该机构内老年人的生活质量、幸福度等实际问题。韩品崑(2005)认为应把养老市场扩大,向相关的产业伸展,并且和相近的服务联合,不断拓宽服务市场,创新服务内容和形式。

在民办公助型养老机构运行问题探究方面,通过当前的调研报告,可将运营问题分为如下几类:民营养老机构融资困难,大多为创办者的自有资金,政策优惠不到位;机构内服务设施陈旧老化,难以满足老年人的现代化需求;机构缺乏专业护理人员,护工素质普遍较低且流动性较高;民营机构缺乏科学有效的管理体制,缺少专业化管理人才。因此,在对策解决中,首先应当由政府发挥作用,加强对民营机构的扶持力度。其次应广开财源,调动社会力量参与。卢战(2015)认为应增加民营养老机构的资金来源,尤其要发挥慈善组织等社会公益组织对民营养老机构在人力和物力方面的帮助作用。为满足多样化的需求,机构应根据老人不同的身体状况加以区别对待,提升服务人员和管理人员的素质,开拓新的经营和供给模式。此外,学者还利用各种理论解决多方参与机构建设的问题。纳菡(2017)认为宗教在资金注入、护工培训和对老年人的身体健康状况、精神状况和临终关怀等方面的提升都发挥着巨大作用,因此应当注重宗教在机构中的介入作用。黄佳(2016)建议采用PPP模式,通过政策保障、制度保障和机制创新建立公私合作机制,共同解决养老机构的资金和人员供给问题。王艳峰(2012)从社区照顾视角,认为社区在环境和对非正式资源的利用方面更具优势,可以通过在养老机构中增加社区照顾项目、建立老人互助组织、与专业院校合作共建的方式满足老年人的精神需求,解决社会群体的隔离问题。此外,还有学者从社会福利视角、物联网视角出发解决养老机构的经营困难问题。笔者认为,当前对民办养老机构的研究已经出现了百花齐放、百家争鸣的局面,仁者见仁,智者见智,研究学者对这一问题的研究作出了重要的贡献。但是,其中关注社区力量的研究较少,大多停留在社会组织的层面,忽视了社区在民办公助型养老机构中的巨大作用。这正是本文的切入点。

(二) “服务链理论”

Edward G. 等学者在1999年的学术会议上首次提出了“服务链”概念,认为企业、政府和社会组织中存在一个隐形的链条,通过该链条的衔接,将企业、政府和社会三者有机联系起来,可以促进最终服务效率和服务质量的提升。随后该概念又演变为“服务链理论”,认为为了增加消费者的满意度和提升服务效用,可以将所有的服务提供者整合起来形成一个有机整体,即可以把相关的企业、政府机构和社会部门组合起来,形成一个网络化的服务体系。在该网络中,服务生产部门根据消费者的需求自动生产出满足市场的产品,服务提供部门则将产品根据生产部门的服务标准和服务要求完整地提供给消费者。生产部门和服务提供部门二者之间互相依赖互相监督,共同完成一个服务递送过程。因此,一个有效的服务链需要一个具有完整性、系统性、全局性的“共同体”。各生产和供给主体在“共同体”中各司其职,以无缝隙的配合提升服务效率和消费满意度。

(三) “多元治理理论”

奥斯特罗姆夫妇提出的“多元治理理论”认为,由于市场和政府在单独处理公共事务的过程中存在失灵,因此应当打破现有的由单一的市场或政府来管理公共事务的模式,建立一种由政府、市场和社会三主体共同参与的“多中心”治理模式。通过三主体的相互作用来克服仅依靠单一主体治理的不足。“多元治理理论”的核心是主张采用分步骤、分阶段、分层次的灵活化制度设计来加强政

府、市场和社会之间的合作共治。该理论的贡献在于重视社会组织的自发秩序,认为通过该秩序来形成多中心的自主治理结构。^①这种以多中心治理主体为基础的新型多层次组织重构具有权力分散和共同管辖的特征。设立多元化的治理主体和协同政策,可以在最大限度上遏制公共治理中的机会主义,改善困境,最终实现公共利益最大化。对于社区如何参与公共事务活动,多元治理理论建议,可以在建立健全治理主体之间的协商与合作机制的过程中,通过培养社区居民参与治理的责任意识,加强社会组织参与社区治理的机会,共同提升社区的治理能力。

(四) 民办公助型养老机构

当前,根据出资人和经营权与所有权归属的管理模式可将养老机构分为四类,分别是公办型养老机构、公办民营型养老机构、民办公助型养老机构、私人养老机构。在这四大类中,公办型养老机构和私人养老机构是由政府或私人部门独立投资兴办建立的养老机构,根据福利原则或市场交易原则,由政府或私人部门单独负责机构的出资建设、管理运营。公办民营型养老机构是一种由政府出资兴建,由民间组织承担运营责任,并为其提供相关运行费用的管理模式。在该模式下民间组织只享有经营权,政府握有所有权并且是该机构的实际掌控人。而本文所研究的民办公助型养老机构则是一种由民间组织自发开办的养老机构,专门为老年人提供非营利性的公益老年照护服务。该机构在民政部门登记注册为“民办非企业单位”,除入住者的缴费外,享受政府提供的各种政策优惠和运营补贴以及慈善人士的捐助,并且其经营收入只能用于养老机构的再运营,不能进行利润分配。民办公助型养老机构的前身大多是国企的福利机构或由有爱心的社会人士举办,因其历史遗留问题较多,机构自身发展较为缓慢。

(五) 社区参与能力

社区能力最早始于20世纪80年代由世界银行提出,社区能力在西方学者对社区的研究中被广泛使用,虽然没有被明确定义,但一般意义上认为它是社区在微观个体居民和宏观经济、政治、文化发展中所起的中介作用。它在减轻社会贫困、分配不公等结构性劣势中有较为明显的作用。^②East-erling D等人(1998)认为社区能力是一种社会所具有的独特资源,该能力能够帮助人们改善社会总体的生活质量。^③从具体内容的角度来看,Chan skinRJ(2001)认为社区能力是一种资源,^④Park-erEA(1999)认为社区能力是通过长期互动而形成的网络关系,包括社区的内外联系。社区参与能力不仅是指社区参与社会活动的程度,更是衡量社区在参与的过程中社区能力发挥作用大小和社区功效发挥如何的指标。^⑤

通过对“服务链”理论、社区参与能力以及民办公助型养老机构的深入分析,笔者认为可以将“服务链”理论作为分析基础,发挥社区的消息传播、沟通监督等作用,通过增强社区参与能力来填补养老机构与消费者之间原本存在的空缺,打通二者之间的消息壁垒,形成有机整体,最终完成“服务链”的连接。具体关系如图1所示。

① 李平原 《浅析奥斯特罗姆多中心治理理论的适用性及其局限性——基于政府、市场与社会多元共治的视角》,《学习论坛》2014年第5期。

② 刘江 《城市“社区能力”基准结构研究——基于境外实证研究的探索性分析》,《社会建设》2016年第3期。

③ 马云超 《社区智能养老服务系统的构建》,《西安财经学院学报》2017年第1期。

④ Chskin RJ. *Building community capacity a definitional framework and case studies from a comprehensive community initiative*. *Urban affairs review*, 2001, 36 (3): 291-323.

⑤ 韦艳、方祎、郭佳佳 《农村中老年人健康投资对健康状况的影响研究——基于陕西省的调查发现》,《西安财经学院学报》2017年第6期。

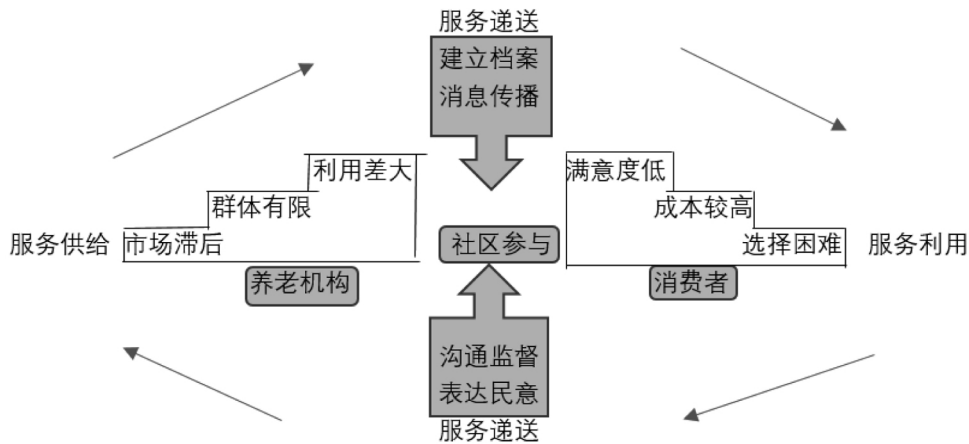


图1 “服务链”理论、社区参与能力与民办公助型养老机构关系示意图

二、社区参与民办公助型养老机构的现存问题

(一) 服务供给阶段：市场发育滞后，过分依赖政府

笔者经过调研发现，民办公助型养老机构最大的问题在于资金困难，入不敷出。经营者陷入困境，若收费太高，老年人住不起，空床率随之提升，而空床率是衡量能否在下一轮获得政府补贴的指标之一；若收费太低，收入又难以弥补运行成本，机构经营难以为继。^① 根据青连斌对全国421家由中央福利彩票支持的养老机构的调查分析可知，总体上，各民办非企业性质的养老机构收费较低，近一半的被调查养老机构每月服务收费仅为800-1500元。除了服务收费问题外，民办养老机构前期的固定成本过高，例如已经投入的床位建设费、各种器械的建设费、雇佣照护者的费用和水电费都是一笔不小的固定开支。有被调查的经营者表示，“每天一睁开眼就意味着好几千没了，确实是件挺可怕的事”。为了缓解这一问题，各地政府对民办公助型养老机构都有不同程度的政策倾斜和项目补助。补助措施虽然在一段时间内缓解了民办养老机构的资金短缺问题，但也带来机构对政府产生过分依赖、经营创新缺乏动力、其他社会主体参与建设积极性不高的问题。此外，民办公助型养老机构的经营者大多是非专业人员，对法律法规、民办非企业单位、工商管理知识还不了解，仅靠一腔热情难以经营维持尚处在发展阶段的养老机构。

(二) 服务输送阶段：享受群体有限，服务内容单一

由于社会照护服务还处在发展阶段，尚未形成规模效应和领军品牌，因此，老年人对养老机构的认可和接受程度较低。而且，在服务推行的过程中，由于资金和资源的限制，覆盖人群有限，能享受服务的大多是享有政府各种补贴的“五保户”等“老年弱势群体”。自身家庭经济条件较好的老年人，中等收入阶层老年人，很难享受到养老机构的照护服务，服务对象位于橄榄型结构的两端。由于老年人的购买意愿和购买能力都处在一个较低层次，尽管部分老年人有入住需求，但出于各种因素的制约限制，最终的服务享受群体有限。此外对于已享受到机构服务的老年人来说，服务内容单一，服务过程模式化，多数的机构服务仅停留在基本生活方面的照顾，忽视社交需求和文化娱乐需求，老年人的精神慰藉与私人空间得不到保障，机构服务人员对不同身体状况的老年人只提供定时定量的同质服务。由于老年人缺少强有力的个人意愿的利益表达途径，供需不匹配不仅导致入住老人的满意度较低，也使得供给资源被大面积浪费。

^① 刘玮 《社会保障收入视阈下的城乡一体化问题研究——基于西安的数据》，《西安财经学院学报》2016年第5期。

（三）服务使用阶段 “服务利用差”较大，“购买服务”理念尚未形成

服务供给比例和服务利用比例之间的差值即为“服务利用差”。根据王莉莉、穆光宗等人对全国养老院的研究报告可知，当前民办养老机构的“服务利用差”较大，大多数养老服务资源处于闲置的状态。^①老年人及其子女对从市场上购买服务的认可度较低，现有的养老机构养老、医疗、护理、送终四大功能不健全，老年人最大的康复护理需求得不到满足。虽然已经有部分机构对生病就医的老人在子女不在的条件下开启了临时陪护服务，但养老机构在接收老人之前往往要和家属协议声明，如果老人病危，家属必须要将其接走，若发生意外机构不承担赔偿责任。^②机构护理缺乏亲情，老人对护理员只是被迫接纳，护理员对老人也较为冷漠。机构为老年人投保意外伤害险，就是家属与机构之间不信任和信息不对称导致的直接结果。再加之老年人退休后整体收入不高，最终导致老年人对养老机构服务的消费水平较低。相比于由机构提供服务，因为环境更熟悉，服务更具个性化，加之收费较低，老年人更加接受社区提供的各种助老服务。

综上所述我们可知，民办公助型养老机构自身在服务的供给、输送和利用阶段都存有较多问题，无论是生产阶段或是递送阶段，其职责大都由养老机构个体独自承担，政府和社区在三阶段所发挥的作用有限，甚至社区在某些方面并没有发挥实质性的作用。例如，作为老年人“信息交流中心”的社区，并没有发挥其收集老年人入注意愿并及时做出反馈的功能，也没有适时适当地向当地居民介绍该区域内的各养老机构的优势，在服务的递送环节存在空缺，真正意义上的社区参与“服务链”并没有形成，社区的参与能力较弱。

三、“服务链理论”和“多元治理理论”下的社区参与能力提升

（一）大力提升居民的参与性

随着当前结构性的经济和社会改革，中央政府关注并且积极创造民众利益表达渠道，鼓励建立群众自治组织。在2017年下发的《中共中央国务院关于加强和完善城乡社区治理意见》中明确表示，要以“人人参与、人人尽力、人人共享”为基本原则，通过统筹发挥社会力量的协同中介作用，推进社区、社会组织和社会工作“三社联动”，提升社区发现居民需求的能力，鼓励和支持社区建立老年服务协会。^③在实际的工作过程中，有些社区还探索注入互联网的活力，形成“互联网+社区服务”模式，通过发挥互联网的便利条件，最终形成以社区建立平台、社会组织承担具体工作、社工专业人才注入活力的社区服务体系。在此过程中，社区居民也形成了自身的话语表达体系，通过网络留言或参与活动的方式，健康且有力地表达自己的利益诉求，居民参与社区建设与社区活动的热情可以得到很大提升。

（二）大力提升社区治理的专业性

当前，我国在加快建设城市基础服务的同时，通过设立行政区、街道办事处和社区三级公共服务中心，加快推进以社区为基本单位的便民服务推广。目前，北京、上海、深圳、成都等一、二线城市，已基本建成了市、区、街办、社区四级社会公共服务体系，几乎每个社区都设有便民服务站，居民享受再就业服务、法律咨询服务等已经可以做到不出社区，初步实现了城市社区公共服务供给的便捷化、人性化与专业化。^④通过引进专业的社会工作人才，让专业的人去做专业的事，社工机构和社区社会组织可以针对社区居民的个性化需求，根据“服务链理论”，设计并提供点对点的服务，有效弥补社区服务供给中的短板，进而提升服务的瞄准率，将服务供给和递送融为一体，由社会组织的

① 穆光宗 《我国机构养老发展的困境与对策》，《华中师范大学学报（人文社会科学版）》2012年第2期。

② 徐建红、陈建梅 《我国民营养老机构发展存在的问题与对策研究综述》，《对外经贸》2017年第1期。

③ 《关于加强和完善城乡社区治理的意见》，《人民日报》2017-06-13。

④ 史云贵 《当前我国城市社区治理的现状、问题与若干思考》，《上海行政学院学报》2013年第2期。

专业人才提供，不仅有助于提升服务的利用率，也使得社区治理过程中服务供给的专业化得到提升。

（三）大力提升多元参与下社区的共治性

在“多元治理理论”的背景下，鼓励社区与政府合作，发挥其在维护群众、服务群众和管理群众方面的独特作用。因此，社区治理能力的好坏直接影响着群众对政府的满意度和信任度。在影响社区治理能力提升的因素中，关键一点在于是否具备科学合理的居民利益表达机制和协调机制。在当前互联网十分便捷的大环境下，通过建立社区微信圈，居民在微信群中可以合理表达自身诉求，通过自由表达和共同商议的方式由居民自己商议解决方法，形成民主化、网络化的治理模式。社区也可以举办相关的讨论会，共同协商解决问题。若出现众口难调的局面，也会有专门的社工人员出面解决，最终实现小事自治，大事共治。

社区日益增长的专业化程度和居民日益增加的参与热情，促使社区有条件参与居民生活的管理活动。社区居民积极参与社区活动并为社区建设贡献力量，同时社区也有义务帮助居民解决养老等等生活困难，成为居民团体的“发声人”。

四、构建提升社区参与能力的途径

社区参与不仅是让社区参与进来，更重要的是让社区在参与的过程中发挥其优势作用，弥补居民和养老机构之间的信息空白。根据笔者上文的分析，依据“服务链理论”，社区可以通过在服务生产阶段、递送阶段和利用阶段分别扮演传播者、代理人和监督者的角色，发挥不同作用，打破信息闭塞和矛盾隔阂，架起连接居民和养老机构的桥梁，帮助居民找到更舒心的养老机构。具体过程如图2所示。

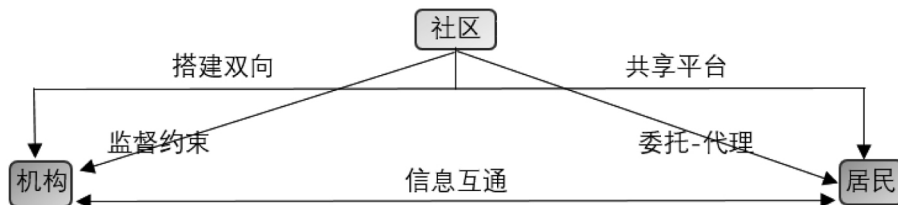


图2 社区作用示意图

（一）服务供给阶段：充分发挥社区“信息员”的作用，建立双向信息收集和传播平台

由于公办养老机构和关于机构养老日益增多的负面新闻报道，使得养老机构和居民之间存在着严重的信息不对称问题。首先，养老机构不了解潜在客户的需求，由于机构运营者大多不具备丰富的管理经验，缺乏对消费者需求的认知，使得机构服务供给和老年人及其子女的期望服务之间差距较大，机构往往是出力不讨好。其次，由于时间成本较大和无法跨越的“有限理性”的限制，大多数的老年人在挑选和入住养老院时并没有掌握充分的信息，多是依靠朋友介绍或被迫选择，其内心的需求并没有得到尊重。基于这两点，建立一个能够收集并传播信息的双向平台就显得尤为重要，而社区恰恰能够担任起这样的职责。

首先，对养老机构而言，社区是老年人最重要的活动场所，老年人在此互相交流彼此信息。如果再加上社区工作人员的引导和观察，很容易形成社区内各老年人的习惯偏好和身体状况的健康档案，当老年人从社区移居到养老机构后，其档案也随之流动到机构中，这样机构可以在短时间内充分了解老年人的各种需求和身体状况，为其制定个性化的服务包。其次，对社区居住的老年人而言，由于其自身身体状况的限制，除广播电视外，社区的公告栏、社区中的其他居住者或社区工作人员是老年人获取信息的主要渠道。因此如果由社区将所有养老机构的信息汇集起来，有针对性地介绍给需要照顾的老年人，不仅使信息资源更加开阔，也将大大降低老年人及其子女搜寻信息的时间和成本，提升供需双方的匹配度。

(二) 服务输送阶段: 充分发挥社区“代理人”的作用, 主动表达意愿诉求

尽管在服务选择的过程中已经最大程度地满足了老年人的需求, 最终的结果应当是供给与需求高度契合的“理性选择”。但随着老年人身体状况的变化或外部环境的变化, 老年人会产生新的服务需求, 而有些需求可能是被养老院忽视或是和养老院的利益相冲突的。作为弱势群体, 老年人自身力量较为薄弱, 其意愿经常被忽视。因此, 这时就需要一个强有力的独立机构代表老年群体的利益和养老机构协商交涉, 而能够发挥这一作用的最佳人选就是社区。

首先, 由于社会的大发展, “空巢老人”伴随着人才流动逐渐增加, 老人的子女并不能及时了解并解决老年人所面临的一系列问题, “远亲不如近邻”就是这个道理。而社区恰好可以弥补子女的空缺, 通过社区里定时的回访制度, 对于居民反映强烈的问题, 社区可以发挥其集群优势和专业人才沟通优势, 与机构有效协商, 平稳化解矛盾。社区对个别居民的特殊需求问题, 仔细分析后可合理建议, 帮助机构提升服务满意度。其次, 由于社区在老人与养老机构的关系达成过程中扮演中介人的角色, 因此老人的任何需求感受或要求都有理由找社区解决, 通过入住老人所反映的问题, 社区也可以重新对该机构进行定位, 有助于提升二次推荐的准确性, 也使得居民更加依赖社区, 双方共同推进社区的发展。

(三) 服务使用阶段: 充分发挥社区“监督人”的作用, 切实保障老年人权益

近年来各大网站中报道老人在养老机构被虐待的案件此起彼伏, 不仅严重损害养老机构的形象, 也加剧了老人的担忧, 导致老人子女与养老机构之间产生不信任, 而信任正是合作的前提。由于子女不能时时陪在老人身边, 更不能随意地去抽查养老院的服务质量, 这种信息交流受阻导致的不信任与日俱增, 并且不信任导致老人子女与养老机构之间的矛盾重重且难以调和, 严重阻碍养老院的发展。当然, 个别养老机构也希望通过开放参观的方式为自己招揽客源, 但收效甚微。此时社区的作用便凸显出来, 作为独立的第三方机构, 社区可以从客观的角度评价养老机构的服务质量, 监督服务供给过程, 了解老人需求意愿。与单户家庭不同的是, 在服务供给前期, 由于社区在养老机构和家庭之间起到了中介的作用, 因此社区不仅有义务监督养老机构的服务供给, 关心老年人的生活状况, 此外, 养老机构也可以将社区看作是最直接的重要客源, 当然, 社区对养老机构同时具有强有力的监督约束作用, 由社区担任服务供给的监督人, 不仅可以提高管理效率, 也更得民心, 从而促进社区的良性发展。

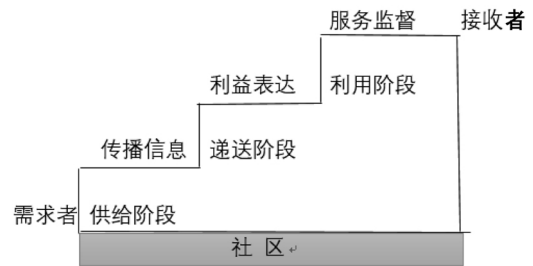


图3 社区“服务链”构建路径

笔者根据前文的分析讨论, 如图3所示, 社区参与下的具有系统性、主动性和实用性的“服务链”步步搭建成熟, 最终形成一个具有人性化的服务主体, 通过社区“中间人”的作用, 打通居民与养老机构之间的沟通渠道和信任壁垒, 居民和养老机构可以顺畅交流, 自主表达意愿。在此过程中居民由一个焦急的需求者逐步晋升为满意的接收者。通过社区的中介作用, 老人在居家养老模式和机构养老模式之间, 可以根据自身喜好和身体状况自由转换, 最终维持一个较为满意的颐养天年的生活状态。

(作者单位: 西安社科院, 陕西 西安 710043; 西北大学 陕西 西安 710054)

(责任编辑: 孙菲)