

高校社区养老服务社会支持体系的 特色、困境与出路^{*1}

徐懿 向运华

【摘要】：通过对武汉市X大学社区养老服务社会支持体系的调研可以发现，客体的强势地位、内容的多样化和高层次以及主体的单位制色彩构成了高校社区养老服务社会支持体系的特色。目前，这一体系面临着管理体制分散低效、供给结构失衡、供需内容错位的困境。只有改革管理体制、优化供给结构、发掘内生力量，重新整合高校社区养老服务体系才能走出困境。

【关键词】：社会支持；高校社区；养老服务

【中图分类号】：C913.6 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1003—854X（2017）07—01140—05

自世纪之交我国迈入老龄化社会以来，老龄人口快速增长，作为老龄化核心议题的养老问题日益凸显出紧迫性。高校老年群体规模庞大且基本居住在高校社区，高校老年群体的特殊性决定了高校社区养老服务与其他社区存在显著差异，如何认识高校社区养老服务的现状和特征成为一个重要课题。然而，关于社区养老服务，学界以往的研究重点关注了城市“三无”、农村“五保”以及独居、贫困等弱势老年群体，生活在高校社区中的老人被普遍认为是享受体制内的资源和福利的强势群体而受到忽视。实际上，高校社区普遍存在历史悠久、相对封闭而形成的更加严重的老龄化问题，而且高校社区内的老年群体对于养老服务的高标准、高层次的需求与社区养老服务体系不完善之间的矛盾也格外突出。面对这种特殊的强势群体，仅有的研究文献依然沿用弱者的视角，集中分析高校空巢高龄老人的精神慰藉需求^①，而缺乏对各个需求层次的关注及其差异性研究，更为缺乏从总体上对高校社区养老服务自身的特性和单位制式微、市场化渗透背景下面临的困境以及未来改革完善之策的探索。本文将从社会支持的理论视角，通过对X大学养老服务的调查研究来探讨高校社区养老服务体系的特色、困境和出路。

本文的资料来源分为三个方面，首先是笔者从X大学离退休工作处获得的离退休人员基本情况表，涵盖了退休人员的总数、年龄、工种、级别等信息。其次是通过问卷调查的方式获得的数据材料。2016年3月X大学离退休工作处针对全校退休教职工的养老服务需求状况进行了一次随机抽查，共计发放问卷200份，收回196份，有效回收率98%。笔者作为此次调查的主要参与人，通过对数据的初步统计，了解了高校社区老人的基本情况以及养老服务需求和供给状况。最后是通过非结构式访谈获得的文字材料。笔者在2016年4—7月间通过对X大学社区内的退休老人及其子女、离退休工作处领导、社区所在街道办事处负责人和有关养老商业组织负责人的访谈，进一步了解了高校社区养老服务的现状和存在的问题。

一、嵌入：高校社区养老服务社会支持体系的特色

¹ **基金项目**：教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“人口老龄化与养老服务体系研究”（16JJD840009）、“社会保险与商业保险互补机制创新研究”（10JJD630009）；武汉大学自主科研项目（人文社会科学）“智慧养老服务体系研究”（2015—16）

作者简介：徐懿，武汉大学社会保障研究中心博士研究生，湖北武汉，430072；向运华，武汉大学政治与公共管理学院副院长、教授、博士生导师，湖北武汉，430072。

高校具有事业单位编制的属性，这一属性决定了高校社区养老服务社会支持体系中的客体、内容和主体均呈现出有别于普通社区的特点。通过研究，我们认为高校社区养老服务社会支持体系最显著的特点是嵌入性，高校社区养老服务社会支持体系深深嵌入于高校及高校的管理体系之中，其具体表现在：

第一，高校社区养老服务社会支持主体的单位制色彩浓厚。单位制是运行于计划经济时代的组织管理模式，承担着组织成员的管理、服务和保障的职能，虽然在市场化大潮的推动下单位制逐步瓦解，但行政事业组织市场化改革滞后，依然保留着浓厚的单位制印记。高校的历次管理体制改均没有触动单位制的根源，在公立高校中单位制并没有发生根本性的改变，高校仍承担着服务与保障的工作，高校教职员工的衣食住行乃至生老病死都依赖于高校，而目前高校社区养老服务社会支持体系建设实际上是在强化校方的责任，延续着高校的单位制色彩。一方面，高校离退休老人的养老金依托单位发放，日常生活的各种问题也在单位内解决，高校的各种设施和资源依旧对他们开放；另一方面，高校行政体制内的各个部门依然对离退休人员承担相应的责任，日常的行政管理、活动组织和慰问走访也都由单位负责，单位将服务以管理的方式推动着。在这种管理模式下，高校老人享受着单位的高福利，他们对社区的认同感往往掩盖于对单位的认同感之下，对单位养老有着强烈的依赖心理。在高校老人浓厚的单位情结氛围中，单位成为高校社区养老服务社会支持主体的绝对主导力量，社区相对封闭导致各种社会力量和市场机构难以进入，影响力弱小，功能被单位侵蚀和代替。因此，此类社区的社会支持体系一家独大，其他社会支持主体的生存空间有限。但同时，在面对规模庞大、需求旺盛的高校老人群体时，单位的服务供给面临着难以满足需要的困境。

第二，高校的地位和作用深刻影响高校社区养老服务的社会支持客体。与其他普通社区不同，高校社区的老齡群体基本上是本校的离退休职工，他们在社会地位、文化水平和经济收入上均高于一般社会退休老人。2016 年底 X 大学有 6808 名离退休人员，其中超过五成的人拥有副高级以上专业职称和副处级以上行政级别，社会地位及相应的福利待遇都超过一般群体。而问卷调查显示，X 大学离退休老人中本科及以上学历占 50.8%，大专学历占 21.5%，高中及以下学历不足三成，说明高校社区老人是一个拥有着高文化的知识密集型群体。教育是人力资本和社会资本的关键要素，尤其是在一个尊师重教的社会环境中，较高的文化水平不仅能带来较高的社会声誉和社会地位，还能转化为享受更多社会资源的机会。经济状况调查结果表明，X 大学离退休老人月收入在 4000 元以下的占 23%，4001—6000 元的占 48%，6001—8000 元的占 25%，8000 元以上的占 4%，平均月收入约为 5200 元，远高于同时期武汉市每月 4480 元的城镇在岗职工月平均工资，表明高校社区老人虽然已退出劳动力市场，但依然拥有较为宽裕的经济条件。在住房方面，约 85% 的人拥有自己的住房，租房的比例仅为 2%。由此可见，高校社区的老人群体在经济状况、文化水平和社会地位方面均优于普通社区居民，处于社会中上层水平。此外，生活在高校的老人同样可以利用社区内各种较为完善的生活娱乐等配套设施，生活成本较低；社区人员结构较为单一，生态环境优美，文化气息浓厚，使得高校老人有较乐观的生活态度、较高的生活满意度和对社区较强烈的归属感。客体的强势地位决定了社会支持内容的独特性。

第三，高校社区养老服务的社会支持内容亦重重烙上了高校印记。同一高校的离退休老人具有较强的同质性，而其强势地位为他们的养老服务需求的满足提供了有利的条件，因此这一群体更加强调养老服务的高质量和多样性。在 X 大学离退休人员中，70 岁以下、70—80 岁、80 岁以上老人的比例分别为 47%、30%、23%，虽然是一个以中低龄老人为主的群体，生活绝大多数能够自理，但依然有近八成的老人患有各种疾病。其社会支持的内容具有明显的特征：在日常照料和居家安全等基础性和生存性服务需求方面，由于高校社区老人在经济收入、医疗和住房保障、社会福利水平上都有较明显的优势，基础性需求能够得到很好的满足，开始追求服务的更高质量和更高标准，促使生存性需求开始向着精细化和专业化方向发展。比如饮食方面更加关注营养搭配和食材安全，家政服务方面更加注重服务提供方的资质、声誉和专业性，医疗护理方面更加注重常态化和精确性。这些生活方式和消费观念的转变，为社区养老服务提供了潜在市场。但与此同时，紧急情况的及时援助和日常的体力劳动帮助等弹性需求依然强烈。在精神慰藉、娱乐休闲和社会参与等成长性和发展性服务方面，高校社区老人需求强烈。数据显示，X 大学社区仅有 32% 的老人与子女一起居住，空巢率较高。离退休是个人生命历程的重大事件，不少老人离退休后失落感加剧，孤独感上升，但他们在选择精神慰藉的对象时往往看重关系的亲密性和文化水平的相似性，一般服务提供者很难满足。同时退休后较充足的时间允许老人们追求自己的兴趣爱好，各种学术研讨、养生保健、旅游观光、摄影绘画等趣缘组织刺激了高校老人娱乐休闲的多元性，这些组织的准入门槛较高，对活动的质量有较高的期待。再者，高校老人大都是行业领域内的精英，职业习惯造就他们在离退休后依然活跃在专业领域内，通过广泛的社会参与重塑退休后的精神支柱，寻求角色转换的契机和途径重新

融入社会。

二、失衡：高校社区养老服务社会支持体系的困境

社会支持体系的良性运行不仅依赖于社会支持主客体之间在支持内容上取得默契，还取决于多个供给主体之间相辅相成，汇成合力。尽管高校社区拥有较为丰裕的养老资源，但是从调查的情况看，高校离退休老人对社区养老服务种类和质量的满意度一般，尤其是高层次、个性化的需求满足程度存在较大欠缺，高校的资源优势并没有充分发挥出来。高校社区养老服务社会支持体系的运作存在着条块分割的行政管理体制之困、养老服务供给主体间功能冲突之困和需求与服务的缺位与错位之困，导致高校社区养老服务需求和高校的养老服务供给严重失衡，其具体表现在：

第一，单位制管理体制下养老服务各个部门之间条块分割的职能划分造成社会支持的行政力量的分散与低效。政府、社区和高校构成了高校社区养老服务社会支持系统的最重要主体，其中各级政府相关部门、社区服务中心、街道办事处、高校离退休工作处、后勤部门等共同承担高校社区的养老服务责任，但是这些部门之间在权责上存在重叠，多头管理现象突出，分工不清、权责不明，各部门的服务资源不能有效集中使用，降低了服务的效率。比如，高校直属院系和离退休工作处都承担着对离退休人员的管理工作，二者在很多责任上是相似的，往往院所应承担的服务都转交给离退休工作处，而街道和社区所承担的养老服务与高校各部门衔接不够。与高校养老服务管理部门的碎片化供给形成对比的是，高校社区老人的需求具有明显的多样性和整体性，任何单一的部门都难以独立满足，一旦出现需要多部门协同完成的养老服务工作的時候，在缺少牵头部门的情况下，部门间联动机制缺乏，养老服务的社会支持就会陷入停顿状态^②。高校组织的单位制属性使得养老服务具有“行政化”和“管理式”倾向，各种行政管理部门更多地承担的是开具证明、登记备案等工作，X 大学离退休工作处的工作人员表示，由于本身能力和资源的局限，其原先所具有的组织、协调功能已日渐弱化。高校社区养老服务条块分割的管理体制还表现为高校社区居委会（服务中心）与街道办之间的矛盾，一些高校社区服务中心的管理人员由高校在编行政人员兼任，他们本归学校后勤部门管理，薪资由高校发放，但是日常工作受到所在地区街道办的领导指挥，承担其他的行政职能，导致社区服务中心服务高校老人群体的能力受到削弱。

第二，养老服务供给结构失衡，主体间协调、配合不当。社会支持的主体本应是政府、市场和社会，三方形成状态稳定、功能互补、地位平等的供给结构，但是在高校单位制和行政化制约下，行政力量一家独大，占据绝对优势。高校不是专业化的养老服务机构，所提供的养老服务只是出于行政管理和人员安置的需要，大多数的工作人员都是高校在编的行政人员，重管理轻服务的模式造成高校社区养老服务缺乏专业队伍，服务满意度不高。高校老人对单位的高度依赖，本质在于享受高福利和低成本的养老服务，“有事找单位”已经内化为高校老人的思维模式，他们市场化意识淡薄，对社会和市场化供给的养老服务存在明显的偏见和疏离。社区组织在高校地位被弱化，不被老人所认同，有事不是找社区而是找学校相关部门解决。多位受访的商业服务组织的负责人抱怨高校离退休老人过分看重提供服务的组织的类别属性，按照单位的“内部价格”和质量标准选择是否接受服务，社区外的营利组织很难获得高校老人的接纳。各类社会公益组织由于刚刚起步，主要是满足弱势老人的基本需求，对于高校老人高层次的需求涉及较少，也难以获得他们的信任。现阶段市场化力量逐步进入高校社区，社会组织正在发育成长，市场和社会弱小，所提供的服务主要还是从基本需求开始，和行政力量的服务内容缺乏错位发展，差异性不足，没有形成互补双赢的局面^③。总之，高校养老服务的社会支持过度依赖于行政力量，市场和社会的施展空间有限，行政式服务造成高校养老服务种类单一，专业化质量不高。各个供给主体在功能界定上存在明显的交叉、竞争与冲突，协调配合难度较大，养老服务供给呈现无序性、自发性和盲目性的乱象。

第三，高校社区特殊的养老服务供给机制和服务对象之间在供给与需求上存在缺位与错位。高校养老服务的单位制特征给老人提供高福利的养老保障，更加强调老人的基本生活服务，服务的内容和标准还停留在传统层面上，尤其是在日常生活照料、老年人心理健康方面已经与时代脱节，无法适应现代社会的需求。在面对有较高社会地位的强势群体的诸如社会参与、精神慰藉等方面个性化和高层次的需求时，高校社区的养老服务并未与时俱进，服务供给还有较大缺失。不同年龄段的老人在不同的生活情境下有不同的养老服务需求，医疗照顾和陪护对于高龄老人来说更为重要，低龄老人更加追求社会参与活动，这就需要

社区根据老人的年龄和健康状况开展具体的个性化和差异化服务。但目前高校养老社会化机制落后，后勤部门中的食堂、医院等仅提供较为简单的常规化服务，服务内容涉及面较窄，同质性较高，且并不专门针对老年人，老人的特殊需求被忽略。因此，高校老人对社区提供的常规化、例行化、低层次服务有较高满意度，而对差异性、发展性、高层次服务的供给满意度较低。随着高校老人的养老需求趋于多样化和广泛化，他们的需求满足范围已经超过社区所能提供的边界，需要在社会和市场寻求新的服务渠道。作为微型社会的高校社区，依然为老人们提供不少本该由市场和社会提供的服务，比如信息咨询和家政服务等，这些服务由于使用程序繁琐，使用率较低，造成资源浪费，但它们的存在挤压了其他供给主体的功能范围，造成各主体更多的是在低层次的服务项目上竞争。市场机制、社会机制和行政机制没有产生良性的衔接关系，陷入错位失灵的困境，高层次的养老服务供给滞后于老人的需求。

三、整合：完善高校社区养老服务社会支持体系的路径

当前我国老龄化趋势不可阻挡，养老服务社会支持体系滞后于养老服务需求，尤其是在制度建设上没有跟上老龄化速度，出现了“未备先老”的局面。高校作为养老社会化最后的壁垒势必在新一轮的去行政化改革中面临更加严峻的挑战，单位制下的社区养老服务社会支持体系面临重新整合，亟需从管理体制变革、供给主体结构优化和自身优势发掘等方面推动高校社区养老服务的社会支持体系革新，为全社会的养老困局探索出一条可能出路。高校社区养老服务体系在管理结构、供给体系以及社会资源方面进行重新整合的可能路径主要有以下几种：

第一，改革和完善高校社区养老服务的管理体制，推动碎片化服务供给向整体性服务供给转变。行政力量是公共服务的最主要提供者，在很长的一段时期内依然是社会支持体系的核心力量，高校社区改革现有养老服务首先应从管理体制上寻求突破。高校社区养老服务涉及众多行政部门和社区组织，科层制管理的条块分割困境需要高校社区在更高管理层次上建立部门间长效的联动机制，使分散化的碎片式服务供给走向集中，把社区、后勤、医疗、安保和高校直属单位等管理经办机构协调整合起来，建立整体性服务供给机制，以高校社区成员的整体需求为导向，建立一站式服务中心，提高管理效率，满足社区成员的全方位需求。在高校社区老人养老需求较为集中的领域，应该适当扩大高校社区组织和离退休工作处的权责范围，在人力资源和运转经费上加大投入，增强它们在协调各个部门中的话语权，使它们真正由行政部门转向服务型部门，也让它们有更多的精力和资源统筹其他职能部门，从而研究和开发出符合新时期高校离退休老人需求的养老服务供给内容和渠道，革新一些已经过时的服务方式和内容。还要理清和处理好高校社区内外政府部门、事业单位、社区及社会组织和高校之间的“条块关系”，在各自的责任权限、性质定位、资源共享、政策目标、服务对象和管理手段等方面做到相互协调配合，避免相互干预和交叉领导，使得各自都能正常履行责任，共同服务于高校社区成员。必要时可以创立一个权威的常态统筹机构（如社区组织和离退休工作处合署办公），从体制上整合它们的职能与资源，完善高校社区养老服务社会支持体系。

第二，整合和充实高校社区养老的社会支持体系，推动单位制一元供给向多元化供给体系转变。高校现有的养老体系过度依赖于政府和高校自身，单一化的社区服务供给模式无法适应多元化、差异化的养老需求，还一定程度上延缓了高校社区养老社会化的步伐。随着政治体制改革的推进，政府尝试从一些领域中逐步收缩，吸纳其他主体来共同完成治理任务。养老服务是未来我国面临的最严重的社会问题，引入市场和社会机制构建多元化的养老体系是政府面对老龄化的关键之举。政府（包括高校）在高校社区养老体系中的责任应该是提供财政支持、做好队伍建设、制定政策措施和督促检查落实。作为社区最直接的和主要的支持主体，高校应该从单位制的大包大揽的压力中解脱出来，把职责重点转移到基本生活保障、精神支持和志愿者管理等方面上来，弱化对养老服务的干预和供给功能，引导社区老人走出单位依赖的思维定式，在更多渠道接受其他供给主体的服务。市场化将成为未来养老服务发展的方向，高校老人较高的经济社会地位为处在初级阶段的养老产业提供了无限商机。因此，应该鼓励高校社区加快引入市场化机制，在家政服务、旅游购物、物业维护、休闲娱乐等社区老人急需的个性化和高层次需求的满足上更好地发挥市场的作用。社会机制作为政府和市场的补充，在志愿服务、精神慰藉、日常看护和情感支持以及社会参与等方面具有独特优势，高校社区应该通过社会机制满足老人们的精神陪伴需要，培育他们的社区公共精神。最重要的是，多元化的社会支持体系应该强调各个主体之间的错位发展，通过整合来达到差异化需求的整体性满足，避免主体之间毫无特色和专业性的竞争，这就需要政府对市场和社会的培育和引导。

第三，发掘和利用高校社区内生性养老服务社会支持资源网络，推动养老服务资源由密集型向高效性转变。高校社区是一个集社区和校区为一体的社会共同体，往往集中了各种生活资源和各种服务组织，先天具有较为优越的养老服务社会支持网络体系，但是由于种种原因，除部分设施利用率较高外，整体资源网络不断低效化，因此挖掘高校内生性力量提升社区老人养老服务水平应该成为优先选择的途径。除学校行政服务部门外，学生志愿者、学生社团和社区社会组织、专业社工可为离退休老人提供各种服务，尤其在满足老人们精神慰藉、娱乐活动和社会参与等需求方面具有独特优势，高校应该着手研究如何充分地发挥学生的人力资源作用，从而有效缓解养老服务资源短缺的困境，同时实施鼓励老人互助行为的措施，让高校离退休老人一部分特殊需求能够在高校社区内得到满足，进而提升高校养老服务资源网络的利用效率。

四、小结

本文之所以选择高校社区作为研究对象，是因为我国高校社区作为社区的一种类型，大量存在于全国各地。根据教育部官方网站发布的信息，截至 2016 年 5 月 30 日，全国高等学校共计 2879 所，其中普通高等学校 2595 所（包含独立学院 266 所），成人高等学校 284 所。与此同时，类似于高校社区的还有大量的其他事业单位的社区，如科研院所、医院、报社杂志社出版社等以及行政管理单位。我们通过对这类社区的一个典型个案的研究发现，高校（单位）社区的地位和作用决定了其养老服务体系的嵌入性特色，包括单位制的包办特点、同质性与收入高的特点以及养老服务需求层次高的特点，这些特点不同于普通社区。然而这类社区在养老服务社会支持体系上除了上述特色或优势外还面临巨大的挑战，其体系处于一种失衡状况，历史越悠久的高校面对众多的养老人群和服务需求越显得无能为力，这些困境包括单位制管理体制下养老服务各个部门之间条块分割的职能划分造成社会支持的行政力量的分散与低效；养老服务供给结构失衡，主体间协调、配合不当；特殊的供给机制和服务对象之间在养老服务供给与需求上存在缺位与错位等。面对这些困境，我们认为只有重新整合高校社区的养老服务体系才能缓解和解决这一问题，包括改革和完善高校社区养老服务的管理体制，推动碎片化服务供给向整体性服务供给转变；整合和充实高校社区养老的社会支持体系，推动单位制一元供给向多元化供给体系转变；发掘和利用高校社区内生性养老服务社会支持资源网络，推动养老服务资源由密集型向高效性转变等。

本文通过一个典型个案的研究所描述的现象和解释的问题，反映的是单位型社区普遍存在的、值得学界同仁高度重视的问题。希望更多的学者关注这一话题，并做一些定量的、带有全面性的研究，把单位型社区养老服务社会支持体系解释清楚，并为解决单位型社区养老服务问题提供决策依据。

注释：

① 王立：《关于高校高龄空巢家庭养老问题的几点思考》，《南方论刊》2008 年第 4 期；孙文博、彭英丽：《高校空巢老人问题研究》，《哈尔滨工业大学学报》（社会科学版）2011 年第 5 期；彭梅芬：《关爱空巢老人构建和谐校园》，《广西大学学报》（哲学社会科学版）2007 年第 S2 期；李春生等：《北京市海淀区独居高、中级老年知识分子家庭需求调查》，《中国老年学杂志》2006 年第 8 期。

② 胡湛、彭希哲：《发展型福利模式下的中国养老制度安排》，《公共管理学报》2012 年第 3 期。

③ 田北海：《香港与武汉：老年福利服务模式比较》，《学习与实践》2007 年第 12 期。