

重庆市“社区养老”标准化建设与 绩效评估的文献综述¹

陈元刚^a，邵雅梦^b，陈孟婷^b，马大来^a

（重庆理工大学 a. 管理学院；b. 经济金融学院，重庆 400054）

【摘要】：本文在关于“社区养老”文献的梳理和分析基础上，对“社区养老”的基本概念进行总结和归纳，着重分析目前重庆市“社区养老”存在的问题与原因，并总结发达国家“社区养老”体系建设的启示，为重庆市“社区养老”服务发展和完善提供参考。

【关键词】：社区养老；标准化建设；绩效评估

【中图分类号】：C913.6 **【文献标志码】**：A **【文章编号】**：1672-0598（2018）03-0102-06

引 言

全球性的人口老龄化趋势不可逆转。重庆市老人数量增加得越来越快：年龄在 65 岁及其以上的老人比例从 2010 年到 2015 年上升了 1.92%；重庆市已经成为西部地区老龄化问题最严重的地区，估计到 21 世纪中叶，重庆 60 岁及其以上老人数量将增加到 1084 万人，与此同时，80 岁以上老年人口占老年人比例将达到 25%。为了解决人口老龄化问题，近些年来我国不断探索，其中以社区为基础的家庭养老模式被公众越来越接受。以家庭养老为核心的社区养老模式：是以社区为基础，以专业服务为载体，通过上门、日托、邻里互助等，共同关心的形式，为老年人在家庭生活中提供社会化服务的养老模式。本文以人口老龄化和先进社区养老服务经验为基础，探索和倡导将“标准化”和绩效评估注入社区养老服务发展模式之中，从而有效解决重庆市人口老龄化带来的突出的养老服务问题。

一、“社区养老”的概念、性质和意义

（一）“社区养老”的概念

社区养老是一种比较新型的养老模式，“社区养老”的定义仍在探索之中。吴杰（2012）提出，社区养老应该是指在政府制定法律和建立制度保障条件下，基于家庭基础构筑的社区性养老平台，引领相关利益群体以及各种非盈利性组织共同参与的一个多元的养老体系^[1]。陈元刚（2009）对其概括为社区养老是社会机构中的养老模式与社区的有机结合，在社区里实施家庭养

¹【收稿日期】：2017-09-10

【基金项目】：2016 年度重庆市社科重大委托项目（2016ZDWT17）“重庆市‘社区养老’标准化建设与绩效评估研究”

【作者简介】：陈元刚（1968-），男，四川人；重庆理工大学管理学院劳动与社会保障系主任，教授，硕导，主要从事劳动与社会保障研究。邵雅梦（1993-），女，河南人；重庆理工大学经济金融学院劳动经济学硕士研究生，主要从事社会保障研究。陈孟婷（1992-），女，湖北人；重庆理工大学经济金融学院劳动经济学硕士研究生，主要从事人力资源研究。马大来（1987-），男，山东人；重庆理工大学管理学院劳动与社会保障系讲师，主要从事劳动与社会保障研究。

老，不是单纯的社会养老，也不是单纯的家庭养老^[2]。张江杰（2012）提出，社区养老是将家庭养老和社区里的机构养老方式结合起来，为居家老人提供多方面的服务^[3]。虽然目前没有对社区养老下一个合理的定义，但综合现有的分析，学术界普遍认为社区养老是一种“社区居家养老”模式，即社区作为一个大的平台，可以为老年人提供良好并且熟悉的生活环境和各类优质的服务。

（二）“社区养老”的性质

发展社区养老服务的实践安排、具体操作和政策取向，要正确地把握社区养老服务的性质。从目前来看，存在两个观点：一是部分学者认为社区养老的性质是纯福利性，他们提出社会福利性才是养老问题的关键，应该从各方面都体现出福利性，这种观点体现了一种绝对的福利；二是部分学者认为社区养老的性质是福利性与营利性相结合，他们认为，社区养老不能理解为“纯义务性”“纯福利性”的服务事业，它是具有一定“福利”性质的经济活动，兼具互助性、有偿性特点。但李学斌（2008）认为社区养老的本质是福利性养老活动，但是这种模式可以将供给方式进行产业化，为扩大社会福利的供给规模，提高服务质量，可以由政府作为第三方从服务提供者那里购买服务提供给弱势群体^[5]。也有学者认为，社区养老并不是慈善事业，它是一个含有偿、低偿、非盈利和盈利等多种形式的服务体系，可以推行社区养老产业化发展^[6]。为达到以服务养服务，以实业养实业的目的，可视社区养老服务的具体情况进行收费^[7]。目前第二种观点逐渐占据主导地位。我国社区养老要在兼顾发展“普惠型”的老年社会福利事业基础上，以发展“补缺型”的老年社会福利事业为立足点。不同的社区养老性质定位意味着政府需要承担不同的责任，它决定着我国社区养老最终究竟是走民办官助的道路还是走官办官助的道路，这方面的研究还需要进一步深入研究。

（三）“社区养老”的意义

社区养老服务在中国的发展具有客观必然性。从国家层面来讲，未富先老的国情使得中国没有坚实的经济实力效仿国外走“机构养老”的老路子。从社会层面来讲，社区养老具有低成本高效率的特点，社区养老是可以充分利用老年人原有的物质资源，又不脱离家庭和熟悉的生活环境的一种人性化养老模式。

二、“社区养老”的基本状况

（一）中国“社区养老”的现状

中国对城市社区居家养老服务模式的关注是从20世纪80年代开始的，并且随着我国老龄化人口的快速增加日益得到聚焦。为鼓励和支持社区养老模式的发展和完善，各级政府都不断地出台社区养老有关政策。中央政府对养老服务的相关政策有：《关于加快实现社会福利社会化的意见》《中国老龄事业发展“十二五”规划（2011-2015年）》和《社会养老服务体系规划建设（2011-2015年）》等。对社会办福利机构与政府办社会福利机构在规划、建设、税费减免、用地、用水、用电等方面出台优惠政策，更是提出对社会养老要加大资金支持力度，以确保我国的社会养老服务体系快速发展。2013年中央财政投入22.2亿元用于支持健康养老服务服务业发展。另外，地方政府也为社区养老出台新的养老政策。

（二）重庆市“社区养老”的现状

重庆在西部地区率先步入人口老龄化，1978年渝中区就进入了老龄社会，重庆市“未富先老”的特征是最显著的。重庆市政府对老龄工作的领导组织高度重视。重庆市的社区养老服务历程经历了十余年的发展，取得了一定成果，但重庆市社区养老服务体系的建设和发展可以说仍然处于起步阶段，还存在许多不成熟的环节，在探究社区养老服务模式的道路上仍然有许多问题。

1. 服务资金短缺现象严重。当前重庆市的养老资金主要来源于政府财政拨款，资金来源渠道比较单一，资金有限，从而导致没有足够的资金聘用更多和更专业的服务人员，更缺乏资金改善相关基础设施和硬件设施。

2. 社区养老服务供需不平衡。社区养老可以使老年人在自己熟悉的家庭和社区环境中享受晚年生活，因此大多数老年人非常乐于接受社区养老这种新型的养老方式。但是目前在重庆，社区养老的供给与需求之间存在较大差距，主要体现在数量上和层次上的错配。

3. 服务机构配备短缺。重庆市的居家养老服务机构目前还没有形成一定的规模，设施不够完善。老年服务设施设计不够合理，不够齐全，基础设施配备不完善，并且配备水平和程度极低。服务中心内部各机构缺乏基本的设施配置。

4. 家庭护理服务不到位。目前，重庆的养老照护项目主要集中在日常生活照顾和家政服务上，对老年人精神慰藉的需求还没有引起足够的重视，医疗服务项目比较单一，缺乏专业化的服务项目。

5. 专业社会工作者严重不足。重庆市社区中的养老服务人员大多数是失业以后再就业的人员，其文化水平普遍偏低，比较缺乏甚至是没有社区管理的专业知识与技能，社区中提供服务的人员的专业水平与真正的社会工作者相比，还存在很大的差距。此外，社区工作的岗位缺乏系统和持续的培训。

6. 服务意识较差。接受社区养老服务的老年人的生活状态直接反映了社区养老机构提供服务的质量。提供服务者的服务态度决定了服务质量好坏。重庆市爱老敬老的氛围还不够浓厚，社区养老事业也只是社区居委会等相关机构关心的问题，“爱老敬老”往往作为一种工作而没有融入人们的生活。

（三）重庆市产生社区养老问题的原因分析

1. 经济社会发展不足与日益老龄化的矛盾。政府对养老负担的能力与经济社会发展水平息息相关。重庆市的养老支出在社保支出中占了很大的比重。首先，养老金主要是来源于政府财政支出，但地方财政的支出能力也有限，而全重庆需要赡养的老年人口基数大，且呈逐年增长的趋势，这反过来又加大了财政的负担；其次，社会老年人口占比越来越大，这意味着劳动人口在不断下降，社会劳动力的减少将直接影响经济社会的快速发展。

2. 相关社会服务制度和服务体系不够健全。国内并没有相应的政策、制度和体系来辅助社区监测社区老人对于养老需求的变化。而老人们的养老需求层次越来越高，越来越多样化，这就决定了应该以需求定供给，从需求出发，来设计标准化的社区养老体系。

3. 技术发展不足与资金缺乏。第一，在提供老年人服务方面，国内科技水平相较于发达国家还比较落后，不能满足社区服务专业化和多样化的发展，这使得需求日渐丰富的老年护理服务、医疗服务、健身设施等不能跟上社会的发展步伐，老年人的需求难于满足。第二，社区中现有的健身设施一般都比较大众化，并不是针对老年人做的专门设计，它们中的大部分并不适用于老年人。第三，资金不足、资金来源单一等问题，也在一定程度上限制了相关技术的创新。

4. 养老服务专业人才培养不足。大多数志愿者和“义工”都没有接受专业的培训，他们更多的是凭借自身的经验和个人情感为老人提供帮助，他们所提供的帮助还不够专业。尽管也有一小部分从事社区基层工作的服务者，是社区服务相关专业的大学生，但这其中有部分人将基层工作当作“历练”或“跳板”，难以扎根基层。

5. 社会对养老服务的关注度明显偏低。新闻媒体和政府主要关注的是政治、经济、文化，对于老年人的一些问题关注比较少，对老年人的报道也比较少。这种现象不仅仅在重庆，在全国范围内对养老服务问题都不够重视。

（四）重庆市“社区养老”服务的对策

基于以上问题，为了建立标准化的社区养老体系，有关学者从各自认知角度从多个层面提出了相应的对策。主要体现在以下几个方面：第一，在发展思路上，由政府引领，推动社区养老服务体系加速标准化建设，采取优惠政策，激励营利组织和非营利组织以及各利益相关组织共同参加，实现社区养老服务走上社会化、专业化、标准化、产业化和福利化相结合的发展道路^[8]。构建投资主体多元化、服务层次多元化、服务内容多元化和服务人员专业化等多元化养老服务体系^[9]。第二，在建立标准专业化的养老服务人才队伍方面，部分学者从人才培养规划、人力资源管理、立法保障、人才培养培训、职业准入机制、职业水平评价体系等多个角度提出了对策^[10]。第三，在建设标准化的社区养老基础设施方面，部分学者从规划设计角度对相关设施规划标准提出了修改建议^[11]。

三、我国“社区养老”标准化建设分析

（一）重庆市内外“社区养老”标准化建设现状

多年以来，在各级党政的密切关注下，我国养老服务业取得一定的发展成就。养老机构数量呈指数级数增长，服务规模也在不断扩大；标准化建设的社区养老服务设施也取得了长足进步，社区照料服务逐步拓展；点面结合的居家养老服务从无到有，这些都为标准化的社区养老服务体系的建设积累了大量经验。

2013年12月16日，重庆市民政局联合发改委、财政局对全市社区居家养老服务工作做出安排部署，提出从当年起每年新增200个社区养老服务设施，并将建设任务分解落实到各区县。但是，目前我国基础通用类的养老服务标准规范文件还不够多，这对社区养老服务标准化体系的建设还有很大的制约作用。

（二）我国“社区养老”标准化存在的问题

相比较于其他养老服务模式，由于社区养老在我国起步较晚，特别是标准化建设方面还存在诸多的薄弱环节，主要表现在：一是“社区养老”标准化法律法规缺失。张颖（2011）认为当前我国社区养老服务业法制建设整体上不足，一方面表现在统一的立法缺位，全国各地对老龄产业的政策或制度安排都有自己的规定，但是老龄产业的发展还缺乏全国统一的执行标准和法规基础；另一方面，有关社区养老服务标准化的政策和法规体系还较为零散，各地出台的政策内在逻辑缺乏，配套衔接存在障碍，从而造成社区养老政策落实不到位，甚至不落实的状况^[12]。二是完善的养老服务标准化体系尚未建立起来。郑晶莹（2017）发现，尽管已经有多地开展了养老服务标准化建设，但是大部分还处于理论探讨或试运行的阶段，宏观的养老服务标准化大体系格局仍未形成^[13]。三是技术组织建设滞后，服务人员素质培养有待提高。吴岩（2013）以浙江省社会养老服务体系标准化建设为例，发现当前建设还处在起步阶段，养老服务机构总体规模较小、服务队伍整体素质不高、标准化意识不强、养老机构内部管理和不够规范以及标准缺失等问题依然存在^[14]。四是标准适用领域与实际不符合。我国目前出台的养老服务标准规范文件大多数是针对机构养老的，针对社区养老服务标准化类型的非常少，更为严重的是缺失国家级的基础标准，这严重制约了多样化标准养老服务体系设计的发展，无法适应目前社区养老服务的现实需要。郇朋辛（2015）等构建养老服务标准化简易模型，并根据模型内容发现养老服务标准的质量和数量与我国老龄化社会现状下的养老需求严重不符，已经出台的标准实际上制约了养老服务市场的完善^[15]。

（三）加强我国“社区养老”标准化建设的建议

我国社区养老服务建设快速推进，针对推进过程中存在的问题，不少专家学者对养老服务标准化建设以极大的热情对其献计献策，为推动我国社区养老服务的标准化建设提供了一定的借鉴。汪少敏等（2011）提出，其标准化建设应把重点落在养老服务场所设备设施的建设、服务安全卫生和环保监督、服务质量、服务规范、服务人员资质、服务对象权益保护等方面^[16]。万雨龙等（2014）认为养老服务应建立质量评价指标体系，体系的构建应注重科学合理，突出可操作性，考虑动态演进^[17]。罗椅民等（2014）建议，要提高社区养老服务的建设水平，

必须制定养老机构管理与服务规范，建立第三方评估与监督体制^[18]。崔炜等（2011）对养老机构管理标准化的建设路径进行了思考与探索，认为养老机构管理标准化建设应充分尊重市场需求，完善相关制度，厘清政府职责，加大人才建设，深入研究，创新体制机制^[19]。

四、我国“社区养老”绩效评估分析

（一）关于社区养老服务绩效评估的理论研究

目前，在我国社区养老服务评估机制方面存在两个突出问题：一是评估员缺乏专业知识；二是评估主体角色混淆，政府部门和服务机构等主体一般都是自行评估，导致评估结果的客观公正性值得商榷^[20]。陈伟（2012）在借鉴英国社区照顾的经验之上指出，我国需要专业评估人员介入，对社区居家养老服务的评估机制进行分析，以促进社区居家养老服务向更专业的方向延伸^[21]。包国宪等（2012）构建了一套质量评价量表，主要从顾客感知服务质量和政府购买居家养老服务的效率两个维度对居家养老服务绩效进行评价^[22]。吉鹏等（2013）设计了一套服务满意度指标和一套政府购买居家养老服务的效率评价指标^[23]。以上学者在绩效评估方面的研究存在一定的局限性，他们主要评估的是社区居家养老服务质量和满意度，而忽略了一个问题，社区居家养老服务绩效是一个综合的系统，我们不能单纯地对服务质量、服务满意度进行评估，而更应该把它当成一个整体，综合分析。

（二）关于社区养老服务绩效评估的实证研究

国外对于社区居家养老服务绩效方面的实证研究比国内要早得多。早在 20 世纪 90 年代，发达国家就有了比较成熟的养老服务绩效评价研究。大多数学者的研究运用的是经济学和统计学方法。如 Bjorkgren（2009）以美国社区养老管理办法为考察对象，以社区规模大小为变量进行绩效评价，发现规模越大，该管理办法的社区实施效果就越佳^[24]。Ozcan（2010）应用数据包络分析方法 logistic 回归模型对美国老年保健政策进行分析和评价^[25]。荷兰学者 Kooreman（2011）曾对荷兰社区养老机构服务护理标准实施效果进行评估和分析，发现其护理标准在荷兰社区养老方面实施效果较好^[26]。

我国对社区养老服务政策实施效果评价的研究尚处于探索阶段，就其评价内容来看，集中在三个方面：第一，评价服务对象生活照料内容。杨鸿燕（2001）为重点突出老年人社区照料需求以及满足情况，提出了三类社区养老服务生活照料评价指标^[27]。第二，评价社区养老服务供给方式。章晓懿等（2012）根据绩效评估的“4E”逻辑框架，构建了社区养老服务绩效评估的指标体系^[28]。第三，评价政府购买社区养老服务。包国宪等（2012）主要通过投入、产出和效果三要素来测度和评估了政府购买社区养老服务绩效，设计了包含 5 个维度、22 个三级指标的指标体系，从而据此对政府社区养老服务的效果进行评价^[29]。秦利等人（2014）以延边自治州为例，通过层次分析法和模糊综合评价法对其养老服务政策进行评价指标建设，在此基础上进行政策评价^[30]。当前针对养老服务政策实施效果的绩效评价研究还是太少。

五、国外“社区养老”体系的建设的启示

建构一个完善的养老体系，对于任何一个国家来说都是严峻的考验。社区是一个与大家生活息息相关的平台，同时它可以把各方面的力量整合起来，基于此，社区养老成为各国关注的养老模式。在实践中必须立足国情，探索一套能够充分利用各类资源以及激发资源整合效应的模式。

1969 年美国进入老龄化社会，2010 年美国 65 岁以上老人共 4040 万，占总人口比例达 13.1%；美国老龄化人口的实际情况和美国老年人对“家庭式”养老模式的偏好，使得社区养老成为美国养老模式探索的主要方向^[30]。美国多年来的社区养老模式的探索给予我们的启示，养老服务的可支付性及公平性是社区养老体系能够有效建立的基础，地方政府对养老政策的创新、各类营利和非营利组织的介入以及先进正确的养老价值观等都是其社区养老服务体系有效建立的保障。

加拿大的社区养老建设位居世界前列。加拿大社区养老服务系统秉承“助人自助”的价值理念，这一理念贯彻社区养老服务的各个环节和要素之中，这也是其社区养老最鲜明的特色^[31]。加拿大在社区养老资金投入上，建立的是中央与地方政府协调管理机制，社会组织在社区养老中起到至关重要的作用，这些做法为建立中国化的社区养老模式提供了有益参考。

六、结 论

本文对与“社区养老”研究相关的文献资料进行收集和整理，得出如下结论：

第一，在我国人口老龄化加速以及我国经济体制转轨和社会转型的背景下，“社区养老”服务在中国的发展具有客观必然性。^[32]社区作为一个大的平台，可以为老年人提供良好并且熟悉的生活环境和各类优质的服务。

第二，目前重庆市的“社区养老”存在服务资金短缺、需求与供给不平衡、居家养老服务机构未形成规模且设施不完善、居家养老服务内容单一、居家养老服务工作专业素养程度较低、养老服务意识较差等问题。重庆市要提高“社区养老”服务水平，需要从健全相关社区养老服务制度和体系、增强经济发展能力、增加相关技术与资金投入、加强相关专业人才培养等方面入手。

第三，对于“社区养老”服务体系的标准化建设。目前我国出台的社区养老服务标准规范文件极少，并且严重缺乏国家级别的或可以统一执行的标准，这在一定程度上限制了标准化的社区养老服务体系的建设进程，从而无法适应社区养老服务的现实需要。

第四，“社区养老”绩效评估和监督机制方面的研究与探索主要集中在京沪等重要省市，目前亟待解决的问题是如何在全国范围内制订具有科学、合理的社区养老服务标准化建设政策，并且切实加强实施效果评价。

[参考文献]：

[1]吴杰.基于马克思主义社会保障理论下的重庆市城市老年人社区养老服务需求与对策研究[D].重庆:中共重庆市委党校,重庆行政学院,2012.

[2]陈元刚.我国社区养老文献综述[J].重庆工学院学报(社科版),2009(9):1-7.

[3]张江洁.基于人口老龄化对中国养老模式的探讨——以“社区为依托,居家养老为主,机构养老为辅”[J].时代经贸,2012(6):69-69.

[4]陈友华,等.社区养老服务的规划与设计[J].人口学刊,2008(1):4248.

[5]李学斌.我国社区养老服务研究综述[J].宁夏社会科学,2008(1):4246.

[6]王辅贤.社区养老助老服务的取向、问题与对策研究[J].社会科学研究,2004(6):110-113.

[7]刘桂芝.推广社区社会保障的模式设计[J].税务与经济,2002(5):51-53.

[8]徐兰,等.重庆市不同养老模式下老年人日常生活信息需求调查[J].重庆与世界(学术版),2014(6).

-
- [9]曾猛,等.重庆市多元化养老服务体系的构建设想[J].中国老年杂志,2014(4):2101-2011.
- [10]成希.重庆市养老服务人才队伍建设研究[D].重庆:重庆大学,2013.
- [11]曹力维,等.重庆养老设施建设存在的问题及规划建议[J].规划师,2015(4):445-453.
- [12]张颖.建立有中国特色的标准化法制保障——加快我国社区养老服务法律制度建设[J].海峡科学人口学刊,2011(7):6-8.
- [13]郑晶莹.我国社区养老服务标准化建设实现机制[J].邢台学院学报,2017(1):39-41.
- [14]吴岩.浙江省养老服务标准化现状及对策[J].中国标准导报,2013(9):48-50.
- [15]郜朋辛,等.我国养老服务标准化建设中存在的问题及对策[J].现代商业,2015(8):130-131.
- [16]汪少敏,等.养老服务机构标准化建设思考与对策[J].品牌与标准化,2011(24):9-10.
- [17]万雨龙,等.基于标准化建立养老服务质量评价指标体系研究[J].标准科学,2014(6):31-35.
- [18]罗椅民,等.推进养老机构规范化管理的研究、加强专业化养老服务水平和提高标准化管理水平[J].中国民康医学,2014(9):90-91.
- [19]崔炜,等.积极老龄化语境下的养老机构管理标准化建设[J].决策咨询,2011(2):68-70.
- [20]孙泽宇.关于我国城市社区居家养老服务问题与对策的思考[J].中国劳动关系学院学报,2007(1):98-101.
- [21]陈伟.英国社区照顾之于我国“居家养老服务”本土化进程及服务模式的构建[J].南京工业大学学报(社会科学版),2012(1):93-99.
- [22]包国宪,等.政府购买居家养老服务的绩效评价研究[J].广东社会科学,2012(2):15-22.
- [23]吉鹏,等.政府购买居家养老服务的绩效评估:实践探索与指标体系的构建[J].理论与改革,2013(3):104-107.
- [24]Bjorkgren.American Community Pension Management Approach Performance Evaluation[J].Oecd Journal General Papers,2009(3):13-19.
- [25]Ozcan.American Elderly Health Policy Evaluation and Analysis[J].The Journal of Development Studies,2010(7):28-35.
- [26]Kooreman.Dutch Pension Institution to Conduct Research Community[J].Lse Research Online Documents on Economics,2011(1):127-135.
- [27]杨鸿燕.居家养老中生活照料评估体系研究[J].市场与人口分析,2001(3):61-66.

-
- [28]章晓懿,等.社区居家养老服务绩效评估指标体系的构建:上海例证[J].重庆社会科学,2012(6):27-32.
- [29]秦利,等.养老服务政策评价指标体系研究—以延边自治州为例[J].黑龙江史志,2014(11):355-357.
- [30]王承慧.美国社区养老模式的探索与启示[J].现代城市研究,2012(8):35-44.
- [31]李瑞艳.加拿大社区养老服务体系特点及启示[J].南京工程学院学报(社会科学版),2013(3):13-16.
- [32]邓宁华,何洪静.“最后的选择”:城区老人对机构养老的态度研究——以某地级市为例[J].重庆邮电大学学报(社会科学版),2011(3):128.