

城市社区养老服务 递送机制研究

以杭州市为例

The Delivery Mechanism of
Urban Community Services for the Elderly



A Case Study of Hangzhou City

朱浩——著



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

朱外借

上海市 I 类高原学科公共管理学科资助

The Delivery Mechanism of
Urban Community Services for the Elderly



A Case Study of Hangzhou City

朱 浩 —— 著

城市社区养老服务
递送机制研究

以杭州市为例



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

城市社区养老服务递送机制研究：以杭州市为例 /

朱浩著. —北京：中央编译出版社，2017.11

ISBN 978-7-5117-3421-1

I. ①城… II. ①朱… III. ①养老-社区服务-
研究-杭州 IV. ①D669.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 252959 号

城市社区养老服务递送机制研究：以杭州市为例

出版人：葛海彦

出版统筹：贾宇琰

责任编辑：盛菊艳

责任印制：刘 慧

出版发行：中央编译出版社

地 址：北京西城区车公庄大街乙 5 号鸿儒大厦 B 座 (100044)

电 话：(010) 52612345 (总编室) (010) 52612335 (编辑室)

(010) 52612316 (发行部) (010) 52612346 (馆配部)

传 真：(010) 66515838

经 销：全国新华书店

印 刷：北京时捷印刷有限公司

开 本：787 毫米×1092 毫米 1/16

字 数：238 千字

印 张：19

版 次：2017 年 11 月第 1 版

印 次：2017 年 11 月第 1 次印刷

定 价：69.00 元

网 址：www.cctphome.com 邮 箱：cctp@cctphome.com

新浪微博：@中央编译出版社 微 信：中央编译出版社 (ID：cctphome)

淘宝店铺：中央编译出版社直销店 (<http://shop108367160.taobao.com>) (010)55626985

本社常年法律顾问：北京市吴栾赵阎律师事务所律师 闫军 梁勤

凡有印装质量问题，本社负责调换。电话：(010)55626985

目 录

绪 论 / 1

- 一、研究背景 / 1
- 二、理论基础 / 5
- 三、研究数据和研究方法 / 12
- 四、研究逻辑框架、内容、创新点 / 13

第一章 已有文献述评 / 18

第一节 社区研究中的养老服务及其递送机制 / 18

- 一、“社区”概念及其功能的变迁 / 19
- 二、社区养老服务的现时代特征 / 22
- 三、社区养老服务递送机制的演变 / 26

第二节 福利服务研究中的养老服务及其递送机制 / 31

- 一、社区养老服务的模式比较争论 / 31
- 二、社区养老服务的投递及组织递送研究 / 41

第三节 公共管理研究中的养老服务及其递送机制 / 49

- 一、作为公共产品的养老服务 / 50
- 二、作为私人产品的养老服务 / 54

第四节 相关研究的评述 / 57

第二章 社区养老服务递送的基本分析框架 / 59

第一节 社区养老服务递送的基本环节 / 59

一、服务生产环节 / 60

二、服务定价环节 / 63

三、渠道构建环节 / 66

四、服务接收环节 / 67

第二节 社区养老服务递送流程的基本要素 / 68

一、“输入”和“输出” / 69

二、“活动”和“关系” / 72

三、“客户”和“价值” / 82

第三节 社区养老服务递送流程的评估 / 83

一、流程的规范程度 / 85

二、流程的效率 / 85

三、服务对象满意度 / 86

第四节 一个流程分析框架 / 86

小 结 / 88

第三章 社区养老服务的递送流程分析 / 89

第一节 社区养老服务的具体递送 / 89

一、政府主导型：西湖区 A 社区 / 90

二、社会力量主导型：江干区 B 社区 / 97

三、政府与社会力量平衡型：拱墅区 C 社区 / 103

第二节 社区养老服务递送流程的比较分析和评估 / 107

一、六个流程要素的比较分析 / 107

二、三个评估指标的比较分析 / 113

第三节 社区养老服务递送流程的优化策略 / 133

小 结 / 137

第四章 服务生产策略：政府主导下的多元养老服务生产和供给机制构建 / 138

第一节 基于不同支持方式的服务内容和项目创新 / 138

一、正式服务支持系统 / 138

二、非正式服务支持系统 / 155

第二节 不同性质养老服务投递的主体能力 / 173

一、公共产品的投递主体能力 / 173

二、作为私人产品的投递主体能力 / 196

第三节 政府主导下的多元养老服务生产和供给机制构建 / 203

小 结 / 208

第五章 服务定价策略：基于不同市场的社区养老服务定价机制构建 / 210

第一节 养老服务市场划分 / 210

一、社会市场 / 212

二、经济市场 / 215

第二节 养老服务市场的定价机制 / 217

一、公共产品的养老服务定价 / 218

二、私人产品的养老服务定价 / 222

第三节 基于不同市场的社区养老服务定价机制的构建 / 223

小 结 / 227

第六章 服务渠道策略：基于信息网络技术的社区养老服务一体化平台构建 / 228

第一节 社区养老服务综合一体化渠道和平台建设 / 228

一、政务信息化服务平台建设 / 229

二、社区内网和信息交互平台建设 / 233

第二节 养老服务信息技术平台的功能分析及当前不足 / 235

一、养老服务信息技术平台功能分析——基于“健康到疾病的老龄化连续谱” / 236

二、当前养老服务信息化平台建设的不足 / 239

第三节 基于信息网络技术的社区养老服务一体化平台构建 / 246

小 结 / 249

第七章 总结和讨论 / 250

一、社区养老服务投递的基本经验 / 250

二、基于流程分析的社区养老服务递送策略 / 257

三、社区养老服务的未来发展趋势 / 265

四、相关讨论和不足 / 269

参考文献 / 271

附录一 访谈提纲 / 288

附录二 访谈对象 / 291

后 记 / 293

绪 论

一、研究背景

随着我国老龄化和高龄化程度不断加剧，老年人不断增长的需求和有限的照顾资源供给之间的长期不平衡使得“老有所养”这样的话题变得沉重。目前，大多数老年人都倾向于居家养老，养老服务的资源也集中于为居家养老提供社会化支持，然而居家养老服务的实践中存在诸多不足。据全国老龄工作委员会办公室 2008 年报告显示，我国城市中 48.5% 的老年人有各种各样现实的养老服务需求，而居家养老服务需求总的满足率只有 15.9%，其中护理服务满足率仅为 8.3%。^①《2010 年我国城乡老年人口状况追踪调查情况》则发现，城乡日常生活完全不能自理的老年人达到 1208 万，占总体的 6.8%，有部分自理困难的有 2824 万，占到 15.9%，认为自己日常生活需要照料的比例城乡合计 13.7%。相比 2006 年城镇老年人在上门护理服务方面的需求增长 3.9%，上门做家政服务增长近 1 倍，老

^① 全国老龄工作委员会办公室：《中国城市居家养老服务研究报告（2008）》，2008 年 2 月 21 日。

年饭桌或送餐服务增长 7.9 倍。与此同时是传统家庭的弱化以及独居、空巢、失能等老年人的急剧增加，这些因素使得构建一个怎样的养老服务体系成为当前学界和社会争论的焦点。

基于以上事实，政府在养老服务方面的投入持续加大，到目前已经初步建立起政府主导的“以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养结合的多层次养老服务体系”^①。其中居家养老是当前养老服务政策发展的重点，准确表达应该是以社区为依托的居家养老，因为其作为一种社会化养老，必须获得以社区为载体的社会化养老资源的支持。同时由于我国失能老人、半失能老人的数量和规模不断加大，对于专业化服务的需求越来越强烈，而目前机构养老的发展状况还难以满足他们的需求，还由于老年人的心理特征倾向于不离开熟悉的社区环境，因而社区不仅可以为居家养老提供支持，也是提供日常照料和专业化服务的重要载体。正因如此，我国养老服务资源正不断向“社区”集中，不仅包括正式资源也包括非正式资源，其目标是尽量做到使需要照顾的老人能够继续留在社区或他们原来的生活环境下维持独立的生活，而同时又能获得必要的照顾。^②可以说，社区养老成为我国当前应对老龄化问题的最佳方式，而地方实践中的“9073”或“9064”框架^③正使这种养老模式成为现实。

① 十三五规划中养老政策方向重新定位，“机构为支撑”的表述再次改为“机构为补充”，而习近平总书记在 2016 年 5 月 27 日中共中央政治局集体学习中进一步将“医养结合”列入养老服务体系，将其表述为“居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养结合的多层次养老服务体系”。

② 吕新萍：《院舍照顾还是社区照顾：中国养老模式的可能取向探讨》，载《人口与经济》，2005 年第 3 期。

③ 例如北京提出“9064”目标，即到 2020 年 90% 的老年人在社会化服务协助下通过家庭照顾养老，6% 的老年人通过政府购买社区照顾服务养老，4% 的老年人入住养老服务机构集中养老。上海则提出“9073”目标，即 90% 老年人通过家庭自我照顾、7% 的老年人享受社区居家养老服务、3% 的老年人入住机构养老。

对应于西方社区照顾概念中的“由社区照顾”和“在社区照顾”，我国养老方式分为居家养老和社区养老两种形式，前者主要是依托社区资源的社会化支持，后者则对应以社区为载体的日常老年文体娱乐活动以及专业化的照料服务，如日间照料中心等提供的服务。随着居家养老服务体系的快速推进，目前我国已经搭建起以“星光老年之家”、居家养老服务照料中心/站为载体的比较完备的社区养老服务平台。^① 政府在不断加大居家养老照料服务中心/站基础设施投入的基础上，将空巢、独居、孤寡、失能、低保等特殊老人尽可能纳入政府购买服务中来，但总体上说居家养老服务中心/站提供的服务种类繁杂，存在“过度供给”或“需求不足”等现象，同时享受购买服务的老年人范围有限，而购买的内容则以家政服务为主，大多数老年人的日常照顾仍旧依靠家庭成员，从而使得目前的社区养老服务呈现出“补缺型”的特征。社区小型机构照顾在专业化服务以及人员方面的不足，往往导致当前社区居家服务照料中心在照护方面的功能缺失或质量不高，而民政部门管理的养老服务和卫生部门管理的医疗服务之间的资源分割进一步影响到社区养老服务的质量和效率。另外，我国养老服务的制度安排主要是以老年个体为对象，缺乏相应的家庭政策，从而使得制度安排与传统家庭伦理不匹配，正式照顾体系与非正式照顾系统之间缺乏良好的互动，也缺乏对于家庭照顾及其照顾者的政策支持，难以回应到当前大多数老年人依靠家庭照顾的事实。

对于以上的问题，目前的政策研究已经大大落后于实践的需要。当前研究多从养老服务供给和需求角度来思考，主要从居家养老、

^① 星光老年之家主要提供老年人活动中心，其功能与居家养老服务照料中心存在重复，有些地方合并，也有些地方两个机构是分立并存的。

社区养老、机构养老三种照顾方式^①的分析来进行，强调社会化资源的投入，往往缺少对养老服务资源组织过程的探讨。与此同时地方实践中的探索要更进一步，在实践中不仅使养老服务资源投入方式呈现丰富化和多元化，而且开始尝试打通不同照顾方式之间的“区隔”，谋求正式照顾和非正式照顾资源在社区层面的合作和沟通，强调“机构社区化”和“社区机构化”以及对家庭等非正式网络的支持，这些探索开始关注养老服务的组织化过程，强调了如何通过机制的创新来提升社区养老服务的质量和递送效率。

据此，本研究以我国社区养老服务体系为研究对象（不仅包括居家照料，也包括医疗照护的内容），改变原有的“供给—需求”的分析路径，针对社区养老服务的组织递送过程进行描述和深度分析，以探索社区养老服务的有效投递路径，搭建起满足老年人多层次、多元化需求的社区养老服务网络体系。本研究立足现实，借鉴国外经验，运用多学科理论，集中于社区养老服务中的组织递送机制，从流程管理的角度对服务生产、服务定价以及服务渠道构建、服务接收四个环节进行分析，以期提升服务投递的效率和质量，这对于我国养老服务社会化体系的发展也具有重要的理论和实践意义。

本研究关注的基本问题在于：社区养老服务的递送机制是怎样的？递送环节之间的关系如何？这种环节机制有什么问题？产生这些问题的逻辑机理是怎样的？如何解决这些不足？据此，研究的主要内容包括：首先，以杭州市为例，对社区养老服务的流程环节、流程要素以及流程评估指标进行阐述，形成服务递送流程的一个基本框架。其次，通过案例比较分析和评估展现社区养老服务的递送机制，同时对递送环节中存在的问题进行剖析。第三，基于流程环

^① 也有许多学者将社区养老、居家养老放在一起，统称“社区居家养老”服务方式或模式。

节的分解,从服务生产、服务定价以及渠道构建三个方面来深入分析、探索其产生问题的逻辑机理,并基于流程环节分解形成不同策略,实现递送效率的提升和不同特质老年人多元需要的满足。

二、理论基础

在以往的研究中社区养老服务大多从老年人的需要出发,讨论如何改善供给以满足其多元化多层次的需求。因此在这里我们要回顾需要理论,讨论基本需要和非基本需要以及与其相关的政策目标定位问题。同时由于养老服务具有(准)公共产品的特性,不同的供给结构和递送方式将影响其递送的效率,而服务从生产者到老年消费者的最终递送仍旧遵循传统的产品营销环节,如何实现流程优化将在其递送效率中发挥着决定性影响,所以在这里要引入公共产品理论和市场营销理论。

(一) 需要理论

需要概念在哲学、经济学、社会学中经常被谈及,也基于不同的学科角度形成了不同的界定。在社会福利分配中,需要满足往往涉及分配的基础,要对合理性需要和非合理性需要、基本需要和非基本需要进行区分,这种需要界定以及社会资源的分配将意味着一定的权利和责任关系,^①其中政府的角色将很大程度上决定福利模式的边界。因此,需要分析也就成为社会政策与福利工作的核心^②。

在以往对于需要理论的研究讨论中,往往涉及需要类型、需要内容和需要评估等方面的内容,这些成果十分丰富,如马斯洛(Masolow)将人的需要按照从低到高的顺序分为五个层次,其中最

① Culpitt, I., *Welfare and Citizenship: Beyond the Crisis of the Welfare State?* London: Sage Publications, 1992, pp.161-177.

② 刘继同:《人类需要理论与社会福利制度运行机制研究》,载《中共福建省委党校学报》,2004年第8期。

低层次的需要为生理需要，包括空气、水、食物、睡眠和性的需要。^① 布拉德肖（Bradshaw）则将需要分为感觉性需要、表达性需要、规范性需要和比较性需要。^② 泰勒·古比（Taylor-Gooby）将需要分为终极需要、中介需要和个人需要，^③ 有着广泛影响的则是多伊和高夫（Doyal & Gough）提出的人类基本需要和中介需要的划分方法，^④ 前者主要是指生存和健康的需要，后者表现为适当的营养和水、有保护功能的住宅等，这从社会层面上进行需要的划分也影响了后续的政策实践。2000年联合国在解决贫穷问题把人类需要分为基本需要和非基本需要，并把基本需要的满足作为解决贫困问题的社会政策目标。^⑤ 在社会政策领域，最初的“基本需要”是跟反贫困联系在一起的，其内容主要限于物质需求。世界银行将基本需要分为两部分：一部分是为满足充足的营养而获得一定量的食物的需要；另一部分则为衣着和住房等非食物基本需要。^⑥ 这种划分主要是从经济保障方面确立了保障目标群体生存权的政策机制，但也影响了福利服务领域的相关实践。

需要概念背后的主观性、相对性使需求本身成为一个非常复杂的概念。弗德（Forder）认为，因规范、标准不同，需要可基本分为两大类。从由“谁”来界定的角度看有三种界定途径：可以由社会整体依据大众达成的共识所同意的价值来界定，可由有实际福利需要的消费者来界定，可以由专家团队来界定。如果以“福利服务

① Maslow, A. H., *Motivation and Personality*, New York: Harper & Row, Publisher, Inc., 1970, p.46.

② Bradshaw, J., *The Taxonomy of Social Need*, New Society, 1972, p.496.

③ Taylor-Gooby, P., Dale, J., *Social Theory and Social Welfare*, London: Edward Arnold., 1981, p.4.

④ Doyal, L., Gough, I., *A Theory of Human Need*, Basingstoke: Macmillan, 1991, p.170.

⑤ UNDP, *Human Development Report 2000*, Oxford University Press, 2000, p.17.

⑥ World Bank, *Handbook on Poverty and Inequality*, Washington D.C., 2009, pp.67-80.

目标”来区分，则可以分为依理想规范界定，依最低标准所界定；依社会中的平均标准所界定；依个人对自己需要的感觉所界定；依靠特定技术、程序或知识所界定。^① 同样埃费（Ife）也根据主体特性将需求分成三种：社会成员界定的需求，是社会成员基于调查而进行的需求表述；照顾者界定的需求，是由社会工作者等专业人士完成的信息调查而报告的需求；实务人员推断的需求，指基于政府的行政管理者、社会政策制定者、社会研究者等人士分析人口普查、社会福利设施使用、被治疗者的个人及家庭环境等资料而发现的需求。^② 不同主体对于需求的定义将会不同。

尽管需求概念及划分类型纷繁复杂，但对于老年人的需求的内容基本形成共识，对其分类也基本类似。例如穆光宗认为主要包括经济或物质供养、生活照料和精神慰藉三种需要。^③ 熊跃根在其1998年的博士论文中则认为老年人的需要主要表现在经济方面的需要、日常生活照顾方面的需要、健康医疗方面的需要和精神方面的需要几方面。^④ 李昺伟则将老年人的需求分为经济、健康、精神和照料四种需求。^⑤ 几种分类近乎一致。当然老年人还具有其自身群体的特点，比如对于家庭成员的依赖性较大，对健康服务的特殊要求等，这些特点决定了其政策实践必须以需求为导向，这也是社区照顾的

① Forder, A., *Concept in Social Administration: A Framework for Analysis*, London: Macmillan. 1974, p.39.

② Ife, J., "The Determination of Social Need: A Model of Need Statements in Social Administration", *Australian Journal of Social Issues*, Vol.15, No. 2, May 1980, pp.92-107.

③ 穆光宗：《家庭养老面临的挑战及社会对策问题》，载《中州学刊》，1999年第1期。

④ 熊跃根：《需要、互惠和责任分担——中国城市老人照顾的政策与实践》，格致出版社2008年版。

⑤ 李昺伟：《中国城市老人社区照顾综合服务模式的探索》，社会科学文献出版社2011年版。

要素之一。^① 尽管如此，目前的政策定位并不能满足所有老年人的需要，其主要针对的是那种在市场或家庭无法满足的情况下的老年人，区别于广泛意义上的需要概念（包括家庭和市场机制），因而在政策实践中重点满足于群体和个人的基本需要，而将情感交流、精神慰藉以及与生活质量相关的内容留给家庭和市场等。这也使得在养老服务政策实践中有着明确的定位，强调通过适当的工具和手段对老年人的需求进行评估，以对需方进行管理，同时寻求社会化多元主体的参与，在强调福利大众化的基础上通过发展老年服务市场来满足更普遍的老年人群体需要。

（二）公共产品供给理论

公共服务供给理论与政府的角色定位密切联系在一起。古典自由主义强调个人先于国家存在，主张自由放任从而坚持“小政府”的理念，但是随后资本主义世界的经济危机爆发，政府开始对经济进行积极干预，并突出政府赤字支出对于总需求的扩张作用，这也使得政府开始肩负起公共产品供给的责任。由于市场经济存在广泛的失灵，公共产品的提供被认为是解决这种市场失灵的武器，政府则是公共产品的天然唯一的生产者和提供者。

战后随着第三次科技革命和西方福利国家的发展，政府在公共支出方面不断扩大，然而这种现象在 20 世纪 70 年代的经济危机之后发生逆转，各国政府被迫削减政府赤字，减少政府开支，新公共管理运动的掀起使得人们开始关注政府作为公共产品的提供者所面临的竞争力不足、效率低下等问题，主张以授权、市场化等管理模式来替代。奥斯本和盖布勒在其《改革政府》中对新公共管理进行总结，认为政府应该是掌舵而不是划桨，尝试将竞争机制引入公共

^① 黄源协：《台湾社区照顾政策与实务》，见《中、英、港社区照顾研讨会会议手册暨论文集（台湾）》，1999 年。

部门，与此同时还强调授权、分权等。^① 对于这种新公共管理运动，威尔逊认为其研究重点不外乎四点：竞争、分权、以顾客为中心、绩效评估。竞争机制的引入的确能够增进政府供给效率，但是也会带来那些贫困和消费能力不足群体的不公平现象的发生，尤其是市场选择容易将弱势群体排斥在外。^②

基于此，新公共服务主义以及此后的治理理论开始关注公民权问题，即公共部门应该是服务“公民”而不是“顾客”，强调公共服务中的公共利益，而治理理论则进一步打破政府作为唯一的权力中心，强调主体之间的相互协作，聚焦于如何将正式政治领域和公共部门的治理结构转向不断增加私人部门和公民社会参与并融入他们的利益。^③ 新公共管理主义到新公共服务，表明了一种从政府到市场的连续谱系之间的摇摆，而治理理论和多中心理论则开始摒弃单一主体论进而开始探索多元主体供给的新的制度安排。^④ 基于这些思想，公共产品的供给也从最初的志愿者服务模式向政府单一主体供给，再到多元主体合作供给的转变，寻找公共产品供给在效率和公平之间的动态平衡机制。

就社区养老服务来说，这些理论要求其递送也应该探索多元合作机制，同时也要对其组织过程的效率进行考量。传统通过行政推动的方式来实现公共产品的递送和供给已经不再适应当前的情势，同时我国“小政府，大社会”以及社会福利社会化的发展趋向使得

① [美] 戴维·奥斯本、特德·盖布勒：《改革政府》，周敦仁等译，上海译文出版社 1996 年版。

② 见 [美] 约翰·威尔逊主编：《公共服务财政管理》，清华大学出版社 2008 年版，第 37—66 页。

③ M.Whitehead, “‘In the Shadow of Hierarchy’: Meta-governance, Policy Reform and Urban Regeneration in the West Midlands”, *Area*, Vol.24, No.3, 2003, pp.6-14.

④ 瞿志远：《公共服务供给中的主体间关系——基于中国的多案例研究与比较》，浙江大学博士论文，2012 年。

多部门的合作不断被强调，发展“混合福利”已经成为必然选择。无论是公共部门、非营利或营利组织的社会福利管理者，均必须在合作的过程中发挥其运作效能。社区作为区域性的社会生活共同体，其公共服务的供给和递送也必然依靠政府、企业、社会组织以及邻里、家庭等非正式组织这些多元主体的互动和合作。要实现这一点，必须要求政府更有效地履行职能转型，还要求公民社会积极成长并与政府实现合作共治。^① 同时也要考虑政府、社会组织和企业等多元主体在服务供给和投递中成本的大小，这将要求我们对于供给过程进行评估，并采取适当的策略来改进服务递送效率。

（三）市场营销理论

市场营销理论是指企业必须着眼于目标顾客的需求、欲望，综合运用各种营销手段，通过顾客的满意获得利润。^② 现代意义的市场营销起源于20世纪50年代，主要集中于营销环境和市场研究的主题，市场细分概念被提出。此后伊·杰·麦卡锡提出著名的4Ps理论，即Product（产品）、Price（价格）、Place（销售渠道）、Promotion（销售促进），这种营销思想主要以企业为中心。到了20世纪70年代科学技术开始将世界带入信息社会，产品出现了全面供过于求，原有供不应求的“卖方市场”发生变化，“买方市场”的形成以及成熟的消费者使市场营销观念从“满足需要”发展为“创造需要”，这也催生了强调消费者需求的4Cs的出现。1990年劳特朋提出以消费者为中心的4Cs理论，即集中于消费者的需求与欲求（consumer needs），强调成本（Cost）、便利性（Convenience）以及

① 李慧凤：《社区治理与社会管理体制创新——基于宁波市社区案例研究》，载《公共管理学报》，2010年第1期。

② 何磊：《市场营销理论的发展演变》，载《中国物流与采购》，2002年第15期。