

资源短缺抑或资源依赖： 智慧社区养老服务的资源困局

许晓芸

摘要 伴随着智能养老产业的快速发展,智慧社区养老服务也得到了迅速推广。智慧社区养老服务作为养老资源优化配置的创新模式,实践进程中存在着社区养老资源供给的结构性不足和服务资源的制度化依赖。走出社区养老服务的资源困局,需要“智慧”匹配社区养老服务供给与养老服务需求,推动社区医疗保健与养老服务的个性化链接,实现社会工作专业服务与养老智能服务的信息化整合。

关键词 智慧社区养老;资源短缺;资源依赖;服务优化

中图分类号 C913.6 **文献标识码** A **文章编号** 1005-3492(2019)05-0196-13

一、问题的提出

民政部发布的2017年社会服务发展统计公报数据显示,截至2017年末,我国60周岁及以上老年人口24090万人,占总人口的17.3%,其中,65周岁及以上老年人口15831万人,占总人口的11.4%。享受高龄补贴的老年人2682.2万人,比上年增长13.9%,享受护理补贴的老年人61.3万

作者简介:许晓芸,内蒙古科技大学文法学院副教授、硕士生导师。

基金项目:教育部人文社会科学研究规划基金项目“失能老人智慧社区养老模式优化与社会工作介入研究”(项目编号:16YJAZH068)。

人,比上年增长 51.5%,享受养老服务补贴的老年人 354.4 万人,比上年增长 25.3%。^① 人口快速老龄化趋势明显,而且高龄、失能老人愈益急剧增多,随之而来的多元化服务需求持续增长。应对老龄化、高龄化的挑战,我国的养老服务业快速发展,已初步建立起以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的养老服务体系,^②但是,面对“未富先老”,如何选择养老、选择如何养老不仅是老年人或者赡养人的困惑,同样是政界、学术界乃至全社会关注和思考的难题。我国自 2012 年开始智慧养老的探索到 2017 年国家三部委联合发布《智慧健康养老产业发展行动计划(2017—2020 年)》,智慧养老逐渐从市场新业态上升到国家新产业,有力地推动了智慧养老产业和养老事业的可持续发展,养老模式探索的理论和应用研究也更加深入。

笔者于 2019 年 3 月在中国知网检索了从 2014 年到 2018 年近五年的社区养老相关研究,以“社区养老”为篇名的相关文献达到 1137 篇,以“智慧社区养老”为篇名的相关文献 29 篇,研究总体呈现逐年增长趋势。研究的共同主题集中在养老服务、社区养老服务、社区养老模式、社区养老服务体系等方面,研究内容涵盖社区养老服务模式构建、居家和社区养老的地方经验和对策研究、城乡社区养老服务差异比较、社区养老中的医养结合、智慧社区养老服务等方面,智慧社区养老的研究既探索智慧社区养老模式,也关注智慧社区养老服务体系。李丽君的研究指出社区养老服务存在着城乡发展不平衡、相关配套法律政策不完备、服务内容提供缺少个性化、服务对象覆盖不全面、服务资源整合能力不足、缺少专兼结合的社区养老服务队伍等问题,^③卢晓莉探讨了医养结合型智慧社区养老模式,^④郝丽、张伟健构建了基于大数据的“医疗—养老—保险”一体化智慧社区养老模式,^⑤陈莉等研究了智慧社区养老服务体系构建,^⑥刘霞通过对郑州市 30 个社区智慧养老及健康养老的现状调查,研究了智慧社区养老视角下的健康养老服务体系构建。^⑦ 在互联网+的背景下探索社区养老,既需要考虑中国传统的养老习惯和文化,也需要立足信息化、大数据的智慧社区实现现状,还需要综合考虑养老产业、养老服务业的整体规划与发展趋势。本文通过对智慧社区养老服务改革试点的个案调查,试图运用资源整合的视角,从服务供给、服务内容、服务载体、服务平台等方面来思考智慧社区养老实现的可能,并对智慧社区养老服务资源的链接与整合进行反思。

① 民政部:《2017 年社会服务发展统计公报》,http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/2017/201708021607.pdf。

② 《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》(国发[2013]35 号),http://www.gov.cn/zwqk/2013-09/13/content_2487704.htm,2013 年 9 月 13 日。

③ 李丽君:《社会治理视角下的社区养老服务模式探析》,《兰州学刊》2015 年第 7 期,第 187—192 页。

④ 卢晓莉:《医养结合型智慧社区养老模式初探》,《开放导报》2017 年第 4 期,第 88—92 页。

⑤ 郝丽、张伟健:《基于大数据的“医疗—养老—保险”一体化智慧社区养老模式构建》,《中国老年学杂志》2017 年第 1 期,第 226—228 页。

⑥ 陈莉、卢芹、乔菁菁:《智慧社区养老服务体系构建研究》,《人口学刊》2016 年第 3 期,第 67—73 页。

⑦ 刘霞:《智慧社区养老视角下健康养老服务体系构建》,《中国老年学杂志》2018 年第 7 期,第 1743—1745 页。

二、分析视角与研究方法

(一) 智慧社区养老服务的资源视角

社区养老是以家庭为基础,以社区为依托,居家养老为主,社区机构养老为辅,以系统的专业化服务为主要形式,整合社会各方力量为需要照顾的老年人提供托老服务或上门服务的养老模式。智慧社区养老是互联网+社区养老的结合,是社区养老对互联网技术优势和创新成果的应用,是以社区为平台,以网络平台、语音平台和平面媒体为载体,集“玩、学、智、养、护、调”和健康管理为一体的智能化养老新模式。智慧社区养老服务主要围绕老人的生活起居、医疗卫生、康复保健、安全保障、娱乐休闲等各方面,为有需要的老年人提供生活服务和管理支持,实现现代信息技术与老年人的个性化友好智能交互。

养老资源的挖掘是社区养老的必然基础,养老资源的整合优化是智慧社区养老的应然选择。养老资源既包括物质供给、生活照料、健康促进和精神慰藉等涉及老年人日常生活的方方面面,也包括专业服务人才、伦理资源、政策资源和社会资源等一切有利于提升老年人生活质量的资源。^① 本文旨在研究智慧社区养老资源整合与服务优化问题,这里的养老资源指在智慧社区养老实现过程中一切有助于解决养老问题的资源。智慧社区养老服务资源按照其养老服务体系及其运作逻辑可以区分为客户资源、能力资源以及信息资源,客户资源是对建构起养老体系的赡养人与被赡养人的统称,一方面是包括养老服务供给主体在内的各类“赡养人”,另一方面是低龄、空巢自理型、中高龄半自理型、高龄、无法自理型、独居、残疾或无收入型的“老客户”群体。能力资源主要指养老服务供给种类、养老服务的创新供给能力以及养老服务智能化水平提升的有效性资源。信息资源主要包括养老信息共享机制、养老决策机制变革以及迭代更新的养老知识管理等。

养老资源整合的过程也是养老资源优化配置的过程,强调的是社区内各类资源在社区养老服务过程中通过挖掘更多价值资源,对不同来源、不同层次的结构资源进行甄别、选择、配置、激活,或整合既有资源,突破资源供给的路径依赖,实现资源的合理匹配,最大限度地发挥资源效益,优化社会养老服务,实现养老资源功能的互补互赖,达至“老有所养”的目标。

(二) 研究方法

B市是我国北方重要的工业城市,著名的某大型钢铁企业位于K区,K区先后成为全国为老服务信息平台建设第二批试点地区(2012年)、全国志愿服务记录制度试点地区(2012年)、首批全国社会工作服务标准化建设示范区(2013年)、第一届全国敬老文明号(2013年)、全国社会组织建设创新示范区(2014年)、全国社区治理和服务创新实验区(2015年)、首批智慧社区建设试点地区(2015年)等,G社区是首批全国居家和社区养老信息惠民试点单位(2015年)。G社区是国家“一

^① 柴效武:《养老资源探析》,《人口学刊》2005年第2期,第26-29页。

五”建设大型钢厂的配套住宅项目,建成于1956年,因别具一格的尖顶、红砖、红色窗框的“苏联楼”而闻名。G社区有居民楼81栋4085户8789人,社区60周岁以上的老年人口1320人,占社区居民总数的15%,社区老人中有退休职工、个体户、事业单位退休职员等,异质性强、代表性广。

G社区作为智慧社区养老服务的试点,依托B市12349便民为老服务中心的服务平台,养老服务的智能化、信息化水平较高,具有一定的典型性。本研究采用个案调查的方法,立足G社区推进信息化技术支持的智慧社区养老现状,通过资源整合这一视角,深度解析在欠发达地区推进智慧社区养老的机遇和挑战,分析其突破智慧社区养老服务瓶颈的可能及对策,探究智慧社区养老服务资源的整合及优化。

三、资源短缺:社区养老资源供给的结构性不足

智慧社区养老不是传统意义上的家庭养老,而是智能化的社区居家养老,是机构养老的专业服务和家庭养老的传统优势在现代社区的优化与整合,是养老资源优化配置的创新模式,但在具体而微的实践进程中存在着社区养老资源供给的结构性不足和服务资源的制度化依赖。

(一) 客户资源的不匹配,资源短缺与资源浪费并存

1. 线上线下“赡养人”的专业化服务供给缺位

经过五年的发展,G社区基本建立起了线上线下“五位一体”社区养老服务体系,主要包括“一线”即12349便民为老服务热线,实现养老服务全覆盖,“一院”即银龄虚拟养老院,提升老年人生活质量,“一站”即社区日间照料站,解除子女后顾之忧,“一中心”即社区医疗服务中心,为老年健康保驾护航,“一组织”即社区社会组织,满足老人多样化需求。B市12349便民为老服务中心是按照“政府主导、企业运营、市场运作、惠及百姓”思路,打造的面向全市百姓提供服务的综合性信息平台。线上的智能化集成供给截至2018年2月份,中心实现全市60岁以上老人信息35.2万人备案录入,接听电话31.8万个,日均电话400个/天,成功派单及咨询服务25万个,处理政务咨询1.8万余起。目前平台使用面积约500多平方米,共设有22个坐席,平台立足于K区,辐射九个旗县区,全天候24小时提供信息服务,12349平台成功救助老年人54位。基于12349平台,一定程度上满足了社区居家养老、紧急救助、便民服务等服务需求,基本做到民有所呼、我有所应,民有所求、我有所助,民有所困、我有所帮,民有所难、我有所解。

线下的后台服务践行惠民政策,实现老有所依,旨在打造“为儿女尽孝,替老人分忧”的居家养老好帮手。目前发展有资质信誉好的后台服务商1267家,签约服务商179家,服务类型涵盖家庭服务、养老服务、维修服务、医疗服务、物业管理、社区导购、人才招聘、生活百事、法律服务、房屋租售等十大类。从线下签约服务商的数量和类型来看,服务供给依然集中在家庭基础性服务的“两保”,即照顾老人饮食起居的“保姆”和卫生打扫清洁的“保洁”,仅家政公司就占到签约服务商的35%。诸如照顾安排、精神慰藉、危机干预、家庭辅导、社会支持网络建设、社区参与、老年教育、权益保障、老

年临终关怀等专业性服务依然缺位。

2. “老客户”智能化服务的结构性短缺

B市G社区现有居民8789人,老年居民的数量约为1320人,占社区居民总数的15%。这其中接受过智能化服务的老人却少之又少。据G社区服务中心统计,拨通过12349呼叫电话的老人有420位,约占老人总数的31.8%;领取孝心手环的有312位老人,约占老人总数的23.6%;办理I吾之家智能卡的老人有208位,约占老人总数的15.8%;使用电话医生服务的老人有156位,约占老人总数的11.8%。由此不难看出,老年人对待智能化居家养老服务的积极性尚有较大的提升空间,社区老年人享受智能化居家养老服务的意愿和意识有待培养和加强。

在接受智能养老产品的老年人中,多数主要集中在小型智能设备上,且数量有限,功能单一,重复享受。首先,小型智能设备多则不过几百个,少则几十个,无法满足所有老年人的实际需求,只有极少一部分老年人能够获得智能产品,这与智能化社区居家养老服务的全覆盖目标还存在较大的差距。其次,智能产品之间的功能重叠、作用相似、服务内容交叉重复。比如亲情座机、关爱老人手机、电子保姆等都具有一键呼叫紧急救助功能,智能腕表、智能黄手环都具有GPS定位防走失功能,不同的设备只是称谓不同,所提供的功能却大致相似,这同样存在资源的极大浪费。再次,缺乏为老年人提供居家服务、日常生活照料、健康护理的大型智能设备,如帮助失能、半失能老人进食的智能餐桌、具有如厕、洗浴功能的智能洗浴车、帮助老年人翻身的智能床等通用型智能设备。一边是小型智能设备的功能重复和重复享用的资源浪费,另一边是大型智能设备的资源短缺,客户资源的不匹配带来养老智能化服务的结构化困境。

(二)能力资源的不整合,个性化服务供给与服务创新能力两不足

1. 个性化服务供给的不足

G社区作为互联互通的智慧养老服务平台,充分考虑了日间托老、助餐配餐、生活娱乐等基本服务,也配备了医疗护理、法律咨询等专业服务,还有康复保健、紧急救助等服务,但从实际运行的规模和效益来看,服务半径依然受限,服务质量和效应有待提升。针对多数社区老年人的生活照料解决日常生活中的洗、买、烧问题,借助日托和上门两种形式为老人们提供基本的服务。G社区的老年餐厅、日间照料中心等日托服务的实现载体建设尚不完善,照料形式仍然以上门服务为主。尤其是对于失能、半失能老人的服务需求更为突出,除了基本生活料理外,还需要提供擦身、翻身等专业护理服务,针对特殊群体的个性化服务供给不足依然是智慧社区养老面临的棘手问题。

“社区目前主要是满足一般的老年人需求,但针对特殊需求的老人无法满足,像失能半失能老人的照顾问题,之前就有居民找到咱们社区,他家有脑瘫的老人,他要出差几天,但这个老人就没人照顾了,看社区能有什么解决办法,咱们社区几经周折帮他联系了专业护理人员,最后也不知他们谈的怎么样?”(F4:张女士,34岁,20171221)

另外,虽然智慧社区养老缓解了老人们在生活照料和医疗健康方面的难题,但是老年人的精神关怀问题仍然没有得到很好的解决。G社区老年人大多为钢企退休老职工,每月的退休工资在4000元左右,解决老人们吃、穿、住、行等基本生活所需没有问题,但是老人们精神层面的关怀和照料却是难上加难,成为影响老年人生活质量的短板。调查中发现老年人时常出现精神空虚、情感孤独、心理压抑的症状,很多老年人都存在心理疾病,这些都是由于精神文化生活匮乏和精神关怀缺失导致的。智慧社区养老的信息化技术和智能化产品在很大程度上改善了老年人的物质生活条件,为他们日常照顾和医疗健康方面提供了极大的便利,但是没法达到“有温度”的情感慰藉,这些智能化产品终究只是一种冷冰冰的机器,不能给予人性化的关爱,无法进行深入的情感关怀,替代不了子女对父母的亲情陪伴。如何借助智慧社区养老服务平台提供更多个性化服务对接社区老年人的个性化需求依然是智慧社区养老的能力之困。

2. 服务创新能力不足

G社区依托12349便民服务热线和i吾之家智慧养老服务平台,确实为社区老年人的日常照顾和医疗健康方面提供了极大的便利,只需要拨通12349便民为老服务呼叫中心电话就能为老人们提供家政服务、生活百事、社区导购等服务,老年人几乎足不出户就可以解决洗、买、烧等生活问题,“电话医生”也具备远程医疗咨询及救援服务,老人通过专用呼叫器,可享受“医疗+服务”体验,服务提供方的坐席专家,可以全天候为老人提供电话咨询服务、紧急救援指导服务、急救费用报销服务、实现居家与医养的结合,为老人的物质生活增添了安全网。但是社区老年人的精神之困依然普遍存在。

自个儿有子女就子女照顾,老人们说了啊,自个儿的孩子是自个儿的贴心棉袄,跟他们说说话,聊聊天,心里舒坦,你看那电子产品,你跟它说话它也不懂你啊。(F2:白奶奶,65岁,20180421)

智能产品如何在情感层面做得更加贴心、有温度和人性化,回应老年人的情感需求,让老年人感觉到“人”的陪伴,在一定程度上缓解孤独感,消除心理压抑、焦虑、恐惧等心理疾病,愉悦老年人的身心。智慧社区养老服务如何有效对接志愿者、社会工作者,充分挖掘各方服务资源,发挥了多方联动机制,形成智慧社区养老新格局。智能化养老服务如何在老人精神关怀、养老资源链接、社区资源整合等方面创新推进,实现“老有所乐”的目标,直接挑战着智慧社区养老的服务创新能力。

(三)信息资源的不对称,技术不成熟与监管不规范同时叠加

1. 智能技术不成熟

12349便民为老服务呼叫中心为全市35.2万的60岁以上老人录入备案信息,也为600百余位的老年人发放了智能终端设备,其服务是建立在老年人基本信息采集工作的基础之上的,正是这些

所收集到的个人信息才实现了“人、机器、数据”一体化。但是,这些智能终端设备缺乏良好的隐私控制功能,老年人的信息安全始终存在着很大隐患,令人担忧。智能终端设备的数据收集过于零散、庞杂,呈现碎片化状态,未能进行及时有效系统的整理、归类,常常出现数据错乱情况。比如子女通过关注智慧 APP 了解父母的健康指数,有时收到的健康预警信息却是他人父母的,或者部分信息是自己父母的,部分信息又是其他老人的,这些引起了诸多误会,甚至带来了很多不必要的麻烦,导致社区居民对智能化技术产生怀疑的态度。

另外,服务平台缺乏成熟的数据分析处理能力,不能对采集到的信息进行科学有效地整合与归类,服务供给方仍然无法制定出针对老年人独特的生活习惯、实际需求、身体状况的个性化服务方案,大量数据的使用仅仅停留在需求的浅层次反馈与传递,更谈不上数据深层次价值的挖掘,发挥数据的共享功能,促进信息之间的交流与沟通,实现数据信息的有效整合。尤其是在大数据驱动养老服务的功能机制尚未完善起来时,大量平台的相互对接,数量庞杂、种类繁多的数据分析局面更加令人担忧。养老服务系统内部的信息流通不顺畅,缺乏各种信息资源的互补性,共同造成了智能化养老服务的发展动力不足和个性化服务供给困难。

2. 服务监管不规范

在经历了短暂的政府、社会、企业等多主体的积极参与和多元资本的快速注入后,互联网为基础的线上、线下服务如火如荼地开展起来,但是,针对线上软件平台和线下服务提供商的监管与规范却远远滞后于其发展速度。相关政府部门尚未制定出平台承接政府购买服务的监管办法,政府购买服务产品的发放标准、服务对象、使用成效等一系列问题都缺少一整套严格的规范管理规章制度。此外,线上养老服务平台缺少对其服务加盟商的有力监管,缺乏对庞大信息及数据资料的科学管理,线上平台与线下服务提供商的科学链接程序缺少规范性要求,特别是线上平台监管的缺失直接影响着智能化社区养老服务的创新与发展。

居民看不到加盟商所提供服务的满意度,我们会对居民进行回访,居民的反映如果是不满意的,我们会把他们所反映的内容以电话的形式通知给商家,并留下居民的电话号码给商家,至于商家的具体处理措施和以后想怎样发展我们是管不了的,我们只是反映一下满意度,提供一个渠道。(F7:12349 便民为老服务中心接待员小李,23 岁,20180304)

平台的服务加盟商是服务提供的主体,一旦他们所提供的服务无人监管,线下的服务质量将无法保证,接受服务的老年人的正常权益也将无法保障。服务平台目前只是在形式上存有一个电话回访,只是将服务满意度单向地告知加盟商,至于后续的处理措施和处理结果就一概不知,这是平台在监管方面的一个疏漏,直接影响到平台的信任重建,也可能影响到政府作为服务购买方的公信力。

四、资源依赖:社区养老服务资源的制度化路径

资源依赖理论的基本假设是,任何一个组织都无法做到自给自足,需要为了生存而与其环境进行交换,获取资源的需求产生了组织对外部环境的依赖,^①其分析的核心是焦点组织与其环境之间的关系,这种关系在其行动体系中往往演化成一种处于非均衡状态绵延不绝且又阶段性鲜明的互赖关系,往往组织的策略选择只是为了取得暂时的均衡。^②社区作为城市基层社会治理的基础单元,社区养老服务往往是“政府主导”的产物,直接体现为行政任务的分配和政绩工程的需要,从社区自身发展的立场规划养老服务的整体布局,动态关注和回应老年群体的养老需求总是不足,社区养老服务在实际操作层面存在着工作框架粗糙、具体工作落实不到位、资源整合能力不强等问题。^③尤其是在智慧社区养老服务的具体实践中,形成了社区养老服务资源的结构性依赖和过程性依赖的双重依赖。

表 1 近两年 B 市承接民政局政府向社会力量购买社区老人居家养老服务项目

年度	项目数(个)	总金额(万)	承接单位
2017	12	240	帮得家政社区服务协会、佳馨便民服务中心、爱民便民服务中心、同心便民服务站、银色安康便民服务中心、友信便民服务中心、爱心传递站、华稀便民综合服务中心、钢兴便民服务中心、兴利源家政服务中心、12349 便民为老服务协会、智慧养老 e 家服务中心
2018	15	300	帮得家政社区服务协会、夕阳情居家养老服务中心、佳馨便民服务中心、12349 便民为老服务协会、温欣家庭服务中心、钢兴便民服务中心、悦承综合服务中心、兴利源家政服务中心、思嘉社区便民服务中心、兴祥社区服务中心、亿易新型生活服务中心、友信便民服务中心、祥鹿便民服务中心、友爱社区居家养老服务中心、幸福夕阳服务中心

① 徐家良:《组织战略与资源依赖的双重演进——以北京密云小母牛项目为例》,《中国第三部门研究》,上海:上海交通大学出版社,2011年,第55-69页。

② 刘伟红:《城镇化进程中社区组织功能演化的行为策略分析——基于资源依赖理论的视角》,《上海大学学报(社会科学版)》2018年第6期,第132-140页。

③ 付舒、韦兵:《合理存在与认同危机:社区养老模式发展困境及出路》,《社会科学战线》2018年第7期,第240-246页。

（一）供给主体的单一来源造就了社区养老服务资源的结构性依赖

自治区2015年开始试点政府向社会力量购买服务,近两年来,每年投入2000万向社会力量购买公共服务,包括社区老人居家养老服务、社区社会工作服务、社会组织孵化基地运营服务、社会组织人员培训服务、社会组织登记管理辅助服务、社会组织等级评估服务、购买服务评估验收服务等,其中社区老人居家养老服务项目总经费1200万,占比达到60%以上,预计受益对象5.5万人左右。政府购买社区居家养老服务是适应老龄化社会、解决养老问题的一个重要举措。从B市的服务承接来看(见表1),近两年承接的社区老人居家养老服务项目占到全自治区项目的20%—25%,承接项目的单位多为便民服务中心和家政中心,共有帮得家政社区服务协会、佳馨便民服务中心、12349便民为老服务协会、钢兴便民服务中心、友信便民服务中心、兴利源家政服务中心等6家机构连续获得项目,占服务承接方的近一半。服务内容集中在为社区65岁以上的空巢、独居、失独老人提供日间照料、家政服务、康复护理等方面。

尽管在政府向社会力量购买服务之后,社区居家养老服务在四年之间实现了从零到一的突破,但反观近年社区养老的实际运行状况,社区养老服务资源的结构性依赖越发严重。首先,社区养老服务供给形式的单向性和服务内容的单一化渐成硬伤。由于购买服务项目在实际运行中投入资金的有限,社区的养老服务仅仅局限在基本生活料理方面,这些服务包括发放家政服务券、为年满65周岁老年人的擦玻璃服务券等,在社区也为老年人举办了一些防骗、养生、康乐等讲座,其他活动基本都在社区活动室以文化娱乐形式展开,除这些外再没有其他专门的养老服务。很多服务也是被动的提供,或者为了项目的结项而只在形式上完成。也有部分主动服务项目,如抓党建促服务“五色菜单”的关爱空巢老人项目,涉及生活照料、精神慰藉等方面。

其次,社区以及社会组织资源依赖的惰性慢慢养成,等靠要思想严重。在社区养老服务的跟进中,大部分社会组织一味地等待、依靠政府购买服务的项目,导致服务资源的供给结构严重失衡。社区作为养老资源的直接承载主体一直缺少对资源整合的认识,社区未能建立起养老资源有效对接和有机整合的机制,资源链接、挖潜与整合一直停留在文件中,业已建立起来的日间照料中心、社区养老服务中心等也部分地存在闲置与浪费现象。

（二）社区组织能力的不足形成了养老福利供给的过程性依赖

在智慧社区养老服务的推进中,社区是养老福利资源的供给终端,而社区智能化水平和智慧化程度的不足往往造成养老福利供给的过程性依赖。作为国家治理基本单元的社区,过于行政化的社区组织工作压缩了社区居委会的服务空间,行政摊派任务挤占了社区为老服务的时间,服务职能不得不经常性地让位于行政职能,养老服务总是带着行政任务摊派的性质贯穿于福利供给的全过程。比如,社区照顾的开展,纷纷上马的标准化日间照料中心成为社区的标配,但是社区照顾需要社区内软硬件设施的齐备,社区日间照料中心的日常维护与建设、老人专业护理器具的需求、专业社会工作者服务的购买、专业护理人员的培训、困难老人的经济补贴等,这些都需要可持续资金的支持,就在

政府大力推行了一段时间后,拨款不足、不及时等使得社区照顾陷入停滞,社区不得不根据工作重心的转移对日间照料中心进行二次改造利用。

“缺人,缺一个团队,就是缺一个组织呗,比较正规化的,固定的这么一个养老服务团队。还缺钱,呵呵,有人没钱不也没用么,缺资金,服务场地不够。老年人的需求很多,这忙也忙不过来呀。反正我的感觉是这样,平时社区的各种业务太多,本身就挺忙的。”(F6:G 社区刘女士,33岁,20180304)

社区的人力资源一方面是专业服务队伍不足、社区工作人员专业程度低,另一方面是专业人员的流动性大,很多专业服务都是跟着项目走,项目的结束意味着服务的结束。在老年服务上缺乏专业力量的关注和介入,许多老年人的服务需求虽然注意到了,但想不出专业的方法解决,缺少针对老年人的医疗保健、专业护理、营养配比、心理慰藉等方面的专业服务人员。社区虽然登记有1140名志愿者,都来自辖区的各行各业,但在社区的为老服务中并没有发挥实际作用。即使是持证的从事老年社会工作的专业社工,也是“被资源化”或者“被过度资源化”^①。

“社区是有义工队伍的,但这个是比较零散的,没有说一个队伍多少人,也没有什么专业培训,他们就是退休了没事的时候,社区有需要的时候来帮忙,开展的老年人服务比如上门帮老人打扫卫生等等。”(F5:G 社区小黎,24岁,201805022)

“志愿者录入志愿者服务系统只是完成一个硬性指标,政府要求一个社区要配备社区人口15%的志愿者数量。”(F6:G 社区刘女士,33岁,20180304)

从社区养老福利供给的过程来看,尽管有各种社会力量在社区或多或少的参与其中,但是队伍零散,缺乏专业服务力量整合,服务项目制的购买形式某种程度上造成了项目与项目之间的藩篱,“打一枪换一个地方”,缺少追踪跟进服务,社区为老服务项目缺乏整体的规划与设计,或单打独斗,或重复建设,造成福利供给依赖性与服务效能短期性的叠加。

五、“智慧养老”:社区养老服务资源的整合与优化

应对社区养老服务供给中的能力资源、信息资源、人力资源缺口等问题,探索智能化新型供给方式,建立社区层面医养结合服务体系,引入老年社会工作专业化服务,满足老年人分层次多元化的服

^① 徐华、隋亮:《“被资源化”:我国专业社会工作发展的困境与出路》,《社会工作与管理》2019年第1期,第5-12页。

务需求,整合并优化社区养老服务资源是走出养老服务资源困局的应然选择。

(一) 社区养老服务供给与养老服务需求的“智慧”匹配

社区养老服务供给与养老服务需求的“智慧”匹配可以称之为智能型养老,其核心是在养老体系中融入互联网的思维和互联网的技术,借助互联网信息平台,老年人及其监护人通过下订单的方式获得相应的养老服务,实现更加便捷与高效的养老服务提供与获得。^①

社区应围绕居民生活建立包括市、区、街三级社区服务中心以及社区服务站的全方位信息化养老服务体系,借助社区信息化服务平台审核、汇总、分类整理来自民政、劳动保障部门、社区、家政服务企业、以及业内多方力量的信息资源,对养老服务供给商家进行认证管理,监管诚信服务合同的执行。社区还应对辖区老年人信息进行统计分类、梳理整合,并进行网上登记,通过互联网实现网络化的双向访问和自助式服务。基于老年人不同生命周期阶段的需要,重点发挥社区信息化养老服务平台在服务供给方式对接、服务内容更新、服务对象转介、服务标准化评估方面的功能,努力实现线上服务与线下资源的链接,以系统化智能化的方式为老年人提供多元化的养老服务,做到养老服务的“精准化”识别与“精准化”供给,^②实现包括老年人退休金认证、送菜送饭、卫生清洁、医疗保健、聊天陪护等社区基本养老服务更为贴身贴心。

社区养老服务供给与养老服务需求的“智慧”匹配需要构建社区养老精准化立体化管理格局,强调在“互联网 + 社区养老”新模式构建中政府的主导作用,加大对社区居家养老的财政支持力度,改变养老服务的传统投入方向,从补贴供给方向补贴需求方转变,从“补砖头”“补床头”转向“补手头”“补心头”,提高老年人的支付能力及支付意愿。充分发挥企业在硬件建设和软件开发两个方面的技术优势,提供更多适合不同老年人需求的智能化设备,开发更多方便快捷的智能化软件系统,通过互联网动员更多包括社会服务机构在内的社会力量投身养老服务实践,运用互联网技术构建一体化服务网络,进一步优化配置社区养老服务资源。^③

(二) 社区医疗保健与养老服务的个性化链接

作为一种新型福利共同体^④的社区养老需要进一步完善其社区卫生服务体系,将社区医疗保健与养老服务的个性化有效链接,建立社区层面的医养结合专业服务体系,不仅可以使医护服务辐射到家庭,还可提供转诊服务,保证社区老年人享受到基本的医养结合服务,惠及全体老年人的医养结合事业强调政府的首要 and 主体责任。

建立在社区层面的医疗服务和养老服务协作体系的医养结合,以失能护理、有病治病、无病预防

① 蒲新微:《失能老人智能化养老何以可能:一个系统性施行框架的阐释》,《兰州学刊》2018年第10期,第183-190页。

② 宋娟:《养老服务如何才能“精准化”》,《人民论坛》2018年第11期,第66-67页。

③ 李春红:《“互联网 + ”助推社区养老转型升级》,《人民论坛》2017年第6期,第64-65页。

④ 辛甜、范斌:《福利共同体:当代城市社区养老的整合与建构》,《广西社会科学》2015年10期,第166-171页。

为主要内容,既可以畅通老年绿色通道,让社区老年人体验到社区医疗保健服务的便利性,满足社区老年居民的初级医疗保健需求,也可以适当为行动困难的特殊老人提供便捷上门的个性化服务。既要建立面向全体老年人的医养结合政策体系,也要突出重点人群,既要首先考虑经济困难的老年人,也要重点考虑失能半失能老人、空巢老人、独居老人、失独家庭老人及独生子女家庭等老年人群体的医养结合服务。^①

智慧养老并不等于智慧社区,“智慧社区+家庭安防技术”成为智慧养老产业发展的必然趋势,智能家居的普遍应用将成为未来智慧养老的实现形式。“智慧养老是技术精度与人文温度的结合。区别于面向中青年的智能化技术研发,智慧养老的服务和产品应读懂老年人的真实有效需求,要做技术减法,在为老服务上多做加法,不玩概念、花样、噱头。”^②在技术研发方面,智慧养老将通过健康医疗电子、物联网、移动互联网、云计算、大数据等先进技术的融合,建立起医养服务“需求信息发出一信息接收并处理—服务提供”的完整闭环系统,提升老年人晚年生活质量。在信息整合方面,智慧养老通过人体体征采集、居家环境数据分析,促进居民个人健康信息与养老机构老人信息、社区医疗机构诊疗信息之间互联互通。在服务提供方面,建立养老供需信息平台,推动供需双方自主选择,通过智能化、个性化、多元化的服务,满足日益增长的健康养老需求^③。

(三) 社会工作专业服务与养老智能服务的信息化整合

社区居家养老服务本质是服务和人性,需要“用心服务、用爱经营”,这与社会工作“助人自助”的专业价值理念高度契合。从社会工作的视角看智慧养老,强调由内而外将老年群体自身作为“社区养老服务”的一种资源,^④而且是一种优势资源,如何挖掘老年人群体的自身优势资源并实现“增能”是推进社区养老服务资源利用与开发的核心。站在社会工作的视角,既要看到老年人的数量优势和时间优势,也要看到经历优势和观念优势,还要看到利益关联优势,依托社区内部资源,建立起社区老年人群体的“互助网络”,运用“时间银行”互助养老的方式,提供更为有效的社会工作介入。

实现社会工作专业服务与养老智能服务的信息化整合,社会工作专业知识和技能的有效运用是实现资源整合的关键。社会工作者应充分发挥服务引导者的角色和作用,协助老年人克服和冲破无能感,为老年人搭建起“时间银行”,实现志愿“服务”与老年人“需求”的精准对接。让老人通过建档立卡或分类评估的方式,在“时间银行”云平台根据自己真实意愿发布服务需求,针对临时照料、长期照护、医疗卫生、保健服务、精神慰藉等个别化养老需求通过“点单式”一键匹配,链接提供更为精准和专业的服务,减小养老服务成本,提高养老资源有效利用率,有效提高老年群体对社区养老的接受

① 田珍都、王丽荣:《我国医养结合存在的问题与对策建议》,《社会治理》2018年第12期,第52-56页。

② 《专家学者谈智能养老:做好技术与人文的加减法》, <http://finance.chinanews.com/sh/2018/11-24/8684789.shtml>, 2018年11月24日。

③ 《中国老龄人口2.55亿,智慧养老这门生意怎么做?》, <http://www.cn pension.net/syylbxcp/33732.html>, 2018年12月13日。

④ 江燕娟:《论社区养老服务资源的整合》,《社会福利(理论版)》2014年第3期,第21-25页。

度、参与率、认可度等,解决信息不对称带来的效率低下与资源浪费,^①将以往的“被动给予”转变为老年人的“主动需求”,整合老年群体自身这一独特性资源,鼓励更多的人参与“时间银行”公益项目,通过可存储、可兑换、可持续的“时间银行”来加速养老资源流动,实现线上线下信息化的融合发展。

责任编辑:刘俊沅

Resource Shortage or Resource Dependence: Resource Dilemma in Intelligent Community Old – age Services

Xu Xiaoyun

Abstract: With the rapid development of intelligent elderly care industry, intelligent community old – age service has also been rapidly promoted. Intelligent community old – age service as an innovative model for the optimal allocation of resources, there are structural deficiencies in the supply of community old – age service resources and institutionalized dependence on service resources in the process of practice. To get out of the resource predicament of community old – age service, we need “wisdom” to match the supply of community old – age service and the demand of old – age service, promote the individualized link between community health care and old – age service, and realize the information integration of social work professional service and old – age intelligent service.

Key words: intelligent community old – age service; resource shortage; resource dependence; service optimization

^① 李明、曹海军:《老龄化背景下国外时间银行的发展及其对我国互助养老的启示》,《国外社会科学》2019年第1期,第12-19页。