

新公共管理理论视角下 城市社区养老服务发展困境与突破

王晓虹

西南民族大学

摘 要：针对人口老龄化下城市家庭养老功能弱化问题，社区养老成为重要途径，但存在服务供需不匹配、质量参差、资源配置低效等困境。本文结合新公共管理理论与新公共服务理论理念，分析市场机制不完善、顾客导向不足、绩效评估不健全、分权协同失衡等问题及原因，进而提出相应解决对策。

关键词：新公共管理理论；城市社区养老；养老服务

一、引言

国家卫健委预测，“十四五”时期我国 60 岁及以上老年人口将突破 3 亿，2035 年左右，这一群体将突破 4 亿，在总人口中的占比将超过 30%，进入重度老龄化阶段^[1]。城市中，家庭规模小型化、空巢老人增多使传统家庭养老功能弱化，社会养老服务需求激增，而融合家庭养老与机构养老优势的城市社区养老服务，能让老年人在熟悉环境中获专业服务，成为应对城市养老问题的重要途径。

近年来，各地政府积极推动社区养老服务建设，并出台相关政策。2023 年 5 月，中共中央办公厅、国务院印发《关于推进基本养老服务体系建设意见》提出落实发展养老服务优惠扶持政策，鼓励社会力量参与提供基本养老服务，支持物业服务企业因地制宜提供居家社区养老服务^[2]。2025 年 1 月《关于深化养老服务改革发展的意见》提出要扩大社区养老服务有效供给，发展嵌入式服务、推行“社区+物业+养老服务”模式，补齐设施与服务短板^[3]。上述政策为社区养老服务的规范化推进与多元主体参与提供了制度保障。

然而，在实际推进中，城市社区养老服务仍面临诸多问题。从供需关系看，服务供给与需求不匹配，失能老人的专业照护需求却难以满足；从质量监管看，服务质量参差不齐，缺乏统一标准；从资源配置看，资金、人力等资源在区域间、群体间分布不均，部分社区设施闲置与资源短缺并存，配置效率低下。这些问题的背后，是公共服务供给中市场机制不健全、主体权责划分模糊、绩效评估缺位等深层矛盾的体现，与新公共管理理论所倡导的“效率提升”“多元协同”要求存在显著差距，制约了服务发展，影响老年人生活质量。

基于此，本文立足新公共管理理论视角，聚焦“市

场机制如何有效引入”“多元主体如何协同”“服务效能如何提升”等核心问题，系统分析城市社区养老服务的发展困境及成因，以推动养老服务事业从“政策驱动”向“效能驱动”转型。

二、文献综述

城市社区服务模式作为城市规划与社区发展的核心议题，聚焦于公共服务在城市环境中的供给策略与管理逻辑，其目标是通过健康、教育等多元服务的优化配置，提升居民生活质量、缓解社会经济不平等并增强社区凝聚力。既有研究从不同维度揭示了社区服务的运行规律与实践路径：

理论与机制探索层面，Miao Jianping（2017）针对市场经济下“4-2-1”家庭结构的养老压力，提出居家养老服务的合作治理模式，强调通过协作文化培育、权力体系开放等制度创新，为多元主体协同提供了理论框架^[4]。K（2018）则从文化维度切入，主张以“自下而上”的人文视角重构社区服务开发路径，凸显居民主体性在服务设计中的核心地位^[5]。

实践案例与评估方面，Zhou（2021）基于中国城乡老年人口数据的分析虽发现社区护理服务与城市老龄化偏好关联不显著，但为后续研究反思服务适配性提供了实证依据^[6]。Hui（2021）则聚焦中国城市更新中的社区重建，强调公共参与规划对社区活力恢复的关键作用，呼应了社区服务“以人为本”的核心诉求^[7]。

王丽（2015）以天津 H 区为样本，实证揭示了社区居家养老服务中“政府—市场—社会协同”的现实矛盾，其发现与新公共管理理论中“效率与公平平衡”命题契合，为理论落地的实践障碍提供了微观证据^[8]。袁妙或（2015）通过武汉 7 个社区的调研，具象化呈现了设施利用不足、主体协同失衡等困境，并基于福利多元主义构建多元共治体系，明确了政府、社区、

社会组织、企业的角色边界,为破解单一供给模式提供了系统性框架^[9]。

现有研究为社区养老服务研究奠定了基础,但仍存在局限:一方面,虽强调多元协同,但对各主体责任划分的实操性探讨不足,缺乏对“分权与协同失衡”问题的针对性分析;另一方面,对新公共管理理论与新公共服务理论的融合应用研究较少。

基于此,本文通过分析市场机制、顾客导向、绩效评估等核心问题,同时结合新公共服务理论“服务本位”理念,弥补单一理论视角的局限,丰富公共服务理论的本土化阐释。并基于现实困境,提出可操作的突破路径,为地方政府优化社区养老服务政策、提升服务效能提供参考。

三、基于新公共管理理论的社区养老服务现状分析

(一)社区养老服务现状分析

当前我国城市社区养老服务供给主体呈现多元化趋势,除政府与社区居委会外,养老服务机构、社会组织等社会力量参与度逐步提升,但整体参与水平仍显偏低。实践中,滁州市72个社区养老中心中58个由社会力量运营(占比80.5%),而全国范围内社会化运营比例不足50%,核心原因在于市场准入壁垒——小型机构因场地成本高、医保资质审批严格等限制难以进入市场,形成“政府主导—低效垄断”的循环^[10]。

从服务适配性看,社区养老服务在满足老年人个性化需求方面存在明显短板。市场调查显示,仅40%的老年人认为社区服务能较好匹配其个性化需求,服务内容多集中于基础照料,对医疗康复、精神慰藉等差异化需求覆盖不足。同时,服务质量监督与评估机制存在缺陷,多数社区评估指标侧重硬件设施配备,对服务质量、老年人满意度等核心维度关注不足。

全国已建成社区养老服务机构和设施36.7万个,县区级示范网络446个,初步形成“一刻钟”养老服务圈^[11],但设施闲置率高达30%。但设施闲置率高达30%。且部分社区存在资金、人力等资源短缺问题,活动内容缺乏吸引力、设施维护不善导致老年人参与度低,资源浪费严重;同时专业人才匮乏、工作人员待遇低、流动性大,影响服务稳定性和质量。

在管理协同上,社区养老服务的分权与协同机制存在明显梗阻。以老年人日间照料中心为例,民政部门负责资质审批,卫生部门承担医疗服务指导,社区居委会负责日常运营,但三者缺乏常态化沟通机制,面对设施维护、经费短缺等问题时易出现推诿,最终导致部分照料中心陷入“有场地无服务”的困境。

(二)新公共管理理论应用中的问题及原因分析

通过上述分析,新公共管理理论在实践应用中存在多重矛盾。

1) 市场机制不完善:市场准入门槛高、竞争不充分、监管缺位制约资源配置效率。小型机构因资质、成本限制难进入市场,部分地区政府购买服务存在指定供应商、招标不规范等现象,导致竞争失灵;监管漏洞使部分机构缩减服务成本牟利,出现“优质服务向高付费群体集中,低收入、失能老人需求被边缘化”的马太效应。

2) 顾客导向落实不到位:服务供给与老年人需求脱节,机构及工作人员缺乏主动调研需求意识,服务设计依赖经验;老年人参与服务决策渠道不畅,难以表达差异化需求,导致服务同质化严重。

3) 绩效评估体系不健全:评估多侧重硬件设施、服务数量等易量化指标,忽视服务质量、老年人满意度等核心维度;评估方法以定性描述为主,缺乏数据支撑的定量分析,结果客观性不足;评估结果与资源分配、机构奖惩关联度低,难以形成激励约束。

4) 分权与协同机制失衡:“分权化”异化为“权责割裂”,基层组织及一线人员自主权不足,服务决策受上级干预过多;政府、社区、机构等主体间缺乏有效协同机制,信息壁垒、资源壁垒突出,导致“多头管理”与“管理真空”并存。

四、启示与反思

基于其应用困境,结合新公共服务理论的“服务本位”与“多元共治”理念,突破发展瓶颈需从以下几方面着手:

1) 降低市场准入门槛,简化小型机构与社会组织审批流程;规范政府购买服务流程,通过公开招标、第三方评估确保竞争公平性。将失能护理、助餐助浴等刚需服务纳入政府兜底范围,通过财政补贴确保低收入群体可及性,高端康养等个性化服务由市场自主调节,形成“保基本、促多元”的分层供给体系。

2) 推动社区建立“老年人需求动态档案”,通过定期入户调研、智能设备数据采集精准捕捉差异化需求;拓宽老年人参与渠道,设立“养老服务议事会”,邀请老年人代表参与服务项目设计,通过“服务体验官”制度让老年人参与服务质量监督。

3) 指标设计兼顾硬件设施与软性服务、数量指标与质量指标;构建政府、第三方机构、老年人及家属共同参与的“四维评估”模式,老年人满意度权重不低于40%;将评估结果与资源分配、机构资质挂钩并公开数据,倒逼服务质量提升。

明确多元主体角色定位,政府整合民政、卫健、医保等部门职能,建立跨部门联席会议制度;赋予社区居委会资源整合权与服务决策权;搭建“社区养老服务信息平台”,打通数据壁垒,实现需求、资源、服务的精准对接。

五、结语

理论应用的局限性:新公共管理理论在社区养老服务领域的应用虽能解决部分问题,但也存在一定局限性。该理论强调市场机制和竞争,但社区养老服务具有较强的公共服务属性,过度市场化可能导致部分服务机构片面追求经济效益,忽视社会效益,出现服务质量下降、服务价格过高等问题。同时,在实际应用中,新公共管理理论中的一些理念和方法与我国国情和社区养老服务的特殊性存在一定冲突。如分权化管理在我国社区治理体系中需要谨慎推进,要确保在赋予基层自主权的同时,不削弱政府的宏观调控和监管能力,避免出现管理失控的局面。未来研究需探索如何在借鉴新公共管理理论的基础上,结合我国实际情况,构建更适合我国社区养老服务发展的理论框架和实践模式。

未来研究方向展望:随着科技的快速发展和社会的不断进步,社区养老服务面临着新的机遇和挑战,为未来研究提供了广阔方向。一方面,智慧养老成为社区养老服务发展的新趋势,如何运用互联网、大数据、人工智能等技术提升社区养老服务的智能化水平,实现服务精准对接和高效管理,值得深入研究。另一方面,社区养老服务与医疗、文化、教育等领域的融合发展也是未来趋势,研究如何构建综合性的社区养老服务体系,整合各方资源,为老年人提供一站式服务,具有重要的现实意义。此外,加强对社区养老服务中老年人心理健康、社会融入等方面的研究,关注老年人的精神需求,对于提高老年人生活质量、促进社会和谐发展也至关重要。

参考文献:

- [1] 光明日报. 国家卫健委:近十年我国老龄工作取得显著成效.[EB/OL](2022-09-21)[2025-07-03].
https://www.gov.cn/xinwen/2022-09/21/content_5710849.htm.
- [2] 新华社. 中共中央办公厅、国务院印发《关于推进基本养老服务体系建设意见》.[EB/OL](2023-05-21)[2025-07-03].https://www.gov.cn/zhengce/202305/content_6875435.htm.
- [3] 新华社. 中共中央办公厅、国务院关于深化养老服务改革发展的意见.[EB/OL](2025-01-07)[2025-07-03].https://www.gov.cn/zhengce/202501/content_6996776.htm.
- [4] Jianping M. Construction and Innovation of Model of Residence for the Aged in Urban Community[J]. 学术界, 2017(3):291-298.
- [5] Saefullah K. Sustainable Community Development in Rural and Urban Areas[C]//IOP Conference Series: Earth and Environmental Science. IOP Publishing, 2018, 145(1): 012106.
- [6] Zhou J, Walker A. The impact of community care services on the preference for ageing in place in urban China[J]. Health & Social Care in the Community, 2021, 29(4): 1041-1050.
- [7] Hui E C, Chen T, Lang W, et al. Urban community regeneration and community vitality revitalization through participatory planning in China[J]. Cities, 2021, 110: 103072.
- [8] 王丽. 城市社区居家养老服务发展的困境及出路[J]. 发展研究, 2015(12):84-88.
- [9] 袁妙或. 社区居家养老服务困境与多元共治发展路径——基于武汉七个城市社区的调查[J]. 江汉大学学报(社会科学版), 2015(4):29-33.
- [10] 滁州网. “四驾并驱”打造暖心舒心社区养老服务.[EB/OL](2022-10-29)[2025-07-03].<http://www.chuzhou.cn/2022/1020/463248.shtml>.
- [11] 民政部. 全国已经建成社区养老服务机构和设施36.7万个[EB/OL](2025-02-28)[2025-07-03].<https://news.cri.cn/20250228/900d6aa1-d74c-48e8-e646-cb222b98ebc6.html>.