

美國啟示：自然形成退休社區（NORC）的多中心治理

加強社區建設，開展社區老年照料服務，是國際社會總結發達國家幾十年來解決老年照料問題的經驗教訓所得出來的重要理念。從 1772 年的“凱斯利養老社區”（Kearsley Retirement Community）開始，美國一直在探索著社會養老的發展模式，目前已經形成了居家養老（Home Care）、專業機構護理（Nursing Care）以及退休社區照顧（Retirement Community Care）等多元模式共存的養老格局。

與養老院、福利院等為老齡人口特別建立的居住區相比，“自然形成退休社區”（Naturally Occurring Retirement Community，簡稱為“NORC 社區”）是因為老年人選擇居家養老、年輕人逐漸遷出等社會原因而自然形成的。過去 20 年裏，隨著美國老齡人口的增加和老年人對於居家養老的傾向，NORC 老齡社區在美國越來越普遍，在人口密集的州和城市尤為集中。NORC 社區支持服務專案（NORC-SSP）在收集和利用數據、動用已有社會網路、建立合作夥伴關係、發揮老年人口主觀能動性以及變被動的醫療服務遞送模式為主動等方面有非常多的成功經驗，值得我們在探索新型養老模式的過程中深入研究和學習。

一、美國“自然形成退休社區”的出現和發展概況

1980 年代中期，美國威斯康星大學麥迪遜分校（University of Wisconsin-Madison）的麥克亨特（Michael Hunt）教授提出了 NORC 社區的概念：一個自然形成的老齡社區。說其“自然形成”是因為它們不是為老年人口特別建立的居住區，譬如養老院等福利機構，房產商在開發社區的時候並沒有為老年人口量身定制專門的服務或是設施。這類老齡社區的形成主要有三個原因：（1）社區居民選擇居家養老；（2）社區年輕人遷出，留下老人；（3）其他社區的老年人口遷入。尤其因為老年人傾向於居家養老，這種由於社會原因自然形成的老齡社區在美國越來越多。據不完全統計，美國 65-74 歲之間的老人有 91% 的人希望生活在自己的房屋裏，75 歲以上的老年人口中有 95% 的人表達了同樣的願望。

隨著美國人口老齡化的加劇，NORC 社區的數量將不斷增加。2010 年美國 65 歲以上的老年人口達到了 4000 萬，比 2000 年的 3500 萬上漲了 15.3%，而 2030 該數字預計會達到 7000 萬以上。美國佛羅里達州著名城市邁阿密海灘一度有一半社區都是 NORC 老齡社區。如何為這些原本並非為老年人設計的社區提供服務，並根據其特徵挖掘它們自身的發展潛力，這就成為了一個亟待研究的課題。

1986 年，美國第一個正式的 NORC-SSP 在紐約曼哈頓的賓南社區（Penn South Houses）誕生了。當時賓南社區有大約 3000 個單元和 6000 住戶，75% 以上的居民年齡都在 60 歲以上，他們中很多人都遇到了經濟、住房和醫療方面的各種問題，於是負責社區管理的房產合作社（cooperative）聯合了紐約猶太社區聯合會（UJA-Federation of New York，世界上最大的地區性慈善組織）以及其他一些政府和非政府組織，共同成立了一個為社區老年居民提供住房、醫療以及其他社區服務的委員會。該委員會的成功經驗為後來成立的 NORC 社區服務專案提供了範例。隨後 NORC 社區支持服務專案得到了長足的發展，至今已有 26 個州開展了此類專案。

NORC-SSP 專案宗旨是尊重老年人居家養老的選擇、充分利用已有的社會網路以及認可老年人自身對社區的貢獻能力，主要提供四方面的核心服務：個人社工服務、醫療健康服務、教育娛樂服務以及給老年人的志願機會。社工服務是指為客戶提供資訊和服務推薦，協調各方力量監督和滿足客戶生理、心理以及社會需求，這些服務通常由訓練有素的專業社工完成；醫療健康服務包括各種監督、預防和治療專案，同時也包含健康教育；教育娛樂和志願服務更加多樣化，雖然有時也有專業人員領導指揮，但是很多活動其實都會由老年人自己來主持，譬如唱詩班、讀書小組、語言課和棋牌活動等。每個 NORC 社區由於其不同特徵，核心服務側重點也不盡相同，而且根據它們的特徵，每個專案又會有其他相關的輔助服務，譬如偏遠的社區會考慮為老年人提供交通服務，周圍有學校的社區可能會想到組織學生開展幫助老人的志願服務。

經過多年的實踐，NORC 社區服務專案帶來了以下社區改變。

一是改變原有的根據功能缺陷和應急需求而制定的服務遞送模式。

NORC-SSP 將各種醫療預防、社會服務和娛樂教育活動帶入社區，一方面方便老年人，同時也通過規模化服務，節省了社會資源。特別是在醫療防預方面，NORC

專案的服務以日常的醫療教育、監督檢查以及長期預防為主，改變了原有的被動應對的遞送模式。專案工作人員會在老年人出現健康問題之前就開始和他們建立關係，並根據他們的需求做出及時的回應。同時專案規定只要是老年居民都可以得到服務，而非只有那些有大病重病或者經濟狀況不佳的居民，這樣就使得社區的整體健康水準有了保證，對大病重病起到了預防而非臨時間斷性的干預作用。

二是讓老年人的作用從被動的服務接受者轉變為主動的專案參與者。

NORC-SSP 鼓勵發展老年人的獨立精神，並宣導他們積極參與社區建設。專案認為社區的活力必須來自其內在的動力而非外來的服務提供，老年居民本身在 NORC 專案的開發和運營中應起到關鍵的作用，而非僅僅作為客戶享受服務。只有真正把他們動員起來了，NORC 專案才有可能持久地發展下去。

三是在專案融資以及建立醫療和社區服務關係上創立了靈活的合作夥伴模式。NORC-SSP 資金來源採用公私合作的模式（public-private partnership），並結合服務收入以及實物捐贈。常見專案的平均運營預算在每年 15 萬到 70 萬美元，圖 2 反映了 NORC 專案的主要資金來源和比例。專案運營上注重與房產擁有者和管理者、健康和社會服務提供者、政府機構、慈善組織以及居民之間的合作關係，同時也不忽略和排斥任何已有的社區專案，而且反過來會儘量地利用這些已有專案來提升服務水準和廣度。

二、NORC 支持服務專案有效發展的動因：社區多中心治理

為什麼 NORC-SSP 專案能夠取得如此顯著的績效？從結構層面來分析，我們不難發現此專案模式就是一個多中心治理體制的成功搭建。多中心體制

（Polycentric systems）作為治理理論的重要進展已經成為研究公共服務提供上的一個重要理論視角。

多中心治理以自主治理為基礎，允許多個權力中心或服務中心並存，通過競爭和協作給予公民更多的選擇權和更好的服務，減少了搭便車行為，提高了決策的科學性。奧斯特羅姆認為，多中心體制包括：（1）許多形式上相互獨立的自治單位；（2）選擇按照考慮他人的方式行動；（3）通過合作、競爭、衝突和衝突解決程式運轉。在集體物品的提供與生產方面，儘管沒有制度安排能夠在整體上消除機會主義，但多中心體系趨向於加強創新、學習、適應、可信賴性、參

與者合作的程度以及在多重維度上獲得更加有效、公平和可持續的結果。多中心治理理論會比單一的社會服務供給、國家-社會維度更加強調多元參與主體之間的動態協同關係。儘管每個 NORC 老齡社區支持服務專案都有它獨特的運營方式，但都具有一個社區多中心治理的框架，即社區範圍內，多元的參與主體運用公共權力，通過平等的溝通、協商、談判、合作方式，自發地組織起來採取集體行動，以解決共同問題，實現社區利益最大化的過程和行為。

NORC 社區中的多中心治理框架具體呈現如下：

1、多元化的合作主體。與傳統的服務遞送模式不同，NORC 專案將原本沒有交集的合作夥伴聚集到了一起，包括政府管理者、社會服務提供者、房產擁有或管理者、醫療健康服務提供者和居民本身以及社區社會組織、外部社會組織、慈善機構等。這些合作夥伴本身有不同的目標，但是 NORC 專案賦予了它們同一個使命，使得每一方都在專案的發展中發揮特長，起到關鍵作用。社會服務提供者通常是專案的主導機構，能起到促進夥伴關聯和建立社區關係的作用；房產擁有或管理者通常會參與到專案的融資與治理中，並提供場地和設施的支持；醫療健康服務通常由專業健康機構、養老服務中心和醫院等提供；而居民本身不僅是被服務對象，他們通常能為專案本身的發展起到積極的作用，並通過各種志願服務機會參與到服務提供中去。

2、扁平化、網路化的管理結構。因為 NORC 專案的結構相對複雜，一個能夠將所有夥伴有機地聯合起來、讓它們各盡其責的管理結構就顯得十分重要。如果治理不當，專案就會如一盤散沙。現在的 NORC 專案有三種主要的管理模式：

(1) 房產夥伴結構——通常是在房產管理機構下麵附設一個非營利組織，由房產商和居民代表組成董事會。該組織制定主要方針政策，並召集各服務提供者定期召開例會。這個結構裏非營利組織和各服務提供者之間的信任尤為重要；(2) 分享夥伴結構——NORC 專案董事會由各個服務提供商和出資者的代表組成，其中一個機構起到帶頭作用，協調各方關係；(3) 居民顧問委員會——居民自己組成顧問委員會，由帶頭服務機構領導。這些委員會召開月度或者季度會議，商討各項活動和面臨的問題等，這類結構可能會在促進夥伴關係上有一定的局限性。通常每個專案都會結合以上三種結構的元素，根據社區特點形成符合特定社區情況的管理方式。

3、以需求導向的專案流程帶動各主體的有效互動。每個 NORC 社區情況千差萬別。物理空間上，有可能是密集分佈的幾幢城市高樓，也可能是分散開來的郊區平房；人口特點上，老年居民中有些可能以能獨立生活的早老年為主，有的可能是需要家人照顧的晚老年居多；服務特點上，個人社工服務、醫療健康服務、教育娛樂服務以及給老年人的志願機會也有著截然不同的需求。在這樣的情況下，如何有效保證多元主體之間的有效協同就是一個重要問題。為此，NORC-SSP 專案非常重視專案的流程規範化，讓多元主體參與到從需求評估、專案設計、專案執行和效果評價等全過程中，並特別強化需求導向的專案管理。在執行前都會進行全面的調研，通過採訪和數據分析來確定每一個社區的獨特情況，譬如老人的年齡結構、收入水準、最普遍的慢性病等等，NORC 專案會根據這些分析對症下藥，制定出最符合該社區需求的服務。通過這一流程，多中心治理的機制也就有一個統一的運轉核心維度，即最大化的社會需求供給。

三、中國社區養老的可能借鑒

中國擁有世界上最龐大的老齡人口，且“未富先老”，僅用了短短 18 年的時間就從成年型國家發展到老齡化國家。與此同時，長期奉行的獨生子女基本國策形成的“4-2-1”家庭結構使得傳統的家庭養老模式受到制約，而且現代社會大量出現的子女外地求學、謀職、移民海外等情況更加弱化了家庭養老的功能。要全面建成以居家為基礎、社區為依託、機構為支撐的覆蓋城鄉的多樣化養老服務體系，就要實現從傳統的家庭照料到現代的社區照料，老年人的生活單位從家庭向社區的轉變，核心的挑戰就是社區如何建立居家養老的社會支撐體系。然而，在中國社區建設的理論和實踐中，一直以來徘徊於傳統的國家-社會範式中，或聚焦於國家權力/政府權能在社區的延伸、重建，或側重於社會權力、社會組織在社區的興起。

現有研究文獻中，分別研究老年人需求或社區發展模式的文獻數量較多，但是將兩者結合起來的研究數量很少，即使有所結合也往往偏向於純理論、缺乏操作性的設想和宏觀規劃。所以，如何建立一個社區養老和社區治理之間的融合性框架就成為當前迫在眉睫的問題。

在中國社區治理的實踐中，由於社區社會組織還處在發育階段，所以居委會、物業公司、業主委員會成為實際的三大治理主體，分別代表著政府、市場與社會

三個部門進行了互動，形成了現有社區治理的格局。在這種共治格局中，持續向下延伸的行政權力、不斷介入的市場力量和逐步生長的社會力量相互交織，由於各自的利益取向、權力位階以及治理邏輯差異明顯，政府的行政權、居民的自治權和市場主體的經營權之間的衝突十分常見。

在當前推進社區養老服務能力的建設中，我們需要增進的不僅是社區養老服務基礎設施的完善，更重要的是建立一個社區多元參與的多中心治理格局。在對比中，我們可能的借鑒建議如下。

一是利用已有社會網路，因地制宜建立多元合作夥伴關係。在美國的養老服務機構中，營利性的私人服務機構占 66%，非營利性機構占 27%，其餘 7% 為政府公立服務機構。每個 NORC 專案都不盡相同，這不僅是因為每個社區的需求不同，也是因為它們可以調動的社會資源千差萬別。因為資源的局限性（NORC 專案通常在中低收入社區中建立），NORC 專案非常注重發掘當地已有的社會網路，譬如不少專案都是通過當地的猶太人聯合會建立的，也有不少發動了宗教組織、學校以及其他社區內的機構。利用周邊既有資源，發展合作夥伴關係，整合形成一套行之有效的服務專案，對於總體養老資源缺乏的中國非常有參考價值。我們的社區養老能力建設不僅要從政府的社會福利遞送角度出發，也要從充分結合當地市場和社區社會組織的發展需求，建立跨部門的協同機制，調動已有的社會網路和資源，這不僅能節省資源，同時也能啟動社區潛能，授之以漁，一舉兩得。

二是大力培育社區社會組織，發揮老年人口主觀能動性。NORC 專案最重要的宗旨之一就是認可老年人自己對社區的貢獻能力，在專案開發和客戶定位上發揮老年人的主觀能動性，讓他們成為 NORC 專案決策、運行和服務環節的重要貢獻者，這對於中國的情況很有啟發。中國現在普遍退休年齡早，而隨著老年人平均健康水準的提升，他們發揮餘熱的空間也就越來越大。因此如何發動老年人的專業能力和貢獻欲望，讓他們從被動的服務接受者轉變為主動的專案參與者，就需要借鑒 NORC 專案，通過社區社會組織的孵化和發展，帶動老年人口參與社區養老服務的建設。

三是推進健康養老服務，轉變醫療服務遞送模式。NORC 專案另一個宗旨就是要改變原有的根據功能缺陷和應急需求而制定的服務遞送模式，把醫療保健資

源更多地用在健康教育和預防監督上，形成一套有效的基於社區的醫療防預體系。我國現在醫療資源總體還非常匱乏，如果能夠在服務遞送模式上同樣地化被動為主動，變治療為主為預防為主，這不僅有利於老年人長期健康水準的提升，也為社會醫療節省了寶貴的資源。

四是用數據說話，強化實證性的需求導向設計。NORC-SSP 專案非常強調需求評估。根據這些分析對症下藥，制定出最符合該社區需求的服務，然後運用規範化的專案管理。通過這一流程，多中心治理的機制也就有一個統一的運轉核心維度，即最大化的社會需求供給。這對在我國發展新型養老模式也有重要的借鑒意義，要用數據說話，深入分析複雜問題（譬如早老年和晚老年的比例、以康健還是醫療為主、“4-2-1”結構和空巢現象的具體數據等等），然後設計出與之相適應的服務專案，應當是我們的發展方向。

【作者：張強，北京師範大學社會發展與公共政策學院副院長；

張偉琪，北京師範大學社會發展與公共政策學院社會企業與社會創新實驗室兼職研究員】