

时间银行助力社区居家养老的运营机制研究： 以张家港市为例

王 琢^{1,2}, 杨家文^{1,2}

- (1. 北京大学深圳研究生院城市规划与设计学院, 广东 深圳 518055;
2. 广东省公共服务供给智能计算重点实验室, 广东 深圳 518055)

摘 要:社区居家养老服务是我国目前的主要养老模式,时间银行是我国近年来提倡的弥补社区居家养老服务缺陷的新型平台,其运营机制仍在探索之中。以江苏省张家港市为案例,详细介绍该市社区居家养老服务体系的发展现状和时间银行的运行机制;从制度、组织和认知维度归纳时间银行嵌入原有服务体系的路径;剖析时间银行发挥的效果。研究表明,成熟的社区居家养老服务体系是时间银行顺利嵌入的基础,原有养老管理网络、社会化运营基础和社区社会资本为孕育时间银行创造条件;时间银行的加入缓解了社区居家养老服务的人力、财力、服务能力不足,补充正式照料服务体系,形成互助养老运行机制,培育新的社会资本。研究结果为积极应对人口老龄化、创新养老模式、优化养老格局提供了参考样本和经验借鉴。

关键词:时间银行;互助养老;社区居家养老;张家港市

中图分类号:TU246.2

文献标识码:A

文章编号:1005-0566(2023)12-0070-10

Operation mechanism of time banking in community home-based elderly care: The case of Zhangjiagang city

WANG Zhuo^{1,2}, YANG Jiawen^{1,2}

- (1. School of Urban Planning and Design, Peking University Shenzhen Graduate School, Shenzhen 518055, China;
2. Key Laboratory of Intelligent Computing for Public Service Provision, Shenzhen 518055, China)

Abstract: Community home-based elderly care is the main elderly-care mode in China. Time banking is an new platform advocated by China's governments in recent years to supplement the deficiency of community home-based elderly-care. Its operational mechanism is still under exploration. Taking Zhangjiagang city as a case study, this paper reveals the development of its community home-based elderly care system and the mechanism of time banking. Additionally, this paper summarizes the path of time banking integration into the existing service system and analyzes the effect of time banking. The research shows that a mature elderly care service system is the foundation for the successful integration. At the same time, the integration of time banking alleviates the problems of insufficient manpower, financial resources and service capacity in community home-based elderly care services, complements the professional care service system, and forms mutual care mechanism, as well as nurturing new social capital. This research provides a reference and experience for actively responding to aging population and innovative elderly care.

Key words: time banking; mutual-aid elderly care; community home-based elderly care; zhangjiagang city

收稿日期:2023-02-28 修回日期:2023-03-22

基金项目:国家社会科学基金重大项目“中国相对发达地区基本公共服务均等化与可及性的理论与实践”(20ZDA036)。

作者简介:王琢(2001—),女,河南林州人,北京大学深圳研究生院城市规划与设计学院博士生,研究方向为城乡基础设施与公共服务规划。通信作者:杨家文。

第七次全国人口普查数据显示,2020年中国60岁及以上人口为2.64亿人,占总人口的18.70%,65岁及以上人口为1.90亿人,占总人口的13.50%^[1]。2022年中国人口自然增长率为-0.60‰^[2],我国进入老龄化与人口负增长共生的发展进程。为实现老有所养,党的十九届四中全会提出“加快建设居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系”。其中,社区居家养老强调以家庭为核心、社区为依托、专业化机构为载体^[3],成为当前老年人的主要养老模式。然而,其在实际运行中仍面临供需失衡、资源配置效率不高、服务功能缺乏等问题^[4-5],制约养老服务发展。

时间银行互助养老模式是居家养老、社区养老和机构养老之余,缓解养老服务供给不足的新型平台,倡导人们积极利用闲散时间帮助有需要的人,把付出帮助的时间存入“时间银行”,待到日后自己有需要时从中支取并兑换服务或福利。时间银行最早是由美国学者埃德加·卡恩(Edgar S·Cahn)于20世纪80年代提出。卡恩将其解释为“为他人提供一小时的服务,可以获得一小时的信贷或美元,用于未来交换一小时的服务”^[6-7]。此后,时间银行在美、英、日等30多个国家开枝散叶,累计超过3000个组织和机构^[8]。国外时间银行具有灵活多样的运营组织模式,美国的时间银行分为嵌入式和独立式两种,英国的时间银行包括自上而下式和草根式的组织形式,而澳大利亚时间银行则主要由官方牵头组织,通过因地制宜、灵活多变的运营模式提高效率^[9]。在参与主体上,重点吸纳老人、低收入者、社交障碍人群、大龄妇女、外来移民等社会弱势边缘群体,组成多边互助社会网络,并提供互助养老、社区建设、青少年教育、家政家务、文化活动等多种服务内容^[10]。此外,国外时间银行也拥有政策与制度保障,英国时间银行被纳入英国政府成人社会护理转型愿景等多项政策,美国、日本出台有关志愿服务与非营利组织的法律以规范时间银行发展,澳大利亚政府还引入第三方监督机构评估当地时间银行的状况^[11-12]。

时间银行引入我国后,形成以政府为主导、以社区为依托、以养老为应用场景的特点。2018年,民政部将“时间银行”纳入全国居家社区养老服务改革试点范围;2019年,国务院办公厅印发《关于推进养老服务发展的意见》,要求各地积极探索时间银行的做法,北京、上海、广州、深圳、南京、青岛等市先后出台政策,推动时间银行运行。时间银行与社区居家养老有天然契合性。社区具备小规模、地缘、情感、运营等诸多优势^[13],能为时间银行提供可持续发展的环境、设施、人员、文化。此外,时间银行也能优化养老资源配置,促进劳动力再激活和价值再赋予,创建社会网络与社会资本,弥补原有社区居家养老的缺陷^[14-16]。但目前关于时间银行嵌入社区居家养老的相关研究还不够丰富,有待进一步探究。本文以江苏省张家港市的社区居家养老服务体系和时间银行为研究对象,通过与相关人员的深入访谈,重点探讨3个问题:张家港市的社区居家养老服务体系是什么?时间银行的具体运行机制是什么,如何嵌入原有的养老服务体系?嵌入后发挥了什么效果?从而为优化养老服务供给、推动时间银行在社区落地提供实践样本。

一、张家港市社区居家养老服务体系

(一)张家港市基本情况

张家港市位于长江下游南岸,下辖10个区镇,3个街道,是中国综合实力最强的县级市之一,连续多年位居全国百强县前列。截至2021年年底,全市地区生产总值3030.21亿元,公共财政预算收入264.13亿元,居民人均可支配收入66101元,县域经济实力雄厚^[17]。该市是中国第一个获得“联合国人居奖”的县级市,多次获得全国文明城市与国家卫生城市称号,逐渐形成了文明创建、志愿服务的氛围。同时,张家港也是人口老龄化程度较高的城市,该市于1982年进入老龄化社会,2009年进入中度老龄化社会,截至2022年11月30日,市内60周岁及以上户籍老年人27.24万人,占比29.38%,老龄化日益加深^[18]。总体而言,张家港市兼具公共财政供给实力与养老服务

发展需求,打造出颇具特色的养老服务模式。

(二)张家港市社区居家养老服务的发展阶段

1. 2005 年之前:家庭养老为主

张家港市在 2005 年之前以传统家庭养老为主,辅以少数小型养老机构,养老服务的市场化程度较低。家庭养老主要依靠代际反哺和子女赡养,但受家庭规模小型化、少子化、人口流动与生活成本上升等因素的影响,养老照料负担加重,家庭养老功能不断弱化,急需向社会化养老转型^[19]。

2. 2005—2013 年:居家养老服务起步发展

2005 年,张家港市在市区开展居家养老服务试点,建立居家养老服务组织机构,迈出居家养老服务发展的第一步。2007 年,张家港市人民政府出台《张家港市加快发展养老服务事业的意见》,提出建立“以居家养老为主,机构养老为辅”的养老服务体系。2010 年再次颁发《关于推进居家养老服务工作的实施意见》,划定了生活照料、康复护理、精神慰藉、法律援助、文化教育、安全保护等服务内容,明确构建以居家养老服务中心和服务站为主的服务体系,并对服务站点建设和运行提供经费补贴,居家养老服务体系进一步完善。

3. 2013—2020 年:居家社区机构养老相结合

2013 年,张家港市人民政府提出建设“9064”养老服务格局,即 90% 的老人居家养老,6% 的老人社区养老,4% 的老人在养老机构养老,这为养老服务多元发展奠定了基调。在此基础上,张家港市创新养老模式,成立虚拟养老院,将不同养老模式间的环节打通。虚拟养老院由政府建立信息服务系统,链接社区、机构、社会组织等多方主体的养老资源,为老年人提供居家上门服务,服务费用以政府购买服务的形式结算。虚拟养老院的试点与推广,标志张家港市养老服务由居家养老为主,逐渐过渡到居家社区机构养老相结合的发展阶段。

4. 2020 年至今:居家社区机构养老为主,互助养老为辅

张家港市在 2020 年引入时间银行,通过设立“时间币”回馈激励机制,引导更多低龄健康老年人走出家门,参与互助养老服务,满足高龄困难老年人生活照料、精神慰藉等需求,形成可持续、良性循环运作。这一阶段居家、社区和机构养老仍占主导地位,时间银行互助养老充当专业照护体系的补充,使张家港市养老服务格局不断完善(见表 1)。

表 1 张家港市社区居家养老服务阶段与政策演变

时间	发展阶段	政策名称	主要内容
2005 年之前	家庭养老为主	传统家庭养老为主,辅以小型养老机构,市场化程度较低	
2005—2013 年	居家养老服务起步发展	《张家港市加快发展养老服务事业的意见》(2007 年)	建立“以居家养老为主,机构养老为辅”的养老服务体系,全市推广居家养老服务
		《关于推进居家养老服务工作的实施意见》(2010 年)	明确服务原则、内容、补贴标准和监管制度,居家养老服务体系进一步完善
2013—2020 年	居家社区机构养老相结合	《关于推进社会养老服务事业发展的若干意见》(2013 年)	建设“9064”养老服务格局,发展虚拟养老院
		《张家港市居家养老服务实施细则》(2014 年)	是对 2013 年意见的细化,详细制定了服务原则、管理网络、组织机构和考核补贴标准
		《关于加快发展养老服务业完善社会养老服务体系的意见》(2016 年)	强调社会化养老和信息化建设,依托电子网络整合存量养老资源,建立养老大数据平台
2020 年至今	居家社区机构养老为主,互助养老为辅	《关于进一步推动我市养老服务高质量发展的实施意见》(2021 年)	首次提出创建时间银行,分类保障,构建多层次基本养老服务体系
		《张家港市居家养老服务实施细则》(2021 年)	将时间银行项目归为家庭支持类服务,以提供生活照料和精神慰藉为主
		《张家港市“十四五”养老服务发展规划》(2022 年)	健全基本养老服务体系,加快居家社区机构协同发展,建立互助养老内生型机制

(三)张家港市社区居家养老服务的类型

张家港市社区居家养老服务可分为设施类和服务类两种类型。设施类主要包括社区居家养老

服务站、社区居家养老服务中心、综合养老服务中心、养老顾问点等空间实体。社区居家养老服务站是村、社区一级的服务机构,依托社区就近提供

养老服务,是连接家庭与社会的桥梁。社区居家养老服务中心是区镇、街道一级的服务机构,由政府或社会力量兴办,为老年人提供娱乐、照料、助餐、家政、教育、精神等服务。综合养老服务中心是居家养老服务的枢纽和平台型机构,较前两者而言服务等级更高,覆盖面积更大,服务范围更广。养老顾问点利用各类养老服务设施、机构和人员,为老年人提供养老政策咨询、办事指南、服务推介,促进养老服务供需信息对称,打通惠老政策“最后100米”。张家港市的社区居家养老服务设施采取公建民营的社会化运营方式,市一级政府分别给予综合养老服务中心、社区居家养老服务中心、社区居家养老服务站最高100万元、70万元、2万元的建设经费补贴,建成后区镇、街道一级根据预算采取招标、邀标、询价等方式引入社会组织运营,并按年度给予日常运行经费补贴。

服务类主要包括虚拟养老院。张家港市虚拟养老院是为高龄户籍老人提供居家上门服务的新型养老模式,服务类型涵盖生活照料、家政服务、人文关怀、康复理疗等。它统筹政府、社区、机构、社会组织和老人的信息,以社区为依托,以家庭为载体,使老人不出家门也能享受到机构专业照护服务,被称为“没有围墙的养老院”。虚拟养老院的服务对象分为援助对象和自费对象两类,其中养老援助对象以政府购买服务的方式免费享受上门服务,按需求等级划分为ABCD四类,分别享受每月900~1200元、225元、175元、80元的养老援助服务,援助经费由市财政承担30%、区镇(街道)承担70%。符合养老援助标准的老人在申请、审核、批准后进入服务范围,老人拨打养老服务专线、小程序下单,信息平台指派专业化的养老机构人员上门服务,并通过人脸识别、定位确认服务状态,服务结束后经老人或家属签字确认,录入系统提交记录后按季度结算费用,并定期开展满意度回访。据访谈得知,截至2022年11月,虚拟养老院援助对象约4.9万人,约占老年人总数的18%,但受老年人消费理念、实际需求等影响,愿意自费购买服务的老人微乎其微。

虚拟养老院是由市民政局负责管理的民办非企业组织,既整合机构、企业、社会组织的资源,又独立于各类服务商之外,这种“只当裁判员,不当运动员”的运作方式使它能独立自主地建设、统筹和监管。综合而言,虚拟养老院既能有效节约人力、集约资源,利用信息化手段使分散的养老资源与个性化的养老需求形成对接,降低了交易成本;又能通过市场化、社会化、专业化服务提升服务质量和能力,拓宽社区居家养老服务范畴,形成一体化综合养老服务^[20-22]。

(四)张家港市社区居家养老服务的特征与问题

张家港市社区居家养老服务起步时间早,养老模式多样,服务体系较为成熟,在发展中呈现出以下特征:第一,强政府主导型,养老服务的政策、规划、财政支持力度大,先后出台多项养老发展规划和实施细则,市镇两级养老财政保障资金4亿多元,搭好架子又便于落地。第二,差异化、层次化保障,社区居家服务设施按人口分布、辐射范围差异划定级别,养老援助对象按照紧急程度划分为不同类别,分别对应不同等级的补贴标准。第三,市场化、社会化运营,引导社会组织参与居家社区养老服务,承接运营服务站点,汇聚民办机构资源,截至2022年,张家港市的社区居家养老服务设施建设覆盖率达100%,社会化运营率达到98.4%^[23]。第四,信息化、智慧化平台,虚拟养老院依托信息技术平台促进供需匹配,建立老年人健康档案,同时为部分失智、失能、空巢独居老人配备了智能腕表和紧急呼叫系统,打造集养老服务信息管理系统、老年人居家呼叫服务系统和应急救援服务网络于一体的信息管理平台。

然而,受制度、资源等要素影响,张家港市在实际运行中仍难以避免社区居家养老面临的普遍问题。在人员队伍上,专业护工、社会组织人员流动性大,数量紧张,养老服务人员的社会地位、社会认可度、薪资待遇、发展空间并不理想。新冠病毒感染疫情加剧了人员流失,社区居家养老服务站点时常关闭,运营经费微薄,上门服务工单量减

少,护工的经济压力、情绪压力、风险责任压力进一步加重。在财政上,主要依靠市镇两级财政拨款和福利彩票公益金,市老龄化程度和养老需求不断攀升,财政投入资金和最低援助标准有待提高。在服务能力上,政府主要保障的是兜底性养老服务,免费上门服务频次低,服务商盈利空间小甚至面临亏损,提供服务意愿不足。在监管制度上,对虚拟养老院服务商的筛选、把控、监管,以及上门服务的结算方式、评估准则、风险防护细则都有待完善。

二、张家港市时间银行的运行机制与嵌入运营路径

张家港市养老服务时间银行是由市民政局联合市文明办、市慈善总会、市养老志愿者协会推行的低龄助高龄服务平台,2020 年试点,2021 年在全市推广。它利用信息化平台,鼓励 60~69 周岁的低龄老人(女性可放宽至 50 周岁)为高龄(70 周岁及以上)、空巢、独居、失能、失智老人提供养老服务,并将服务的时间储存为“时间币”,待自己年满 70 周岁或急需帮助时,可支取时间兑换等值服务。目前时间银行已在张家港市设立 11 个时间银行工作站,251 个时间银行服务点,城乡点位覆盖率达 100%,发展初具规模。张家港市时间银行拥有较为全面、细致、成熟的运行机制,并基于原有的养老服务体系优势,将时间银行自然而然地嵌入其中,推动时间银行平稳落地运营。

(一)张家港市时间银行的运行机制

1. 发行机制

在时间币的发行上,时间银行中第一代高龄老人往往仅存在需求而不具备提供服务能力,单向流转无法形成闭环。针对“初代高龄老人时间币从何而来”的问题,张家港市采取锚定法币的做法,即为将时间币的价值与法币挂钩,将财政等资金转化为一定额度的时间币,向每位高龄、空巢困难老人免费赠予 100 个时间币。为防范挤兑风险、降低信用顾虑,时间银行账户留存了部分资金充作兜底保障金,当志愿者需要退出时间银行项目时,该账户时间币按照最新小时工资最低工资标

准的 10%(目前为 2.2 元)给予一次性补助。

2. 服务定价

时间银行采取分级定价,根据服务类型、难易程度的差异,统一制定全市时间币的定价标准,以量化不同服务背后的劳动价值差异。当前时间银行共涵盖 17 个服务项目,包含代买代购、上门送餐、陪伴聊天、整理保洁等 11 项非专业性服务,以及洗头理发、电器维修、烧菜做饭、义诊等 6 项专业性服务。志愿者进行非专业性服务时,每次储存 1 个时间币;进行专业性服务时,每次储存 2 个时间币。时间币每日储存限额 2 个。

3. 流通机制

时间银行的流通包括转账、赠予、继承、通存通兑的自由性。在转账方面,目前已有 5 万余个时间币通过志愿服务流转 to 志愿者手中,由于低龄老人从志愿者转换为服务对象的时间较为漫长,部分志愿者手中已达到时间币储存上限(1 000 个),为此时间银行又引入爱心商户,通过时间币折扣商品的部分金额,并引导爱心商户将流入的时间币捐赠给服务对象,在志愿者未能转变为服务对象的时间段也能让时间币流转起来。在赠予和继承方面,允许志愿者将账户内时间币赠送给未被列入时间银行服务对象的家中老人,或向服务对象单向赠予时间币,目前已有 6 000 余个时间币由志愿者转赠给服务对象。在通存通兑的自由性方面,市内时间银行的制度规范和运行规则统一,一定程度上能够做到各个乡镇、各个点位之间通存通兑,但跨市无法通存通兑。

4. 技术载体

张家港市时间银行开发出微信小程序作为技术载体,具有记录储存、发布需求、承接服务、时间币流转(无偿捐赠和爱心商户)、宣传推广等功能,老人下单、上门服务、时间币结算和储存都能依托小程序进行。考虑到数字鸿沟问题,老人下单服务共有 3 种方式,即线上小程序下单、拨打 24 小时养老服务热线、线下社区居家养老服务点位下单,多元的发布需求途径使老人能便利可及地享受时间银行服务。

5. 记录储存

张家港市时间银行采取双重记时记币的模式。时间银行的服务者既是志愿者,也是未来养老服务的享受者,因此服务者既在张家港市友爱港城网站记录志愿服务时长,获得志愿积分,又在时间银行小程序积累时间币,以期兑换养老服务。友爱港城网和时间银行小程序互联互通,志愿者可以同时获得双重记录,志愿服务时长记录可以评比星级志愿者并获得志愿者礼遇,通过积分兑换商品或纪念品;时间币严格规定不能兑换物品,只能兑换服务。双重记时记币在激励志愿者积极性和荣誉感的同时,保证了时间银行“以时间易时间,以服务易服务”的基本逻辑。

6. 监督管理

时间银行的监管机制涉及服务前、中、后阶段。上门服务前,老人指定项目下单,下单是时间币结算的唯一凭证,志愿者无法通过下单之外的非正式服务获取时间币,且上门服务仅限于小程序规定的项目内容。上门服务中,志愿者通过定位打卡、拍照打卡保障服务的真实性,也鼓励志愿者和社区社工结伴同行。服务完成后,时间币并不会立即转入志愿者账户,时间银行设置服务双方互评环节,互评完成后在平台公示3天,双方无异议后时间币才会转给志愿者,完成服务交易。此外,各社区时间银行会开展不定期回访、抽查和年度评优评估,将监督管理贯穿于服务全过程。

(二)张家港市时间银行的嵌入运营路径

张家港市在社区居家养老的基础上,以社区空间和土地为载体,将时间银行嵌入到社区内部,实现养老资源整合。时间银行和社区居家养老服务是紧密联系的两条线,通过制度嵌入、组织嵌入和认知嵌入交织在一起。

1. 制度嵌入

原有的政治环境、体制机制、制度结构对行为主体有重要影响。张家港市社区居家养老服务的市—镇—村三级纵向管理网络、一中心多站式的横向养老服务网络以及财政经费投入机制是时间

银行嵌入的制度基础。在纵向管理上,市民政局统管全市居家养老服务工作,负责规划指导、规范保障、核实拨款、监督管理等工作;区镇、街道是居家养老服务工作的第一责任人,负责辖区居家养老服务的建设实施,引进自己的社会组织服务商并进行拨款;村、社区负责辖区内居家养老服务的需求调查、组织实施、监督管理等工作,形成政府主导、分工明确的管理体制。在横向管理上,社区居家养老服务设施以社区为中心,以多个服务站点为节点,实现区镇(街道)和村(社区)点位全覆盖^[24]。在财政投入上,社区居家养老服务形成了市镇两级财政分担机制,市一级财政预算包括养老事业经费、福彩公益金、省级专项资金等,镇一级以集体经济自筹经费为主。

张家港市时间银行也依托社区居家养老服务网络产生。时间银行同样建立市、镇、村(社区)三级管理架构,市民政局养老服务科负责政策制定、系统开发、运行规范,在宏观上主导把握方向,市养老志愿者协会为项目承接方,具体执行志愿培训、服务认定、运营维护、争议处理、宣传发动等任务;镇级成立时间银行工作站,负责项目推进、管理协调;村(社区)级成立时间银行服务点,负责志愿者的招募评估、服务对象的需求评估、协助服务需求发布对接。在空间载体上,时间银行的镇级工作站即为社区居家养老服务中心,村(社区)级服务点即为社区居家养老服务站,立足于社区居家养老服务设施全覆盖的基础优势,时间银行快速在全市范围内铺开。此外,时间银行的经费来源也与社区居家养老服务交叉,部分来源于慈善总会的慈善专项基金,部分来源于养老事业经费补贴,真正实现了同一张网,同一盘账。

2. 组织嵌入

社会化运营基础、激励机制下的利益合力是时间银行嵌入的组织支撑。时间银行入驻社区居家养老服务设施,由于前期打造的公建民营社会化运营基础,时间银行志愿者团队的招募以及培育发展,也依托这部分社会组织,形成了“社工+志愿者”的联动模式。在时间银行创立之前,社会

组织也会组建志愿服务团队,对空巢独居老人做关爱探访工作,但志愿服务情况较为分散,不成体系,质量参差不齐。时间银行在原有志愿团队的基础上进行系统梳理,将分割离散的志愿力量结合起来,创建出更庞大、更有体系、更综合一体化的志愿者团队。

在实际运营中,时间银行并不是社会组织的负担,而是内嵌于服务项目中,相应转化成为社会组织工作评估中的一部分。社会组织在社区居家养老服务这条线中,每年需要接受验收考核,考核结果与年度运行补贴经费额度直接挂钩。考核细则中,“是否有志愿服务队伍”“经常享受志愿服务人数”“居家探访关爱特殊困难老人”等条目,恰好与时间银行的服务内容相吻合,时间银行变相融为社会组织开展社区居家养老服务的一部分。此外,时间银行本身也有专门的评估细则,包括志愿者培育、老人的活跃度、服务对象的被服务率、志愿者的服务率参与率等内容,评估结果运用于年度文明村(社区)和文明乡镇(街道)的考核加分。通过多方位的激励手段,使时间银行的发展与社会组织的运行达成利益合力,变客观任务为主动

需求,极大地激发了社会组织创办时间银行的积极性。

3. 认知嵌入

行为主体的嵌入受周边环境和固有思维认知的引导。社区居家养老服务过程中培育的信任机制和社会资本是时间银行嵌入的认知条件。据访谈了解,虚拟养老院的发展很大程度上奠定了居家上门服务的情感基础,消弭了老人及家属对上门服务抱有的怀疑、担忧态度,提高了对上门服务的接受度和信任度,为引入时间银行提供了认知缓冲和信任机制。此外,社会组织长期驻守在社区居家养老服务点位,以社区为半径开展养老服务和关爱探访工作,与社区老人逐渐建立情感联系和信任纽带,进一步塑造邻里关系。社工发动点位上的活力老人和自组织能人成为时间银行的志愿者,并依托社工与高龄老人建立的情感联系,陪同志愿者开展上门服务。在这一过程中,社区居家养老服务衍生出的信任、规范、网络、情感等社会资本,成为时间银行现实或潜在的资源集合,降低了时间银行推行的社会认知阻碍(见图1)。

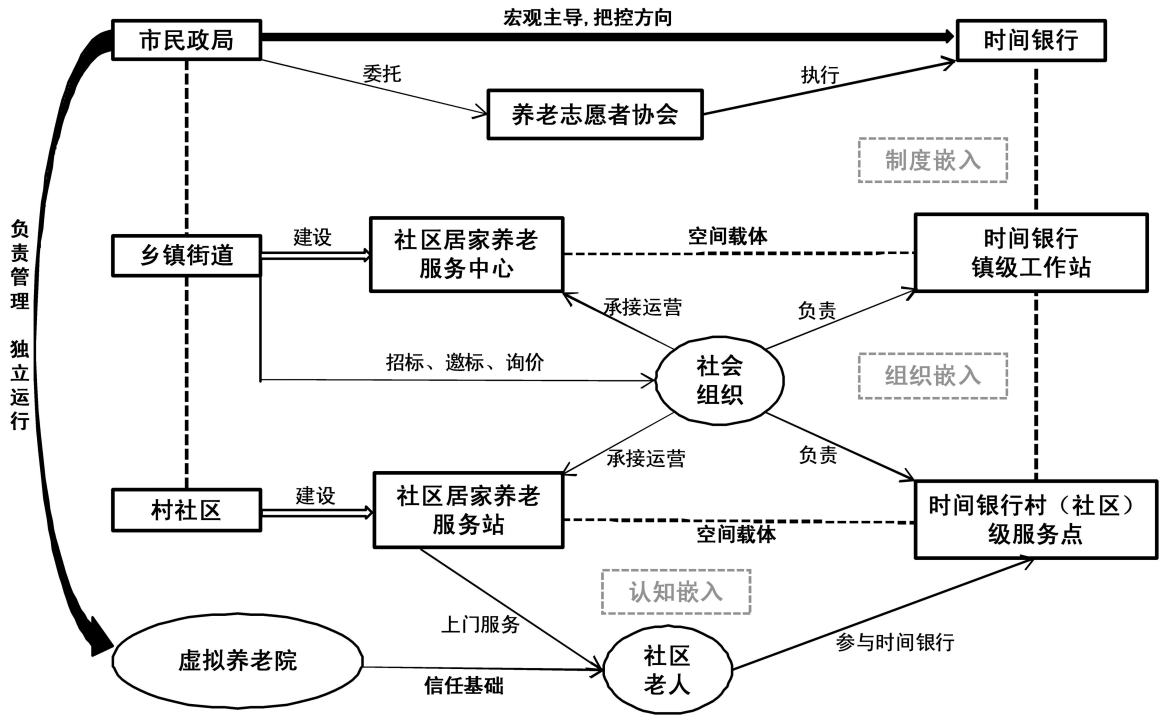


图1 时间银行嵌入社区居家养老服务的途径

三、时间银行助力社区居家养老服务的效果与推广潜力

时间银行嵌入张家港市社区居家养老服务后,借助第三部门的志愿力量,有效填补了政府、机构、社会组织提供养老服务的不足,协助完善已有的养老服务格局,形成互助养老的运行机制,激发了老人的社会参与感和社会价值,发挥了时间银行新型养老模式的独特优势,并为其他地区发展时间银行提供了推广经验借鉴。

(一)缓解养老资源配置不足,提升养老服务供给能力

张家港市时间银行缓解了政府、机构、社会组织面临的人力、财力等资源配置问题,拓宽了居民获取服务的机会性和可及性。访谈得知,引入时间银行之前,张家港市政府拨发的经费补贴,往往难以支撑每个点位雇佣固定的专职社工,社工通常兼职负责多个片区的服务点运作,难免捉襟见肘。受多因素影响,社会组织存在人员流失,人员队伍建设和运营效率难以保障。时间银行成立后,各个社区都拥有了志愿服务团队,社区居家养老服务点位的日常工作,如开馆闭馆、场内秩序维持、设施维护等内容,都能够依靠志愿者完成。此外,虚拟养老院提供的养老援助经费有限,每月最多上门1~2次,时间银行的出现也能增加上门服务次数。据统计,张家港市共有26家养老服务社会组织、1153名志愿者和80个志愿服务团队参与其中,为2370名高龄、空巢等困难老人提供关爱服务,发放时间币25.24万个,累计完成养老志愿服务数量45888个,提升了养老服务的供给能力。

时间银行是在公共资源有限的情况下额外提供服务的一种方法,有助于在全社会范围内优化

配置闲置养老资源,缓解人口老龄化程度趋深下政府提供养老服务的压力。在经济欠发达、公共服务供给不足的地区,时间银行的优势将进一步凸显。

(二)补充正式照料服务体系,完善养老服务格局

以虚拟养老院为主的社区居家养老服务,依靠政府财政投入和专业护工上门服务,为高龄老人提供正式化的照料服务。但政府以提供基础性、兜底性养老服务为主,服务频次低,服务商机机构也以获取利润为目标,难以覆盖老人多样化、个性化的养老需求。老人在虚拟养老院中主要享受理发、修剪指甲、泡脚等生活照料类服务和按摩、艾灸等康复理疗类服务,护工上门服务是服务导向、盈利导向的,在规定时间内完成服务后立即离开,与老人情感沟通少,老人的精神关爱需求难以满足。时间银行恰好解决了这一问题。时间银行以高龄空巢独居老人为服务对象,通过招募周边低龄老人,就近匹配服务对象,使志愿者和服务对象形成了结对关爱的情感联结。在服务内容上,时间银行主要提供的是正式照料服务之外的非专业化服务,如晒收被子、上门送餐、陪伴外出散步、读书读报、陪伴聊天等,这些服务的专业难度低,但胜在关爱和陪伴,填补了虚拟养老院无法满足的精神需求。张家港市时间银行在产生之初就有明晰的服务定位,通过难度低、频次高、精神关爱性强的服务充当正式照料服务体系的补充,提供就近、救急的志愿服务,与虚拟养老院相辅相成,共同构建广覆盖、多层次的照护体系,满足多样化、精细化的养老需求,完善已有养老服务格局(见表2)。

表2 虚拟养老院与时间银行的对比

项目	参与对象	经费来源	服务内容	服务频次	服务难度	性质	定位
虚拟养老院	80周岁以上的本市户籍老人为主	养老事业经费	生活照料,家政服务,人文关怀,康复理疗	每月1~2次	专业化	自上而下,政府购买服务	正式照料体系
时间银行	60周岁以上老人,不限户籍	慈善专项基金和养老事业经费	生活照料,精神慰藉	每周1~2次	非专业化	自下而上,互助养老	正式照料的补充

(三)创造时间资产,形成互助养老运行机制

时间银行本质是一种经济模式,把“时间”这

一永恒、公平的资源凝聚为个人资产,实现正外部效应的内部化。张家港市在创办时间银行之前,

也鼓励社会组织组建志愿者团队,开展无偿上门关爱服务。这种志愿服务具有典型的正外部性——志愿者提供的服务为社会带来收益而个人却未获得补偿,当个人收益小于社会收益时,会造成市场供给不足,这正是该市前期志愿服务团队难以持续开展的根本原因。张家港市时间银行成立后,个人付出的志愿时间和劳动价值以时间币的形式储存起来,成为个人的时间资产,并通过政府公信力保证延期兑换养老服务。时间银行服务者带来的外部收益通过界定产权、制定交易规则的手段转化成为服务者的私人收益,实现正外部效应内部化。在此过程中,时间银行塑造出“服务—时间币—服务”的交易形式和养老闭环,规避了志愿服务缺乏动力、不可持续的问题,进而形成互助养老的运行机制。

然而,张家港市时间银行也存在跨市无法通存通兑、时间币储存年限过长带来的承兑风险等不足,这关系到异地存取需求能否满足、服务兑换在未来能否真正实现。未来通过建立府际合作、打通数据互认、利用区块链等新技术助力、推动法律制度保障等手段,能进一步优化流通体系和信任机制,构建长效稳定的运行机制,增强时间银行的推广潜力。

(四)赋予老人社会价值,培育社区社会资本

时间银行也为低龄老人构建了发掘自我价值的社会平台,促进了社会资本再创造。老年群体退休后离开了价值生产活动,其社会角色逐渐由“单位—家庭”向“家庭—社会”转变,易被社会边缘化和排斥化^[25]。时间银行鼓励老人提供力所能及的服务,充分调动主观能动性,再次实现自身价值,从而维持原有的生产生活状态。借助时间银行,社区内的活力老人从享受休闲娱乐活动的被服务者转变为服务提供者和社会组织的协助者,在参与社会活动中获得满足感,使老人成功适应老化并塑造更为健康的身心状态。同时,时间银行将志愿者、服务对象、社工等各种社会群体聚集在一起,维系、拓宽了老人的社交范围和社会网络,并利用社区地缘性优势,吸纳有形和无形的社

会资源。时间银行基于原有社区居家养老服务创造的社会资本而嵌入,又为培育新的社会资本铺平了道路。

四、总结

时间银行和社区居家养老服务彼此契合,各有侧重,共同搭建养老服务格局,展现出相辅相成、共生共长的关系。本文以张家港市原有的社区居家养老服务体系和时间银行为两条主线,分别论述两者的发展状况和运行机制后,剖析时间银行嵌入社区居家养老服务的制度、组织和认知路径,并探讨嵌入后时间银行发挥的作用。为满足养老需求,张家港市自 2005 年开始探索社区居家养老服务,打造了社区居家养老服务中心等空间设施和虚拟养老院等服务模式,形成政府主导、社会运营、分层保障、信息赋能的养老服务体系。其中,虚拟养老院整合了社区、居家、机构养老的多方资源,通过政府购买服务为高龄老人提供居家上门的专业化服务,为时间银行的开展创造了必要的条件。张家港市时间银行拥有较为完备的运行机制和多维的嵌入运营路径,依托原有养老服务基础,建立起市—镇—村三级管理网络、一中心多站式空间载体、社工+志愿者的组织模式和结对关爱的情感联结,成为正式照料体系之外的补充手段。时间银行的成功嵌入得益于张家港市系统成熟的养老服务体系,又反过来进一步助力社区居家养老服务的发展,缓解供给压力,弥补服务缺陷,创造时间资产,培育社会资本。

张家港市时间银行助力社区居家养老的发展模式和嵌入机制为我国纾困养老难题提供了参考样本。从张家港的经验来看,首先,社区居家养老服务的稳步推进是创新养老模式的基础。应推动多元主体合作共治,政府主导提供普惠性、兜底性养老服务之余,将具体服务供给让渡给市场和社会,并在政策、财政、制度上给予支持。同时,运用信息技术手段打通各个环节,促成社区居家机构的协同发展。其次,时间银行能针对性地弥补社区居家养老服务的不足。社区是时间银行的理想

应用场景,作为新型养老模式和经济模式,时间银行利用多边互惠交换实现服务资源在老年群体的再次配置,促进志愿服务正外部效应的内部化,激励养老服务供给和社会网络创建。最后,时间银行应具有明确清晰的定位和因地制宜的嵌入路径,时间银行无法解决所有养老需求,但能优化已有养老格局。在审视原有养老服务体系的基础上,搭建与之匹配的制度框架、组织结构、管理模式和认知宣传,达成利益共赢,将时间银行嵌入的阻力降到最低。

参考文献:

- [1] 国家统计局. 第七次全国人口普查公报(第五号)[EB/OL]. (2021-05-11) [2023-01-30]. https://www.stats.gov.cn/sj/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/202302/t20230206_1902005.html.
- [2] 国家统计局. 王萍萍: 人口总量略有下降,城镇化水平继续提高[EB/OL]. (2023-01-18) [2023-01-30]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/202301/t20230118_1892192.html.
- [3] 章晓懿,刘帮成. 社区居家养老服务质量模型研究:以上海市为例[J]. 中国人口科学, 2011(3): 83-92,112.
- [4] 杨晓冬,武永祥,姚嘉玉. 面向用户满意的养老社区服务体系构建[J]. 中国软科学, 2016(3): 175-183.
- [5] 陈杰,张宇,石曼卿. 当前居家社区养老服务体系存在的短板与创新:兼论“社区+物业+养老服务”模式推广问题[J]. 行政管理改革, 2022(6): 84-93.
- [6] CAHN E S. On LETS and time dollars[J]. International journal of community currency research, 2001, 5(2): 1-4.
- [7] 陈友华,施旖旎. 时间银行:缘起、问题与前景[J]. 人文杂志, 2015(12): 111-118.
- [8] 刘妮娜. 论中国时间银行的特色及发展逻辑[J]. 城市问题, 2020(7): 47-55, 75.
- [9] COLLOM E, LASKER J N, KYRIACOU C. Equal time, equal value: community currencies and time banking in the US [M]. Burlington, VT: Ashgate, 2012: 25-32.
- [10] 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[J]. 国外社会科学, 2019(1): 12-19.
- [11] 张文超,杨华磊. 我国“时间银行”互助养老的发展现状、存在问题及对策建议[J]. 南方金融, 2019(3): 33-41.
- [12] 北京大学,中国红十字会. 中国时间银行发展研究报告[R]. 北京:北京大学, 2021:11-24.
- [13] 黄建. 整合与赋能:社区嵌入式养老服务模式优化研究[J]. 学术界, 2022(5): 151-160.
- [14] NAUGHTON-DOE R, CAMERON A, CARPENTER J. Timebanking and the coproduction of preventive social care with adults; what can we learn from the challenges of implementing person-to-person timebanks in England? [J]. Health & social care in the community, 2021, 29(5): 1285-1295.
- [15] YUAN C W, HANRAHAN B V, CARROLL J M. Is there social capital in service exchange tools?: investigating timebanking use and social capital development [J]. Computers in human behavior, 2018(81): 274-281.
- [16] 陶士贵,张瑛. “时间银行”互助养老的机理与路径:基于时间货币视角[J]. 新视野, 2022(2): 81-87.
- [17] 张家港市人民政府. 2021年张家港市国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. (2022-05-19) [2023-01-30]. <https://www.zjg.gov.cn/zjgszwwz/gmjfbb/202205/23b73b19aa8440d98f36b5b024fa37f2.shtml>.
- [18] 张家港市人民政府. 2022年张家港市老年人口报道[EB/OL]. (2023-01-13) [2023-01-30]. <http://www.zjg.gov.cn/zjgszwwz/zxgglnr/202301/842f75e1c4814eba8f075ed35acc64fa.shtml>.
- [19] 伍海霞,王广州. 快速老龄化过程中中国独生子女家庭照料负担研究[J]. 中国软科学, 2021(7): 152-163.
- [20] 林瑜胜. 我国“虚拟养老院”发展“瓶颈”问题探析[J]. 东岳论丛, 2017, 38(11): 168-174.
- [21] 杜孝珍,孙婧娜. 我国虚拟养老院发展的优势、风险及路径[J]. 上海行政学院学报, 2020, 21(4): 74-85.
- [22] 张艳霞,吴佳宝,刘远冬,等. 县乡村三级养老服务网络构建路径研究:基于江苏省的调查[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2022, 39(1): 167-179.
- [23] 张家港市人民政府. 市政府办公室关于印发张家港市“十四五”养老服务发展规划的通知[EB/OL]. (2022-03-14) [2023-01-30]. <http://www.zjg.gov.cn/zjg/c100039/202204/c63613a7e27a40c3b121f089fd1a6c56.shtml>.
- [24] 卢清. 张家港市居家养老服务模式研究[D]. 杨凌:西北农林科技大学人文社会发展学院, 2015: 10-17.
- [25] 李连友,李磊,万叶. 积极老龄化视角下老年人隔代抚养与社会参与的角色冲突及调适:基于社会角色理论的分析[J]. 行政管理改革, 2021(5): 71-78.

(本文责编:润 泽)