

社会组织介入养老服务:困境与破局新视角

万颖杰¹,陈友华²

(1. 南京大学社会学院;2. 东南大学人文学院)

摘要:社会组织参与养老服务成为积极应对人口老龄化的重要路径。基于政策文本分析与实证数据,系统探讨社会组织介入养老服务的现实困境与优化路径。研究发现,尽管国家通过政策激励推动社会组织参与养老服务体系,但其发展仍面临三重核心挑战:一是内在能力缺陷,表现为部分组织以营利或套取政府补贴为动机,存在专业人才短缺、管理能力薄弱、“造血”功能不足等问题,导致服务质量参差不齐;二是能力提升困境,社会组织对政府资源的强依赖形成非均衡权力关系,行政化考核压力使其陷入“重形式、轻专业”的恶性循环,自主发展空间被压缩;三是宏观政策执行落差,中央政策的宏观指导性与地方财政能力、执行意愿的差异,导致城乡与区域间政策落实失衡,经济欠发达地区面临资金短缺、部门协同低效等问题。因此,社会组织在养老服务中应定位于“补充者”而非“支撑者”,需通过多元主体角色重构(明确家庭基础作用、市场主力地位、政府兜底责任)、组织能力建设(完善内部制度、提升专业水平、优化人才待遇)及外部环境优化(落实政策保障、建立准入机制、推进协同治理)实现可持续发展。研究提出,应避免社会组织理想化预设,从本土实际出发构建“政府引导-市场主导-社会协同”的养老服务格局,是提升服务效能的关键。

关键词:社会组织;养老服务;老龄化;能力建设;协同治理

一、问题的提出

伴随生育率下降与平均预期寿命延长,我国人口老龄化程度快速加深。2021年,我国65岁及以上人口占总人口的14.2%^[1],意味着我国已进入中度老龄化社会,快速老龄化使国家、市场、社会、家庭与个人都面临长期性、艰巨性的任务和挑战。中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议将“积极应对人口老龄化”提升至国家战略高度,而构建与完善养老服务体系是“积极应对人口老龄化”的重要一环。充分发挥社会组织的养老服务功能,既是满足老年人日益增长的需求和对美好生活的向往,也是实现国家治理体系和治理能力现代化的应

有之义。2006年以来,政府出台了多项关于社会组织参与养老服务的支持政策,如2024年《中共中央 国务院关于深化养老服务改革发展的意见》就明确指出要“发挥养老服务社会参与作用”“通过政府购买服务等方式,大力培育养老服务社会组织”^[2]。

根据国家政策所释放的信号,学界对社会组织参与养老服务的功能、问题及对策措施进行了诸多探讨,丰富了社会组织参与养老服务的理论与实践^[3-4],然而,部分论断仍有商榷的必要。针对社会组织在养老服务中的功能,有学者认为社会组织具有资源供给与资源整合的双重功能^[5],其参与养老服务能够提高养老服务的质量^[6],为此要积极推动社会组织在养老

引用本文:万颖杰,陈友华. 社会组织介入养老服务:困境与破局新视角[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2025,27(3):89-99.

基金项目:国家社会科学基金重大项目(23&ZD186);江苏省社会科学基金重点项目(JSZY202402)

作者简介:万颖杰(1988—),女,博士研究生,主要从事人口社会学研究。E-mail:wanyingjie@126.com

领域广泛发挥作用,并将社会组织纳入智慧养老^[7]、嵌入式养老^[8]等新型养老方式的主体范畴。也有学者对社会组织参与养老服务的前景抱有较高期望,认为社会组织是发展老龄事业和老龄产业的生力军^[9],特别是在农村居家养老服务中,社会组织已成为支撑者^[10],希望通过社会组织参与农村养老服务达到整合社会资源、打破城乡二元结构的目的^[11]。针对社会组织参与养老服务的规划,部分学者认为目前参与养老服务的社会组织数量偏少,应放宽准入条件^[12]。

诚然,不断满足人民对美好生活的向往、提高城乡养老服务水平需通过构建社会共同体来更好地实现,但我国社会组织的生存能力、生存环境均与发达国家有较大差异。我国社会组织能否真的如部分学者所言在养老服务中承担如此重要的角色、现阶段社会组织参与养老服务的可及性究竟有多高、应当如何大力培育养老服务社会组织等问题都需要在中国养老服务的现实情境中进行进一步探讨。笔者认为,回答这些问题的关键在于厘清现阶段社会组织能否承担养老服务以及在多大范围内承担养老服务、社会组织参与养老服务的内部能力与外部环境是否具备等一系列问题。同时,只有明晰社会组织在养老服务中的角色定位,在以“现实”为基础、以“问题”为导向的原则之上,方能提出有针对性、合理性及可能性的发展路径,避免掉入“理想主义陷阱”。

二、社会组织参与养老服务的背景及实践

1. 社会组织参与养老服务的背景及其政策演进

20世纪70年代以来,在福利多元主义分权与参与思想的引导下,西方国家的政府将提供社会福利产品的责任分散到其他主体,政府提供福利产品的责任被弱化,社会组织逐渐参与福利产品的服务提供及政策制定等过程中。西方发达国家步入人口老龄化社会的时间早于中国,在应对人口老龄化过程中,其社会组织展现了专业优势、积累了丰富经验,在现代养老服务体系中占据重要位置。以美国、德国、英国为例:美国政府仅为居住在低收入公共住房里的老人提供服务,其他多是由社会组织承担组织、

服务供应等工作,其中包括经营社会养老服务机构、提供非正式志愿服务^[13]。对于德国这一典型福利国家来说,社会组织所发挥的作用更是不言而喻。德国在社会治理中强调“自治”原则,其《2011年长期护理保险发展和当前服务能力报告》显示,当时全国已有62%的养老床位由非营利组织管理,政府主要对其服务和运营进行监督管理^[14]。英国政府在20世纪80年代后很少直接提供养老服务,而主要依靠企业和慈善组织提供养老服务,政府主要履行资金供给、监督管理等职能^[15]。

由于中国的经济、政治、文化、社会背景均与西方有所不同,实践呈现也必然存在差异,因此需从中国本土实际出发,剖析社会组织参与养老服务的情境化背景。

中国传统社会中,家庭养老是在传统“孝”文化约束下的伦理责任,是老年人的重要依靠。新中国成立之后,国家逐渐参与养老服务供给,由最初的城镇收容机构逐渐演变为孤老残幼的社会福利性机构(如敬老院、福利院等)^[16],有效缓解了特殊老年群体的养老问题。国家以期通过财富二次分配降低老年人之间的生活差距,降低因养老问题引发社会矛盾的可能性。然而,自1999年我国进入老龄化社会后,政府在养老服务方面的财政支出不断增加,养老服务也呈现供需失衡的局面。同时,经济增长与家庭变迁造成家庭养老服务功能逐渐弱化与家庭养老经济能力逐渐分化,加上市场经济的快速发展与传统家庭生产模式的转变,赡养关系中的传统伦理受到冲击,家庭权力关系呈现亲子轴与夫妻轴倒置的现象,子代养老责任意识弱化。此外,家庭结构日趋少子化、核心化带来家庭养老压力日益增大,诸多需求无法通过家庭获得(如工业化、城市化、市场化等造成了家庭子代社会流动增加,家庭空巢化现象日趋严重,代际居住空间距离扩大使家庭生活照料与精神慰藉功能弱化)。

在家庭、国家提供养老服务的瓶颈期,国家不断探索养老服务社会化的道路,这既是为了减轻政府的财政负担,亦是为更好地满足人民日益增长的个体需求。2000年,国务院办公厅转发民政部等部门《关于加快实现社会福利社

会化的意见》,这意味着我国养老服务开始由“福利性”向“社会化”扩展。在随后的 20 余年,国家对养老问题的关注度逐渐提高,养老服务政策密集出台,逐渐由社会养老服务概念和体系的形成阶段(2006—2012 年)向养老服务体系的全面社会化、产业化阶段(2013 年至今)迈进^[17]。随着经济增长与社会变迁,老年人个体需求逐渐由原先的经济供养、生活照料等基础性需求向精神慰藉、医疗护理、安宁疗护等发展性需求延伸,呈现需求人数增加、需求种类增多、需求层次增高等特征。面对个体需求增加与有效供给不足的矛盾,国家逐渐意识到社会组织在提供养老服务方面的潜能,为此在养老服务体系全面社会化阶段,中央政府出台了诸多有关社会组织参与养老服务的支持政策,明确了社会组织参与养老服务的作用,并对政府购买养老服务给出指导性建议。尤其是中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议提出要“创新公共服务提供方式,鼓励支持社会力量兴办公益事业”^[18],强调社会组织在“治理共同体”中的重要作用,由此表明政府更加重视对社会组织的培育与服务购买。

2. 社会组织参与养老服务的实践形式与发展状况

随着养老服务体系的逐步完善,社会组织参与养老服务的方式也逐渐多样,以满足不同健康状况老年人的养老服务需求。我国的社会组织以民办非企业单位、社会团体或基金会的身份出现,并主要通过参与居家养老服务、运营

养老机构、开展志愿为老服务等实践形态参与养老服务^[19]:一是参与居家养老服务。通过社区老年日间照料中心、老年活动中心、“长者饭堂”等形式生产和递送养老服务,参与居家养老服务的社会组织既有注册登记为为老社会组织,亦有服务对象广泛的社会组织,且多数为“全能型”社会组织。二是运营养老机构。包括民办公助类养老机构、公建民营类养老机构(如托老所、老年公寓、养老院等),这部分养老机构的入住费用整体上低于营利性质的民办养老机构。三是以老年人为主体或服务对象建立的诸如老龄协会、志愿服务组织等社会团体也是社会组织参与养老服务的有效实践方式。

前两种形式是社会组织参与养老服务的两种主要形式,主要通过政府购买服务或专项资助方式运行,也有部分来自社会力量的支持。由于第二种形式较第一种形式的前期投入更大,因此第一种形式覆盖范围更广,这从我国历年来各类养老机构和设施数量可窥一斑,如 2023 年社区养老服务机构和设施数量是 2018 年数量的 2.67 倍(表 1)。

从民政部近几年公布的《民政事业发展统计公报》可以看出,全国养老机构和设施数量持续增长,“注册登记的养老机构”“社区养老服务机构和设施”数量均逐年上升,这反映了我国参与养老服务的社会组织数量在逐年增加:一方面,社会组织运营养老机构数量逐年增长。“注册登记的养老机构”中,“其他各类养老机构”主要包括民建民营、公建民营、民办公

表 1 2018—2023 年全国各类养老机构和设施数量^①

年份	注册登记的养老机构				社区养老服务机构和设施/万个
	总数/个	社会福利院/个	特困人员供养机构/个	其他各类养老机构/个	
2018	28 671	1 499	13 885	13 287	13.6
2019	34 369	1 527	15 932	16 910	16.5
2020	38 158	1 524	17 153	19 481	29.1
2021	39 961	1 521	17 292	21 148	31.8
2022	40 587	1 493	16 913	22 181	34.7
2023	40 786	1 463	16 187	23 136	36.3

① 数据来源于 2018—2023 年民政事业发展统计公报。由于各年份民政事业发展统计公报对“社区养老服务机构和设施”的界定范围不一,主要包含社区养老照料机构和设施、社区互助型养老设施两类,表中“社区养老服务机构和设施”的数量是当年相关内容的总量。

助的养老机构。2018—2023 年“其他各类养老机构”逐渐增加,暗含了社会组织运营养老机构逐年增长。社会组织运营养老机构数量不断增长是政府宏观政策激励的结果,具体而言,为了缓解公办养老机构“一床难求”和民办养老机构“床位空置”的局面,政府大力“鼓励社会力量参与公办养老机构改革”,尤其是 2006 年国务院办公厅转发全国老龄办等部门《关于加快发展养老服务业的意见的通知》,强调“积极支持以公办民营、民办公助、政府补贴等多种方式兴办养老服务业”之后,由社会组织运营的养老机构数量快速增加。另一方面,参与居家养老服务的社会组织数量逐年增长。通过政府购买服务参与居家养老服务是社会组织参与养老服务的主要方式之一,社区养老服务机构和设施由 2018 年的 13.6 万个增加到 2023 年的 36.3 万个,同样地,社区养老服务机构和设施大幅增长亦是近年来国家不断强调社区在养老服务中“依托”作用的结果,如此快速的增幅催生了大量的社会组织,在优惠政策吸引下,诸多“全能型”社会组织也大量涌入养老服务领域。

三、社会组织参与养老服务的现实困境

1. 社会组织内在缺陷

参与养老服务的社会组织数量逐年增长的背后意味着其实力也随之壮大?进而能够承担起养老服务的重担?目前,社会组织参与养老服务过程中出现了较为严重的分化,部分能力较强的社会组织在养老服务供给中确实表现出色,但多数社会组织仍存在严重的内在缺陷,主要表现为社会责任感有待加强、人力资源与能力不足等问题。

第一,社会组织存在“重营利,轻公益”的参与动机。参与养老服务的社会组织由民办非企业单位、社会团体(如志愿服务组织等)组成,法律规定其不得从事营利性的经营活动,主要为老年人提供公益性或低收费的养老服务,属于微利行业。然而,为鼓励民间资本参与养老服务,国家提供了较多优惠政策,包括普适性优惠政策和针对性优惠政策,其中的普适性优惠政策适用于所有养老机构和服务设施,如税

收优惠政策(如免征营业税等)、金融优惠政策(如放宽贷款期限与利率优惠等)以及水电气热缴费标准与居民家庭同价等,针对民间资本举办的非营利性养老机构或服务设施还给予运营补贴、土地优先使用权、土地免征房产税等。但这种优惠政策反而成为部分民间资本选择进入养老服务行业的动机,其初衷是为了通过民办非企业单位的身份营利或套取政府补贴,而非为了老年人生活质量的提升或养老服务事业的发展。这也从侧面反映了在禁止营利规定与多数参与养老服务社会组织难以为继境况下依旧能够吸引民间资本源源不断地加入养老服务行业的缘由。因营利动机或政策套利思想的驱使而进入养老服务领域的“社会组织”,为了追求盈利目标就可能出现滥用、挪用政府专项资金或项目资金的情况(如以财务开支造假方式将养老服务收入转为已有)^[20];抑或以为养老服务的名义享受各种优惠政策,但却从事房地产开发等营利活动,名为社会组织,实为市场组织;抑或骗取政府补贴而不开展实质服务。以上种种行为在现实中屡见不鲜,均不利于养老服务的健康开展,长此以往,社会组织的社会公信力也会逐渐降低。

第二,社会组织参与养老服务的人力资源不足。其一,专业人员^①数量短缺。由于需要服务的老年人多存在内心孤寂、患有慢性疾病或行动上存在安全隐患等问题,这就要求社会组织必须有专业人员支撑,以满足老年人的康复护理、精神慰藉等需求。然而,为了减轻机构的用人成本,社会组织招聘的多为非专业人员,即没有系统地接受过相关专业教育和培训的人,这部分非专业人员参加短期培训后即可上岗,或者上岗后再接受培训。此外,规模较小的社会组织也很难招聘到具有专业资格或高素质的人才。其二,人员流失严重。由于社会组织运营经费主要来自政府购买服务,多数政府对承接服务的社会组织在薪资方面有明确规定,即便社会组织内部通过经费报销等形式给予工

① 专业人员是指系统接受过临床医学、护理学、心理学、社会工作等专业教育和培训的人,如医护人员、康复师、社会工作者、心理咨询师等。

作人员一定补贴,也是杯水车薪,这就导致此类人员的薪水较低。此外,囿于组织性质和组织规模,社会组织工作人员的晋升空间也较小,这也是造成专业人员流失严重的原因之一。

第三,社会组织参与养老服务的能力不足。其一,专业能力不足。从国外社会组织提供养老服务的专业程度来看,社会组织整体上较市场组织仍有较大差距,而国内社会组织的专业化程度更是不尽如人意。社会组织开展养老服务的专业性有赖专业人员支撑,医养结合养老服务更是如此,然而,现实中社会组织非专业人员数量远超专业人员数量,加之专业人员流失严重,造成社会组织工作人员整体素质不高,难以为老年人提供专业服务。此外,多数“全能型”社会组织在宏观政策吸引下转向养老服务领域,缺乏养老服务的基础和经验。其二,管理能力不足。社会组织负责人的管理能力关乎组织内部制度制定的合理性、服务过程的规范化程度、服务质量、服务效果等,但由于缺乏相应的筛选机制和对社会化养老服务目标的急于求成,多数参与养老服务的社会组织都存在管理能力不足的问题。2006年,国务院转发老龄办等部门《关于加快发展养老服务业意见的通知》中指出“鼓励下岗、失业等人员创办家庭养老院、托老所”,这一鼓励措施在缓解养老需求供给不足和解决部分人员就业问题的同时,也为日后社会组织参与养老服务埋下管理隐患。其三,自身“造血”能力不足。我国社会组织运营资金来源主要有以下渠道:①政府财政支持;②企业、基金会、个人的社会捐赠;③社会组织自筹资金或服务收入;④国外社会组织等的捐赠^[11]。不过,目前我国多数社会组织规模很小,自筹资金能力不足,参与养老服务只能依靠政府财政支持和少部分社会捐赠。同时,中小型社会组织运营的养老机构存在服务设施不齐全、服务内容单一等问题,导致老年人入住意愿较低,进而常常陷入入不敷出的境地。总之,由于缺乏自身“造血”能力,使多数参与养老服务的中小型社会组织经营惨淡,随时面临解体风险。

2. 组织能力提升困境

社会组织参与养老服务存在较为严重的内

在能力不足问题,而这种能力缺陷又在外部环境影响下难以提升。资源依赖理论认为组织之间需要相互依赖才能得以生存,组织之间的依赖关系影响其权力关系,组织对外部环境的依赖性使外部环境对组织行为的控制成为必然^[21],换言之,一个组织对另一个组织依赖性越强,其行为就越受另一个组织的控制。由于政府部门掌握了养老服务资源的绝对分配权,因此在某种程度上决定了政府在养老服务中的主导性,从这点来看,中西方均是政府主导下多元一体的公共服务,西方国家政府对社会组织参与养老服务过程的监管即是政府主导的一种诠释。在养老服务供给中,虽然政府需要寻求与社会组织的合作来缓解养老服务压力、提高养老服务质量,但社会组织更依赖政府的资源支持,这就使得社会组织对政府存在强依赖关系与政府对社会组织存在强管理关系:一方面,参与养老服务的社会组织在机构成立、机构运营、资源获取等方面均依赖于政府,如社会组织需要通过民政部门注册登记获得合法身份、社会组织的财务预算基本依靠政府财政拨付等。另一方面,政府对参与养老服务的社会组织负有行政管理的职责。在政府与社会组织合作过程中,政府是资源支配者和过程管理者,其通过制定相关管理办法对社会组织进行日常管理以确保养老服务开展的合法性、合规性,并对社会组织的 service 过程和服务效果进行评估,根据评估结果判定是否对该社会组织继续进行财政支持。

社会组织对政府的强依赖、政府对社会组织的弱依赖与强管理,使两者之间形成了非均衡依赖关系,这种关系可能有碍于社会组织的能力提升:其一,社会组织缺乏能力提升空间。政府对社会组织开展养老服务的评估多具形式化、非正式等特点,注重硬件设施和日常材料检查,缺乏对服务质量评估,且多以突击检查、座谈会、评审会等方式进行^[22],导致社会组织需时刻应对且花费大量时间和精力在形式化的材料准备方面^[23],无力、无心于专业能力的提升。此外,非均衡依赖关系中,社会组织开展养老服务的内容、过程具有较强的行政导向,社会组织若长期处于社会性不足、行政性有余的环境中,

就会造成其自我管理、自我决策、自我运营等行动能力得不到强化。其二,社会组织专注于政府资源,缺乏自主俘获资源的动力,服务的专业性难以提升。多数社会组织依靠政府购买服务的方式得以生存,在以项目制为引导的制度框架下,社会组织寄希望于政府资源从而忽略了自身发展^[24]。一方面,社会组织对政府财政支持产生“路径依赖”,久而久之便丧失了自主获得体制外资源的动力和能力,无疑也增加了政府支持社会组织参与养老服务的成本。另一方面,由于对社会组织的长期过度培育,我国社会组织处于“过剩”与“过密”状态^[25],在宏观政策引导下,参与养老服务的社会组织更是如雨后春笋般出现,政府对参与养老服务的社会组织的财政支持被稀释,社会组织之间极有可能陷入严重的资源争夺赛,疲于争夺资源而忽视养老服务实践中的质量与效率,导致社会组织核心价值偏离与异化,老年人诸多发展性需求得不到回应,这也违背了政府购买养老服务的初衷。社会组织的专业能力发展需要在具体养老服务实践中实现,然而,“重资源,轻质量”的倾向使其难以构筑专业性根基。

3. 宏观政策落实困难

各国政府内部都存在层级差别,这种差别指的是各层级政府在社会各个领域所承担的责任和拥有的权力不同。在公共服务政策制定方面,中央政府需要从全局性视野出发,制定有利于公共事业发展和增进人民福祉的相关政策、规划和任务,并为地方政府提供资源。地方政府按照中央政府政策精神和规划内容,结合地方环境制定相关执行政策。由于中央层面政策涉及部门众多、辐射范围极大,政策内涵与表述往往具有“指导性”和“宏观性”特征,然而,这一“宏观性”特征也恰恰突出了中央政策的局限性,这是由于中央政府制定政策时难以事无巨细(如无法考虑到地方实际情况、需求等),但我国城乡与区域经济社会发展极不平衡、文化习俗差异很大,地方政府在政策执行过程中就可能出现“政策梗阻”现象。同时,中央将事权下放至地方,为地方政府执行政策留下较多空间,地方政府会根据其自身治理逻辑执行宏观政策,而其执行政策的积极性关乎政策执行

的效果。基于中央层面政策的局限性和地方政府执行过程中的“政策变通”^[26]或“选择性执行”做法,就不能简单地从宏观政策的演进判定社会组织参与养老服务的外部制度环境业已形成。实际上,社会组织参与养老服务过程中存在明显的政策执行问题,从引导和鼓励社会组织参与养老服务的落实情况来看,存在较大的城乡与区域差异,这既是地方政府部门懒政的结果,也是其财匮力绌的无奈之举。

地方政府的懒政导致社会组织参与养老服务困难重重:一是出于政绩考虑,部分地方政府执行宏观政策的积极性不高。养老服务具有福利性与市场性的混合特征,社会组织参与养老服务具有较强的福利性,对地方经济增长贡献有限,换言之,这项工作推进的好是锦上添花、做不好也不会过于影响政绩,为此,多数政府部门会将财政支出用在更能体现政绩的公共服务上。近年来,地方政府对其他重点领域的财政支出明显增加,而明显减少了对社会组织的财政支持,将预算用在“刀刃”上。不论是出于完成“三保”工作的压力还是政绩考虑,地方政府对社会组织的支持只能“从轻考虑”。在这种“政绩观”的影响下,社会组织参与养老服务的财政支持力度明显不足且逐渐减弱,更无法与德国等福利国家对社会组织的财政支持相比。二是优惠政策长期未能得到很好落实。中央政府从宏观层面最大限度地为参与养老服务的社会组织提供了政策保障,但这些优惠政策大部分长期没有得到很好的落实,部分得到落实的优惠政策在执行过程中也面临较多问题。如,政府对社会组织的补贴款或项目款往往通过分批形式拨付,财政资金拖欠情况十分严重,致使社会组织运营陷入较为困难的境地。近年来,由于财政状况恶化,政府对社会组织的资金支持力度大幅度削减,拖欠现象突出。三是政府各部门之间权责不明,缺乏有效沟通。社会组织参与养老服务涉及多个部门,如民政、财政、税务、医保、卫健等,社会组织登记、资金拨付、监管等需各部门支持,但多数地方政府没有完善的管理制度,使社会组织开展工作面临较大的行政阻碍,一旦某个部门出现推诿现象或沟通不畅,社会组织将很难推进服务。

部分地方政府因财力单薄,不足以以为参与养老服务的社会组织提供支持。国家为解决养老服务问题,从全局出发制定了鼓励和引导民间资本进入养老服务领域的相关政策,然而经济欠发达地区政府财力有限,如果全力执行这些政策,可能会造成财政收支更难以平衡,过度培育社会组织也会出现“僧多粥少”的困境。现阶段,社会组织参与养老服务主要还是在城市(且多是经济发达地区城市),政府购买养老服务的试点也大多在经济发达地区城市开展。政府购买养老服务的资金主要来自民政部门的财政专项资金和福利彩票公益金,可以说这两者是社会组织生存的重要支柱。受经济下行压力等影响,2020、2021 年我国福利彩票公益金总额出现下滑(表 2),尽管 2022 年开始有所回升,但也表明这一资金来源具有较强的不稳定性。福利彩票公益金总量减少意味着政府购买服务的专项资金缩减,用于支持社会组织的资金也会减少。通过对本地经济发展程度和财政收入考量,不少地方政府采取不作为或少作为的策略,导致中央政策在执行上出现“梗阻”现象。目前,只有部分城市制定了社会组织参与养老服务的相关规定,如广州市社会组织管理局于 2020 年印发了《广州市促进和规范养老服务类社会组织发展工作指引》,而大部分中西部地区城市并未制定有关社会组织参与养老服务规范化的监督管理文件或无法保证财政资金的持续支持,甚至未将政府购买养老服务纳入财政预算^[27]。多数农村地区养老服务群体庞大且空间稀疏,养老服务基础非常薄弱,对于城

市来说政府尚不能为社会组织提供持续性支持,遑论将社会组织纳入农村养老服务主体。

四、社会组织参与养老服务的发展进路

1. 明晰养老服务中多元主体的角色定位与功能

从社会组织内部资源及发展、外部制度环境状况来看,社会组织参与养老服务仍面临较大的内在局限性和外部阻碍,但是学界对社会组织在养老服务中的作用仍多存在夸大之嫌。这种认知偏差在某种程度上是由于没有对养老服务中多元主体有清晰的角色定位所致。只有明确多元主体的角色定位与功能,各司其职、各尽其责,方能发挥各主体在养老服务中应有的作用,最大程度地满足老年人养老服务需求(图 1)。根据我国养老服务体系的发展路径及实践,养老服务提供主体主要有个人(指老年人自身)、家庭(包括配偶和子女等)、社会(包括政府、市场、社区、社会组织、非正式支持网络)。养老政策及多数学者在阐述养老服务体系与归纳养老服务主体时,往往将个人排除在外,无形中弱化了个人在养老服务方面的内在主体责任,而过分强调外部福利供给责任^[28]。

具体而言,家庭是养老服务的基本场所,即便现代社会家庭养老服务功能出现弱化趋势,家庭依旧是老年人生活的主要依靠,是老年人经济、服务、精神、健康等需求的重要支持来源,所起到的依托作用不可忽视。市场主要通过养老机构、家政公司等为老年人提供社会化服务,是社会化养老服务中的主力军,能够满足多数

表 2 2015—2023 年福利彩票销售、筹集彩票公益金总额^①

年份	福利彩票销售/亿元	环比增长率/%	筹集彩票公益金/亿元	环比增长率/%
2015	2 015. 1	-2. 2	563. 8	-3. 7
2016	2 064. 9	2. 5	591. 5	4. 9
2017	2 169. 8	5. 1	631. 1	6. 7
2018	2 245. 6	3. 5	643. 6	3. 6
2019	1 912. 4	-14. 8	557. 3	-13. 4
2020	1 444. 9	-24. 4	444. 6	-20. 2
2021	1 422. 5	-1. 5	443. 6	-0. 2
2022	1 481. 3	4. 1	461. 0	3. 9
2023	1 944. 4	31. 3	580. 1	25. 8

① 数据来源:2015—2023 年民政事业发展统计公报。

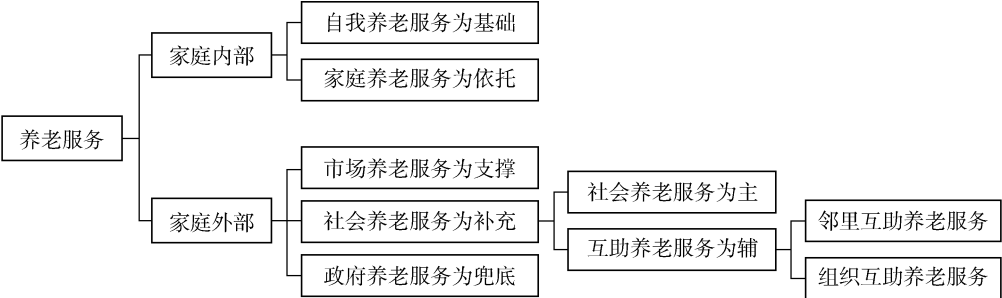


图1 养老服务体系中各服务主体的定位与作用

老年人的需求。社会组织为老年人提供区别于市场的社会化服务,为养老服务注入新的活力,在一定程度上满足了部分老年人的服务需求。社区(村庄)是整合来自政府、社会组织、市场、家庭等多方养老服务资源的平台,是实现养老服务社会化的枢纽,作为广泛推广的居家养老服务即是通过社区中枢功能而实现的。政府在养老服务中肩负着引导者、支持者、监督者和兜底者的角色,政府通过制定养老服务政策,保障老年人尤其是特殊老年群体(如城市“三无”、农村“五保”老人等)的基本生活,引导和支持市场、社会力量、家庭积极参与养老服务,并做好监管工作以规范民间资本参与养老服务过程,提高养老服务质量^[29]。当然,在急剧变迁的现代社会中,外部诸多支持都具有不稳定性、不确定性,老年人的自我服务能力是最值得信任也是最基础的。

由此观之,养老服务中多元主体承担的角色各有不同,对服务供给主体定位偏差或责任界定的模糊不清可能会扩大或缩小某一主体的功能,导致主体缺位、错位、越位的现象,继而影响服务供给效率。社会组织在社会化养老服务中担任补充角色,换言之,社会组织参与养老服务并不能够解决养老服务的内在问题或满足多数老年人的基本需求,自我服务、家庭服务与市场服务才是现阶段满足老年人养老服务需求的三大养老服务基石^[30]。同时,上述对社会组织的内在缺陷和能力提升问题的分析亦表明,多数社会组织目前并不具备整合资源甚至参与养老服务的条件和能力,服务质量也难以保证,将其作为未来养老服务的补充者比较恰当,而将其作为支撑者显然不切实际,尤其是对于农村养老服务体系建设而言,目前仍处于建设初期阶段,应当将“保基本”作为第一要务。笔者认为,虽然社会组织在养老服务中发挥了一定作用,但从现

阶段发展状况来看,不应当让社会组织被动承担较多的养老服务责任,而是应致力于强化其参与养老服务的内部能力、优化外部制度环境。过于强调社会组织参与养老服务的作用多是一种理想主义情结,不利于其“助力”作用的发挥。

2. 强化社会组织参与养老服务的内在能力

社会组织能力不足既是社会组织自身因素所致,也受外部环境影响,因此,除了从外部支持改善其能力提升环境,也要考量如何以社会组织为本,强化其内在能力建设,着重提升社会组织自身专业能力与管理能力。一是完善社会组织内部管理制度。社会组织内部制度是其开展服务的准则和规范,而多数参与养老服务的社会组织并没有完善的内部制度、没有规范的运营标准,使养老服务过程易出现失范行为,因此,应当建立完善社会组织内部的各项制度(如财务制度、监管制度、自我评估制度等),严格按照管理制度开展工作,提高社会组织的公信力。二是适当提高社会组织工作人员的薪资水平,降低专业人才流失率,夯实人才基石。如上所述,薪资水平与养老服务的专业性具有高度相关性,工作人员薪资水平低,难以从根本上提升社会组织提供养老服务的专业性与质量。社会组织从业人员薪酬的高低主要取决于社会组织的资源状况,而社会组织的资源状况主要取决于政府的财政支持力度与社会组织市场服务能力。与此同时,要积极组织社会组织工作人员参加专业技能培训,提高队伍的整体专业水平和职业道德,社会组织负责人更应当以身作则不断学习,提高自身管理能力和专业能力,一个合格的社会组织负责人才能带动一支专业的养老服务队伍,为老年人提供更优质的服务。

3. 优化社会组织参与养老服务的外部环境

经济学家托马斯·索维尔在对国家现存制

度反思时指出,“处理社会和经济问题时,最要紧的不一定是开出政策‘处方’。人们已经提出许多蓝图来建立乌托邦,相比之下,我们缺少的是对当前问题及未来选择进行理性思考的前提条件。这些前提条件中最重要的是真正的事实”^[31]。这一反思对于思考中国具体问题时极有借鉴意义。具体而言,如何构建社会组织参与养老服务的外部环境,须从目前社会组织面临的能力提升和政策执行问题的原因出发寻求解决方案,盲目制定目标或建议会适得其反,也会造成政策重心和方向偏离。

首先,明确各层级政府权责,落实已有优惠政策。近年来,中央与地方政府不断出台关于鼓励社会组织参与养老服务的支持政策,但正如上述所言,多数优惠政策并未落到实处。只有在保障已有社会组织生存的前提下,方能吸引更多民间力量参与养老服务。各项优惠政策的落实既需要地方政府贯彻执行,更需要中央政府的监督和支持,中央政府应当意识到地方政府作为具体执行者所面临的困难与问题,尤其是对于欠发达地区,中央政府应当予以足够支持,适当降低考核标准,减轻数字化考核压力。各层级地方政府应当建立有效管理系统,特别是作为政策实际执行者的市级、县级政府部门更应加快制定和完善相关管理办法,对参与养老服务的社会组织进行系统管理,促进各项优惠政策的落实。同时,相关政府部门应充分意识到社会组织参与养老服务的重要性,积极践行服务型政府的施政理念,部门之间要加强沟通合作,建立良好沟通机制,减少部门之间推诿现象,将社会组织参与养老服务的相关政策落到实处。

其次,避免盲目培育社会组织,建立严格的准入机制。在宏观政策的影响下,部分学者提出在养老服务体系建设中应当加快培育社会组织,然而,由于缺乏对财政支持供给端的客观判断而只求社会组织数量与从业人员的增长,这不仅增加了行政管理支出,过度培育也必将导致社会组织过剩而政府资源不足的矛盾更加尖锐,进而造成被培育出来的社会组织被扼杀在“资源严重匮乏”的“摇篮”里。因此在培育社会组织方面,应以政府供给为本,从地方政府的财政支持能力和老年人实际需求出发,避免盲目

培育。此外,经过多年培育,社会组织数量急剧增加,经历了野蛮生长阶段,现在就必须建立严格的准入机制,完善资质认定标准,让更多高资质的社会组织参与养老服务。高资质的社会组织具有较强的专业能力、自我筹资能力、管理能力等,既能够为老年人提供更优质的服务,也能够减轻政府财政支持压力,更有利于促进社会治理现代化。对社会组织准入资质的严格筛选也能在一定程度上提高社会组织参与养老服务的质量,如对现有规模较小的社会组织实行“兼并重组”^[25],进而实现规模化发展与连锁化运营,以此为老年人提供高质量服务,在降低行政管理成本的同时,社会组织自身生存能力也能有所提升^[32]。

最后,拓展社会组织能力提升空间,推进国家、社会、市场协同治理。一是制定科学、合理、有效的监管制度。公共服务供给过程中,国家、市场、社会理应是一种既相互独立又相互协同的关系,不过,社会组织参与养老服务是政府让渡职能的过程,社会组织发展也必须在中国情境下加以思考。应当意识到,参与养老服务的社会组织与政府之间的非均衡依赖关系虽然出现了诸多问题,但社会组织独立自主需要相应的能力与责任担当,而目前我国多数社会组织能力还相当薄弱,社会责任意识不强,根据资源依赖理论,社会组织不可避免地会依赖政府,对社会组织而言是一种现实选择。在养老服务供给过程中,政府是委托方和管理方,社会组织仅仅是代理方和供应方,因此现阶段的社会组织应当依靠政府支持打好自身生存基础,抓住政策契机,将机会转换为自身能力。同时,政府也应制定科学、合理的监管制度和激励措施,给予社会组织一定的自我能力提升空间,如放宽对社会组织自我运营、养老服务内容确定等方面的限制,加强对服务过程的有效监督,注重对实际效果的评估等,由此使社会组织有更多精力用于专业能力提升。当然,这并不是说较为宽松的制度环境就一定能够解决社会组织的能力提升问题,但在一定程度上能够有所缓解。二是稳定社会组织的补充作用,充分发挥市场作用。社会组织开展服务依靠公益理念土壤,然而中国公益理念土壤和根基还相当薄弱,社会组织在养老服务中的作用较为有限。比较而

言,市场在养老服务中蕴含巨大潜能,市场优胜劣汰的竞争机制能够使养老服务朝向更为专业化与职业化的方向发展。因此,政府应当在发挥社会组织补充作用的同时,充分引入和规范市场力量,努力实现社会养老服务中各主体协同治理的目标。

参考文献:

[1] 国家统计局. 中华人民共和国 2021 年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. [2022-02-28].
[https://www. stats. gov. cn/sj/zxfb/202302/t20230203_1901393. html](https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230203_1901393.html).

[2] 中共中央 国务院关于深化养老服务改革发展的意见 [EB/OL]. [2025-01-07]. [https://www. gov. cn/gongbao/2025/issue _ 11826/202501/content_7001310. html](https://www.gov.cn/gongbao/2025/issue_11826/202501/content_7001310.html).

[3] 赵浩华. 合作生产视域下社区互助养老服务再思考[J]. 行政论坛,2023,30(5):149-155.

[4] 田先红,刘天文. 乡村振兴背景下农村养老共同体构建研究:多中心治理视角——以 G 区 Z 镇为例[J]. 理论探讨,2024(3):73-82.

[5] 吴翠萍. 居家养老服务中社会组织的介入式发展[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版),2017,34(5):71-77.

[6] 何寿奎. 社会组织参与养老服务供给困境成因与治理对策研究[J]. 现代经济探讨,2016(8):5-9.

[7] 赵奕钧,邓大松. 人工智能驱动下智慧养老服务模式构建研究[J]. 江淮论坛,2021(2):146-152.

[8] 李鸿渊. 嵌入式养老:农村地区农民集中养老新模式探索[J]. 行政管理改革,2021(6):83-90.

[9] 闫青春. 社会组织是发展老龄事业和产业的生力军[J]. 理论视野,2013(10):76-77.

[10] 班涛. 社区主导、多元主体协同参与:转型期农村居家养老模式的路径探讨与完善对策[J]. 农村经济,2017(5):91-96.

[11] 陆春丽,韩旭峰. 福利多元主义视角下农村社会化养老的可行性分析[J]. 湖北民族学院学报(哲学社会科学版),2015,33(1):52-56.

[12] 双艳珍. 推动政府与社会组织形成合作养老服务合力——基于构建政府与社会组织互信关系的视角[J]. 新视野,2021(6):48-54.

[13] 王承慧. 美国社区养老模式的探索与启示[J]. 现代城市研究,2012,27(8):35-44.

[14] 吕孝礼,潘宇舟. 德国非营利组织参与提供公共服务对我国的启示——以社会政策领域为例

[J]. 中国行政管理,2016(10):140-144.

[15] 杨振轩. 英国老龄产业发展与政府职能界定[J]. 东岳论丛,2020,41(4):96-104.

[16] 张思锋. 中国养老服务体系建设中的政府行为与市场机制[J]. 社会保障评论,2021,5(1):129-145.

[17] 马岚. 改革开放四十年我国社会化养老服务的政策演进和发展趋势[J]. 重庆社会科学,2018(12):16-26.

[18] 中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议公报 [EB/OL]. [2019-10-31]. [http://www. gov. cn/xinwen/2019-10/31/content-5447245. htm](http://www.gov.cn/xinwen/2019-10/31/content-5447245.htm).

[19] 易艳阳. 社区老年服务共同体的系统审视与构建路径[J]. 兰州学刊,2021(8):149-160.

[20] 赵春雷. 民办非企业单位的不正当营利问题及其化解对策[J]. 中国行政管理,2017(9):42-47.

[21] 杰弗里·菲佛,杰勒尔德·R·萨兰基克. 组织的外部控制:对组织资源依赖的分析[M]. 闫蕊,译. 北京:东方出版社,2006:44-48.

[22] 徐凯赞. 制度化与灵活性:政府购买服务的评估与监管策略研究[J]. 人文杂志,2017(7):119-124.

[23] 李娟. 社会组织承接政府养老服务项目面临的制度困境——以新制度主义为视角[J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版),2020,41(2):44-50.

[24] 黄晓春,嵇欣. 非协同治理与策略性应对——社会组织自主性研究的一个理论框架[J]. 社会学研究,2014,29(6):98-123.

[25] 陈友华,詹国辉. 中国社会组织发展:现状、问题与抉择[J]. 新视野,2020(5):73-80.

[26] 庄垂生. 政策变通的理论:概念、问题与分析框架[J]. 理论探讨,2000(6):78-81.

[27] 唐健,彭钢. 从模糊失衡到多元均衡:福利多元主义视域下农村社会化养老主体责任反思与重构[J]. 农村经济,2020(8):91-99.

[28] 陈友华,庞飞. 福利多元主义的主体构成及其职能关系研究[J]. 江海学刊,2020(1):88-95.

[29] 陈友华,艾波,苗国. 养老机构发展:问题与反思[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2016,18(6):75-79.

[30] 陈友华. 我国养老服务的定位、问题与思考[J]. 社会科学辑刊,2024(6):136-148.

[31] 托马斯·索维尔. 财富、贫穷与政治[M]. 孙志杰,译. 杭州:浙江教育出版社,2021:233.

[32] 赵静波. 社会服务机构嵌入困难群体帮扶的实践限度与未来理路——基于可行能力的考察[J]. 学海,2023(6):69-76.

Social Organizations’ Engagement in Elderly Care Services: Dilemmas and New Perspectives for Breakthrough /WAN Yingjie¹, CHEN Youhua² (1. School of Social and Behavior Sciences, Nanjing University; 2. School of Humanities, Southeast University)

Abstract: The engagement of social organizations in elderly care services has become a crucial approach to actively addressing population aging. Based on policy text analysis and empirical data, this paper systematically explores the practical dilemmas and optimization paths for social organizations’ engagement in elderly care services. Findings reveal that despite policy incentives to promote social organizations’ engagement in elderly care systems, their development faces three core challenges. The first is the internal capacity deficiency, where some organizations prioritize profit-seeking or government subsidy acquisition, leading to problems such as professional talent shortages, weak management capabilities, insufficient self-sustaining capacity, and uneven service quality. The second is the capacity-building dilemma, as social organizations’ heavy reliance on government resources creates imbalanced power relationships, and administrative evaluation pressures trap them in a vicious cycle of “emphasizing form over professionalism”, constraining autonomous development. The third is the macro-policy implementation gap, where discrepancies between central policy guidance and local fiscal capacities/execution willingness cause unbalanced policy implementation across urban-rural and regional areas, with economically underdeveloped regions facing funding shortages and inefficient interdepartmental coordination. Therefore, social organizations should position themselves as “supplementers” rather than “pillars” in elderly care services. Sustainable development requires reconstructing multi-stakeholder roles (clarifying the family’s foundational role, the market’s dominant position, and the government’s ultimate responsibility), enhancing organizational capacity (improving internal systems, upgrading professionalism, and optimizing talent incentives), and optimizing external environments (implementing policy safeguards, establishing access mechanisms, and promoting collaborative governance). It emphasizes avoiding idealized assumptions and advocates building a “government-guided, market-driven, socially collaborative” elderly care service framework based on local realities to enhance service efficacy.

Key words: social organizations; elderly care services; aging; capacity building; collaborative governance