

〈論 説〉

## 非营利性社区养老机构能力建设问题研究

——基于北京市的调查

陈 斌\* 姜 平\*\*

**摘要：**社区养老因亲近社区、符合中国国情和老年人的养老意愿而备受政府和社会支持。作为社区养老服务供给主体之一的非营利性社区养老机构，其能力的提升是应对人口老龄化背景下养老服务需求膨胀、市场力量建设社区养老机构动力不足的应有之义。然而，调查发现，当前非营利性社区养老机构在人力资源管理、项目管理等专业领域以及筹资、内部治理、战略规划、社会互动等机构运作方面均存在能力不足。因此，在分析影响非营利性社区养老机构能力建设的内外部因素的基础之上，指出只有非营利组织、政府和社会形成合力，才能真正缓解其能力建设的问题。

**关键词：**非营利；社区养老机构；能力建设

**要旨：**地域との密接な関係、中国の国情と高齢者の養老希望に敵していることにより、コミュニティ養老制度は政府と社会からの支持を受けている。コミュニティ養老サービスを提供する主要機関の一つとして、非営利コミュニティ養老機関の目的は人口の高齢化により養老サービスの需要の拡大と、社会によりコミュニティ養老機関の建設に対する原動力の不足に対応することである。しかし、調査により、現在非営利性コミュニティ養老機関は人事管理とプロジェクト管理などの専門領域および融資、内部管理、戦略計画と社会での相互交流などの機関の運営の面に不十分と言われる。従って、非営利コミュニティ養老機関の役割を果たせない決定の要因

を分析する上で、上述問題を改善するために非営利組織と政府や社会などの相互機能が必要であることを指摘する。

キーワード：非営利、コミュニティ養老機関、能力の向上

## 一、導言

購買社區养老服务是当前我国购买公共服务的重点之一。全国老龄工作委员会发布的数据显示，截至2015年年底，我国60岁及以上老年人口总数达22200万人，占总人口的16.1%，其中65岁及以上人口14386万人，占总人口的10.5%<sup>①</sup>。当前，我国失能、半失能老人亦有3500万，急需通过社会化的养老体系来保障他们的生活。面对日益严峻的养老负担，中央和地方政府均积极出台相关政策来应对人口老龄化所带来的问题。其中，积极发挥社区在养老保障中的功能得到了政策支持。国务院办公厅发布《社会养老服务体系建设规划（2011-2015年）》，突出强调我国的养老服务体系坚持以居家养老为基础、社区养老为依托、机构养老为支撑。其中，社区养老服务承担着老年人日间照料和居家养老支持两项重要职能。为此，国家提出要加强对社会办养老机构的扶持力度，具体采取公建民营、委托管理、购买服务等多种方式来支持社会组织兴办或运营公益性的养老机构。

本文所研究的非营利性社区养老机构，是指由不以营利为目的，由社会力量创办的、立足于社区、建在社区并为老年人提供专业性、日托式和全天候养老保障服务的法人机构。它与由社区居委会所创办的社区服务中心不同，提供比日间照料更全面的机构式的专业化养老服务。当前，有关非营利性社区养老机构能力建设尚未得出一个统一的概念。本文认为，非营利性社区养老机构能力建设，是指非营利性社区养老机构以解决实际问题、促进自身发展和实现组织目标为宗旨，针对组织实际运作过程中所应具备的相关能力的培育和提

---

①数据来源：《2015年社会服务发展统计公报》。

## 二、非营利性社区养老机构能力建设的现实依据

非营利性社区养老机构能力的提升是应对人口老龄化背景下养老服务需求膨胀、市场力量建设社区养老机构动力不足的应有之义。

### （一）应对人口老龄化加剧的现实需要

#### 1. 人口老龄化、高龄化背景下的养老需求日益膨胀

人口老龄化是社会经济发展的成果，也是当今世界各国普遍面临的一个严峻挑战，中国作为世界上老年人口最多的国家，人口老龄化的主要特点表现在老年人口数量大、人口老龄化速度较快、人口老龄化水平在城乡和地区之间存在显著差异、在经济水平相对较低的情况下出现“未富先老”等。有关人口预测结果显示，在21世纪的头50年，中国老年人口一直处于持续增长的状态，2015年我国60岁及以上老年人口总数为2.12亿<sup>②</sup>。然而到2050年，60岁及以上老年人口将达到4.3亿，65岁及以上老年人口为3.2亿，2053年更将达到峰值（杜鹃等，2005）。

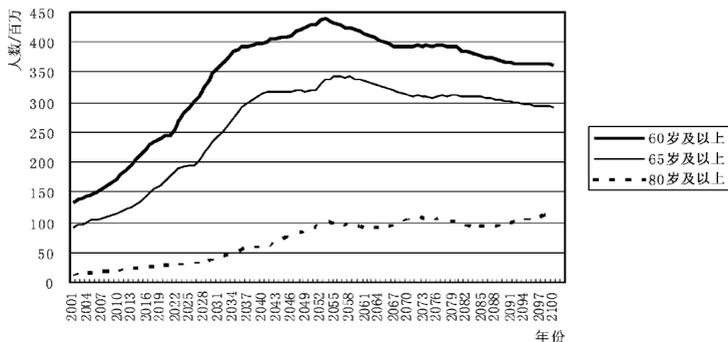


图1 2000-2100年中国人口老龄化的变化趋势

资料来源：杜鹃、翟振武、陈卫：《中国人口老龄化百年发展趋势》，《人口研究》，2005（06）。

根据中国老龄科学研究中心发布的《中国老龄事业发展报告（2013）》的数据，到2012年年底，我国80岁及以上的高龄老年人口达2273万人，并

<sup>②</sup>数据来源：《2015年社会服务发展统计公报》。

且在2025年之前将一直保持迅速增加的状态，年均增加100万。

日益加剧的人口老龄化趋势，使得老年服务业的发展成为必须，老年人的经济保障、医疗保健、精神供养等需求将给政府和社会带来巨大压力。人口老龄化伴随的是老年生活自理能力的下降，从而对经济供养和生活照料的需求随之增加。因此，社会需要为此做好相应准备，充分调动包括社会组织在内的各方力量是应对这一挑战的合理选择。

## 2. 传统家庭保障功能弱化

表1 六次全国人口普查平均家庭户规模

年份	1953	1964	1982	1990	2000	2010
家庭户规模 (人/户)	4.33	4.43	4.41	3.96	3.44	3.10

资料来源：《中国统计年鉴2013》，中国统计出版社

在人口老龄化加速的事实面前，上世纪70年代末开始实施的计划生育政策导致家庭结构小型化的问题已逐步凸显，我国平均家庭户规模在不断缩小，传统的几世同堂的大家庭已少见（见表1）。此外，市场经济背景下人口流动的增加以及人们观念的改变，传统家庭养老模式在各种因素综合影响下日趋弱化已成事实。

在社会转型时期，由于竞争压力加大、时间及精力的缺乏、子女独立意识增强等导致子女对父辈的依赖性减弱。随着交往减少、亲情淡化、家族纽带松弛等，“养儿防老”的传统观念逐渐被削弱（刘益梅，2011）。

## 3. 机构养老发展滞后且难以切实满足老年人的需求

机构养老作为满足老年人养老需求的有效方式之一，却缺乏行业规范、功能定位和相应的医疗卫生标准等原因，难以真正满足老年人的生理和心理需求（杨冬梅，2010）。

按照我国养老机构的性质，可将其分为公办和民办两大类，由于政府扶持政策重公办轻民办，而公办养老机构的职责定位不清，入住的大多数为收入较高、身体健康的自理老人，导致公办养老机构“一床难求”；而民办养老机构由于缺乏政策扶持，收费较高，导致床位空置率居高不下。数据表

明,我国养老机构的床位空置率接近30%,机构养老资源并未得到有效利用。根据当前我国有3300万老年人需要不同形式的长期护理相比,机构养老还远未满足当下的养老需求(邬沧萍、杜鹏,2012)。从养老机构服务模式看,现有机构主要是按照行政区域和身份进行区分,并未根据老人身体状况设立安老、护理等不同类型的专门化机构,单一的服务模式难以满足老人多层次的需求。

此外,受传统“孝”文化与伦理道德影响,以及老年人对家庭养老的选择偏好,机构养老在我国始终是扮演着养老的补充角色(谢琼,2008),并不能切实满足老年人的养老需求。

#### 4. 社区养老符合老年人的养老意愿且能够满足其多样化需求

能够不离开自己熟悉的“生活圈”而满足自己晚年的养老生活,符合我国老年人喜欢居家养老的文化传统,对多数老年人而言有利于提高其生活质量和生命的质量。

然而,政府、市场、社会组织作为养老服务供给的三个主体,其本身都可能出现“失灵”问题。若以政府作为社区养老服务的直接供给主体,可能出现因机构僵化而难以及时、准确满足老年人需求的问题,服务效率必然受损;若以营利性机构作为服务的直接供应者,尽管可以满足部分有条件的老年人的高质量养老需求,但当前我国的养老服务供给方式并未与老年人的需求相吻合。就当前入住养老机构的老年人而言,主要是一些有生活自理能力的老人,真正需要长期照护和专业机构的失能、半失能老人由于种种原因,反而被排斥在机构养老的范畴之外。此外,其追逐利润的本性可能会损害社区养老服务的福利性;相较而言,社区养老机构因规模小、亲近社区、灵活性高,能够及时了解老人需求,并有针对性地为其提供个性化服务,是一个更加符合我国文化传统与国情的服务主体。

人口老龄化、高龄化,需要养老服务多样化、专业化,同时还要符合老年人的传统意愿。而当前家庭养老功能日趋弱化、机构养老发展滞后且效率低下,社区养老机构因其自身的特征,能够满足老年人多方面的养老需求。然而,目前由非营利性组织承办的社区养老机构面临着资金来源不稳定、专

业素养有限等方面的弱势，提升该类组织的能力是弥补家庭养老和机构养老不足并应对人口老龄化的现实需要。

## （二）弥补市场机制缺陷的内在要求

尽管国家政策鼓励社会力量介入社区公共服务，尤其是养老服务的提供，鼓励养老机构靠近社区、亲近老人，但政策效果并不明显。通过分析近年来我国养老机构的发展情况可以看出，养老机构的增长并不明显，而床位数增长迅速，老年人入住率的提升幅度却远不如床位数的增加速度。（详见图2，图3）

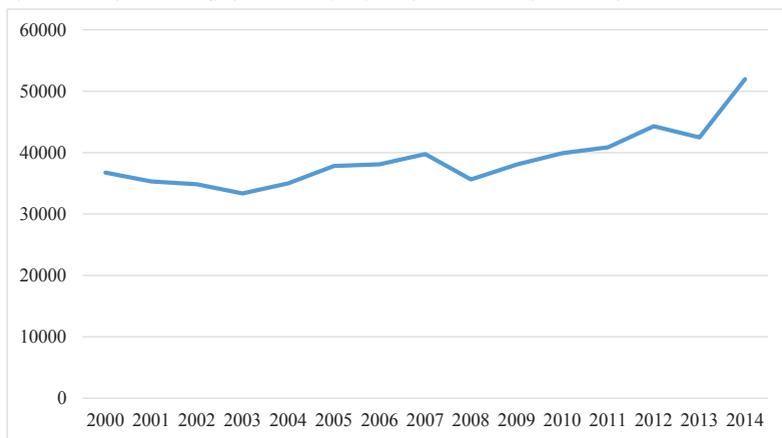


图2 全国养老服务机构数量

资料来源：中华人民共和国民政部，2000-2009年民政事业发展统计报告；中华人民共和国民政部，2010-2014年社会服务发展统计公报。

由图2可见，从2000年至今，养老机构增速并不明显，其原因主要在于公立养老机构没有增长，增加的部分主要是民办养老机构（姜向群等，2011）。而与此同时，养老机构床位数大幅增加，则是目前的政策优惠所致。目前政策主要以补贴床位为主，即根据床位的多少和档次来进行补助，养老机构规模越大越能获得更多的补助。这种政策激励机制的结果是养老机构增速缓慢、床位数急剧增加而入住老人的比例不增反降（见图3）。

然而，社区养老机构一般具有规模小、面积小、投资成本低等特征，在目前补贴床位的激励机制下，小规模社区养老机构获得的资助相对较少，相比于大型养老机构而言，其投资成本反而更高，因此这种政策对市场力量介入社区养老服务的激励作用不大。

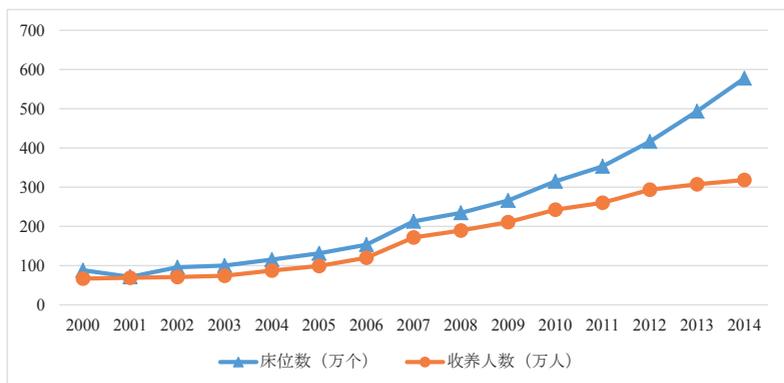


图3 全国养老服务机构床位数及收养人数

资料来源：中华人民共和国民政部，2000-2009年民政事业发展统计报告；中华人民共和国民政部，2010-2014年社会服务发展统计公报。

因此，在政府因体制僵化而难以及时反映并满足社区老人需求、市场力量介入社区养老机构建设积极性不高的情势下，非营利组织介入社区养老，一方面可以吸纳政府的公共投入，另一方面可以利用市场的配套资源，并能够最大限度调动社会公益力量，具有天然优势（郑功成，2013）。因此，不断加强非营利性社区养老机构的能力建设，能够有效弥补政府和市场力量发展滞后的缺陷。

综上所述，养老服务伴随着老年人口的剧增而日益成为基本公共服务的重要组成部分，而社区养老服务作为符合国情的养老服务供给方式无疑应当发挥主体作用，而非营利性社区养老机构的能力建设则决定着其能否承担起满足绝大多数老年人的服务需求。因此，客观正视非营利性社区养老机构的现状，选择持续提升非营利性社区养老机构能力建设的合理路径，对于切实解决我国养老服务问题显得至关重要。

### 三、非营利性社区养老机构能力建设的现状调查

根据中国老龄科学研究中心发布的数据显示,2013年我国老龄人口达到2.02亿,老龄人口占总人口的比重达到14.8%。此外,我国城乡失能和半失能老人达3300万人,但因子女工作和生活压力繁重,仅由家庭来照料这些失能、半失能老人已困难重重,大力发展社会养老服务体系乃形势所迫。

#### (一) 调研过程

为了能够反映非营利性社区养老机构能力建设的真实状况,笔者通过实地采访和电话访谈两种方式,对北京石景山区、朝阳区11家非营利性社区养老机构的负责人进行了访谈,并重点对其中的两家进行了实地调查,同时对机构负责人、服务人员、志愿者和入住老人进行了相应访谈。值得说明的是,由于这些机构本身亦希望得到关注和支持,访谈的进展也相对顺利。

#### (二) 调研内容

非营利组织能力建设的内容,运用不同的视角,对其界定便存在差异。结合非营利性社区养老机构的工作内容、功能以及其所处的发展阶段,并借鉴温洛克民间组织能力开发项目<sup>③</sup>所列举的指标,笔者将其界定为两个方面,

表2 调研内容

调研项目	具体指标设计
人力资源管理能力	专业养老服务人员数量、志愿者数量、志愿者培训等;
战略管理能力	是否拥有明确宗旨、是否按照宗旨开展工作、是否按照宗旨制定战略规划等;
项目管理能力	承办项目经历、项目数量、项目策划创新性等;
筹资能力	政府补贴、捐赠收入、服务收费等;
内部治理能力	决策方式、规章制度是否明确、是否拥有评估体系、被服务对象是否参与项目评估等;
社会互动情况	包括同类型组织、媒体、科研机构、基金会、企业、国外社会组织等;

<sup>③</sup>该项目由福特基金会资助,温洛克北京代表处执行,于2002年开始温洛克民间组织能力开发项目,于2005年编辑出版了《温洛克非营利组织管理参考资料系列》,该系列从领导与治理、战略规划与组织发展、财务管理和人力资源管理六大方面

一方面是专业服务能力，包括人力资源管理能力和项目管理能力，这两种能力直接关系组织的专业化程度；另一方面是机构运作能力，涉及筹资能力、战略管理能力、组织内部治理能力、社会互动能力等四个方面，这是机构可持续发展的保证（王曦，2008）。

### （三）调研结果

根据本文对非营利性社区养老机构能力建设内容的界定，再结合这些机构能力建设的具体情况，在一定程度上可以总结出当前这些机构能力建设的现状。

第一，由于筹资上这些机构普遍存在困难，所以他们会将筹资能力建设作为机构能力建设的重点。尽管这些机构可以从服务供给中收取一定的服务费用，但是由于老年人支付能力有限，与那些大型营利性机构相比，收费相对较低。但是机构的日常运转需要足够的资金支持，特别是在刚刚起步和发展阶段，房租、设备购置、工作人员的薪酬等等均需要开支。通过调查，笔者发现这些机构中大多数已知晓相关的筹资渠道，并且多数机构已经利用多种渠道筹集资金，包括政府购买服务、社会捐赠以及服务收费等。

第二，人员结构失调、流动性大、专业人才短缺是这些机构目前面临的最大问题。从笔者的调查中发现，这些机构的专业服务人员年龄基本在50岁以上，以退休妇女诸多，主要来自附近社区，其实他们的流动性相对较小，但在专业技能方面欠缺较为严重。据笔者的了解，调查机构中人员流动性最大的是管理人员和志愿者，其次才是专业服务人员。因此，提升这些机构的人力资源管理能力需要分类、分层，有针对性地去改善。

第三，项目设计与评估主体单一，缺乏受益方的参与。承接项目是非营利性社区养老机构资金来源的主要组成部分，同时亦是其实现组织目标的重要形式，因此机构自身非常重视，从项目申请、执行到最后评估，调查的机构基本能按要求完成。但是在项目的设计和评估阶段，很少有作为受众主体的社区老人参加。尽管在项目设计之初，这些机构均会实地调查了解老年人的需求，但在具体设计环节和最后的效果评估方面很少有老年人的参与，因

---

提供了社会组织能力建设的实践指南。

此有必要在这些环节上进行完善。

第四，机构自身与相关组织的互动还存在困难。社会组织运作方式的变化，如采取商业化方式筹资等则必然要求其加强与外部环境的互动（李虹，2003）。调动外界资源来实现组织目标需要不断增强机构自身的社会互动能力，同类性质的组织、媒体、政府、企业、社区等等均是机构赖以生存和发展的“合作伙伴”。机构能否生存首先需要融入社区，获得社区居民和地方政府的认可；机构要发展，则需要政府的资金和物资支持，也需要激发企业提供赞助和配套服务，亦需要媒体的正面倡导和同类组织的相互支持。能力建设不是组织可以通过单一渠道就能获得，它是一个持续、系统的过程，需要机构自身在与不同类型组织的互动过程中才能得以实现。

第五，机构内部的治理机制不完善是普遍现象。成熟的内部治理机制是机构实现良性运行的保证。当前，多数非营利机构是通过成立理事会、监事会的形式来完善自身的内部治理，通过民主的决策形式和严格的规章制度来处理机构所面临的重大问题，这些策略对于保证机构的公信力和效率具有积极意义。但是，笔者调查的这些机构在内部治理方面还未形成成熟的体系，关键问题上还主要由机构负责人商定，其他组织成员的参与较少。这可能与机构的发展阶段有关，内部治理机制并未引起足够重视。

第六，战略管理能力基本被忽视。战略规划是机构对自身未来发展的长远打算，但是从目前的调查来看，不管是机构自身还是给予指导和培训的机构，战略管理都未受到重视。究其原因，主要是受机构自身发展阶段的影响，因为目前机构的生存问题还并未完全解决，所以对于机构的未来发展，大多数负责人还没有详细的打算。因此，战略管理能力是随着机构自身所处阶段和环境而变化，只有在机构发展步入正轨、逐步稳定之时才会得到重视。

综上，非营利性社区养老机构目前还普遍处于初创时期，不仅能力薄弱，而且因外部环境条件欠缺，大多还处于谋求生存状态，能力建设多未提上议事日程，更不要说付诸行动。正因为如此，符合中国国情和老年人意愿并已在国家政策文件中明确给予重视的社区养老服务自然难以得到良好的发展，它客观上成为制约整个养老服务事业发展的瓶颈。

#### 四、影响非营利性社区养老机构能力建设的因素

影响非营利性社区养老机构能力建设的因素众多，对于处于不同发展阶段的机构而言，其能力建设的重点不同，影响因素亦有差异。根据笔者的调查，大多数机构并没有考虑过影响其组织能力建设的因素，其本身对能力建设的了解并不多，只是针对机构出现的问题或可能出现的问题采取一些解决措施，这种消极方式不利于组织目标的实现，亦是其能力缺失的表现。根据上述非营利性社区养老机构能力建设的具体情况，笔者将从内部和外部两个方面来分析影响其能力建设的因素。

##### （一）内部因素

第一，功能定位。目前，非营利性社区养老机构的功能定位不合理。功能较为单一，主要以“日托”服务为主，缺乏综合型和混合型社区养老机构，难以满足常住老人和因子女短期外出临时入住老人的需求。即非营利性社区养老机构应定位于既可以适用于长期照顾的“常住老人”，还能适用于“临时入住”的老人，又能满足“日托”老人的需求（郑功成，2012），但现有社区养老机构还未能向此方向发展。

第二，筹资机制。相较于其他性质的养老机构而言，非营利性社区养老机构的优势在于可以实现筹资渠道多元化，即资金来源包括政府财政拨款、服务收费以及社会捐赠。根据笔者调查，目前此类机构资金来源渠道尚未真正实现多元化，其资金以社会捐赠和服务收费为主，政府拨款所占比例较小。因此，筹资机制的完善是实现其能力提升的必要条件。

第三，人力资源。这里的人力主要是指机构的负责人和专业人员的能力和素质的高低。一方面，机构的负责人对机构的发展起着至关重要的作用。一个好的负责人不但能够领导组织向既定的目标发展，亦是机构存在和发展的精神支撑。另一方面，仅仅依靠优秀的负责人并不一定能够促进组织能力建设的顺利进行，往往还需要有能力过硬和素质较高的专业人员的支持，这样才能形成合力，最终真正实现组织能力建设的目标。

第四，互动机制。一个组织并非是孤零零的实体，如果要实现组织自身的目标，必须与其他社会实体（如政府、公众、媒体等）或多或少进行互动。在这个过程中，沟通是否通畅、互动是否和谐，自然地影响着组织的能力建设。本文研究的非营利性社区养老机构，作为入驻社区的非营利组织，首先就需要与当地的社区居委会和居民（尤其是老人）进行交流，取得他们的信任。只有真正融入社区，才能真正开展为老服务，并实现自身的使命。

第五，专业素养。所谓专业素养，即机构自身在日常工作中所积累的技能、知识等。在没有非营利性社区养老机构的工作人员得到专业培训的情况下，经验的积累是机构得以顺利运行的重要因素。不仅如此，这些经验亦可上升为培训的素材，供同行交流学习，促进共同进步。

## （二）外部因素

第一，制度环境。我国最新修订并实施的《老年人权益保障法》第五条规定：“国家建立和完善以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的社会养老服务体系，并提倡全社会优待老年人。”因此，法律界定了我国养老服务体系的内容与特征。在社区养老服务方面，《老年人权益保障法》也鼓励专业服务机构及其他组织与个人介入城乡社区养老服务，兴办抑或运营老年人日间照料等设施，各级政府和有关部门则应在财政、税费、土地、融资等方面给予支持。但是，目前财税优惠政策并未真正落实，社会组织的积极性并不高；而且国家政策中仅仅将社会组织定位于兴办或运营社区日间照料设施等，并未意识到发展综合型或混合型社区养老机构的重要性，这也影响着非营利性社区养老机构的发展。

第二，政策支持。政策支持不到位是影响非营利性社区养老机构发展及其能力建设的重要原因。尽管国家主张发展社区养老，并要求各级政府在教育、财政、税收、用地等领域给予社会力量支持，但目前的投入较少，即便有投入，也非立足社区，而是投向机构养老，用于补贴床位费，社区养老机构很难得到支持。

第三，社会生态。首先，政府和社会对社区养老的重视不足。目前的关

注点主要在机构养老和床位数,而较少关注养老服务的供给方式问题。其次,社会对养老服务从业人员存在偏见,并未给该职业应有的尊重。最后,社会组织的登记注册机关、业务主管单位对其能力建设的重要性认识不足,也未完全将能力建设纳入年度工作计划之中(马长山,2006)。目前非营利性社区养老机构较少,并没有形成竞争的环境,其面临的竞争压力较小;由于其主要从事社会服务,并不以营利为目的,所以很难对其运行效率进行精确的测量(关信平,2011)。这些因素均会导致机构自身出现能力建设动力不足的问题。因此,在缺乏良好社会环境的情势下,社区养老机构的发展和能力建设问题难以获得足够重视。

第四,经济因素。足够的财力是支撑非营利组织进行能力建设的物质基础。当前,我国民间财力日益丰厚,国家政策亦鼓励民间力量介入社区养老服务的供给,但目前民间资源并未被真正调动,已有的公共资源也未有效发挥撬动作用。

第五,人才供给。目前,我国养老服务专业人员处于严重供不应求的状态。首先,我国尚未形成养老服务从业人员职业培训体系。国家政策主张建立健全养老服务人才的培养机制,并鼓励高等院校、中等职业学校以及职业培训机构积极介入此类人才的培养。但由于养老服务从业人员待遇较低、社会地位不高,相关机构介入人才培训的积极性不高。同时,培养的从业人才脱离养老服务领域的现象也很普遍。因此,在不解决养老服务从业人员的待遇和职业地位等状况下,社区养老机构专业化便难以实现,能力提升亦只能是幻想。

综上所述,非营利社区养老机构能力建设问题受到来自内部和外部因素的综合影响,内部条件的改进是前提,外部环境的改善是保障,只有同时对内外部因素进行改善,此类机构能力建设问题才能获得缓解。

## 五、政策建议

通过对非营利性社区养老机构能力建设领域存在的问题以及影响因素的

分析，笔者认为，此类机构的能力建设需要非营利组织、政府和社会形成合力才能真正予以缓解。

### （一）非营利性社区养老机构应明确自身的功能定位

#### 1. 重视发展综合型或混合型社区养老机构

理性构建符合我国国情和老年人需要的养老服务体系，通过政府、市场与社会相互协调，实现养老服务“社区化、规模小型化与功能多样化”应该是我们的追求（郑功成，2012）。当前，国家政策仅仅将社区养老定位于提供社区日间照料和为居家养老给予支持，并没有考虑建立综合型或混合型的社区养老机构，依然难以满足老年人专业化、全天候的养老服务需求。

由于政策的引导，非营利性社区养老机构提供的服务单一，多以“日间照料”为主，难以真正满足老年人多样化的养老需求。因此，非营利性社区养老机构的定位应是逐步向综合型或混合型的方向发展，在适应不同老年人需求的情况下真正实现社区养老。

#### 2. 拓宽机构筹资渠道

相较于政府与市场而言，资金来源渠道多元化是非营利组织的独特优势。在养老服务领域，其既可以吸收政府的财政投入，也可以利用市场资源，还可以最大限度地调动社会捐赠与志愿热情，真正实现多方投入的合作机制。然而，我国非营利性社区养老机构数量少、能力较弱，还无法真正调动各方资源。

然而，机构整体能力的提升可以较好地满足老年人的养老需求，亦会带来社会关注度提升和志愿捐赠增加，从而实现整个社区养老服务事业的良性发展。有学者指出，在欧美发达国家，近80%的公益慈善行为都发生在社区并用于社区，但是我国当前的慈善事业基本属于“大灾”慈善，而非“细水长流”式的日常慈善（王振耀，2014）。因此，笔者认为，由于我国当前公益慈善事业脱离社区，捐赠者看不到或无法知晓自己的捐赠效果，影响了公众的捐赠热情。

因此，非营利性社区养老机构立足于社区、服务社区，因而需要积极调

动社区的捐赠热情，提升机构筹资能力，从而为机构专业服务能力与运作能力的提升提供资源保障。

## （二）政府应明确其在非营利性社区养老机构能力建设中的责任

养老服务的供给本是政府所应承担的公共责任，非营利性社区养老机构的介入，是适应政府职能转变的需要，帮助政府履行为老服务的职责。但是，非营利组织的介入，并不是对政府的替代，政府的责任在于支持非营利组织的发展，促进机构能力的提升以更好地为老年人提供服务。因此，政府的职责主要包括以下几个方面：

### 1. 政策支持

政策支持不到位是影响非营利性社区养老机构发展及其能力建设的重要因素。尽管国家日益重视养老服务事业的发展，但由于缺乏发展社区养老机构的战略定位，国家对养老服务的投入主要偏向机构养老，关注点仍在补贴床位，当前的政策实践与国情和老年人的养老意愿并不相符，结果导致养老机构床位急剧增加而入住老人的比率不增反降。

因此，国家应重新定位社区养老的功能，不断完善甚至于改变已有的政策支持模式，加大对社区养老的投入，通过政策优惠引导社会力量介入社区养老，建设真正立足于社区的养老服务设施，并重视社区养老机构的能力建设，从而满足老年人对日常生活、医疗保健以及文化娱乐等多方面的养老服务需求（郑功成，2012）。

### 2. 重视对社会资源的调动

非营利性社区养老机构的重要功能在于对社会资源的调动，然而，由于此类机构尚处于起步阶段，能力较弱，还不具备调动社会资源的能力。因此，发挥政府资源的调动作用显得极为重要。

在具体实践方面，政府一方面通过购买服务的形式来支持非营利性社区养老机构的发展，另一方面通过政策优惠鼓励此类机构积极利用市场资源，促使市场中的医疗、餐饮等服务积极向社区靠拢，进而真正实现政府、市场与非营利组织之间有机合作，最大限度地满足社区老人的养老服务需求。

因此，在非营利性社区养老机构能力不足的情况下，政府应发挥其资源整合的功能，通过政府的投入来最大限度地调动社会资源，实现社区养老服务资源供给效率的最大化。

### 3. 重视养老服务人才的培养

养老服务质量的高低、养老服务事业能否实现可持续发展，最终都归结为养老服务从业人员的素质问题。针对我国当前养老服务专业人员紧缺的情况，国家亦制定多项政策，鼓励培养专业性的养老护理人员、社会工作人才，并且委托高校、社会组织等实施此项人才培养计划，但形势依然严峻。

目前，我国养老护理人员仅30多万，其中具有职业资格者不足10万人，而据相关机构测算，我国养老护理人员的需求在1000万人左右<sup>④</sup>。在供需矛盾如此紧张的情况下，笔者认为，政府应分类推进养老服务专业人员的培养。一方面注重高校、职业机构社工服务人才及养老护理员的培养，另一方面也需加强对现有养老机构服务人员的培训，提升现有养老服务人员的专业能力同等重要。根据笔者调查，当前非营利性社区养老机构的专业人员主要以“4050”退休妇女为主，笔者建议由专业护理人员对目前未接受过专业护理培训的“4050”养老服务从业人员进行培训，提供急需的专业护理知识，国家亦需要通过财税政策予以支持。

综上所述，政府非营利性社区养老机构能力建设中的责任主要包括政策支持、财政投入，积极发挥公共资源对社会资源的调动作用以及重视养老服务人才的培养，政府切实履行好这些责任是此类机构能力提升的基础保障。

### （三）社会应为非营利性社区养老机构能力建设提供“空间”

非营利性社区养老机构能力建设亦受到社会环境的影响，良好的社会生态是其顺利进行能力建设的重要保障。笔者认为，社会层面的建议应包括以下几点：

---

<sup>④</sup>我国社会养老服务供需矛盾突出 养老护理员仅30多万人 [EB/OL]. [http://news.xinhuanet.com/politics/2011-08/24/c\\_121905570.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2011-08/24/c_121905570.htm). 2011-08-24/2016-9-22

### 1. 提高养老服务从业人员的待遇与社会地位

在市场经济时代，职业的待遇和社会声望直接影响从业者的工作意愿。由于待遇水平较低且福利无保障，工作强度与收入所得之间存在较大差距，导致实际愿意从事为老服务工作的人较少，但是福利待遇问题可以通过国家设立正规的工资待遇增长机制来解决。

然而，养老服务从业者的社会地位不高，整个社会缺乏尊老、敬老的社会氛围，这是影响公众从事养老服务工作的深层次原因。只有社会意识到为老服务的重要性，整个社会真正形成尊老敬老的文化环境，养老服务从业者的社会地位才能得以提高，也才会有更多人愿意加入此行列。

因此，只有通过国家建立养老服务人员正常的工资待遇增长机制并提升从业人员的社会地位，才能真正实现培训并合理利用养老服务专业人才的目标，也才能真正提升非营利性社区养老机构的专业服务能力。

### 2. 改善国民的公益慈善意识

国民的慈善意识从两方面影响着非营利性社区养老机构能力的提升。一方面，社会捐赠作为此类机构的重要筹资渠道之一，亦受到公众慈善意识的影响。当前，由于我国慈善事业的公信力不足，公众的捐赠热情并不高，服务型非营利组织所能获得的捐赠较少。另一方面，公众对公益慈善的理解过于“神圣化”，认为慈善从业者不需要任何物质回报或者只需很低的收入，在整个社会还未认同公益慈善事业可以“职业化”的情形下，非营利组织亦无法提高其职员的工资待遇。

因此，通过完善慈善立法、提升慈善事业的公信力来改善国民的慈善意识，增强其对公益慈善的理解和对非营利养老机构的支持亦是其能力建设的重要基础。

综上，社会对社区养老服务的定位、公众对养老服务从业人员的待遇与社会地位的看法以及对公益慈善的理解均是影响非营利性社区养老机构能力建设的重要因素。理性定位社区养老的功能、提高养老服务从业者的待遇与社会地位、改善国民的公益慈善意识能够为此类机构的能力建设提供良好的社会氛围。

## 参考文献：

- \* 中国人民大学和日本爱知大学双博士学位联合培养项目在读博士研究生。
  - \*\* 北京师范大学社会发展与公共政策学院硕士研究生。
- 1 李虹：《论非营利组织社会公信力的建设》，载《上海交通大学学报（哲学社会科学版）》，2003年第1期，第32-36页。
  - 2 杜鹏、翟振武、陈卫：《中国人口老龄化百年发展趋势》，载《人口研究》，2005第6期，第92-95页。
  - 3 马长山：《民间社会组织能力建设与法治秩序》，载《华东政法学院学报》，2006年第1期，第8页。
  - 4 王曦：《防艾草根组织能力建设中的瓶颈问题研究》，东北大学硕士论文，2008年。
  - 5 谢琼：《中国养老模式的中庸之道》，载《山东社会科学》，2008年第11期，第73-76页。
  - 6 杨冬梅：《高速老龄化背景下非政府组织参与中国养老体系之探析》，载《学理论》，2010年第6期，第54-55页。
  - 7 姜向群、丁志宏、秦艳艳：《影响我国养老机构发展的多因素分析》，载《人口与经济》，2011年第4期，第58-63页。
  - 8 刘益梅：《人口老龄化背景下社会化养老服务体系的探讨》，载《广西社会科学》，2011年第7期，第100-104页。
  - 9 关信平：《社会组织在社会管理中的建设路径》，载《人民论坛》，2011年第11期，第24-28页。
  - 10 邬沧萍、杜鹏编著：《老龄社会与和谐社会》，第467页。
  - 11 郑功成：《老有所养 老有所享》，载《环球人物》，2012年第6期，第15页。
  - 12 郑功成：《让社会组织成为养老服务生力军》，载《人民日报》，2013年11月17日，第5版。
  - 13 王振耀：《公益领域的三个浪潮与三个反思》，[http://www.gongyishibao.com/newdzb/html/2014-01/21/content\\_8318.htm?div=-1](http://www.gongyishibao.com/newdzb/html/2014-01/21/content_8318.htm?div=-1)。2014-1-21/2016-9-22。