

社会组织参与农村养老服务的现实困境与 路径优化研究

敬情勤

贵州大学公共管理学院, 贵州 贵阳

收稿日期: 2023年10月20日; 录用日期: 2023年12月6日; 发布日期: 2023年12月15日

摘要

在积极应对老龄化背景下, 社会组织作为实现农村养老服务健康有序发展的重要主体力量, 参与农村养老服务是其承担社会责任的使命所在。文章基于农村养老服务发展现实背景, 发现政策落实不到位、社会组织能力不足以及村民配合度不高是当前社会组织参与农村养老服务的主要阻碍因素; 对此, 文章提出加大政府支持、强化社会组织能力、转变村民养老服务观念以应对社会组织参与农村养老服务难题。

关键词

社会组织, 养老模式, 农村养老服务

Research on the Realistic Dilemma and Path Optimization of Social Organizations Participating in Rural Old-Age Services

Qingqin Jing

School of Public Administration, Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: Oct. 20th, 2023; accepted: Dec. 6th, 2023; published: Dec. 15th, 2023

Abstract

Under the background of actively coping with aging, social organizations, as an important main force to realize the healthy and orderly development of rural old-age services, participating in rural old-age services is their mission to undertake social responsibilities. Based on the realistic background of rural old-age service development, this paper finds that the main obstacles for so-

cial organizations to participate in rural old-age service are inadequate policy implementation, insufficient social organization ability and low cooperation of villagers. In this regard, the article puts forward to increase government support, strengthen the ability of social organizations, and change the concept of villagers' old-age service to deal with the problem of social organizations participating in rural old-age service.

Keywords

Social Organization, Pension Mode, Rural Old-Age Service

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

随着农村人口老龄化程度的加剧、城镇化进程加快以及经济快速发展的影响，大量年轻人口流向城市，而大多数老年人留守农村、无人问、无人管的现象普遍存在，导致农村社会养老问题日益严峻。如何有效地满足老年人的养老需求已成为全社会关注的焦点，也是我国社会现代化发展的重要挑战与重大现实议题。根据最新的一次全国人口普查结果显示，大陆地区 60 岁及以上的老年人口总量为 2.64 亿人，已占到总人口的 18.7%¹。显然，我国人口结构老龄化发展趋势不容乐观，庞大的老龄人口与不断增加的养老服务需求让传统的养老模式与政府兜底模式也难以承担。对此，应对老龄化带来的发展难题，寻找一种新的社会养老模式是迫切需要。党和国家高度重视养老服务保障问题，2018 年由国务院印发《乡村振兴战略规划(2018~2022)》提出，要建立以居家为基础、社区为依托、机构为补充的多层次农村养老服务体系；2022 年国务院关于《“十四五”国家老龄事业和养老服务体系规划》指出要坚持党委领导、政府主导、社会参与、全民行动共同应对人口老龄化问题。这为农村养老服务的发展提供了新的方向，在积极应对老龄化背景下，鼓励社会力量广泛参与、整合社会资源是农村养老实现老有所养、老有所依社会养老格局的必然选择。而社会组织作为政府力量的补充、社会力量的重要组成成分，参与农村养老服务是其承担社会责任的使命所在。而在这一过程中社会组织参与农村养老服务并不是一蹴而就的，面对农村艰难的养老环境、差异化的需求养老局面。社会组织如何有效发挥其独特性优势破解当前农村养老难题，优化农村养老服务发展途径对于完善农村养老服务体系具有重大现实意义。

2. 社会组织参与农村养老服务的动因分析

2.1. 承接政府职能，回应公众需求

在人口老龄化背景下，当前的社会养老服务存在着供给短缺以及供求失衡等问题，不能有效地满足老年人美好生活需求[1]。仅依托依家庭与政府力量实现社会养老服务健康有效发展已难以为继。萨拉蒙认为，政府应在承担为社会福利兜底责任的前提下，通过建立与社会组织合作的方式来满足社会需求[2]。而社会组织作为政府政策支持者、力量供给者、社会治理重要参与者。一方面能够有效承接政府转移职能、分担社会责任。另一方面，社会组织参与养老服务能够充分发挥社会组织的专业优势，提供多样化、

¹ 国家统计局. 第七次全国人口普查公告(第五号) [EB/OL]. (2021-05-11) [2023-01-05].

https://www.stats.gov.cn/zt_18555/zdtjgz/zgrkpc/dqcrkpc/ggl/202302/t20230215_1904001.html.

差异化的服务，有效满足不同老年人群体的不同需求。因此，完善社会养老服务体系的重点不在于由政府包揽全部服务事项，而在于创新农村养老模式，为社会组织参与提供空间。

2.2. 转变参与观念，实现组织价值

社会组织存在与发展离不开资源的供给。而社会组织参与农村养老服务主要资源多以政府补贴、社会捐赠方式产生，从而获得丰富的资源，保障了组织生存的基本条件。事实上，多数社会组织参与社会养老服务的原因主要是为了满足自身生存的条件，而不是以实现社会养老现代化发展为目的。但是，这种发展方式将会造成一种不对称性依赖关系，社会组织必须听从合作伙伴的安排与指示，否则便无法生存[3]。而分析这一原因，不仅有助于解释社会组织参与农村养老服务参与形式化、短暂性现象，还能从根本上重塑社会组织参与观念。生存是组织发展的前提，而价值实现是组织追寻的目标。这就要求社会组织在“为己”的前提下，根据自己的定位，思考组织的服务能否满足养老服务的需求；站在“助人”的立场上，思考社会组织对国家社会养老服务体系建设有没有实用价值。

3. 社会组织参与农村养老服务的现实困境

对于社会组织参与农村养老服务工作存在的各种问题，究其原因，主要来源于政府、社会组织以及农村村民之间互动形成等多方面复杂因素，只有找到其根本原因，才能对社会组织参与农村养老服务难题对症下药，从而给出针对性建议促进农村养老服务健康有序发展。

3.1. 政策落实不到位，社会组织参与缺乏信任

政策的落实与执行是社会组织参与农村养老服务工作是否有章可循，有序开展的基础。要想社会组织更好地发挥其应有的功能，理应从各个层面制定相应的政策措施，做好相应的辅助工作，为其提供有力的保障。近几年，虽然各级政府对“放管服”的改革一直在进行，从中央到地方都制定了大量的法律法规和政策文件，为促进社会力量参与到养老服务的可持续发展之中。但是一些政府对政策现有理解与政策原本意图存在偏差、政策的具体落实与执行没有形成一个良好的衔接，极大地阻碍了养老事业的发展。一方面，地方政府对社会组织能力存在不信任，认为社会组织能力难以肩负如此重任，各方面的合作都有存在不配合的情况。但自身又无法从繁忙的政务脱身，只能通过购买服务的方式希望社会组织发挥自身优势对社会服务开展补缺[4]，另一方面，政府对社会组织的身份不认同，在政策的执行过程中，由于政府掌握着资源的再分配权，与社会组织合作往往存在一种不对等的关系，任意地干预社会组织相关事务，从而使社会组织灵活性、自主性功能受到限制。然而，信任是实现合作的前提与基础，也是促就合作成功的关键基因之一。若政府对社会组织的不信任或不认可，双方就难以形成真正的合作伙伴关系，从而导致治理效果与政策意图预期效果不相匹配[5]。

3.2. 社会组织能力不足，社会组织参与深度不够

在我国，关于社会组织参与农村养老服务普遍存在资金筹集能力欠缺、专业服务能力不强、组织协作能力较弱等问题[6]。然而能力大小在很大程度上决定了社会组织能否发挥其自身独特的优势有效、持续性参与的关键因素。首先基于资源依赖理论的假设，可知社会组织的生存需要资源，然而其自身无法满足资源自足，为了生存只能与所依赖的环境进行互动[7]。从现实情境出发，社会组织参与农村养老服务必然依赖政府资源，资源的使用会受政府的监督与干预，组织服务性质重点在于完成合同任务，从而导致社会组织能力出现异化现象，资金依赖问题严重影响了社会组织自主权的发挥。其次，农村服务需求呈现出特殊性、多元化的特点。这要求社会组织应当基于农村老年人的诉求提供精准的养老服务。唯有这样，才能真正的解决农村养老难题。然而，社会组织养老服务专业人才供给难题却进一步阻止农村

养老服务健康发展。一方面，由于农村养老服务工作条件相对困难、工资水平不高、工作量较大等问题，难以留住人才；另一方面，一些从业人员由于专业性不强，素质水平不高等因素，在面对的农村老年人更高层次的服务诉求时难以回应，甚至不愿回应。除此之外，社会组织的协作能力也是决定其能否快速和精准提供养老服务的重要因素。然而，大部分社会组织由于组织结构不健全、信息反馈缓慢影响了其提供养老服务的效率。

3.3. 村民配合度不高，社会组织行动缓慢

村民配合度是社会组织能否正常开展农村养老服务工作的重要因素，然而根据现有研究总结发现，导致村民配合度不高的原因主要有以下三点：一是由于农村地区相对偏远、信息传播渠道有限、政策宣传不到位，导致了农村村民对相关政策了解不够深入和全面，从而对非官办组织的认同感较低，难以认识到社会组织所提供的养老服务的意义和价值。不愿意花费时间从繁忙农业生活中抽身与社会组织配合，甚至是直接不愿意参与。二是受传统家庭养老模式的影响，农村老年人在生理和心理方面存在一定的认知偏差，缺乏一定的自我服务能力，容易对社会组织提供的养老服务产生抵触心理，不能充分意识到新的养老服务模式对自身生活的意义和价值。三是缺乏完善的表达机制，部分老年人由于表达能力弱，很难准确的表达自己诉求，通常以家人作为情感表达的首要人选，而子女不在身边时，对外界处于一种防备状态，通常不愿意向外界表达自己的诉求。其次，部分老年人认为即便通过听证会、座谈会等方式向政府表达了诉求，但也很难得到有效反馈，因而存有消极的态度，不愿意对外表述[8]。因此，导致社会组织开展农村养老服务的行动较为缓慢。

4. 社会组织参与农村养老服务的路径优化

社会组织如何应对农村养老服务供给难题，需要在已有的研究基础上，加快形成由政府主导、社会组织参与、农村老人配合的农村养老服务新模式，从而促进农村养老服务实现可持续发展。

4.1. 加大政府支持，落实政策意图

一项政策能否有效解决问题，不仅取决于政策内容的丰富和完善程度，还取决于政策的执行情况和实施效果。首先，当地政府应该积极落实国家有关农村养老服务的相关政策法规，结合当地实际情况进一步完善相应的配套设施办法和实施细则。其次，地方基层政府要放权于社会组织，转变其领导者的身份，与社会组织建立相互信任的合作伙伴关系。通过完善相关地方性法规维护社会组织的权益，放宽社会组织参与养老服务领域的许可条件等方式赋予社会组织参与农村养老服务更宽阔的合法性空间。最后，政府要加大对社会组织的财政扶持力度，切实采取政府财政补贴、购买服务、税收优惠等措施，鼓励 and 吸引社会组织更多的参与，从而建立一个具有竞争力养老服务市场。

4.2. 强化社会组织能力，提升组织服务效能

我国农村养老服务供给过程中，社会组织参与普遍存在着资源贫瘠、专业人才匮乏、组织结构不健全等问题是导致其提供的服务效率低下的主要原因。因此，必须进一步加强社会组织自身能力建设，针对其自身存在的问题加以解决。一是拓宽筹资渠道，寻找可替代资金解决资金匮乏困境；在传统的筹资方式如政府补贴、政府购买服务等基础上，社会组织还可以通过企业捐赠、公益活动、网络捐赠等多种社会筹资方式来整合社会资源，为社会组织顺利开展农村养老服务提供资金保障。二是培育一批本地化农村养老服务专业型人才；由于农村交通不便、卫生环境较差、方言沟通难以理解，因此难以留住一些优秀人才。因此，要培养出一批能够扎根于农村、为农村老年人服务的社会工作者，需要通过改善福利待遇、实行绩效奖励，在当地招募一批社会工作人员，开展养老服务专业课教学、专业护理技能培训以

及组织社会养老服务实践活动等方式，才能从根本上解决专业人才短缺问题。三是对组织结构进行扁平化压缩，减少管理层次；这样做不仅能够降低组织管理费用，在组织资源有限的情况下减少非必要的支出，还能避免组织管理混乱，能够加快信息传递速度从而建立一个高效的信息反馈机制。

4.3. 转变村民养老服务观念，激发农村养老活力

受传统家庭养老与政府养老观念的影响，加上对政府对社会组织的宣传不到位，在一定程度上阻碍了农村老年人对社会组织的认识，甚至质疑其养老服务目的。为此，必须重新构建“政府—社会组织—农村老年人”之间合作的信任机制。从政府层面：基层政府应该和农村村委会联合起来，组织和动员农村村干部对农村老年人科普介绍什么是非营利性组织以及非营利组织参与农村养老服务的意义与价值。从而解开村民心中的疑问，打出一个良好的社会组织养老服务品牌，为社会组织深入农村开展养老服务做好铺垫；从社会组织层面：面对农村养老服务需求的复杂性和多样性，社会团体必须克服形式化的工作方式，以及认为完成服务指标等工作取得圆满成功的思想，而是以能否获得老年人认可、满足老年人服务需求为衡量标准。在服务过程中以帮助老人解决问题、尊重老人思想、理解老人不易、认同老人价值、丰富老人精神为服务宗旨，以提升服务效能满足老年人服务需求，以此消除农村老年人戒备心理；最后，从老年人自身出发，一些老年人常抱有消极的思想。认为自己老而无用，靠自己无法生活以此对家庭和政府产生依赖思想。对于这种情况，应加强对老年人的思想教育和心理健康教育使其转变养老观念。这是一种通过老年人自我精神赋能，正确对待自己的老年生活农村养老服务新动力。

5. 结论

农村养老问题是关系到乡村振兴、民族振兴的重大社会课题。但是，随着城市化进程的深入，很多年轻人都外出打工谋求新发展，导致生活在农村的对象大多数是岁数较大的老年人。当传统的家庭养老和政府兜底养老模式面对如此庞大的农村养老需求时，社会组织参与必然能够缓解政府压力。但是目前我国农村地区养老服务仍存在许多问题亟待解决。一方面，需要政府发挥主导作用，从资金、政策等方面加大支持力度；另一方面，也需要社会组织发挥其在资源整合和能力提升方面的优势推进农村养老服务。此外，还需要转变农村老年人的养老观念，从思想上重视农村养老服务工作。因此，这就需要全社会重视农村养老服务问题并参与到农村养老服务中来，发挥全社会力量提高农村养老服务水平。

参考文献

- [1] 黄闯, 李琳. 社会组织参与养老服务的时代价值、利益诉求和行为逻辑[J]. 三晋基层治理, 2023(2): 53-57.
- [2] 莱斯特·M·萨拉蒙著. 公共服务中的伙伴: 现代福利国家中政府与非营利组织的关系[M]. 田凯, 译. 北京: 商务印书馆, 2008.
- [3] 文军. 中国社会组织发展的角色困境及其出路[J]. 江苏行政学院学报, 2012(1): 57-61+67.
- [4] 王晶. 社会组织参与农村社会治理的困境和出路[J]. 商业文化, 2022(2): 22-23.
- [5] 赵晓雷. 社会组织参与乡村治理: 现实困境与路径设计[J]. 河北民族师范学院学报, 2019, 39(4): 103-110.
- [6] 赵向红, 王宏民, 杨韵辉. 城市互助养老社会组织发育与能力建设研究——以无锡市“夕阳红之家”为例[J]. 贵州社会科学, 2018(9): 99-103.
- [7] Pfeffer, J. and Salancik, G. (1978) *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. Harper and Row, New York.
- [8] 张帆, 魏川林, 刘小春. 农村养老服务精准供给的理论逻辑、制约因素及实现路径[J]. 安徽农学通报, 2022, 28(5): 38-44.