

# 非营利组织参与社区养老的现实困境与路径优化

高新磊

武汉科技大学法学与经济学院, 湖北 武汉

收稿日期: 2024年5月24日; 录用日期: 2024年7月31日; 发布日期: 2024年8月12日

## 摘要

社区养老作为一种公共物品, 完全由政府提供会出现效率低下和资源浪费的情况, 而由市场提供则无法保证困难老人的养老需求。因此, 非盈利组织作为第三方来向社区老人提供养老服务成为一种解决我国养老问题的思路。但由于我国市场经济体制尚未完善加上非营利组织发展的时间较短, 当前非盈利组织参与社区养老服务的供给还存在一定的问题。文章通过对非营利组织提供社区养老服务的研究, 分析当前非盈利组织参与社区养老存在的问题, 并根据问题提出解决方法, 从而促进非盈利组织的完善, 推动我国社区养老事业的健康发展。

## 关键词

非盈利组织, 养老服务, 社会化养老

# The Dilemma and Path Optimization of Non-Profit Organizations' Participation in Community Pension

Xinlei Gao

School of Law and Economics, Wuhan University of Science and Technology, Wuhan Hubei

Received: May 24<sup>th</sup>, 2024; accepted: Jul. 31<sup>st</sup>, 2024; published: Aug. 12<sup>th</sup>, 2024

## Abstract

The provision of community care for the elderly exclusively by the Government will lead to inefficiency and wastage of resources, whereas the provision by the market will not be able to ensure

the needs of the elderly in need. Therefore, non-profit organizations as a third party to provide elderly care services to the community have become a way to solve the problem of elderly care in our country. However, due to the imperfect market economic system and the short development time of non-profit organizations, there are still some problems in the supply of community elderly care services for non-profit organizations. Based on the research of non-profit organizations providing community elderly care service, this paper analyzes the existing problems of non-profit organizations participating in community elderly care, and puts forward the solutions according to the problems, in order to promote the improvement of non-profit organizations and promote the healthy development of Chinese community elderly care cause.

## Keywords

Non-Profit Organizations, Elderly Care Services, Socialized Old-Age Support

Copyright © 2024 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. 非盈利组织参与社区养老的概述

### 1.1. 非盈利组织参与社区养老的理论基础

#### 1) 政府 - 市场失灵理论

学者伯顿·韦斯布罗德指出, 政府、市场以及非营利组织均属于一种替代性的工具, 可以适应个体对社会公共服务的基本需求, 公共产品也可以共同协作供应[1]。市场失灵是指市场本身存在不足, 同时面临着外部环境的约束, 无法对资源做出科学的配置。政府失灵是指政府在采取措施对市场和社会进行干预时, 由于各方面的影响, 出现了与预想不同的结果, 从而导致行政效率的降低和社会福利的流失。这两种理论情况反应出了非盈利组织在社区养老中的重要性。非营利组织基于自身的优势, 既可以弥补政府在对老年人提供养老服务时效率低下、种类单一的缺陷, 也可以缓解市场资源配置不合理的问题, 从而根据老年人的需要提供高质量多样性的服务, 满足社区老年人的养老需求。

#### 2) 福利多元主义理论

该理论是西方国家在面临福利爆炸危机时所提出的, 它强调政府并不是唯一提供福利的主体, 国民福利的提供需要多方主体共同参会, 将服务的主体从政府扩展到整个社会, 从而实现福利提供的多元化, 缓解政府在国民福利提供方面的压力。非盈利组织作为连接政府、市场和社区的重要主体, 在政府、市场和社区中扮演者纽带的角色, 可以帮助政府缓解在福利方面的压力。在城市社区养老中, 非盈利组织是与政府之间是相互合作、相互补充的关系, 其参与到社区养老服务的供给中去, 可以满足老年人的养老需求, 促进我国养老体系的完善。

### 1.2. 非盈利组织参与社区养老的必要性

首先, 我国传统的养老模式收到了人口老龄化的严重冲击。由于家庭结构的变化、人口地域流动性的加强以及人们平均寿命的延长, 使得家庭面临得养老压力在不断加大。其次, 我国的养老机构不能满足发展需求。目前我国大部分养老机构在硬件上存在着床位紧张、接纳能有有限的情况, 在软件上存在着养老质量低、缺乏人情味的状况, 不符合我国养老事业的发展要求, 因此社区养老成为了老年人不远离家庭, 又可以获得应有的养老服务的重要选择。最后, 我国老年人的养老需求在不断的提升。老年人

由于年纪的增加，身体的机能在不断下降，患病的几率在不断增加，自我照顾的能力减弱，因此对于服务的需求更加多样。作为社会公益性组织的非盈利机构，具有较强的灵活性，可以根据社区老年人的不同需求提供差异化的养老服务，弥补政府在社区养老方面的不足。

### 1.3. 非盈利组织参与社区养老的可行性

首先，我国社区建设正在不断地完善。随着我国经济的发展，各地政府对于社区建设越来越完善，为老年人在社区养老提供了良好的环境。其次，政府在社区养老中存在短板，非盈利组织的介入可以弥补不足。当前养老需求呈现出多元的特点。而非盈利组织由于靠近社区，可以及时发现社区老年人的需求。同时非盈利组织不同于政府的官僚体制，其组织更加的灵活，其在社区为老年人提供服务时更有效率，成本相比政府也更低。最后，非盈利组织参与社区养老可以有效整合社区资源，开发新的养老服务领域。非盈利组织可以通过自身的优势来对社会资源进行合理的配置，帮助我国的养老服务朝着科学化、现代化的方向发展。非盈利组织将视角投入到社区养老中去，可以与政府和市场结合，填补政府无法提供部分养老服务的空白，采用科学高效的方式向社区老人提供个性化的养老服务。

## 2. 非盈利组织参与社区养老存在的问题

### 2.1. 外部环境存在的问题

#### 1) 法律环境有待完善

在立法层面，我国并没有出台明确的法律来对非盈利组织参与社区养老的方式方法以及提供养老服务的内容和标准进行清晰的规定，非盈利组织在参与社区养老时并不能找到完全适用自身的法律法规和规章制度，从而无法搞清楚自己在提供养老服务时的定位。而这种定位的模糊和责任的不明确使的非盈利组织在参与社区养老和提供养老服务时会蹑手蹑脚，无法发挥自身在社区养老方面的优势，导致出现政府希望慈善组织负责而慈善组织不敢负责的现象。

#### 2) 制度环境不完善

首先，我国政府对于非盈利组织参与社区养老的资金扶持制度不够完善。非盈利组织要获得政府的资金扶持的方式主要是通过政府购买服务和委托代理，但是这种资金扶持的方式完全取决于当地政府的财政资金实力，如果当地政府的资金并不充足，那么非盈利组织就很难在政府那获得资金支持。其次，非盈利组织参与社区养老的监督管理制度不完善。在实际执行中，大部分的地方政府对于本地非盈利组织只是每年进行一次年检，并没有专门的政府机构对非盈利组织向社区老年人提供养老服务进行监管。并且除了政府的监管，社会对于非盈利组织参与社区养老的活动也没有发挥应有的监管作用。同时非盈利组织也没有相应的自我管理和自我约束的机制，在非盈利组织向社区提供养老服务的过程中，由于行业规范标准与服务标准缺乏统一性，行业约束与协调机制不完善，导致了协调失灵现象[2]。最后，非盈利组织参与社区养老的评估制度不完善。目前政府对于非盈利组织提供养老服务采取的评估方式大多是第三方机构进行评估，但第三方机构对于养老服务进行测评的方法和标准都是不同的，从而导致评估得出的结果大不相同，严重影响着评估的信度。

#### 3) 社会环境需要改善

我国社会公众由于长期受到计划经济的影响，已经习惯将政府作为养老服务的主要提供者，对于非盈利组织的认可度较低，自身的参与度也不够，并且由于非盈利组织的发展较晚且登记注册都要受到政府的严格管控，这导致其自身也缺少活动的自主权和独立意识，从而在很大程度上依赖政府。同时我国非盈利组织在信息资料公开和资金使用的透明度方面长期存在着问题，严重影响其在公众心中的形象，加之社会上不时传出非盈利组织挪用资金、违法运作的情况，更加降低公众对非盈利组织提供养老服务

的信赖度，挫伤了公众参与非盈利组织活动的热情，更不愿意向非盈利组织进行捐款，不利于非盈利组织的长期健康发展。

## 2.2. 非盈利组织自身存在的问题

### 1) 资金筹资能力较弱

首先，政府的资金是部分非盈利组织的主要资金支柱，这就会导致非盈利组织资金筹集渠道的单一，这种单一性使得非盈利组织一旦不能及时的从政府获得资金支持，就会出现运行不畅的问题，并且政府资源的有限性以及对资金的使用和分配要受到许多因素的影响，因此会出现非盈利组织在资金筹集上的不确定性和不稳定性。其次，非盈利组织在吸收社会资助时也面临着许多问题。在面临企业时，非盈利组织缺乏专业性，这严重影响企业对于非盈利组织的信任，从而影响企业的资助意愿，同时企业的资助也受到经济环境和经营能力的影响，在经济下行时对于非盈利组织的筹资能力是一个巨大考验。

### 2) 服务专业能力差

首先，非盈利组织需求分析能力较差，非盈利组织与社区老年人之间存在供需不对称的问题。非盈利组织为社区老人提供的服务与老年人需要的服务之间存在着较大的差距，非盈利组织并没有对老年人进行需求分析，而是根据长期以来的习惯以及自身能够提供的服务来帮助老年人。其次，非盈利组织人员规模小、素质较低。目前为老年人提供养老服务的非盈利组织的工作人员数量存在着明显的缺口，尤其是一些具有专业技能的工作人员更是不足，大多数的工作人员都只能为社区老人提供日常生活的照顾，在面对老人更加多样、深层的服务要求时明显显得力不从心，无法为老人提供高质量的服务。最后，非盈利组织的建设能力较差。部分社会工作非盈利组织缺乏内部管理章程，缺乏明晰的监管制度、人员晋升体系、薪酬调整的制度设计[3]。组织的不健全，突出的展现了组织的不健全，既不利于组织的长期发展，也影响了非盈利组织在公众心中的形象。

## 3. 推进非盈利组织参与社区养老的对策建议

### 3.1. 优化外部环境

#### 1) 完善非盈利组织参与社区养老的法律环境

在对全国非盈利组织进行充分调研的前提下，结合我国社区养老的实际情况，出台相关的法律法规，打破当前非盈利组织在社区进行养老服务供给时缺乏法制保障的困境，改变当前实际操作随意性过大的问题。既要非盈利组织的注册登记、参与社区养老服务供给的标准、方式、流程等方面进行清晰的规定，也要厘清在社区养老服务中非盈利组织与政府的责任范围，明确非盈利组织与政府在养老服务上平等合作关系，确立非盈利组织在社区养老服务中的责任、义务和权力，保证非盈利组织在法律上的合法性。

#### 2) 营造良好的政策制度环境

社区养老以其成本高、利润低的特点，使的大多的非盈利组织不愿或不能提供社区老人所需求的养老服务，因此，政府需要对提供养老服务的非盈利组织在提供资金支持外，还要给予一定的政策优惠，从而保证非盈利组织参与社区养老的积极性。其次，政府要完善对于非盈利组织提供养老服务的监督机制。要借鉴国外的经验，结合中国的实际情况，形成多种监督机制，形成政府、社会、行业内部多重监督的格局。最后，要完善对非盈利组织的评估机制。政府需要建立质量评估机制，完善评估的方法，统一评估的标准，无论是政府进行评估还是第三方进行评估，都有一个一致的标准，这样得到的评估的结果才可以得到社区老人的信任，从而使非盈利组织提供的服务得到社区老人的长期支持。

#### 3) 创设非盈利组织参与社区养老的社会环境

社区需要在其主管空间内向人们宣传非盈利组织的理念和价值观，传播典型案例，推行志愿互动，提高公众的志愿意识，改变对非盈利组织的偏见的态度，提高社区居民对于非营利组织工作的支持度。社区居委会应积极鼓励社区内的其他单位组织为非营利组织参与养老服务提供资源；吸引社会志愿者积极投入到社区居家养老服务中去，制定激励机制，激发参与热情，为非营利组织获得广阔的社会基础[4]。

### 3.2. 提高自身能力

#### 1) 提高自身筹资能力

非营利组织必须转变过去完全依赖政府的思想，加强自身的营销理念和融资能力，应该建立起一种包括政府财政拨款、社会公益捐款和适度准市场化运营所得等在内的多元化筹资机制，这样就可以有效避免因为过度依赖某一种筹资渠道而破坏自身独立性或者非营利性的情况[5]。同时非盈利组织要注重与企业寻求合作，搭建与企业的合作平台，创造一个合作互利的共同体，通过非盈利组织和企业的优势来实现双赢。非盈利组织还要注重社会公众的力量，提高自身的社会知名度和社会影响力，让公众了解和信任该组织，从而获得社会大众的支持，促使社会大众向非盈利组织捐款。

#### 2) 提高自身服务能力

首先，非盈利组织要提高自身的需求评估能力。非盈利组织在对社区老年人展开服务前，一定要进行科学深入的需求调查，通过走访等形式进行需求评估，统计老年人的实际需求，并注重随时调整，确保提供的养老服务确实是老年人所需要的。其次，要拓宽服务的覆盖面。对于一些不符合政府帮扶的困难老人，非盈利组织要及时的发现并对其提供相应的服务，保证服务广度足以覆盖到整个社区。最后，非盈利组织要建立专业的人才队伍。非盈利组织要建立以公开、平等、竞争、择优为导向的人才选拔任用机制，建立健全鼓励人才创新的分配制度和激励机制[6]，并且提高非营利组织工作人员的工资福利待遇，既可以提高工作人员的积极性，也可以吸引更多专项人才投身于社区养老中来。

## 4. 结论

非盈利组织通过对多方资源进行整合，可以为社区提供更有效率的养老服务，在公共服务领域，非盈利组织发挥着比商业组织更大的作用，参与社区养老服务的前景也十分光明。本文以政府 - 市场失灵、福利多元主义理论和第三方治理理论为基础，总结出非盈利组织参与社区养老的重要性和必要性。但同时，非营利组织参与社区养老还存在着许多不成熟的方面，这些方面既需要非盈利组织自身来完善，也需要政府和社会公众的对其进行支持。只有通过多方的共同努力，非盈利组织才能充分调动积极性，发挥其在社区养老中的作用，推进我国养老事业的持续健康发展。

## 参考文献

- [1] 成志刚, 刘华. 论我国非营利组织参与社会保障的理论依据[J]. 理论界, 2006(4): 73-74.
- [2] 宋坤. 非营利组织在社会保障中的参与研究[D]: [硕士学位论文]. 济南: 山东大学, 2005.
- [3] 李炳楠. 广州市非营利组织参与社区居家养老服务研究[D]: [硕士学位论文]. 广州: 华南理工大学, 2016.
- [4] 黄榕. 海口市非营利组织参与社区居家养老服务研究[D]: [硕士学位论文]. 海口: 海南大学, 2021.
- [5] 蔡斌. 非营利组织参与城市社区养老服务的现状、问题及对策[D]: [硕士学位论文]. 南京: 南京大学, 2017.
- [6] 李迎春. 我国非营利组织参与社区服务研究[D]: [硕士学位论文]. 长沙: 湖南大学, 2010.