



# 公民社会组织参与健康老龄化的SWOT分析

唐玲<sup>1</sup>, 陈贵梅<sup>1</sup>, 胡志<sup>1</sup>, 刘浏<sup>2</sup>, 陈任<sup>1</sup>

1. 安徽医科大学卫生管理学院, 2. 公共卫生学院, 安徽 合肥 230032

**摘要:**公民社会组织在健康老龄化领域工作中发挥着重要及不可替代的作用。文章采用态势(strengths weakness opportunity threats, SWOT)分析法对公民社会组织参与健康老龄化领域工作进行分析,明确了内部的优势和劣势、外部的机遇和威胁。根据分析结果提出公民社会组织参与健康老龄化领域工作的完善策略。指出公民社会组织要发掘组织内部的优势与机会,减轻自身压力,充分利用发展机遇迎接外部挑战,以促进健康老龄化工作的全面发展。

**关键词:**公民社会组织; 健康老龄化; SWOT分析

中图分类号:C913.6

文献标志码:A

文章编号:1671-0479(2020)01-023-005

doi:10.7655/NYDXBSS20200106

开放科学(资源服务)标识码(OSID):



近年来,我国的老年人口急剧增加,老龄化速度也在不断加快,2017年11月国家卫健委等13个部门联合印发《“十三五”健康老龄化规划》以积极应对人口老龄化问题,提高老年人的健康水平,助力实现健康中国<sup>[1-3]</sup>。老龄化的加快为我国的养老事业带来了很大的压力,使我国的经济和发展面临着严峻考验。我国面临的“未富先老”局面要求我们要大力发展健康养老服务,发挥非政府组织在养老服务体系中的作用。在老龄事业发展过程中广泛存在政府和市场的双重失灵情况,这种情形下公民社会组织的作用凸显,成为政府和市场的助手和补充<sup>[4]</sup>。

## 一、概念界定

### (一)健康老龄化

健康老龄化是20世纪80年代后期,由于世界人口老龄化的发展而产生的一个新概念。健康老龄化包括老年人个体健康、老年人群体的整体健康、人文环境健康三个方面的内容,不仅指老年人个体和群体健康,而且指老年人生活的社会环境健康良好<sup>[5-6]</sup>。

### (二)公民社会组织

公民社会组织(civil society organizations, CSOs)与非政府组织(NGOs)类似,但比非政府组织内容更加广泛。公民社会组织介于市场和政府之间,反映和满足群众的需求,具有非政府性、非营利性、自愿性、公益性和民间性<sup>[7]</sup>。公民社会组织是相对独立的民间公共组织,其基础和主体是各种各样的社会组织和民间组织<sup>[8]</sup>。

### (三)SWOT分析法

态势(strengths weakness opportunity threats, SWOT)分析法即通过对组织内部的优势(strengths)和劣势(weaknesses)以及外部环境的机会(opportunities)和威胁(threats)的综合分析来确定组织的生存和发展战略,从而得出的一系列相应的结论,以帮助研究对象制定合适的策略,从而降低风险,发挥机遇和优势,寻求更好的发展<sup>[9]</sup>。

## 二、公民社会组织参与健康老龄化的SWOT分析

### (一)优势分析

1. 能够弥补政府和市场的不足

健康老龄化需要全社会的参与,仅靠政府或

**基金项目:**国家自然科学基金“社会资本视角下公民社会组织参与健康老龄化策略研究”(71874002);国家自然科学基金“基于社会资本理论的健康老龄化研究”(71573002)

**收稿日期:**2019-09-04

**作者简介:**唐玲(1997—),女,安徽太湖人,硕士研究生在读,研究方向为卫生政策与管理;陈任(1980—),男,安徽颍上人,副教授,硕士生导师,研究方向为卫生政策与管理,通信作者,chenren2006@hotmail.com。

者市场的力量是不够的。政府和市场的力量仅仅能满足健康老龄化工作中的最基本或者高层次服务的需求和需要。公民社会组织能够吸纳各种社会资源,鼓励动员全社会公民参与其中,具有公益性、灵活性和竞争性,在降低养老服务成本的同时能够为中国养老服务社会化的发展提供方向<sup>[10]</sup>。公民社会组织具有整合各种社会资源、为老年群体提供更加便捷的服务等一系列功能,能兼顾政府资源和市场资源,并且还能调动社会各界的力量。

#### 2. 具有较高的灵活性

公民社会组织或称民间组织,可以提供机构养老、社区养老、居家养老等多种服务类型,可以满足老年人多种服务需求,在提高健康养老服务效率的同时降低在此领域的成本,可以承担消费者、生产者和安排者等多种服务角色<sup>[11]</sup>。作为非政府组织,它能直接面对基层,与群众对话,工作方式也灵活多变。近几年来,公民社会组织一直在不断发展壮大,他们利用自身的优势,积极参与到健康老龄化工作中。

#### 3. 可以提高养老服务质量

公民社会组织通过相互竞争,在有效激励的同时,能不断发掘组织自身的潜能,使得健康老龄化领域的资源得到有效配置,养老的手段和方式也能在一定程度拓展公共服务的范围,为老年群体提供专业的养老服务,而且提高了养老服务的效率。不同层次和不同规模的公民社会组织既充当着政府与老年群体之间的中介,传递养老服务政策与老年群体需求信息,同时更多地健康老龄化领域直接面向老年群体,为其提供多样化的社会服务以及对下属单位实施全面管理,确保服务数量和质量的有效落实。

#### 4. 促进养老服务体系更全面发展

公民社会组织的管理富有弹性,组织具有凝聚力、高质高效等特点,这些特点促进其在养老服务体系中发挥优势,致力于提供更好的养老服务。随着公民社会组织的不断壮大,老年群体从原来的接受服务转变为选择服务,由被动变为主动,使得我国的养老服务体系日益多元化。随着我国老龄化的不断加快,健康老龄化领域的相关需求日益增多,构建全面的养老服务体系是促进健康老龄化的关键,而公民社会组织能够促进养老服务体系全面发展。

### (二)劣势分析

#### 1. 缺乏相关专业人才

公民社会组织成员的相关专业知识水平不高,专业素质也较差,大部分工作人员是志愿者,没有专业的知识背景。公民社会组织缺乏专业的老年医学人才、管理水平较低,对于相关领域的信

息不够了解,不利于其组织能力的提高,导致公民社会组织整体能力不高,水平参差不齐。

#### 2. 组织运作机制不健全

我国目前的公民社会组织在审定服务对象方面没有完善的机制,服务内容没有明确的规定,对参与养老服务的志愿者少有专业的培训,对服务情况缺少监督与评估。公民社会组织成员的工资待遇水平较低,相关激励、绩效制度的缺乏,导致服务人员队伍人才流失。完善的运作机制是公民社会组织运行的有效保证,运作机制不健全必然影响其在健康服务中的高效运转。

#### 3. 组织公信力不强

公民社会组织作为一种较新的力量,在我国健康老龄化领域中的发展时间不长,缺乏社会各界认可、信任<sup>[12]</sup>。社会公众和政府对于公民社会组织的功能和作用在认知上存在一定程度的误解,对其未来的发展趋势没有清楚的了解,这一系列问题导致公民社会组织公信力不强。另外各级政府和组织自身未能及时宣传公民社会组织参与健康老龄化的作用,导致大众对其了解不够,产生不信任。

#### 4. 资金来源不足

公民社会组织能提供高质高效养老服务的基础是有稳定的资金来源。从目前养老照护服务的发展情况来看,我国健康老龄化领域投入仍然不足,存在缺口。目前,我国用于健康老龄化工作的资金,主要来源是政府财政支出,这就导致了健康老龄化工作的资金得不到及时有效的保障。我国当前的养老资金问题给政府财政支出增加了很大的压力,这也对健康老龄化的资金保障造成了一定的约束<sup>[13]</sup>。

### (三)机遇分析

#### 1. 良好的政策环境为公民社会组织指明了方向

国家卫健委、国家发改委、国家中医药局、全国老龄办等13部门联合印发《“十三五”健康老龄化规划》,其中提到要加强社会组织参与健康老龄化工作,助力早日实现健康中国。党的十九大报告也明确提出要着力增强全社会积极应对人口老龄化的思想观念。一系列的政策环境为公民社会组织创造了良好的机遇。

#### 2. 政府职能转变为公民社会组织发展提供了机会

近几年来,政府转换职能,将其部分空间交由社会与市场,给了公民社会组织极大的发挥空间,公民社会组织可以进行自我相关职责管理,发挥公民社会组织在健康老龄化领域的优势。公民社会组织可弥补单一的市场或政府主导的不足,融合多方资源,给组织在健康老龄化领域进一步的

发展提供了有利机会。

3. 高质量的经济增长为社会组织提供更加坚实的物质基础

高效、高质的经济增长给我国带来巨大经济效益的同时,也极大提高了人民的生活水平。经济的增长、人民文化水平的显著提高、先进专业技术的不断引入,都为公民社会组织注入了活力,为公民社会组织的发展壮大奠定了坚实的物质基础,有利于促进公民社会组织蓬勃发展。

4. 人口老龄化的加快给公民社会组织发展带来新的契机

我国是世界上人口老龄化发展速度最快的国家之一,据联合国预测,1990—2020年我国老龄人口的递增速度为3.3%,老龄人口占总人口的比重从1995年的6.1%上升至2010年的11.5%<sup>[14]</sup>。在当今高速老龄化的中国,公民社会组织在健康老龄化领域的发展显得尤为重要,也为公民社会组织在我国进一步发展,解决人口快速老龄化问题提供了有利的契机。老年人的各种需求随着老龄化进度的加快在同步增长,各种老年“银色产业”“银发产业”不断兴起,有利于公民社会组织参与健康老龄化,促进老年人口健康发展<sup>[15]</sup>。

#### (四)威胁分析

##### 1. 缺少绩效评价体系

良好的绩效评价可以全面、准确地评价健康老龄化工作的实施效果,是提高社会资源利用效率及工作质量的有效途径。缺少绩效评价体系将会使政府和社会无法对公民社会组织在健康老龄化领域的工作进行有效的监督和管理,使得相关公民社会组织在提升自我管理的规范性、提高专业知识水平以及今后组织开展工作等方面难以发挥积极有效的作用,从而减弱社会影响力。

##### 2. 缺乏主管部门的支持

政府主管部门对健康老龄化领域公民社会组织的一系列工作没有清晰的了解,导致公民社会组织活动开展不顺利,例如公民社会组织开展活动可能会影响当地经济,公民社会组织开展活动是为了成员个人获得资金等,从而出现主管部门支持不足的现象。缺少主管部门的相关支持,社会组织工作的开展有一定的困难。

##### 3. 部分政策落实不到位

健康老龄化相关政策的出台给作为弱势群体的老年人带来了福音,然而相关政策出台后,由于部分地方政府或部门执行力度不够,政策落实不到位,以及资源配置中管理的不完善、公平性遭到破坏等因素,导致公民社会组织在养老服务工作中的效率和效益无法达到预期,限制了其在健康老龄化领域的深入发展。

##### 4. 专业社会工作者缺乏

从事养老助老服务工作的专业社会工作者相对较少,因此在健康老龄化工作方面缺少必要的专业性指导。不同水平的服务人员导致其与服务对象之间会出现服务质量的较大差异,使得相关部门或组织无法对健康老龄化工作作出正确的评价,从而导致公民社会组织的工作者缺乏一定的积极性与热情,使其在专业化方面难以进一步提高。

### 三、对健康老龄化领域公民社会组织发展的策略分析

我国健康老龄化领域公民社会组织发展的SWOT分析矩阵见表1。内部优势(strengths)为:①弥补政府和市场的不足;②具有较高的灵活性;③可以提高养老服务质量;④促进养老服务体系多元化。内部劣势(weakness)为:①组织能力欠缺;②组织运作机制不健全;③组织公信力不强;④资金来源不足。外部机会(opportunities)为:①良好的政策环境和政府方向引导;②政府职能转变;③高质的经济增长;④人口老龄化的加快。外部威胁(threats)为:①缺少绩效评价体制;②缺乏主管部门的支持;③部分政策落实不到位;④专业社会工作者缺乏。

表1 我国健康老龄化领域公民社会组织发展的SWOT分析矩阵

分类	内部优势 (strengths)	内部劣势 (weakness)
外部机会(opportunities)	SO策略:在良好的外部政策环境下抓住机遇,利用自身灵活的优点,提高服务质量,巩固其地位和作用	ST策略:建立科学的监督评价体系,发挥其自身优势,提高自身的公信度,将健康老龄化领域的资金进行高效利用
外部威胁(threats)	WO策略:抓住外部契机,引入更多的社会资源,加强自身专业水平建设	WT策略:加强自身建设,增强应对外部挑战的能力,促进老龄化工作发展

#### (一)SO策略:抓住外部机会,发展自身优势

在政府提供良好的政策支持环境、快速老龄化的外部环境下,公民社会组织是政府主导力量的有效补充。公民社会组织应抓住外部机遇,充分利用和发展自身灵活多变的优势,促进养老体系多元化,在健康老龄化领域发挥重要的作用,不断巩固其在应对老龄化中的作用和地位。要不断鼓励社会组织积极参与健康老龄化建设,开展符

合老年人需求的相关医疗服务,提高养老服务质量,以满足不同层次的养老需求<sup>[16]</sup>。

#### (二)ST策略:发挥自身优势,减轻外部压力

建立科学有效的监督管理体系和绩效评价体系,一方面既可以对公民社会组织是否将资源合理使用进行有效监督和考评,另一方面也可以加强公民社会组织自身的规范性。应建立合理的公民社会组织参与健康老龄化工作的绩效评价体系,促进公民社会组织在健康老龄化领域发挥其自身灵活多变、多方参与的优势,同时增强公民社会组织的公信度<sup>[17]</sup>,以获取社会各方面的支持,减轻外界带来的压力,将健康老龄化领域的资金进行高效利用。

#### (三)WO策略:利用外部机会,克服自身不足

随着老龄化速度的加快,公民社会组织参与健康老龄化建设显得尤为重要。公民社会组织应利用外部机会,对于成熟的模式加以借鉴,完善健康老龄化服务体系,加强组织的监督与管理、提高专业水平和能力,寻求高层次高水平的服务。同时公民社会组织还应不断引入各种社会资源并且提倡多元化、福利化的供给方式,增加资金来源渠道,提高健康老龄化中资金的使用效率,从而提高自身的业务水平。

#### (四)WT策略:解决内在问题,应对外部挑战

公民社会组织应努力解决自身存在的问题,提高组织能力,健全组织在健康老龄化领域的监督管理机制,提高社会公信度从而增加社会资金来源。面对外部一系列挑战,公民社会组织还应不断增强与各部门、社会各界的交流与沟通,做好自我宣传,提高公众对公民社会组织的积极认识,努力获取政府以及社会各界的认可,从而得到更多的支持和指导,为公民社会组织在健康老龄化领域的可持续发展创造更加有利的环境,增加应对外部挑战的能力,促进健康老龄化工作的全面发展。

总之,在老龄化的时代背景下,我国经济要进一步发展,就必须解决好养老问题。无论是从现实的需要还是着眼于长远发展,我国公民社会组织参与健康老龄化工作都有着极其重要的意义。但是,公民社会组织参与健康老龄化建设在中国是一个研究资料较少的新命题,对于怎样拓宽其参与渠道、如何健全其监督管理机制等,都有待进一步深入研究。

#### 参考文献

- [1] 谭文静. 社会工作视野下的民间非政府养老机构——以北京市寸草春晖老年心理服务中心为例[C]//第八届亚洲大洋洲地区老年学和老年医学大会论文集,北京,2007:1
- [2] 陈坤,李士雪. 健康老龄化的理念演变与实现路径[J]. 理论学刊,2017(3):87-92
- [3] 叶弈. 健康老龄化助力大健康产业快速发展[J]. 科技智囊,2017(7):34-37
- [4] 李伟旭. 老年社会组织的发展状况及其路径[J]. 新视野,2015(3):112-116
- [5] 吴忠观. 人口科学辞典[M]. 成都:西南财经大学出版社,1997:342
- [6] 贯彻全科医学理念践行全科医疗——健康老龄化[J]. 中国全科医学,2018,21(17):1
- [7] 顾宝昌. 公民社会组织与生育健康[M]. 北京:社会科学文献出版社,2007:10
- [8] 夏杨. 中国特色公民社会组织的发展和培育研究[J]. 科技创业月刊,2016,29(7):74-75
- [9] 姚蓉琛,陈金未. 南京军区南京总医院发展策略的SOWT分析[J]. 医学研究生学报,2009,22(3):293-295
- [10] 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[J]. 学理论,2010(6):53-54
- [11] 李骏. 民间组织:社会化养老服务体系的重要组成部分[J]. 唯实,2007(6):84-88
- [12] 刘晓梅,孙苗苗. 多元化视域下社会组织在养老服务体系中的角色浅析[J]. 社会保障研究,2016(6):26-31
- [13] 倪东生,张艳芳. 养老服务供求失衡背景下中国政府购买养老服务政策研究[J]. 中央财经大学学报,2015(11):3-13
- [14] 黄明安,陈钰. 中国人口老龄化的现状及建议[J]. 经济研究导刊,2018(10):54-58,66
- [15] 白忠良,杨静,梅光亮,等. 我国健康老龄化事业的PEST分析[J]. 中国卫生事业管理,2018,35(3):161-162,181
- [16] 邓诺,蒋亮,卢建华. 老年照护医养结合实证研究[J]. 南京医科大学学报(社会科学版),2015,15(4):274-278
- [17] JONES M, KIMBERLEE R, DEAVE T, et al. The role of community centre-based arts, leisure and social activities in promoting adult well-being and healthy lifestyles [J]. Int J Environ Res Public Health,2013,10(5): 1948-1962

## SWOT analysis of the Civil Society Organizations in healthy aging

TANG Ling<sup>1</sup>, CHEN Guimei<sup>1</sup>, HU Zhi<sup>1</sup>, LIU Liu<sup>2</sup>, CHEN Ren<sup>1</sup>

1. School of Health Management,

2. School of Public Health, Anhui Medical University, Anhui 230032, China

**Abstract:** Civil Society Organizations (CSOs) play an important and irreplaceable role in the field of healthy aging. This study analyzed the participation of CSOs in the field of healthy aging by means of the analysis of situation weakness opportunity threats (SWOT), and clarified the internal strengths and weaknesses, external opportunities and threats. Based on the results of the analysis, the strategies to improve the participation of CSOs in the field of healthy aging were proposed. It was pointed out that CSOs should explore their internal advantages and opportunities, reduce their own pressure, make full use of development opportunities to meet external challenges, so as to promote the overall development of healthy aging.

**Key words:** Civil Society Organization (CSOs); healthy aging; SWOT analysis