



# 健康老龄化领域公民社会组织外部社会资本要素探讨

蔡蒙蒙<sup>1</sup>, 陈任<sup>1</sup>, 刘浏<sup>2</sup>, 秦侠<sup>1</sup>, 胡志<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:**我国人口老龄化程度持续加深,单纯依靠政府已经不能满足我国养老服务需求,公民社会组织的有力协助作用不可忽视,社会资本概念越来越多地出现在公共卫生领域。文章从中观社会资本理论的视角,探讨外部社会资本要素,分析公民社会组织在养老领域面临的困境,并探讨培育外部社会资本的策略,提升公民社会组织提供养老服务的质量和水平,推动国家养老服务行业的发展。

**关键词:**社会资本;公民社会组织;健康老龄化

中图分类号:C913.6

文献标志码:A

文章编号:1671-0479(2020)01-019-004

doi:10.7655/NYDXBSS20200105

开放科学(资源服务)标识码(OSID):



国家统计局发布的最新数据显示,截至2018年末,我国60岁及以上人口占17.9%,其中,65岁及以上人口占11.9%。与2017年末相比,人口老龄化程度更加严峻,养老问题面临着重大挑战。随着社会发展,老年人的需求也呈现出多层次化,为了完善我国养老服务体系,确保全体老年人老有所养,单纯依靠政府已不能满足我国老龄化需求<sup>[1]</sup>。所以公民社会组织(civil society organizations, CSOs)的参与是我国养老服务发展中不可缺少的重要力量。社会资本作为一种重要的组织资源,它所具有的建立组织间信任机制,优化整合资源等功能,正是养老领域公民社会组织生存和发展所迫切需要的<sup>[2]</sup>。本文从中观社会资本理论视角,分析健康老龄化工作中公民社会组织外部社会资本要素及存在的问题,提出解决途径,以使公民社会组织在养老领域中更好地发挥作用。

## 一、社会资本与养老领域公民社会组织相关理论

1996年以前社会资本在社会学(布迪厄,1986年;科尔曼,1990年)、经济学(Loury,1992年)和政治学(Putnam,1993年)被广泛讨论,随着对其理论

内涵的不断挖掘,在公共卫生领域也掀起了研究热潮。学术界一般将社会资本分为宏观、中观和微观3个层次。微观社会资本是指个体在其社会网络中调动资源的能力;中观社会资本一般以特定的组织机构为研究对象,重视特定网络的结构化以及该网络中要素间的相互联系、资源在此网络中的流动方式等;宏观社会资本重点讨论广泛结构体系中的政治经济体系、社会文化、政策环境等<sup>[3-4]</sup>。

公民社会组织是指各种非政府和非企业的公民组织,具有非政府性、非营利性和公益性等特点,我国也常称之为非政府组织、非营利组织和草根组织/社区组织<sup>[5]</sup>。随着老年人服务需求的多样化、多层次趋势日益显著,单靠政府既无法满足多层次的养老服务需求,又不利于资源的优化整合和效率的提高,而公民社会组织在参与养老服务中具有实践性、灵活度较高的优势,能够有效地缓解政府的压力,与其协同互补,为不同层次的老年人群体提供更优质、专业、全面的服务。因此公民社会组织是实现健康老龄化目标不可缺少的重要力量。养老领域公民社会组织外部社会资本是指以特定的组织机构为研究对象,探讨特定组织与其他相关组织(政府、其他组织、广电媒体等)之间

**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:**2019-09-03

**作者简介:**蔡蒙蒙(1996—),女,安徽合肥人,硕士研究生在读,研究方向为卫生政策与管理;胡志(1957—),男,安徽颖上人,教授,博士研究生导师,研究方向为卫生政策与管理,通信作者,aywghz@126.com。

协同合作网络的建立,以及在此网络上形成的互惠共生关系。结合我国养老领域公民社会组织的实际发展情况,体现在组织之间的网络参与、信任、支持、规范、共同语言和共同愿景。

## 二、养老领域公民社会组织外部 社会资本存在的问题

### (一) 网络参与

网络参与是指养老领域公民社会组织与政府及市场组织间的联系频率,其所拥有的网络关系和参与程度决定了它从各种网络关系中能够获取的资源。良好的网络参与有利于培育组织间的信任关系、优化资源配置,在互动合作中获得所需要的资源,使组织的发展能力得到提升<sup>[2]</sup>。我国的养老机构主要由民政部门负责指导、监督和管理,卫健委在养老领域的作用也举足轻重,但与政府其他职能部门之间的沟通交流相对来说较为缺乏。老龄工作委员会作为各养老机构参与的主要基层老龄工作机构,没有发挥出足够的桥梁搭建作用。政府部门、行业协会、社会组织联合会、残联以及各个组织之间互相割裂,没有形成网状的交织与互动。各养老机构之间的发展水平也存在着较大的差距,彼此的交流合作甚少,资源分散。在这种环境下,老年群体无法获得丰富多元、可供选择的养老服务,不利于健康老龄化方案的落实。

### (二) 信任

信任是指公民社会组织与政府及其他组织提供养老服务能力的信任程度,其中包括与政府、残联、社会组织联合会、社区/街道、其他养老服务组织间的信任以及对本组织自身的信任。组织间长期稳定的信任关系有助于降低交易成本,提高网络内资源的利用效率,更好地为老年人提供养老服务。然而,在我国养老领域,政府对社会组织控制过多,导致组织的自主性丧失,运行效率低下,公众的信任度随之降低。此外,公民社会组织的网络参与不足,阻碍了彼此之间信任机制的建立,从而无法形成健康老龄化服务中公民社会组织与政府及其他组织的良性互动。目前我国处于“未富先老”状态,绝大多数老年人负担不了高端化社会养老服务,而低端化服务只能满足具有刚性需求的低收入老年人,从而使这两种服务都无法吸引足够的老年人群体,组织由于长期无法获得合理的经济利益回报可能会产生行为异化,这种行为异化使养老服务类社会组织的社会形象进一步恶化,导致民众信任危机<sup>[6]</sup>。

### (三) 支持

支持是指养老领域公民社会组织通过其网络关系获得的各种可利用的资源,包括政策支持、物质支持和财政支持。支持促进资源在网络关系中

交换,缓解养老服务发展面临的困难。当前,我国养老领域的政策体系缺乏连续性和系统性,如2013年《国务院关于加强发展养老服务业的若干意见》(国发[2013]35号)中提到的关于免征营业税、房产税等税收优惠政策的落实存在偏差,缺乏具体的实施方案以及实施后续的追踪检查。在政策制定上,也没有充分体现出“健康老龄化”的理念,健康老龄化战略的实现受到制约<sup>[7]</sup>。资金是养老机构运作的根本保证,对于我国养老服务类社会组织,政府所提供的资金支持有限,公众的捐款热情不高,公益组织等社会各界也没有形成稳定成熟的捐赠氛围,养老服务业缺乏长期稳定的专项资金,可持续发展面临挑战<sup>[8]</sup>。

### (四) 规范

规范是指在养老领域公民社会组织建立起的管理规范和行为准则,通过法律法规和规则契约等方式规范养老服务类社会组织的行为。有效的规范是公民社会组织运行发展中不可或缺的重要社会资本。目前,我国对养老机构的监管主要是以行政法规为主,且大多数停留在政策指导层面,缺乏具有规范效应的行政法规和普通法律<sup>[9]</sup>,强制性和操作性较弱。鉴于养老服务行业专业性较强,对养老机构的运营管理能力和行为监管应该提出更高的要求。我国缺乏全国统一的养老服务行业的管理规范标准<sup>[10]</sup>,使相关部门在监管时没有一个可供参考的标准,容易出现“走过场”的现象。在这种环境下,组织的自我管理容易呈现出随意性,没有一个严格执行的日常管理规范,在工作中仅仅依靠伦理道德约束,容易引发组织行为异化现象,严重阻碍养老服务行业的发展以及健康老龄化目标的实现。

### (五) 共同语言和共同愿景

共同语言是指养老领域公民社会组织在工作过程中与政府、其他社会组织等各相关部门对从事健康老龄化工作所需专业知识的掌握。共同愿景是指养老领域公民社会组织对国家制定的老龄事业战略规划、其他组织的项目工作和发展目标的认同程度。共同语言和共同愿景的形成是组织内各部门间的粘合剂,有助于增强凝聚力,提升工作效率,为组织的可持续发展提供强大的动力。养老行业是知识密集型行业,目前,行业内缺乏熟知国家养老类法规政策以及专业运营管理知识的人才,且组织之间缺乏关于专业知识的探讨与交流,阻碍了养老行业共同语言的形成发展。另外,我国公民社会组织对政府部门仍然存在较大的依赖性,自身不具备宗旨、使命和发展愿景。公民社会组织间缺乏协调机制,没有完全建立制度化的沟通平台<sup>[11]</sup>,对彼此的工作现状沟通不足,也就无法形成朝着共同目标奋进的凝聚力和向心力,养老服务行业的发展

停滞不前。

### 三、培育养老领域公民社会组织外部社会资本的途径

#### (一)培育网络参与型社会资本,增强互动

Sabatini<sup>[12]</sup>在一项实证分析中总结道,有两类具有明显差别的网络,一种是纽带,另一种是桥梁。在养老领域,纽带网络关系中主要有社会组织联合会、残联、社区街道以及民政等政府部门,桥梁网络关系中主要有广电媒体和其他组织。为了培育网络参与型社会资本,第一要建立起政府主导的多部门协调机制,养老体系的发展不仅需要主管部门的指导、监督、管理,还需要其他各部门的积极协助,可以通过定期组织会议,探讨养老服务体系过程中遇到的阻碍,各部门相互协调共同解决,实现资源的有效整合以及在部门间的充分流动。第二要积极建设养老服务类社会组织行业协会,一方面实现对众多养老机构的规范和监管,另一方面也为各养老机构提供了一个互助合作的平台,增加彼此之间的业务往来,有助于促进养老服务业持续稳定发展,为老年人提供更多样化的服务,提高生活、生命质量,最终实现人口的健康老龄化。另外,要充分利用广电媒体对养老服务类社会组织进行宣传,树立良好的组织形象,深化人们对这类社会的理解,加速传统观念的转变和对这类组织的接受、认可程度。

#### (二)培育信任型社会资本,提高社会公信力

信任是养老服务社会资本的核心要素,是组织在网络关系中得以生存发展的基础,因此必须提高公民社会组织的社会公信力,才能提高组织间的信任程度<sup>[3]</sup>。培育信任型社会资本:第一,发挥媒体在塑造公共认知方面的重要作用,利益相关者对那些通过公共媒体分享更多信息的公民社会组织会投入更多信任<sup>[13]</sup>。第二,政府需要转变对社会组织的管理方式,适度放权,激发他们的自主能动性,给予其更广阔的发展空间,从而促进健康老龄化的实现。组织在此基础上要自觉主动接受国家和社会公众的监督,提升运营管理能力,提高组织公信力。第三,有效的沟通是增进政府、社会组织、行业协会之间信任的必要前提,在参与养老服务的各主体之间搭建一个沟通桥梁,共享各自所掌握的信息与资源,对赢得彼此的信任发挥着重要的推动作用<sup>[14]</sup>。第四,组织要规范运营模式,加强资金的规范化管理,建立财务披露制度,以消除与其合作的其他组织的顾虑,形成稳定的信任关系,社会资本存量随之增加,从而更好地进行养老服务供给<sup>[15]</sup>。

#### (三)培育支持型社会资本,积极拓展支持渠道

培育支持型社会资本,首先,政府要落实对公

民社会组织进入养老领域的优惠政策,对于颁布的政策文件建立配套的实施办法并加强对政策实施进程的监督,调动地方政府执行政策的积极性,提高配套政策的执行力,为养老服务发展创造一个良好的政策制度环境。其次,政府需要进一步加大对养老领域的财政投入力度,并严格执行有关财政优惠的政策规定,减轻社会以及家庭的养老负担,推动实现健康老龄化目标。同时,通过政府购买、公益创投等政策工具使其有稳定持续的收入。除此之外,还可以鼓励社会公益组织及社会各界充分支持养老行业。最后,公民社会组织自身主动拓展支持渠道,积极与政府合作,合理利用政府给予的资源,在与其他社会组织合作时,充分吸收其公益资金,努力建立起相对固定的多元化收入渠道<sup>[16]</sup>。各机构合作建立一个养老信息资源共享平台,在该平台上发布养老服务需求信息,充分利用和调动闲置资源,提高资源利用的效率。

#### (四)培育规范型社会资本,完善自律机制

科尔曼认为,“规范能够促进群体内的合作,有效的规范可以构成极其重要的社会资本”<sup>[17]</sup>。培育规范型社会资本,首先要健全养老服务业法律法规,将政策文件中的相关指导意见性内容上升为具有立法效应的法律法规,使国家对养老类社会组织的监管有法可依,同时也使养老类社会组织的合法利益有所保障,为养老服务发展提供一个规范的法治环境<sup>[18]</sup>。由于养老行业专业性较强,国家在对养老类社会组织的监管立法时,还需加强对运营者资质的规范,不断完善监管机制。2019年2月18日,国家市场监督管理总局、国家标准化管理委员会批准发布了《养老机构等级划分与评定》,填补了养老行业监督评估国家标准的空白,为规范养老机构的服务提供了依据。其中,对养老机构的运营管理提出了要求,组织的行政管理制度被当作等级评定指标之一。在此背景下,组织要积极完善自律机制,增强自我运营管理能力,构建切实可行的组织日常管理规范以及绩效考核制度和奖惩制度。

#### (五)培育认知型社会资本,增强组织凝聚力

培育共同语言型社会资本,首先要加强公民社会组织人才队伍建设,在高校开设养老服务类专业和课程,并给予一定的优惠政策<sup>[19]</sup>;针对专业技术人员,推行职业资格认证制度;重视养老护理员的职业技能培训。这将有效避免老年人安全和尊严受损害的现象,老年人的生命质量得到提高,符合健康老龄化战略的要求。另外,养老机构应当定期组织工作人员进行职业道德教育和业务培训,培养出一批熟悉国家养老服务业相关政策法规、掌握专业管理知识的人才,逐渐形成养老领域公民社会组织与各相关部门间的共同语言。行业协会作

为各组织的联合体,具有个体养老机构所不具备的专业优势和资源优势,为培育共同愿景型社会资本,应有效地承担起沟通协调的功能,在各组织之间进行内部资源的统筹和互助,帮助协调解决发展过程中出现的问题<sup>[20]</sup>。各组织统一将国家层面的工作原则和理念内化为自身的工作动力和工作目标<sup>[21]</sup>,在并肩发展过程中逐渐形成共同的目标和信仰,汇聚成强大的凝聚力,实现共同愿景。

#### 参考文献

- [1] 叶翔宇. 江苏省养老服务业发展中的社会力量研究[D]. 南京:南京大学,2016
- [2] 李娟. 民办养老机构的社会资本及资源获取——基于南京市的个案分析[J]. 南京人口管理干部学院学报, 2013,29(1):28-33
- [3] 赵艳,陈任,胡志,等. 艾滋病防治领域公民社会组织中观社会资本要素探讨[J]. 中国卫生事业管理,2016,33(1):72-73,79
- [4] 卢祖洵,白玥. 社会资本开发与卫生事业发展[J]. 中国卫生经济,2006,25(3):13-15
- [5] 陈任,赵然,马颖,等. 公民社会组织参与我国艾滋病防治工作探讨[J]. 安徽医学,2014,35(9):1306-1309
- [6] 黄闯. 社会资本参与养老服务发展的动力机制,实践逻辑和路径优化[J]. 学习与实践,2017(1):96-103
- [7] 陆杰华,阮韵晨,张莉. 健康老龄化的中国方案探讨:内涵、主要障碍及其方略[J]. 国家行政学院学报,2017(5):40-47,145
- [8] 王延中,龙玉其. 我国养老服务体系建设的进展,问题与对策[J]. 中国浦东干部学院学报,2018,12(2):122-129
- [9] 卢珊,敖旭,陈晓玉,等. 浅谈养老机构监管制度的立法现状及完善[J]. 法制与社会,2018(22):37-38
- [10] 夏涛. 公办养老服务机构政府补贴机制的博弈分析[J]. 理论导刊,2014(5):13-15,19
- [11] 白友涛,曾梦岚. 南京市社会组织参与社区养老服务的问题研究[J]. 社会福利(理论版),2015(4):12-15
- [12] SABATINI F. Does social capital improve labour productivity in small and medium enterprises?[J]. Working Papers, 2006, 9(5):1-28
- [13] NAZUK A, SHABBIR J. A new disclosure index for Non-Governmental Organizations [J]. PLoS One, 2018, 13(2):e0191337
- [14] 纪晓岚,刘晓梅. 网络治理视阈下的社会化养老服务研究——基于上海市WF街道的实证分析[J]. 华东理工大学学报(社会科学版),2016,31(4):114-123
- [15] 张旭升,牟来娣. 政府购买背景下草根养老组织社会资本建构的行动逻辑——以M市Y区S组织为例[J]. 社会发展研究,2017,4(1):94-110,243-244
- [16] 魏朝永,包学雄. 广西养老服务类社会组织参与养老服务供给探析[J]. 管理工程师,2018,23(1):51-57
- [17] 詹姆斯·S·科尔曼. 社会理论的基础[M]. 北京:社会科学文献出版社,1999:364
- [18] 李崇治. 社会资本理论视角下的养老服务问题研究[D]. 哈尔滨:黑龙江省社会科学院,2016
- [19] 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
- [20] 丁学娜,周君婷,张程韡,等. 风险分担视角下民办非营利养老机构运营风险的化解研究[J]. 中共南京市委党校学报,2019(1):98-105
- [21] 张文红,王丹妮,秦侠,等. 艾滋病防治领域公民社会组织外部社会资本与组织绩效研究[J]. 中国卫生政策研究,2017,10(10):49-53

## Discussion on external social capital elements of Civil Society Organizations(CSOs) in the field of healthy aging

CAI Mengmeng<sup>1</sup>, CHEN Ren<sup>1</sup>, LIU Liu<sup>2</sup>, QIN Xia<sup>1</sup>, HU Zhi<sup>1</sup>

1. School of Health Management,

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

**Abstract:** As China's aging population continues to deepen, relying solely on the government has been unable to meet the needs of pension services in China, the powerful assisting role of Civil Society Organizations (CSOs) can not be ignored, the concept of social capital increases more and more in the field of public health. From the perspective of middle social capital theory, this study explored external social capital factors, analyzed the difficulties faced by CSOs in the field of the pension services, and explored the strategies to cultivate external social capital, to improve the quality and level of the pension services by CSOs, and to promote the development of national pension services industry.

**Key words:** social capital; Civil Society Organizations(CSOs); healthy aging