



达州市民营养养老机构存在的问题及对策

——基于社会资本视角

司俊霄

(广东海洋大学 经济管理学院,广东 湛江 524088)

摘要:社会资本与民营养养老机构发展之间存在天然的契合性和内在的关联性,从社会资本理论视角来解决民营养养老机构在发展过程中存在的问题,需要从政府、社会、企业三个维度来建构社会网络,培育新的社会信任机制,创新社会规范制度。通过建立健全法律法规,设计出刺激民间资本投资的激励体制,吸纳社会闲散资源,以此提升社会资本存量,促进民营养养老机构发展。

关键词:社会资本;民营养养老机构;养老服务;养老产业

36

中图分类号: C913.6

文献标识码: A

文章编号: 1671-931X (2016) 03-0036-05

截至 2014 年底,全市 60 岁以上老年人口 118.83 万,占人口总数的 17.3%。达州市当前养老模式主要为居家养老,社区养老、机构养老正逐步扩大。快速发展的老龄化趋势和普遍存在的“4-2-1”家庭结构,使得养老问题成为全社会关注的焦点。近年来养老需求逐年递增,政府出台鼓励社会力量兴办民营养老机构的扶持政策,为民营养老机构提供了巨大的发展空间。

一、社会资本与民营养养老机构发展之间的关联性

社会资本理论研究最早可以追溯到 20 世纪 80 年代,90 年代以后逐渐成为学界关注的焦点。因其具有强大的解释力和严密的逻辑思维方式引起了中西方学者的兴趣,成为一种解决问题的新范式。

社会资本研究第一人是布迪厄,他从社会学视角正式提出“社会资本”的概念——“社会资本是实际或潜在的资源的集合体,那些资源是同某种持久性的网络的占有密不可分的,这一网络是大家共同熟悉的、得到公认的,而且是一种体制化的网络。”^[1]

之后,科尔曼在前人研究的基础上,对社会资本进行了更为深入的探索。他从宏观和微观角度进行了全面的剖析,根据社会资本的功能来进行定义:“社会资本是由一系列拥有两个共同要素的不同实体所构成,这些要素均由社会结构的一些方面构成,而且它们促进了参加者的某些行动。”^[2]

西方学者帕特南在《使民主运转起来》一书中指出社会资本的内涵是“社会组织的特征,例如信任、规范和网络,它们能够通过推动协调的行动来提高社会的效率”^[3]。帕特南以社会资本、善治和治理为框架,以意大利作为个案研究,说明了社会资本在意大利走向繁荣的过程中所起的作用。

国内研究社会资本兴起于 20 世纪 90 年代,学者张其仔认为“社会资本本质是一种社会网络,指个人在一种组织结构中,利用自己特殊位置而获取利益的能力,以关系网络的形式存在”^[4]

郑杭生在《社会学概论新修》一书中将社会资本界定为:一个人所拥有的持久的人际关系网络,这个由熟人关系所组成的关系网,是一种实际的或潜在

收稿日期:2016-05-04

作者简介:司俊霄(1992-),男,四川南充人,广东海洋大学 2014 级行政管理专业硕士研究生,研究方向:地方政府管理、农村公共政策。

的资源，关系网中相互熟悉的每一个人都可以调动这种资源。^[5]

纵观国内外学者关于社会资本的观点，存在共同的特点：在既定的社会环境中，通过信任、互惠和网络关系等途径获取资源进而提升社会资本存量，提高社会效率，缓解社会矛盾，运用合法手段实现预期目标。社会资本容量是无限制的，可以不断延伸。民营养养老机构通过组织的正式关系和管理者个人非正式人际关系获取资源^[6]。把握和利用好这部分资源，是治疗民营养养老机构发展弊病的良药。

社会资本与民营养养老机构间存在天然的关联性和契合性，尤其是在讲信重义的中国。自古以来，中国人以亲情、友情、爱情为纽带集聚了大量的人脉。以亲情为原点，不断向外拓展，形成了复杂的社会关系网。复杂的关系网络中蕴含着丰富的社会资本，民营养养老机构的发展可以依靠这些社会资本克服发展中遇到的困难。机构管理者的个人魅力、慈善机构和企业的专款赞助和支持、相关部门的政策扶持是民营养养老机构发展所必需的。

因社会公众对公办养老机构的天然信任，导致对民营养养老机构的了解不够，想当然的认为其条件差，会有乱收费的现象。现阶段国情决定我国必须以经济建设为中心，分配原则为按劳分配，客观上致使贫富差距扩大。而相应的财富再分配制度规范和法律法规的缺失，最终导致互惠规范社会资本亏空。公民参与网络的不健全，途径单一，信息不公开使得民间资本的利用率偏低，社会效益不明显，造成网络参与社会资本的缺失。挖掘社会资本并服务于民营养养老机构，是解决其发展过程中的失灵问题的必经之路。民营养养老机构的良性运转离不开社会资本，社会资本能够带其走出发展困境。

二、当前达州市民营养养老机构发展过程中存在的问题

达州市出台了与民营养养老机构发展相关的优惠政策，社会养老矛盾在一定程度上有所缓解。大竹县实行民营养养老机构水电气价格与居民水电气同价等优惠政策，2009年底为3家民营养养老机构给予9万元运营补贴。民营养养老机构发展加快，规模不断扩大。通川区民政局投入资金对牌楼社区老年公寓硬件进行了改造，入住率大大提高；南城三里坪的德仁疗养康复托养院，服务对象以失能失智老人为主，已入住老年人40人，其通过“医养结合”的方式探索出一条新型养老模式；渠县发展了2家民营养养老机构，其中绿茵园是达州市最大的民营养养老机构，首次开辟了养老与旅游相结合的新途径。

总体上，达州市民营养养老机构发展已具雏形。但发展缓慢，受外界环境制约和自身管理经验不足的影响，仍存在以下方面的问题：

（一）资金投入少，配套设施不健全

民营养养老机构的资金来源单一：主要靠收费和自我筹资，社会捐款和财政补贴微乎其微。这是造成达州市民营养养老机构发展缓慢，相关养老设施建设滞后，养老供需矛盾突出的主因。此外，民营养养老机构大多是旧房或租房改建而成，条件简陋。达州市民营养养老机构的床位数仅占总数的4.1%，全市除通川、大竹、渠县现有七家民营养养老机构，其余4个县（市、区）为空白，主城区民营养养老机构仅有一家^[8]。各个县（市）由于经济发展情况不同，民营养养老机构的规模也参差不齐。

（二）社会养老观念尚未形成，公共资源利用率低

自古以来，中国文化传统中就注重亲情和团圆，养儿防老的观念在人们心中早已根深蒂固。民间有这么一种观点：送父母去养老院是一件不孝的事情，他们宁愿自己忙点累点也要照顾老人。尽管随着社会进步，这种观念在逐渐淡化，但潜在的养老需求还没有转化到养老服务上来，入住率成为养老机构创始人的一块“心病”。公办养老机构是一床难求而民营养养老机构往往存在大量的空床位，公共物品资源无法得到有效的利用。民营养养老机构服务水平远远落后于公办养老机构，其主要收入来源于老人的收费，用于员工的工资、房租、贷款利息、维修折旧等方面，往往是收不抵债。人们将公办养老机构视为“二政府”，对其信任度高。而民营养养老机构是社会资本兴建的，对其不信任，认为它们以盈利为目的，服务质量难以保证。

（三）缺乏行业协会的指导，机构运营能力不强

达州市未建立民营养养老机构的行业协会，缺乏统一的行业规范制度和社会组织的监督。收费标准和管理混乱，乱收费、质量差的现象严重影响了民营养养老机构的声誉。这些机构大部分提供的养老服务内容单调，仅仅局限于满足吃、住等基本需求，而在康复治疗、心理安慰、文化娱乐生活等方面明显滞后。服务水平低，管理不到位，使得入住率普遍不高。聘用的护理人员多为农村妇女，专业素质低。养老是微利行业，工资相对较低，升职加薪的空间有限，对人才的吸引力不强。各个民营养养老机构之间发展水平差异大，服务水平参差不齐，有的运营得好，有的濒临倒闭，机构之间存在竞争，交流合作比较少。

（四）政策效果不佳，管理方式僵化

政府出台的政策不接“地气”，管理方式落后，在很大程度上阻碍了民营养养老机构的发展。虽然在土地使用、水电费及相关配套设施方面给予了优惠，但政策大多是指导性和原则性的，没有细化条款，对各级政府部门的执行情况不能进行很好的考察，最终政策执行就“变味”了。政府组织机构中仍存在“官老爷”的思想，以官员自我的利益为中心，忽略人民的利益。他们更多热衷于显而易见的功绩，能够为其晋

升铺路搭桥的事情,对于像养老服务这类见效慢的行业漠不关心,致使好政策难以落实到位。“上有政策,下有对策”现象仍然存在,上级制定的政策出现合法性危机,得不到下级部门的拥护和大力推行。政府该管的事情没有管好,不该管的事情又管得过多,寻租及腐败屡见不鲜。凡此种种,人为因素的干扰使得政府效率大打折扣。

三、解决民营养养老机构发展困境的对策

国家政府、社会组织、市场企业三方共同参与的多元化治理模式是民营养养老机构发展的客观趋势,也是社会资本网络建构的重要途径。当前民营养养老机构发展缓慢,其根源在于对社会资本的挖掘和利用仅仅停留在表面。政府、社会、企业之间不是完全孤立的,而是非零和博弈的关系。政府应强化对民营养养老机构的审计,引入竞争机制,使其向多元化发展。为了实现民营养养老机构的可持续发展,不仅要重视对其进行“输血”,而更重要的是培育其“造血”功能。

(一)政府层面:强化制度规范,培育社会信任,营造良好的环境氛围

1.探索民办公助和公办民营的养老机构发展模式,完善监督机制

民办公助是指民间资本投入到养老机构中,政府根据其运营情况,给与床位补贴等相关优惠政策的一种养老模式。而公办民营是指政府出资兴建养老机构的硬件设施,通过招聘的形式,聘请人员进行日常管理的一种养老模式。两种模式都具有实践性和可操作性,各地可根据实际情况进行选择。完善的监督机制是民营养养老机构良性发展的可靠保障。将民营养养老机构发展情况与干部绩效考核挂钩可以调动官员的积极性。政策应保持连续性和稳定性,在制定时细化扶持优惠政策、法律责任和问责机制^[9],对于政策效果要进行评估,从而决定该政策是继续、终止还是调整。

2.完善相关制度法规

民营养养老机构的法律地位不明确,出现的纠纷不能妥善解决,这就要求加快立法建设。虽然目前出台了与民营养养老机构发展相关的法规和规定,但立法层次低。政策文件过多,造成多头管理,主管部门之间相互推诿,行政效率低下。政府致力于法律制度建设,可以避免无序竞争,切实保证养老机构市场化运行,使管理更加规范化。将制定单独的养老机构管理法律法规提上立法议程是解决现阶段对民营养养老机构的定位不明,定性不清,标准不细,监管不力的重要途径^[10]。

3.借助大众传媒,做好宣传工作

宣传是提高民营养养老机构入住率和知名度的有效途径。只有通过线上线下渠道做好宣传工作,才能

让有需求的老年人了解和选择。在宣传的过程中使人们了解民营养养老机构的功能定位和角色扮演,纠正人们对民营养养老机构的认识偏差。通过媒体宣传,可以在一定程度上缓解居高不下的空床率,减少公共资源的浪费。利用众筹等新型方式,吸引更多的社会资本进入民营养养老机构,提升其社会声誉,构建良好的投融资环境。

4.设置激励机制,畅通进出口机制

政府部门根据入住老年人的情况进行分类管理,确定不同类型养老机构的准入门槛并严格执行。在准入标准之上,再进行等级评定。根据规范化水平的高低划分养老机构的等级层次,将等级标准与收费标准、国家优惠政策等挂钩^[11]。等级评估制度是对民营养养老机构的组织管理和绩效评估的重要工具,依据其经营效果分为优秀、合格、不合格三个层次。对经营优秀的予以奖励,合格的进行引导,不合格的进行淘汰,完善民营养养老机构的设立制度,确保经营成效。

5.发挥政府效用,为民营养养老机构保驾护航

民间养老机构的推动,光靠一个热情的社会投资者是行不通的。单一的社会个体拥有的财富是有限的,而养老机构的日常开销是笔不小的数目,时间长了投资者也是有心无力。与公办养老机构相比,民营养养老机构资金量小,周转不灵,面对和处理突发事件的能力差。慈善力量的不足需要政府出面进行协调。政府有很强的公信力,能够组织和协调各方力量,广泛利用社会资源,为民营养养老机构的发展牵线搭桥。对于社会信誉度高、发展潜力大的民营养养老机构要予以大力支持,为其担保,帮助其尽快得到银行的贷款支持及社会融资。

(二)社会层面:努力培育公民社会,发挥第三部门内在优势

1.建立健全社会志愿者服务体系,推进志愿者服务机制的形成

志愿精神和互助品质是第三部门的精髓^[12]。政府应培育这种价值观,塑造良好的公民社会。通过宣传和动员广大群众到民营养养老机构做义工为契机进行社会舆论引导,形成尊老爱老的社会风气。建立健全志愿服务体系,对有杰出贡献的志愿者予以表彰或在学习和生活中进行政策性的照顾,以党建、团建带动各地志愿者服务机构的发展,大力推进志愿者服务机制的确立。

2.加速相关民营养养老机构的社会组织建设

社会组织在现代社会生活中扮演着重要的角色,发挥着不可替代的作用。民营养养老机构的发展需要行业协会的指导,成立民营养养老机构协会可以加强养老机构间的沟通与合作,共享资源,共同学习与进步。成立相关的社会组织(老年人协会、社会工作协会、养老服务行业协会等)是实现民营养养老机构实

质性发展的催化剂,帮助民营养老走向规范化、常规化,既有利于为老年人维权提供途径也能为机构养老提供理性建议。

3.慈善机构的注意力应向民营养养老机构偏转

快速发展的慈善事业将改变民营养养老机构现有的单一筹资模式,为其提供资金支持。制定完善的资助制度和评估标准能够使慈善基金投入更加有序化,有必要设立专门项目接受愿意帮助民营养养老机构的社会捐款。慈善机构要及时公布捐款的去向,公开机构的开支,对西部地区的民营养养老机构支出比例有所倾斜。对口支持的民营养养老机构的建设情况向社会公布并进行广泛宣传,接受社会人士的监督。

4.社会文艺团体下基层开展慰问演出

开展文艺汇演到民营养养老机构是落实中央关于文化大发展大繁荣精神和建设幸福达州的题中之义。老年群体既是社会的弱势群体,也是最脆弱的群体,需要社会的关心和呵护。物质生活得到满足的他们,更渴望能够获得精神上的满足。文艺活动的开展有利于解决老年人内心的空虚,消除他们的烦恼,满足他们多样化的需求。

5.加强与高校、科研院所的合作,注重人才培养

与四川文理学院、达州职业技术学院等地方高校加强合作,建立相应的老年服务实践教学基地,定期派送护理人员到高校学习,提高其护理技能。使护理人员的技能过硬,有相关的护理资质认证,整体上提升护理水平,加大民营养养老机构软件方面的建设力度。

(三)企业层面:加强信任与合作机制,构建新型网络关系

1.与大企业建立长期联系,争取赞助

大企业应该承担起服务地方的责任,让员工进社区、下基层,关爱老年群体,与民营养养老机构之间形成良好的社会互动体系。企业可以与民营养养老机构签订协议,以赞助的方式,捐赠一定比例的企业收入。

2.根据地缘结构,为企业退休职工提供养老

企业的职工对企业的发展有不可磨灭的功劳,企业应考虑退休员工的养老问题。结合达州实际,与达州市电力公司、天然气公司、达钢集团等大企业建立长期互惠合作关系,为其退休职工提供养老保健服务,实现二者共赢发展。

(四)民营养养老机构自身管理服务的完善

利用集团化养老机构或开办连锁养老机构模式,提高民营养养老机构的规模。完善民营养养老机构的服务体系,建立起“老年超市、老年餐厅、文体活动室、图书阅览室、医护保健站”全方面一体化模式,极大改善养老环境,增强服务的人性化。

鼓励和支持退休干部或社会上有声望的人参与到民营养养老机构中来,通过他们的社会关系,增加民

营养养老机构的发展动力。民营养养老机构在发展过程中应凝聚个性,借鉴其他地方的成功经验,探索出一条符合自己发展的特色道路。

最为重要的是,民营养养老机构应找准市场定位,合理调整服务价格,树立起品牌形象,吸引更多的老人入住。只有这样,民营养养老机构才能跳出现有的束缚,实现可持续发展。

四、结语

十八大报告强调:“要多谋民生之利,多解民生之忧,解决好人民最关心最直接最现实的利益问题,在学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居上持续取得新进展,努力让人民过更好的生活”。新一届党中央领导班子十分重视民生问题,将人民满不满意作为执政效果的评价标准,对营造良好的社会养老环境,促进社会公平正义,人民幸福安康有着重要的意义。2020年是我国全面建成小康社会之年,届时民营养养老机构将日趋成熟,养老环境得到极大改善。

参考文献:

- [1] 李惠斌,杨雪冬.社会资本与社会发展[M].北京:社会科学文献出版社,2000:3-12.
- [2] 詹姆斯·科尔曼.人力资本创造中的社会资本[M].北京:中国人民大学出版社,2005:6-10.
- [3] 罗伯特·帕特南.使民主运转起来[M].南昌:江西人民出版社,2001:5-8.
- [4] 张其仔.社会资本论——社会资本与经济增长[M].北京:社会科学文献出版社,2002:12-15.
- [5] 郑杭生.社会学概论新修(精编版)[M].北京:中国人民大学出版社,2009:18-23.
- [6] 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,(1):28-33.
- [7] 刘雅静.社会资本:加强和创新社会管理的新视角[J].中共成都市委党校学报,2011,(4):32-35.
- [8] 川北在线.达州市养老服务设施缺口大[EB/OL].<http://www.guangyuanol.cn/news/quyu/2013/1223/134489.html>,2016-02-24.
- [9] 余新仁.政策落实到位,加快民办养老事业发展[J].社会福利,2010,(11):60.
- [10] 李佳.我国民办养老机构发展的法制化路径[J].山西省政法管理干部学院学报,2010,(3):21-23.
- [11] 王冠.民办养老机构的规范化管理——以济南市民办养老机构为例[J].中共济南市委党校学报,2011,(1):82-85.
- [12] 陈振明.公共管理学[M].北京:中国人民大学出版社,2005:424.

[责任编辑:张 磊]

Research on the Problem of Private Pension Agencies and Advice—— A Case Study of Dazhou Sichuan Province

SI Jun-xiao

(School of economics and management, Guangdong Ocean University, Zhanjiang, 524088, China)

Abstract: The study analyzed the natural agreement and inner connection between social capital and the development of private pension agencies. It attempts to solve the problems in the development of private pension agencies from the perspective of social capital theory. We need to build a social network from government, society and enterprises in order to cultivate a new social trust mechanism and to innovate social systems. By completing related laws, designing incentive system which can stimulate private capital investment and gathering social idle resources, the social capital stock could be increase and the private pension agencies can be prompted.

Key words: Social capital; private pension agencies; pension services; pension industry



(上接第 35 页)

On the Establishment and Development of a Long-Term Care Insurance System in China

CAO Jie-jie

(Department of Law and Public Affairs, Jiangsu Normal University, Xuzhou, 221116, China)

Abstract: With the acceleration of aging population, South Korea established a long-term nursing insurance system in 2008, which ensures the health of the elderly and improves the quality of people's life. China also has a certain conditions to establish the long-term care insurance system through the research on establishment of South Korean nursing insurance system background. According to China's specific conditions, we can learn the successful experience of Korea, establish care insurance legal system, build community-based care system and strengthen professional nursing training. However, we can build long-term care insurance with Chinese characteristics more than copy the South Korean model.

Key words: Aging population; South Korean model; long-term care insurance