

养老机构的民办民营模式:资源困境、组织依赖与模式创新

李 娟 姜 红

(江苏师范大学 公共管理与社会学院,徐州 221116)

摘 要:从人口老龄化的现实背景出发,运用结构式访问方法收集了39家养老机构管理者的定量资料,以资源依赖理论视角,探讨了民办养老机构如何建构支持网络的问题。研究从民办养老机构面临的资源困境出发,提炼了民办养老机构的生存发展策略,主要从两方面展开:其一,民办养老机构作为非营利组织,其生存发展必然以资源做支撑,进行资源开发,与其他同行组织进行资源交换是生存之道。其二,建立与政府及其他公益组织的相互协作,建构支持网络,激发组织活力与竞争力是组织进化的策略。本文提出进行公共养老服务资源整合,提升集群组织竞争力,进行大数据信息系统建设等政策建议,以期促进民办民营型养老机构健康发展。

关键词:养老服务;养老机构;公益组织;公共养老服务;民办民营型养老机构

中图分类号:D669.6

文献标识码:A

文章编号:1673-0429(2022)01-0077-09

doi:10.19742/j.cnki.50-1164/C.220107

第七次人口普查初步数据显示,我国60岁及以上人口为26402万人,占18.7%,其中,65岁及以上人口为19064万人,占13.50%(国家统计局,2021)^[1]。随着人口老龄化和高龄失能老人的增加,传统家庭照顾功能衰弱,老年人及家庭对机构养老服务的需求日益迫切。《2018—2019中国长期护理调研报告》显示,全国23个城市地区的60岁及以上老年人的总失能率为11.8%,也即超过1/10的老年人需要长期护理照料。面对失能老年人口的刚需,支持社会化养老服务体系的建设,充分调动社会力量参与养老服务,已成为养老服务一体化建设的重要内容。但是,养老服务社会化政策提出近40年以来,在多元主体参与下,养老服务资源供给总量虽有增加,但资源供给不足与结构失衡现象并存,机构养老服务发展的效果亟需改善(梁誉等,2019)^[2]。

一、相关文献回顾与评述

目前国内对民办养老机构的研究集中在对养老机构的生存策略、发展现状及其影响因素的探讨上。

收稿日期:2021-07-06

作者简介:李娟(1979—),女,湖北荆门人,博士,江苏师范大学公共管理与社会学院副教授,主要研究方向为老年人口、家庭社会学。

姜红(1978—),女,江苏徐州人,江苏师范大学公共管理与社会学院讲师,主要研究方向:家庭社会学,妇女社会工作。

基金项目:国家社会科学基金项目(20BDJ024);江苏省教育厅高校哲学社会科学研究项目(2019SJA0917)。

根据已有的文献综述,归纳出民办养老机构发展面临的四点突出问题:其一,有效供给不足问题,包括融资渠道窄、社会参与不充分、资金使用效率低;其二,建设与管理方面的问题,例如存在建设用地不规范、配套设施欠缺、室内居住环境差等问题;其三,公共政策环境问题,例如政策支持不足、申办要求高、公信力低;其四,人力资源方面的问题,例如养老机构管理者年龄偏大、学历偏低、缺乏科学管理思维以及专业护理人员缺乏、薪资水平较低,对老年人的护理实施效果较差。这类研究以实证研究居多,找到了民办养老机构发展面临的现实问题,从研究的价值取向看,往往偏向问题视角的诊断,忽略了对组织行为的观察。

相关研究探讨了民办养老机构发展的影响因素,主要分为内部因素和外部因素,内部因素主要与固定资产总额、服务价格、服务功能定位、技术效率等服务质量因素有关(沈勤,2019;曾雁冰,2019)^{[3][4]}。外部因素包括养老服务的市场环境堪忧,恶性、无序竞争和资源垄断等因素;以及政策支持体系因素,导致养老机构发展面临用地、融资、用人、运营困难等多重困境(关信平,2012;龙玉其,2017)^{[5][6]}。上述研究总结了影响民办养老机构发展的多种因素,找到了民办养老机构发展所面临的挑战,认识到了民办非企业等公益组织所受的制度环境制约,并从政府责任视角,进一步探讨了多元主体参与下的合作模式。相关研究还看到民办养老机构作为服务主体,增强自我发展能力、促成长效发展的重要性,特别提出增进服务供给效率,构建社会支持体系,推进养老服务业员工职业化进程等发展策略(辜胜阻,2017;纪晓岚,2015;黄闯,2016)^[7-9]。相关研究还提出利用“互联网+”养老服务模式,充分利用互联网优势,借用大数据和机器人技术,以提升养老机构的创新服务能力等发展路径(张锐昕等,2021)^[10]。

纵观以往文献,大量机构养老研究的文献集中在老年人口学、护理学、管理学等领域,从理论视角来看,主要有社会需求视角和社会治理视角,少有社会学视角的研究。由上述综述可见,内外归因法虽能对民办养老机构发展的多种因素进行归纳,但无法解释民办养老机构在面对诸多影响因素时的选择过程。聚焦于民办养老机构的发展特征和模式,离不开组织自身对发展路径的选择。值得指出的是,将养老服务放在社会福利服务体系建设的框架下讨论,机构养老不只是一种照顾模式,还是养老服务供给的实现方式;从实践层面出发,养老机构是养老服务的供给者,也是社会行动者,其发展不仅受经济动力和商业行为驱动,还受实用主义影响,因此过分强调发展环境的限制,并不能正确看待其自身发展能力和活力。鉴于现有研究的不足,本文尝试从以下理论视角解释民办养老机构的生存发展策略。

二、理论分析

解释民间组织发展有多种理论视角,主要有社会需求理论、供给理论以及制度主义理论。从社会需求理论出发,一个地区的人口结构、家庭功能变迁以及需求的异质性会影响社会组织的发展(Doyal, L, Gough, I. Macmillan, 1991)^[11],即一个地区的人口结构、社会需求结构和居民资源状况等宏观变量对组织发展产生影响(李国武,2014)^[12]。以需求的异质性和痛苦程度作为组织发展规模分析的变量,可以探讨养老机构提供的服务种类是否个性化、服务是否具有可及性等议题。供给输送策略讨论的是福利该如何供给的问题,也就是福利给付的资格,即福利供给是有条件还是无条件的,是选择性还是普遍的;以及福利给付的类型和内容,即福利供给是由政府部门、非营利组织还是营利机构来提供?资金筹集是来自政府财政、社会捐赠,还是使用者付费?养老服务的供给输送由政府、养老机构及行业协会、同业组织来提供;在供给主体之间的博弈中,民办养老机构一方面要注重服务效率以提升竞争力,同时要应对市场失灵的挑战。制度主义理论则强调组织的合法性基础,以及组织发展面临的环境限制,特别是技术环境和制度环境,社会共享观念和规范因素等制度环境对组织发展的影响(Dimaggio, J, Powell, W, 1983)^{[13]234-236}。用上述理论解释民办养老机构发展现状,面临以下问题:依靠社会需求范式,强调组织满足社会需求的程度,完全脱离中国现实情境进行福利供给分析则过于微观,从制度主义出发关注社会组

织发展面临的外部约束则过于宏观,容易忽略了影响社会组织发展的内在动力,无法对组织的发展过程作出解释。因此,鉴于现有理论解释的局限,本研究以资源依赖理论作为分析的理论视角,将社会需求范式转向资源范式,通过对组织发展过程的观察,尝试建构一个相对全面,多层次的分析框架。

资源依赖理论认为,组织面对有限资源,为维持组织运作及目标达成,与外界组织建立合作关系是其主要策略。菲佛(Pfeffer)与萨兰西克(Salancik)(1978)^[14]探讨了资源拥有者对于资源流向与配置具有深厚影响力,特别对其他想运用或获取类似资源的组织更具影响力。组织所拥有资源及关键程度不同,会使组织在组织间关系中占有不同的权力位置而产生不同的影响力,资源有限性必然造成资源依赖。从养老服务所涉及的组织间关系而言,资源配置就是组织间相互关联的意义系统,是为资源竞争与协商所提供的结构和机制。资源依赖观点说明养老服务组织间合作的重要性,其中权力因素对养老支持网络建设具有决定性影响,同时也会凸显养老机构在资源网络中的位置。

组织是具有开放性系统特征的产物,组织为了获得维持生存的必要资源,就必须与环境中的其他因素进行交易。当然,依赖不是一成不变的,随着专业化分工和组织独立性增强,依赖也会变得不确定。解决相互依赖和不确定性问题的典型方法就需要增加相互联系,换句话说,就是增加社会参与者的行为的相互联系(杰弗里·菲佛,2006)^[15]。埃默森(Emerson)进一步在交换关系理论上运用“权利结构”概念诠释行动者之间社会关系特征,形成了交换网络论,并以此为基础建构一套“权力依赖”的关系模式。他认为,当两个实体进行交换时,彼此间相互依赖的关系是不平衡的,此关系模式是检验组织及资源主体间关系的重要基础(Emerson,1964)^[16]282-298。交换网络建构涉及组织间合作与资源整合过程,“资源交换观点”提醒组织须意识到自身资源条件的有限性,并对外寻求合作以谋求组织发展。

加拉斯凯威(Galaskiewicz)(1998)^[17]指出,组织间产生合作网络的正当理由有三点,分别是“资源获得与分配”“形成联盟进行政治倡导”,以及“争取利益,并受到大众认可”。加拉斯凯威的解释着重在合作网络建构的目标,其中资源获取是重要目标。还有些学者指出,组织网络形成是为了知识分享与学习,减少资源依赖与交易成本,以获取规模经济并分担风险,避免服务中断或失败问题,以作为接近技术与市场的策略行为。在养老服务市场中,供需矛盾是目前养老服务的难解之题。一方面,民办养老机构的盈利能力较弱,专业人力资源缺乏,人员不稳定,资源的有限性导致其必然寻求与现有的医疗服务与养老产业的融合,例如医养融合型养老成为创新型养老服务模式。另一方面,组织为了生存,除了对资源缺乏或利益最大化的考虑,组织的合法性基础也是组织寻求合作的考虑因素。“民非型”养老机构多年面临产权隐患,兴办民办养老机构只有民政部门审批拿到“许可证”,才能向政府申请补贴。说明取得制度合法性,建构“关系网络”是组织发展的重要策略。组织在一定规范引导下,会建立起密切的社会关系,这样的社会关系有助于产生有别于个别行动者所拥有的资源,利于组织提升竞争优势。

三、养老服务资源内涵

养老机构作为养老服务组织,其生存发展必然以资源做支撑。王思斌(1999)^[18]提出过“养老资源”的概念,是指对养老起保障作用的各种资源,除传统概念上的人力、财力(资金)、物力(设施)外,还包括资金、物品、服务、机会、关照和支持气氛等。穆光宗(2002)^[19]从代际关系视角将“养老资源”解读为“代际财富流”,包括情感资源、经济资源、时间资源和服务资源几个方面。柴效武(2005)^[20]对养老资源的含义和内容做了详细探讨,将养老资源划分为经济资源、环境资源和制度资源。上述研究分别从养老服务的社会功能视角对养老资源做了有价值的探讨,但对不同养老模式所需具体资源并没有详细探讨。在机构养老方面,陈景亮(2012)^[21]根据对机构养老产生作用的条件,将机构养老资源分为制度资源、经济资源、社会资源、文化资源以及自我资源五类,并分析了养老服务体系存在的诸种问题。但此概念指的是整体性服务资源,并未涉及养老机构作为组织载体,以及其发展所需的组织资源。

养老服务是一个照顾服务体系,是一个“社会支持系统”,是社会支持系统中各服务提供主体的“子集合”。徐勤(1995)^[22]将老年人的社会支持系统划分为正式社会支持系统和非正式社会支持系统,前者包括政府、各级组织、机构、企业、社区等正式组织给予的工具性支持,后者主要指来自非组织的家庭成员、邻居、朋友、志愿者等提供的情感性支持。张良礼(2006)^[23]¹²³提出关注养老服务市场供需失衡、地区发展失衡问题,并提出建立政府、社区、社会组织三方协调合作模式。一些学者将养老社会支持系统进一步细分为政府、企业、社会组织和社区居民四大层次,提出构建政府、市场、社会组织与家庭多元参与的社会支持体系(黄健元、纪晓岚,2020)^[24]^[25]。

由上述分类可知,从微观角度解读“养老服务资源”,其核心概念是“社会支持网”,主要指给老年人提供赡养支持的人构成的关系网络。从宏观角度解读“养老服务资源”指的是“社会关系网络”,强调不同服务主体的支持功能,而社会关系网络更注重网络的结构性质。本研究主要探讨组织层次的“社会关系网络”。目前我国实行的是混合型福利供给模式,养老服务资源供给主体由政府、市场、非营利组织及社区组成。养老机构与政府的关系体现为寻求政府在资金、人力和物力及政策方面支持的协商行为;与市场的关系则体现为拓展市场的竞争行为;与同业组织、协力组织(如社区志愿组织)、中介组织(如福利协会、基金会)之间的关系则属于专业或跨专业的分工与协作行为。通过探讨民办民营养老机构发展所面临的资源困境、组织协同困境,以及现有的社会支持,从组织视角探索民办养老机构可能的创新性发展模式。下文将以对民办养老机构的调查为事实展开分析。

四、民办民营养老机构的实证分析

本次调查使用了南京市民政局“2018年养老机构目录”,截至2018年2月1日,南京市11区共有各类福利机构245家,床位数3.8万张,平均每千名老人拥有床位约39张。其中民办民营养老机构160家,共有床位数19848张,占总床位数的52.7.2%。根据养老机构所在区域,按配额抽样方法,以30%的比例从各区的养老机构中选取其中48家养老机构作为采访对象。剔除其中遭到拒访的9家机构,对其中的39家养老机构进行了调查。这39家养老机构共有床位数6912张,入住老人4769人,入住率为68.9%,39家养老机构行政管理人员数均值为5.59人。本研究通过半结构式的问卷调查法,对39家养老机构的主要管理者进行了问卷调查和访谈。问卷内容包括养老机构的基本情况、与各服务主体在资源、服务及政策领域的互动状况。

(一)资源开发——民办养老机构发展“瓶颈”的破解之道

从专业资源的获取方式来看,在调查的39家养老机构,能提供协议医疗或一级以上医疗服务的有9家(占23.1%),养老机构设有医务室的有8家(占20.5%)。可见,大多民办民营养老机构以医养结合模式为主进行了功能定位,而没有医疗资质的民办养老机构,有22家养老院在选址上都考虑了临近医院的位置,与医院签订了医疗服务协议,以“定点医疗”的形式解决入住老人的医疗护理问题。样本中,全部的养老机构均开展了医养结合服务。医养结合是养老服务新模式。近几年在国家政策支持下,民办养老机构收住的失能或部分失能老人占比不断提高,结构更加合理。但由于城市规划和土地供应有限等因素,民办养老机构大多远离城市中心区,在服务对象的拓展方面,不仅依赖于专业化的医疗资源与养老服务的对接,还依赖于护理保险或医疗保险政策开展情况。

组织场域中的资源配置固然会左右组织的生存发展,但组织会适应环境变迁而形成新的策略选择。调查中的,有些养老机构的管理者不乏服务创新理念和实际行动,例如A院院长谈到:“我们的服务目标是建立复合型的‘养老社区’,包括与老人服务相关的生活配套,如超市、保健、医疗、娱乐于一体。”“两年前三年前我们总经理就去台湾考察,回来全部按照那边的标准建设了现在的养护型机构,像现在的天气我们每天都给老人洗澡,每位老人每顿饭都有专人负责到底,对面20米就是医院,老人有病院长亲自送

过去,所以别看我们(经营)时间不长,但绝对敢说是南京私人养老院里最好的了。”

除了通过资源配置的差异化来取得组织独特竞争优势,有些机构管理者也不乏创新管理、营销策略和服务质量监控方面的创新。例如一些管理者介绍:“我们实施了两年的会员制吸收了不少潜在的客戶……采取老人购买“入住证”的形式,入住证期限5年,价格优惠,申请会员的老人可以自主决定何时来入住,并且可以享受分院的资源,比如流动式居住。”“希望在我们推进服务进社区的过程中给予力量支持(比如人力资源),这次评审,省老人福利机构示范区评审因为软件评估较好,顺利通过。我们有一套自己的‘服务质量标准’是通过考察香港、韩、日等国家的养老服务机构改进的。我们中层以上的管理人员都去各个国家进行过培训。”

为拓展市场,争取更多消费者,39所养老机构均采用了现代化的宣传手段,静态的有发行刊物、宣传品、建立资源档案;动态的有举办专家座谈、开展社会调查。“电视广告,开办网站,公交车广告、电视节目、冠名电台栏目、宣传单、网络采访”等是最主要的宣传策划形式。有五家养老机构还专门成立了营销部,进行服务宣传和品牌化服务推广,试图通过市场手段发展对外关系。组织理论认为,组织嵌入在社会网络和制度观念中,在组织资源有限的状况下,组织会创新组织运行机制以打破资源困境,或者约定成俗地采用模仿性的市场行为。养老机构开拓市场的行为便是利用市场手段打破结构限制,发展对外关系的过程。

养老机构要发展服务,人力是必要条件。目前养老机构的从业人员主要分三类:管理人员、医技人员、护工(包括勤工)。作为自主经营的组织,人力都需要通过市场招聘,从人力资源结构来看,在所有从业人员中,医护人员来自正规院校的毕业生占24.3%,其他具有职业资格医技人士(包括心理康复和诊疗师)占6.8%,而护工多是单位改制后原单位人员占26.2%,下岗职工占2.1%,离退休人员占8.3%,社会招聘人员占14.6%和外来打工人员占7.8%。数据显示,专业护工和医技人员人力十分匮乏,而勤工中通过社会招聘的也只占22.4%,从业人员大多属于“内部消化”或“熟人介绍”。而护理和医技人才市场紧俏,需向市内医学类高校“提前预约”人才。而据管理者称,“医生、护工不足,招聘困难”是大多数养老机构面临的困境,更高级的专业护理人员,如专业护理及心理治疗医师、跨专业的社工师、营养咨询人员及律师等人力配备更是薄弱。

为了克服市场供给不足的困境,管理者采取主动与附近高校或企事业单位建立联系,积极动员可能的社会资源。其中A机构同时与三所高校联系,成为该校社工专业学生的实践场所。有五家养老机构在人才市场常年设置专业招聘岗位,收集人力信息并同步进行宣传。从养老机构发展对外关系的努力中可以看出,“资源开发”一方面是市场需求推动的结果,另一方面也是机构为谋求发展,实现机构目标的主动性行为,目的在于增强养老机构的竞争力。民办养老机构更擅长于吸收市场化服务的价值理念,在服务领域也更具弹性和创造力。在专业资源十分有限的状况下,机构采取了创新性的市场行为以拓展组织发展,同时,由于与公办养老机构服务对象重叠,出现“同行削价竞争”现象,造成老人流失,入住率不稳定等问题。

(二)组织依赖——民办养老机构的生存策略

受组织外部环境制约,在专业资源有限的状况下,组织必然谋求与外界建立合作关系。在市场机制不成熟的状况下,民办养老机构要获得发展必须有政府支持。在物质领域,政府支持项目包括设施建设规划、土地划拨、房屋租购。在南京城区,土地供应不足、价格高,可作用途的房屋设施有限,成为制约民营机构发展的重要因素。为“争取”政府支持,获得经费补助,养老机构往往通过扩大规模,拓展管理服务领域争取政府支持,如获得“省级示范单位”“4A级”养老机构的标签,或按照与政府合作的条件进行组织管理,保守服务信誉,健全财务制度等形式争得政府支持。另一方面,政府为推行社会化养老服务,也力主开发社会资源,加强与驻区企事业单位联系,为有服务能力的民营机构寻求可利用的资源。

在筹资方面,政府的支持项目包括补助金、生产成本补助、贷款、免税四种形式。但目前实际的资金

支持仍然十分有限。在 39 家机构融资结构中发现,国家投资的比例占 8.64%,集体投资的比例占 24.72%,私人的投资占 63.89%,其他社会投资仅占 2.83%。也就是说,在机构投资中自筹资金比例较大,国家在整个投资结构中份额很少。从养老机构的日常收入来源构成来看,“靠收取入住老人费用”占 95.40%，“靠政府财政拨款”占 3.92%，“靠其他来源”只占 0.54%。也就是说养老机构的初期投资主要是自筹资金,其运营也是自负盈亏。但民营机构的管理者却认为,“政策性拨款比社会捐款更稳定”,努力争取政府资金补助是解决资金困难的途径之一,“特别是争取固定资产投入等实物补助”。在考察养老机构与政府合作行为中发现,管理者同时是政府雇员的只有两家,但有社会兼职的管理者却有 10 家,如有三家养老机构管理者分别兼任老年协会会长、某国企职工医院退休院长、省民革成员等,其在拓展场地、获得设备更新或补充、创新服务项目方面就较有优势。这些管理者往往能够利用自身的社会关系为本机构谋利。

在人力支持方面,劳动部门和民政部门对人力资源培训、管理具有绝对的主导权。养老机构的所有从业人员(包括管理者、医技人员、护工)首先必须在劳动部门进行备案,备案认可后方可参加培训,由民政部门确定教材,安排师资,培训结束后由劳动部门组织考试,取得相应资格后方能上岗。对管理人员的培训,则主要由民政局委托社会福利协会组织实施,内容以境外参观学习为主,而管理者能否获得培训机会,取决于其个人社会关系的“强”“弱”程度。也就是说,在纵向的资源动员过程中,一部分靠主动与政府配合,“主动要求接受民政部门管理”;另一部分要依靠管理者个人社会资本力量争取,需要“主动接触,搞好关系”。

在政策领域,民营机构与政府的合作主要在计划立项、财政补贴、减免税等方面。调查发现,在政策实施过程中,由于信息资源不对称,政府的补贴政策往往倾向鼓励大型养老机构(床位数>100)而小型机构(床位数<50)的管理者对政策资源连接较被动,有些管理者甚至对“民办公助”政策不甚了解,“还不知道怎么拿补贴”,“民办公助怎么个助法,还没有拿过”。正如民政局负责人所言:“在民办公‘助’对象选择上会适当偏向大型机构,……因为大型机构服务质量保证,接纳老人多,投资贡献多,我们找他投入才有保障。”大型养老机构大多由原事业单位转制,或采取 NGO 与企业联办等方式,与政府存在或多或少的关联。

事实上,政府也依赖于养老服务机构,由于政府服务供给能力有限,政府在有限的经费补助、委托服务、购买服务的尝试下,必然依靠“民办”养老机构在资源领域、服务领域的相互协作,特别是大型养老机构的绩效往往成为政府执行能力的体现。可见,“组织依赖”主要指民办养老机构与政府之间纵向的行政资源连接,包括如何寻求政府在资金、人力和物力及政策方面的支持,以及与卫政、行政窗口对接过程中建立的各种关系。政府掌握的行政资源是影响养老机构生存发展的关键性资源,会影响养老机构对资源的获取,而政府一方面凭借其权力实现对资源流向的控制,另一方面也依赖养老机构的绩效表现来达成政策目标。

(三)资源整合——组织的进化路径

养老机构要获得连续性的照顾资源,势必要依赖市场,建立同业间的合作网络。调查中有 16 家养老机构与兄弟机构建立了合作关系,如江宁区 B 公寓陈院长已经与海南、北京、珠海等地多家养老机构建立了互助网络,向老人提供了会员制服务,实行地区间“流动式养老”。南京市各机构间在硬件设施、服务管理方面定期交流,相互“观摩学习”。由于政府对“示范机构”的强调,资源整合往往限于资质和实力较强机构之间。

在专业资源整合方面,行业协会起到重要作用。目前,南京市还未成立专门的行业协会,其大部分职能由民政部门统合南京市社会福利协会来承担。责任分工是民政局的社会组织发展科提供养老机构的登记、管理、发展,评估等宏观工作。福利协会承担资源协调和整合等具体工作,包括组织养老机构管理者和服务人员培训,发起各养老机构与人寿保险公司合作,协助养老机构为老人办理意外保险,进行

机构申请评估、参与制定政策等。再次,作为地方组织的老年人协会(归口管理单位是老龄办)也是制造资源流动的平台。协会主要职能在于协助养老机构举办活动,进行政策宣传和老年人权利保障。有些管理者对这些资源十分看重,例如C养老机构的管理者认为,由老年人协会协助举办的“老年征文书画比赛”和“老年艺术颁奖会”,“对我们进行服务品牌和项目推广作用很大”。

医师协会(简称医协)作为专业服务性资源,负责组织专业医师、护理人员进行行业内交流,尽管如某些参与者所说“大多流于形式,谈不上行业间的合作”,但其活动提供了老年医学科学发展信息,促进了医师队伍建设,为机构发展提供重要的专业人力资源。

社区资源作为非正式社会支持来源是资源整合的重要枢纽。首先,养老机构积极利用社区资源便利,将基层组织的社区工作与满足老人需要相结合。例如为社区老人提供免费医疗服务,与社区医疗机构签订合作协议,在医养结合政策背景下,建立固定“社区医疗点”,提供长期康复护理医疗和居家上门服务,将服务推展到社区。其次,在老人生活服务方面,建立邻里结对,发动离退休人员及热心群众参与志愿服务老人活动,另外通过举办社区老年人活动,如书画展、联谊会,促进老人融入社区,实现“无围墙”养老。

志愿者的社会支持也是可动用的社会资源。调查发现,26家养老机构与公益慈善团队如“社工站”“义工网”建立了合作关系,例如玄武区老年公寓作为“南京义工”的服务网点,除接受义工服务外,每年出资定期组织两次义工交流活动,与机构联合举办社区活动的方式加强联系。但调查中也发现,民间志愿团体发展缓慢,且“各自为政、不成体系”,义工的持续性较差,民营机构赖以合作的社会资源十分缺乏,往往是“一头热,不能很好满足养老服务需求”。

“资源整合”是民办养老机构的市场化行为,养老机构在寻求资源的行动过程中,民办养老机构主动促成与行业协会、同业组织及社区之间进行的专业或跨专业的分工与协作。目前,民办养老机构的资源整合能力不足,政策支持力度不够,但由于民办养老机构市场反应敏锐,运营机制灵活,弥补了其先天不足。但是,尽管民办养老机构与同业组织、行业协会及社区之间形成了一种多元互动关系,但组织间的“规范体系”还未形成,组织间合作的重要性尚未被充分认识。

五、研究结论与建议

在养老服务一体化建设进程中,民办养老机构是连接养老机构、专业组织、政府、社区的“节点”,是最能体现市场化思维,进行行业准入,创新服务业态的因素。民办养老机构的发展过程中,可通过正式的方式,如与政府行政资源对接、参与行业协会、建立与同业组织合作的方式,也可通过与志愿服务、社会团体互动等非正式方式进行资源开发、联结和整合。养老服务具有“公益性”,是准公共服务产品,在公共服务资源有限的状况下,民办养老机构依赖正式的资源网络连接,以个人-组织-关系网络的策略方式谋求发展,建构支持网络成为其生存策略。民办养老机构努力获取公共养老服务资源的事实表明,养老服务供给主体间相互依赖的关系是不平衡的,应注意镶嵌于资源网络中权利因素对其发展的制约。从影响民办养老机构发展的因素来看,以下几点应当重视:

(一) 促进养老服务资源整合,加强制度环境建设

养老服务资源整合需要制度支持。文化制度、观念制度与社会期待等制度环境具有强大的约束力,规范着组织的行为,对组织行为有重要影响。在建立资源连接时,民办养老机构试图通过绩效达成建立网络位置,获取资源整合的主动权,但与此同时也增强了对政府的依赖性。特别是先行的医养结合新模式下,民办养老机构内医疗护理服务的拓展,不仅需要自筹资金、市场化运作,也要依靠现有的养老服务优惠政策、医疗保险制度的衔接。不仅要求人力、物力、财力或是无形资源等社会支持网络,还要求相关服务资源的链接及与政府的协同合作。而目前大多民办养老机构采取自筹资金、市场化运作和自负盈

亏的方式经营^[26],人们对其公益性还存在疑惑,这些体制因素和观念因素无疑是影响养老服务资源整合的重要因素。

(二) 扩展运行机制,提升集群组织竞争力

面临内外部资源困境,民办养老机构在制度化生存依附下,可能为提升效率而滋生协同合作意识(考夫曼,2004)^[27]³³⁻³⁶。但从调查结果来看,机构间“互惠规则”尚未建立,机构管理者缺乏团队合作意识,在服务竞价及服务对象选择方面出现了“同行相贬”“排斥大于合作”的现象,在一定程度上阻碍了合作关系的建立。养老服务是准公共物品,需支持创新和拓展性服务项目(老人转介、情感支持、康乐服务);帮助获取稀缺资源(资金或设施、人力培训、信息等),以提高服务效率,提升民办养老机构竞争力。

(三) 投资大数据,主推养老产业链发展

在“互联网+”背景下,技术资本是影响养老机构发展的关键性资源。通过技术投入,不仅可以促进同业间资源共享,例如建立大数据管理的老年人智能监护系统和影像系统数据库,还可以打通数据壁垒,对养老服务进行整体功能定位,将“养老服务”+老年人用品产品、金融、教育、文化、旅游、餐饮、物业等跨界服务结合,不断创新服务业态,鼓励民间资本更好参与养老服务。

由于调查数据采集有限,本研究对于组织特征、组织资源网络间关系特征并未深入探讨。随着机构养老服务特别是民办养老机构的各种服务形式推陈出新,机构养老服务已经成为一种产业生态,养老服务各主体间协同模式的建立已经是大势所趋。而引入民营资本,发展民办民营养老模式,有赖于组织建立与政府、同业组织、专业组织、志愿组织及其他商业组织之间的正式联系,并从中获取资源,将有利于提升组织发展能力,有益于民办民营型养老机构健康发展。

[参 考 文 献]

- [1] 国家统计局. 第七次全国人口普查主要数据情况[EB/OL]. [2021—5—11]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202105/t20210510_1817176.html.
- [2] 梁誉,李静,韩振燕. 我国城市养老服务发展70年回顾与前瞻——基于分配-供给-输送-财务四维框架的分析[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2019,21(5).
- [3] 沈勤,树佳伟. 我国民办养老机构服务质量和价格研究——以上海市为例[J]. 价格理论与实践,2019(1).
- [4] 曾雁冰,张良文,闫佳瑾,等. 基于DEA的厦门市养老机构服务效率及其影响因素研究[J]. 中国卫生统计,2019(2).
- [5] 关信平,赵婷婷. 当前城市民办养老服务机构发展中的问题及相关政策分析[J]. 西北大学学报(哲学社会科学版),2012(9).
- [6] 龙玉其. 民办非营利性养老机构的发展环境及其优化策略——基于SWOT-PEST组合模型的分析[J]. 首都师范大学学报(社会科学版),2017(4).
- [7] 辜胜阻,吴华君,曹冬梅. 构建科学合理养老服务体系的战略思考与建议[J]. 人口研究,2017(1).
- [8] 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(7).
- [9] 黄闯. 民办养老服务机构运行:自我发展与支持体系[J]. 重庆社会科学,2016(2).
- [10] 张锐昕,陈冠宇,于锦文. “互联网+养老”主体合作:模型框架与思路进路[J]. 吉林大学社会科学学报,2021(11).
- [11] D Donnison, L Doyal, I Gough. A Theory of Human Need[J]. British Journal of Sociology, 1991(51).
- [12] 李国武,邓煜平,李雪燕. 地区人口结构与社会组织发展——基于社会需求的理论研究,吉林大学社会科学学报,2014(4).
- [13] P. J. DiMaggio & W. Powell. The iron cage revisited" institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields[M]. American Sociological Review, 1983.

- [14] Pfeffer, J. and Salancik, G. R. The Ex-ternal Control of Organizations; A Resource Depen-dence Perspective, Harper&Row [M], New York, 1978.
- [15] 杰弗里·菲佛, 杰勒尔德·R·萨兰基克. 组织的外部控制: 对组织资源依赖的分析[M]. 北京: 东方出版社, 2004.
- [16] Emerson, R. M. Power-dependence relations: Two experiments. Sociometry [M]. 1964.
- [17] Galaskiewicz, Joseph&Wolfgang Bielefeld. Nonprofit organizations in an Age of Uncertainty: A study of Organizational Change [M]. New York: Aldine De Gruyter. 1998.
- [18] 王思斌. 中国社会保障体系的建构[M]. 太原: 山西人民出版社, 1999.
- [19] 穆光宗. 家庭养老制度的传统与变革: 基于东亚和东南亚地区的一项比较研究[M]. 北京: 华龄出版社, 2002.
- [20] 柴效武. 养老资源探析[J]. 人口学刊, 2005(2).
- [21] 陈景亮. 浅析机构养老资源体系——以福建省为例[J]. 南方人口, 2012(1).
- [22] 徐勤. 我国老年人口的正式与非正式社会支持[J]. 人口研究, 1995(5).
- [23] 张良礼. 应对人口老龄化——社会化养老服务体系构建与规划[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2006.
- [24] 黄健元, 程亮. 社会支持理论视角下城市民办养老机构发展研究[J]. 东南学术, 2014(11).
- [25] 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(7).
- [26] 张军, 成川南, 陈元刚. 养老保险基金收支平衡能否持续? ——来自城镇职工基本养老保险的证据[J]. 重庆工商大学学报(社会科学版), 2021, 38(3).
- [27] 考夫曼, 著. 王学东, 译. 社会福利国家面临的挑战[M]. 北京: 商务印书馆, 2004.

The Civilian-Run Mode of Pension Institutions: Resource Predicament, Organization Dependence and Mode Innovation

Li Juan Jiang Hong

(College of Management and Sociology, Jiangsu Normal University, Jiangsu Xuzhou 221612, China)

Abstract: Starting from the realistic background of population aging, using structured access methods to collect the quantitative data from 39 endowment managers. From the perspective of resource dependence theory, this paper explores the problem of how the elderly care institutions construct the support network for development. Research from the predicament of resources in the elderly care institutions, this paper analyzes two coping strategies. First, resources is the key survival factors, private elderly care institutions as a nonprofit organization, need to exchange resource with peers with other resources. Secondly, through the establishment of cooperation with government and other public welfare organizations, private elderly care institutions construct the support network, which will stimulate vitality and competitiveness for evolutionary strategy. The article puts forward public pension service resources integration, promotes the competitiveness of the cluster organization, and uses the policy recommendations of the big data information system construction, in order to promote the healthy development of the private elderly care institutions.

Keywords: old-age service; old-age institution; public service organization; public service for the aged; civilian-run pension institutions

[责任编辑: 孟西]