

doi: 10.16104/j.issn.1673-1883.2023.03.012

多中心治理视域下社区养老服务困境检视与路径优化 ——以安徽省B市为例

史纯纯, 高新宇

(安徽财经大学财政与公共管理学院, 安徽 蚌埠 233030)

摘要: 养老服务供给不足、质量不高的问题是我国进入老龄化社会以来长期困扰政府的难题。目前, 社会组织、养老机构等多元主体正在逐步融入养老服务的供给体系之中, 但多元主体协同参与社区养老服务体系的局面尚未形成。从多中心治理的角度出发, 以安徽省B市为例, 论证多中心理论与多元主体参与我国社区养老服务的契合性, 验证多中心治理参与社区养老服务的可行性。从多中心视角分析, 我国社区养老服务依旧存在政府角色定位偏差、社会组织发育不全、家庭养老观念落后、养老市场混乱等困境, 并从政府明确定位、发挥社会组织优势、政府及大众媒体牵头宣传新观念、政府及市场经营者共同优化养老产业市场秩序等角度提出治理路径。

关键词: 多中心治理; 多元主体; 社区养老服务

中图分类号: C913.7 **文献标志码:** A **文章编号:** 1673-1883(2023)03-0074-08

Review of the Predicament in Communal Elderly Care Services from the Perspective of Multi-Center Governance and Its Optimizing Path: Taking City B in Anhui Province as an Example

SHI Chunchun, GAO Xinyu

(School of Finance and Public Management, Anhui University of Finance and Economics, Bengbu, Anhui 233030, China)

Abstract: The problem of insufficient supply and low quality of elderly care services has been a long-standing challenge for the government since China entered an aging society. At present, multiple entities such as social organizations and elderly care institutions are gradually integrating into the supply system of elderly care services, but the situation of collaborative participation of multiple entities in communal elderly care service system has not yet formed. From the perspective of multi-center governance, taking B city in Anhui province as an example, this paper demonstrates the compatibility between the multi center theory and the participation of multiple entities in community elderly care services in China, and verifies the feasibility of multi center governance participating in community elderly care services. From a multi-center perspective, there are still dilemmas in China's communal elderly care services, such as government role positioning deviation, underdeveloped social organizations, outdated family elderly care concepts, and chaotic elderly care markets. Governance paths are proposed from the approaches of clear government positioning, leveraging the advantages of social organizations, government and mass media leading the promotion of new concepts, and government and market operators jointly optimizing the market order of the elderly care industry.

Keywords: multi-center governance; multi-subject; communal elderly care services

收稿日期: 2023-04-24

基金项目: 安徽省哲学社会科学规划青年项目: “后脱贫攻坚时代”安徽扶贫开发农村最低生活保障制度衔接整合研究(AHSKQ2019D052)。

作者简介: 史纯纯(1999—), 女, 安徽黄山人, 硕士研究生, 研究方向: 社区治理, E-mail: q3535174801@163.com。

一、问题提出

养老服务供给不足、质量不高的问题是我国进入老龄化社会以来长期困扰政府的难题。如何解决当前养老服务存在的困境成为亟待解决的公共问题。2021年2月,国家发改委、民政部、国家卫健委三部门发布《关于建立积极应对人口老龄化重点联系城市机制的通知》(以下简称《通知》)。《通知》中指出要统筹整合养老服务各类资金渠道,建立健全由政府、社会、个人共同参与的养老服务成本分担机制。我国将养老纳入国民经济社会发展总体规划统筹推进,并制定“十四五”养老服务体系建设的专项规划或实施方案。党的十九大报告强调,要坚持在发展中保障和改善民生,在劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居等方面不断取得新成就,保证全体人民在共建共享发展中有更多幸福感和获得感^[1]。

国家统计局和民政部门联合发布的数据表明,2021年末,中国60岁及以上人口数量达到2.67亿人,占据了全国总人口数量的18.9%。其中,65岁及以上人口数占总人口的比重高达14.2%,而且我国的人口出生率和人口自然增长率均不同程度地出现下滑的现象。我国养老压力随着社会发展而不断增加,形势也变得更为严峻。虽然随着政府改革的推进,我国日益注重在养老服务中充分发挥社会力量和市场力量的作用,但在如今的社会养老服务体系中依然会存在政府越位缺位、社会组织发育不完全、家庭养老观念落后、养老市场混乱的问题。

老龄化问题已然成为受到广泛关注的社会问题,我国对于社区养老服务研究也在近年来得到迅速发展。虽然在当前还处于初级发展阶段,但我国学者结合实际情况以及国外相关成果对社区养老进行了多视角的研究。一些学者从社区养老的优势出发,认为社区养老的形式相比于传统居家养老模式,能够减轻子女的负担^[2]以及社会所承担的养老成本^[3]。在针对社会养老服务模式的研究中,有学者提出了社区养老服务网络化的治理模式,认为需要建立社区养老的网络化治理平台^[4];还有学者肯定了政府、社区、企业等多元主体共同参与,以社区为平台的“多元一体化”社区养老模式的可行性^[5]。对于当前我国社区养老服务存在的制约因素,也有学者进行了探讨。许琳^[6]通过个案研究指出了当前我国社区养老服务普遍存在对普通老人关注不足,对特殊老人(贫困、残疾等)的养老需求无法满足的矛盾;秦艳艳等^[7]学者则指出政府对于

社会组织缺乏对应的扶持培育政策。

梳理相关文献,发现学者们普遍对我国社区养老服务的前景持乐观态度。总体来看,我国在社区养老服务方面的研究内容主要涉及服务内容、服务模式以及服务需求等方面,研究内容较为单一,且关于社区养老服务的研究大多是从宏观的角度出发,聚焦的城市也大多集中在北京、上海、广州等一线和超一线城市,而对于像安徽省B市这样的二三线城市的关注度不足。关于社区养老服务的研究主题和研究的地区可以更多元,相关的实证研究应更具系统性。本文通过分析中心治理理论在我国社区养老服务问题上的契合性,并针对在B市的调研中发现的相关问题从多元主体的角度对B市社区养老服务提出改进路径。除了在养老服务中占据主导的政府这一主体之外,本文还引入市场和社会组织两大主体弥补当前社区养老服务供需的失衡。倡导多元主体协商互助的“多中心治理”思想可以成为解决我国当前养老服务供给不足问题的一个理论创新点。

二、多中心治理理论:社区养老服务发展的理论基础

自二十世纪九十年代以来,公共管理领域学术界逐渐推崇“治理”与“善治”两个概念。而奥斯特洛姆等人在此期间提出的“多中心治理”理论为公共管理的研究提出了新的思路。“多中心治理”改变了传统公共管理中政府“一枝独秀”的思维定式,提出了多元主体互动合作的新概念。对于研究社区养老服务的提升等社会公共议题来说,多中心治理理论无疑可提供一个合理性视角。

(一)多中心治理理论

多中心治理理论是基于多中心的概念而产生的。多中心是指借助多部门而非单一的权力中心和组织体制来治理公共事务,提供公共服务。以文森特·奥斯特洛姆(和艾莉诺·奥斯特洛姆)夫妇^[8]为代表的一批学者在公共管理领域的研究过程中提出了多中心治理理论^[9]。多中心治理理论认为供给与使用的有效合作是高质量公共服务的核心,而只有让生产与消费达到紧密结合,公共经济组织才最有可能在最大程度上发挥自身的作用。在公共事务的治理与公共服务的供给中,没有绝对的中心,政府、市场、第三部门等多元主体必须相互信赖、协商、合作^[10]。在公共经济中,政府、私营企业、公共机构等多元主体之间的联系越紧密,各组织自我规范倾向的程度也会随之提高,效率提升更快,可以

创造更多经济机会。王兴伦^[11]认为多中心治理理论强调的重点在于多个权力中心和组织机制对公共事务的协调管理,提供公共服务。

多中心治理理论强调的“多”并不单指主体的多元,更是强调主体间互动的多元与联系的紧密。以往治理的主体多以单方或单一中心来展开互动,而多中心治理则强调治理单元的多元互动与沟通,认为只有按此方式才能形成依存关系,才能真正走向自助服务的公共治理体系,减少治理的成本^[12]。多中心治理理论支持将权力分散化、管辖交叠,鼓励构建政府之外的新中心的治理模式,并且认为这种治理体系是充满竞争的,因此也富有效率和活力^[13]。多中心治理关注的是多个主体如何以顾及他人的方式行动,通过合作、竞争、冲突和冲突解决的流程^[14]。

总的来说,多中心治理是西方公共管理研究领域的一种创新治理模式,它让政府与市场这两个主要主体之外的其他主体参与治理公共事务管理有了新的可行路径。多中心治理理论的提出打破了学术界之前一直奉行的“政府与市场非此即彼”的理念^[15]。多元共治的思想带来的转变更多的是治理思维上的转变,利益相关者不再只是“看客”,而是切实的行动者^[16]。多中心治理理论为解决当前我国社区养老存在的困境提供了解决思路,提出了社区养老发展机制的优化策略。

(二)多中心治理与多元主体参与社区养老服务的契合性

从社区养老服务的属性与特征来看。多中心治理的思想强调在公共事务的处理中治理主体的多样化与中心化^[17]。我国老龄化程度的不断加深,养老服务的供给问题成了社会共同关心的公共话题,不能全由政府解决。养老服务供给具有非排他性和非竞争性的特征,属于典型的公共产品,并且有着很强的正外部性属性,因此不仅需要政府的引导支持,更需要家庭、社会组织、市场等多元主体协同治理。社区养老问题的触发机制的复杂化也决定了此类问题的解决不能单纯依靠某个主体的力量,需要形成多元共治的局面。这与多中心治理所强调的多元共治的理念相契合。

从我国政府转型的理念来看。我国正处于政府改革的关键时期,蒋俊杰^[18]在提到新时期政府改革路径时,指出要强化政府、市场与第三部门间的协调与合作。公共部门、企业、非营利组织这三者能否各自承担起相应的责任对于当前“构建社会和谐社会”目标的实现起到了至关重要的作用。

近年来,随着我国政府转型改革的进行,“有限政府”越来越受到社会的推崇。“有限政府”是我国政府向“服务型政府”转变的目标。社会主义市场经济制度的建立与完善使得我国政府不再是包揽一切的“全能型政府”,而是明确自身权责范围的“有限政府”。如何打造“有限政府”?为此,需要严格厘清政府与市场之间的界限。将行政决策与行政执行职能两者做出科学区分,将当前存在的组织结构进行整合,避免各组织间存在的职能交叉重合现象与资源的浪费;对现有的社会资源进行合理而充分的开发和利用,并积极壮大和培育第三部门、民营企业,鼓励它们参与到公共事业的经营和管理中来;政府职能与服务重心应该下沉到基层治理,构建“以社区为导向的政务管理模式”;政府发挥自身优势,起到引导作用。王沪宁^[19]则指出国家必须在资金、资源、科研经费、市场等方面创造条件。多中心治理理论的思想与我国政府转型改革的理念有契合之处。养老问题的解决是我国政府转型过程中的必要的一环,打造“服务型政府”需要构建政府引导下多元主体共同发力的理想治理模式,缓解当前社区养老存在的供需矛盾。

三、多元主体参与社区养老服务供给的困境检视——以安徽省B市为例

B市地处安徽东北部、中国华东地区。根据第七次全国人口普查公布的数据显示,B市60岁及以上常住老年人口的数量达到了59.4万人,占B市常住人口数的18.3%,养老服务供给需求较大。近年来,地方政府持续深化改革,期望当地养老服务能向着“细致化、多样化”的方向发展。“助餐工程”是B市深化居家和社区养老服务体系改革的突破口。在此基础上,当地政府积极推进社区养老服务配套设施的建设,加快社区设施“适老化”的改革,期望逐步构建起“以家庭为基础、以社区为依托、以机构为支撑”的多主体、多维度的养老服务体系。社区负责养老服务中心与医养服务主体“供给端”结构的建设和养老服务中心与服务对象“需求端”结构的构建。一些社会组织机构逐步嵌入到社区养老服务中,以线下实体服务结合线上互联网服务,最终形成线上线下一体化运营的“智慧养老”模式。

多元主体参与到养老服务供给体系中来,创新现阶段养老模式,减轻政府及个人养老压力是可行的,也是必要的。但在对B市实地的调研过程中,笔者发现当地养老服务供给的缺口依旧没有解决,养老问题依旧严峻。受现实条件的制约,多中心治理

在实际运用中,并未发挥出最大效益,多元主体并未构成协同、有效的养老服务供给体系。从当前社区居家养老服务市场的现状来看,家庭、政府、社会组织、养老市场等多元主体之间的功能协调和多中心治理还存在着制约因素。笔者对B市的A社工组织进行实地走访发现,B市社区养老服务的实际发展与预期还有着较大差距。“多中心治理”的思想在B市社区养老服务中并未完全体现。而当前B市在社区养老服务方面存在的问题主要体现在各主体间还未充分协调、沟通,并未做到真正意义上的多元主体共同发力。

(一)政府权力责任划分不清

在公共服务的供给体系中,服务的提供主体应与管理主体相分离,应该明确责任划分。政府参与社区养老服务的购买体现了公共产品的非排他和公益性。但政府在养老服务供给体系中更应该担任的是资金提供者与监管者的角色。政府应通过有效的资金政策支持以及科学的监管,鼓励社会力量参与到养老服务供给体系中去,打破垄断。但从当今我国社区养老服务供给的现状来看,当前政府在社区养老这一公共服务层面存在着需要解决的诸多问题。

据B市A组织的负责人介绍,B市养老服务供给需求缺口较大,而官方的慈善组织只有B市慈善总会一家。而社会组织在提供养老时,需要向当地政府报备审批的程序复杂且严格,在开展养老服务活动时所需资金也大多依赖政府购买及补贴。例如,在B市的X社区,当地政府与社会组织共同建立了养老信息服务中心。中心为当地老人提供“安心餐”以及娱乐服务。目前社区养老服务项目的成本大多由政府承担,加之目前缺少社区养老方面的专业人才以及明确的工作细则,社区养老服务项目的开展情况很大程度上取决于当地政府的抉择。对政府的过度依赖也间接导致了社会组织在参与养老服务时积极性不足以及创新性不够的问题,易产生“等、靠、要”的思想。一些原本可以由市场主导或者由社区居委会等提供的养老服务,现在却由“政府主导”提供,这种由上而下“设定”且带有一定行政意味的服务往往既浪费了公共资源又没有满足老年人的实际需求。

而在一些方面政府则表现出缺位现象。通过调研可以看出,当前政府对于开展社区养老服务的支持力度还是不够的,对于相关产业的资金投入及政策优惠还存在一定缺口。以2020年成立的A组织为例,该组织的资金来源主要是来自政府对其提

供的社会服务项目的购买。2022年初,A组织计划开展的“时间银行老年人志愿互助项目”得到了当地政府的关注。由于当地政府自身财力有限,加之“时间银行”在B市还是个新兴概念,所以该项目只得到了政府10万元的资金支持。在“时间银行”项目的实际执行中,有5-8万的资金缺口且政府并未在后续进行资金的补充,受此影响,该项目的运营结果并不尽如人意,只得草草收场。当地社区养老服务极大程度地受到了资金的限制,政府公共服务投入不足导致B市一些老旧小区养老服务基础设施不完善甚至缺乏。由于我国社会主体参与养老服务供给还处于发展阶段,加之养老服务产品的自身特性,投入养老服务产品不能在短期内带来收益,投资见效慢。当地政府自身财政吃紧的情况下就会减少对养老服务方面的财政补贴,养老市场供需之间的缺口日益加大。而且,面对当前乱象丛生的养老服务供给市场,政府宏观调控的作用并未充分发挥,养老市场监管机制的不完善也加剧了市场的乱象。

(二)社会组织能力不足

在社区养老服务产业中,社会力量大多由社会志愿者、社会工作组织等民间力量构成。笔者在对安徽省B市的走访过程中发现,当地社会力量往往存在着缺乏话语权、专业能力欠缺、内部监督系统不完善等问题。

以B市A组织为例。A组织于2020年成立,资金来源主要靠政府购买其组织提供的养老服务项目。资金来源有限也在一定程度上导致了A组织在工作人员专业程度上的不足。参与A社工组织负责的社区服务活动的工作人员中,有80%以上为退休的老人及大学生志愿者,几乎没有接受过社会工作相关知识的培训,提供的服务也多处于如反诈宣传、知识讲座等表面阶段。根据目前的情况来看,当地社会组织要想经过长期坚持来打造品牌效应,建立长效机制,并以此向社会提供实质性的高质量养老服务是较为困难的。

近年来,我国一些社会组织和团体因缺乏内部监管,社会透明度不足等诸多问题,屡次遭到媒体曝光,使其社会信誉受损。在B市,社会组织因违法失信被通报撤销登记的新闻频出。例如2022年12月,B市官方媒体就公布了本市一家社会组织被当地群众举报未经民政部门正式登记擅自开展活动,非法获取募捐所得基金,涉嫌为非法社会组织。社会公信力和自我监督管理能力是社会组织群众基础的关键,也会直接影响组织募得资金的数量。

(三)家庭养老观念依旧较为落后

如今,居家养老依旧是我国养老模式的核心内容。家庭依旧是我国养老服务供给体系的核心和最终落脚点。国家也十分重视家庭养老的基础性作用。《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》就明确指出把巩固家庭养老的基础地位作为原则之一。但是,受传统观念和经济发展程度的制约,我国家庭养老服务水平还有很大的提升空间,养老观念的固化也成为当前养老的一大困境。

受传统观念影响,多数家庭对于社会组织养老服务的信任度较低。一方面受到传统观念的影响。在传统文化中,老人居家养老是理所应当,让父母接受社会、机构提供的养老服务甚至会被贴上“不孝”的标签。加之如今社会养老服务体系的不完善,信息的不透明以及内部管理的缺口,使得民众对于社会组织提供养老服务的不信任感不断增加。其次,社区居家养老服务自身局限性造成了在设计、规划和生产过程中家庭和老年人个体的参与感缺失,由于各主体间并未能形成有效的信息交流,因此在社区居家养老服务供给中,家庭并未起到应有的关键作用。

受传统消费观念影响,老年人的消费观念一般比较保守。年轻时的生活经历以及有限的收入来源让大多数老人不会选择社会组织养老和机构养老。仅仅依靠市场的引导和调节,很难转变老年人的消费观念,拉动老年养老消费内需。政府的财政津贴补助会在一定程度上鼓励老年人消费,但如果消费观念依然保守,有限的补助用完时,老年人会立即减少消费。仅依靠市场调节和政府财政并不能从根本上解决老年市场消费活力不足的问题。

(四)养老市场混乱

社会组织和机构在提供养老服务供给时兼具市场的某些属性。在提供养老服务的过程中,社会组织和市场机构在产品生产、定价、销售等环节均具有一定的市场性。养老市场的营利性与养老服务的公益性之间的矛盾需要调和。养老市场中,既能保持提供养老服务的慈善性,又能有收益维持组织自身生存发展运营的社会组织和机构非常少。一些提供高质量养老服务的组织和机构由于成本的增加,难以继续自身的运营,继而退出市场,留在市场的组织和机构大多没有能力提供高效、专业的养老供给,养老市场出现“劣币驱逐良币”现象。目前,我国大部分社会养老机构还处于起步阶段,利益最大化的经营目标导致了经营者为了节约成本而哄抬价格、降低服务质量,以低质量的服务抢占

市场资源,漠视行业规则,导致养老行业市场秩序混乱。2022年9月,B市开展的养老服务专项检查发现养老机构卫生条件简陋、基础设施配备不齐全、服务人员专业技术不过关等问题比比皆是。

市场是调节资源配置的“无形之手”,而在养老市场中,市场对于资源配置的调节作用较弱。只有在充分竞争市场的前提下,市场调节资源配置的作用才能发挥出来^[20]。充分竞争的养老市场需要多元主体共同参与,必须培育更加多样、更有生机和活力的主体参与到养老服务供给市场中来。而多元主体参与到带有慈善性质的养老市场,需要有大量物力财力及资金的支持,不然很难取得长足的发展。对资金投入的大量需求也间接导致了养老市场被国企等财力雄厚的企业所垄断。至2022年底,B市民政局登记在册的139个养老机构中,有近60个是带有公立性质的养老院、养老服务中心,而此类养老机构能提供的也仅仅是最基本的养老服务。

四、多元主体参与社区养老服务的优化路径

养老问题成为我国基层社会治理亟待解决的一大难题。而养老问题的诱发原因是复杂的,因此想要解决这一难题若仅仅依靠包括个人、家庭、社会、政府和市场等单一主体都难以彻底解决。为解决当前我国社区养老服务面临的困境,本文以多元主体共治的视角,从完善政府引导监管功能、提高社会组织自身能力、加强养老新观念宣传、规范养老服务供给市场等多方面提出优化路径。

(一)完善政府引导监管功能,营造科学养老服务治理模式

在养老服务供给中,政府应该扮演引导和监督的角色。公共产品和公共服务不能仅仅依靠政府来完成,政府行为自身的局限性和其他客观因素就决定了在公共事务的管理之中政府不可大包大揽。政府要厘清自身职责,扮演好引导者、监督者的角色,凸显出养老服务公共产品的特点,保证养老服务的慈善性和服务性。

第一,加快政府职能转变,促进多元共治养老体系形成。政府应由之前什么都管的大包大揽的角色转换到引导者、监管者的角色^[21],由“全能型”政府向“服务型”政府转变。政府不再是传统养老模式中的服务供应者,而是现代养老服务的提供者。政府应通过积极引导将社会力量纳入养老服务的供给体系中来。通过制定相应政策,扮演好政府在养老市场中的“监督者”的角色,而地方政府在当地养老服务体系的构建中应该充分发挥主导性

作用,加快促进多元共治的养老服务市场发展目标最终实现。要健全并发挥好老龄工作机构的组织、协调、指导、督促职能。在构建多元共治的养老服务体系的过程中,政府要充分调动并发挥相关部门的积极性,通过多部门的协同配合来确保养老服务改革的顺利推进。在资金投入方面,政府在能力范围内加大投入力度的同时还要转变补贴扶持方式,实现补贴形式从“补机构”向“补人头”的转变,从单独鼓励发展型补贴向精准性奖励型补贴转型。顺应老年人的养老服务需求,减少政府的行政干预,促进养老服务市场公平竞争。

第二,简政放权,鼓励社会组织参与。在社会力量提供养老服务时,政府应简政放权,简化相关事务办理程序,给社会组织的运营足够的自由发展空间。在养老产品的生产、服务环节,要注重发挥社会组织及机构的积极作用,对老龄人口的多样化、个性化需求应予以了解和尊重。除了日常生活的照料,还应注重老年人医疗与养老需求的结合。在社会组织和机构的日常运营时,政府应给予充分的自由发展的空间,鼓励组织和机构对于养老服务产品的创新,不能管得太宽、管得太严,对于机构及组织的运营,政府相关部门的检查不可过于频繁和严苛。

第三,发挥政府主导作用,构建规范养老服务体系。给予社会力量足够的发展空间并不意味着政府的缺位。政府在养老服务供给体系中应起到监管作用。政府应对社会养老服务的供给体系做好设计规划,并制定相关法律法规来规范养老产业的市场。尤其要加强对社会组织特别是慈善组织的资金用途的外部监督以及提高对市场上提供的养老服务的质量的考察力度,政府应当在绩效评估体系建设及问责机制方面投入较大研究精力。

(二)提高社会组织自身能力,提升养老服务质量

引入社会力量参与养老服务,可以有效弥补政府、市场和家庭在养老服务供给方面的不足,对助力养老服务高质量发展具有特殊作用。“十四五”期间,伴随着我国养老服务规模的扩大与提质,社会组织参与养老服务大有可为。在养老服务中,社会组织应做好“拾遗补缺”工作,积极应对人口老龄化。

第一,加强技能培训,提高社会组织专业能力。社会组织应提高对于自身专业度的重视程度,聘请专业的社会工作人员,强化对其职业技能的培养。在对社会组织工作人员进行技能培训时可以建立完备的奖励机制,如可以定期举办一些专业技能比

赛,提高组织内相关人员对于学习相关专业知识的热情,鼓励工作人员考取相关专业资格证。也可以积极展开与高校的合作,请专业人士对工作人员进行养老服务专业知识的系统化培训。在养老产业服务供给体系中,社会组织应发挥自身优势,在各多元主体中起到连接纽带作用,让各主体可以进行信息的交互以及资源的整合,起到“1+1>2”的效果。在提供服务时,社会组织应把握时代走向,及时分析并尊重老年群体的多样化养老需求,不仅需要关注老人最基本的养老需求,还应该关注部分老年群体的心理健康。

第二,完善内部治理,提升组织社会公信力。社会组织需要提升的不仅是自身专业度,还有社会公信力。对此,社会组织除了应积极配合政府的监管,更应该加强内部监督,强化自我责任意识,以企业的社会责任为出发点,制定严格的内部监督体系来规范自身行为。对于资金的来源以及去向应及时向社会公布,接受社会监督。同时,需要有合理的内部人员架构。组织的决策者要有正确的价值观,对于社会工作要有自己的理解以及过硬的专业知识储备;执行者要有足够的业务能力;对于各职位人员可以建立科学合理的薪酬激励机制。此外,需要在社会组织内建立完善的内部治理和风险防范制度。除了在组织内建立常见的管理制度(如财务、用章等)外,还需要在法务的基础上建立必要的监督、审核机制。

(三)加强养老观念宣传更新,拓宽社区养老服务受众

老年人及其家庭在养老服务供给体系中具有举足轻重的地位。家庭是养老最基本的单元,也是最为老人所接受的养老方式,因此,家庭和老年个体是解决当前我国养老服务问题的一个重要突破口。

第一,加强宣传工作,引导养老观念转变。供给的养老服务是否得到充分利用,服务标准能否切实执行,社会养老压力是否能得到缓解,这些都与家庭对于市场上的养老服务的认可度和接受度息息相关。受传统思想观念的影响,大众对于新型养老服务供给模式的接受度还不够。而新型的养老观念的核心观点就是让老人逐步摆脱对子女在养老方面的依赖,增加对机构养老以及社区养老等养老新模式的接受程度,提高老年人在市场上的参与度和话语权。政府及社会组织除了在做好自身专业工作以外还要做好宣传工作。新型养老观念的宣传需要传统媒体、社交媒体、社区、家庭几方面共

同进行,向老人科普最新的养老观念以及几种新型养老方式的优势所在。在宣传的同时,需要注意宣传内容的科学性和可操作性,引导老年人正确理解新型的养老观念。在养老服务供给体系中,政府与社会组织需加强与家庭这一主体的交互。只有做好宣传,才能让社会接受新型的养老服务模式,并参与到其中来。

第二,发掘消费潜力,扩大养老服务内需。应加强对老年人新消费观念的宣传,鼓励老年人在合理的范围内进行自身消费,购买所需的养老服务产品。政府及市场应制定科学合理的价格机制,改变老年人不敢消费、不愿消费的情况,以此来拉动养老服务产业的内需,发掘“银发经济”潜力。政府也应充分发挥经济优势,根据当地老年人的实际情况和社区的实际情况,对养老津贴进行合理的规划,对津贴的使用进行科学的引导,以服务津贴的设计来推动老年人的主动消费意识。

(四)规范养老服务供给行业市场,提升企业社会责任感

当前我国处于养老服务供给市场建设的初期,市场面临鱼龙混杂的现象。需要通过相关“监管+引导”的方式规范养老市场。

第一,鼓励市场积极参与,营造良好市场环境。养老服务产业兼具市场性和慈善性,而现阶段参与我国社区居家养老服务的大多为慈善性质的社会组织,有限的收益让养老市场缺乏活力,垄断现象时有发生。为此,各部门应合理统筹规划,明确政府、市场、社会、企业这几个主体的责任边界。政府承担基础保障工作,而由民政部门承担的养老概念则被缩小至“照护”,将贫困、失能、失智的老年人等特殊群体作为重点关注对象,并建立照护性床位、介护中心,为公众提供优质公共服务,坚决遏制财政资金流入高端市场,还应警惕高端养老机构对市场资源的垄断。政府应为社区居家养老机构提供配套的“适老化”基础设施,并鼓励专业机构竞标、接管。同时,政府应制定相关政策鼓励企业和组织

进入到市场竞争中来并进行产业结构的优化升级,通过市场竞争来发挥市场资源调节的基础性作用并吸纳专业人才、机构进入养老服务供给体系中来。

第二,健全监督管理机制,承担社会责任。需要建立合理的养老机构综合评估制度,将事业单位改革与政府采买服务等措施联系起来,定期组织或委托第三方机构对养老机构的人员、设施、服务、管理、信誉等情况进行全面而严格的评估,让评估结果与补助发放、项目支持等相挂钩,并全程向社会大众公开。而民政部门则要承担起制订养老机构监管准则的责任,在老年人合法权益得到有效保障的基础上,关注市场中养老服务机构的利益。规范养老市场,必须制定相关的行业标准,规范化管理,加强监管,遏制乱象。提供养老服务的企业和机构需要遵守行业道德规范,积极承担相应的社会责任。在追求自身利益最大化的同时,市场中的经营主体也必须承担起作为福利产业的社会责任和义务。

五、结语

养老产业的发展是衡量社会物质文明和精神文明的重要指标之一。老龄化程度的不断加深让养老问题成了迫在眉睫需要解决的难题。本文以安徽省B市为例,通过多中心治理理论的视角分析当地多元主体参与养老服务供给体系存在的困境及困境形成原因,并就调研访谈中发现的相关问题提出具有针对性和可行性的解决路径。鼓励多元主体参与社区养老服务是可行的,是有发展潜力的,也是公共服务提供方式创新的重要体现。在当前养老压力日趋加大的社会背景下,政府、社会组织与家庭、市场等多元主体应当建立起协作机制,做到各司其职,并对信息和资源进行共享和整合。多元共治是当今老龄社会支持体系发展的重要趋势,也是建立安全、和谐、可持续老龄社会的必然选择。

参考文献:

- [1] 曲延春,阎晓涵.晚年何以幸福:农村空巢老人养老困境及其治理[J].理论探讨,2019(2):172-176.
- [2] 龚静怡.居家养老—社区养老服务:符合中国国情的城镇养老模式[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2004(4):72-74.
- [3] 胡雯.城市社区居家养老服务体系的“政策网络治理”——以政府购买公共服务模式为例[J].行政管理改革,2023(1):51-59.
- [4] 罗津.深度老龄化背景下城市社区居家养老的治理机制[J].上海交通大学学报(哲学社会科学版),2021(4):63-70+129.
- [5] 冯杰,陈琳.城市社区养老服务新模式的探索——社区居家养老[J].太原理工大学学报(社会科学版),2014(1):76-80.

- [6] 许琳.老年残疾人居家养老的困境——基于西安市老年人个案访谈[J].西北大学学报(哲学社会科学版),2014(3):153-161.
- [7] 秦艳艳,邬沧萍.我国城市社区居家养老服务体系中政府职能分析[J].兰州学刊,2012(1):123-127.
- [8] 李平原,刘海潮.探析奥斯特罗姆的多中心治理理论——从政府、市场、社会多元共治的视角[J].甘肃理论学刊,2014(3):127-130.
- [9] 埃莉诺·奥斯特罗姆.公共事物的治理之道[M].上海:上海三联书店,2000:6.
- [10] 唐文玉.政党整合治理:当代中国基层治理的模式诠释——兼论与总体性治理和多中心治理的比较[J].浙江社会科学,2020(3):21-27+156-157.
- [11] 王兴伦.多中心治理:一种新的公共管理理论[J].江苏行政学院学报,2005(1):96-100.
- [12] 曲绍旭.多中心治理视角下农村互助养老服务制度发展路径的优化研究[J].广西社会科学,2020(1):55-60.
- [13] 于水.多中心治理与现实应用[J].江海学刊,2005(5):105-10+238.
- [14] BERARDO R, LUBELL M. The ecology of games as a theory of polycentricity: recent advances and future challenges [J]. Policy Study, 2019(1): 6-26.
- [15] 苟欢.多中心治理视野下公共服务供给机制的改善——以N市J区政府购买居家养老服务为例[J].四川理工学院学报(社会科学版),2013(5):19-23.
- [16] BIXLER R P. From community forest management to polycentric governance: assessing evidence from the bottom up [J]. Soc Nat Resour, 2014(2): 155-169.
- [17] 刘红,张洪雨,王娟.多中心治理理论视角下的村改居社区治理研究[J].理论与改革,2018(5):153-162.
- [18] 蒋俊杰.构建和谐社会背景下我国政府改革的路径选择[J].理论导刊,2006(6):6-7+11.
- [19] 王沪宁.比较政治分析[M].上海:上海人民出版社,1987:37.
- [20] 李平原.浅析奥斯特罗姆多中心治理理论的适用性及其局限性——基于政府、市场与社会多元共治的视角[J].学习论坛,2014(5):50-53.
- [21] 全龙杰,王晓峰.养老服务业发展中政府责任的理论剖析与路径优化[J].商业经济,2020(1):48-51.