
非营利组织居家养老服务供给:模式、效用及策略——基于南京市的案例分析^{*1}

宋雪飞 周军 李放

(南京农业大学 公共管理学院, 南京 210095)

【摘要】:根据吉德伦、克莱默、萨拉蒙等基于政府与第三部门互动关系的类型学划分, 可以将非营利组织居家养老服务供给模式分为合作共销模式和合作伙伴模式。我们通过对江苏省的实地调研发现, 从“自主性”和“资源来源”两个维度来看, 提供居家养老服务的非营利组织形式有三种类型:政府主导型、企业附属型和公益主导型。在这三种类型的非营利组织参与居家养老服务中, 它们各自又与政府形成了相应的合作关系, 这种合作关系兼具非营利组织形式和合作模式类型的双重特征。本文选取南京市的3个典型案例, 考察了这三种类型非营利组织差异化的运行特征及其居家养老服务供给的现实效应, 并针对不同的模式存在的问题提出了相应的完善策略:一是构建协商对话机制, 在政府与非营利组织的合作中促进协同增效;二是基于非营利组织的差异性选择适当的补贴工具, 提高政府投入水平;三是通过开放市场空间、资本退出机制来引导社会资源的有序进入;四是通过分类管理促进多样性、个性化居家养老服务的供给;五是加强非营利组织的自身建设, 完善人才管理制度。

【关键词】:非营利组织; 居家养老服务; 合作共销模式; 合作伙伴模式

一、引言

我国正处在老龄化的社会发展阶段, 已迈入人口老龄化快速发展的时期。人口老龄化已成为制约我国经济社会可持续发展的重大社会问题之一。在这一问题中, 公众对居家养老需求的迅速增长与居家养老服务供给不足之间的矛盾日益突出。化解这一矛盾的强烈诉求要求我们不断探索居家养老服务供给侧改革, 创新供给模式, 平衡供需两侧。然而, 政府资源和能力的有限性决定其不可能提供所有的公共服务, 理论上要求其他组织形态来弥补这种不足, 实践上势必会促进其他组织形态的迅速成长。一方面, 在我国, 单纯依靠政府原有的制度渠道资源已远远不能满足公众不断提高的居家养老需求; 另一方面, 近年来, 非营利组织^②在社会公共服务领域的大量涌现, 它们参与公共服务的诉求增长以及能力的提升使其成为政府亲密的合作伙伴, 并逐渐成为居家养老服务供给的一种新的制度安排和供给机制。

¹ **基金项目:**南京农业大学中央高校基本科研业务费人文社会科学研究基金(SK2014006); 江苏省高校哲学社会科学研究重点项目(2016ZDIXM013)

² ① 本文界定参与居家养老服务中的“非营利组织”, 即是除了政府与营利性企业之外的, 不以盈利为目的, 向社会提供居家养老服务的相对独立的社会群体, 具有非营利性和民间性的特征, 主要包括民办非企业、公益性社会组织等。其主要职责是通过联合政府、企业以及社会等的力量, 无偿或低偿提供居家养老服务。

国内外学者从不同视角对非营利组织参与养老服务领域进行了理论研究。从福利多元主义视角进行的研究主张社会服务主体多元化，以分权和参与为中心思想，强调政府权力分散化和社会福利民营化^③。从政府与非营利组织合作的视角来看，Jennifer 和 Derick 提出，对政府—非营利组织合作的考察不仅要关注服务问题，而且要包括公平问题。^④最具代表性的是萨拉蒙，他指出政府与非营利组织的伙伴关系模式是政府广泛依赖私人非营利部门实现公共目标的一种模式^⑤。

我国学者对非营利组织在养老服务的优势和角色有较为一致的认识，但有些人认为，政府与非营利组织两者之间还处于一种主从关系，而这种关系使得目前的养老服务具有较浓的行政色彩。程鹏辉进一步提出民间组织参与居家养老服务会不断适应新的社会变化，由“弱势参与”到“均势合作”，再到形成“强势主导”的关系，逐渐减轻对政府的依赖性，提高其独立性。而现有研究的一个基本共识是，政府向社会组织购买公共服务成为两者合作的主要模式。黄俊辉从南京市鼓楼区政府向社会组织购买居家养老服务这一典型案例，剖析了“政府购买服务”这种治理工具的发生逻辑及其面临的挑战。^⑥李长远则把我国政府购买居家养老服务实践划分为依附性非竞争、独立性非竞争和独立性竞争 3 种模式^⑦。还有学者也从各地的实践中探索了社会组织参与居家养老服务的不同运作模式。

既有文献对非营利组织参与养老问题的关注及所取得的研究成果为本文的研究思路奠定了良好的基础。然而，我们也发现，国内对于非营利组织参与养老服务的研究均是以政府为主体的研究，对非营利组织正逐渐成为一个独立的主体并参与到居家养老服务供给的事实缺乏足够的重视，对其中所蕴含的创新价值缺乏充分的挖掘，制约了非营利组织参与养老服务研究的广度和深度。

本文借鉴国内外非营利组织参与公共服务的理论研究，并结合对南京市非营利组织供给居家养老服务的典型案例进行“深描”，通过对比不同模式及其组织形式的基本特征、效用，揭示其内在的运作机理，以期丰富和深化非营利组织参与提供公共服务的理论，为我国居家养老政策的制订提供理论依据。

二、理论分析框架

在公共服务供给模式创新中，非营利组织的兴起，一方面表明其具备了承担公共服务的能力，另一方面还意味着其必须在复杂的社会条件下与政府建立紧密的联系，尤其是非营利组织与政府都作为公共服务的提供主体，两者之间的这种联系就是以公共服务为纽带的伙伴关系，因此，对非营利组织参与公共服务的研究，就必然以非营利组织与政府关系为出发点。在公共服务供给模式创新方面，国外的很多学者也是以政府与非营利组织的关系以及基于此而开展的合作方式作为研究重点的。例如，吉德伦、克莱默、萨拉蒙等正是基于二者之间

³ ①Green, J. C. & D. W. Griesinger, “Board Performance and Organizational Effectiveness in Nonprofit Social Service Organizations,” Nonprofit Management and Leadership, (6) , 1996.

⁴ ②Jennifer M Brinkerhoff, Derick W Brinkerhoff, “Government Ononprofit relations in Comparative Perspective: Evolution, Themesand New Directions,” Public Administration and Development, (22) , 2002.

⁵ ③萨拉蒙：《公共服务中的伙伴——现代福利国家中政府与非营利组织的关系》，北京：商务印书馆，2008 年，第 42—45 页。

⁶ ④黄俊辉、李放：《政府购买服务的逻辑与挑战》，《中共南京市委党校学报》2013 年第 1 期。

⁷ ⑤李长远：《我国政府购买居家养老服务模式比较及优化策略》，《宁夏社会科学》2015 年第 3 期。

的关系提出了最具代表性的四种基本模式，即政府支配模式、第三部门支配模式、双重模式、合作模式^⑧。他们在政府与第三部门互动关系的类型学划分中又进一步提出合作模式的两种形式：一种是合作共销模式，或者合作的卖者模式，另一种则是与之相对应的合作伙伴模式。^⑨

中国非营利组织的运作是同政府部门复杂地交织在一起的，但是这并非源于非政府部门同政府部门互动关系的发展，我国是一个以法团主义为主导性特征的国家，非营利组织不完全独立于政府，但也不是政府的内在组成部分，政府通过制度化的联结将非营利组织纳入正式的决策体制。在我国，由于非营利组织发展相对迟缓，拥有较少的自主性，非营利组织参与公共服务提供，普遍适用于“合作模式”。在这里，我们将基于吉德伦等类型学划分的两种合作模式，对非营利组织提供居家养老服务进行理论分析。

1. 合作共销模式：居家养老服务的合作供给

合作共销模式，也即合作的卖者模式，在居家养老服务的合作供给中，一方面强调政府与非营利组织互补性资源的合作供给过程，另一方面，强调合作中政府相对于非营利组织的优势地位。在本文中“合作共销”意指居家养老服务合作供给中政府是规则的制定者以及居家养老服务项目的委托人，而非营利组织则更多作为政府的代理人与执行者，按照合同完成政府部门所委托的养老服务任务，自主性空间相对较小，讨价还价的能力较弱，拥有较少的裁量权。

合作共销是一种依赖性定向式合作，其模式特征表现为：

首先，政府与非营利组织之间是资源的依赖性关系，非营利组织的活动很大程度上依赖于政府的资源。当非营利组织的关键性资源是其他组织所提供的，而且缺乏替代性途径，非营利组织对这些资源及其拥有者的依赖程度就会升高。非营利组织对政府的经费投入过分依赖，政府的资金投入结构与规模，会直接作用于非营利组织的规模、组织结构、功能实现等诸多方面，从而难免对非营利组织的自主发展产生消极影响。其中较为突出的就是官僚化，在行政化的监督机制下，政府单方面对非营利组织发生影响，政府决定非营利组织的组织制度、组织目标和活动领域，非营利组织与政府共用人力资源，等等。萨拉蒙认为，正因为自上而下成立的非营利组织的自主性缺失，非营利组织易成为“第二行政系统”，与政府部门形成上下级关系，不具有决策力，只能承接养老服务的生产和递送任务^⑩。

其次，政府向非营利组织定向购买养老服务，购买行为“内部化”。政府向非营利组织购买养老服务的基本做法是，由政府与非营利组织签订养老服务合同，根据合同约定政府向非营利组织支付费用，非营利组织承接合同约定的居家养老服务项目。而在合作共销模式下，单向度的不均衡合作关系中普遍缺乏对双方行为有约束力的契约关系，合作过程随意性大，合作程序不规范，监督体系不健全，缺乏专业的评估机制对养老服务合作供给的效率和满意度进行科学评价，由此带来资金透明度、费用合理性、服务质量以及服务购买的公私混淆等

^⑧ ①转引自詹少青、胡介埏：《西方政府—非营利组织关系理论综述》，《外国经济与管理》2005年第9期。

^⑨ ②耿长娟：《萨拉蒙对非营利组织理论的新发展及其启示》，《江南大学学报（人文社会科学版）》2014年第4期。

^⑩ ③萨拉蒙：《公共服务中的伙伴——现代福利国家中政府与非营利组织的关系》，第99—102页。

一系列问题^{①1}。

最后，非营利组织与政府关系密切，具有政府背景，甚至专门为了承接分担政府的一部分社会公共事务，由政府培育和推动产生。这就决定了非营利组织较小的自主性空间，非营利组织提供的居家养老服务服从于政府的管理目标。为了缓解人口老龄化的压力，政府迫切需要非营利组织承担一部分养老服务的功能，服务对象及其服务内容由政府决定，其目的是增进老年群体的社会福利。

2. 合作伙伴模式:多元化专业化的居家养老服务

在合作伙伴模式下，非营利组织相对独立，不仅是居家养老服务的直接提供者，而且自主决定其服务内容、范围、递送等，也可以与政府部门共同讨论协商。本文根据政府与非营利组织合作供给居家养老服务的市场化程度，将合作伙伴模式分为非竞争性合作伙伴与竞争性伙伴式合作。合作伙伴是指养老服务合作供给中政府部门与非营利组织之间是独立的关系，通过公开招投标，以竞争性程序与非营利组织签订购买养老服务的合同。而非竞争性合作伙伴则在合作程序方面，采用非竞争性的定向购买方式，定向授权给养老服务专业性的非营利组织，以提高政府购买居家养老服务的效率。在公共服务领域，尤其是居家养老服务多是非竞争性合作伙伴关系。

合作伙伴是一种相对独立性的合作，其模式特征表现为：

首先，非营利组织与政府的关系较为松散。供给养老服务的非营利组织是由于社会对居家养老问题的自觉，依靠民间社会力量依法成立的，自主经营、自我发展和自我约束的法人组织和运作实体。资源依赖理论认为，资源是有限的，组织之间的资源具有极大的差异性，而且不能完全自由流动，很多资源无法在市场上进行交易。政府为了增进全社会老年人的福利目标需要专业的设施和专业性的养老服务。而非营利组织提供公共服务，需要良好的环境和政策，而与政府部门发生关系。

其次，非营利组织的资金来源分散，不依赖于政府，政府的资金支持只是一部分。通过低偿服务收费、社会捐助、收取会费、志愿者服务等渠道，非营利组织获得人、财、物等资源来支持其自身发展和运行，并提供养老服务，这使得非营利组织在合作中拥有较大的决策权力。

最后，提供专业性的养老服务。一方面，非营利组织利用其专业优势向社会提供个性化的养老服务，另一方面，为了避免因非营利组织本能的自利动机，而使供给养老服务的结果偏离政府的初衷，政府也会向经验丰富、专业性强的非营利组织购买专业性的养老产品。非竞争性购买尽管没有公开的竞争过程，但存在潜在的竞争市场，而且承接服务的对象多是经过充分市场竞争“过滤”下来的，具有良好社会声誉的独立组织。

三、非营利组织居家养老服务供给实践:南京的典型案例

本文的研究建立在2015年7月对江苏省调研的基础上。自民政部发布了《民政部关于鼓励和引导民间资本进入养老服务领域的实施意见》以来，各地纷纷开展一系列实践，充分发挥非营利组织、社区、市场等多元主体的力量，着眼于老年人的实际需求，优先保障孤老优抚对象及低收入的高龄、独居、失能等困难老年人的服务需求，提高老年人的福利。南京市是全国人口老龄化程度较高、发展速度较快的地区之一，通过有效的实践

¹¹ ①伏威：《政府与公益性社会组织合作供给城市养老服务研究》，吉林大学博士学位论文，2014年。

探索，基本形成了多层次，具有代表性的提供居家养老服务非营利组织形式。

为了系统剖析居家养老服务供给的非营利组织形式及其运作机理，课题组重点考察了三个典型的非营利组织，即 GL 样本、RHB 社区居家服务中心、HLW 公益服务中心。它们基本涵盖了国内提供居家养老服务的非营利组织差异化的运行特征，从而成为研究非营利组织参与居家养老模式非常好的现实样本。

1. GL 样本:政府主导型非营利组织

2003 年南京市鼓楼区开始实施“居家养老服务网”工程，为独居老人免费提供日常照料服务。“居家养老服务网”以项目委托的方式委托民办非企业“XTX 老年人服务中心”具体运作。“XTX 老年人服务中心”和政府是“居家养老服务网”的两个主体，提供上门服务是“居家养老服务网”的主要形式。

南京市 GL 案例中承接养老服务的非营利组织“XTX 老年人服务中心”，是集职业介绍、培训、组织管理、督导评估以及生活照料、家庭养老为一体，拥有 7 家托老所、老年大学和培训中心的服务机构，专为孤寡老人、独居老人、困难老人和有特殊需求的老人提供温馨方便的生活照料、康复护理、保健娱乐、精神慰藉等全方位的养老服务。其前身是 1998 年经批准成立的南京市第一家民办养老院，创办者是政府树立的下岗工人创业典型。依托原有实体——养老院，为了承接政府的居家养老服务新项目，扩大新的业务，2001 年 11 月经 GL 区民政局批准正式成立了“XTX 老年人服务中心”，在性质上属于非政府社会组织，可以说是从民非企业——康养院——原有母体组织中发展而来的，其原有实体的经营理念、管理经验以及其资源等对非营利组织的发展提供了重要的支撑。

GL 案例中承接居家养老服务项目的非营利组织是在政府的推动下发展起来的。一方面，以非竞争政府委托经营的模式，区政府每年向“XTX 老年人服务中心”定向投入一定经费，列入政府年度财政预算，购买居家养老服务。2003 年试点，初期区公共财政安排资金 15 万元，之后经费逐年递增，并得到了市区两级政府的大力推广，由市区两级财政按比例安排资金，建立了较为稳定的公共财政投入机制。GL 政府不仅提供居家养老服务的非营利组织运营的资金，而且为其无偿提供服务场地，保障了“居家养老服务网”运行和发展。另一方面，近些年，南京市民政部门大力推广公益创投项目^{①2}，在非营利组织中公开招标，“XTX 老年人服务中心”以其专业化的服务水平和经验参与竞争性招标项目，获得了不少资金。

“XTX 老年人服务中心”作为项目的承办方，一是为 GL 区符合困难条件的老人提供免费服务(享受服务的对象是辖区内的高龄、独居、困难老人，名单由政府提供)，为自行购买的老人提供低偿服务，其费用远远低于市场价格，属于福利性质。居家养老服务覆盖 7 个街道，64 个社区。二是培训服务人员。“XTX 老年人服务中心”成立了“协和职业技术培训中心”，对招聘进来的服务人员在上岗之前进行专业培训。三是设有督导部，对服务人员的工作进行监督和评估。包括定期走访服务对象，上门到老人家里了解情况，审查老人享受服务后填写的信息反馈单，等等。

居家养老服务工作在区老龄办领导下，由街道老龄办负责实施并协调。社区居委会、XTX 老年人服务中心下属的托老所对区老龄办确定的服务对象，通过上门服务、定期探访、安装“安康通”和求助门铃的方式提供

¹² ① 公益创投和政府购买的区别是，公益创投没有设定具体的目标和计划，而政府购买服务就很明确地规定了购买的内容与具体的要求。

专业化的居家养老服务。上门服务主要针对条件最差的困难老人，一般是 70 岁以上，月收入低于 1200 元的独居老人；定期探访主要是针对比较健康的老人，对大部分老人采取这种形式；由政府出资安装“安康通”呼叫器方便老人遇到紧急情况时可以及时呼叫，费用很低，一个月 20 元钱。

2. RHB 社区居家服务中心:企业依附型非营利组织

RHB 社区居家服务中心由南京市规模最大、专业性最强的康复专科医院创建。服务中心于 2015 年 7 月 1 日正式投入运营，面向广大社区居民提供专业医疗服务，以及助残、助老公益活动。中心以“帮助功能障碍者成为生活自理的专家”为使命，旨在为社区内有需要的居民提供医养融合服务。

RHB 社区居家服务中心的特点是主要依托 RHB 康复医院中心的资源，以家庭病床的形式提供专业化的低偿服务。中心的工作人员由 RHB 康复中心安排，其员工的工资由 RHB 康复中心支付。社区每年支持一定的资金用于开展老年人的各项活动，街道也会有经费补贴项目的开展。

建立家庭病床的基本条件是，享有南京市城镇职工医保，且行动不便、卧床不起者。其中也包括享有南京市城镇职工医保的 70 岁以上的老年人。符合条件的老年人需由家属向 RHB 社区居家养老服务中心(或 RHB 康复医院)提出建床要求；医院派治疗师上门(或在社区)对老人健康状况进行评估，确定申请人是否可以享受南京市家庭病床优惠政策；然后，建立健康档案，并填写家庭病床申请表、风险告知书，由南京 RHB 康复医院、社区居家养老服务中心做好服务与记录。

服务内容主要有：(1) 康复服务。RHB 社区居家服务中心依托于康复医院，配备相关的康复设备，由专业治疗师为社区老人提供康复服务。(2) 慢性病管理。帮助社区老年人建立健康档案，并提供健康检测服务，实现健康信息全掌握、疾病早发现早治疗，开展健康教育，重塑健康生活方式，以系统化管理来预防慢性病、控制慢性病的发展、防治慢性病的各种并发症及伴发病。(3) 疼痛处理。由医生、治疗师、社工组成疼痛管理小组，开展医疗服务和专业咨询。中心采用中西医结合的手段，以物理治疗为基础，辅以康复训练、心理干预、健康教育等手段，进行科学的疼痛管理，缓解疼痛。(4) 社工服务。由具备助理社会工作者资格的专业社会工作者组织，通过开展个案工作、小组活动、社区工作、心理咨询等多种模式，为老年人提供专业性、系统性服务。(5) 日间照料^⑬。针对独居、空巢且生活能够基本自理老人提供日间照料服务。

3. HLW 公益服务中心:公益主导型非营利组织

“HLW 公益服务中心”成立于 2013 年 8 月，是爱德基金会打造的爱德仁谷养老服务综合体的居家养老部分，是经南京市 QX 区民政局批准注册的民办非企业单位。承接 QX 区 YH 街道 13 个社区的居家养老服务。HLW 秉持“个别照顾，全面关怀”的服务理念，通过社工操作、深入社区，链接社会资源和志愿者资源，以项目带动服务，为社区老年人提供综合性、专业化社工服务。其服务品牌项目主要有：

(1) “企”惠姚坊门社区居家养老综合服务。“企”惠姚坊门项目由尧化街道、姚坊门慈善基金会牵头发起，HLW 策划、督导，以“公益助老午餐”为基础在街道 13 个社区开展社区居家养老综合服务。项目服务以套餐打

¹³ ①虽然有这项服务，但目前还没有老人愿意接受这项服务。

包方式，各企业选择认领社区居家养老服务“公益包”，提供资金支持^{①4}。以助餐点为公益平台：一方面，HLW 社工为助餐对象提供定期探访、情感关怀、心理支持等个案服务，以及团体动力视角下的“耆聚 HLW”系列小组工作等专业服务，建立社区独居老人互助支持网络，让老人在网络中获得并给予正能量，从而提升老人生活幸福感和自我价值感。另一方面，企业领导和员工通过参与为老服务，如和老人一起过生日、圣诞节等活动，实践公益梦想，提升企业公益形象。

(2) 爱的时光——老年人同理心体验倡导项目。爱的时光体验馆是南京市首家集体验、培训、团队建设、社会倡导为一体的老年体验馆，由 HLW 公益服务中心发起，(爱德)QX 区社会组织培育中心支持，同济大学包容性设计研究中心策划设计。整个体验馆的设计以“致未来的我”为中心，重在给体验者创造独一无二的契机、环境和道具，通过充满创造性和趣味性的方法，从外形、视觉、听觉、触觉、肢体动作等各个方面感受老年人的真实状态，增强对周围老年人的理解，引起体验者对未来的思考。此外，还可以通过多媒体、虚拟对话、益智游戏等，增强体验者对老年痴呆症的认识。

四、非营利组织居家养老服务供给模式比较及其现实效应

基于对政府与非营利组织合作行动考察，结合萨拉蒙等西方学者对“合作共销”和“合作伙伴”两种合作模式的解析，同时再结合在江苏省南京市的实地调研，不难发现，在非营利组织的这一分析框架中，从“自主性”和“资源来源”两个维度划分，存在三种类型的非营利组织形式，即政府主导型、企业附属型和公益主导型。而在这三种类型的非营利组织参与居家养老服务中，它们各自又与政府形成了相应的合作关系，这种合作关系因而也就兼具了非营利组织形式和合作模式类型的双重特征，即政府主导型是“合作共销模式”，企业附属型和公益主导型属于“合作伙伴模式”。这也正是我们进行非营利组织供给居家养老服务模式分析的两个重要层面。

1. 非营利组织居家养老服务供给模式及其组织形式

从以上案例可以看出，因资金来源、服务对象、服务类型等的不同，非营利组织提供居家养老服务的模式也不尽相同(具体见表 1)。下面通过两种供给模式三种组织形式的比较分析，一方面考察非营利组织供给居家养老服务的现实效应，另一方面探寻现阶段居家养老服务合作供给中存在的问题。

¹⁴ ①王园园、吴拾红、邵亚琴：《社会工作在养老服务综合体打造中的问题与经验——以南京爱德仁谷项目为例》，《学理论》2014 年第 27 期。

表 1 非营利组织居家养老服务供给模式比较

类别	政府主导型	企业附属型	公益主导型
案例	XTX 老年人服务中心	RHB 社区居家服务中心	HLW 公益服务中心
供给模式	合作供销模式	合作伙伴模式	合作伙伴模式
自主性与独立性	依附于政府, 自主性较弱	附属于企业, 自主性较弱	独立、自主性较强
服务内容	主要是家政服务, 维护社会的公正和公平	提供行业专业化服务, 与核心企业的目标基本一致	根据机构兴趣提供专项服务
服务对象	特殊困难老人、高龄老人	有一定经济能力的老人	一般老人, 公益偏向
经费来源	主要是政府拨款	企业支持、低偿收费	主要是慈善基金会支持
服务类型	以福利服务为主	以低偿服务为主	公益服务

(1) 从表 1 可以看出, 政府主导型非营利组织因其经费来源主要靠政府拨款, 其业务或多或少地受到政府的影响, 其主要是以与政府合作共销的模式提供居家养老服务。

比较而言, 这类非营利组织对政府的权力体系和资源供给存在很强的依附性, 它们或是在政府的推动下直接立项组建的, 或是政府选择合适的承接方直接选定的以专业化的服务和管理承接由政府交办的居家养老服务各类事项。前文中“XTX 老年人服务中心”其服务内容是老年人最基本的养老需求, 在养老领域形成一张“安全保障网”, 不仅增进了老年人的社会福利, 同时也保障了社会的公平和公正。就居家养老服务的生产和供给而言, 政府主导型非营利组织与政府之间并不刻意地强调其组织本身的依赖性 or 独立性, 而是以居家养老服务高质高效供给为中心任务。这种与政府的合作共销模式, 在资源运用和服务供给方式上, 政府及其所扶持的非营利组织存在互补性关系, 然而, 政府对于合作中的资源运用占据有优势地位, 并为居家养老服务合作供给制定规则, 而非营利组织更多的是居家养老服务的代理者和执行者, 在政府所设定的规则框架和目标体系中完成政府交付的养老服务任务。不论非营利组织是否具有相对独立性, 是否通过与其他非营利组织竞争而能够与政府合作, 它们的自主性空间也都很小, 与政府讨价还价的能力也十分微弱, 只在具体服务行动中才有少量处置权。

(2) 企业附属型非营利组织是在企业的支持下成立的, 其存在方式和资源获取主要途径上都与企业的支持密切相关。这些非营利组织其运作和资源依赖于其母体企业, 包括人员安排以及工作人员的工资都是由企业发放的。同时他们通过各种方式竭力获得政府的项目资助。其主要以与政府合作伙伴模式提供居家养老服务。

在居家养老服务中, 很多作为服务承接者的非营利组织, 是在那些从事相关产品或服务生产和供给企业的支持下建立起来的, 这些民办非企业活动的主要资源来源于它的母体企业, 它们所从事的居家养老服务通常也与企业的经营有着很强的相关性, 具有非常明显的行业特征, 因而其更加关注微观层面的目标, 更加关注专业性的服务项目, 并且构成了有别于其他居家养老服务中心的特色服务。

比较而言，在居家养老服务的供给上，这类非营利组织也通过参与竞争性的公益创投项目，获得政府资源，发挥他们的行业优势，承接与企业主营业务相关的服务，以此来填补其他非营利组织无法提供的专业服务，我们所调研的 RHB 社区居家服务中心、万家帮以及泰乐城的居家养老服务中心都是由企业组建的民办非企业的非营利组织。

就居家养老服务的生产和供给而言，企业附属型非营利组织与政府之间是一种若即若离的关系，这类非营利组织主要依靠企业的资源以及低偿的收费维持运营，同时，这类非营利组织却又强烈需要政府的政策支持和财政投入，因为对于它们而言，政府的财政资助、项目支持以及相关补贴是企业获利的一个途径，尽管这类非营利组织并不以盈利为目标，但在其从事居家养老服务活动时，既可以为老年人提供良好的养老服务，又可以为企业的经营活动提供一个良好的平台。在这种合作伙伴模式中，政府与非营利组织之间在组织关系上是相互独立的，在服务内容上又存在互补性关系。然而，在资源运用上，这类非营利组织并不依赖于政府，因而才能具有较强的独立性，在服务供给活动中，遵循的是市场竞争机制，同时，它们与政府的关系较弱，但因此给予了它们更大的自主性空间。

(3) 在居家养老服务实践中，作为居家养老服务承接者的公益主导型非营利组织是在各类慈善基金会的支持下发展壮大起来的，它们与政府、企业之间没有直接联系，一般而言，其存在方式和资源获取的主要途径来自社会捐助，它们也是以与政府的合作伙伴模式向社会提供居家养老服务。

对于一个社会而言，公益主导型非营利组织所从事的基本都是志愿服务，所提供的服务是以老年人的需求为导向，因而具有较大的社会影响力。对于这类非营利组织所提供的居家养老服务而言，它们在供给方式上并不存在竞争机制，或者说，因其从事的是公益性居家养老服务，也就无所谓竞争的问题。在居家养老服务的供给上，这类非营利组织承接与其组织旨趣相关的养老服务，因而也就从形式和内容上塑造社会公益形象，培育社会志愿为老服务的良好氛围。就居家养老服务的生产和供给而言，公益主导型非营利组织与政府之间是一种相对独立的关系，一方面这类非营利组织主要依靠企业和社会捐助的各类资源运营，因而相对独立于政府的权力体系和资源供给体系，在服务供给活动中，遵循的是志愿服务，具有很大的自主性空间。

2. 非营利组织供给居家养老服务的现实效应

(1) 非营利组织供给居家养老服务成本相对较低、效率相对较高。例如，在 XTX 老年人服务中心的案例中，政府对中心的财政资金支持大约每年 30 万元，场地租金补贴每年 40 万元，各项支出合计约每年二百多万元。而根据民政部门的测算，建设一个具有基本养老保障功能的养老机构，成本包括初期固定投入，日常运营补贴，总计年支出数千万元。而在“RHB 社区居家服务中心”的案例中，中心依赖 RHB 康复医院的专业人员和专业设备为一些符合条件的老年人提供低偿服务；因此，政府每年只需支出一二百万元购买居家养老服务，就能履行养老机构需要支出千万元才能履行的职能，从而实现了用最少的钱做更好的事。居家养老服务具有资金投入少、覆盖面广、易启动、运作灵活的优势，并且通过私人捐助和志愿的方式，能够动员更多的资源。政府和非营利组织合作供给居家养老服务，能够弥补机构养老成本高的不足，有利于减轻政府的养老财政压力。由此可见，在养老资源紧张的社会环境中，非营利组织以与政府合作共销与合作伙伴的模式供给居家养老服务，能有效降低养老服务供给成本，提高服务供给效率。

(2) 非营利组织供给居家养老能够产生较高的经济社会效益。在这些案例中，政府购买服务能够解决高龄、独居、困难老人的基本养老需求；志愿者上门服务满足了更多独居、困难老人的个体需求；专业化的家庭病床

服务可以满足老年人个性化的特殊需求；有偿购买服务能够满足有购买能力的老年人的多样化需求；日托中心和老年民间组织满足了大部分行动方便老人的需求；求助热线等有利于解决独居老人的紧急救助问题；居家养老护理院解决了少数老年人临时全天候护理的问题。通过送餐服务回访制度能够有效了解老年人的服务需求，开展居家养老服务项目超市，增加了老年人的选择权，以需求为导向的日常护理，陪同到医院看病、治疗、配药，每天和老人交流以排除老人的孤独感等人性化和多样化服务内容，能够满足每位老人个性化的服务需求，有利于提升养老服务的满意度，从而提高老年人的生活品质和幸福感。合作伙伴模式的 GL 案例中为了更好地服务老人，XTX 老年人服务中心多次举办培训班，从服务技能到服务技巧，对服务员进行严格的培训，包括家政、护理等专业化培训，鼓励和支持符合条件的服务员参加全国社会工作者职业水平考试，促进服务人员专业素质不断提高。据调查显示，居民对政府与 XTX 老年人服务中心合作共建的居家养老服务网的满意度高达 98.3%。

(3) 非营利组织能整合社会的各种资源，增加养老产品的丰富性。在居家养老服务层面，非营利组织多元供给能整合各方的资源优势，提供个性化、多样化的居家养老服务，满足不同的老年人群体、不同的居家养老服务需求，有利于建立多层次的居家养老服务供给体系。依靠政府行政力量推动迅速产生的非政府组织承接了一部分的政府职能，面向高龄、独居和困难老人提供最基本的居家养老服务，在养老领域形成一张“安全保障网”，具有社会保障的功能，维护了社会的公平和公正。而企业附属型的养老服务则体现行业专业性特征，利用其母体企业从事主营业务专用性资产为有需求、有经济能力的老年人提供个性化的服务。例如 RHB 主要依托 RHB 康复医院中心的资源，针对享有医保的老年人，以家庭病床的形式提供专业性的医疗服务。

3. 非营利组织供给居家养老服务的问题分析

(1) 政府的资金支持力度不大。合作共销模式中，尽管非营利组织发挥了纽带作用，充分吸纳社会资源，扩大了养老服务供给规模，然而，目前政府购买服务的受惠老年人，占老年人总数很小的一部分。GL 案例中，目前居家养老服务网已基本免费覆盖孤寡、独居、困难老人 3250 人，但占全区老人总数不足 3%，由于政府补贴标准低，为了维持项目的运行，XTX 养老服务中心不得不挪用其他方面的收入用于补贴运营支出。政府投入资金用于前期项目启动的场地、设备投入及部分员工工资，从运转情况看，仍存在资金缺口。而且居家养老服务中心室内机构不科学，设施比较陈旧，不利于开展活动，很难吸引社会实体参与。合作伙伴模式中，政府购买养老服务的经费投入不稳定，大部分营利组织是以公益创投的方式来获取政府的资金，但公益创投只针对创新的一些项目，从而使得项目不可持续。

(2) 政府与非营利组织合作的制度化、规范化程度较低。政府依靠非营利组织承接的居家养老服务，这对管理构成了较大的挑战，政府制定了不少相关政策、规章制度，例如，民政部《关于鼓励和引导民间资本进入养老服务领域的实施意见》《南京市居家养老服务管理办法》，等等，但由于目前缺乏制度化保障机制对合作行为的引导和规制，合作共销的模式可能会发生政府与非营利组织职能边界不清晰，政府责任模糊，公私混淆等情况。在选择进入合作的环节，一些非营利组织是为了实施居家养老服务项目而成立，因而不存在竞争因素，也不存在为了促使非营利组织按照政府的规划行动的激励机制。存在评估形式化，缺乏监督机制，非营利组织的经营效果不涉及经费与法律责任等问题。例如，GL 区尽管引入第三方评估机构对居家养老服务网进行专业评估，但也未出台相应的措施来监管 XTX 老年人服务中心的各项支出，缺少服务标准和管理规范，服务成本难以控制。目前的合作伙伴案例，政府一般未能提供所购养老服务的具体条目与技术标准，对于养老服务的具体项目和服务效果缺乏清晰的认识，监督与评估随意性也较大。

非营利组织的服务能力需要进一步提升。缺乏社会信任使民间非营利组织开始承接养老服务时举步维艰。

社会信任是非营利组织开展社会活动、汲取社会资源的前提条件。基于中国传统文化和制度的路径依赖，社会的自我发育机制不健全，民众对政府信赖度高，更习惯并信任由政府提供的公共服务。中国的非营利组织尚处于发展的初期阶段，当非营利组织开始承接居家养老服务时，民间发起的非营利组织会遭遇社会诸多的不信任，比如 GL 案例中，服务员上门服务经常被认为有什么企图，老人往往闭门或漠视以对。而且，社区工作人员将非营利组织视作竞争者，不配合、不支持工作的情况时有发生。民众对非营利组织从逐渐接纳到建立信任有一个过程，这个过程不是一蹴而就的，需要做更细致的工作，包括社区调研、入户探访等，以提高组织的服务能力。

(4) 合作伙伴模式中的企业附属型非营利组织容易偏离其使命和目标。一个机构的资金结构和主要服务对象之间存在着相关关系^{①5}，企业附属型的非营利组织虽然以民办非企业的身份登记注册，但资源主要来源于核心企业，提供的服务内容与其附属企业的主营业务基本一致，服务对象也不一定是社区内所有老年人。在 RHB 的案例中，虽然中心也针对社区的所有老年人开展一些公益活动，但开设家庭病房的首要条件是须享有南京市城镇职工医保，不是针对所有的老年人，更不是针对穷人。对于老年人来讲的确既方便，费用又低。RHB 居家服务中心虽然不是以营利为目的，但还是收取一定的费用以维持机构的运营以及获取微利，收费绝大部分来源于医保报销。需要警惕的是其目标异化，企业附属型非营利组织企业资本的注入，更加专业化服务和更加关注个人化的价值取向，与非营利组织的公益性是相悖的。

(5) 社会资本参与度较低。公益性非营利组织参与居家养老服务最关键的因素，即是要保证多方资金的注入来维持组织的运营。公益性非营利组织的资金来源主要为慈善资金、福利彩票公益基金^{①6}、社会捐赠，等等^{①7}，这种多方的资金来源是不稳定且不可持续的。作为近年来的新兴产物，非营利组织虽然发展迅速但还未真正深入市民的心中，其社会影响力还不够大，获得的社会援助非常有限。例如，HLW 公益服务中心受资金的限制，服务功能也比较单一，主要还是以助餐、保洁服务为主。

五、完善非营利组织供给居家养老服务模式的策略选择

1. 构建协商对话机制，在政府与非营利组织的合作中促进协同增效

在共同的合作行动中，政府在对非营利组织提出了节省、效率、责任等目标要求的同时，也要充分考虑非营利组织的自主性、创造性和积极性的维护，以促进两者的公共目标基本一致。实际上，在居家养老服务的多元合作供给体系中，政府和非政府组织都需要根据共同行动目标来进行对话和调节自己的行为。建立协商对话机制，一方面应将养老服务协商机制写入地方性法规，以法律的强制力确保政府与非营利组织平等对话。另一方面要细化协商对话的实现程序，对协商主体、协商流程等要素作出明确规范，提高协商效力。通过共同对话和沟通交流增进彼此理解，建立相互信任，并在平衡共同行动目标与自身利益诉求之间化解可能产生的冲突和矛盾。在合作的话语体系中，正式的沟通和决策方式能够帮助政府和非营利组织打破组织之间严格的边界，实

¹⁵ ① 萨拉蒙：《公共服务中的伙伴——现代福利政府与非营利组织的关系》，第 137 页。

¹⁶ ② 南京市每年利用 180 万元福彩公益金以公益创投的方式支持社会组织的公益项目，全市共有 36 个社会组织实施的公益项目获得扶持。此举为政府扶持社会组织发展的具体措施，开创了南京市购买公益服务新模式。这些服务项目主要包括老年人服务项目、青少年和儿童服务项目、社会组织发展项目和其他社区公益服务项目共四方面的内容，每个服务项目可获 5 万元扶持资金。

¹⁷ ③ 李灵芝、张建坤、石德华等：《社会组织参与社区居家养老服务的模式构建研究》，《现代城市研究》2014 年第 9 期。

现两个部门以及各组成部分之间资源的系统化、常态化流动，通过对人、财、物、信息等资源的最优化分享、开发和利用，共同建构富有成效的居家养老服务合作供给体系，实现整体大于部分之和的居家养老服务合作供给的协同增效。

2. 基于非营利组织的差异性选择适当的补贴工具，提高政府投入水平

政府与非营利组织的相对角色，或者说合作关系决定了政府采用何种政策工具。政府的财政投入是非营利组织运行资金的主要来源之一。在世界上绝大多数国家的财政支出中，投资非营利组织的支出比例是相当可观的^{①18}。对政府主导型的非营利组织，政府宜采用直接补贴的形式，以支持其基本的组织运作，例如，“XTX 居家养老服务中心”基本限定在 GL 区政府购买服务的老年人，这是一种救急济困式的社会福利安排，需要由政府兜底的老年人养老服务，确保政府所要保障的最基本的居家养老服务是必需的。对企业附属性的非营利组织可通过专项资助，或者政府购买服务的形式来补贴其进行专业化、个性化的服务，以增强其公益性。政府的能力毕竟是有限的，只能限定在一定范围内，解决部分人的问题，政府对于企业附属型非营利组织的资助，一方面可降低费用，另一方面能扩大服务人群，提高老年人的福利。而对于公益主导型的非营利组织则广泛采用服务购买合同的方式，并且延长合同期限，确保对居家养老资金的稳定性和服务的可持续性，提高老年人的幸福指数。

3. 通过开放市场空间、建立资本退出机制来引导社会资源的有序进入

在非营利组织供给居家养老服务的合作伙伴模式中，虽然非营利组织不以赢利为目标，但考虑到组织的长远发展，允许其有适当的利润空间。一方面引入社会资本，采取政府和社会资本合作的模式，即 PPP 模式，选择居家养老服务项目合作伙伴，增强居家养老服务的合作供给能力。通过 PPP 的方式盘活社会资源，用于解决居家养老服务体系建设的重点问题。规范合作关系，平衡好为老服务与投资者利益关系，保障各方利益，既要保障老年人的利益不受损害，又要维护供给居家养老服务非营利组织的合法权益，形成由政府监管部门、投资者、老年人等共同参与的监督机制。另一方面，居家养老服务为基础性社会服务内容，具有一定的公益性。政府鼓励民办非营利性机构进入养老服务，但按照现有法规，民办非企业不能进行利润分红，民营资本没有直接退出机制。为鼓励民营资本的进入，需要改革民办非企业的分配机制，设定利润可分配的比例，建立社会资本投资民办非企业的退出机制，鼓励民营资本的进入，激发资本的活力。

4. 通过分类管理促进多样性、个性化居家养老服务的供给

在居家养老服务发展中，政府的管理和引导固然重要，但政府要面对多层次、多类型提供居家养老的非营利组织，以及如此庞大的老年群体，并且要满足多层次、多样性、个性化的养老服务，这给政府的管理带来很大的困难，由政府全部包揽是既做不了，又做不好。一方面，不同类型的非营利组织采取不同的管理形式，另一方面，明晰政府的管理范围，诸如行业规范、监督评估等这些工作，政府可以委托养老行业协会来运作，发挥他们专业管理的优势。

5. 加强非营利组织的自身建设，完善人才管理制度

非营利组织成员需要有组织使命、服务奉献，还应具备所需的专业知识和专业技能，然而，在很多情况下，

¹⁸ ①如德国社会组织约 68%的收入来自政府，法国为 60%，意大利为 43%，澳大利亚为 56%，英国为 40%。

非营利组织是很难吸引具有专业知识和专业技能的人才，人员招聘存在裙带关系或人情关系，更多的组织成员是基于就业考虑，而不是组织的使命，因而，非营利组织的人员流动性大，变化迅速，参差不齐。为了吸引高素质的专业人才加入非营利组织，第一，要改善非营利组织专职工作人员的待遇，建立专职工作人员收入分配制度、奖惩罚制度、人事制度和档案管理制度。第二，要优化非营利组织的人才发展机制，尽快采取措施促进非营利组织专职工作人员的专业知识和专业技能的培养，建立适当的财政支持和激励机制，以确保稳定非营利组织的专职工作人员。第三，要建立专业化的非营利组织人力资源培训机构和规范化培训工作。非营利组织中的工作人员可以通过三种方式参与培训：长期正规教育、短期培训和认证培训。多样性的专业人才培养方式和完善的人力资源培训体系可以提高非营利组织的人力资源水平，从而提高非营利组织的社会生存活力、自我建设能力和长期发展潜力。