
政府培育社区养老服务领域社会组织 的五项“软措施”

刘华¹

（上海市发展改革研究院 200032）

【摘要】：要加快社会组织的发展，除了税收、土地政策等“硬措施”以外，政府培育社会组织发展的“软措施”同样至关重要。本文通过分析制约社区养老服务领域社会组织发展的“最后一公里”瓶颈及突破口，以政府培育社区养老服务领域的社会组织实际案例为参考，提出基层政府培育社区养老服务领域社会组织的五项“软措施”。

【关键词】：社会组织 软措施 社区养老服务

缺乏有效的社会组织参与，已经成为制约上海加快构建社会养老服务体系的重要瓶颈之一。虽然近两年国家和上海接连出台多项政策文件，从税收、土地、财政补贴、行政事业费等多个领域给予政策鼓励，社区养老服务领域的社会组织发展仍然比较迟缓。

要加快该领域社会组织的发展，除了税收、土地政策等“硬措施”以外，基层政府协助社会组织消除对接社区老年人服务需求“最后一公里”的“软措施”同样至关重要。

本文通过解析浦东新区南码头街道协助上海瑞福养老服务中心（一家主营受托管理养老服务机构，提供老年护理、康复等服务的社会组织，下文简称“瑞福养老”）承接老年人日间照料中心运营管理的案例，结合徐汇区斜土街道的部分抽样调查结果，提出基层政府培育社区养老服务领域社会组织的五项“软措施”。

一、制约社区养老服务领域社会组织发展的“最后一公里”

（一）社区养老服务需求和供给之间的“最后一公里”

老年人的消费习惯和消费心理是形成社区养老服务需求和供给之间“最后一公里”的根本原因之一。由于老年人的收入比较固定且来源有限，与其他人群相比其接受新的消费项目更谨慎。

根据对徐汇区斜土街道的抽样调查，社区内 68% 的老年人每月可承受的社区养老服务费用总额在 500 元以下，其中多数老人只愿意享受免费的社区养老服务。

社区老年人对社会组织提供的付费养老服务的总体接受度低，导致社会组织的生存和发展困难，特别是对一些需要具备专业资质和服务技能，人员和设备投入成本较高的护理、康复类社会组织。但同时，有 80.6% 的受访老人表示目前或今后会需要社

¹作者简介：刘华，上海市发展改革研究院社会发展研究所副所长，博士。

区养老服务，并对健康养老和生活照料类服务的专业性提出了明确的要求。

旺盛的社区养老服务需求和较低的消费意愿之间的强烈落差，造成了社会组织进入社区养老服务领域的“最后一公里”问题。要加快社区养老服务社会组织的发展，就必须突破这供需之间的“最后一公里”，使得老年人接纳服务，主动消费。

（二）“体验式消费”是打破“最后一公里”的突破口

老年人的消费相较其他群体更谨慎、更慢热，但消费黏性也更高，其消费习惯需要经历四个过程——体验、了解、信任和依赖。老年人往往更相信亲身体验或者身边亲友体验之后的口口相传，一旦通过体验了解服务项目的作用，就比较容易获得老年人的信任，进而形成很强的消费黏性。

打破社区养老服务需求和供给之间“最后一公里”的突破口就在于充分运用“体验式消费”，让老年人了解社区养老服务项目的益处，从而建立对服务产品以及服务团队的信任，最终主动消费，形成消费习惯。

“体验式消费”能够有效打破老年人消费供需“最后一公里”的结论，在老年消费市场上已经获得了不少验证。然而讽刺的是，运用“体验式消费”最成功的是一些非法经营者，这些人在养老市场上借助免费义诊、免费药品、免费旅游、免费参观等方式进行虚假宣传，随意夸大产品或服务的功效，骗取老年人的信任，进而大量购买，最终发现受骗上当的新闻屡见不鲜。

（三）社会组织实施“体验式消费”的成本

对于提供社区养老服务的社会组织，要通过“体验式消费”的方式打破老年人消费供需的“最后一公里”，必须要考虑信息、时间、人力和资金四个要素带来的成本。

信息成本，是指为实行“体验式消费”需要收集所服务社区的老年人年龄结构、身体状况和经济基础等基本信息所付出的成本。这些信息将决定其服务的范围、服务等级、硬件设施配备、服务人员数量和结构等投入。

时间成本，是指为使社区老年人能够充分体验、了解服务项目，在“体验式消费”的宣传和活动持续时间内占用的资金、人力等要素的费用，以及造成市场机会的丢失等成本。

2013年8月，瑞福养老承接浦东新区南码头街道老年人日间照料中心的服务和运营管理，收费标准为每位老人30元/天，参加的老人非常少，根本无法达到盈亏平衡。

在街道的协助下，瑞福养老通过“体验式消费”的形式，提供免费体验、展台宣传等各种活动宣传，经过一年多时间，终于获得社区老年人的普遍接受。目前签约老人已经达到180名，消费标准调整为40元/天，运营达到盈亏平衡。

这一年多“体验式消费”期间，占用资金所承担的银行利息、占用技术和管理人员的费用、期间损失的其他投资机会等就是瑞福养老所需要承担的时间成本。

人力成本，是指为实行“体验式消费”需要配备专业的服务、技术、管理人员所需要的成本，专业性越强的社会组织，人力成本就越高。

瑞福养老为浦东新区南码头街道老年人日间照料中心配备有专业护理员、营养师、社工、心理咨询师、康复师等各类拥有专业资质和专业技能的服务人员，为获取这些专业人员所支付的直接和间接的人力成本必然要高于普通非专业人员。

资金成本，是指为推行“体验式消费”所占用和投入的资金，例如为社区老年人体验服务项目所设计的活动内容、场地、宣传、礼品、人员等各项资金成本。活动的成功与否以及老人的接受度将决定其未来服务的人数多少、收费标准和服务投入。

由于各个社区的情况各不相同，服务的老年人人群结构、经济条件、健康状况等也不同，为培养稳定的消费群体需要付出大量的“体验式消费”成本。目前多数社会组织还处于草创阶段，大量的“体验式消费”成本将在较大程度上阻碍社会组织的成长和壮大。

二、基层政府培育社区养老服务领域社会组织的五项“软措施”

上海社区养老服务领域的社会组织规模小而散，尚未形成拥有较高美誉度的知名品牌，缺乏一定的规模效应，提供的服务总量和质量与老年人的需求仍有较大差距。要培育这类社会组织的健康成长和发展壮大，除了税收、土地等“硬措施”，同样离不开基层政府，即街镇的“软措施”扶持。

（一）加强信息共享

一是有选择地共享社区老年人基本资料，降低社会组织信息成本。随着上海基本公共服务体系和老年宜居社区试点工作的深入推进，街镇通过不断推进的基本养老公共服务项目、“五个清单”的全面梳理、统一养老服务评估体系构建和老年人健康档案的建立，对辖区内的老年人基本情况越来越了解。

对于通过政府购买服务流程，承接社区养老服务项目的社会组织，可以根据服务功能定位，提供服务半径范围内目标客户人群的年龄结构、健康状况等信息，并通过签订合约等方式，保证老年人信息的私密性。对于其他社会组织，可以在保障老年人个人隐私的前提下，提供基本的信息公开。通过信息共享，可以让社会组织尽快了解服务的目标人群规模、结构和需求，降低社会组织实行“体验式消费”的信息成本。

二是主动提供政策信息共享，降低社会组织人力和资金成本。近年来政府高度重视老龄化问题，陆续出台了多项文件在财政补贴、专项基金、税收、土地等各个领域对一些特定的养老产业给予政策支持，各区县也根据自身的发展需要推行了一些试点和激励措施。

由于这些优惠政策分散于不同区县、不同部门出台的不同文件中，社会组织和政府之间存在一定的信息不对称。街镇可以主动向提供社区养老服务的社会组织提供及时的政策信息，降低社会组织的人力 and 资金成本。

例如，针对专业技术人员的补贴方面，各个区县的补贴人群和补贴标准各不相同，浦东新区对专业社工、心理咨询师、康复师等四类专业人员有不同标准的补贴，而徐汇区则仅对专业社工有补贴。

且不同区县针对同一类专业人员的补贴档次分级，不同档次的补贴标准也不尽相同。政府及时主动地提供这些信息，有利于社会组织降低人力、资金成本，减轻社会组织负担，聘请更多专业技术人员，更好地服务社区老年人。

（二）提升附加价值

随着上海“三中心”（社区事务受理服务中心、社区文化活动中心、社区卫生服务中心）基本公共服务功能的不断优化，以及各街道便民利民服务工作的推进，沉淀在街道层面的社区服务内容已经大大增加。

街道可以整合社区公共服务资源，根据社会组织提供的社区养老服务种类和需求，叠加其他社区服务，提升服务附加价值。

其中，社区卫生服务中心提供的医疗卫生服务，是老年人养老服务需求的焦点，往往也是社会组织服务的难点。

社区卫生服务中心向社会组织提供社区养老服务项目，特别是向一些社区托养机构的延伸和溢出，可以极大地弥补部分社会组织的专业短板，降低入住老人的医疗费用支出，提高服务的附加价值。以浦东新区南码头街道为例，老年人日间照料中心的老年人不仅可以享受由瑞福养老提供的照料和康复服务，还能享受到街道内社区卫生服务中心的分中心等提供的配药、修面、修脚、理发等多项社区服务。

老年人可以不出中心就享受其他服务，提升了老年人日间照料中心的服务附加价值，提高了服务的吸引力，也帮助瑞福养老缩短了实行“体验式消费”的时间成本，让社区老年人在更短的时间内接受这项服务，并很快形成消费黏性。

（三）建立专业合作

社区养老服务的核心竞争力最终要落在服务和管理团队的专业能力和水平上，街镇政府可以鼓励和协助社会组织与专业机构根据需求建立必要的合作关系。一是对提供专业医疗、护理、康复等服务的社会组织，鼓励和协助其与专业的医疗、养老、护理、康复机构或相关培训、教育机构建立必要的合作关系。

由专业机构对其管理人员和服务人员开展专业讲座、短期培训、长期实训等，提升社会组织管理和服务团队的能力和水平；或者与相关教育机构建立长期合作关系，直接引进机构内毕业的专业技术服务人员。

浦东新区南码头街道的老年人日间照料中心与长沙民政学院建立了长期合作关系，直接招收学院中经过专业培训和教育的毕业生，一方面提高了老年人日间照料中心服务的水平，另一方面也降低了瑞福养老获取专业技术服务人员的人力成本，形成双赢。

二是对尚无能力提供医疗、护理、康复服务的社会组织，鼓励其与专业的医疗、养老、护理、康复机构合作，由这些专业机构向其服务的老年人提供专业医疗和护理服务，满足基本医护服务需求，提高服务品质。

（四）拓宽宣传渠道

调研中发现，街道往往较多关注社区养老服务项目的建设，而忽略了对服务本身的宣传推广。根据徐汇区斜土社区抽样调查显示，仅 8.6%的老人表示对社区内的养老服务项目完全了解，74.0%的老人部分了解，17.4%的老人完全不了解街道提供的养老服务项目。对社区养老服务的不知晓、不了解，将极大地增加社会组织开展“体验式消费”的成本。

街道可以充分利用综合养老服务平台（网站、APP 软件、电话平台等）、公共场所平面宣传（小区板报和老年活动中心、老年人日间照料中心、居委会等老年人经常活动的场地内的宣传板报等）、街道举办的公共活动等开展服务的宣传和解读，让社区老年人体验服务，了解服务的内容、作用、消费额度和具体案例，进而进入信任和依赖的主动消费阶段。

（五）加强监督管理

社会组织的健康成长、有序发展离不开政府的监督和管理。街道对提供社区养老服务的社会组织，特别是对承接政府购买服务项目的社会组织的监督和管理，要讲究科学性、专业性和客观性。

要建立和完善社区养老服务的第三方评估机制，由第三方机构根据相关法律法规的规定、服务合同、被服务老人的意见反馈，定期对社会组织提供的服务进行评估，并据此提出管理运营和具体服务的整改建议，由街镇相关部门监督社会组织进行相

应整改。

同时分类制定合理的社区养老服务项目补助和奖励标准，实行“两头双核、完成兑现”的以奖代补机制，在公平、公正、公开的基础上，激励社会组织更好、更高效地提供社区养老服务。