

Research on the Participation of Non-Governmental Organizations in Rural Old-Age Care Services

Rui Zhang

Jiangxi University of Finance and Economics, Nanchang Jiangxi
Email: 1018696167@qq.com

Received: May 28th, 2019; accepted: Jun. 11th, 2019; published: Jun. 18th, 2019

Abstract

As an indispensable organization in the rural pension service system, NGOs play an irreplaceable role in the government and market. In the process of establishing the modern rural pension service system, NGOs participate in the rural pension service industry with their unique advantages. This paper describes the research status of NGOs participating in rural old-age service, selects N county in Jiangxi province as a case to elaborate the role and realistic problems of non-governmental organizations in our country rural old-age service, and finally puts forward an effective way to realize the participation of the non-governmental organizations in rural old-age service system construction.

Keywords

Non-Governmental Organizations, Management, Rural Elderly Care Service

非政府组织参与农村养老服务研究

张蕊

江西财经大学, 江西 南昌
Email: 1018696167@qq.com

收稿日期: 2019年5月28日; 录用日期: 2019年6月11日; 发布日期: 2019年6月18日

摘要

作为农村养老服务体系不可缺少的组织, 非政府组织发挥着政府、市场不可替代的作用, 在现代农村社

会养老服务体系建立过程中，非政府组织以其独特的优势大量参与到农村养老服务行业之中。本文首先对非政府组织参与农村养老服务的研究现状做了描述，选取江西省N县为案例，具体阐述了非政府组织在我国农村养老服务中所发挥的作用与存在的现实问题，最后提出实现非政府组织参与农村养老服务体系建设的有效途径。

关键词

非政府组织，治理，农村养老服务

Copyright © 2019 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

养老服务指为解决农村老年人的基本生活需要，通过政府、非政府组织与其家庭的支持，从各个方面、角度上对农村老年人进行的照料、供养、慰藉。目前通行的对非政府组织的定义是：凡是有组织的、民间的、具有自治志愿非盈利属性的组织就是非政府组织。

当前，我国老龄化发展速度呈扩张趋势，发展规模也在不断扩大，根据全国第六次人口普查的统计结果显示，60岁以上人口占13.7亿总人口的13.26%，超出社会老龄化标准线3.26%，赡养老年人的问题已经成为焦点问题，而养老服务的发展就是其核心内容。但是我国现有的养老服务机构设施还远远不能满足社会的需求，截止2016年统计结果显示，我国每千人口的社会服务床数不到三张，每千老年人口养老的床位数不足十五张[1]。因此，在这种背景下，民办养老机构开始走向市场，作为非政府组织的组成部分的民办养老机构为老年人安享晚年提供了一个生活环境，也有效地减轻了人口老龄化所带来的社会压力[2]。

2. 我国农村养老现状

2.1. 家庭养老模式

尊老爱幼是中华民族的传统美德，其中尊老就包括要对老人进行赡养，家庭养老模式在我国社会传统中，是最基本传统的养老模式。一个家庭除了能为老年人提供基本的衣食住行，更重要的是能够满足其情感上的需求，这种情感上面的满足是其他的养老模式无法替代的。从成本上分析，家庭养老的成本较低，在经济较为落后的农村地区，社会养老资源相对缺乏，加剧的人口老龄化又是不争的事实，由此形成的养老问题在未来的很长一段时间里仍要依靠家庭养老来缓解社会养老问题。

然而，家庭养老模式也在不同程度上受到了挑战，具体表现在：

首先，四位老人，一对夫妻，一个孩子的家庭结构是当今中国社会的一种特殊现象，421结构必然会造成老年人口抚养比上升，对于收入主力军的中年人来说，家庭养老负担在不断加重。农村老年人口随着生活条件、医疗技术的提高也在不断增长，但是与城市相比，农村人口的收入水平相对较低，人均纯收入少，导致家庭开支中用于养老的物资会相对缺乏[3]。

其次，在现代农村，经济和精神上的独立使得年轻人与父母分开住的现象也非常普遍，越来越多的家庭成员因为居住空间的距离，影响了亲人之间的相互照顾，年轻人不能全面的照顾长辈的日常生活。

部分年轻人为了更好的生活选择到外地打工，许多的农村妇女也加入了打工族的队伍，空巢现象越发严重，留在家中的多为老人孩子，老人不仅在衣食住行上获得的照顾变少，精神上获得的满足感更加有限，在这是从空间距离上隔离了农村的养老资源。

2.2. 土地养老

土地是农民生活收入来源的保障和后盾。作为维持农村老年人生活的一种手段，土地养老就是利用土地直接或间接所得来获得收益。但是随着国家土地政策的改变，农村城镇化的发展，土地养老也受到了冲击。首先，土地养老的收入受外界影响较大，季节、气候等自然环境因素都会影响土地获得的收入，这些不稳定的因素使土地养老的不确定性加大，导致农村老人的稳定养老环境受到影响。其次，土地的收益是通过农民辛苦的田间劳动获得的，随着农民年龄的增长，负担繁重的劳作也会越发困难。最后，农村城镇化的发展使得土地面积不断减少，我国土地所有权分散，普通家庭都是进行分散式的耕种，未能实现大型集约化的生产模式，依靠土地耕种获得的收入不高，再加上农产品在社会市场化的竞争力不足，也会影响土地养老的效果。因为，我国农村地区的土地养老还是具有风险性的，因此需要寻找新的路径来解决这一现实问题。

3. 我国农村非政府组织参与养老服务的形式

在我国，农村养老从早期的家庭赡养、到政府出台各种补贴补助政策帮助家庭养老，到如今各种养老机构、多种部门共同参与的模式转变。近些年，农村非政府养老服务组织不断发展，主要有机构养老、社区居家养老和以协会的形式组成的养老组织等几种形式。

3.1. 社区(居家)养老

社区养老指在家庭亲属子女照料基础上，通过政府主导，发挥非政府组织的作用为农村老人提供养老服务。社区居家养老主要是以一对一上门方式来为老年人提供多样的服务，新型的社区居家养老还产生了日间托老服务机构，在社区中设立独立的照料室，对有需求的老人提供集中服务[4]。其优势在于：第一，老人可以在自己熟悉的家中接受养老服务者提供的服务，不用离开家庭和子女就能接受服务。第二，社区养老可以通过社会力量来减轻子女压力，以组织娱乐活动提供医疗服务等方式提高老年人生活质量。

3.2. 机构养老

机构养老是农村养老体系建设中的核心，将需要服务的老年人集中居住在养老机构，使服务对象得到专业化的照料和护理服务。从所有制上区分，各种养老机构有些属于政府机构，有的是私营部门，他们都能为老年人提供特定的服务，减轻子女及家庭的负担[5]。随着国家公共事业的发展，农村养老院不仅由政府或者村集体设立，一些社会资本也进入机构养老的行业中来，带来了新的发展。

3.3. 农村老人协会

老人协会是新兴的一种养老服务形式。老人协会由村委会或者自发组织，并定期组织老年人活动，老人协会通过对入会的老年人之间互相照顾，利用评比制鼓励较年轻老人照顾年迈老人，实现一种互相照顾，互相分享的模式。该种形式的养老形式的一个重要作用体现在精神层面上，一般老年人的心理都比较敏感，组织文化娱乐活动不仅可以提供一个相互交流的场所，还可以排解老人心中的孤独和落差感，在精神上给老人们安慰[6]。建立老人协会还可以增强社会对老年人的重视程度，营造尊老敬老的社会风气。

4. 江西省 N 县农村非政府组织参与养老服务存在的问题及原因

4.1. N 县农村非政府组织参与养老服务存在的问题

1) 农村非政府养老服务机构规模化发展滞后

N 县在经济社会发展上取得了良好的成效，农村非政府组织的规模借助其整体的经济发展、社会文化背景也取得了一些进展。受经济等各种因素的影响，大部分非政府组织都集中在城市区域，而受农民的去土地化和人口向城市流动的影响，农村中的养老问题更加突出。目前全县农村非政府养老服务机构 25 家，拥有床位近万张。但是仍然面临着很多的现实问题，服务机构数量少、规模小、设备落后、配套设施不完善等问题显著。大多数机构资金有限，非政府组织为了维护正常的运转，在压低支出的同时就会导致服务的不完善。文化活动项目单一，机构人手不足部分事情需要老年人自己动手等都是较为突出的问题。因此，在不改变农村非政府组织公益福利属性的前提下提高经济效益，提升服务质量是急需考虑的问题。

2) 组织形式单一，服务水平有待提高

目前，非政府组织为农村提供的养老服务多停留在日常照顾层面，服务内容也主要是满足基本温饱 and 提供最低的医疗服务。老年人的体育、文化等娱乐活动提供不足，部分机构虽然有条件提供，但是也组织的较少，无法满足老年人的多元娱乐需求。在心理健康方面，21 家机构都没有专业的心理辅导员，对老人们的关心还停留在嘘寒问暖的传统模式上，没有专业化的人才进行服务。专业的医疗设备、急救设施也非常匮乏，这些医疗设备价格相对较高，农村非政府养老服务组织本身资金就紧缺，所以配备专业化的医疗设施显得困难。

3) 专业化程度不够

农村非政府养老服务组织养疗人员的专业化程度不足，雇佣的多为年龄较大的工作人员，且妇女居多。这些人纵然对养老工作具有热情，但是却缺乏系统化的专业培训，只能胜任部分简单的日常照顾工作。专业养疗人才的缺失，使服务质量受到影响，群众对机构的信任程度也随之降低，这严重阻碍了农村非政府养老服务组织的发展。另外，养老服务组织对没有按照不同老人的服务需求进行专门的分类管理，机构都存在着笼统服务的现象，缺乏针对性，各个工作人员也缺乏明确的工作分工，一人分饰多职，严重影响了机构的服务效率[6]。

4.2. 存在问题的原因

1) 城乡差异造成农村非政府组织发展受挫

中国长期的城乡二元经济结构体制造成城乡收入差距较大。城乡户籍制度的长期存在形成的城乡资源差距都会影响非政府组织具体的参与养老服务状况。改革开放以后，非政府组织首先在城市出现，并且在城市发展中迎来了几次浪潮，目前的城市非政府组织的发展具有一定的基础，公民素质、经济水平、政府政策支持等各方面的条件共同推动着城市中非政府组织参与养老服务并发挥其优势作用。农村的情况与城市大不相同，虽然随着城镇化进程的深入，特别是新农村建设的迈进，非政府组织在农村的发展出现了新的机遇，但是新农村建设的目标主要放在农村的经济发展方面，非政府组织的形式主要还是体现在各种促进经济发展的农业协会上，参与农村养老服务的非政府组织并不常见，且农村的养老意识还未跟上经济发展的脚步，大多数非政府养老组织在农村地区也多流于形式，没有实质性功能。所以，农村非政府组织的养老服务功能没有得到有效的发挥。

2) 农村非政府组织参与养老服务的能力薄弱

农村非政府组织要想维持其正常的运转必须具备一定的能力，就目前看来，非政府组织在参与农村

养老服务方面存在三个不足之处:

一是组织的管理体制不完善。N 县的农村非政府组织参与养老服务处于摸索的发展阶段,其自身的管理体制不完善,管理的标准也没有规范的统一。这些缺陷不仅影响着非政府组织的运转效率,对非政府组织的公信力和服务能力也有不利的影响。

二是服务的专业水平不高。受 N 县经济社会环境的影响,专业化管理人才引进能力弱,留用人才体系也不足,人才的缺乏使 N 县非政府组织的发展跟不上时代的进步,专业化养老服务人才的缺少,使得老人无法受到专业化的照顾,不仅影响了非政府组织的社会公信力,也是制约非政府养老服务组织发展的因素之一。

三是筹资能力不足。组织生存和发展的根基需要依靠资金来维护运转, N 县农村非政府组织资金来源依靠政府的补贴资金、入住老人的服务费用和志愿者的捐助,政府的补贴资金受政策影响数额有限;农村老年人一般经济条件较差,可以支付起的费用也不高;而志愿者的捐助具有较显著不确定性,资金的不足严重影响着 N 县农村非政府养老服务组织的发展。

3) 志愿服务相对落后,宣传力度差

志愿者队伍作为养老服务的一大有力的支撑, N 县社会福利事业发展不先进,人们参与志愿服务的热情不够高涨,尤其在农村养老服务方面,志愿者服务队伍更是难以组建。政府缺乏对志愿者的支持激励政策,突发情况下,事件的处理也缺乏相关政策的保护。在政策宣传方面, N 县缺乏在政府权威层面的宣传,大众对人口老龄化形式的认识不足,同时政府缺少合适的对志愿者的激励政策,导致群众参与到公共服务的意识不够高涨强烈。

5. 对江西省 N 县农村非政府组织参与养老服务的对策建议

通过分析 N 县农村非政府组织参与养老服务的现状及存在的问题发现,农村非政府组织要想获得更广阔的发展空间,要与政府部门加强合作,更重要的是需要通过增加自身建设,不断提升自身服务水平。

1) 多元化运营,扩大经营规模

农村养老服务需要社会力量的加入,非政府组织参与到农村养老服务产业的供应中不仅能弥补公立养老服务机构臃肿的缺点,还能为农村社会事业发展提供新的路径。在发挥非政府组织优势作用中,政府要合理配置资源,充分发挥政府的宏观调控作用,非政府组织必须提高自身建设水平,提高服务质量。养老服务事业具有公益福利的性质,因此不能完全依靠市场的“无形手”调节供求关系,政府应该发挥“有形的手”的作用,对农村养老服务进行政策支持,才能更好的缓解养老问题。政府可以通过投标运营的方式吸引社会力量组建养老机构,并为非政府养老机构的低保老人提供补贴,从低收入老人养老困境和非政府组织的经济利益两个方面提供支撑。

2) 完善组织管理体系,提升服务水平

一个养老服务机构能否顺利经营并发展壮大,与管理者的水平有着直接的联系,为了促进机构的发展,管理者应该提升自身素质,不断学习先进的管理技术。

就 N 县的具体情况而言,非政府养老服务机构中人员一人身兼数职,相互交叉,加大了管理难度。因此,清晰的职责分工、明确的岗位设置是机构稳定发展的基础,科学的奖惩可以提高员工的积极性,增强机构的运作效率。此外,优秀的管理制度需要配备相应的监督举报制度,全方面听取各项建议,及时听取老人们及其家属的诉求与期望。不同的养老服务机构可以组建养老行业协会,以追求共同发展为目标,开展行业内的学习交流,提升整个行业的服务水平。行业协会也可以积极表达养老服务组织的诉求,在最大程度上争取政策的支持,与政府达成协作关系,推动养老服务产业的发展。

3) 提升医护人员专业素质,实行优质服务

在专业化人员的配备上，首先要吸引专业化养护人员的加入，优秀养护人员的加入，能够带动机构内部医护人员水平的提高；对于养护水平较高、业务精湛的护理人员，要能够留住人才，要给予适当的奖励，建立有吸引力的激励待遇制度，才能更好的为机构留住人才。

4) 加强宣传工作，营造优良社会环境

农村非政府养老服务机构具有些许的公益性质，提升机构的社会认可度、加强机构的宣传是促进其发展的长久之策。加强农村非政府养老服务机构的宣传，可以利用电视报纸等传统媒体和网络等新媒体两种手段开展社会宣传，提升关注度；通过开展业内交流宣传，增强业内同行之间的沟通交流，相互学习先进经验谋求行业整体发展；积极参与公益活动，通过组织参与公益活动，尤其是与老年人相关的社会公益活动，获得社会的认可度，建立起良好的品牌形象，从这三个方面着重入手进行宣传。宣传方式上的投入，必能换来机构社会知名度的提高，增强在老人及家属心中的认知度，吸引更多老人前来入住，形成良好的优势循环，增加机构效益，促进机构发展。

参考文献

- [1] 文军, 王世军. 非营利组织与中国社会发展[M]. 贵阳: 贵州人民出版社, 2004.
- [2] 林闽钢. 社会资本视野下的非营利组织能力建设[J]. 中国行政管理, 2007(1): 42-44.
- [3] 黄俊辉, 李放, 赵光. 农村社会养老服务需求评估——基于江苏 1051 名农村老人的问卷调查[J]. 中国农村观察, 2014(4): 29-38.
- [4] 郑文换. 构建以基层社区组织为依托的农村养老服务体系——从制度整合和社会整合的角度[J]. 人口与发展, 2016, 22(2): 108-112.
- [5] 吴宏洛. 社会企业提供养老服务的公益逻辑与运行困境[J]. 福建师范大学学报, 2017(1): 57-67.
- [6] 郭海霞, 鲁可荣. 农村老年协会发展与促进政策研究——基于浙江省 179 个农村老年协会的调查[J]. 中国集体经济, 2012(21): 11-13.

知网检索的两种方式:

1. 打开知网页面 <http://kns.cnki.net/kns/brief/result.aspx?dbPrefix=WWJD>
下拉列表框选择: [ISSN], 输入期刊 ISSN: 2169-2556, 即可查询
2. 打开知网首页 <http://cnki.net/>
左侧“国际文献总库”进入, 输入文章标题, 即可查询

投稿请点击: <http://www.hanspub.org/Submission.aspx>
期刊邮箱: ass@hanspub.org