

# 社会养老服务体制：内涵、模式与发展

——基于江苏三县（市）的调查

陈际华 黄健元 宋冬梅

**内容提要** 针对我国社会养老服务的体制和机制，国内学者未做出明确的界定和区分。本文首先界定了社会养老服务体制的内涵。通过对江苏省现行社会养老服务体制的调查，发现各地区的社会养老服务体制大致可分为民政局与老龄办统一管理和分开管理这两种体制模式。对两种模式进行SWOT分析可见：统一管理体制模式责任主体明确，管理权限清晰，但执行力不够，协调能力弱；分开管理模式的执行力度大，协调能力强，但责任主体不明确，职能交叉和缺位并存，管理权限不清晰。结合韩国、日本和台湾等国家和地区的实践经验，围绕推动社会养老服务体制的法制化建设以及推广“大老龄观”两大建议进行了讨论。

**关键词** 社会养老服务 体制 内涵 模式 发展

陈际华，河海大学公共管理学院副教授 210098

黄健元，河海大学公共管理学院教授 210098

宋冬梅，河海大学公共管理学院 10098

据2010年第六次人口普查结果显示，我国人口的老龄化、高龄化、空巢化等趋势日益明显，与此同时，家庭的核心化和小型化使传统的家庭养老功能日益减弱。老年人的社会养老服务需求因而呈现出规模扩大化、服务类别多元化和服务要求高质量化的发展趋势和促进社会养老服务事业健康发展的现实要求。在此过程中，除了要理顺和创新社会养老服务各项机制以外，首先应当健全完善社会养老服务体制。何文炯(2011)提出从明确政府定位、投入与服务供给机制创新、服务对象评估等几方面入手改进社会养老服务体制，创新服务供给机制<sup>[1]</sup>。林闽钢(2013)提出我国社会服务管理体制和机制的发展取向：健全政府为主导的多中心社会服务供给模式，实现社区社会服务的复合生产及其管理再造，大力推进政府购买社会服务，建立多元参与的社会服务机制，推进社会服务的标准化

---

本文为2013年教育部人文社会科学研究一般项目“社会养老服务体制机制创新研究——基于江苏苏南、苏中、苏北的调查与比较”(课题编号：13YJA840008)、河海大学中央高校基本科研业务费项目“新型城镇化与老龄产业发展”(项目编号2014B21714)、江苏省科协河海大学老龄科技思想库基地项目(项目编号20145020312)阶段性研究成果。

[1]何文炯：《加快完善社会养老服务体制机制》，人民网，社保30人论坛<http://society.people.com.cn/GB/168256/>。

和专业化<sup>[1]</sup>。郑功成(2014)从公平、可持续的角度提出深化社会保障制度改革,需进一步厘清行政部门职责,尽快整合医疗保险、社会救助与社会福利事业的管理体制,有序开放育幼、养老、医疗等社会服务业领域外资与民资准入限制,大力推进政府购买公共服务等,通过创新机制调动各方力量实现改革目标<sup>[2]</sup>。通过文献回顾可见,大部分学者在谈及健全完善社会养老服务的体制机制时,对于体制和机制未做出明确的界定和区分。然而,厘清社会养老服务体制的内涵、剖析其现状、不同体制模式运行的利弊,对于健全和完善社会养老服务体制,提高服务质量和水平,在更高层次上保障和改善民生意义重大。笔者在界定社会养老服务体制内涵的基础上,就江苏省现行社会养老服务体制开展研究,同时,选取苏南的江阴市、苏中的如皋市、苏北的睢宁县进行实地调查,分析不同体制模式的利弊,就社会养老服务体制的创新发展提出见解。

## 一、江苏社会养老服务体制现状调查

体制与机制是较易混淆的一对词语。按照《辞海》的解释,“体制”是指国家机关、企事业单位在机构设置、领导隶属关系和管理权限划分等方面的体系、制度、方法、形式等的总称。从管理学角度来说,“体制”指的是国家机关、企事业单位的机构设置和管理权限划分及其相应关系的制度。而机制则具有多样性和灵活性,泛指一个工作系统的组织或部分之间相互作用的过程和方式。由此,我们想针对当前社会养老服务体制与机制概念模糊的现状,依据体制与机制的区别,结合社会养老服务体系的内容,提出社会养老服务体制的内涵如下:“社会养老服务体制”是指管理“居家养老服务、社区养老服务和机构养老服务”的政府机关、企事业单位的机构设置、管理权限划分及其相应关系的制度。

在梳理江苏省十三个省辖市社会养老服务体制概况的基础上,我们于2014年7月-8月开展实地调查。主要针对江阴、如皋、睢宁三县(市)的民政局、老龄工作委员会办公室以及有关居家养老服务中心、养老机构的相关管理人员,以深度访谈、参与式观察等方式收集资料,展开调查研究。

(一)江阴市社会养老服务体制现状 江阴市现为无锡市行政代管,总人口121.7万,2013年60周岁及以上老年人口约28万,占全市总人口的23.01%<sup>[3]</sup>。江阴市社会养老服务体制的现状如下:

(1)管理机构设置。江阴市社会养老服务的主要市级管理机构是江阴市民政局,具体负责社会养老服务工作的科室是“老龄工作科”(挂“市老龄工作委员会办公室”牌子)。

(2)管理权限划分及其相应关系。“老龄工作科”负责管理全市公办、民办养老机构、社区居家养老服务站,农村互助养老“关爱之家”等。

此外,江阴市老年文化活动中心、江阴市养老服务指导中心均为江阴市民政局直属机构。据江阴市民政局统计资料显示,近三年来,江阴市新增养老床位5520张,建成社区居家养老服务站220家。目前,全市各类养老床位达10485张,其中养老机构24家,养老床位7356张;农村关爱之家3家,床位2529张;社区居家养老床位600张<sup>[4]</sup>。

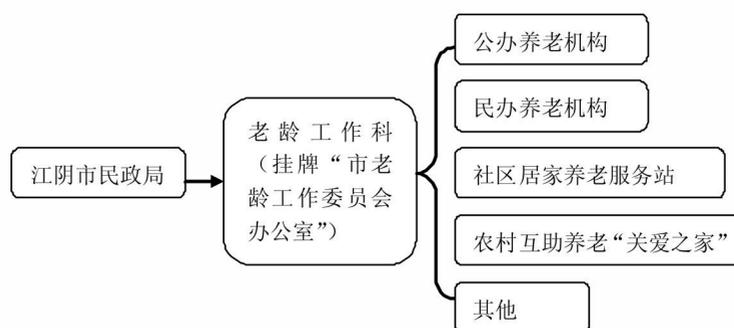


图1 江阴市社会养老服务管理机构设置

[1]林闽钢:《我国社会服务管理体制和机制研究》,〔武汉〕《华中师范大学学报》2013年第5期。

[2]郑功成:《公平、可持续:社会保障制度发展》,〔北京〕《光明日报》2014年1月31日。

[3][4]江阴市民政局:《全市养老事业建设情况汇报》,2014年6月17日。

(二)如皋市社会养老服务体制的现状 如皋市是南通市下辖的县级市,总人口143.23万,2013年60周岁及以上老年人口约36.52万,占全市总人口的25.5%<sup>[1]</sup>;2014年如皋市百岁老人达272人。如皋市社会养老服务体制的现状如下:

(1)管理机构设置。如皋市社会养老服务的主要市级管理机构是如皋市民政局。具体负责社会养老服务工作的科室是“老龄工作科”(挂“市老龄工作委员会办公室”牌子)。

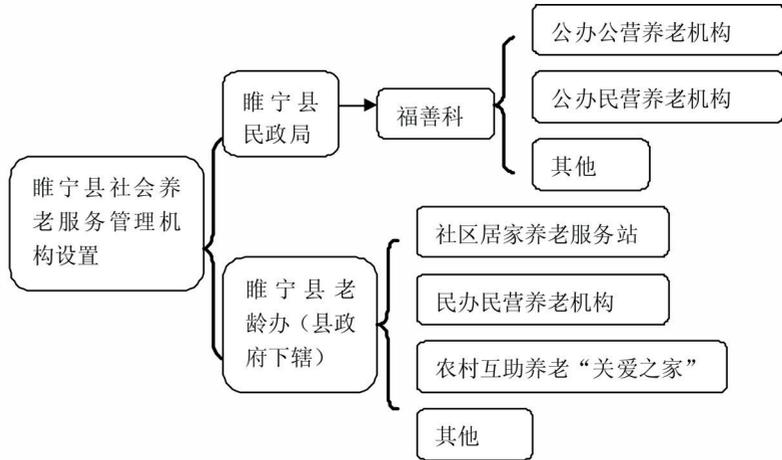


图2 睢宁县社会养老服务管理机构设置

(2)管理权限划分。“老龄工作科”负责管理全市公办、民办养老机构、社区居家养老服务站,农村互助养老“关爱之家”等。据市民政局的统计资料显示,目前如皋市已建成政府办养老机构17家,民办养老服务机构9家,镇级居家养老服务中心14家,村级居家养老服务站升级达标252家,全市养老床位总数达9175张,占老年人口的28.18%,初步构建了具有如皋特色的以居家为基础、社区为依托、机构为平台、信息为辅助的社会养老服务体系<sup>[2]</sup>。

(三)睢宁县社会养老服务体制的现状 睢宁县是徐州市辖县,2012年末户籍总人口137.36万,60周岁以上老年人口约20.32万,占全市总人口的14.8%。睢宁县社会养老服务体制的现状如下:

(1)管理机构设置。睢宁县社会养老服务的主要管理机构是睢宁县民政局和睢宁县老龄工作委员会办公室。

(2)管理权限划分。睢宁县民政局具体负责老龄和社会养老服务工作的科室是“社会福利和慈善事业促进科”(简称福善科)。睢宁县的21家公办公营的养老机构由福善科主要负责管理。睢宁县老龄工作委员会办公室(县政府下辖)负责全县的居家养老项目建设、城市小型托老所的管理和建设。现已建成社区居家养老服务站154个,利用废旧学校改建农村互助养老“关爱之家”15个,城市小型托老所(民办民营的养老机构)7所。

## 二、社会养老服务体制模式的SWOT分析

目前江苏省各地区的社会养老服务体制大致可分为民政局与老龄办统一管理和分开管理两种模式。下面依据SWOT分析法,我们将从不同角度对这两种体制模式进行剖析。所谓SWOT分析法,是基于内外部竞争环境和竞争条件下的态势分析方法,它是将与研究对象密切相关的各种主要内部优势、劣势和外部的机会和威胁等,通过调查列举出来,并依照矩阵形式排列,然后用系统分析的思想,把各种因素相互匹配起来加以分析,从中得出一系列相应的结论,而结论通常带有一定的决策性。运用这种方法,可以对研究对象所处的情景进行全面、系统、准确的研究,从而根据研究结果制定相应的发展战略、计划以及对策等。其中S(strengths)是优势、W(weaknesses)是劣势、O(opportunities)是机会、T(threats)是威胁。按照企业竞争战略的完整概念,战略应是一个企业“能够做的”(即组织的强项和弱项)和“可能做的”(即环境的机会和威胁)之间的有机组合。

(一)统一管理体制模式及其SWOT分析 统一管理体制模式是将老龄工作委员会办公室挂靠

[1][2]如皋市民政局:《关于社会养老服务体系建设情况的汇报》,2014年2月。

或设立在当地民政部门,管理社会养老服务的相关事务。以江阴、如皋为例,具体负责老龄和社会养老服务工作的“老龄工作科”挂“市老龄工作委员会办公室”牌子,承担市老龄工作委员会办公室的日常工作,与其他老龄事务工作进行统一的组织管理,目前江苏省的苏州、常州、无锡、镇江、扬州、南通、宿迁等地采用此管理体制。以南京市为例,其老龄工作委员会办公室设立在南京市民政局,作为其内设机构,目前江苏省的南京、盐城、连云港等地采用此管理体制。

统一管理体制模式的SWOT分析如下。

1. 优势分析(S)。(1)责任主体明确。由于各地民政局相关科室与老龄办合并或协同办公,责任主体能够得到明确界定。(2)管理权限明晰。公办养老机构、民办养老机构、社区养老服务站、农村老人“关爱之家”等统一由各地民政局相关科室与老龄办合并或协同办公管理,管理权限较明晰。

2. 劣势分析(W)。(1)执行力度不够。民政局相关科室与老龄办合并或协同办公,推行和管理老龄工作时主要以民政局的角度,故导致在执行力度不够的问题。(2)协调能力弱。由于民政局和其他部门级别相同,因此在开展老龄工作及管理和各部门对接不够便捷,协调能力弱。

3. 机遇分析(O)。目前,人口老龄化加速发展,高龄化、空巢化等趋势日益明显,社会养老服务体系得到越来越多的重视。这既是目前健全完善社会养老服务体制的一大机遇,同时,也对社会养老服务体制提出更高的要求。

4. 威胁分析(T)。由于,我国在社会养老服务体制方面的法律法规还有待健全和完善;有的部门还不能做到积极配合

老龄工作的开展,客观上形成了老龄工作推广过程中的障碍。因此我们根据统一管理体制模式的S、W、O、T分析,绘制了统一管理体制模式的SWOT矩阵分析表(见表1)。

表1 统一管理体制模式的SWOT分析

	内部因素	优势(S)	劣势(W)
外部因素		(1)责任主体明确 (2)管理权限明晰	(1)执行力度不够 (2)协调能力弱
机遇(O)	(1)人口老龄化加速发展 (2)社会各方面对社会养老服务建设越来越重视	SO战略 (1)大力发挥政府“引导”作用 (2)促进改革和创新:投资主体多元化,运营模式多样化	WO战略 (1)统筹规划,明确各部门职责,增强执行力和协调力 (2)宣传老龄工作的重要性
威胁(T)	(1)法律法规不健全 (2)老龄工作的开展达不到预期成效	ST战略 (1)发挥现有管理优势,推动法治进程 (2)推广“大老龄观”	WT战略 健全完善法律法规,规范明确各部门职责

通过上表,可见,

统一管理体制模式责任主体明确,管理权限清晰,在人口老龄化的大背景下,可通过政府“引导”作用的发挥,促进社会养老服务领域的改革和创新,激发市场机制的活力;另一方面,老龄工作涉及范围很广,需要协调各职能部门协同开展以达到较好效果,因此可通过现有管理优势的发挥,协调民政、财政、工商、消防、卫生等各部门,统筹规划,推广“大老龄观”,同时进一步推动法治进程。

(二)分开管理体制模式及其SWOT分析 分开管理体制模式是老龄工作委员会办公室(县政府下辖)和民政部门的老龄工作管理科室分开办公,各自管理相应的社会养老服务工作,例如睢宁县,民政局社会福利和慈善事业促进科主要负责管理办公营的养老机构,老龄办负责管理居家养老项目建设、民办民营的城市小型养老机构的管理和建设。目前江苏省的泰州、徐州、淮安等地采用此管理体制。

分开管理体制模式的SWOT分析如下。

1. 优势分析(S)。(1)通过政府发文,执行力度大。由于老龄工作委员会办公室(县政府下辖)可用政府发文的方式推行老龄工作,其执行力度较大,容易得到各部门的重视。(2)与各乡镇部门对接更便捷,协调能力强。在此管理体制模式下,推广老龄工作时和各乡镇部门对接更便捷,显现出和各部门之间较强的协调能力。

2. 劣势分析(W)。(1)责任主体不够明确。由于老龄工作委员会办公室(县政府下辖)和民政部门

的老龄工作管理科室分开办公,各自管理相应的社会养老服务工作,容易形成责任主体不明确的现象。(2)职能交叉和职能缺位并存。分开管理体制模式由于各管一块,既易形成职能交叉,也极易导致职能缺位,因此职能交叉和职能缺位并存现象时有发生。例如,睢宁县由老龄办负责管理的民办民营的城市小型养老机构需要到民政局办理注册等手续,并接受民政局对其日常工作的督促和检查。(3)管理权限划分不明晰。分开管理体制模式也容易导致管理权限划分不明晰。例如睢宁县的爱德老年公寓(民办民营),因为身兼二职,既是民办民营的小型养老机构,又是社区居家养老服务站所在地,因此要同时接受两个部门的日常管理和监督。

3. 机遇分析(O)。目前,人口老龄化、高龄化、空巢化等趋势日益明显,社会各界越来越多的重视社会养老服务体系的建设和完善。这既是健全完善社会养老服务体制的一大机遇,客观上也形成对社会养老服务体制的更高要求。

4. 威胁分析(T)。由于,我国在社会养老服务体制方面的法律法规还有待健全和完善;有的部门还没有充分认识到老龄工作的复杂性和重要性,客观上阻碍了老龄工作的顺利推行。由此我们运用分开管理体制模式的S、W、O、T分析,绘制了分开管理体制模式的SWOT矩阵分析表(见表2)。

表2 分开管理体制模式的SWOT分析

内部因素	优势(S) (1)执行力度大 (2)协调能力强	劣势(W) (1)责任主体不明确 (2)职能交叉和职能缺位并存 (3)管理权限划分不明晰
外部因素		
机遇(O) (1)人口老龄化加速发展 (2)社会各方面对老龄工作越来越重视	SO战略 (1)大力发挥政府“主导”作用 (2)推广老龄工作,提升社会养老服务质量和水平 (3)强化“大老龄观”	WO战略 (1)明确责任主体 (2)厘清职责范围 (3)合理划分管理权限
威胁(T) (1)法律法规不健全 (2)有的部门对老龄工作的重要性认识不足	ST战略 (1)发挥现有优势,推进法治进程 (2)强调老龄工作的重要性	WT战略 完善现有规章制度,加大宣传力度

通过上表,可见,分开管理模式的执行力度

大,协调能力强,可以通过政府“主导”作用的发挥,促使各部门积极配合,大力推广老龄工作,提升社会养老服务质量和水平,在此过程中,“大老龄观”的思想也会得到强化和体现。与此同时,也需要通过完善现有规章制度进一步明确责任主体,厘清职能范围,合理划分管理权限,最终有效推进社会养老服务体制的法治进程。

### 三、先进国家和地区社会养老服务体制实践及启示

(一)先进国家和地区社会养老服务体制实践 目前一些先进国家和地区,例如韩国、台湾、日本等,面对日益发展的人口老龄化问题,已经在社会养老服务体制的法律依据、责任主体、管理机构设置及权限划分等方面,积累了丰富的实践经验,值得我们了解和借鉴。

1. 法律依据。韩国政府为保障老人福利,增进老人健康,于1981年6月5日制定《老人福利法》。该法为韩国的养老保障架构了发展框架,奠定法律和政策基础,同时规定了政府部门的基本责任和义务<sup>[1]</sup>。台湾地方当局于1980年公布实施《老人福利法》,1997年又进行了修订。结合同期颁布的“社会福利政策纲领”(1994)等文件,对社会养老服务体制和体系的各方面内容提供了有效的法律和政策依据<sup>[2]</sup>。日本曾于2000年颁布了《社会福利法》,此法和“福利六法”<sup>[3]</sup>共同构成完整的制度实施体系,成为日本社会福利服务管理体制的法律依据。其中《社会福利法》是这一体系的基础部分,明确

[1]金钟范:《韩国社会保障制度》,上海人民出版社2011年版第254页。

[2]民政部:《全国老龄办.国外及港澳台地区养老服务情况汇编》,[北京]中国社会科学出版社2010年版第259页。

[3]日本“福利六法”:1946年的《生活保护法》、1947年的《儿童福利法》、1949年的《残障者福利法》、1960年的《智障者福利法》、1963年的《老人福利法》、1964年的《单亲母子福利法》。

社会福利事业的定义和理念,界定社会福利服务的各行政主体和行政组织。该法对社会福利事业进行了明确分类,在社会养老服务方面,将养护老人院、特别养护老人院和经济型老人院列入第一类社会福利事业,只能由中央或地方政府、社会福利法人<sup>[1]</sup>来经营;将老人的居家养护事业、老人日间服务事业等列入第二类社会福利事业,经营不设门槛,只需经营者开业前到地方政府机构登记。

2. 责任主体。韩国的《老人福利法》明确规定政府部门在养老保障方面的基本义务,对于社会养老服务的各项事业,如老人福利设施、敬老堂等,政府各部门主要负责各项规章制度的颁布、实施和管理、监督。台湾通过《老人福利法》规定各级政府在老人福利方面的责任主体地位,同时对相关责任主体的义务也做出相应的规定。日本早在1963年就制定了《老人福利法》。该法明确指出政府在老人福利方面的职责:

对于社会养老服务的各项事业,政府各部门主要负责各项规章制度的颁布、实施,行业准入、审批、管制及监督。2000年日本颁布《社会福利法》,进一步明确了社会养老服务体制,细化各行政主体和行政组织的职能<sup>[2]</sup>。

3. 管理机构设置及权限划分。韩国的养老保障属于社会福利服务范畴,中央最高管理机构为保健福利家庭部,

配合地方政府相应部门主管提供服务。1991年又设立以国务总理为委员长的“老人福利对策委员会”,在政府层次颁发各种老人福利政策时,为国务总理提供咨询。台湾的老人福利主管机关,在中央为内政部,在省(市)为社会处(局),在县(市)为县(市)政府。涉及老人福利各项业务的相关事业主管机关,要求就主管项目主动配合规划并执行。各级主管机关要求聘请有关单位代表及专家、学者,分别设立老人福利促进委员会;其组织规程,由中央内政部决定。日本社会养老服务管理的最高机构为厚生劳动省,其咨询机构为“社会保障审议会”。厚生劳动省的地方分支机构为地方厚生局,各个具体社会福利领域共同的行政组织机构是“地方社会福利审议会”、“福利事务所”等。

(二) 启示 由于我国的社会养老服务体制建设还处在初级阶段,其体制建设还有许多需要完善之处。因此借鉴先进国家和地区的社会养老服务体制建设经验必然带给我们多方面的启示。

1. 建立完备的社会养老服务法律体系,保证其体制作用的充分发挥。社会养老服务的顺利开展,涉及各领域各部门的协作和配合,因此从法律层面规定各主管机构之间的协作关系,不仅有利于提升社会养老服务工作的效果和水平,还能更好地保障和改善民生。另外,再有法律支持提供监督社会养老服务机构,则可进一步保证政府政策和职能在一定时期的持续性,实现预期的目标。

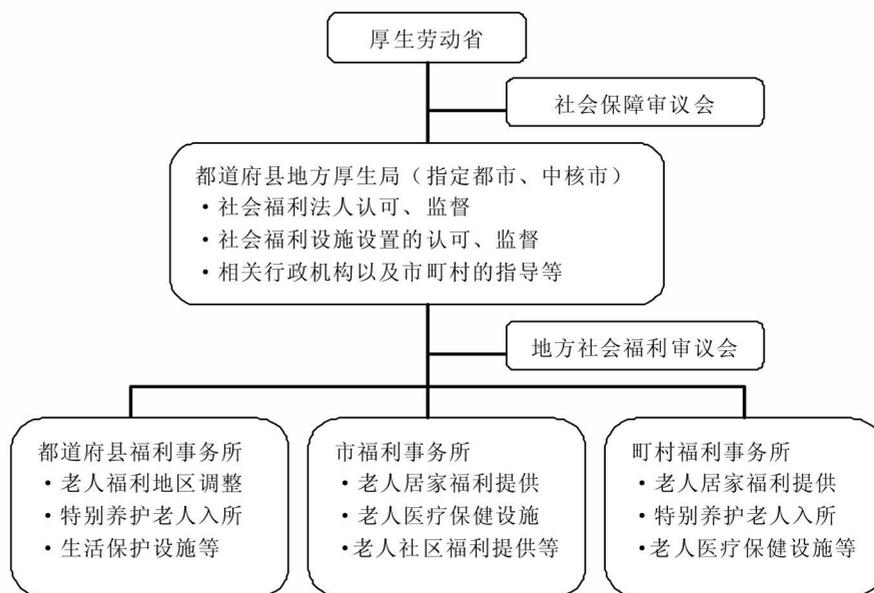


图3 日本社会养老服务管理机构设置<sup>[3]</sup>

[1]社会福利法人:基于社会福利法成立,并以从事社会福利事业为目的的法人。它针对民间社会福利事业的“公共性”和“纯粹性”而专门设立,区别于一般的“公益”法人,受到政府部门的严格管制。

[2]宋健敏:《日本社会保障制度》,上海人民出版社2012年版,第405页。

[3]根据“日本社会福利行政组织体系图”(宋健敏:《日本社会保障制度》,上海人民出版社2012年版,第408页)整理。

2. 政府应明确自身的职责定位,实现其职能向提供基本公共养老服务转变。政府应该在基本养老服务体系中发挥主导作用,服务内容是基本生活照料、护理康复、精神关爱、紧急救援和社会参与等。对于非基本的养老服务体系,政府应该为其提供良好的社会发展环境。

3. 实现养老服务行业管理职能与开办机构职能分开。创新公办养老机构的管理方式,改革内部管理体制和运行模式,实现政事分开、管办分开、政社分开、营利性与非营利性分开,建立科学合理的公办养老机构管理体制。政府主管部门要切实履行好对养老服务业监督管理职能,负责制定相关政策和发展规划,同时,对养老服务资源进行科学合理配置,实现全行业属地化管理。

#### 四、结论与讨论

通过对江苏三县(市)的实地调查,结合各地社会养老服务体制的现状,通过对统一管理体制和分开管理体制的SWOT分析,并参考先进国家和地区社会养老服务体制的实践经验,我们可以得出以下结论。

一是各地根据自身的历史沿革和实际情况,已形成当前的社会养老服务管理体制。正如目前江苏省的大部分地级市、县(市)都是将老龄办挂靠当地民政局的相关科室,或在当地民政局设立办公室。只有少数地区是采取老龄办直接由政府下辖,与民政局相关科室分开办公,各管一块。

二是不同的社会养老服务体制各有优势,适用于不同的社会 and 经济发展状态。以江阴为例的统一管理体制,老龄办和民政局老龄科共同办公,管理社会养老服务诸多事务,在市场机制发展较为良好的情况下,政府可以大力发挥其“引导”作用,促进社会养老服务领域的改革和创新,进一步激发市场机制的活力。以睢宁为例的分开管理体制,老龄办直接由县政府下辖,以政府发文的方式推行社会养老服务政策,可以极大地发挥政府对社会养老服务的“主导”作用,提升社会养老服务的质量和水平。

基于以上结论,我们认为:

1. 要完善法律法规,明确社会养老服务体制,明确各级行政职能部门,在开展社会养老服务工作时,各方要明确各自的协调、协作关系。明确法律规定和法律依据。通过完备的法律体系详细明确各级行政部门的具体职能,各自应承担的责任与义务,避免各部门的越权与缺位。只有通过各级部门分工明确,权责清晰,才能确保各类社会养老服务机构的运行。只有通过法律提供社会养老服务的分类,规定不同类别社会养老服务的经营主体,对社会福利法人有详细的实施准入程序、条件和管制方法,才能形成监督社会养老服务机构的依据,能够保证政策和职能的有效性和可持续性。由于我国目前在法律层面还未对社会养老服务体制有明确规定,各地的社会养老服务管理体制区别较大,管理模式各有不同。因此,通过法律方式确认社会养老服务体制、各级行政部门职能以及相互之间的协调关系将是顺势而为。

2. 人口老龄化社会背景下,“大老龄观”值得推广。我国社会养老服务体制正在健全和完善过程中,目前的体制模式还将在一段时期内长期存在,如何更好地发挥这些模式的优势、规避其不足?通过用统一管理体制和分开管理体制的SWOT分析,我们认为,“大老龄观”值得推广。老龄工作是一项意义重大、纷繁复杂的工作,它涉及与老年服务相关的所有政府职能部门,涵盖老年人的文化、教育、生活、医疗、服务等多方面。老龄工作的推行和推广,需要协调各职能部门,得到他们的支持与配合。社会养老服务作为老龄化背景下老龄工作的一项重要组成部分,尤其需要协调民政、财政、工商、消防、卫生等各部门,统筹规划。当前我国正处于社会养老服务体系健全完善的重要阶段,社会养老服务体制中更加需要赋予相关职能部门较强的执行力和协调力,协调各方面的力量,更好地促进社会养老服务工作的的发展,以积极应对人口老龄化。

[责任编辑:方心清]