

# 社会企业与中国老龄服务供给

高传胜

〔摘要〕 中国不仅“未富先老”，而且是老龄人口最多的国家。如何满足日趋庞大的老龄人口，尤其是中低收入者的多样化、多层次服务需求，是中国推进包容性发展中的一大社会问题。当前，中国市场化、营利性老龄服务产业发展很不充分，社会化、非营利性老龄服务严重短缺，保障性、公共老龄服务效率亟待提高。旨在解决社会问题，但按普通企业方式运营的社会企业，采取独特的营销组合，可以为中低收入者提供负担得起的老龄服务，这在国内外都有不少实践与探索。因此，中国不仅需要对接市场化老龄服务产业实行非禁即入、强化监管的宽松政策，更要构筑起促进社会企业规范有序快速发展的法治环境；同时，则应创新供给机制，运用政府采购的牵引作用，更加高效地实现公共老龄服务的兜底保障功能。

〔关键词〕 未富先老；老龄服务；社会企业；包容性发展；人口老龄化

〔中图分类号〕 C913.7 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1000-4769 (2015) 03-0115-06

## 一、如何满足多层次老龄服务需求：

“未富先老”是中国的一大社会问题

根据世界银行 WDI 数据库多年国别数据的比较分析发现，无论是与其他的新兴国家相比，还是与顶级发达国家相比，中国都过早进入了老龄化社会（aging society），具有他们都不曾有过的“未富先老”的特征。<sup>〔1〕</sup>分析显示，在金砖五国（BRICS）中，无论是否考虑经济发展水平，中国都属于较早进入“老龄化社会”的国家，而且人口老龄化程度还在持续稳步攀升，增长速度也比较快。与工业六国等顶级发达国家大都进入“老龄社会”（aged

society）相比，中国的人口老龄化程度虽然是比较低的，但若综合考虑经济发展阶段与水平，中国仍然属于过早进入“老龄化社会”的国家。

根据世界银行 WDI 数据，中国自 2001 年 65 岁以上人口占总人口的比例超过 7% 以来，老龄人口比例一直在持续稳步攀升，2013 年已占到总人口的 8.88%，达到 1.2 亿多人。与此相对应，中国老龄人口占世界老龄人口的比例也在缓步上升，并且已经超过中国人口占世界人口的比例，2013 年二者的比例分别为 21.30%、19.05%。尽管中国人均 GDP 水平还比较低，但老龄人口比例却高于上中等收入经济体（UMICs）的平均水平，2013 年高出了 0.72 个百分点。综合而言，中国正面临着更为棘手的人

〔基金项目〕 国家社会科学基金重点项目“包容性发展视角下加快我国老龄服务业分类协同发展研究”（14AGL02）；江苏省社会科学基金项目“包容性发展视角下江苏构建多层次养老保障与服务体系研究”（14SZB030）；江苏省高校优秀中青年骨干教师和校长境外研修计划资助项目；江苏省高校哲学社会科学重大项目“包容性发展理论与江苏战略研究”（2011ZDAXM008）

〔作者简介〕 高传胜，南京大学政府管理学院副教授，博士，美国南加州大学公共政策学院访问学者，江苏 南京 210023。

口老龄化问题。

追求包容性发展已成为一种世界趋势。如何满足日渐增长的、庞大数量的老龄人口，特别是中低收入老人的多样化、多层次服务需求，不仅直接关乎老人及其家庭的民生保障和家庭和睦等切身现实问题，而且影响到经济社会的包容性发展等宏观战略问题。事实上，这也是很多国家共同面临的一大社会难题。毕竟，中高收入阶层通常可以通过市场化渠道来满足自身的服务需求，贫困人群和部分低收入者可以得到政府资助的服务供给，而处于中间的中低收入者往往既难以承受市场化的营利性服务供给，又不容易得到政府资助的服务供给，因此，在三类人群中，中低收入者的老龄服务问题最为突出。

## 二、中国老龄服务供给的现实生态与成因

目前包括中国在内的绝大多数国家，老龄人主要有居家、社区和机构供养三种方式，并且都以前两种方式为主，通常占到老龄人口的90%以上。撇开各国具体因素，根本原因在于机构养老的成本较高，而且会造成老人与亲属分开居住。无疑，每种养老方式都需要相应老龄服务的支持，尽管需要外部服务供给的程度有所差别；再者，老龄人还有收入水平与需求层次的差异。因此，不断增长并日渐庞大的老龄人口，必然需要多样化、多层次的老龄服务供给。那么中国老龄服务的供给状况究竟如何，面临哪些突出问题？

近些年，中国正着力构建以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的养老服务体系，并已取得一定成绩。但就总体而言，养老服务和产品供给不足、市场发育不健全、社会力量发挥不够，以及城乡、区域发展不平衡等问题依然十分突出。从具体服务内容上看，生活照料、医疗护理、精神慰藉、紧急救援等养老服务体系尚不健全，符合标准的日间照料中心、老年人活动中心等服务设施尚未覆盖所有城市社区，乡镇和农村社区的养老服务设施和站点还比较少，密度也很低。<sup>①</sup>尽管国家和地方业已出台一个又一个政策文件，但市场主体和社会力量仍未成为老龄服务的供给主力军，正因为如此，政府部门承受的压力也显得非常大。

以提供服务更为综合、全面和专业的机构养老为例，目前的基本状况是：（1）市场化、营利性养老服务产业，由于发展得还不够充分，因此提供的服务基本上是量少价高，满足的主要是中高端收入人群，中低收入者根本“住不起”；（2）主要面向中低收入者、具有社会性质的非营利性养老服务事业，虽然在中国已经开始发展，但总体仍显严重不足，尚未成为养老服务体系中的中流砥柱，因而普通民众通常“寻不着”；（3）政府出资兴办的公共养老

服务业，不仅床位非常有限，而且主要满足最高和最低两类人群，前者是以离退休人士为主的权贵阶层，享受的是国家公共福利，后者是贫困老人，享受的是社会救助性质、发挥兜底保障功能的社会福利，一般的中低收入者大多都“进不去”。

对于居家、社区养老方式所需的相关支持服务，同样存在类似的问题，即从收入水平和需求层次看，分别面向中高端需求和中低收入者的市场化、社会化两种供给途径很不顺畅，还有非常大的发展空间；同时，政府出资的公共福利型养老服务还需要构筑起城乡、区域全面覆盖的兜底性社会安全网络，并提高其社会救助与保障效率。因此，综合而言，老龄服务总体供给不足状况，需要从三类服务业发展障碍上去分别探寻根源。

（1）市场化、营利性老龄服务产业发展不充分，缺少市场细分与目标定位来满足高、中、低收入阶层的需求，主要源于政策环境缺乏应有的弹性，未能及时适应投资经营者的需求。无论从理论分析，还是从国内外的实践发展看，医疗和养老服务相结合已经成为一种客观趋势。但是，长期以来，中国医疗和养老服务行业不仅存在着行政性进入壁垒，且进入后受到的行政性管制较多，加之土地等要素获取成本太高，所以非资本进入难、经营风险和成本比较高，都影响其进入积极性，实质上这也正是中国医疗、养老等服务行业发展不足，成为社会老大难问题的重要原因。因此，新一届中国领导层，强力推进全面深化改革，狠抓简政放权，如果政策措施能够有效贯彻到基层，将会有助于改变这一落后状况。

（2）非营利性养老服务事业发展远远跟不上需求，同样是源于政策环境缺乏弹性，未能及时适应社会创新实践的发展。从国家高层到社会基层，很多人对非营利性组织的理解仍然停留在传统NPO上，但是这种传统NPO的最大问题是持续性发展面临挑战，其领导者将更多的精力放在寻求外部捐赠或资助，而不是内部经营与管理上。因此，外部资助得不到保证，或者内部经营管理出现问题，组织都难以保持持续发展。事实上，世界上正兴起一种创新型非营利性组织形式，即传统追求利润最大化企业（PMB）与非营利组织（NPO）相交融而形成的社会企业（social business, social enterprise），它保留了传统NPO的社会价值取向和非营利性特征，但按照PMB方式运营，因而需要通过提供商品（包括服务）来获取收入、抵补成本，进而实现持续发展。虽然这方面的成功案例已经遍及世界各国，然而，社会企业理念尚未进入中国公共政策制定者的视野，社会企业在中国也未取得合法地位，相关法规政策还处于空白状态。不仅社会大众尚未全面认识社会企业到底是什么、该如何创立与发展，政府部门也没

<sup>①</sup> 参见《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》（国发〔2013〕35号）。

确定该由谁来登记、规制与监管,以及应该适用的税费、土地及水电等政策如何,等等。

(3) 政府出资建设的公共养老服务机构近几年有明显增长趋势,但由于规划设计、科层管理、配套服务等方面存在不少问题,目前入住率并不理想,因此,全国正在试点公建民营等创新运营方式。随着政府投入逐步增加,如果运营得当,公共养老服务业有望更多地走向贫困老人,进而充分发挥其兜底救助与社会保障功能。问题的关键在于,政府花同样的资金,如何才能更加有效地发挥作用?中国目前的惯常做法主要是政府出资建设养老机构,然后引进民营主体运营,再花钱购买服务。实质上,除此模式之外,政府还可以通过放松管制、鼓励市场主体和社会力量兴建养老机构,然后从它们那里购买养老服务。这样做的好处在于,它可以促进市场化、社会化两种服务供给主体的加快成长。而它们的充分发展,不仅可以通过竞争压力,迫使它们提高市场细分程度、加强目标定位,进而更好地满足更多老龄人口的现实需求,而且有助于减轻政府的负担和压力,让政府集中精力去做更需要做的事情。

### 三、社会企业模式有助于持续提供 负担得起的老龄服务

由上可知,从服务供给视角破解中国“养老难”,必须从促进三类老龄服务业分类协同发展着力。(1) 市场化、营利性服务产业发展,迫切需要政府由上至下,真正实施简政放权、放松管制,拆除非必要的行政性进入壁垒,并根据企业运行需要,切实解决其创立与发展中遇到的行政性问题。市场化供给渠道畅通发达,有助于更加高效地调动和利用资源,并通过竞争机制,促使企业加强市场细分与定位,满足更多老龄人的服务需求。(2) 政府出资或资助的公共养老服务,则需要更新理念,创新运行机制与供给方式,提高资源利用绩效,克服行政主导方式可能存在的诸多问题。而促进和利用市场化、社会化供给途径,通过政府购买方式提供公共养老服务,则具有多种功效。(3) 考虑到中国目前的经济发展水平和老龄人口总体收入水平不高的客观现实,当前最为迫切需要的则是引导、鼓励与促进社会企业加速发展,发挥其在老龄服务提供方面的应有作用,其主要原因在于社会企业的社会使命及其决定的独特运营模式与营销策略,有助于为中低收入者持续地提供负担得起的老龄服务。

#### (一) 社会企业模式可以用来提供社会性老龄服务

从一般意义上而言,社会企业就是以解决社会问题为目标,按照传统的追求利润最大化企业(PMB)方式运营,以经营性收入抵补成本,并且盈余不能用于分红或者仅作有限分红,能够实现持续发展、实行利害相关者民主管理的新型社会组织形式。实质上,社会企业是传统营利

性企业与非营利组织(NPO)相互交融的产物,因而兼具二者的部分特征,但与它们又有着根本不同,有着自己独特的综合优势,适合用来提供社会性老龄服务。

与传统NPO相比,社会企业追求社会使命与价值、保持非营利性特征,这是与NPO共通的;不同的地方主要在于运营方式和收入来源。相较于NPO,社会企业是社会性资源的可持续性运营方式。由于它主要依靠持续性经营收入,因而更有助于保证事业的永续发展。

与传统PMB相比,社会企业同样需要通过提供商品(包括服务)来获取经营性收入,抵补其成本,进而保证事业持续发展,这是共通的;但社会企业追求的主要目标、管理方式都与传统企业有着根本不同。社会企业主要追求社会使命与价值、着眼于解决社会问题,因此其产品和服务的营销并不按照利润最大化原则进行,定价会相对较低,对盈利性要求也没那么高。从管理方式上看,社会企业虽然在初创时也需要资本投入,但这种投入并不以追求利润为主要目标,而且社会企业的盈余不能用于分红或只能作有限分红。因而,社会企业极大地淡化了资本的支配地位,而且社会企业的经营管理通常也不是资本主导型的,而是更强调利害相关者的共同民主管理。

可见,社会企业适合于为中低收入者提供负担得起的社会性老龄服务。一方面它保留着传统NPO追求社会效应、保持非营利性的社会使命与特征,另一方面通过提供适合中低收入者收入水平与需求层次的社会性服务来获取营业收入,有助于事业的持续发展。<sup>(2)</sup>

#### (二) 社会企业的营销组合适合于社会性老龄服务供给

社会企业的社会宗旨与使命会通过其营销组合策略体现出来。借鉴国际著名市场营销专家菲利普·科特勒(Philip Kotler)的“大市场营销”(Mega Marketing)模型,社会企业的社会使命与特征可以通过其产品(product)、价格(price)、分销渠道(place)、促销(promotion),以及政治权力(political power)与公共关系(public relation)等6P's策略体现出来。

社会企业经营的产品(包括服务)通常是针对某一社会问题的,而这些问题正是传统社会三大部门未能给予充分有效解决的。从逻辑上看,社会企业兴起本身就是对市场失灵、政府失灵和志愿失灵而造成的全球社会问题日渐增多的理性回应。因而,社会企业从创立开始,便着眼于解决社会问题,它们经营的产品不仅有较强针对性,而且体现非营利性特征。

2006年诺贝尔和平奖得主、孟加拉国尤努斯(Muhammad Yunus)教授创立的格莱珉银行(Grameen Bank),是最为典型的社会企业之一,它针对的是商业性金融服务,或者难以覆盖到无抵押资产、无信用记录穷人,或者利率太高,不利于穷人获得信贷服务来谋求生计、摆脱

贫困，因而推出了无需抵押、担保，且利率低于同类商业性金融服务的包容性金融产品（inclusive finance）——小额信贷（Micro-credit），帮助了世界上无数的贫困女性及其家庭走出贫穷，成功探索了一条“授之以渔”、而非“授之以鱼”的扶贫助困新路径。<sup>(3)</sup>此外，格莱珉银行还与巴斯夫、英特尔、达能、威立雅以及阿迪达斯等世界著名跨国公司合资合作，推出了一系列针对孟加拉国不同贫困人群、并且让他们能够买得起的功能性产品。<sup>(4)</sup>

一般而言，社会企业推出的产品（包括服务），其目标对象往往非常明确，其功能具有鲜明的问题导向性，且不追求奢华，无需过度的包装修饰，因而通常有着独特的卖点，此其一；其二，社会企业的主要使命是解决社会问题，追求社会价值，并保持非营利性特征，因而会充分考虑目标对象的价格承受能力，产品定价通常比同类的营利性企业都要低；第三，在分销渠道上，社会企业的产品、服务通常采取本地化供给方式，往往不像营利性企业那样，需要复杂的分销渠道与网络，因而，渠道建设与管理等费用会低很多；第四，从促销上来看，具有明显社会功能的社会企业，往往不仅能够吸引媒体主动报道宣传，而且良好的社会效应还具有较强的口碑效应，因此不需要像营利性企业那样进行各种形式的促销，如广告、折扣等，所以社会企业也省去了大量的促销费用；第五，由于社会企业本身是为了解决社会问题而创立，主要追求社会效益而非经济效益，同时具有非营利性特征，因而，一旦政府认识到其独特的包容性发展与社会治理功能，通常会支持、鼓励并促进其规范有序快速发展，而且运行良好的社会企业还可以成为政府采购的重要招标对象；第六，真正持续规范有效运行的社会企业，不仅能取得积极的社会效应，而且能赢得良好的社会形象与公共关系。

从产品（包括服务）设计、提供，到定价、促销以及权力、关系营销等诸多方面综合来看，相较于营利性企业，社会企业提供的产品成本确实要节省不少，这样就为其提供相对低价产品预留了空间。因此可以说，由社会宗旨与非营利性特征规定的社会企业运行方式与营销组合策略，较大地降低了其服务提供的成本，因而非常适合为中低收入者提供所需要的、并且能够负担得起的老龄服务。当然，所有的前提条件是，政府能够及时适应社会需求，构建起法治的制度框架与有效的监管体系，保障社会企业能够宽松创立并规范有序运行。

#### 四、老龄服务供给的社会企业方式： 来自国内外的实践与探索

无论是尤努斯言下从严格意义讲的 social business（社会企业），还是欧美语境中、从宽泛意义讲的 social enter-

prise（社会企业），社会企业在世界各地都已日渐兴起，其中包括孟加拉国、印度、中国等发展中国家，也包括英国、美国、日本等顶级发达国家。就像通过社会企业模式给贫困人口提供格莱珉银行式包容性金融服务一样，通过社会企业方式给中低收入者提供负担得起的社会性老龄服务，已经不再仅仅停留在理想层面，而是国内外都有了活生生的社会创新实践与积极探索，尽管这些社会企业可能还不同程度地存在着这样那样的问题，经营管理水平亦有待进一步规范和提升。

美国是崇尚自由市场的典型国家，自由市场基因必然会渗透到社会领域，使非营利性组织也采用企业模式运营以期实现持续发展，因此出现社会企业这一新型社会组织形式。在老龄服务领域，俄亥俄州西南部的老龄会社（Council on Aging of Southwestern Ohio, COA）就是一例。<sup>(5)</sup>作为一个服务于辛辛那提地区五个县的非营利性区域老龄机构，COA 成立于 1971 年。1980 年代中期，开始管理 PASSPORT（Pre-Admission Screening System Providing Options and Resources Today）和俄亥俄州可以获得居家医疗服务的医疗救助接受者。1990 年代实现了显著性增长，原因是县财产税征收计划获得通过，为社区老人提供居家服务有了专项基金支持。这项税收可以为四个县无法获得医疗救助的老人提供居家照顾服务，尽管这些老人几乎都有微薄的收入。COA 则通过与县里签订合同来管理这一计划。依靠这一征税计划和医疗救助计划，2013 财政年度 COA 服务了近 2 万人。尽管如此，COA 仍然面临越来越大的竞争压力，因而它们正在推行组织重构、员工文化重塑、新技术投资，以及采用新管理方式方法等多项战略性举措，以期提高运营灵活性，增强竞争优势，适应竞争新形势。<sup>①</sup>

英国社会性服务业从 20 世纪 70 年代的公立主导，转化为如今的私营主导。而基于社会企业模式运营的老龄服务则是重要组成部分，其中，桑德兰居家护理社（Sunderland Home Care Associates, SHCA）就是一家为老年人提供居家照顾服务的社会企业。它是由当地居民及社会企业家 Margaret Elliot 在看到人口老龄化和家庭破碎而带来的服务需求增加后，积极响应政府号召于 1994 年创立的，后来则成了桑德兰市最大的服务提供者。SHCA 由雇员拥有，所有的盈余都留在公司内部。职员既是雇员也是股东，共同参与决策。SHCA 主要提供帮助老年人、病人和残疾人的居家服务，通常包括起床、洗漱、穿衣、吃饭、清洁等服务内容。当然，它也会调查用户需要，根据用户和护理人员的要求，进行匹配，开展服务，而且会定期对服务和风险进行评估。经过多年的发展，SHCA 规模逐年扩大，所提供的时间不断增加，产值也在上升，取得了良好的

<sup>①</sup> Council on Aging of Southwestern Ohio in Cincinnati, <http://www.help4seniors.org/>.

经济与社会效益。而伴随其稳定发展，SHCA 还赢得了当地政府部门越来越多的家庭照顾合同。此外，桑德兰市为那些需要家庭照顾服务者还提供了一项“直接支付计划”，其中政府不直接提供服务，居民个人可自主安排服务。<sup>①</sup> 这样，居民可以用所得到的政府补贴来支付 SHCA 服务费用，这为 SHCA 提供了更广的市场空间。

2013 年中国养老状况调查显示，90% 的老人选择居家养老，3% - 5% 的老人选择社区养老，剩余的选择机构养老。由此可见，中国的居家养老服务需求潜力巨大。倡导建立“没有围墙的养老院”的金太阳老年综合服务中心（Golden Sun Elder Center），就是为此而创立的。它是福建省福州市的一家非营利性、民办养老综合服务机构。基于信息化管理和 GPS 定位系统，金太阳在全国首创 24 小时应急呼叫助老服务信息平台 968885，依托居家养老服务站点，联合电信、医院等合作单位，为居家老人提供全方位、一站式低偿服务，具体服务内容十分广泛，大到临终关怀、紧急救治、法律援助，小到买菜送饭、陪同聊天、上街购物，等等。由于充分利用网络信息技术，不断拓展服务网点建设，加之管理水平的稳步提升，因而便捷式助老服务能够在短时间内（承诺是 15 分钟以内）直达老人身边。不仅如此，金太阳还具体实践了“时间存折”等社会创新理念。8 年的创业历程，金太阳虽然几经风雨，但始终坚守“社会价值要大于经济价值”的理念。政府支持、市场力量和志愿服务构成了金太阳的支柱，也使得这一模式有了跨区域复制扩张的生命力。目前，金太阳正在向福建省南平市、厦门市，甘肃省和天津市等地区拓展。2012 年金太阳总收入达 700 多万元，其中 30% 来自政府购买服务。因此，创办人黄晓蓉计划未来逐步减少政府购买服务比例，而以更多的企业方式实现可持续发展。<sup>②</sup>

结合这三个例子，并广泛参考各类社会企业的案例可以发现，作为一种创新型非营利性组织，社会企业解决社会问题将有助于减轻政府压力，因此，各个国家对社会企业都有不同形式的支持，其中包括初创时期的要素投入支持（如资本、土地等）、运行阶段的政府采购支持和税费优惠；当然，首当其冲并尤为重要的是，支持相关研究，尽早建立起相应的法规政策，规范社会企业的创立与发展，并形成有效的监管机制。除此之外，一方面要加强宣传，让全社会正确认识并充分理解社会企业，为社会企业的创立与规范有序发展创造宽松有利的社会环境；另一方面则应开启相应的人才教育与培养体系，为社会企业发展提供人才支撑。

## 五、加快中国老龄服务业分类协同发展的可为方向与政策重点

“未富先老”的中国，具有不同于发达国家的“养老难”问题。破解“养老难”可以从养老保险与老龄服务两个方面同时着力。但相对而言，老龄服务则显得更为重要，原因在于保险只是试图解决筹资问题，有了资金，如果服务供给不充分，仍然无法从根本上解决“养老难”问题。更何况，在目前的社会发展阶段与居民收入水平下，不仅养老保险本身还未能实现全覆盖，而且覆盖人群的缴费与待遇水平总体上并不高。相反，如果服务体系健全、供给渠道畅通，则有助于形成营利性产业、非营利性事业和保障性公共服务业三大类老龄服务业分类协同发展的格局。老龄服务业发展充分、竞争有序，前两类则会通过市场细分与定位，来满足更多的不同收入水平人群的需求。这样，公共养老服务才能真正发挥保障作用，兜得住底。而且，前两类老龄服务业发展充分，公共服务还可以采取政府购买服务方式来高效实现。另一方面，老龄服务供给充分，还能反过来减轻养老保险的财政压力。遗憾的是，中国市场化、营利性的老龄服务产业和社会化的非营利性老龄服务事业都还发展得不够充分，所以政府公共老龄服务业也难以兜得住底，“养老难”问题因而才会凸显出来。因此，从服务视角来破解“养老难”问题，必须从加快三类老龄服务业分类协同发展上着力。

### 1. 市场化营利性老龄服务产业：非禁即入，强化监管

对于市场化、营利性老龄服务产业，最优的政策选择就是顺应全面深化改革的总方向，简政放权，贯彻“法无禁止即可入”原则，真正发挥市场机制在调动与配置资源中的决定性作用。为此，需要全面清理阻碍营利性老龄服务产业发展的行政性壁垒，创造宽松有利的市场环境与社会氛围。与此同时，一方面积极鼓励市场竞争，并通过良性竞争机制，促使企业通过市场细分与定位来满足不同收入人群的老龄服务需求；另一方面加强事中、事后监管体系建设，按照市场主体的要求监管其行为，促使其合法规范有序运行。

### 2. 社会化非营利性老龄服务事业：健全法规政策，鼓励规范发展

非营利性部门是保证经济社会协调发展不可或缺的重要部门。然而，在二维的经济学视野中，非营利部门并没有应有的地位，更不用说已经在世界各地日渐兴起的社会企业了。兼具传统企业与非营利组织部分特征的社会企

<sup>①</sup> Sunderland Home Care Associates, <http://www.sunderlandhomecare.co.uk/aboutus.html>.

<sup>②</sup> 中国福建省福州市金太阳老年综合服务中心, <http://www.968885.org/>; 金太阳老年综合服务中心：没有围墙的养老院, <http://www.britishcouncil.cn/programmes/society/social-entrepreneurs/case-studies/golden-sun>.

业，不仅保留非营利性特征与社会使命，而且通过提供产品和服务来追求持续发展。中国有数量日渐庞大的中低收入水平的老年人，为他们提供能够负担得起的老龄服务，非常适合采取社会企业运营方式。但是，这不仅未能得到社会民众的广泛认知，也没有被决策层充分意识到。因此，破解中国养老难的重要努力方向，就是发挥社会企业在包括老龄服务在内的非营利性社会事业中的应有作用。

为此，当前最为迫切的是重构社会组织管理体制，抓紧研究制订社会企业方面的法规政策，一方面给社会企业以合法地位，形成有利于社会企业创立、运行和发展的一系列规章条例办法，另一方面则应加强监管，促进其规范有序快速发展，更好地发挥其社会治理与包容性发展功能。其中，可以借鉴国际经验与做法，明确社会企业适用的土地、金融、水电气等要素政策，财政、税收、保险和公积金等财税政策，以及理念宣传、政府采购、人力资源支撑政策，等等。在中国推进全面深化改革过程中，对于部分国有企业、事业单位，可以考虑按照社会企业模式进行改革，重视运营模式建设，重在发挥社会功能，同时强

化监管。

### 3. 保障性公共老龄服务业：创新供给机制，保障高效兜底

构建社会安全网，发挥兜底保障作用，是现代文明社会政府的重要职能之一。老龄服务领域同样如此。这也正是中国政府近几年加大养老院投入与建设力度的重要原因。但是，在现代市场经济条件下，政府投资建设养老机构，并非发展保障性公共老龄服务业的必要条件。事实上，放手让市场化、社会化老龄服务业充分发展，然后通过政府采购方式来提供保障性公共老龄服务，也是一条可行、高效的路径之一。而且，后一种做法具有多种功效。一是可以促进前两类老龄服务业发展，提高其竞争程度，进而迫使他们通过市场细分来满足更多的不同收入群体的需求；二是有助于提高资源利用效率，规避行政科层组织自身存在的一些弊端；三是减少政府事务性工作，而将精力放在其他需要的地方；等等。因此，公共老龄服务业发展的重点是创新服务供给方式与机制，提高兜底保障的效率。

#### 〔参考文献〕

- (1) 高传胜. 从国际比较看中国人口结构面临的双重风险 (J). 学术界, 2015 (1).
- (2) Whitelaw S, Hill C. Achieving Sustainable Social Enterprises for Older People: Evidence from a European Project (J). *Social Enterprise Journal*, 2013, 9 (3): 269 - 292.
- (3) (孟) M. 尤努斯. 新的企业模式: 创造没有贫困的世界 (M). 北京: 中信出版社, 2008.
- (4) (孟) M. 尤努斯, (美) 韦伯. 企业的未来: 构建社会企业的创想 (M). 北京: 中信出版社, 2011.
- (5) Petrie L. Surviving and Thriving in the New World of Aging Services (J). *Generations*, 2014, 38 (2): 40 - 43.

(责任编辑: 何 频)