

慈善事业应成为助推养老服务发展的重要力量

朱震宇

2021年统计数据显示，我国65岁及以上老年人占比14.2%，这标志着我国已经从轻度老龄化进入中度老龄化时代，并且不可逆转地向深度老龄化时代迈进。在这一时代背景下，养老服务需求日益高涨，而由政府包办养老服务已经无法适应老龄化发展，借鉴国外及我国港澳台地区的经验，必须构建起多元化的养老服务供给渠道，而从事慈善服务机构显然是推动养老服务发展的一支重要力量。

在养老服务领域，社会力量参与的方式主要有民间资本投资兴办养老服务机构与社区养老机构和设施、慈善资金支持养老服务发展以及慈善组织提供的公益性养老服务。从国际经验看，除了资金捐赠支持外，各类慈善组织在社会服务供给中扮演重要角色。2020年，美国慈善捐赠主要用途之一是人道服务，包括助老、儿童保护、社区服务等，且美国慈善组织的数量已超过100万，多数直接为老年人、儿童、妇女及残疾人提供群体服务。

与之相比，我国的慈善养老服务发展较为滞后。尽管《慈善法》明确了慈善事业的范围，将慈善服务单独列章，但落地实践效果不佳。虽然民间资本参与在不断壮大，但定位多是满足中高等收入群体，真正从事公益性活动的公众偏少。截至2020年，全国共有社会组织89.4

万个，其中，社会团体 37.5 万个、基金会 8432 个、民非 51.1 万个，但认定为慈善组织的不足 1 万个。从养老服务领域看，尽管开始注重社会力量在养老服务领域的参与，走政府、社会、家庭与个人多元化的服务供给道路，养老服务政策引导、支持社会力量进入养老服务业，但效果同样不够理想。截至 2020 年，除社会福利院与特困人员供养类型之外的养老服务机构共 1.9 万个，位居首位，但其中从事公益性养老服务活动的较少。此外，慈善组织仍多局限于传统筹款救助活动，在老年人、儿童与残疾人相关福利服务供给方面的作为有限。2020 年全国基金会关注的领域中老年人占比仅为 10.8%，慈善养老服务领域有待引起更多重视。

慈善养老服务发展滞后的原因，从外部制约因素看，一是慈善组织认定困难，政府对慈善组织的扶持力度不充分。由于慈善组织的登记设立受限于非营利组织的登记制度，而我国的非营利组织登记采取行政许可主义，这种需要挂靠官方的认定管理方式导致了慈善组织的行政化问题，阻碍了慈善组织的认定。慈善组织登记仍设有较高的门槛，部分有心进入公益行业的社会力量也望而却步。更有大量从事着《慈善法》规定的慈善活动的基金会、社会团体、社会服务机构尚未认定为慈善组织，这部分社会组织没有得到相应的扶持。此外，官方性质的慈善组织往往拥有更多政府资源，而民间慈善组织发展受限。

尽管《慈善法》对慈善服务进行了规制，但对培育与发展养老服务领域的慈善组织，引导与扶持社会组织从事公益性养老服务的具体配套的法规政策仍待出台。慈善组织所享受的政策“含金量”不高，获得的政策优惠力度与一般社会组织无显著差异。同时，慈善组织还面临着监管制约过度的问题，对其要求往往偏多，但指导服务不足。二是个人志愿性服务渠道欠发达，社区慈善养老服务发展不充分。我国个人志愿性的养老服务仍参与不足，从捐赠结构看，2019年中国个人捐赠占比仅26.4%，而美国个人捐赠占比在70%以上。除了慈善捐赠与服务意识的总体水平与经济社会发展的水平不相适应，个人的志愿服务渠道欠缺是主要原因，社区慈善与社区志愿养老服务的有效结合没有得到较好体现，与中国邻里互助的优良传统相符合社区慈善服务发展不充分，这些民间的志愿行为虽然没有被统计进入官方数据，但在慈善养老服务中也发挥重要作用。

从内部制约因素看，一是社会力量参与慈善养老服务的内生动力不足，社会组织发育不良。一些社会资本虽然以非公形式进入养老服务业，但热衷于通过建立圈地开发来获取短期利益，与老年人的需求脱节，并违背了养老服务公益性的特征。一味地追求经济效益，而忽视了服务行业的基本人性与道德底线的现象频发。在社会组织发育不良、养老服务市场质量不高的情况下，社会力量很难通过壮大自身能

力去参与慈善养老服务。二是慈善组织行业内部治理不佳，慈善组织稳定性与服务能力不强。很多慈善组织往往缺乏完善的组织机构与规章制度，不仅无法实现可持续的资金运转，专职工作人员流动性也相对较强，造成慈善组织稳定性较差，一些慈善活动也多采用项目管理的模式，招募的志愿者也是偏向临时性的。尽管近年来民政系统注册志愿者的数量在不断上升，2020年全国志愿服务信息系统中汇集的注册志愿者1.9亿人，但专业化的志愿者队伍仍欠缺。这导致慈善组织的活动多限于资金与物质救助，对于专业性较强的养老护理服务、精神慰藉、社会参与及临终关怀社会工作等养老服务难以涉足。

改变这种现状，促进慈善养老服务的发展与壮大，具体应从以下四个方面完善政策体系：

第一，通过修订《慈善法》，在慈善服务中进一步明确发展养老服务型慈善组织的取向。包括将公益性养老服务组织纳入慈善组织范畴，明确养老服务型慈善组织的设置程序与基本运行规范，并在促进政策中明确对养老服务型慈善组织的支持措施。同时，还需要整合相关资源，即将慈善组织优惠政策与养老服务优惠政策加以统筹，以便放大支持力度，推动养老服务型慈善组织大发展，成为我国养老服务业发展的重要力量。

第二，进一步放开慈善组织登记，推动更多有情怀的社会组织参与公益性养老服务。政府要创造良好的政策环境，给予从事慈善服务活动的社会团体、基金会、社会服务机构更多有利的政策支持，同时放宽认定慈善组织的条件，改变非营利组织双重行政许可的管理方式，并完善慈善组织的事中事后监管、评估以及淘汰退出机制。应当完善相关政策，对民办公益性养老机构进行相应的考评，真正扶持一批有养老服务情怀的人士参与养老服务业，进而使更多民间力量参与进来。

第三，推动社区慈善发展，促进社区志愿养老服务壮大。通过社区的形式发展慈善养老服务，契合中国邻里互助的优良传统，要建立、培育社区志愿养老服务队伍，给予个人提供志愿养老服务的渠道，把社区慈善与社区志愿养老服务有机结合。在此基础上，要加强信息技术在志愿养老服务实践中的应用，完善全国统一的志愿服务信息系统，充分利用中国邻里互助的优良传统，探索、完善适用中国本土化的“时间银行”等互助养老模式。建立、完善对在养老服务领域进行慈善活动的个人与组织的奖励政策，通过各类媒体宣传扶老助老的慈善行善举，营造慈善公益人人参与的社会氛围，提高社会公众参与志愿养老服务的积极性。

第四，培育养老服务领域专业化的社会工作人才与长期稳定的志愿者队伍。养老服务是专业性相对较强的社会服务，需要专业化的社会工作者和长期稳定的志愿者队伍，要在养老机构、社区养老服务中心按照一定的比例配备社会工作者，并培育稳定的养老服务志愿者队伍，加强对养老服务志愿者的技能培训，提升志愿服务的整体服务水平。特别需要在养老服务机构或社区内调动低龄、健康老年人参与互助服务，形成以老助老的社会氛围，这将有利于缓解我国养老服务业人力供给不足的压力。

总之，慈善事业应当成为助推养老服务发展的重要力量，慈善养老服务发展的滞后不仅阻碍了养老服务体系的建设与完善，也不利于慈善事业的高质量发展。必须积极引导社会组织参与慈善养老服务，培育壮大服务型慈善公益组织，推动社区志愿养老服务的发展以及培育专业化的社会工作人才与稳定的志愿者队伍。

（本文来源：《慈善公益报》2022年7月4日，作者系中国人民大学中国社会保障研究中心）