

· 社会福利 ·

社会组织参与养老服务的制度环境激励因素及其作用机理

姜耀辉

[摘要] 社会组织参与养老服务是推动养老服务多元化发展的必由之路。运用制度分析法、问卷调查法和网络层次分析法(ANP)从制度环境层面分析社会组织参与养老服务的具体激励因素及其作用机理。宏观制度环境、微观制度环境和制度执行环境三个维度构成了制度环境激励的解释框架。最大激励维度是制度执行环境,微观制度环境次之,宏观制度环境最次。制度执行环境主要通过减少纵向层级传导和横向部门协作执行所造就的制度张力,增强政策落实效果和组织发展预期。从制度环境层面激励社会组织参与养老服务,要着力优化制度执行环境,提升层级执行和部门协作效果;切实转变国家层面对社会组织参与养老服务的认知、判断和态度,提升国家重视度和国家支持度;完善社会组织参与养老服务的人才、登记和管理制度。

[关键词] 社会组织; 养老服务; 制度环境; 激励因素; 作用机理

一、问题的提出

党的二十大报告提出“推动实现全体老年人享有基本养老服务”,强调“引导、支持有意愿有能力的企业、社会组织和个人积极参与公益慈善事业”。^①社会组织提供养老服务兼具服务公共性、方式差异化、水平专业化的特点,在养老服务多元化供给中发挥不可替代的重要作用,^②有助于构建多层次养老服务体系。^③社会组织丰富了养老服务供给主体,已成为加强养老服务行业管理、纾解养老服务供给难题的政府好帮手,还将成为我国养老服务的生力军和主体

[作者简介] 姜耀辉,中共湖南省委党校副教授。主要研究方向:养老服务理论与政策、社会组织与社会治理。

[基金项目] 湖南省哲学社会科学基金项目“社会组织参与养老服务的制度研究”(21YBA276)。

- ① 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,《人民日报》,2022年10月26日第1版。
- ② 中央党校民生与社会建设班课题组:《探索社会组织参与养老服务的新路径》,《人民日报》,2017年7月26日第7版。
- ③ 郑功成:《多层次社会保障体系建设:现状评估与政策思路》,《社会保障评论》2019年第1期。

力量,^①引入社会组织参与养老服务是大势所趋。社会组织数量和养老服务需求总量的加速增长,以及党和国家前所未有的高度重视,促使越来越多的社会组织涌入养老服务领域。按照目前广为接受的“国家与社会”宏观理论假设,宽松环境的形成更能激发社会组织参与养老服务的动力,但现实却是“国家政策热、养老市场冷、社会组织难”。实践中,社会组织参与养老服务的效果一般,表现在以下方面。第一,参与意愿不强,参与整体数量有限,养老服务供给总量不足。据统计,我国养老服务类社会组织不足社会组织总量的3%。^②第二,参与机会受限,参与困境未得到实质性改善,社会组织举办养老机构举步维艰,社会组织参与社区居家养老服务的空间也很有限。^③第三,参与能力不足,社会组织整体能力较弱,存在资金人才短缺、专业化不强、公信力不足等问题,^④难以有效参与养老服务市场竞争。上述现实问题表明,养老服务中的社会组织参与动力不足,背后根源则是激励不足。

激励作为现代组织管理理论的核心内容,受到各类组织重视,社会组织也不例外。诚如美国杜克大学 Behn 教授所说,“公共管理者如何成功激励人们为实现公共目标而充满活力又理智地工作”的动机问题是公共管理的三个大问题之一。^⑤激励已成为推进社会组织发展必须要面对的核心问题,养老服务领域亦是如此。然而,目前学界对社会组织激励研究相对有限,对社会组织参与养老服务激励关注不够,其中,更为关键的制度环境激励研究尤为不足。制度环境是社会组织创新发展的原动力,^⑥是影响社会组织持续参与养老服务的基础性、全局性、稳定性因素,须重点关注。学界对社会组织参与养老服务制度环境激励的研究,主要集中在合法性激励、财税激励、契约激励等方面。^⑦总体上看,从制度环境视角解读社会组织参与养老服务的论述尚显笼统,侧重于制度文本解读和制度执行的规范性分析,基本将制度环境视为整体构念,较少细分其结构,难以推进深入研究。综上,提出本文的核心研究问题:哪些制度环境因素能够持续激励社会组织参与养老服务?其重要性如何?其作用机理是什么?

-
- ① 郑功成:《让社会组织成为养老服务生力军》,《人民日报》,2013年11月17日第5版;崔炜、周悦:《我国社会组织参与养老服务的现状与展望》,载黄晓勇等:《中国社会组织报告(2016—2017)》,社会科学文献出版社,2017年,第157页。
- ② 双艳珍:《推动政府与社会组织形成合作养老服务合力——基于构建政府与社会组织互信关系的视角》,《新视野》2021年第6期。
- ③ 夏艳玲、胡海波:《社会组织如何参与养老服务业发展》,《开放导报》2016年第4期。
- ④ 曹宇宁、叶民英:《社会组织参与社区养老服务供给的理论探究》,《湖南行政学院学报》2019年第3期。
- ⑤ Robert Behn, "The Big Questions of Public Management," *Public Administration Review*, 1995, 55(4).
- ⑥ 黄晓勇:《2020年中国特色社会组织创新发展报告》,载黄晓勇等:《中国社会组织报告(2021)》,社会科学文献出版社,2021年,第26页。
- ⑦ 覃李慧:《社会养老服务法制化及其体系构建》,《河南社会科学》2021年第6期;李为人、何晓惠:《浅析激励社会资本参与养老服务业的税收政策》,《税务研究》2021年第12期;李士梅、高维龙:《契约视角下政府委托第三方提供养老服务的激励约束机制分析》,《内蒙古社会科学(汉文版)》2018年第2期。

二、社会组织参与养老服务的制度环境激励维度解构

新制度主义学派代表North认为,制度“是为决定人们的相互关系而人为设定的一些制约”,^①由正式的规则、非正式的约束以及它们的实施特征三部分构成,^②并将制度环境界定为“一系列用来建立生产、交换与分配基础的基本的政治、社会与法律规则”。^③Scott和Meyer强调制度环境与技术环境相对应,认为制度环境是“以规则 and 要求的规范化为特色,单个组织如果想获得支持和合法性就必须遵从这些规则和要求”,^④具有制约和使能作用。周雪光也强调制度环境“具有激励机制”,可以通过影响资源和利益分配产生激励作用。^⑤可知,制度环境能够提供有效的激励机制,^⑥要重视其蕴含的激励功能。

国内学界对社会组织的制度环境也有着相似理解。俞可平认为它是国家规范和制约社会组织活动的正式或非正式的准则;^⑦黄晓春提出它是专门的法规和相应的文件,以及政府部门实际上采用的各种习惯性做法;^⑧陈成文则指出它是影响社会组织发展的一系列规划或者规范,分为宏观制度环境、微观制度环境和制度执行环境。^⑨研究者刻画了社会组织所处制度环境时刻变化且绝非单一的共识。本文认为,聚焦养老服务领域,社会组织参与养老服务的制度环境,是指规范或影响社会组织参与养老服务行为活动选择的一系列正式制度和非正式制度以及实施机制所构成的一个完整的复杂系统。进一步地,社会组织参与养老服务的制度环境激励,是指国家和各级政府通过高质量的制度安排以及执行,为社会组织参与养老服务提供优良的外部制度空间。其本质是形塑养老服务类社会组织生存和发展的重要外部环境,影响组织合法性和资源获得,^⑩以制度外驱动力来激励社会组织参与养老服务。

社会组织参与养老服务的制度环境不是单纯的整体,其不同结构所起的作用不同,须解构分析。基于前述North关于制度环境包括静态制度规则和动态制度执行的内涵阐释,结合中国国情,本文借鉴陈成文的观点,认为我国社会组织参与养老服务的制度环境,在结构上划分为

① 道格拉斯·C·诺思著,刘守英译:《制度、制度变迁与经济绩效》,上海三联书店,1994年,第3页。

② 韦森:《再评诺斯的制度变迁理论》,《经济学(季刊)》2009年第2期。

③ Lance Davis, Douglass North, *Institutional Change and American Economic Growth*, Cambridge University Press, 1971, p. 6.

④ Richard Scott, John Meyer, "The Organization of Societal Sectors," in John Meyer, Richard Scott (eds.), *Organizational Environments: Ritual and Rationality*, Beverly Hills, CA, Sage, 1983, p. 132.

⑤ 周雪光:《组织社会学十讲》,社会科学文献出版社,2003年,第72-85页。

⑥ 卢正惠:《论制度与激励》,《云南社会科学》2003年第1期。

⑦ 俞可平:《中国公民社会:概念、分类与制度环境》,《中国社会科学》2006年第1期。

⑧ 黄晓春、嵇欣:《非协同治理与策略性应对——社会组织自主性研究的一个理论框架》,《社会学研究》2014年第6期。

⑨ 陈成文、黄诚:《论优化制度环境与激发社会组织活力》,《贵州师范大学学报(社会科学版)》2016年第1期。

⑩ 张潮、张雪:《组织能力、合作网络和制度环境:社区非营利组织参与社会治理的有效性研究》,《经济社会体制比较》2020年第2期。

宏观制度环境、微观制度环境和制度执行环境三部分，分别指总体制度安排、具体制度安排和动态政治生态环境。^①沿着这三个维度，本文尝试对社会组织参与养老服务的具体制度环境激励因素进行识别提炼。

（一）宏观制度环境

社会组织参与养老服务的宏观制度环境，是指国家在总体制度安排层面对社会组织参与养老服务的功能认知、价值判断和态度倾向，以及国家相应的政策法规建设。宏观制度环境主要包括两个方面。一是国家层面对社会组织参与养老服务的认知、判断和态度，主要通过党和国家重大会议上的相关表述、总结党和政府高层的发言来判定。它又可细分为国家重视程度和国家支持程度，前者侧重思想上的正确认识和重视社会组织参与养老服务，后者则强调具体行动支持，两者都关系到国家层面制定的社会组织养老服务政策法规。二是国家政策法规对社会组织参与养老服务的制度安排，主要通过国家关于养老服务以及社会组织的相关法律和政策文件来体现。我国宪法明确了公民有结社的自由，同时专门针对特殊类型社会组织的法律，以及一些法律部分条款涉及社会组织的具体规定，^②构成了社会组织参与养老服务的基本法律依据。截至2021年底，全国各地已出台养老服务地方性法规46件，^③为社会组织参与养老服务提供了地方性法律依据。新时代党和国家在养老服务政策法规中高频提及社会组织，对社会组织参与养老服务释放的“开放鼓励”信号愈加明显。综上，本文认为，宏观制度环境是社会组织参与养老服务的制度环境激励维度之一，主要包括国家重视度、国家支持度、政策法规完善度三个因素。

（二）微观制度环境

社会组织参与养老服务的微观制度环境，是指国家和地方政府在具体制度安排层面对社会组织参与养老服务的具体管理规定，具有可操作性的特点，主要体现为登记制度、管理制度、监督制度和人才制度。一是在登记制度方面，稳妥推进直接登记。2016年《关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见》明确提出，“申请设立养老服务类社会组织，符合直接登记条件的可以直接向民政部门依法申请登记，不再经由业务主管单位审查同意”。^④这意味着养老服务类社会组织摆脱了双重管理限制，更易获得合法地位，具有积极激励作用。二是在管理制度方面，主要包括项目购买、财税支持、孵化培育等，配套措施日益完善。例如在项目购买上，2014—2021年广州市累计重点资助养老服务类项

① 刘春湘、姜耀辉：《社会组织参与养老服务的逻辑框架：制度环境·主体类型·实践方式》，《吉首大学学报（社会科学版）》2020年第5期。

② 姜耀辉、刘春湘：《社会组织制度环境：经验测量及其政策意义》，《湖南师范大学社会科学学报》2020年第3期。

③ 顾磊：《社会组织参与养老服务大有可为》，《人民政协报》，2022年1月11日第10版。

④ 国务院办公厅：《关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见》，中国政府网：http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-12/23/content_5151747.htm，2016年12月23日。

目 6000 多万元,资助了 404 个创新养老项目,培育了一大批本土养老服务类社会组织。三是在监督制度方面,主要包括年检、信息公开、评估以及淘汰等,规范组织行为过程。例如在评估上,养老服务类社会组织将接受社会组织自身建设和养老服务质量两方面的评估,评估结果与政府资助和奖励优先权挂钩。四是在人才制度方面,主要包括人才培养、人才评价、职业资格认定、人才保障等。国家正在加强养老服务人才建设,目前全国共有 200 多个院校开设了养老服务管理相关专业,10 多个省份和 30 多个城市建立了养老护理员岗位补贴制度,^①并举办了首届全国性养老护理职业技能大赛等。整体观之,社会组织参与养老服务的微观制度环境具有“渐趋宽松”的特征。基于此,本文认为,微观制度环境是社会组织参与养老服务的制度环境激励维度之二,主要包括登记制度、管理制度、监督制度、人才制度四个因素。

(三) 制度执行环境

社会组织参与养老服务的制度执行环境,是指地方政府和基层政府在政策法规落实层面面对社会组织参与养老服务塑造的动态政治生态环境,主要体现为纵向的层级治理环境和横向的部门协作环境。一是层级治理环境指社会组织养老服务政策从中央下达地方及执行过程中所营造的动态政治生态,反映了党和国家关于社会组织参与养老服务的顶层制度设计在地方和基层政府的执行现状,主要有执行有效性和规划前瞻性两个因素。执行有效性是指不同层级政府及时有效地组织实施社会组织参与养老服务相关政策法规的程度;规划前瞻性是指当地政府为落实国家层面关于社会组织参与养老服务政策,结合地方实际制定相关中长期发展规划的可能性。二是部门协作环境指不同职能部门间的政策执行配合所营造的政治生态,体现了同级政府不同职能部门间“横向协同”的制度执行现状,主要有权责清晰度、协作顺畅度两个因素。权责清晰度是指各相关政府部门的职能清晰、利益协调、策略一致的程度;协作顺畅度是指各相关政府部门能够有序有效协同推进社会组织参与养老服务发展的程度。良好的层级治理环境和部门协作环境,意味着社会组织养老服务政策的及时有效传达和高效协同执行。综上,本文认为,制度执行环境是社会组织参与养老服务的制度环境激励维度之三,主要包括执行有效性、规划前瞻性、权责清晰度、协作顺畅度四个因素。

综上,前述维度及因素共同构成制度环境激励的网络层次结构,见图 1。图中,单向箭头代表支配关系。目标层构成控制层,准则层与执行层构成网络层。

^① 张婷:《聚焦急难愁盼 谋划养老护理人才队伍高质量发展》,《中国社会报》,2022 年 3 月 12 日第 4 版。

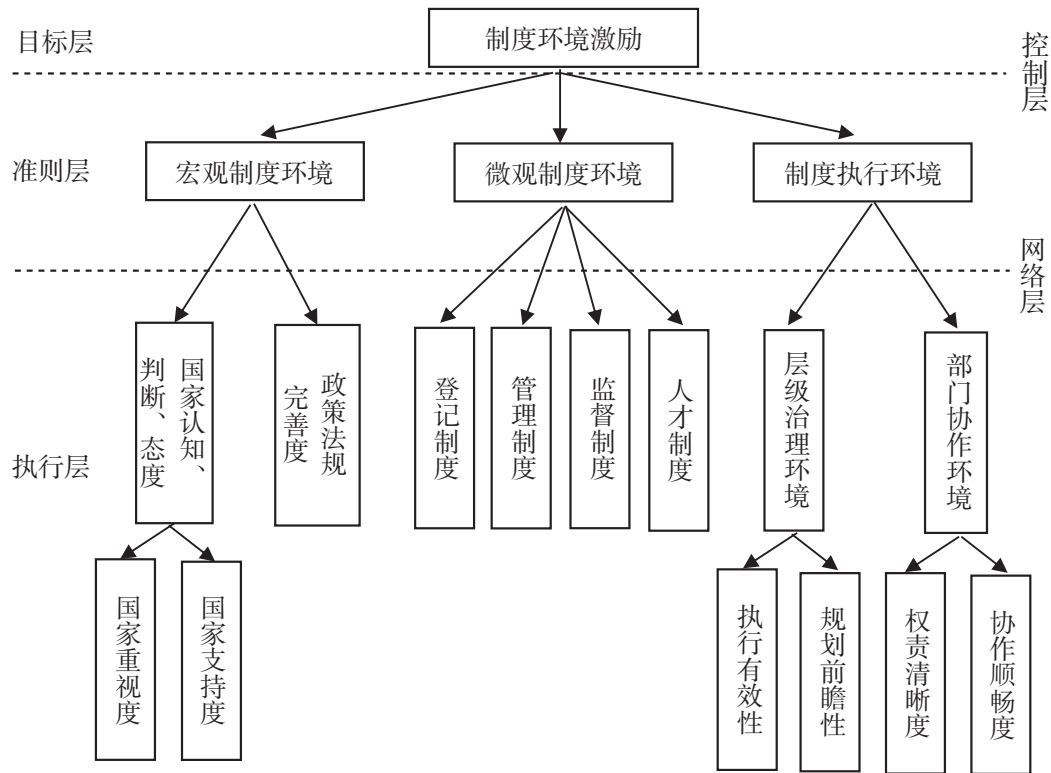


图 1 制度环境激励的网络层次结构

三、维度及因素权重确定

(一) 问卷设计和数据来源

上述制度环境激励的维度及因素的重要程度如何？权重确定是关键。这直接影响到社会组织决策者对参与养老服务努力方向的判断。本文设计了“社会组织参与养老服务制度环境激励因素及现状调查问卷”。问卷由养老服务类社会组织主要负责人和其他高层管理者（如副院长、副理事长、部门主管等）填写。基于文献分析和经验考察，本文提出问卷初稿，后进行预调查，接着运用专家咨询法，得到学界和业界专家的批评指正，最终确定问卷。问卷中关于社会组织参与养老服务解构出来的制度环境激励因素，各由一组短句或陈述组成。本文采用学界普遍使用的社会公众态度调查测量方法，即每个填写人对每一陈述的回答分别记分，分数加总结果，表明其态度强弱。评判分数越高，表明该激励因素的重要程度越大，激励作用越好。

通过 SPSS 软件，用克隆巴赫系数（Cronbach's Alpha）对问卷题项进行可靠性检验，信度系数值为 0.919，说明问卷的整体信度非常好。用因子分析对问卷进行内容效度检验，KMO 值为 0.909，题项与所测变量的适合性和逻辑相符性高，且巴特利特（Bartlett）球形检验卡方值为 2711.342，p 值均为 0.000，通过显著性检验，问卷内部一致性效度良好。

本次问卷调查采用线上和线下相结合的方法,发放时间为2021年8—9月。本文以长沙市本级及所辖区(县、市)民政部门正式登记的参与养老服务的社会组织为调查对象。据统计,截至2021年长沙市累计培育专业养老服务类社会组织230余个。^①但调查发现,有的是没有实际运营养老服务的“空壳组织”,有的是多点注册登记的连锁组织,研判可知,长沙市实际运营的养老服务类社会组织可能不到200家。本次拟发放调查问卷的养老服务类社会组织182家,由于部分组织婉拒,实际调查130家(组织覆盖率约为72%),共收回问卷456份。删除无效问卷65份,获得有效问卷391份,有效率为85.75%,符合统计学意义。回收问卷的样本情况见表1。

表1 回收问卷样本基本情况(N=130)

组织种类	频率	百分比(%)	全职员工数量	频率	百分比(%)	资产规模(元)	频率	百分比(%)
民办公益性养老机构	49	37.7	20人以下	86	66.2	30万以下	52	40
			20—50人	29	22.3	30万—100万	20	15.4
社区养老服务类社会组织	62	47.7	50—100人	9	6.9	100万—500万	35	26.9
			100人以上	6	4.6	500万以上	23	17.7
其他	19	14.6						

(二) 权重结果分析

社会组织参与养老服务的制度环境激励维度及因素的权重确定包括以下步骤。首先,运用超级决策软件(Super Decision 2.10)把问卷原始数据转换为相应的权重($w_{A1}, w_{A2}, w_{A3}, \dots, w_{A391}$),并进行一致性检验,得到 $(\lambda_{\max} - n) / [(n-1) * R.I.] < 0.1$,391份问卷的判断矩阵均获通过。其次,赋予填写问卷的391个专家同等重要性($z_1, z_2, z_3, \dots, z_{391}$),因为社会组织负责人和其他高层管理者的职务决定了他们对组织管理的熟悉程度相当,可以把他们当成相对独立且同等重要的专家来分析。最后,加总平均各位专家的权重($z_1 w_{A1}, z_2 w_{A2}, z_3 w_{A3}, \dots, z_{391} w_{A391}$)/391,得到制度环境激励维度及因素权重(见表2)。^②经过t检验发现,来自不同养老服务类社会组织特征(组织种类、员工数量、资产规模等)的专家对题项赋值基本不存在显著性差异。

① 中共长沙市委、长沙市人民政府:《大力提升城乡养老服务供给能力》,《中国民政》2022年第1期。

② 权重确定时保留小数位数会出现类似0.0001的偏差。每个维度的因素数量都是经过前述理论分析确定的,较好涵盖了该维度的内涵和外延。

表 2 社会组织参与养老服务的制度环境激励维度及因素权重

激励层面	激励维度	激励因素		
A 制度环境 (1)	A1 宏观制度环境 (0.2751)	A11 国家认知、 判断、态度 (0.1848)	A111 国家重视度 (0.0917)	
			A112 国家支持度 (0.0931)	
		A12 政策法规完善度 (0.0903)		
	A2 微观制度环境 (0.3573)	A21 登记制度 (0.0895)		
		A22 管理制度 (0.0894)		
		A23 监督制度 (0.0880)		
		A24 人才制度 (0.0905)		
	A3 制度执行环境 (0.3676)	A31 层级治理环境 (0.1845)	A311 执行有效性 (0.0924)	
			A312 规划前瞻性 (0.0921)	
		A32 部门协作环境 (0.1830)	A321 权责清晰度 (0.0911)	
A322 协作顺畅度 (0.0919)				

从表 2 可知，制度执行环境、微观制度环境、宏观制度环境维度的合成权重分别为 0.3676、0.3573、0.2751。可知，在制度环境激励中，制度执行环境维度对社会组织参与养老服务产生动力的重要性最大，激励作用最大，微观制度环境维度次之，宏观制度环境维度最次。

在宏观制度环境维度中，国家重视度、国家支持度、政策法规完善度等激励因素的权重分别是 0.0917、0.0931、0.0903，显示国家支持度占据最大的权重，表明国家支持度对社会组织参与养老服务产生动力的重要性最大，激励作用最大，国家重视度次之，政策法规完善度最次。尽管国家支持度的权重略高于国家重视度，但二者几乎占据同等重要的位置，表明激励社会组织参与养老服务既需要国家层面的正确认识和重视，也需要国家层面在行动上大力推动支持。再者，国家重视度、国家支持度共同构成了国家认知、判断和态度，合成权重为 0.1848。

在微观制度环境维度中，登记制度、管理制度、监督制度、人才制度等激励因素的权重分别是 0.0895、0.0894、0.0880、0.0905，显示人才制度占据最大的权重，表明人才制度对社会组织参与养老服务产生动力的重要性最大，激励作用最大，登记制度和管理制度次之，监督制度最次。持续加强社会组织参与养老服务的人才队伍建设，是激励养老服务类社会组织的重要方面。

在制度执行环境维度中，执行有效性、规划前瞻性、权责清晰度、协作顺畅度等激励因素的权重分别是 0.0924、0.0921、0.0911、0.0919，显示执行有效性占据最大的权重，表明执行有效性对社会组织参与养老服务产生动力的重要性最大，激励作用最大，规划前瞻性次之，协作顺畅度、权责清晰度最次。政府对政策执行的及时有效，是激励社会组织参与养老服务的重要动力源。再者，执行有效性和规划前瞻性构成了层级治理环境，合成权重为 0.1845；权责清晰

度和协作顺畅度构成了部门协作环境,合成权重为0.1830。尽管层级治理环境的合成权重略高于部门协作环境,但二者几乎占据同等重要的地位,表明激励社会组织参与养老服务既需要各层级政府之间的政策执行及时性、明确性和有效性,也需要相关职能部门之间的配合协作、高效率和衔接顺畅,这都直接影响着社会组织参与养老服务的效果。

四、制度环境激励社会组织参与养老服务的作用机理

根据上述权重确定结果可知,制度执行环境是制度环境激励社会组织参与养老服务的最大维度,微观制度环境次之,宏观制度环境最次;国家支持度、执行有效性、规划前瞻性、协作顺畅度和国家重视度排在制度环境激励因素前列,激励作用更大。按照权重大小,制度环境主要通过以下过程对社会组织参与养老服务发挥激励作用。

(一) 制度执行环境通过减少制度张力来增强政策落实效果和稳定组织发展预期

制度执行环境是制度环境的最大激励维度,是社会组织参与养老服务的核心外部环境,其激励作用主要体现在执行有效性(0.0924)、规划前瞻性(0.0921)和协作顺畅度(0.0919)上。制度的生命力在于执行。制度执行是把制度优势转化为治理效能的关键环节,^①再好的制度如果得不到有效执行也是无济于事的。^②制度执行环境越优良,纵向层级传导执行和横向部门协作执行产生的制度张力越小,越有利于减少科层损耗、低效协同、模糊性和碎片化执行,进而增进社会组织参与养老服务的政策红利支持,增强政策衔接落实和稳定组织发展预期。

在社会组织参与养老服务的制度执行中,纵向层级传导执行的复杂性和横向部门协作执行的动态性会导致制度张力。首先,纵向层级传导执行的复杂性在于,社会组织参与养老服务的制度执行采取的是多重目标逻辑、风险向下配置、弱化激励的“模糊发包”模式。^③我国的社会组织政策和社会化养老服务政策都是典型的模糊政策,社会组织参与养老服务更是如此,主要表现为政策以笼统价值阐述为主,缺乏具体的执行规划和硬性要求,具有“模糊约束”特征。例如,国家层面发布的养老服务政策文件便存在居家养老定义上的偏差,^④相关社会组织管理规定也存有差异,会影响政策执行者的认知判断。地方政府和基层政府为了规避属地管理风险会作出模糊化执行、选择性执行,展现出竭力削减政策模糊性、提升政策清晰度的行动逻辑,易导致政策修正、扭曲和形变等科层耗损。其典型表现是办理登记难:虽然国家对养老机构已由许可制改为备案制,但由于社会组织和养老机构的特殊性、风险性

① 李德国、蔡晶晶:《制度执行的复杂性、行为策略与担当激励》,《南京社会科学》2022年第1期。

② 秦国民、秦舒展:《推进国家治理能力现代化重在提高制度执行力》,《中国行政管理》2016年第9期。

③ 黄晓春:《当代中国社会组织制度环境与发展》,《中国社会科学》2015年第9期。

④ 胡业飞、崔杨杨:《模糊政策的政策执行研究——以中国社会化养老政策为例》,《公共管理学报》2015年第2期。

和敏感性，审核时相关部门往往从紧从严，导致政策上的低门槛和高要求并存；社会组织参与社区居家养老服务登记时也多碰到“玻璃门”“旋转门”和“弹簧门”。其次，横向部门协作执行的动态性主要表现为制度理念和制度执行之间的错位偏差、制度运行各层级各部门相关主体之间的紧张关系以及灵活性调适。不同层级政府以及同级政府不同部门在实施社会组织参与养老服务的相关政策时，往往会表现出不同的策略性执行思路。制度理念和复杂现实问题之间的撕扯推拉，易做出碎片化执行、非协同执行，导致部门间的低效协同。例如，在财政补贴上，无论是参与机构养老还是参与社区居家养老，社会组织普遍面临资金不足的难题，而财政补贴不仅有限且不均衡。虽然有的地方政策上规定“一视同仁”，但落实上却偏差较大：湖南省按现行政策可以基本保障省、市级的床位运营补贴，县级配套补贴则大多无法落实；^①陕西省榆林市对非营利性民办养老服务机构的建设补贴也曾未落实到位。^②再如，社会组织参与养老服务也普遍面临着养老设施建设用地难落实、信用贷款和融资问题难解决等瓶颈。^③

面对“模糊约束”的制度执行环境，良好的执行有效性、规划前瞻性和协作顺畅度有利于减少制度张力。制度张力的减少能够提升宏观制度和微观制度的合法性、权威性，弱化社会组织的依附式发展以增强自主性，进而增强社会组织参与养老服务的政策落实效果和稳定组织发展预期，提高社会组织参与养老服务的积极性。首先，执行有效性反映了地方政府和基层政府对社会组织参与养老服务制度执行的灵活性、及时性和有效性。社会组织参与养老服务的宏观制度和微观制度再优良，也只有通过有效执行才能保证制度的“细化落实”。良好的执行有效性意味着地方政府能结合当地实际和自身治理目标及时有效地实施社会组织参与养老服务的相关政策，避免层级链条下的“打折扣执行”“选择性执行”“模糊化执行”，避免制度“悬置”“空转”“停摆”，减少科层损耗，让国家纲领性的养老政策目标落地落实，增加社会组织的参与意愿和机会。其次，规划前瞻性体现了当地政府对社会组织参与养老服务发展的战略谋划和统筹安排。良好的规划前瞻性意味着政府根据地方实际创新地制定适宜的社会组织参与养老服务发展规划，为社会组织参与养老服务提供明确指引，优化资源配置，减少制度执行的不确定性和模糊性。这有助于引导社会组织有计划、有方向、有重点地参与养老服务，增强组织稳定预期。反之则反，例如，东莞市关于养老服务设施的规划长期缺位，导致民办养老机构无序发展，既无法满足养老服务需求，也不利于养老服务类社会组织发展。^④最后，协作顺畅度反映了相关职能部门之间的协作程度、配合效率和衔接效果。良好的协作顺畅度意味着民政、卫健、发改、

- ① 李志荣：《发展民办养老机构 促进健康养老产业——湖南省民办养老机构“百院”调研报告》，《中国民政》2021年第10期。
- ② 郭林：《中国养老服务70年（1949—2019）：演变脉络、政策评估、未来思路》，《社会保障评论》2019年第3期。
- ③ 阎青春：《扶持社会组织参与养老服务业的政策研究》，《老龄科学研究》2013年第4期。
- ④ 蒋明华、石蔚帆：《政府扶持城市民办养老机构发展的政策效果研究——以东莞市为例》，《特区经济》2021年第11期。

财政、税务、国土、人社等社会组织和养老服务相关职能部门能通过增强协同意识、明晰职责权限、合理让渡职权来加强合作治理,减少部门利益壁垒下的“碎片化执行”“非协同执行”甚至“冲突性执行”。这有助于推动各类社会组织养老服务政策有效衔接落实,提升对养老服务类社会组织的支持力度。不可否认,目前养老服务类社会组织依然会受到诸多部门在登记管理、财政补贴、税费优惠、土地划拨、房屋资产支持、贷款融资、连锁经营等方面的限制,难以得到有效支持和发展壮大,而协作顺畅度不佳是主要原因之一。

(二) 微观制度环境通过具体制度规定为规范和明确组织行为提供基本制度保证

微观制度环境在制度环境激励维度中的权重位列第二,其激励作用主要体现在人才制度(0.0905)、登记制度(0.0895)和管理制度(0.0894)上。考虑到三者 in 制度环境激励因素中的权重排名均靠后,本文略述其要。微观制度环境属于在较为具体的领域做出直接规范和指导的制度集合体,涉及养老服务类社会组织综合管理各方面。微观制度环境介于宏观制度环境和制度执行环境之间,一方面作为宏观制度环境的价值体现,另一方面作为制度执行环境的具体指导,在制度环境激励社会组织参与养老服务的过程中发挥着承上启下的传导部署作用。微观制度环境主要通过综合性的具体制度规定以规范和支持养老服务类社会组织的行为活动,明确职责边界,为激励社会组织参与养老服务提供基本制度保证。大概率而言,微观制度环境越优良,越能更好地促进社会组织参与养老服务。

在微观制度环境中,健全的人才制度、登记制度和管理制度有利于为社会组织参与养老服务提供更加直接有力的基本制度保证。首先,人才制度体现了国家对养老服务类社会组织人才的培养、培训、评价、保障等方面的政策规划和支持,旨在为养老服务类社会组织可持续发展提供专业人力资源。事业者,人也。当前,养老服务类社会组织队伍建设普遍存在缺人才的“急”、水平低的“难”、地位低的“愁”、稳队伍的“盼”等问题,是制约社会组织参与养老服务的薄弱链条。为扭转滞后局面,应当将专业队伍建设作为促进养老服务类社会组织发展的重点。健全完善的人才制度意味着能够有效提升养老服务类社会组织从业人员的职业认可度和获得感,激励更多专业人才投身社会组织养老服务事业,提升养老服务专业能力。其次,登记制度和管理制度的权重相当,反映了国家对养老服务类社会组织的入口管理和过程管理取向,事关社会组织的认同度和公信力。登记制度是养老服务类社会组织取得法律合法性的制度基础,管理制度则形塑着养老服务类社会组织的行为过程。优良的登记制度意味着能有效降低养老服务类社会组织的登记注册难度,良好的管理制度则意味着能提供系统化的配套支持措施,进而整合配置资源,提升服务效能。例如,广州市探索将养老服务类社会组织划分为民办公益性养老机构、社区养老服务类社会组织、以提供扶老服务为主的公益慈善类社会组织三个类别,明确分类登记或备案的可操作性指引,^①并连续出台系列培育支持政策,助力养老服务类社会组织

^① 顾磊:《广州出台〈指引〉:促进社会组织参与养老服务》,《人民政协报》,2020年12月1日第10版。

积极融入“大城市大养老”模式。

（三）宏观制度环境通过优化治理理念和出台顶层制度以营造合法制度空间

宏观制度环境在制度环境激励维度中的权重位列第三，其激励作用主要体现在国家支持度（0.0931）、国家重视度（0.0917）上。两者是构成宏观制度环境激励维度的主要方面，也是社会组织参与养老服务的主要激励因素。宏观制度环境为社会组织参与养老服务勾画了整体轮廓，起着定盘把向作用，塑造着组织形态和特征，是激励社会组织参与养老服务的前提条件。它主要通过优化国家层面治理理念以推动顶层制度的出台实施，为激励社会组织有机会、有条件参与养老服务营造合法制度空间。显而易见，党和国家的治理取向影响着社会组织参与养老服务制度变迁的战略方向，宏观制度环境越好，对养老服务类社会组织的激励作用越大。

明确有力的国家支持度和国家重视度，是近年来我国养老服务类社会组织快速发展的根本保障。首先，国家支持度反映了国家层面在规划引导、制度设计等具体决策部署上对社会组织参与养老服务的明确支持程度。国家支持度在制度环境激励因素中的权重最大，说明其激励作用最大。随着社会组织在国家治理体系中独特功能作用的突显和治理主体角色的明确，养老服务政策法规陆续引入社会组织视角，纷纷做出“鼓励”“支持”“资助”“依托”“培育”社会组织参与养老服务的政策选择，为其赋权增能。尤其是党的十八大以来，国家出台的养老服务政策文件呈现出数量多、层级高、力度大、针对强、系统化的特点，大都重视社会组织的养老服务功能发挥，将社会组织参与养老服务作为政策创新点。例如，2017年民政部等十三部门提出要“培育和打造一批品牌化、连锁化、规模化的养老服务企业和社会组织”，^①2021年中共中央、国务院发文明确要“鼓励各类公益性社会组织或慈善组织加大对老龄事业投入”。^②国家的支持为养老服务类社会组织的生存和发展提供了广阔空间，带来了弥足珍贵的政策红利期和前所未有的发展机遇期。其次，国家重视度反映了国家层面在治理理念上对养老服务类社会组织在老龄社会治理体系中的功能认知和关注程度。治理理念是否科学合理，从源头上决定着社会组织参与养老服务的发展成败。国家对社会组织参与养老服务的高度重视和明确支持，肯定社会组织参与养老服务的重要作用和合法地位，释放开放鼓励的制度空间和渐趋宽松的管理环境，将持续激励社会组织参与养老服务。诚然，党和国家越来越重视社会组织的养老服务功能发挥，但对社会组织解决养老服务供需矛盾的重要作用、能力水平等认识还不充分、不全面，有待进一步切实转变认知和态度。综上，制度环境激励社会组织参与养老服务的作用机理，如图2所示。

① 民政部等：《关于加快推进养老服务业放管服改革的通知》，中国政府网：http://www.gov.cn/xinwen/2017-02/09/content_5166789.htm#allContent，2017年2月9日。

② 中共中央、国务院：《关于加强新时代老龄工作的意见》，中国政府网：http://www.gov.cn/zhengce/2021-11/24/content_5653181.htm，2021年11月24日。

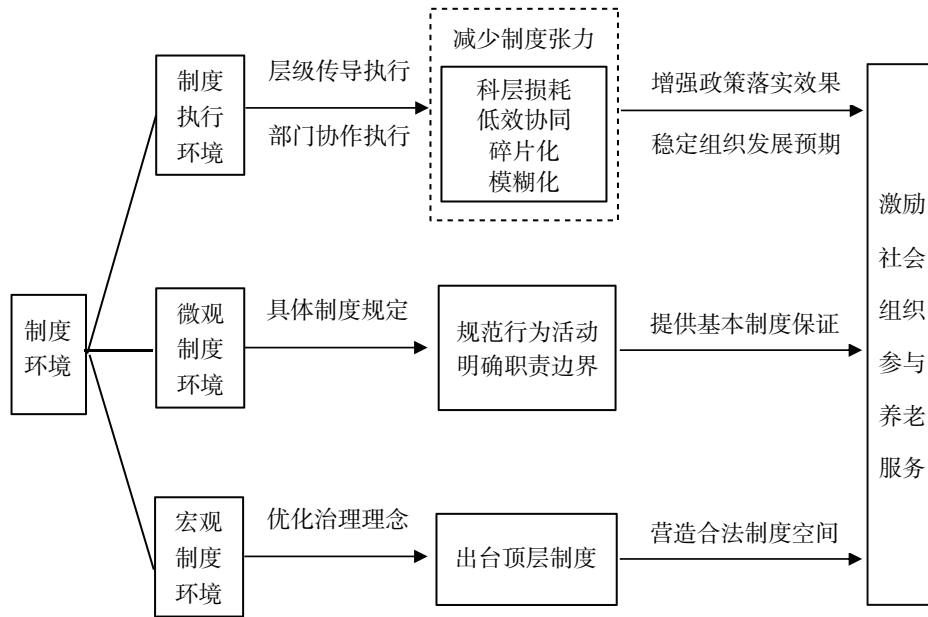


图2 制度环境激励社会组织参与养老服务的作用机理

应该看到，社会组织参与养老服务制度环境的三大组成部分是相互影响、融为一体的。宏观制度环境为微观制度环境和制度执行环境奠定了主基调，微观制度环境在制度环境系统中起着承上启下的传导部署作用，而具体制度的目标能否达成，又取决于制度的具体执行。显然，制度执行环境是细化落实宏观制度和微观制度的“最后一公里”，是激励社会组织参与养老服务的关键一环，构成对养老服务类社会组织的最直接和最现实激励。

五、主要结论及对策建议

制度环境是激励社会组织参与养老服务的重要外部变量，具有外驱力，关乎养老服务类社会组织的生存和发展状态。本文立足新制度主义理论，旨在揭示社会组织参与养老服务的主要制度环境激励因素及其作用机理。通过研究，本文得出如下结论。第一，构建了一个社会组织参与养老服务的制度环境激励解释框架。制度环境从宏观制度环境、微观制度环境、制度执行环境三个维度激励社会组织参与养老服务，分别发挥定盘把向、传导部署、细化落实作用。第二，解构了社会组织参与养老服务的具体制度环境激励因素。宏观制度环境激励因素包括国家重视度、国家支持度、政策法规完善度，微观制度环境激励因素包括登记制度、管理制度、监督制度、人才制度，制度执行环境激励因素包括执行有效性、规划前瞻性、权责清晰度、协作顺畅度。第三，确定了社会组织参与养老服务的制度环境激励维度及因素的权重。制度环境对社会组织参与养老服务的最大激励维度是制度执行环境，微观制度环境次之，宏观制度环境最次，排在前列的激励因素是国家支持度、执行有效性、规划前瞻性、协作顺畅度和国家重视度。第四，剖析了制度环境

激励社会组织参与养老服务的作用机理，形成了一个制度环境对社会组织参与养老服务激励作用过程的系统化阐释。制度执行环境通过减少纵向层级传导和横向部门协作执行所造就的制度张力来增强政策落实效果和组织发展预期，微观制度环境通过具体制度规定为规范和明确社会组织行为提供基本制度保证，宏观制度环境则通过优化治理理念、出台顶层制度以营造合法制度空间。

基于以上结论，本文认为要进一步激励社会组织参与养老服务，应该从宏观制度环境、微观制度环境和制度执行环境三个方面联动施策，突出重点，综合发力。按照前述制度环境激励因素的权重大小，建议从以下方面进行改善。

首先，优化社会组织参与养老服务的制度执行环境，构建分层运行、动态立体的政策执行协同机制，提升层级执行和部门协作效果。在层级治理上，明确不同层级社会组织和养老服务管理部门的职责定位。中央和地方政府主要负责制定政策法规和战略规划，基层政府主要负责资源配置和服务递送。^①各级政府和相关职能部门要树立协同合作意识，优化“顶层设计—地方执行—基层执行”分层原则，提升社会组织参与养老服务政策执行在不同层级的有效性、及时性和灵活性。在部门协作上，加快社会组织和养老服务的横向整合。通过法律形式明确各职能部门的协作关系，推动部门间的相互配合、制度和行为的衔接契合，构建一套条块协作、职责清晰、衔接高效、操作性强、客观评估、有效问责的动态立体政策执行协同机制，实质改善社会组织参与养老服务政治生态，确保政策落地落实落细。进一步地，加快建设养老服务类社会组织领导协调体系，将社会组织、老龄工作和养老服务等管理职能整合在以民政部为中心的行政系统下，赋予其统一领导协调权限。2023年新一轮国家机构改革中将老龄工作划归民政部即是实践动向。

其次，切实转变国家层面对社会组织参与养老服务的认知、判断和态度，进一步提升国家重视度和国家支持度。只有国家对社会组织认知准确、预判到位、态度积极，才能在顶层设计上“量体裁衣”，主动供给促进社会组织参与养老服务发展的总体制度，释放更为“开放鼓励”的激励信号。国家层面要充分认识到养老服务类社会组织不但是“潜力股”更是“绩优股”，进一步明确对社会组织在老龄社会治理中重要地位的正确认知，即社会组织是重要的老龄社会治理主体，政府和社会组织的关系是老龄社会治理体系下的平等合作伙伴；进一步明确对社会组织养老服务功能的正确认知，即社会组织是重要的社会自治载体，能够促进共建共治共享社会化养老服务体系的实现。另亟须加快推进国家层面社会组织法、养老服务法的立法进程，尽快完善相关配套法律体系，为养老服务类社会组织的生存发展提供可靠的法律空间。

最后，着力完善社会组织参与养老服务的人才、登记和管理制度。要加强专业队伍建设，建立健全养老服务类社会组织人才培养和支持体系，通过为养老服务类社会组织人才提供专业技能培训、重视养老服务社会工作专业人才培养、推动养老服务职业教育、明确职业定位和职业资格、提高薪酬待遇和社会地位等措施，吸引、激励和维系人才队伍。要推进分类登记，做

① 谷甜甜等：《国外养老服务管理体制对比及启示——以典型福利国家为例》，《经济体制改革》2019年第5期。

实养老机构实施备案管理, 切实降低民办公益性养老机构的准入门槛; 对社区养老服务类社会组织和以提供扶老服务为主的公益慈善类社会组织实行直接登记管理, 予以重点培育发展。要突出支持性服务管理, 进一步放开服务地域限制、落实机构用地保障、搭建服务信息平台, 通过实施运营经费补助和税收优惠、创新融资方式、组织公益创投、推进政府购买、建设培育基地等多元化举措,^① 促进养老服务类社会组织持续扩大普惠型养老服务有效供给。

Institutional Environment Incentives and Mechanisms of Action for Social Organizations' Participation in Elderly Services

Jiang Yaohui

(Party School of the Hunan Provincial Committee of CPC, Changsha 410006, China)

Abstract: The participation of social organizations in providing elderly care services is crucial in promoting the delivery of such services by multiple providers. This paper employs institutional analysis, questionnaire survey, and Analytic Hierarchy Process (ANP) to examine the specific incentives and mechanisms for social organizations' participation in elderly care services at the institutional environment level. The explanatory framework for institutional environment incentives comprises three dimensions: the macro-institutional environment, micro-institutional environment, and institutional implementation environment. The institutional implementation environment generates the greatest incentive, followed by the micro-institutional environment and the macro-institutional environment. The institutional implementation environment mainly enhances policy implementation effectiveness and organization development expectations by reducing institutional tension created by vertical hierarchical transmission and horizontal departmental collaboration. To encourage social organizations' participation in elderly care services at the institutional environment level, it is necessary to improve the institutional implementation environment to enhance the effectiveness of implementation and collaboration, change national-level perceptions, judgments, and attitudes towards social organizations' participation in elderly services, and improve the management system for social organizations' talent and registration.

Key words: social organization; elderly care services; institutional environment; incentive factors; mechanism of action

(责任编辑: 李莹)

① 广州社会组织研究院、广州市社会组织联合会: 《广州市社会组织发展报告(2021)》, 中国社会科学出版社, 2021年, 第85-108页。