首都师范大学学报(社会科学版)
Journal of Capital Normal University
(Social Sciences Edition)
2017 年第 2 期 (总第 235 期)
社会学研究

民办非营利性养老机构的发展环境及其优化策略

——基于 SWOT—PEST 组合模型的分析

龙玉其

摘 要: 人口的快速老龄化要求加快推进养老服务体系建设。民办非营利性养老机构是养老服务的重要提供者之一。准确识别内、外部环境状况是推动民办非营利性养老机构发展的重要前提。SWOT 模型与 PEST 模型是组织内、外部环境分析的重要工具。民办非营利性养老机构的优势体现在其效率相对较高,收费相对较低,更加容易整合利用社会资源,有利于弥补政府与市场的不足;劣势主要体现在资金实力不强,硬件设施不完善,专业人才队伍建设落后,内部治理能力不强。民办非营利性养老机构在政治、经济、社会、技术等方面存在诸多发展机会,也面临诸多挑战。民办非营利性养老机构应该正确审视自身的发展环境,采取科学的发展策略,优化内部环境;政府和社会应该积极为民办非营利性养老机构的发展创造良好的外部环境。

关键词: 民办非营利;养老机构;内部环境;外部环境

中图分类号: C913.6 **文献标识码:** A **文章编号:** 1004 - 9142(2017)02 - 0093 - 08

一、问题的提出及分析框架

(一)问题的提出

我国是世界上老龄人口最多的国家,人口老龄化是我国的重要国情之一。受人口出生率和死亡率下降、人口预期寿命延长等因素的影响,我国老年人口数量呈现加速增长的态势。基数大、速度快、高龄化已成为我国人口老龄化的重要特点。1953 年全国 65 岁以上人口数为 2593 万人(4.4%),2000 年全国 65 岁以上人口数为 8821 万人(7%),2010 年全国 65 岁以上人口为 11883 万人(8.87%),2014 年全国 65 岁以上人口为 13755 万人(10.1%)。[①] 根据有关学者的研究,

收稿日期:2016 - 05 - 15

作者简介:龙玉其,男,湖南新宁人,首都师范大学管理学院副教授,管理学博士。(北京 100089)

基金项目:本文为北京市社会科学基金项目"政府购买服务背景下的北京市民办非营利性养老机构发展研究"(项目编号:15SHC029)的阶段性成果之一。

① 数据来源于 2010 年第六次全国人口普查数据公报(第 1 号)。

2050 年我国 80 岁以上高龄老年人口规模有可能超过一个亿。①

人口的快速老龄化给我国经济社会发展和养老保障体系建设带来了巨大压力和挑战，需要加快推进老年保障体系建设。老年保障是一个复杂的系统，包括经济保障、医疗保障、服务保障、精神保障等内容。随着我国经济的快速发展和养老保险制度的逐步完善，经济保障的问题有所缓和，老年服务保障的问题日益突出，养老服务体系建设的任务日益紧迫。

养老服务体系建设需要政府、市场、社会、家庭、社区、个人等多主体的全面参与，实现养老服务供给与需求的有效匹配，尤其需要正确处理好政府、市场与社会的关系，增强养老服务供给的有效性与可及性。需要充分发挥政府在基本养老服务提供和养老服务体系建设中的主导作用，同时，还应该充分发挥市场和社会在养老服务提供中的作用，更好地满足老年人的养老服务需求。民办非营利性养老机构属于社会组织之一，是介于政府和市场之间的“第三部门”，是基本养老服务的提供者之一。在理论研究与实践中，对公办养老机构和市场化的民办养老机构关注较多，而对民办非营利性养老机构的关注较少。在我国推进供给侧改革、政府购买服务、完善养老服务体系的背景下，需要积极发挥民办非营利性养老机构的作用，改进养老服务提供的公平性、质量与效率。

（二）分析框架

民办非营利性养老机构的发展，既要有一个良好的内部环境，增强自身发展能力，更需要一个良好的外部环境。需要充分认识当前所处的政治、经济、社会和文化环境，明确自身优势与劣势，趋利避害，抓住机遇，迎接挑战，采取有效策略，提升发展能力。

组织环境分析是明确组织目标与发展战略、制定发展举措的重要基础。组织环境分析通常所用的方法是 SWOT 模型和 PEST 模型，这两种模型分别对组织内部和外部环境进行解析，帮助组织充分认识所处环境、状况和自身实力，充分运用组织内外资源，发挥组织优势，适应外部环境发展；也有助于相关行政部门履行和完善自身职能，从宏观战略层面和具体政策层面为组织的发展创造良好的环境。

SWOT 模型最初适用于一个企业或行业组织的环境分析，是一种战略分析方法，帮助企业或行业制定正确的发展战略和策略，帮助企业或行业运用内外部资源采取有效的策略适应环境发展。SWOT 分别代表优势（strengths）、劣势（weaknesses）、机会（opportunities）、威胁（threats）。这里将 SWOT 的分析模式运用于非企业组织的民办非营利性养老机构。本文将一个组织的环境划分为内部环境与外部环境两个部分，加强对组织内、外部环境的互动分析，便于全面、准确分析民办非营利性养老机构所处的环境与资源状况。SWOT 模型分析离不开 PEST 模型分析。PEST 模型则更加侧重于分析组织的外部宏观环境，主要考察四类环境因素：政治环境（Political）、经济环境（Economic）、社会环境（Social）、技术环境（Technological），这是一个组织赖以生存和发展的核心外部环境。我国民办非营利性养老机构的发展尤其需要考察这些宏观环境要素，从养老服务体系建设和社会组织发展的高度，对民办非营利性养老机构的发展进行整体谋划，国家和社会应该为民办非营利性养老机构创造良好的发展环境。

本文拟对 SWOT 模型与 PEST 模型进行组合分析，将 PEST 模型嵌入到 SWOT 的外部环境分析中。通过分析，全面、准确地识别、评估民办非营利性养老机构所处的内、外部资源与环境状况，尤其是重点分析外部宏观环境诸要素，发挥自身优势，适应环境，寻找发展机会；为机构发展、行业发展和国家相关政策体系的完善提供参考，推动民办非营利性养老机构的发展和养老服务体系的完善。

二、民办非营利性养老机构的发展环境分析

（一）民办非营利性养老机构的内部环境：优势与劣势

1. 民办非营利性养老机构的内部优势

民办非营利性养老机构的优势是指在目前的

① 陆杰华：《快速的人口老龄化进程：挑战与对策》，《甘肃社会科学》2007 年第 6 期，第 12 - 16 页。

宏观环境下，民办非营利性养老机构与公办、民办营利性养老机构相比所具有的竞争力，是民办非营利性养老机构属性、资源与外部宏观环境相结合在实践中的体现，是实现自身发展的重要突破口。主要体现在以下几个方面：

一是与公办养老机构相比，民办非营利性养老机构更加独立、更有效率。长期以来，我国基本养老服务的提供主要依赖于政府主办的养老机构，体现政府在基本养老服务供给中的直接责任。公办养老机构具有明显的公益性，有助于体现公平性；但是，受计划经济体制和传统行政体制的影响，在养老服务提供中容易出现管办不分的情况，养老机构容易受行政部门的牵制，具有官僚色彩，管理运营效率不理想。与之相比，民办非营利性养老机构有助于弥补公办养老机构的这些不足，在体现公益性的同时，更加体现养老机构的独立性，有助于养老机构科学、高效地运营，有助于降低管理成本，提高服务效率。

二是与民办营利性养老机构相比，民办非营利性养老机构的收费较低，更受低收入者欢迎。在养老服务提供主体多元化的背景下，各类民办养老机构不断发展，民办养老机构在养老服务提供中发挥着日益重要的作用，有助于增加养老服务供给，提升养老服务质量。但是，民办营利性养老机构具有天然的逐利性、市场性，通过提供养老服务获得充足的利润是其重要动机。民办营利性养老机构的逐利性必然导致服务价格的增长，收费水平不可能太低。相比而言，民办非营利性养老机构的“非营利性”使其更具公益性、社会性、公平性，具有明显的价格优势，让利于服务对象，更受低收入人群的欢迎，增强养老服务的可及性。

三是民办非营利性养老机构在整合利用社会资源推进养老服务供给方面具有明显优势。养老服务提供与养老服务体系的完善需要政府、市场、社会等多个主体的共同参与，充分利用社会资源。民办非营利性养老机构属于政府与市场之间的“第三部门”，民办非营利性养老机构的非营利性和公益性有助于吸引、利用社会资源，包括资金与服务，增加养老服务供给，满足不同人群差异化的养老服务需求，弥补政府与市场在养老服务提供中可能存在的不足，防范“政府失灵”与“市场失灵”，实现养老服务供给公平与效率的结合。

2. 民办非营利性养老机构的内部劣势

在了解民办非营利性养老机构优势的同时，更应该明确和正视其劣势与不足之处，主要体现在以下几个方面：

一是资金实力不强使民办非营利性养老机构运营乏力。民办非营利性养老机构的资金主要来源于社会渠道，包括相关组织与个人的捐赠，资金来源的其它渠道有限，尤其是在民办非营利性养老机构收费较低、非营利的背景下，运营显得力不从心，影响其公益性、社会性目标的实现。如果缺乏有力的外部支持，民办非营利性养老机构的发展更是步履维艰。

二是硬件设施不完善制约民办非营利性养老机构服务能力的提升。尽管硬件设施不是影响服务质量的决定性因素，但它是提供养老服务的必要条件，任何养老机构的运营和发展都必须要有充足的物质基础和设施条件。从目前的现实情况来看，绝大多数民办非营利性养老机构的硬件设施比较落后，与一些公办养老机构和民办营利性养老机构相比，民办非营利性养老机构的硬件设施显得比较寒碜，甚至缺乏基本的服务设施条件，这也是一些民众对民办非营利性养老机构不认可或不信任的重要原因。

三是专业人才队伍建设落后影响民办非营利性养老机构的服务质量。管理服务人才的数量与质量直接影响到民办非营利性养老机构的声誉与竞争力。在当前我国养老机构人才队伍建设整体落后的背景下，民办非营利性养老机构则更加落后，无论是人才的数量还是质量，难以与公办养老机构同日而语。在数量方面，大多数民办非营利性养老机构的人员数量不足，大多数工作人员的任务量较重。在质量方面，工作人员尤其是服务人员的专业化水平不高，一些人甚至没有经过专门的培训就直接上岗，一些护工年龄偏大、文化程度低、专业技能缺乏、流动性大。[①] 有学者通过对民办养老机构的调查发现，服务人员中小学及以

① 梁莹、万艳：《夹缝中生存的民办养老服务机构：生存困境与发展空间》，《中共天津市委党校学报》2012年第4期，第91－96页。

下文化的占总人数的 31.7%，初中文化的为 42.2%，职高、中专及高中文化的占 18.6%，大专及以上文化的仅占 4.5%；相关专业学生仅占 2.5%，而且这些服务人员大多数是外来务工人员、本地农民或者被征地人员，拥有资格证书的仅为 9.5%。①

四是内部治理能力不强影响民办非营利性养老机构的生命力。内部治理能力的强弱直接决定着民办非营利性养老机构对内外部资源的整合利用能力，关系到内部管理的效率，关系到民办非营利性养老机构的服务质量与社会效益。目前，民办非营利性养老机构的管理能力相对较弱，大多数机构属于典型的家庭式管理，人员裙带关系明显，与内部管理的科学化、现代化目标有较大的距离。大多数民办非营利性养老机构的组织结构不完善，决策、执行、监督机制不健全，一些民办非营利性养老机构的管理比较混乱，机构与岗位设置职责不清、权责不明，管理决策与运营行为存在较大的随意性。

（二）民办非营利性养老机构的外部环境：机会与挑战

1. 民办非营利性养老机构的外部机会

与优势、劣势的现实存在性相比，机遇与威胁更具有潜在性。民办非营利性养老机构的发展面临着诸多机会，未来需要利用优势，抓住机遇，实现发展。

政治方面：国家积极推进政府职能转变、重视养老服务体系建设、推进供给侧改革为民办非营利性养老机构的发展提供了战略契机。近些年来，我国积极推进政府改革，不断完善政府职能，着力建设服务型政府，处理好政府、市场与社会的关系，逐步减少政府对市场、社会的干预，为民办非营利性养老机构提供了发展空间。近年来政府减少了直接提供公共服务的事务，积极向市场和社会购买公共服务，颁布了关于养老服务体系建设和推进政府购买服务的若干文件，为民办非营利性养老机构的发展创造了机会，特别是在一些市场不愿意提供的基本养老服务方面，民办非营利性养老机构大有可为。随着我国人口老龄化进程的加快，我国积极推进包括机构养老在内的养老服务体系建设，加强资金投入与政策支持，亦为民办非营利性养老机构的发展提供了支持和动力。财政部、民政部等在相关文件中明确规定减免非营利性养老机构的相关税收，包括企业所得税、机构自用房产税、城镇土地使用税、车船使用税。② 在当前我国深入推进供给侧改革的背景下，需要进一步改进养老服务供给质量和结构，扩大养老服务的有效供给，通过养老服务供给侧改革满足人民群众的养老服务需求。民办非营利性养老机构改革是整个养老服务供给侧改革的重要组成部分，需要进一步改革调整，提升发展水平。

经济方面：国民经济稳步快速增长、国家财政实力不断增强、城乡居民收入水平不断提高为民办非营利性养老机构的发展奠定了较好的经济基础。改革开放以来特别是 21 世纪以来，我国国民经济持续快速增长，尽管近年来经济增长速度有所缓和，但依然保持较快的增长速度。在经济增长的过程中，国家财政收入随之快速增长，财政实力不断增强，对包括养老保障在内的民生体系建设的投入也随之不断增长。经济发展不断惠及民生，城乡居民的收入水平快速增长，既有利于居民实现养老服务需求，也有助于丰富和扩大慈善互助资源。这些，无论是从助力供给还是需求的角度，都为民办非营利性养老机构奠定了良好的经济基础。此外，经济体制改革的深入和经济结构的调整，财产权利的保护，资源配置效率的提升，也在一定程度上有助于推进民办非营利性养老机构的发展。

社会方面：人口老龄化背景下巨大的养老服务需求、尊老敬老与慈善互助传统的继承发扬、社会公平正义的追求、社会事业的改革发展为民办非营利性养老机构的发展创造了良好的社会环境。需求增长带动供给改革发展，21 世纪以来，我国人口老龄化速度不断加快，快速增长的老年人口数量孕育了巨大的养老服务需求，为民办非营利性养老机构的发展提供了契机。我国历来存在丰富的尊老敬老、慈善互助文化与思想，并且不

① 陈涛、肖云：《民办养老机构服务人员培育的障碍与对策》，《社会保障研究》2013 年第 3 期，第 49－55 页。

② 见财政部、国家税务总局《关于对老年服务机构有关税收政策问题的通知》（财税[2000]97 号），民政部等《关于鼓励民间资本参与养老服务业发展的实施意见》（民发[2015]33 号）。

断得到了继承和发扬，为民办非营利性养老机构的发展奠定了思想文化基础。与此相关联的是，社会对弱者的关怀和帮助、对公平正义的追求更加奠定了民办非营利性养老机构发展的社会基础。我国积极推进社会事业的改革发展，正确处理政府和社会关系，加快实施政社分开，注重发挥社会组织在社会治理中的作用，促进社会组织的发展，为民办非营利性养老机构发展提供了动力。

技术方面：现代社会组织管理能力日益增强、养老服务专业化程度的不断提升、养老机构的运营实践、现代信息技术与设备设施的发展为民办非营利性养老机构的发展奠定了组织基础与技术基础。技术要素是实现民办非营利性养老机构发展目标的重要载体，民办非营利性养老机构的发展离不开科学、现代的组织基础与技术基础。随着我国社会组织的不断发展，社会组织的管理运营能力不断增强，有助于推动民办非营利性养老机构的发展。随着养老服务体系的发展和相关专业人才的增加，机构养老服务的专业化程度不断提升，为民办非营利性养老机构的发展创造了技术条件。在完善养老保障与养老服务体系的过程中，各类养老机构数量的增长与运营质量的提升，为民办非营利性养老机构的管理运营提供了实践经验。互联网和现代科学技术的发展助推民办非营利性养老机构的资源汲取、利用能力和服务能力的提升。

2. 民办非营利性养老机构的外部挑战

民办非营利性养老机构的发展也存在诸多挑战，未来需要正视这些挑战，着力解决发展过程中存在的各种难题。

政治方面：政府职能转变与认识不到位、政府购买服务机制不成熟、相关法律法规与政策体系不完善不利于民办非营利性养老机构的发展。政府的职责不清与职责混乱直接影响民办非营利性养老机构的定位，目前我国政府的职能转变还处于进行过程中，尚未完全转变到位。政府该做什么、不该做什么并不十分明确，政府与市场、社会的关系也并不十分明晰，政府越位与缺位并存，政府对市场、社会的干预过多，但又缺乏足够的指导、服务与监管，直接影响民办非营利性养老机构的发展。与此相关联的是，虽然我国积极推进政府购买服务工作，但是具体的实施机制还不完善，尤其是政府如何向民办非营利性养老机构和社会组织购买养老服务的机制还处于探索过程中，许多具体问题有待进一步明确。目前我国在养老服务和社会组织方面的法律法规和政策体系不完善、层级较低、内容欠具体，专门针对民办非营利性养老机构的法规政策更是缺乏。总体来看，政府的土地政策、税收政策等相关政策支持力度不足，不利于民办非营利性养老机构的发展。尤其值得指出的是，政府对民办非营利性养老机构的属性和定位不明确，使得民办非营利性养老机构难以拥有充分的财产权利，没有很好地理解“非营利性”定位与“非营利性活动”，对机构的非营利性活动限制过多，缺乏有效的激励机制，影响机构的资源获取与运营活力。相关制度规定，民办非营利性养老机构解散后的剩余财产归国家所有，这影响创办者对机构的投入积极性。

经济方面：总体来看，外界对于民办非营利性养老机构发展的资金支持不足。经济发展进入新常态、经济增速减缓，政府对民办非营利性养老机构的资金投入不足、补偿机制不完善，资金来源渠道不畅。在改革开放以来尤其是21世纪以来我国经济的超高速发展后，受国内外诸多因素的影响，近年来我国经济发展遇到一些困难，经济发展速度减缓，正进入减速提质的转换期，可能会经历一个阵痛期，影响城乡居民收入和财政收入。经济增长速度的降低必然会影响到民办非营利性养老机构发展的经济基础与物质基础。政府对民办非营利性养老机构的资金支持力度不足，有学者通过对某市的调查表明，政府对于民办非营利性养老机构的投入只占到机构收入的7.72%。[①] 政府资金补偿水平低、补偿机制不完善，直接影响到民办非营利性养老机构的投入水平。很多民办非营利性养老机构处于亏损状态，或者不得不背离

① 丁学娜：《民办非营利养老机构的政府补偿机制研究——基于S市民办非营利养老机构的分析》，《中州学刊》2012年第6期，第94－98页。

非营利的定位而以从事赢利性经营为主业。[①] 由于民办非营利性养老机构的属性不明确，产权不清晰，融资环境不理想，资金来源不畅，直接影响到民办非营利性养老机构的硬件和软件建设，影响其服务能力。

社会方面：社会认可度不高、志愿服务意识不强、社会慈善资源有限、社会组织发育不成熟等因素不利于民办非营利性养老机构的发展。民众对民办非营利性养老机构缺乏足够的认识与认可，更倾向于选择公办或市场化的养老机构，相对忽视了民办非营利性养老机构的价值，甚至对其服务能力不信任，对民办非营利性养老机构的需求受到限制。民办非营利性养老机构的公益性和社会性要求其大力推行志愿服务事业，但是，目前我国城乡居民的志愿服务意识不强，志愿服务行为不规范，相关支持体系不完善。目前我国的慈善捐赠意愿不强、相关政策与激励机制不完善，使得社会慈善资源受到限制，影响民办非营利性养老机构的资源供给。我国社会组织的发展还处于初步阶段，社会组织的数量、结构和运营机制均存在问题，公信力不足，社会组织的地位和发展氛围不理想，作为社会组织的类型之一，民办非营利性养老机构的发展同样受到限制。

技术方面：专业人才培养不够、缺乏行业指导规范、信息公开机制不完善、监督评估机制不完善不利于民办非营利性养老机构的发展。民办非营利性养老机构的专业人才匮乏与国家对养老服务和社会组织管理人才培养不够有着直接联系，养老服务人才的数量和质量均存在明显不足，难以满足养老服务需求，难以满足民办非营利性养老机构发展的需要。缺乏相关的养老服务行业指导规范，服务的标准化、规范化程度不足，不利于民办非营利性养老机构的科学、高效运营与健康发展，也影响到服务对象需求的满足程度与效果。在信息技术日益发达的现代社会，民办非营利性养老机构信息公开不畅与其相矛盾，外界对于民办非营利性养老机构的性质、目标、收支情况及其管理运营情况不甚了解，影响民众的信任感和社会资源的获取。缺乏一个科学、严密、有效的监管系统和评估机制，使民办非营利性养老机构的问题难以及时被发现和解决，难以对民办非营利性养老机构进行及时有效的监测、评估和指导，可能导致其出现偏离“非营利”的属性。[②]

三、民办非营利性养老机构发展环境的优化策略

基于上述SWOT—PEST组合模型的分析可以看出，民办非营利性养老机构既具有自身优势和潜在的发展机会，同时也存在不少问题和挑战。内部环境与外部环境相互影响、相互联系，外部的威胁与挑战需要通过优化内部环境来应对，外部环境的优化也有助于内部环境的改善。未来应该正确审视民办非营利性养老机构的发展环境，内外联动，采取科学的发展策略，让优势得以发挥，抓住机会，解决问题，实现发展。

（一）民办非营利性养老机构内部环境的优化策略

内部环境的优化是增强养老机构内生发展能力的重要保障，可以从以下几个方面着手：

1. 多渠道筹集运营资金

民办非营利性养老机构的发展需要有充足的资金支持，资金来源应该多元化，除个人和组织捐赠外，还应该积极吸收政府和社会资金，并以适当形式增加收入。民办非营利性养老机构应该充分运用国家的相关法律政策，在改进管理服务、提升机构声誉的基础上吸引更多的社会资金投入。应该利用政府购买服务的机会和其他政策支持积极争取政府的资金投入。此外，“非营利”不等于不能营利，还可以通过适当的市场化运营方式，为中、高收入老年人提供养老服务，创造收入。不过，营利的目的是为了更好地提供公益服务和促进机构发展，而不是用于利润分配。

2. 改善硬件设施与环境

硬件设施与环境状况是一个养老机构发展好坏的直接体现，良好的硬件设施与环境是为老年

① 董红亚：《基于主体弱势化的民办养老机构发展研究——以浙江省为例》，《中州学刊》2013年第5期，第68－73页。

② 关信平、赵婷婷：《当前城市民办养老服务机构发展中的问题及相关政策分析》，《西北大学学报》（哲学社会科学版）2012年第5期，第52－56页。

人提供优质服务的重要前提。应该在多方筹集资源的基础上，针对老年人的生活需求配置相应的硬件设施，包括电话、报警器、升降设施、紧急呼叫器、轮椅等生活设施，急救药箱、吸氧机、吸痰机、心电图仪、急救车等医疗设施，电视、网络、图书、健身活动器材等文化娱乐设施。硬件设施建设既要考虑老年人的一般需求，也要考虑不同类型老年人的生活、医疗和精神需求。应该加强机构内的自然环境和人文环境建设，为老年人提供良好的生活空间和活动场所。

3. 加强人才队伍建设

硬件设施是机构发展的基础，人的要素是民办非营利性养老机构发展的关键性要素，合理的人员数量、结构和素质直接影响机构的运营和发展。应该针对目前民办非营利性养老机构人才数量不足、结构不优和素质不高的问题，大力加强人才队伍建设。应该根据机构的发展需求引进和培养若干经营管理人才和服务人才。应该利用国家和地方的相关人才政策，完善机构内的人力资源管理机制，建立激励机制，改善生活、居住条件，完善薪酬福利制度，为各类人才创造良好的生活与工作条件，使各类人才“愿意来、留得住、上得去”，使各类人才在为机构发展和服务的同时提升自己的能力和素质，得到良好的发展空间。当前一项重要的工作是改善机构的人力资源管理，加强现有人才的培养和培训，提高人员的思想素质、职业道德和专业化程度，提升其服务能力。

4. 完善内部治理机制

这是提升民办非营利性养老机构服务能力和公信力的必然要求。需要完善民办非营利性养老机构的治理结构，建立理事会制度，完善决策、执行、监督机制，加强信息公开，实现决策民主化、管理科学化、信息公开化。遵循精干、高效原则，以提升服务质量为目标，科学划分机构内部的部门设置，权责分明，分工合作，相互制约。加强制度建设，包括人事制度、财务制度、信息公开制度等，通过制度建设规范民办非营利性养老机构的管理运营活动。建立服务质量、服务效果的自我评估机制。加强民办非营利性养老机构的服务文化建设，推进服务型组织建设。处理好与政府、同行及其它相关主体的关系，通过改进内部治理，树立机构形象，吸引外部资源，提升服务质量，促进机构的可持续发展。

（二）民办非营利性养老机构外部环境的优化策略

外部环境是民办非营利性养老机构赖以生存和发展的重要支撑力量，民办非营利性养老机构在优化内部环境的同时应该积极利用外部环境优势，适应外部环境；同时，政府和社会也应该主动为民办非营利性养老机构的发展创造良好的外部环境，进一步优化外部环境。

1. 政治环境的优化策略

政治环境的优化策略主要包括：（1）进一步转变政府职能。应该在近些年来政府职能转变的基础上进一步完善政府职能，摆正政府的位置，处理好政府与市场、社会的关系，强化政府的社会管理与公共服务职能，三者应该是合作与互补的关系。基本养老服务是重要的公共产品与公共服务，为城乡老年人提供基本养老服务、完善养老服务体系是政府应尽的职责。（2）完善政府购买养老服务机制。改进政府提供公共服务方式，改变过去由政府直接投资经办和管理、直接提供服务的做法，[①]通过向市场和社会购买的方式向老年人提供基本养老服务。在转变政府职能、购买基本养老服务的过程中，应该积极支持民办非营利性养老机构的发展。（3）完善相关法律法规与政策激励机制。应该在老年人福利、养老服务和社会组织的立法中对民办非营利性养老机构的法律地位及其发展做出规范和约束。需要政府制定具体的政策，在房屋、土地、用水、用电、税收、贷款、人才引进等方面给予优惠和支持；减少对机构营利性活动的限制，在不影响养老服务业务的前提下可以适当开展营利性活动；机构所得利润应该对创办者给予适当激励。（4）建议修改、完善《民办非企业单位登记管理暂行条例》，明确民办非企业单位的属性、法人地位及财产权利。

2. 经济环境的优化策略

经济环境的优化策略主要包括：（1）优化产业结构，积极发展养老服务业，推进养老服务的供给侧改革。在新常态的背景下，需要转变发展方

① 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，第3－7页。

式、调整产业结构、提升发展质量。在产业结构调整中，应该进一步加强第三产业的发展，积极发展养老服务业，推动经济增长和养老服务体系完善。加强养老服务的供给侧改革，提升民办非营利性养老机构的服务质量与服务能力，有效满足城乡老年人的养老服务需求。(2)调整财政支出结构，加大财政和社会资金的投入力度。不能因为我国经济进入中低速增长、财政收入增速放缓而降低对包括养老服务在内的民生领域与公共服务领域的投入，而应该调整财政支出结构，明确投入重点，继续加大财政对民生领域的投入。财政投入可以通过预算拨款、补贴、贷款贴息、购买服务等方式支持养老机构与养老服务体系的发展，加强事前投入，减轻机构负担。政府还应该通过政策和税收支持，吸引更多社会资本投入民办非营利性养老机构。建立资金投入的绩效评估机制，尤其是对财政资金的投入，务必强调投入绩效，建立绩效指标，由相应的机构进行评估和验收。(3)建立民办非营利性养老机构法人财产制度，拓宽民办非营利性养老机构的融资渠道。应该在事业法人的框架下建立包括民办非营利性养老机构在内的社会组织的法人财产制度，保护社会组织独立的财产权利，使其更加顺畅地向市场和社会融资，多元化筹集发展运营资金。

3. 社会环境的优化策略

社会环境的优化策略主要包括：(1)加强宣传引导，提高社会认可度。政府应该通过多种方式和手段加强宣传民办非营利性养老机构的优势和作用，让民众充分了解和信任民办非营利性养老机构，从而向其购买服务，支持民办非营利性养老机构的发展。(2)培育志愿服务精神，发展壮大志愿服务人员队伍。民众不仅应该了解、熟悉、信任、支持民办非营利性养老机构，而且应该培养民众的志愿服务精神，为民办非营利性养老机构的老年人提供志愿、无偿服务。(3)推动公益慈善事业发展，吸引社会慈善资源。应该在《慈善法》的基础上制定具体的政策措施，培育公民的公益慈善意识，充分挖掘、利用慈善资源助力民办非营利性养老机构的发展。(4)培育和促进社会组织的发展。社会组织是提供公共服务的重要主体，社会组织的发育和成熟有助于推动民办非营利性养老机构的发展。政府应该为社会组织的发展创造良好的环境，尤其是要支持和发展志愿服务组织，适合由社会组织提供的公共服务交由社会组织承担。

4. 技术环境的优化策略

技术环境的优化策略主要包括：(1)培育民办非营利性养老机构的管理、服务能力。管理与服务能力是民办非营利性养老机构的核心能力，是提升养老服务质量的重要保障。管理、服务能力的提升既需要通过加强内部治理来实现，也需要政府和社会的支持。应该在高校开设相关专业，培养养老机构管理人才、老年护理人才、老年社会工作人才，提升民办非营利性养老机构的整体服务能力。(2)建立行业运营指导规范。应该在相关法律法规的指导下制定一部全国统一的民办非营利性养老机构运营指导规范，构建机构发展与服务能力指标体系，规定民办非营利性养老机构的宗旨与使命、权利与责任、筹资、管理与服务方面的具体内容，使其科学、高效、规范运行。(3)发展现代信息技术与网络技术。应该大力发展“互联网+”与智慧养老技术，建立现代网络与信息技术平台，开发设计适合老年人方便使用的信息化高科技产品和信息服务技术，研发和生产老年人信息无障碍科技产品，消除“数字鸿沟”。[①] (4)建立监督评估机制。政府不直接干预民办非营利性养老机构的发展，但是应该加强监督评估，对其运营服务行为与服务效果进行定期与不定期检查，加强信息公开与信息披露。建立第三方评估机制，对政府财政投入绩效进行评估，对机构的管理服务能力进行评估，预防和解决问题，促进民办非营利性养老机构的科学发展。

（责任编辑：新中）

① 李兵、张恺悌、王海涛、庞涛：《关于基本养老服务体系建设的几点思考》，《新视野》2011年第1期，第66－68页。