

PPP 模式建设农村社工事务所问题研究

何秋洁, 刘 宇

(西华大学经济学院, 四川 成都 610039)

摘 要:随着人口老龄化问题加重,养老需求不断增加,农村地区的养老需求更加强烈,亟需探索多元化的养老供给方式。农村社工事务所正是将 PPP 模式引入农村养老服务体系的有益探索。对 PPP 模式建设农村社工事务所进行可行性分析,提出 PPP 模式建设农村社工事务所的对策:培育专业型农村社工团队,打造适合 PPP 模式的运营环境和完善相关的法律法规等。

关键词:PPP 模式;农村社工事务所;运营环境;农村社工团队

中图分类号:C91

文献标识码:A

文章编号:1673-131X(2018)01-0043-04

Study on the Problems of Establishing Rural Social Worker Office with the PPP Mode

HE Qiu-jie, LIU Yu

(Xihua University, Chengdu 610039, China)

Abstract: With the aggravation of the aging problem in China, the demand for old-age care continues to increase, and the demand in rural areas is even more intense. Therefore, It is imperative to explore diversified ways providing for the aged. The rural social worker office is a beneficial exploration of introducing the PPP mode into the rural old-age care service system. The article made a feasibility analysis on establishing the rural social worker office with the PPP mode, and proposed the countermeasures: nurturing the professional rural social worker team, creating a PPP mode operating environment and perfecting related laws and regulations etc.

Key words: PPP mode; rural social worker office; operating environment; rural social worker team

民政部《2016 年社会服务发展统计公报》显示:截至 2016 年底,我国 60 岁及以上老年人口数量突破 2.3 亿,占总人口的 16.7%,其中 65 岁及以上人口数量达 1.5 亿,占总人口的 10.8%。在人口老龄化不断加剧和家庭养老模式日趋弱化的背景下,庞大的老年人口催生了大量的社会养老服务需求,据估算我国老年人护理服务和生活照料的潜在市场规模将超过 4 500 亿元。但目前我国养老服务的供给还远远不足,农村的基本养老供给服

务以及基本养老服务体系的建设尤其滞后,无法满足日益增长的养老需求。为了改善农村养老服务的现状,完善农村社会养老体系建设,我国先后出台多项政策鼓励和引导民间资本进入社会养老服务市场,并要求各级政府将用于养老服务的财政资金向农村倾斜,帮助农村养老供给组织的发展。农村社工事务所作为一种新型的农村养老供给方式,是对农村养老服务供给方式的新探索,其是将 PPP 模式应用到社会养老行业的新产物,对于改善农村

收稿日期:2018-01-20

基金项目:四川省社会科学重点研究基地四川省新农村乡风文明建设研究中心课题(w15212246)

作者简介:何秋洁(1978-),女,四川成都人,副教授,博士,主要从事农村发展和农村社会工作研究。

养老服务供给现状、健全农村社会养老服务体系具有重要的现实意义。

一、文献综述

近年来,PPP(Public-Private-Partnership)模式作为一种工具在政府授权民营部门代替政府建设、运营、管理基础设施(如道路、桥梁、电厂、水厂等)^[1-3]或其他公共服务设施(如医院、学校、监狱等)^[4-5]方面取得了大量的研究成果。盖国凤等将PPP模式应用到保障性住房行业^[6],唐祥来等将PPP模式引入农业基础设施建设^[7]。随着对PPP模式研究的不断深入,学者们开始探索PPP模式在养老服务行业的应用。郝涛等对养老服务有效供给进行了研究,提出通过完善社会养老扶持与监管体系、创新PPP融资模式等实现养老服务供给的增加^[8]。郜凯英对社区居家养老服务的现状进行分析,探索PPP模式在社区居家养老中的优势^[9]。王巍以上海市为例,研究了公办民助方式下,PPP模式与社区居家养老的对接^[10]。姚兆余通过对江苏的调研,提出农村社会养老的四种模式:机构养老、集中居住、居家养老、社区养老^[11]。王俊文等基于对江西赣州的调研,提出养老服务的需求主要集中在生活护理、家政服务、精神文化三方面^[12]。彭炎辉提出代际双重绑定时间银行的概念,并将其应用于互助养老,探索农村养老服务新模式^[13]。唐梅芝等将城市社区养老服务模式推广到农村,提出“自助+互助+第三方”的模式^[14]。青连斌提出建设一条既区别城市又与城市相连的农村养老服务之路,以补齐农村养老服务体系短板,并鼓励民间资本、爱心人士和社会组织在农村地区建设小型养老服务机构^[15]。学者们对农村养老服务体系的建设日益重视,提出将PPP模式引入农村养老服务体系,但对如何利用PPP模式为农村养老服务并没有明确说明。而农村社工事务所是目前利用PPP模式为农村提供养老服务的较为合适的一种方式。

农村社工事务所是企事业单位、社会团体和其他社会力量以及公民个人利用非国有资产举办的、从事非营利性农村社会服务活动的社会组织,其是利用PPP模式来展开经营活动的。农村社工事务所以农村为根基,整合社会志愿组织资源以及高校专业师资力量,以项目运作的方式,承接政府、机

构、单位委托的社会工作服务项目,整合社会爱心企业的公益资助,将有限的资源用到最有需要的农村社会工作领域。

二、PPP模式建设农村社工事务所可行性分析

(一)农村养老服务现状

随着社会发展,我国60岁以上的老年人口不断增加,从2009年的1.6亿人增长到2016年的2.3亿人仅用了7年时间,占比增加了4.2%(表1)。老龄化的加快使养老需求不断增加,而农村地区的养老需求更加强烈,农村地区养老服务问题凸显:第一,农村老年人的经济水平较低,农村整体养老保障水平不高,缺少专业养老护工;第二,农村空巢老人问题严重,老年人的精神慰藉水平较低,老人的孤独感促使一部分老人抑郁、寡言,缺乏沟通能力;第三,农村养老服务机构不健全,管理较差,私人养老机构收费较高,公办养老机构只对享受低保的老人开放,对于丧失行动能力的老人照顾较差。

表1 2009—2016年我国60岁以上老龄人口数及占比

年份	人数/万人	占比/%
2009	16 714	12.5
2010	17 765	13.3
2011	18 499	13.7
2012	19 390	14.3
2013	20 243	14.9
2014	21 242	15.5
2015	22 200	16.1
2016	23 086	16.7

由于需求的不断增加,养老问题不断突出,各级政府不断探索多元化的养老服务供给方式。第一,保持政府的核心供给地位,由政府进行顶层设计,为多元化养老服务体系提供方向指引、政策基础。政府提供基本农村养老服务,托底最低养老保障,通过低保救助、最低养老金、社会救助等方式向农村老年人提供服务。第二,鼓励家庭养老。虽然当前农村地区的家庭养老存在很大问题,但是家庭养老对老年人的精神安慰力量是其他方式不能比拟的。第三,鼓励社会组织参与。政府通过土地、资金、税收等政策支持鼓励社会组织开展农村养老服务活动,为农村养老服务体系的建设贡献力量。第

四,引入市场要素。通过民办公助、公办民营、政府购买等方式,由私人组织提供农村养老服务,健全农村养老服务体系。

(二)PPP模式建设农村社工事务所的优势

农村社工事务所是拥有专业化团队的民办公助的非营利性非企业单位,事务所的建立能有效改善农村地区的养老问题。首先,农村社工事务所拥有专业的护工团队,能对农村丧失劳动能力的老人进行科学、专业的护理,能够在一定程度上改善农村医疗卫生条件差的问题。其次,农村社工事务所拥有专业的调研人员,能够及时有效地把握老年人的实际需求,提供合理化、专业化、特殊化的服务,从而提高农村养老的服务质量。最后,农村社工事务所的建立可以促进当地社工水平的提高,增加就业机会。农村社工事务所通过发放工资、提供培训服务等方式,吸引部分外出务工人员返乡就业,可进一步改善家庭养老现状,提升农村养老服务质量,健全养老服务体系。

三、PPP模式建设农村社工事务所方略

(一)路径创新

1. 规范PPP模式建设农村社工事务所的流程。社工事务所是民办非企业单位,其建立需民政部门审批,还需要满足一系列的条件。借鉴城市社工事务所的建立标准,并适当放宽对农村社工事务所建立的要求,从而制定较为完善的农村社工事务所建立流程。第一,降低农村社工事务所的注册资金要求。根据级别不同,城市民办非企业单位的注册资金标准一般为3万元以上或30万元以上,对农村地区的社工事务所,可根据不同地区的发展程度,结合当地的实际情况,制定符合当地情况的最低标准。第二,放宽农村社工事务所发起人资格。城市社工事务所根据级别不同,发起人至少需有2人或10人具有助理社工师或社工师资格。农村地区由于专门从事社工行业的人员较少,专业社工较为欠缺。因此,一方面可结合当地的实际情况,降低社工师数量要求,如1名社工师即可;另一方面也可以不改变标准但由政府提供培训机会,为申报者提供专业的社工辅导,帮助申报者取得申报条件。第三,农村土地资源较为充足,因此在注册地方面可以对农村社工事务所提出更多要求。

2. 建设专业型农村社工团队。农村社工事务

所提供专业的服务,对于专业人才的需求很大,而农村地区的养老社工大多是农村妇女,缺乏专业社工知识,所以专业社工团队的建设就显得尤为重要。一是要做好医疗人才储备工作。加强对医学院学生养老护理能力的培养,引导其参与农村养老服务活动,对于有意愿加入农村社工事务所的毕业生,优先提供就业岗位及职业培训,吸引更多的医疗人才加入农村社工大家庭。二是做好调研人才储备工作。在农村养老服务中,普遍存在对服务对象的有效需求认识不到位的问题。而对于农村地区老人的需求进行调研,需要专业的调研人才。因此,要吸引更多专业调研人才加入农村社工队伍。

3. 发挥金融的催化剂作用。农村社工事务所的建立需要资金的支持,一方面可通过基金组织、政府机构、企业单位等筹划,另一方面要充分发挥金融机构的作用。第一,银行要降低对农村社工事务所的信贷要求,可适当降低信贷利率来支持农村社工事务的发展,还可增加信贷范围,针对不同项目进行有针对性的帮助。第二,银行与证券、保险、基金等行业有机结合,针对农村社工事务所推出有针对性的金融产品,增加其资产的证券化,扩大农村社工事务所的融资渠道。第三,采用“互联网+PPP”模式建设农村社工事务所。农村社工事务所的建设要充分借力互联网,可以采用众筹的方式,或是以P2G平台为依托,通过专业的融资平台,为农村社工事务所的建立发展助资增利,促进养老服务体系的发展。

(二)机制创新

1. 建立农村社工事务所的监管机制。农村社工事务所作为民办非企业单位,主要由私人组织进行项目竞标、资金配置、活动举办、养老服务建设等。在这一过程中,谁来监管、如何监管需要政府、企业和个人共同决定。第一,政府要成立专门的监督办公室,定期对事务所的经营活动进行调查,对其账目要进行核实。政府对购买的农村养老服务项目,要做到时时跟进,心中有数,可委派专业人员进行现场监管。第二,企业作为投资者有权对投资的方向、内容进行监管,对于资金的使用情况进行监管。第三,农村社工事务所是为农村老人提供专业化服务的,农村老人作为被服务的对象有权利也有义务对服务的水平进行评价与监督。

2. 打造适合PPP模式的运营环境。农村社工

事务所是非营利性的民办组织,由私人部门运营,其必然会追求一定的利益。而要有利润来源,就需要有适合运营的环境。第一,承接政府购买的农村社会服务项目,是农村社工事务所重要的资金来源。政府在对农村养老服务进行补贴时,可以借助事务所对农村地区的了解,有针对性地为农村地区的老人提供有效服务,以提高养老服务的质量,促进养老服务的规范化发展。第二,为一切有服务需求的个人、家庭和农村居委会提供专业的社工服务。在农村地区,居家养老模式普遍,空巢老人现象也广泛存在,为他们送去温暖、提供专业化服务,既可促进养老供给方式的多元化,又能增加事务所的利润。

(三)政策创新

1. 完善 PPP 模式建设农村社工事务所的相关法律法规。农村社工事务所是新生事物,是将 PPP 模式应用于农村养老服务的新举措,因此,探索其法律法规建设是十分必要的。在农村社工事务所的建立、运营、退出过程中都要建立完善的法律法规,做到有法可依,规范管理。第一,要制定法律法规对农村社工事务所建立的标准进行规范,明确其责任、权利与义务;第二,要结合 PPP 模式的特点,制定规范的运营方面的法律法规,对于农村社工事务所运行的内容、范围、模式进行明示,对于违法行为进行明确界定;第三,农村社工事务所是民办公助的社会组织,市场在其中发挥着不可忽视的作用,运营的结果具有很强的不确定性,因而与清算有关的法律法规的制定也是十分必要的。在清算过程中,要对清算的内容进行界定,对清算过程中的责任主体进行明确的规定,对于责任、义务未履行或履行不当等行为提出明确合理的处理建议。

2. 形成 PPP 模式建立农村社工事务所的政策导向。农村社工事务所是 PPP 模式在养老服务行业的应用,符合国家引导民间资本进入社会服务行业的宗旨,满足财政资金向农村地区倾斜的要求,是提高养老服务质量、改善养老服务现状、健全养老服务体系的科学探索,政府应给予积极的肯定,在政策上给予支持。首先,要明确农村社工事务所的优势,将其放在农村社工服务组织同等地位,为事务所的发展提供政策支持;其次,要成立农村社工事务所筹划小组,深入基层,深入农村,结合当地环境,寻找合适的法人代表;再次,结合当地财政状

况,为农村社工事务所发展提供资金支持和专业化的技术指导,组织建设者参加培训,提高建设者的建设能力;最后,除了政策、资金、技术方面的支持外,农村社工事务所的发展仍面临较多的困难,要为其切实地解决困难,促进农村社工事务的长足发展。

参考文献:

- [1] 唐祥来. 公共产品供给的“第四条道路”——PPP 模式研究[J]. 经济经纬, 2006(1): 17-20
- [2] 宋小宁, 陈斌, 吴明琴. 基础设施供给模式选择研究——基于公私合作(PPP)和政府采购的比较[J]. 厦门大学学报(哲学社会科学版), 2014(3): 139-146
- [3] 罗建明, 黄世明, 何富俭, 等. PPP 投融资模式发展现状及存在问题研究——基于中国第一个 BOT 项目来宾 B 电厂个案[J]. 区域金融研究, 2015(9): 82-87
- [4] 吴茜. 公立医院 PPP 模式应用: 两个案例对比[J]. 地方财政研究, 2015(8): 32-36, 43
- [5] 张洪波. 公共安全服务的 PPP 模式及其规范[J]. 中国财政, 2015(21): 40-41
- [6] 盖国凤, 丁莉. 基于 PPP 模式的保障性住房建设体系[J]. 财经问题研究, 2013(10): 97-102
- [7] 唐祥来, 杨娟娟. 农业基础设施建设 PPP 模式的投资激励决策机制[J]. 农业技术经济, 2012(10): 112-119
- [8] 郝涛, 徐宏, 岳乾月, 等. PPP 模式下养老服务有效供给与实现路径研究[J]. 经济与管理评论, 2017(1): 119-125
- [9] 邵凯英. PPP 模式应用于中国社区居家养老服务研究[J]. 现代管理科学, 2015(9): 82-84
- [10] 王巍. PPP 模式在社区居家养老服务中的应用探索——以上海市为例[J]. 改革与开放, 2016(1): 85-86
- [11] 姚兆余. 农村社会养老服务: 模式、机制与发展路径——基于江苏地区的调查[J]. 甘肃社会科学, 2014(1): 48-51
- [12] 王俊文, 文杨. 我国农村养老服务需求现状及对策研究——基于江西赣州的调查[J]. 江西社会科学, 2014(9): 181-185
- [13] 彭炎辉. 代际双重绑定时间银行: 农村养老服务新模式[J]. 西北人口, 2017(6): 87-92
- [14] 唐梅芝, 王忠政. 吉林省农村居家养老服务“自助+互助+第三方”实践模式研究[J]. 吉林农业, 2017(24): 99-100
- [15] 青连斌. 补齐农村养老服务体系建设短板[J]. 中国党政干部论坛, 2016(9): 83-86

(责任编辑:李海霞)