

居家养老服务项目评估指标体系研究*

陈雷 江海霞

一、问题提出

在人口老龄化过程中,依据老年人对居家环境的亲缘性和偏向性选择,居家养老服务得以快速发展并日益成为老年人生活中一种不可或缺的公共服务。由于不同老年人具有不同的养老需求,对居家养老服务也具有不同类型和层面的需求,因此,从老年人不同需求出发,为他们提供全方位、多样性、合理的居家养老服务项目成为居家养老服务事业的重点。所谓居家养老服务项目,指通过国家和社会根据居家老年人特征和需求提供的一系列为老服务供给项目。居家养老服务项目评估则是通过相关指标或标准对居家养老服务项目进行科学评估,包括项目的完整性、科学性、公平性和有效性,这是提升居家养老服务质量的重要前提和内在要求,亦是居家养老服务质量评估的核心内容之一。这种内在要求亟需我们构建科学合理的服务项目评估指标体系,通过科学分类,明确各类居家养老服务及产品的提供主体和供应形式,从而为居家养老服务及其产品供给提供建设方向,进而为养老服务市场建设提供导向。同时,建构系统、科学完善的指标体系能够提高政府对公共服务资源的配置效率,完善社区居家养老服务的管理,这既有利于政府科学决策,也符合转变政府职能的要求。

目前,理论界对居家养老服务质量指标体系研究较多,对居家养老服务项目评估指标体系方面的研究较为匮乏。对居家养老服务项目的研究停留在表层,比较零碎和注重局部,难以建立一个完善全面的评估指标体系。研究偏重于概念特点辨析,不能形成一套可以在全国或全省(市)推广的模式,因此,很难体现出评估指标体系的优势,也不利于对评估指标体系的进一步完善。这就亟需我们加强此类研究,建立科学完善的居家养老服务项目评估指标体系。

二、居家养老服务项目评估指标体系构建理论依据

(一) 公共产品理论

公共产品理论是新政治经济学的一项基本理论,也是正确处理政府与市场关系、构建公共财政收支、公共服务市场化的基础理论。根据公共经济学理论,社会产品分为公共产品和私人产品。纯粹的公共产品或劳务是这样的产品或劳务,即每个人消费这种物品或劳务不会导致别人对该种产品或劳务的减少¹。公共产品或劳务具有与私人产品或劳务显著不同的三个特征:效用的不可分割性、消费的非竞争性和受益的非排他性。凡是可以由个别消费者所占有和享用,具有竞争性、排他性和可分性的产品就是

私人产品。介于二者之间的产品称为准公共产品。作为准公共产品,居家养老服务产品供给兼具公共性和私人性,其供给和运行既有公共部门,也有私人部门,也包括混合性质部门,其产品服务的质量与品质需要通过服务项目评估进行建设与完善,以确保居家养老服务产品供给的公平性与有效性。

(二) 公共服务均等化理论

均等化即均衡、相等的意思,是一种通过调节、平衡最后达到相等水平的过程。当然,这里的相等,只能是大体相等,不可能绝对相等。均等的內容包含两个方面:一是居民享受公共服务的機會均等,二是居民享受公共服务的結果均等。均等化的标准有三种理解:一是最低标准,即要保底。“一个国家的公民无论居住在哪个地区,都有平等享受国家最低标准的基本公共服务的权利。”²“这个均等化我们理解就是要托一个底,是政府应该提供的诸如普及义务教育、实施社会救济与基本社会保障这类东西,对其应该保证的最低限度的公共供给,必须由政府托起来。”³二是平均标准。即政府提供的基本公共服务,应达到中等的平均水平。三是相等的标准,即结果均等。

公共服务均等化是当代公平正义理论在公共服务领域的具体体现,它

* 基金来源: 2012中央高校基本科研业务费专项资金资助“我国社会养老服务保障体系的构建研究”(12MS129), 2012河北省教育厅指导性计划项目“河北省社会养老服务体系的优化与支撑”(SZ126013), 2011保定市哲学社会科学规划研究项目“保定市社会养老服务体系的构建”(201102097)。

涉及收入分配、公民权利、社会与经济发展水平等诸多问题⁴。在经济发展水平和财力水平还不够高的情况下,一开始是低水平的保底,然后提高到中等水平,最后的目标是实现结果均等。所谓保底的低水平公平,指的就是将最基本的公共服务配置给有需要的社会公众,即在最低层面实现公共服务配置的均衡和全面。在居家养老服务层面,其服务项目的供给需要实现均等化匹配,这种均等化服务又需要通过服务项目评估指标体系的建设来推进和实现,包括项目的完整性和保底性,项目水平的适度性和均等性,即通过无偿或低偿项目为困难老人提供最基本的居家养老服务,通过有偿项目为普通或有条件的老人提供符合其需求的居家养老服务。

(三) 需求层次理论

马斯洛的需求理论从将人的需求层次从低级到高级依次划分为:生理需要、安全需要、归属和爱的需要、尊重需要、自我实现需要。低层次的需求满足后,才会增加对高层次的需求,五个需求呈台阶状,一步一步往上增加。处于最低端的,也是人类最基础的需求是生理需求。生理需求指的是人类最基本的温饱需求,包括人类生存所需要的食物,睡眠等;当这一简单的温饱问题解决后,人的需求会慢慢增加,进而达到安全需求。安全需求是包括健康保障、家庭安全及财产所有性的各种安全保障。需求指个人在社会上的地位及社会关系的发展,包括在社会上被认可和得到尊重,不论是青年人还是老年人,都有此需求。这种尊重与社会需要属于精神层次的需求。最后是自我实现的需求,这需要有别于其他个体的自身潜能和创造力,创造出别人所不具备的社会价值。

随着经济社会的发展,老年人的物质需求得到逐步满足,而精神需求日益上升并可能成为核心诉求。居家养老服务项目供给亦然包括物质层面的需求,也包括精神层面的需求和满足。能否包含多种层面需求,即从物质到精神、从低端到高端层面等的服务项目供给理应是居家养老服务项目评估的重要考核指标。因此,借鉴马斯洛需求层次论,对居家养老服务项目评估指标体系构建具有重要的现实意义。

三、居家养老服务项目评估指标体系构建

在综合前述理论基础,对居家养老服务项目评估指标体系框架进行设计,分析其项目类型、收费等级、服务方式及供应机制(见表1)。

(一) 关于居家养老基本服务层面指标

依据公共产品服务理论,目前,政府直接财政投入应提供公益性质的居家养老基本公共产品,具体可以提供建立健康档案、社区诊断、体检、健康咨询教育、疾病预防等卫生服务,建设室内外活动场地、文体活动室、图书馆、健身器材等文化服务设施,以及室内外无障碍设施改造、加装防滑防摔设施、紧急呼叫系统等安全服务设施。

根据居民享受公共服务的机会和结果均等的原则,以上由政府买单的服务应该面向全体老年人,以保障所有老年人都能获得最基本的居家养老服务,有效消除各阶层老年人之间的差异。对于困难老年群体(属于托底性保障对象),他们的助餐、助浴、助洁等家政服务,以及基本护理、陪同就医和定时探望等基本医疗保健,

应由政府全部买单(无偿服务),这是一种福利性、保底性的基本服务。

(二) 关于居家养老中高端服务层面指标

对生活资料的需求是人类最基本的需求,然而,当低层次的生活资料需求得到满足以后,其需求层次会提升,进而产生较高层次需要,对于经济状况良好的老年人来说,他们会追求高质量的生活,以及安全的需要、归属与爱的需求或者更高层次的需求。在追求高质量的生活方面,由于属于非基本公共服务,政府所能发挥作用较为有限,市场应当发挥更大作用,可以提供种类丰富的生活家政服务,包括营养餐或专业配餐、室内保洁服务、家电维修与保养等。对于经济状况良好的高端老人,市场还可以因人而异提供服装定制及加工服务、陪同服务等。

对于老年人来说,安全需求主要表现在如下几个方面。一是随着老年期发生疾病和伤残的几率增加,健康状况将成为老年人产生不安心理因素的一大原因;二是由于老年人的感官、运动、应激等机能的衰退,日常生活中极易发生各种意外损伤事故。针对这一特点,市场可以提供丰富的医疗保健服务,例如中医按摩、刮痧、拔罐、针灸、足疗,提供老年人、残疾人的专用器械、专业护工上门服务。

在娱乐休闲方面,许多老年人为晚年生活更充实,愿意参加各种娱乐休闲活动,同时,由于没有工作等,娱乐休闲成为了很多老年人晚年的主要活动内容。因此,社会应充分重视满足老年人的精神文化生活需求,积极组织提供观光旅游、摄影、整理回忆录、订阅报刊、单身老人联谊活动、老年教育、兴趣爱好俱乐部等娱乐休闲活动。针对经济富裕的高端老

表1 居家养老服务项目评估指标体系框架

人群	服务项目	服务内容	收费等级	服务方式	供应机制	
基本服务	所有老人	卫生服务	建立健康档案	无偿服务	机构服务	政府财政支持或社会组织投入
			社区诊断			
			体检			
			健康咨询教育			
			疾病预防			
		保健康复	低偿服务			
		文化服务	室外活动场地	无偿服务		
			室内文体活动室			
			图书室			
			健身器材			
	法律咨询		低偿服务			
	安全服务	心理咨询	无偿服务			
		室内外无障碍设施改造				
		防滑防摔				
	家政服务	设施加装	低偿服务			
紧急呼叫系统						
困难老人 ⁵	生活家政	老年餐桌	无偿服务	上门服务	政府投入或政府购买	
		上门理发				
		洗衣服				
		打扫卫生				
	医疗保健	助餐助浴				
		基本护理				
		陪同就医				
		定时探望				
中高端服务	生活家政	营养餐或专业配餐	有偿服务	上门服务	私人产品市场提供	
		室内保洁服务				
		家电维修与保养				
		服装定制及加工服务*				
		陪同服务*				
	娱乐休闲	组织观光旅游*	有偿服务	机构服务		
		摄影服务*				
		整理回忆录*				
		单身老人联谊活动				
		老年教育				
	医疗保健	兴趣爱好俱乐部*	有偿服务			
		中医按摩				
		刮痧				
		拔罐				
		针灸				
		足疗				
		老人、残疾人专用器械				
		专业护工上门服务*		有偿服务		上门服务

* 高端老人特供服务

人，市场可在这几方面提供个人特殊定制有偿服务。

(三) 关于项目服务方式和供应机制层面指标

在服务提供方式上，应走政府提供公共产品、市场提供高档服务相结

合的道路，为有需要的老人提供上门服务或机构服务，以达到既能保障弱勢老人基本需要，又能满足高收入老人特殊需要的效果。目前，我国主要采用政府购买服务、市场参与、非盈利组织实体承办服务的运作方式，推动居家养老服务项目的开展。政府作

为居家养老服务项目供给的主导者，不仅要社区居家养老服务制定发展规划、进行政策引导和支持，财力较强的地区还应投入一定数量的公共财政补贴来购买相应的公益性质的基本公共产品，以保障所有老年人都
(下转第35页)

为养老产业的发展提供多样化的人才支撑。一个国有企业往往能为养老产业提供从管理到服务各阶层的人力资源配置选择,且成本相对较低。比如昆钢集团通过鼓励集团内部员工义务兼职或做义工的方式,为养生敬老中心提供了充足的劳动力和智力资源。

三是政策优势。《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》中指出,“地方政府要支持建立以企业和机构为主体、社区为纽带、满足老年人各种服务需求的居家养老服务网络。”可见,以企业和机构为代表的社会资本将成为养老产业的主要力量。我国无论在养老机构建设还是在居家和社区养老方面,都存在巨大的空白。保障性、公益性养老机构与商业化养老机构的区分将更加鲜明,养老产品和服务内容将极大丰富,养老消费将逐渐成为一种普遍的社会认知和习惯。

四是信誉优势。尽管国有企业与政府和事业单位在本质上有所区别,但与一些民营企业尤其是个体经营的

养老机构相比,国有企业在消费者尤其是老年人群体中的信用度要高出许多。同等条件和价格下,老年人更倾向于选择或购买觉得更可靠的国有企业经营的养老机构或养老服务产品。因此,国有企业参与养老产业能相对更快、更稳在市场中占据一席之地。

三、国有企业参与养老产业需重点解决的问题

一是定位偏差,成本与收益不成正比。一些国有企业在进入养老产业时过分追求高大上,结果事与愿违。比如,昆钢养生敬老中心尽管设施条件非常好,且交通相对便利,但目前入住率却并不理想(仅不足10%),显然无法支撑整个中心的运营。这充分说明,昆钢集团在进行该中心的规划时的市场定位出了问题。据统计,2014年,全市城镇常住居民人均可支配收入31295元(月均约2608元);农村常住居民人均可支配收入10366元(月均约864元)。即使计入医疗保

险、养老保险等各类补贴,昆钢每人每月至少3000元的养老费用对绝大多数老人来说仍是一个不小的负担。

二是重硬件轻软件,服务配套仍待加紧完善。尽管全产业链的养老服务是昆钢集团发展养老产业的三大路径之一,但与养生敬老中心和老年公寓的建设速度和力度相比明显滞后。以养生敬老中心的服务人员为例,目前整个中心只有职能人员8人,护理人员34人,保洁人员10人,餐厅工作人员8人,其他工作人员10人,与满负荷680个床位的人住量相比,这一人员配备数量显然是不够的。此外,一些护理人员尽管具有专业资质,但缺乏护理的爱心:有些护理人员中午只给卧床不能自理的老人喂一碗浓粥,这显然不能满足老人日常所需的营养。而与养老公寓配套的社区服务,如送餐、购物、家政等服务,目前也正在逐步建设中,是否能提供符合养老需求的专业人员和服务仍待观察。

(作者系国家行政学院公共管理专业博士后)

(上接第27页)

能接受最基本的居家养老服务项目。同时,在引入第三方评估机制时,政府也应该成为居家养老服务项目供给的监管者,积极制定相关服务项目评估指标体系和考核体系,避免承担服务职能的相关机构由于没有约束,从而降低服务质量。

由于社区居家养老服务项目供给涉及到多个方面,如果完全由政府来负担,既是资源的浪费也不利于效率的提高,而由不同的社会主体为老年人提供多元化的养老服务能够更好地满足不同层次老年人的需要,切实提高老年人的生活质量,充实老年人精神娱乐生活。所以,鼓励企业积极

参与是养老服务社会化、产业化建设的必由之路。综上,在居家养老服务项目评估指标体系建设中还应考虑政府财政支持或社会组织投入、私人产品市场提供等方式,为不同类型老人提供符合其需求的居家养老服务。

(陈雷系北京大学社会学系与民政部政策研究中心联合博士后;江海霞系北京大学人口所博士研究生,华北电力大学法政系讲师)

注释

- 1 Samuelson P. A. The Pure Theory of Public Expenditure[J]. The Review of Economics and Statistics, 1954, (36).
- 2 刘德吉. 公共服务均等化的理念、制度因素及实现路径:文献综述[J]. 上海经济研究,

2008 (4):12-20.

- 3 贾康. 区分“公平”与“均平”把握好政府责任与政策理性[J]. 财政研究, 2006 (12): 6-10.
- 4 刘德吉. 公共服务均等化的理念、制度因

素及实现路径:文献综述[J]. 上海经济研究, 2008, 4: 12-20.

- 5 需求对象评估后符合无偿类别的老人享受本类别的无偿服务,而低偿老人则享受低偿服务,部分费用自付。