

地方政府养老政策的创新与评价 ——基于两届“中国十大创新社会 福利政策”案例分析

戴卫东

(浙江财经大学 公共管理学院 浙江 杭州 310018)

摘要: 养老服务是中国社会治理与创新的重要组成部分。本文资料来源于 2014 年和 2015 年民政部遴选揭晓的两届“中国十大创新社会福利政策”60 个案例,从中收集整理了地方政府提交的 33 个养老服务创新政策。通过理论框架和文本分析方法对案例进行跨学科研究,研究发现外“逼”与内“压”是地方政府创新养老政策的重要原因;在政策创新中,东部和西部地区的创新多于中部地区;在创新内容中,以公私合作输送服务最多,其次是以失能老人作为服务对象和以财政拨款作为资金主要来源并列;所有创新政策当中存在人文环境创新不足的现象。基于此,下一步地方政府应该在尝试“越位”跳出体制外筹资、主动让利推进民营机构成长、多管齐下营造专业队伍等人文环境方面进行实质性的养老政策再创新。

关键词: 地方政府; 养老政策; 治理创新; 案例研究

中图分类号: C913.6 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005-0566(2018)03-0056-09

The Innovation and Evaluation of Local Governments' Elderly Service Policies: An Analysis of Cases Adopted from “Ten Innovative Social Welfare Policies in China” in 2014 and 2015

DAI Wei-dong

(School of Public Administration, Zhejiang University of Finance and Economics, Hangzhou 310018, China)

Abstract: Elderly Service is an important part of Chinese social governance and innovation. By having collected 33 elderly services innovation policies from the Ministry of Civil Affairs announced the selection of 60 cases of “China’s ten major innovative social welfare policies” in 2014 and 2015, based on the theoretical framework and the method of text analyses, the paper points out that outside “force” and inner “pressure” are the important reasons for the innovation of local government elderly policy; in policy innovation, the innovation of the eastern and western regions more than the central region; in content creation, a public-private partnership delivery service most, followed by using disability elderly as the service object and funding as the main source of funds tied; all innovation policies exist the human environment shortage phenomenon. The next step, local governments should try to finance “offside” out of the system, giving up interests initiatively to promote private sector growth, multi pronged approach to create professional team with

收稿日期: 2017-05-22 修回日期: 2017-12-06

基金项目: 本文为作者主持的国家哲学社会科学基金项目“人口老龄化与老年人长期护理服务体系建设研究”(项目批准号: 14BSH126)的阶段性成果。

作者简介: 戴卫东(1968-)男,安徽桐城人,博士,浙江财经大学公共管理学院教授,研究方向: 社会保障。

humanities environment in regard to substantive innovation.

Key words: local government; elderly service policy; governance innovation; case study

“老有所养”一直是人类社会的共同愿望。随着经济社会发展水平的不断提高和人口老龄化程度的逐步加重,尤其在这样一个人口大国,养老问题更是被提到各级政府社会治理和民生工程的能力建设的重要高度。自第五次全国人口普查以来,中央政府先后颁布了一系列加快养老服务体系建设的文件^①,各地方政府也在积极探索创新具有地方特色的养老服务政策。理论上来说,地方政府养老服务政策的创新经验总结有利于中央政府下一步指导文件的修订和出台。目前已有研究文献主要集中在以下几个方面:一是养老服务的行政管理部门资源需要整合,分割运行导致资源浪费^[1];二是养老服务的输送采用 PPP 模式以适应不同养老服务体系^[2],通过社会组织、家庭支持、市场运作、志愿互助四种模式互动合作能够改善养老服务供给和递送的效率^[3];三是筹资方面,项目制可以最大程度地有效利用、管理、监督养老服务专项财政资金^[4],资金不足的欠发达省区可以利用宜居的自然环境、社会存量资本来发展适应本地区的养老模式^[5];四是探索跨区域养老新模式,一方面要打破养老服务方面的身份和户籍障碍^[6],另一方面可以开展连锁经营方式的居家养老模式^[7]。

然而,地方政府养老服务政策创新绝不仅限于上述宏观层面的研究认知,譬如,地方政府为什么要进行养老服务政策创新?针对养老服务展开了哪些内容、什么方式的创新?取得了什么样的效果?如何推进或者说创新还存在哪些不足之处?这些深层次微观问题应该是我国养老服务政策创新在整体推进过程中必须首先要认识到位的根本性问题。不可否认,这些问题还没有得到充

分的研究。

基于上述分析,本文拟做如下研究安排:首先,引入美国学者 Neil Gilbert 的社会福利政策和法国学者 Faridah Djellal and Faïz Gallouj 的养老服务创新的两个理论分析框架;其次,介绍研究资料来源和研究方法;第三,分析地方政府养老服务政策创新的动因和内容;第四,地方政府养老服务创新的评价;最后,提出地方政府养老服务政策再创新的路径。

一、理论框架:社会福利选择及其创新要素分析

(一) 社会福利政策选择维度

1974年,美国学者 Neil Gilbert 在伯恩思(Burns E. M., 1956)、雷恩(Rein, 1970)和蒂特玛斯(Titmuss, 1970)等前人研究的基础上,提出了社会福利政策的研究分析框架(Who-What-How-Operation, WWHO),即从社会分配的基础、社会福利的类型、输送策略和筹资方式四个维度来考察一个国家或地区的福利政策^[8]。

(1) 分配基础(Target group)。社会福利分配的基础是指将社会福利分配给社会中特定群体时不同原则之间的选择。它涉及到社会福利政策“对象(Who)”的界定,即哪些人有资格受益于社会福利。制定资格标准的尝试最初发端于普遍性(universalism)和选择性(selectivity)的区分。普遍性指福利是人人可以享有的基本权利,选择性指福利根据收入审查来决定个人需求。

(2) 分配内容(Benefit content)。即分配什么(What)。福利分配提供的两种基本形式:现金和实物^[8]。其中,服务是针对案主的利益而进行的

^① 如《关于加强老龄工作的决定》(中发[2000]13号)、《关于加快实现社会福利社会化意见》(国办发[2000]19号)、《关于加快发展养老服务业的意见》(国办发[2006]6号)、《社会养老服务体系规划(2011-2015年)》(国办发[2011]60号文)、《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》(国发[2013]35号)、《国务院关于促进健康服务业发展的若干意见》(国发[2013]40号)、《养老服务设施用地指导意见》(国土资厅发[2014]11号)、《关于做好政府购买养老服务工作的通知》(财社发[2014]105号)、《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)、《关于推进医疗卫生与养老服务相结合指导意见的通知》(国办发[2015]84号)、《关于进一步做好养老服务业发展有关工作的通知》(发改办社会[2015]992号)、《关于全面开放养老服务市场提升养老服务质量的若干意见》(国办发[2016]91号)等。

特定活动,如居家照顾、个人辅导、个案管理等。这些服务对福利利用者来说,尤其是老年人具有不可替代性。

(3) 服务输送(Delivery strategies)。如何提供(How)福利服务,主办方往往着眼于两个层面的选择:(1) 广义的私营化问题,它涉及服务提供方式是由政府机构直接提供,还是以签约方式由私人提供者(志愿或营利机构)间接提供;(2) 狭义的商业化问题,它涉及营利和非营利组织提供之间的选择问题^[8]。

(4) 资金来源与支付(Sources and payment of funds)。即资金运作(Operation)。社会福利资金主要有三种基本的获得途径——税收、自愿捐款和收费。在福利国家的实际操作中,上述三项资金来源往往是相互混合的。福利资金的支付则涉及到中央集权和地方分权的理念,中央集权具有进步主义特点,表现在国家给予社会弱势群体以最大关注。而地方政府通常比中央政府更了解他们地区的问题,有针对性地做出反应;但地方分权往往不够重视整体性,因资金受限存在差异化现象。

(二) 养老服务创新要素分析

虽然社会福利政策选择维度能够从福利送达的全程及其经济支持方面来清晰地分析比较政策之间的差异,但对于养老服务福利体系来说缺乏

其中最重要的一个要素——人文环境方面的分析评价,所以本文引出另一个极有价值的养老服务创新要素理论。

法国学者 Faridah Djellal and Faïz Gallouj 根据 Gadrey, J. 提出的养老服务从三角形到多边形理论^[9]进一步归纳分析提出了养老服务创新理论^[10],其创新的三大要素如图 1 所示。

(1) 制度环境(Institutional environment)。这是养老服务政策创新的一个极其重要的目标要素,它在其它创新要素轨迹形成过程中扮演着根本性的角色。它包括中央政府和地方政府推进养老服务创新的一系列法律、法规、政策和指导性文件。

(2) 有形和无形环境(Tangible and intangible environment)。社区支持和现代科技是构成物质环境的两个重要因素。前者是指服务供给组织及其供给方式(机构服务、居家服务、社区服务等),广义上来说,还包括志愿者服务、行业协会提供的服务等。后者则是指网络技术系统、建筑和服务方法。

(3) 人文环境(Human environment)。可能是老年人的配偶或承担主要服务者的子女,也可能是仅仅充当临时照料者的角色。不管是什么角色,但他们都是养老服务的受益人或者共同受益人。另外,护工和其它帮助者提供服务的水平高低也在很大程度上影响着老年人的生活质量。

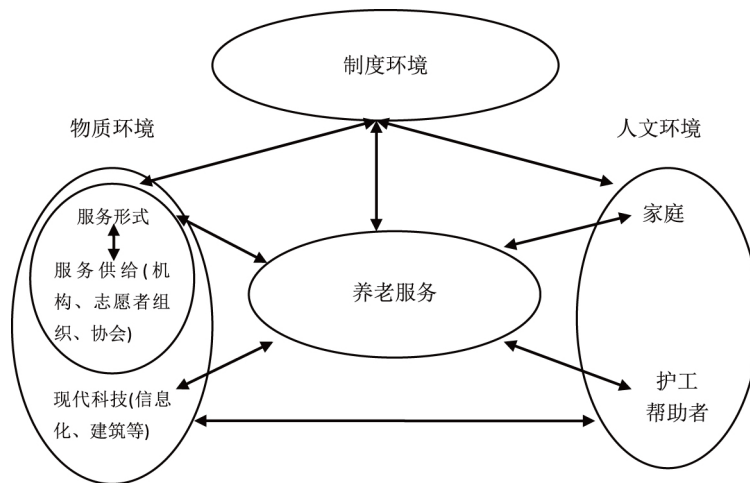


图 1 养老服务体系的创新要素

资料来源: Faridah Djellal and Faïz Gallouj 2006, “Innovation in Care Services for the Elderly”, *The Service Industries Journal*, 26(3) pp. 303-327.

二、资料来源与研究方法

本文研究资料来源于民政部指导的首届“中国十大创新社会福利政策”(2014年3月18日揭晓)和第二届“中国十大创新社会福利政策”(2015年11月18日揭晓)的遴选结果。其中,首届遴选活动从全国报送的146项社会福利政策、第二届遴选活动从各地上报的124项社会福利政策中分别评审出10项入围名单和20项提名政策名单。由于两届社会福利政策包括关于老年人福利、残障人福利和儿童福利三大类政策,经过筛检后与养老服务福利相关的政策,首届活动的入围名单中有6个、提名名单中有9个,第二届活动的入围名单中有5个、提名名单中有13个,合计33个。每次遴选活动均由来自北京大学等有关单位的专家学者组成遴选委员会,根据首创性、创新性、系统性等政策制定评估指标体系,通过采取文本分析的方法,遴选出具有创新性的30项社会福利政策。在此基础上,通过调阅工作记录、召开座谈会、随机半结构式访谈等方法,对具有创新性的30项社会福利政策进行实施效果评估,最终遴选出10项确定为“中国十大创新社会福利政策”。这项活动开创了我国社会福利政策效果评估的先河,充分发挥了社会福利政策评估的诊断功能、反馈功能、矫正功能和总结功能,实现了政策资源合理配置,对于各地社会福利政策的制定以及实施具有引领、示范与推动作用^①。由此可见,两届遴选活动的权威性和结果的公平性可以得到确定,这也为本研究资料的真实性、可信度和科学性奠定了基础。

本文采用了案例研究法,即案例的文本分析方法。在制度或政策创新研究中,文本分析等同于“基于文献的创新绩效指标法”^[11],在筛检出有关案例后,我们还要对案例进行审核、编码,再根据研究需要对案例文本进行解读性分析,整理出案例创新的时间与区域、政策实施地的行政级别、政策创新的方式和内容、创新产生的效果等重要

信息,进而对这些案例的政策创新进行评价。与问卷调查法不同,案例分析是一种间接的调查法,但是如果问卷调查的抽样方法不科学,在研究过程中又缺乏对样本信度和效度的检验,那么研究结论就有很大可能是背离调查事实的本来面目。在这一点上,本文案例经过了实地座谈和访谈,不仅其可信度高,而且也节省了时间和成本。

三、地方政府养老服务政策创新的动因和内容

(一) 地方政府养老服务政策创新的动因

任何事物的发展都离不开内外因的作用,养老政策的创新也是如此。就各地政策创新而言,具体做以下分析。

其一,在外因方面,地方政府养老服务政策创新是出于政绩考虑的对中央政府出台政策的贯彻执行,可以说是“逼”出来的。“十二五”规划以来,特别是党的十八届三中全会强调要创新社会治理,提高社会治理水平,这一新观点新部署直接推动了各级地方政府在各项政策方面的创新意识。“不换思想就挪位子”。这符合政绩驱动的“上下逻辑”、“左右逻辑”式创新^[12]。与美国政府创新相比,上级压力的创新是中国创新的一大特征(案例文本研究中,该比例中国为12.3%、美国为0.7%)^[13]。在国务院有关推动养老服务体制建设的“红头”文件发布后,各级地方政府及其相关职能部门紧密配合制定了一些配套的“实施细则”和“办法”,因地制宜地“想”出了养老服务政策的创新措施。

其二,在于内因的作用。整体上,我国养老服务供需处于严重失衡状态,养老服务体系还局限在已有制度框架的范围内,存在着现有养老服务相关政策文件可操作性不强,养老服务体系建设的配套规划还没有提上议事日程等诸多问题。分地区来看,从两届社会福利政策创新遴选案例中也可以看出东、中、西部的不平衡(表1)^②。

^① 民政部网站“首届‘中国十大创新社会福利政策’遴选结果揭晓”,<http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/gzdt/201404/20140400614052.shtml>“第二届‘中国十大创新社会福利政策’遴选结果揭晓”,<http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/gzdt/201511/20151100877282.shtml>

^② 东、中、西部地区依据国家统计局的划分。

首届社会福利政策创新的时间为 2012 年,第二届时间在 2013 年,考虑到政策创新的实践效果可检验性,遴选揭晓时间都分别推后两年。

表 1 两届“中国十大创新社会福利政策”
遴选政策的地区分布 (个)

	东部	中部	西部	合计
首届	8	3	4	15
第二届	6	5	7	18
合计	14	8	11	33

说明:部分省(市、区)在两届遴选中都入围,所以总数超过大陆 31 个行政区划数。

结合两届的情况来看,东部、西部的养老服务创新政策遴选的数量较多,既说明东西部地区地方政府创新意识较强,这是主要原因,同时也说明这两类地区养老服务问题较为严重。这里,从入选地区 2010 年“六普”统计 65 岁及以上老年人口比重来分析,揭示这些省(直辖市、自治区)人口老龄化的严重程度正是激发各地方政府进行养老服务政策创新的内在动力的这一道理(表 2)。表 2 统计数据显示,两届活动涉及到 23 个省(市、区),65 岁及以上老年人口比重在 7% 以上的有 19 个(其中,9% 以上的有 8 个,占遴选省的比例约 34.8%),占遴选省份的比例为 82.6%。

表 2 两届“中国十大创新社会福利政策”
遴选地区的 65+ 人口老龄化程度 (个)

	9% 以上	9% - 8%	8% - 7%	7% 以下	合计
东部	4	2	2	1	9
中部	2	2	1	0	5
西部	2	2	2	3	9
合计	8	6	5	4	23

(二) 地方政府养老服务政策创新的内容

为了使遴选的案例文本的复杂内容更简洁、更条理化,这里利用前文所述的 Neil Gilbert 社会福利政策四维度分析框架,概括出有关养老服务遴选案例的政策创新点(表 3)。

1. 受益对象的选择

本研究首先有必要对 Gilbert 福利政策理论做一补充,该理论的分配基础即受益对象仅限于“人”,而从本文 33 个政策案例分析中可以看出,有些政策受益对象是“物”,具体所指如民办非营

利养老机构、城市日间照料中心以及农村五保服务机构、互助幸福院等。因而,本文社会福利政策的分配基础包括自然人和实体物二者。表 3 统计显示,33 个案例的政策受益对象的规范原则都是选择性的,没有一个地区实行普遍性原则,这与我国经济发展水平和养老服务的需求有关。(1) 就受益对象为自然人来说,东、中、西部地区基本上都是城乡高龄、空巢、独居、失独、特困且生活自理有困难的老年人(含重点优抚对象、计划生育家庭),如上海、江苏、山东、天津、浙江、海南、福建、湖北、山西、吉林、重庆等 11 个省市。(2) 就受益对象为服务机构而言,针对民办非营利养老机构的有广东、贵州,针对日间照料中心的是内蒙古,针对农村五保福利院的有江苏、宁夏,针对农村互助幸福院的有陕西、青海。

表 3 两届“中国十大创新社会福利政策”
遴选养老服务政策的内容分布 (个)

		东部	中部	西部	合计	
分配基础	普遍性	0	0	0	0	
	选择性	失能老人	7	3	1	11
		养老机构	2	0	5	7
分配内容	现金补贴	1	3	3	7	
	实物或服务	6	1	2	9	
服务输送	公私合作	5	3	5	13	
	市场化	1	0	0	1	
资金来源与投入支付	财政拨款	6	3	2	11	
	投入差异性	4	0	1	5	
合计		32	13	19	64	

2. 政策待遇的分配

既然受益对象分为自然人和实体物两类,那么二者享受政策的待遇也有差异,显然,失能失智老年人可以享受政策规定的现金补贴和(或)实物服务,养老机构一般享受政府的财政补贴或税惠政策。(1) 失能失智老年人的政策待遇。山东省自 2013 年 10 月 1 日起,将老年人津贴发放范围由目前的百岁老人扩大到 80 周岁以上所有享受低保待遇的老年人;吉林省根据入住养老机构困难老人生活自理程度,分别按照生活自理的每人每年 1200 元、半自理的每人每年 2400 元、不能自理的每人每年 3600 元给予补助;其它如黑龙江、安徽、

陕西、云南等省也对养老机构困难老人不同程度地提高了补贴标准。除了给予老年人补贴之外,案例涉及到省份服务方面最大的创新在于推进医养结合,如江苏、山东、天津、浙江、湖北、吉林等。

(2) 养老机构的政策待遇。享受税收优惠政策的省份有山东、海南、新疆等。另外,如广东省政策规定用地优惠措施,按照人均用地指标 $0.1\text{m}^2 \sim 0.3\text{m}^2$ 的标准,分区分级合理规划安排养老服务设施用地。

3. 服务供给的方式

养老服务供给主要有政府全责、公私合作和完全市场化三种方式。自2000年国务院办公厅发布《关于加快实现社会福利社会化的意见》(国办发[2000]19号文)以来,政府全面承担社会福利服务的做法已经一去不复返。采取加强公办养老服务机构建设,引入市场化运作机制,以独资、合资、合作、联营、参股等公私合作方式兴办养老机构的省区,如东部地区的江苏、山东、上海、天津、海南,中部地区的湖北、吉林、山西,西部地区的内蒙古、重庆、新疆、云南、广西等。

但是,北京市针对养老机构老年人意外伤害事故采取了完全市场化的措施,2012年起在全市范围内推行养老服务机构综合责任保险。凡在养老服务机构责任范围内发生意外事故遭受人身伤害或身故的,应由养老服务机构承担的经济赔偿责任,由保险公司按照约定负责赔偿。

4. 服务资金的收支

养老服务资金的来源基本上还是以财政拨款为主的有东部的江苏、山东、上海、浙江、海南、广东,中部的湖北、山西、吉林,西部的新疆、云南。

在资金的支出上,从遴选政策的内容来看,根据城乡、区域、性质、规模等方面的差异,实行不同量资金的扶持是一大特色。譬如,江苏省对苏北欠发达地区,山东省对农村地区,上海市按照大型居住社区、郊区、中心城区,云南省根据公办和民办养老机构,吉林省依据机构新增床位数,都实行不同标准的财政拨款。此外,山西省对农村日间照料中心、新疆对民办养老机构都出台了常规化的经费补贴制度,广东省则针对经济欠发达地区

的市、县养老机构,开展省级专项资金竞争性分配。

四、地方政府养老服务政策创新的评价

两届共33个养老服务政策创新案例,虽然在分配基础、分配内容、服务输送以及资金来源与支付四个维度整体上都有所创新,但我们需要进一步依据 Faridah Djellal and Faiz Gallouj 养老服务体系创新要素理论来进行全方位的综合评价(表4)。

表4 两届“中国十大创新社会福利政策”遴选养老服务政策创新要素分析

	制度环境	物质环境	人文环境
东部	14	8	4
中部	8	6	2
西部	11	7	6
合计	33(100%)	21(63.6%)	12(36.4%)

1. 制度环境的完备

从33个养老政策遴选的案例可以看出,地方政府养老政策创新在法律上是完备的,都是在省(直辖市、自治区)级别专门法规的指导下开展创新行动,而且有的省份还出台了配套文件。法规条文大多遵循指导思想、目标任务、建设要求、建设标准和方式、保障条件等方面进行明确规范。

2. 物质环境的侧重

表4显示,在物质环境方面创新的养老政策有21个,占遴选总数33项的比例为63.6%。物质环境分为有形的环境和无形的环境。前者如一些政策中的养老院建设标准、信息化建设、辅助设施等,后者则偏重管理规范过程,如机构评估、资金管理、津贴设定以及优惠政策等方面。虽然各个省市区依据本地的情况有选择性加强养老服务体系的专项建设,但是有形的、无形的物质环境都是政策创新和老有所养的重要载体。

3. 人文环境的不足

人力资源的数量多寡和质量高低(即人文环境)直接影响到服务对象的受益水平。在福利服务过程中,人文环境的重要性更是不言而喻。但从表4可见,遴选的养老政策在人文环境创新上整体显得很不相称,或者说地方政府对人文这个软环境建设还没有引起普遍的足够重视,尤其是对

家庭成员承担照料护理的全职工作的社会价值缺乏支持政策。然而,部分地方政府的创新经验值得其他地区借鉴:(1)按入住养老院老年人的失能程度配备不同比例人数的养老护理员,其工资标准不低于当地最低工资标准。如天津、江苏、新疆。(2)加强养老护理人员的在职培训,推进持证上岗制度。如山东、云南、广西、内蒙古、新疆等。其中,山东和云南两省在高等院校设立养老护理员培训基地以及相关养老服务专业的做法初见成效。(3)推动“义工”、“时间银行”等志愿服务的省份有浙江、山东、湖北、重庆、云南。(4)重视老年人协会等“以老养老”方式的有内蒙古、山东、湖北、重庆。(5)吸引专业人员到养老机构工作,优化队伍结构。如吉林省鼓励具有医师和护士资质的医护人员到养老机构工作,参照医疗机构内同级别医生、护士待遇;鼓励护理专业毕业生到机构和社区从事养老服务工作。广西则引入专业社会工作人才到养老机构提供心理慰藉方面服务。

尽管地方政府养老服务政策创新还存在着一些不足,但是这些政策措施在较大程度上推动了我国养老服务事业的发展。最新民政统计数据显示,截至 2016 年底,全国各类养老服务机构和设施 14 万个,其中,社区养老服务机构和设施 3.5 万个,社区互助型养老设施 7.6 万个;养老床位 730.2 万张(其中社区留宿和日间照料床位 322.9 万张),每千名老年人拥有养老床位 31.6 张,比上年增长 4.3%^[14]。

五、地方政府养老服务政策的再创新路径

结合本文的两个理论框架分析,我们可以发现养老服务政策中三个最重要的也是循序推进的要素:资金来源、服务组织和服务人员。资金来源处于最底的基础层次,服务组织处在中间的核心层次,服务人员位于养老服务体系的顶层。一般来讲,资金来源的充足与否决定了受益对象的多

少以及分配内容的选择,服务组织的定位决定了服务输送的组合方式,服务人员的专业水平又决定了养老服务的满意度。逻辑上,资金来源的充足性不仅影响着服务组织的多元性,而且也影响着服务人员的专业化和职业化;反过来,服务人员的专业水准影响到服务组织的竞争性,服务组织的竞争多元化又能够弥补资金来源的不足。基于上述认识,本文研究认为,地方政府在养老服务政策创新过程中重点在以下几个方面应该有所作为。

1. 尝试“越位”跳出体制外筹资

养老服务体系建设过去一直被认为是民政部门一家的工作职能。随着人口老龄化进程的加快和 1 亿多老年慢性病患者的演进,单纯依靠民政来推进养老服务不仅财政难维持(前文案例分析地方财政支持力度不大),而且专业(慢病治疗与康复)不匹配。目前相关制度安排分散在多个政府部门,老年照料服务归口民政系统,慢性病社区管理归口卫生系统,疾病治疗费用归口人社系统。如何突破这一行政分割现象?

上个世纪五十年代以来,全球一些发达国家先后颁布了长期护理保险法案,来解决人口老龄化大背景下失能老年人的生活照料、基本医疗保健与康复以及心理慰藉的社会问题,并取得了较好的效果。“他山之石,可以攻玉”。中国共产党十八届五中全会首次最高层次提出要“探索建立长期护理保险制度”。“十三五规划”中就体现了这一战略规划,并要求“开展长期护理保险试点”^①。习近平总书记也多次强调要推动老龄事业全面协调可持续发展^②。2016 年 6 月,人社部发布《关于开展长期护理保险制度试点的指导意见》(人社厅发〔2016〕80 号),在全国 14 个省(区)的 15 个城市试点推行长期护理保险^③。这是一个框架性文件,一些具体的政策设计有待地方摸索。青岛、长春、

① 新华社. 中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要, 2016-3-17. http://www.gov.cn/xinwen/2016-03/17/content_5054992.htm.

② 新华网. 习近平: 推动老龄事业全面协调可持续发展, 2016-5-28. http://news.xinhuanet.com/politics/2016-05/28/c_1118948763.htm.

③ 人社部. 关于开展长期护理保险制度试点的指导意见, 2016-6-27. http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/shehuibaozhang/zcwj/201607/t20160705_242951.html.

南通等市开始实施从社会医疗保险结余基金划拨的办法推行“医养结合”的医疗照护保险。其它地方政府也可以学习借鉴国内外的经验,积极创新,整合资源,寻找具有本地方特色的养老服务资金筹集的多元渠道。

2. 主动让利 推动民营机构成长

养老服务属于第三产业的一部分,与其他服务业不同的是,它既具有市场的特性,又具有公共性和福利性的特征,从而又属于微利行业。理论上,公办养老机构要充分发挥“托底”作用,重点为农村五保、城镇“三无”老人及城乡低收入的失能和半失能老人提供无偿或低收费的供养护理服务;民营养老机构在遵循市场规律的前提下,提供一定程度的照料福利服务。大多数 OECD 国家的民营机构是养老服务的供给主体。但在我国事与愿违,为了降低成本逐利,全国有 50% 机构不接收失能老年人,其中,城市占 2/3,多数是民营机构;农村占 40%^[15]。尽管如此,民营养老机构有 40% 长年处于亏损状态,仅有 9% 民营养老机构盈利,其中 80% 左右盈利率在 5% 以下;民营养老机构约占全国养老机构总数 28%,而且,民营机构平均床位数只有 100 张左右,规模不大^[16]。可见,民营养老机构存在三大问题:总量不足,亏损严重,以及服务对象错位。究其原因,从前述 33 个案例也可看出主要在于两点:一是优惠政策落实不到位,二是担心市场放开造成混乱。

地方政府既应该看到养老服务事业的重要性,也应预见到养老朝阳产业的效益性。(1) 针对第一点原因,财政、工商、税务、土地、水电、消防以及商保等部门要积极落实地方政府的养老政策法规,不应只看到本部门放弃的小利益。地方政府在对民营机构实行第三方评估的同时加强对这些协作部门的绩效考评,让民营机构真正享受到地方政府的优惠政策,进而,对营利机构和非营利机构在起点上不要区别对待,目前最紧要的是使民营机构产生规模效应,对于营利机构享受的税收优惠,地方政府可以入股的方式介入营利机构,分配所得的利润进入地方养老财政专户。(2) 针对第二点原因,地方政府既要看到当下市场上民营

养老机构的良莠不齐的现实,又不要视之为“一放就乱”的恶性竞争局面。出租车市场的治理经验值得养老服务市场借鉴。原来我国一些大城市出租车行业因运营价格、缴纳“份子钱”以及增加出租车数量导致了出租车“罢运”事件,自从“专车”和打车软件出现后,出租车行业垄断市内交通的现象被打破,而且出租车数量自动减少,“罢运”现象很少爆发。对于民营养老机构的质量较低和恶性竞争现象,无需过分担忧,道理在于一方面地方政府治理水平会逐步提高,另一方面老百姓会选择“用脚投票”。

3. 多管齐下 营造专业队伍人文环境

人文环境的不足是目前我国养老服务业发展的短板,表现在数量不足和质量不高并存。养老服务的人才队伍是连接服务供给与服务对象的重要纽带,无论是数量不足还是质量低下都会造成养老服务事业的停滞不前,甚至会导致社会不和谐,尤其是对于实行计划生育的“失独”家庭来说,还有可能会产生政治信任的敏感问题。《中国老龄产业发展报告(2014)》显示,现有的民营养老机构绝大部分只能照料日常生活,仅有 10% 以护理康复为主^[16]。令人担忧的是,该类机构中医护人员数量少、学历低,护理人员年龄大、技能差的现象很普遍。如何破解这个难题?作为地方政府,至少在如下几个方面可以打开思路:

首先,提高领导班子思想认识。这一点非常重要,有什么样的理念就有什么样的政策。地方政府领导班子抓经济促发展,几乎没有人认为不重要,但是提及养老服务事业不少人总抱有“等一等”、“看一看”的态度。国外已有调查研究证明养老服务人员的工作强度超出一般人的承受能力^[17]。因此,地方政府需高度重视养老护理人员的人文关怀,把养老服务人才队伍建设当作养老服务事业的基础工程来抓,实现地方政府以经济建设为主到公共服务为主的执政理念转变^[18]。

其次,改变养老护理员薪酬低的状况。除了工作强度大之外,养老护理员也要养家糊口。这就是现实中许多养老服务人员入职不久又离职的真正原因。其实,地方政府少搞一个“形象工程”

就能大幅度提高养护员的工资,而养老服务事业是确实实的“民心工程”。结合部分地方政府的创新实践,提高养护人员工资至不低于当地最低工资,甚至与制造业工人工资齐平不是不合理,因为他们制造的产品是服务。同时,与企业职工一样享受相关社会保险补贴。这样,养老护理岗位才具有吸引力。此外,家庭成员(特别是老年人子女)提供全职或半职的照料服务而影响工作收入的,有条件的地方政府应承认其社会价值给予相应的补贴,这既体现了人文关怀,也有利于居家养老老年人的身心康复。

第三,实行岗前培训和逐步持证上岗制度。推行医养结合的养老服务,需要有具备生活照料和医护技能、以满足老年人需求为出发点的专业护工^[19]。为此,地方政府可以与市域范围内的高等院校开展养老服务培训基地方面的合作,与职业院校开展相关专业设置方面的合作,实行“订单式”人才培养。结合心理咨询师、社会工作者等职业资格考试,等将来养老护理师资格考试规范后,逐步推进持证上岗制度。

最后,因地制宜,创新养老机构的信息化建设和考核机制。“互联网+养老”是养老服务领域发展的一个历史性机遇,各地应充分开放养老服务市场,利用互联网技术有效匹配医疗资源与养老服务。另外,人力资源也是养老机构的人文环境能力建设一个重要指标。在残疾人就业工作中,政府推行的“按比例就业”方法值得地方政府建立养老机构考评机制效仿。譬如,对于养老机构的失能、失智老年人,养护员按 1:3 或 1:5 配备;对于能自理老年人,养护员按 1:10 配备。而对欠发达地区或农村地区,推行老年人互助服务、民间组织以及志愿者服务也不失为一项有效的举措。

参考文献:

[1]敬义嘉,陈若静.从协作角度看我国居家养老服务体系的发展与管理创新[J].复旦学报(社会科学版),2009(5):133-140.
[2]王培培,李文.PPP 模式下社会养老服务体系建设的创新与重构[J].理论月刊,2016(8):135-140.
[3]朱浩.养老服务社会化和社会治理创新:以浙江省为例[J].浙江工商大学学报,2016(6):114-121.

[4]夏玉珍,徐大庆.项目制下我国农村养老服务供给体制创新研究[J].广西社会科学,2015(2):149-154.
[5]施巍巍,唐德龙.欠发达地区破解养老服务之困的路径选择与创新[J].中国行政管理,2015(4):94-98.
[6]蔡玲.以改革创新推动京津冀养老服务协同发展[J].经济与管理,2017(1):14-16.
[7]严志兰.闽台社会养老服务产业合作问题研究——基于社会政策创新视角[J].中共福建省委党校学报,2015(12):59-64.
[8]Neil Gilbert & Paul Terrell.社会福利政策导论[M].黄晨熹等译.上海:华东理工大学出版社,2003:83-84,173-213.
[9]Gadrey J. Les relations de service dans le secteur marchand [A]. In J. De Bandt and J. Gadrey (eds). Relations de service, marchés des services [C]. Paris: CNRS Editions, 1994:23-42.
[10]Faridah Djellal and Faïz Gallouj. Innovation in care services for the elderly [J]. The Service Industries Journal, 2006, 26(3):303-327.
[11]Walker R M, Jeanes E, Rowlands R. Measuring innovation—Applying the literature-based innovation output indicator to public services [J]. Public Administration, 2002, 80(1):201-214.
[12]陈家喜,汪永成.政绩驱动:地方政府创新的动力分析[J].政治学研究,2013(4):50-56.
[13]张攀,吴建南,刘焕.中美政府创新奖项的比较研究[J].中国软科学,2016(11):52-62.
[14]民政部:2016 年社会服务发展统计公报[EB/OL]. <http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/201708/20170800005382.shtml>.
[15]中国老龄科学研究中心课题组.全国城乡失能老年人状况研究[J].残疾人研究,2011(2):11-16.
[16]吴玉韶,党俊武.中国老龄产业发展报告(2014)[EB/OL]. <http://news.cntv.cn/2015/06/07/ARTI1433642053963721.shtml>.
[17]National Alliance for Caregiving, AARP, and MetLife Foundation. Caregiving in the U. S. [EB/OL]. http://assets.aarp.org/rgcenter/il/us_caregiving_1.pdf. 2005.
[18]潘小娟,白少飞.中国地方政府社会管理创新的理论思考[J].政治学研究,2009(2):106-112.
[19]杨晓冬,武永祥,姚嘉玉.面向用户满意的养老社区服务体系构建[J].中国软科学,2016(3):175-183.

(本文责编:王延芳)