

“放管服”改革背景下养老服务业的政府规制研究

林闽钢 王 锴

[摘要] 养老服务业的快速发展,对政府转变职能、创新监管提出了挑战。本文基于养老服务业开展“放管服”改革这一背景,从社会性规制的过程和内容两个维度,探讨我国 20 世纪 90 年代以来养老服务业政府规制的发展转变,聚焦建立新型政府规制这一核心问题,围绕养老服务业新型政府规制的两个面向及其形成的四个突破进行分析,并从养老服务质量的“结果”规制、负面清单式管理方式和“规制沙盒”提出养老服务业政府规制的三个发展方向。

[关键词] 养老服务;政府规制;社会性规制;放管服;简政放权

[中图分类号] D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863 (2019) 12-0016-06

一、研究缘起

我国是世界上老年人口最多的国家,面临着严峻的老龄化考验。据国家统计局《2017 年国民经济和社会发展统计公报》显示,2017 年我国 60 周岁及以上老年人口已经达到 2.41 亿人,占总人口的比重为 17.3%,是唯一一个世界老年人口总数过 2 亿的国家。与此同时,我国养老服务业获得快速发展。截至 2017 年底,全国各类养老服务机构和设施 15.5 万个,各类养老床位合计 744.8 万张,^[1]目前老年市场的年供给能力已接近 1000 亿元。^[2]养老服务业的快速发展在有效应对人口老龄化所造成的养老服务问题的同时,对政府转变职能、创新养老服务业监管提出了挑战。

党的十九大报告中明确提出,“转变政府职能,深化简政放权,创新监督方式,增强政府公信力和执行力,建设人民满意的服务型政府”。我国政府行政体制改革逐步深化,正全面推动“简政放权、放管结合、优化服务”(简称“放管服”)改革。2019 年 3 月 29 日国务院办公厅出台了《关于推进养老服务发展的意见》,围绕在养老服务业发展中“放管服”改革,提出六个方面 28 项改革措施,其中建立新型政府规制成为这次改革措施的重点。为此,本文基于“放管服”改革这一背景,从社会性规制的过程和内容两个维度分析我国养老服务业的政府规制问题。

二、养老服务业政府规制的分析框架

政府对市场的干预早已有之,而规制经济学

(Economic Regulation)则是于 20 世纪 70 年代从微观经济学中分离出来,成为一个独立的学科。其中关于政府规制(government regulation)(也译为“政府管制”、“政府监管”等)的解说目前演绎为公共利益学说(Public Interest Theory)和利益集团或俘获理论(Regulatory Capture Theory)两派。在卡恩(Alfred E. Kahn)看来,规制的实质是政府命令对竞争的明显取代。^[3]小贾尔斯·伯吉斯(Giles H. Burgess)则进一步认为,政府规制就是政府采取的干预措施,它通过修正或控制生产者或消费者的行为,来达到某个特定的目的。^[4]本文认为政府规制是指在市场经济条件下,政府通过规则的制定和实施,对市场参与主体进行的管理和控制,其实质是政府对经济和社会的干预。根据政策目标以及工具的不同,政府规制又可分为经济性规制(economic regulation)和社会性规制(social regulation)。^[5]经济性规制主要是为了解决垄断性问题,偏重效率目标。社会性规制则是指以保证劳动者和消费者的安全、健康、卫生、环境保护、防治灾害为目的,对物品和服务的质量和伴随着提供它们而产生的各种活动指定一定标准,并禁止、限制特定行为的规制。^[6]社会性规制偏重社会公平目标。

按照日本学者植草益的划分,养老服务属于社会性规制中“确保教育、文化、福利”下的“提高福利服务”类。^[7]基于此,本文认为,养老服务业政府规制是指政府为促进社会整体性福利的提升,对养老服务业中多

作者:林闽钢,南京大学社会保障研究中心、南京大学政府管理学院教授;王锴,南京大学政府管理学院博士研究生,南京 210023

元主体的参与行为进行的调整和规范,从其本质上来说属于社会性规制范畴。具体而言,规制主体是政府。规制客体是养老服务业的多元主体,包括养老服务营利性组织、非营利性组织等。规制依据是法律、行政法规和政府规章。规制目标是提高养老服务业的运行效率,增进社会公平,促进社会整体福利的提升。

为了分析养老服务业的政府规制,本文依据社会性规制的过程和内容两个维度来建立分析框架,其中,社会性规制的过程依据莱斯特·萨拉蒙(Lester M. Salamon)所提出的社会性规制的政策过程四个基本步骤和工具:一是制定规则或法规,明确行为或结果的预期,即建章立制;二是订立评估合规的标准,即设定基准;三是运用“胡萝卜加大棒”政策,引导监管对象将自己的行为限制在政策范围之内,即确立奖惩机制;四是设计并实施一套执行制度用以监督和确保合规,即执行系统。^[8]在社会服务领域,依据韩国学者石才恩(Jae-Eun Seok)的研究,政府规制的内容通常包括四项:一是提供者筛选机制,政府对参与社会服务供给主体的资格标准进行限制;二是对服务价格的规制;三是对服务质量的规制;四是从生产的角度对服务质量进行规制。^[9]

基于社会性规制的过程和内容两个维度,本文建立的养老服务业政府规制的分析框架如表1所示。

表1 养老服务业的政府规制分析框架

规制过程	规制内容	规制目标
建章立制	养老服务市场参与主体的法规政策	明确的法规政策,科学合理的政策设计,清晰的政策预期
	养老服务价格控制的法规政策	
	养老服务输出质量管理的法规政策	
	养老服务劳动力市场管理的法规政策	
设立标准	养老服务参与主体的身份、最低标准、数量限制	执行标准的可操作化与明晰化
	养老服务价格的限制	
	养老服务输出质量的标准控制	
	养老服务劳动力市场的资格限制	
奖惩机制	鼓励和奖励养老服务的市场参与,惩罚不合格的参与主体	具有明确可行有效的奖惩措施,引导规制对象行为
	对养老服务价格的补贴优惠以及处罚	
	对养老服务输出质量的奖励和处罚	
	对养老服务劳动力市场的奖励和处罚	
执行系统	养老服务市场对象的筛选和管理	高效的执行策略和执行体系构建
	养老服务价格的管理	
	养老服务质量评估的管理	
	养老服务劳动力市场的质量管理	

——作者自制

三、我国养老服务业政府规制的发展过程分析

改革开放以来,我国养老服务业发展速度较快,初步建立了以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的养老服务体系,养老服务事业和产业都获得全面发展。在养老服务业领域,政府规制逐渐建立起来。

(一)养老服务业的“建章立制”

从1994年民政部等十部委发布《中国老龄工作七年发展纲要(1994—2000)》之后,我国有关养老服务业各种法律法规的制订和出台进入了快速发展轨道,其主要内容广泛涉及到养老服务的参与主体、价格控制、服务输出质量管理和劳动力市场的管理等(见表2)。

表2 我国养老服务业政府规制主要内容

规范类型	主要内容	制定部门
相关	《中华人民共和国婚姻法》(1980年)	全国
法律	《中华人民共和国老年人权益保障法》(1996年,2012年,2018年)	人大
行政法规	《关于加强老龄工作的决定》(2000年) 《社会养老服务体系发展规划(2011—2015年)的通知》(2011年) 《关于加快发展养老服务业的若干意见》(2013年) 《国务院关于加强健康服务业发展的若干意见》(2013年) 《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》(2013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》(2016年) 《关于印发“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划的通知》(2017年) 《关于制定和实施老年人照顾服务项目的意见》(2017年) 《国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见》(2019年)	国务院
	《中国老龄工作七年发展纲要(1994—2000年)》(1994年) 《农村敬老院管理暂行办法》(1997年) 《关于加快实现社会福利社会化的意见》(2000年) 《关于对老年服务机构有关税收政策问题的通知》(2000年) 《关于支持社会力量兴办社会福利机构的意见》(2005年) 《关于全面推进居家养老服务工作的意见》(2008年) 《关于老年服务机构有关税收政策的通知》(2008年) 《关于开展养老机构落实“两规范一标准”情况专项检查的通知》(2009年) 《养老机构安全管理》(2012年) 《养老机构基本规范》(2012年) 《民政部关于鼓励和引导民间资本进入养老服务领域的实施意见》(2012年) 《关于开展公办养老机构改革试点工作的通知》(2013年) 《关于开展养老服务业综合改革试点工作的通知》(2013年) 《关于推进养老服务评估工作的指导意见》(2013年) 《养老机构设立许可办法》(2013年) 《关于加强养老服务标准化工作的指导意见》(2014年) 《关于推进养老机构责任保险工作的指导意见》(2014年) 《关于推进城镇养老服务设施建设工作的通知》(2014年) 《关于加强老年人家庭及居住区公共设施无障碍改造工作的通知》(2014年) 《关于做好政府购买养老服务工作的通知》(2014年) 《关于民政部门利用福利彩票公益金向社会力量购买服务的指导意见》(2014年) 《关于鼓励外国投资者在华设立营利性养老机构从事养老服务的公告》(2014年) 《关于鼓励民间资本参与养老服务业发展的实施意见》(2015年) 《促进民间投资健康发展若干政策措施》(2016年) 《关于支持整合改造闲置社会资源发展养老服务的通知》(2016年) 《关于印发养老服务体系建设中央补助激励支持实施办法的通知》(2016年) 《关于加快推进养老服务业放管服改革的通知》(2017年)	民政部、全国老龄办、国家发改委、财政部等

——作者自制

从总体上看,养老服务业建章立制工作初步完成,但还存在以下明显不足:一是主要涉及养老服务参与主体的管理上,即对市场、社会组织以及家庭这些主体做出权利和义务的规范,对如何进行价格控制和质量管理所涉及的并不多;二是目前我国养老服务政府规制的政策,多以《通知》、《意见》等部门性规章为主,立法层次不高,不利于政策实施的稳定性。三是法规偏重于基本原则和宏观要求,可操作性不强,还没有达到建章立制所要求的明晰和清晰程度。

(二) 养老服务业的“标准设立”

在养老服务业的标准设立中,涉及到标准设立的主要包括:养老服务参与主体的资格、数量以及最低条件;养老服务的价格控制;养老服务输出质量的控制以及养老服务劳动力市场的资格限制方面的内容(见表3)。

表3 养老服务业的标准设立

规制内容	设立标准	规制主体
养老服务参与主体	2013年《养老机构设立许可办法》和《养老机构管理办法》,主要规范养老服务机构资格。 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》,进一步降低养老服务机构的准入门槛,放宽准入条件。 2018年《中华人民共和国老年人权益保障法》,修改重点是取消养老机构设立许可。	民政部
养老服务价格	2015年《国家发展改革委、民政部关于规范养老机构服务收费管理促进养老服务业健康发展的指导意见》,主要对民办营利和非营利养老服务机构的收费标准进行了原则性的规定。	国家发改委、民政部
养老服务输出质量	2014年《关于加强养老服务标准化工作的指导意见》,主要对建设标准化的养老服务做了原则性规定。	民政部、国家标准委、商务部、质检总局、全国老龄办
养老服务劳动力市场	2009年《养老护理员国家职业技能标准》,主要对养老护理员进行了等级划分和标准认定。	民政部

——作者自制

在养老服务参与主体方面,2013年出台《养老机构设立许可办法》,对养老机构申请、受理、审查、决定和监督检查作出了规定。其中,养老机构的前置条件之一是要求房屋、消防、卫生防疫、环境保护等已经完成审查或验收,这在一定程度上制约了社会资本投入,从而制约了养老产业发展。2016年出台《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》,进一步降低养老服务机构的准入门槛,放宽准入条件。但同时也提出了“严禁以举办养老机构名义从事房地产开发,严禁利用养老机构的房屋、场地、设施开展与养老服务无关的活动,严禁改变机构的养老服务性质”的新要求,并且对养老服务机构的基本条件也有限制,如民政部发布的《老年人社区日间照料中心建设标准》、《老年养护院建设标准》等文件,主要体现在对参与主体最低要求的限制上。

2018年12月29日,《中华人民共和国老年人权

益保障法》作出修改,删去第四十三条。将第四十四条改为第四十三条,修改为:“设立公益性养老机构,应当依法办理相应的登记。设立经营性养老机构,应当在市场监督管理部门办理登记。养老机构登记后即可开展服务活动,并向县级以上人民政府民政部门备案。”增加一条,作为第四十四条:“地方各级人民政府加强对本行政区域养老机构管理工作的领导,建立养老机构综合监管制度。县级以上人民政府民政部门负责养老机构的指导、监督和管理,其他有关部门依照职责分工对养老机构实施监督。”增加一条,作为第四十五条:“县级以上人民政府民政部门依法履行监督检查职责。”因此,这次修改重点是取消养老机构设立许可。

在养老服务价格方面,在国家层面的文件主要以指导性原则为主,并没有涉及具体的价格内容。相对具体的措施主要由地方性法规规定,例如上海市民政局和物价局联合发布的《养老机构服务收费管理暂行办法》,其中规定了养老服务机构的价格制定标准、成本分摊方法等。

在养老服务质量方面,2009年之后我国的养老服务开始了标准化建设时期,发布了部分养老服务质量评估的文件,如在《加强养老服务标准化工作的指导意见》中,提出对养老服务在输出质量上的要求。但总体来看,目前针对养老服务输出质量的规制还相对较少,也缺少相关的评估核定的标准,对养老服务质量的规制更多地体现在养老服务的输入层面,即养老服务硬件(养老服务机构设施质量)和养老服务软件(养老服务人员质量)的要求上。

(三) 养老服务业“奖惩机制的建立”

在奖励机制建立方面,目前我国大力推动养老服务的社会化水平,并且积极吸引社会资金进入到养老服务领域中来。在《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,对养老服务参与主体给予了三项优惠政策,包括降低准入门槛、放宽外资准入和精简行政审批环节。对符合条件的养老服务机构予以政策和税收上的优惠,同时要求各级政府加大财政投入,完善财政补贴力度。对于养老服务从业人员,提出加大对养老护理员规范化培训的支持力度,完善对养老护理员的职业培训补贴政策等。

在处罚机制建立方面,2013年民政部发布《养老机构管理办法》,其中较为详细地规定了养老服务机构不合规的条款以及处罚措施。在养老服务的价格控制上,以上海市为例,上海市出台的《养老机构服务收费管理暂行办法》中规定了不按规定收费、擅自收费、重复收费等7项违规条款,违规行为将由价格主管部门进行处罚。对养老服务终端服务质量的处罚措施目前相对较少。

我国养老服务业的奖惩机制基本框架已经建立。

但总体上仍有以下不足:一是“大棒”政策不够“疼”。对于养老服务机构的违规成本设定较低,且缺少专业的评判标准和评判机构,导致政策的惩罚力度不够。二是“胡萝卜”政策不够“甜”。目前的优惠政策大多围绕符合资质的养老服务机构和人员开展,但对于其中优秀的机构和人员的奖励性政策相对较少。这使得养老服务参与主体大多追求自我资质的保全,而对于更高要求则缺少积极性。此外,奖惩措施在内容上主要是围绕着养老服务机构和人员的准入条件,而对于准入后所输出的服务质量的奖惩措施比较缺乏。

(四)养老服务业“政策执行系统的建立”

我国在养老服务业中,主体准入的规制主要涉及民政、发改委、消防等部门;对养老服务价格的规制主要涉及民政和物价部门;对养老服务质量的规制主要涉及民政、质检、卫健、国家标准委等部门;对养老服务劳动力市场的规制主要涉及民政、教育、人社等部门。这使得我国养老服务在政策执行中存在以下突出问题:一是政出多门,使得规制主体不清,责任不明,出现“多龙不治水”的现象;二是对政策的落实情况缺少监督检查。许多政策虽然上级政府部门出台了相关的文件,但是却因为没有配套执行政策执行情况的监督检查政策,得不到有效施行;三是基层部门是服务的落实部门,但却缺乏人事权和财权,导致政策的执行效率不高。

在新一轮机构改革中,民政部成立了养老服务司,在养老服务领域首次有了综合型管理部门,承担老年人福利工作,拟订养老服务体系规划、政策、标准,指导养老服务机构管理工作。这将会有力解决长期存在的政出多门,规制主体不清,责任不明的问题,也将有助于对政策的落实情况开展监督检查。

总地来看,社会性规制在中国养老服务业短暂20多年中,跨越式走过了“从无到有”,并进入到“从有到优”的发展阶段。通过建章立制、设立标准,并综合运用经济、法律和行政等手段,中国养老服务的政府规制已经具有现代规制特征,并适应养老服务业发展的新变化,全面构建了政府规制体系。

四、养老服务业的新型政府规制

(一)养老服务业新型政府规制的两个面向

随着养老服务业发展进入新时代以及社会主要矛盾的转化,老年人养老将由生存必需型向参与型、发展型、享受型转变,需要面对养老服务业事业和产业同时进入大发展时期,构建新型政府规制体系。

(1)养老服务供给要走向高质量发展阶段。在现阶段,养老服务要重点满足老年人吃、穿、住、行、用等基本生活需要的需求,随着全面进入小康发展阶段,人民群众向往美好生活,养老服务要与时俱进,向参与型、发展型、享受型转型升级,老年社会参与、文化教育等高层次、个性化、情感化服务将成为养老服务业发展新内容,养老服务业供给将从主要重物质向主要重精

神文化转变等。因此,未来养老服务供给,一方面是要解决供给不足问题,另一方面面临来自走向高质量发展阶段的挑战。

(2)养老服务业事业和产业同时进入大发展时期,多元主体混合发展需要新型政府规制。一方面养老服务业具有很强的公益性、福利性,政府主要职责是要创造更加公平公正、更可持续的政策环境和社会环境。同时提供更加充分的基本养老服务,包括提供基础养老服务设施,更好地保基本、兜底线,把政府承担的基本责任承担起来。另一方面,养老服务业是社会的产业,市场要在资源配置中起决定性作用,目前养老服务做大做强、调整结构、提高效率、提升质量,必须充分依靠市场和社会力量。只有建立新型政府规制,通过简政放权,充分发挥价格机制、供求机制和竞争机制三大市场机制的作用,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,激发市场主体的内在活力,^[10]最终实现适度良性竞争的新局面。

因此,在政府转变职能改革中,发挥好政府规制作用,就要明确政府的角色定位,要求政府尽量减少不必要干预,为养老服务业的发展和经济社会的发展创造条件,提供制度保障,特别是要在公共信息规制、价格规制、市场准入与退出规制、融资规制、服务质量规制等方面寻求突破,从而建立科学有效的新型政府规制体系,促进养老服务业的大发展。

(二)养老服务业新型政府规制的四个突破

2019年4月,国务院办公厅发布了《国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见》(下简称《意见》)文件,明确提出要把深化简政放权的改革举措纳入到养老服务业的发展之中去。基于1994年以来养老服务业政府规制改革基础上形成了新突破,主要表现在:

在建章立制方面,《意见》要求在2019年6月底前,全国各省级人民政府公布本行政区域现行养老服务扶持政策措施清单、养老服务供需信息或投资指南。制定养老服务机构服务质量信息公开规范,公开养老服务项目清单、服务指南、服务标准等信息。集中清理废除在养老服务机构公建民营、养老设施招投标、政府购买养老服务中涉及地方保护、排斥营利性养老服务机构参与竞争等妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法。

在设立标准方面,《意见》要求各级政府和相关部门制定公建民营养老机构管理办法,细化评审标准和遴选规则,并要求联合消防等部门,尽快完成养老服务机构消防标准制定,加快完成其养老服务机构的审批与审核对养老机构内设诊所、卫生所(室)、医务室、护理站,取消行政审批,实行备案管理。具备法人资格的医疗机构可通过变更登记事项或经营范围开展养老服务。同时,《意见》要求积极研究制定收费指导标准,并将收益用于支持兜底保障对象的养老服务,确保养老服务的公益性。在养老服务的输出质量方面,《意见》

要求建立长期照护服务的统一服务规范,并建立评估机制。持续开展养老院服务质量建设专项行动,确保养老服务的质量。针对养老服务的劳动力市场,《意见》指出要在2019年9月底前,制定实施养老护理员职业技能标准。加强对养老服务机构负责人、管理人员的岗前培训及定期培训,使其掌握养老服务法律法规、政策和标准。按规定落实养老服务业从业人员培训费补贴、职业技能鉴定补贴等政策。

在奖惩措施方面,《意见》指出要制定“履职照单免责、失职照单问责”的责任清单,制定加强养老服务综合监管的相关政策文件,建立各司其职、各尽其责的跨部门协同监管机制,完善事中事后监管制度。同时,《意见》还指出要健全“双随机、一公开”工作机制,并加大对违规行为的查处惩戒力度。市场监管部门要将企业登记基本信息共享至省级共享平台或省级部门间数据接口,民政部门要及时下载养老机构相关信息,加强指导和事中事后监管。同时建立信用制度,对严重失信的养老服务机构予以联合惩戒。在奖励方面,《意见》指出要减轻养老服务税费负担。聚焦减税降费,养老服务机构符合现行政策规定条件的,可享受小微企业等财税优惠政策。研究非营利性养老服务机构企业所得税支持政策。对在社区提供日间照料、康复护理、助餐助行等服务的养老服务机构给予税费减免扶持政策。同时予以用电、用水、用气、用热的价格优惠,并对外资举办养老服务予以国民待遇。在养老服务的劳动力市场方面,《意见》指出要鼓励各类院校特别是职业院校(含技工学校)设置养老服务相关专业或开设相关课程,在普通高校开设健康服务与管理、中医养生学、中医康复学等相关专业。对符合小微企业标准的养老服务机构新招用毕业年度高校毕业生,签订1年以上劳动合同并缴纳社会保险费的,按规定给予社会保险补贴。落实就业见习补贴政策,对见习期满留用率达到50%以上的见习单位,适当提高就业见习补贴标准。同时建立养老服务褒扬机制。研究设立全国养老服务工作先进集体和先进个人评比达标表彰项目。组织开展国家养老护理员技能大赛。开展养老护理员关爱活动,加强对养老护理员先进事迹与奉献精神的社会宣传。

在政策执行方面,坚持深化简政放权改革。在养老服务机构准入上,促进现有医疗卫生机构和养老机构合作,发挥互补优势,简化医养结合机构设立流程,实行“一个窗口”办理。国务院建立由民政部牵头的养老服务部际联席会议制度。《意见》要求有关部门要强化工作责任落实,健全党委领导、政府主导、部门负责、社会参与的养老服务工作机制,加强中央和地方工作衔接。明确政策执行过程中的职能分工,并将责任分配到人。将养老服务政策落实情况纳入政府年度绩效考核范围,对落实养老服务政策积极主动、养老服务体系建

设建设资金、遴选相关试点项目方面给予倾斜支持,进行激励表彰。

在流程方面,目前构建的新型养老服务政府规制,涉及从建章立制、设立标准、确立奖惩和保障政策执行四个环节,以问题为导向,针对养老服务资格准入、价格管理、质量监管以及劳动力市场调节,尤其是针对养老服务政府规制许多不足之处,如奖励性条款不足、政策落实中缺乏明确责任主体等问题进行了重点完善。

通过简政放权改革,我国养老服务业政府规制体系架构更加科学合理,规制范围更加全面,主要变化趋势反映在:出现了“加强规制”和“放松规制”同时并存;从前置审批转向后置监管;新设立养老服务综合型管理部门等全新变化,养老服务业政府规制在“放管服”改革中不断完善发展。

(三)今后养老服务业政府规制发展的三个方向

第一,继续强化后置监管,注重养老服务质量的“结果”规制。对养老服务质量“结果”的规制包括许多方面,在OECD国家的服务质量管理框架下,养老服务的质量管理包括整体结构的质量、过程的质量以及输出的质量。西方发达国家养老服务质量评价体系,从早期的主要聚焦于服务结构和过程指标的引入,转为更关注服务结果,同时更注重消费者意见。^[11]在服务输出的质量中,包括对接受服务的老年人营养的监测、心理压力的测量、跌倒次数的监测等多个具体内容。^[12]在OECD国家的养老服务质量监控中,首要内容是关于质量标准的制定。如德国于2002年开始实施质量监管政策,英国于2000年颁布了养老院的《护理标准法案》,美国于1987年就颁布了《养老机构改革实施方案》。然而标准的制定并不会直接导致养老服务质量的提高,还需要通过监管的方式保证和提高养老服务的质量。部分国家已设立了独立的老年服务质量监管机构,如澳大利亚的老年服务质量和认知机构(the Aged Care Standards and Accreditation Agency)、英国的社会照顾检查委员会(Commission for Social Care Inspection)等。

目前我国的养老服务质量规制过多偏重“条件”,而忽视了养老服务最终的输出质量。今后在养老服务业政府规制中,不仅需要对养老服务输入质量,对“条件”的规制,即养老服务机构的软硬件质量、服务提供者的资质和水平控制等,还需要对养老服务输出质量,即“结果”的规制,对养老服务的实际输出水平进行评估和管理。同时,在重点规制服务输出质量时,在标准制定上需要结合我国的实际情况,避免标准制定过高使得无法施行,或标准制定太低丧失监管意义。

第二,实现规制管理手段转变,从正面清单制转向负面清单制管理方式。负面清单(negative list)泛指政府对禁止性行为的规定。长期以来,我国规制手段通常采取的是“正面清单制”,即规定“只能做什么”,造成规制内容事无巨细、无所不包,导致过度规制。相反,

规定“不能做什么”的负面清单制,有助于发挥规制对象的自主权,有助于规范政府的权责和行为。

党的十九大报告明确提出要全面实施市场准入的负面清单制度。在养老服务业政府规制领域中,引入负面清单制度的管理方法,改革对养老服务业参与主体筛选和准入的规制内容,主要是对养老服务业参与主体的准入、禁止准入和限制准入三项内容。结合我国养老服务业发展,在划定负面清单时,需要将保障老年人基础性服务的领域作为养老服务业负面清单的主要内容。同时在负面清单的制度设计中,也需要注意避免负面清单过长,限制和禁止的领域过多,从而失去负面清单应有的激发市场活力的作用。

第三,探索使用“规制沙盒”,推动养老服务业创新发展。相比于传统规制制度,规制沙盒^①能够将创新实验的成本和损失控制在最小范围。在规制沙盒中,规制实施者和被规制对象共同参与其中,在沙盘模拟过程中放宽规定,减少创新规制障碍,鼓励创新者积极探索,以实现风险控制和创新的双赢。因此,规制沙盒制度更有利于政策创新以及检验政策的有效性,同时有利于市场参与主体经营活动的创新。“规制沙盒”的核心要旨在于将不确定性转化为确定性,从而实现风险控制,并在此基础上积极探索高效率的政府规制体系,实现政府规制和服务创新的双赢。

我国养老服务业由于发展的快速和过往经验的缺乏,使得在许多方面面临着政府规制的困难。例如在智慧化养老服务中,市场主体由于投入成本高昂从而面临着巨大的资金风险,而政府也面临着监管体制建设的难点。引入规制沙盒可以在风险受控的小范围内放松规制,引导市场主体积极参与。在市场主体参与过程中发现监管漏洞,从而构建出应对智慧化养老服务的政府规制体系。

[参考文献]

- [1] 中华人民共和国民政部. 社会服务发展统计公报[R]. 2017.
- [2] 徐宏, 商倩. 中国养老服务资金缺口测算及 PPP 破解路径研究[J]. 宏观经济研究, 2019(2).
- [3] Kahn, A.E.. *The Economics of Regulation: Principles and Institution*. New York: Wiley, 1970.
- [4] [美]小贾尔斯·伯吉斯. 管制与反垄断经济学[M]. 冯金华译. 上海: 上海财经大学出版社, 2003.
- [5] [8] [美]莱斯特·M·萨拉蒙. 政府工具: 新治理指南[M]. 肖娜等译. 北京: 北京大学出版社, 2016. 29, 142.
- [6] [7] [日]植草益. 微观规制经济学[M]. 朱绍文等译. 北京: 中国发展出版社, 1992. 22, 284.
- [9] Jae-Eun Seok. The Patterns of Long-Term Care Policy in Some OECD Countries: The Mix of De-commodification, De-familisation, and Marketization. *The Fourth Annual East Asian Social Policy Research Network (EASP) International Conference*, 2007.
- [10] 张占斌. 简政放权 激发市场经济新活力[N]. 经济参考报, 2013-05-14.
- [11] 王杰秀, 徐富海, 安超, 柯洋华. 发达国家养老服务发展状况及借鉴[J]. 社会政策研究, 2018(2).
- [12] OECD. *Long-term Care for Older People*. London: OECD publishing, 2005.

(责任编辑 周逸群)

^① 在计算机安全领域,沙盒(sandbox)是一种安全机制,为运行中的程序提供隔离环境。通常是作为一些来源不可信、具破坏力或无法判定意图的程序提供实验之用。英国金融行为监管局于2015年提出“规制沙盒”(regulatory sandbox),针对新兴产业中的一部分企业,允许在一定安全空间内实验、试错和调控,以期有效解决规制滞后问题。

On Government Regulation of Elderly Service Industry Against the Backdrop of the Reform of Delegating Power, Strengthening Regulation and Improving Services

Lin Mingang Wang Kai

[Abstract] The rapid development of China's elderly service industry has put forward new challenges to the transformation of government's functions and innovation supervision. Against the backdrop of The Reform of Streamlining Administration, Delegating Power, Improving Regulation and Optimizing Services in elderly service industry, this paper explores the development and changes of government regulation of elderly service industry since the 1990s from two dimensions of the process and the content of social regulation. As a purpose, this paper establishes a core issue of new government regulation. The following analysis refers to two aspects and four breakthroughs of the new government regulation in elderly service industry. Moreover, this paper proposes three reform directions of the elderly service industry, which are the results regulation of elderly service quality, the management method of negative list and the regulation sandbox.

[Keywords] elderly services; government regulation; social regulation; delegating power, strengthening regulation and improving services; streamlining government and delegating authorities

[Authors] Lin Mingang is Professor at Social Security Research Center and School of Government, Nanjing University; Wang Kai is Ph.D Candidate at School of Government, Nanjing University. Nanjing 210023