

资源依赖视角下政府购买养老服务的问题与优化路径

崔宇航, 周云

武汉科技大学法学与经济学院, 湖北 武汉

收稿日期: 2024年6月22日; 录用日期: 2024年8月5日; 发布日期: 2024年8月14日

摘要

随着我国老龄化趋势日益显著, 老年人口的总数以及其中失能和空巢老人的数量均呈现出持续增长态势。其养老服务需求日益趋向多样化、多元化、多层次。政府购买养老服务作为新时期应对人口老龄化的一项制度化举措, 是解决养老服务供不应求的一项重要制度, 在运行过程中仍存在权责关系不匹配等系列问题, 没有发挥出政策的最大效用。因此, 文章基于资源依赖视角对政策运行中出现的服务质量参差不齐、缺乏监督等问题进行剖析, 并由此探究如何实现政府购买养老服务政策的“良性发展”。

关键词

积极老龄化, 政府购买养老服务, 资源依赖理论

Problems and Optimization Paths of Government Purchasing of Elderly Care Services from the Perspective of Resource Dependence

Yuhang Cui, Yun Zhou

School of Law and Economics, Wuhan University of Science and Technology, Wuhan Hubei

Received: Jun. 22nd, 2024; accepted: Aug. 5th, 2024; published: Aug. 14th, 2024

Abstract

With the aging trend becoming more and more obvious in our country, the total number of the el-

derly population and the number of disabled and empty-nesters among them show a continuous increase. The demand for elderly care services is increasingly trending towards diversification, variety, and multiple levels. As an institutionalized measure to deal with the aging population in the new era, the government purchasing of elderly care services is an important system to solve the shortage of elderly care services. In the operation process, there are still a series of problems such as the mismatch between rights and responsibilities, which does not play the maximum effect of the policy. Therefore, based on the perspective of resource dependence, this paper analyzes the problems such as uneven service quality and lack of supervision in the policy operation, and thus explores how to realize the "benign development" of the government's policy of purchasing elderly care services.

Keywords

Active Aging, Government Purchasing of Elderly Care Services, Resource Dependence Theory

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

在经济发展水平大幅提升的背景下, 医疗技术的迅猛发展和人民生活水平的显著提升共同推动了人均寿命的稳步增长, 全国范围内老年人口数量持续增长, 老龄化趋势进入了不可逆转的阶段, 催生了对养老服务的刚性需求。全国老龄办数据显示, “十四五”期间我国老年人口数量每年增加的规模约为 1000 万人, 其中还包括一部分高龄和失能、失智的老人[1], 到 2035 年全国 60 岁以上老年人口预计会增加到 4.18 亿, 在人口总数中所占的比例也将提升到 29%, 这组数据意味着全国即将迈入急速老龄化的新阶段[2]。老龄化程度的持续加深, 直接加剧了社会保障和养老服务所面临的压力, 促使人口红利效应持续减弱, 但我国目前的养老服务体系相对还不成熟, 存在供需严重不匹配的严峻现状, 难以满足现实的需要。在顺应积极老龄化的时代背景下, 政府购买养老服务政策应运而生, 它创新性的推动了政府和市场的有机结合, 一定程度上缓解了我国的养老服务压力。然而, 由于我国的政府购买养老服务政策发展不够成熟, 在实践过程中依然面临着监管不力等诸多问题。因此, 在积极应对人口老龄化的大背景下, 探究如何破解政府购买养老服务政策施行中面临的问题具有紧迫性和重要性, 对实现我国老年群体的“老有所养、安度晚年”具有重要意义。

2. 文献回顾

在人口老龄化不断加深和推动政府职能转变的时代背景下, 购买社会工作服务越发普遍化、常态化, 逐渐养老服务供给的新方式。通过知网数据库检索, 研究“政府购买养老服务”的文献共有 890 篇, 研究视角集中在养老服务、居家养老、社会组织等方面, 2014 年后文献数量一直处于增加状态。如果继续缩小范围, 聚焦于对“资源依赖视角的政府购买养老服务政策”的研究, 会发现已有文献量相对较少, 仅有 3 篇。

从研究内容来看, 目前学界对政府购买养老服务政策的研究主要集中在购买方式、实践效果、绩效评价等方面。管理学教授王浦劬[3]在研究中将政府购买养老服务分为形式性购买、委托性购买和契约化购买等五种购买方式, 常敏[4]等学者则以服务主体为依据将其划分为社会组织购买、市场组织购买。对其实践效果的研究大多以个案为基础, 剖析运行中存在的问题, 车峰[5]在对 223 份政策文本分析分析的

基础上, 指出购买行为“内部化”、准入标准模糊、养老服务品质参差不齐等问题。对怎样实施政府购买养老服务绩效考核的研究中, 学者们看法不一, 基于顾客视角[6]、结果逻辑、整合逻辑[7]等多个角度建立了不同维度的考核指标体系。在研究视角方面, 学界主要围绕福利多元主义理论、新公共管理理论、治理理论等为切入点, 对政府购买养老服务进行深入探索, 认为推动政府与养老服务组织的深度合作有利于实现养老服务供给的协同增效目标[8]。

综上所述, 学界目前对政府购买养老服务的研究较为详实, 在研究内容上较为关注购买方式、实践效果、绩效评价等, 但对政府购买养老服务政策运行效果的探讨较为缺乏; 在研究视角上涉及治理理论、福利多元主义理论等, 但从资源依赖理论视角入手, 对其进行探究的学者相对较少。基于此, 本文从资源依赖视角出发对政府购买养老服务政策运行的问题及突破路径进行探究, 以期推动政府购买养老服务的长远发展。

3. 政府购买养老服务与资源依赖的内涵与关系

3.1. 政府购买养老服务的内涵

政府购买养老服务是在我国积极老龄化背景下诞生的一种新型养老服务供给方式, 具体是指充分借助市场化手段和机制, 将政府购买的新理念应用于养老服务领域, 由政府向养老服务机构提供资金, 双方通过签订协议, 委托具体的机构落实提供养老服务, 主要通过政府决定购买、社会接受委托、进行市场运作、开展绩效评估等几大流程来实现对养老服务的购买和供给。政府购买养老服务政策是指推动政府进行养老服务购买行为的一系列支持性文件和规范。通俗来说, 主要包括“政府花钱购买-服务组织提供-老龄人口享受养老服务”的相关政策, 改变之前政府单方面直接提供养老服务资源的传统思路, 放大市场化运作的优势。

3.2. 资源依赖理论

资源依赖理论是诞生于 20 世纪 40 年代一项组织理论, 该理论认为, 企业最大的生存目标就是减少对外部关键性资源供给机构的依赖性, 寻找能够对其产生作用的途径, 从而使其能够稳定地控制关键性资源。该理论的主要代表人物是费佛尔和费佛尔[9]。在资源依赖理论视角下, 完全封闭、与外界不联系、孤立存在的组织是不存在的, 任意一个组织为了维持生存都需要从周围环境中吸取资源, 进行资源互换才能维持自身的可持续发展。政府与养老服务社会组织之间同样适用于该理论, 需要进行相应的资源依赖。

3.3. 政府购买养老服务与资源依赖的关系

众所周知, 养老服务是准公共物品的典型代表, 具有非排他性和竞争性, 如果政府不对其进行引导和管控, 完全交由市场提供, 会降低供给效率; 同时, 其服务对象和范围涉及全体老年人口, 还兼具特殊性和多元化、公益性和市场化的特征, 完全交给政府实施可能会造成消费过度。政府购买养老服务是最大程度上兼顾效率与公平的重要方式, 而资源依赖理论为政社合作提供了解释框架和分析逻辑。

3.3.1. 政府对养老服务组织的依赖

党的二十大报告中明确提出, 要把积极应对人口老龄化提升到国家战略高度, 并从高度、结构、对象和要求四个方面都做了新的明确部署。从资源依赖视角来看, 政府在提高养老服务供给能力、推进政府购买养老服务政策时对养老服务组织具有很强的依赖性。一方面, 市场化的养老服务机构能够提供更加专业化和多样化的服务, 还缩短了办事的流程和环节, 有利于推动政府服务职能的转变; 另一方面, 部分养老服务组织兼具公益性质, 有利于广泛调动全社会的资金、人力资源, 弥补一定的资源短缺。

3.3.2. 养老服务组织对政府的依赖

资源依赖论侧重于从组织对环境的作用以及组织内部的相互关系进行分析, 养老服务组织功能的发挥又离不开政府, 两者相辅相成、相得益彰, 共同推动养老服务供给效用的发挥。一方面, 政府作为养老服务组织合法身份的赋予者, 根据其自身的社会影响力与政治地位, 可以在养老服务的运作过程中占有大量的有效资源; 另一方面, 养老服务组织的正常运行依赖财政资金支持 and 物质保障, 整个养老服务市场的秩序也依赖政府出台的政策、法规来规范, 使养老服务组织能够顺利进入政府职能转变的“空地”。

4. 政府购买养老服务政策运行中的问题分析

养老服务资源供给是制约整个养老服务产业可持续发展的一个关键要素, 国务院早在 2013 年就出台了《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》, 2019 年 10 月的十九届四中全会上也提到要创新养老服务供给方式, 财政部于 2020 年出台的《政府购买服务管理办法》中对内涵、购买范围、合作机制等细节做出了规定。我国的政府购买养老服务体系也逐渐建立起来, 但是其在运行实践中还存在诸多问题。

4.1. 各主体参与机制不完善, 职能定位不清

政府购买养老服务政策的正常运转需要政府、养老服务组织、享受服务的老人的共同参与, 各方主体的良性互动才能确保养老服务供给的质量和效率。由于政府具备权威性和领导性, 在政策推行过程中居于主导地位, 公民及相关社会组织居于从属地位, 在养老服务总量需求远大于供给的条件下, 能够参与政府养老服务投标的组织相当有限, 容易致使政策流于形式。同时, 鉴于竞标成功的相关养老服务组织对政府资源存在较强的依赖性, 受政府的外部硬性约束和内部渗透嵌入影响, 在服务提供时缺乏主动性。此外, 最终享受政府购买养老服务的老年人在整个政策实行过程中缺乏需求表达意识, 没有清晰明确的表达渠道, 无法传递个人的实际需求和改进建议。

4.2. 服务质量参差不齐, 评价标准不一

积极老龄化背景下, 政府购买养老服务的内容主要集中在生活照料、家政服务、居家陪护等方面, 服务对象主要为高龄、失能老人, 兼顾中、低龄老人。由于我国的市场化养老服务机构和社会组织发展还不成熟, 而且在政府出台的现行养老服务购买政策中主要对服务项目的实施规范、实施进度、实施过程中的资金使用等内容做出了规范, 但并没有对服务过程中的专业技巧使用、服务内容做出权威和同一的要求。因此, 不同类型、不同等级、不同规模的服务机构在进行养老服务时的会出现服务质量和水平参差不齐, 甚至扰乱整个养老服务市场。此外, 大多数机构在养老服务政策的实施过程中, 会发布要求高低不一的项目执行标准, 在实施管理上的评价标准不同, 不利于养老服务供需错位的解决。

4.3. 权责关系不匹配, 影响服务效率

权利与责任的划分是实现效率与公平的基础, 养老服务组织在实践表现中容易出现养老服务机构对基层政府的资金及物质资源严重依赖、社会组织与政府的权责关系不匹配等不尽人意的问題。综合来看可以发现, 政府向社会组织以及养老机构购买养老服务时, 将养老服务提供与生产职能让渡给了他们, 而没有将相应的自主性权力转移; 而养老服务机构和社会团体则担负着政府所需为公民提供的养老服务的供给功能, 但并未获得将公民自身发展的需求传递给政府的权利, 致使使得他们在顶层规划中缺乏深度参与。政府与相关服务机构之间的这种权责关系不匹配, 极大影响了基层政府购买养老服务的质量和效率。

4.4. 监督管理不到位, 缺乏奖惩机制

绩效管理和评估是政府购买养老服务中必不可少的环节, 是保证其政策正常运行的关键。养老服务

政策推行过程中, 由于竞标机制存在一定的保密性, 一部分取得竞标权力的养老服务机构由于组织架构和基础设施不达标, 不能保证落实合同的基本需求, 无法全面开展政府规定的养老服务内容。一方面, 监管者和实施者之间存在信息不对称问题, 对相关机构的监督管理机制不完善, 缺乏绩效考核, 共同加剧了搭便车和寻租等不良行为。与此同时, 现行的绩效考核机制中, 考核指标大多不是定性的, 部分评估指标需要政府人员依据个人意愿进行考核, 存在较大主观随意性, 缺乏对考核结果的应用, 没有建立相应的奖惩制度, 不利于政策运行中养老服务水平的提升。

5. 推动政府购买养老服务政策良性发展的优化路径

5.1. 加大财政投入力度, 拓宽服务购买渠道

作为应对人口老龄化的重要解决手段, 政府购买养老服务政策需要政府的主导, 加大财政支持力度, 最大限度整合各方力量和资源, 拓展覆盖的服务群体和范围充分调动各方主体的积极性。一方面, 政府需要适当扩大对养老服务的投入资金, 提高购买养老服务的预算比例。同时, 要优化财政支出结构, 综合考虑收入、物价和财政实力, 确保资金用于最需要的地方, 提高资金使用效率。另一方面, 还可以通过发行养老服务专项债券等方式筹集资金, 拓宽筹资渠道, 将部分公益性社会组织和吸纳其中, 发挥社会组织在养老服务供给中的优势, 为老年人提供更加完善的服务。

5.2. 完善服务供给体系, 搭建各方协作机制

基层政府购买养老服务, 对于推动供给侧结构性改革和政府职能转变、实现治理现代化具有十分重要的意义。一方面, 要在法律层面明确政府、养老服务组织、老人等供需组织的权责关系并搭建一个各方协作的工作机制, 鼓励和支持各类社会组织、养老服务企业、志愿者及低龄老人参与到养老服务供给中, 形成多元化的供给主体。其次, 建立更多的养老设施, 包括养老院、护理中心、日间照料中心等, 发挥社区在养老服务中的补充作用, 推动社区养老服务中心或站点建设。最后, 要根据老年人的实际需求和服务资源的分布情况, 对服务资源进行合理配置, 建立一个由政府、服务机构、志愿者组织、医疗机构等多方参与的协作平台, 通过这个平台实现各方主体的资源互换、优势互补。

5.3. 加强政策宣传和培训, 提高服务质量和效率

建立政府购买养老服务政策的初衷是为了提高养老服务供给能力, 更好的服务于日益增加的老年人口, 因此必须采取各种措施改善目前市场中服务质量参差不齐的现状。一方面, 要加大对政府购买养老服务政策的宣传力度, 丰富培训方式, 提高政策知晓率和认同感, 营造良好的社会组织发展环境。同时, 要加强对养老服务从业人员的培训, 通过培训和继续教育提高其专业技能和服务水平, 开拓心理关怀、精神慰藉的服务内容。另一方面, 要加强与其他行业的合作, 与医疗、康复、旅游等相关行业建立长期合作关系, 通过合作实现资源共享, 提高服务的专业性和便利性, 满足多层次的养老服务需求。

5.4. 强化政策执行和监督, 建立服务评估体系

政府购买养老服务政策的顺利执行和效率的提升离不开宏观调控和监督, 建立健全绩效评估机制是推动形成公平竞争机制的重要途径。首先, 可借鉴企业管理的先进经验, 推广发达地区的成熟办法, 在充分调研的基础上建立精细化、量化的绩效评价指标, 并依据实际情况设置考核权重, 将政府购买养老服务的系列工作落实在高精度、宽领域的绩效评估机制上。其次, 要推动建立需求评估机制, 借助“互联网 + 养老”等信息化服务平台, 以顾客为导向, 收集老年人的切实需求, 避免政策运行中出现供需失衡和缺位。同时, 要建立健全养老服务投诉处理机制, 及时处理服务过程中老人的投诉, 积极维护老

年人的正当权益。最后, 要重视绩效评估的考核和反馈, 形成 PDCA 的良性循环, 加强对政策执行情况的监督检查, 对发现的问题及时整改, 吸纳第三方评估机构参与到绩效考核中来, 对政府购买养老服务工作的质量做出更加客观、准确的评价。

5.5. 健全配套政策和法规, 推动服务执行标准化

在我国的“十四五”规划中, 明确提出要把养老服务问题当作当前社会面临的重要问题来解决, 推动建设政府购买养老服务政策的制度化建设。目前, 尽管在全国范围内相继出台了相应的政策, 但围绕政策的一系列顶层设计和权威性法律法规还不完善。首先, 要对政府购买养老服务的流程、责任、监督等内容的细节进行明确规定, 确保政策的执行有法可依; 建立公开化、透明化的信息发布机制, 对于违反规定的行为, 应有相应的法律责任追究机制。其次, 相关部门可以以地区经济发展水平和政府购买力为依据, 制定出适合本地区的支持性政策, 并设立自上而下的专门的管理机构, 负责养老服务的日常监管、标准制定和更新等工作。最后, 政府可组织专家团队, 根据老年人的实际需求和养老服务的特性, 制定明确的服务标准和操作规范, 这些标准和规范应包括服务的内容、质量、人员资质、设施设备等多个方面, 更好地推动服务的标准化。

6. 结语

推动政府购买养老服务政策的良性发展对于应对老龄化挑战、保障老年人福祉具有重要意义。积极老龄化背景下, 在面对政府购买养老服务政策运行中出现的职能定位不清、权责不对等和服务质量参差不齐等现实问题时, 可以从资源依赖视角出发, 通过加大财政投入力度、搭建各方协同机制、加强宣传和培训、强化政策执行和监督等方式推动政府购买养老服务政策的可持续发展, 为老年人提供多层次、高质量的养老服务, 实现老有所养、安度晚年的目标。

基金项目

国家社会科学基金资助项目“居家养老服务资源优化配置研究”(项目编号: 19BSH183)。

参考文献

- [1] 宁吉喆. 第七次全国人口普查主要数据情况[EB/OL]. http://www.gov.cn/xinwen/2021-05/11/content_5605760.htm, 2021-05-11.
- [2] 王东, 滕思维, 王崑英. 供给侧改革视角下养老服务人才供给的路径研究[J]. 科技和产业, 2022, 22(11): 113-117.
- [3] 王浦劬, 萨拉蒙. 政府向社会组织购买公共服务研究: 中国与全球经验分析[M]. 北京: 北京大学出版社, 2010: 80.
- [4] 常敏, 朱明芬. 政府购买公共服务的机制比较及其优化研究: 以长三角城市居家养老服务为例[J]. 上海行政学院学报, 2013, 14(6): 53-62
- [5] 车峰, 周雅琳. 政府购买养老服务政策的发展脉络与演进特征——基于 223 份中央和省级政策文本的量化分析(2006-2020 年) [J]. 学习论坛, 2022(3): 96-104.
- [6] 朱浩. 社区居家养老服务精细化的指标评价及实现机制——以杭州市为例[J]. 江苏大学学报(社会科学版), 2019, 21(5): 77-85.
- [7] 吉鹏, 李放. 政府购买养老服务绩效内涵界定与评价模型构建[J]. 广西社会科学, 2017(11): 130-135.
- [8] 伏威. 政府与养老服务社会组织合作的优化路径研究[J]. 延边大学学报(社会科学版), 2020, 53(1): 93-100, 142-143.
- [9] 崔晓嫫. 基于资源依赖理论视角下政府与社会组织合作机制研究——以社区养老服务为例[J]. 劳动保障世界, 2019(29): 36-37.