

治理理论下社区养老服务的公私合作供给研究

——以宁波市个案为例

刘欢^{1,2}, 胡洋¹

¹宁波工程学院, 浙江 宁波

²世新大学, 台湾 台北

收稿日期: 2022年11月7日; 录用日期: 2023年1月24日; 发布日期: 2023年1月31日

摘要

我国自从21世纪初进入老龄化社会以来, 老年人口逐年增加, 老龄化高龄化快速发展, 导致养老服务需求随之增加。过去近二十年来, 我国对于养老服务相关的政策问题非常重视, 并提出一些长期性的规划。为能提供更好的服务, 地方政府机关尤其需要通力合作以满足老年人的服务需求。基于此, 本研究以社区养老服务的公私合作供给为研究主题, 运用质性研究方法, 分析影响组织间公私合作的重要因素。本研究发现: 政府支持、目标清晰、权责明确、非正式合作、过去合作的经验以及服务对象的认知, 是影响公私合作的重要因素。

关键词

治理理论, 社区养老服务, 公私合作

Research on Public Private Cooperation Supply of Community Elderly Care Service under Governance Theory

—Taking Ningbo as an Example

Huan Liu^{1,2}, Yang Hu¹

¹Ningbo Institute of Engineering, Ningbo Zhejiang

²Shixin University, Taipei Taiwan

Received: Nov. 7th, 2022; accepted: Jan. 24th, 2023; published: Jan. 31st, 2023

Abstract

Since China entered the aging society at the beginning of the 21st century, the elderly population has increased year by year, and the aging and aged have developed rapidly, resulting in an increase in the demand for elderly care services. In the past two decades, China has attached great importance to policy issues related to elderly care services and put forward some long-term plans. In order to provide better services, local government agencies in particular need to work together to meet the service needs of the elderly. Based on this, this study takes the provision of public-private cooperation in community elderly care services as the research theme, and uses qualitative research methods to analyze the important factors affecting public-private cooperation between organizations. This study finds that government support, clear goals, clear rights and responsibilities, informal cooperation, past cooperation experience and client perceptions are important factors affecting public-private cooperation.

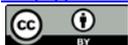
Keywords

Governance Theory, Community Elderly Care Services, Public-Private Partnerships

Copyright © 2023 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. 问题的提出

截至 2020 年底,宁波市 60 周岁及以上户籍老人 160.88 万,占户籍总人口 26.21%,其中 80 岁及以上高龄老人 22.25 万,占老人总数 3.6% [1]。“十四五”时期,宁波市人口结构将持续老化,老龄人口所占比重将持续提高。老年人口基数大且增长速度快、高龄化与空巢化并行快速发展、带病生存与失能化现象显著、未富先老与未备先老交织存在,给应对人口老龄化增加了难度。在养老服务领域,传统的国家——家庭二元核心的养老服务保障体系也已经难以满足日益增长的老年照料需求,养老服务的供给之责亟需向国家、社会、市场、家庭等多方共担模式转变。在宁波的实践中,政府、企业、社会组织合作提供养老服务扩大了社会养老服务的惠及面,社区养老服务取得了不错的成绩,但是也存在一些现实问题的困扰,一些养老服务合作供给并没有达到预期效果,如社区居家养老服务中心运营不佳、服务质量有待进一步提高等。那么政府、社会组织、企业如何通过合作来有效提供社区养老服务,这是值得理论界和实务界思考与研究的问题。

一方面公众对公共服务的需求愈趋多元,另一方面政府却面临社会资源有限、公共议题日益复杂的窘境,单纯依靠政府所提供的服务已无法跟上公众需求的脚步。并且,由于当今政府面临的政策议题往往具有广泛的复杂性,鲜少能由单一政府机关甚至是单一部门(sector)所能独立承担,大多数必须透过各级政府间、各组织间、各机关间,以及跨部门的合作组成彼此协同的网络(collaborative network),才能有效地缓解各类政策问题,提供高质量的服务。从这个角度看,通过公私合作的方式来供给公共服务,是一个不言而明的良好途径,在诸多公共服务领域中都被广泛运用,但究竟公私合作是否必然会造就更佳的服务成效仍存有争议。

在公私合作的过程中,各行动主体如果欠缺对合作的基本认知、意愿与能力,或对既有制度未能进行配套变革,则可能影响后续的合作成效。公私合作过程中,上层的政策设计固然很重要,这决定了公

私合作的方向和程度。但是也不能忽视基层的政策执行,尤其是基层办事人员,他们处在公共政策与服务提供的最前端,他们对服务对象的满意或者不满意最敏感,同时也面临着各种复杂的、琐碎的、不确定性的问题与情况,更为重要的是,基层办事人员握有政策输送末端的裁量权,可以凭借其在业务执行上的相对“自主性”,影响政策执行的效果。总而言之,其执行意愿、态度与做法等,将深深影响政策执行的成效。在社区养老服务中,社区养老服务中心的主要工作是拟定服务计划、开展照护服务以及后续的服务评估等工作,而社区养老服务中心负责人实际上也肩负着跨区域、部门之间的沟通协调等工作,其能力与作为左右着服务是否能有效执行。基于此,本文主要运用质性研究方法,对宁波市社区养老服务相关人员进行深度访谈,以了解影响社区养老服务中心公私合作的关键因素,以期为促进公私合作寻找到更多变量。

2. 文献回顾

由于本文以城市社区养老服务供给的公私合作机制为主题,学者对公私合作的研究成果为本课题的研究提供了研究参考。因此,下文将对公私合作展开综述,以此作为本课题的研究起点。

关于公共服务方面的公私合作通常被称为公私伙伴关系(Public-Private Partnership)。随着公私合作供给公共服务在各地的探索与实践,学者们从不同方面对公私合作做了相应的研究,具体研究主要集中在:1)关于公私合作内涵、特征与构成要素的研究。萨瓦斯(Savas E S)认为,公私合作是一种供给公共服务的制度性安排,公私合作的本质是整合公共部门与私营部门之间的优势,使得合作效益最大化[2]。Leach, W. D.认为,公私合作的运作应该具有包容性、代表性、公正性、透明度、审议协商、合法性和赋能等关键特征[3]。Ansell, C., & Gash, A.将成功的公私合作构成要素分为五类:过去敌对与合作的历史、权力与资源不对等、促使利害关系人参与的诱因、促使转型的领导者、制度设计[4]。2)关于公私合作关系的研究。台湾学者吴英明将公私合作的互动模式分为:垂直分隔互动、水平互补互动和水平融合互动三种模式,公私合作关系主要有“合作关系”与“伙伴关系”之区别[5]。3)关于公私合作的作用研究。学者们关于对于私营部门参与公共服务供给的争论主要有:一部分学者肯定并推崇私营部门参与公共服务供给,一部分学者则质疑甚至否定私营部门参与公共服务供给。超越上述论争,Donald F Kettl开始致力于探索政府在不断依靠公私合作模式供给公共服务的问题上究竟应该采取怎样的做法,才能使这种模式得到更良好的运行[6]。

境内研究主要集中在:1)关于公私合作内涵的研究,如曹远征[7]、余晖[8]、刘红芹[9]等均有研究。2)关于公私合作发展现状的研究,公私合作的应用涉及多个领域,包括养老服务业、公共交通业、公共事业、公共基础设施建设等,如余晖的研究[8]。3)关于公私合作完善路径的研究,郁建兴和翟志远认为,在现实的宏观环境下,市场经济的发展并不完善,社会组织的发展水平也有待提高,公共部门要想提高公共服务水平,必须调整各主体之间的关系[10]。其他学者,如孙元琪[11]韩俊魁[12]等都有研究。

上述国内外研究成果对于本课题研究有着重要的参考价值,综合来看,可以发现:绝大多数学者对私营部门参与公共服务供给是持维护态度的,并且对提升政府管理公私伙伴关系能力的探索是国内外学术界的一致方向。但是,我们也可以看到,目前已有的研究主要集中在公私合作供给公共服务上,而专门的对公私合作供给城市社区养老服务的研究,则为数不多。

3. 理论架构

关于公私合作(PPP),Ansell与Gash曾建立一个合作治理的模式加以说明。他们将产生成功合作治理的重要变量分类成五项,包括:过去敌对与合作的历史、权力与资源不对等、促使利害关系人参与的诱因、促使转型的领导者、制度设计。合作方之间过去不愉快或没有建设性的经验,会影响利害关系人参与的意愿。而合作过程一开始利害关系人之间明显的权力和资源不对等,也会减少利害关系人参与合作行动的意愿,通常强有力的参与者往往会操弄合作过程,使弱势者无法有意义地参与[4]。因此,他们

认为合作的场域应该具有正式机制的设计, 以提升决策的权威性, 否则便无法吸引利害关系人参与, 并同意其结果。因此, 适当的领导和众所接受的外界协调者, 可以帮助合作治理能够顺利进行[13]。在合作治理的过程中, 有许多因素格外重要, 包括: 面对面的对话、信任建立、承诺关系及分享经验等, 尤其倾向发展一种“小赢”(small wins)的合作关系, 可以藉此深化彼此的信任、增加承诺感, 也可达到相互的信任[4]。因此, 合作治理关系强调利害关系人应共同参与讨论, 以持续性过程看待合作关系, 最后, 认为解决问题的能力是可以被发展的, 尤其以社会学习与信任建立两者最为重要[4]。

4. 研究方法 with 范围

在研究方法上, 本文采用质性研究的方式进行, 重点在于找到公私合作的重要因素。本研究采用半结构式深度访谈来作为个案研究证据的基本来源, 希望从受访者提供的信息中获得更清楚的了解。半结构访谈, 基本原则是根据研究主题与问题, 设计访谈大纲, 让受访者依访谈大纲来回答问题, 并视受访者回答的状况, 弹性调整访谈顺序及内容。访问中征求受访者同意录音, 访谈完毕后将访谈记录整理成逐字稿, 作为分析的文本。

本研究的访谈对象选取主要根据立意抽样的方法选取, 访谈对象主要包括四类: 政府机关人员、社区养老服务中心人员、服务对象等。为保护受访者, 本文对受访者进行匿名处理, 政府机关人员用代号 A, 如 A1 代表接受访谈的第一位政府机关人员, 包含 A1、A2; 社区养老服务中心人员用代号 B, 如 B1 代表接受访谈的第一位社区养老服务中心人员, 包含 B1、B2、B3、B4、B5; 服务对象用代号 C, 如 C1 代表接受访谈的第一位服务对象, 包含 C1、C2、C3。

5. 研究发现

通过对访谈资料进行系统分析, 得出影响公私合作的重要因素主要有:

5.1. 政府支持

政府支持, 尤其是高层政府的态度, 会直接影响公私合作的方向和程度(A1、B2、B4、B5), 也一定程度上决定了公私合作供给社区养老服务的积极性。近年来, 由于中央发布的几个重要文件中, 都比较多的提到要加强公私合作来供给养老服务, 如《国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见》(国办发〔2019〕5号)中明确提出, 要大力推动养老服务供给结构不断优化、社会有效投资明显扩大、养老服务质量持续改善、养老服务消费潜力充分释放; 要充分发挥公办养老机构及公建民营养老机构兜底保障作用; 研究非营利性养老服务企业企业所得税支持政策。高层政府如果支持的态度比较明朗, 那么下沉到社区养老服务中各主体进行协商时就能够更有依据, 更能坚守合作的立场(A1、B1、B2、B5); 社区养老服务中心与服务对象之间的信任度也会因高层政府的支持态度而加强(B3、B4、C1)。

国家出台了一些鼓励的政策, 比如说税收优惠政策, 这对于目前的我们来说, 虽然目前我们还没有办法达到收支平衡, 但是我们感觉这个事情可以做……以后这是一个趋势(B2)。

5.2. 目标认同

公共服务的提供不同于市场经济中的买卖关系。在市场关系中, 买卖是彼此对应的关系。而在公共服务提供中, 服务购买者一般是政府, 服务提供者是服务机构, 服务消费者是老年人, 这其中存在着三角关系, 政府作为出资方, 需要为服务对象遴选到优质的服务提供单位, 同时也要监督服务提供单位切实提供优质服务并给予评价; 服务对象需提出服务需求, 并对服务进行真实评价, 以让政府和服务提供单位获得反馈; 服务提供单位需把握政府和服务对象的需求, 开发照护服务项目, 拟定服务计划并提供服务, 以获得政府和服务对象的好评。因此服务提供单位(社区养老服务中心)与政府、服务对象之间一致

的目标认同,是公私合作能够成功的关键因素。如果服务提供单位不具备非营利的性质而一心逐利,不追求服务质量而注重提高服务价格,那么公私合作关系将会被迫终止(A1、A2)。

5.3. 权责清晰

社区养老服务中心的主要工作是给老年人提供照护服务,但是,深入到社区养老服务中心的具体工作中就会发现,由于老年人本身的差异性及服务需求的多样性,养老服务的具体工作包含诸多面向。因此,在政府与服务提供机构的合作中,权责划分相当重要,双方常常依据常规照护服务内容以合同的形式来确认双方的权责(A1、B3)。但是,除了常规的照护工作外,也常常出现一些不确定性的事先难以预料的情况,双方常常是通过协商来区分权责,并逐渐形成惯例,或者在下一年的合同中重新拟定新的权责分配方案(A1、B2)。

5.4. 过去合作的经验

在公私合作的网络中,合作主体之间过去不愉快或没有建设性的经验,会影响合作主体参与的意愿。反之,如果合作主体之间通过之前的愉快合作而建立其相互信任、友好协商的关系,则会推动公私合作关系进一步发展(A2、B3)。

5.5. 非正式关系

由于公私合作的网络关系中,各行动主体之间并非是行政等级上的隶属关系或管辖关系,理论上来说,他们是平等的合作伙伴关系。因此,正式权力并不能被单方地运用,必须大量依赖由信任以及人际关系为基础的非正式关系(B1)。而这种非正式关系的建立与维系,则立足于对其他组织专业的尊重与认同甚至相互学习(A1、B4、B2),进而促使整体照护服务更加全面。此外,如果公私合作网络中成员间具备良好的非正式关系,大家会互相帮忙,将能有效避免冲突发生(A2、B5)。反之,若未能拥有这种良好的彼此体谅的非正式关系,双方互动时往往彼此防备,深怕其他单位侵犯自身专业、权力或增加负担,而可能会不断阻挡、拒绝对方所提出的议题,使得沟通、协调将难以进行,更别提组织间的通力合作(A1)。

5.6. 服务对象的认知

在社区养老服务中,老年人属于服务接受者,他们对照护服务的目的、服务内容、服务范围、服务质量、服务评价等,也是为服务能否顺利提供的关键因素(A2)。通过深度访谈,本研究发现,有时候服务对象会对社区养老服务有所误解,有些老年人及其家属常常误以为社区养老服务就是提供他们所需要的任何服务,如上门为老年人家庭擦洗外墙窗户、清洗空调、清洗油烟机等(C1、C3),但事实上,社区养老服务仅能提供因失能导致日常活动所需的服务,因此形成双方存在认知上的落差。由于一线服务人员人力不足,同时必须面对服务对象提出的一些超出服务范围的主观认知和要求,使得一线服务人员负担更重(B4、B5),进一步导致服务人员的流失(B1、B2)。成员流动率高又将衍生出服务人员专业训练上的不足、信任与默契等非正式关系难以建立与维系等后续问题(A2、B1、B2)。

基金项目

2021年度第三批宁波市哲社规划课题,项目编号:G21-3-ZX24;浙江省教育厅科研项目,项目编号:Y202147876。

参考文献

[1] 数据来源:宁波统计年鉴[EB/OL]. <http://vod.ningbo.gov.cn:88/nbtjj/tjnj/2020nbnj/indexch.htm>, 2022-11-02.

- [2] Savas, E.S. (2000) *Privatization and Public-Private Partnerships*. Seven Bridge Press, New York.
- [3] Leach, W.D. (2006) Collaborative Public Management and Democracy: Evidence from Western Watershed Partnerships. *Public Administration Review*, **66**, 100-110. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00670.x>
- [4] Ansell, C. and Gash, A. (2008) Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, **18**, 543-571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- [5] 吴英明. 公私部门协力关系和“公民参与”之探讨[J]. 中国行政评论, 1993(2): 1-14.
- [6] Waddock, S.A., et al. (1991) A Typology of Social Partnership Organization. *Administration & Society*, **22**, No. 4. <https://doi.org/10.1177/009539979102200405>
- [7] 曹远征. 公共民营合作制在中国[J]. 城乡建设, 2003(7): 20-21.
- [8] 余晖. 公私合作制的中国试验[M]. 上海: 上海人民出版社, 2005.
- [9] 刘红芹. 政府购买居家养老服务的管理机制研究[J]. 理论与改革, 2012(1): 67-70.
- [10] 郁建兴, 翟志远. 公私合作伙伴中的主体间关系——基于两个居家养老服务案例的研究[J]. 经济社会体制比较, 2011(4): 109-117.
- [11] 孙元琪. 福利多元主义视角下的城市小区福利服务[J]. 现代交际, 2011(11): 17-18.
- [12] 韩俊魁. 城市小区社会组织该如何培育发展[J]. 中国社会组织, 2014(7): 18-21.
- [13] 谢宜臻. 台湾后权威时代兴起的环境协力治理: 以封溪护鱼为案例(1996-2010) [M]. 屏东: 国立屏东教育大学, 2004: 523-575.