
人口老龄化背景下政府购买养老服务 绩效评价与机制优化 ——以浙江省为例

陈妍¹

(浙江财经大学 会计学院, 浙江 杭州 310000)

【摘要】: 随着人口老龄化的日益加剧, 养老问题已经成为家庭以及政府面临的一项严峻的挑战。通过政府购买养老服务, 集合社会各方的力量共同面对养老这一难题, 但是, 政府购买养老服务实行过程中可能存在效率低、监管不严等问题。据此, 以浙江省政府购买养老服务为案例, 调查研究政府购买养老服务效率与现状, 发现问题并提出建设性建议等。

【关键词】: 政府 养老服务 绩效评价

【中图分类号】: F24 **【文献标识码】:** A

1 引言

随着我国经济不断发展壮大, 人口老龄化问题日益严重(以浙江省近六年 60 岁以上老年人比例)。养老服务需求与供给矛盾突出, 仅依靠政府提供养老服务很难负荷日益加重的养老负担和养老需求。只用通过政府与社会企业联手来共同参与养老服务体系中, 才能不断解决人口老龄化背景下养老服务供给与需求的矛盾。近年来, 政府购买养老服务已在北京、上海、南京、杭州、海南、山东等地进行实践试行。

2 理论分析

政府购买养老服务是指政府从财政的预算中支出经费, 通过竞标或者契约的方式, 鼓励不同的社会组织参与竞争, 政府与社会组织之间形成共同为养老服务提供各类资源的合作互惠关系, 从而实现政府职能的转变和公共服务供给的多元化。因此, 政府购买养老服务主要由生产、供给、消费三个方面组成。在这个过程中, 政府角色为供给方, 将生产者生产的养老服务提供给消费者即老年人, 通过政府将企业与消费者联系起来, 各司其职, 各取所需。

政府购买养老服务在全国范围内一些地市开展试点工作的同时关于其绩效评价的理论研究和实践业在不断完善发展。目前, 国内对政府购买养老服务的研究还处于起步阶段, 主要是借鉴西方理论研究政府购买养老服务的意义并对我国现阶段各地区养老服务存在的问题和矛盾在理论层面进行分析等。尽管也取得了一些关于政府购买养老服务的研究成果, 但是专门针对政府购买

¹**基金项目:** 本文是 2017 年浙江省新苗人才计划课题研究成果(2017R414063)。

作者简介: 陈妍(1991-), 女, 汉族, 山东枣庄人, 浙江财经大学研究生, 研究方向: 会计理论、盈余管理。

养老服务绩效评价的理论研究成果较少, 本文对政府购买养老服务的绩效评级主要从评价主体、对象、空间和时间以及指标几个方面展开。

评价主体主要解决“谁来评”的问题, 根据评价主体与评价对象的利益相关关系划分为内部评价主体与外部评价主体, 内部评价主体主要指评价对象内部不同部门不同层级对其工作效率以及效果所作出的评判。外部评价主体指独立于系统内部的组织或个人, 包括服务对象评价也就是消费者老年人对该系统的评价和第三方监管监察机构评级。评价对象包括政府、承接服务的社会机构以及服务人员等。评价的空间指的是政府购买养老服务的地理区域分布。目前参与政府购买养老服务的地区有北京、上海、南京、青岛、杭州、宁波、苏州、昆明、海南等不同省份的十几个城市。本文的评价空间仅限于浙江省政府购买养老服务。评价时间指进行政府购买养老服务评价的时间维度, 一般是从政府购买养老服务初始阶段开始衡量政府购买养老服务投入的物力、人力、财力等以及后期养老服务产出效率、效果等问题。

评价指标主要包括基于数据包络分析法构建效率性评价指标和基于 ACSI 的基础上构建了养老服务满意度评价指标。

2.1 效率性评估指标

在搭建政府购买养老服务效率评价体系指标时, 充分考虑政府推进养老服务时人力、物力、财力等方面的投入与养老服务产出成果包括推进进度、服务覆盖率以及养老服务内容等的投入产出比。衡量政府投入指标主要有投入的人员数、投入的资金额以及硬件设施装备等。养老服务产出指标包括养老服务覆盖率, 居家养老服务项目的数量, 享受居家养老服务人员的数量, 居家养老服务的满意率。其中, 满意率指标需要进一步构建养老服务满意度评价体系进行衡量。

2.2 养老服务满意度评估指标

ACSI 是一个比较权威、规范、有效的主要用于评价顾客满意度的模型, 以 ACSI 为基准建立的养老服务满意度评价体系能够更直观、公正、及时的反映出服务人群的满意程度, 因此, 从服务对象角度评价出养老服务的质量和效果。该指标模型包括主体对服务的预期值、客户在实际体验时感知的服务质量(包括服务的及时性、公平性、人性化以及准确性等)、客户投诉和信任等四个方面。

主体对服务的期望值是老年人希望能够获得哪些方面的服务以及这些服务应该达到的理想效果。老年人是该项服务的使用者和受益者, 他们的期望和服务要求对日后完善和改进养老服务提供参考和改进方向。老年人感知的服务质量主要从服务需求的及时性、养老服务的人性化、养老服务针对问题的准确性以及公平性等四个方面全面衡量。通过顾客的投诉意见可以站在老年人角度了解其真正的需求和现如今服务存在不尽完善的地方, 从而在以后的工作中不断改进和完善。信任度是评价政府购买养老服务的综合指标, 也是为以后顺利开展以及全国范围内推广新型养老服务工作的打下坚实的基础。

3 调研分析

案例一: 浙江省宁波市海曙区早于 2004 年在其管辖范围内推行政府为困难老人购买养老服务的相关政策, 集结政府与社会的力量建立了由政府扶持、社会参与的非营利的新型社会养老模式。主要是由海曙区敬老协会运作, 政府在其中扮演动员与扶持的角色帮助其各项服务的采购招标工作, 具体的服务由各社区组织实施, 从而形成政府、企业、个人、义工等共同参与的养老服务新模式。政府购买养老服务不仅包括衣食住行等生活服务还包括精神养老服务, 通过建立老年人俱乐部等形式, 组织老年人适合的文化体育活动, 开办老年大学, 丰富老年人的精神生活。现如今宁波市海曙区政府购买养老服务的对象已经从空巢老人扩展到更多需要服务的家庭中。

案例二: 杭州市下城区主要针对空巢、高龄、失能以及困难老人根据评估分值高低, 提供相应的政府资助的服务, 服务标准分

为三种类型:每一类型人群对应相应的资助标准。2018 年,杭州市下城区 10%的老年人将享受政府提供老年人资助和相关养老服务。各街道认真贯彻落实社区居家养老服务标准评估办法,建立健全养老服务对象评价体系,进一步加强养老服务机构的标准化与规范化的建设,集合社会各界力量积极参与养老服务,为空巢、高龄、失能等困难老人提供生活照料和精神关爱。

案例三:浙江省温州市瑞安市通过建立养老服务中心开展“居家养老”服务,政府购买养老服务,老人可以足不出户就能享受上门做饭、洗衣服、清洁等服务;只需花少量资金,一通电话就能在家吃上可口饭菜,还可到社区服务中心结交朋友、喝茶下棋、享受各种休闲设施等。通过建设服务中心,老年人有了生活关怀、精神寄托、文化娱乐和老年教育的场所。在过去的两年里,瑞安市不断完善养老服务政策,积极参与推进养老政策的改革和发展,努力推动养老服务业稳健快速发展。除了每年增加养老服务中心数量外,还对养老服务中心进行评级,按评判等级发放相应的运营补贴和奖励资金等。

根据上述模型体系的分析,我们针对所需评价的指标内容编制了一份 30 题的问卷,随机分发给社区享受养老服务的人群,调查居民对养老服务的评价及满意度。问卷总共发放 600 份,收回 568 份,无效问卷 14 份。

对收回的问卷进行统计分析得出,老年人对养老服务的及时性选择“很满意”的约占 85%，“比较满意”的约占 10%,而“一般”仅约占 4%，“比较不满意”和“不满意”的仅占 1%。上述统计结果反映出浙江省老年人对服务的及时性总体上比较满意,还有需要进一步加强完善的地方。

服务的质量是我们本次调研的重要指标之一,问卷针对服务质量主要涉及服务的准确性、人性化以及公平性等方面,在服务准确性调查结果统计分析中,老年人对浙江省政府购买养老服务准确性选择“很满意”的约占 80%，“比较满意”的约占 14%,而“一般”仅约占 3%，“比较不满意”所占比例为 2%,选择“不满意”的占 1%。

在养老服务人性化调查结果统计分析中,老年人对浙江省政府购买养老服务人性化选择“很满意”的约占 70%，“比较满意”的约占 19%,而“一般”仅约占 6%，“比较不满意”所占比例为 5%,选择“不满意”的没有。

公平性调查分析中,老年人对公平性选择“很满意”的占比 76%，“比较满意”的约占 19%,而“一般”仅约占 5%，“比较不满意”和“不满意”占比为 0。

根据上述统计分析得出,享受政府购买养老服务的老年人对浙江省政府购买养老服务整体上还是满意的,调研人员在走访过程中工作人员和老年人还提出养老设施应逐渐完善以适应老年人使用;许多老年人文化程度比较高,在照顾其生活起居的同时还应顾及其精神文化方面的需求;另外,老人也有对工作人员数量、文化和专业水平的要求。

政府购买养老服务的过程中主要的问题有几点:(1)政府购买养老服务的专业性低,主要表现在专业护理人员和心理疏导人员比例低和从业人员缺乏相关技能培训。现如今的养老服务人员主要是四十至五十之间的下岗女工,虽然能够照顾老年人日常生活,然而,由于缺乏较高水平的专业训练与培训,很难满足老年人更高层次的需求。(2)政府购买养老服务覆盖面小、服务单一,且偏远地区养老机构及养老资源匮乏。各地区政府购买养老服务的对象主要为独居、困难的老人,这部分老人只占老年人口的很小一部分。而且政府提供的养老服务往往只包括衣食住行等生活服务,对于老年人需要的精神层面活动以及娱乐项目较少。(3)政府购买养老服务监督和评价体系不完善。政府对购买养老服务的考核与评估缺乏独立性与客观性,很大程度上只是停留在形式上的监督与管理。还应加强外部专家和社会公众对养老服务评价监督的参与度,提高监督独立性与效率性。

针对上述存在的问题提出下列建议:(1)提高政府购买养老服务专业人员的相关薪酬,以吸引更多人投入到该项事业中。同时对现有专业人员进行专业技能培训,提高服务水平与专业素养。最后明确相关专业岗位服务标准与行为规范,设立清晰的奖惩制度,调动工作人员的服务积极性。(2)建立完善的政府购买养老服务制度体系,不断推广发展,对偏远地区制定相关的政府补贴或优惠政策,积极鼓励社会各方参与到养老服务建设中。除必需的生活服务外,开展各种集体活动,丰富老年人娱乐等方面的生活。

(3)加强政府购买养老服务各个环节的监管与评价。还可委托第三方机构对政府购买养老服务是否合规合法以服务质量进行评估,对评估不好的养老服务机构责其改正并给予一定的罚款。

养老服务涉及的内容比较多、项目比较广,如果完全由政府负担完成所有的养老服务,除效率低以外还可能存在资源浪费,供求不平衡等问题。不断完善政府购买养老服务是一项持久的工作,政府应不断发现实践中存在的问题,吸取实践中的经验,切实落实监督与监管工作。不仅给予财政方面的资金支持,还要在政策法规等更高层面为养老服务业的发展铺砖引路。同时社会组织和个人以及志愿服务也要积极参与,不断加强自身建设的同时为养老服务工作贡献自己的一份力量,同时在政府购买养老服务过程中起到监督监管职能。但是企业参与的政府购买养老服务是否真正的节约成本、提高效率和满足老年人的需求,还需要我们不断完善评价机制与模型。本文通过建立效率与服务满意度评价指标对基于浙江省政府购买养老服务案例分析与调研,调查研究政府购买养老服务效率与现状,发现问题并提出建设性建议等。

参考文献:

[1]张东军,陈世伟. 养老服务体系评述及发展建议——以江西省为例[J]. 现代商贸工业, 2018, 39 (20).