

探索以凭单方式购买居家养老服务

周义程 胡巧云

我省是全国最早进入老龄化社会的省份，也是全国老龄化程度最高的省份。目前我省老年人群体呈现基数大、增长快、高龄化、空巢化、失能比例高的趋势。针对这一情况，我省近几年一直在大力推进政府购买居家养老服务。在政府购买居家养老服务领域引入凭单这一新的购买方式有着重大意义。

以凭单方式购买居家养老服务的现实意义

所谓凭单，即由政府向符合相应资质条件的老人发放养老服务券，老人用此券去自由选择能够提供相应服务的承接主体，这些承接主体再将收到的养老服务券拿到政府相关部门兑换现金。养老服务券作为政府部门发放的代金券，使得持券老人可以凭借此券进行消费。具体现实意义主要体现在：一是有利于促进居家养老服务承接主体之间的竞争。符合条件的老人可以自由选择自己满意的承接主体来为自己提供相关服务。老人的自由选择使承接主体为获得更多的服务对象而展开竞争，这将有利于降低服务成本、提高服务质量和增强对老人需求的回应性。二是有利于减少政府购买居家养老服务中的腐败行为。采用凭单在很大程度上减少了购买主体对于购买居家养老服务的财政资金的支配权，增加了老人对资金的自由使用权，降低了购买服务中购买主体与承接主体间发生腐败行为的风险。三是有利于克服政府购买居家养老服务中的评价难题。政府购买居家养老的服务内容大多是事务性的，评价标准难以量化，而养老服务券使得老人可以自主选择所需服务，这在客观上使养老服务评价标准设定难题获得了化解。

凭单方式在公共服务购买领域的实施现状

目前，我国政府以凭单方式购买公共服务的实践总体上处于摸索阶段。在养老服务领域，北京市早在2008年就探索使用“养老服务券”，即由政府买单，向符合条件的老年人（残障人士）发放养老（助残）券，为其提供多元化的高质量服务。在北京市的“养老服务券”实践中，朝阳区的做法颇具典型性。朝阳区政府于2011年初制定了《朝阳区特殊老年人养老服务补贴办法（试行）实施细则》，详细规定了养老服务券的补贴对象、补贴流程及养老服务类组织参与服务提供的申请程序等。在方案实施时，朝阳区首先选择了十个街区的老年人作为调查对象，掌握老年人服务需求，为科学决策提供依据。然后，向符合条件的老人发放养老服务券，持券老人可在本年度内自行安排用券。在对承接主体的监督方面，朝阳区制定了30余项凭单购买的规章制度，并下发了统一版本的工作程序；在对承接主体的考核方面，制定了6大方面28项标准，于每年年底实施考核，并对先进单位采取以奖代投的表彰。从实践成效看，朝阳区“养老服务券”计划取得了较好的效果，老年人自主选择所需服务及提供服务的组织，促进了养老服务类社会组织之间的良性竞争，服务质量与满意度均有较大幅度提高。

然而，凭单在我国一些公共服务领域的初步应用中也暴露了一些问题。就“养老服务券”而言，问题主要包括：一是凭单的设计不尽合理。部分老人认为养老服务券存在购买范围小、面值小、有效时间段的限定不科学等问题，致使其部分需求无法有效满足。二是承接主体容易出现“撇脂”行为，即优先选择那些身体相对较好、比较好说话、要求不是很高的老人，对他们认为的诸如存在脾气大、要求比较多等“比较麻烦”的老人，则不愿意接收其养老服务券和为其提供服务。这就导致了选择权的不平等，并违背了凭单设计的初衷。三是规章制度的不健全和监督部门的缺位导致政府与公众对承接主体的监督不力，进而引发凭单运作中的贪污腐化风险。

推进以凭单方式购买居家养老服务的对策

从全国来看，凭单作为推进政府购买居家养老服务可供选择的一种方式，在实践中运用得相对较少，并存在一些需要重视的问题。这些问题主要是由于凭单的操作规程不够完善、凭单运用的经验相对欠缺、凭单依存的社会环境尚待改善等原因造成的，而非凭单这一工具固有的缺陷与工具本身的问题。为了使凭单能够在购买居家养老服务中更加科学有效地运行，需要重点从以下方面努力。

精准把握凭单的操作流程。为了在购买居家养老服务过程中更有效地引入凭单，需要精准把握凭单的操作流程。凭单的具体运作可以划分为向符合条件的老人发放养老服务券、老人使用养老服务券去选择和接受服务、承接主体使用养老服务券兑换资金三个环节。第一环节主要是在购买主体与消费主体之间产生联系，第二环节主要是在消费主体与承接主体之间产生联系，第三环节主要是在承接主体与购买主体之间产生联系。

科学设计凭单。为了使凭单能够更为充分地发挥作用，需要对凭单本身进行深入细致的设计。要根据购买居家养老服务的资金投入情况、能够承担不同类型居家养老服务项目的社会力量的发育情况、购买居家养老服务的政策规定的具体期限等来考虑养老服务券发放的金额总量、面值、有效期等细节性问题。同时，也要增强养老服务券使用的灵活性，最好在每张养老服务券上提供多个服务项目以供选择，从而防止“打酱油的钱不能用来买醋”。

加强对承接主体的监管。为防止凭单运作过程中承接主体可能会出现撇脂现象和贪腐行为，购买主体所承担的监管职能显得尤为重要。购买主体在养老服务券的方案制定、养老服务券的发放、接受养老服务券者的资质限定和审查、对竞争养老服务券的社会力量的服务质量评价等方面都要充分发挥作用，特别是要出台相关政策，明确规定承接主体必须对所有持有养老服务券的服务对象一视同仁，并建立相应的投诉制度和问责条款，对撇脂行为和贪腐问题，一经查实即严格根据相关规定进行问责。

建立承接主体的信息披露制度。在政府购买居家养老服务过程中，为了让养老服务券能够充分发挥通过促进竞争来提高服务质量、增强服务的回应性、降低服务成本的功能，需要使持有养老服务券的老人“用脚来投票”的权利真正落到实处。但是，由于老人年纪偏大、反应相对较慢、信息相对闭塞，加之信息公开制度的不健全，因而不少老人对承接主体的情况往往不是很了解，时常难以区分出承接主体的好与坏，从而可能出现随便选择一家的情况，这就背离了以选择来促进竞争的初衷。针对这一情况，民政等相关部门可考虑主动搜集并向老人及时推送承接主体的从业资质、从业经验、业界声誉等方面信息，从而使老人能够作出更加理性的选择。

理顺社会组织与地方政府之间的关系。凭单的有效推行需要不同类型的社会力量尤其是社会组织成为市场竞争的主体，共同去角逐持有养老服务券的老人手中的凭单。作为市场竞争的主体，只有在这些社会力量之间确立起彼此平等的关系，才能确保竞争的公平有效。然而，不少社会组织是在地方政府的关心和帮助下成立的，有的甚至就是由地方政府直接组建的，这些社会组织与地方政府之间有着良好的合作关系，这就可能造成凭单相关政策中的某些条款会有意地向这类社会组织倾斜，从而使其他没有官方背景的社会组织处于不利地位，并使竞争弱化甚至形式化。因此，有必要让有官方背景的社会组织完全与地方政府脱钩，成为独立的法人主体。

