
对政府购买养老服务的探讨

——以长沙市为例

李婷婷¹

（武汉大学 政治与公共管理学院，湖北 武汉 430071）

【摘要】：中国作为一个人口大国，其老龄化发展速度甚至快于西方国家，这对国家经济、政治、文化等方面将造成巨大影响，养老的问题迫在眉睫。政府为解决问题积极寻找办法，政府购买养老服务正是重要方法之一。以政府购买养老服务为题，以长沙市购买养老服务的实践为例，探讨政府购买养老服务的问题及相应的对策及建议。

【关键词】：购买养老服务 长沙市

【中图分类号】F812.45 **【文献标识码】**A

我国经济增长速度卓越全球，经济发展成就举世瞩目，但是民生方面还存在许多问题。我国经济之所以发展的如此迅速，人口红利也是重要原因之一，充沛的劳动力是一笔巨大的财富，大量的廉价劳动力是我国工业化的主要动力之一，也是我国经济发展的重要优势。但是随着人口老龄化的到来，“人口红利”也逐渐变成了“人口负担”，养老的现实问题摆在国家面前，并且随着时间的推移越来越迫切。

1 相关概念

政府购买养老服务是指政府依据自己的责任义务，将公共养老项目以类似于承包的方式交给具有相关资质的养老企业和其他社会组织来完成。政府与市场中的养老企业和其他社会组织签订契约，相当于市场正常交易行为。但是购买的养老服务不是用于政府本身而是用于政府指定的特定老龄人群，在服务完成后，由政府对企业和其他社会组织提供的服务根据接受服务的老龄人群的评价来进行评估和验收，并根据其提供的养老服务进行后续支付费用或者事前支付费用。用这种方式来满足老龄人群精神和物质各方面的需要，弥补政府直接提供的公共养老服务的不足。

政府购买养老服务是由政府购买的出资者、服务提供者和受益者三者共同构成的，即政府、企业和其他社会组织和老龄人口。

政府作为购买公共服务的出资者和验收者处于绝对主体的地位。政府出资购买养老服务既能减缓自身压力，又能够活跃市场，增加社会力量在养老机构和养老服务方面的投资，提高养老服务的数量并提高养老服务的质量。根据我国现在的财政支出情况，这里的政府一般指的是地方政府，相关的购买服务的财政资金由地方政府支付。所以目前的情况是越是发达的地方，购买的养老服务越是质量高、数量多，当地老龄人群享受的服务越是到位。越是偏僻落后的地方，购买的养老服务越是质量低、数量少甚至是没有，养老基本以家庭养老为主。

作者简介：李婷婷（1995-），女，湖南湘潭人，硕士，研究方向：公共管理。

企业和其他社会组织作为公共服务的承接者并非完全的市场自由竞争，而是由政府选择，比如公开招标等方式选出，其提供的养老服务可以算是准公共产品，在一定的市场竞争中提高效率，提高社会资源的利用率。但是由于政府不是服务的直接受益者，企业和其他社会组织在提供相关服务时可能会存在不尽尽职尽责的情况。所以企业和其他社会组织必须加强自身的管理才能更好的提供公共服务，并且更好地承接政府招标、长久的维持自身发展。

在政府购买养老服务中的受益者并不是指全国范围内老年人。由于出资者一般都是地方政府，地方政府只会保障特定区域内的权益。比如，长沙市购买的养老服务主要提供给长沙市内公共服务的受益人。实际上，较为发达的地区中的老龄人群本身也较为富裕，其他欠发达地区的老龄人群对于政府提供和购买的养老服务需要更大。

2 长沙市购买养老服务的现状

按照联合国的标准，60 岁以上的人口占地区总人口的 10%以上，或者 65 岁以上的人口占地区人口的 7%以上就进入了老龄化的时代。截止 2017 年底，长沙市常住人口共有 791.81 万人，其中 60 岁以上的人口有 138.13 万人，占长沙市总人口的 17.44%。按照联合国的标准，长沙市的老龄化的比例较高，已经进入了老龄化社会。同时，长沙市的养老缺口也非常大，当地本着为人民服务的宗旨，长沙市出台了相关文件，大力发展养老服务。在 2017 年长沙市出台了《支持居家养老服务发展的若干政策（实行）》，为了加快养老服务的市场化进程，在 2019 年又出台了《关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的实施意见》，积极提高本市养老服务的质量和数量，争取建立与本市老龄化程度相匹配的养老体系。

长沙市购买养老服务主要有四个方面提供了养老的建设。一是发展养老机构设施。政府整合社会闲置资源或者无偿提供办公用房，交由社会组织运营，在社区内设置了一批兼具生活、娱乐、学习、医疗保健等项目的社区养老服务中心。截止 2019 年，全市已建成 272 家社区居家养老服务中心、农村居家养老服务中心 629 个。各类福利性质收养人 1.72 万人。二是推动智慧养老。发布“长沙养老服务一张图”，建立市内养老服务信息平台，将“互联网+”融入养老服务，这种以科技为基础的养老模式能帮助一部分身体健康情况存在问题特别是行动困难的老人解决部分生活上的问题，提高老年人的生活质量，在养老生活中减少身体方面的阻碍。三是完善精神养老服务。长沙市大力发展老年人教育，在市区和各县城开办老年大学。长沙市财政对于公办养老大学的开办给予大力支持，私人开办老年大学可以到相关部门领取补贴，鼓励社会力量参与老年教育。四是全面开放养老服务市场。降低养老产业的准入门槛，取消了养老机构的设立许可和放款经营场所的登记条件，而且非本市的投资者享受本是投资者同等待遇，不得存在任何歧视行为。另一方面放开外资的准入许可，在国家的政策规定下可以允许外资有序进入长沙养老市场。

3 政府购买养老服务存在的问题

第一，养老服务反馈机制不健全。政府购买养老服务最后的监管是由接受服务的老人反馈给政府，再由政府统一整理，最后进行评估和验收。但是由于老人的社会可见性较低，健康情况受损，属于社会上的弱势群体。如何把他们发出的声音和反馈总结出来并不简单。调查问卷的方式使用比较广泛，但是问卷涉及却缺乏一套健全、科学有效地反映养老服务质量的指标体系和制度标准，导致问卷调查的结果与实际情况不符。由于长沙市取消了养老机构的设立许可，放宽了经营登记条件，放开了养老服务市场，导致一些不符合标准的机构入选，购买的养老服务质量不符合标准。长沙市在 2019 年发布了民办养老机构的“白名单”，各种养老服务民办机构资质良莠不齐甚至可能是非法集资的陷阱。

第二，政府投入有限。长沙市政府审核符合相关条件的民办养老机构，满足条件者，每自建新增一张床位给予一万元补贴，每租用新增一张床位给予 5000 元补贴，每接收本市一名 60 岁以上的老人，按照老人自身健康情况分为自理、半自理、失能和失智三个阶段，每个阶段的老人分别补贴每月 160 元、350 元、500 元。并且持续对社区居家养老服务中心给予一次性建设补贴和持续运营补贴。这些政策有效的增加了企业和其他社会组织的积极性，加速了养老产业群的建设。但是在资金方面依然存在很多问题，由于长沙市购买养老服务主要采用了补贴的形式，长沙市当年所需的资金是变化的，根据民办养老机构的申请下拨

财政资金，并以养老服务专项资金公示进行政务公开。2018年两次公示结果，居家养老服务中心建设、运营补贴共下拨资金79万，养老机构运营补贴下拨343.72万元，2018年市财政局总下拨资金共422.72万元。2018年下拨的总金额与长沙市养老服务总需要严重不符。

长沙市购买养老服务的方式是充分利用市场竞争，开放养老市场，由承接养老服务的民办企业或其他组织自由发展。但是这种情况下，政府没有主动的利用自己购买养老服务中的主体地位，在养老服务行业的引导性没有发挥出来，导致提供养老服务的企业和其他社会组织的发展并没有跟上老龄人口的养老需求。

第三，养老行业从业人员素质有待提高。养老行业从业人员诸多问题，包括年龄偏大、受教育程度较低、流动性较大的问题。养老行业从业人员以45岁以上的低学历人员为主。受教育程度低导致很多从业人员并没有办法提供专业的医疗和护理服务。一些养老机构的培训缺乏系统化、专业化的规范，一般都是民办机构自行培训，培训期短、内容简单，导致许多养老服务从业人员只经过极短时间的基础服务培训就直接上岗，使养老服务的质量难以达到理想状态。同时，因为劳动强度大，薪酬较低，导致行业流动性大，一些接受过培训的专业人才很快流失。现存的从业人员只能照顾老龄人口最基本的生活，无法满足老年人的医疗需求、心理需求、娱乐需求等方面的需求。

4 对于政府购买服务的政策与建议

第一，建立监督机制。长沙市的一系列措施放开了养老服务市场，吸引了更多的社会资本进入养老服务行业，加大了养老服务行业的竞争，也给予了企业和其他社会组织更大的自由，营造了更加宽松的发展环境。但是同时也给一些不法企业可乘之机。对于这类企业，可以引入社会监管，要求所有进入养老服务的民办企业和其他组织必须在固定的网站或者APP上将养老机构的固定设施、外部环境和机构内的工作人员的照片和职业履历以照片的形式公开并且在固定时间更新；对于失能和失智老人的公共活动区域加装摄像头等监控设备，在家人朋友的监督下进行照顾；安排第三方机构对民办养老机构进行监督和检查，可以进行年度检查、定期抽查和不定期抽查，以此增加民办养老机构的不作为成本。

第二，加大财政资金投入。目前的政府购买主要依靠地方财政出资，只能保障行政区划内的老人的养老需求，国家可以设立专项资金，由国家财政出资，对于偏远地区，特别是农村地区，没有经济来源，生活没有保障的老龄人口提供养老服务。另外，对于老年人精神娱乐需求，可以更多的依靠吸引社会投资，在政策上有所倾斜，鼓励社会资金进入养老服务行业，以市场上的商业竞争促进养老文化服务产业发展。对于保障基础生活的方面的需求，主要以政府购买服务为主。

第三，提高养老服务队伍素质。要吸引人才和留住人才第一就是要提高薪酬待遇，增加养老服务从业人员的工作积极性，根据提供服务的难度和工作强度设置不同的薪酬，特别是对于工作优秀的从业人员给予奖励，合理设置奖金；在专科学校和成人教育中开办养老护理和养老服务专业，通过单独招生和增加招生计划吸收社会人士继续教育，用这种方式吸引生源。同时，联系专门的养老机构，就读该专业学生的学费一部分由养老机构和政府补贴，毕业后相关专业学生到资助养老机构定向就业。

参考文献:

[1]吴玉韶，党俊武.中国老龄产业发展报告[R].北京:中国老龄科学研究中心,2015.

[2]李娜.“三元主体”视角下政府购买居家养老服务研究——以北京市为例[J].现代工商商业,2018(26)

[3]穆光宗,姚远.探索中国特色的综合解决老龄问题的未来之路[J].人口与经济,1999(2).

[4]张国平.地方政府购买居家养老服务的模式研究:基于三个典型案例的比较[J].西北人口,2016(06).

[5]兰旭凌. 政府购买公共服务的风险防范研究[J]. 中国特色社会主义研究, 2017 (01).