

公私合作

上海养老服务
供给的探索

鲁迎春◎著



公私合作

上海养老服务
供给的探索

鲁迎春◎著



图书在版编目(CIP)数据

公私合作:上海养老服务供给的探索/鲁迎春著

—上海:上海人民出版社,2019

ISBN 978-7-208-15640-1

I. ①公… II. ①鲁… III. ①养老-社会服务-研究报告-上海 IV. ①D669.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 002807 号

责任编辑 沈骁驰 刘 宇

封面设计 零创意文化

公私合作:上海养老服务供给的探索

鲁迎春 著

出 版 上海人民出版社
(200001 上海福建中路 193 号)
发 行 上海人民出版社发行中心
印 刷 常熟新骅印刷有限公司
开 本 635×965 1/16
印 张 14.75
插 页 4
字 数 181,000
版 次 2019 年 3 月第 1 版
印 次 2019 年 3 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-208-15640-1/C·582
定 价 58.00 元

目 录

第一章 绪 论 / 1

第一节 研究的背景 / 1

一、人口老龄化:公众养老服务需求的持续增长 / 1

二、多元治理:公共服务供给的全球共识 / 2

三、公私合作:上海养老服务供给的实践选择 / 3

第二节 研究相关的文献综述 / 4

一、国外相关研究 / 4

二、国内相关研究 / 7

第三节 研究的具体设计 / 9

一、研究内容 / 9

二、研究思路 / 10

三、研究方法 / 11

四、研究的意义与局限 / 13

第二章 公私合作供给养老服务的理论基础 / 16

第一节 公私合作的定义与主要类型 / 16

一、公私合作的定义 / 16

二、公私合作的主要类型 / 21

第二节 养老服务的公共服务属性 / 25

一、养老服务的内涵 / 25

二、养老服务的属性 / 27

三、政府责任纳入:对养老服务公共服务属性的回应 / 33

第三节 公私合作:多元理论视角下的公共服务供给归宿 / 35

一、“单一主体失灵论”:公共服务提供主体的讨论与易位 / 35

- 二、“主体分离论”:公共服务公私合作供给的理论前提 / 43
- 三、福利多元主义:公共服务供给的主体格局 / 46
- 第四节 公私合作:养老服务供给实践的必然选择 / 51
 - 一、养老服务供给中的市场失灵 / 51
 - 二、养老服务供给中的政府失灵 / 52
 - 三、养老服务供给中的志愿失灵 / 54
 - 四、公私合作:发挥多元主体供给养老服务的比较优势 / 55

第三章 公私合作供给养老服务的国外实践 / 57

- 第一节 美国实践:基于 NORC 的养老服务供给公私合作 / 57
 - 一、NORC 的形成与主要特征 / 57
 - 二、NORC-SSP:自然形成的退休人员社区支持服务项目 / 59
 - 三、NOCR-SSP 的公私合作治理格局 / 63
- 第二节 英国实践:社会企业参与社区照顾养老 / 65
 - 一、社会企业的发展及其主要特征 / 65
 - 二、社会企业参与社区照顾养老的核心要素 / 69
 - 三、Hartring Oaks:社会企业参与社区照顾养老的典型案例 / 76
- 第三节 国外养老服务公私合作供给实践的比较分析 / 79
 - 一、美国基于 NORC 的养老服务公私合作供给实践的典型特征 / 79
 - 二、英国社会企业参与社区照顾养老的公私合作实践的典型特征 / 80
 - 三、英美公私合作供给养老服务实践的比较与总结 / 81

第四章 公私合作供给养老服务的地方实践 / 83

- 第一节 宁波海曙区实践:政府购买居家养老服务 / 83

一、政府购买居家养老服务的制度环境 / 85	
二、政府购买居家养老服务的运作机制 / 86	
三、政府购买居家养老服务的成效与局限 / 91	
第二节 南京鼓楼区实践:政府购买居家养老服务 / 94	
一、政府购买居家养老服务的制度环境 / 96	
二、政府购买居家养老服务的运作机制 / 100	
三、政府购买居家养老服务的成效与局限 / 105	
第三节 上海静安区实践:公私合作供给社区老年人助餐服务 / 111	
一、公私合作供给老年人助餐服务的制度环境 / 112	
二、公私合作供给老年人助餐服务的运作机制 / 121	
三、公私合作供给社区老年人助餐服务的成效与局限 / 125	
第四节 公私合作供给养老服务之地方实践的比较分析 / 127	
一、依赖性定向式合作:宁波海曙区公私合作供给养老服务的模式 / 127	
二、独立性定向式合作:南京鼓楼区公私合作供给养老服务的模式 / 129	
三、独立性竞争式合作:上海静安区公私合作供给养老服务的模式 / 130	
四、不同实践模式的比较与总结 / 131	
第五章 上海养老服务供给实践 / 133	
第一节 养老服务对象的界定与扩容 / 134	
一、少数弱者:传统养老服务供给对象 / 134	
二、全体老人:老龄化时代的养老服务供给对象 / 135	
第二节 养老服务主体的拓展与培育 / 136	
一、养老服务供给理念转型与养老服务主体多元化 / 136	
二、政府供给养老服务的职能拓展 / 138	

三、多元化养老服务供给主体培育 / 145	
第三节 养老服务提供方式的发展与创新 / 159	
一、提升家庭自主照料能力 / 159	
二、提升社区照护能力 / 162	
第四节 养老服务内容的发展与完善 / 165	
一、机构养老服务内容的发展 / 165	
二、社区居家养老服务内容的发展 / 168	
第五节 养老服务提供规则体系的建立与发展 / 169	
一、对养老服务提供主体的行为约束 / 170	
二、对养老服务提供方式与内容的规范 / 177	
三、对养老服务提供对象的筛评与分类 / 180	
第六章 上海养老服务供给公私合作模式创新的对策思考 / 183	
第一节 推动养老服务供给体制转型 / 183	
一、重构政府和“私部门”的关系 / 183	
二、创新地方政府的政绩考核方式 / 185	
三、促进良好的制度环境生成 / 187	
第二节 创新公私合作供给养老服务的机制 / 188	
一、市场定位机制创新 / 188	
二、市场培育机制创新 / 191	
三、公私合作启动机制创新 / 192	
四、公私合作合同管理机制创新 / 194	
结语 / 197	
参考文献 / 198	
附录:上海市养老服务部分政策文件 / 218	
后记 / 225	

图目录

- 图 1-1 研究框架 / 10
- 图 1-2 研究思路 / 11
- 图 2-1 “福利三角”互动关系 / 48
- 图 3-1 NOCR-SSP 的公私合作治理格局 / 63
- 图 4-1 宁波海曙区政府购买居家养老服务的运作过程 / 91
- 图 4-2 南京鼓楼区政府购买居家养老服务的运作过程 / 104
- 图 4-3 静安区居家养老服务组织网络 / 113
- 图 4-4 静安区养老服务社会化管理组织体系 / 115
- 图 4-5 静安区社区老年人助餐服务运行机制 / 124
- 图 5-1 养老服务供给体系图 / 133
- 图 5-2 上海市社会福利院政府供养标准中的基本生存保障
费用占比 / 166
- 图 5-3 上海养老服务提供规则体系 / 169
- 图 5-4 老年人照顾等级评估 / 182
- 图 6-1 政府养老服务需求感知与供给动力的“逆层级化”现象 / 186

表目录

表 2-1	服务供给方式 / 45
表 2-2	“福利三角”的基本特征 / 48
表 2-3	伊瓦斯的“福利四分法” / 49
表 2-4	吉尔伯特的“福利四分法” / 50
表 3-1	NORC-SSP 服务内容体系 / 60
表 3-2	传统社区服务与 NORC-SSP 服务比较 / 61
表 3-3	英国 Hartring Oaks 的常规养老服务内容 / 78
表 4-1	宁波海曙区老年人信息 / 84
表 4-2	南京鼓楼区居家养老服务主要内容 / 102
表 4-3	南京鼓楼区政府购买服务对象的具体条件 / 103
表 4-4	静安区居家养老服务主要组织的工作职责 / 114
表 4-5	静安区养老服务体系中的主要社会组织及其职责 / 115
表 4-6	静安区居家养老服务机构享受政府补贴情况 / 118
表 4-7	静安区为老服务公益招投标项目 / 121
表 4-8	公私合作供给养老服务的地方实践模式 / 127
表 5-1	上海市政府实事项目中的养老服务内容 / 139
表 5-2	上海市社会养老服务体系建设领导小组历次会议 主要精神 / 143
表 5-3	上海市历年“敬老日”系列活动的主要内容 / 147
表 5-4	上海社会力量兴办养老机构的扶持政策(1) / 153
表 5-5	上海社会力量兴办养老机构的扶持政策(2) / 155
表 5-6	上海市机构养老服务内容 / 166
表 5-7	上海市社区居家养老服务“六助”内容 / 168

表 5-8 上海市社区居家养老服务“十助”内容 / 169

表 5-9 部分政府部门的养老职责 / 170

表 5-10 上海老龄事业发展五年规划中的政府主要职能 / 174

表 5-11 上海市老年人服务需求评估内容 / 180

表 5-12 上海市老年人照料等级评估分值表 / 181

表 6-1 老年人服务需求层次与老年人处境 / 190

第一章

绪 论

第一节 研究的背景

一、人口老龄化:公众养老服务需求的持续增长

判断一个国家或地区是否进入老龄化社会时,通常会用到联合国的相关标准,即如果一个国家或地区 60 岁以上老年人口占总人口的比重超过 10%或 65 岁以上老年人口占总人口的比重超过 7%就被称为老龄化社会。以此为标准,上海是中国率先进入老龄化社会的城市,其步入老龄化社会的时间比全国整体步入老龄化社会的时间提前了 20 年。一个国家或地区步入“老龄化社会”并不全然是一件坏事,因为这一方面是由于该国家或地区经济社会发展、科学技术进步、医疗保健事业发展和人民生活水平提高的反映,另一方面是该国家或地区人口死亡率降低、出生率下降、人口平均寿命提高等诸多方面共同作用的结果。但“老龄化社会”给社会发展带来的挑战和影响也是不容忽视的,其最为集中和突出表现是公众日益增长的养老服务需求和有效供给不足之间的矛盾日趋激烈。

上海自 1979 年步入老龄化社会以来,其老龄人口占总人口的比重不

断攀升、老龄化的速度不断加快。国际上通常用 65 岁以上老年人口比例由 7% 增长至 14% 所用的时间来衡量人口老龄化的速度。法国、瑞典、德国、英国、日本等是世界上老龄化程度较高的国家，在法国，65 岁以上老年人口占总人口的比例由 7% 增长至 14% 用了 115 年；在瑞典，65 岁以上老年人口占总人口的比例由 7% 增长至 14% 用了 85 年；在德国，65 岁以上老年人口占总人口的比例由 7% 增长至 14% 用了 65 年；在英国，65 岁以上老年人口占总人口的比例由 7% 增长至 14% 用了 45 年；在日本，65 岁以上老年人口占总人口的比例由 7% 增长至 14% 花了 26 年。^①而在上海，65 岁以上老年人口占总人口的比例由 1982 年 7.46% 增长至 2000 年的 14.11% 仅仅用了 18 年。可见，上海老龄化的速度比世界上任何国家都要快得多。同时，上海的老龄化进程还呈现出高龄化的趋势，即 80 岁以上老年人口占 60 岁以上人口的比重持续攀升。

人口老龄化、老龄人口高龄化的直接结果是养老服务需求群体的持续扩大。而与此同时，在传统上一直承担着养老服务供给的家庭养老服务供给能力在日渐弱化，这其间既有家庭结构小型化和空巢化的影响，也有传统“孝文化”在市场经济发展过程中逐步淡化的影响。一方面是需求的持续增长，一方面是家庭供给的持续萎缩，由此，公众对养老服务的公共供给需求持续增长。

二、多元治理：公共服务供给的全球共识

为了破解单靠政府难以实现对复杂而多元的公共服务充足供给的难题，探索公共服务供给的多元治理之道是一种全球共识。民营化大师 E.S. 萨瓦斯指出，政府在本质上是公共服务的安排者，是一种社会工具，

^① 山西省民政厅课题组：《加快养老服务事业发展研究——山西省养老服务机构现状调查与思考》，见民政部办公厅、民政部政策研究中心编：《民政政策理论研究优秀论文集（2009 下册）》，中国社会科学出版社 2010 年版。

用以决定什么事情应该由谁去做、为谁而做、做到什么程度或什么水平以及怎样付费等问题。公共服务的提供并不必然一定要政府自身生产,而是可以有政府直接服务、政府与政府之间的服务协议、合同承包和志愿安排等多种安排方式。^①其中,合同承包和志愿者安排就是多元治理的典型模式。所谓合同承包,是指由政府跟私营企业或社会组织签订关于公共服务的生产——供给合同,政府在公共服务的生产中只承担管理和安排职责,而不承担具体的生产任务,私营企业或者非营利组织是服务的生产者。志愿服务是指由非营利性的社会组织提供服务,政府在服务生产中承担的是引导者和组织者的角色,志愿团体可以自己直接生产服务,也可以再雇佣别的个人或组织从事服务生产。E.奥斯特罗姆也指出单靠传统、集权的政府组织已经不能胜任复杂的公共事务管理了,而需要分权化的多中心治理体制和以此为基础的多元化公共服务供给方式。她认为,政府提供公共服务的方式不仅仅局限于自己生产,而是可以通过向私营企业购买服务、向另一个政府机构购买服务、政府自己生产一部分同时从外部购买一部分、政府指定服务标准而将具体的生产授权给不同的主体等多元治理方式来实现。^②

三、公私合作:上海养老服务供给的实践选择

为应对公众持续增长的养老服务需求,上海市提出了“养老服务社会化”的策略。2001年,上海市民政局等二十二个部门联合发布《关于加快实现本市社会福利社会化的意见》,提出了“养老服务社会化”的核心要求,即“投资主体多元化、服务对象公众化、服务方式多样化、运行机制市

① [美]E.S.萨瓦斯:《民营化与公私部门的伙伴关系》,周志忍等译,中国人民大学出版社2002年版,第68页。

② [美]奥斯特罗姆、帕克特、惠特克:《公共服务的制度建构——都市警察服务的制度结构》,宋全喜、任睿译,上海三联书店2000年版。

场化、服务队伍专业化”。在此思路下，上海在养老服务供给中广泛探索了公私合作供给养老服务的实践：一方面，在传统的机构养老领域不断引入私营部门的力量；另一方面，通过培育社会组织，开启了以社会组织为主要服务生产者的居家养老服务的探索。在机构养老方面，自 1998 年《上海市养老机构管理办法》提出“发展养老机构坚持政府投入和社会参与相结合”的原则以来，上海陆续出台了一系列鼓励私人部门参与养老机构建设与运营的扶持措施，涉及用地保障、税收优惠、收费减免、运营补贴、运营奖励等诸多方面。在政府的鼓励下，私人部门在机构养老中的作用越来越突出。截至 2017 年底，上海市共有养老机构 703 家，共有养老床位 14.04 万张，其中民办养老机构 343 家，民办养老机构床位 6.17 万张，占养老床位总数的 48.79%。在居家养老方面，政府把养老服务的生产委托给民办非企业性质的居家养老服务组织，由其承担居家养老服务的具体内容，至 2017 年底，全上海市共建成 334 家社区居家养老服务组织，为有需求的老年人提供居家养老服务。在公私合作供给养老服务的具体操作机制上，上海主要探索了服务补贴、招投标、公益创投等政府购买服务的模式。

第二节 研究相关的文献综述

一、国外相关研究

公共服务的公私合作供给在国外通常被称为公私伙伴关系(Public-Private Partnership)或者私有化(Privatization)或者市场化(Marketization)。一般认为，Savas 开启了对私营部门参与公共服务供给的学术研究，他强调：私营部门参与公共服务的供给是缩减政府规模、改善政府绩

效的要径,并且主张“把私营部门参与公共服务供给作为一种习以为常的、以改善政府为目标的务实的战略来处理”。^①基于私营部门参与公共服务供给的绩效优势和竞争理念,私营部门承担公共服务供给的实践浪潮几乎席卷全球。Salamon曾宣称,政府与私营部门的合作已经成为人类服务供给系统的支柱。^②

但由于私营部门参与公共服务供给的实践表现是有得有失、利弊共存的,这引发了学者们对私营部门参与公共服务供给的针锋相对的学术论争: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。超越于上述论争,Donald F. Kettl致力于探索政府在不断依赖公私合作模式供给公共服务的问题上应该采取什么做法,才能让这种模式运行良好。他强调“针对社会需求以及国家问题的日益复杂化,公共部门和私营部门之间的联结关系是必然的、必要的,也是合乎人心的”。但是,市场缺陷却提醒我们,政府必须对市场实行强有力的调控,必须做“聪明的买主”。^③

在实践过程中,公私合作供给公共服务的表现并非如推广者所宣扬的那般美好,一些研究者开始反思“公私合作供给公共服务的风险”。R.H.Dehoog认为,公私合作供给公共服务不仅缺乏竞争,同时即使在竞争模式中也可能出现投机取巧和非法行为,甚至可能出现购买成本高于政府自我提供服务成本的情况。^④Donald F.Kettl的研究也表明,政府购买公共服务并不总是那么容易发展或促进竞争,为社会服务寻找供应商,

① Savas, E.S. *Privatization and Public-Private Partnerships*, New York: Seven Bridge Press, 2000.

② Lester M. Salamon, *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, Johns Hopkins University Press, 1995.

③ Donald F.Kettl, *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*, Washing, D.C: Brooking Institution Press, 1993.

④ R.H.Dehoog, Competition, Negotiation or Cooperation: Three Models for Service Contracting, *Administration and Society*, 1990, 22(3).

特别是合格的非营利组织,常常是一件不容易的事。^①J.M.Johnston 指出政府对服务合同的管理充满了困难。^②Meeyoung Lamothe 发现,公私合作供给公共服务中存在着“供应商垄断”,通常随时间增长,外包项目就越来越集中到少数供应商手中,而这些少数供应商就逐渐获得了与政府谈判的能力,从而能影响政府对供应方评估标准的制定。^③Jens K. Roehrich 等认为,概括而言,公私合作供给公共服务主要存在效率低下、市场不发达、政府管理能力低下、供应方垄断等风险。^④对“公私合作供给公共服务的风险”的反思提醒人们应该谨慎对待公私合作供给公共服务的行为。Bing, L.等认为政府应该在防范风险中发挥主要作用,政府必须要提升合同管理能力。^⑤菲利普·库珀等指出,对于政府而言,要完成一项好的公共服务购买,不仅仅是取决于把合同签给谁,而是取决于对合同的整个管理过程。Meeyoung Lamothe 等认为,要防范公私合作供给公共服务的风险,关键是设法增强社会组织的内部控制能力。他认为,一个内部控制良好的社会组织倾向于更高的效率和更高的责任。^⑥

既有研究表明,政府与私营部门的关系不能靠自我管理,而是要靠政府实施积极的管理。私营部门参与公共服务的供给作为一种公共服

① Donald F.Kettl, *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*, Washing, D.C: Brooking Institution Press, 1993.

② J.M.Johnston, B.S.Romzek, Contracting and Accountability in State Medicaid Reform: Rhetoric, Theories, and Reality, *Public Administration Review*, Vol.59, No.5, 1999.

③ Meeyoung Lamothe, Scott Lamothe, Beyond the Search for Competition in Social Service Contracting: Procurement, Consolidation, and Accountability, *American Review of Public Administration*, Vol.39, No.2, 2008.

④ Jens K. Roehrich, Michael A.Lewis, Gerard George, Are Public-Private Partnership a Healthy Option? A Systematic Literature Review, *Social Science & Medicine*, 113(2014)110—119.

⑤ Bing, L., Akintoye, A., Edwards, P.J., Hardcastle, C., The allocation of risk in PPP/PFI construction projects in the UK, *Int. J.Proj. Manag.* 23, 25—35.

⑥ Meeyoung Lamothe, Scott Lamothe, Beyond the Search for Competition in Social Service Contracting: Procurement, Consolidation, and Accountability, *American Review of Public Administration*, Vol.39, No.2, 2008.

务供给的“市场化”，其核心是服务提供机制的“市场化”，而非政府责任的“市场化”。这一观点既为在城市养老服务供给中“既要发挥市场在资源配置中的决定作用，又要更好地发挥政府的主导作用”提供了有力的理论支撑，也为创新养老服务供给公私合作模式提出了客观的实践要求。

从整体上看，国外学者对私营部门参与公共服务供给的研究重心明显经历了三个阶段的转换：第一个阶段是侧重将市场与政府作各种比较，从而得出私营部门参与公共服务供给的绩效优势，并以此作为主张私营部门参与公共服务供给的依据；第二个阶段是侧重于对迅猛发展的私营部门参与公共服务供给的实践进行考察，并出现了对私营部门参与公共服务供给之利弊得失的激烈论争；第三个阶段是侧重于探索提升政府管理公私合作伙伴关系的能力，即政府如何做“聪明的买家”。

二、国内相关研究

中国学者对私营部门参与公共服务供给的研究，很大程度上受到了国外相关研究的影响，而这是以周志忍、王浦劬等国内学者对国外有关科研成果和实践经验的学习和介绍为基础的。周志忍向国内介绍了萨瓦斯有关“作为治理理念的民营化”和“作为公共服务提供机制的民营化”的观点以及民营化的操作技术，并指出：我国学界有关市场化的争论应超越规范层面而着眼于具体的经验知识；我国公共服务供给中对市场机制的引入应该加强；我国市场化改革的通病是管理的落后，成为“精明买主”有更长的路要走。^①王浦劬则基于与萨拉蒙(Salamon)的合作，在全球范围内

① 周志忍：《认识市场化改革的新视角——“公共服务中的市场机制”系列序》，见[美]唐纳德·凯特尔：《权力共享：公共治理与私人市场》，孙迎春译，北京大学出版社2009年版。