



社会学丛书

# 政府购买居家养老服务 参与主体的行动逻辑研究

张旭升 著

中国社会科学出版社



社会学丛书

# 政府购买居家养老服务 参与主体的行动逻辑研究

张旭升 著

中国社会科学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

政府购买居家养老服务参与主体的行动逻辑研究 / 张旭升著. —北京:  
中国社会科学出版社, 2016. 5

ISBN 978-7-5161-8163-8

I. ①政… II. ①张… III. ①养老—社区服务—研究—中国  
IV. ①D669. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 102002 号

---

出 版 人 赵剑英

责任编辑 冯春风

责任校对 张爱华

责任印制 张雪娇

---

出 版 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮 编 100720

网 址 <http://www.csspw.cn>

发 行 部 010-84083685

门 市 部 010-84029450

经 销 新华书店及其他书店

---

印 刷 北京君升印刷有限公司

装 订 廊坊市广阳区广增装订厂

版 次 2016 年 5 月第 1 版

印 次 2016 年 5 月第 1 次印刷

---

开 本 710 × 1000 1/16

印 张 15.5

插 页 2

字 数 254 千字

定 价 58.00 元

---

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换  
电话:010-84083683

版权所有 侵权必究

本研究得到国家社科基金项目（09CSH035）和杭州师范大学人文社会科学振兴计划出版经费部分资助

# 目 录

|                                         |         |
|-----------------------------------------|---------|
| 第一章 导言 .....                            | ( 1 )   |
| 一 问题的提出 .....                           | ( 1 )   |
| 二 有关政府购买居家养老服务的研究述评 .....               | ( 3 )   |
| 三 制度—行动理论和委托—代理理论 .....                 | ( 12 )  |
| 四 研究思路与方法 .....                         | ( 22 )  |
| 第二章 福利行政者的行动逻辑 .....                    | ( 28 )  |
| 一 福利行政者参与制度建构的情境与角色 .....               | ( 28 )  |
| 二 福利行政者参与制度建构的动机 .....                  | ( 36 )  |
| 三 福利行政者参与制度建构的行动策略 .....                | ( 42 )  |
| 四 福利行政者的行动逻辑 .....                      | ( 47 )  |
| 第三章 民间养老组织的行动逻辑 .....                   | ( 52 )  |
| 一 民间养老组织参与制度建构的情境与角色 .....              | ( 52 )  |
| 二 民间养老组织参与制度建构的动机 .....                 | ( 58 )  |
| 三 民间养老组织参与政府购买居家养老服务制度建构的<br>行动策略 ..... | ( 63 )  |
| 四 民间养老组织的行动逻辑 .....                     | ( 97 )  |
| 第四章 服务投递者的行动逻辑 .....                    | ( 101 ) |
| 一 服务投递者参与制度运作的情境与角色 .....               | ( 101 ) |
| 二 服务投递者参与制度运作的动机 .....                  | ( 106 ) |
| 三 服务投递者参与制度运作的行动策略 .....                | ( 111 ) |
| 四 服务投递者的行动逻辑 .....                      | ( 122 ) |
| 第五章 服务使用者的行动逻辑 .....                    | ( 126 ) |

|                                    |              |
|------------------------------------|--------------|
| 一 服务使用者参与制度运作的情境与角色 .....          | (126)        |
| 二 服务使用者参与制度运作的动机 .....             | (131)        |
| 三 服务使用者参与制度运作的行动策略 .....           | (138)        |
| 四 服务使用者的行动逻辑 .....                 | (144)        |
| <b>第六章 制度建构与实践的生成逻辑 .....</b>      | <b>(149)</b> |
| 一 政府购买居家养老服务的特性与参与主体行动的关系研究 .....  | (150)        |
| 二 参与主体间的权力、利益关系和制度建构与运作 .....      | (160)        |
| 三 养老文化、宗法文化与制度建构和运作 .....          | (167)        |
| <b>第七章 政府购买居家养老服务的制度反思 .....</b>   | <b>(173)</b> |
| 一 政府购买居家养老服务中的认识误区 .....           | (173)        |
| 二 非完全竞争下的购买缺陷问题 .....              | (175)        |
| 三 非均衡关系下的权责不对称问题 .....             | (177)        |
| 四 政策文本与制度实践的偏离问题 .....             | (178)        |
| 五 服务需求与服务供给的“错位”问题 .....           | (182)        |
| 六 民间养老组织能力建设存在的问题 .....            | (183)        |
| <b>第八章 政府购买居家养老服务的政策建议 .....</b>   | <b>(188)</b> |
| 一 坚持探索“政府购买,民间养老组织运作”的服务供给模式 ..... | (188)        |
| 二 加强民间养老组织的能力建设 .....              | (192)        |
| 三 重视老年服务人才队伍的激励与提升 .....           | (193)        |
| 四 完善政府购买居家养老服务支撑体系的建设 .....        | (195)        |
| 五 加强老年服务伦理的建设 .....                | (198)        |
| 六 向服务参与主体赋权 .....                  | (199)        |
| 七 加强服务的标准化建设 .....                 | (202)        |
| <b>参考文献 .....</b>                  | <b>(204)</b> |
| <b>附 录 .....</b>                   | <b>(215)</b> |
| 附录1: 服务使用者的访谈提纲 .....              | (215)        |
| 附录2: 服务投递者的访谈提纲 .....              | (219)        |
| 附录3: 养老组织负责人的访谈提纲 .....            | (223)        |
| 附录4: 社区居委会负责人的访谈提纲 .....           | (227)        |

---

|                                              |       |
|----------------------------------------------|-------|
| 附录 5：民政部门负责人的访谈提纲 .....                      | (229) |
| 附录 6：服务使用者的基本特征 .....                        | (231) |
| 附录 7：服务投递者的基本特征 .....                        | (234) |
| 附录 8：民间养老组织管理者的基本特征 .....                    | (237) |
| 附录 9：民政部门负责人的基本特征 .....                      | (238) |
| 附录 10：M 市 Y 区享受政府购买居家养老服务财政补贴的资<br>格标准 ..... | (239) |
| 后 记 .....                                    | (241) |

# 第一章 导 言

## 一 问题的提出

在人口老龄化时代,如何满足老年人持续增长的服务需求,是继老年人的经济保障、医疗保障之后,中国政府面临的又一个重大课题。近年来,中国老年照护供需矛盾日趋紧张,机构养老床位的增长速度远赶不上老年人的床位需求增速。据《2009年民政事业统计报告》显示,全国老年人的收养机构已达4万家,总床位数为266.2万张左右,实际收养老年人210.9万,被收养的失能老年人规模在24万—35万,只占全部收养老人的17%左右。<sup>①</sup>

据全国老龄办2009年发布的一组数据显示,在21世纪40年代后期,全国老年人口将超过4.3亿,占总人口的三分之一左右,中国将成为老龄化程度最严重的国家之一。<sup>②</sup>与中国人口老龄化程度不断提高相伴随的是,失能老年人总量和服务需求的持续增长。据中国老龄科学研究中心《全国城乡失能老年人状况研究》报告,2010年末全国城乡部分失能和完全失能老年人约3300万,占老年人口总量的19.0%。其中,完全失能老年人1080万,占老年人口总量的6.23%。到2015年,我国部分失能和完全失能老年人将达4000万,这些失能老人都有相应的照料需求。<sup>③</sup>

与此同时,中国家庭结构的简化及家庭照护功能弱化趋势也日益显

---

① 报告称2015年我国失能老年人将达4000万人[EB/OL]. <http://news.china.com/domestic/945/20110303/16409153.html>。

② [http://www.china.com.cn/news/gongyi/2009-11/18/content\\_18908307.htm](http://www.china.com.cn/news/gongyi/2009-11/18/content_18908307.htm)。

③ 报告称2015年我国失能老年人将达4000万人[EB/OL]. <http://news.china.com/domestic/945/20110303/16409153.html>。



现。可以预见,老年照护供需矛盾突出将是相当长一段时间内我国各级政府必须面对并需着力解决的问题之一。在此背景下,民政部提出了要着力构建“以居家养老为基础,社区照顾为依托,机构供养为补充”的具有中国特色的养老服务体系。

为了夯实居家养老的基础地位,支援家庭养老,完善社区照顾,上海、南京、宁波、杭州、广州、武汉、成都、重庆等城市的地方政府开始探索政府购买居家养老服务,向部分失能和完全失能的老人提供免费的上门照顾服务。这些服务在一定程度上支援了老年人的自立,缓解了子女照顾的压力,但距全面满足老年人居家养老服务需求的目标还较远。为了适时总结基层探索的经验,探寻中国老年服务事业的发展之路,中国老年学会于2010年10月在浙江省长兴县举办了“老年照护服务高峰论坛”。在这次高峰论坛上,地方政府和学术界都对政府购买居家养老服务的实践给予了高度评价和殷切期待。

在西方,政府购买服务,即公共服务的私人供给并非全新事物,而是许多发达国家的长期政策。<sup>①</sup>自20世纪80年代以来,“政府再造”、“重塑政府”等思想逐渐成为西方发达国家开展行政体制改革并进而推动公民结社兴起和公私合营的重要动力。在中国,公共服务中引入市场机制,发挥社会组织在服务提供中的优势,促进政府与市场、政府与专业性社会组织的合作等正成为地方政府转变公共服务职能的重要举措。上海、南京、无锡、宁波等城市地方政府购买居家养老服务就在这样的历史语境中率先成为政府与民间养老组织合作的典范。

面对地方政府购买居家养老服务的实践探索,大众传媒给予了高度关注,并进行了广泛报道。相关报道多以欣喜、肯定、赞扬为基调,描述其探索的经验,肯定其取得的成就,高调评价其政治意义与社会影响,客观上扩大了这项制度的社会影响力,为制度的持续运作和深入探索提供了舆论支持。与媒体的聚焦相似,学术界对政府购买居家养老服务的实践探索展开描述并肯定其价值意义的较多,而深入到具体的制度情境中对该项制度进行解释性研究并批判地提出问题的较少。

---

① [美]唐纳德·凯特尔:《权力共享:公共治理与私人市场》,北京:北京大学出版社2009年版,第2页。

基于以上背景,本研究将以M市Y区政府购买居家养老服务的实践探索为个案,以制度与行动互构理论和委托—代理理论为指导,探讨多元主体参与政府购买居家养老服务制度运作时的情境、角色、动机、行动及策略等,总结参与主体的行动逻辑,剖析多元主体行动逻辑赖以生成的深层原因,并在此基础上分析政府购买居家养老服务政策的瓶颈制约,最后提出相应的政策建议。

## 二 有关政府购买居家养老服务的研究述评\*

### (一) 政府购买居家养老服务内涵的研究

政府购买居家养老服务是政府购买服务的一种。所谓政府购买服务是指政府将原来由其直接举办的事项通过购买方式交给有资质的社会组织来完成,并根据社会组织提供服务的数量和质量,按照一定的标准进行评估后支付服务费用的新型服务供给方式。<sup>②</sup>刘红芹等认为:“政府购买居家养老服务是指政府与加盟企业或非营利组织之间就居家养老服务的购买问题签订一定的合同,作为契约双方,由政府出资,加盟企业或非营利组织运作,由其负责管理并提供服务,然后,政府通过一定的方式对购买的服务进行评估并进行付费,从而保证老年人居家养老的质量,满足老年人的基本物质与精神生活需求的服务供给方式。”<sup>③</sup>

从已有的文献来看,学术界对政府购买居家养老服务内涵的共识是:其一,在新的形势下,为居家老年人尤其是较困难的老年人提供基本的服务保障,是政府的一项重要职能;其二,在政府购买居家养老服务中,政府是购买者,社会组织或企业是服务的生产者,政府购买的目的是为了提<sub>高</sub>有限养老资源的利用效率;其三,政府在购买中引入了市场竞争机制,竞争性购买涉及招标、签订合同、服务评估、付费等关键环节;其四,服务对象具有选择性,主要以城市中“三无老人”、独居、空巢、困难、残

---

\* 本节主要内容曾发表于《中共杭州市委党校学报》2013年第1期。

② 刘钱玉、岑晓钰、张河川:《昆明政府购买居家养老服务的循证政策探索》,《社会工作(学术版)》,2011年第5期。

③ 刘红芹、包国宪:《政府购买居家养老服务的管理机制研究——以兰州市城关区“虚拟养老院”为例》,《理论与改革》,2012年第1期。

疾老人等为主,受益对象尚未覆盖所有老年人;其五,政府购买居家养老服务的功能具有“雪中送炭”、“兜底”性质,虽缓解了子女照顾的压力,但并没有替代家庭成员的照顾责任。

## (二) 政府购买居家养老服务兴起之社会根源的探析

对各级政府积极探索政府购买居家养老服务社会根源的分析,学术界主要从中国人的养老文化、老年人的心理、家庭结构功能变迁、社会结构、政府职能转型等方面展开探讨:

原因一,受传统“家”文化和生活习惯影响,老人渴望居“家”养老。姚远认为,老年人更渴望在熟悉的家庭环境中养老;<sup>①</sup>熊必俊认为,居家养老没有割裂老年人的社会支持网络,使得老年人仍然可以获得家庭和邻居的关怀与支持,排解其在家庭和社会生活中的苦闷与烦恼,排遣孤独和失落感,得到精神慰藉和寄托,形成愉快、和谐的心理状态;<sup>②</sup>矫杨认为,居家养老不仅可以减轻政府负担,顺应老年人长期养成的生活和心理习惯,而且成本相对低廉,符合中国社会文化传统,与中国人对家的眷念正好契合。<sup>③</sup>

原因二,家庭照顾功能弱化呼唤政府或社会给予家庭养老必要的支持。虽然老年人渴望居家养老,但一些学者也意识到,当前的家庭照顾功能正呈现弱化的趋向。严浩等认为,家庭规模的小型化和家庭结构的核心化导致老人的子女照顾资源减少;<sup>④</sup>而子女远离父母就业且面临日益增大的竞争压力、女性日趋职业化、“重幼轻老”的观念<sup>⑤</sup>与“养老倒挂”的现状使得传统的养老方式丧失了得以发挥的社会环境和条件,冲击和弱化了传统的家庭养老。<sup>⑥</sup>而老年人居住方式的空巢化与独居化也使得家庭照顾功能不断弱化,老年人生存风险不断增大。<sup>⑦</sup>在家庭照顾功能趋向弱化的背景下,政

① 姚远:《从宏观角度认识我国政府对居家养老方式的选择》,《人口研究》,2008年第2期。

② 熊必俊:《健康长寿与经济发展》,《中国人口报》,2006-04-17(003)。

③ 矫杨:《发展社区服务是实现居家养老的重要保证》,《中华女子学院学报》,2000年第3期。

④ 严浩、秋风、潘力:《居家养老:具有中国特色的养老之路——全国部分城市居家养老服务情况的调查报告》,《社会福利》,2006年第1期。

⑤ 王锦成:《居家养老:中国城镇老人的必然选择》,《人口学刊》,2000年第4期。

⑥ 王树新:《社会变革与代际关系研究》,北京:首都经济贸易大学出版社2004年版。

⑦ 穆光宗:《“老年空巢家庭”:风险家庭还是问题家庭》,《中国社会工作》,2009年第8期。

府或社会给予家庭养老必要的支持,这已成为社会各界的共识。

原因三,政府推进职能转型和强化社会管理的现实需要。万军认为,政府购买服务是推进服务型政府建设,提高政府公共服务供给水平和公共财政使用效率,促进公民社会形成的关键举措;<sup>①</sup>郑苏晋提出,政府购买是公共品市场化提供的重要方式,而非营利性组织具有提供服务的天然优势,它能满足公共需求的多样性与异质性,是政府有力的合作伙伴;<sup>②</sup>程伟认为,政府在购买居家养老服务中使用的居家养老服务券体现了政府对困难老人的人性关怀,有利于提高老年人生活质量,解决了下岗职工再就业问题,有利于发挥政府、市场、志愿团体、家庭、个人的优势等;<sup>③</sup>张小强认为,政府购买居家养老服务加速了社会化养老体系建设进程,推动了公共财政投资机制的建立,促进了社会公平和非营利养老服务组织的发展。<sup>④</sup>

原因一是从中国养老文化和老年人生理、心理需要视角展开探讨,研究结果表明,绝大多数老年人渴望在熟悉的家中或家附近养老;原因二是从生产方式、生活方式、家庭结构、人口结构和社会价值观念等视角进行探析,研究结果显示,在多种因素的综合作用下,家庭照顾功能呈现出了弱化的趋势,呼唤家庭之外的政府和社会力量予以必要的补充;原因三是从政府施政、治理的现实需要视角展开分析,研究结果表明,政府购买居家养老服务既突破了政府参与养老服务供给的传统,又有效地回应了新形势下加强政府社会管理职能的需要,是一项具有创新性的社会实践。

### (三) 国外及港澳台地区政府购买居家养老服务的理论与经验研究

中国基层政府之所以积极探索政府购买居家养老服务,既与中国行政管理和公共管理体制与机制的改革、人口老龄化问题日趋严重、养老服务供需矛盾日趋紧张等密切相关,又与中国福利体制改革、惠民工程建设、学术界对于国外及港澳台地区政府购买居家养老服务的理论与经验的介绍

---

① 万军:《大力推进政府购买公共服务:公共治理变革之道》,《新视野》,2009年第6期。

② 郑苏晋:《政府购买公共服务:以公益性非营利组织为重要合作伙伴》,《中国行政管理》,2009年第6期。

③ 程伟:《居家养老服务券的实践与思索——兼谈购买服务在社会福利社会化中的意义及其政策价值》,《中国民政》,2007年第4期。

④ 张小强:《政府购买服务与社会化养老体系的构建》,《中国民政》,2006年第2期。

等不无关系。

近几年,学术界大量引进和介绍了新公共服务理论、民营化理论、公共服务中政府与非营利组织关系的理论、治理理论、福利多元主义理论等理论。这些理论和主张要么在批判老公共行政理论、借鉴公民权、组织人本主义等理论的基础上,重新恢复对诸如公共利益、治理过程及扩大民主、公民权等理想的信奉,重塑政府;要么强调在公共服务供给中引入市场机制,注重发挥企业或非营利性组织的优势,加强合作。这类研究在介绍国外及港澳台地区的治理理念、机制、操作技术、治理经验等方面做出了积极贡献,也为中国基层政府积极推进政府购买公共服务或居家养老服务的实践探索提供了必要的理论指导和舆论氛围。

随着相关理论的引介,学术界也加大了对国外及港澳台地区政府购买居家养老服务经验的研究,并在此基础上提出了要借鉴国外及港澳台地区经验,大力推进中国政府购买公共服务的政策建议。如彭浩认为,西方公共服务改革的具体措施各异,但都试图在公共服务领域引入市场机制。<sup>①</sup>亚洲开发银行课题组则从政府购买的参与主体、流程、方式、监管等操作层面,对国外及港澳台地区政府购买服务进行了总结。该项研究认为,政府购买的国际经验具体表现为:非营利组织是政府购买的重要承接主体;公开竞标是最典型的购买方式;政府购买有较为严格的操作程序和以结果为导向的监管制度;购买类型、资金拨付流程、财政资金支持形式多样;政府购买中的问题与公共服务的难测度性和非营利组织的运作特性有关等。<sup>②</sup>罗观翠等从历史的视角,探析了香港政府购买服务的发展历史及其对内地发展的启示,其研究结果表明,香港政府与民间组织是相互合作的关系,而非行政隶属或上下级关系,民间机构保持着自身的独立性和专业性;供给内容由早期的实物救济逐步深化并转变为专业化服务;政府在购买服务的经费支持方面经历了从相对随意到严格的制度化,再到寻求弹性的探索过程。<sup>③</sup>

学术界趋向于认为,国外及港澳台地区政府购买服务的经验主要表现

① 彭浩:《借鉴发达国家经验 推进政府购买公共服务》,《财政研究》,2010年第7期。

② 亚洲开发银行:《中国政府购买公共服务研究终期报告》,2009年。

③ 罗观翠、王军芳:《政府购买服务的香港经验和内地发展探讨》,《学习与实践》,2008年第9期。

为：政府在公共服务供给中引入竞争机制、积极培育民间组织、与民间组织建立契约关系、承担财政支持、规范购买流程、加强服务监管、重视服务的专业化建设等。

#### （四）大陆政府购买居家养老服务的现状及问题研究

学术界围绕着大陆基层政府购买居家养老服务的现状及存在的问题展开了如下探讨：

##### 1. 政府购买居家养老服务现状的研究

由于大陆基层政府购买居家养老服务的实践还处于探索阶段，学术界对这一议题的研究主要分为两种类型：一是针对上海的罗山市民会馆、<sup>①</sup>南京的鼓楼区心贴心服务中心、<sup>②</sup>宁波市海曙区敬老协会<sup>③</sup>等民间组织参与政府购买服务的个案经验展开探讨；二是描述并比较实践探索的经验，探讨并提炼政府购买服务中的一般性议题。如严浩等认为，地方政府购买居家养老服务实践经验如下：基层政府高度重视并出台相关的扶持政策；区分对象、实施分类补贴；普遍采用政府主导、社会参与或服务实体承办的运作方式；内容丰富、方式灵活；专业培训、保证质量；评估绩效、强化监督等。<sup>④</sup>韩俊魁从基层政府与 NGO 关系的视角，将 NGO 参与政府购买区分为竞争性购买和非竞争性购买两种类型。其中，公开招投标和契约合同是竞争性购买的关键要件，而非竞争性购买主要有体制内吸模式和体

---

① 谢泽宪：《社区服务社会办的成功典范——罗山市民会馆调查及思考》，《中国社会工作》，1998 年 6 期；杨团：《社区公共服务设施托管的新模式——以罗山市民会馆为例》，《社会学研究》，2001 年第 3 期；李慷：《关于上海市探索政府购买服务的调查与思考》，《中国民政》，2001 年第 6 期；陈志华：《政府购买服务——社会公共服务改革的新途径》，《厦门大学硕士论文》，2006 年。

② 张小强：《政府购买服务与社会化养老体系的构建》，《中国民政》，2006 年第 2 期；范炜烽、祁静、薛明蓉、郑庆、甘筱敏：《政府购买公民社会组织居家养老服务研究——以南京市鼓楼区为例》，《科学决策》，2010 年第 4 期。

③ 吴玉霞：《政府购买居家养老服务的政策研究——以宁波市海曙区为例》，《浙江大学硕士论文》，2006 年；王诗宗：《地方治理在中国的适用性及其限度——以宁波市海曙区政府购买居家养老政策为例》，《公共管理学报》，2007 年第 10 期。

④ 严浩、秋风、潘力：《居家养老：具有中国特色的养老之路——全国部分城市居家养老服务情况的调查报告》，《社会福利》，2006 年第 1 期。

制外非正式的按需购买模式。<sup>①</sup> 洪艳将目前政府购买居家养老服务概括为形式性购买和委托性购买两种模式。她认为, 契约化购买模式作为理想模式在我国的实践中尚未存在。<sup>②</sup>

笔者认为, 依据政府角色的不同可将政府购买居家养老服务细分为三种模式:<sup>③</sup> 一是政府主办, 层级联动模式。即基层政府向社区下岗失业的“4050”人员购买居家养老服务, 但服务人员的组织管理由街道和社区负责; 二是政府主导, 非营利性组织供给模式; 三是政府购买服务, 市场化运作模式。在实践中, 第一种模式占主导。但学术界更倾向于认同后两种模式, 并认为中国大陆目前的独立性、竞争性购买所占比例仍很小, 竞争性购买的组织环境与制度条件还有待进一步优化和完善。政府购买居家养老服务的受益对象以城市的独居、空巢、高龄、贫困、残疾、孤寡老人等为主。政府购买居家养老服务的内容涉及家政服务(诸如洗衣、拖地、擦窗等)、代办服务(如代购菜、米、药品等)、休闲娱乐服务、心理疏导服务等, 在这些服务中, 目前以基本的生活照料为主, 精神慰藉和休闲娱乐服务还有待进一步拓展。

## 2. 政府购买居家养老服务问题的研究

亚洲开发银行课题组对中国政府购买公共服务研究的终期报告显示, 政府购买服务还缺乏相应的法律制度、财政资金等方面的保障, 在购买模式、程序、监督等方面有待完善, 在政策的配套、部门间的协调等方面有待提高。<sup>④</sup> 王浦劬等学者指出, 当前中国政府向社会组织购买服务中还存在以下几个方面的问题: 购买行为的“内部化”, 社会组织成为政府部门

① 韩俊魁:《当前我国非政府组织参与政府购买服务的模式比较》,《经济社会体制比较》,2009年第6期。

② 洪艳:《“政府购买服务”的探索与实践——基于宁波市海曙区政府购买居家养老服务的思考》,《湘潮(下半月)(理论)》,2009年第4期。

③ 广州市民政局社会福利处将广州的居家养老服务模式概括为,“依托社区服务中心,开展居家养老服务”、“依托星光老年之家,开展居家养老服务”、“依托民办福利机构,开展居家养老服务”、“依托物业公司,开展居家养老服务”四种模式,详见中国民政编辑部:《社区居家养老服务模式的创新——来自广州市的做法和经验》,《中国民政》,2007年第8期;阎青春将居家养老服务模式归纳“政府主力,层级联动模式”、“政府主导,中介组织运作模式”、“政府资助,机构主办,连锁经营模式”、“政府购买服务,公司承办,市场运营模式”四种,详见阎青春:《四种居家养老服务模式的“利”与“弊”》,《社会福利》,2009年第3期。

④ 亚洲开发银行:《中国政府购买公共服务研究终期报告》,2009年。

的延伸；购买标准不够清晰，政府责任较模糊；社会组织缺乏足够的谈判能力，购买成为单向度合作行为；购买程序规范度较低，合作过程随意性较大；服务评价和监督体系缺失，服务成本难控制；缺乏公众信任，购买过程形成额外成本等。<sup>①</sup>

从学术界的研究成果来看，大陆基层政府购买居家养老服务实践基本上处于零散、自发探索状态，还缺乏宏观规划、财政保障和法律支持；政府各职能部门间还缺乏有效配合与必要的协调，未形成合力；政府参与较多，行政色彩较浓；服务内容单一，难以满足多样化的需求；助老服务员的年龄偏大、专业技能较差、待遇偏低等。

### （五）政府购买居家养老服务的完善路径研究

王浦劬等认为，政府购买服务的完善需要政府转变观念，跨越观念的误区；加强相关的制度建设，如促进不同层级政府间的合作、购买费用纳入财政预算、健全服务购买法定流程、建立相关参与主体清晰明确的合同契约关系、严格评估监督；推进社会组织的发展；培养优秀的公民等。<sup>②</sup> 韩俊魁认为，政府购买 NGO 服务应从战略高度思考政府向 NGO 开放资源的重要性和必要性，然后采取区别对待、分步骤、分层次地稳步推进策略，确立分类购买以及形式多样的购买方式，完善合同和绩效评估，建立公开透明的购买程序和追惩制等。<sup>③</sup> 王名等认为，政府购买服务的完善需要在公共服务社会化进程中发挥政府与民间组织双方的比较优势，政府部门应与民间组织建立起契约关系，而非行政关系；完善相关法律制度，建立公开的竞争机制；加强对民间组织的信任，保持民间组织在服务购买中的独立性；民间组织需加强自身能力建设等。<sup>④</sup> 张钟汝等认为，政府应从具体事务中逐步淡出，加强法律的规范、政策引导、公共财政保障、宏观

---

① 王浦劬、[美] 莱斯特·M. 萨拉蒙：《政府向社会组织购买公共服务研究——中国与全球经验分析》，北京大学出版社 2010 年版。

② 同上。

③ 韩俊魁：《当前我国非政府组织参与政府购买服务的模式比较》，《经济社会体制比较》，2009 年第 6 期。

④ 王名、乐园：《中国民间养老组织参与公共服务购买的模式分析》，《中共浙江省委党校学报》，2008 年第 4 期。



规划、管理和监督等方面的职能;<sup>①</sup> 张小强建言, 政府要加大社会福利投入, 增加购买服务总量, 让更多老人享受到养老福利的优惠; 服务层次应从扶贫帮困的低层次向社会养老福利制度转变; 加强管理, 确保购买服务的质量优良和效益最大化等。<sup>②</sup> 李本公认为, 应加强政府部门间的整合, 完善服务过程的监控和服务结果的评估管理;<sup>③</sup> 叶妍等认为, 应积极培育为老服务的中介组织, 鼓励民营资本进入, 推进社区老年服务的民营化、市场化;<sup>④</sup> 张晓峰认为, 应加强对服务组织的绩效评估制度建设, 以形成正确导向的约束激励机制;<sup>⑤</sup> 路依婷建议, 应建立一套科学、客观、全面的居家养老服务评估指标体系, 以正确评估老年人需求, 然后根据老年人自身特点为其提供适当的服务; 建立起专业人员与志愿者相结合的服务队伍等。<sup>⑥</sup>

这些政策建议表明, 学术界对政府购买居家养老服务中存在的观念、信任、制度、经费、组织管理、人才队伍等多重制约有着较为清晰的认识, 这为完善该项政策实践提供了有益思考。但政府购买居家养老服务制度的完善是一个系统工程, 需要多方主体的共同参与、多项举措共同推进。

## (六) 政府购买居家养老服务研究的反思与建议

综上所述, 学术界对政府购买居家养老服务的研究已积累了较丰富的

---

① 张钟汝:《居家养老需配套政策》,《社会》,1999年第6期;任炽越:《城市居家养老服务发展的基本思路》,《社会福利》,2005年第1期;严浩、秋风、潘力:《居家养老:具有中国特色的养老之路——全国部分城市居家养老服务情况的调查报告》,《社会福利》,2006年第1期;程伟:《居家养老服务券的实践与思索——兼谈购买服务在社会福利社会化中的意义及其政策价值》,《中国民政》,2007年第4期;吴齐强:《居家养老:在寻求突破中蹒跚》,《人民日报》,2008-10-09(008)。

② 张小强:《政府购买服务与社会化养老体系的构建》,《中国民政》,2006年第2期。

③ 李本公:《关注老龄》,华夏出版社2007年版,第91页。

④ 叶妍:《对我国老年人社区服务供给的思考》,《市场与人口分析》,2004年第5期;倪娜:《社区服务型非营利组织的运营研究》,《苏州大学硕士论文》,2007年,第40—42页;罗观翠、王军芳:《政府购买服务的香港经验和内地发展探讨》,《学习与实践》,2008年第9期;唐碧:《我国城市政府在居家养老中的职能定位研究》,《复旦大学硕士论文》,2009年,第62页。

⑤ 张晓峰:《建立政府购买服务制度 完善居家养老服务体系》,《社会福利》,2007年第8期。

⑥ 路依婷:《上海市居家养老服务评估指标体系的构建》,《上海交通大学硕士论文》,2007年,第28页。