

Responsibility and Corporation:
Research on Government Purchase Aged Care Service

责任与合作： 政府购买养老服务研究

王阳亮 著



中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

Responsibility and Corporation:

Research on Government Purchase Aged Care Service

责任与合作： 政府购买养老服务研究

王阳亮 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

责任与合作：政府购买养老服务研究 / 王阳亮著. —北京：
中国社会科学出版社，2017. 11
ISBN 978 - 7 - 5203 - 0765 - 9

I. ①责… II. ①王… III. ①养老保险制度—研究—中国
IV. ①F842. 67

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 174269 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 安 芳
责任校对 张爱华
责任印制 李寡寡

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 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2017 年 11 月第 1 版
印 次 2017 年 11 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 13.75
插 页 2
字 数 225 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

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 研究问题的提出	(1)
一 问题的提出	(1)
二 研究意义	(7)
第二节 相关研究综述	(9)
一 国内相关文献述评	(9)
二 国外相关文献述评	(17)
第三节 基本概念	(22)
一 养老服务	(22)
二 政府购买公共服务	(23)
三 社会组织和社会力量	(24)
第四节 研究思路与方法	(25)
一 研究思路	(25)
二 研究方法	(25)
第二章 政府购买养老服务的理论与分析框架	(28)
第一节 政府供给养老服务的理论基础	(28)
一 社会福利与老年人福利	(28)
二 公共产品和公共服务	(32)
第二节 政府购买养老服务研究的理论基础	(34)
一 新公共管理理论	(34)
二 委托代理理论	(36)

三 网络治理理论	(39)
第三节 政府责任与政策执行分析框架	(44)
一 购买养老服务的政府责任分析	(44)
二 政策执行分析框架的基本内涵	(47)
第三章 养老服务的演进与制度环境变迁	(51)
第一节 养老服务的演进和制度变化	(51)
一 改革开放前:计划经济时代的城市养老服务	(51)
二 20 世纪 80—90 年代末:经济市场化背景下的 养老服务	(53)
三 20 世纪 90 年代末至今:老龄化危机下的养老服务	(55)
第二节 政府购买养老服务的动因和类型	(59)
一 政府购买养老服务的动因	(59)
二 政府购买养老服务的类型	(60)
第三节 政府购买养老服务的制度环境分析	(65)
一 政府购买养老服务的正式制度体系	(65)
二 政府购买养老服务的正式制度约束分析	(68)
三 购买养老服务的非正式制度约束分析	(71)
第四章 购买养老服务参与主体行动策略的微观分析	(74)
第一节 政府购买养老服务的利益相关者	(75)
一 养老服务的购买者	(75)
二 养老服务的直接提供者	(77)
三 养老服务的接受者	(79)
四 养老服务的其他参与者	(79)
第二节 情境理性下的多元主体利益诉求和动机	(80)
一 委托方的合作动机和利益诉求	(80)
二 代理方的合作动机和利益诉求	(83)
三 参与主体偏离合作的动机	(86)
第三节 情境理性下主体的行动策略分析	(88)
一 政府购买养老服务的情境条件	(88)

二 情境理性下“委托—代理”关系及行动策略	(91)
第五章 政府购买养老服务的政策效果及反思	(105)
第一节 政府购买养老服务的政策效果	(105)
一 政策的功效分析	(106)
二 政策的效率分析	(108)
第二节 政府购买养老服务政策悖论剖析	(114)
一 政府与社会合作中的多元化与垄断	(114)
二 政府与社会合作中的去官僚化和再官僚化	(115)
三 社会组织非营利属性下的营利性运营	(116)
第三节 政府购买养老服务政策反思	(119)
一 购买养老服务中的政府责任定位模糊	(119)
二 政府和社会组织之间的激励相容结构	(121)
三 政府与社会组织合作中的制度性信任缺乏	(125)
第六章 国内外政府购买养老服务的经验与启示	(129)
第一节 中国香港特区政府、日本政府购买养老服务	(130)
一 中国香港特区政府购买养老服务	(130)
二 日本政府购买养老服务	(137)
第二节 欧洲国家政府购买养老服务	(143)
一 法国政府购买养老服务	(143)
二 德国政府购买养老服务	(145)
第三节 美国政府、澳大利亚政府购买养老服务	(149)
一 美国政府购买养老服务	(149)
二 澳大利亚政府购买养老服务	(152)
第七章 政府购买养老服务的路径选择和制度创新	(157)
第一节 政府购买养老服务的路径选择	(157)
一 照护需求：购买养老服务政策的基点	(157)
二 多元主体：购买养老服务政策执行的网络	(160)
三 制度化与精细化：政府购买养老服务的过程管理	(164)

第二节 政府购买养老服务的制度创新	(166)
一 建立政府承担养老服务的责任制度	(166)
二 建立老年人长期照护制度	(167)
三 建立购买养老服务的信息公开制度	(170)
四 完善社会服务类社会组织治理制度	(171)
 第八章 政府购买养老服务的进展与讨论	(175)
第一节 政府购买养老服务的试点与政策创新	(176)
一 公建民营改革与社区养老服务的信息化建设	(176)
二 养老服务供给的多元主体	(178)
三 长期照护需求与照护保险试点	(180)
第二节 养老服务的层次与政府责任	(184)
一 养老服务的基本属性	(184)
二 购买养老服务中的政府责任	(186)
第三节 回归社区:购买养老服务与社区功能重建	(189)
一 “孝”文化与个体自立精神	(189)
二 社区互助网络与支援机制	(191)
三 养老服务与社区功能重建	(194)
第四节 结论与讨论	(197)
一 基本发现	(197)
二 研究的学术贡献	(199)
三 研究的不足	(200)
 附录1 政府购买养老服务情况访谈提纲	(202)
 附录2 政府购买养老服务情况访谈对象列表	(205)
 参考文献	(206)

第一章

导 论

第一节 研究问题的提出

一 问题的提出

(一) 老龄化危机与养老服务供给压力

人口老龄化是当今世界各国面临的重大挑战。人口老龄化指由于 65 岁以上人口的剧增,而使总人口中年轻人口比例减少,老年人口比例相应增长的态势。老年人口绝对数量的增加有两方面原因:一方面是人口生育高峰的一代人进入老年期;另一方面是卫生和医疗保健条件的改善。国际上对于人口老龄化社会的判别标准是指 60 岁以上人口占总人口的比例达到 10%,或 65 岁以上人口占总人口的比例达到 7%。联合国人口发展基金会的统计数据显示,2012 年,全世界 60 岁以上的人口已达到 8.1 亿人,占全世界总人口的 11%;预计到 2050 年,60 岁以上的人口将达到 20.3 亿人,占全世界总人口的 22%。不同发展水平的地区和国家都面临人口老龄化问题。老年人口增长最大、最迅速的是发展中国家。发展中国家的人口老龄化速度快于发达国家。^①

1. 我国人口老龄化的现状

根据 2000 年第五次全国人口普查主要数据公报,65 岁及以上的人口为 8811 万人,占总人口的 6.96%。而在 2011 年公布的第六次人口普查结果中,60 岁及以上人口数为 17764 万人,占总人口的 13.26%,其中 65

^① 侯慧丽、都阳:《世界面临老龄化问题 各国谋应对策略》,《人民日报》2013 年 10 月 15 日第 6 版。

岁及以上人口为 11883 万人, 占总人口的 8.87%。分别比 2000 年第五次全国人口普查上升 2.93 个百分点和 1.91 个百分点。根据国家统计局发布的 2014 年国民经济和社会发展统计公报, 截至 2014 年年末我国 60 周岁及以上人口数为 21242 万人, 占总人口比重为 15.5%; 65 周岁及以上人口数为 13755 万人, 占总人口比重为 10.1%, 首次突破 10%, 如图 1—1 所示。“十二五”时期, 我国人口老龄化继续加速发展, 人口老龄化形势更加严峻, 呈现出快速老龄化、高龄化、空巢化三个新的特征。

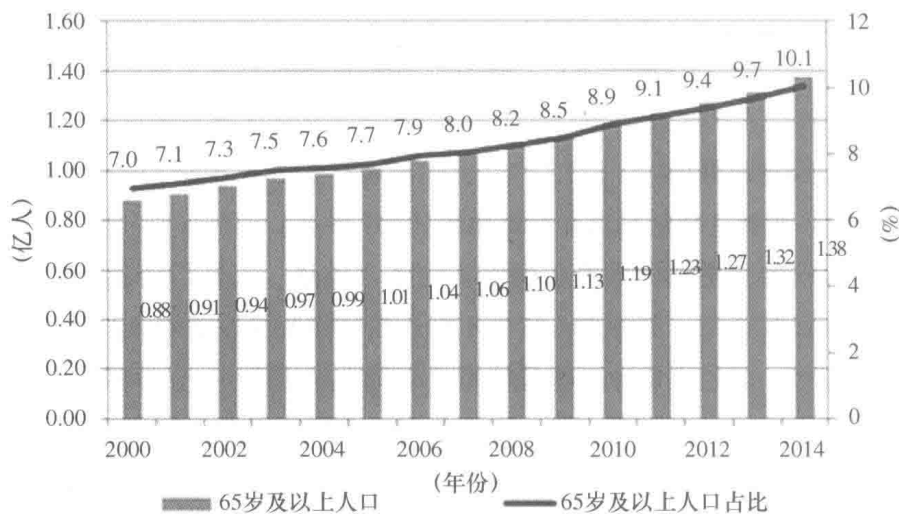


图 1—1 中国人口老龄化趋势^①

在人口老龄化的进程中, 我国老年人人口年龄结构的高龄化特征逐渐凸显, 如表 1—1 所示。从 1982 年到 2013 年, 我国 80 岁及以上老年人口规模从 512 万人迅速上升至 1.9 亿人, 增加了 39 倍。高龄老年人在 65 岁及以上老年人口中的比例不断上升, 从 10.25% 增长到 18.37%, 增加了 8.12 个百分点。高龄老年人在总人口中的比例也在持续攀升, 从 0.5% 增长到 1.78%。80 岁及以上老年人口的增长速度快于整个老年群体的增长速度。特别是 2000 年以来, 老年人口高龄化速度加快。从 2000 年至 2013 年, 高龄人口规模增加了近 1.8 亿人, 年平均增长率为 101.72%。

^① 资料来源: 国家统计局发布的 2000 年至 2014 年《中国统计年鉴》, 中国统计出版社。

老年人口内部结构的变化比总人口年龄结构的变化更为剧烈。

表 1—1 我国 65 岁及以上老年人口规模和比例变动情况^①

年份	65 岁及以上 (万人)	80 岁及以上 (万人)	80 岁及以上占 65 岁 及以上的比例 (%)	80 岁及以上占 总人口的比例 (%)
1982	4991	512	10.25	0.50
1990	6368	776	12.19	0.68
2000	8821	1201	13.61	0.95
2013	108261	19887	18.37	1.78

人口快速老龄化和高龄化的发展趋势对我国社会提出了严峻的挑战。其中最为突出的问题之一是失能失智老年人数量迅速增加。目前,60 岁以上失能半失能老年人约 4000 万人。北京市需要他人护理照顾的高龄失能失智老人有 60 万人左右^②;天津市 60 岁以上失智老人也已经超过 10 万人,并且每年以 1.4% 的速度增加^③;上海市共有失能失智老年人约 41 万人,其中 17 万失智老人中有近一半的人患病程度已达中度和重度。^④

与世界各国人口老龄化的特点相比较,我国人口老龄化呈现出老年人人口数量规模大、人口老龄化速度快和未富先老等特点。伴随我国人口生育高峰出生的一代人逐渐步入老年期,老年人口比例加速增长。同时在人口总体老化的趋势下,老年人人口内部也在不断老化。高龄化及失能失智老年人口数量的规模性增长,增加了家庭照护的压力和负担。与此同时,我国城乡空巢家庭比例已超过 50%,部分大中城市达到 70%。我国空巢和独居老年人近 1 亿人。^⑤ 高龄化和空巢化对我国传统的家庭养老模式

① 资料来源:国家统计局《中国统计年鉴 2014 年》和《2011 年中国人口》,中国统计出版社。

② 张维:《民办养老机构 40% 常年亏损 全国失能失智老人逾四千万》,《法制日报》2015 年 6 月 4 日第 5 版。

③ 韩爱青:《天津失能老人超 13 万 多举措保证“老有所养”》,《城市快报》2014 年 11 月 24 日第 5 版。

④ 孙国根:《上海:12 位失智老人仅有 1 张护理床位》,《健康报》2014 年 9 月 25 日第 5 版。

⑤ 梁捷:《我国空巢和独居老人已近 1 亿》,《光明日报》2015 年 9 月 14 日第 5 版。

提出了挑战。基于我国人口老龄化的发展变化趋势,政府需要构建新型的社会化养老服务体系,并出台与之相配套的社会养老保障政策和购买养老服务政策,以实现老有所养的社会目标。

2. 社会化养老服务需求及养老服务供给压力

随着人口老龄化乃至高龄化的到来,单纯依靠养老金制度已不再能满足老年人的全部养老需求。老龄化社会中,老年人不仅需要得到经济保障,同时还对护理及医疗服务拥有较大的需求。现在社会中,随着老年人口比例的增长、家庭规模缩小、人口地区间流动的加剧和社会观念的转变,养老问题日益由个人或家庭问题演变为社会问题。未富先老和老年人长期照护需求的增长,增加了社会和个人在养老支出方面的压力。与快速的老龄化发展速度相比,我国政府养老服务的政策以及具体服务供给水平尚落后于现实的需求。一方面,社区居家养老服务发展并不成熟,已建成的社区养老服务设施并未得到充分的使用。另一方面,现有的养老机构床位供给不足。公立机构一床难求,私营机构或价格高昂或质量较差。为应对人口老龄化危机,政府在社会化养老服务体系建设中应聚焦老年人长期照护需求,增强对家庭养老的支持。

我国养老服务供给机制中的主要问题是老年人的养老服务需求和社会化养老服务供给不足之间的矛盾。养老服务供需矛盾的产生与我国社会经济发展阶段以及公众行为心理取向的变化高度相关。首先,家庭养老的传统和习惯拥有普遍的社会认同基础,大部分的老年人愿意在熟悉的社区和家中养老。然而现代社会的家庭人口结构发生了根本性的变化,高龄空巢老人增多,特别是独生子女家庭的“4—2—1”或“4—2—2”结构,使得家庭养老的条件弱化。其次,替代或支持家庭养老功能的社会化养老服务逐渐兴起,但尚未完善。政府在社会化养老服务供给方面的财政投入较少。最后,社会收入差距加大。一部分高龄老年人没有离退休保障或者养老金水平偏低,加之可能的病残等原因,贫困问题较为突出。不同经济收入水平的老年人群体在生活水平、方式和养老观念及需求分层化。适度普惠型的基本养老服务体系尚待建设。我国老龄化社会中的养老服务需求未来将主要集中在长期照护需求。政府将通过公共服务的扩展和质量改进来实现对社会变迁中家庭养老的支持。

社会养老服务需求和当前我国政府养老服务供给之间存在张力。第一

个表现是政府提供的养老服务覆盖人群狭窄,不能惠及社会中大部分养老服务需求。不同年龄层次的老年人,具有不同的身心特点。因此不同年龄层次的老年群体对养老服务的需求也并不相同。85岁以上的高龄老人特点一般意义上包括生活不能自理、患有几种老年病或慢性病,不能参加或仅能部分参加社会文体活动,以室内活动为主,甚至长期卧床。这部分老年人依据身心障碍水平,应获得社会养老服务的关照和扶持。而对于低龄或能够自理的老人应引导其居住在家中养老,节约社会资源。目前我国政府在社区居家养老和机构养老服务的资金分配比例和相关政策上,尚未体现出明确护理需求导向,更多政策延续了救济型福利制度中社会救助的思路。政府提供养老服务对象的标准主要是兜底原则,依托低保制度,以经济收入和年龄作为门槛,尚未覆盖社会中间收入的老年人群体需求。

社会养老服务需求与当前我国政府供给养老服务之间的张力还表现在政府提供的养老服务内容单一、发展不均衡,难以满足社会中多元化的养老服务需求。养老服务内容一般主要包括物质生活供养、医疗卫生服务护理及精神文化服务等。养老服务的直接提供者包括家庭成员、社区和养老机构。2011年国务院颁布的《社会养老服务体系规划建设规划(2011—2015年)》提出社会养老服务体系构成主要包括居家养老、社区养老和机构养老三个部分。社会化养老服务体系以居家养老为基础、社区养老为依托、机构养老为支撑,重点建设老年人日间照料中心、托老所、互助式养老服务中心、老年人活动中心等社区养老设施,增强社区养老服务功能。社区支持下的居家养老将是未来我国社会养老的主要形式。目前,我国社会养老服务体系的建设仍然处于起步探索阶段。在机构养老服务方面,尽管通过政府出资或动员社会力量投资兴建了一大批养老机构,在短期内增加了养老床位供给的数量,一定程度上缓解了养老床位的紧张和压力。但是机构养老服务仍存在供给总量不足以及结构性失衡的问题。服务质量较好并且价格较低的公办养老机构一床难求。相比较之下,城市街道和农村乡镇的养老机构设施尽管收费低廉,但服务水平较差,大量空置。大部分民办养老机构经营过程中成本压力较大,政府补贴的水平较低。根据服务收费标准,民办机构服务质量差异也较大。在社区居家养老服务方面,由街道和社区居民委员会提供的居家养老服务一般也局限在基本的生活照顾和家政服务,尚缺少医疗护理的服务内容。行政化的服务供给者由于专业

性不强,有时仅能发挥中介的作用,无法贴近社区不同层次的老年人居家养老服务需求。现有政府购买的部分养老服务的标准偏低,只能满足这部分老年人最基本的养老服务需求,并不能实现有效的照护。

(二) 政府购买服务:社会养老服务体系建设的政策工具

随着社会主义市场经济发展和公共服务型政府建设,公共服务和保障民生已成为我国政府的重要职责。为应对人口老龄化给社会经济不同层面带来的挑战,政府需要通过公共政策来转变原有救济型的福利供给模式中政府的责任角色,更积极地参与社会养老服务供给,为老年人提供社会服务支持,使其老有所养、安享晚年。从需求角度而言,随着我国居民生活水平的提高及社会收入贫富差距的拉大,老年人养老服务需求也表现出多样性和复杂性的特点。一方面,社会中不同层次的养老服务需求较为迫切。另一方面,政府原有的一元化供给方式存在服务内容、能力和质量等方面诸多局限。特别是在城市地区,老城区往往人口老龄化程度更高,空巢现象较多。新闻媒体报道中独居或空巢老人身故多日无人知晓的事件从另一个侧面反映出我国政府在养老服务供给方面的缺位。

按照我国政府体制和部门职能划分,民政部门主要负责养老服务的供给工作。然而,现实中地方政府的民政部门限于人力、物力和财力等行政权力和资源的匮乏,单凭部门之力难以满足养老服务的多样化需求。购买养老服务应不再因循民政部门的救济型福利思路。首先要确定老年人的需求内容和层次,进而向服务生产者进行购买。在购买服务的过程中,不仅需要政府各部门的跨部门协同,同时也需要政府和社会力量之间的协同。购买养老服务是实现政府保障民生和养老服务责任的办法和途径。

在传统计划经济体制下,政府管理的特点是一元化管理,由政府承担全部的政治经济和社会职能。社会主义市场经济体制下,政府一元化管理模式逐渐被打破。不断增加的社会公共服务需求对于政府公共服务供给形成了压力,并进一步促进了私营部门加入公共服务供给的网络,并发展为公私合作供给公共服务的模式。社会中的多元主体通过契约形式,与政府达成合作,参与到公共服务供给,改进政府单一供给公共服务在数量和质量上的不足。政府购买养老服务是养老服务领域公私合作的一种形式。购买养老服务是政府引导与资助、社会组织协调与运作、社会组织与社会实

体共同生产与提供、社区居民和社会力量参与和协助的“委托—合作—参与”模式。^① 服务外部购买意味着政府退出了直接提供服务的角色，转向出资人和监管者的角色。政府通过购买机制培育大量的社会主体来提供养老服务，缓解家庭结构变迁和老龄化社会中的养老需求与政府供给之间的矛盾。购买服务后，政府供给公共服务的责任并没有卸载，相反是进一步地明晰和强化。通过购买机制，政府供给服务的能力得到提高。政府不再疲于生产服务，而是逐渐转入策划和监督。政府部门的行政管理者还需要提高行政管理水平和专业能力，以对购买服务的项目进行有效的过程管理和质量管理。

（三）本书的中心问题

本书集中关注政府购买养老服务中政府责任和政府与社会组织合作关系的问题。政府购买养老服务本身需要讨论两个层面的问题，一是中国政府购买养老服务的边界是什么？二是中国政府购买养老服务的本土化制度建构和政策执行效果怎么样？政府购买养老服务的制度还应从哪些方面进行创新。政府购买公共服务领域中，不同类型的公共服务往往都具有自身的特殊属性。养老服务中政府责任的发展过程一般与社会经济发展阶段相关联，同时也受社会文化传统的影响。本书将从养老服务的基本属性出发，分析政府供给养老服务的责任体系构成。结合中国社会文化传统和政治经济制度，讨论购买养老服务政策的制度背景、发展趋势和重心。结合政策实践的案例，分析我国购买养老服务制度下的利益相关者及其行动策略，讨论现行制度下政府和社会组织的行动策略将会对公私合作的效果产生的影响。在综合理论分析和实证研究的基础上，讨论政府购买养老服务的发展路径和制度创新。

二 研究意义

（一）理论意义

从福利哲学层面上看，供给养老服务的数量和质量是由政府社会福利政策的价值选择决定的。养老服务的供给责任涉及国家、市场、社会

^① 王浦劬、萨拉蒙(Salamon L. M.):《政府向社会组织购买公共服务研究:中国与全球经验分析 lessons from China abroad》,北京大学出版社2010年版,第46页。

(或家庭)之间的互动关系,以及三者承担养老责任的比例划分。一般情况下,当社会中老年人人口比例小时,将由家庭承担主要的养老服务责任。老龄化社会之中,由于养老需求的紧迫性和社会性,逐渐使得养老问题成为政府公共服务领域的核心命题之一。在我国,与老龄化危机相伴生的是家庭人口结构的改变、未富先老的社会经济发展状况以及政府公共服务供给中的财政约束条件。购买养老服务是我国政府应对老龄化危机的公共政策。我国政府购买养老服务的研究具有三方面理论研究意义:首先,服务型政府构建需要合理地确定政府责任。购买养老服务在政策制定之初就需要合理地确定政府责任的边界,锚定政府购买服务政策的受惠群体,回应公共需求,维护社会公正。对于政府养老服务供给责任的研究将进一步拓展服务型政府理论的新认识。其次,通过引入购买机制而实现的政府和社会组织合作供给公共服务模式将成为政府职能转变和完善公共服务职能的路径。在全面建设小康社会的时期,政府公共服务职能的发挥需要综合平衡经济建设和发展公共服务的双重诉求,并让公众分享到改革的成果。政府通过向社会组织购买养老服务,增加了养老服务领域的资金投入。社会组织参与养老服务供给,对于公办养老服务构成一定的竞争性,有助于改进养老服务的总体质量。与此同时,政府逐渐退出全能主义政府管制模式的窠臼,重新定位各级政府的角色、职责范围和治理能力,通过创新性的管理手段和技术方法带动政府职能的转变,构建多元化的公共服务供给体系。最后,我国社会组织与政府在养老服务领域的互动关系,也将折射出当今行政体制改革中政府与市场之间的关系变迁,从中可以透析“政府—社会”关系转型中社会多元主体间的张力。购买服务机制首先发挥了公共服务供给领域中市场在配置资源方面的效率优势。以购买服务机制作为切入点,政府将重新构建我国新时期适度普惠的养老服务体系。更深层次上,通过购买服务中多元主体间的互动,将促进我国公共服务供给中社会组织和社会企业主体的发育,构建出“大政府、大社会”的新型政社合作关系。

(二) 实践意义

政府购买养老服务是公共服务供给机制的变革。目前我国家庭结构和人口流动特点的变化降低了家庭参与养老的能力。养老问题成为社会热点问题,受到公众的广泛关注。政府如何通过公共政策改进来回应社

会中养老服务的需求,不仅考验政府的治理能力,同时也将在很大程度上影响社会公众对政府公信力的认同。我国人口老龄化发展形势呈现出区域不平衡性。在人口老龄化压力较大的地区,政府部门已经较早地出台了相关购买养老服务政策并积极开展试点工作。不同地区政府在养老服务政策领域结合本地实际情况已经积累了一定的政府政策创新。因此,对于当今政府购买养老服务中的政策和管理模式进行系统的归纳分析,结合相关案例的梳理,将有助于我国政府宏观上应对老龄化危机的政策设计。其次,我国养老服务的行业发展方兴未艾。养老服务行业标准尚不完善。从业者的资质和专业能力水平较低。政府购买养老服务将通过公共资金和公共政策激发社会组织在供给养老服务方面的活力,保证养老领域社会组织的可持续发展。在养老服务领域,社会组织在服务供给方面具有组织宗旨、组织结构和专业性等多方面的优势。政府部门限于专业知识、人财物力和规章制度约束等多方面的原因,更加有意愿与社会组织开展合作。政府与社会组织的合作对于仍在生长成熟过程中的专业性社会服务组织的孵化和成长有所助益,将成为社会养老服务体系建设的基础。

第二节 相关研究综述

一 国内相关文献述评

(一) 购买养老服务的内容和模式

在我国,政府购买养老服务处于社会养老模式变迁的宏观背景之下。社会养老模式变迁在一定程度上对政府职能转变产生了激励作用。购买养老服务是政府在经济发展和一定的财力约束条件下回应社会公共服务需求的政策手段。从老人供养地和生活居住地,养老服务又分为社区居家养老和机构养老两种形式。社区居家养老服务和机构养老服务均属于政府购买的内容范畴。

社区居家养老可以定义为老年人住在自己家中或长期生活的社区里,在继续得到家人照顾的同时,由社区的养老机构或相关组织提供服务的一种养老方式。它是介于家庭养老和机构养老之间的一种服务形式,其利用社区资源开展养老照顾,由正规服务机构、社区志愿者及社会支持网络共

同支撑,为有需要的老人提供帮助和支援,使他们能在熟悉的环境中维持自己的生活。^①社区居家养老服务是未来我国养老服务的主体。一般而言,社区居家养老服务具有日间照料和居家养老支持两大功能。根据我国养老服务发展规划,社区居家养老将是我国老年人养老的主要方式。机构养老将作为确保少部分老人,特别是需要长期照料、“三无”和“五保”老人有所养的重要途径。从照护需求等级上划分,养老机构一般将收住大量不能自理、半自理的老人。^②

老年人群体依据自身的年龄、家庭经济收入水平和健康状况等因素,拥有不同层次的养老服务需求。目前我国养老服务需求中需要特殊关注的人群主要集中在经济困难老人、独居、空巢老人和高龄及失智失能老人。政府购买养老服务的研究起点首先应当从理论和实践的双重视角明确政府在养老服务供给方面所承担的责任和供给服务的对象。已有的研究从理论层面,对于政府应当在多大程度上承担养老服务责任进行了一定的讨论。有学者指出,中国福利制度发展和创新的核心是政府社会福利责任的转型。^③还有学者以福利多元主义的视角,分析了我国养老服务政策中国家角色的责任变化以及与家庭、社会、市场多元责任主体之间关系。^④基于人口老龄化的压力和养老服务的需求,国家角色在公共福利供给中不应让渡本属于自己的责任,不应忽略民生保障的职能。政府应以国家角色强势主导养老服务体系建设,化解社会中的养老风险。我国国家综合国力和经济增长也为社会福利发展提供了坚实的经济基础。有学者认为,当前我国养老模式正由单一的分散居家养老向以分散居家养老为主、集中居家养老为辅转变。与此相应,老年人社会福利服务应由补缺型向普惠型转变,满足老年人多层次的养老服务需求。^⑤政府购买社区居家养老服务将超越原

① 黄少宽:《国外城市社区居家养老服务的特点》,《城市问题》2013年第8期。

② 关信平、赵婷婷:《当前城市民办养老服务机构发展中的问题及相关政策分析》,《西北大学学报》(哲学社会科学版)2012年第5期。

③ 彭华民:《中国政府社会福利责任:理论范式演变与制度转型创新》,《天津社会科学》2012年第6期。

④ 施巍巍、罗新录:《我国养老服务政策的演变与国家角色的定位——福利多元主义视角》,《理论探讨》2014年第2期。

⑤ 魏文斌、李永根、高伟江:《社会养老服务体系的模式构建及其实现路径》,《苏州大学学报》(哲学社会科学版)2013年第2期。