

# 科研要报

2019年第2期(总第114期)

辽宁省财政科学研究所  
辽宁省财政学会

2019年6月25日

## ●边 恕 辽宁政府购买居家养老服务研究

2008年《关于全面推进居家养老服务工作的意见》出台，“居家养老”被正式摆上政府的议事日程。2011年的《中国老龄事业“十二五”规划》中明确写入：我国要在各地组建连通市区街道社区（或县乡镇村）各级的养老服务系统，城市各区与街道要提前实现居家养老网络的全面覆盖。居家养老的具体操作过程涉及面广，大多超过了政府的服务能力和职责边界，如果由政府作为单一主体承担难免会造成管理和服务人员职责错乱、经费不足、服务满意度不达标甚至官僚作风滋生导致低效率等不良后果。随着社会生活方式的转变，老年人日常起居、护理康复、心理疏导、精神慰藉、紧急求助、临终关怀上的需求日益得不到满足，这些均激发政府不断开发思路、简政放权，以社会需求为导向，主动向具有服务提供先天优势的各类社会组织寻求协作，这种社会化的公共服务在我国居家养老服务中表现为政府购买服务。辽宁省作为老工业基地，人口老龄化严重，制度赡养率高于全国水平，本文在借鉴国内部分地区典型经验的基础上，结合辽宁省实际情况，为政府高效购买居家养老服务献计献策。

# 辽宁政府购买居家养老服务研究\*

辽宁大学 边 恕

作为人口老龄化严重的老工业基地，辽宁省政府购买居家养老服务具有三个方面的意义：一是通过政府购买养老服务推动养老产业发展，改善老年人生活状况；二是加快政府职能转变，建设服务型政府；三是提高公共财政使用效率，满足社会对公共服务的现实需求。在理清“由谁购买”、“向谁购买”、“为谁购买”的前提下，当前还需要对“怎么购买”、“如何高效购买”等方面提出具有指导意义的规范和指南。

## 一、我省政府购买居家养老服务现状

### (一) 主要采用非竞争形式购买居家养老服务

政府购买居家养老服务可总结为竞争性购买和非竞争性购买两类，其中竞争性购买以公开招标的契约化购买为主，非竞争性购买则以形式性购买和委托性购买为代表。从省内具有代表性的政府购买居家养老服务案例来看，当前辽宁省在居家养老服务购买模式的选择上主要采用非竞争性购买，例如沈阳市铁西区 2016 年通过委托形式，委托连霞托老所和金牌家政公司两家社会组织作为居家养老服务的承接主体；大连市金州新区通过政府主办，层级联动模式为辖区老年人提供居家养老服务；金州新区在民政局设立了居家养老服务工作办公室，分别在街道和社区设立了居家养老服务中心和居家养老服务站，构建起区、街、社区三级居家养老服务网络。

---

\*本文系 2017 年辽宁省财政科研基金项目(17C031)相关成果。

## (二) 监管评估主要采取调查问卷方式

当前政府购买居家养老服务主要是通过合同外包的方式，将居家养老服务项目委托给社会养老服务组织，由这些社会养老服务组织向老年人提供居家养老服务，而政府作为合同的委托方，对服务承接方的服务进行监管评估，根据合同规定支付相应报酬。可以看出，在政府居家养老服务外包过程中，监管是不可缺少的环节。例如沈阳市铁西区政府购买居家养老服务所采取监管方法是每年铁西区兴工街道、艳粉街道办事处和居家养老服务中心组织召开居家代表大会、发放调查问卷，对社会组织提供的服务进行评价，居家养老服务中心根据各方提出的意见和建议对养老服务的质量和水平进行改进。

## (三) 利用财政资金购买居家养老服务，对象比较集中

当前辽宁省政府购买居家养老服务的资金为财政资金，支出方向主要体现在两个方面：一是当前政府对居家养老服务机构的发展给予了一定金额的财政补贴，并根据居家养老服务机构的服务质量予以一定的奖励，例如沈阳市对贫困失能老人提供每月 55 元的护理补助金；二是当前居家养老服务的对象主要集中在最困难的“三无”老人、低保家庭和优抚对象上。

## (四) 招标多采用“打包式”方式

当前政府购买居家养老服务普遍要求中标机构提供综合性居家养老服务，实行的是“打包式”综合服务招标。“打包式”招标方式往往会形成两种情况，即服务供给的单一性和部分服务的转包。服务供给的单一性是指，养老服务供给机构在专业性不足及成本考虑的情况下，往往仅选择提供送餐、家政服务较为初级的服务项目；服务转包是居家养老服务供给机构将个别无能力供给的养老服务项目转包给其他组织提供。

## 二、我省政府购买居家养老服务存在的问题

### (一) 存在问题

1. 购买模式缺乏市场化竞争。非竞争性购买模式易导致养老资源

被个别社会组织所垄断，不仅阻碍养老服务市场的健康发展，同时随着服务供给者垄断地位的形成，会导致居家养老服务承接主体服务质量和效率的下降，同时随着基层政府与几个服务承接组织形成了稳固的合作关系，这些养老服务承接组织对财政补贴的依赖和对政府的依附程度会有所增加，这不利于政府向“简政放权”角色的转变，背离了社会管理的发展规律，随着时间的推移，政府更换服务承接对象的成本将大幅增加。

2. 监管机制不完善。缺乏有效的监管机制，会影响养老服务的供给质量。居家养老服务的委托人政府和服务代理人养老组织的利益是不同的，委托人购买居家养老服务是为给目标人群提供良好的养老服务，服务代理人提供养老服务的出发点则是服务供给中所产生的利润，同时居家养老服务的委托人和代理人间也存在信息不对称问题，养老服务组织通常比政府更加了解养老服务的业务，在此情况下，如果未能建立有效的监管机制，就有可能发生“道德风险”。例如，社会养老组织在服务竞标过程中压低服务报价，中标后尽可能压缩服务成本，降低服务质量，最终受损的是政府和作为服务目标的老年人。

3. 财政投入规模不足，服务普惠性较差。辽宁省财政投入到居家养老服务中的资金数量较少，资金主要用于对养老服务机构的补贴及对高质量养老服务的奖励，但对服务对象老年人的直接补贴数额较少，且形式单一。居家养老服务对象主要是生活最困难的群体，无力顾及身体状况较好，有一定经济能力的老年人，这样易形成政府购买的居家养老服务仅限于困难老年群体，但整个老年群体却享受不到普遍补贴的问题，这种情况不仅降低了服务的普惠性，同时也无法有效激发具有一定经济能力的老年群体购买居家养老服务的积极性，不利于养老服务机构脱离财政补贴后的独立持久发展。

4. “打包式”招标方式易导致机构排斥和缺乏供给平台的现象。“打包式”招标方式下养老服务机构能够提供的服务往往是较为初级的服务项目，不能满足老年人高层次需求；在这种招标模式下有一定财力、

服务人员数量较多、有一定经营规模的养老服务组织更容易中标，而具有一定专业技能的小型养老服务组织则得不到中标机会。当前辽宁发展居家养老服务的发展思路集中在建设社区养老服务中心上，由社区养老服务中心向老年人提供居家养老服务，这是一种社区养老模式而不是完全意义上的居家养老模式，由于居家养老服务供给平台尚未建立，类似苏州市、兰州市等地的“虚拟养老院”模式难以实现，政府在建设居家养老服务模式上的开支不仅更大，而且老年人选择养老服务的范围也受到了限制。

5. 互联网+居家养老服务模式发展不完善。当前互联网技术在居家养老服务中的应用还不够完善，主要体现在互联网技术在整合养老资源中的运用不足：如缺乏互联网养老服务平台，老年人养老信息大数据库未能建立，而且基于互联网技术的服务反馈监督渠道也尚未建立等。由于互联网技术在老年养老服务领域应用不广，导致一些老年人有需求欲望的产品或服务，市场无法获知准确的需求信息，难以提供相应的供给，这就直接限制了有效需求的释放，而老年人有效需求的不足又进一步阻碍居家养老服务市场的开发和有效供给，两者恶性循环，使得居家养老服务的市场化供给基本处于缺失的状态。

## (二) 原因分析

综合辽宁政府购买居家养老服务的现状及存在问题，现从以下几方面分析其原因：第一，之所以购买模式缺乏市场化竞争，是因为基层政府通过非竞争性模式购买居家养老服务，在服务承接组织数量较少、财政资金投入有限的背景下，政府利用有限的养老资源专门设立承接居家养老服务的机构，或是委托具有一定实力的养老组织提供居家养老服务，可以在短期内快速构建一个以社区为依托的居家养老服务体系。第二，之所以监管机制不完善，是因为辽宁省当前主要依靠服务对象反馈内容，监管方式还比较传统，而未能及时纳入第三方评估，评价结果对居家养老服务承接代理方的约束力不强。第三，导致财政投入规模不足，服务普惠性较差的原因，主要是辽宁财政的整体

实力较低，而且受到宏观经济发展不畅的影响，从长期看财政资金对居家养老服务的投入也不会有很快的增长。第四，之所以“打包式”招标方式盛行，一是因为当前居家养老服务市场发展不完善，政府购买居家养老服务的可选择范围较窄；二是整合资源的能力不足，对社会上各类养老服务机构的了解不足。第五，导致老年人居家养老服务有效需求与潜在需求差异较大的原因主要有三点，一是在“未富先老”的大背景下，多数老年人的购买能力有限，同时也受到节俭习惯的影响，负担不起或者不愿负担经常性的居家养老服务支出；二是对居家养老服务模式的宣传工作不到位，老年人对居家养老服务模式缺乏了解，对陌生的居家养老服务人员入户服务缺乏信任感；三是居家养老服务的承接者较少，居家养老服务市场供给不足。

### 三、政策建议

#### (一) 采用分类竞购方式购买居家养老服务

当前居家养老服务市场发展不完善，具有承接居家养老服务能力的社会组织数量较少，加之政府对购买居家养老服务的公共财政投入有限，为尽快构建居家养老服务体系并减少购买风险，全国多数地区基层政府往往会根据已掌握的信息，采用非竞争购买模式委托几家养老服务机构综合提供各类居家养老服务。但是非竞争性购买方式不利于养老服务市场的健康发展，同时在当前条件下，又缺乏开展竞争性购买居家养老服务的必要条件，因此单一采用竞争性购买模式或非竞争性购买模式均不具有合理性。根据居家养老服务各项目的专业化要求、各类型养老服务机构发展状况，政府采用分类采购方式购买居家养老服务，则可以将竞争性购买与非竞争性购买两种模式相结合。居家养老服务项目包括生活照料、家政服务、康复护理、辅具配置、精神慰藉、法律服务、信息咨询、紧急救援等多个方面，其中家政服务、生活照料等服务项目，多个社会服务机构都有能力进行承接，因此这些项目可采用竞争性购买模式，政府通过向社会各类服务机构公开招标进行购买，而对于辅具配置、精神慰藉、紧急救援等专业性要求较

高的服务项目，当前可采用非竞争性购买模式，政府培育或向社会口碑良好、具有相关服务项目供给实力的养老服务机构进行购买。

### (二) 构建多层次补贴机制，增加服务购买的普惠性

政府在购买居家养老服务过程中不仅要通过补贴养老服务机构，以降低养老服务供给价格，也要通过直接补助老年人以增加养老服务购买的灵活性。同时为扩大政府购买居家养老服务的受益范围，增加政府购买居家养老服务的普惠性，可采用多层次的补贴机制。首先，政府购买居家养老服务的受益主体应依然是高龄、困难和空巢老年群体，对这部分群体，补贴的着重方面应是家政服务、医疗照护等养老基本需求层次，对于这部分老年群体应增加补贴力度，根据物价变动，适时调整补贴额；其次对于具有一定经济能力的老年群体，政府可采用不固定补贴模式，对老年心理咨询、法律咨询等较高需求层次进行一定的补贴，有条件的地区可给予这部分老年人一定的免费服务体验，以增加这部分老年人购买居家服务的积极性。当然，以上措施均离不开财政资金的投入，一方面要增加财政的投入力度，另一方面要扩大资金来源渠道。

### (三) 多举措促进居家养老服务组织发展

承接居家养老服务的服务组织发展不完善导致竞争式购买模式难以建立，同时政府培育的居家养老服务组织也难以摆脱对政府的依赖。为此，政府应从多方面入手，积极引入社会力量，为养老服务组织的发展提供良好的环境，促进养老服务组织自发性发展。培育养老服务供给组织需从四方面入手：一是要合理降低居家养老服务供给组织的市场准入门槛，逐步取消登记部门和业务部门双重管理体制，为新设立的养老服务组织提供宽松的发展环境；二是要通过多种经济手段，为居家养老服务组织提供优惠措施，以提高其发展的动力与信心，可以无偿或低价为新设立的居家养老服务组织提供服务场所，并对水、电等方面的使用进行优惠，同时可以免征居家养老服务非盈利性组织税收，对养老服务企业税收进行适当的减免，与此同时政府可以帮助

居家养老服务组织购买保险，以增强服务供给组织的抗风险性；三是构建养老服务人力资源支持体系，可以将发展居家养老服务和促进就业相挂钩，引导下岗失业人员进入养老服务组织工作，政府出资通过与高校及专业服务组织进行合作对新进服务人员进行培训，同时采取配套措施落实新进养老服务人员的户口问题和社保问题，并对居家养老服务专职工作人员进行适当的补助，以增加居家养老服务工作的吸引力；四是鼓励社会资本进入居家养老服务领域，可借鉴济南市市中区社会组织创新孵化园模式，通过多方的沟通与合作，将社会资本与专业组织及政府的资源进行整合，以发展产业化运作实体，鼓励社会资本对居家养老服务、产品及设施等多方面进行投资。

#### (四) 构建多元动态性监督体系

服务质量是评价居家养老服务是否有效供给的重要标准。为保障居家养老服务质量，需要构建完善的多元综合监管体系。构建多元综合监管体系需要从三方面展开：第一，要加强政府监督力度，政府监督分为内部监督与外部监督两部分，内部监督是通过分离内部监督主体与服务购买主体，划定内部责任范围，以促进相关部门的高效运转并避免“寻租”现象的发生，外部监督是指政府对居家养老服务供给方的监督，政府作为居家养老服务的购买者需要不定期的对居家养老服务供给进行监督检查，在监督过程中应尽可能量化服务评价指标，以便精准评价服务供给质量；第二，要扩大服务目标老年群体的服务质量反馈渠道，增加服务反馈的时效性。作为服务的最终受益者，目标老年群体对养老服务质量有着最直接的判断，其养老服务意见需得到及时的反馈，当前服务受益老年群体对服务质量的反馈渠道多为定期向街道社区反映，所采取的方式也较为单一，部分地区采用问卷形式向服务对象征求意见作为反馈渠道，这种定期单一反馈渠道既不利于老年人维护权益，也不利于服务供给机构及时改进服务，使得服务对象对服务供给者的监督变成了简单的意见反馈。增强服务目标对象监督作用需从两方面入手，一是构建动态监督机制，利用互联网等技



术手段，多渠道及时对所接受的服务进行评价，同时社区等基层单位需经常对接受服务的老年群体进行抽样走访，以及时了解服务供给情况，二是尽可能对居家养老服务进行量化并通过宣传让老年人熟知各类服务的标准。这样既有利于老年人维护自身利益，也利于避免因老年人主观判断而带来的服务纠纷；第三，要积极引入独立的第三方评估组织进行监督。第三方评估组织不仅要利用自身的专业优势对养老服务供给质量进行监督，也应对政府购买居家养老服务的行为进行绩效评估，以避免政策制定者、服务购买者与服务监督者为同一方局面的出现，同时利用其专业的技术知识对居家养老服务所产生的服务纠纷进行专业分析。

#### (五) 健全相关政策法规

健全居家养老服务相关政策法规需要从规范购买过程和促进行业发展两个角度出发。从规范政府购买居家养老服务流程角度出发：一是相关政策法规要规范政府购买居家养老服务的具体程序，对购买预算归口问题和居家养老服务购买绩效评估办法及购买居家养老服务的补贴对象范围及补贴标准加以明确；二是要细化政府购买居家养老服务的项目，并对各项目的供给价格明确化，以便于监督和财政预算的制定；三是要规范养老服务供给机构的准入标准和服务人员资格认定标准，并对政府购买居家养老服务的出资形式及监管考评办法进行明确，以便为社会力量进入居家养老服务市场提供参照；四是要明确居家养老服务服务质量标准，以维护老年人的权益，为解决服务纠纷提供参照。从促进行业发展角度出发：一是要通过相关政策法规构建精简高效的行政审批环节，鼓励盈利性与非盈利性组织进入居家养老服务市场；二是完善促进居家养老服务机构发展的税收、水电、用地等优惠性政策法规；三是在完善地方政策法规的同时，重视省级政策法规的统筹性和指导性作用。最后，健全居家养老服务政策法规应遵循连续性和及时性两条原则，政策的连续性需要政策具有合理性和成体系化，政策法规在制定前要进行认真的调研和充分的论证，及时性则

要求在政府购买居家养老服务过程中根据发现的新问题、发展的新要求及时调整和补充具有针对性和可操作的配套措施。

#### (六) 发展互联网+智慧居家养老模式

互联网技术在老年人信息管理、政府购买居家养老服务公共平台建设、服务信息反馈等方面具有不可替代的作用。因此，政府在购买居家养老服务过程中应重视对互联网技术的应用。发展互联网+智慧居家养老需从以下几个方面入手：一是通过积极开发手机 APP、养老服务需求网站、电话接听中心等网络通讯平台，及时获知老年人养老需求，进而打造足不出户的虚拟养老院，整合各类养老服务资源为老年人提供家政服务、生活照料等各类养老服务项目；二是将政府购买居家养老服务与智慧城市发展相衔接，空间上合理布局养老服务中心，同时根据老年人个人信息大数据，实现政府购买居家养老服务的精准帮扶；三是通过互联网技术积极推进智能养老，为空巢及自理能力较弱的高龄老年人安装应急呼叫系统等智能监控设施；四是建设政府购买居家养老服务公开信息平台，通过互联网平台将政府购买居家养老服务的招标要求、购买政策等内容进行公开，以保障政府购买居家养老服务的公开透明；五是通过开发购买信息反馈平台，通过手机 APP、政府相关网站和电话热线等反馈渠道，及时了解老年人对政府购买养老服务意见和建议，以及老年人对每次居家养老服务的满意度，政府根据反馈平台的反馈内容及时调整购买的养老服务项目，并对养老服务供给方进行奖惩；六是加强与高校及科研机构合作，为发展互联网+智慧居家养老服务模式提供技术支持。

#### (七) 供给侧结构改革视角激发居家养老服务有效需求

针对目前老年人居家养老服务有效需求不足的问题，需要从供给侧结构性改革视角出发，根据不同老年群体居家养老服务需求，激发老年人对居家养老服务的潜在需求。根据老年群体的经济能力和生活状态可以将居家养老服务供给分为三个层次：第一层次是针对贫困、高龄、失能、空巢等老年群体，这部分老年群体的服务购买能力较弱，

是政府购买居家养老服务的主要受益对象，针对这部分老年群体政府应加大财政支持力度，形成可持续的福利型供给模式。第二层次是针对具有一定购买能力和生活自理能力的老年群体，这部分老年群体属于老年大众群体，是提升老年人整体居家养老服务有效需求的关键，目前盈利性养老服务组织与非盈利性养老服务组织对这部分老年群体需求的市场调研和市场开发还远远不够，市场上所提供的居家养老服务产品、服务及服务价格都与老年人实际需求有着较大的差异。对此，首先养老服务机构要加强市场调研工作，依据调研结果有针对性地供给居家养老服务项目；其次，政府可通过服务券及免费服务体验等形式鼓励老年人尝试购买居家养老服务，让老年人在体验过程中对居家养老服务模式产生信赖；最后，政府应通过多种途径加强对居家养老服务的宣传力度让老年人了解居家养老服务的内容、服务的项目，培养老年人“掏钱购买服务”的意识，树立居家养老服务的市场消费观念。第三层次是针对居家养老的个性化高端需求而提供的市场化供给，这一层次的供给满足老年人个性化需求及对生活的高品质追求，因此不具有福利公益性质，应按照市场化运营模式，具体服务价格由市场决定，政府应在必要监督的前提下，放松对第三层次供给的市场管制，鼓励各类资本进行投资运营。

#### (八) 建立完善的居家养老评估体系和监督机制

完善的居家养老服务评估体系是保证政府购买居家养老服务效率与质量的关键，因此在政府购买居家养老服务过程中应建立动态评估监督机制，即对政府购买居家养老服务进行事前、事中和事后评估。构建起完善的评估体系将有利于实现辽宁政府更加高效地购买居家养老服务。借鉴上海、宁波、南京等地区政府购买居家养老服务评估设计的经验，结合对政府购买居家养老服务事前、事中、事后评估的设计内容，以下从评估主体、评估对象、评估程序、评估内容、评估方法、评估结果六个方面构建辽宁省政府购买居家养老服务评估体系的框架。在“评估主体”项目下，需要设计三方面的评估内容，即“机

构自我评价”、“服务对象评价”、“第三方评价”；在“评估对象”项目下，有四方面的评估内容，即“老年人”、“居家养老服务机构”、“居家养老服务质量”、“政府购买服务绩效”；在“评估程序”项目下，有三方面的评估内容，即“事前评估”、“事中评估”、“事后评估”；在“评估内容”项目下，有四方面的评估内容，即“居家养老服务需求”、“服务质量”、“服务满意度”、“制度建设、服务成效”；在“评估方法”项目下，有三方面的评估内容，即“实地查看、电话回访、信件投送、网络评价等”、“员工报告和调查、服务数据记录分析、质量检查等”、“第三方独立机构对服务对象进行问卷调查”；在“评估结果”项目下，有一方面评估内容，即“评价结果作为奖惩及财政资金是否继续投入的依据”。

【责任编辑：寇明风】

---

地 址：沈阳市和平区南京北街 103 号 邮 编：110002  
电 话：(024)22709936 电子邮箱：czkyyb@163.com