

基本养老服务制度建设的 理论阐释和政策框架

李兵 张航空 陈谊

【内容摘要】随着人口老龄化程度的加深,养老服务已经成为政府和全社会关注的重大民生工程。其中,基本养老服务制度建设成为一个关键议题。文章认为,如果这一关键议题不搞清楚,势必会影响养老服务的路径选择,甚至影响所选择的养老服务的发展路线和发展道路是否顺畅。为此,文章结合已经出台的养老服务政策,首先,从社会政策理论的角度阐明在什么情况下要建立基本养老制度,以及社会福利体制与基本养老服务制度建设的关系;其次,对养老服务制度建设的意识形态理据和中国养老服务模型的选择进行阐述,据此提出混合经济的养老服务模型,认为必须建立基本养老制度,厘清政府与市场之间的关系和界限;再次,提出基本养老服务制度的政策框架。

【关键词】 社会政策; 社会福利; 养老服务模型; 基本养老服务; 政策构架

【作者简介】 李兵,中共北京市委党校社会学教研部副教授,北京:100044;张航空,首都经济贸易大学人口研究所副教授;陈谊,女,北京市老龄工作委员会办公室副主任。

Institutionalization of Basic Services for Elderly: Theoretical Analysis and Policy Framework

Li Bing Zhang Hangkong Chen Yi

Abstract: In meeting the ageing challenge, elderly service is becoming a major project related to people's well-being that concerns the Chinese government and the whole society. Institutionalization of basic elderly services becomes a key issue. Combing the enacted elderly service policies, this paper provides a theoretical perspective of social policy to the institutionalization of basic elderly service; analyzes the ideology of elderly service policy, the selection of elderly service model, and the necessity of constructing basic elderly services based on these perspectives; and finally, presents a policy framework of institutionalization of basic elderly services.

Keywords: Social Policy, Social Welfare, Elderly Service Model, Basic Services for Elderly, Policy Framework

Authors: Li Bing is Associate Professor, Department of Sociology, Beijing Administrative College, Beijing 100044, Email: libing@bac.gov.cn; Zhang Hangkong is Associate Professor, Institute of Population Studies, Capital University Economics and Business; Chen Yi is Associate Director, Office of Beijing Committee of Ageing.

随着人口老龄化程度的加深,养老服务已经成为政府和全社会关注的重大民生工程。从2006年至今十年的时间里,我国政府出台了近30个有关发展养老服务的政策文件。这些政策文件几乎涉及到养老服务的服务对象、设施建设、服务项目提供、服务监督管理等各个方面,从总体上为我国养老服务业的发展奠定了政策基石。通过对这些养老服务政策文件的梳理笔者发现,已出台的政策文件对政府在养老服务中的职责边界,即基本养老服务制度的界定尚不清晰,认识仍然有些模糊。虽然已经有学者对此议题进行了探讨,但主要局限于基本养老服务体系建设的概念、现状、发展思路和对策研究(张晓霞,2011;刘静、徐晓肆,2013;栾秀群、陈英,2013;魏佳科、牛飏,2014),缺少理论方面和政策理念上的探索。笔者认为,如果不从理论和政策理念上对这一关键议题进行阐明,势必会影响养老服务的路径选择,甚至影响所选择的养老服务的发展路线和发展道路是否顺畅。因此,本文就这一关键议题进行理论和政策相融合的分析。

1 基本养老服务的建设和分析框架

目前,我国政府界和学术界对于什么是基本养老服务,没有统一的认识和界定。但有学者对基本养老服务体系进行了有益的探讨。魏佳科和牛飏(2014)认为,基本养老服务体系是指以养老服务的社会化、专业化、标准化建设为方向,以满足孤老救助对象、孤老优抚对象及中低收入老年人基本养老服务需求为重点,并适当引导和支持高端养老服务发展,逐步建立健全与我国人口老龄化进程相适应、与经济社会发展相协调,以居家养老为基础、社区服务为依托、机构养老为骨干,基本覆盖城乡、适度普惠的养老服务体系。栾秀群和陈英(2013)认为,基本养老服务体系主要是指与经济社会发展水平相适应,以满足老年人基本服务需求、提升老年人生活质量为目标,面向所有老年群体,提供基本生活照料、护理康复、精神关爱、紧急救援和社会参与等设施、组织、人才和技术要素形成的网络,以及配套的服务标准、运行机制和监督制度。他们的界定已经触及到了基本养老服务的实质,但还不够。笔者认为,基本养老服务应当被看作为一种社会福利政策,它具有这么5个特性(Levin,1997):(1)基本养老服务意味着从属性。基本养老服务是政府制定的政策,它或属于中央的政策,或属于地方的政策,或属于某个政府职能部门的政策。(2)基本养老服务政策意味着承诺。基本养老服务政策不仅仅是一项建议,或一项指导意见,它是政府或政府某个部门对某些老龄人口群体甚至是全体人口所要履行的诺言和所要承担的义务。(3)基本养老服务政策意味着合法性。基本养老服务政策中提出的政策建议和拟采取的行动意味着基本养老服务政策具有某种法律地位和权威性。(4)基本养老服务政策拥有“专一性”的特点。基本养老服务政策至少必须要具有某种程度“专一性”的特点,以便与大的养老服务政策或其他社会福利政策区别开来。(5)基本养老服务政策由政府、企业、社会团体等部门贯彻和落实。要注意区别政府行为和社会行为、市场行为的差异。

此外,还有必要知道构成基本养老服务政策体系的要素(Amara,1972),主要有5个方面:(1)价值取向。价值取向是一种评判标准,它是制定基本养老服务政策首先要考虑的问题,价值取向影响基本养老服务政策的选择,决定为谁服务、采取何种行动和想要达到什么样的目标等。(2)目标。目标是国家意图的表达,目标是具体的,如保持经济增长、增进社会平等、促进老龄社会的融合等,它既是制定基本养老服务政策的依据,也是基本养老服务政策要实现的终极目标。(3)政策框架。即后文提出的基本养老服务制度的政策框架。(4)测量工具和指标。测量工具和指标可以是定量或定性的,是评价基本养老服务政策实施效果的科学性和有效性的依据。(5)达成。即需要对基本养老服务政策执行和完成的情况进行监督管理。

根据基本养老服务政策的属性和构成要素,并结合已有的定义,笔者认为:简单地讲,基本养老服务是指政府针对那些依靠自身无法获得养老服务、必须求助政府的老年人及其家庭,通过公共的财政投入、设施建设、服务供给和监督管理等一系列政策和实践活动,向他们提供基本的养老咨询、照料、

康复和精神健康等服务。基本养老服务是一项社会保护工程,目的是尽可能使他们独立生活,促进社会融合,并在国家的框架内按照中央政府确定的责任和标准实现服务的多样化和创新。李兵、张恺悌、王海涛等(2011)认为,基本养老服务应以困难老年群体及其家庭为优先和重点,要与国家的社会经济发展水平相适应,是低偿或无偿的,要注意从老年人的需求出发,合理规划、合理布局。说到底,基本养老服务制度建设就是要搞清楚哪些养老服务工作是政府干的事情,哪些养老服务可以交给社会、市场和家庭,以及政府介入养老服务的程度。从各国的实践经验来看,养老服务属于典型的社会政策项目,因此,本文拟在社会政策理论的视角下论述基本养老服务制度建设,并以此为目的,提出以下几个理论命题。命题1:什么样的社会政策原理和方法决定选择什么样的养老服务制度对象。命题2:什么样的社会福利模型决定选择什么样的养老服务模型。命题3:从命题1和命题2推断出,不是所有的社会政策原理、方法和福利模型决定要建立基本养老服务制度。只有混合经济的社会福利模型决定中国发展养老服务的关键议题是建立基本养老服务制度。命题4:从前3个命题推断出,建立基本养老制度就是要确定政府在养老服务中的职责边界。

2 社会政策视角下的基本养老服务对象分析

社会政策起始于社会服务和福利体制研究(Spicker,2014),并积累了丰富的政策定位的理论,而基本养老服务是社会服务和福利体制研究的重要内容。因此,用社会政策理论理解和制定基本养老服务政策,无疑具有意义。本文拟采用社会政策原理和方法对基本养老服务对象进行分析。

2.1 社会政策原理和方法与基本养老服务对象

(1)社会政策的原理有两个,一是制度主义福利,另一个是剩余主义福利

制度主义福利原理认为,每个人的养老服务需求作为一种权利被认定为正常社会生活的一部分,福利养老服务应当提供给所有老年人。剩余主义福利原理认为,养老服务作为一种福利安全网,应当只提供给穷人,或只提供给那些个人及其家庭无法满足自身养老服务需求的人。从这两个原理我们可以推断,制度主义原理要求政府要对所有人的养老服务负责。而剩余主义原理要求政府只对穷人、或那些个人及其家庭无法满足自身养老服务需求的人负责。

(2)社会政策方法和基本养老服务制度

社会政策提供的方法有两个,一是普遍主义方法;另一个是选择主义方法。普遍主义方法认为,每个老年人都有资格,并能够获得作为福利的养老服务。选择主义方法使用规则选择福利性的养老服务接受者,这一方法聚焦有特殊需求的人。因此,选择主义认为,只有那些有需求的老年人才能够获得福利性的养老服务。从这两个方法我们可以推断,普遍主义方法要求政府能够为所有老年人提供养老服务。而选择主义方法要求政府只向那些有需求的老年人及其家庭提供养老服务。

进一步推断,据此,本文认为,政府如果采用制度主义福利原理和普遍主义福利方法来建立基本养老服务制度的话,那么,就需要寻找全体老年人的基本养老服务需求是什么。政府如果采用剩余主义福利原理和选择主义福利提供方法的话,那么,毫无疑问有必要建立基本养老服务制度。当然,一方面,剩余福利可以使用普遍福利服务,如剩余体制下的老年人健康照料可以与普遍的公共卫生和照料相结合;另一方面,一个普遍福利体制需要一些选择性的服务以确保需求得到满足(Spicker,2008)。

2.2 基本养老服务对象的政策分析

从十年来出台的近30个养老服务文件来看,2006年出台的《关于加快发展养老服务业的意见》是国家出台的第一部关于养老服务的政策文件,2011年出台的《社会养老服务体系建设第十二个五年规划》是国家出台的第一部养老服务五年规划,2013年出台的《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》可以被看做是养老服务政策发展的一个新的里程碑(以下分析分别简称2006年文件、2011年规划和2013年文件)。这3个政策文件构成了养老服务政策发展的主线,可谓是养老服务政策发

展历程上最重要的文件。本研究将以这3个政策文件的发展脉络展开。从这3个最重要的养老服务政策文件来看,国家的养老服务政策在原理和方法的运用上有进步的趋势,但仍然存在不足,主要表现在以下两个方面:

(1)2006年的文件只提出要“建立健全老年福利服务体系,为城乡无劳动能力、无生活来源、无赡养老人的老年人和生活困难的老年人提供无偿或低收费服务,保障他们的基本生活”。2011年的规划提出要“着眼于老年人的实际需求,优先保障孤老优抚对象及低收入的高龄、独居、失能等困难老年人的服务需求,兼顾全体老年人改善和提高养老服务条件的要求”。2013年的文件提出要“着力保障特殊困难老年人的养老服务需求,确保人人享有基本养老服务”。显然,从动态的角度来看,这3个文件优先采用剩余主义福利原理和选择主义福利提供方法,但也逐步触及到了制度主义福利原理和普遍主义福利方法。

(2)对于养老服务对象及其基本需求的界定是一切养老服务提供、监督管理的出发点。而上述3个文件对于谁来负责哪类养老服务对象及其需求,尤其是属于政府“兜底”的养老服务对象及其基本需求缺乏专门的界定和细化。从国际经验来看,许多国家政府在制定基本养老服务政策的时候,一是明确界定了属于政府管理范围的服务对象及其获得服务的资格,二是明确界定什么样的服务对象可以对应地享受什么样的政府服务项目。这是中国养老服务政策需要改进的方面。

3 社会福利体制与基本养老服务模式选择分析

在社会政策领域,研究者善于使用“理想类型”的方法对福利体制进行分类,并用福利体制理论来理解社会政策的不同组织方式(迪安,2009)。可以说,一方面社会福利模式由各项具体的社会政策模式构成;另一方面,总体社会福利模式决定具体社会政策模式的选择。由于养老服务模式属于福利体制一个具体构成部分,因此,利用福利体制模式分类理论来探讨我国养老服务模式以及基本养老服务的供给和监督管理是可行的。

3.1 社会福利体制的类型与基本养老服务制度

不同的社会福利体制引出的养老服务模型是不同的。西方学者从社会政策的原理和方法出发,根据一定的指标,采用类型学的方法,对不同国家的社会福利体制进行分类(李兵、陈谊、胡文琦,2014)。为了论述方便,本文借用 Esping - Anderson 的福利模型分类与 Gough 和 Wood 等人提出的福利体制分类(迪安,2009)来阐明是否要建立基本养老服务制度。

(1)全民福利体制与养老服务。属于这一体制的大体上都是斯堪的纳维亚国家(北欧国家)。这些国家建立了覆盖全民的社会福利体制,它们用于社会政策的公共支出水平很高,有优厚的福利津贴和公共服务,特别是社会服务差不多覆盖全民。那么,在一个国家的政府几乎包揽了公民所有的社会福利的情况下,这些国家养老服务几乎等同于基本养老服务。

(2)重视社会伙伴关系的福利体制与养老服务。属于这一体制的大体上都是德国和法国等西欧国家,还包括日本、意大利、瑞士。这些国家用于社会政策的公共支出水平较高,福利津贴倾向于以社会保险为主,适度水平的去商品化,而且特别强调家庭而不是公共服务的重要性。这类福利体制强调在主要“社会伙伴”,即资本(工商企业)、劳动者和国家(政府)之间进行政策协商。那么,这个国家就需要区分养老服务中的政府行为和非政府行为,因而,有必要建立基本养老服务制度。

(3)私人和自由市场导向的福利体制与养老服务。属于这一体制的大体上都是英语国家,如英国、美国、加拿大、澳大利亚、新西兰、爱尔兰等,这些国家的社会福利体制倾向于鼓励职业津贴和福利,以及私人或市场主导的福利提供模式,用于社会政策的公共支出水平比较低。国家逐步从直接服务供给的传统角色中抽身,与其他部门的提供者签订合同,服务瞄准“问题个案”、最不能独立的服务对象和低收入人群(Antonnen and Sipila,1996)。政府主要作用是监督他们的安排是否落实,并把监督

作为绩效管理的一部分(Lorenz,2005)。那么,这个国家就必须建立社会福利安全网,有必要建立基本养老服务制度。

(4)非正式保障和无保障体制与养老服务。这种体制的典型是南亚国家和许多撒哈拉沙漠以南国家。这一体制下国家的服务供给有限,人类福祉的实际提供仍然严重依赖于非正式的机制:家庭、血缘关系和地方社区。因此,在非正式保障和无保障体制主导的国家,为了保障人民的生存和发展,随着经济的发展,应逐步建立基本养老服务制度。

我国社会福利体制的发展与发达国家相比,存在着一定相似的发展轨迹,都是随着经济实力的增强逐步完善。但从目前情况来看,虽然我国社会福利制度基本建立,消除了非正式保障和无保障体制,但依旧存在着覆盖面不广、保障水平不高、部分缺失和过分依赖家庭等问题,与发达国家的差距还是比较明显的。尽管我国的经济总量超过了10万亿美元(慕海平、王小广,2015),但用于经济发展的支出比重仍然较大,发展经济的任务仍然很重,可用于社会服务支出的部分仍然有限。要想达到欧美发达国家的社会福利水平,仍有很长的路要走。好在随着我国财力的增强,社会福利制度建设已经进入快车道。全民福利体制和重视社会伙伴关系的福利体制是我们学习的参照和奋斗目标。重视社会伙伴关系的福利体制和私人、自由市场导向的福利体制中有许多经验和做法值得我们借鉴。

笔者认为,中国社会福利的历史传统和多种所有制经济长期存在的经济基础决定中国未来相当长时期内社会福利体制类型应当是“政府主导下的混合经济的社会福利”,这种模式应当是政府通过其社会政策制定,实现适合中国国情的不同资源贡献于社会福利的最优组合,以满足社会发展的要求。

中国的社会福利模式选择要注意以下两个方面:

(1)就国情而言,中国政府不能也不可能包揽所有的社会福利提供。所以,在政府承担的义务上,中国今后相当长时期要坚持政府、社会、市场相结合的多元化原则。同时,中国传统的福利制度中的个人和家庭的自我服务功能要扬弃。

(2)经济发展的程度决定福利水平,中国还未达到北欧模式中实行的国家供给原则。所以,中国的养老服务在今后相当长时期要坚持有限政府责任的原则。政府在资金、服务提供、监督管理上起主导作用,但不具有垄断地位。社会组织、工商企业和志愿部门成为社会服务的一支大军,同样获得政府的必要支持。个人和家庭及亲属继续承担社会福利功能,但能够获得政府的必要支持。

根据以上社会福利模式的对比分析,笔者认为,第一,只有在社会福利多元化的条件下,才有理由建立基本养老服务制度;第二,一个国家是否要和是否能建立基本养老服务制度,取决于该国的国情和社会福利体制类型的选择。

中国社会福利体制的类型决定中国的养老服务模式也应该是“政府主导下的混合经济养老服务”模式。在这一模式中,政府、社会、个人和家庭合理分担养老服务的功能,共同构成养老服务的供给主体,成为养老服务的3个支柱。更重要的是,中国未来的养老服务模式的特征要体现在以下3个方面:第一,养老服务成为国家福利体制的一部分;第二,政府通过编制规划引导养老服务发展;第三,养老服务体现专业化、标准化和综合化的发展趋势。

总之,混合经济的养老服务模型决定我们必须建立基本养老制度,明确政府在基本养老服务上的职责,厘清政府与社会、市场之间的关系和界限。

3.2 基本养老服务的提供和监督管理的政策分析

以上述3个养老服务政策文件为主线,对基本养老服务的提供和监督管理进行分析。

(1)基本养老服务的提供分析。通过对3个养老服务文件分析发现,“政府主导下的混合经济养老服务”模式逐步清晰,养老服务提供主体呈现多元化态势。2006年的文件对于发展多元化的养

老服务业做了“政策引导、政府扶持、社会兴办、市场推动”的原则性规定。2011年的规划除了继续坚持这一原则外,还提出了要“发挥市场在资源配置中的基础性作用,打破行业界限,开放社会养老市场,采取公建民营、民办公助、政府购买服务、补助贴息等多种模式,引导和支持社会力量兴办各类养老服务设施”。2013年的文件则在前两个文件的基础上对如何提供服务,如支持社会力量举办养老机构、拓宽资金渠、土地政策、税收优惠政策、补贴政策、开展公办养老机构改制试点和鼓励公益慈善组织支持养老服务等方面,提出了进一步的意见和要求。

从对这3个文件的分析可以看出,由于对基本养老服务对象及其需求界定不清,导致对政府在财政拨款、设施建设、服务项目提供,以及服务提供方式上的职责始终不够清晰。2006年的文件只笼统的要求“各地区、各有关部门要把加快发展养老服务业列入议事日程,纳入经济社会发展规划,要进一步强化政府公共服务职能,强化服务意识”。2011年的规划虽然比2006年文件前进了一步,但对于加强政府筹资、服务、监管等方面的职责,加快社会养老服务设施建设,对非营利性社会办养老机构的培育扶持等方面的规定仍然较为笼统,缺少具体的措施办法。2013年的文件对于政府支持社会力量参与养老服务提得较多,与之配套,2014年国家还专门出台了《关于做好政府购买养老服务工作的通知》,但仍然没有明确政府自身在养老服务上的职责,即政府应该和可以提供哪些基本养老服务项目。

(2)基本养老服务的监督管理分析。政府提供了养老服务,就要对养老服务的质量和效果进行监督管理。从国际经验来看,许多国家政府多养老服务提供的监督管理有着较为完善的监督管理措施。相比较而言,中国在养老服务的监督管理上一直比较薄弱。2006年的文件只是在加强教育培训、提高养老服务人员素质、要组织或促进制定建筑设施、卫生条件、质量标准、服务规范等养老服务行业标准,开展服务质量评估和服务行为监督,促进养老服务业向规范化、标准化发展等方面提出了原则性的要求。2011年的规划也是笼统提到要建立养老机构等级评定制度,加快人才培养和提升服务质量等监督检查措施。2013年的文件则对中央政府相关部门的监督检查职责提出了要求,并要求国务院相关部门要根据本部门职责制定具体政策措施。作为2013年文件的配套文件,民政部专门出台了《关于推进养老服务评估工作的指导意见》。总的来看,养老服务的监督管理工作还处于推动阶段,对于如何监督管理政府养老服务职责还需要制定操作性的政策措施。

4 基本养老服务制度的政策框架

政府发展基本养老服务的职责要通过保护性的社会政策法规表现出来。未来“政府主导下的混合经济养老服务”模式,要求明确政府的养老服务职责。一个完整的基本养老服务制度或者说是政策框架至少涉及到政府4个方面的职责:

第一,政府管理机构设置。

在中国,养老服务的业务主管部门是民政部门。但仅仅依靠民政部门一家是做不好养老服务工作的,养老服务还涉及到其他众多政府部门的职责,需要相关部门的配合。如,养老服务的设施建设标准需要住建部门配合,养老服务涉及到的医疗问题需要卫生部门配合,就业培训和服务需要人社部门配合,机构登记注册需要工商部门配合,养老服务质量管理需要质检部门配合,人才培养需要教育部门配合,发展计划需要发改委配合,资金来源需要财政部门配合等等。因此,发展基本养老服务事业需要采取整合的战略(李兵,2014),形成一家牵头、多部门配合的政府工作体系。

第二,确定基本养老服务对象。

(1)60岁及以上的全体老年人及其基本养老服务需求。关键的议题是,是否存在全体老年人的基本养老服务需求,如果有,那么,全体老年人的基本养老服务需求是什么?这一议题需要政策研究者和制定者深入探索。

(2)不能依靠自身和家庭实现自我照料和自给自足、需要政府“兜底”的困难老年人和家庭照料

者及其需求。

(3)为国家和社会发展做出贡献的人群,主要包括两类人群,一是优抚对象,二是失独家庭。容易引起争议的一个议题是失独家庭算不算是为国家和社会做出贡献的人群?如果算,那么,就应该列入基本养老服务的对象。

第三,明确服务提供的项目和方式。

(1)确定和评估服务对象的资格和基本养老服务需求。

(2)确定服务对象的依赖等级和津贴标准。针对那些生活必需都要依赖其他自然人帮助的困难老年人,一是采用一定的指标,进行评估;二是确定依赖等级;三是确定各等级的津贴标准,以及无偿服务和低偿服务的标准。捷克《社会服务法》,中国台湾的失能老年人服务政策,以及日本的介护保险级别认定标准值得借鉴。

(3)设施建设,包括3个方面。一是机构设施建设,如老年福利院、老年护理院、疗养院、老年公寓等。二是社区养老服务设施建设,如日间照料中心、托老所、老年活动中心、社区康复中心等。三是居家设施建设,如室内无障碍设施建设等。需要强调的是,政府不能仅仅从满足基本养老服务需求这个狭窄的观点出发建设养老服务设施,还必须考虑到所承担的公共服务职责,尽可能地、力所能及地建设一些满足普遍养老服务需求的设施。

(4)确定服务项目,同样包括机构服务项目、社区服务项目和居家服务项目3个方面。机构服务包括护理、康复和临终关怀等服务。社区项目包括日间托管、日间康复、老年痴呆症日间托管和邻里联系服务等。居家项目包括救助热线和居家护理服务等。今后中国政府需要在政策文件中正式确定基本养老服务的项目名称和内容,以便执行。

(5)提供服务的方式。政府提供基本养老服务的形式是可以多样化的。一是政府建立自己的公共服务机构,直接提供基本养老服务。二是政府把公共服务机构委托给社会组织或企业经营。三是政府通过购买服务来向服务对象提供基本养老服务,即转包服务。后两种属于间接提供服务。购买服务可采取公开招标和许可经营两种形式。本文更倾向于建立许可经营制度,鼓励集团化经营和连锁经营。

第四,加强监督管理。

(1)计划编制和资金支持。国家和地方政府要根据养老服务发展计划,保证为基本养老服务顺利开展提供必要的资金。

(2)建立中央和地方的监督检查机构并明确其职责。是在民政部门内部建立监督机构,还是在民政部门以外建立监督机构,需要探索。另外,如何发挥老龄办和质检部门的监督检查职能也需要探索。

(3)完善对服务提供者的管理。一是完善养老服务机构的登记注册制度。需要探索是否需要和如何合并民政部门登记和工商部门登记制度。二是确定社会服务提供者的职责和义务。对现有信息的类型、服务地点、服务目标、服务人群、服务能力、服务质量、服务方式、费用支出、防止冲突、服务协议等做出明确规定。

(4)从业人员的管理。对从业者的资格、职业培训和继续教育等做出明确规定,中国香港的经验值得借鉴。同时制定针对照料者的招募、培训和教育战略。

(5)建立基本养老服务公开透明的业绩评估制度和问责制度。可借鉴英国《现代化社会服务》白皮书(DH, 1998),以及新加坡、中国香港和中国澳门的经验。

(6)出台基本养老服务服务的照料标准和质量框架。照料标准可借鉴英国的《照料标准法 2000》(Ministry of Justice, UK, 2000)。服务质量框架可参考欧盟研究机构的建议(EPR, 2010; EQUASS,

2012)和欧盟社会保护委员会发布的《欧洲自愿社会服务质量框架》(The Social Protection Committee, 2010)。

(7)建立服务用户的介入决策制度和投诉机制。投诉机制可利用老龄办为平台。

(8)建立信息反馈制度和服务信息传播机制。

5 结束语

欧美等许多传统高福利国家,由于政府介入社会福利程度太深,管得过多,以至于财政不堪负重,特别是遇到经济不景气的时候更是如此。因此,从20世纪80年代以来,社会福利改革的呼声很高,这些国家的政府谨慎地推行社会福利改革计划。与此相反。中国长期以来,政府在社会福利领域的投入明显与经济发展不同步,政府还没有承担好社会福利的职责。正如郑功成(2013)指出的那样,“福利恐惧症”、“社会福利社会责任论”、“社会福利可替代论”等是对社会福利事业的误解,这些看法与观点的流行,导致了中国社会福利事业发展的滞后,并构成了整个社会建设中的短板。现行社会福利格局仍然处于制度残缺、投入不足、体制不顺、机制陈旧、秩序混乱的状态。亟待重新审视社会福利的重要性与不可替代性,在坚持国民福利与国民经济同步发展的条件下,客观检视现行社会福利制度安排的缺陷,合理设计社会福利制度的基本框架,真正走出一条适合国情的中国式社会福利事业发展道路。就养老服务领域而言,现在主要的议题是要求强化和界定好政府所承担的养老服务职责,而不是在没有界定清楚和履行好养老服务职责的情况下,就跳跃式地提出社会化养老计划,把政府本应该承担的职责转交给社会,模糊政府与社会、市场的界限。我国财政收入于2011年突破10万亿元,2014年超过14万亿元,已经具备建立基本养老服务制度的财金实力。在这样好的经济条件下,我国政府理应认真规划好基本养老服务的制度框架。总之,建设好基本养老服务制度有利于避免走发达国家的“冤枉路”,保证政府履行适当的养老职责和养老服务的健康发展。

参考文献/References:

- 1 张晓霞. 江西基本养老服务体系建设的现状及完善对策. 江西社会科学, 2011; 2: 206 - 211
Zhang Xiaoxia. 2011. The Constructing of Jiangxi Basic Elderly Service System and Policy Suggestions. Jiangxi Social Sciences 2: 206 - 211.
- 2 刘静, 徐晓肆. 河北省基本养老服务体系的建设和完善. 产业与科技论坛, 2013; 12: 60 - 61
Liu Jing and Xu Xiaosi. 2013. The Constructing and Promotion of Hebei Provincial Basic Elderly Service System. Industrial & Science Tribune 12: 60 - 61.
- 3 栾秀群, 陈英. 我国基本养老服务体系研究. 合作经济与科技, 2013; 12: 100 - 101
Luan Xiuqun and Chen Ying. 2013. A Study on Chinese Basic Elderly Service System. Cooperative Economy and Science Technology 12: 100 - 101.
- 4 魏佳科, 牛颢. 城乡基本养老服务体系建设对策研究. 中国名城, 2014; 3: 39 - 43
Wei Jiako and Niu Biao. 2014. Policy Suggestions for the Constructing of Urban and Rural Basic Elderly Service System. China Ancient City 3: 39 - 43.
- 5 Levin, P. 1997. Making Social Policy: The Mechanisms of Government and Politics, and how to Investigate Them. Buckingham, Open University Press: 15 - 27.
- 6 Amara, Roy C. 1972. Toward a Framework for National Goals and Policy Research. Policy Sciences 3: 59 - 69.
- 7 李兵, 张恺悌, 王海涛, 庞涛. 关于基本养老服务体系建设的几点思考. 新视野, 2011; 1: 66 - 68
Li Bing, Zhang Kaiti, Wang Haitao and Pang Tao. 2011. Several Considerations On the Constructing of Basic Elderly Service System. Expanding Horizons 1: 66 - 68.
- 8 Spicker, P. 2014. Social Policy: Theory and Practice. Bristol, Policy Press: 1.
- 9 Spicker, P. 2008. Social Policy: Themes and Approaches. Bristol, Policy Press: 3 - 16.
- 10 李兵, 陈谊, 胡文琦. 社会政策框架下的社会服务: 模型建构和政府职责. 北京行政学院学报, 2014; 5: 89 - 95

- Li Bing, Chen Yi and Hu Wenqi. 2014. Social Services within the Framework of Social Policy: Model Building and Government Responsibilities. *Journal of Beijing Administrative College* 5: 89 - 95.
- 11 哈特利·迪安. 社会政策学十讲. 上海:格致出版社/上海人民出版社,2009: 35 - 40
- Harterly Dean. 2009. *Social Policy*. Shanghai, Truth & Wisdom Press/Shanghai People's Publishing House: 35 - 40.
- 12 Anttonen, A. and Sipila, J. 1996. European Social Care Services: is it Possible to Identify Models? *Journal of European Social Policy* 2: 87 - 100.
- 13 Lorenz, Walter. 2005. Decentralisation and Social Services in England. *Social Work & Society* 2. <http://www.socwork.net/sws/article/view/191/478>.
- 14 李兵. “整合的社会服务”:理论阐释和战略抉择. *社科纵横*, 2014;4: 89 - 94
- Li Bing. 2014. “Integrated Social Services”: Theoretical Analysis and Strategic Selection. *Social Sciences Review* 4:89 - 94.
- 15 Department of Health (DH), UK. 1998. *Modernising Social Services, 1998*. London. http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+www.dh.gov.uk/en/Publicationsandstatistics/Publications/PublicationsPolicyAndGuidance/DH_4081593
- 16 Ministry of Justice, UK. 2000. *Care Standards Act 2000*. <http://www.legislation.gov.uk>.
- 17 European Platform for Rehabilitation(EPR). 2010. *Common Quality Framework for Social Services of General Interest*. Brussels. <http://www.epr.eu/images/EPR/documents/projects/prometheus/CQF%20for%20SSGI%20-%20FINAL%20VERSION.pdf>
- 18 European Quality in Social Services(EQUASS). 2012. *Criteria For EQUASS Assurance (SSGI) (2012)*. Brussels. http://www.equass.ee/public/EQUASS_Assurance_SSGI_Principles_criteria_and_indicators_2012.pdf
- 19 The Social Protection Committee. 2010. *A Voluntary European Quality Framework For Social Services*. Brussels. <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6140&langId=en>
- 20 郑功成. 中国社会福利的现状与发展取向. *中国人民大学学报*,2013;2: 2 - 10
- Zheng Gongcheng. 2013. *Evaluation of Current Social Welfare in China and Its Development Orientation*. *Journal of Renmin University of China* 2: 2 - 10.
- 21 慕海平, 王小广. 2014 的宏观经济形势分析与 2015 年展望. 人民网, 2015 - 01 - 04, <http://politics.people.com.cn/n/2015/0104/c1001-26320089.html>
- Mu Haiping and Wang Xiaoguang. 2015. *The Analysis of 2014 Macroeconomic Situation and Prospect of 2015*. January 4, <http://politics.people.com.cn/n/2015/0104/c1001-26320089.html>

(责任编辑:石 玲 收稿时间:2014 - 11)