

# 论完善老龄化社会的政府养老服务职能

李绍纯

**摘要：**养老服务作为一个社会问题，需要全社会的共同关注与支持，但在当前社会转型阶段，更需要政府准确职能定位、发挥职能作用，借助市场和社会力量，共同开展养老服务工作。本文将力求通过对当前老龄化社会发展问题的分析研究，科学提出市场经济条件下政府在养老服务方面的职能，以及政府如何应用市场与社会手段开展养老服务工作、提高养老服务质量的新思路，为读者提供借鉴作用。

**关键词：**老龄化；养老服务；政府职能

## 作者简介

李绍纯 男，北京市民政局社会福利管理处处长。研究方向：社会福利。

中图分类号：C632.1

文献标识码：A

文章编号：1009-7724

(2012)03-0060-04

收稿日期：2012年2月2日

人口老龄化是中国21世纪的基本国情，应对人口老龄化是我国21世纪的基本国策。按照联合国公布的老年人口占总人口10%以上的老龄化标准，我国自1999年步入老龄化社会，并随着老龄化社会的发展，呈现出与其他国家不同的特点：一是人口基数大。根据2011年第六次全国人口普查主要数据公报，2010年全国总人口为13.7亿，60岁以上老年人口为1.82亿，占全国总人口的13.26%，二是发展速度快。按照现在每年平均3%的递增速度，预计到2040年前后，全国老年人口将达到4亿人的峰值，占总人口的30%左右，使我国成为全世界老龄化程度最高的国家；三是未富先老。目前我国依旧属于发展中国家，人均GDP刚过4000美元，经济实力还不雄厚，与世界发达国家边富边老的过程相比，人口转变速度太快，很多物质方面的准备不足；四是家庭养老功能弱化。我国实行计划生育政策至今已30多年，家庭结构的变化使得家庭养老功能不断弱化，对专业化养老机构和社区服务的需求与日俱增。

快速到来的老龄化形势，对我国现有的社会利益格局、传统的社会观念与社会的和谐稳定形成了冲击和挑战，必将引起政府部门对老龄化问题的高度关注，加快促进政府养老服务职能的转变和完善。当前，我国已初步建立起覆盖全面、标准适中的以养老保险为主要内容的养老保障体系。在此基础上，今后根据国情，政府将着力加强养老服务体系建设，满足社会群众的新需求、新期待。但由于起步较晚，与较为健全的养老保障体系相比，养老服务体系尚处于建设初期，机制体制框架尚未搭建完成，特别是关于养老服务的政府职能划分和与其他社会参与各方的关系尚未理顺，影响到养老服务体系的建设进程和养老服务质量的迅速提升。

## 一、老龄化社会背景下当前我国政府养老服务职能的缺陷

养老服务是一项具有较为特殊性质的政府工作，在新时期政府职能的转型中，既体现出政府保障性特征和社会公益福利性质，又兼具市场配置特性和社会参与功能，介入养老服务的社会成分也是非常复杂，因此很难用传统的政府公共产品 and 市场私人产品分类方法进行简单功能界定，进而影响到政府养老服务职能的合理划分和政策制定，制约了养老服务事业与老龄化社会的同步发展。因此，要想大力推进养老服务事业，尽力避免各类社会问题的出现，只有尽快理清思路，了解和析影响养老服务的主要问题以及问题出现的成因，才能准确界定政府养老服务职能，把握好政府与其他社会参与各方的关系，实现养老服务事业发展的良好布局。

### （一）当前政府养老服务存在的问题

从近几年实践情况看，我国养老服务事业虽有一定发展，但仍处于起步摸索阶段，存在着与新形势、新需求不相适应的地方：

1. 养老服务缺乏系统谋划和长远发展战略，尚未形成统筹利用资源和高效连接的服务体系，服务效率不高。

2. 养老服务供需矛盾突出，社区养老服务设施、养老机构床位与社会需求相比严重不足，老年产品供给单一，参与养老服务的社会各方缺乏通畅的市场信息。

3. 养老服务发展不平衡，区域之间、城乡之间存在巨大差距，设施功能、服务水平参差不齐。

4. 对社会力量缺乏有效调动，主要表现在对企业资金扶持和对社会组织开展养老服务支持力度不够，引导社会投资规模有限，服务队伍专业化程度不高，国家优惠政策难以落实等。

## （二）存在问题的成因分析

分析问题出现的原因，主要还在于政府对当前阶段的养老服务性质把握不准，政府职能存在天然的以及人为设计上的缺陷。从传统的政府角度看，养老服务属于公益性的稀缺产品，社会自发力量难以形成和持续，需要政府部门的强力主导和引导。但同时，养老服务还具有明显的市场性的一面，需要通过市场机制调节，对此，政府部门还要学会“放”。当前出现的问题，正是说明政府在对养老服务职能的认识上存在偏差，尚未掌握好“导”与“放”之间的关系和尺度，发挥出政府部门应有的作用：

1. 服务观念仍落后于时代发展，缺乏足够的市场意识。按照市场经济传统思维，私人产品只能由私人提供，公共产品只能由政府提供，这种僵硬的思维使得以往的养老服务供给具有“一刀切”的倾向，往往使政府产生“亲力亲为”的工作冲动，将养老服务项目尽可能纳入公共产品范畴由政府垄断性供给。这样不计回报的发展模式必将带来政府不断膨胀的财政支出，政府工作人员的不断增多，供给产品的单一和缺乏，供给的质量和效率低下，城乡供给的不平衡等问题，由此引起的政府财政负担的加重又会成为国家经济进一步发展、老年人生活水平提高的障碍。因而只有引入市场机制打破政府的相对垄断，方能更有效地配置社会养老资源。

2. 政府对老龄化快速发展的形势准备不足，缺乏对养老服务职能作用的清醒认识。随着老年人口的迅速增多，在对社会放开、利用社会力量和市场手段解决政府资金不足问题的同时，又会常常担心有可能失去对养老服务领域的控制和管理，导致指导思想摇摆不定，政府角色徘徊。

3. 政府与参与养老服务的其他企业实体、社会组织之间职能分工不明，管理边界不清，存在越位、错位和缺位问题。对市场力量难以发挥作用的部分养老服务环节，也缺乏足够的补位意识。长期如此，出于安全和效益考虑，社会资金就会流入缓慢，社会组织就会服务消极。

4. 政府政策在不同的发展时期不尽一致，缺乏长远规划以及系统和全面的发展思路。如当前养老设施建设缺少规范化的指导，区域分布杂乱，普遍缺乏规模化经营和区域均衡布局。尽管养老服务事业有着很好的发展前景，但由于缺少“可预期”和“可操作”的政策规划，社会各方仍是看得多，介入的少。

5. 政府为准备进入养老服务领域的社会力量提供的服务有限，现有扶持政策难以满足基本的安全生存保障。民间资本进入养老服务行业，客观上还要承担较大的风险和较高的成本，如养老机构租地经营的不稳定性、购买土地资金量大和建设立项审批周期过长等，同时社会组织所需的养老服务信息还难以和政府部门一样充分共享，得到的专业培训和人才培养也存在技术层面的落后问题，使得参与社会养老服务的政府、企业和社会组织尚难以从统筹利用资源中得到实惠，形成服务体系上的合力。

## 二、政府养老服务职能的正确定位

### （一）养老服务职能定位需参考的主要因素

当前老龄化背景下的老年人口的迅速增多，将不仅影响到社会领域的工作，同时也将深刻影响经济领域未来战略的布局和实施。因此，尽快科学界定和发挥政府养老服务职能，避免政府在养老服务方面的观念彷徨以及行为上的越位、错位和缺位，是当前推动养老服务事业健康发展的关键所在。为正确定位养老服务职能，应充分考虑以下因素：

养老服务是重要的公共产品提供。市场经济理论告诉我们，市场发挥着资源配置的基础性作用，凡是竞争发育良好的，都可以由市场提供解决。其中企业和政府是市场的两大主体。只有企业作为市场主体能够自主活跃地扮演其在社会经济生活中的角色的时候，市场机制才能真正发挥作用，政府职能转变才能获得良好的微观基础。同时，市场经济理论还告诉我们，市场主体不仅仅是企业，政府同样是重要的市场主体。市场并非万能，凡属公众普遍需求和使用的公共产品因存在外部性和非排他性、非垄断性，市场本身难以解决，需要政府弥补市场不足、统筹解决供应问题。另外，政府作为市场主体，从本质上说也有配置资源、介入交换、满足需求、实现利益的要求，而且这些要求的实现很大程度上要以市场为基础，并通过市场而实现。因此，现阶段作为公共产品提供的养老服务，同样需要注意协调好市场机制和政府作用的关系。

养老服务具有公益与市场的双重性特点。养老服务是一个复合型公共服务产品,兼具公益性和市场性特点。养老服务的公益性首先在于政府需要对部分特殊困难老年人实施供养保障,同时无论是无形的设施服务还是无形的照料服务,都具有服务的福利性、非营利性特征,针对的是收入水平总体偏低的老年群体,单靠市场难以有效供应;养老服务的市场性在于对社会企业、社会组织与社会资金的开放,具有服务的社会化、产业化特征,政府无法也不必包揽全部供给。正是因为养老服务具有的双重性特点,使养老服务同时存在于政府公益范畴和市场领域,成为社会的共同责任,已不仅是政府的职能所在,需要政府职能和社会力量共同发挥作用。

新时期政府养老服务的内涵与外延发生了重要变化。政府职能反映着公共服务的基本内容和活动方向,是公共服务的本质表现。对于新时期政府在养老方面的公共职能,应注意三方面的变化情况:(1)服务对象身份和养老属性发生转移,已经逐步从单位人向社会人转变,从单位养老向社区养老转移,需要通过社区承接和开展服务;(2)服务范围不断扩大,服务人群已经从政府无偿供养的城市“三无”、农村“五保”等特定老年人扩大到所有具有需求的社会老年人;(3)服务内容不断丰富,新时期社会结构和利益取向的变化,使得社会老人具有多样化和个性化的养老服务需求,需要政府改变以往单一的行政供给方式,培育和壮大服务市场。

### (二) 养老服务职能定位的立足点

概括以上需考虑的因素,从政府工作角度而言,养老服务属于公共服务和社会福利范畴,具有很强的公益福利性和社会效益,针对的服务对象是特殊困难和收入较低老年群体,针对的引导对象是社会企业、社区、非营利组织、志愿者等,因此政府对于养老服务的发展负有制定规划、出台规则、实施基础投入、提供优惠扶持政策、加强市场监管的责任;从其他社会主体的参与角度而言,养老服务属于福利服务行业和新的发展产业,具有产业化特征但非完全市场化,针对的服务对象是各种层次和多样服务需求的老年群体,是政府公共服务之外的良好补充,需要政府部门让渡可由市场调节的空间,并为他们提供帮助以获得合理的回报,维持服务产业的稳定发展。针对此,政府在养老服务方面的职能定位,应立足于向市场放权、向社会还权,统筹利用好政府、市场和社会三个基础性公共产品供给机制,发挥各自服务优势,合作开展市场治理。

### (三) 养老服务职能的正确定位

1. 规划指导。统筹考虑、整体规划养老服务体系建设和行业发展,确立指导思想和发展原则,明确发展方向和发展目标,完善制度体制建设,保证养老服务的供给符合地区发展要求、行业发展规律和社会群众需求。

2. 规则制定。通过制定规则和服务标准,规范养老服务内容与服务程序,实现政府基本服务保障,发挥市场机制作用,推进养老服务的市场化、社会化和体系化,保证养老服务规则有效、程序合理、监管有依、群众满意。

3. 政策扶持。加强基础保障设施建设投入,发挥政府示范引导作用。制定和采取优惠扶持政策,引导社会力量进入养老服务行业,与政府共同开展养老服务工作,解决养老服务供应和效率不足问题。

4. 市场培育。尊重市场的基础性作用,加大对社会非营利组织、行业组织和村(居)委会社区群众自治组织的支持力度,充分调动积极性开展合作,形成稳定的养老服务供应市场,保持养老服务的多样性和针对性,满足不同老年群体的服务需求,拉动市场消费和扩大就业。

5. 服务监管。政府在实现特殊困难群体供养保障同时,重点转向市场监管和治理,保证政府政策的有效实施,维护服务市场的良好秩序。

## 三、完善政府养老服务职能的思路与措施

近年来,国家主管部门和各省在养老服务方面进行了大量有益尝试和实践,一些发展较快的省市较好地发挥了政府主导作用,借助市场和社会力量,大力推动养老服务事业发展,为我们科学界定和应用政府养老服务职能创造了条件,提供了宝贵经验。但从总体上看,当前我国养老服务体系尚处于起步阶段,因政府职能不清产生的诸多社会问题,仍困扰着养老服务事业的持续健康发展,因此我们要在合理界定政府职能的基础上,正确处理好政府与社会、市场之间的关系,在政府主导下,积极发挥各自的资源优势,通过整合形成互补与合力,共同推进养老服务体系的建设进程。

### (一) 指导思想

以科学发展观和“十二五”规划为指导,从我国国情出发,加快建立与老龄化社会相适应的“以居家养老为基础、社区养老为依托、机构养老为支撑”的社会养老服务体系,满足老年人多元化的养老服务需求。

### (二) 基本要求



党的十七届五中全会在“十二五”规划建议中提出“积极应对人口老龄化，注重发挥家庭和社区功能，优先发展社会养老服务，培育壮大老龄服务事业和产业”，国务院在政府工作报告中提出“要加强应对人口老龄化战略研究，加快建立健全养老社会服务体系，让老年人安享晚年生活”，都对养老服务工作提出了要求。适应国情发展，根据政府养老服务职能定位，养老服务的基本要求可概括为“四化”：“设施建设科学化、投资主体多元化、服务对象公众化、管理服务标准化”。通过“四化”建设，加快建立统一、有序、高效的社会养老服务体系。

### （三）服务原则

加强养老服务是一项长期的战略任务，应强调以下基本原则：（1）统筹规划、分级负责。制定养老服务体系建设规划，明确发展目标和任务，分级实施和落实；（2）政府主导、多方参与。在坚持养老服务公益性同时，打破行业限制，开放养老服务市场；（3）因地制宜、突出重点。依托各地现有资源，合理安排服务项目，逐步扩大市场范围；（4）深化改革、持续发展。积极吸引投资建设服务设施，扩大增量、盘活存量，推进机制体制改革，加快服务队伍建设。

### （四）完善措施

政府养老服务职能的完善，关键在于制度建设与政策落实。

1. 统一思想认识，依职开展监管。进一步提高政府部门对于养老服务市场多元结构的再认识，在明确政府职能定位和划分基础上，增强责任感和紧迫感，加强发展规划和管理规则制定，采取积极措施开放养老服务市场，增进与参与各方的合作，加强对服务市场的监管，创造良好的市场竞争环境。

2. 引入市场机制，加大社会扶持。通过制度创新，建立并完善多方参与机制，保障养老服务的可持续发展。以财政直接投入的形式，推进基础性、示范性养老服务重点项目建设。同时加大对社会力量的扶持力度：

一是分离、下放政府所承担的社区服务中的技术性、服务性工作，尽力发挥社区群众自治组织和社会组织作用，开展居家和社区养老服务，形成根植于社区、社会组织协作的“社区养老服务圈”和“社会养老助力圈”。二是采取扶持政策，支持社会力量开展养老设施建设、经营与服务。鼓励以公办民营、民办公助、委托管理、合资合作、商业化运营等多种方式开展养老服务。给予社会办养老机构建设阶段资金支持和运营阶段财政补贴，优惠提供建设用地，减轻投资压力。鼓励专业社会机构、社会组织以输出管理团队、开展服务指导、进行行业自律等方式参与养老设施运营与管理，引导养老机构向规模化、专业化发展。三是借助市场调配企业和社会组织资源，以政府购买社会组织服务项目、发放养老服务券、以奖代补、政府优先选购等形式，鼓励社会组织、企业实体为社区老年人提供居家上门服务、社区老年餐桌、日间照料服务以及丰富的老年生活产品等。四是利用现代发达的信息技术，建立养老服务网络系统和信息平台，为有需求的老年人和社会单位提供养老服务信息、养老政策指导、老年人精神关怀服务以及老年用品配送等。

3. 加快人才培养，奠定服务基础。当前我国养老服务总体水平不高，与队伍建设滞后有很大的关系。因此，提高管理服务质量，就要把养老服务队伍建设放到优先发展的地位予以重视和支持。

一是规范和发展养老服务人员梯队建设，大力发展养老服务职业教育和培训，对养老护理员培训逐步实行政府买单，在中专、大学开办养老服务专业，拓宽专业人员教育渠道。实行从业人员职业资格认证、技术等级评定和持证上岗准入制度，提高从业人员的职业地位和专业化水平。二是加快建立引进专业社会工作人才机制，开展养老服务工作的学历教育和资格认证。三是充分发挥志愿者作用，在专业人员引导下开展结对服务、休息日服务等志愿服务活动，成为职业化养老服务的有益补充。鼓励志愿者公益行为，实行注册制度和储蓄式服务政策，年轻时为老人志愿服务，年老时免费享受养老服务。

#### 参考文献：

- [1] 龚玉沛. 社会管理与社会和谐[M]. 北京：中国社会科学出版社，2005.
- [2] 郑成功. 中国社会保障改革与发展战略[M]. 北京：人民出版社，2008.
- [3] 王振耀. 社会福利和慈善事业[M]. 北京：中国社会科学出版社，2009.
- [4] 赵振华. 中央党校学员关注的经济问题[M]. 北京：中共中央党校出版社，2010.
- [5] 崔宪涛，并琪. 加快经济发展方式转变[M]. 北京：中共中央党校出版社，2010.
- [6] 吴玉韶. 老年产业发展需求与高素质人才培养[J]. 社会福利，2010，(10).
- [7] 郭振玺，高海浩. 提问“十二五”，红旗出版社[M]. 2010年11月第一版
- [8] 民政部. 社会养老服务体系“十二五”规划（征求意见稿），2011年2月.
- [9] 江治强. 社会福利价值观转变及其政策实践意义[J]. 社会保障制度，2011，(1).
- [10] 陈颐. 关于养老服务产业化的几个问题[J]. 社会保障制度，2011，(3).