

多中心治理视野下公共服务供给机制的改善

——以 N 市 J 区政府购买居家养老服务为例

苟 欢

(西华师范大学 管理学院,四川 南充 637009)

摘 要:改善政府公共产品供给机制,是创新政府社会管理的主要内容。老龄化背景下,居家养老服务逐渐成为我国地方政府购买公共服务的重要内容,但目前仍处在部分地方政府的政策试点和探索时期。多中心治理理论作为一种多元主体互动的善治理论,在对改善和创新当前公共服务供给机制方面具有极大的理论解释力。购买行为内部化、购买程序随意化、购买力度小、社会组织发育不成熟等问题是当前政府购买居家养老服务所面临的主要问题。从购买者(政府)、承接者(服务机构)、使用者(老年人及其家庭)三个主体角度入手分析,将为政府购买居家养老服务及其供给机制的完善提供一个合理性视角。

关键词:多中心治理;公共服务供给;老龄化;政府购买;居家养老服务

中图分类号:D669.6;C939

文献标志码:A

文章编号:1672-8580(2013)05-0019-05

近年来,政府向社会组织购买公共服务逐渐成为学界和实践界的一个热点议题,“加强和创新社会管理,改进政府提供公共服务方式”^[1],俨然已对各级政府提出了挑战。养老保障作为一种准公共产品,属于公共服务范畴,在老龄化加剧的今天,创新养老服务供给方式已经迫在眉睫。

一、政府购买公共服务的理论依据与现实意义

(一)理论依据——多中心治理理论

随着经济变革和社会变迁,以政府为单位的传统管理模式已经越来越显现出其笨拙、僵化与低效的一面。传统的政治统治(rule)演变为现代政治管理(administration),再转向治理(governance)、善治(good governance)、公共治理(public governance)成为一种发展趋势。公共治理取代政治管理成为一个普适性概念,这不单纯是概念上的变化,概念变化的背后更多为观念上的变化^[2]。20世纪90年代以来,“治理”与“善治”理论逐渐成为公共管理的核心概念,而由奥斯·特罗姆

等人提出的“多中心治理”理论模型作为一种公共治理的新思路,是一种多元主体互动合作的善治模式,其打破了“政府 & 市场”非此即彼的定式,开拓了传统公共物品供给只有交由权威机构或完全私有化后才能实现有效管理的极端观念。在探究公共服务机制的改善过程中,多中心治理理论无疑可提供一个合理性视角:

1. 强调治理主体的多元化。在公共服务供给过程中,改变政府单一的供给模式,主张政府、市场组织、社区、公民多方的共同协作管理。

2. 强调参与性与自组织发展性。多中心治理模型所望建立的是一种授权的、平等的和网络协作的治理平台,存在多个独立的决策中心。除了倡导主体广泛参与外,在各个管理系统内部形成自组织规范化、自主化,更应是其题中之义。

3. 强调治理手段的多样性。治理的目的是实现公共利益,公共服务(产品)的供给机制应该以供给绩效为原则,对政府而言,所以除了采取传统官僚制手段外,可以也应该采用新的管理方法和技术,调动多方参与,以改善政府公共服务供给机制。

收稿日期:2013-07-08

基金项目:四川省教育厅人文社科基地项目(XXJYB1015)

作者简介:苟欢(1988-),女,四川内江人,研究方向:行政管理。

网络出版时间:2013-09-02 网络出版地址:<http://www.cnki.net/kcms/detail/51.1676.C.20130902.1051.010.html>

(二)现实意义——形成多元治理的供给模式

“政府不具有在行政体系内直接提供社会化专业化服务的能力,社区自身也没有提供这类常规性专业服务的能力。”^[9]作为这一新型的公共服务供给方式,政府购买公共服务在中国尚属新生事物,它是指政府将原来直接提供的公共服务事项,通过直接拨款或公开招标方式,交给有自治的社会服务机构来完成,最后根据择定者或者中标者所提供的公共服务数量和质量,来支付服务费用^[9]。它是公共服务价值和理念的变迁,是源于政府对管理成本和效益的反思,其价值和意义表现为:

1.有利于转变政府职能,提高政府管理绩效。政府购买公共服务是在界定政府在公共服务供给角色的基础上开展的。新型的政府角色应该是服务型角色,而非传统的“掌舵者”甚至“划桨者”。政府通过引入竞争机制,可以从传统的公共服务“生产者”角色分离出来,变为公共服务生产的“授权者”。通过政府采购程序选择社会组织,按照契约、合同进行管理,其在公共服务供给方面的效益将得到提高。

2.有利于创新多元化的社会需求回应机制。多元化社会的当前,人们对公共服务的需求逐步呈现多样性和层次性,对于任何单一公共服务的供给主体而言,均无法在自身既定资源限制下满足当下多元的公共需求。较于传统的公共服务供给模式,社会组织在承接公共服务方面更具自身优势,其以需求为导向、种类繁多、功能各异的服务项目必然比政府和企业能为群众提供更为专业化、多样化的服务。

3.有利于形成多元参与合作的供给模式。政府购买公共服务,实际上是建立起政府与社区、私人部门、非营利组织的合作伙伴关系。社会组织作为这种公共服务供给机制的纽带,在承接政府转移职能过程中,以实现公共利益为宗旨,充分利用社会组织的专业优势,整合社会各方资源,调动起各方的广泛参与,灵活高效地实现公共服务的供给。

二、N市(J区)政府购买社区居家养老服务的实证分析

(一)资料来源

本文调查主要采取深度访谈调查方式进行,对象为N市民政局、市老龄办相关负责人、J区居家养老服务中心(站)负责人及服务工作人员、居家养老服务对象,案例所参考引用的资料主要来自N市老龄工作相关政策文件与访谈资料。

(二)N市(J区)政府购买居家养老服务的背景

21世纪的中国将是一个不可逆转的老龄社会^[9]。根据中国国家统计局发布,中国于2000年就以突破10%的老年人口比例进入了老龄化社会。由全国老龄办联合国家10个部委颁布的《关于全面推行居家养老

服务工作的意见》(全国老龄办[2008]4号)就曾指出:我国人口老龄化进程加快,家庭养老功能日益弱化,老年人养老服务已经成为重大的社会问题。全面推进居家养老服务,是破解我国日趋尖锐的养老服务难题,切实提高广大老年人生命、生活质量的重要出路。同时明确阐释:居家养老服务是指政府和社会力量依托社区,为居家的老年人提供生活照料、家政服务、康复护理和精神慰藉等方面服务的一种服务形式^[9]。截止2012年底,N市总人口达759.6万人,其老龄化水平已经远远高于全国老龄平均水平。(详见表1)

表1 2012年(底)N市老龄人口情况

年龄段	60岁以上	65岁以上	80岁以上	100岁以上
人口/比例				
人数	135万人	95.58万人	22.25万人	405人
所占总人口比例	17.78%	12.58%	2.9%	0.005%
所占老龄人口比例	100%	70.8%	22.25%	0.03%

数据来源:N市民政局(老龄办)

注:根据世界卫生组织的定义,一个国家或地区人口中60岁及以上人口所占比例超过10%,或65岁及以上人口所占的比例超过7%,该国或地区人口类型即为老年型。

J区是N市的一个县级行政新区,辖41个乡镇、4个街道办事处,人口70万,是国家重点扶持贫困区。老龄化,尤其是高龄化是该区面临的重大问题。据了解,截止2013年4月底,该区80—89岁老人14995人,90—99岁老人1374人,百岁老人34人,其所面临的养老服务保障挑战非同一般。

在此背景下,2010年10月,J区结合区人口、经济发展水平,在N市率先成立了由政府主导与扶持、社会参与、市场运作相结合的居家养老中心,展开政府购买居家养老服务的试点工程。结合政府购买公共服务的涵义,政府购买居家养老服务是指政府与民间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,民间组织运作,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确定是否付费,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^[7]。

(三)J区政府购买居家养老服务的运作情况及机制

J区居家养老服务中心是由区政府主导,依托民间组织建立的民办非企业组织,业务主管部门为J区民政局。中心自成立以来,先后在社区建立了数个居家养老服务站,逐渐形成了以家庭为核心、以社区为依托、以居家照料为主要内容、社会各界广泛参与支持的为老服务工作机制。具体而言,就是服务中心通过对服务资源(人、财、物、信息)的整合,采用政府购买与个人购买相结合的形式(本文主要探讨政府购买),为居家生活需要帮助、不同层次的老人提供生活护理、日托照料、康复训练、精神慰藉、法律维权等“点菜”式服务,进而推进居家养老服务工作的开展^[1]。

本文所要探讨的政府购买，主要是通过政府印发居家养老服务代金券的形式实现购买，即：政府根据不同的老年群体，通过服务券补贴的形式，向居家养老服务中心购买不同类型和数额的养老服务。据了解，J区

居家养老服务中心所服务的对象中，按照申请服务老人的经济条件、家庭掌控、身体状况等主要分为四种：无偿服务、低偿服务、有偿服务、义工服务。其具体运作模式，见图1。

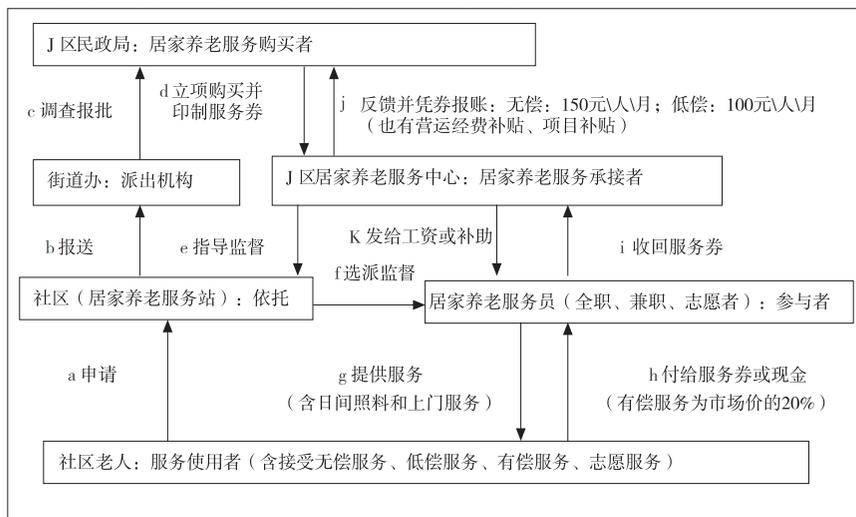


图1 J区居家养老服务中心组织体系和运作模型图

资料来源：根据J区居家养老服务中心访谈资料整理

J区居家养老服务中心营运三年多来，已经发展社区居家养老服务站14个，内部营运体系和服务信息平台也已经逐步建立。目前，在库的医疗、保洁、社工、法律维权等各类专业服务人才70余人，志愿者270人、专业社工13人。截止目前，接受中心服务的老人达31000多人次，代养日托1100多人次，上门服务32600多人次，低偿服务和无偿服务29600多人次，政府购买居家养老服务的合理性和效益性逐渐凸显：

首先，从购买者（政府）的角度来看：以老年人需求为导向，政府购买针对性强；充分发挥社会组织作用，有效推进服务型政府职能转变；降低公共服务的供给成本，提高政府财政运作效率；通过养老带动就业，就业促进养老，利于政府管理和公共产品供给机制的创新。其次，从承接者（居家养老服务中心）的角度来看：作为养老服务的协助生产者，其创新了社会化养老服务新模式，中心起到了纽带联系作用，使政府、社会组织与市场之间在养老服务供给方面形成网络合作关系。以养老带动就业，为下岗失业人员开辟更多弹性就业机会，促进社区和谐；整合各方面的专业人才，为更多的专业人才、志愿者、愿意从事养老服务公益事业的社会实体提供了奉献社会的平台。最后，从使用者（老年人）的角度来看：老年人与居民都得到了实惠，项目整体的满意度都较高，社会效益好。

三、J区政府购买居家养老服务的局限

毋庸置疑，作为N市公共服务试点工程的J区，在开展居家养老服务方面固然提供了一种良好的公共服务供给模式，但政府购买居家养老服务毕竟是一种新生

事物，其运作机制还很不成熟，在开展政府购买居家养老服务供给过程中存在的一些问题也逐渐暴露出来。

（一）购买行为内部化，服务机构在一定程度上成为政府部门的延伸

在调查中了解到，J区居家养老服务中心并非是独立成长起来的社会组织，而是在作为购买者的地方政府倡导居家养老理念和政策下培育建成的，中心直接或间接承接政府的相关职能。从面上来看，即是作为承接者的社会组织很难作为独立于购买者之外的法人主体，购买行为缺乏对双方均具有约束力的契约关系，造成购买行为的“内部化”。虽然这种方式在社会组织发展之初具有一定的合理性，但是这与清晰界定二者之间的责任关系是两码事。

（二）购买程序规范化程度较低，合作过程随意性较大

据了解，J区政府购买居家养老服务的思路和政策指引文件还是《关于全面推行居家养老服务工作的意见》（全国老龄办[2008]4号），直到2010年服务中心成立之前，都未正式出台地方条例，与之相关的配套方案也严重缺乏。同时，购买并非通过完善的“福利预算一招、投、中标一购买”手段，而是（也只能是）直接向J区居家养老服务中心委托提供服务，实现定向购买，这使得考核评估办法合理性缺乏，甚至似乎也缺乏评估的实际意义。

（三）政府购买力度不够，受惠老人较少，且未形成稳定的制度化预算安排

据中心负责人介绍，到目前，J区确定的政府购买居家养老服务的对象共计206人，还未占老年群体的

1%,服务对象多是独居、困难等具安全隐患的老人。政府购买居家养老服务经费主要通过服务券补贴和专项资金进行划拨,平均为25万元/年,政府购买力度薄弱,且资金划拨具有临时立项性,未形成稳定的、制度化的预算安排。

(四)社会组织发育不成熟,谈判能力和资源整合能力尚待加强,呈现被动发展状态

其具体表现为:第一,中心缺乏多渠道、充裕的资金来源,营运压力大,限制发展。中心资金来源主要靠政府购买资助,自费购买,社会实体捐赠微乎其微;第二,机构缺乏独断性,对政府存在一定依赖,成为政府职能的延伸;第三,服务机构单一,市场竞争力活力不大。服务中心作为养老服务机构,在承接政府养老保障职能的“委托生产—购买”过程中,具有明显的垄断性,这不利于机构对服务质量和效率的主动改进。

(五)服务机构专业化水准缺乏,服务规范和内部管理标准有待健全

据调查了解,中心当前的全职服务队伍以下岗职工为主,只有极少专业社工。虽然平时有开展一些基本的业务技能培训,但整体来看,由于组织发育尚不成熟,服务队伍整体服务水平仍很有限。就内部管理而言,中心只有极少一部分规章制度,且较多地停留在政策理念传达层面上,不利于操作规范化,急需进一步制定和完善。

(六)政府购买社会组织服务缺乏公众信任,产生额外购买成本

公众(包括居家老人、社区居民、社区工作人员等)对居家养老服务缺乏最初的了解,对这种社会组织承接政府养老服务供给的模式持有疑惑,社区的不合作、居民的不信任使得宣传成本偏高。虽然通过多次的服务接触,接受服务的老人、社区已慢慢理解和接纳这种服务,但仍不难发现,政府购买居家养老服务的理念还未能深入人心。

(七)志愿者的规模狭小,发力平台和空间不足

在公民社会发育不成熟的前提下,中心为志愿者提供捐献服务的渠道不明和通畅,所能招募和利用的志愿者多为临时性、项目性招募,最终使得志愿力量在居家养老服务方面的贡献十分有限。

四、改善政府购买社区居家养老服务的思考

居家养老是一种社会化的养老方式,在老龄化不断加剧的N市,J区政府购买居家养老服务的公共服务供给模式的总体思路无疑是可取的。为了进一步运用这一新型的养老服务供给方式,提升社会公共服务水平,结合政府购买养老服务存在的限度,下面将从购买者、承接者、使用者三个主体角度对改善政府购买居家养老服务模式做一些思考。

(一)购买者——政府

1.转变政府职能,界定政府在居家养老服务中的角色和责任。政府向社会组织购买公共服务,并非政府责任的转移,而是政府公共服务供给机制和方式的转变。政府的重要角色在于向其公民提供更多的、优质的公共服务。养老服务保障所具有的准公共物品属性,决定政府既要有有所为,又要有有所不为,担当公共产品的提供者和监管者,与社会组织在公共服务供给过程中形成平等的合作伙伴关系。

2.具化养老服务政策,完善政府购买公共服务制度体系。地方政府要根据国家、省、市下发的宏观指导政策,结合地方实际,从统筹规划的层面,及时制定颁布具有前瞻性、可操作性的实施方案,为政府购买居家养老服务提供规范、合法性的引导、监管、评价、激励等制度体系。

3.拓宽政府购买公共服务的资金渠道,加大购买力度,形成专项财政预算机制。政府购买居家养老服务在降低整个社会养老保障成本,增强社会总福利方面起到非常大的作用。故政府应该在经济社会发展水平的基础上,逐步加大政府的购买力度,拓宽养老服务资金的筹措渠道,形成以财政投入为主,福利彩票公益金为辅,吸引更多社会资金投入,逐步建立起长期稳定的财政预算机制。

4.加强对非营利组织和志愿精神的培育,充分调动社会力量参与居家养老服务。在社会公民意识发展程度低下的情况下,加大政府的宣传教育是十分必要和可行的。引进市场化竞争机制,要求政府培育更多非营利组织。政府应为社会服务团体等非营利机构的孕育和成长提供更为宽松的政策准入环境和发展空间,为志愿精神的弘扬营造氛围。

(二)承接者——服务机构

1.加强服务机构内部管理体制建设。居家养老服务机构要实现健康运转,除需建立完善基本的管理制度外,更应探寻订立更多具操作性的约束与激励机制,如:工作评价与奖惩制度等。这既能增强机构独立性,又是机构活力的重要载体,维持机构运营的重要保证。

2.稳定居家养老服务队伍,加强专业社会工作者的引入,加大对服务人员的业务培训力度。专业性强、业务娴熟的高素质服务人员,更能体现政府购买服务的优势。服务机构应做好服务人员的甄选、招募和培训,善于激励员工。对专业人员实行职业资格和技术等级管理认证制度;对非专业人员,组织业务培训,增强其政治素质、职业道德和业务水平等将是必要和可行的。

3.增强机构整合资源的能力,优化服务项目,调动社会实体的广泛参与。服务机构作为政府购买的承接者,其他社会实体在一定程度上也是间接承接者。调集以社区卫生服务站、医院等为代表的事业单位实体,以

超市、商铺等为代表的企业性实体资源,同时,争取到更多的社区共驻共建单位的参与支持,鼓励民间资本参与到居家养老服务中。

4.广泛挖掘志愿者资源,创立更多志愿者服务嵌入空间。构建有良好信誉和社会影响力的服务平台,是推进居家养老服务发展的方向。充分挖掘和发挥服务项目特色优势,设置更多有助于志愿捐赠服务的活动,为志愿者提供了更多的参与渠道。

(三)使用者——老年人

社区老年人既是居家养老服务的消费者,也应成为公共服务的生产者与参与者^⑧。事实上,“政府唱戏、群众看戏”很难取得实效。在开展居家养老服务的政府购买过程中,一方面,政府和社会组织均应加强对该项制度和具体措施的讲解和宣传工作。增强社区工作人员和居民对该模式的理解和认同感;另一方面,老年人在接受服务过程中,也要强化权力与义务意识,在监督反馈工作中起到应有的作用,这利于政府购买公共服务机制的完善。

五、结 语

总而言之,政府向社会购买居家养老服务,是一种可取的、有发展前景的服务方式,是创新政府公共服务的重要手段。规范居家养老的政府购买行为,就是要建立政府主导与资助、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、社会居民与社会力量参与协作的“委托—合作—参与”的多元结构体系。本文所选用的居家养老服务仅仅作为政府购买在居家养老服务中的具体应用,其在公共服务的很多领域均具有很大的推广性和参考价值。如社区服务与管理方面的助残、职业介绍、矛盾调解等;在行

业性服务于管理方面的行业调查、资质认定、项目评估、业务咨询等;在行政事务与管理方面的特定咨询、年检预审、再就业教育培训、民办学校委托管理、市政管理等。政府购买是一种多元供给服务的手段,也是一种创新性的治理工具,其选取的关键在于充分权衡该种供给方式本身所具有的特点与治理标的和资源条件的契合程度。

注释:

①资料来源:N市J区居家养老服务中心工作简介。

参考文献:

- [1] 2013年政府工作报告[EB/OL].新华网,(2013-03-18)[2013-07-01].
http://news.xinhuanet.com/2013lh/2013-03/18/c_115064553.htm.
- [2] 杨光斌.政治学导论:4版[M].北京:中国人民大学出版社,2011:282.
- [3] 张小强.政府购买服务与社会化养老体系的构建[J].中国民政,2006,(2):42-43.
- [4] 王浦劬,萨拉蒙等.政府向社会组织购买公共服务研究:中国与全球经验分析[M].北京:北京大学出版社,2010:3-4.
- [5] 全国老龄工作委员会办公室.中国人口老龄化发展趋势预测研究报告[EB/OL].中国网,(2006-02-24) [2013-07-01].
<http://www.china.com.cn/chinese/news/1134589.htm>.
- [6] 关于全面推进居家养老服务工作的意见(全国老龄办[2008]4号)[EB/OL].中华人民共和国民政部,(2008-02-22)[2013-07-01].
<http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/fvfg/shflhshsw/200802/20080200011957.shtml>.
- [7] 洪艳.政府购买居家养老服务的模式研究[D].华东师范大学,2010:32.
- [8] 周伟.我国基本公共服务均等化过程中多元参与机制构建研究[J].重庆工商大学学报:社会科学版,2011,(2):67-71.

责任编辑:梁 雁

Improvement of the Public Service Supply Mechanism from the Perspective of Multi-center Governance

—Taking home endowment service purchased by government in N city in J area as an example

GOU Huan

(School of Management, Xihua Normal University, Nanchong 637009, China)

Abstract: To improve the government public goods supply mechanism is the main content of the government social management innovation. Under the aging background, home endowment service has been gradually becoming an important part of the local government purchase in public services in China, but it is still under testing and exploring. Multi-center governance theory, as a kind of multiple subject interactive theory of good governance, has provided a great theoretical explanatory power for the improvement and innovation of the current public service supply mechanism. Internalization buying behavior, free purchase process, small purchases, and immature social organization development are the mainly current problems the government facing in buying home endowment service. The viewpoint of the three main bodies—the buyer (the government), the subcontractors (services), and the user (the elderly and their families) can provide a reasonable angle for the government to purchase home endowment service and the perfection of its supply mechanism.

Key words: multi-center governance; public service supply; aging; government purchase; home endowment service