

政府责任视角下养老机构服务能力的提升

——基于 Y 市 D 区的调查分析

杨 钊, 蒋山花, 袁 权

(四川理工学院 法学院, 四川 自贡 643000)

摘 要:随着养老问题的日益严峻,依托专业性养老机构的养老方式将成为构建社会养老服务体系的重要支撑。通过对 Y 市 D 区专业性养老机构的实地调查发现,地方政府在养老院、老年公寓和老年护理院的发展上加大了人力、财力和物力投入,养老机构的整体水平有了一定程度的提高,但养老服务方面依然存在着较为突出的局限或不足之处:一是养老机构的规模大小不一,整体水平不高;二是公办养老机构入住率高,民办养老机构入住率相对较低;三是只解决了本地区部分老人的养老问题,机构养老服务的整体社会效益还有待提高;四是机构内基础设施条件较差,服务能力有待提高。而养老机构服务能力不足的关键原因主要包括:一是缺乏机构建设与发展的资金,表现为地方政府财政支持力度不够,民办养老机构的经营状况不理想、盈利能力不强;二是缺乏专业化养老服务人员,表现为养老机构工作人员流动性较大、社会认可度较低、服务人员专业素养不高。因此,作为公共服务重要主体的地方政府应当承担起关键的引领责任,在养老机构建设与发展的政策扶持、资金投入、人才发展等领域发挥积极的作用,从而有助于提升养老机构的服务能力,推动社会养老服务事业的可持续发展。

关键词:养老机构;养老服务;政府责任;服务能力;老年人护理

中图分类号: D632.1 **文献标志码:** A **文章编号:** 1672-8580(2016)01-0043-10

一、问题提出

伴随着 21 世纪的到来,中国进入了老龄化社会。经过十余年的发展,人口老龄化程度持续加剧。而“我国的人口老龄化是在‘未富先老’、社会保障制度不完善、历史欠账较多、城乡和区域发展不平衡、家庭养老功能弱化的形势下发生的”^[1]。近年来,随着老年人口规模的大幅增加,

基金项目:四川省教育厅面上项目(11SB069);四川省教育厅一般项目(14SB0129)

作者简介:杨钊,博士研究生,讲师(E-mail: yzsuse@126.com)

城乡养老问题愈加凸显,养老形势愈发严峻。目前学术界比较认同的关于“养老方式”的界定是以养老所在地为标准将“养老方式”分为家庭养老、机构养老和社区养老三种类型。而作为机构养老载体的“养老机构”是指“为老年人提供集中居住和照料护理服务的机构”^[2],包括敬老院、福利院、养老院、安养院、老年公寓等,“其职能是提供专业化的老年人生活照顾服务,服务对象包括完全能够自理的老人,特别是半自理和完全不能自理的老人”^[3]。作为一种不可或缺的养老方式,机构养老的规范运作和有效发展对于推动社会养老事业的持续发展以及提升老年人的生活质量等具有着重要意义。与此同时,我们必须思考,与家庭养老、社区养老等方式相比,机构养老的比较优势应当如何体现?在缓解人口老龄化压力的当下,养老机构的服务能力是否存在着现实缺陷或不足?地方政府在推动机构养老服务发展的过程中应当承担什么样的责任?何种举措能够有效地提升养老机构的服务能力?鉴于此,笔者选择针对Y市D区的养老机构进行实地调查,力图在描述该地区养老机构服务现状的基础上,探索养老机构服务能力存在不足的关键原因,继而立足于政府责任的视角提出有效提升养老机构服务能力的可行途径。

二、Y市D区养老机构的现状

一般情况下,可以根据资金来源的不同将养老机构划分为公办养老机构和民办养老机构两个大类。公办养老机构的运营资金全部来自于当地政府,其职能定位是提供基本养老服务,主要“保障经济困难的孤寡、失能、高龄等老年人的服务需求”^[2];而民办养老机构的运营资金则全部来源于个人或企业,其自身带有市场化和社会化的特征,其服务对象相比公办养老机构更加广泛,对机构养老事业的发展起着重要的辅助和支撑作用。

近年来,Y市D区在养老院、老年公寓和老年护理院的发展上加大了人力、财力和物力投入,养老机构的整体水平有了一定程度的提高,但养老服务方面依然表现出比较突出的局限或不足之处。根据调查,该区现有养老机构共22个,其中公办机构14个、民办机构8个。所辖农村地区以公办养老机构为主,共12个;所辖城市地区以民办养老机构(8个)为主、公办养老机构(2个)为辅。城区养老机构床位总数(以登记时为准)1048个,入住人数685人,入住率65%。总体而言,Y市D区机构养老呈现出以下特点:一是养老机构的规模大小不一,整体水平不高;二是公办养老机构入住率高,民办养老机构入住率相对较低;三是只解决了该区部分老人的养老问题,机构养老服务的整体社会效益还有待提高;四是机构内基础设施条件较差,服务能力有待提高。

(一)公办养老机构基础设施较差,但入住率相对较高

由于公办养老机构的建成时间比较早,其中部分建筑也是由其他用途的建筑直接改建而来,所以机构内的服务条件往往较为简陋,房间装饰陈旧、老年人的活动场地狭小,仅能满足入住老人的基本起居生活需要。加上地方财政的支持力度有限,强调社会效益优先的公办养老机构在提供基本养老服务方面存在着部分服务设施的增添和维护困难等问题。但同时,调

查发现由于收费较低以及人们对公办机构所抱有的普遍性认识,多数家庭特别是收入水平较低的家庭在选择养老机构时更倾向于选择公办养老机构。这也带来了公办养老机构入住率相对较高的结果,甚至出现了排队等待床位的现象。

(二)民办养老机构规模大小不一,入住率相对较低

与公办养老机构不同,民办养老机构是伴随着经济体制、社会体制改革和市场经济的发展而成长起来的。其运营主要是自负盈亏,缺少公办养老机构那样的地方财政支持,往往呈现出规模大小不一、服务水平和服务能力参差不齐的状况。在 Y 市 D 区调查中发现,一些普通的民办养老机构往往采用老房改建而成,房屋构造简单,居住环境较差,其他生活、休闲娱乐等方面的设施也十分有限,与公办养老机构相比在价格上也缺乏明显的优势,而入住率并不是很高。另外有的民办养老机构能够提供较为完善的居住、生活、休闲娱乐等方面的基础设施,整体服务水平比较高,但相应的高收费标准,却不是当地一般收入水平的家庭能够轻易承受得起的。以 D 区 S 敬老公寓为例,该养老机构的住宿条件相对较好,一般情况是六位老人共用一个标间,配有电视、空调等设施,房间面积有 35m² 左右,卫生间接近 10m²。同时,公寓还设有会客厅和供老年人娱乐活动的棋牌室,并配有专职医师来对老人的身体状况进行日常照护,公寓整体房屋构造也符合国家有关安全、环保标准。但是该养老公寓的收费标准却不低,最低费用在 1200 元/月以上,与当地中心城区一居室的出租价格相当,所以其入住率在当地养老机构中并不算高。

(三)不同养老机构的收费水平差异明显,而服务内容较为单一、服务质量总体不高

笔者在 Y 市 D 区调查中还发现,养老机构在收费标准上主要是参考当地经济发展水平以及居民的生活水平来拟定的。在具体实施中,公办养老机构由当地政府全额投资建设及运营,其定位主要是针对极困极弱的老年群体提供基本养老服务,发挥兜底作用,故而收费较低。而民办养老机构基本上是根据老年人自身身体状况来核定收费水平,大致在 600 元—2000 元/月之间,而身患重病需要提供特殊护理或年纪偏大者的收费则会相对更高一些。

目前该区养老机构主要由数量较多的普通民办养老机构和主要发挥兜底作用的公办养老机构组成。由于多种因素的限制,老年人在入住后虽然能够在饮食起居方面得到一定程度的照顾,吃、穿、住方面的基本需求能够得到满足,但是相关的医疗护理服务比较缺乏,针对特殊老人的特殊照护服务更是鲜有提供。此外,在日常生活中,老年人的精神慰藉诉求比较鲜明和强烈,而养老机构还无法完全发挥出应有功能,在养老服务方面存在着不少空白区域。

三、养老机构服务能力不足的关键原因

随着老龄化程度的加深,近年来 D 区政府加大了对社会养老事业的投入,各类养老机构的建设和发展得到了较为有力的政策支持。作为不可或缺的养老方式,机构养老在该区缓解养老困境中发挥着越来越大的功能。然而,笔者在调查中也发现,目前该区的养老机构仍然存在着服务能力不足的问题。究其关键原因,主要有以下几个方面。

(一)建设与发展资金有限

无论是公办养老机构,还是民办养老机构,如果缺乏机构建设与发展的资金,要为老年人提供良好的养老服务都是困难的。通过对Y市D区养老机构的调查,笔者发现建设与发展资金有限已经成为影响养老机构提升服务能力的一大关键因素。

1. 地方政府财政支持力度不够,资金投入较少

Y市是四川省典型的老工业城市,而D区又是该市主要的老工业企业集中区,产业转型和经济建设的任务重、压力大,区级财政乃至市级财政收入与省内经济快速增长地区相比要紧张不少,因此,每年针对养老机构提供的财政支持资金非常有限。据D区民政部门官员介绍,每年的老年补贴大概为120万元,发放对象除了养老机构里的老年人之外还包括大部分未入住养老机构的老人。可以说,作为转型中的老工业城区,除了养老服务之外还有下岗失业人员再就业、国有企业改制、产业转型与升级等需要应对的重要事务。因此,由于财政资金所面向的服务对象类型及服务事项领域的多元化,当地政府每年针对养老机构所投入的专项养老补贴或资金就更加紧张。大部分养老机构,特别是公办养老机构就连用于基础设施建设或翻新的资金都非常缺乏。

2. 民办养老机构的经营状况不理想,盈利能力不强

由于养老机构服务的对象是老年人,考虑到他们身体状况和服务需求的特殊性,有关生活、居住的基础设施的建设成本就相对较高。正常情况下,养老机构需要“配有无障碍设施的住宅,细部要求比一般住宅更高更多,建筑施工水平也高于其他一般住宅,需要配套医疗设备、文化娱乐、生活服务 etc 适宜老年人需要的特殊室内设施、附属设施和室外环境空间”^[4],这就对养老机构在建设开发成本方面提出了很高的要求。特别是针对民办养老机构而言,在无法获得财政资金全额投入的情况下,在养老机构用地的购置或者租赁方面,在住房的改造、租赁或者修建方面,在养老服务设施的建设、开发或者维护方面,势必承担着远高于公办养老机构的成本预算。调查发现,目前D区的民办养老机构由于缺乏当地政府的资金支持以及客观条件的限制,普遍存在着经营状况不理想、经营效益较差等问题,大部分民办养老机构仅能保持勉强盈利状态,而有的养老机构甚至处于亏损的状态,连维持日常运营都较为困难,更加谈不上良性发展与完善。

(二)专业化养老服务人员匮乏

在各类资源中,“作为最主要的资源——人力资源必须进行科学而有效的开发和管理,才可能最大限度地造福社会、造福人类”^[5]。养老机构能够为老年人提供的服务项目,需要通过具体的、专业的工作人员来提供。评价养老机构的服务能力,很大程度上是通过评价养老机构工作人员的服务能力来实现的。因此,养老机构能否招聘到专业、合格的服务人员,养老机构能否有效地开发和管理机构人力资源,服务人员能否在养老机构获得职业发展的可持续动力等基础性问题将直接影响养老机构所提供服务的质量和水平。通过对Y市D区养老机构的调查,笔者发现专业化养老服务人员匮乏已经成为影响养老机构提升服务能力的另一大关键

因素。

1. 养老机构工作人员收入水平普遍不高,流动性较大

调查发现,养老机构所提供的养老服务属于微利行业,其中公办养老机构重社会效益轻经济效益,民办养老机构的经营水平和盈利能力又有限,导致养老机构工作人员的整体收入水平与同地区其他行业相比处于偏低的位置,个别民办养老机构甚至长期处于亏损状态,因此难以吸引到学历层次高、拥有专业护理知识与技能的服务人员。此外,不完善的社会保障体系也让诸多工作人员难以产生较高的积极性,呈现出工作稳定性较低、流动性较大的特征,难以保证养老服务的持续性。

2. 老年人护理工作难度较大,社会认可度较低

养老机构的服务对象是老年人,其中有一部分还是失能、半失能的老年人,因此照料工作比较繁琐辛苦、照护时间不规律、日常护理难度比较大。由于可以选择进入待遇较高、工作条件更好、相对轻松的医疗机构或其他社会组织工作,具有专业护理知识和技能的人才特别是年轻人才并不倾向于优先在养老机构就业。同时,社会普遍存在的“功利主义”倾向也影响着一般公众对养老服务工作的认可度,往往认为针对老年人特别是失能、半失能老人提供养老服务是没有发展前途的事情。“每个人都有从现在和将来的工作中得到成长、发展和获得满意的强烈愿望和要求”^[514]。而针对养老服务工作的偏见或歧视很容易影响相关专业人才的就业选择,甚至可能导致原本有志于此职业方向的专业人才也视之为“畏途”。这也使得许多具有养老服务专业知识和技能的人才尤其是年轻人才往往不愿意进入养老机构工作,从而导致养老机构普遍缺乏专业化养老服务人员。

3. 养老服务人员专业素养不高,缺乏相应的培训机制

调查发现,目前大多数养老机构的从业人员都是该地区的下岗失业人员、中年家庭妇女或者进城务工人员,其知识水平、文化素养和工作能力往往参差不齐。可见,在招录具有养老服务专业知识和技能的人才比较困难的情况下,养老机构容易选择去招聘“无证上岗”的护理人员来为老年人提供日常照护等服务。如前所述,养老机构工作人员的服务意识和服务能力是评价养老机构服务水平的重要因素。而“人的素质的提高,一方面需要个人在工作中钻研和探索,另一方面也需要有计划、有组织的培训”^[515]。因此,为了提升养老服务能力,养老机构应当对大量的“无证上岗”护理人员展开专业技能培训。然而现实情况却并非如此。无论是当地政府财政投入有限的公办养老机构,还是盈利能力不强的民办养老机构,往往难以承担现有工作人员的养老服务专业技能培训的成本。于是,针对老年人尤其是失能、半失能老人所提供的日常照护等服务难免缺乏专业性、科学性与合理性。

四、政府责任视角下提升养老机构服务能力的对策

推动养老机构持续发展、提升养老机构服务能力不仅是完善社会养老服务体系的重要组成部分,而且是适应传统养老模式转变、满足公众日益增长的养老服务需求的有力途径。“随

着计划生育基本国策的实施,以及经济社会的转型,家庭规模日趋小型化,‘4-2-1’家庭结构日益普遍,空巢家庭不断增多。家庭规模的缩小和结构变化使其养老功能不断弱化”^[4]。同时,老年人与子女分开居住的情况增加,隔代之间代沟的加深,也促使老年人更加容易选择机构养老。据D区民政局官员介绍,2013年末该区总人口为45万,60岁以上老年人口89470人,接近占总人口的20%,且正以每年超过2%的速度快速增长,预计到2030年,老年人口将超过12万,约占该区总人口的23%。随着人口老龄化、高龄化的加剧,半失能、失能老年人的数量还将持续增长,日常照料和护理问题亦会更加凸显。如此一来,对养老机构专业化服务的需求也将与日俱增。调查发现,近年来,Y市D区的养老机构无论是数量上还是质量上都有了长足的发展,养老服务能力也得到了不少提高,这在一定程度上缓解了当地的养老难题,使众多老年人及其家庭获益。但是,与省内乃至全国经济较发达地区相比,养老机构的整体发展仍然相对缓慢,其服务能力还无法有效适应养老服务需求的日益多元化和精细化。而“养老服务属于准公共产品,这决定了政府在养老服务发展中不能缺位”^[6]。因此,为了提升养老机构的服务能力,应当由地方政府承担起关键的引领责任,在养老机构建设与发展的政策扶持、资金投入、人才发展等领域发挥积极的作用。

(一)规划、制定与落实具体的优惠政策,加强政策扶持

面对着人口老龄化趋势的加快,社会养老服务体系的建设和发展尤为重要。国务院于2011年底出台了《社会养老服务体系建设规划(2011-2015年)》,明确提出“社会养老服务体系建设应以居家为基础、社区为依托、机构为支撑”,其中,“机构养老服务以设施建设为重点,通过设施建设,实现其基本养老服务功能”,同时,“各级政府对养老机构和社区养老服务设施的建设和发展统筹考虑、整体规划”,“加强政府在制度、规划、筹资、服务、监管等方面的职责,加快社会养老服务设施建设”^[1]。在中央政府出台指导性规划后,地方政府也在养老机构的建设与发展方面制定并出台了一些鼓励和扶持的政策。然而,笔者调查发现,面对上级政府制定的指导性规划或实施计划,基层政府往往存在着制定具体实施细则不及时、实施细则内容的操作性不足等问题,使得有些养老机构并没有实际享受到相关优惠政策。“对政府及其官员而言,承担行政责任不但意味着对全体国民、立法机关和宪法及法律负责,而且意味着对政府自身的行政法规、行政制度和行政上级负责”^[7437]。同时,行政官员“对上级的责任是最直接的和常规的,对公民的责任则是终极性的和更为重要的”^{[8]194}。因此,面对中央及上级政府的规划或指导,下级政府特别是直接面对公众和具体公共事务管理的基层政府应当积极地回应,一方面要科学地调查研究当地养老机构的实际运作情况及主要困难,另一方面要深入细致地把握老年群体的生活、心理需求,从而为规划、制定和落实具体的优惠政策提供指导。具体包括:

第一,无论当前及今后一段时间地区经济发展情况如何,面对日益严峻的老龄化形势,地方政府都应当将养老服务事业的发展明确地纳入当地的经济与社会发展规划之中,将养老机构的基础设施建设纳入政府社会事业建设规划之中,从制度上给当地养老服务的发展提供强有力的保证。

第二,根据国家已有的优惠政策制定出具体的实施细则并加以监督执行,对符合条件的民办养老机构应贯彻落实好相关补贴政策,推动税收优惠政策的具体化和操作化,最大程度地上地减少民办养老机构在税收方面的开支。

第三,在养老机构的运营过程中,地方政府可以针对日常开支项目给予最大幅度的“优惠”,包括“在电的使用方面应当按照当地的最优价格收取;在水和天然气以及煤气的使用方面可以按照居民生活类价格执行;在电话业务方面执行住宅电话资费标准,并在一定程度上给予最大的通话优惠政策等”^[9]。

第四,按照新公共服务的观点,政府官员能够“使公民相互接触以便他们可以逐渐认识到彼此的利益并且从根本上形成更加长远而且更加广泛的社区意识和社会利益意识”^[10]。因此,为了更好地发挥机构养老的支撑功能,以缓解当前人口老龄化的压力,地方政府应当引导养老机构面向社会公众公开机构服务信息,同时依托街道和社区组织准确掌握老年人口的服务需求,构建养老机构与老年群体之间养老服务信息与服务需求的双向沟通机制。

第五,“对于服务行政来说,根本的行政观念转化为以服务对象的满意为最高标准”^[11]。因此,地方政府应积极推行养老机构服务质量奖励制度,对当地服务质量好、社会效益优、公众评价高的养老机构给予奖励和扶持,提高养老机构加强自身建设的积极性以及主动解决实际问题的能力,促进其改善服务质量、提升服务能力。

(二)提升公共财政支持力度,扩大养老服务事业的资金投入

社会养老服务体系的建设需要以机构养老为支撑,而养老机构的运作需要稳定、可持续的资金投入。然而,伴随着老龄化形势的加剧,建设与发展资金的缺乏已然成为了养老机构提升服务能力的重大障碍,继而影响到养老机构的可持续发展与入住老人养老需求的有效满足。因此,“核心职能是提供纯粹的公共物品与公共服务”^[12]的政府有责任提升公共财政支持力度,扩大养老服务事业的资金投入。

第一,采取适当方式加强对养老机构的财政支持。《社会养老服务体系规划建设(2011-2015年)》指出,“地方各级政府要切实履行基本公共服务职能,强化在社会养老服务体系中的支出责任,安排财政性专项资金,支持公益性养老服务设施建设。”^[13]总的来说,地方政府应加大对养老机构的财政支持和补贴力度,提高养老机构投入资金在民政事业费支出和政府财政支出中的占比,确保养老机构发展中的资金需求。针对公办养老机构,地方政府应当将其所需经费“列入财政预算并建立动态保障机制”^[14],以缓解公办养老机构在发展中的资金瓶颈问题。针对民办养老机构特别是非营利性养老机构,地方政府可以根据前述服务质量奖励制度所评定的结果适当给予经营补贴,并且促进当地银行等金融部门扩大对养老服务机构的信贷投入,或者是适当放宽养老机构申请贷款的条件^[15]。

第二,对于现有养老机构服务设施的维护、改造、扩建以及建设新的养老服务机构,地方政府可以构建相关事项立项与审批的“绿色通道”。对于所辖城镇或农村地区的现存闲置机构、场馆或者居所,鼓励养老机构采取购买、置换等方式将其转换成可供有效利用的养老服务

设施,以在一定程度上缓解现有基础设施陈旧、不完善等困局。

第三,地方政府应针对老年群体以及养老机构合理地提高补贴标准、扩大补贴范围。调查发现,一些地区针对90岁以上老人给予100元补贴,100岁以上老人给予200元补贴。而这一部分老年人所占比例极小,所发放的补贴对养老机构来说只是杯水车薪。因此,应当面向当地高龄老人或困难老人合理地提高补贴标准。同时,在前述根据服务质量奖励制度的评定结果提供经营补贴的基础上,还可以根据养老机构所提供的床位数、房间数及其他服务设施、服务项目的基本情况,以及具体从事老年人日常照护服务的工作人员规模、专业技术水平等来提供专项补贴,从而促进养老机构持续性地提高服务水平。

(三)加大力度培养专业化养老服务人员,有效增强养老服务队伍的稳定性

可以说,“经济发展的根本目标是一个社会群体的经济福利得到不断改善,社会成员的生存权益和人生价值得到尽可能全面的实现”^{[13]16}。因此,随着国家和地区经济总量的持续增长、经济制度和产业结构的持续优化,社会公众对养老服务的期望与要求会不断增加。同时,对于在社会养老服务体系建设中起支撑作用的养老机构而言,养老服务人员的专业化水平、工作满意度与职业发展诉求等也将直接影响机构服务能力的提升以及机构发展的可持续性。面对当前养老机构普遍存在的专业化服务人员缺乏、工作人员收入较低且流动性大等问题,地方政府需要采取有力举措帮助养老机构引进和培养适格的专业化养老服务人员,并且与养老机构一起构建和完善养老服务人员的职业发展平台,以有效增强养老服务队伍的稳定性。

第一,基于人口老龄化的长期发展趋势,制定养老服务专业人才引进与培养政策,以推动专业人才在养老服务领域的良性流动。地方政府需要开展与本地区或相邻地区的大专院校以及中等职业技术学校的沟通与交流,特别是应当与开设有医学类、护理类、社会工作类、心理学类、公共管理类专业的学校加强联系,依托当地的养老机构来搭建相关专业的社会实践平台,对其中有意向从事养老服务工作并参与养老机构社会实践的学生提供一定水平的学费、生活费补贴,或以奖学金的形式来表示认可和鼓励,对于毕业后正式进入当地养老机构工作的学生提供一定水平的职位补贴,从而激励更多具有养老服务专业知识和技能的年轻人才进入到养老机构工作,扩大养老机构专业服务人才的引进比例^[14]。

第二,为了不断提高养老机构服务人员的专业素养和机构的服务能力,有效地回应养老服务人员的职业发展诉求,地方政府可以对自行开展服务人员技能培训的养老机构给予适当的财政补贴,也可以采取政府组织的形式免费为养老机构工作人员提供职业技能培训,以增强其服务意识和对养老服务工作的认同感。同时,地方政府有责任为养老机构内职工提供基本的社会保障,通过构建养老机构服务人员工资收入水平动态调整机制,使其平均工资待遇保持在当地一般职工平均工资待遇之上;通过与养老服务人员签订劳动人事合同,确保其享有就业和职业发展的相关权益;通过准许养老机构工作人员自身及直系亲属中的老年人口优先使用公办养老机构服务资源等方式来增加养老机构工作的吸引力,继而有助于提升养老服务人员的积极性。

五、结 语

我国“四个全面”战略布局^[15]首先强调的是“全面建成小康社会”,而实现“老有所养”是建成人民幸福、社会繁荣的“小康社会”的重要标志。应对愈发突出的老龄化危机,离不开政府、社会组织和公众的密切配合,离不开社会养老服务体系的科学构建和稳步完善。为此,我们应当“立足社会现实,选择最恰当的路径,在转变政府行政职能的过程中,综合各方力量,充分发挥社会组织的力量,着力构建和谐的公私伙伴关系”^[16]。同时,还需要看到,在传统的家庭养老和新兴的社区养老之外,依托专业性养老机构的养老方式必将为社会养老服务体系的构建和完善发挥重要的支持功能^[17]。而对于“核心职能是提供纯粹的公共物品与公共服务”^{[11][158]}的地方政府来说,在推动机构养老服务发展的过程中更加应当承担起关键的引领责任,须在养老机构建设与发展的政策扶持、资金投入、人才发展等领域发挥积极的作用,包括科学地规划、制定与落实具体的优惠政策,提升公共财政支持力度、扩大养老服务事业的资金投入,制定养老服务专业人才引进与培养政策、有效地回应养老服务人员的职业发展诉求,继而有助于提升养老机构的服务能力,推动社会养老服务事业的可持续发展。

参考文献:

- [1] 国务院办公厅.国务院办公厅关于印发社会养老服务体系发展规划(2011—2015年)的通知[EB/OL].(2011-12-27)[2015-11-04].http://www.gov.cn/zwggk/2011-12/27/content_2030503.htm.
- [2] 上海市人民代表大会常务委员会.上海市养老机构条例[EB/OL].(2014-02-26)[2015-11-04].<http://shzw.eastday.com/shzw/G/20140226/u1ai124709.html>.
- [3] 于潇.公共机构养老发展分析[J].人口学刊,2001(6):28-31.
- [4] 高慧鸽,钟悦文.我国养老机构发展中存在的问题及对策分析——以洛阳龙门疗养养老院为例[J].决策探索(下半月),2010(3):41-42.
- [5] 张德.人力资源管理[M].北京:中国发展出版社,2003.
- [6] 高红.城市老年人社区居家养老的社会支持体系研究——以青岛市为例[J].南京师大学报(社会科学版),2011(6):42-47.
- [7] 张国庆.公共行政学[M].3版.北京:北京大学出版社,2007.
- [8] 特里·L·库珀.行政伦理学:实现行政责任的途径[M].5版.北京:中国人民大学出版社,2010.
- [9] 揣卓.吉林省社会养老机构发展中的政府责任研究[D].长春:东北师范大学,2013.
- [10] 珍妮特·V·登哈特,罗伯特·B·登哈特.新公共服务:服务,而不是掌舵[M].北京:中国人民大学出版社,2004.
- [11] 张康之.寻找公共行政的伦理视角[M].北京:中国人民大学出版社,2002.
- [12] 谢勇才,潘锦棠.从缺位到归位:失独群体养老保障政府责任的厘定[J].甘肃社会科学,2015(2):95-99.
- [13] 李宝元.人力资本与经济发展[M].北京:北京师范大学出版社,2000.
- [14] 兰恩华.积极推进社会办养老机构持续发展[J].中国民政,2013(7):22.
- [15] 习近平首次集中阐述“四个全面”宣示治国理政全新布局[EB/OL].(2015-02-03)[2015-12-28].<http://cpc.people.com.cn/xuexi/n/2015/0203/c385474-26498838.html>.

- [16] 何阁.社会组织参与社会救助的模式与路径选择[J].四川理工学院学报(社会科学版),2015(6):11-20.
[17] 刘玉梅,徐宁,孟建锋.基于人口老龄化背景的河北省养老服务体系构建[J].职业时空,2013(3):129-130.

责任编辑:梁 雁

The Improvement of Endowment Institution's Service Capability under the Perspective of Government Responsibility

——Based on an investigation of D District of Y City in Sichuan Province

YANG Zhao, JIANG Shanhua, YUAN Quan

(School of Law, Sichuan University of Science & Engineering, Zigong 643000, China)

Abstract: With an increasingly bad situation of the pension problem, the institutional pension will undoubtedly play an essential role in constructing the social endowment service system. According to the investigation of endowment institutions in D district of Y city in Sichuan province, it is found that the local government increases investment in the manpower, financial and material resources with the development of geracomium and apartments for the aged. However, there are still some obvious problems in the pension services. For example, the endowment institutions have different sizes but the whole level of service capabilities is not high, the occupancy rate of private pension institutions is low, social integral effectiveness of pension services should be improved, and the service infrastructure for the aged is relatively poor. And it is also found that there are some key reasons for the insufficient service capabilities of endowment institutions. First, there are lack of funds for institutional construction and development. The financial support of local governments is not enough and the profitability of private pension institutions is not strong. Second, there are lack of professional pension service personnel. The personnel fluidity in endowment institutions is greater, the social recognition of pension service is not improved fundamentally and the professional quality of pension services providers is not high enough, etc. Hence, local governments should undertake the due obligations for the sake of enhancing the service capability of pension institutions. The local government should take an active role in policy support, capital input, talent development and so on. Then, social pension service will find an effective way for sustainable development.

Key words: endowment institution; service for the aged; government responsibility; service capability; care of the elderly