

市场选择与体制依存

——社会化养老机构经营现状个案研究

刘 博, 肖日葵
(上海大学 文学院, 上海 200444)

摘 要: 近年来, 各类民办性质的养老机构发展迅速, 不同于东南沿海, 一些相对欠发达地区的养老机构在以市场化经营为基本主体的前提下, 受到地方经济水平、制度惯性与文化传统的多重影响, 往往产生了对政府体制既有依赖性又有反弹性的双重经营局面。本文试图通过对东北地区 F 市几所养老机构经营发展状况的个案调查, 分析在市场化与社会化经营过程中, 体制性力量与地方性力量是如何作用于养老机构日常化运作的, 以此进一步探讨我国社会化养老机构在发展建设过程中所面对的困难与不足。

关键词: 市场; 体制; 养老机构; 个案研究

中图分类号: C913.6 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149 (2012) 01-0022-08

Market or System: The Case Study of Business Situation and Difficulties about Socialized Institutions for Elderly

LIU Bo, XIAO Ri-Kui

(School of Liberal Arts, Shanghai University, Shanghai 200444, China)

Abstract: Recently, many kinds of institutions for elderly have been built. Different from south-east of china, other institutions for elderly in underdeveloped areas not only make business to market but also influenced by regional economic, system habits and cultural traditions, thus caused situation both relied to system and resist it. Based on case studies of institutions for elderly in north-east china, we try to find the factors about market and system which have much more effect and it how to work, the difficulties in socialized institutions for elderly is a serious issue for the city.

Keywords: market; system; institutions for elderly; case study

一、问题的提出

随着我国社会逐步进入老龄化阶段, 养老保障服务体系的建设与发展越来越起着至关重要的影响

收稿日期: 2011-05-20; 修订日期: 2011-09-08

作者简介: 刘博 (1983-), 辽宁丹东人, 上海大学文学院社会学系博士研究生, 研究方向: 社会分层。

作用。“十二五”期间及到2051年,我国人口老龄化的发展大致可以归纳为以下几个方面:①老年人口规模急剧扩大、老龄化程度进一步加深;②老年人口的高龄化、空巢化、残疾化趋势愈发突出;③“未富先老”仍然是我国的基本国情^[1]。这样的发展趋势意味着未来将会有更多的老年公民需要国家和社会提供各个方面的护理与服务,同时,伴随着我国社会转型的逐渐深入,经济市场化、家庭微型化、农村城市化以及人们消费结构的多元化发展已经使老年人的养老问题不能再简单地依赖家庭或单位来解决,所以,社会化养老成为目前我国养老保障体系建设中的主流发展趋势。

目前关于我国社会化养老机构的研究大致集中在以下几个方面。

第一,社会化养老的理论依据与分类模式。姜向群认为,社会化养老是指有别于传统家庭养老的、通过社会途径、以社会制度保证的养老方式,其范围包括:老年社会保障、老年社会福利、老年社会服务机构养老等,社会化养老是社会从传统社会向现代工业化社会转变的必然产物^[2]。李学斌认为,社会化养老与家庭照顾之间存在着三种不同程度的作用:一是“替代性服务”,如长期住院照顾;二是“补充性服务”,如日间照顾等;三是“支持性服务”,如提供信息服务、家庭咨询等^[3]。于潇认为,以生活照顾方式的不同区分居家养老与机构养老,公共机构养老的载体是敬老院、老年公寓、托老所和老年护理院等养老机构,其职能是提供专业化的老年人生活照顾服务,其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^[4]。吕新萍在对院舍照顾和社区照顾两种养老模式各自特点比较分析的基础上,对中国当前以院舍照顾为主的养老模式形成的历史与现实原因进行了分析,并对社区照顾的养老模式在中国的发展趋势及可能性进行了展望^[5]。周建国则通过对上海市的个案研究指出,社会化养老机构的建设中,市场只是发挥了一种整合资源的工具性作用,政府的参与、支持和监管是老年社区能否成为一种具有普适性养老模式的另一个重要变量^[6]。

第二,养老服务需求与养老体系设置。宋宝安等指出,面对持续增加的养老需求与有限的养老资源挑战,依据老龄群体自身的养老选择方式和需求意愿设计社会养老制度、制定相关政策,是解决问题、摆脱困境的有效途径^[7]。王世军等通过对南京市的问卷调查发现,养老院因素、家庭因素和老人自身因素对养老院老人的生活满意度具有重要影响,在养老院提高自身管理水平的同时,政府应该加大对养老机构的投入与支持力度^[8]。桂世勋则通过上海的经验指出,在“积极老龄化”理念指导下,根据老年人口的实际需求,从参与、健康和保障三个方面搞好预防性服务、推进发展性服务、支持和关心非正规照料服务,做好民政福利服务与卫生保健服务的资源整合^[9]。徐勤等认为,社会化长期护理的发展需要三种资源:一是人力资源,即服务提供者;二是财政资源,即服务费用的承担者;三是服务资源,即服务的设备和机构,这些资源均与国家的经济状况有关^[10]。

第三,养老机构的存在问题与对策建议。周云等指出,我国养老机构的分布存在着城乡的差异,创建养老机构需要一定的基本条件并要有一系列的审批手续^[11]。张晓锋认为,当前我国民办养老机构发展存在品牌意识不高、医疗护理纠纷增多、资金周转困难、应有的优惠政策没有到位等管理上的困难^[12]。毕素华等提出了推进民办养老机构良性发展的合理措施,旨在寻求政府、社会和市场三大资源的合力支持,构建多元化的养老体系^[13]。梁鸿等指出,应积极探索养老机构投资多元化与管理运营市场化,建立政府主导、社会参与、市场运行的机制^[14]。此外,针对养老机构中专业服务人员欠缺的问题,邱玉函提出,养老机构须借鉴和移植社会工作的专业理念来指导工作,提升服务水平,增强机构的开放性,使机构由贝壳式运作向骨骼式运作的院舍体制发展^[15]。

从以往的研究可以看到,针对我国社会化养老机构的体系建设问题,众多专家和学者从理论依据、模式选择和发展现状等方面进行了详尽的研究,但是,不足仍然存在,表现在以下两个方面:第一,缺乏国家-市场-社会的三维框架分析,尽管有的学者已经提出构建合理的社会化养老服务体系应该考虑政府、市场与社会的共同作用,但并没有进行详细的论证与考察,作为需要大量社会资源、各方面共同运作的社会福利项目,社会化养老保障体系的建设必须考虑到制度性与市场化之间的均衡关系。第二,缺少从更加具体化的层面对不同民办养老机构的生存现状进行比较性研究,即使是从同

一个地区来看，同一类型的民办养老机构也因为依赖的发展机制不同而呈现出差异化的经营局面，更何况不同地域的经济水平与当地文化同样对于养老机构有着深刻的影响效果。

综上所述，本文关注的问题在于：社会化养老机构的差异化发展是市场分配与竞争因素的引入所造成的吗？如果把这种不均衡发展局面所形成的影响机制划分为市场性选择与体制性依存两种，同时考虑到我国整体性市场化改革尚未完成以及不同区域市场化程度的差异，那么，我们所关注的问题焦点实际上是：形成社会化养老机构差异化发展的主要原因是市场性因素还是体制性因素？我们并不把现阶段我国各类社会化养老机构发展的不均衡与差异性问题完全地归结于其中某一类机制以致排除另一类机制的影响作用，只是期望在研究分析的过程中能识别出究竟是哪种因素起到了主要影响作用，以及市场与体制这二者之间的具体作用是如何在微观层面上显现出来的。

二、个案的基本情况

本研究运用文献法、访谈法与参与观察法对 F 市三家不同层次的养老服务机构进行了考察。F 市位于我国东北地区，人口约 240 万，全市共有 60 周岁以上的老年人 40 余万人，约占总人口的 17%，在全省位居第二。F 市各类养老服务机构已经发展到 70 家，数量居全省前列。从该市的养老保障基本情况来看，老年人口基数大、高龄老人比例高、空巢家庭日益增多以及家庭养老功能逐步弱化，是目前 F 市养老服务工作面临的严峻挑战。

S 福利院最初建于新中国成立前，于 20 世纪 80 年代重建，是 F 市唯一一所国营养老机构。占地面积 30000 平方米，拥有床位近 600 张，入住老人约 300 人，工作人员 80 人。S 福利院相关配套设施先进，根据老人的身体状况划分为自理区、介助（半自理）区和介护（不能自理）区，设有阅览室、康复室以及棋牌室等各类活动中心。院内有卫生所、理疗室、药局和临终关怀病房，有专职的康复医生，并经常组织各种娱乐健身活动，定期开办健康知识讲座。2007 年，S 福利院被中国养老协会评为全国模范养老机构，成为该省二十佳养老机构之一。

L 老年公寓成立于 2005 年，是一家民办企业化管理的养老服务机构，占地面积 2000 平方米，拥有床位 100 张，入住老人接近 70 人，护理人员 20 人，是 F 市一所三星级的老年服务机构，院内设有各类健身器材以及活动室等设施，公寓内分有高、中、低档房间并有专业医护人员随时观察老人健康状况，为每位老人记录生活档案。该养老机构曾荣获 F 市“养老服务社会化先进单位”以及市委组织部“下岗党员创业再就业示范基地”等殊荣。

D 护理院建于 1995 年，是 F 市最早的一家民办养老看护机构，以照顾老年人以及生活不能自理的人群为主要服务目标，同时也承担部分残障人员的护理工作。D 护理院占地面积接近 600 平方米，有床位 50 张，院内入住人数为满员，工作、护理人员不到 10 人，房间规格基本一致，其中配套设施相对简陋，由于入住老人多为生活不能自理者，所以护理院并未建有相应的活动中心。

以上三家养老机构的实际经营状况体现了 F 市社会化养老服务发展的基本面貌，这其中，S 福利院是政府兴办并以社会化、市场化为主要经营取向，L 老年公寓与 D 护理院则是民营性质的养老服务机构，其中 D 护理院是完全没有“官方”背景的民办机构，它们分别代表了三种不同营业规模、经营层次与发展模式的养老机构类型，因此，具有典型性意义。

三、市场化过程：发展空间与竞争压力

F 市所在省份自 1996 年起开始进入老龄化社会，这比全国提前了 4 年。2005 年，全省 60 岁以上老年人达到了 601 万人，占人口总数的 13%，并以年均 3.2% 的速度增长，人口老龄化趋势较为明显，在这一背景下，社会化、市场化养老已成为全省一种不可阻挡的发展趋势。如果以 2005 年 F 市所在省发布新修订的《关于加快养老产业发展的意见》为一个标志节点的话，F 市养老机构的社会化发展过程大致可以分为三个阶段。

1. 国营化阶段（1995～2005 年）：养老需求与市场份额

自 1985 年重建以来，十余年时间里 S 福利院一直是 F 市唯一一家国营性质的养老服务机构，事实上也是仅有的一家养老机构。这是因为一方面，人口老龄化的趋势特征在 20 世纪 90 年代还并未引起广泛注意，地方政府投入也不大；另一方面，人们在观念上对养老院带有本能的排斥心理，由于我国传统文化长期对于“孝道”观念的倡导，人们普遍认为，儿女健在而将父母送去养老院是不孝的表现。

在 F 市实行养老服务社会化以前，S 福利院作为城区仅有的一所养老院，设床位 200 张，在院养员不足 150 人，工作人员不足 30 人，这其中还包括一部分外聘的兼职护理员。作为政府出资的社会养老机构，S 福利院的计划经济体制特征明显，在很长的时间内都没有意识到人们养老需求的逐渐扩大以及积极主动的市场化经营可能会给福利院带来的环境改观与经济效益问题，在与福利院几位老员工的交谈中我们可以明显地感觉到这一点，用他们的话来说，“当时的感觉就是，来不来人住院都无所谓，与自己的关系也不大，怎样能换个（工作）地方才是最值得考虑的事儿”。

以前（社会化经营）院里也谈不上什么效益，反正差也差不到哪去，就那样，干活儿的（工作人员）也没现在多啊，说实在的也没啥活儿，关键是住的人也不多啊！我们这算是挂靠在政府下面的，政府出钱，但确实比不了别的事业单位，那（待遇）不一样啊，所以也留不住人（工作人员），也没什么人愿意干这个。像我这么长时间还在这儿的，没几个了。（S 福利院员工 W）

作为国营单位，S 福利院所具有的体制性特征是不可避免的，一些消极性与懒散性的因素也确实限制了其进一步扩大经营的空间，很长的一段时间内，福利院都是处在一种缓慢的或者干脆是停滞的发展状态。但随着 F 市人口老龄化趋势的明显以及旅游经济所带动的社会影响效果，人们对于机构养老的需求有了明显的提高，单纯依靠一家国营养老机构包揽整个社会养老服务已经远远不能适应人口老龄化发展的需求了。这样，以 D 护理院为代表的几家民办性质的养老服务机构陆续出现，并逐渐开始占据一定的市场份额。D 护理院最开始是以医疗护理为主要服务项目，主要帮助看护生活不能自理的老年人以及智力残障人员，护理对象没有年龄上的限制，在初始阶段也经历了许多曲折和反复。该院的创办人 L 院长以前是医院的护士长，在说到创办护理院的最初目的时，她并不讳经营护理院也是与经济利益相联系的，毕竟经营本身就是一种市场行为，是不可能与经济效益脱离开的，只是创办护理院不同于创办企业，利润没有那么高，同时这也是一个需要不断付出爱心与耐心的过程。

刚开始办院的时候，就十几张床吧，不大的一个院子，护理员也不多，我一个人身兼院长、财务、食品采购和护理员（笑），是挺累的，不过也没想到来往的人很多，有不少（人）都是住得离着很远的过来咨询情况，后来就办理入院了。当时就是资金不足，没办法再扩大院落或者换个地方，条件设施都比较简陋，当然也是经验不足，没想到会有那么多的老人需要看护与料理，本来是只接收老年人的，后来一些年轻的身体不太好的我们能照顾的也要了，家里都不容易啊，我们能帮就尽力帮一下吧。（D 护理院院长 L）

尽管 D 护理院等几家民办性质的养老服务机构开始占有日渐扩大的养老市场份额，但是无论从现有的经营规模、资金投入还是政府体制的支持度上来看，它们都无法与 S 福利院相比较，S 福利院仍然占有着市区最大的养老市场份额。

2. 市场化酝酿阶段（2005～2007 年）：服务设施与收费标准

F 市所在省 2005 年重新发布了《关于加快养老产业发展的意见》，提出扶持养老产业发展的优惠政策包括：养老院将由官办转为大家办，养老院的税收、缴费将给予相应的减免，开办养老院将享受煤水电费的优惠，养老院向老年人提供服务免征营业税，参加医保的养老院可以按医保规定结算，等等。这一文件出台后，民办养老机构迅速发展起来。当然，企业或者个人投资时，也需要对养老市场

的竞争环境进行分析,一般来讲,这个市场的竞争对手主要有四类:家政公司,主要提供家政类服务的企业,这类企业不直接构成竞争,但在某些服务内容方面存在重叠;民营养老机构,主要以养老院形式存在,这是直接竞争对手;政府、社区所办福利院、养老所,目标市场是一致的,但在服务内容与产品、体制的灵活性、创新与激励、竞争力等方面有一定的劣势;老年公寓开发企业,这类企业分流了一部分具有较强支付能力的老年人^[16]。在新政策鼓励下,以L老年公寓为代表的一批老年服务机构陆续在F市建立起来,这批新成立的社会化养老机构与国营性的S福利院和早先成立的D护理院都存在一定差异,主要体现在相应的配套设施和服务收费标准上。

S福利院作为国营性单位,仍然保留着很深的计划经济时代特点,“等”、“靠”、“要”的经营管理方式严重制约了其发展,同时,这一时期,市政府尚未对社会养老服务产生足够的重视,投入的资金并不多,种种因素致使S福利院的配套设施长期得不到更换,许多护理工具陈旧老化,进而影响了其服务质量的改进与提升。但是,作为政府经办的社会福利机构,S福利院的护理收费标准却制定得很高,对此,福利院的经营管理者也颇感无奈,他们表示,因为是政府单位,定价的标准是按照民政局的统一规定而不是物价局的评算指标,所以确实没有考虑到市场性和福利化的要求,而且这个价格标准已经执行好多年了,一直都没有变。相对的,在新的养老产业扶持政策出台以前,D护理院的情况就要更困难一些,首先,作为完全市场化经营的民办机构,政府的支持力度非常低,并且一段时间以来一直是将其作为私营性质的企业予以管理的,这就意味着D护理院不仅享有不到太多的优惠措施,同时还要在上税缴费方面付出颇多,加之其本身投入资金并不大,只能在服务设备与护理员薪酬上尽量多地节省成本,而且这些早先成立的民办养老机构普遍设施陈旧,环境相对简陋,并且因为是市场化经营,价格的制定不仅要报批物价局,还要考虑院内养员的实际生活水平,所以,整体的经营状况还是比较艰难的,尽管新的政策文件出台后,情况有所好转,但是发展的瓶颈依然存在。

而L老年公寓则正是赶上了发展的好时机,首先在政府支持力度上,L老年公寓等机构开始逐步享受到相关的经营优惠条件,初始经营的服务设施也是最新、最好的;其次,经过早期D护理院等几家民办机构的探索,新成立的养老机构对整个养老市场的需求与经营状况有了更好的认识,也从早期经营者那里积累了有益的经验;更重要的是,以L老年公寓为代表,尽管它不是国营性质的,但是其投资者以及经营者的亲戚均带有政府背景,这就使得L老年公寓无论是在资金支持上还是在相关政策享受上都占有有利的发展条件。正如L老年公寓的一名护理工所说:

开这个(养老机构)跟开饭店、开澡堂一样,不认识人是很难办的,各个方面都得打点打点,倒不是说没关系就不能干,但谁还不都是想多赚点钱,少惹点麻烦啊?有亲戚啥的在政府就好办得多,没这条件的也得想办法弥补一下,这样才好干啊!(L老年公寓护理员X)

3. 市场化全面施行阶段(2007年~至今):多元竞争与行业监管

随着F市养老社会化与市场化经营的不断铺开,新的具有一定规模和档次的养老服务机构陆续成立,逐步形成养老产业化趋势。为了树立本市养老特色的品牌形象以及异地养老旅游的新亮点,也为了转变国营养老院经营不利的局面,市政府在2007年加大对社会福利项目的投入,对S福利院一次性投入7000余万元,新建了6栋公寓楼,增加床位300余张,极大地改进了S福利院原有的面貌。重新建设后的S福利院不仅在规模、档次上重新成为F市最大、最好的养老机构,同时在经营管理上也相应地做出了改革,逐步采取市场化的经营方式,借助各种渠道积极的宣传自身特色,广泛地吸收各种有养老需求和看护需要的人员。

L老年公寓则依托自身的优势,积极巩固自身在养老市场中已经占有的经营资源与市场份额,力求扩大规模、提升管理以增强市场竞争力,但是公寓的经营者同时也暗示应该获取更多的政府支持:

我们始终还是企业性质的社会福利机构,并不是非赢利性的医疗机构,提供完全公益性的社会服务目前是不现实的,很多时候还得需要我们自己想办法才能改变一些经营中的困难情况。(L老年公

寓院长 C)

而 D 护理院这样早期开始经营的规模小、资金少又完全没有“官方”背景的民办养老机构面对的发展困难最大,经营下去的主要途径一般是依靠相对低廉的护理费用以及多年经营所形成的行业口碑,尽管在规模档次上不能和 S 福利院以及 L 老年公寓相比较,但是在市场需求上,还是有许多人对这样低价位的养老机构青睐有加,同时,从与 D 护理院工作人员的交谈中,我们也可以感觉到,他们对于其他条件相对较好养老机构的管理并不信任。

做这一行(养老护理)吧得心善,得有耐心,咱不用说把老人当自己爹妈一样伺候,那些都是虚的,有多少子女都不养自己爹娘了呢!咱们就是有点耐心就行,护理的时候多仔细点,所以,护理员个人(素质)最重要,别的家(养老院)条件再好有什么用啊,就拿喂饭这事儿说吧,你得有耐心,哄着那些老人吃,老小孩儿老小孩儿嘛,有的护理员嫌麻烦,不好好喂,喂一半倒一半,反正那些瘫痪老人也不懂,结果有的(老人)送进去 90 斤,没几天就死了,出来 40 斤,还不是饿的!要不有的人坚决不送老人去养老院,宁可自己负担重点,主要是不放心啊。现在这么多养老院,不管怎么说干这一行得凭良心。(D 护理院副院长 Y)

这一阶段,市内各类养老机构逐渐形成了多元竞争的局面,相应的也出现了一些不正当竞争与经营不善的问题,为此, F 市成立了养老服务行业协会,负责全市养老产业的经营、管理和服务工作,以促进行业服务质量的提高,并通过开展民办养老机构各项评比活动发挥监督和约束作用,以树立养老机构的良好形象,政府的职能发挥与角色扮演开始逐步渗透进民办养老机构的经营管理之中。

四、政府角色:分化管理与有限责任

F 市政府对于养老服务的管理思路用“官方”的话来说,即是按照“政府引导、统筹规划、社会参与、管理规范”的工作方针,积极有效地探索本市养老服务工作的新方法。但是,在实际的养老机构工作治理中,政府的角色扮演往往表现出对不同对象实施分化管理与承担有限责任的特征,具体体现在发布的文件政策以及开展的星级养老机构评比活动中。

1. 政策文件与扶持力度

F 市民政局很早就转发了我国政府《关于加快实现社会福利社会化的意见》文件,并同步地积极响应所在省关于养老社会化的各项政策措施,同时,市里也针对民办养老机构给予一定的政策扶植与鼓励支持,但是,从实际情况来看,这些优惠政策的实施效果似乎存在着差异性。

S 福利院作为国营性质的养老机构,其获得的政府支持、资金投入以及优惠条件自然是最大的,但是,政府并不是全额投资福利院的所有日常开支,市场化对于 F 市的各个政府职能部门来说,意味着要完成一定的工作考核指标,不达标的单位不仅通报批评,还将会影响到未来一年的财政拨款数目,而且,2007 年政府对于 S 福利院的投入巨大,这就间接暗示了,在很长的一段时间内,政府是不太可能对其再进行如此巨额的资金投入了。所以,尽管作为社会福利项目, S 福利院所承受的压力比起其他政府单位要小一些,但是从 S 福利院的角度来说,还是希望政府能加强对中小民办养老机构的管理力度,最好是取缔一些条件相对较差、服务设施比较陈旧的民办养老院,这样才能更多的占有养老市场的份额,达到效益创收的目的。

相应的, L 老年公寓与 S 福利院有相同的“政治”要求,因为具有一定的“官方”背景, L 老年公寓同样也可以享受到其他民办养老机构所不及的“特殊照顾”,同样的也希望尽可能的扩大经营范围、更多占有民办养老的市场份额,而一批类似于 D 护理院这样的小型养老机构以相对低廉的价格吸引了为数不少的养老护理人群,这极大的影响到了 L 老年公寓等中高端化养老机构的经营效益。用 L 老年公寓管理者的人来说:

那批小型的民办护理院其实根本就不正规,卫生标准很差,护理条件也差,就是因为价格便宜,

其实是不具备市场经营条件的，如果政府不加大监管力度、制订好行业规范而任由它们这样发展下去的话，势必将整个养老市场的发展搞坏、搞乱了。（L 老年公寓院长 C）

以 D 护理院的实际经营状况来看，确实还存在着许多需要改进的地方，一些问题的产生往往是多方面因素共同作用的结果，但是资金的短缺以及政府实际支持的缺乏使得 D 护理院很难在短时间内实现彻底的转变性发展，护理院 L 院长告诉我们，院里的营业利润其实并不高，在成本上能节省的开支都尽量节省了，当然还是以养员的要求为主要标准，本来早就想换一个大点的地方将护理院重新装修一下，设施更换一下，但一是没找到合适的地方，二是资金周转也是问题，护理费用是不敢轻易提高的，否则很可能就会失去一大批长期的养员，从而也就失去市场竞争力了。

2. 星级评比活动

2010 年，为总结 F 市养老服务社会化工作的成果和经验，建立养老服务规范标准的长效机制，市民政局决定在全市养老服务机构中，开展一次星级养老机构和星级护理员的评比表彰活动。此次活动的评选标准涉及养老机构的规模、服务、居住条件、老人生活满意度、医疗卫生以及管理团队和服务人员专业化层次等方面，最终将根据各项考核指标的得分情况评出不同星级的养老单位。

针对这一活动，三家养老机构的反应各有不同。S 福利院反应平淡，作为唯一国营的养老机构，S 福利院的经营优势十分明显，遥遥领先于其他民办机构，而且评比活动的细则规定“国营养老机构可直接向市民政局申报；民办养老机构由县（市）区组织评选、审批、推荐”，这就意味着，S 福利院被评为最高星级养老机构几乎是十拿九稳的事情，而福利院更关心的是政府如何能提供一些更实际化的支持，例如直接的资金投入或者出台严格的市场监管文件等。

L 老年公寓则对这项评比活动十分欢迎，用 C 院长的话来说，这是一次展示本公寓经营档次与服务质量的好机会，有利于自身品牌的宣传和推广，会使广大市民更好地了解我们实际的生活环境与服务设施。唯一不太满意的就是，C 院长并不赞同与国营养老机构共同评比，他认为这样做并不公平：

这不是明摆着的事儿嘛，都不在一个起跑线上，差距那么大，怎么比啊？应该将国营的（养老机构）单列评比，民办性质的放在一块评，把两者区分开才对嘛。

而 D 护理院则表现得很无奈，护理院 L 院长说：

我们很支持政府搞星级评比活动，这样也有助于我们提高自身的服务水平，但是，以我院现在的条件确实还存在许多问题，最终的结果不一定重要，我们就是希望政府能否可以对我们再有一些实质性的政策优惠，也算帮助我们这些还不够星级的养老机构也尽快地达到星级的指标。

我们可以看到，以政府的角度来说，是想推进社会福利社会化并使养老市场的发展更加规范化，进而逐步能够实现自主经营、自我管理的良性运营。然而从深层的角度来说，评比的目的还有两个：其一是通过星级化的标准区分不同档次的养老机构，这样就可以在宣传效果上使人们对不同的养老机构有了更加直观的认识，类似 S 福利院和 L 老年公寓这样的和政府有“关系”的养老机构可以获得更多的市场份额，提高利润收入；其二，星级化的标准确定以后，各类养老院就可以按照统一的标准在市场化过程中自己去更好的经营发展了，政府和行业协会只负责监督和协调，这样既可以减少政府在这方面的财政支出，又可以避免在出现一些事故、纠纷时由政府来承担相应的责任。

五、整合中的社会化养老服务机构

无论是国营化的 S 福利院，还是民办性质的 L 老年公寓和 D 护理院，都拥有各自的优劣势，这三家养老机构的建设与发展是 F 市养老服务体系实际情况的一个缩影。整体上来说，目前 F 市各类养老机构的发展呈现以下特点：其一，机构数量较多，发展不均衡。就各类养老机构的整体规模来讲还需进一步扩大，但就群体数量来讲，增长速度还是比较快的，大多数单个个体的养老机构经营资源

还是严重不足。其二,设施陈旧,人员专业性低。很多养老机构设备设施比较简陋,服务档次总体来看还不高,另外,机构服务人员的总体素质水平较低,还不能提供充分的专业化服务。最后,养老机构经营发展的各种负担很重,尤其是民办性质的养老机构,其中很大一部分服务内容略显单调,服务项目和种类也比较少,生存发展步履维艰,但机构内部服务的热程度较高,竞争意识也较强。

市场化促进了养老机构的繁荣发展,但是市场带有无法避免的缺陷性,同时传统体制陈旧的惯习与地方性文化等会对养老机构的市场化过程造成不利影响,所以才需要政府来干预、协调整个市场的运营。但是,由于政府的分化管理与有限责任承担,F市的养老机构均要不同程度地依赖于政府体制才能获得相对有利的生存发展机会,政府与各类养老机构的关系更多地表现为表面上的“缺位”与实际上的“错位”状态。有鉴于此,一方面,政府的职能应该更加具有指导性与有效性,一部分交给市场去运作的职能和责任需要更进一步的思考与讨论,政府应该更广泛地吸收各类经营主体的意见,从政策上为民办养老机构扫除障碍、开拓空间,在社会宣传上多树立民办机构的品牌形象,帮助其引资融资,解决资金困难等。另一方面,政府的鼓励政策与优惠措施在具体落实上确实存有很大困难,在实施的效果上也具有一定的差异性,国营性质的以及一些资金雄厚的养老机构在资金获得以及政策支持方面具有很明显的优势,而一些规模较小的民办养老机构则因为各种过于严格的行业规范与监管措施显得困难重重,长此以往,将不利于社会养老机构建设的有效发展。在这种情况下,F市不同社会化养老机构的差异化发展局面,是市场化与体制化共同作用的结果。

养老服务作为国家社会福利政策的体现,政府所应履行的职能作用是不容忽视的,政策强化、资金扶助与服务供给是各级政府应该做到的事情^[17]。养老机构的社会化发展,不应该只是单纯强调市场和个人的作用而忽略政府的责任,同样,政府的支持与监管作用不仅要有有力有效更要公正合理,否则就会导致整个养老服务体系的片面性发展与畸形化生存。在当前社会转型期政府的责任主体更多表现为平衡和引导,是追求公平和公正的,由于政府的特殊地位和调动资源的能力,政府应该承担更多更重的政府道德义务和管理责任^[18],这样才能进一步整合各类养老服务资源,为我国社会化养老机构的建设与发展提供一个合理、规范、和谐的生存空间。

参考文献:

- [1] 李兵,张恺悌,王海涛等.关于基本养老服务体系建设的几点思考[J].新视野,2011,(1).
- [2] 姜向群,张钰斐.社会化养老:问题与挑战[J].北京观察,2006,(10).
- [3] 李学斌.老年照顾问题的社会学分析[J].宁夏社会科学,2009,(7).
- [4] 于潇.公共机构养老发展分析[J].人口学刊,2001,(6).
- [5] 吕新萍.院舍照顾还是社区照顾?——中国养老模式的可能取向探讨[J].人口与经济,2005,(3).
- [6] 周建国.市场化养老模式研究——上海市亲和源老年社区个案及启示[J].人口学刊,2010,(2).
- [7] 宋宝安,杨铁光.观念与需求:社会养老制度设计的重要依据——东北老工业基地养老方式与需求意愿的调查与分析[J].吉林大学社会科学学报,2003,(3).
- [8] 王世军,薛宏.民办养老院老人生活满意度研究[J].人口与经济,2006,(2).
- [9] 桂世勋.构建广义的老年人照料体系——以上海为例[J].人口与发展,2008,(3).
- [10] 徐勤,汤哲.我国长期护理的现状与趋势[J].人口与经济,2007,(2).
- [11] 周云,陈明灼.我国养老机构的现状研究[J].人口学刊,2007,(4).
- [12] 张晓锋.民办养老机构发展面临的风险与对策[J].社会福利,2008,(10).
- [13] 毕素华,陈如勇.发展民办养老机构的若干思考[J].苏州大学学报(哲学社会科学版),2005,(5).
- [14] 梁鸿,程远等.养老机构发展主要问题及公共福利政策建议[J].人口与发展,2003,(1).
- [15] 邱玉函.社会工作理论视野下的农村机构养老——对湖南省W市L乡敬老院的个案研究[J].农村经济,2008,(6).
- [16] 张俊良,曾祥旭.市场化与协同化目标约束下的养老模式创新——以市场人口学为分析视角[J].人口学刊,2010,(3).
- [17] 刘峰等.试论我国民办养老机构发展过程中的政府作用[J].社会工作,2004,(12).
- [18] 赵定东.“社会福利社会化”的逻辑误差辨析[J].理论导刊,2009,(6).

[责任编辑 方志]