对于北京市养老服务事业与产业协同推进的思考

**——政府推动养老服务业发展的经济类政策手段视角**

宗世法

(北京城市系统工程研究中心，北京 100035)

**摘 要：**北京市提出“坚持养老服务事业与产业协同推进”，确立了“福利+市场”的双轨制养老服务供给思路。从经济类政策手段视角分析，北京市政府推动养老服务业发展的政策主要分为三类：提高基本公共服务水平，降低服务商运营成本，以及政府直接购买养老服务。但是政策施行中存在的诸多问题，折射出“养老服务事业与产业协同”的实践困境：政府对于养老服务业的定位存在剩余型与普惠型的张力，对养老服务业的性质存在公益性与营利性的矛盾，在养老服务的监管存在管制式与规范式的混淆。为有效规避政策的“意外后果”而促进养老服务业发展，北京市需建立细致完整的公共服务差异供给机制；建立公平有效的养老服务市场竞争机制；建立严格动态的养老服务考核评价机制。

**关键词：**养老服务事业；养老服务产业；养老服务业；经济类政策手段

中图分类号： C916 文献标识码： 文章编号：

# 一、问题的提出

随着我国老龄化程度的加深和市场经济的转型，养老服务产业发展滞后的状况，成为制约我国养老服务业发展的瓶颈。党的“十九大”报告指出：“积极应对人口老龄化，构建养老、孝老、敬老政策体系和社会环境，推进医养结合，加快老龄事业和产业发展。”北京市2018年政府工作报告中提出：“提高养老服务能力。坚持养老服务事业与产业协同推进、居家养老与机构养老统筹发展。”这将养老服务“事业”与“产业”置于同等重要的位置，明确了北京市养老服务业“福利+市场”的双轨制发展方向。养老服务事业是指政府及其他公共组织为积极应对人口老龄化，以直接提供、政府购买、股权合作、转移支付、志愿行动等多种形式提供基本养老服务和产品的行为集合[[[1]](#endnote-0)]；而养老服务产业[[2]](#footnote-0)是指专门为老年人提供生活照料、医疗护理、文化娱乐等服务的各类社会化、市场化的社会经济活动[[[3]](#endnote-1)][[[4]](#endnote-2)]。由于老人群体经济收入、社会保障和消费观念限制，消费能力不足、消费意愿不强、消费分化明显，整个养老服务市场还未成熟，因此需要政府推动养老服务产业的发展。“养老服务事业与养老服务产业协同推进”，旨在平衡养老服务事业的服务性、公益性和福利性特征与养老服务产业的商品性、竞争性和逐利性的特征之间的矛盾，核心问题在于政府如何通过财政资金投入，引导和培育养老服务市场，更好地满足老人需求。

对于政府在推动养老服务业发展中的作用，研究成果较多。有研究指出“养老事业”侧重于保障城乡“三无”和经济困难等特殊老年人的基本养老服务需求；而“养老产业”更侧重于以高收入和高龄老人为服务对象，以满足高层次生活、文化需求为目标。因此，政府与市场的主要任务应该是满足“橄榄形”养老服务需求的两极，而社会组织则主要满足需求量大、普遍性强的一般性养老服务需求。[[[5]](#endnote-3)]还有研究认为，养老服务产业的利润偏低、风险较大，所以政府在养老服务产业发展初期应该发挥带头引领示范的作用，兴办一些具有福利性质的养老服务产业[[[6]](#endnote-4)]；并弱化对养老服务的直接参与等角色，强化政策制定、规范及监督、专业人员培训等角色[[[7]](#endnote-5)]，完善养老服务业发展的规划布局政策、配套政策、分类管理政策和监管政策等[[[8]](#endnote-6)]。

但是既有研究在两方面存在明显不足：一是对于政府的政策建议较为笼统，并没有对政策手段进行细分。政府的公共政策可分为规制手段、经济手段和宣传教育手段[[[9]](#endnote-7)]。而政府为推动养老服务业发展，重点是要解决养老服务中供给侧的高成本与需求侧的低支付能力之间的矛盾。[[[10]](#endnote-8)]因此，虽然政府文件带有一定的规制性，但政策文本更多地偏向于经济类手段。二是对于政府政策中养老服务“事业”与“产业”的张力分析不够，而采用含混的“养老服务业”作为指称。本研究从政府的经济类政策手段视角出发，分析北京市“养老服务事业与产业协同推进”的政策选择、政策执行陷入的困境，并提出相应的对策建议。

# 二、北京市推动养老服务业发展的经济类政策手段

我国传统的家庭养老是一种代际间的反馈模式[[[11]](#endnote-9)]，但随着改革开放后家庭结构的小型化、核心化及子女的流动与迁徙，很多老人成为空巢老人乃至独居老人；同时，较高的劳动参与率使得子女因为工作和事业而无法照顾老年父母。[[[12]](#endnote-10)]此外，通过全民福利的形式实现机构养老逐渐被发达国家放弃，在未富先老、未备先老的中国更难以为继，因此养老服务社会化[[[13]](#endnote-11)]逐渐成为社会共识。作为全国超大城市，北京市对养老问题极为重视，政策导向也经历了“机构—居家养老”的转变，逐步确立“9064”养老模式。养老服务社会化的问题，已经从政府为主体的养老服务“事业”拓展到多主体参与的“产业”领域。[[[14]](#endnote-12)][[[15]](#endnote-13)]

有研究将政府主导的居家养老服务业模式总结为三种：政府埋单购买服务模式，“政府搭台，企业唱戏”模式和市场自发模式[[[16]](#endnote-14)]；还有研究归纳为以“民办公助”和“公建民营”模式切实保障基础设施建设，以“民营公补”、“民用公买”等模式大力推进政府购买服务，以PPP模式充分调动民间投资的积极性[[[17]](#endnote-15)]。从供给侧和需求侧来看，这些经济类政策手段主要发挥三种作用：需求侧，通过提高基本公共服务水平以增强需求；供给侧，通过降低养老服务商的运营成本以引导供给；供需侧，通过政府直接购买服务直接实现供需对接。

## （一）需求侧：提高基本公共服务水平

提供基本社会保障、公共卫生和基本医疗等基本公共服务，是政府合法性的重要来源。北京市政府不断提高基本公共服务水平，在做好老年社会救助工作，提高城乡居民最低生活保障标准，供养城乡特困人员，做好低收入老年人救助，贫困老年人医疗救助、住房保障、供暖救助、临时救助和计划生育家庭奖励扶助等“剩余型”社会福利的基础上，逐渐向“普惠型”福利转变，逐年增加社会养老保障金金额、提高医疗保障水平，并通过养老券（卡）、居家养老服务补贴等方式，增强老人的养老服务购买能力。

2010年北京市开始实行“九养政策”[[18]](#footnote-1)，建立居家养老（助残）券服务制度，为80岁及以上老年人每人每月发放100元养老券。2016年实施“老年人优待卡”变“北京通——养老助残卡”工作，发放金额稳步增加（见下图）。这一政策有力推动了养老服务商的发展，截止2017年9月，北京市已经发展服务商1.5万家，为老年人、残疾人提供生活照料、家政服务、康复护理、精神慰藉、老年教育和其它共六大类110项服务。

图 1 2010-2016北京市养老（助残）券（卡）发放总额（亿元）[[19]](#footnote-2)

此外，为缓解长期失能老人给家庭带来的照料压力，2015年北京市探索建立经济困难的高龄、失能老年人居家养老服务补贴制度。2016年在西城区进行试点，符合条件的中、重度失能老年人，可获得每月最高400元的居家照护服务补贴，用于购买医疗护理、生活照料、精神关怀等41项扶助性居家养老服务内容，用于减轻家庭照护的压力。

## （二）供给侧：降低服务商的运营成本

为增加养老服务供给，政府主要采取降低养老服务商的运营成本的政策手段，增强服务商的市场适应性。北京“十二五”规划中明确提出：“资助和扶持社会力量兴办养老服务机构。平均每年新增养老床位1万张，‘十二五’期末全市养老床位达到12万张，护养型养老床位占50%，每百名老年人拥有养老床位3.8张。”在此期间，北京市连续出台多项政策，如《北京市人民政府关于加快推进养老服务业发展的意见》（京政发〔2013〕32号）设置了多种鼓励与扶持政策：（1）建设资金支持。社会办非营利性养老机构，对新建、扩建养老机构给予2-2.5万元的财政支持，区（县）政府固定资产投资按1:1比例配套。（2）运营补贴政策。提高社会办非营利机构老人的补贴标准，如非自理老人补贴标准从300提高到500元/人/月。（3）水电气暖收费价格支持。社会办养老机构用水、用电、用气、供暖价格按照本市相应居民收费价格标准执行。（4）税费优惠政策。社会办非营利性机构，符合条件的可享受营业税、印花税、房产税、城镇土地使用税、企业所得税等税收优惠政策；对社会办营利性机构也进行了相应的税收优惠。

在2011-2015年间，北京市养老服务机构和床位数量增长迅速，其中养老服务机构由401家增长到449家；床位数由69746张增加到123230张，顺利实现“十二五”规划。（见下图）

图 2 2011-2015年北京市养老服务机构及床位数量[[20]](#footnote-3)

与此同时，北京市一直在进行养老服务机构改革，原有的政府办养老机构多转为公办民营，而新建养老机构则多采用公建民营、民办公助和PPP模式，社会力量办养老机构的数量由46.4%增加到51.4%。（见下图）

图 3 2011-2015年政府办养老机构与社会力量办养老机构比例

## （三）供需对接：政府直接购买养老服务

除了供需两侧的政策支持，北京市政府还直接为部分老人购买企业、社会组织等提供的养老服务，再配合社区义工、志愿者等资源，共同满足老年人需求。购买的养老服务主要针对居家和社区生活的老人，多以项目制的方式运作。

2008年北京市民政局、财政局出台《关于深入开展居家养老服务试点工作的通知》，区、街道、乡镇以政府购买服务的形式开展试点工作。各区县、街镇根据实际情况，为老人提供了从健康教育到上门服务的多种类养老服务。如2013年，石景山区政府购买了关爱老年人健康知识讲座。2014年，顺义区财政投资近500万元，为全区1200名90周岁以上老年人提供免费上门家政、助医、心理慰藉等服务项目，直接受益人数达5000人以上。2015年，通州区老龄办购买了两个项目：一是“通州区助老服务从业人员专业能力提升”项目，聘请富平职业技能培训学校，对四个街道及永顺镇的38支助老服务队的550余名队员进行培训；二是“通州区民政局关爱失独、空巢老人”项目，由专业的讲师团队以课堂互动的形式，为失独和空巢老人普及必要的金融防骗和护眼健康知识。

# 三、“养老服务事业与产业协同推进”的政策实践困境

政府对养老服务业发展的政策支持，有力推动了养老企业和社会组织的发展。但是在政策推行的过程中，却也出现了出多了“意外后果”。本研究无意对政策的施行过程进行研究，而是从“养老服务事业与产业协同推进”方面，分析这些意外后果折射出的政策实践困境。归结起来，政府的经济类政策手段遭遇的困境主要有三个方面：剩余型与普惠型的张力，公益性与营利性的矛盾，管制式与规范式的混淆。

## （一）剩余型与普惠型的张力

北京市推行的养老（助残）券（卡）是“以政府购买服务的方式，为老年人（残疾人）提供多种方式的养老（助残）服务，以满足老年人和残疾人在生活照料、家政服务、康复护理等方面的基本生活服务需求”。但是在政策的实践过程中，券（卡）可消费范围不断增加，到2016年老年人优待卡转换成养老助残卡，集养老助残服务补贴额度账户、金融借记账户、市政交通一卡通等多功能于一体。老年人购买服务的类型位列前三位的是百货购物、社区便利店和老年餐桌，真正用于购买无形服务的比例极小，背离了“购买基本生活服务”的制度设计初衷。

与之不同，2016年开始在西城区试点的高龄、失能老年人居家养老服务补贴制度，民政局严格限定了41项“服务内容”，并为各类服务制定了相应的“指导价格”，如生活照料类服务，床上擦浴的指导价格为70元/次；同时坚持“月结月清”和“定向使用”原则，明确服务补贴只能在招募的服务商处购买服务清单内的服务项目。但到月底结算的时候，很多老人的补贴只用了一部分或根本没用，甚至有部分老人跟服务商“合谋”，以刷卡购买服务的名义（如“上门助浴”）换取相应金额的食品和生活用品。

这样的政策实践困境，折射出政府“剩余型”与“普惠型”[[[21]](#endnote-16)][[[22]](#endnote-17)]福利定位的张力。由政府财政兜底的城乡特困人员供养，是为了满足老年人的生存权，属于“剩余型”福利；而政府的养老服务补贴则关注到高龄、失能老人的生活照料等生存权之外的公民权，进入“普惠型”福利范畴。但是“普惠型”福利因为政策覆盖面广而资金分散，且遵循平均主义原则，导致的结果是：收入较高的老人因为不需要而废弃不用，如西城区很多失能老人退休金较高（有的万元以上），家里往往雇佣着保姆，对于每月几百元的服务需求并不强烈；收入较低的刚需老人则因为补贴额度而支持有限。这样，“养老卡变购物卡”，难以培育养老服务供给的社会、市场主体；而居家养老服务补贴则难以真正激发市场需求，通过政府补贴的方式来购买服务的政策效果大打折扣。

## （二）公益性与营利性的矛盾

政府推动养老服务业发展中的另一实践困境是公益性与营利性的矛盾，这突出地表现在养老机构的建设和运营方面。“十二五”期间，北京市养老机构床位从4万余张增加到12万张，但出现了严重的供大于求的问题。据北京市审计局2014年对养老机构的审计情况，政府对养老机构建设大规模投入的效益不高，城乡养老床位空置率较高。截止2013年年底，市区两级财政安排养老机构建设补贴资金8.36亿元，全市经批准运营的养老机构400家，床位8.02万张，其中城六区拥有养老机构137家、养老床位3.06万张，平均入住率47%（见下表），近几年养老机构入住率也没有大的变化。公办、公办民营和民营养老床位平均空置率约50%左右；郊区民办养老机构、乡镇敬老院空置率更高，有的高达70%以上。

表 1 城六区和十个郊区县养老机构床位数量及入住率[[[23]](#endnote-18)]

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | 城六区养老机构 | 十个郊区县养老机构 |
|  | 公办 | 公办民营 | 民营 | 公办 | 公办民营 | 民营 |
| 床位数量（张） | 5677 | 4042 | 20900 | 13500 | 7130 | 29000 |
| 入住率（%） | 60 | 55 | 42 | 27 | 36 | 33 |

究其原因，除去政府在税费优惠、土地使用、设施建设等方面打折导致服务商成本增加，养老服务事业的公益性和产业的营利性之间的矛盾也是关键。北京市“十二五”规划的12万张床位，是参照发达国家每千名老人拥有50-70张床位的标准，根据全市老年人口4%的比例测算的，建设目标带有鲜明的公益性，不计投入的效率和市场供求状况。在市场运营的过程中，很多养老机构位置偏远、缺少医疗机构支持、收费仍偏高的问题就暴露出来，导致有效需求不足。此外，一些公立养老机构运营为追求公益性，往往将老人的“身份”作为“入住条件”，将很多身体健康或能够负担私立养老机构的老人纳入进来，既偏离了公立养老机构的制度目标，又压缩了有效的市场需求，还造成老人的认知偏见：公办养老机构质优价廉，而民办养老机构则收费偏高且没有保障。

## （三）管制式与规范式的混淆

这里的“管制”指政府纳入科层制管理的倾向，如通过预算和审计限定项目内容和资金使用方向；而“规范”指政府做好“放管服”，建立养老服务组织的进入、退出机制、竞争机制和考核评价体系，用制度化的方式约束组织行为。

在养老服务购买过程中，北京市政府在“九养”政策中最先采用的是购买公益性岗位“居家养老（助残）员”的形式，有很强的纳入体制管理的痕迹。而在购买社会、企业等服务商提供的养老服务过程中，受行政体制的影响，服务项目的主体有各级政府以及民政部、社工委、卫计委、老龄办等政府部门，资金来源多元而分散，项目管理部门分割与碎片化并存，提高了服务商的申请难度和交易成本。政府为了弥补自身对于专业知识的不足，常采用非竞争性政府委托的方式或政府直接成立社会服务部门提供服务的方式[[[24]](#endnote-19)]，难以发挥市场竞争的筛选机制。在养老服务项目操作过程中，往往采用“预算制”的方式进行项目管理。为了顺利争取到政府购买的服务项目，企业、社会组织的负责人不但要与政府搞好关系，花费巨大的时间来编制预算，这样的“合理”不是建立在项目内容、项目实质上的合理，而是符合政府财政要求的形式合理。项目结束后，服务商还要投入巨大的精力来应对非专业领域审计人员根据预算项目所进行的严格审计。

政府直接为部分老人购买养老服务的方式，除了存在服务对象范围较小、购买服务层次较低的问题[[[25]](#endnote-20)]之外，还存在着“项目制”运作的普遍特征：“力图做到专项目标明确、资金分配平衡、预算结构清晰、过程管理严格、程序技术合理、审计监督规范”。[[[26]](#endnote-21)]政府购买养老服务，因为带有更多的行政管制色彩，而理想中的政府购买所遵循的规则规范，是社会组织共同遵守的行为准则，要起到激发社会组织活力、根据实际调整服务内容、督促社会组织互相监督的作用，现阶段还远未实现。

# 三、政府推动养老服务事业与产业协同的路径选择

为了避免养老服务事业托底的有限性和养老服务产业的过度市场化带来的弊端，克服政府在养老服务事业与产业协同推进过程中剩余型与普惠型福利方式的张力、公益性与盈利性服务性质的矛盾、管制式与规范式的混淆，建议北京市政府在以下几个方面进行转变：

## （一）建立细致完整的公共服务差异供给机制

政府在需求侧改革时，必须平衡剩余型福利的广度与普惠性福利的深度。剩余型公共服务供给的主要目的是“兜底”，因为广度有限而对推动产业发展的作用极为有限；而如果普惠性福利的深度不足，会因为过于零散而难以被整合为推动养老服务业发展的推力。基于此，政府可以在两个方面进行改进，建立细致完整的基本公共服务差异化的供给机制：

一方面，严格设置剩余型福利的“准入门槛”。通过将养老服务事业严格限定为少数特殊人群服务，将有效市场需求剔除出来。如在公立养老机构的改革过程中，公益性敬老院、福利院保持服务的“基本水准”，并在准入门槛中引入“身体能力”、“经济收入”和“家庭支持”三个变量，包括子女数量及收入、老伴的身体状况和养老金数额、家庭现有的照护方式等，优先准入失能、经济收入低、家庭支持缺乏的老人，避免与社会办养老机构相互竞争。

另一方面，不断提升普惠型福利的政策目标靶向。只有聚焦政策的目标靶向，才能真正激活失能老人的照护服务业发展[[[27]](#endnote-22)]。普惠型福利的政策虽然惠及所有老人，但必须聚焦于解决老人最紧迫的问题才能提升政策效能。比如北京市中、重度失能老年人居家照护服务补贴制度，建议改补贴制度为社会保险性质的长期照护保险，政府通过财政补贴经济收入较低的老人缴费，并把保险的范围严格控制在生理性失能的老人身上[[[28]](#endnote-23)]，这样能够让老人在失能时获得持续不断的长期护理支持。

## （二）建立公平有效的养老服务市场竞争机制

为推动养老服务事业与产业协同发展，政府在抑制市场的逐利性、强调公益性的同时，必须建立公平有效的养老服务市场竞争机制。特别是对于公办养老机构和社会办养老机构，需改变粗放投入的方式，转而提升养老机构的服务质量，提高养老服务资源配置的效率。

首先，分类制定养老机构支持政策。对于公立养老机构，坚持“严门槛”和“保基本”的原则，入住老人以养老服务事业托底老人为主，机构运营成本由地方政府主责筹集。对于公建民营和公立转民营养老机构，由于政府已经免除了场地租金，降低了企业的运营成本，因此政府应委托专业的会计公司对机构的运营成本进行核算，在此基础上与机构协商制定相应的“指导价格”，从而让养老机构通过提升管理水平和服务质量而达到指导价格上限，保证自身收益。而对于市场化的养老机构，政府以提供基础设施为主，做好管理与服务工作。

其次，分类制定养老机构质量评价政策。公立养老机构评价要简单有效，应以“无异味，无压疮，老人脸上有笑容”[[[29]](#endnote-24)]为标准。公建民营养老机构的评价政策，应从当前星级评定[[30]](#footnote-4)偏重规模和硬件，转向服务过程和服务效果评价，避免将星级与服务质量画等号的误区。因为公建民营的养老机构规模受到政府划拨土地规模的限制，而偏重硬件投入则会提升收费标准，背离了养老服务的公益性。市场化的养老机构，最适于采用《北京市养老服务机构服务质量星级划分与评定标准》，纳入政府的星级管理。

再次，分类制定养老机构退出机制。对于长期亏损的养老机构，政府应建立合理有序的退出机制。公立养老机构因为政府托底，市场化养老机构有破产清算制度，皆不存在此问题。而公建民营类养老机构，运营机构往往要投入装修、设备等费用，应建立合理的退出补偿机制。对于其他类似而的养老服务组织，如街道养老照料中心、社区养老驿站等，也应该遵循这一原则。

## （三）建立严格动态的养老服务购买评价机制

政府直接购买养老服务，应弱化通过行政管制的方式进行治理的面向，增强养老服务组织自身的能动性。为此，政府要严格限制直接购买服务的范围和内容，并建立严格动态的养老服务购买评价机制，努力实现适应社会组织发展而非便于政府管理的评价体系。

首先，政府应明晰直接购买养老服务的范围和内容。政府直接购买的范围要严格限制在基本养老服务，并将内容限定在老人“刚需”，特别是贫困失能老人的照料服务，购买的区域应从偏远的农村地区开始。

其次，政府应优化直接购买养老服务的流程。在市区层面，对相关部门的养老资源进行适度整合，赋予街镇更大的资金使用权限；购买服务的年限可适当延长，避免由于项目时间过短而给社会组织造成的压力；购买服务的主体应纳入社区居民代表，赋予相应的决定权；购买服务时逐步采用公开的“对接洽谈会”形式，由街道、社区和养老服务商直接对接；购买服务逐步实现第三方评估，并由评估机构对服务组织的弱项进行指导与改善。

再次，政府应建立养老服务商信息平台。如居家养老服务组织，政府不能仅为老人提供服务商的名称、地址、联系方式等基本信息，而应根据《北京市居家养老服务条例》的要求，建立等级（如星级）评定机制，对养老服务提供商的资质、服务内容和相应价格、服务过程和结果以及老人的满意度等方面制定细致的操作规范，对于恶意提高价格欺骗老人、服务质量明显偏低以及诱使老人“合谋”而套取政府补贴的服务运营商，采取降低等级、通报批评等方式进行制约监督；对于养老服务的优秀提供商，继续实行“以奖代补”的激励策略，引导养老服务商主动提升服务质量。

# 参考文献

1. [] 蒲丹. 资源整合视角下的养老服务业研究[D]. 昆明：云南大学，2016：6. [↑](#endnote-ref-0)
2. 投稿时间：2018年07月10日

作者简介：宗世法（1988-），男，山东泰安人，助理研究员，法学学位，研究方向：社会治理、社区与居家养老服务等。

基金项目：北京市博士后科研活动经费资助（项目编号：2017-22-079）

 养老服务产业有狭义与广义之分，广义的养老服务产业是指“设计、生产、提供和销售养老服务类产品的经济活动的集合，以餐饮、金融、家政、医疗卫生等服务业为主，涉及种植、制造、建筑、加工、医药业等其他产业”。而狭义的养老服务业，是为老年人提供家政服务、疾病护理、精神慰藉等生活照顾性质的服务行业。广义的养老服务产业与“老龄产业”概念更为贴近，因此本文采用的是狭义维度。 [↑](#footnote-ref-0)
3. [] 陈叔红. 养老服务与产业发展[M]. 长沙：湖南人民出版社，2007:17. [↑](#endnote-ref-1)
4. [] 陈颐. 关于养老服务产业化的几个问题[J]. 现代经济探讨，2010，(11):19-23. [↑](#endnote-ref-2)
5. [] 黄禹桦. 发展养老产业社会组织不可缺[J]. 学会，2012，(8):30. [↑](#endnote-ref-3)
6. [] 班晓娜,葛稣. 国外发展养老服务产业的做法及其启示[J]. 大连海事大学学报：社会科学版,2013,12(03):15. [↑](#endnote-ref-4)
7. [] 韦克难. 论我国社区照顾养老的必然性及其中国化[J].天府新论，2007，(4):102-105. [↑](#endnote-ref-5)
8. [] 黄闯,李琳. 养老服务业发展的理想前景和实践困局——以我国人口老龄化背景为视角[J].长白学刊,2015，(03):119-120. [↑](#endnote-ref-6)
9. [] 王满船.公共政策手段的类型及其比较分析[J].国家行政学院学报,2004，(05):34. [↑](#endnote-ref-7)
10. [] 林宝.养老服务业“低水平均衡陷阱”与政策支持[J].新疆师范大学学报：哲学社会科学版,2017,38(01):110.. [↑](#endnote-ref-8)
11. [] 费孝通.乡土中国[M]. 北京：三联书店，1948：64. [↑](#endnote-ref-9)
12. [] 杜鹏.回顾与展望：中国老人养老方式研究[M].北京：团结出版社，2015:23-24. [↑](#endnote-ref-10)
13. [] 穆光宗,姚远.探索中国特色的综合解决老龄问题的未来之路——“全国家庭养老与社会化养老服务研讨会”纪要[J].人口与经济,1999，(02):58-64. [↑](#endnote-ref-11)
14. [] 张良礼. 应对人口老龄化——社会化养老服务体系构建及规划[M]. 北京：社会科学文献出版社，2006:58. [↑](#endnote-ref-12)
15. [] 董红亚.中国养老社会化服务体系建设研究[M]. 北京：中国社会科学出版社，2011:36. [↑](#endnote-ref-13)
16. [] 葛丽英,代娅建.居家养老服务的需求特征和产业模式初探[J].中共四川省委省级机关党校学报,2009,(04):39-42. [↑](#endnote-ref-14)
17. [] 李小兰. 我国民营养老服务业发展研究[D]. 福州：福建师范大学,2016:94-107. [↑](#endnote-ref-15)
18. 参见《北京市市民居家养老(助残)服务(“九养”)办法》。 [↑](#footnote-ref-1)
19. 数据来源：北京市老龄工作委员会办公室，2010-2016年《北京市老年人口信息和老龄事业发展状况报告》。 [↑](#footnote-ref-2)
20. 数据来源：北京市老龄工作委员会办公室，2011-2015年《北京市老年人口信息和老龄事业发展状况报告》。 [↑](#footnote-ref-3)
21. [] Richard Morris Titmuss. Social Policy: An Introduction[M]. London: Academic Division of Unwin Hyman Ltd, 1974. [↑](#endnote-ref-16)
22. [] 何鹏. 社会福利事业将转为“适度普惠型”[N]. 上海证券报,2007-10-18(006). [↑](#endnote-ref-17)
23. [] 刘维林,李放. 对北京市养老服务供给侧结构性改革的分析与思考[C]. 北京：中国社会出版社，2017:96. [↑](#endnote-ref-18)
24. [] 王婷蕊. 政府向社会组织购买养老服务研究[D]. 北京：华北电力大学(北京),2016:20-22. [↑](#endnote-ref-19)
25. [] 石磊.政府购买居家养老服务模式的现状及对策探析——基于北京市海淀区养老助残管理服务中心的调查[J].现代经济信息,2016,(01):55-56. [↑](#endnote-ref-20)
26. [] 渠敬东.项目制:一种新的国家治理体制[J].中国社会科学,2012,(05):129. [↑](#endnote-ref-21)
27. [] "中国长期照护保障需求研究"课题组,唐钧,冯凌,王君.长期照护:概念框架、研究发现与政策建议[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2018,20(01):15. [↑](#endnote-ref-22)
28. [] 唐钧. 长期照护保障制度要兼顾资金与服务保障[N]. 社会科学报,2018-04-19(001). [↑](#endnote-ref-23)
29. [] 唐钧.养老机构服务质量:标准、管理和评估[J].行政论坛,2018,25(01):29-33.

**Research on the Cooperative Development of Senior Care Welfare and the Industry in Beijing**

-- From the Perspective of the Government’s Economic Policy Instruments

ZONG Shifa

（Beijing Research Center of Urban System Engineering, Beijing 100035, China）

**Abstract:** Beijing municipal government promoted the cooperative development of senior care welfare and its industry, which is a kind of “welfare & market” dual-track supply method. From the perspective of economic policies, there are three main means for the municipal government to cultivate senior care market, including improving the basic public service, reducing the operation cost of the senior care service providers, and direct governmental purchasing of the service. However, the various problems during the policy implementation indicated the practical difficulties in the cooperative development, such as the mixed position of senior care between residual welfare and inclusive benefits, the paradox between public welfare and private profit of the care, and the confusion between direct governmental control and market-oriented management. To avoid the unintended consequences in policy implementation, the government should make improvements in three aspects: to establish a detailed and differentiated service supply mechanism, to build a fair and effective market competition mechanism, and to set up a strict and dynamic evaluation mechanism for the senior care service.

**Key words：**senior care welfare; senior care industry; senior care service; economic policy instruments

(责任编辑：侯净雯） [↑](#endnote-ref-24)
30. 2004年北京市制定地方标准《养老服务机构质量星级划分与评定》，开始养老服务机构星级评定工作。 [↑](#footnote-ref-4)