

政府购买居家养老服务标准体系构建研究

王海瀛

(福建省标准化研究院)

摘要: 面对老龄化程度的持续加深,政府购买居家养老服务是解决空巢、独居等特殊困难老年群体养老难的有效方式,而标准化是规范行业发展、提升服务质量的重要技术手段,在政府购买居家养老服务中的作用日益凸显。文章分析政府购买居家养老服务及标准制定现状,构建涵盖政府购买居家养老服务全过程的标准体系框架,提出标准研制重点方向和标准体系实施建议,以期破解养老服务面临的瓶颈问题,推进居家养老服务社会化和可持续发展。

关键词: 政府购买,居家养老服务,标准体系

DOI编码: 10.3969/j.issn.1674-5698.2024.09.015

Research on the Construction of the Standards System for Government Purchasing Home-based Elderly Care Services

WANG Hai-ying

(Fujian Institute of Standardization)

Abstract: In the face of the continuous ageing situation, the government's purchase of home-based elderly care services is an effective way to solve the elderly care problems such as old people living alone. Standardization is an important technical means to standardize the development of the industry and improve the quality of services. The role of the government in purchasing home-based elderly care services is increasingly prominent. The paper analyzes the current situation of the government's purchase of home-based elderly care services and the development of standards, builds a standards system framework that covers the whole process of the government's purchase of home-based elderly care services, and puts forward key directions for the development of standards and suggestions for the implementation of the standards system, in order to solve the bottlenecks faced by elderly care services and promote the sustainable development of home-based elderly care services.

Keywords: government purchase, home-based elderly care services, standards system

1 背景现状

推动养老服务业发展的一项重要工作。是解决我国养老问题的新突破口。

1.1 政府购买居家养老服务概况

政府购买居家养老服务,是各级政府依托社会力量发展社区服务、构建社会化养老服务体系、

我国政府购买居家养老服务起步较晚,但发展迅速,经历了起步探索阶段(2000-2002年)、全面试点阶段(2003-2010年)和全面发展阶段

基金项目: 本文受2021年度福建省科技计划项目“政府购买居家养老服务标准体系及关键标准研究”(项目编号:2021R1017007)资助。

作者简介: 王海瀛,高级工程师,主要研究方向为服务业标准化、社会事业标准化。

(2011年至今)。从2000年中共中央、国务院颁发《关于加强老龄工作的决定》以来,中央出台了一系列政策,推动社会化养老服务的开展。自2008年开始,相关政策发布频率密集、针对内容广泛、涉及部门多,且在全国大多数省、市有配套政策,形成了一个政府购买居家养老服务的政策体系,同时加大了对标准化工作的推进力度。

近十几年来,全国各地地方政府陆续进行了形式多样的政府购买居家养老服务探索,从其探索与实践来看,政府购买居家养老服务有3个特点:(1)购买的项目越来越多,包括居家上门服务、社区养老设施运营、养老机构等级评定、养老服务质量监管、老年人能力评估、居家适老化改造、基本养老服务项目等等;(2)购买的规模有大有小;(3)购买的程序公开透明,普遍采用政府公开招标的方式,即使邀请招标也有多方参与,做到公开有序推进,培育了不少养老服务的企业和社会组织^[1]。

但政府购买居家养老服务也存在一些问题:在购买层面,购买服务管理欠规范,受益群体偏小,监督评估机制待完善;在供给层面,养老服务组织匮乏,服务专业化程度不高,志愿服务资源开发不足;在消费者层面,政策宣传不到位,购买意

愿不足;在管理层面,缺乏相关标准,亟需标准体系全面布局。

1.2 政府购买居家养老服务标准现状

政府购买居家养老服务标准化工作起步较晚,截至2023年3月,政府采购领域(政府购买服务为政府采购服务的一部分)相关标准共40项,其中:国家标准1项,正在制定国家标准2项,团体标准11项,地方标准26项;政府采购领域标准33项,政府购买领域7项;采购前标准12项,采购中标准24项,采购后标准4项。具体分布情况如图1所示。

从表1和图1可以发现,标准制定也存在一些问题,主要表现在:(1)政府购买服务标准数量不足,政府购买居家养老服务的标准更是缺失,无法满足政府购买居家养老服务的需求,与政府购买服务发展不匹配;(2)购买服务各环节标准不完整,标准的配套性和系统性不够;(3)国家标准和行业标准严重缺少,不利于指导行业的发展;(4)各地标准分布不均衡,各地居家养老服务参差不齐。且现有标准质量水平还有待提升,这些都与高质量发展理念有一定差距,不利于标准化工作的有序推进,急需相关标准体系指导行业标准化建设,支撑行业技术工作开展。

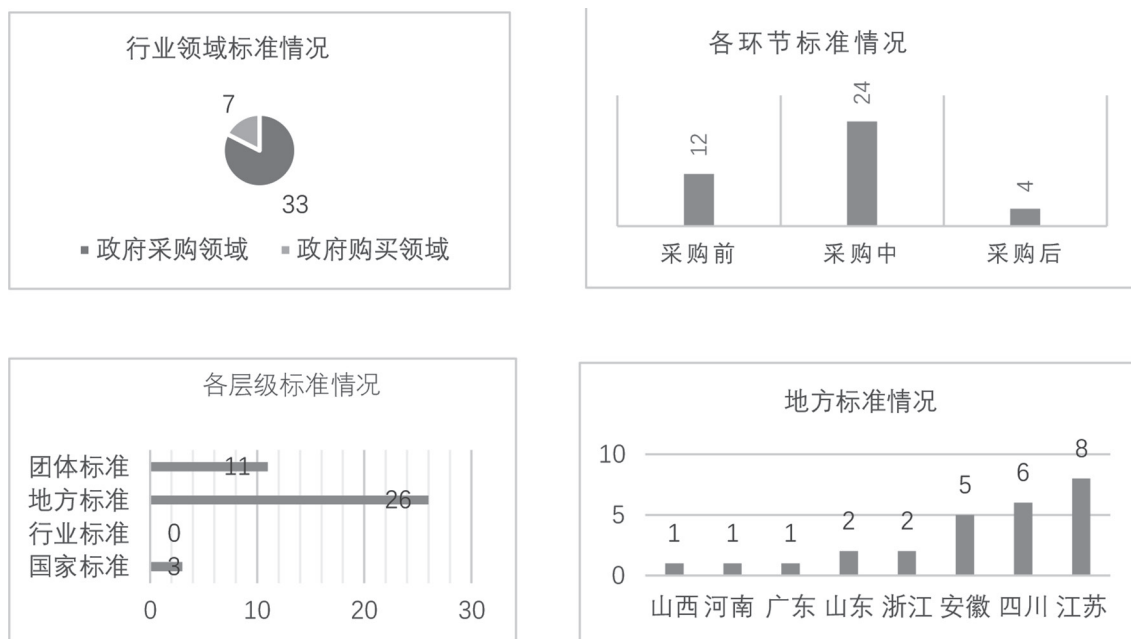


图1 政府采购领域标准分布情况

2 标准体系构建

2.1 构建原则

2.1.1 需求引领，顶层设计

标准体系是标准化工作的蓝图，为当前和今后一个时期政府购买居家养老服务标准化工作指明建设方向。构建体系时既要体现政府购买居家养老服务行业发展现状，补充完善各领域标准缺口，也要考虑行业发展趋势和任务需要，针对各环节的应用需求，为未来标准建设提供指导依据。体系应充分覆盖政府购买居家养老服务全过程，多层面、多角度体现政府购买居家养老服务活动，发挥标准的引领作用，助推政府购买居家养老服务的标准化、规范化。

2.1.2 全面系统，协调统一

标准体系各层次划分清晰，各子体系之间、各标准之间相互协调、相互补充，避免交叉与重复，共同构成一个内容全面、结构完整、层次清晰、重点突出的有机整体。

2.1.3 开放兼容，动态优化

标准体系具有开放性和可扩充性，为新的标准项目预留空间，为未来行业发展预留空间。同时，标准体系可根据行业的发展变化，不断验证、完善、优化、提升。

2.1.4 实用有效，急用先行

标准体系的构建要根据工作的实际情况，将政府购买居家养老服务需要的标准按其内在联系形成科学的有机整体，包括现有的、正在制定的、待制定的标准，避免标准与实践脱节。同时要具有前瞻性，优先制定基础通用、行业急需、支撑

保障类标准，不断提高标准的引领性、实用性和可操作性。

2.2 体系框架

按照GB/T 13016-2018《标准体系构建原则和要求》，结合购买居家养老服务工作实际，以政府购买居家养老服务全过程为主线，构建由基础通用标准子体系、购前标准子体系、购中标准子体系、购后标准子体系4个子体系构成的政府购买居家养老服务标准体系，如图2所示。

框架为序列型结构，分为4个一级标准子体系，11个二级标准子体系。按照GB/T 13016-2018《标准体系构建原则和要求》对层次的要求“从一定范围的若干同类标准中，提取通用技术要求形成共性标准，并置于上层”“基础标准宜置于较高层次，即扩大其适用范围以利于一定范围内的统一”“根据标准适用的领域和范围，代表标准体系的不同层次”^[2]，整个标准体系的上层是基础与通用标准，下层是专用（专业）标准。基础通用标准子体系是其他4个子体系的基础，位于标准体系的上层，后面3个子体系并列排列，是专用（专业）标准，位于下层。

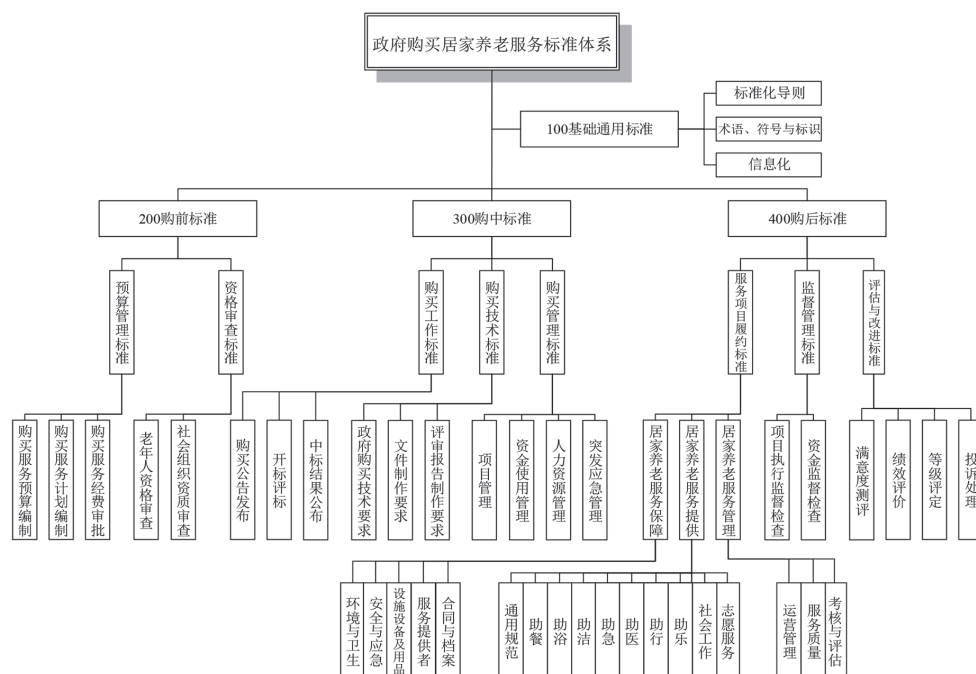


图2 政府购买居家养老服务标准体系结构图

2.3 框架说明

(1) 基础通用标准子体系

基础通用标准是对政府购买居家养老服务标准化工作基础性的、通用的要求进行规范,包括:标准化导则,术语、符号与标识,信息化等标准。

(2) 购前标准子体系

该子体系的标准涵盖了政府购买居家养老服务前所需要的标准,包括预算管理标准、资格审查标准,预算管理标准可包括购买服务预算编制、购买服务计划编制、购买服务经费审批等标准。

(3) 购中标准子体系

该子体系的标准为政府购买居家养老服务采购过程需要的标准,包括购买工作标准、购买技术标准 and 购买管理标准。其中,购买工作标准涵盖了购买公告发布、开标评标、中标结果公布等标准;购买技术标准包括政府购买服务技术要求、文件制作要求和评审报告制作要求等;购买管理标准包括项目管理、资金使用管理、人力资源管理和突发应急管理标准。

(4) 购后标准子体系

该子体系的标准包括服务项目履约标准、监督管理标准、评估与改进标准。其中,服务项目履约标准包括居家养老服务保障、居家养老服务提供和居家养老服务管理标准;监督管理标准包括项目执行监督检查和资金监督检查标准;评估与改进标准包括满意度测评、绩效评估、等级评定和投诉处理标准。服务项目履约标准本身就可成为一个独立的标准体系,故在居家养老服务保障、居

家养老服务提供和居家养老服务管理之下,还可进一步细分,形成第四级标准子体系。

3 标准研制重点方向

政府购买居家养老服务标准体系建设的重点任务之一是面向重点领域,制修订一批急需适用的标准。从标准体系中现有标准来看,在标准层级上,国家标准、行业标准数量较少,地方标准占主要地位,标准化工作呈现政策牵头,从地方到中央、自下而上的特点;在标准内容上,国家到地方,政府购买居家养老服务的标准主要集中在环境与卫生、养老服务通用规范、服务质量、养老机构等级划分上,在预算管理、老年人资格审查、购买管理、绩效评估方面较薄弱,而居家养老服务标准则城市多、农村少。根据分析梳理政府购买居家养老服务标准研制重点方向(见表1)。按照“急用先行”的原则,建议分阶段、分批次逐步推进标准研制工作,循序渐进,不断完善政府购买居家养老服务标准体系,推动政府购买居家养老服务工作的健康发展。

4 标准体系实施建议

4.1 加强保障,推动行业发展

政府购买居家养老服务标准化建设是一项多方参与的系统工程,非某一个部门、某一个企业的力量所能解决,(1)要从政府层面出台相关标准化

表1 标准研制重点方向

标准研制方向	建议制定标准名称
预算管理标准	《政府购买养老服务指导性目录》《政府购买居家养老服务 服务内容》《政府购买居家养老服务 资金管理规范》等
购买工作标准	《政府购买居家养老服务招投标规范》《政府购买居家养老服务 工作流程》等
购买技术标准	《政府购买居家养老服务 工作流程》《政府购买服务 评审报告编制要求》等
购买管理标准	《养老服务补贴资金管理规范》《服务承接主体管理规范》《政府购买居家养老服务 风险防控规范》等
服务项目履约标准	《农村居家养老服务规范》《社区老年配餐助餐服务场所食品安全监管规范》《时间银行养老志愿服务积分指南》《居家养老服务人员考核规范》《居家养老服务需求评估》等
监督管理标准	《居家养老服务监督管理规范》《养老机构“双随机、一公开” 随机抽查规范》等
评估与改进标准	《政府购买居家养老服务 财政使用效率评价》《政府购买居家养老服务 质量评估》《居家社区养老服务 第三方评估规范》《购买养老服务 项目绩效评价》《养老服务 服务对象满意度测评》《社区居家养老服务中心 等级评定》等

政策,建立标准化保障措施,从顶层推动整个行业的标准化工作;(2)要培养标准化人才队伍,为政府购买居家养老服务标准化工作的推进奠定人才基础。

4.2 次第推进,完善标准体系

为了更科学有序地开展政府购买居家养老服务标准体系建设,需要分阶段、分层次推进标准化工作。

(1)与时俱进制定新标准,跟踪行业发展,以需求为导向,及时开展标准制定工作。如:制定《居家社区养老服务第三方评估规范》,加强与卫健、医保、残联等部门协同,推动评估结果全国范围内互认、各部门按需使用,真正让广大老年人省事、省心。

(2)定期复审现行标准,对体系内的标准,定期复审,更新标准版本,修订滞后标准,制定缺失标准。

(3)不断完善标准体系,根据行业发展、标准实际应用情况,不断补充、调整标准体系,形成标准体系的PDCA循环,在不断实施、持续改进中优化提升。

4.3 强化宣贯,促进标准落地

标准体系和新标准发布后要加强宣传培训,从操作层面给出工作指引,推动现有标准的实施应用,如:将标准运用在失能老年人护理补贴发放、

养老机构差异化运营补贴、政府购买相应养老服务项目、老年人照护服务计划制定等方面,做到精准服务、有效保障。同时做好实时考核,帮助行业从业人员加深对标准体系和标准的理解,推动标准的实施落地,提升服务质量。最后推动从业人员实质参与标准研制,使得标准“来源于实际,服务于实际”。

4.4 龙头引领,推广先进模式

要发挥龙头企业示范带动和行业协会引领作用,开展标准化试点示范工作,将标准体系的各项标准运用于政府购买居家养老服务中,发挥龙头企业的带动作用,形成可复制、可推广的模式,推动政府购买居家养老服务行业的持续健康发展。

5 结语

本文结合政府购买居家养老服务实践,构建了政府购买居家养老服务标准体系,但标准体系建设是长期持续性工作,需要根据行业的新形势、新要求和新问题,不断优化、完善,既要实施现有标准、制定急需标准,也要试点推进、示范引领。同时,为充分发挥政府购买居家养老服务标准体系作用,还需加强标准化人才培养,提升标准化意识,推动标准体系落地见效、良性运转,从而支撑政府购买居家养老服务专业化、规范化、持续化发展。

参考文献

[1] 东吴智库. 郑利江: 养老服务中政府购买的现状与发展[EB/OL].[2022-07-04]. https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzAxNTUxNTUwMg==&mid=2651284112&idx=2&sn=094216fa446abce45540b74b6e1d5743&chksm=80712891b7

06a18793ee122f03faf24d145171ad6ad90d8e0cc3f2f8bd67d52d2d082edf3553&scene=27. 2023-01-17.

[2] GB/T 13016-2018, 标准体系构建原则和要求[S].