

[文章编号]1009-3729(2012)01-0095-05

境外政府与非政府组织合作参与 老年生活照料的经验与启示

程欣, 许琳

(西北大学 公共管理学院, 陕西 西安 710127)

[摘要]我国人口老龄化问题日益严峻,老年照料问题逐渐凸显。从英国、美国、日本和我国香港的实践经验来看,政府与非政府组织合作参与老年生活照料服务的模式已成为发达国家和地区老年服务的主要方向。我们要建立政府与非政府组织的合作关系,离不开政府对非政府组织在行政、法律、资金、舆论宣传等方面的支持以及非政府组织自身的发展和完善。我们应有步骤、分阶段地开展老年生活照料服务事业,以建立科学的、具有中国特色的老年照料服务体系。

[关键词]老年生活照料服务;非政府组织;合作参与模式

[中图分类号]C916.2

[文献标志码]A

随着我国人口老龄化趋势的加剧,老年生活照料问题逐渐凸显。老年人无论在身体方面还是在心理方面都需要照料,而我国计划生育政策的实施以及经济社会的发展又促使家庭向核心化、小型化发展,老年人的生活照料问题日益严峻。基于这样的现实情况,我国提出了以居家养老服务为基础、社区服务为依托和机构照料为补充的养老服务模式,各地也在政府的领导下积极开展社区居家养老服务,期望解决老年人的养老问题。目前,我国老年照料服务尚属于起步阶段,由政府包揽老年照料服务是不可行的也是不现实的。根据福利多元主义、合作主义模式和第三方管理理论,要想以较低的成本给老年人提供高质量的服务,政府就要将部分服务供给的职能转交给非政府组织,并通过确定非政府组织的合法地位、提供相应的社会资源来给予其支持,而非政府组织具体实施老年照料服务,以满足老年人的照料需求,提高照料服务的效

率和水平。这就要求政府与非政府组织的关系应该是平等的合作关系,而不是上下级的行政隶属关系。但目前我国非政府组织普遍发育不完善,存在经费缺乏、人力资源不足、管理尚未上轨道等问题,特别是其仍未摆脱与政府部门的隶属关系,不仅在非政府性、志愿性、公益性和民间性等方面有所欠缺,而且双方的合作仍缺少文化背景、法律制度、经济基础和社会支持等必需的发展环境,从而影响了老年照料服务事业的发展。目前我国学术界对老年生活照料问题的研究多是局部的、静态的现状描述,侧重于对某一地区的老年生活照料问题进行实证研究,缺少对该问题的系统研究^[1],特别是对于老年照料服务的供给方——政府与非政府组织参与老年照料服务的定位没有进行相关研究。本文基于以上的现实,研究境外政府与非政府组织合作参与老年生活照料的成熟经验,以期为我国政府与非政府组织在老年生活照料的合作方面提供借鉴。

[收稿日期]2011-11-29

[基金项目]国家社会科学基金项目(10BSH059);西北大学2010年研究生创新教育项目(10YSJ01)

[作者简介]程欣(1987—),女,陕西省西安市人,西北大学硕士研究生,主要研究方向:社会保障理论与政策;许琳(1961—),女,陕西省西安市人,西北大学教授,主要研究方向:社会保障理论与政策、弱势群体社会保障。

一、境外政府与非政府组织参与老年生活照料的实践特点与经验

1. 英国

作为典型的福利国家,英国在老年保障方面值得称道。英国有关老年照料的项目分为社区内健康照料、地方政府社区支持服务、机构照料和住宅服务。^[2]英国政府与非政府组织合作参与老年照料的特点主要有:(1)政府为主导。英国政府非常重视与非政府组织的合作伙伴关系,不仅每年给予巨大的财政支持,而且建立了完备的行政支持体系和独立于政府之外的登记-监督体系,努力建立健全各项法规政策,并通过在各级政府与民间公益组织之间签署具有指导意义的《政府与志愿及社区组织合作框架协议》,积极推动英国政府各部门与非政府组织之间的合作。^[3](2)非政府组织为骨干。非政府组织接受政府和社会各界捐助,承担社区照料服务,组织广大志愿者开展社区照料等活动。非政府组织的专业化程度比较高,从业者经过职业培训,对需要照料的老人进行生理和心理检查,建立老人健康档案,针对不同情况的老人设计不同的服务康复计划。^[4]在英国老年照料体系中,政府与非政府组织定位明确、各司其职,通过协议方式确定双方合作关系并以此作为约束各自行为的准则。

2. 美国

与英国相比,美国的老年服务起步较晚,主要是政府通过购买非政府组织的服务来发展老年服务业,这不仅分担了政府责任,而且在老年服务中引入了竞争机制。^[5]最为典型的是PACE项目(美国的全面居家养老项目),该项目通过与政府救助项目挂钩以及多方支付的方式解决费用问题,使老人可以在社区里享受照料服务。其特点主要有:需要照料的老人可以选择在社区里接受长期照料服务;项目的资金主要是通过整合医疗保险和医疗救助解决;通过成人日常健康中心提供各种医疗服务;通过多学科的专家团队来进行个案管理。^[6]

美国政府与非政府组织合作参与老年生活照料的经验有:(1)所有服务由一个非营利的照料机构统一提供,个人或家庭无需与不同的服务提供者协商所需服务。(2)政府责任明确。州政府主要对项目的运行承担管理责任。州政府的医疗保险和

医疗救助服务中心负责起草PACE项目申请表,州一级政府有关管理机构负责项目的运作。(3)完善的管理系统。政府通过服务对象准入、服务机构审查、服务质量检查等制度来保证服务质量。美国老年照料以系统的制度为前提,以雄厚的经济实力为基础,以规范的管理模式为保障。

3. 日本

日本在2000年通过介护保险制度的实施,实现了以居家养老为主、机构养老为辅的照料模式,并将民间资本引入老年服务市场。^[7]其基于中国儒家道德的社区老年服务主要提供老年人日托服务、短期托付服务、长期照料服务以及完善的家庭照料服务。政府资助下的非政府组织在市场机制运作下,服务质量和效率较高,发展速度较快。

日本政府与非政府组织合作参与老年生活照料的特点有:(1)政府为非政府组织参与提供了法律保障。日本的《特定非营利活动促进法》《介护保险法》等一系列法律既保障了民众自主选择服务的权利,又使非政府组织参与到福利服务供给中,且能针对现行制度的弊端提出改革的建议和对策。(2)非政府组织针对老年需求不断开发出形式丰富的照料服务。日本的护理保险制度规定的照料服务只有16类,根本无法满足现实需要,但非政府组织增加了诸如简单家务援助、陪同往返医院的接送等服务,满足了老年人多方面的需求。(3)多方合作促进老年照料事业发展。以日本横滨市的一个非营利组织——“互助·泉”为例,该组织主动与政府部门合作,通过承担一系列的行政委托事业为市民提供政府部门无法提供的福利服务,同时积极参与社区建设,与当地商业街合作,为购物困难的老人和残疾人提供更便捷的服务。综上所述,日本通过法律制度的完善增强了非政府组织的参与度,推进了老年照料服务供给的规范化和人性化。

4. 中国香港地区

香港地区在我国传统文化的基础上借鉴英国社区照顾的经验,特别是在制度层面借鉴了大量国外非政府组织的成功发展模式,通过政府与非政府组织分工合作、共同参与的服务体系来满足不同身体状况的老年人的生活照料需求。^[8]香港政府与非政府组织合作参与老年生活照料的经验有:(1)资金来源广泛。香港社会福利署将老年福利服务通

过公开招标与竞投的方式划给非政府组织和私营安老院舍,所以大多数非政府组织的资金主要来源于政府资助。以香港最具规模的非政府组织——圣公会福利协会为例,其下设79个安老服务单位,服务支出占其年度支出的54.90%。该会2009—2010年度收入总额为6.617亿港元,其中4.66亿港元为政府资助,即70.60%的经费来源于政府资助。^[9]此外,通过服务收费和各种慈善募捐活动筹集到的经费,对于非政府组织的运作也是不可小觑的。(2)服务项目完善。政府一方面通过完善的家居和社区照顾服务支持体系满足老年人在家安享晚年的意愿,另一方面通过院舍服务与社区服务的有效承接来满足长者不断变化的服务需要。例如圣公会福利协会的老年照料服务就包括长者社区服务、长者日间护理服务、长者院舍服务、家庭及家居照顾服务、护老者志愿服务等多项内容。(3)实施安老服务统一评估机制。香港于2000年实行了该评估机制,以国际认可的长者健康及家居护理评估标准来确定老人的生活照护需求,并通过年度服务检讨等审核机制来确保服务的有效实施。^[10]

与英国、美国、日本不同的是,香港地区虽然受到西方文化的影响,但仍较完整地保留了中国传统文化,其成熟的慈善募捐文化对我国内地慈善文化的发展有一定的借鉴意义。

二、境外政府与非政府组织合作参与老年生活照料的经验对我们的启示

从英国、美国、日本和我国香港的实践经验来看,政府与非政府组织合作参与老年生活照料服务的模式已成为发达国家和地区老年服务的主要方向。其所积累的经验对我国发展老年照料服务事业有诸多启示。我们要建立政府与非政府组织的合作关系,必须首先取得政府的支持,只有政府的主观及客观上为非政府组织的发展创造良好的制度和政策环境,非政府组织与政府合作参与老年生活照料才具有可行性。当然,双方的合作也离不开非政府组织自身的发展和完善。

1. 从政府的角度构建政府与非政府组织在老年生活照料中的合作关系

(1) 明确非政府组织的地位,增加对非政府组织的行政支持。政府应该认识到非政府组织参与

老年生活照料的必要性和重要性。无论是英美政府,还是以孝为先的日本和我国香港地区,均认为政府承担过多社会职能易产生行政机构的低效和滋生腐败。从上述国家和地区的实践来看,政府在老年照料方面都最大程度地放权。政府主要负责实施宏观管理和监督,具体运作由非政府组织实施,良好的合作关系打破了行政权力制约的上下级关系。政府可颁布各级政府处理与非政府组织之间关系的行为准则和纲领性文件,其宗旨是以协议的方式明确双方合作关系。我国非政府组织与政府、企业在地位上不平等,还未形成与西方社会类似的三足鼎立格局。非政府组织现阶段参与公共服务供给主要依附于政府或企业,以期获得政府合法性认可、政策优惠,以及企业的资金、人力等支持性资源。所以,要增加政府对非政府组织的行政支持力度,首先要明确非政府组织的地位,培育非政府组织的成长^[11],由非政府组织承接从政府分离出来的部分社会职能,将非政府组织作为传播政府政策和反映公众心声的媒介,使其更有效地为老年人服务。可以采取合同制的服务外包、公私合营、授权委托等方式,将非政府组织转变为老年照料服务的直接提供者。

(2) 完善对非政府组织的法律支持。完善的法律体系支持是促使发达国家和地区非政府组织发展成熟的一个重要原因,美国老年人照料法律体系就是由《美国社会保障法》《美国老年人法案》等法律文件以及据此制定的有关老年照料的法律条款和具体规定构成的,且几乎每部有关老年照料的法律中对相应的机构、职能、程序等都进行了规定。由此看来,完善的法律法规体系不仅能够保证由非政府组织提供老年照料服务的各项措施有效实施,同时还能够明确在实施过程中双方的权责,从而实现非政府组织参与老年照料服务的可持续发展。

虽然我国政府也在积极地建立并完善有关非营利组织登记与管理的法律制度框架,也颁布了《中华人民共和国公益事业捐赠法》《民办非企业单位登记管理暂行条例》等与非政府组织发展相关的法律制度和管理条例,但仍存在诸如登记注册门槛过高、税收优惠落实不到位等问题,这在很大程度上制约了非政府组织的发展。应完善有关非政府组织的法律法规,给予非政府组织应有的法律地

位。在老年人权益保障方面,我国内地缺乏相应的老年人服务法,建议对老年人权益保障法进行修改,增加相关的具体条文,同时积极制定和完善其他相关法律法规,逐步完善老年人长期照护法律体系,建立老年人照护法律法规、政策以及服务机构的信息公开制度。

(3) 扩大对非政府组织的资金支持。尽管境外非政府组织的收入来源各异,但有一点是相同的,即政府资助是主要来源甚至是第一来源。例如美国 PACE 项目的资金主要是通过整合医疗保险和医疗救助解决,香港圣公会福利协会的资金来源中政府资助占到 70%。总体看来,我国内地非政府组织普遍面临资金短缺问题,这主要与政府对其的关注程度和资金支持力度不够有关。要解决我国内地老年照料事业的资金短缺问题,政府一方面可以通过财政拨款和税收优惠来进行资金扶持,另一方面也可以通过购买服务来间接推进非政府组织的发展,并鼓励非政府组织开展商业化运营,以实现资金来源多元化。

(4) 对非政府组织进行舆论宣传支持。非政府组织参与老年生活照料除了需要政府的支持,更重要的是获得社会的认同。政府应通过宣传非政府组织的作用、功能和文化价值,让更多人了解非政府组织参与老年照料事业的优势并倡导公众监督,通过提供相关税收优惠以及宣扬热心捐赠人士和志愿者的事迹等来鼓励公众的捐赠和志愿行为,促使非政府组织向公益性、合法性组织发展。

2. 从非政府组织的角度构建非政府组织与政府在老年生活照料中的合作关系

在当前我国内地的制度环境下,非政府组织只有与政府建立良好的合作关系才能有更好的发展。非政府组织自身的发展和完善可以使政府更放心地将老年照料的权责通过非政府组织提供服务的方式予以下放,从而使非政府组织与政府的合作不仅成为可能,而且成为常态。

(1) 增强与政府的沟通,明确自身角色定位。能否得到政府的理解和支持关系到非政府组织的生存与发展,而这离不开良好的沟通。我国香港地区政府与非政府组织之间的沟通主要通过香港社会福利联合会来实现,而内地政府与非政府组织间缺乏正式交流机制,沟通不畅。此外,非政府组织

还应明确自身的“非政府”定位,以其服务提升社会公信力,让民众满意、让政府放心,以便获得政府支持。

(2) 提供老年照料服务,为政府分担老年照料责任。我国内地的非政府组织应积极发现并发掘老年照料需求,经过不断的实践开发出适应老年需求的照料服务。非政府组织应主动与政府部门合作,通过承担一系列的行政委托项目,为老年人提供福利服务。日本的“互助·泉”就积极主动地寻求与当地政府的合作,并获得了巨大成功,如它在 2001 年 4 月获得横滨市“自立支援家政服务事业”和“居家支援家政服务事业”的委托项目,2001 年 10 月获得横滨市高龄者配食服务事业的委托项目等。

(3) 加强非政府组织自身能力的建设,提升为老年人服务的专业能力。一要建立健全内部管理制度。美国 PACE 项目通过医疗保险建立评估系统,并由发起人、州政府的管理机构、医疗保险或医疗救助中心三方签订合同,以确保 PACE 提供的服务质量。香港圣公会及其所属提供老年照料的服务机构,均采用 ISO 与 SQS 服务质量标准系统对服务质量认证考核,从而保证了规范运营和对服务质量的监督。我国内地非政府组织也应积极与境外非政府组织沟通交流,学习境外先进的管理方式和科学的管理技术,建立规范公开的财务制度、自律机制和绩效评估机制。二要拓宽筹资渠道。我国香港地区非政府组织的资金来源除了政府资助,还有各种慈善基金、个人捐款以及一定的经营收入。我国内地非政府组织在少有社会捐赠的情况下,一方面要主动开展活动增加服务收入,所得收入应主要用于提高服务水平、服务效率和服务质量,用于促进组织自身的扩大和发展等公益性用途;另一方面也要最大限度地利用国际资源,争取国际组织的经济支持。三要强化人力资源管理,提升从业人员素质。老年生活照料亟需医疗康复服务,这对从业人员的专业素质要求较高,我国香港地区和许多欧洲国家都有社工培训专业学校,而我国内地在这方面相对落后。所以我国内地非政府组织要加强从业人员的培训,促进从业人员的职业化,并同政府一道积极探索建立专职慈善工作者的人事、福利、保障等制度,为建设一支专业的、稳定的公益慈善

工作队伍创造条件。系统化的培训和在职培训以及正式的继续教育机会,对于保证老年照料服务的人力资源水平是非常必要的。四要完善非政府组织的监督体制。英国、美国、日本都主要通过对老年照料服务的提供方进行检查和监管的方式来确保服务质量。美国不仅设置了严格的年度检查,还建立了监察员制度、数据管理的量化评估体系和标准等补充措施,以保证老年照料服务的质量。我国内地非政府组织除了建立内部监督机制外,还应通过政府、第三方的独立审计和舆论监督等方式来完善监督机制。

境外政府与非政府组织在老年生活照料服务中的实践经验为我国内地提供了有益的借鉴,同时给予我们许多宝贵的启示。我们应有步骤、分阶段地开展老年生活照料服务事业,以逐步建立起科学的、具有中国特色的老年照料服务体系。

[参 考 文 献]

- [1] 程欣. 老年人生活照料研究综述 [J]. 赤峰学院学报, 2010(10): 117.
- [2] 裴晓梅, 房莉杰. 老年长期照护导论 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2010: 84 - 89.
- [3] 祁峰. 英国的社区照顾及启示 [J]. 西北人口, 2010(6): 20.
- [4] 王名, 李勇, 黄浩明. 英国非营利组织 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2009: 128 - 129.
- [5] 郭竞成. 居家养老模式的国际比较与借鉴 [J]. 社会保障研究, 2010(1): 29.
- [6] 陈超. 美国老年人长期照护法律体系及其对我国的启示 [J]. 中国老年学杂志, 2005(2): 69.
- [7] 施巍巍. 日本长期照护保险制度研究 [J]. 经济研究导刊, 2010(35): 284.
- [8] 丁华. 整合与综合化——香港养老服务体系改革的新趋势及其借鉴 [J]. 西北人口, 2007(1): 1.
- [9] 香港圣公会福利协会. 2009—2010 年报 [EB/OL]. (2010-12-31) [2011-01-06]. <http://www.skhw.org.hk/site/portal/Site.aspx>. 2010.
- [10] 唐咏, 徐永德. 香港“持续照顾”的老年福利政策及其借鉴意义 [J]. 山东社会科学, 2010(11): 158.
- [11] 陈卫民. 发达国家老年照护服务供给体制改革及其借鉴意义 [J]. 南开学报: 哲学社会科学版, 2002(3): 58.

(上接第 94 页)

经验,结合我国经济发展的现实条件,我国应采取先试点再逐步全面推进建立全民医疗保险制度的思路,并注意建立法律基础,统合管理机关,采取差额征收保险费、扩大保障范围、实施医药分离、处方总额预算等方案。当前我国正处于医疗保障制度改革的关键时期,上述建议方案有助于推进医疗保障制度改革的力度和深度,把我国医疗制度改革提升到一个崭新的层次,推动我国“十二五”规划要求“实现覆盖城乡居民的社会保障体系、改革医药卫生体制”目标的顺利实现。

[参 考 文 献]

- [1] [美]乌伟·莱恩哈德.“韩国-台湾健康保险国际研讨会”特别演讲稿 [N]. 统一民族报, 2006-06-04(4).
- [2] 侯圣伟. 论韩国和台湾医疗保障适用对象的扩大过程——以对中国医疗保障体系的借鉴为中心 [D]. 城南: 韩国学中央研究院, 2011.
- [3] Robey J S, Jenkins R. The Economic Basis of State Policies: A Longitudinal Analysis [J]. Social Science Quarterly, 1982(3): 566.
- [4] Dye Thomas R. Understanding Public Policy [M]. 5th ed. Englewood Cliffs N J: Prentice-Hall, 1984: 299 - 314.
- [5] Milton Irwin Roemer. 世界保健医疗制度 [M]. [韩]姜民善, 译. 首尔: 韩律出版社, 2002: 142 - 146.
- [6] [韩]金政廉. 从最贫国到发达国家的门槛——韩国战争 30 年 [M]. 首尔: 兰登书屋韩国出版社, 2006: 373.
- [7] 韩国银行. 国民计定 [Z]. 首尔: 韩国银行, 1976: 25.
- [8] 韩国经济企划院. 经济白皮书 [Z]. 首尔: 韩国经济企划院, 1988: 44.
- [9] 韩国财政经济院. 预算概要参考资料 [Z]. 首尔: 韩国财政经济院, 1993: 268 - 269.
- [10] [韩]金行范. 论福利政策的产出要因 [D]. 首尔: 首尔大学, 1993.
- [11] 韩国统计厅. 韩国的社会指标 [Z]. 首尔: 韩国统计厅, 1993: 60, 66.
- [12] 中华人民共和国卫生部. 2010 中国卫生统计年鉴 [EB/OL]. (2010-12-31) [2011-02-11]. <http://www.moh.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/zwgkzt/ptjnj/year2010/index2010.html>.
- [13] 顾昕. 走向全民医保: 中国新医改的战略与战术 [M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2008: 49.
- [14] 代志明. 韩国医药分离改革的经验及其对我国的启示 [J]. 郑州轻工业学院学报: 社会科学版, 2011(3): 46.