科研要报

2018 年第 5 期(总第 109 期)

辽宁省财政科学研究所
辽 宁 省 财 政 学 会

2018 年 11 月 5 日

●施　雯　辽宁政府购买居家养老服务研究

中国人口老龄化问题日益严重，伴随着“未富先老”、养老机构供不应求、养老资源分布不均衡等问题，人口与资源的矛盾以及服务需求的变化均为传统方式的养老带来了严峻的挑战。由于家庭结构的变动及经济社会的发展，传统的养老模式已经不适合现代社会的需要，未来我国的养老形式将以居家养老为主。2008 年《关于全面推进居家养老服务工作的意见》出台，“居家养老”被正式摆上政府的议事日程，2011 年的《全国老龄事业“十二五”规划》中继以明确写入：我国要在各地组建连通市区街道社区（或县乡镇村）各级的养老服务系统，城市各区与街道要提前实现居家养老网络的全面覆盖。辽宁省作为老工业基地，人口老龄化严重，推进政府购买居家养老服务具有重要意义，可以通过政府购买养老服务推动养老产业发展，改善老年人生活状况，同时加快政府职能转变，提高公共财政资金使用效率，满足社会对公共服务的现实需求。本文梳理了辽宁省及各市已出台相关制度文件和在养老服务购买上的实践探索，分析了政府购买居家养老服务存在的问题，并借鉴国内部分地区典型经验并结合辽宁省实际情况，提出了提升辽宁政府购买居家养老服务水平的对策建议。

辽宁政府购买居家养老服务研究*

沈阳农业大学　施雯

居家养老是结合了家庭养老和机构养老二者优势为一身的养老模式。居家养老服务的公共服务性、公益性和福利性，决定了政府可以通过购买的方式来完成政府职能，让所有符合条件的老年人都可以平等地享受居家养老服务。基层政府作为服务的购买者和监督者，不仅明确了自身职能定位，提高了服务效率，还能够让老年人享受到更优质的养老服务。

一、辽宁政府购买居家养老服务的现状

(一)辽宁省及各市已出台相关制度文件

为积极推进养老服务工作，辽宁省各级政府对于政府购买居家养老服务也出台了相关制度文件。2014 年，辽宁省政府发布《关于推进政府向社会力量购买服务工作的实施意见》，对于政府购买的购买主体、承接主体、购买内容都予以了解释与说明，将居家养老服务纳入政府购买服务目录，明确提出相关服务逐步交由社会力量承担；2015 年，辽宁省财政厅、辽宁省民政厅、辽宁省工商行政管理局联合发布《关于印发辽宁省政府购买服务暂行办法的通知》，通知中对于政府购买过程中的购买主体和承接主体、购买内容及指导目录、预算管理、购买方式等方式进行了规定；2018 年，辽宁省政府发布《关于制定和实施辽宁省老年人照顾服务项目的实施意见》，明确提出各级政府可通过购买服务的方式将养老服务项目委托社会组织实施。在此基础上，2015 年，沈阳市政府发布了《关于印发沈阳市开展政府向社会力量购买服务工作实施方案的通知》，规定了相关工作目标及时间安排、政府购买的服务主体及项目内容、政府购买服务程序及绩效管理等内容。

(二)各地区在养老服务购买上的实践探索

2016 年,沈阳市政府选取养老服务领域作为政府购买服务改革工作试点领域。在试点阶段，主要通过社区整合服务商家，分别新建了两个区域性居家养老服务中心，选取有经验、行业口碑比较好的社会组织作

*本文系 2017 年辽宁省财政科研基金项目(17C033)相关成果。

为承接主体，委托信誉良好的连霞托老所和金牌家政公司两家社会组织作为承接主体，让老人用较低的价格享受到优质服务。2017 年，沈阳市和平区首次开展政府购买居家养老服务，该项目主要采用招投标方式完成，共吸引 5 家企业参与竞标，最终辽宁智宇养老产业有限公司中标“和平区居家(社区)养老服务项目”，项目预算 1029.82 万元。该企业投资设立沈阳市孝心居家养老服务中心，进行“和平区养老服务信息化平台”以及四个社区老年人日间照料站点的运营。服务对象系辖区内 60 岁以上所有老年人，重点保障优抚对象、重度残疾、低保和低保边缘人员中 60 岁以上老年人。项目集档案、健康、定位管理、居家安全、菜单服务等多项功能于一体，运用互联网平台，采用“互联网+居家养老”模式，让全区老人足不出户就能享受到便捷的居家养老服务。

大连市在居家养老服务购买上的尝试较多，自 2014 年起，已通过公开竞标方式分别完成了大连市旅顺口区得胜街道低保老年人居家养老服务招标、金普新区海青岛街道东居里二社区及金源名府社区居家养老服务中心运营机构采购项目、大连高新技术产业园区龙王塘街道智能居家养老服务项目、金普新区民政局农村特困老人居家养老服务机构采购项目、普湾经济区 4 个街道及 1 个园区政府购买居家养老服务社会化运营机构采购项目、金普新区民政局居家养老社会化运营服务采购、2016 年西岗区菜单式居家养老定点服务采购项目、瓦房店市民政局困难老年人居家养老服务等政府采购招标项目。

二、辽宁政府购买居家养老服务存在的问题

(一)社区老人对于社区养老服务了解不足、利用率不高

沈阳市和大连市是全国开展的居家养老服务试点城市，每年均投入大量财政资金，不断提升居家养老服务水平，各市养老服务中心的数量也不断增加。为了解各社区养老服务中心的服务开展情况，本课题组于 2017 年 12 月——2018 年 3 月，对于这两个城市的 20 个社区居家养老服务中心的服务情况进行了调查，调查发现，尽管所调查的社区均不同程度的开展了养老服务项目，但还有 24%的受访老人表示不了解社区养老服务中心提供的服务项目，而在表示了解的老人中，只有 14%的老人表示对其非常了解，且调查中发现没有一个老人对于本社区养老服务中心提供的所有服务完全了解。在各地政府花大力气、每年投入大量财政资金建设养老服务中心的情况下，作为服务对象的老人却对于自己能够享受的福利不知情、不了解，这就造成了公共资源的较大浪费，降低了财政资金的使用效率。

(二)养老服务购买缺乏规范的制度管理、有针对性的服务对象及内容

随着社会老龄化的不断加速，对于居家养老服务的购买将成为政府持续、长期的一项公共福利政策，因此，该项公共服务内容只有做到内容合理、制度健全、流程规范，才能够保证购买项目的良性运转，老人

从中切实得到福利满足。由于辽宁省开展养老服务政府购买的时间较短，该项购买服务还存在着以下几方面的问题:

1.服务对象标准不明确。明确养老服务的服务对象也就是明确“为谁购买”的问题。在财政部发布的《关于做好政府购买养老服务工作的通知》中只是笼统地提出“在购买居家养老服务方面，主要包括为符合政府资助条件的老年人购买助餐、助浴、助洁、助急、助医、护理等上门服务，以及养老服务网络信息建设”，具体哪些老人符合政府资助条件在文件中并未明确指出。如果没有规范的标准，则服务内容很难实施下去，即使各社区能够完成服务工作，也会造成服务标准随意化，影响社会公平，降低政府的公信力。

面对这一问题，我国部分省市级政府在落实文件要求过程中，将服务对象的具体范围及划分标准进行了进一步明确，而辽宁省在推进居家养老服务过程中，还未做到对于需要养老服务的老人进行具体分类，并根据其不同特征和需求制定相关服务政策及标准。在居家养老服务中，针对高龄、行动不便等老人提供上门服务是老人养老服务中最为急需及迫切的问题，由于服务对象的标准不明确，也使得这一工作无法顺利开展。同时，在各社区为老人开展的的助医、助餐、助浴等服务项目存在收费标准不明确、不统一的问题。

2.对于政府购买的服务内容、方式等方面未能进行较为严密的前期调研工作，针对性较差，服务标准及数量不明确。政府购买公共服务项目是一项持续性工作，如果缺乏长期规划以及有效指引，则会造成项目一轰而上，盲目追求大而全的结果就是有限资金不能得到高效利用，反而影响项目实施效果。

本课题组调查发现，在调研的 20 个社区中，有 17 个社区养老服务中心分别设立了电话服务、咨询服务和文化娱乐服务，有 16 个社区养老服务中心设立了生活照料服务，有 14 个社区养老服务中心设立了体育健身服务，有 11 个社区养老服务中心设立了法律咨询服务等相关服务内容。从以上数据可以看出，大部分被调查的社区养老服务中心所提供的服务项目主要围绕老人的日常生活展开，服务内容差异并不明显。在询问老人“平时是否去社区养老服务中心”时，给出肯定和否定回答的老人基本各占一半，持否定回答的老人表示，不去的主要原因是不需要或者没有其需要的服务，另有 12%的老人认为费用较高是其不去的主要原因。在对于社区养老服务中心所提供的服务项目调查时，老人对于医疗服务的关注度最高，且有 12%的老人对于社区提供的医疗服务表示不满意。老人对于医疗服务的意见主要集中在医疗服务项目种类不全和医疗人员的专业能力不足这两方面。同时也发现，各社区不同类别的老人对于养老服务需求的内容也不尽相同，支付能力也存在一定差异。值得注意的是，2017 年本课题组成员指导学生进行的“城乡空巢老人养老

服务需求调查”项目也发现，养老服务需求在城乡老人中同样存在一定差异。总体来看，乡村空巢老人对于养老服务需求的程度高于城市老人，而对于服务项目的需求程度也不尽相同。例如，农村空巢老人对于精神慰藉的服务需求远高于城市空巢老人，选择“不需要”精神慰藉服务的城镇空巢老人高达 53%，而选择“不需要”精神慰藉服务的农村空巢老人只占 30%。以上初步调查发现，老年人口的养老服务需求非常可能在城乡间、不同健康水平、不同年龄阶段、不同收入水平等很多方面存在着较为明显的差异。因此，尽管近几年辽宁省社区养老服务中心数量快速增长，如果没有对老人养老服务需求内容、需求方式等问题进行全面、准确的调查分析，依靠经验主义完成养老服务购买项目，最终结果只能是花大钱、办小事。

另外，政府在进行居家养老服务项目购买时，一般只在招标文件或购买合同中提出大致的服务项目及内容，甚至于只是笼统地指出购买项目包括“生活照料、家政服务”，而很少准确地表述需要提供的具体服务内容、提供的服务数量、以及完成服务的具体标准及要求，这使得购买到的服务在具体实施时，随意性较强，同时也为服务后的评价及考核监督工作带来困难，为相关内容的量化考核设置了障碍。

3. 政府购买服务的制度建设不规范。辽宁省政府近年连续发文，要求深入推进养老服务工作，加强养老服务购买的执行力度，放开养老服务市场，扶持社会服务组织，政策力度不可谓不大，但在政策的具体执行过程中，还是面临居家养老服务政府购买的具体制度不健全的问题。尽管辽宁省政府已将养老服务纳入《辽宁省政府向社会力量购买服务指导目录》，但对于居家养老服务购买的具体指导标准、政府购买居家养老服务工作职责与考核办法还未能出台相关指导性规章制度，缺乏对购买服务组织鉴定标准等一系列的规范性要求。

(三) 能够承接养老服务购买项目的社会组织薄弱、人员专业性不强

政府购买服务的承接主体主要为社会服务机构。而从目前辽宁省情况来看，各市能够承接养老服务项目的社会组织数量较少、力量薄弱，因此，政府能够选择的购买方式就存在着很大的局限性。一般来看，政府进行公共服务项目购买时，能够选择的购买方式包括公开招标、竞争性谈判、邀请招标、询价、单一来源采购等，其中公开招标是目前政府采购过程中应用最为广泛的方式。对于辽宁购买居家养老服务项目来说，由于能够承接相关项目的社会组织较少，使得政府购买项目很难通过这一方式完成。以沈阳市最早开展的政府购买居家养老服务项目为例，由于能够承接项目的社会组织及机构较少，无法采用公开招标的形式完成采购任务，只能通过政府主动寻找资质较好的承接主体，采用政府委托的方式完成项目。2017 年，沈阳市完成的和平区居家(社区)养老服务项目采用公开招标的方式进行，项目预算 1000 多万元，也仅有 5

家企业参与投标。

目前在各社区的养老服务中心中，为老人提供居家养老服务的专业人员及专职人员较少，很多养老服务中心专职服务人员只有几人，像和平区八经社区养老服务中心那样，直接服务人员达到 10 人以上的较为少见。在沈阳市居家养老服务做得较好的和平区，其中的 4 个社区每个社区配备了 2 名社区助老员为老人提供简单的入户医疗、精神慰藉等服务，其余很多服务项目只是通过与其合作的家政公司、餐饮机构等组织完成。在所调查的个别社区养老服务中心，其服务项目的日常管理与维护基本由社区工作人员兼任，老人们抱怨服务不好，环境较差，社区工作人员同样也觉得老人自觉性较低，额外增加了很多工作。为了解决这一问题，个别社区引入企业负责完成服务项目，但也未达到预期效果，老人们普遍反映企业以营利为目的，收费较高，没有体现出养老中心的福利性质。为解决服务人员短缺的问题，个别社区采用了志愿者服务的形式，而这也会造成服务人员的专业性参差不齐，流动性较强，为养老服务项目的持续、稳定开展带来一定隐患。

(四)购买项目的后续评价及监督缺失

政府在购买服务项目过程中，很多购买机构只起到了发布购买项目、完成购买任务两项工作，而对于项目实施的全过程监管并未给予足够重视，对于购买项目的实施效果未能做出明确规定，项目完成后，对于实施情况、对于服务数量、服务质量很少进行评价及监督。另外，在购买服务过程中，缺乏专业的眼光对购买过程中的资金使用、价格比较、优劣评判等进行考核监管。例如，很多养老服务项目通过竞标的形式完成，但各级机构发布的招标文件中，只对于服务项目进行了规定，在签订合同时，也很少将项目实施效果与绩效评价结果相结合。虽然个别社区规定了对于服务的评价环节，但评价内容相对简单。政府如果只是对于服务承接主体进行财政控制、对于行政程度进行监督远远不够，服务的直接接受者对于服务有着最切身的体会，如果不能对于承担主体的项目实施效果进行客观评价，缺乏动态管理和监督机制，将导致公共服务质量难以控制。

三、提升辽宁政府购买居家养老服务水平的对策建议

(一)明确养老服务购买的服务对象、规范政府购买补贴标准

目前辽宁省各机构组织购买居家养老服务时，多数情况都是笼统地将服务对象确定为社区中 60 岁以上的老人，部分文件要求为社区内的半失能、失能、失智老年人提供养老服务，而辽宁政府相关居家养老服务及政府购买的文件中，还未明确提出政府所购买的居家养老服务的服务对象范围、不同类别老人的补贴标准。只有对于服务对象及服务标准有了准确的定位，才能将购买的资金落到实处，为真正需要的人群发挥应有的作用。

我国其他省市在这一标准上的规定不尽相同，例如：福建省政府规定购买居家养老信息服务的对象为居住在本区范围内，并符合下列条件之一的老年人：(1) 60 岁以上特困失能老人；(2) 老年协会会长或负责老年协会日常工作的常务副会长；(3) 60 岁以上低保老年人；(4) 60 岁以上独居、空巢、失独老年人家庭(以家庭为单位，有两个老年人同住的选取其中一个)。

江苏省徐州市规定，主城区可申请政府购买居家养老服务的五类老人，具体条件和补贴标准为：(1) 具有主城区户籍、75 周岁及以上、收入在低保标准 2 倍以下的空巢独居老人；(2) 低保家庭中 60 周岁及以上失能老人，以上两类人群按每人每月 150 元标准提供政府购买居家养老服务；(3) 具有主城区户籍、低保家庭和低收入家庭中 60 岁及以上失独老人；(4) 低保家庭和分散供养的特困对象中 80 岁及以上老年人；(5) 90 岁以上高龄老人，此三类人群按每人每月 60 元标准提供政府购买居家养老服务。

呼和浩特市将享受居家养老服务的老人分为三类，包括 60 岁以上“无固定生活来源、无劳动能力、无子女”老人，80 至 89 岁低收入老人，90 岁以上高龄老人。其中，60 岁以上“三无”老人可享政府购买居家养老服务补助 150 元/月，80 至 89 岁低收入老人可享政府购买居家养老服务补助 150 元/月，90 岁以上高龄老人可享政府购买居家养老服务补助 300 元/月。

对于辽宁省来说，各市区老龄化程度不同，老人结构存在差异，各地区经济发展水平也不均衡，因此，对于居家养老服务的服务对象统一划分标准并不现实，不能采取“一刀切”的方式。具体实施办法可包括：

1. 由辽宁省各级民政部门签头，其他相关部门辅助完成对省内老人的基础数据全面分析工作，在此基础上，由民政局、财政厅联合出台养老服务政府购买的指导性意见，将政府购买服务的服务对象分为几类或几级，按照服务需求程度有计划、分阶段地开展帮扶及资助工作。

2. 各地区财政部门、民政部门根据该地经济水平，在指导意见基础上，确立本地区的服务对象以及补贴标准。在对各类老人，例如高龄老人、散居的“三无”老人、享受最低生活保障老人、优抚伤残老人、失能及半失能老人、经济困难的空巢老人等进行认定过程中，政府相关部门联合社区、街道、医疗中心等鉴定机构共同完成老人评估及分类工作，以保证服务对象定位清晰，服务计划有序开展。在此环节上，可以依托沈阳市、大连市两个试点城市的养老服务工作基础，在这两个城市开展服务对象、补贴标准的试点工作，由财政部门、民政部门根据现有老人基本情况数据，结合政府购买配套资金标准，完成两市不同类别老人的服务标准、补贴标准的测算及政策制定。在两市完成试点工作后，根据工作效果由民政局、财政厅、各级政府联合下发指导性意见，其他各市

可以在指导性意见基础上，完成各市相关政府的制定工作。

3.对于符合条件的服务对象，可以采取自愿申请的方式加入服务项目，经相关部门审批后，根据各地区及各社区的配套资金情况、本地区老人具体状况及当地收入水平，规定居家养老服务补贴标准，根据提供的服务类别分别采用无偿、部分有偿及全部有偿的收费方式，为不同类别的服务对象提供服务。

(二)规范政府购买养老服务内容及标准，为老人提供有针对性的服务

由于收入水平差异、城乡差异以及老人身体条件差异等原因导致不同类型的老人关注的服务内容不尽相同，只有对于老人的总体需求做到全面了解及分析，总结其需求规律性，才能为老人提供更为有效的养老服务内容。2016 年，北京市建成第一家社区居家养老服务标准化试点项目，在 2014 年该试点建设前期，就在相关社区开展了养老服务需求调查，调查发现，老人认为生活当中最迫切需要的是重症照护、健康管理、就医协助、家庭医生、日间照料以及餐饮等类型的养老服务。围绕这些养老服务需求。该社区居家养老服务标准体系不单单明确规定了居家养老服务的主体、项目、规范以及流程，还明确规定了养老服务的维权、投诉、终止以及定价等机制。

由于辽宁省开展居家养老服务购买的试点时间较短，许多具体政策条文及规范标准还未建立，因此，政府的主要任务不应放在将该项服务在各市、各社区全面铺开，简单追求养老服务中心的数量增加上。在政府资金有限的情况下，集中资金优势，选取若干重点社区对于居家养老服务的购买方案进行全过程设计，可以通过不同设计方案进行社区试点，从中总结规律，为辽宁省购买居家养老服务的相关制度文件、规范标准的出台提供借鉴及参考。具体来说，可以考虑从以下几方面具体实施该项工作:

1.在选定社区开展养老服务之后，首先做好养老服务购买的前期准备工作。在政府购买资金的使用上，由财政部门出台文件，规定资金使用标准、规范及对资金使用效果的考核机制。将政府购买养老保险的部分资金用于该社区老人的养老服务需求调查，寻求有经验的调查机构或高等院校完成调查任务，注意调查过程中保证社区、街道相关工作人员的全程参与与指导，为顺利地开展入户调查、搜集全面数据提供保证。

2.由财政部门、民政部门委托调查机构根据调查结果及购买预算设计该社区养老服务购买方案，确定购买流程、购买方式、购买的具体内容，并提出每项具体服务内容的规范标准，将相关标准及要求写入合同，并将执行情况与资金结算挂钩，保证投入资金的使用有效性。

3.在进行政府购买过程中，注意根据调研结果选定购买养老服务的项目，并根据民众需求程度分配购买资金比例，根据核算的每位老人的补贴金额提供对应价值的养老服务。提供的服务可以根据需求，采用固

定标准的形式，也可以采用固定金额的方式，每月为老人发放固定金额的补贴券，老人按照自身需求凭券消费。

(三)加强制度建设，完善相关法律条文、规范标准

有了具体的法律条文、规章制度、规范标准做保障，才能保证购买公共服务的规范化程度和效果。从辽宁省情况来看，尽管近年来省政府、各市级政府、民政局及财政厅局都下发了与政府购买公共服务相关的文件、实施要求，但针对于居家养老服务购买还缺乏具体的、可操作的规范化政策。

鉴于居家养老必定会成为我国老人的主要养老模式，近年来，很多省市对于居家服务出台了具体政策文件，从法制创建的层面为居家养老服务工作的统筹推进、协同发展打开了良好局面。例如，2015 年北京市率先出台的《北京市居家养老服务条例》成为全国首部居家养老服务的地方法规，之后，河北省、苏州市、合肥市、宁波市等省市纷纷出台各地区的《居家养老服务条例》，并根据条例要求，出台相关配套政策文件及规范标准。

辽宁省应适时出台相应的地方性法规，对相关政府部门和服务机构的职责划分等进行清晰界定，对政府购买居家养老服务进行顶层设计和规范，保障这项民生工程能够科学、持续的惠及老人。在制定出台政策及相关规范标准时，应注意以下几个方面的问题:

1.有意识地选取不同地区、收入水平等特征的社区开展居家养老服务试点工作，为今后相关制度建设、规范标准的形成夯实基础。

2.在居家养老服务购买进行较早的大连市、沈阳市开展购买服务实施情况调研，通过各地区总结经验、现场交流、会议研讨等方式开展相关政策的讨论与论证，制定养老服务具体目标、内容、相关部门职责等，在此过程中，广泛听取各一线部门、一线管理及服务人员的意见及建议，满足广大公众的最迫切需要，保证政策的可行性及连续性。据此，规范养老服务购买的资金使用及核算标准、服务的具体内容、规范标准，考核评价体系。财政部门可以出台《政府购买居家养老服务资金管理办法》、《政府购买居家养老服务资金结算管理办法》、《政府购买居家养老服务价格等指导意见》; 民政部门、财政部门及各级政府可以联合出台《居家养老服务条例》等相关政策文件。

3.由省或市级相关部门出台相关政策后，各县区政府、民政部门可以根据该地区具体情况制定诸如《政府购买养老服务实施办法细则》、《居家养老服务组织评定标准》等与政府购买相关的具体执行办法及实施方案。

(四)加强绩效考核，完善购买服务的全过程监督与评价

政府作为居家养老服务的管理者和监督者，不仅有义务为服务对象提供优质高效的服务，同时也有义务对完成居家养老服务的承接方进行

全程监督及指导。

为达到这一目标，南京市鼓楼区采用第三方监督的方式完成购买服务的监督管理工作，主要内容包括：一是来自社区居委会的监督，养老服务工作人员在上门提供养老服务之后，都必须重新回到社会居委会进行相应的签单，社区居委会主任核实并确认其提供的养老服务之后才算此次养老服务生效；二是老年人协会定期走访受养老服务的家庭，倾听接受养老服务的老人的声音；三是引入天人家庭研究中心对养老服务机构进行专业评估，促进养老服务机构完善自身提供养老服务的水平。

合肥市的做法包括：建立 4+3 监督机制，即市、区、街道、社区四级监督体系和巡查、调度会、约谈制度，定期对中标服务企业的服务情况开展检查，发现问题，及时纠正。同时，通过公开招标，委托第三方社会机构对政府购买居家养老服务进行专业评估。

上海市颁布的《社区居家养老服务规范实施细则(试行)》中规定了居家养老服务质量的监督评估指标。

对于辽宁来说，为了保证服务对象能够享受高品质的居家养老服务，必须构建全方位、全过程、多元的综合监督体系。在进行监督过程中，需要明确监督的主体既包括政府部门、服务的受益方、也包括社会组织自身；而监督的客体既包括政府的购买行为，也包括承担服务的社会组织。具体实施工作可以包括以下几个方面：

1.事前监督：财政部门在招投标过程中，设立招标准入门槛，保证招标过程的公开化、透明化，在政府网站上公示项目招标信息，由独立的第三方机构对于竞标单位或准委托方进行资质审查并代表政府完成招标程序，以保证招投标双方的独立性，最后对于招标结果进行公示。

2.事中监督：一方面，各级财政部门对于合同履行过程中的资金使用情况进行监督，根据相关法律法规要求，规定社会组织工作人员准确记录资金使用情况，并配合政府部门及审计部门的审核。另外，确保与财政部门预算相衔接，监督政府购买资金的足额、定期使用。

另一方面，在履行合同的过程中，对承接方能否履行合同内容，保质保量地完成居家养老服务的供给，进行不定期的监督、检查。在此过程中需要注意，在合同签订时，尽可能地量化居家养老服务的标准，例如，每项工作的工作时间，每个月应完成的工作次数，工作应达到的具体标准等，做到监督有据可循。老人作为服务受益方，他们的切身感受是评价服务质量的最关键内容。当然，由于服务工作很难做到全过程量化，而且服务反馈往往包含一定的主观因素，因此，在进行监督时，能量化评价的服务内容尽量详细地给出量化标准，不能量化的服务内容也尽量做到给出一定的评价规范，使得其给出的评价结果尽量公平、公正。

3.事后评价：财政部门需积极引入第三方评估机构对承接方提供的养老服务进行评价与反馈，在评价过程中，首先，加强对于评估机构的

选择，对于第三方评估机构的选择尽量采取招标形式完成，选择行业背景优秀的机构完成该项工作；其次，注重建立多元化的评估体系及评估角度，从服务承接方、政府代理机构、服务对象三个角度对于社会组织等承接方所提供的服务内容、服务过程、服务效果等方面进行评价；最后，评价结果既要反馈至社区、财政部门、民政部门等相关购买机构，也要反馈至服务承接方，并将评估结果做为承接机构资质评估的其中一项内容。这种方式既有利于激励服务承接方不断提高自身服务水平，也为今后招标过程中竞标单位的筛选及评价带来方便条件，提高政府购买公共服务工作成效。

(五)积极发展和培育社会组织，加强专业服务人员的培养及培训

近年来，辽宁省各级各类社会服务组织数量呈增长趋势，但是，能够提供优质养老服务的还非常有限，尚无法满足经济社会发展的需要。另外，各社会组织的人员数量较少，专业性人才缺口较大，很多服务人员未能接受良好的专业技能培训，整体素质偏低，这也为社会组织提供优质服务设置了障碍。

目前，我国各级政府已经意识到承接主体的缺失直接影响到养老服务项目的顺利开展，纷纷出台对于社会组织扶持的政策文件。自 2012 年起，民政部每年启动“中央财政支持社会组织参与社会服务示范项目”，推动政府向社会组织购买服务；自 2013 年起，民政部连续六年发布《中央财政支持社会组织参与社会服务项目实施方案》；2016 年，财政部、民政部出台《关于通过政府购买服务支持社会组织培育发展的指导意见》；2017 年，民政部出台《关于大力培育发展社区社会组织的意见》；福建省、贵阳市、重庆市等地政府也出台各自省市《支持社会组织参与社会服务项目实施方案》。

除此以外，各级政府也在扶持社会组织的实践上进行了较多尝试。例如，广州市投入 1000 多万元资助社会组织培育基地建设，建成市、区、街(镇)三级社会组织培育基地；济南市市中区针对社会组织少、部分社会组织发育不成熟的状况，在 2013 年初成立了济南市社会组织创新园。创新园采用孵化器模式，以跨界合作的方式整合政府、企业、高校等多方资源，推动社会组织之间的沟通与合作。孵化出壳的部分社会组织已开始承接政府购买居家社会服务的项目。

随着相关政策的出台，可以预见，未来辽宁省社会组织的数量将会出现较大幅度的增长，在社会组织的培育发展方面，应该注意以下几个方面的问题：

1.在现有的政策平台基础上，由各级政府、民政部门出台实施意见的具体实施方案，拨付专项资金扶持新的社会组织发展。对现有运行良好、社会影响力较大的社会组织，同样给予扶持及资助。在法律、工商、税务、财政、审计等领域，支持社会组织参与公共事务管理，动员组织

社会力量促进地方经济社会发展。在此过程中，政府应明确自身职能定位，积极地为社会组织的发展创造良好的宏观环境，而不能越俎代庖，使社会组织成为依附政府的存在，要在市场环境下保证其自发性成长。

2.在政府出台相关扶持政策的前提下，为承接政府释放的蛋糕，有可能会出大量社会组织一轰而上的情况。为避免这一问题的出现，政府应做好形势预判，严格规定社会组织的准入条件，不能追求表面繁荣，造成政府资源及资金的浪费，公共需求却未能得以满足。

3.在社会组织成长较为缓慢的阶段，单独社会组织实力不强，能够提供的服务项目有限，政府在进行服务购买时可以尝试将服务内容按照不同项目分别进行招标，这种方式既实现了各不同机构的专业化分工，提高服务效率，也可以降低成本，达到资源的最优配置。

4.养老服务行业面对的是全社会中年龄较大，身体机能较差的一类特定人群，服务人员如果没有良好的技术水平、丰富的服务经验，很难胜任这一工作。因此，一方面，民政部门、人社部门要加强对社会组织服务人员的专业技能培训，提高养老服务工作人员的专业水平；另一方面，还要关注对服务人员职业道德素质的培养。这样才能保证养老服务工作人员的素质提升，同时提高老人对养老服务工作人员的信任度。

5.由民政部门设立老龄事业专项资金，着重用于养老服务人才培养；加强养老护理人才队伍建设，鼓励高校及职业院校开设老年服务与管理、老年护理等专业；支持社会力量开办养老护理员职业培训学校；鼓励有资质的养老护理员培训机构加快养老护理人才培养。

(六)加强养老服务政策及服务的宣传力度

尽管各级政府在居家养老服务方面做出了较多尝试及实践，每年也在逐步加大对于购买居家养老服务的资金投入力度，但是，很多服务对象对于该项政策还存在不了解、不熟悉的情况，这使得政策的正面效应减弱。另外，这种服务对象的不关注、不参与也为政策的改进设置了障碍。在实践工作中，可以尝试从以下两方面着手开展相关工作：

1.提高社区工作人员对于该项工作的重视程度，对于政府现有的政策、规定及规范标准主动积极进行宣传与解读。

2.采取老人更容易接受的宣传形式，除传统的发放传单、社区公告栏展示等传统形式外，探索更适合老年人群的宣传服务方式，通过社区开展活动的契机，加强养老服务政策及服务的宣传力度。

【责任编辑：寇明风】

地　址：沈阳市和平区南京北街 103 号　**邮　　编**：110002
电　话：(024)22709936　**电子邮箱**：czkyyb@163.com