

政府购买养老服务的难点及建议

赵勇 | 李景丽 | 郑佳慧

根据世界卫生组织的标准,我国已经进入人口老龄化社会,相比发达国家,面临“未富先老”、“未备先老”以及老年人口增长速度愈来愈快等严峻、复杂的局面。对此,十八届三中全会《决定》明确指出要“积极应对人口老龄化,加快建立社会养老服务体系和发展老年服务产业。”2015年1月《政府购买服务管理办法(暂行)》将养老服务明确地列入政府购买服务指导性目录中。为推动政府购买养老服务的健康发展,本文梳理了政府购买养老服务存在的难点,并从确定采购需求到合同评估的全过程角度提出了有针对性的解决方案。

政府购买养老服务的难点

(一)养老服务需求的多样性、动态性和多层次性。养老服务的需求主要包括日常生活照料、医疗保健、文体娱乐和精神慰藉等,具体需求会因老人年龄段、性别、受教育程度、经济状况、子女情况等变量的不同而有一定差别。随着经济社会发展,每一类别中的具体内容也会发生变化,主要表现在服务项目逐渐增多、服务内容逐渐细化等。例如,随着家庭结构的变化和老年人文化素养的提高,健康保健及精神层面的文化娱乐将成为老年人服务需求的重要内容。此外,老年人受自身及子女经济状况的影响,其吃穿用住及医疗费用支出存在

很大差别,养老服务需求的层次也呈现多元化特征。如贫困老人最需要的是基本层次的保障性养老服务,而城市中经济条件好的老人,则需要环境良好、设施齐备及在饮食医疗等日常服务水平上档次较高的养老机构。以上这些因素给政府采购部门的需求分析任务提出了很大挑战:养老服务需求不但因地区 and 经济发展水平而不同,而且因人、因时也有很大差异。

(二)我国现有养老服务体系尚不健全。政府采购的一个重要目标是节省财政资金、采购物有所值的商品或服务,但是由于目前的养老服务市场发育程度较低,很可能政府出了钱却买不到优质的服务,造成财政资金的浪费,更直接影响到接受服务老人的福利。养老投资的收益回报周期是一个长期过程,人员及设施的花费大。绝大部分民办养老机构通过租赁场地来举办,基础设施条件差、规模小、资金短缺、服务功能单一。养老服务专业教育培训水平滞后,高水平的专业人才严重紧缺。相比之下,公办养老机构无论是环境设施条件、资金支持、管理水平,还是服务人员素质水平都要明显比民办养老机构好,常常出现公办机构排长队等待入住,民办机构床位却大量空闲的现象,不少民办养老机构长期亏损,负债经营。不成熟的服务市场不能够聚合有效

的养老服务需求,给采购工作主要带来了以下挑战:行业标准缺乏,不利于确定采购需求及采购评审细则;企业间难以形成有效竞争,从而促使其提升服务并降低价格;合同管理方面,供应商交付的服务质量难以保证,导致合同履约走样。

(三)政府购买养老服务存在信息不对称。一是在采购阶段,供应商掌握有比采购人关于自身成本、员工素质、设备情况及操作规则等更具体、更真实的信息,这可以使供应商在报价和签约过程中为今后的降低服务质量、增加利润预留伏笔。虽然采购人可以通过前期市场调研获得较详实的信息、通过合同条款进行更严格的约束,但无形中会增加采购中的搜寻成本和决策成本,即使是在市场充分竞争的情况下,鉴于服务行业的特殊性质,报价一样的服务,在最终履行合同时也可能大打折扣,质量参差不齐。二是在合同执行阶段,相比采购人关心合同有没有被很好地履行,供应商更关心的是自己的利润。一旦合同签订完毕,委托人即政府并不能很好地监督代理人的行为,于是允许代理人自己安排提供服务的日程,而代理人为追求更高的利润通常会削减委托人设定的目标的内容。三是在合同验收阶段,由于服务的无形性、服务行业生产和消费的即时性及检验标准设定的复杂

性,服务的验收主要是借助于对被服务人员的意见调查。而老人在接受服务时通常没有子女亲属陪伴,在表达自身诉求时一般处于弱势地位。

改进政府购买养老服务的建议

(一)确定采购需求。首先,在采购开始前通过调查问卷、寻访等方法,充分了解各地以及城乡老人们的生活状态和养老需求,同时也可调查各地养老机构的设备条件、人员配置和价格等情况。前期调查越详细越好,其内容可以包含老人需要何种层次的养老服务(如基本保障性的、陪护性的、治疗性的等等)、需要什么形式的养老服务(如居家服务、社区服务、养老院形式等等)、价格预期以及其它诉求。对养老机构的调查也应该尽可能地全面,其内容可以包含养老机构近年来的经营状况、人员流动、软硬件的更新情况等等。

其次,整合零散的个人需求信息。养老服务需求总体上可分为两类,一类是保障性养老需求,指维持和保障老人基本生存和生活条件、急需政府来保障的需求。另一类是特殊性养老需求,是指满足基本生存生活条件以外的需求,这类需求多种多样,难以统一,所需资金由养老服务的接受者自己承担。

最后,确定养老服务的提供者,即供应商的选定。可选的供应商范围应包括非营利性的养老机构和营利性的养老机构。对于回报周期长的养老服务行业来说,营利性养老机构数量少,而且营利性养老机构往往为了快速把投入资本收回,提高服务价格。相比来说,非营利性养老机构一般有较稳定的财政支持,其能提供价格低廉的基本保障性服务,但保障性服务的质量堪忧。采购人应当通过合理确定采购需求水平,从而有效地促进这两类养老机构的竞争,同时也助力养老机构自身的健康发展。

(二)选择采购方式。对于服务类采

购,由于其不可描述性和衡量标准的模糊性,所以公开招标并不是最适合的采购方式。对于养老服务的采购,建议使用竞争性谈判或竞争性磋商来进行,此类采购方法可以使采购人和供应商之间就采购标的物的具体细节进行更好地交流和沟通,供应商有更充裕的时间去理解采购人的具体需求,研究采购文件,还可以在谈判或磋商的过程中和采购人确认所有不明白的细节。而公开招标和邀请招标,供应商只能在有限的时间里,根据招标文件里的描述去理解采购人需求,虽然供应商可以就其中内容要求采购人进行澄清,但由于过程复杂,供应商不会也没有时间就所有的内容去和采购人确认。

考虑到养老服务购买的是某个地区的全部养老服务,如果通过整个采购过程确定一家供应商,那么最后的结果会造成这家供应商垄断整个养老市场,这并不是政府购买的本意所在。如果条件允许,针对养老服务的政府购买,可以采用协议供货的方式,将选择养老机构的决定权交到最终服务接受者的手中。

(三)编制采购文件。采购文件在法律上的性质为要约邀请,具备合同当中除价格、交货期以外的许多必备条款,其中,最重要的就是对标的物的描述。养老服务的采购标的物为服务,服务本身就有着难以描述、评判标准模糊、主观性过强、人为因素过多等特点,使得服务类标的物的描述难以确定。针对保障性的养老服务需求,可以通过描述被服务老人应达到的某种生活状态,如包括每日三餐的饮食标准、基本的生活设施、固定的娱乐设施等,也就是用一些可见的标准去评估老人接受服务后所处的生活状态。对比必需且基本一致的保障性养老需求,各种特殊性养老需求的标准较难统一。如果使用政府购买的方式提供此类服务,采购合同可以使用框架协议的模式,罗列所有的特殊性需求

的各项专业标准和价格标准。或者由政府出台规范性文件,明确列出所有的特殊性需求的各项专业标准和价格标准,并建议各养老机构根据当地情况提供相应的产品。

(四)采购执行。针对养老服务采购的竞争性谈判或竞争性磋商,还可以最大化地体现专家的意见和服务接受者的感受。与招标方式相比,专家和服务接受者在采购文件编写和采购执行的过程中参与程度更高,专业性的意见能使得采购更好地达到预期目标。对于采购到的养老服务,采购人并不是最终服务的接受者,如何在整个采购过程中如实体现直接服务接受者的需求是关键。在确定需求阶段,通过调查问卷的形式充分地考虑了服务接受者的具体需求,在谈判或磋商阶段也可以考虑让他们参与进来,比如由各个供应商针对其提出的解决方案进行阐述,再由选出来的老人代表和家属代表进行打分或评价,作为专家打分的依据之一。如果条件允许,公开评比这个环节还可以放到网上进行公开评价,让更多的老人和其家人参与投票,充分表达他们的需求和意见。最终由专家进行综合评审,再交由采购人确定成交供应商。

(五)合同监管和评估。如果在执行合同的过程中,供应商没有按照合同规定的标准提供服务,老人的福利是受损的。在这个过程中,供应商的诚信就显得尤为重要。当然诚信是可以通过合同执行阶段的监管和评估来培养的。合同执行阶段的监管和评估,主要来自三个方面:相关行政部门,如民政部、卫生部等部门的监管;第三方专业评估机构的专业评估;最终服务接受者的切身感受和反馈。如果政府购买合同的结果是有多家养老机构供老人们自由选择,那么不需要直接搜集最终服务接受使用者的体验评价,可以通过各个养老机构一段时间内所谓的销售量来判断各个机





构提供服务质量的好坏,也就是所谓的“用脚投票”,这是服务使用者对于养老机构提供服务的最真实的评价。相关监管部门和第三方评估机构也可以根据一系列硬性规定和标准,定期给出相应的监管和评估报告。

(六)合同期限与付款问题。为及时终止与不合格的养老机构签订的合同,采购合同的终止条款应明确,同时设定合同有效年限,如三年期限一到,政府可根据这三年间各养老机构的质量评估报告和销售额,来决定是否与其继续签订采购合同。或者可以依据评估报告和

销售额给各中标养老机构进行排名,合同允许终止排名靠后的数家供应商,再通过采购程序从其他没获得采购合同中的机构中重新选择合格供应商,与其签订某固定期限的采购合同。

政府购买公共服务使用的是财政资金,来自全体纳税人,而服务最终接受者——老人们只是全体纳税人中的一部分。服务是即时消费的一类产品,由服务接受者直接支付很简单,而由采购人代付就会使问题复杂很多。对此,政府应该根据保障性需求的价格进行付款,也就是说政府至少应该补偿老人们

能购买基本保障性需求的钱款。对于无能力支付保障性需求的老人,就能用这笔资金购买基本保障性的养老服务;对于有能力支付的老人,这就只是一种象征意义的补偿,他可以用这笔资金购买其他特殊性需求。政府如何付款有两种方式:一种是直接补贴供应商,定期给予其一定的财政预算;另一种方式是以养老金的形式直接补贴老人,这样老人在购买养老服务的时候就可以自由选择并直接付款。□

(作者单位:国际关系学院国际经济系)

责任编辑 张小莉