

构建适合中国式现代化特色的 养老服务质量评估体系探究

陆杰华

(北京大学社会学系, 北京 100871)

摘要: 养老服务质量评估不仅是实施积极应对人口老龄化国家战略、推进中国式现代化的必然要求, 也是新时代养老服务高质量发展的重要前提。多年来, 我国养老服务质量评估体系经历了萌芽发育、建设起步和建设发展 3 个阶段, 并呈现了不同的特点。适合中国式现代化的养老服务质量评估内涵要义在于通过多元评估主体全过程参与居家社区、养老机构、医养结合等层面的养老服务或产品标准、管理和评估。面对当下养老服务质量评估面临标准化理论研究滞后、地方与国家规范衔接模糊、相关政府部门认知不同等方面的突出问题, 下一步构建中国式现代化特色的养老服务质量评估体系需在养老机构服务标准化与规范化、居家社区养老服务评估体系探索、地方性养老服务评估中心构建、地方与国家养老服务规范有机衔接等方面发力, 进而推动新时代养老服务实现高质量发展。

关键词: 中国式现代化; 高质量发展; 养老服务质量评估; 内涵要义; 路径选择

中图分类号: C913.7

文献标志码: A

文章编号: 1671-4970(2022)06-0003-08

一、研究缘起

开启中国式现代化新征程之际, 我国社会经济发展正步入高质量发展的新阶段, 高质量发展成为新时代主题。新时代推动高质量发展的本质就是为了人民, 这不仅充分彰显了以人民为中心的发展思想, 同时也是新时代赋予的重大使命, 更是实施积极应对人口老龄化国家战略、推进中国式现代化的题中之义。习近平总书记在党的二十大报告中特别强

调: “实施积极应对人口老龄化国家战略, 发展养老事业和养老产业”。老有所养、老有所依是推进中国式现代化新征程中改善和保障民生的重要领域, 同时也是关系到家庭幸福、社会稳定乃至国家长治久安的大事。2021 年底, 《中共中央 国务院关于加强新时代老龄工作的意见》明确指出, “有效应对我国人口老龄化, 事关国家发展全局, 事关亿万百姓福祉, 事关社会和谐稳定, 对于全面建设社会主义现代化国家具有重要意义”。自党的十九届五中全会将

基金项目: 北京市社会科学基金重大项目(20ZDA32)

作者简介: 陆杰华(1960—), 男, 教授, 博士, 主要从事人口老龄化、人口经济学研究。E-mail: lujiehua@pku.edu.cn

实施积极应对人口老龄化上升到国家战略以来,让老年人生活安心、舒心、顺心、放心,确保养老服务的高质量,既是新时代我国老龄事业发展的发展目标,也是探索中国特色积极应对人口老龄化道路的重要实践^[1]。

近年来,我国人口老龄化呈现出加速度的新态势。2021年统计数据显示,我国65岁及以上人口规模超过了两亿人,占总人口比例为14.2%,比上一年增加0.7个百分点,预示着“十四五”初期我国已经从轻度老龄化进入中度老龄化阶段。面对新时代日益严峻的人口老龄化新格局,党中央、国务院相继出台了一系列与积极应对人口老龄化相关的法律法规及其重要举措,全面推动新时代养老服务体系建设,顶层制度层面的老龄政策也经历了从特惠到普惠、从保基本到高质量发展的过程^[2]。毋庸置疑,经过多年来的不断探索和努力,我国养老服务体系日益完善,各项老龄事业取得了长足发展,为积极应对人口老龄化奠定了重要基础。不过,伴随近年来养老服务体系建设的快速发展,养老服务标准推进滞后、养老服务行为监督不到位等一系列涉及养老服务质量的问題严重影响了老年人的获得感、幸福感和安全感,也制约着养老服务的高质量发展^[3-4]。

养老服务质量评估通常包括两个维度:一是从老年人视角出发的微观服务质量评估,即养老服务质量是基于老年人各方面需求、服务期望和服务实际感知绩效的结果,是老年人对所提供的养老服务满足需求、达到期望程度的主观感受和评价,通常是一种侧重于服务体验的感知性主观评估^[5];二是从第三方主体出发的中观与宏观的服务质量评估,即养老服务质量涵盖养老机构的软硬件条件、政府的政策资金支持种类与力度、服务人员的专业水平、服务对象及家属服务需求的表达和服务效果的接受程度,通常是一个偏向于服务建议的综合性客观评估^[6]。

在实施积极应对人口老龄化国家战略的明确要求下,从实践养老服务质量评估到构建养老服务评估体系,成为新时代推动我国养老服务高质量发展的应有之义与可行路径。在此研究思路下,本文进一步将养老服务质量评估视为一种公共政策行为,养老服务质量评估体系具有公共政策与老龄社会治理的整体性、政策系统内外部的相关性、政策科层与

“条条块块”的层次性,以及多元政策行动者等诸多公共政策体系的明显特点。新时代构建高质量的养老服务质量评估体系和有效推进养老服务质量评估工作,确保为老服务设施高质量建设和服务水平高质量供给,推动各项惠老政策落地生效,无疑将带给亿万老年人更多的获得感、幸福感和安全感。

一是构建养老服务质量评估体系有助于政府加强机构指导,确保有效监督。以国家标准、行业标准及地方标准为基本依据,有助于各级政府强化机构指导,协助养老机构规范化运营;同时构建养老服务质量评估体系,定期开展养老服务专项监督行动,有助于对养老机构形成有效监督,促使其不断完善改进养老服务过程中的不足之处,不断提升养老服务质量。

二是构建养老服务质量评估体系有助于机构间动态比较,促进良性竞争。养老服务质量评估的重要功能是确保不同的养老机构具有相对统一的衡量标准。以质量为切入点调动市场机制,通过机构间比较和良性竞争,最终将促进整个行业的良性发展,带动养老服务水平整体提升。

三是构建养老服务质量评估体系有助于老年人自愿选择入住,保障合法权益。构建养老服务质量评价体系对不同养老机构进行等级划分,将有利于提升养老服务市场信息透明度;通过了解不同养老机构星级指数及评价,老年人可以根据自己的养老需求及消费能力自主选择入住相应的养老机构,减少资源的不必要浪费,更好地保障自身合法权益。

四是构建养老服务质量评估体系有助于提升养老资源利用率,促进长远发展。构建养老服务质量评估体系,一方面有助于养老机构在相关部门的引导与协助下,优化机构运营管理,增强基础设施建设,提升机构运行效率;另一方面也有助于增强广大家庭对社会化养老方式的信心,为其理性选择养老机构提供科学的决策依据,还可以打通养老服务信息共享渠道,促进养老服务业发展过程中的人才交流、信息交流、技术交流,进一步提升养老资源利用率,促进整个养老服务体系的可持续发展^[7-8]。

二、养老服务质量评估体系建设的阶段性及其主要特点

客观地讲,我国养老服务质量评估体系建设起步较晚,但是近年来受到了各方面的广泛关注。由

于我国老龄事业发展与养老服务体系规划是国家国民经济和社会发展规划的重要组成部分,因此本文对于养老服务质量评估体系建设的历史阶段划分尝试以5年作为一个阶段性时长。从进入老龄化社会的动态时间轴上看,我国养老服务质量评估体系建设经历了初期阶段以地方实践探索为主到国家立法规范以及现阶段逐步完善的历程,目前正在从实践探索向规范体系方向发展,其中主要包括如下3个阶段:

1. 2000—2010年:萌芽发育阶段

1996年颁布的《中华人民共和国老年人权益保障法》最早提出建立健全养老机构分类管理和养老服务评估制度。2000年,我国刚步入老龄化社会之初,中共中央、国务院适时颁布了《关于加强老龄工作的决定》,同年民政部发布了《老年人社会福利机构基本规范》;2006年国务院办公厅发布《关于加快发展养老服务业的意见》,均提及养老服务相关规范制度。截至2010年底,我国各地在养老机构等级划分和评定方面已经进行了形式多样的实践探索,积累了一定的经验,并取得了初步的成效。不过,就居家社区养老评估建设而言,我国起步较晚,自2008年后才有部分城市逐渐开始探索居家社区养老服务规范和标准。

这一阶段,养老服务质量评估体系建设具有两个鲜明特点:一是养老服务质量评估体系建设重点以地方政府实践探索为主,这一时期国家层面的政策引导较为宏观,但缺少具体的操作标准。在养老机构等级划分和评定方面,各地根据本地实际情况进行实践探索,对于表现优异的养老机构给予相应政策补助和优惠。二是养老机构的服务评估发展明显快于社区和居家养老,在地方政府制定的相关养老服务规范和标准中,工作重点主要聚焦在养老机构,且对养老机构的定位普遍集中于老年公寓、托老所、养老院和敬老院等,而对居家社区养老服务的评估关注明显不够。

2. 2011—2015年:建设起步阶段

总体上看,我国的养老服务业标准化建设起步较晚,受党的十八大以来相关顶层制度设计的推动,2012年之后养老服务质量评估体系建设正式纳入国家顶层制度设计层面。2013年颁布的《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》表明,我国养老服务质量评估步入了正规起步建设阶段。同年9

月,民政部、国家标准化管理委员会、商务部、质量监督检验检疫总局和全国老龄工作委员会办公室联合发布了《关于加强养老服务标准化工作的指导意见》,该意见明确指出,各地要加快建立养老服务评估机制,建立健全经济困难的高龄、失能等老年人补贴制度,积极推进养老服务领域管理标准化,加紧制定和实施养老机构等级划分与评定、养老服务质量评估和等级评定等标准建设工作。2014年8月,财政部联合国家发展改革委员会、民政部、全国老龄工作委员会办公室联合下发《关于做好政府购买养老服务工作的通知》,首次明确提出要建立健全由购买主体、养老服务对象以及第三方组成的综合评审机制,加强购买养老服务项目绩效评价。至此,一些地方政府先后在政府购买养老服务中引入第三方评估制度,第三方评估制度在各地开始试水。

这一阶段,养老服务质量评估体系建设具有两个方面的突出特点:一方面,评估内容逐步拓展,规范得以发展。这一时期国家出台了GB/T 29353—2012《养老机构基本规范》、GB 50867—2013《养老设施建筑设计规范》、MZ/T 032—2012《养老机构安全管理》和MZ/T 039—2013《老年人能力评估》等相关政策文件,对于养老机构建设和服务规范的完善具有重要指导意义。另一方面,政府购买养老服务中引入第三方评估制度。2015年,中国质量认证中心(CQC)将国际标准化组织(ISO)发布的国际标准ISO 9001:2015《质量管理体系要求》与养老服务规范要求相结合,首次颁布了第三方养老机构质量评价标准CQC 9101—2015《养老机构质量评价》,一定程度上填补了国内养老服务评估领域的空白;此外,CQC编制了《社区老年人日间照料中心质量评价技术规范 and 实施规则》,为评估社区老年人日间照料中心的服务质量提供了操作层面的技术支撑。

3. 2016年至今:建设发展阶段

2016年起,我国启动养老机构服务质量提升四年专项行动。2016年12月,国务院办公厅在正式印发的《关于全面放开养老服务市场,提升养老服务质量的若干意见》文件中明确要求“民政、质检等部门要进一步完善养老服务标准体系,抓紧制定管理和服务标准。”2017年3月,民政部等六部门颁发了《关于开展养老院服务质量建设专项行动的通知》(民发〔2017〕51号),随即颁发了《养老机构服务质量大检查指南》。8月,民政部还印发了《养老

服务标准体系建设指南》，继续推动建立全国统一的养老服务标准与评估体系。同年9月，中共中央、国务院发布《关于开展质量提升行动的指导意见》，进一步明确要推动提升养老服务质量建设。2017年底，民政部颁布了《养老机构服务质量基本规范》，这是这一时期养老机构服务质量评估的一个里程碑文件。2019年，在《国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见》中对养老服务质量提升又提出了明确的方向。2020年12月，为了解决取消养老机构设立许可后尚未建立养老服务跨部门联合监管机制的突出问题，国务院办公厅印发了《关于建立健全养老服务综合监管制度促进养老服务高质量发展的意见》，旨在构建有效的行业标准、行业管理规范、评价机制和服务清单，并完善事中事后监管制度。2021年11月，《中共中央 国务院关于加强新时代老龄工作的意见》再次重申：建立健全养老服务标准和评价体系，加强对养老机构建设和运营的监管，为新时代养老服务质量评估提出了新的要求。2022年2月，《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》要求加快养老服务领域标准的修订工作，构建全国统一的养老服务质量标准、等级评定与认证体系，鼓励地方和社会组织制定养老服务领域标准，用标准规范和引导养老机构发展，推动养老服务实现高质量发展^[9]；此外，还要求各个部门进一步建立健全养老服务综合监管制度。

这一阶段，养老服务质量评估体系建设呈现如下三大特点：一是全国统一的养老机构服务质量标准和评价体系初具雏形。涉老相关部门重视全国养老院服务质量建设，自2016年国家开展养老机构服务质量提升专项行动后，配套的质量评估体系得以迅速发展。迄今，我国养老机构服务质量内部管理基本制度得以全面建立，相对统一的养老机构服务质量评估标准与工作制度初见端倪，很大程度上推动了这一阶段养老服务质量评估体系的完善，养老服务质量水平得到大幅度提升。二是与养老服务质量评估紧密相关的老年人能力评估试点工作成果丰硕。目前，北京、上海、河南等省市通过多年的实践探索明确了老年人能力评估的具体流程，并制定了相对统一的老年人能力评估标准，为下一步完善养老服务质量评估体系奠定了基础。三是与之前两个阶段相比，这一阶段养老服务质量评估更加注重加强养老服务综合监管制度建设，突出重点环节，实施

全过程、全方位监管。

三、新时代中国特色养老服务质量评估的内涵及其重点内容

伴随着我国人口老龄化进程的加速推进和养老服务体系的逐步完善，适时构建适合中国国情的统一、规范的养老服务质量评估体系，不断完善安全、服务、管理、设施等标准和强化养老服务质量监管，不仅是适应养老服务高质量发展的新要求，同时也是更好地满足新时代人民群众日益增长的养老服务需求的新使命。因此，客观认识和把握新时代中国特色养老服务质量评估的主要内涵与重点内容将更有利于推进养老服务走向高质量。

1. 养老服务质量评估的主要内涵及其属性

与其他物质产品相比，养老服务有着自身的特点，一般难以仅用量化的客观指标进行评价^[10]。有研究认为，养老服务质量是指养老服务体系是适当的、提供的服务是达标的，而且能实现养老服务对老年人的可达性，确保老年人在现有体系中享有制度带来的福利，且这个福利是符合基本品质要求的^[11]。基于既往研究对养老服务质量的界定以及养老服务高质量发展的客观要求，笔者认为，养老服务质量评估是指通过老年人及其家属、服务提供者和第三方评估机构等多元主体的参与，对相关养老服务或产品进行相应标准、管理和评估的全过程，其中标准是养老服务质量提升的前提条件，管理是养老服务质量提升的核心要素，评估是养老服务质量提升的客观要求。新时代探索构建符合国情、需求为先、指标合理、有效运转的养老服务质量评估体系，其宗旨在于实现两大养老服务发展目标：一方面，在推动走向高质量的养老服务质量评估科学化、常态化和专业化中完善养老服务质量治理和促进体系，帮助政府和服务供应商更加方便和准确地分析、测量、评价、监督养老服务质量状况，推动养老服务质量提升；另一方面，以老年人为中心，基于主观和客观的测量指标，全面、客观、真实地反映老年人对养老服务的获得感、幸福感、安全感和体验感，确保老年人的物质、精神和文化需求得以全方位满足。

综合而言，养老服务质量评估具有4个方面属性：一是评估对象涵盖硬软件建设，即养老服务质量评估既关注机构场所等硬件建设，同时更关注人员队伍和经营水平等软件建设，硬件是基础面，软件是

核心面。二是评估方法兼顾主客观评价,即养老服务质量评估既强调可量化、客观和简洁的客观性指标测量,同时也注重老年人对所提供的养老服务满足需求、达到期望程度的主观性感知测量。三是评估内容具有多维度,即养老服务质量评估既关注内容质量和结果质量,同时也注重过程质量和影响质量,充分体现出4种维度的有机统一。四是评估结果注重社会与经济双重效应,即养老服务质量评估不仅关注养老服务供应商营利水平以及促进经济增长的经济效应,同时更注重养老服务质量对老年人获得感、幸福感和安全感以及对就业拉动的社会效应。

2. 养老服务质量评估的重点内容

2022年初颁布的《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》进一步明确了新时代养老服务发展目标:居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系和健康支撑体系加快健全。可见,“居家社区机构相协调、医养康养相结合”是新时代我国推进养老服务高质量发展的政策共识。为此,当下养老服务质量评估的重点内容应包括居家社区、养老服务以及医养结合3个方面:

从居家社区层面上看,养老服务质量的评估重点聚焦在家边、身边和周边的各类养老服务,主要涵盖生活照料、家庭护理、文体娱乐、健康管理、精神慰藉等方面服务。从操作层面上看,当下对居家社区养老的服务质量评估主要集中于助餐、助洁、助医和康乐四大服务类型上。鉴于四大类服务在内容、形式、服务提供机构和供给场所等方面不尽相同,因此四类服务的具体评估形式也有明显的不同。此外,居家社区养老服务类型通常是多样和细分的,其评估应在服务质量的可靠性、保证性、响应性、可感知性和移情性5个维度上确定指标构建和测度。

从养老机构层面上看,养老服务质量评估体系由于起步较早,相对比较成熟。机构养老服务质量的评估主要是指老人入住养老机构,由机构提供24小时全天候的住院服务,服务内容包含医疗、护理、康复、个人与生活照护等。相较于居家社区养老服务,家庭仍需要承担部分养老功能,机构养老对于家庭养老功能的承接更为彻底。因此,机构养老提供的服务内容更加全面,对其服务质量的评估需要更加完整。对机构养老服务质量的评估,在上述四大基础类别服务上与对居家社区养老服务的要求没有

明显的差别,但对养老机构在机构管理和安全管理上的标准要求可以说是准入门槛性质的。这两点要求是机构养老服务质量评估明显区别于居家社区养老服务评估的,出台的国家标准也对这两点予以了特别的关注。例如,2019年发布的《养老机构服务安全基本规范》中明确规定:养老机构应符合消防、卫生与健康、环境保护、食品药品、建筑、设施设备标准中的强制性规定及要求,要求机构对老年人安全风险做好评估,在服务防护方面做到防噎食、防食品药品误食、防压疮、防烫伤、防坠床、防跌倒、防他伤和自伤、防走失、防文娱活动意外;此外,还要求机构做好各项应急预案和安全教育。例如,2017年发布的《养老机构服务安全基本规范》中则对机构的服务管理、人力资源管理、环境及设施设备管理提出了更加细致的要求。这表明,养老机构服务质量评估更加注重机构管理和安全管理的相关具体指标。

从医养结合层面上看,医养结合服务质量评估是一种新型服务模式的实践探索。医养结合是以医为基础、以养为核心的新型健康养老模式,其中最大的优势是能有效整合养老和医疗两方面资源,在给老年人提供必要生活起居照顾服务的同时,提供集医疗、护理、康复、保健、临终关怀等于一体的专业健康养老服务。因此,医养结合服务质量评估可以沿用居家社区养老服务质量评估中对于四大类基础生活服务的评估指标构建体系。此外,在对医养结合模式进行服务质量评估时,医疗服务质量是评估的侧重点。依据前述的有形性、可靠性、保证性、响应性、移情性5个维度可以对养老机构所提供的助医服务及医疗功能进行具体指标的构建,这也是现阶段养老服务质量评估亟待拓展和加强的一项重要工作。

四、现阶段我国养老服务质量评估体系建设面临的突出问题

鉴于我国养老服务体系起步较晚,构建新时代养老服务质量评估体系过程不可能一帆风顺,势必将面临一系列深层次的挑战。本文以国外典型国家的经验借鉴与国内实证调研的分析资料为基础,客观剖析当前养老服务质量评估体系建设面临的突出挑战,聚焦分析我国养老服务质量评估体系建设过程中,质量监管机制、标准化评估工具、质量监控平台、评估队伍建设等方面主要困境,由此从更

深层次把握养老服务体系建设的堵点和痛点以及超前解决养老服务质量体系建设的难点和重点。

1. 标准化理论研究相对滞后,指标科学性亟待加强

西方发达国家的养老标准化理论研究起步早且操作性强,在标准化理论研究方面已经初步形成了以服务质量差距模型、绩效感知服务质量度量模型、顾客感知服务质量模型等为主要代表的理论基础,并针对国外养老模式以机构为主、其他模式为辅的社会养老状态,建立了完善的具体评估工具^[12]。相较于多数发达国家,我国养老服务质量评估体系建设起步晚,养老服务质量评估的理论研究滞后于实践,主要是将国外的理论研究直接嫁接过来,标准化理论研究滞后于现实。在指标选取方面,国内对养老服务质量评价的主要工具是借鉴国外质量评价工具,但不同国家的养老模式具有不同的服务内容、服务对象和参与主体,同时考虑到中外文化差异,尤其是中国老年人对传统家庭功能的依附,指标的选取更需要结合中国实际情况,构造扎根于中国文化土壤、具有中国特色的指标评估体系。

2. 地方与国家规范衔接模糊,统一的标准化建设任重道远

在国家发布养老服务业标准化相关文件之前,一些地方就开始积极构建本地养老服务业标准化建设,并出台一系列文件推动地方养老服务质量评估体系建设。针对上述地区养老服务质量评估先于国家且标准不统一问题,现阶段最重要的是尽快制定不同类型养老服务质量评估的国家标准和规范,地方已经实施相应养老服务标准或者等级评定制度的,需要严格遵循“内容只增不减、标准只升不降”的原则,做好与国家标准规范以及全国等级评定体系的衔接。不过,养老服务关于地方性规范和国家规范的衔接规范质量评估体系千头万绪,涉及的内容多且杂。因此,关于地方性规范和国家规范的衔接,当前国家层面的指导意见还不够细化。为提升资源利用率及行政效率,出台详细的衔接细则以规范先前地区养老服务质量评估是下一步必须面对的现实问题。

3. 相关政府部门认知不一致,现实执行层面面临困难

现阶段诸多政府部门参与到养老服务质量评估体系建设之中,但不同部门认知有所差异。民政部

门侧重于保基本、兜底线,卫健部门侧重于推动医养结合满足老年人的医疗需求,发改、财政、商务等部门更侧重于养老产业的培育,不同层面都尝试从各自部门的职责来构建养老服务质量评估体系。因此,在现实执行过程中面临着诸多难题,部门沟通协调效率低、周期长,一定程度上制约了整个服务质量评估体系建设进程。此外,财政空间有限,虽出台了很多政策,但预算不足,部分政策受资金掣肘难以持续。因此,政府相关部门需要统一对养老服务质量评价体系的认知,减少项目资源的浪费,提高政策扶持的效果,推动养老服务模式的持续发展。

4. 居家养老评估明显不足,评估集中于机构和社区

当前我国主流的养老服务模式中,无论是学界对于评估的相关研究,还是政府部门发布的相关政策文件,评估都更多地集中于机构养老、社区养老,对居家养老评估不足,同时医养结合融合服务评估也刚刚起步。在机构养老评估方面,有研究尝试构建了以管理情况及设施、基础服务质量、健康管理质量等为一级指标的评价指标体系^[13]。如前所述,自2012年以来,国家相继出台了GB/T 29353—2012《养老机构基本规范》、GB/T 35796—2017《养老机构服务质量基本规范》、GB/T 37276—2018《国家标准养老机构等级划分与评定》、GB 38600—2019《国家标准养老机构服务安全基本规范》。在社区养老服务质量评价中,有研究以上海为例尝试设计了社区养老服务质量评估指标体系^[14]。此后,国家先后出台了GB/T 33168—2016《社区老年人日间照料中心服务基本要求》、GB/T 33169—2016《社区老年人日间照料中心设施设备配置》。不过,居家养老作为当下中国绝大多数老人最倾向的养老模式,也是最主流的养老模式,与社区和机构养老服务相比对居家养老服务评估还是相对较少,当下亟需更多的本土化探索。同时,医养结合融合服务评估标准和规范也亟需尽快纳入日程。

5. 评估主体较为单一,评估效果尚未达到预期

鉴于我国养老服务质量评估仍然处于发展阶段,受社会经济发展水平等方面的限制,评估主体较为单一,当前对于养老服务质量评估的主体是服务机构与老年人。服务机构自我评估就是服务机构对自身整体情况进行的主客观评估,其中评估的初衷主要是为了应对相关部门的常规性检查,这种例行

性的自我检查式评估导致评估走过场,其评估结果作用有限。尽管老年人也是评估主体,其宗旨是及时发现一些养老服务中的不足与局限,但由于涉及评估主体的自身利益而会在一定程度上降低了其对服务本身的评估;加上由于老年群体的特殊性,他们往往不能清楚地表达出自己的需求。这表明,仅靠单一的评估主体不能全面和动态反映服务对象的期望和需求,其评估效果有限。因此,除了服务机构及老年对象之外,积极引入第三方评估力量和社会力量,通过其专业性和独立性评估,提高评估的实际效果。

6. 专业化人才队伍紧缺,缺乏专业评估人才

养老服务质量评估工作通常是一项复杂系统的工程,涉及收集数据信息、确立评估指标、开展统计分析、提出改进意见等诸多环节,这对养老服务质量评估专业队伍提出了更高的要求。构建养老服务质量评估体系,离不开专业评估人才,专业的评估人员和组织对于准确评估养老服务质量具有不可或缺作用。评估主体不够专业容易造成评估偏差,并进一步造成资源浪费、行动方向偏差等问题。但从当前实践来看,由于养老服务业薪资待遇相对较低、养老服务专业化培训尚不健全等原因,专业化养老服务质量评估队伍严重短缺。要想真正提高评估主体的科学性、合理性、规范性和专业性,必须拥有专业水平相称的养老服务质量评估队伍,才能为改进养老服务质量提供依据,并推动新时代养老服务高质量发展。

五、构建中国式现代化特色养老服务质量评估体系的发展方向与具体路径

新时代推动养老服务质量评估对于我国养老产业高质量发展具有重要意义。如前所述,目前养老服务质量评估尚处于建设发展阶段,养老服务质量标准和规范相对滞后,养老服务评估机构稀少,养老服务评估人员稀缺,养老服务质量监督力度不够,所有这些都制约着新时代养老服务高质量发展。笔者认为,适合中国式现代化国情的养老服务质量评估体系建设应注重如下发展方向:

一是更加注重构建多方主体参与的评估制度。高度重视服务供应商、服务接受方、第三方等多方主体在养老服务质量评估工作中的各自作用,除去传统的内部评估、官方评估(行政部门组织的评估)

外,客观、公正、规范的第三方评估需要进行更加科学的制度优化设计,进而实现养老服务评估科学化、常态化和专业化。

二是更加注重构建养老服务质量评估的监督体系。养老服务质量评估应在政府评估和监督的基础上引入社会监督,形成多元监督主体,探索多样化监督方式,尤其是重点构建“监督—反馈—调整—决策”循环式的运行机制,充分利用社会各方资源,稳步提高养老服务质量。

三是更加注重构建多样性和标准化的养老服务质量评估方法。构建一套多元、公正、科学、规范、可操作性的评估指标体系是建立健全养老服务质量评估制度的方向,应当以既往研究成果为理论基础,在各地积极推进试点工作,构建更加多样性的养老服务质量测评方法。

四是更加注重建设养老服务质量评估信息化平台。鼓励相关政府部门和相关市场组织,积极建设养老服务信息化平台,推动养老服务质量管理智能化。此外,积极探索建设居家社区养老网络信息服务平台,基于管理信息平台,实现相关管理部门、社区服务机构、居家老人、子女亲属等不同主体的实时互动和服务资源的有效配置。

基于上述发展方向,下一步养老服务质量评估应结合我国养老服务的特点和老年人的特定需求,采用科学的方法,构建适合中国国情的标准统一、指标实用、评估科学的养老服务质量评估体系,并以此为依据建立健全老年人需求评估制度,推进社会养老服务建设,提升养老服务水平,促进合理分配资源,保障老年人的合法权益。其主要路径包括:

第一,加强养老机构服务质量标准化、规范化建设。养老机构的标准化、规范化建设是老龄事业和产业高质量发展的根本出路。迄今,养老机构的规范管理工作取得了明显成效,尤其是在养老机构质量基本规范和行业标准方面,为居家社区养老服务和医养结合质量评估体系积累了一些成功经验。下一步要尽快建成国家、行业、地方相互补充配套的标准体系,以相互补充配套的标准体系来动态地进行检查、考核、定级、奖励或惩处养老机构。此外,政府也要积极鼓励支持符合国家、行业、地方标准的养老机构发展连锁经营,推进品牌建设。

第二,加快居家社区养老服务评估体制建设。现阶段我国尚未建立相对统一的居家社区养老服务

质量评估标准,面对当前居家社区养老服务质量评估的滞后及碎片化现状,加快全国相对统一的居家社区养老服务质量评估体系不仅必要,而且迫切。在现阶段居家社区养老服务质量评估各自为政的状况下,建议首先统一居家社区养老服务质量评估标准,细化不同服务类型规范;其次,结合实际确定改进居家社区养老服务质量评估指标以及方式。当然,这里所说的统一标准并不意味着各地评估指标的完全相同,需要根据不同地区经济发展与居家社区养老发展程度,对相应的具体项目、指标做适时调整,坚持评估普遍性与特殊性相结合的基本原则。

第三,重点建设地方性的养老服务评估中心。确定全国统一的养老服务质量标准规范势在必行,尤其需要加快各地专业化的养老服务评估中心建设。在养老服务第三方评估机制中,保证第三方评估机构的公正性与权威性是确保这一机制得以运行实施的根本。而现实情况是我国多数地区第三方评估机构并不具有独立性,其行政色彩明显。因此,各地应当加强政策引导,重视扶持专业、独立的评估机构,向机构提供必要费用和资助;同时应通过多种形式为评估队伍提供定期或不定期培训,进一步细化评估人员从业标准,加强评估专业技能资格考核,加快养老服务质量评估队伍专业化进程。

第四,推动地方原有规范与新的国家规范有效衔接。注重地方原有规范与新的国家规范相衔接,对于已制定并实施养老服务质量评估指标的地方,当下要尽快做好与国家标准及全国等级评定体系的衔接,按照标准就高不就低的基本原则进行适当调整,若地方先前实施原有规范已取得良好成效,可在保持原来规范的基础上酌情实施。对于尚未开展养老服务评估建设的地区,一律采用国家标准进行评定。下一步为提升资源的利用率及行政效率,国家还应出台详细的衔接细则以规范先前地区养老服务评估体系。

第五,加强评估指标体系的顶层制度设计与地方实践经验结合。养老服务质量评估指标体系的具体建设应与顶层政策制定紧密结合,一方面国家应借鉴有关专家学者的意见,推动国家层面制定统一的指标体系,以规范养老服务质量评估领域的工作;另一方面在统一指标体系尚未出台前,地方还是要基于现有的国家规范,在省级层面制定详细的服务质量评估指标体系,再逐步向下推广。在制定省级

统一的指标体系时,可以由国家专家委员会来进行评定,市及以下地区的指标建设接受省级和市级的监管,这有助于推动指标体系的顶层设计与地方实践经验更好地结合起来,并充分发挥综合效用。

参考文献:

- [1] 杜鹏. 中国特色积极应对人口老龄化道路:探索与实践[J]. 行政管理改革,2022(3):13-8.
- [2] 杜鹏,谢立黎,王煜霏. 中国共产党老龄工作的思想与政策演变[J]. 人口与经济,2021(5):1-12.
- [3] 杨宜勇,韩鑫彤. 提高我国养老服务质量的国际经验及政策建议[J]. 经济与管理评论,2020,36(1):5-14.
- [4] 白维军. 养老服务高质量发展:何以可能? 何以可为?[J]. 社会科学战线,2019(7):222-228.
- [5] 李娟. 城市养老机构服务质量及其影响因素调查研究[J]. 社会工作,2011(11):85-87.
- [6] 王立剑,凤言,王程. 养老机构服务质量评价研究[J]. 人口与发展,2017,23(6):96-102.
- [7] 贾云竹. 建立全国统一的养老服务质量评价体系[J]. 中国社会工作,2018(29):30-31.
- [8] 杨燕清,肖惠敏. 我国养老服务质量评价体系的研究进展[J]. 中国护理管理. 2017,17(5):716-719.
- [9] 俞建良. 推动新时代养老服务迈向高质量发展[J]. 中国民政,2022(5):30-31.
- [10] 李兵,庞涛. 国家养老服务质量框架:定义、原理和标准[J]. 社科纵横,2018,33(2):97-104.
- [11] 杨翠迎,刘玉萍. 养老服务高质量发展的内涵诠释与前瞻性思考[J]. 社会保障评论,2021,5(4):118-130.
- [12] 谢珍君,计维斌,陈双群. 养老服务质量评价工具研究综述及展望[J]. 云南行政学院学报,2019,21(2):147-151.
- [13] 郭红艳,彭嘉琳,雷洋,等. 美国养老机构服务质量评价的特点及启示[J]. 中华护理杂志,2013,48(7):652-654.
- [14] 章晓懿,梅强. 影响社区居家养老服务质量的要素研究:个体差异的视角[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版),2011,19(6):23-30.

(收稿日期:2022-09-15 编辑:陈玉国)