

# 我国养老服务标准化建设的困境与对策研究

郑雄飞 徐长东\*

**【摘要】**随着老龄化程度日益加深，如何充分发展养老服务业进而有效满足养老服务需求已成为社会各界关注的热点。标准化建设是养老服务规范化有序发展的内在要求。现阶段养老服务标准化建设的总体框架已取得长足发展，但在法律建制和实践探索等方面依然存在诸多不足且面临行业发展规模不足、政策体系衔接性差甚至内生冲突、监督管理体系不健全等掣肘。从市场发展、顶层设计和监督评价机制等角度着眼，应当强化顶层设计并统筹立法建制和政策研究，通过“放管服”改革优化养老服务业准入机制，完善专业人才培养机制，引入第三方评估机制提高监管力度，推动养老服务观念转变，以助力养老服务标准化建设的发展与完善。

**【关键词】**老龄化 民生保障 养老服务 标准化建设

DOI:10.16775/j.cnki.10-1285/d.2022.08.004

## 一、引言

随着经济社会的快速发展，我国老龄化程度持续加深，老年抚养比日益增加。根据第六次和第七次人口普查结果显示，我国60岁及以上人口由2010年的1.8亿增长到2020年的2.6亿，人口老龄化率从13.3%增长到18.7%；老年抚养比由2010年的11.9%增长到2020年的19.7%<sup>①</sup>。少子化、高龄化等人口年龄结构的快速变化加剧了家庭面临的养老压力，传统的家庭养老模式已难以应对老年人的日常照顾需求，亟待社

会化养老服务业的市场化发展。

一直以来，养老服务是学术界研究的热点，但大多集中在养老服务发展状况<sup>②</sup>、体系建设<sup>③</sup>、供给和需求<sup>④</sup>、养老机构评价<sup>⑤</sup>等方面。近年来，各级政府更多关注养老服务标准化问题。2017年，民政部和国家标准委联合印发《养老服务标准体系建设指南》，要求构建科学合理的养老服务标准体系，推动建立全国统一的养老服务质量标准 and 评价体系，推进养老服务质量明显提升。2019年，国务院办公厅出台《关于推进养老服务发展的意见》，要求大力

\* 郑雄飞,北京师范大学社会学院教授、博士生导师;徐长东,北京师范大学政府管理学院硕士研究生。本文系国家社科基金重大项目“民生保障视角下农村地权结构调整的社会学研究”(18ZDA168)的阶段性成果。

推进养老服务结构不断优化和服务质量持续改善。学术界也逐渐关注养老服务的标准化问题,但主要集中在标准化体系建设<sup>⑥</sup>方面,而就标准化建设究竟面临哪些现实困难及其背后原因关注不多。剖析养老服务标准化建设的困境并进行相关理性探索,对于促进养老服务发展尤为必要。

## 二、我国养老服务标准化建设的现状

从规范功能上讲,“标准”是指农业、工业、服务业以及社会事业等领域统一的技术要求,包括国家标准、行业标准、地方标准和团体标准、企业标准<sup>⑦</sup>。标准化工作是制定标准、组织实施标准以及监督管理的过程。养老服务标准化旨在规范养老服务设施和相关照料服务,是国家、行业或地方等制定服务标准以及组织实施、进行监督的过程。现阶段,我国养老服务标准化建设的总体框架不断完善,已取得了诸多成绩,但在实践探索和法律规范等方面还存在诸多不足。

### (一) 养老服务标准化建设急需建立健全

早在2006年,《关于加快养老服务业的意见》提出“养老服务行业标准”概念,促进养老服务业向规范化、标准化发展。为加强制度建设,2011年《社会养老服务体系建设规划(2011-2015年)》提出要制定和完善居家养老、社区养老服务和机构养老服务的相关标准。为推动养老服务标准体系建设,2016年,《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》要求积极引导社会资本进入养老服务业,推动行业标准化和信用建设。近年来,养老服务相关政策体系快速扩延,如《养老服务标准体系建设指南》《关于推进养老服务发展的意见》等,推动了国家标准的制定出台以及设施标准和服务标准的不断发展。在制度实施层面,针对养老机构建筑设计、安全

管理等环节出台了《养老设施建筑设计规范》《老年人居住建筑设计规范》《养老机构基本规范》和《老年社会工作服务指南》等。养老服务标准的框架已基本搭建并不断完善,但养老机构护理等级评定、服务管理标准等具体规范尚未出台,国家级、行业级、团体级标准较少,仅有养老设施建筑类标准等少量的强制性标准。康复服务、生活照料服务等领域的标准相对紧缺。

### (二) 养老服务标准化建设相关法律法规体系不健全

自提出“养老服务标准”相关概念之后,在法律层面只有《标准化法》和《老年人权益保障法》对养老设施标准、老年人权益有所涉及。目前,尚缺乏专门的法律法规对养老服务的各项标准作出规定。尽管国务院和民政部等发布了一些以规划类为主的意见或通知,但主要集中在促进发展养老服务标准化建设的宏观层面。在评价考核、奖惩机制等具体操作层面,依旧缺乏专门的行政法规或部门规章,更遑论操作化的细则规范。在地方性法规层面,仅有山东、甘肃、上海等少数省市新近制定了一些实施条例,如《山东省养老服务条例》《甘肃省养老服务条例》等。即便设区的市,也仅有德州、南京、西安、晋城和广州等10余座城市在近两年制定或实施了地方性法规。总体来看,对于养老服务标准化建设,省市的养老服务标准才刚刚进入法制化轨道,全国性法律法规的顶层设计亟须加强。

### (三) 养老服务标准化相关实践创新有待加强

鉴于人户分离等人口流动性和家庭养老的现实压力,我国养老服务体系急需完成传统家庭养老向“居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合”过渡的模式转换。然而,当前以居家为基础、社区为依托的养老服务实

践仍处于“样板式”探索阶段。各地的养老服务项目和质量存在差别,尚没有形成规范化的运作模式且建设和运营成本大多由地方财政负担。以养老院为代表的养老机构,市场化发展困难且存在诸多不足,普遍面临盈利难的困境。公立养老机构尽管收费较低、供不应求,但其运营和发展较多以财政支持,越发难以为继。民营养老院往往面临入住率低的状况,小型化、租赁房屋设施为主的民营养老机构更是较难享受税收、土地供应等优惠政策<sup>⑧</sup>。社区养老服务中心大多仅将功能定位在为老年人提供文体活动,而且其承担养老服务的专业化程度有限<sup>⑨</sup>。新兴“医养结合”养老模式面向残疾、失能、半失能和患病老人并提供医疗护理和康复辅助,但服务收费偏高<sup>⑩</sup>,且覆盖范围较窄,尚处于试点探索阶段。总之,各种类型和模式的养老服务正蓬勃发展,但标准化规范化建设不足,迫切需要推动相关实践创新并总结经验教训。

### 三、我国养老服务标准化建设面临的问题

养老服务标准化建设是一项系统性工作,既包含事前、事中和事后阶段的规划设计、监督管理等工作,也受到外部发展环境等方面的影响。基于养老服务行业发展、政策体系建设及监督管理方面的分析可知,养老服务标准化建设受到市场规模不足、政策体系协调性欠佳和监督管理体系不健全等因素的掣肘。

#### (一) 养老服务行业的市场规模不足

我国目前正在建设“居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合”的养老服务体系,行业结构不断优化,服务质量持续改善。截至2020年年底,全国共有各类养老机构和设施32.9万个,养老床位合计821.0万张,其中注册登记的养老机构3.8万个,床位488.2万张;社区养老服务机构和设施29.1万

个,共有床位332.8万张。2020年11月,全国60岁及以上人口26402万人,其中65岁及以上19064万人<sup>⑪</sup>。由此可知,各类养老床位远不及老年人口数量的5%,每千人各级各类床位数不到31.1张,而社区床位数更是只有12.6张。尽管家庭养老仍然是现阶段我国最主要的养老方式,老年人主要依靠家庭成员提供生活照料、精神慰藉等,但从养老服务行业的规模来看,市场供给远远低于潜在需求,市场规模存在着巨大发展空间。

#### (二) 养老服务标准政策体系的协调性欠佳

养老服务业需要市场化机制来优化资源配置,也与政府的政策支持和导向息息相关,而其标准化建设更是离不开政府的政策培育。进入新世纪,尤其是2010年之后,政府高度重视养老服务业的培育和发展,国务院、国务院办公厅、民政部及其他部门纷纷出台相应文件进行规划和引导(见表1),主要涉及体系建设、资本投入、医养结合、标准化及质量建设等方面。尽管众多政策有指导意见,发展规划或相关通知,形式多样也各有侧重,但存在面面俱到而又过于粗放等问题,出现了政策体系衔接性不够的“碎片化”现象。养老服务涉及领域、行业和部门众多,需要多部门协同联动,甚至需要专门的领导小组来协调一致;但是,当前各部门的政策之间缺少衔接联动,乃至存在政出多门或者相互冲突的情况。民政部作为养老服务行业的主管部门,需要加大政策研究投入,在养老服务制度设计和服务标准化建设等方面发挥主导性作用,同时联合其他相关部门通过政策体系优化规避政策体系协调性不足等问题。

#### (三) 养老服务监督管理体系不健全

政府通常重视养老服务政策的前期规划和指导,但针对服务本身的事中和事后监管关注不够,就具体的强制性国家标准尤为不够重视。如表2所示,养老服务领域大多为支撑保障类标

表1 养老服务相关政策文件统计表(2010-2021年年初)

文件名称	文件编号	印发部门
《关于加快发展养老服务业的若干意见》	国发〔2013〕35号	国务院
《深化标准化工作改革方案》	国发〔2015〕13号	
《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》	国发〔2017〕9号	
《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》	国发〔2017〕13号	
《社会养老服务体系规划建设(2011-2015年)》	国办发〔2011〕60号	国务院办公厅
《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》	国办发〔2013〕96号	
《关于推进医疗卫生与养老服务相结合的指导意见》	国办发〔2015〕84号	
《国家标准化体系建设发展规划(2016-2020年)》	国办发〔2015〕89号	
《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》	国办发〔2016〕91号	
《关于推进养老服务发展的意见》	国办发〔2019〕5号	
《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》	国办发〔2020〕48号	
《关于促进养老托育服务健康发展的意见》	国办发〔2020〕52号	
《关于鼓励和引导民间资本进入养老服务领域的实施意见》	民发〔2012〕129号	民政部
《关于推进养老服务评估工作的指导意见》	民发〔2013〕127号	民政部
《关于进一步扩大养老服务供给促进养老服务消费的实施意见》	民发〔2019〕88号	民政部
《关于加强养老服务标准化工作的指导意见》	民发〔2014〕17号	民政部、国家标准委等
《全国民政标准化“十三五”发展规划》	民发〔2016〕142号	民政部、国家标准委
《养老服务标准化体系建设指南》	民发〔2017〕145号	民政部、国家标准委
《2020年全国标准化工作要点》	国标委发〔2020〕8号	国家标准委
《关于鼓励民间资本参与养老服务业发展的实施意见》	民发〔2015〕33号	民政部、发改委等
《民政事业发展第十三个五年规划》	民发〔2016〕107号	民政部、发改委
《关于加快推进养老服务业放管服改革的通知》	民发〔2017〕25号	民政部、发改委等
《关于做好2018年养老院服务质量建设专项行动的通知》	民发〔2018〕40号	民政部、公安部等
《关于做好2020年养老院服务质量建设专项行动工作的通知》	民发〔2020〕46号	民政部、住建部等
《关于推动养老服务产业发展的指导意见》	商服贸函〔2014〕899号	商务部
《关于金融支持养老服务业加快发展的指导意见》	银发〔2016〕65号	中国人民银行、民政部等
《关于推动物业服务企业发展居家社区养老服务的意见》	建房〔2020〕92号	住建部、发改委、民政部等

准,推荐性标准和行业标准较多,服务提供类的标准较少;对养老服务的关注仍集中在硬件设施、养老机构等级方面,注重硬件设施等外在条件,而对多种形式的养老服务缺少确切标准。在监督管理方面,同样集中在对养老机构的关注,如民政部出台的《养老机构管理办法》(民政部令 第66号)主要关注床位数在10张以

上、为老年人提供全日集中住宿和照料护理服务的养老机构,而对居家为基础、社区为依托的社区照料中心及提供非全日服务的机构却很少作出相应规定。概言之,监督管理并未涵盖整个养老服务体系,存在监督管理的不全面性等问题,尤其需要加强联合监管的规范化和标准化相关体制机制建设。

表2 养老服务领域相关标准体系

分布领域	标准名称	标准号	标准级别	标准性质	标准状态
通用基础标准	养老机构服务安全基本规范	GB 38600-2019	国标	强制	已发布
	养老机构等级划分与评定	GB/T 37276-2018	国标	推荐	已发布
	养老机构服务质量基本规范	GB/T 35796-2017	国标	推荐	已发布
	养老机构分类与编码	20120699-T-314	国标	推荐	制定中
	养老服务常用图形符号及标志	MZ/T 131-2019	行标	推荐	已发布
	老年人能力评估	MZ/T 039-2013	行标	推荐	已发布
服务提供标准	养老机构生活照料服务规范	MZ/T 171-2021	行标	推荐	已发布
	养老机构社会工作服务规范	MZ/T 169-2021	行标	推荐	已发布
	养老机构预防压疮服务规范	MZ/T 132-2019	行标	推荐	已发布
	老年社会工作服务指南	MZ/T 064-2016	行标	推荐	已发布
	居家养老服务规范	SB/T 10944-2012	行标	推荐	已发布
支撑保障标准	老年人居住建筑设计规范	GB 50340-2016	国标	强制	已发布
	养老设施建筑设计规范	GB 50867-2013	国标	强制	已发布
	社区老年人日间照料中心设施设备配置	GB/T 33169-2016	国标	推荐	已发布
	社区老年人日间照料中心服务基本要求	GB/T 33168-2016	国标	推荐	已发布
	养老机构基本规范	GB/T 29353-2012	国标	推荐	已发布
	老年人、残疾人康复服务信息规范	GB/T 24433-2009	国标	推荐	已发布
	社区居家养老服务基本规范	20090119-T-314	国标	推荐	制定中
	老年人社会福利机构基本规范	MZ 008-2001	行标	强制	已发布
	老年养护院建设标准	建标 144-2010	行标	强制	已发布
	养老机构服务标准体系建设指南	MZ/T 170-2021	行标	推荐	已发布
	养老机构老年人健康档案管理规范	MZ/T 168-2021	行标	推荐	已发布
	养老机构顾客满意度测评	MZ/T 133-2019	行标	推荐	已发布
	养老服务认证技术导则	RB/T 303-2016	行标	推荐	已发布
	养老机构安全管理	MZ/T 032-2012	行标	推荐	已发布
	社区老年人日间照料中心建设标准	建标 143-2010	行标	推荐	已发布

#### 四、我国养老服务标准化建设面临问题的原因分析

标准化建设是养老服务业高质量发展的必然要求，也是推动老年人基本生活质量提升的重要方式。前述养老服务标准化建设所面临的问题可从市场发展、顶层设计和监督评价机制入手进行分析。

##### (一) 多因素制约养老服务业的市场化发展

当前市场机制已在我国诸多行业的资源配置过程中发挥着越来越重要的作用。在老龄化持续深化的背景下，养老服务的市场化供给愈发重要，标准化建设是市场规范化良性运行的关键。然而，由于市场差别化准入机制缺陷、专业人才匮乏以及城乡资源不协调等因素，使得养老服务业的发展受到制约，标准化建设也

因此缺乏有利的客观环境。

市场差别化准入机制阻碍资本进入。长期以来,养老服务机构以公办为主并作为非营利性机构来提供养老服务资源。随着老龄化程度加深、养老需求及其多样性的增加,社会力量进入养老市场、社会资本开办民营养老机构成为行业发展的必然趋势。尽管民办养老机构能够有效增加服务供给,减轻养老服务需求压力,但是由于土地、财政、税收、金融等优惠政策未得到有效落实,养老机构资金投入量大、回报周期长和盈利空间小等弱质性特点更加突出<sup>⑫</sup>。养老服务业市场链条长、涉及领域广泛,为老年人提供切身照料、护理等服务,具有一定的公共性,理应得到政府重视和支持。然而,养老服务产业与养老服务事业等不同单位性质的养老服务机构在市场发展中往往被区别对待,差别化准入门槛机制阻碍了社会资本进入养老服务领域。社会资本进入养老服务业面临尴尬的身份定位:倘若注册成为非营利的社会企业,需要繁琐的审批程序;倘若作为营利性企业进入市场,又难以享受优惠政策,甚至增加了服务成本。虽然自2019年年初开办民营养老机构由审批制转为备案制,但投资大、周期长、回报低、风险高等特点仍然阻碍着社会资本进入养老服务行业。

专业人才匮乏制约养老服务高质量发展。服务业的发展离不开专业人员参与,养老服务更是需要高素质的专业人员才能推动其高质量发展。现阶段大部分养老服务工作者是城市下岗再就业和农村进城务工人员,缺乏严格的技能培训和相应的职业等级认定<sup>⑬</sup>。这部分人通常年龄偏大、文化程度不高,难以提供专业化、知识化的养老服务照料。然而,传统的就业择业观念和社会偏见又导致了年轻人从事养老服务的积极性不高<sup>⑭</sup>,养老服务人力市场的巨大缺口进一步扩大。在人才培养和资格认定上,一方面,大中专院校缺少养老服务的专业课程设置和人才培养机制,也缺少专业化管理人员储

备;另一方面,缺乏专门性职业培训机构,难以为现有服务人员提供必要的有针对性的技能培训和职业能力认定。而在用工关系方面,养老服务机构一味追求降低用工成本,劳务外包成为主要方式,也加剧了养老服务从业人员规范化管理的难度。此外,志愿者参与养老服务的相关引导机制和支持力度不足,造成了专业志愿者团队的缺失,难以有效提供补充性的养老服务人才队伍。专业人员匮乏制约了养老服务高质量发展,影响了养老服务的市场化发展和标准化建设。

## (二) 顶层设计不足影响标准化体系整体性能

养老服务是一项重要的民生项目,切身关系到亿万老年人的基本生活和晚年幸福。推动养老服务的社会化和市场化发展需要加强顶层设计,建立健全标准化体系。

部门之间组织协调机制欠缺,政策体系协调性缺失。政府是引导发展基本公共服务的规划者。养老服务行业的发展离不开政府的政策支持和规划引导,需要政府进行组织协调以保障养老服务的标准化建设。养老服务是基本公共服务中的重要内容,很大程度上讲,民政部应当是其标准化建设的主要部门。而在实际政策制定中,源于实践的条块分割和部门利益等,多部门强势介入,养老服务政策设计存在政出多门、协调性差等问题。养老服务涉及土地利用、硬件设施建设、金融支持等方面,都离不开住建部门、国家标准委、发改委等部门的审批监管和配合协作。然而,在协调配合中各部门间的条块分割现象严重甚至存在推诿扯皮等现象,对强化和统一养老服务标准顶层设计带来困难,进而造成标准化体系的“碎片化”现象严重。

立法工作存在滞后,“智库”作用未能有效凸显。法律是行为规范的基本准则,是权利保障的最有力方式,实现养老服务标准化建设

同样离不开完备的法律体系。在法律层面,我国目前只有《标准化法》和《老年人权益保护法》,相关立法工作明显滞后于实践的发展。同时,缺少行政法规和部门规章对标准作出具体规定,无法为养老服务标准提供统一规定和硬性保证。法律来源于实践探索,同时也会对实践发展起到规范作用。养老服务标准化建设需要法律的相应规定,立法工作滞后加剧了养老服务标准顶层设计不足。

养老服务是民生保障领域的重要课题。高校、科研院所等作为学术机构,开展相应的学术研究对于标准的制定和实施具有重要借鉴意义。然而,一直以来,学术界对养老服务标准化建设的关注较少,研究成果也相应较少。虽然“智库”在制定养老服务标准方面开展相关研究具有良好的社会效应,但需要投入大量的人力、物力和财力资源。这不利于引导学术机构尤其是高校智库在养老服务标准顶层设计中发挥应有的作用。

### (三) 监督评价机制部分缺位导致制约性不足

养老服务业的发展离不开政府部门、社会组织和媒体公众的有效监督。目前我国养老服务尚处于起步阶段,政府部门监督检查机制、第三方评估机制不健全等因素加剧并放大了监督管理的欠缺,不利于养老服务的标准化规范化体系建设,也不利于养老服务的质量提升和高质量发展。

政府部门监督机制不健全。政府不仅是公共服务的规划者和引导者,更是重要的市场监管部门。在养老服务业的培育和发展中,政策优惠、标准制定和服务递送等涉及民政部门、标准委、发改委等众多部门,不同环节需要不同部门的监督管理且通常还需要受到诸多部门的交叉管理。然而,目前在养老服务行业的准入与退出、养老服务的质量评估、从业人员的资格认定、养老机构的运营管理、财务报表的

公示公开等方面,存在着政府部门不同程度的监管缺位问题<sup>⑤</sup>。监管机制不健全是养老服务标准化建设的突出问题之一,更是标准化建设动力不足的重要原因。为此,如何优化政府不同部门的监管机制建设,协调不同部门之间的行动是养老服务业对标准化建设的客观需要,亦是标准化建设的重要任务。

第三方机构评估机制缺乏。政府既是养老服务政策和标准的制定者,又是养老服务业的监管者。政府监管职能理应贯穿养老服务业发展的各个环节,但往往也容易造成政府本位思想,不利于养老服务标准的科学制定和有效评估。在当前养老服务业的发展过程中,第三方机构仍不被重视且其功能作用未能得到有效发挥;在养老服务业的发展形势、标准化建设方面缺乏第三方机构的评估和研究,在事前、事中和事后监管中同样缺少其身影,不利于养老服务标准化建设的良好发展。高校、科研院所和专门评估机构等第三方机构在标准化评估方面具有专业技能和立场中立优势,对养老服务标准的制定和实施做出客观评判、对养老服务提供者的服务进行多元评估尤为必要。

## 五、我国养老服务标准化建设的理性探索

因老龄化社会发展和美好生活诉求的客观需要,我国养老服务体系正快速发展,养老服务标准化建设工作的重要性日益凸显。针对养老服务标准化建设中存在的诸多问题,需要从多方面入手做好标准化工作,包括优化市场准入机制、完善人才培养机制、协调立法建制与政策研究工作以及提高监管水平等。

### (一) 深化“放管服”改革,优化市场准入机制

养老服务是老年人民生保障的一项重要内容,其标准化建设受到政府部门的关注和引导。

虽然对于民办养老机构的准入已改为备案制，但土地、税收、用水、用电等方面的优惠政策仍需要进一步简化行政审批环节。同时，需要改进政府服务流程，处理好不同层级政府之间、不同相关部门之间的协调配合，保障政策有效执行<sup>⑥</sup>，提高行政服务效率；处理好政府部门与养老组织之间的关系，降低养老服务机构准入标准；发挥市场对养老机构的引导、选择作用，突出市场竞争的自主性。诚然，做好公立养老机构改革，通过合作、联营或参股等方式使其适应市场竞争亦显得尤为重要。一方面，优化养老服务业的社会资本准入机制，促进养老服务业的充分发展，为养老服务标准化建设提供良好的发展环境；另一方面，针对养老服务业产业链条长、资金周期长、投资风险大等现实约束，需要做好政策协调规划和合理引导。同时，不论公办还是民营，都应一视同仁地提供多种优惠政策和激励机制并做好标准化建设和规范监管工作。

## （二）转变养老服务观念，完善人才培养机制

通过合适的舆论引导，助力养老服务观念现代化，减少公众对社区养老和机构养老的偏见，提高社区养老、机构养老的接受程度，进而促进养老服务业的充分发展。通过开展亲子交流、现场体验等活动为子女和老人提供选择机会，逐步淡化仅仅依靠子女养老的传统观念，纾解公众对养老方式的偏见甚至舆论压力<sup>⑦</sup>。同时，改变养老机构中“重设施、轻服务”的建设理念，强化对人员配备、服务质量的关注；倡导“尊老、爱老、敬老”“为老服务光荣”等价值理念，辅以收入补贴等方式，以多种渠道和方式激励年轻一代积极从事养老服务行业。强化职业教育，鼓励相关院校特别是职业技术学院等开设与老年相关的专业，通过专业技能学习和实践培养学生或学员的专业化、标准化服务能力，为养老服务业供给或储备年青一代

的专业人才。尤其是，应发挥民政部门和标准化建设部门的主导作用，以标准化规范指标体系建设为抓手，提高从业人员的专业化服务水平。另外，通过志愿认定、宣传引导、时间银行积分等方式，鼓励志愿者参与为老服务活动，为养老服务业发展补充必要的人力资源<sup>⑧</sup>。

## （三）完善顶层设计，协调立法建制和政策研究工作

民政部门是养老服务标准化建设的主管部门，应优化其职能设置，发挥其在标准化建设相关制度规范体系中的主导作用。通过成立协调领导小组等方式整合民政部门、标准委、发改委等部门的职权，整合养老服务领域相关政策的统一制定和实施，并及时开展相关调研，收集养老机构、居家服务组织和一线服务人员的意见态度等信息，不断完善标准化相关政策体系和制度设计。同时，发挥地方政府的积极性和主动性，探索符合各地实际情况的养老服务标准化建设相关的地方性法规或规章，以弥补当前《养老服务标准化法》缺位所造成的不足，对养老服务内容、服务流程、服务措施等进行必要的规范机制建设。在此基础上，及时总结地方经验教训，推动全国立法，通过健全国家法律法规体系完善养老服务的标准化体系建设。此外，鼓励高校、科研院所等研究机构开展专题研究，剖析养老服务标准化建设的实践经验，推进养老服务标准化建设的理论研究和政策评价，不断完善政策设计和改进标准化指标体系，为养老服务行业的标准化建设提供智力支持。

## （四）引入评价考核机制，提高监督管理水平

监督管理是保障服务质量的重要方式。要使标准化工作落到实处、提高标准的执行力，就需要健全综合监管制度，以标准规范和信用监管为基础优化监管机制<sup>⑨</sup>。一方面，需要加

强养老服务标准化规范化相关方面的调研工作,推进国家强制性标准和行业标准的制定和实施。同时,结合现代科学技术,建立及时有效的监管方式和监管程序,强化事中监管和事后评价机制;并对不合格的养老服务组织或机构进行处罚,建立黑名单制度甚至市场强制退出制度。另一方面,通过多元化考核评价机制,发挥第三方机构的评估作用,对政府监管行为、养老机构的服务质量等进行及时评价并确保公开透明和准确有效,在推动标准化建设的同时促进养老服务业的发展。

理论

- ① 《第六次全国人口普查公报》《第七次全国人口普查公报》,国家统计局数据网站, <https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>, 访问日期:2022年4月20日。
- ② 周湘莲,梁建新:《服务型政府视角下农村居家养老服务发展研究》,《湖南社会科学》2013年第5期;张盈华,闫江:《中国养老服务现状、问题与公共政策选择》,《当代经济管理》2015年第1期;张乃仁:《我国养老服务产业发展的困境与对策》,《中州学刊》2015年第10期。
- ③ 孙慧峰:《中国城镇居家养老服务体系研究》,《兰州学刊》2010年第5期;盛昕:《新时期我国养老服务体系建设存在的问题与完善路径》,《学术交流》2018年第10期;毛佩瑾:《新时代我国养老服务体系创新发展研究》,《行政管理改革》2019年第11期;黄健元,杨琪,王欢:《我国养老服务体系发展:从医养结合到整合照护》,《中州学刊》2020年第11期;张思锋:《中国养老服务体系建设中的政府行为与市场机制》,《社会保障评论》2021年第1期。
- ④ 马贵侠,叶士华:《政府购买居家养老服务的地方性实践:成效、挑战与展望》,《山东社会科学》2015年第7期;侯冰:《老年人社区居家养老服务需求层次及其满足策略研究》,《社会保障评论》2019年第3期;纪志耿,祝林林:《中国农村养老服务供给:理论基础、形势判断及政策优化》,《农村经济》2019年第5期;马跃如,刘旖旎,易丹:《基于扎根理论的养老服务供应链风险识别分析》,《财经理论与实践》2020年第1期。
- ⑤ 唐钧:《养老机构服务质量:标准、管理和评估》,《行政论坛》2018年第1期;张良文,曾雁冰,方亚:《养老机构服务质量综合评价指标体系的构建及应用》,《中国卫生统计》2019年第4期。
- ⑥ 王章安:《机构养老服务标准体系的研究现状与展望》,《中国老年学杂志》2015年第10期;甄炳亮:《加强养老服务标

准化和人才队伍建设提升养老服务业发展水平》,《社会福利》2015年第5期;范宪伟:《以标准化推动养老服务业提质增效》,《中国标准化》2020年第1期。

- ⑦ 参见《中华人民共和国标准化法》第二条第一款、第二款。
- ⑧ 宋悦,吕康银,王丽娜:《新常态下我国养老模式的创新》,《税务与经济》2019年第2期。
- ⑨ 张乃仁:《我国养老服务产业发展的困境与对策》,《中州学刊》2015年第10期。
- ⑩ 同⑧。
- ⑪ 《2020年民政事业发展统计公报》,中华人民共和国民政部官方网站, <http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgh/202109/20210900036577.shtml>, 2021年9月3日。
- ⑫ 黄闯:《民办养老服务机构运行:自我发展与支持体系》,《重庆社会科学》2016年第2期。
- ⑬ 甄炳亮:《加强养老服务标准化和人才队伍建设提升养老服务业发展水平》,《社会福利》2015年第5期。
- ⑭ 张乃仁:《我国养老服务产业发展的困境与对策》,《中州学刊》2015年第10期。
- ⑮ 同⑭。
- ⑯ 饶丹,黄健元:《养老服务精准化的现实困境与实现路径》,《理论导刊》2018年第12期。
- ⑰ 同⑯。
- ⑱ 盛昕:《新时期我国养老服务体系建设存在的问题与完善路径》,《学术交流》2018年第10期。
- ⑲ 陈功,赵新阳,索浩宇:《“十四五”时期养老服务高质量发展的机遇和挑战》,《行政管理改革》2021年第3期。

(责任编辑:杨婷)