

县域政府购买居家养老服务中的政社关系

——基于合肥市C县的案例分析

广雅会

安徽大学经济学院, 安徽 合肥

收稿日期: 2022年3月4日; 录用日期: 2022年4月6日; 发布日期: 2022年4月12日

摘要

在人口老龄化程度不断加深的背景下, 本文利用实地访谈记录, 以安徽省合肥市C县政府购买居家养老服务为目标案例, 从启动、规划、执行、监督、收尾的全过程环节来剖析县域基层政府政社关系存在的现实问题。分析得出: 1) 以C县为代表的县域政府在购买居家养老服务过程中的各个环节存在明显的政府与社会组织关系失调问题; 2) 主要原因在于政府购买居家养老起源于基层政府的指令性行动、规划过程中项目采购设计呈现出自上而下的“订单式”特征、执行过程中多元主体沟通不到位和贯彻力度不足、监督过程中缺乏第三方的监督评估、收尾过程中存在“压力型”体制下同质化的考核机制。与已有研究相比, 本文的创新点表现在, 一是将视角聚焦于县域基层政府, 使得研究对象更加微观具体化, 也更有针对性; 二是采取的是过程分析方法, 使得行文逻辑更加清晰。本文试图关注县域基层政府购买居家养老服务中存在的政社关系问题, 为新时代背景下改进养老供给水平提供一种切实可行的思路。

关键词

政社关系, 养老服务购买, 县域政府

Political and Social Relations in the Purchase of Home-Based Elderly Care Services by County Governments

—Based on the Case Analysis of C County in Hefei

Yahui Guang

Economics School of Anhui University, Hefei Anhui

Received: Mar. 4th, 2022; accepted: Apr. 6th, 2022; published: Apr. 12th, 2022

Abstract

Under the background of the deepening degree of population aging, this paper analyzes the practical problems existing in the political and social relations of county grass-roots governments from the whole process of startup, planning, implementation, supervision and closure by using the records of field interviews and taking the purchase of home-based elderly care services by the government of C County, Hefei City, Anhui Province as the target case. The analysis shows that: 1) the county government represented by county C has obvious imbalance between the government and social organizations in the process of purchasing home-based elderly care services; 2) The main reasons are that the government's purchase of home-based elderly care originates from the mandatory actions of the grass-roots government, the project procurement design presents the characteristics of "order form" from top to bottom in the planning process, the communication between multiple subjects in the implementation process is not in place and the implementation is insufficient, and the supervision and evaluation of the third party is lacking in the supervision process. In the closing process, there is a homogenized assessment mechanism under the "pressure type" system. Compared with the existing research, the innovations of this paper are as follows: first, it focuses on the county grass-roots government, making the research object more micro specific and targeted; second, the process analysis method is adopted to make the writing logic clearer. This paper attempts to pay attention to the problems of political and social relations in the purchase of home-based elderly care services by county grass-roots governments, so as to provide a practical idea for improving the supply level of elderly care under the background of the new era.

Keywords

Political and Social Relations, Purchase of Elderly Care Services, County Government

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

根据 2020 年结束的七人普数据报告, 我国 60 岁及以上人口数量已逾 2 亿。据相关专业权威预测, 我国到“十四五”时期, 老年人口将会超过 3 亿。总体来看我国的老龄人口绝对数量和相对占比都呈现出不断攀升的趋势(如图 1、图 2 所示)。如何实现最美“夕阳红”, 这是一件事关国计民生的关键性课题。从党的十八大以来, 中央政府对加强和创新社会治理越来越重视, 在深化行政体制改革、改善社会民生服务供给等领域作了一系列重大的改革战略部署。在这样的背景下, 各级地方政府响应中央号召、贯彻中央政府关于社会养老的理念, 牵头带动了上至一线城市、下到农村乡镇的养老服务供给模式改革, 动员社会多成员的力量积极创新和践行了多种养老模式, 如居家养老、依托社区养老、机构养老等[1]。在如今的社会主义新时代, 公共服务领域利用社会力量改进公共服务供给方式越来越成为一种潮流, 而政府购买社会组织居家养老服务已然成为政府购买服务的重要领域[2]。

作为公共服务供给方式的一种创新手段和工具, 政府购买居家养老服务具有显著的优越性: 它分离了生产者和提供者, 有利于提高养老服务质量和效率; 采用招标竞标方式采购养老服务项目, 充分发挥了市场机制的灵活性; 同时, 政府本身也得以在大力推进“放管服”改革的过程中加以锤炼, 建设出良

好的制度环境，更好的发挥政府宏观调控机制的作用。随着实践的深入发展，政府购买社会居家养老服务已然成为时下社会养老领域的“万金油”，上到中央政府下至县、乡镇基层，每年都投入大量的资金来购置居家养老服务，并已然成为各级政府的一项常态化工作。

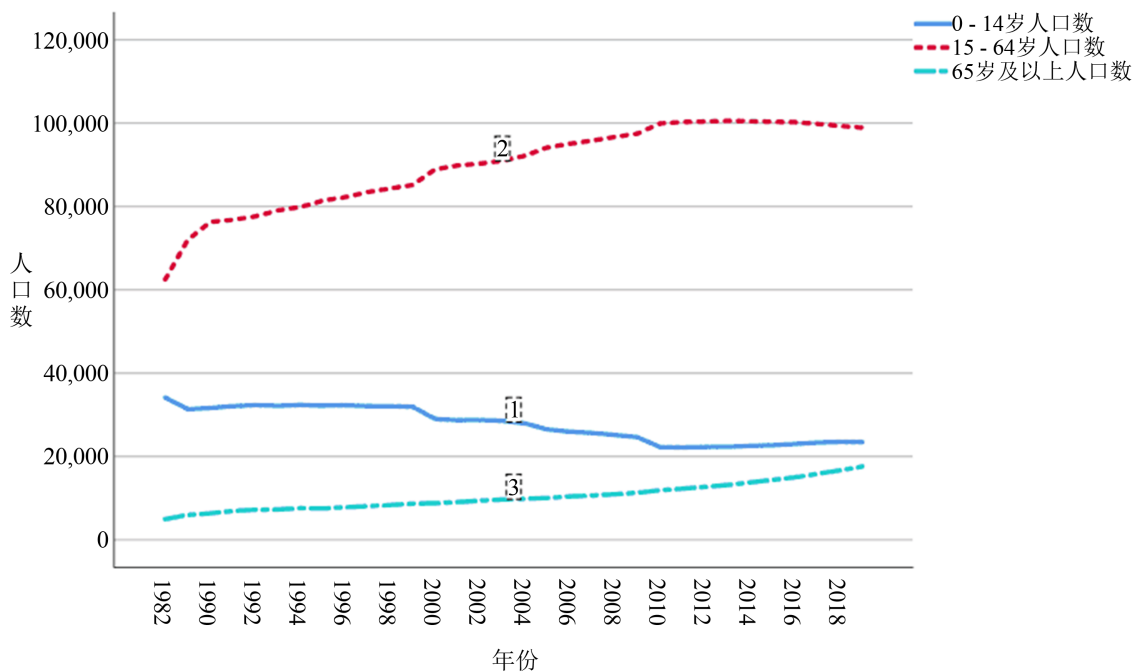


Figure 1. Change trend of population at all ages in China
图 1. 我国各年龄段人口数变化趋势

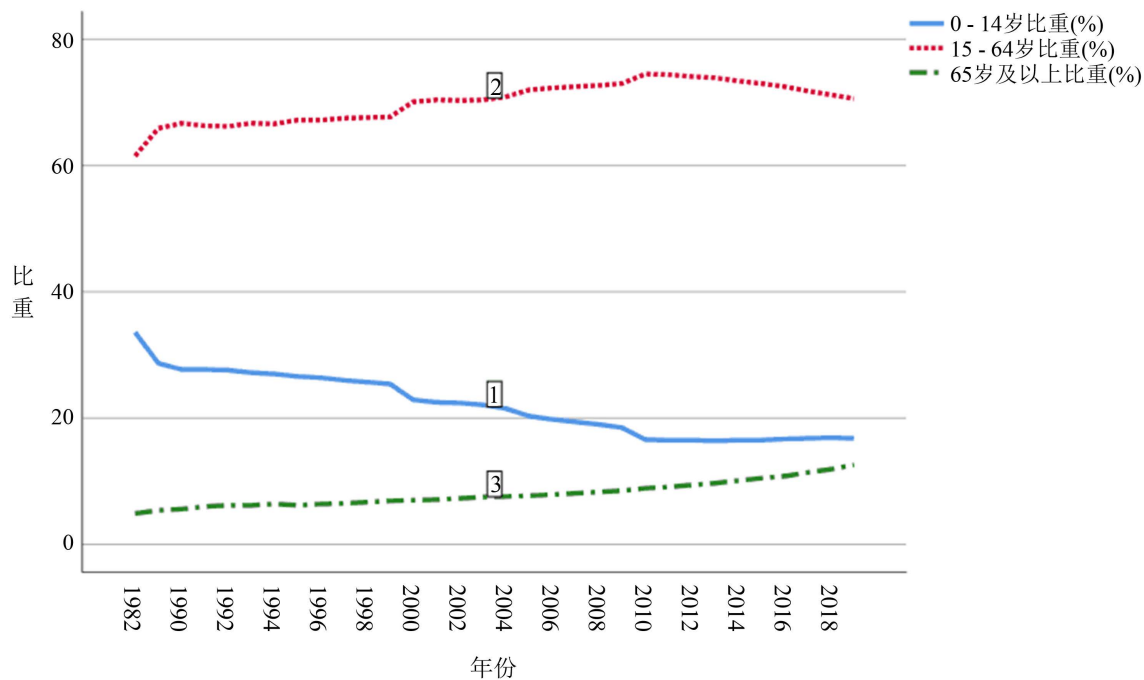


Figure 2. Changing trend of population proportion of all ages in China
图 2. 我国各年龄段人口占比变化趋势

县域政府购买居家养老服务是我国政府改革领域的一项重大制度创新。在人口老龄化背景下，很多城市都在开展相应的试点探索工作，也获得了丰硕成果和经验。正如上述理论意义上的分析，政府购买应当是提升养老服务供给质效的有效手段，但是，现实情况却是居家养老服务资源配置与应用效率低下，部分服务供给剩余、部分服务供给不足的养老服务供需失衡状况。关于造成这一运行绩效低下情况的原因学者大多从购买外部环境差、政府管理能力不足、市场竞争程度不足[3]、购买程序规范化程度低、社会组织承接能力差、缺少社会信任和支持[4]、监管失灵[5]、政府行政吸纳和资源俘获[6]等角度来展开讨论，从政府与社会组织关系来分析造成县域政府购买居家养老服务局限性的文献相对较少。鉴于此，本文将基于政社关系视角对合肥市 C 县政府购买居家养老服务的全过程剖析，探讨目前县域基层政府购买居家养老服务的局限性。

2. 文献回顾

在 20 世纪 70 年代欧美国家爆发了福利危机，传统的凯恩斯式政府福利治理失灵，单纯依靠政府供给福利或者仅依靠市场机制的管理模式不具有可持续性。在这样的背景下，政府购买公共服务作为一种新的政府治理工具应运而生。从本质上而言，政府购买服务是一项间接的政府行为方式，依靠非政府行动者代表政府向具有资格的公民递送由公共财政支持的服务[7]。我国公共服务购买的制度探索是对西方国家新公共管理运动的制度回应。在我国，政府购买社会组织公共服务兴起于上世纪末期。随着 2012 年中央财政首次安排 2 亿元专项资金支持社会组织参与社会服务，这种公共服务的供给方式正在从地方政府的创新性尝试，发展成为我国在公共服务供给中一项制度性共识[8]。

作为政府购买公共服务的子概念，基层政府购买居家养老服务的模式不仅存在政府购买公共服务存在的一般性问题，还存在自身的专门性问题。一般性问题例如杨书胜等人发现在政府主导的公共服务供给模式变革过程中，出现了基层政府购买服务“内卷化”倾向，程序规范越来越精致复杂，然而政府供给服务的实际运行机制并没有发生实质性的变革，甚至还需要进一步强化[9]；齐海丽认为当前存在的公共服务悬浮化、社会组织行政化[10]问题。专门性问题例如养老社会组织与政府的非合作博弈造成了财政资源浪费[11]、购买程序规范化程度低、社会组织承接能力差、购买评估和监督程序缺失、缺少社会信和支持[4]等。

除了分析当前该养老模式存在的负面效应外，其他学者还尝试从实证分析[3] [12]、历史演进路径归纳[8]、文献热点计量[13]、案例分析[5] [6] [14] [15]角度分别讨论影响养老绩效的因素、政府购买社会组织公共服务方式的演变过程、近年来养老政策动态变化以及徐州、北京、苏南街道在社区养老方面的发展现状。总的来说，从研究视角来看，以政社关系作为切入点并不罕见。杜春林、臧璐衡从行政吸纳抑或资源俘获的角度研究养老服务供给中政府与社会组织的互动关系[6]；李娟、丁良超以及李志鹏、曲绍旭也采用的是政社关系视角[11] [16]。但是，这些文献的宏观理论阐释居多，包含微观具体的分析框架的文献较少，缺乏从微观的社区管理视角出发对基层政社关系进行解读。已有相关文献的研究结论也大同小异，创新性不强。此外，就案例分析而言，学者选取的目标案例多为相对发达的大城市或者耳熟能详的地点，相比之下从县域出发、贴近基层的文献很少。

3. 县域政府购买居家养老服务中的政社关系

本文中的“政社”指的是政府与社会组织。“社会组织”有狭义和广义之分，本文中指的是社会学领域里所说的概念，也即狭义概念：为了实现特定的目标而有意识地组合起来的社会群体，如企业、学校、医院、社会团体和个人媒体群等，它属于人类的组织形式中的一部分，是人们为了特定目的而组建的稳定的合作形式。从这不难看出，社会组织之间也存在着内部的合作关系，各个主体之间的关联可谓

是千丝万缕、错综复杂。本文将重点研究的政社关系是指县域基层政府在购买居家养老服务中与相关养老机构或企业、社区居委会和老年人群体这几方主体之间的关系。

政社关系理论一部分来源于西方政治领域改革理论的经验,例如新公共管理理论、新公共服务理论、交易成本理论等[14]。新公共服务理论是对新公共管理改革理论的扬弃,体现的是人本主义思想和公共行政的民主价值观。在西方一些体制完备、民主制度成熟的国家,社区犹如实现个人利益的“公民社会”,社区民众能够以个人对话商讨的形式共同参与社区公共事务,公民政治领袖为建立一套健康、积极的协调机构也会积极参与其中,这样自然会使个人与集体之间的关系得到调节,社区公民的合法利益也能得到切实地表达和维护。除了上述理论,与之相关的还有“市民社会理论”,它强调社会的中心位置,认为社会的发展会限制政府权力[17];“法团主义理论”,它将政社关系划分为准同型、权威型、合约型,强调政府在政社关系中的主体地位,并要求社会组织在管理上隶属于政府的范畴,在目标上要与公共利益保持一致[18]。

政府购买居家养老服务中的政社关系类型属于“政府主导、组织运作”,该模式的运行主要由社会组织来完成,政府的扮演的是引导者、管理者、监督者的角色。在政府购买养老服务当中,各级政府与社会组织之间的理想关系应该是:基于功能耦合和根本利益一致的前提和基础,为保持持续良性协作,让渡部分权利或利益,以实现养老需求供给具体共同目标的一种互惠共赢关系[11]。具体来说,理想的政社关系状态从过程视角来看应当是:①就动机和规划而言,养老服务的供给能够从老年人群体最迫切最实际的需求出发,也就是说,县域政府扩大购买居家养老服务是为了惠及最广大社区居民的养老需求,而非为了盲目追求政绩和名誉,是自下而上而非起源于生硬的指令性命令要求。这一过程的政社关系应当表现为社会组织建言献策、政府科学决策,二者平等对话。②就执行过程而言,政府与社会组织应当是两个独立的主体,二者各司其职、权责明晰。政府扮演好“掌舵人”的角色,社会组织能够独立高效地完成分内职责,提供高质量的居家养老服务,做好“划桨者”的职责;各级单位层级传递执行基本不存在梗阻,核心理念传递畅通。此时的政社关系应当表现为社会组织是政府的合作伙伴而非跑腿者,政府能够尊重社会组织法律上的独立地位和运行规律,二者之间能够存在充分的平等沟通和协调。③就监督环节来说,政府、社会组织都处于阳光之下,存在一个第三方能够对政府和社会组织的行为进行适当的约束和监督;由于老年人群体是直接受益者,所以理当让老年人发声,听取老年人群体的反馈意见。这时的政社关系应当表现为二者互相监督,互相激励。④就最终的结算验收环节而言,秉持着实事求是的原则,能够设立第三方评估机构,能够准确把控考核标准,既要避免因“裙带关系”而放松对个别供给方的考核又要防止过于严苛的考核标准引起恶性内卷。这时的理想政社关系应当表现为政府借助第三方评估机构对社会组织进行公平公正地考核,社会组织可以就考核结果提起合理的申诉。

理想的政社关系令人憧憬,然而令人遗憾的是,目前包括养老在内的公共服务领域尚未能实现市场这只“看不见的手”与政府这只“闲不住的手”间的平衡,政社关系暂时并没有能够达到理想状态。总体来说,在县域基层政府购买居家养老服务中,呈现出“强政府、弱社会”的特点。政府对养老服务供给的管制把控存在问题,政府“缺位、越位、错位”现象仍然存在。另一方面,社会组织发育明显滞后,承托提供高质量居家养老服务的能力差,例如居委会独立办事效率低下、养老企业和养老机构提供的养老服务适老性差、老年人群体处于弱势很难为自己发声……

除了上述问题,基层政府还存在其特有的难题。一是基层政府责任和权力不匹配,基层政府责任大、权力小,它是众多改革中的“最后一公里”,很多重要问题都亟需基层负责,但他们往往难以直接解决。二是基层政府责任和财力的不匹配。依现行税制,基层政府的财政来源很少,在这种情况下,基层缺乏履行责任的足够财力。在缺乏足够行政权力和财力的情况下,基层的改革推动很难,推行和完善购买居家养老服务也不例外。三是对于类似合肥市C县这样的小县城,不如大城市经济实力强大,也没有足够

的经验,对这些城市来说无疑是挑战重重。总而言之,我国购买居家养老服务起步较晚,养老模式尚未成熟,社会组织与政府尤其是县域基层政府之间的关系有待改进,而且由于县域基层政府的特殊性,政社关系的改进相比大城市难度更大。“郡县治,天下安”,研究县域基层政府购买居家养老服务中的政社关系有其必要性。

4. 县域养老服务的个案分析

4.1. 案例选取与案例介绍

4.1.1. 案例选取的依据

案例研究采用的是理论抽样方法,即案例选取遵循的是理论需要,而不是统计需要。选取案例的标准是这个案例适合于说明和扩展研究的命题。基于对县域政府购买居家养老服务的研究需要,我们选取了安徽省合肥市C县作为研究个案,其原因在于:一是该案例体现出政府与非政府主体(也即社会组织)合作。二是该案例所提供服务性质为非营利性。社会养老服务从性质上讲应是准公共产品,具体包括对特殊弱势老人政府兜底的养老服务保障及面向一般老年人的非营利性养老服务。三是该案例在社会养老服务发展中具有典型性。

4.1.2. 案例介绍

从合肥市统计局七人普调查数据得知,合肥市2020年常住人口936.99万人,65岁及以上人口为112.3万人,占12%。这一比重与2010年六人普相比上升了2.8个百分点。该数据说明,合肥市早已进入老龄化,并且老龄化程度在不断加深。

合肥市C县政府自购买社会组织居家养老服务以来取得了实践成效。2021年以来合肥市C县积极推进养老服务“三级中心”建设,应对人口老龄化带来的养老问题。目前,C县已建成1个县级居家养老服务中心、11个乡镇居家养老服务中心、77个社区居家养老服务站。为创新养老服务发展模式,优化居家社区养老服务环境,C县探索自助互助养老示范点建设,采取“村级主办、互助服务、群众参与、政府支持”的模式,充分利用废弃校舍、旧乡镇政府等闲置资源,结合已建成的居家养老服务站,配套完善文化、卫生、娱乐等设施。目前,新建居家养老服务中心11个,实现村(社区)全覆盖。C县养老服务类型多样,老年人可享有来自政府、企业和其他养老机构提供的日常生活类、医疗照顾类、精神服务类等养老服务。

C县政府购买居家养老服务已经取得了较为明显的社会效益,也得到了政府以及社会各界的关注和重视。客观来说,这一模式进一步转变了政府职能,降低了服务成本。C县通过政府购买的形式,将本来由政府一直提供的养老服务交由民办非企业单位负责生产和提供,政府部门实际上扮演着服务资金提供和服务评估监督的角色。在这一过程中,政府部门不仅进一步转变了自身服务职能,大大减轻了政府财政压力和负担,而且也有效激发和释放了社会主体力量积极主动参与其中,与政府一道协同发力,大大提升了政府的社会治理能力和水平。这一模式也获得了老人和居民的高度评价和认可。经过多次走访调研发现,社区老人及居民纷纷表示已经从养老服务中获益,并享受到了实惠,项目整体满意度较高。C县J社区一位81岁的老爷爷激动地说,“基本上每个星期都会有人来我家帮忙做饭烧菜、打扫卫生、测血压……而且这些都不要我们出钱的,确实办得好!”据该区相关负责人介绍,C县S镇居家养老服务中心目前主要针对辖区内“三无”、高龄、独居、空巢及特殊困难老人群体,采用无偿服务、低偿服务和志愿服务的形式进行购买,待时机成熟后再进一步开展日托和全托服务,采用有偿服务进行购买。但是,在走访以及访谈的过程中我们发现,在C县这样的小县城也存在着大城市也有的通病,即政府与社会组织关系失调问题。具体表现以及原因的逻辑分析如下。

4.2. 政社关系分析

4.2.1. 政府购买社区居家养老服务的模式

自 2016 年起，C 县全力推进居家养老购买服务。政府购买居家养老服务的方式主要包括定向委托模式、形式购买模式、竞标购买模式、凭单购买模式等，安徽省合肥市 C 县政府是采取竞标购买模式的典型代表。

以 2021 年印发的《C 县扩大政府购买居家养老服务保障范围的工作方案》为例进行简要阐述。C 县政府首先向社会公开所需采购的居家养老服务项目公告，来吸引社会组织参与竞标或者邀请符合资质要求的社会组织参与竞标，采取市场竞争原则，根据“最低价格”或“最优价值”确定中标的企业或其他养老机构。最后，C 县政府跟中标的社会组织签订合同，约定双方的权益和各自所需承担的责任，并按照服务的质量、数量等结算最终的费用。为了防止服务机构弄虚作假、提高社区居家养老服务供给质量，C 县民政局成立服务监督管理机制和评估机构，C 县民政局、乡镇民政部门、社区都可对服务提供方进行定期、不定期的监督。

4.2.2. 政社关系失调分析

社区居家养老模式在我国还处于起步阶段，C 县的居家养老服务体系也尚未成熟，存在多种局限和不足。基于政社关系视角下这种局限性表现在于政府仍然处于绝对的主导地位，呈现出典型的“强政府、弱社会”的养老服务供给结构。

如果将政府购买居家养老服务看成是一个项目管理过程，那么从这个角度来说该过程可以分为五个过程组，分别为启动组、规划组、执行组、监督组、收尾组。(如图 3 所示)本文将从这五个环节进行具体分析合肥市 C 县在购买居家养老服务过程中的政社关系。

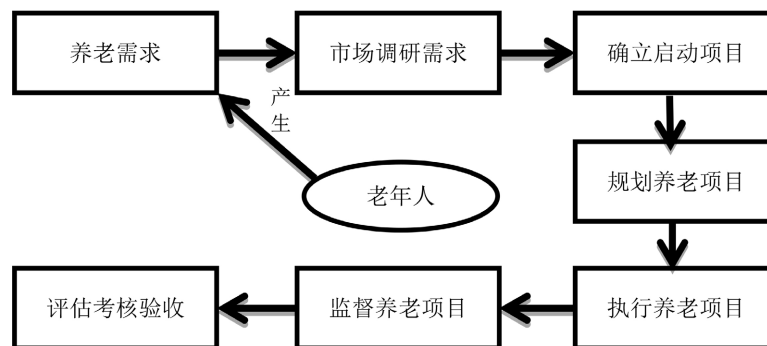


Figure 3. Flow chart of home-based elderly care service purchased by the government
图 3. 政府购买居家养老服务项目流程图

1) 启动过程组：项目起源于基层政府的指令性行动。为了完善社区养老服务体系、让 C 县居民更好地享受社区居家养老服务，C 县政府与企业、养老机构等社会群体合作，着手实施了诸如建设老年照料中心、暖心老年社区食堂等项目。这些项目的启动直接源于政府体制下自上而下的指令性推动，换句话说，这些项目并非市场的直接“自发”行为而是政府调控下的行政“自觉”举动。基层政府发布扩大购买社区居家养老服务的政策的动因究其根本可划分成内因、外因。从外因来看，地方政府养老服务政策是出于政绩考虑的对中央政府出台政策的贯彻执行。从内因来看，城镇居民对养老服务需求与日俱增，不仅在数量上，在质量、结构上都提出了更高的要求，也意味着基层政府面临着养老政策创新改善的紧迫挑战。

自十八大以来,中央养老政策不仅数量显著增加,而且部门联合发文也呈现显著增加趋势。但是,养老政策效力与政策数量却呈现负相关,基于政策主题的量化统计,国家养老政策结构体现为政府保障与服务为主导,市场化为支持,社区养老服务与自服务相对薄弱[13]。总而言之,在项目的起因这一环节上,政社关系明显的表现为政府牵头、社会跟从。

2) 规划过程组:项目采购设计自上而下的“订单式”特征。不仅是C县域基层政府,在我国各级政府中普遍存在这样的问题,即政府主体在制定购买社会组织居家养老服务计划时,更多是基于部门工作需要考量,许多购买项目依靠主观判断、长官意志而决定,缺乏科学依据[19]。

当前C县政府采取订单式服务的“格式化”供给。以《关于扩大政府购买居家养老服务保障范围的工作方案》为指导,C县政府结合前期对老年人服务需求和服务项目市场成熟度调研,及服务提供方能够做到并易于监管,将具体服务项目分为必选服务项目和可选服务项目两类,老人可根据服务清单进行点单,由承接方安排服务人员上门开展具体服务。这种固定服务项目与服务内容的订单式服务虽然可以方便统一管理,但是并没有充分考虑到服务对象需求的多样化、个性化。服务人员机械化的按照订单提供相应服务,而老人提出清单以外的服务需求难以得到满足,缺乏服务供给的灵活性。订单式服务使服务对象处于被动位置,老人只能被动性选择清单列表中服务项目,个人需求意愿难以充分表达[15]。

由于是县域政府,不具备大城市里的综合条件,经验也很匮乏,容易致使基层盲从高层模式,出现居家养老服务千篇一律的现象。在规划过程组采购服务项上,政府决定服务内容,社会组织作为最了解市场需求的主体却只能作为被邀请方加入其中。

3) 执行过程组:多元主体沟通、执行不到位。老年人养老服务需求多样,但国内许多老年人常不善或不愿表达,而将此种需求内隐[20]。而政府、社会组织、老年人三方主体之间又缺乏沟通交流,从而导致政府购买居家养老服务成为一个“不称心的礼物”。除此之外,政府与社会组织之间的对话也并不平等。现实中各级党委政府、各个部门对社会组织的认识是复杂的、矛盾的、敏感的甚至是歧视的[12]。C县中许多社会组织充当的是政府的“伙计”而非“伙伴”,例如养老协会和居委会本来应当是养老企业和老年居民合理利益的代表者和发声者,却在很大程度上沦为政府的“跑腿者”,这最终导致了老年群体无法享受到优质到位的养老服务。

执行不到位。政府的养老政策在层级传递执行过程中,基层政府容易出现层级传递中的政策功能异化、多部门执行中的政策实施梗阻、政策对话中的信息传送阻塞等情形。访谈过程中一位75岁的爷爷吐露道:“国家中央政策确实是好,但是真正落到地方的、惠及平民老百姓的少之又少,地方政府工作没有做到位。上层政府来检查视察都是提前打好招呼的,都是提前做好准备,只许讲好话不许讲坏话。我们老百姓不敢提意见。”

4) 监督过程组:项目实施中缺乏第三方监督评估。老年人作为养老服务的直接受益者、消费者,是养老服务质量和绩效等最有话语权的“判官”,理应在政府购买社区居家养老服务的生产过程监督和服务质量评估等环节上发挥积极作用。但从现有实践来看,老年人作为养老服务相对人参与并没有受到应有的重视。在《C县扩大政府购买居家养老服务保障范围的工作方案》中指出:“县民政局进行定期、不定期督查……乡镇(区)民政部门、社区(村)对服务过程和成效进行评估”,可见,并没有第三监督评估方,对政府、社会组织缺少约束。

另一方面,没有对合作关系和流程的制度规定,导致双方的沟通随意性比较强,缺乏针对性,影响服务成效。虽然目前中国相关政策中规定了必须对服务效果进行评估认定,但在实际操作中,由于在评估理念、方法和工具运用等方面都相对滞后,形式大于内容的情况比比皆是[14]。

5) 收尾过程组:“压力型”体制下同质化的考核机制。政府自上而下层层施压,通过达标评比、创先争优、监督考核的方式推动政府购买居家养老服务。对于市场经济发达、社会力量活跃的一线大城市,

与发达国家和地区接触较多，对政府购买居家养老服务具有天然的优势，因此推行起来相对顺利。然而在非一线城市，尤其是基层街道、乡镇对购买居家养老服务并没有太多的经验，也更加缺乏人力物力财力的支持。包括 C 县在内的基层政府面临严苛的内卷化考核机制，往往不得不脱离实际一哄而上、“为购买而购买”。“从某种程度上说，政府购买服务是‘政治正确’而不是‘经济理性人’计算的结果，这样不顾购买条件的盲目照搬只能准橘成枳，难以实现公共服务供给体制的真正变革” [9]。

5. 结语

在县域基层政府购买居家养老服务中构建合理健康的政社关系任重而道远，本文建议可以考虑就微观的各个关键的流程环节对照自身进行针对性的完善。需要注意的是，各个环节并不是割裂开来的，它们之间紧密相连互相融合。启动环节和收尾环节是相交联的，建议基层政府不要盲目追求收尾过程中展现的政绩效益而启动跟风式的所谓“创新性”养老项目，而应该结合自身的整体实力量力而行。在执行过程前应充分做好规划过程，与老龄人群体充分沟通交流，鼓励老龄人积极参与公共事务活动，及时吸纳广大老年群众反馈的意见，以需求为导向来规划适合的服务项目内容。仍然不放松稳抓监督环节，建立第三方监督评估机制，不仅要对社会组织进行监督，更要把老龄人引入监督方。此外还应考虑到县域地方政府尤其是不发达地区小城镇的财政收入相对较少，但却是老龄人更多集中的地区，在监督环节、收尾环节中也会产生不菲的考核人力物力支出，对此应加大对基层地域养老的扶持力度。

基金项目

安徽大学大学生创新创业训练计划(S202110357372)。

参考文献

- [1] 陈伟涛. “和而不同”: 家庭养老、居家养老、社区养老和机构养老概念比较研究[J]. 广西社会科学, 2021(9): 144-150.
- [2] 李双全, 张航空. 政府购买社会组织居家养老服务: 典型模式、适用条件及潜在风险[J]. 江淮论坛, 2019(6): 175-179. <https://doi.org/10.16064/j.cnki.cn34-1003/g0.2019.06.026>
- [3] 徐金燕. 政府购买社区养老服务运行绩效影响因素的实证研究——以长沙市为例[J]. 湖南社会科学, 2020(2): 157-165.
- [4] 张旭. 县域政府购买居家养老服务: 成效、问题及路径构建——基于 N 市 J 区的实证分析[J]. 云南行政学院学报, 2019, 21(2): 140-146. <https://doi.org/10.16273/j.cnki.53-1134/d.2019.02.024>
- [5] 雷雨若, 王娟. 地方政府购买居家养老服务中的监管失灵及其矫正——基于南京、宁波、广州、合肥和深圳的分析[J]. 济南大学学报(社会科学版), 2020, 30(1): 145-156+160.
- [6] 杜春林, 臧璐衡. 行政吸纳抑或资源俘获: 智慧养老服务供给中政府与社会组织的互动关系研究——基于苏南 Y 街道智慧养老服务项目的案例分析[J]. 天津行政学院学报, 2021, 23(2): 77-85. <https://doi.org/10.16326/j.cnki.1008-7168.2021.02.008>
- [7] 莱斯特 M 萨拉蒙. 政府工具: 新治理指南[M]. 肖娜, 等, 译. 北京: 北京大学出版社, 2016: 274.
- [8] 张海, 范斌. 我国政府购买社会组织公共服务方式的历史演进与优化路径[J]. 理论导刊, 2013(11): 4-9.
- [9] 杨书胜. 政府购买服务内卷化倾向及成因分析[J]. 理论与改革, 2015(3): 127-129. <https://doi.org/10.13553/j.cnki.llygg.2015.03.030>
- [10] 齐海丽. 公共服务购买内部化现象及治理研究——历史制度主义视角[J]. 中共天津市委党校学报, 2020, 22(5): 88-95. <https://doi.org/10.16029/j.cnki.1008-410X.2020.05.011>
- [11] 李娟, 丁良超. 从政府购买养老服务看政府与社会组织的协同关系[J]. 理论探索, 2019(2): 63-69.
- [12] 许小玲. 政府购买服务: 现状、问题与前景——基于内地社会组织的实证研究[J]. 思想战线, 2012, 38(2): 75-78.
- [13] 汪波, 李坤. 国家养老政策计量分析: 主题、态势与发展[J]. 中国行政管理, 2018(4): 105-110.
- [14] 吴帆, 周镇忠, 刘叶. 政府购买服务的美国经验及其对中国的借鉴意义——基于对一个公共服务个案的观察[J].

公共行政评论, 2016, 9(4): 4-22+205.

- [15] 李振星. 政府购买居家养老服务供需问题及对策——以徐州市为例[J]. 中共桂林市委党校学报, 2019, 19(1): 64-68.
- [16] 李志鹏, 曲绍旭. 政社关系视角下居家养老服务供需失衡问题研究[J]. 老龄科学研究, 2021, 9(12): 67-75.
- [17] 吴月. 政社关系的理论谱系与研究前景——以政府购买公共服务为视角[J]. 广西社会科学, 2016(9): 147-152.
- [18] 曲绍旭. 城市居家养老服务政社关系类型的转换效应及对策研究[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2020, 34(5): 114-123. <https://doi.org/10.19648/j.cnki.jhustss1980.2020.05.13>
- [19] 邓玮. 公共性视角下政府购买社会服务的困境及优化[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2016, 22(1): 203-208.
- [20] 王成, 周玉萍. 居家养老服务供给中的社会资本困境与培育研究[J]. 江汉学术, 2019, 38(5): 25-34. <https://doi.org/10.16388/j.cnki.cn42-1843/c.2019.05.003>