

新中国成立以来我国养老机构管制政策的基本分期走向^①

张再云*

(江汉大学法学院, 武汉 430056)

[摘要] 我国养老机构的发展与政府宏观管制政策关联密切。本文对新中国成立以来养老机构管制政策进行了制度文本上的简要梳理, 依照时间序列将其划分为四个阶段: 即全面管控期、社会化开放期、制度规范期、标准化建设期, 文章主要从政策文件、主要特点、养老机构发展状况等几个方面进行了对每一个分期的比较分析。文章指出, 养老机构管制政策的基本趋势是从管控到规制, 具体表现在政策定位的去行政化、政策的支持功能强化、政策内容具体化、政策目标技术理性化四个方面。养老机构管制政策及其发展被深刻嵌入到国家治理框架中, 受国家与社会的关系、福利供给模式、政府职能转变等一系列宏观因素的影响, 这一点对我们正确理解和预测养老机构的发展问题有重要意义。

[关键词] 养老机构; 管制政策; 基本分期; 走向

[中图分类号] C92-05

[文献标识码] A

[文章编号] 1004-1613 (2015) 01-0023-11

随着我国人口的老龄化、高龄化、空巢化发展, 养老机构数量迅速扩张。中国民政统计年鉴(2013)数据显示: 1978年我国收养机构(含养老机构)数量仅为8365个, 而截止到2013年, 全国各类养老服务机构达到42475个; 从“十五”期间到“十一五”, 我国养老床位平均增长速度从5.0%提高到15.3%, 而这一急剧增长的数据与民办养老机构数量的几何增长密切相关。同时, 养老机构或机构养老在养老服务体系中的功能地位大大增强。2011年民政部对2006年明确的“以居家养老为基础、社区服务为依托、机构养老为补充的服务体系”做出了重要修正, 变为现在的“以居家养老为基础、社区服务为依托、机构养老为支撑, 资金保障与服务保障相匹配, 基本服务与选择性服务相结合, 形成‘政府主导、社会参与、全民关怀’的服务体系”。快速增长的数量和不断凸显的功能地位显现出养老机构管制政策的必要性和重要性。

另一方面, 数量激增也带来养老机构尤其是民办养老机构在经营管理、服务质量等方面的问题, 从而对养老机构监管提出了客观要求。在此背景下, 政府如何有效扶持、监管养老机构, 对于未来我国养老事业发展无疑具有重要的现实意义。事实上, 中国政府已经为此做出了积极努力。民政部及相关部门制定了一系列针对养老机构管理、服务和建设的法律法规、部门规章、国家标

①基金项目: 教育部2010年教育部人文社科青年基金项目“我国城市养老机构服务质量及其影响因素——基于结构方程模型的实证研究”(项目编号: 10YJC840095)阶段性成果。

* [收稿日期] 2014-09-27

[作者简介] 张再云(1977-), 女, 湖北浠水人, 江汉大学法学院讲师, 南京大学社会学院博士研究生。研究方向: 社会政策、家庭社会学、组织社会学、宗教社会学等。

②本文的写作过程中得到了威斯康辛大学帕克分校王勋教授的建设性意见, 在此表示感谢。文责自负。

准与行业标准。这些政策和举措表明,养老机构管制政策已经成为我国养老服务体系建设的的重要组成部分。本文试图从历史比较视角梳理自新中国成立以来与养老机构相关的政策文件,通过对这些文件的初步分析找出其历史脉络和内在理路。文本搜索的来源包括北大法意网、民政部官方网站、《民政工作文件选编》、《中国民政统计年鉴》等资源。

一、全面管控期(1949~1977年):包办与整治

新中国成立初期,新生政权在积极发展生产、强化社会调控能力的同时,需要维护社会秩序稳定。为收容安置灾民、难民、贫民、散兵游勇、失业人员和无依无靠的孤老残幼等人员,新政府在原有社会救济机构基础上设立了生产教养院,对他们进行救济、教育和劳动改造。在社会主义改造期间,收养机构并未对救助对象进行细分,比如成立专门的养老机构。同时,这些机构除了承担救济的职能外,还有教育和劳动改造功能。截至1953年底,全国大约有920个生产教养院,收容孤老残幼10万人左右^③。

1957年后,随着“三大”改造任务的基本完成,生产教养院逐步排除了有劳动能力人员,其名称逐渐演变为养老院等,工作内容从改造、教育、救济为主转向救济、教育为主。在农村,五保供养制度初步建立,并办起了敬老院,为孤寡等老人提供服务。1958年12月,中共八届中央委员会六次会议通过《关于人民公社若干问题的决议》。该决议提出“要办好敬老院,为那些无子女依靠的老年人(五保户)提供一个较好的生活场所”^④。当年底,全国共办起15万多所敬老院,收养五保对象300余万人。在城市,收养机构的职能也逐渐转向福利服务。1959年,内务部召开全国残老儿童教养、精神病人收容疗养工作湖北现场会议。会议提出今后各事业单位的名称,不再冠以“教养”二字,并确定的“以养为主,通过适当劳动、思想教育和文化娱乐活动,使老人身体健康,心情舒畅,幸福地度过晚年”的方针,此后,各地养老院进一步加强对老人的生活照顾,增加了护理、洗衣、炊事等服务人员,并增添了浴池、卫生所、病号室等福利设施。

1961年,根据中共八届九中全会精神和“调整、巩固、充实、提高”的八字方针,对社会福利事业单位的收养机构又进行了全面调整和整顿,撤销一批,合并一批,发展一批。内务部专门整顿福利机构,要求不得虐待收养对象,重申社会福利性质,开始明确要向福利服务方向转变。到1964年,全国有福利机构共计733个,收养城镇“三无”老人近7.9万人^⑤。

1964年12月,内务部召开全国城市社会救济事业工作会议。会议提出:“以阶级斗争观点和革命精神,搞好事业单位的整顿、调整工作。”这次整顿和社会主义教育运动相结合,对各类收养人员在加强政治审查、弄清他们的出身成份和政治历史情况后,贯彻阶级路线,实行区别对待。1965年,根据“缩短战线,改变多、小、散局面”精神,再次进行调整合并,并将养老院和残老院的名称,统一改为福利院。1969^⑥年,主管民政工作的内务部撤销。随后一直到“文化大革命”结束,这些机构则无一例外的处于政治运动中。

^③崔乃夫主编.当代中国的民政(下).北京:当代中国出版社,1994.

^④刘喜堂.建国60年来我国社会救助发展历程与制度变迁.华中师范大学学报(人文社会科学版),2010(7).

^⑤孙炳耀、常宗虎.中国社会福利概论.北京:中国社会出版社,2002.

从新中国成立到改革开放前，对承担养老功能的收容机构管理始终伴随着社会的政治运动。无论是社会主义改造时期的生产教养院还是社会主义建设时期的敬老院、养老院以及阶级斗争时期的福利院，国家对各类收容救济机构的管理常常伴随当时的社会运动而施行各种整顿、调整。概言之，此时期的养老机构管理基本服从于政权建设需要，其根本目的在于维护社会秩序的稳定。与当时的公有制和计划经济体制相适应，机构的基本职能定位是单一的供养救济，机构的基本性质属于事业单位。政府利用强大的行政手段调控各种福利资源，对收养机构进行全方位管制。主要体现在以下几个方面：1.在组织架构上设置完备的党政组织，对机构实行行政化管理；2.在人员配置上，严格按事业单位的要求下达编制计划；3.通过财政拨款等方式进行福利资源的分配。这种完全由政府包办包管的模式极度强化了机构对政府的依赖关系，因此，在管理制度上被打上浓厚的政治色彩。故我们可以称这一时期的管理为“全面管控期”^⑦。

二、社会化开放期（1978~1998年）：放开与鼓励

从1974年开始，全国各级民政机构先后恢复，福利机构也开始逐渐走上恢复重建之路。1978年3月5日，第五届全国人民代表大会第一次会议通过决议，设立中华人民共和国民政部。1978年9月16日至27日，第七次全国民政工作会议在北京召开。民政部部长程子华作了题为《以揭批“四人帮”为纲，努力做好民政工作，为实现新时期的总任务而奋斗》的报告。1979年11月，民政部召开的全国城市社会救济福利工作会议，根据中国共产党十一届三中全会精神，拨乱反正，制定了恢复、整顿和发展社会福利事业的方针、政策，养老机构逐渐走上正轨，实行“以养为主”的方针，加强了院舍建设和思想政治工作。随后，1984年民政部在福建漳州举办的工作会议上，明确提出了“社会福利社会办”的指导思想。1989年，民政部召开全国社会福利事业单位深化改革工作座谈会，进一步提出“坚持社会福利社会办的方针”。1993年7月党中央印发的《关于党政机构改革的方案》和《关于党政机构改革方案的实施意见》明确提出，事业单位改革要鼓励集体、企业、个人和各种社会力量兴办事业单位，随后各个领域的“民办事业单位”迅速发展。这些“民办事业单位”即是现在民办非企业单位（民办养老机构的属性）的前身。1994年第十次全国民政工作会议提出“深化福利事业改革，加快社会福利社会化的进程”的要求，积极发动和依靠社会力量发展社会福利事业，加大社会福利事业各项体制改革的力度。1998年以后，政府加大了对社会力量兴办福利机构的政策引导和资金扶持。同年，为了推动社会福利社会化的进程，民政部在各地探索与实践的基础上，选择13个城市进行了社会福利社会化试点。这一时期养老机构打破了原有的政府包办，从公办机构部分收养自费老人（自费代养），到鼓励社会力量兴办养老

1968年12月11日，最高人民检察院、最高人民法院和内务部的军事代表联合公安部领导小组向中央上报了《关于撤消高检院、内务部、内务办三个单位，公安部、高法院留下少数人的请示报告》，毛主席批示：照办。1969年1月3日，谢富治向内务口四个单位军代表和部分群众传达了毛主席的指示，并讲了话。

⑦因这一时期的数据及政策文件资料难以收集全面，故未列出相应表格。

⑧提出走依靠社会力量，国家、社会、家庭相互结合，相互补充的发展道路，并且明确在深化管理体制改革的基础上，面向社会，收养离退休孤老、家庭无力照顾的老年人、残疾儿和精神病人，开展有偿的社会化服务。

表 1 1978~1998 年间收养机构发展情况

年份	收养机构数	机构年 增长率 (%)	收养人数 (万人)	床位数 (万张)	床位年 增长率 (%)	每千人拥 有床位数
1978	8365		14.0	15.7		0.17
1979	8801	5.2	16.3	20.1	28.0	0.23
1980	9460	7.5	16.7	21.3	6.0	0.25
1981	9813	3.7	17.0	22.2	4.2	0.25
1982	12046	22.8	19.7	24.8	11.7	0.28
1983	15582	29.4	23.0	29.0	16.9	0.31
1984	22566	44.8	31.0	39.0	34.5	0.41
1985	28852	27.9	37.5	45.5	16.7	0.46
1986	34750	20.4	43.9	54.7	20.2	0.55
1987	37109	6.8	48.2	60.7	11.0	0.59
1988	38767	4.5	51.1	65.3	7.6	0.63
1989	39472	1.8	53.0	69.3	6.1	0.65
1990	40340	2.2	56.1	73.5	6.1	0.68
1991	42013	4.1	60.8	78.3	6.5	0.71
1992	43063	2.5	65.6	85.2	8.8	0.77
1993	43375	0.7	68.0	87.4	2.6	0.78
1994	42911	-1.1	69.2	90.1	3.1	0.80
1995	42735	-0.4	70.1	91.9	2.0	0.81
1996	42518	-0.5	72.3	95.0	3.4	0.82
1997	42027	-1.2	73.7	97.2	2.3	0.83
1998	41755	-0.6	74.9	99.6	2.5	0.85

注：以上统计项目均为残疾人和老人合并数据。

资料来源：徐立总编. 中华人民共和国民政部编写. 中国民政统计年鉴 (2013). 北京：中国统计出版社，2013.

机构，政府对养老机构的管理不断走向开放，与此同时，民办养老机构的数量持续增长（见表 1）。

这一时期政府对养老机构的管制打破了“全面管控期”的整治（整顿治理）运动模式，走向了社会化的政策开放和激励模式。这种转变主要表现在以下几个方面：1. 服务对象社会化。在全面管制时期，福利机构收养救济的对象主要局限于孤老残幼的“三无”对象或者“五保”老人。而社会化开放期服务对象范围则开始扩大招收自费老人。2. 服务主体社会化。全面管控时期，

⑨即无劳动能力、无生活来源、无赡养人和扶养人，或者虽有赡养人和扶养人，但赡养人和扶养人确无赡养能力或者扶养能力。

即保证吃、穿、住、医、葬。

所有的养老机构都是个公办公营的事业单位。社会化改革后，民办养老机构开始兴起，除政府以外的社会主体投资兴办并经营管理的养老机构逐渐增多。这些投资主体包括社区、街道、企业、个人等。3. 服务机制社会化。在全面管控的包办时期，养老机构的经营管理完全行政化。社会化开放后，机构开始简政放权、实行院长负责制；工作人员实行按劳取酬，奖勤罚懒，打破“大锅饭”。可见，随着管制政策的变化，养老机构的性质和功能发生了急剧变化，养老机构不再是单纯的供养救济单位，而是社会化福利部门。但是在很长一段时期内，人们对养老机构的认知依然停留在全面管控期，将养老机构视为政府专门给那些“三无”人员或“五保”老人设立的收养机构（见表2）。

表2 1978~1998年间养老机构管制相关政策

年份	名称	发文字号
1979	关于民政部门工作重点转移的意见	民发[1979]17号
1984	关于切实抓紧对民政事业单位进行整顿工作的通知	民[1984]办19号
1988	关于支持和表彰个人办敬老院的决定	民[1988]农字22号
1989	民政部直属事业单位财务管理细则	民[1989]综字2号
1989	全国城市社会福利事业单位深化改革工作座谈会纪要	民[1989]福字31号
1992	关于加快民政工作改革开放步伐的意见	民办发[1992]19号
1994	农村五保供养工作条例	国办法[1994]141号
1997	农村敬老院管理暂行办法	民办发[1997]1号
1998	民办非企业单位登记管理暂行条例	国办发[1998]251号

三、制度规范期（1999~2008年）：激励与监管

在1979到1998年这21年间，养老机构管制政策不断走向开放，民办养老机构数量激增，大多数公办养老院已经完成服务转型，出现了政府委托经营、民办公助、民办民营以及非政府组织（NGO）与企业联办等养老服务机制。1999年，民政部首次公布民办养老机构有关数据，当年有床位1.7万张，占整个养老机构床位的1.6%。进入21世纪后，对养老机构的宏观政策依旧延续上一时期的大方向，2000年国务院办公厅转发了民政部等部门《关于加快实现社会福利社会化的意见》，明确提出“国家资助社会各方面力量积极兴办社会福利事业，建立投资主体多元化、服务对象公众化、运营方式市场化、服务内容多样化、服务队伍专业化的新型社会福利体系”；2005年民政部出台了《关于支持社会力量兴办社会福利机构的意见》；2006年，全国老龄委办公室、教育部、发展改革委、民政部等10部门联合下发了《关于加快发展养老服务业的意见》，提出积极支持以公建民营、民办公助、政府补贴、购买服务等多种方式兴办养老服务业。这一系列政策法规的出台表明政府对社会力量兴办福利机构的支持态度。

与上一个时期的养老机构开放政策不同，这一时期的管制政策不仅仅是简单的放开，还出台了具体的激励政策。2000年国务院办公厅转发了民政部等部门《关于加快实现社会福利社会化的意见》的通知。《通知》提出了政府会对社会力量投资创办的养老机构给予扶持和优惠的具体政

策,如在地价上可适当给予优惠,在用电上采取当地最优惠的价格,在电话和电信业务方面会给予优先照顾和优惠。随后财政部、国家税务总局又发出《关于对老年服务机构有关税收政策问题的通知》,更为细致地规定对包括个人等社会力量投资兴办的福利性、非营利性的老年服务机构(主要包括老年社会福利院、敬老院、养老院、老年服务中心、老年公寓、老年护理院、康复中心、托老所等),暂免征收企业所得税以及老年服务机构自用房产、土地、车船的房产税、城镇土地使用税、车船使用税。对企业单位、社会团体和个人等社会力量向老年服务机构的捐赠在缴纳企业所得税和个人所得税前准予全额扣除。2005年出台的《关于支持社会力量兴办社会福利机构的意见》进一步明确了民办养老机构的优待政策,再次强调“社会力量投资兴办的福利性、非营利性的老年服务机构相关免税规定的落实工作。无疑,这些激励政策直接影响了民办养老机构的发展。从表3养老机构不同年代分布及增长状况可以看出,政府的宏观激励政策进一步明确化后,养老机构的数量和床位数出现了较高等度的持续增长(见表3)。

表3 1999~2008年间收养机构发展情况

年份	收养机构数	机构年增长率	收养人数(万人)	床位数(万张)	床位年增长率(%)	每千人拥有床位数
1999	40030	-4.1	77.6	102.4	2.8	0.87
2000	39321	-1.8	78.6	104.5	2.1	0.89
2001	38106	-3.1	82.0	114.6	9.7	1.10
2002	37591	-1.4	85.0	114.9	0.3	1.10
2003	36224	-3.6	89.1	120.6	5.0	1.11
2004	37880	4.6	103.9	139.5	15.7	1.21
2005	40641	7.3	116.2	158.1	13.3	1.38
2006	40964	0.8	138.5	179.6	13.6	1.56
2007	42713	4.3	191.3	242.9	35.2	2.04
2008	38674	-9.5	211.5	267.4	10.1	2.26

注:以上统计项目均为残疾人和老人合并数据。

资料来源:徐立总编.中华人民共和国民政部编写.中国民政统计年鉴(2013).北京:中国统计出版社,2013.

社会福利社会化的基本制度方向和养老机构社会化开放政策提高了社会服务效率、减轻政府财政负担,但同时也出现了一些列问题,如机构管理混乱、追求经济利益的短期行为、机构服务质量低下、各地养老机构发展不平衡、不同类型养老机构之间的不公平竞争等。在此背景下,养老机构的管制政策进入了制度规范期。1999年,民政部公布了《福利机构管理暂行办法》,对福利机构的审批、管理及相应的法律责任做出了明确规定;同年建设部公布了老年人建筑设计规范标准。2001年民政部批准发布《老年人社会福利机构基本规范》行业标准,对养老机构的管理提出了具体的要求。2002年民政部专门制定了养老护理员国家职业标准。由表4可以看出,这一时期,国务院、财政部、建设部、民政部等各部门围绕养老机构的审批、管理、建筑设计、财税等各方面做出了明确的规定,养老机构的管制逐渐走向制度化、规范化和具体化。

新中国成立以来我国养老机构管制政策的基本分期走向

表 4 1999~2008 年间养老机构管制相关政策

年份	名称	发文字号
1999	社会福利机构管理暂行办法	民政部令〔1999〕19 号
1999	《老年人建筑设计规范》	建标〔1999〕131 号
2000	关于对老年服务机构有关税收政策问题的通知	财税〔2000〕97 号
2000	关于加快实现社会福利社会化的意见	国办发〔2000〕19 号
2000	关于开展区域社会福利机构设置规划工作的指导意见	民办函〔2000〕54 号
2000	关于统一制发《社会福利机构设置批准证书》的通知	民办函〔2000〕91 号
2001	《老年人社会福利机构基本规范》	MZ 008-2001
2002	《养老护理员国家职业标准》	劳社办发〔2002〕39 号
2005	关于支持社会力量兴办社会福利机构的意见	民发〔2005〕170 号
2006	农村五保供养工作条例	民发〔2006〕146 号
2006	"农村五保供养服务设施建设霞光计划"实施方案	民发〔2006〕206 号
2006	关于开展全国养老服务社会化示范单位创建活动的通知	民函〔2006〕292 号
2006	关于印发《全国民政标准 2006-2010 年发展规划》的通知	民发〔2006〕137 号
2007	关于推进民间组织评估工作的指导意见	民发〔2007〕127 号

四、标准化建设期 (2009~): 评估与规制

标准化建设期依然延续了社会化开放期鼓励社会力量投资兴办养老机构的政策，并且进一步明确了激励的对象、方式及落实问题。2012 年民政部发布了《关于鼓励和引导民间资本进入养老服务领域的实施意见》，该《意见》提出鼓励民间资本举办养老机构或服务设施，参与提供基本养老服务，落实民间资本参与养老服务优惠政策，加强对民间资本进入养老服务领域指导规范。尤为引人注目的是，该《意见》明确指出“民间资本举办的养老机构或服务设施，可以按照举办目的，区分营利和非营利性质，自主选择民办非企业单位和企业两种法人登记类型。”这标志着民办养老机构的登记管理进一步放松。另外，在投资主体上也进一步放开，鼓励“境外资本在境内投

表 5 2009~2013 年间养老服务机构发展情况

年份	养老服务机构数	机构年增长率	收养人数(万人)	床位数(万张)	床位年增长率(%)	每千名老人拥有床位数
2009	38060	6.8	210.9	266.2	9.1	17.6
2010	39904	4.8	242.6	314.9	9.0	17.8
2011	40868	2.4	260.3	353.2	11.7	19.1
2012	44304	7.8	293.6	416.5	12.8	21.5
2013	42475	-4.1	307.4	493.7	18.9	24.4

注：以上统计项目均为残疾人和老人合并数据。

资料来源：徐立总编. 中华人民共和国民政部编写. 中国民政统计年鉴(2013)[Z]. 北京：中国统计出版社，2013. 其中 2013 年数据来自 2013 年社会服务发展统计公报. 中华人民共和国民政部官方网站. <http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/mzyw/201406/20140600654488.shtml>

资设立养老机构，对境内养老机构现有的税收等优惠政策，同样适用于符合条件的境外投资者”。2013 年，商务部、民政部联合发布《关于香港、澳门服务提供者在内地举办营利性养老机构和残疾人服务机构有关事项的通知》，允许港澳服务提供者以中外合资经营企业、中外合作经营企业或外资企业形式，通过新设或并购的方式在内地设立营利性养老机构和残疾人服务机构（见表 5）。

虽然在制度规范期，政府制定了一系列关于养老机构的激励和规范化的政策，但是这些政策的落实仍存在缺位、错位等问题，乃至出现了一些养老机构出现安全事故，被媒体报道后引起社会的广泛关注。针对此类问题，2009 年民政部决定在全国开展“两规范、一标准”^①落实情况专项检查，并且制定了非常详细的具有针对性的检查表，表格的指标内容包括设施设备和环节、服务、管理和队伍建设四个维度，二级指标 25 项，三级指标 87 项。2010 年民政部发布了《关于在民政范围内推进管理标准化建设的方案（试行）》，提出在民政领域开展等级评定、合格评定及标准示范建设等管理标准化建设；2012 年国家标准委、国家发改委等 27 部门印发了《社会管理和

表 6 2009~2014 养老机构管制相关政策

年份	名称	发文字号
2009	关于开展养老机构落实“两规范一标准”情况专项检查的通知	民办函〔2009〕241 号
2010	关于在民政范围内推进管理标准化建设的方案（试行）	民发〔2010〕86 号
2010	社会组织评估管理办法	民发〔2010〕39 号
2011	《社区老年人日间照料中心建设标准》	建标 143-2010
2011	《老年养护院建设标准》	建标 144-2010
2011	《养老护理员国家职业技能标准》	人社厅发〔2011〕104 号
2012	社会管理和公共服务标准化工作“十二五”行动纲要	国标委服务联〔2012〕47 号
2012	养老机构安全管理	MZ/T 032-2012
2012	养老机构基本规范	GB/T 29353-2012
2012	光荣院服务规范	GB/T 29426-2012
2012	关于政府购买社会工作服务的指导意见	民发〔2012〕196 号
2012	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
2013	国务院关于加强发展养老服务业的若干意见	国发〔2013〕35 号
2013	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
2013	社会管理和公共服务综合标准化试点细则（试行）	国标委服务联〔2013〕61 号
2013	养老机构设立许可办法	民发〔2013〕48 号
2013	养老机构管理办法	民发〔2013〕49 号
2013	关于推进养老服务评估工作的指导意见	民发〔2013〕127 号
2013	《老年人能力评估》	MZ/T 039-2013
2014	关于加强养老服务标准化工作的指导意见	民发〔2014〕17 号
2014	关于加强养老服务设施规划建设工作的通知	建标〔2014〕23 号
2014	养老服务设施用地指导意见	国土资厅发〔2014〕11 号
2014	关于做好政府购买养老服务工作的通知	财社〔2014〕105 号

^①“两规范”是指《老年人建筑设计规范》和《老年人社会福利机构基本规范》；“一标准”则是指《养老护理员国家职业标准》。

公共服务标准化工作“十二五”行动纲要》；随后2013年又制定了《社会管理和公共服务综合标准化试点细则（试行）》；2014民政部发布《关于加强养老服务标准化工作的指导意见》。与这些标准化建设政策相关联，在此期间，民政部及相关部门先后颁布实施了《老年养护院建设标准》、《老年人社区日间照料中心建设标准》、《养老护理员国家职业技能标准》、《养老机构安全管理》、《养老机构基本规范》、《光荣院服务规范》、《老年人能力评估》等一系列国家标准和行业标准（见表6）。可见，这一时期国家关于养老机构管制政策的标准化倾向非常明显，故称之为“标准化建设期”。

尽管在标准化建设时期，养老机构管制政策非常注重标准化建设，很多规章越来越细致，操作性越来越强，政策的工具化和理性化愈加明显，但并不表明这一时期没有宏观制度建设。事实上，该时期的管制政策相对上一个时期更加强化和规范化。首先，对《老年人权益保障法》的修订进一步从法律层面规定了养老机构设立条件、准入许可和变更、终止、收费项目和标准等准入和管理制度，明确了相关部门对养老机构的管理职责。另外，2013年，民政部制定了2部重要的部门规章——《养老机构设立许可办法》和《养老机构管理办法》，这标志我国养老机构管制政策开始走向成熟。其次，政府购买养老服务的制度化。从2002年公布的《政府采购法》开始，政府购买养老服务逐渐走向制度化。2014年8月，财政部、发改委、民政部、全国老龄工作委员会办公室联合发布《关于做好政府购买养老服务工作的通知》。《通知》明确提出：“到2020年，基本建立比较完善的政府购买养老服务制度，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，绩效评价结果要向社会公布。”再次，养老机构评估的制度化。目前，我国养老机构的评估工作由两个体系完成，一是民政体系，包括两个部门，即主管部门和登记部门，其中主管部门主要开展星级评定工作；登记部门，放在民办非企业的序列进行组织评估。另一个则是卫生体系，主要针对带有医疗护理功能的护理院等。2013年民政部发布了《养老服务业标准化建设规划（2013-2017年）》征求意见稿，计划用5年时间基本建立覆盖全面、重点突出、结构合理的养老服务业标准体系。可以预见，基于多方综合的组织评估将是政府对养老机构监管的重要组成部分。

五、从管控到规制我国养老机构管制政策的基本走向分析

（一）养老机构管制政策的基本分类

新中国成立近65年来，政府制定了一系列养老机构管制政策，根据这些政策的目的与功能，可以概括为以下四种主要类型：即准入政策、优惠政策、扶持政策和规范性政策。其中准入政策主要是服务养老机构尤其是民办养老机构的合法性，涉及到养老机构的登记、审批等，例如《养老机构设立许可办法》；优惠政策主要包括对养老机构在税收减免、土地供应、水电价格等方面特殊优待；扶持政策则是对养老机构进行财政补贴、融资贷款等方面的支持政策；规范性政策则主要针对养老机构的管理提出的，这一类型的政策文件较多，在内容上既包括对养老机构总体管理方面的政策，如《养老机构管理办法》、《养老机构基本规范》，也包括对养老机构管理某一个具体方面的政策，如《养老机构安全管理》等。从规范性文件的类型上看，主要包括三种：第一是基本立法，如《老年人权益保障法》；第二种则是最普遍的部门规章，包括民政部门及其他相关部

门发布或联合发布的政策文件；第三种则是标准化文件，主要包含国家标准和行业标准。

(二) 养老机构管制政策的基本走向

如前所述，我国养老机构管制政策经历了全面管制——社会化开放——制度规范——标准化建设四个主要发展阶段（见表7）。在这样一个不断发展变迁、不断完善的历程中，政府对养老机构的管制政策存在几个重要趋势：首先，政策定位的日渐去行政化。在社会福利社会化的过程中，政府职能不断收缩，从服务的输送者转变为服务的购买与监管者；从政府包办到政府扶持与管制；对养老机构的登记管理不断松绑，不断撤销各种准入障碍。其次，政策的支持功能逐步强化。面对愈来愈严重的老龄化问题，养老机构管制政策的支持功能不断强化，通过各种优惠和扶持政策积极引导本土民间资本、港台资本乃至境外资本进入养老服务领域。再次，政策内容具体化。从政策的基本内容上看，无论是对民办养老机构的支持政策还是对养老机构的等级评定等政策，早期更多是一些基本原则式的陈述，而近期这些政策日渐走向明确化和可操作化。尤其是关于养老机构的评估政策，内容非常详细，接近操作手册的形式。最后，政策目标的日益技术理性化。从“总体性支配权力到技术化的治理权力”的转型过程中，伴随政府购买服务制度化和组织评估的制度化，民政部及相关部门制定了一系列国家标准和行业标准，养老机构管制政策从着重登记审批管理转向机构的经营和规范化管理。由此，养老机构管制政策日渐走向专业化、科学化，但同时也容易陷入陷入技术化的窠臼，制度公正和政策落实存在问题。尤其是其中凸显的民办养老机构相对公办机构而言面临种种制度上的不公正。尽管从政策制定的初衷看是鼓励和支持，但政策执行和效果常常存在种种事实上的不平等。

表7 新中国成立以来我国养老机构管制政策的历史脉络

政策分期	时期	主要特点	行政化程度	技术化程度
全面管控期	1949~1978年	包办与整治	管控强	较低
社会化开放期	1978~1998年	放开与鼓励	管控减弱	较低
制度规范期	1999~2008年	激励与监管	向规制转型	较强
标准化建设期	2009~	评估与规制	规制增强	非常强

毫无疑问，养老机构管制政策的基本走向与整个社会的宏观背景有关，会受到国家与社会的关系、福利供给模式、政府职能等一系列因素的影响。未来我们有必要进一步深入分析这些宏观因素与养老机构管制政策的关系及这些管制政策的政策效应。

[参 考 文 献]

- [1] 全根先.中国民政工作全书[Z].北京:中国广播电视出版社,1999.
- [2] 董红亚.中国政府养老服务发展历程及经验启示[J].人口与发展,2010(5).
- [3] 周云,陈明灼.我国养老机构的现状研究[J].人口学刊,2007(4).
- [4] 范西莹.政策性支持对于我国民办养老机构发展的推动作用分析[J].甘肃理论学刊,2013(6).
- [5] 姜向群.影响我国养老机构发展的多因素分析[J].人口与经济,2011(4).
- [6] 梁鸿,程远,于娟,周莹.养老机构发展主要问题及公共福利政策建议[J].市场与人口分析,2003(6).
- [7] 穆光宗.我国机构养老发展的困境与对策[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2012(2).

- [8] 毕素华,陈如勇.发展民办养老机构的若干思考[J].苏州大学学报(哲学社会科学版),2005(5).
- [9] 詹成付.民政部门三力齐发推动养老机构健康发展[J].中国社会工作,2013(23).
- [10] 中华人民共和国民政部.中国民政统计年鉴 2013[Z].北京:中国统计出版社,2013.
- [11] 多吉才让.积极推进社会福利社会化进程,加快发展社会福利事业[K].民政部社会福利和社会事务司主编:社会福利社会化工作资料汇编,2000.
- [12] 杨团主编.社会福利社会化——上海与香港社会福利体系比较[M].华夏出版社,2001.
- [13] 田凯.机会与约束:中国福利制度转型中非营利部门发展的条件分析[J].社会学研究,2003(2).
- [14] 易松国.社会福利社会化的理论与实践[M].北京:中国社会科学出版社,2006.
- [15] 渠敬东,周飞舟,应星.从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析[J].中国社会科学,2009(6).
- [16] 康晓光,韩恒.分类控制——当前中国大陆国家与社会关系研究[J].社会学研究,2005(6).
- [17] 康晓光,卢宪英,韩恒.改革时代的国家与社会关系——行政吸纳社会[M]//王名.中国民间组织30年——走向公民社会.北京:中国社会科学出版社,2008.
- [18] 徐勇.治理转型与竞争——合作主义[J].开放时代,2001(7).
- [19] 孙发锋.中国民间组织“去行政化”改革:反思与建议[J].郑州大学学报哲社版,2012(10).
- [20] 阎志强.广州人口老龄化与养老机构发展分析[J].南方人口,2011(6).
- [21] 狄金华,季子力,钟涨宝.村落视野下的农民机构养老意愿研究——基于鄂、川、赣三省抽样调查的实证分析[J].南方人口,2014(1).
- [22] 黄俊辉,李放.生活满意度与养老院需求意愿的影响研究——江苏农村老年人的调查[J].南方人口,2013(1).

The Historical Evolution of the Social Policy against the Organizations Supporting the Elderly

ZHANG Zai-yun

School of Law, Jiangnan University, Wuhan 430056

Abstract: The growth of the organizations supporting the elderly is closely correlated with the macro-social policies in China. The text analysis of the policies governing the elderly support organizations in China shows that there are four stages in the policy evolution of elderly support organizations in China since the founding of PRC, which are divided respectively as entire controlling stage, socially opening stage, regulations governing stage, standardized development stage by showing the main policy documents, characteristics, and status of development in each stage. Generally speaking, the policy of elderly support organizations tend to change from controlling to governing with a tendency of de-administration, enhancement of policy support, specification of policy and instrumental rationalization of policy goal in the governing process. The policy of elderly support organizations and its changes are deeply imbedded into the governing system of the country and affected by the relationship between state and society, welfare mode, government functions of macro perspective factors. Understanding this is the key to understand and predict the future development of such organizations.

Key words: Elderly Support Organizations; Governing; Policy; Historical Context