



公办养老机构 转制研究

王莉莉 等 著

ANALYSIS ON THE REFORM OF
PUBLIC INSTITUTIONS FOR

THE ELDERLY



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

王莉莉 等 著

公办养老机构 转制研究

ANALYSIS ON THE REFORM OF
PUBLIC INSTITUTIONS FOR
THE ELDERLY



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

前 言

中国已经进入快速发展的老龄社会。截至 2017 年底，我国 60 岁及以上老年人口 2.41 亿人，占总人口的 17.3%，其中 2017 年新增老年人口首次超过 1000 万。据全国老龄办预测，未来中国老年人口的规模和老龄化的水平将会进一步提升，预计在 2025 年突破 3 亿，2033 年突破 4 亿，2053 年达到峰值 4.87 亿，占总人口的 34.9%。在快速发展的人口老龄化过程中，家庭户规模的不断缩小带来家庭照料资源的日益匮乏。老年人，特别是高龄老年人和失能老年人的照护需求迅速提升。党和国家高度重视老龄事业和老龄产业，特别是老龄服务业的发展。党的十八大明确提出“积极应对人口老龄化，大力推进老龄服务事业和产业发展”，党的十九大则进一步提出“积极应对人口老龄化，构建养老、孝老、敬老政策体系和社会环境，推进医养结合，加快老龄事业和产业发展”。20 世纪 80 年代之后，我国开始大力推进“社会福利社会化”进程，养老服务机构得以迅速发展。根据民政部统计，2017 年底我国共有各类养老服务床位 744.8 万张，每一千名老年人所对应的养老床位数为 30.9 张。我国政府在养老机构的发展过程中，不断发挥多元主体的供给作用，强调市场在养老服务资源配置中的决定性作用，充分发挥政府、企业、社会、家庭和个人的作用，逐渐发展成为：①在养老服务的供给主体上，破除以往政府单一供给的模式，提倡政府、企业、社会、家庭和个人共同承担对老年人的服务责任；②在养老服务的供给形式上，提倡政府、企业、社会、家庭和个人共同参与养老服务的供给与输送，逐渐形成了公办公营、公办民营、公建民营、民办非营利、民办民营等多种运营管理模式；③在养老服务的服务内容上，在以往相对单一的生活照料服务基础上，不断增加新的服务内容，包括了日常生活照料、医疗卫生、康复保健、长期护理、精神慰藉等多层次的全方位服务内容，不仅丰富了养老服务机构的种类，更进一步满足了不同类别的老年人对养老服务的多元化、个性化服务需求。

但是，由于我国老龄服务体系发展较晚，在服务模式的提供上政府依然占据主导地位。据民政部统计，2017年底，我国共有744.8万张不同类别的养老服务床位，其中大部分为各类公办养老机构床位。公办养老机构在硬件设施、养老服务水平、工作人员队伍、价格收费等方面，都具有民办养老机构难以比拟的优势。但随着我国养老服务市场的发展，公办养老机构效率不高、供需失衡、服务群体界定不明，公共养老服务资源使用过多等问题也不断凸显。由于我国养老机构在一定程度上存在职能定位不清的问题，公办养老服务机构与民办养老服务机构在职能、定位上并没有严格区分，在政策扶持、优惠措施和市场竞争中面临不平等待遇，严重制约了养老服务市场的发展。从整体情况来看，我国养老服务资源在供给和需求状况上呈现明显的供需失衡问题，不仅在养老服务床位总量上存在着绝对数量不足的问题，还存在着比较严重的结构性失衡与资源空置、浪费等问题。同时，公办养老机构不断发展的社会福利社会化发展思路与经营管理方式中相对保守、滞后的体制机制之间的矛盾也日趋加剧，迫切需要进行相应的改革。

2013年，公办养老机构的转制改革问题被正式提上议事日程。针对公办养老机构的职能定位与转制要求，国务院以国发〔2013〕35号发布《关于加快发展养老服务业的若干意见》，明确提出要“开展公办养老机构改制试点”，“政府投资兴办的养老床位应逐步通过公建民营等方式管理运营，积极鼓励民间资本通过委托管理等方式，运营公有产权的养老服务设施”。2013年12月，民政部下发了《关于开展公办养老机构改革试点工作的通知》（民函〔2013〕369号），于2014年在全国范围内正式启动了公办养老机构转制试点的工作。在试点工作开展两年之后，2016年12月23日，国务院再次出台了《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），明确要求“加快公办养老机构改革”，并提出了改革的总体目标，即“到2020年政府运营的养老床位数占当地养老床位总数的比例应不超过50%”。

但就目前情况来看，公办养老机构转制的步伐依然缓慢。一是从发展历程来看，我国养老机构本身的政府色彩就比较浓厚，作为计划经济时代为“三无”、“五保”以及社会困难人群提供福利性养老服务的机构/组织，从一开始就被打上了浓厚的政府福利色彩，转制的基础较差。二是我国的养老服务市场是在2000年之后“社会福利社会化”的背景下逐渐发展的，

直到近几年才有了快速的发展，养老服务市场本身还不尽成熟。在这种背景下，公办养老机构如何既能发挥公共服务的职能，又能顺利实现管理方式和运行机制的转变，本身就是一个崭新而复杂的研究课题，不仅需要基础的理论研究，也需要更多的实证研究，不仅具有明显的理论意义，也具有强烈的现实意义。

为此，为了厘清公办养老机构在整个养老服务体系中的职能与定位，分析目前我国公办养老机构转制的发展现状、政策环境、主要经验与突出问题，为政府进一步推进公办养老机构转制，发挥公共养老服务资源在满足老年人养老服务需求中的现实作用，推动养老服务市场的健康繁荣发展，提高老年人养老服务的获得感与满足感，本书著者带领相关研究成员围绕“公办养老机构转制”这一主题进行了专题研究。于2014年设计了“十二城市养老机构调查”问卷，问卷共分为基本情况、入住老人情况、服务及收费情况、基础设施及设备情况、工作人员情况、机构运营状况、社会支持状况和问题及需求情况八部分，在天津、哈尔滨、重庆、南宁、济南、太原、南昌、武汉、长沙、昆明、兰州、福州12个城市进行了养老机构的专题问卷调查与座谈，共获得有效问卷样本257份，并组织养老机构座谈12次。随后于2016年至2017年，分别在东、中、西部，选择公办养老机构转制试点集中的北京、浙江、湖北、四川进行了集中调研。分别在北京、杭州、宁波、武汉、荆州、随州、绵阳、遂宁，共召开了11次专题座谈会，选择了20家公办养老机构试点单位进行典型调查，与30余名民政管理工作人员和试点机构院长进行了个人深度访谈，全面深入地了解了目前各地养老机构发展的基本状况以及公办养老机构转制的具体背景、转制情况、运营现状、前景思路、现存问题及进一步转制趋势等。

从目前来看，我国公办养老机构转制主要是指将原来属于国有资产的养老机构在保留国有资产产权不变或者部分产权合法转移的前提下，着重实现管理体制、运行机制和投资体制的转变，使之成为既能保留公益性养老服务的职能，又能适应市场化发展的养老服务市场主体。其主要转制方式除直接转制为企业，还可以通过承包、租赁、委托、股份制、公私合营等多种方式与社会资本进行合作，来实现公办养老机构管理体制、运行机制与投资体制的转变。从对“十二城市”不同类型养老机构的调查分析来看，目前我国公办养老机构仍然占据主体地位，在发展过程中，特别是与民办养老机构对比，公办养老机构的资源优势依然明显，但改革的呼声也

越来越大。公办养老机构的发展趋势呈现以下特点：一是公办养老机构的发展趋势逐渐放缓；二是公办养老机构硬件设施普遍优于其他养老机构；三是公办养老机构供不应求的情况依然普遍；四是公办养老机构的价格优势明显，但工资水平相对较低；五是公办养老机构的运营状况并不乐观；六是公办养老机构改革转制的呼声越来越大。

充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，按照市场的要求来规范政府的权力，这是我国供给侧结构性改革的重要内容，也是推进公办养老机构改革的关键。我国自2013年底开始正式启动公办养老机构转制试点，各地开始纷纷出台相关政策，推进公办养老机构转制进程。根据公办养老机构转制进程的推进程度，以及管理体制和运行机制改革的深浅不同，各地公办养老机构的转制类型大致可以分为以下几种：一是公办养老机构引入市场机制进行转制改革。根据引入市场竞争机制程度的不同，又可以划分为政府组建团队、非完全市场化运营型的公办养老机构；政府派人管理、非完全市场化运营型公办养老机构；政府派人管理、完全市场化运营型公办养老机构；兼具计划与市场两种体制的“一院两制”公办养老机构等。二是公办养老机构通过委托式公建民营进行转制改革。包括大型新建公办养老机构的整体委托，中小型公办养老机构改扩建后进行整体委托等。三是公办养老机构通过租赁式公建民营进行转制改革。四是公办养老机构通过混合经营进行转制改革。五是公办养老机构通过公私合营PPP模式进行转制改革。六是公办养老机构通过功能重置与转型进行转制改革等。

在推进公办养老机构转制的过程中，各地结合实际情况，逐渐形成不同的模式，积累了一些经验，包括：明确公办养老机构的职能定位；完善公办养老机构的服务对象分类与评估机制；以“公办/建民营”为主要形式实行多元、渐进式转制；在转制过程中审慎选择社会经营主体；积极探索公办养老机构的价格机制改革；妥善处理国有资产的保值增值与不流失；多种渠道解决公办养老机构的人员分流问题；将转制纳入养老服务体系建设整体布局，统筹推进；在转制过程中突出养老机构的医养结合与护理功能；积极培育和扶持社会力量参与养老服务市场发展等。但就目前而言，由于我国公办养老机构转制改革的时间较短，各地大多还处于边摸索边总结边推进的阶段，无论是在观念意识、政策体系还是在操作层面，都还存在着许多现实问题，包括：对公办养老机构转制的必要性、转制方式、转制方向认识不统一；现行的政策体系难以满足公办养老机构转制需

求，甚至阻碍和制约着公办养老机构转制的步伐；转制过程中政府与市场之间的关系定位仍不清晰；公办养老机构公益性养老服务作用发挥仍不平衡；转制过程中涉及的国有资产管理与人员分流问题依然比较突出；公办养老机构转制的专家队伍与人才队伍建设滞后；公办养老机构转制后的服务监管体系仍不完善。此外，与城市地区的公办养老机构相比，农村公办养老机构转制的基础条件明显较差，转制难度较高。

为了进一步推进我国公办养老机构转制，需要进一步明确思路、完善政策、稳步推进。包括：一是公办养老机构转制要稳步推进，分类实施。要分类推进公办养老机构转制。包括兜底保障型公办养老机构、示范引导型公办养老机构、现有运营状况不佳的公办养老机构、新建公办养老机构、经营性公办养老机构、转制基础较差的公办养老机构等。二是要将公办养老机构转制纳入事业单位整体改革中统筹考虑。包括人事分配、收入分配、社会保险、价格制定、国有资产保护等一系列具体事务，都要纳入事业单位整体改革中统筹考虑。三是要积极探索多元化的公办养老机构转制方式。四是要进一步完善公办养老机构公建民营的配套政策体系。包括完善公办养老机构的成本核算与价格形成机制，国有资产的科学评估与使用，专业、科学、规范的招投标机制，精细、严谨的合同制管理机制等。五是要建立主体明确、内容清晰、运转高效的监督管理机制。六是要积极引导社会力量参与，加快发展养老服务市场。七是要有效推广区域性养老服务中心模式，加快农村公办养老机构的转制进程等。

目前，公办养老机构转制在我国还是一个新课题，在政策、实践和学术研究上，都是一个新的领域。随着养老服务市场的进一步发展，政府在养老服务产业中的角色定位更加清晰，以往以政府为主导的公办养老机构开始推进转制进程。这是一个在探索中逐步发展的过程，在这一过程中，我国对于养老机构、养老服务的研究，特别是针对公办养老机构转制这一比较新的课题，在理论研究、实证研究还是政策研究方面都还有很大空间。本书围绕公办养老机构转制这一课题，共有以下内容：第一章绪论，主要介绍本书的研究背景、研究意义、研究的主要目的等；第二章文献回顾和述评。主要介绍相关概念界定，并围绕公办养老机构转制目前的研究现状、相关理论等进行文献的梳理、回顾与评述；第三章，理论架构与研究方法。着重介绍本书的理论架构、研究方法、研究路线等；第四章，概念辨析与界定。重点围绕养老机构、公办养老机构、公办养老机构转制等

主要概念进行分别辨析。第五章，我国养老机构发展历程与现状。这是了解我国公办养老机构转制的重要背景内容，着重介绍我国养老机构在不同阶段的发生、发展状况，以及目前我国养老机构在政策制度、发展规模、基础设施等方面的发展现状。第六章，我国公办养老机构发展的对比分析。主要从定量和定性两个角度，分析并总结了目前我国公办养老机构与其他类型养老机构相比，其发展现状及存在问题，剖析了我国公办养老机构转制的重要背景与客观必然性；第七章，公办养老机构转制政策现状与分析。对目前国家及地方层面在公办养老机构转制方面的政策思路、政策导向、具体政策措施进行深入分析，与各地实践分析结合，分析出目前公办养老机构转制过程中的政策不足与缺失；第八章，我国公办养老机构转制发展实践现状。以北京、浙江、湖北、四川为主要典型案例进行深入调研与访谈，分析其在公办养老机构转制过程中的具体做法与实践，分析不同类型公办养老机构的具体转制过程。第九章，现阶段公办养老机构转制经验及问题。重点介绍目前各地在公办养老机构转制过程中的主要经验，包括在公办养老机构的职能定位、转制方式、国有资产管理、人员安置与分流等方面的主要经验，针对我国公办养老机构转制过程中的突出问题进行深入剖析与思考；第十章，推进我国公办养老机构转制的思考与建议。针对目前我国公办养老机构转制的现状与存在的实际问题，提出进一步推进我国公办养老机构转制的意见与建议。第十一章，主要研究结论与未来研究方向。着重总结主要研究结论与观点，并指出下一步深入研究的相关内容。下篇共分四章，分别为北京、浙江、湖北、四川四省推进公办养老机构转制的具体实践报告。希望通过此书的研究，为相关政府部门、地方政府、研究者、具体实践者在推进公办养老机构转制的过程中提供一些基础的研究素材与研究借鉴，进一步推动养老服务资源的公平分配，推动我国老龄服务事业与产业的发展。

目 录

第一章 绪论	001
第一节 研究背景	001
第二节 问题的提出	007
第三节 研究目的和意义	008
第四节 主要研究内容	011
第二章 文献回顾与述评	012
第一节 养老机构的概念、性质与类型	012
第二节 公办养老机构转制的必要性研究	019
第三节 公办养老机构转制的内容、方式、路径及步骤研究	023
第四节 公办养老机构转制主要问题研究	031
第五节 公办养老机构转制的对策研究	032
第六节 公办养老机构转制的理论基础研究	036
第七节 对研究文献的总体评价及本研究的立足点	043
第三章 理论架构与研究方法	046
第一节 研究构想	046
第二节 应用理论	047
第三节 技术路线	049
第四节 数据和研究方法	049
第五节 主要研究创新	051
第六节 研究框架	051
第四章 概念辨析与界定	053
第一节 养老机构的概念	053
第二节 公办养老机构的概念	057

第三节	公办养老机构的类型	062
第四节	公办养老机构转制的概念	064
第五节	公办养老机构转制的类型	065
第五章	我国养老机构发展历程与现状	067
第一节	我国养老机构发展历程	067
第二节	我国养老机构发展现状	072
第三节	主要结论与评议	085
第六章	我国公办养老机构发展的对比分析	087
第一节	被访养老机构的基本情况	087
第二节	服务项目及收费情况	092
第三节	基础设施及设备情况	093
第四节	人员队伍情况	098
第五节	机构运营情况	102
第六节	问题及政策需求情况	106
第七节	公办养老机构转制态度情况	110
第八节	主要结论与评议	113
第七章	公办养老机构转制政策现状与分析	116
第一节	公办养老机构转制政策的出台背景	116
第二节	公办养老机构转制政策现状及主要内容	118
第三节	公办养老机构转制政策的主要特点	130
第四节	公办养老机构转制政策的主要问题	131
第五节	公办养老机构转制政策的发展方向	133
第八章	我国公办养老机构转制发展实践现状	136
第一节	公办养老机构引入市场机制进行转制改革	138
第二节	公办养老机构通过委托式公建民营进行转制改革	148
第三节	公办养老机构通过租赁式公建民营进行转制改革	165
第四节	公办养老机构通过混合经营进行转制改革	168

第五节	公办养老机构通过公私合营 PPP 模式进行改制改革	169
第六节	公办养老机构通过功能重置与转型进行改制改革	171
第七节	主要结论与评议	174
第九章	现阶段公办养老机构改制经验及问题	176
第一节	公办养老机构改制经验	176
第二节	现阶段公办养老机构改制存在的主要问题	188
第十章	推进我国公办养老机构改制的思考与建议	202
第一节	公办养老机构改制要稳步推进, 分类实施	202
第二节	将公办养老机构改制纳入事业单位整体改革中 统筹考虑	206
第三节	积极探索多元化的公办养老机构改制方式	207
第四节	进一步完善公办养老机构建民营的配套政策体系	209
第五节	建立主体明确、内容清晰、运转高效的监督管理机制	212
第六节	积极引导社会力量参与, 加快发展养老服务市场	214
第七节	推广区域性养老服务中心模式, 推进农村公办养老 机构改制进程	217
第十一章	主要研究结论与未来研究方向	218
第一节	主要研究结论	218
第二节	主要研究创新	227
第三节	研究不足之处	228
第四节	未来研究方向	229
附录一	北京市公办养老机构改制发展现状	230
一	前言	230
二	北京市公办养老机构改制政策情况	231
三	公办养老机构改制主要类型与做法	234
四	北京市公办养老机构改制的主要经验	244
五	北京市公办养老机构改制面临的突出问题	247
六	下一步改制思路与建议	253

附录二	浙江省公办养老机构转制发展现状	260
一	前言	260
二	浙江省公办养老机构转制政策情况	261
三	公办养老机构转制主要类型与做法	270
四	主要经验与特点	283
五	转制存在的主要问题	288
六	下一步推进转制的建议	294
附录三	湖北省公办养老机构转制发展现状	300
一	前言	300
二	湖北省公办养老机构转制政策情况	300
三	公办养老机构转制主要类型与做法	303
四	主要经验与特点	319
五	转制存在的主要问题	323
六	下一步推进转制的建议	328
附录四	四川省公办养老机构转制发展现状	332
一	前言	332
二	四川省公办养老机构转制政策情况	333
三	公办养老机构转制主要类型与做法	335
四	四川省公办养老机构转制的主要经验	358
五	四川省公办养老机构转制存在的问题	359
六	下一步推进转制的建议	361
附录五	“十二城市养老机构调查”问卷	364
附录六	《公办养老机构转制研究》调研提纲	376
一	民政/老龄相关部门领导、工作人员调研提纲	376
二	公办养老机构调研提纲	376
三	公建民营养老机构调研提纲	377
四	民办养老机构调研提纲	377
五	公办养老机构公建民营的具体问题	378
参考文献	379
后 记	390

图表目录

图 3-1	研究的技术路线	049
图 5-1	1991~2015 年中国养老服务床位数增长状况	077
图 5-2	中国养老机构地区发展情况 (2013 年第三季度)	079
图 5-3	被调查养老机构的主要服务项目情况	079
图 5-4	被调查养老机构的服务设施情况	080
图 5-5	被调查养老机构的医疗设备情况	081
图 5-6	被调查养老机构的康复设备情况	081
图 5-7	被调查养老机构工作人员收入情况	082
图 6-1	被调查养老机构成立时间	088
图 6-2	被调查养老机构成立时间	088
图 6-3	被调查养老机构床位数量	089
图 6-4	被调查养老机构的主要服务类型	089
图 6-5	被调查养老机构的入住状况	090
图 6-6	被调查养老机构分年龄入住老年人的平均情况	091
图 6-7	被调查养老机构的排队等候人数	091
图 6-8	被调查养老机构的主要服务项目	092
图 6-9	被调查养老机构的服务设施情况	095
图 6-10	被调查养老机构工作人员收入情况	100
图 6-11	被调查养老机构最需要的人员类型	101
图 6-12	养老护理员主要流动原因	102
图 6-13	被调查养老机构的资金来源情况	103
图 6-14	被调查养老机构的预期投资回收期情况	103
图 6-15	被调查养老机构的资金周转情况	104

图 6-16	被调查养老机构的年净利润率	105
图 6-17	被调查养老机构面临的主要问题	106
图 6-18	被调查养老机构的主要政策需求	107
图 6-19	被调查养老机构认为用地方面存在的主要问题	108
图 6-20	被调查养老机构认为投融资方面存在的主要问题	108
图 6-21	被调查养老机构认为税收方面存在的主要问题	109
图 6-22	被调查养老机构认为应放开民非养老机构限制的主要方面	110
图 6-23	被调查养老机构认为公办与民办养老机构不公平竞争的情况	111
图 6-24	被调查养老机构认为不公平竞争的主要体现方面	111
图 6-25	被调查养老机构对公办养老机构改革的支持情况	112
图 6-26	被调查养老机构认为公办养老机构改革面临的突出问题	112
图 F1-1	北京市公办养老机构床位分布	235
表 4-1	代表省市相关政策中养老机构的界定	056
表 4-2	养老机构服务的供给主体	061
表 5-1	2012 年以来我国养老机构发展主要相关法规政策	072
表 5-2	养老机构综合责任保险实施情况	075
表 5-3	各地养老服务机构床位建设补贴情况	076
表 5-4	2013 年中国养老机构地区发展情况	078
表 5-5	被调查养老机构的服务设施情况	081
表 5-6	被调查养老机构工作人员的收入情况	083
表 6-1	被调查养老机构的服务项目收费情况	093
表 6-2	被调查养老机构的土地获取方式	094
表 6-3	被调查养老机构的房屋获取方式	095
表 6-4	被调查养老机构的服务设施情况	096
表 6-5	被调查养老机构的内设医疗设施情况	097
表 6-6	被调查养老机构的医疗资质等情况	097
表 6-7	被调查养老机构的无障碍设施情况	098

表 6-8	被调查养老机构的工作人员情况	099
表 6-9	被调查养老机构工作人员的收入情况	100
表 6-10	被调查养老机构工作人员保障情况	100
表 6-11	被调查养老机构的预期投资回收期情况	104
表 6-12	被调查养老机构的资金周转情况	104
表 6-13	被调查养老机构的运营情况	105
表 7-1	公办养老机构改革政策一览	119
表 8-1	被访试点机构情况	137
表 F1-1	北京市公办养老机构转制相关政策文件	231
表 F1-2	北京市公办养老机构分类表	232
表 F2-1	浙江省调研养老机构基本情况	261
表 F2-2	浙江省公办养老机构转制相关政策文件	263
表 F4-1	四川省公办养老机构转制相关政策文件	333

第一章 绪论

第一节 研究背景

2000年以来,我国人口老龄化的速度不断加快,在快速发展的人口老龄化过程中,家庭户规模的不断缩小带来家庭照料资源的日益匮乏。老年人,特别是高龄老年人和失能老年人的照护需求迅速提高。国家统计局数据显示,2017年底,我国60岁及以上的老年人口规模已为2.41亿,占全部人口的比例高达17.3%。党和国家高度重视老龄事业和老龄产业,特别是老龄服务业的发展。党的十八大明确提出“积极应对人口老龄化,大力推进老龄服务事业和产业发展”,党的十九大则进一步提出“积极应对人口老龄化,构建养老、孝老、敬老政策体系和社会环境,推进医养结合,加快老龄事业和产业发展”。20世纪80年代之后,我国开始大力推进“社会福利社会化”进程,养老服务机构得以迅速发展。根据民政部统计,2017年底我国已有744.8万张不同类别的养老服务床位,每一千名老年人所对应的养老床位数为30.9张。我国政府在养老机构的发展过程中,不断发挥多元主体的供给作用,强调市场在养老服务资源配置中的决定性作用,充分发挥政府、企业、社会、家庭和个人的作用,逐渐发展成为:①在养老服务的供给主体上,破除以往政府单一供给的模式,提倡政府、企业、社会、家庭和个人共同发挥对老年人的服务责任;②在养老服务的供给形式上,提倡政府、企业、社会、家庭和个人共同参与养老服务的供给与输送,逐渐形成了公办公营、公办民营、公建民营、民办非营利、民办民营等多种运营管理模式;③在养老服务的服务内容上,在以往相对单一的生活照料服务基础上,不断增加新的服务内容,包括了日常生活照料、医疗卫生、康复保健、长期护理、精神慰藉等多层次的全方位服务内容,不仅丰富了养老服务机构的种类,更进一步满足了不同类别的老年人

对养老服务的多元化、个性化服务需求。

但是，由于我国老龄服务体系发展较晚，在服务模式的提供上政府依然占据主导地位。据民政部统计，我国现有不同类别的养老服务床位，其中大部分为各类公办养老机构床位。公办养老机构在硬件设施、养老服务水平、工作人员队伍、价格收费等方面，都具有民办养老机构难以比拟的优势。但随着我国养老服务市场的发展，公办养老机构效率不高、供需失衡、服务群体界定不明，公共养老服务资源使用过多等问题也不断凸显。由于我国养老机构在一定程度上存在职能定位不清的问题，公办养老服务机构与民办养老服务机构在职能、定位上并没有严格区分，在政策扶持、优惠措施和市场竞争中面临不平等待遇，严重制约了养老服务市场的发展。从整体情况来看，我国养老服务资源在供给和需求上呈现明显的供需失衡问题，不仅在养老服务床位总量上存在着绝对数量不足的问题，还存在着比较严重的结构性失衡与资源空置、浪费等问题^①。2014年，我国养老服务机构的床位空置率高达48%，养老服务资源被很大程度地浪费。同时，公办养老机构不断发展的社会福利社会化发展思路与经营管理方式中相对保守、滞后的体制机制之间的矛盾也日趋加剧，迫切需要进行相应的改革。因此，2013年9月，国务院下发了《关于加快发展养老服务业的若干意见》（国发〔2013〕35号），明确提出了要“开展公办养老机构改制试点”，同年12月，民政部下发了《关于开展公办养老机构改革试点工作的通知》（民函〔2013〕369号），正式开启了我国公办养老机构转制的步伐。

但就目前情况来看，公办养老机构转制的步伐依然缓慢。一方面，从发展历程来看，我国养老机构本身的政府色彩就比较浓厚，作为计划经济时代为“三无”、“五保”以及社会困难人群提供福利性养老服务的机构/组织，从一开始就被打上了浓厚的政府福利色彩，转制的基础较差。二是我国的养老服务市场是在2000年之后“社会福利社会化”的背景下逐渐发展的，直到近几年才有了快速的推进，养老服务市场本身还不尽成熟。在这种背景下，公办养老机构如何既能发挥公共服务的职能，又能顺利实现管理方式和运行机制的转变，本身就是一个崭新而复杂的研究课题，不仅需要基础的理论研究，也需要更多的实证研究，不仅具有明显的理论意义，也具有强烈的现实意义。

^① 刘红：《中国机构养老需求与供给分析》[J]，《人口与经济》2009年第4期。