

中国养老机构 发展研究报告

ZHONG GUO YANG LAO JI GOU
FA ZHAN YAN JIU BAO GAO

吴玉韶 王莉莉 等著



華齡出版社

中国养老机构发展研究报告

吴玉韶 王莉莉 等著

华龄出版社

责任编辑：程 扬

责任印刷：李未圻

图书在版编目（CIP）数据

中国养老机构发展研究报告 / 吴玉韶等著. —北京：
华龄出版社，2015.12

ISBN 978-7-5169-0640-8

I . ①中… II . ①吴… III . ①养老—组织机构—
发展—研究报告—中国 IV . ① D669.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2015）第 290039 号

书 名：中国养老机构发展研究报告

编 著：吴玉韶 王莉莉 等著

出版发行：华龄出版社

印 刷：环球东方（北京）印务有限公司

版 次：2015年12月第1版 2015年12月第1次印刷

开 本：710×1000 1/16 印 张：13.75

字 数：210千字

定 价：48.00元

地 址：北京西城区鼓楼西大街41号

邮编：100009

电 话：84044445

传真：84039173

网 址：<http://www.hualingpress.com>

前 言

党的十八大提出“积极应对人口老龄化，大力发展老龄服务事业和产业”，为养老服务体系的建设带来了重大机遇。近年来，在国家一系列政策推动下，我国养老机构发展取得了突破性进展，但在快速发展的过程当中，我们也要看到，由于养老机构发展时间短、缺乏经验、研究不深等原因，我国养老机构发展依然面临诸多问题，包括定位不清、结构失衡、服务滞后、监管乏力等。这些问题的出现既有养老机构自身发展的内因，也有政策支持、市场环境等方面的外因。

为了从理论及实证方面深入研究分析我国养老机构的发展现状及存在问题，中国老龄科学研究中心课题组于2014年启动《中国养老机构发展研究》课题，广泛查阅资料文献、政策文件、以及已有研究成果，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），分赴天津、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，组织养老机构座谈12次，同时利用国家统计局、民政部等有关数据，系统梳理了我国养老机构的发展历程与现状，分析了养老机构的概念、地位和作用，深入研究了目前我国养老机构发展中存在的主要问题，并对我国养老机构的未来发展趋势进行了展望。报告初稿完成后，先后组织了多次专家论证会和院长座谈会，征求相关部门专家、学者以及养老机构院长及一线工作人员的意见和建议，反复修改报告，最终形成报告终稿，并于2015年7月16日召开了《中国养老机构发展研究报告》（以

下简称《报告》)新闻发布会,引起社会广泛关注。

《报告》对于全面了解我国养老机构发展的整体状况,认清目前存在的主要问题,研判养老机构发展趋势,理清养老机构发展思路,为政府制定相关政策提供理论依据,引导全社会共同参与、推动养老机构健康发展,具有积极意义。

在组织开展研究、撰写、发布《报告》的过程中,得到了来自民政部、全国老龄办等多个部门领导专家的指导,得到了天津、哈尔滨、太原、兰州、济南等12个城市老龄办的大力支持和257家养老机构的积极配合,在征求了意见过程中,得到了相关部门、高校、研究机构领导、专家、学者的真诚帮助,在此一并致谢。

《报告》课题组长:吴玉韶;副组长:王莉莉;成员:孔伟、董彭滔、杨晓奇、罗晓晖、魏彦彦、柴宇阳、翟德华、刘吉、闫萍、出和晓子、傅旻。

《中国养老机构发展研究报告》课题组

2015年12月

目 录

第一部分 问题的提出	1
一、研究背景	1
二、研究目的	2
三、研究方法	2
四、数据来源	3
第二部分 文献回顾与综述	4
一、养老机构的基本概念研究	4
二、国内养老机构发展的理论探讨和实践研究	6
(一) 不同理论视角下的养老机构发展研究	6
(二) 有关养老机构发展实践经验的总结	9
(三) 有关养老机构发展面临的问题与对策研究	12
三、养老机构发展的研究评述与展望	15
(一) 对有关养老机构发展研究的简要评述	15
(二) 未来养老机构发展研究的展望	16
第三部分 我国养老机构的界定与地位作用	18
一、养老机构的概念	18
(一) 学界的界定	18
(二) 政策文件的界定	19

(三) 本报告的界定	23
二、养老机构的类型划分	27
(一) 主要划分方式	27
(二) 对养老机构类型划分的反思	31
三、我国养老机构的定位、作用及发展趋势	32
(一) 养老机构的定位	32
(二) 养老机构的作用	34
(三) 我国养老机构发展的主要趋势	35
 第四部分 我国养老机构的主要发展历程	39
一、古代时期的养老机构发展	39
(一) 养老机构开始萌芽, 并初具雏形	39
(二) 养老机构逐渐成为政府的常规制度性举措	40
(三) 民间力量涌入, 官民合办的养老机构开始成为主流	40
二、民国时期的养老机构发展	41
三、1949-1999 年间的养老机构发展	42
(一) 救济性向福利性转变, 养老为主的主线开始得到确立	42
(二) 社会力量扩大参与, 社会福利社会化开始萌芽	43
(三) 老人收养限制逐步放开, 服务对象日益多元	44
(四) 制度规范化程度不断加深, 多种专项政策纷纷出台	44
四、2000 年以来的养老机构发展	44
(一) 政策创制力度明显增强, 各类政策层出不穷	45
(二) 民间资本投入加大, 社会力量逐渐成为养老机构建设主体	45
(三) 公办养老机构改制正式启动, 市场化运行加速	45
(四) 养老机构的类型更加多元, 服务水平不断提高	46
 第五部分 我国养老机构的发展现状	47
一、养老机构相关政策现状	47
(一) 相关支持政策方面	47

(二) 相关保障制度方面	50
二、养老机构的主要投资主体	52
(一) 政府	52
(二) 企业	54
(三) 个人和其他	55
三、养老机构的整体规模与分布	55
(一) 整体数量	55
(二) 平均规模	57
(三) 主要分布	59
四、养老机构的主要服务类型	60
(一) 主要服务类型	60
(二) 主要服务内容	60
(三) 服务价格情况	61
五、养老机构的服务设施情况	62
(一) 基本设施设备情况	62
(二) 内设医疗设施情况	64
六、养老机构的人员队伍情况	66
(一) 整体构成情况	66
(二) 护理人员情况	67
(三) 收入情况	67
七、养老机构的基本运营情况	68
八、养老机构的标准化建设	70
九、养老机构的监督管理	71
(一) 设立许可	71
(二) 登记注册	71
(三) 能力评估	72
(四) 监督管理	72

第六部分 我国养老机构发展中存在的主要问题

一、养老机构发展政策体系不完善	74
-----------------------	----

(一) 部分公办养老机构定位不准确	74
(二) 制约养老机构发展的关键政策尚未突破	76
(三) 鼓励养老机构发展的政策落实不到位	77
二、养老机构双轨运行, 存在不公平竞争现象	78
三、养老机构自身建设滞后, 服务水平较低	79
(一) 基础设施配备不足, 适老性设计滞后	79
(二) 服务理念滞后, 供需错位	80
(三) 人才队伍建设滞后, 专业人才缺乏	81
四、机构养老服务有效需求不足	83
(一) 传统文化和消费观念对养老机构的接受程度有限	84
(二) 养老机构“哑铃形”供给抑制有效需求	84
(三) 老年人整体购买能力不足	85
五、支持养老机构发展的整体社会氛围有待提高	85

第七部分 部分发达国家养老机构发展经验介绍

一、日本的养老机构情况	87
(一) 养老机构的定位	87
(二) 养老机构的主要类型	88
(三) 运营主体	92
(四) 从业人员及培养	93
(五) 监督管理	96
二、美国的养老机构情况	96
(一) 养老机构的定位	96
(二) 养老机构的主要类型	97
(三) 监管评估	99
(四) 人员队伍	100
三、英国的养老机构情况	101
(一) 发展历程	101
(二) 管理体制	102
(三) 主要类型	102

(四) 服务供给主体	103
(五) 资金来源	105
(六) 监管评估	105
四、国外养老机构发展的经验	106
(一) 有完善的法律框架	106
(二) 有严格的监督管理体制	107
(三) 有明确的功能分类	107
(四) 发挥民营和志愿组织的力量	108
(五) 人性化的建设与服务理念	109
(六) 注重人才的专业化培养	109
 第八部分 发展我国养老机构的对策建议	112
一、明确定位, 加快养老机构结构调整	112
(一) 健全养老机构分类标准和评估机制	112
(二) 加大养老机构结构调整力度	113
二、加强政策创制, 加大政策扶持力度	114
(一) 明确养老机构用地政策	114
(二) 加大补贴和金融支持力度	115
(三) 创新养老服务人才培养政策	116
(四) 加强养老机构监管力度	117
(五) 整合社会资源共建养老机构	118
三、提升水平, 加强养老机构自身建设	118
(一) 完善硬件设施设备	118
(二) 提升管理水平	119
(三) 做好服务工作	119
(四) 加强风险防范	120
四、明确理念, 促进养老机构养医结合	120
五、积极引导, 提高老年人的有效消费需求	121
(一) 提高老年人的支付能力	121
(二) 建立长期照护保障制度	122

(三) 转变传统的养老消费观念	123
参考文献	124
附件1 “十二城市养老机构调查”数据分析	128
一、被访机构基本情况	128
(一) 基本情况	128
(二) 规模及服务类型	130
(三) 入住率及排队等候情况	132
二、入住老年人情况	133
(一) 性别与年龄构成	133
(二) 受教育状况	135
(三) 身体自理状况	135
(四) 入住老年人来源情况	136
三、服务及收费情况	136
(一) 主要服务项目	136
(二) 服务项目收费情况	137
(三) 费用支付情况	138
(四) 机构运营资金监管情况	139
四、基础设施及设备情况	140
(一) 土地来源形式	140
(二) 房屋设施来源形式	141
(三) 服务设施设备情况	142
(四) 内设医疗设施情况	144
(五) 无障碍设施及老年人居住情况	147
五、工作人员情况	148
(一) 总体情况	148
(二) 养老护理员基本情况	149
(三) 养老护理员的培训情况	150
(四) 工作人员收入情况	152

(五) 人才队伍建设情况	153
六、机构运营情况	155
(一) 补贴优惠状况	155
(二) 资金来源状况	156
(三) 机构运营状况	157
七、社会支持情况	160
八、机构发展问题及政策需求情况	161
(一) 养老服务纠纷情况	161
(二) 老年人主要反映问题	162
(三) 公办养老机构转制问题	163
(四) 民非养老机构限制问题	166
九、机构面临的主要问题及政策需求	168
(一) 机构面临的主要问题	168
(二) 现在政策问题及需求	169
 附件2 《中国养老机构发展研究报告》新闻报道摘编	174
《中国养老机构发展研究报告》新闻发布稿	174
我国发布首个中国养老机构发展研究报告	178
中国首部养老机构发展研究报告在京发布	181
中国首部养老机构发展研究报告在京发布	183
《中国养老机构发展研究报告》预测我国养老机构 五大发展趋势	184
《中国养老机构发展研究报告》：受访养老机构 约三成处亏损状态	185
报告显示中国中档养老机构供给不足	186
民办民营将成未来养老机构主角	187
中国养老机构为何亏损空置	190
《中国养老机构发展研究报告》发布	194

第一部分 问题的提出

王莉莉¹

一、研究背景

随着人口老龄化进程的加快，家庭规模的缩小和社会的快速转型，我国老年人，特别是高龄 / 失能老年人的照料、康复护理服务需求迅速提高。截至 2014 年底，我国 60 岁及以上老年人口数量已达 2.12 亿，高龄老年人口数量达到 2400 万，失能老年人口接近 4000 万，对老龄服务事业和产业的发展提出了严峻挑战。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”，为老龄服务体系的建设和发展带来了重大机遇。20 世纪 80 年代之后，随着我国“社会福利社会化”进程的加快，我国的养老机构迅速发展。截至 2014 年第四季度，我国已有各类养老服务床位 551.4 万张，每千名老年人拥有养老床位 26 张。在发展养老机构的过程中，不断引入市场机制，强调市场、社会、家庭和个人在社会福利领域中的责任，逐步打破政府垄断社会福利的局面，引导和支持社会力量参与到养老服务市场化进程中来，逐渐形成了以下模式：第一，在服务供给主体上，打破了以往政府包揽服务的模式，提倡政府、市场、非营利组织、家庭和个人共同承担服务责任。第二，在服务供给模式上，提倡多元主体共同参与服务供给和输送，形成了公办、公办 / 建民营、民非、民营等多种运营模式。第三，在服务内容上，

¹ 王莉莉（1980—），女，河南鲁山人，中国老龄科学研究中心老龄经济与产业研究所副所长，博士，副研究员，研究领域：老龄产业、老龄服务、老龄政策。

由过去单一的生活照料服务，发展出了涵盖生活照料、医疗保健、康复护理、精神慰藉等多方面的综合服务内容，极大地丰富了养老机构的类型，满足了老年人对养老服务的多样化需求。

但是，由于我国老龄服务体系发展较晚，目前我国养老机构在发展中依然面临着许多问题，包括：第一，养老机构定位不清，职能不明，公办养老机构和民办养老机构没有严格区分，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。第二，养老机构的数量性短缺和结构性短缺问题突出，需求迫切的康复护理型养老床位严重短缺。第三，服务内容单一，服务设施和水平较低。第四，扶持政策不到位，民办养老机构发展困难。这些问题的出现有养老机构自身发展的内因，也有政策支持、市场环境等方面的外因，但归根到底是我们对养老机构发展规律的认识不清、研究不够所导致的。

从目前的研究成果来看，针对养老机构的研究还主要集中在养老机构发展的理论研究、实践研究以及个别地区养老机构的个案分析，不仅缺乏对当前我国养老机构发展历程与现状的系统梳理和分析，也没有系统、深入地分析影响我国养老机构发展的深层次原因。因此，有必要对我国养老机构的发展进行一次深入的分析和研究，厘清我国养老机构发展的主要类型，了解目前养老机构发展现状及在体制机制、政策环境、运营模式等方面存在的主要问题，并在此基础上提出有针对性和可行性的政策建议，为我国养老机构的健康发展提供相应的依据，为促进我国老龄服务事业和产业的发展提供有益的智力支持。

二、研究目的

采用定量和定性研究相结合的方法，分析我国养老机构的主要分类与特点，从我国养老机构的发展历程、在整个养老服务中的地位作用，探讨目前养老机构的发展现状及存在问题，通过借鉴国外养老机构发展中的经验，提出促进我国养老机构发展的对策建议。

三、研究方法

文献研究法。通过对相关理论和研究文献的梳理，提出养老机构发

展的主要理论基础和重点研究内容。

比较归纳分析法。对比分析不同类型、国内国外养老机构发展的差异，提出我国养老机构发展的经验及存在问题。

深入访谈和典型调查法。在全国选取代表性的省份进行实地调研，采用典型调查和深度访谈的方法，了解目前我国养老机构的发展现状及生存状态。

四、数据来源

（一）国务院及各相关部委公布的数据、年鉴、统计公报等。

（二）相关研究机构、学者或地方政府公开发布、发表的研究成果。

（三）“十二城市养老机构调查”数据及养老机构院长座谈会。为了进一步了解目前城市养老机构的主要发展现状，课题组设计了“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。

（四）国务院办公厅“养老服务业发展政策落实情况督查”数据。同时，课题组还利用国务院办公厅在福建、江西、安徽、贵州、山西、天津等 10 个省市进行的“养老服务业发展政策落实情况督查”的数据，对养老机构的主要政策需求进行了分析。此次调查共获得养老机构有效问卷 805 份，主要侧重了解养老机构对“关于加快发展养老服务业的若干意见”的政策实施状况及政策需求调查。

第二部分 文献回顾与综述

闫萍¹ 柴宇阳²

近年来,随着我国人口老龄化的发展和养老服务需求的增加,养老机构发展日益加快,相应的研究也逐渐增多。从已有的研究来看,目前主要集中在养老机构的基本概念、相关理论、发展主体、运营模式、市场化进程以及实际中存在的问题等方面,其中大部分为实证研究,主要的研究内容包括如下三个方面。

一、养老机构的基本概念研究

关于养老机构的名称界定,目前学界并不统一,研究者从不同的角度,采用了诸如“老年服务机构”“养老服务机构”“老年人社会福利机构”等表述,但从性质上来看,大都是指为老年人提供集中居住和照料的服务机构。关于养老机构的概念界定,目前主要体现在政府的相关法规和条例中,学者的研究讨论并不多,更多的是直接引用政府条例的界定(王旭晨,2014;陈敏,2013;董红亚,2011;张术松,2010;贾清显,2010)。仔细梳理这些政策文件中的界定可以发现,“养老机构”这一概念的界定主要包括以下两个方面的要素。第一,养老机构的核心服务内容是住养和照料,目前最权威的官方界定是民政部2013年颁布的《养老机构设立许可办法》中的规定:“本办法

1 闫萍(1979—),女,山东青岛人,中共北京市委党校讲师,博士,研究领域:人口老龄化,家庭发展。

2 柴宇阳(1991—),男,山西洪桐人,北京师范大学中国公益研究院高级分析员,研究领域:老龄理论,老龄产业。

所称养老机构是指为老年人提供集中居住和照料服务的机构。”第二，强调养老机构的服务目的是为老年人提供多方位的服务以满足他们的需求，认为养老机构应该为入住老年人提供住养、护理、康复、精神慰藉等多方面服务。

关于养老机构的类型划分，学界的研究主要集中在投资主体、所有制性质、登记部门、服务对象和内容等划分标准上。如按照投资主体的性质，方伶俐（2014）、杨娥（2014）、成建兰（2014）等人认为，养老机构可分为公办、公办民营、民办公助、民办等类型；按照所有制性质，董红亚（2011）认为，养老机构可分为国办、集体办或公办、民办等类型，并相应地将其性质划分为公益性或福利性、救济性等；按照登记部门，翟德华（2014）认为，养老机构可以划分为在民政部门登记的民办非企业和在工商部门登记的民办企业两种；另外，还有学者根据服务对象和内容将养老机构划分为不同类型（易松国，2006；刘晓颖，2014；Eskildsen，2009）。以这些标准对养老机构进行划分虽然相对比较容易，但也造成了目前我国养老机构管理和发展过程中的很多问题，比如机构管理碎片化、服务模式雷同化、政策扶持片面化、福利选择逆向化、供需矛盾显性化等（董红亚，2011）。另外，由于国内很多养老院的服务对象和内容较广泛、专业性不强，因此导致有些养老院很难按服务对象和内容进行清晰的划分。

关于养老机构的定位研究，学界主要聚焦于如下两个角度。第一，基于政策研究的角度，姜夏烨（2006）、赵婷婷（2012）认为，养老机构应该定位于社会养老服务体系中的支撑点，与社区服务和居家服务的建设相互配合，不宜对其过分倚重或小觑。另外，凭借自身专业技术方面的优势，养老机构还可以为居家和社区养老服务的作用发挥起到一定的示范和技术辐射效应。第二，从借鉴国外先进经验的角度出发，赵婷婷（2012）以美国社会保健机构的为老服务为例，提出可以将养老机构定位于长期照顾服务连续体中的一个环节。