

 首都金融发展研究文库

北京市养老机构运营模式与 可持续发展研究

◎江 华/著

BEIJINGSHI YANGLAO JIGOU YUNYING MOSHI YU
KECHIXU FAZHAN YANJIU

 首都经济贸易大学出版社
Capital University of Economics and Business Press

北京市社会科学基金项目成果之一

项目名称:北京市养老机构公办(建)民营机制研究

项目编号:15SHC044

北京市养老机构运营模式 与可持续发展研究

江 华 著

 首都经济贸易大学出版社

· 北 京 ·

图书在版编目(CIP)数据

北京市养老机构运营模式与可持续发展研究/江华著. —北京:首都经济贸易大学出版社,2017.10

ISBN 978-7-5638-2715-2

I. ①北… II. ①江… III. ①养老院—运营管理—可持续性发展—研究—中国 IV. ①D669.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 248645 号

北京市养老机构运营模式与可持续发展研究
江 华 著

责任编辑 江 风

封面设计 小 尘

出版发行 首都经济贸易大学出版社

地 址 北京市朝阳区红庙(邮编 100026)

电 话 (010)65976483 65065761 65071505(传真)

网 址 <http://www.sjmcb.com>

E-mail publish@cueb.edu.cn

经 销 全国新华书店

照 排 北京砚祥志远激光照排技术有限公司

印 刷 北京炫彩印刷有限责任公司

开 本 710 毫米×1000 毫米 1/16

字 数 172 千字

印 张 9.75

版 次 2017 年 10 月第 1 版 2017 年 10 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5638-2715-2/D·186

定 价 35.00 元

图书印装若有质量问题,本社负责调换

版权所有 侵权必究

前 言

随着我国人口老龄化的进一步发展，养老问题已经成为重要的社会问题。在应对人口老龄化的过程中，养老机构发挥着重要的作用。2008年12月24日，北京市民政局、北京市发展和改革委员会、北京市规划委员会、北京市财政局、北京市国土资源局发布《关于加快养老服务机构发展的意见》（京民福发〔2008〕543号），提出北京市“9064”养老服务目标模式，即到2020年，实现90%的老年人居家养老，6%的老年人社区养老，4%的老年人机构养老。围绕这个模式，北京市出台了一系列社会办养老服务机构扶持政策和相关的养老惠老政策。2013年9月6日，国务院《关于加快发展养老服务业的若干意见》（国发〔2013〕35号）提出要大力加强养老机构建设。2017年1月，《北京市“十三五”时期老龄事业发展规划》发布，明确提出要提升机构养老服务能力。因此，提高养老机构的运营效率并注重可持续发展，符合国家、北京市对养老机构的规划目标，也是解决好“9064”养老服务目标模式中“4%”养老问题的客观要求。

本书采用提出问题、分析问题、解决问题的结构安排，研究北京市养老机构运营模式与可持续发展问题。第1章和第2章提供研究支撑；第3章描述北京市养老机构运营现状，分析运营中存在的问题；第4章研究北京市养老机构的定位与运营模式；第5章对北京市养老机构运营模式的可持续发展进行研究；第6章对北京市养老机构的可持续发展提出政策建议。

本书研究的具体内容为：

第1章，引言。本章阐述研究的背景与意义，指出研究内容对解决北京市人口老龄化、提高北京市养老机构养老效率、提高社会福利资源配置具有重要价值，是推进北京市实现“9064”养老服务目标的客观要求。

第2章，理论基础与文献综述。本章从福利多元主义的理论与实践出发，梳理国内外有关养老机构发展的理论基础，总结养老机构社会化理论和实践

的研究成果，归纳养老服务社会化的多方角色关系，并对上述国内外理论与实践做简要评述，指出当前研究成果的不足，明确本书对已有研究成果的吸收、借鉴与创新。

第3章，北京市养老机构的运营现状与问题。本章根据北京市养老机构的数量、服务能力、相关措施分析其运营现状；根据社会保障、惠老措施、服务项目规范分析养老机构运营的相关支撑措施；指出北京市养老机构运营中存在的问题，为其后章节的分析提供基础。

第4章，北京市养老机构的定位与运营模式研究。本章主要分析研究养老机构社会化服务的基本定位、筹建的地址选择、服务模式、入住对象的选择模式和用工管理模式的选择等内容。

第5章，北京市养老机构运营模式可持续发展研究。本章首先分析养老机构筹建的产权模式选择、企业性质的选择；然后从养老机构运营成本的性态分类出发，分析研究养老机构盈亏均衡与对应的服务价格决策，探讨北京市养老机构可持续发展的模式与机制。

第6章，北京市养老机构可持续发展的政策建议。在明确北京市养老机构可持续发展原则的基础上，提出北京市养老机构可持续发展的政策措施。

本书系统分析养老机构运营模式和可持续发展的问题与路径，对养老机构的经营管理者、政府监督管理部门、政策制定部门有重要的参考价值，有益于养老行业的健康发展，同时也为进一步的学术分析提供了不同的研究视角。

江 华

2017年8月

目 录

- 1 引言 1
 - 1.1 问题的提出 1
 - 1.2 相关概念的界定 6
 - 1.3 研究思路及研究目的 9
 - 1.4 研究的创新性 10
- 2 理论基础与文献综述 11
 - 2.1 福利多元主义的理论与实践 11
 - 2.2 养老机构社会化的理论与实践 15
 - 2.3 养老服务社会化的多方角色关系 17
- 3 北京市养老机构的运营现状与问题 22
 - 3.1 北京市养老机构运营现状 22
 - 3.2 北京市养老机构运营的相关措施 26
 - 3.3 北京市养老机构运营中存在的问题 42
 - 3.4 本章研究结论 52
- 4 北京市养老机构的定位与运营模式研究 53
 - 4.1 养老机构社会化服务的定位 53
 - 4.2 养老机构筹建地址选择 57
 - 4.3 养老机构服务模式 61
 - 4.4 养老机构对入住对象的选择模式 65
 - 4.5 养老机构用工管理模式的选择 66
 - 4.6 本章研究结论 72

5 北京市养老机构运营模式可持续发展研究 74

5.1 养老机构筹建的产权模式选择 74

5.2 养老机构营利与非营利(民办非企业)性质的选择 76

5.3 养老机构盈亏均衡与对应的服务价格决策 77

5.4 本章研究结论 85

6 北京市养老机构可持续发展的政策建议 87

6.1 北京市养老机构可持续发展的原则 87

6.2 北京市养老机构可持续发展的政策措施 89

6.3 本章研究结论 91

附录1 国务院关于加强发展养老服务业的若干意见 92

附录2 北京市“十三五”时期老龄事业发展规划 102

附录3 养老机构设立许可办法(2013) 127

附录4 养老机构管理办法 132

附录5 养老服务设施用地指导意见 138

附录6 北京市加快推进养老机构建设实施办法 141

参考文献 147

1 引言

1.1 问题的提出

1.1.1 应对国家及北京市人口老龄化的必然要求

随着我国经济增长进入新常态发展阶段,“从生产要素相对优势看,过去劳动力成本低是最大优势,引进技术和管理就能迅速变成生产力,现在人口老龄化日趋发展,农业富余劳动力减少,要素的规模驱动力减弱,经济增长将更多依靠人力资本质量和技术进步”^①,人口老龄化带来我国经济发展的人口数量规模优势下降,养老的社会负担水平不断加重。如图 1-1 所示,我国 65 岁以上老年人口规模不断扩大,占总人口的比重持续提高,按照 1956 年联合国《人口老龄化及其社会经济后果》确定的划分标准,至 2000 年我国 65 岁及以上老年人口的比重超过 7%,进入人口老龄化社会,2013 年上升至 9.7%,并呈现进一步上升趋势。相应的,受计划生育、生活成本和教育成本等因素的制约,我国人口再生产能力受到约束,老年抚养比也在不断上升(见图 1-2)。因此,未来中国养老问题已经成为重要的社会问题和经济问题。

2014 年,中央政府工作报告中提及要发展老龄事业,同时提及要支持社会力量兴办各类服务机构,重点发展养老、健康、旅游、文化等服务,并且在“把消费作为扩大内需的主要着力点”中表述,老龄事业已不仅是一个需要解决的社会问题,同时也是拉动经济增长、促进第三产业发展的重要推动

^① 2014 年 12 月 9 日,习近平主席在中央经济工作会议中的讲话。



图 1-1 1982—2013 年我国 65 岁以上老年人口数量及占总人口的比重

资料来源：国家统计局．中国统计年鉴 2014 [M]．北京：中国统计出版社，2014．

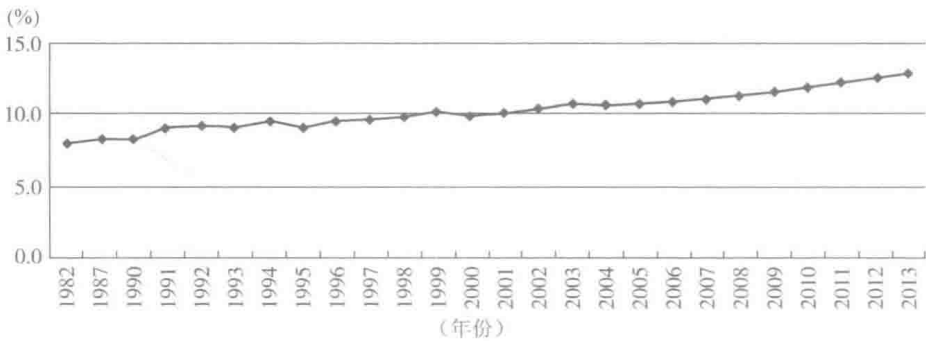


图 1-2 1982—2013 年我国 65 岁以上老年人口的老年抚养比

资料来源：国家统计局．中国统计年鉴 2014 [M]．北京：中国统计出版社，2014．

力之一。2013 年党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中明确提出，要积极应对人口老龄化，加快建立社会养老服务体系和发展老年服务产业。2013 年 9 月 6 日，《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》（国发〔2013〕35 号）提出，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，鼓励民间资本通过委托管理等方式运营公有产权的养老设施。2011 年《社会养老服务体系规划（2011—2015 年）》提出，发挥市场在资源配置中的基础性作用，打破行业界限，开放社会养老服务市场，采取公建民营、民办公助、政府购买服务、补助贴息等多种模式，引导和支持社会力量兴办各种养老服务机构。

与全国老年人口规模不断扩大的趋势相同,北京市人口已处于中度老龄化阶段(如图1-3所示)。截至2015年年底,全市60岁及以上户籍老年人口约313.3万,占户籍总人口的23.4%,户籍人口老龄化程度居全国第二位;全市常住老年人口340.5万,占常住人口总数的15.7%。常住人口老年抚养比持续上升,从2010年的15.9%增长到2015年的21.1%,加重了劳动年龄人口的负担。在空间分布上,老年人口主要集中在城六区,城六区户籍老年人口占全市户籍老年人口的2/3,老龄化程度(24.7%)高于郊区(21.1%)。人口老龄化对经济发展、社会保障和社会服务等各方面都会产生深远影响。

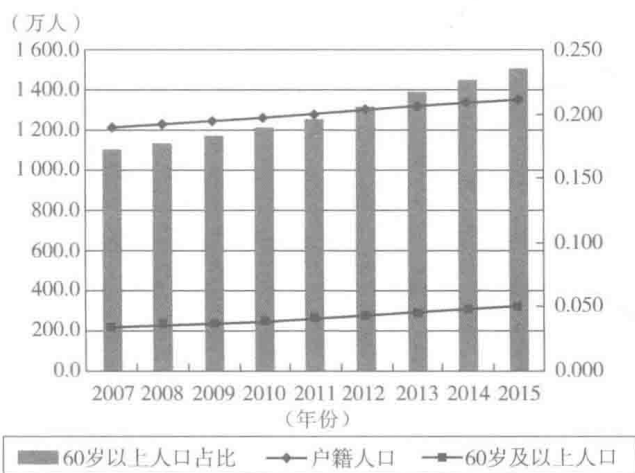


图 1-3 2007—2015 年北京市 60 岁以上户籍老年人口数量及比重

资料来源:北京市统计局.北京市统计年鉴 2016 [M].北京:中国统计出版社,2016.

综上所述,在我国人口老龄化的大背景下,我国及北京市社会化养老方式、运营模式和经营机制急需建立、健全和完善,养老机构作为社会化养老的重要方面,其运营模式的效率决定养老机构的可持续发展,进而影响养老服务的整体效率水平。

1.1.2 北京市养老服务可持续发展的必然要求

2000 年 10 月,北京市人民政府令第 63 号《北京市养老服务机构管理办法》发布,并于 2001 年 1 月 1 日起施行;其后又制定了相关的标准规范:

《北京市地方标准养老服务机构质量星级划分与评定》(DB11/T 219—2004)、《养老服务机构医务室服务质量控制规范》(DB11/T 220—2004)、《北京市养老服务机构老年人健康评估服务规范》(DB11/T 305—2005)、《养老服务机构标准体系技术标准、管理标准和工作标准》(DB11/T 304—2005)、《养老服务机构标准体系要求、评价与改进》(DB11/T 304—2005)。但当时的经济社会发展状况并未促进养老服务的快速发展,直到2008年12月24日,北京市民政局、北京市发展和改革委员会、北京市规划委员会、北京市财政局和北京市国土资源局发布《关于加快养老服务机构发展的意见》(京民福发〔2008〕543号),提出北京市“9064”养老服务的目标模式,即到2020年,实现90%的老年人居家养老,6%的老年人社区养老,4%的老年人机构养老。围绕这个模式,北京市出台了一系列社会办养老服务机构扶持政策和相关的养老优惠政策,新的相关标准规范也相继出台:《北京市地方标准养老机构服务质量规范》(2008)、《北京市地方标准养老服务机构院内感染控制规范》(DB11/T 149—2008)和《社会福利机构安全管理规范》(DB11/535—2008)等。

2012年12月28日,《中华人民共和国老年人权益法》修订版的颁布对养老服务产业的影响是一个具有里程碑意义的转折点。新法将“应对人口老龄化”提高到国家战略地位,诸多媒体由此将2013年称为“养老元年”。由此,北京市养老服务发展扶持力度、速度加大。为积极贯彻落实《国务院关于加快养老服务业发展的若干意见》(国发〔2013〕35号),2013年10月12日,北京市在全国率先出台了《北京市人民政府关于加快推进养老服务业发展的意见》(京政发〔2013〕32号);10月31日,北京市又在全国率先出台了相应配套文件《北京市人民政府办公厅印发关于加快本市养老机构建设实施办法的通知》(京政办发〔2013〕56号);2014年,北京市民政局继续出台《关于进一步推进本市养老机构和养老照料中心建设工作的通知》(京民福发〔2014〕321号);2017年1月,《北京市“十三五”时期老龄事业发展规划》发布,明确提出要提升机构养老服务能力。

上述系列文件明确了对养老机构的资金补贴政策，其中，对“社会兴建非营利性养老机构”，对于新建和扩建具有护养功能的养老机构，提供补贴每张床位 25 000 元；对于新建和扩建普通功能的养老机构，提供补贴每张床位

20 000 元,区政府固定资产投入按照 1:1 比例配套资金。对利用自有其他用途设施进行改建,且符合养老机构建设用地条件的社会办非营利性养老机构,按照改建投资总额的 30% 由市政府固定资产投资予以补助,区政府固定资产投资按 1:1 比例配套资金。对“社会兴建非营利性养老机构”,接收生活自理老人的床位补贴从 200 元增加至 300 元,接收不能自理老人的床位补贴从 300 元提高到 500 元;由社会资本投建,承担集中养老服务职能的全托型社区托老所,运营期间享受同等政策。政府对养老机构的资金补贴力度和鼓励扶持力度空前。因此,提高养老机构的运营效率并注重可持续发展,符合国家、北京市对养老机构的规划目标,也是解决好“9064”养老服务目标模式中“4%”养老问题的客观要求。

1.1.3 研究意义

我国的老年服务业从 20 世纪 80 年代起步,经过 90 年代的发展,至 21 世纪进入快速发展阶段。目前,北京市的养老服务围绕“9064”养老工作整体布局,扶持社会力量创办养老机构,实施公办养老机构社会化改革,初步形成以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系,但从总体上看,养老机构的经营能力、服务能力仍有很大的提升空间,社会资本参与热情高涨与发展的持续性不强形成鲜明对比。在“人口老龄化”的现实背景下,研究养老机构的运营模式,对养老机构的可持续发展具有重大的理论和现实意义:

第一,通过对福利多元主义理论的研究归纳,在养老机构社会化理论的发展与实践、养老机构社会化多方角色关系归纳的研究基础上,提炼养老机构运营模式,从微观视角归纳养老机构发展的可持续性路径,丰富和完善养老机构发展的微观理论基础。

第二,通过对养老机构运营现状和存在问题的分析,从管理视角分析研究养老机构微观运营模式,从财务收支平衡出发研究养老机构微观运营的可持续性,为养老机构运营管理提供参照,为拟参与养老机构运营的潜在投资者提供参考;同时,对养老机构实施科学规划、管理与发展具有现实的指导意义。

1.2 相关概念的界定

1.2.1 老年人养老方式

现阶段，我国城市老年人主要养老方式有三种：家庭养老、机构养老和社区养老。其中，家庭养老是最主要和最普遍的养老方式，到养老机构养老的人只占少数。

第一，家庭养老。家庭养老通常是指家庭所具有的让老年人（60岁以上的人口）通过家庭（特别是子孙后代）的赡养安度晚年的一种功能。这样的赡养通常包括经济支持或给予物质生活资料、日常生活照顾和精神慰藉三个方面，并且通常被认为是由老年人的配偶或子女提供。家庭养老是我国历史上形成并延续下来的传统养老方式，家庭养老在我国具有悠久的历史文化根源，“孝顺”的意识作为一种生活规范深入人心，养老的伦理观念牢固地生根于家庭，风行于社会，尊老爱老是我国优良的文化传统。家庭养老不但有利于养老事业的完善和发展，而且还有利于形成积极的社会风尚，最重要的是它能使老年人在心灵上得到慰藉和安全感。在老人们看来，在家里生活会比较舒服和称心，而且在经济上也最为理想。因此，家庭养老是被我国老年人普遍接受的养老方式。

第二，机构养老。机构养老是相对于家庭养老而言的，是指通过按月交纳规定的费用，获得专门为老年人提供护理、食宿和照料的各种福利院和敬老院的养老方式。

第三，社区养老。社区养老是在家庭养老的基础上，以社区为依托，充分利用社区现有的各种资源，使老人住在家里或家庭附近，接受社区的养老或托老服务，以满足老年人生活照料、医疗保健和精神文化等多种需求的一种养老服务方式。其收费具有一定的福利性质，根据老人的经济条件可适当收取或提供无偿服务。

1.2.2 养老服务与养老服务体系

养老服务是指为老年人提供必要的生活服务,满足其物质生活和精神生活的基本需求。老年人服务体系是养老保险的一种延续,在解决老年人经济赡养方面的问题后提出了更高层次的需求,以满足老年人在服务方面的要求,实现老有所养、老有所医、老有所为、老有所乐。国内学者对老年服务这一概念有着不同的理解。刘瑜闻(2009)认为,老年人服务体系是一个国家或地区实行的养老服务政策、服务项目以及服务内容的总和,其宗旨是老年保障水平和生活水平的提高^①。李朝智(2010)则认为,老年人服务体系是指为了使老年人更好地养老和促进社会经济的稳定发展,为了满足老年人的服务需求和潜在服务需求,通过有偿或者无偿等方式,实现老年服务由服务主体到老年人传递的组织机构、运行机制等组成的整体^②。王美香(2009)认为,老年人服务体系是指为全社会60岁以上老年人提供的、以养老保障制度为基础、以养老机构设施为载体,包括养老政策制度、养老机构网络、养老资金支持、老年产品提供、老年精神关怀等多方面、多层次的老年服务保障系统^③。本书作者认为,老年人服务体系是以老年人为对象,以满足老年人的服务需求及潜在的服务需求为目的,以养老保险制度为基础,以养老服务机构为载体,通过有偿或者无偿的方式,为老年人提供养老服务,满足老年人生活、医疗、康复、精神慰藉以及维权等各方面需求的老年服务保障体系。

1.2.3 养老机构

养老机构是为老年人提供饮食起居、清洁卫生、生活护理、健康管理和文体娱乐活动等综合性服务的机构。它可以是独立的法人机构,也可以是附属属于医疗机构、企事业单位、社会团体或组织或综合性社会福利机构的一个部门或者分支机构,从经营属性上可以划分为营利性和非营利性养老机构。营利性养老机构为社会组织,由民政部门登记注册;非营利性养老机构为企

① 刘瑜闻.完善辽宁省城市养老服务体系研究[D].南宁:广西民族大学,2009.

② 李朝智.江苏养老服务体系研究[D].南京:东南大学,2010.

③ 王美香.沈阳市养老服务体系研究[D].沈阳:东北大学,2009.

业法人，由工商行政管理部门登记注册，主要包括以下五种形式。

1.2.3.1 敬老院

敬老院是指由城市街道、农村乡镇及村组设置的供养“三无”“五保”老人、残疾人员和接待社会寄养老人安度晚年的养老服务机构，一般设施比较齐全，具有一定规模。

1.2.3.2 光荣院

光荣院原名烈属养老院，最早建于1958年，主要接收无亲属照顾的烈属老人。随着社会的发展，为适应形势发展的需要，烈属养老院逐步扩大，接收孤老伤残军人和孤老复员军人。光荣院是国家对孤老优抚对象实行特殊社会保障的优抚事业单位，也是集中供养孤老优抚对象的社会福利机构，是国家对广大优抚对象关心照顾的集中体现。

1.2.3.3 福利院

福利院是国家、社会及团体为救助社会困难人员、疾病患者而创建的用于为他们提供衣食、住宿或医疗条件的爱心福利院场所，分为社会福利院和老年社会福利院。其中，社会福利院主要任务是收养市区“三无”老人、孤残儿童和弃婴，实行养、治、教并举的工作方针，保障弱势群体的合法权益，维护社会稳定。老年社会福利院是享受国家一定数额的经济补助，为接待老年人安度晚年而设置的社会养老服务机构，设有起居生活、文化娱乐和医疗保健等多项服务设施。

1.2.3.4 老年公寓

老年公寓是专供老年人集中居住，符合老年人体能心态特征的公寓式老年住宅，具备餐饮、清洁卫生、文化娱乐和医疗保健服务体系，是综合管理的住宅类型。按照经营定位差异和收费价格，老年公寓有低、中、高档的分级。

1.2.3.5 养老院

养老院主要是为老年人提供集体居住，并具有相对完整的配套服务设施，是专为接待自理老人、半自理老人和不能自理老人安度晚年而设置的社会化养老服务机构，设有生活起居、文化娱乐、康复训练和医疗保健等多项服务设施。养老院的创办主体可以是国家、集体、社会组织、企业或个人，按照服务方向和经营定位的差异性，还可以进一步区分为护老院（专为接待生活

行为依赖扶手、拐杖、轮椅和升降设施等帮助的老年人)、护养院(专为接收生活完全不能自理的介护老人安度晚年的社会养老服务机构)和护理院。护理院对经营者和从业者要求较高,是指由医护人员组成的,在一定范围内,为长期卧床老年患者、残疾人、临终患者、绝症晚期和其他需要医疗护理的老年患者提供基础护理或专科护理,根据医嘱进行支持治疗、姑息治疗、安宁护理、消毒隔离技术指导、社区老年保健、营养指导、心理咨询、卫生宣教和其他老年医疗护理服务的医疗机构。

1.3 研究思路及研究目的

1.3.1 研究思路

本书在《北京市老龄事业发展规划》的引导下,以北京市人口老龄化背景下的养老机构供给服务中出现的问题为出发点,采用提出问题、分析问题、解决问题的结构安排,研究北京市养老机构运营模式与可持续发展问题。这项研究从北京市养老机构的运营现状与问题起始,对北京市养老机构的定位与运营模式、北京市养老机构运营模式的可持续发展问题展开研究,最后提出政策建议,具体研究思路如图1-4所示。



图1-4 本书研究思路

本书的章节结构为：第1章“引言”，提出研究的问题；第2章“理论基础与文献综述”，提供全书研究的理论和已有研究成果的支撑；第3章描述“北京市养老机构的运营现状与问题”；第4章为“北京市养老机构的定位与运营模式研究”；第5章为“北京市养老机构运营模式可持续发展研究”；第6章提出“北京市养老机构可持续发展的政策建议”。

1.3.2 研究目的

本书研究的目的是：在理论上，从微观管理的视角出发，分析研究微观主体运行规律，弥补惯常从宏观理论分析视角出发开展研究的不足；在实践上，从养老机构微观主体经营管理的实践出发，提供操作性强的政策建议。

1.4 研究的创新性

本书在理论和实践两方面都致力于创新性的研究。

理论方面：目前，我国养老机构的发展历程还较短，学术界已有研究成果对微观主体运营模式的总结较少，也未见微观主体的可持续发展研究。本书从微观视角出发，研究养老机构运营管理的问题，尝试从理论上对现有养老机构运营模式进行提炼，为养老机构的可持续发展提供理论依据。

实践方面：本书以不同养老机构的产权模式为基础，结合养老机构运营的实践，从微观主体财务数据中探讨可持续发展问题，既为养老机构的运营提供思路，也为社会资本进入该行业提供建设性的意见和建议，同时为职能部门有效监管提供政策建议。