

WOGUO YANGLAO FUWU
ZHUNRU YANJIU

我国养老服务 准入研究

民政部政策研究中心 编

 中国社会出版社
国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

我国养老服务准入研究

民政部政策研究中心 编



中国社会科学出版社

国家一级出版社·全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

我国养老服务准入研究 / 民政部政策研究中心编
—北京: 中国社会出版社, 2013. 4
ISBN 978 - 7 - 5087 - 4420 - 9

I. ①我… II. ①民… III. ①养老院—社会服务—市场准入—研究—中国 IV. ①D669. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 075507 号

书 名: 我国养老服务准入研究
编 著: 民政部政策研究中心
策 划: 赵一心
责任编辑: 李新涛

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032
通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号
电话: 编辑部: (010) 66068205
邮购部: (010) 66060275
销售部: (010) 66080300
传真: (010) 66051713
(010) 66051698 传真: (010) 66080880
(010) 66080360 (010) 66063678

网 址: www.shcbs.com.cn
经 销: 各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂
开 本: 145mm × 210mm 1/32
印 张: 7.625
字 数: 150 千字
版 次: 2013 年 6 月第 1 版
印 次: 2013 年 6 月第 1 次印刷
定 价: 28.00 元

本书编委会

主 编：王爱平

副主编：刘更光

编 委：江治强 任振兴 喻建中

孟凡杰 刘丽娟

前 言

我国从 1999 年步入老龄社会以来，人口老龄化呈加速发展态势，老年人养老问题越来越突出。让老年人老有所养、安享晚年，是关系全面建成小康社会目标的实现、关系社会和谐的重大社会问题。发展养老服务必须在政府主导之下，按照“优先发展社会养老服务”的要求，发动社会参与，大力发展机构养老，发挥养老机构在社会养老服务体系中的重要支撑作用。目前，社会对机构养老产生了巨大需求，鼓励和支持各类养老机构的发展有着重大意义。一方面政府对“三无”、五保等贫困老人以及孤老优抚对象进行的生活和权益保障，需要加强敬老院、福利院等传统福利性养老机构的建设和管理。另一方面，随着高龄人口规模的不断增长，需要不同程度介助、介护的高龄、失能、半失能的老年人口持续增加，这部分老年人更加依靠养老机构提供专业化的服务。同时，由于工业化、城镇化、市场化的不断深化，加快了人们的生活节奏，削弱了家庭的养老功能，也改变了人们的养老观念，整个社会对专业化、规范化养老服务的需求越来越大。

尽管近年来在优惠扶持政策的支持下，社会力量举办的养老机构增速迅猛，但是我国尚未建立统一、规范的养

老机构准入制度。由于缺少这一基础性的制度安排，加之行政许可法实施以来，民政部《社会福利机构管理暂行办法》由于缺乏上位法作为设立行政许可的依据而失去法律效力，民政部门没有充分的法律依据对社会力量举办养老机构的资格、条件、标准实施行政许可，也缺乏独立的行政执法权对养老机构实施监管，导致民政部门作为老年社会福利主管部门的职责难以有效落实。这种状况既不符合养老服务这种公共产品的特殊性要求，也不利于养老事业健康发展。养老机构提供的养老服务关系到老年人的人身、健康和生命财产安全，具有较高的标准和要求，提供养老服务需要特定的场所、技术和标准，必须对其进行规范和监管。政府既要鼓励和支持社会力量兴办养老机构，同时也要注意优化养老服务资源配置，并依法保障投资者的利益。针对上述问题，在支持和发展机构养老服务的过程中，必须建立并实施养老机构准入制度，依法对从事养老服务行业的举办者资格、机构设置条件和标准、申办程序等实施前置性规制，才能保证养老机构纳入依法监管、规范管理的轨道，从而确保服务质量，更好地维护老年人的养老权益。

本研究将针对当前我国养老机构存在的问题，围绕建立科学、合理的养老机构准入制度，着重分析和解答以下五个方面的问题：（1）我国养老机构发展及其准入的基本状况；（2）建立养老服务准入制度的依据；（3）境外养老服务准入的经验及其启示；（4）养老服务准入的制度模式；（5）养老服务准入的管理体制。

目录
Contents

前 言	001
第一篇 我国养老服务准入研究	001
一、我国养老机构发展状况	003
二、养老服务准入制度的概念界定	007
三、养老服务准入制度的设立依据	016
四、养老服务准入制度的内容	056
五、结论及建议	091
第二篇 地方养老服务研究与探索	97
关于两省一市养老服务调研报告	99
上海市社会养老服务体系建设的专题研究报告	108
浙江省社会养老服务项目建设规划与 供地政策研究报告	114

黑龙江省社会养老服务调研报告	134
第三篇 境外养老机构管理相关情况介绍	151
美国老年护理机构准入管理	153
美国养老机构护理人员准入资格管理	161
日本养老机构准入制度的借鉴与启示	165
香港安老院的牌照许可与监管制度	184
附录	190
后记	233

第一篇

我国养老服务准入研究

一、我国养老机构发展状况

我国养老机构没有法律上的明确定义。从实践层面而言,养老机构主要是指为老年人提供住养、膳食、护理等综合性服务的机构。我国养老机构大多冠以敬老院、福利院、老年公寓等不同名称。截至2010年底,全国各类养老机构达到39904个,床位数314.9万张,收养老人231.5万人。

表1 2010年我国养老机构总量、床位数及收养人数

项目 类型	机构数 (个)	床位数 (万张)	收养人数 (万人)
城市养老机构	5413	56.7	36.3
农村养老机构	31472	224.9	182.5
社会福利院	1572	24.5	17.9
光荣院	1371	7.3	5

从机构类型上看,我国的养老机构既有事业单位法人,也有民办非企业单位法人,还有工商企业法人。此外,有些乡镇、街道办的敬老院、福利院以及民办养老机构还没有在任何部门进行法人登记。统计数据显示,养老机构中民办非企业单位法人占绝大多数,工商登记企业法人比重最低。事业法人的养老机构,是由政府出资或原来集体经济投资兴办的,目前作为民政部门的事业单位,由县级以

上民政部门对其实施管理，这类养老机构受委托承担着政府的社会救助职能，收养人员以城市“三无”、农村五保对象和中低收入老年人为主；民办非企业单位法人的养老机构，是由社会力量利用非国有资产举办的，民政部门既是其业务主管单位也是其登记机关。以事业单位法人登记的和以民办非法人登记的养老机构属于公益性质，举办者不以营利为目的。工商企业法人的养老机构是由社会力量利用非国有资产投资兴办的，此类机构面向社会收养各类老年人，并按照市场规则以追求利润为目的。各类养老机构的服务基本涵盖老年人的膳食、住宿、照料、康复等内容。

表 2 2010 年提供住宿的社会服务单位法人登记情况

项目 类型	机构数 (个)	床位数 (万张)	收养老人 (万人)
事业单位法人	5050	6.48	3.54
民办非单位法人	2.67 万	20.87	15.79
工商企业法人	92	1.62	0.94
未作法人登记单位	8793	5.19	3.72

从运营模式上看，我国养老机构经营管理模式主要有公建公营、公建民营、民办公助、民办民营等几种类型。

尽管近年来我国养老机构持续增长，但是同日益增长的社会需求相比，养老床位的供给以及养老机构的管理服务仍存在不少问题亟待解决。

第一，养老机构床位总量不足。截至 2011 年底我国现有养老机构床位数 315 万张，平均每千名 60 周岁以上老年

人拥有床位 17.7 张，远低于发达国家 50—70 张的平均水平，甚至不及一些发展中国家。若按照中等发达国家 5% 的老年人（65 周岁以上）选择入住养老机构进行预测，需要养老床位数 594 万张，供需缺口达 200 万张。目前我国老年人口高龄化趋势不断加剧，失能、半失能老年人以及空巢家庭老年人数量呈持续增长态势，老年人的照料、护理等问题十分突出，社会对机构养老服务的潜在需求越来越大。据调查，在北京、上海等一些大城市，公办养老机构已成为稀缺资源，普遍存在“一床难求”的现象。农村地区绝大多数老年人受支付能力和传统观念影响，依然沿袭传统家庭养老模式，但是对机构养老的潜在需求也很大，而养老机构床位供给则严重不足。

第二，养老机构床位供给结构失衡。养老机构和床位总量一方面存在不足，另一方面结构性供给矛盾非常突出。由于老年人的生理机能逐步衰弱，有些老年人丧失了生活能力，决定了养老机构的运营成本和经营风险较高，这一特点造成了面向自理老人的收养型机构偏多，针对高龄老人、失能半失能老人的护理型机构偏少。统计数据显示，目前养老机构中收住自理和半自理老人的比重达到 80% 以上，而需要特殊护理的失能老人却缺少相应的养老机构。

第三，养老机构床位利用不合理。面板数据显示，目前城市和农村养老机构 2010 年末的床位利用率分别为 64% 和 81%，其中不合理的床位空置率，造成了资源浪费。从类型看，一般大城市和城市主城区的养老机构床位供不应求，入住率较高，而相同地区的民办养老机构床位空置率

相对高于公办养老机构。原因主要是，有些地区的民办养老机构收费高于公办养老机构，由于企业和事业单位退休工资差距较大，一般工薪老年人对机构养老服务有需求但无支付能力。也有些地区的公办养老机构以其较好的设施、服务和信誉获得了较强的竞争力，民办养老机构竞争力弱则受到了冷落。从城乡看，农村地区与城市相比存在较大反差，一些地区的乡镇敬老院入住率明显偏低。

第四，养老机构法人地位缺失严重。统计数据显示，全国近4万家养老机构中有8793家未办理法人登记，而未能纳入统计的未作法人登记的养老机构也不在少数。有些地区未作法人登记的养老机构比例很大，如浙江省有47%的养老机构缺少法人登记。据调查，未登记的养老机构主要是乡镇（街道）敬老院和私人举办的小型养老机构。这些养老机构有些是基层政府举办的，有些由于达不到登记要求或是不愿到有关部门进行登记，企图规避法律责任和政府监管。民政部曾于1999年颁布《社会福利机构管理暂行办法》，这是民政部门实施养老机构准入管理的法律依据，但随着国家行政许可法的出台，国家清理了由部门规章设定行政许可的事项，福利机构的设置审批从此缺少了法律依据，而一些地方由于缺少法律依据，对民办养老机构的监管职责落实不到位，一定程度上导致一些不具备开办资格和条件的机构得以开业。

第五，民办与公办养老机构待遇不统一。调查了解到，公办或国办养老机构，各级政府不仅直接划拨建设用地并投入基础设施建设资金，而且机构建成后普遍享受各类补

贴及相关税收优惠和水、电费减免等政策。相对而言，民办养老机构得到的政府扶持相对偏少。主要是民办养老机构申办获取土地使用权的成本较高，政府制定的税收优惠及费用减免等扶持政策落实不到位；难以向银行等金融机构融资，建设和运营资金短缺；政府对民办养老机构的补贴还不够。这一状况既导致了不公平竞争，也使一些民办养老机构经营困难，有些甚至违规运营，扰乱了正常的养老服务市场。

二、养老服务准入制度的概念界定

（一）养老服务

养老服务是以老年人作为服务对象的服务业。养老服务既属于服务业的范畴，又是服务业的重要内容。目前，我国没有关于养老服务业的法律界定，现有最权威的界定是《国务院办公厅转发全国老龄委办公室和发展改革委等部门关于加快发展养老服务业意见的通知》，即养老服务业是“为老年人提供生活照顾和护理服务，满足老年人特殊生活需求的服务行业”。根据该定义，养老服务具有以下三方面的特征：

1. 养老服务在产业上是面向民生的服务业，具有社会性

养老服务属于服务业的一种，是伴随我国的市场化改革和人口老龄化趋势而发展起来的新兴产业，具有服务行

业的经济社会属性。根据 2011 年的国民经济行业分类标准 (GB/T 4754 - 2011), 养老服务属于行业分类标准中的第 84 大类即社会工作, 具体涉及以下四小类: 一是编号为 8412 的护理机构服务, 即各级政府、企业和社会力量兴办的面向老年人提供的专业化护理的服务机构的活动; 二是编号为 8413 的精神康复服务, 即为智障、精神疾病、吸毒、酗酒等症状的老年人提供住宿康复治疗的活动; 三是编号为 8414 的老年人养护服务, 即各级政府、企业和社会力量兴办的面向老年人提供的长期照料、养护、关爱等服务机构的活动; 四是编号为 8421 的社会看护与帮助服务, 即为老人、五保供养服务对象提供不住宿的看护、帮助活动。养老服务业的发展, 不仅有利于带动经济增长, 促进就业, 而且有利于提高全体人民生活质量和水平, 促进社会和谐, 一直是国家支持和鼓励发展的产业。从产业的角度来看, 养老服务是服务业的重要内容, 并且是面向民生的服务业, 具有很强的社会性, 是服务业优先发展、重点发展的领域。因此, 养老服务一方面基于其产业特性需要按市场规律运行, 另一方面由于其面向民生, 具有社会性, 还必须接受一定的宏观调控和市场监管。

2. 养老服务在对象上是高危特征明显的老年人, 具有风险性

养老服务的服务对象是老年人。在我国, 根据老年人权益保障法第二条规定, 老年人是指 60 周岁以上的公民。虽然养老服务对象特定, 但涉及人员众多。在“十二五”

时期，我国将出现第一个老年人口增长高峰，60 周岁以上老年人将由 1.78 亿增加到 2.21 亿，老年人口比重将由 13.3% 增加到 16%，人口老龄化进程将加快，养老服务需求将大量增加。同时，由于生理功能的衰退、免疫能力的下降以及家庭及社会环境变迁等因素的影响，老年人无论是生理上还是心理上，都属于多种疾病易发的高危人群，养老服务中产生纠纷、风险的概率较高，需要政府事先介入，控制风险。

3. 养老服务在内容上是满足老年人特殊生活需求，具有专业性

养老服务的内容，《国务院办公厅转发全国老龄委办公室和发展改革委等部门关于加快发展养老服务业意见的通知》强调的是为老年人提供“生活照顾”和“护理服务”两个方面。随着经济社会的发展，老年人的精神需求越来越高，精神生活服务也成为养老服务的重要内容。因此，养老服务的内容可以概括为三个方面：一是生活照料服务。生活照料是养老服务中最基本、最普遍的内容，是维持老年人生理需求和安全需求服务的必要手段，包括为老年人料理家务、洗衣做饭、打扫卫生、送奶送报、代为购物、陪医配药、助行助浴、失能护理、提供送餐或集中用餐服务以及日托生活照料和紧急援助等多项服务。二是医疗保健服务。包括以老年医疗、疾病预防、养生保健、康复护理、临终关怀、健康教育等服务方式，为老年人提供安全有效和经济便捷的医疗保健服务。三是精神生活服务。即