

# 我国民营养老服务业 财政政策性投融资模式研究

李小兰 著



九州出版社 | 全国百佳图书出版单位  
JIUZHOU PRESS

## 图书在版编目(CIP)数据

我国民营养老服务业财政政策性投融资模式研究 /  
李小兰著. — 北京:九州出版社, 2021.7  
ISBN 978-7-5225-0277-9

I. ①我… II. ①李… III. ①养老—服务业—民营企业—投资模式—研究—中国②养老—服务业—民营企业—融资模式—研究—中国 IV. ①F726.99②F832.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2021)第137427号

## 我国民营养老服务业财政政策性投融资模式研究

---

作 者 李小兰 著  
责任编辑 古秋建  
出版发行 九州出版社  
地 址 北京市西城区阜外大街甲35号(100037)  
发行电话 (010)68992190/3/5/6  
网 址 [www.jiuzhoupress.com](http://www.jiuzhoupress.com)  
印 刷 三河市九洲财鑫印刷有限公司  
开 本 710毫米×1000毫米 16开  
印 张 18.75  
字 数 220千字  
版 次 2021年7月第1版  
印 次 2021年7月第1次印刷  
书 号 ISBN 978-7-5225-0277-9  
定 价 82.00元

---

★版权所有 侵权必究★

## 前 言

自改革开放以来，我国在推动社会福利社会化进程的同时，不断推动并加快民营养老服务业发展。经过四十多年的努力，我国已经基本建立起社会养老服务体系，并已形成具有一定供给能力的民营养老服务业。但是，随着人口老龄化趋势日益严峻，日益增长的养老服务需求尤其是医养康养服务需求，将给民营养老服务业带来巨大的挑战。当务之急，我国必须加快推进民营养老服务业发展，持续提高养老服务供给能力、提升养老服务供给质量。

不可否认，资金是民营养老服务业生存和发展的基础性资源，紧密关联并影响着产业整体发展的成效。然而，由于民营养老服务业的本质属性具有福利性，加上投资回收周期长、利润率低等原因，社会资本的投资积极性不是很高，从而使得产业整体的发展资金十分匮乏。因此，为完善产业的投融资供给结构，保障多元化养老服务需求能够得到有效满足，以政府为主导的财政政策性投融资必须积极予以扶持和引导。

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》指出，我国要“深化投融资体制改革，发挥政府投资撬动作用，激发民间投资活力，形成市场主导的投资内生增长机制。”在养

养老服务领域，虽然社会化、市场化发展已然大势所趋，但是政府是民营养老服务业的保障主体，对产业发展负有主导性责任。除了负责举办一定的养老服务事业外，政府还应当积极实施财政政策性投融资，不断夯实产业发展基础，并广泛撬动和引导社会资本参与投资，从而加快推进民营养老服务业发展。

在民营养老服务业发展的早期阶段，由于产业体系还不健全、投融资市场也不成熟，政府要承担“产业扶持者”的职责，借助财政性投资手段向产业积极投入财政性资金，并保障土地、人才等基础性资源的供给，扶持产业不断发展壮大。随着产业总体水平不断提高，政府应当转变角色定位，在给予必要扶持的同时，以“产业引导者”的身份积极实施政策性融资，规范运用财政性资金撬动社会资本积极参与投资，让市场在产业发展中充分发挥决定性作用，持续提升产业自主市场融资的能力。

本书首先对民营养老服务业及其财政政策性投融资进行理论分析，理清产业内涵及其融资结构，并阐明财政政策性投融资的理论内涵、主要原则与重要功能。同时，在梳理改革开放以来我国养老服务政策与产业发展脉络的基础上，总结提炼了我国民营养老服务业财政政策性投融资的阶段性演变、基本内涵及主要模式等。紧接着重点分析评述了保障用地供应、保障人才培养、民建公助、民营公补、公建民营、政府购买养老服务等六种财政性投资模式，以及养老服务 PPP（Public-Private Partnership，以下简称 PPP）、养老产业专项债券、养老产业引导基金、养老服务开发性金融等四种政策性融资模式。最后，根据财政政策性投融资模式的实践情况，并立足产业深化发展的需求，归纳分析了我国民营养老服务业财政政策性投融资模式改革与创新的逻辑理路与实践进路。

总的说来，推动民营养老服务业发展是政府、市场和社会的共同事业，三方应立足时代背景、遵循产业规划，持续调整和优化彼此之间的合作关系，共同推进财政政策性投融资模式的改革与创新。

本书系福建省社会科学规划马工程项目《供给侧改革下养老服务业地方政策性投融资模式创新研究》（立项批准号：FJ2018MGCA023）的成果，主要是对我国民营养老服务业财政政策性投融资模式进行系统分析与评述。事实上，民营养老服务业发展是当前乃至今后一个较长时期内理论与实践发展的重点，其投融资体系相关问题十分值得深入研究与探索，尤其是政策引导下的市场性融资工具创新。衷心希望今后会有更多的人关注和推动民营养老服务业投融资体系的建设与发展。

本书得以顺利付梓，承蒙多位前辈、同仁、朋友及家人的大力支持与帮助，在此一并谨致谢意。

囿于笔者时间、学识以及能力所限，书中难免有舛误和不足之处，深望各位前辈、同仁及广大读者不吝批评赐教。

李小兰

2021年4月

# 目 录

绪 论	1
第一章 民营养老服务业及其融资结构	11
第一节 民营养老服务业的内涵解析	13
第二节 民营养老服务业的融资结构	24
第二章 民营养老服务业财政政策性投融资概述	31
第一节 财政政策性投融资的内涵	33
第二节 财政政策性投融资的原则	37
第三节 财政政策性投融资的功能	40
第三章 民营养老服务业财政政策性投融资政策演化分析	45
第一节 社会化改革起步阶段的财政政策性投融资政策	47
第二节 整体性体系建设阶段的财政政策性投融资政策	52
第三节 跨越式加速发展阶段的财政政策性投融资政策	59

第四节	高质量健康发展阶段的财政政策性投融资政策 .....	72
第五节	民营养老服务业财政政策性投融资政策分析总结 .....	82
第四章	民营养老服务业财政性投资模式分析 .....	91
第一节	保障用地供应模式 .....	93
第二节	保障人才培养模式 .....	107
第三节	民建公助模式 .....	129
第四节	民营公补模式 .....	141
第五节	公建民营模式 .....	158
第六节	政府购买养老服务模式 .....	172
第五章	民营养老服务业政策性融资模式分析 .....	191
第一节	养老服务 PPP 模式 .....	193
第二节	养老产业专项债券模式 .....	214
第三节	养老产业引导基金模式 .....	227
第四节	养老服务开发性金融模式 .....	239
第六章	模式改革创新逻辑理路与实践进路 .....	251
第一节	模式改革创新逻辑理路 .....	253
第二节	模式改革创新的实践进路 .....	259
结 论	.....	279
参考文献	.....	281

# 绪 论

## 一、研究背景与意义

### 1. 研究背景

我国在 2000 年前后就已进入人口老龄化社会，如今面临着形势日益严峻的人口老龄化问题。首先，老年人口规模巨大。我国 60 周岁以上老年人口在 2013 年底已经突破 2 亿，2019 年底进一步突破 2.5 亿（如图 0-1）。据预测，该数据在 2025 年将突破 3 亿，至 21 世纪中叶将超过 4 亿，至 2053 年则将达到峰值 4.87 亿，21 世纪后半叶将一直稳定在 3.8 亿至 4.0 亿之间。根据这一预测数据，我国在 2070 年之前将一直是世界上老年人口规模最大的国家。<sup>①</sup>其次，老龄化速度极快。有研究表明，已进入老龄化社会的西方工业化国家，其 60 周岁及以上老年人口实现比例倍增，即占总人口比重由 10% 增加到 20%，所需时间总体要 50 年及以上，有的甚至要 100 多年。<sup>②</sup>而按照当前人口老龄化速度预测，我国 60

① 总报告起草组、李志宏：《国家应对人口老龄化战略研究总报告》，《老龄科学研究》2015 年第 3 期。

② 中国人口与发展研究中心课题组：《中国人口老龄化战略研究》，《经济研究参考》2011 年第 34 期。

周岁以上的老年人口比重在 2025 年前后将突破 20% 的分界点, 这意味着我国仅需 25 年左右的时间就从“轻度老龄化社会”跨入“中度老龄化社会”。<sup>①</sup> 此后, 我国人口老龄化还会进一步急速演化, 到 2053 年前后达到峰值 34.8%, 并于之后稳定在 33% 左右, 逼近“深度老龄化社会”的标准。最后, 高龄与失能老年人口比重大。据预测, 21 世纪中叶, 我国 80 岁及以上高龄老年人口将达到 1 亿, 高龄比高达 22.3%, 二者分别为 2010 年的 5 倍和 2 倍, 相当于届时发达国家高龄老年人口的总和, 占世界高龄老年人口总量的四分之一。此外, 高龄老人多属失能人群, 因此, 失能老年人口也将从 2013 年底的 3750 万人增加到 2050 年的 9700 万人左右。<sup>②</sup> 可见, 稳定的老龄化社会将是我国 21 世纪的常态, 其所催生的日益增长的多元化养老服务需求, 必定会给养老服务业发展带来巨大的挑战。

与人口老龄化演变趋势相适应, 为满足老年人日益增长的养老服务需求, 我国不断加大对养老服务业的扶持力度, 加快发展民营养老服务业。尤其是自 2013 年发布的《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》以来, 养老服务政策成井喷之势发展, 国家不断向社会和市场释放政策红利, 吸引了越来越多的社会资本积极参与发展养老服务。如今我国已基本建立起以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的社会养老服务体系, 养老服务产业供给能力也得到了较大的提升。尽管如此, 我国在长期护理服务、医养结合服务以及康养结合服务等供给上依然存在明显的短板, 亟须进一步加大对民营养老服务业的投入, 从而推动产业加

---

① 根据国际通用标准, 一个国家或地区的 60 周岁以上人口占总人口的比例超过 10% 时, 就进入“轻度老龄化社会”; 超过 20% 时, 进入“中度老龄化社会”; 超过 30% 时, 进入“重度老龄化社会”; 超过 35% 时, 则进入“深度老龄化社会”。

② 吴玉韶、党俊武主编《中国老龄产业发展报告(2014)》, 社会科学文献出版社, 2014, 第 30—32 页。

快实现高质量发展。

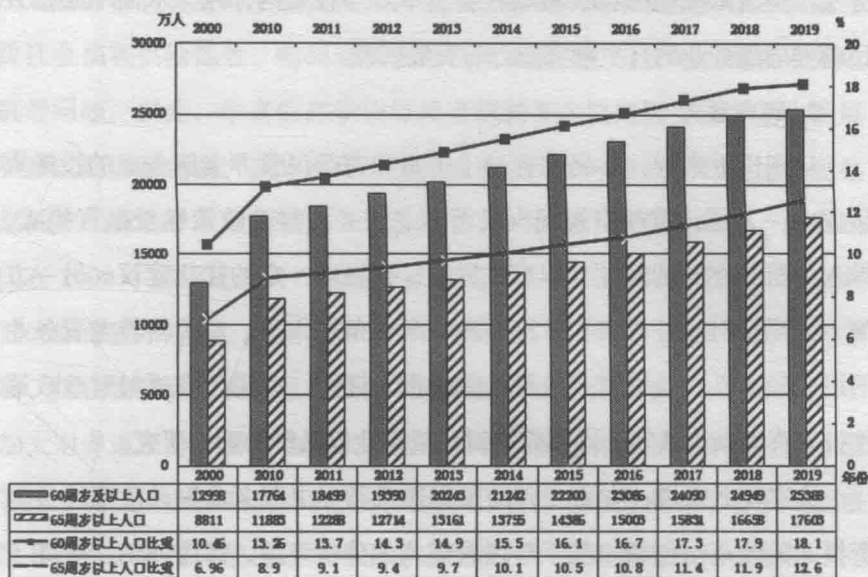


图 0-1 我国 60 周岁以上老年人口数量与占比走势图

有效的融资是推动产业快速发展、丰富养老服务内容、提升养老服务品质的重要力量。当务之急，我国必须加快完善民营养老服务业融资体系，有效扩充产业发展资金。但是，由于目前产业总体上还不够成熟，加上养老服务投资具有回收期长、利润率低等特点，社会资本参与投资的积极性并不是很高，因此，民营养老服务业自主融资能力还很不足，难以实现自主可持续发展。为此，各级政府必须积极运用财政政策性投融资手段，努力撬动和引导社会资本参与发展养老服务。长期以来，财政政策性投融资是我国民营养老服务业发展资金的主要来源渠道。为了促进产业实现高质量发展，各级政府必须重新审视并不断完善已有的财政政策性融资模式，努力克服存在的不足并规避可能引发的风险；同

时积极推进财政政策性投融资模式的改革与创新,使其能够更好地发挥夯实产业发展资金基础、撬动社会资本参与投资的作用,从而不断提升民营养老服务业的自主融资能力与发展韧性。

## 2. 研究意义

从理论上来说,本研究有助于丰富和完善民营养老服务业的投融资研究。一方面,重新审视现有民营养老服务业财政政策性投融资模式,深入分析其存在的问题、困难或风险,并提出一定的优化建议。另一方面,分别从财政性投资和政策性融资两个角度入手,对民营养老服务业的财政政策性投融资模式进行系统分析与评述,有助于形成对财政政策性投融资的系统认知,进而完善财政政策性投融资的理论研究。

从实践上来说,本研究有助于促进民营养老服务业财政政策性投融资模式的改革与创新。基于对现有模式的分析评述,高度归纳、提炼了民营养老服务业财政政策性投融资模式改革与创新的逻辑理路与实践进路,能够为地方政府、社会资本等提供一定可操作性的对策建议,从而推动产业融资供给结构优化、提升产业自主融资能力。

## 二、国内外研究综述

目前大多数国家都面临着日益严峻的人口老龄化问题的挑战,也越来越重视加快发展养老服务业。与此同时,越来越多学者开始关注养老服务业投融资问题,相关研究日渐增多。

国内的相关研究是伴随改革开放以来我国社会福利社会化进程而逐渐展开并不断深入的。改革开放之前,学者们普遍认为政府是社会福利事业的建设者,对社会福利负有绝对的投融资责任。后来随着社会主义

市场经济体制的建立,越来越多的学者通过研究改革实践发现,政府虽然是社会福利事业的主要责任人,但是过度依赖政府投融资很可能导致社会福利供给低效、妨碍现代投融资体制建立、引发地方财政债务危机等问题。据此,学者们开始倡导社会福利事业投融资主体多元化发展和投融资体制创新,认为要积极动员社会资本参与建设,目前比较受推崇的方式有PPP、专项债券、产业基金等。在这个演变过程中,随着我国在2000年前后进入人口老龄化社会尤其是人口老龄化程度日渐加深,养老服务供不应求、供需结构失衡等问题日益突出,改革产业投融资体制、加快发展养老服务业便受到了越来越多的关注与重视。政府在不断加大对养老服务业财政性投入的同时,积极推进养老服务体制改革,倡导建立现代产业投融资体制,加快发展民营养老服务业。学者们也积极开展研究,普遍提倡构建养老服务业财政性、政策性与市场性融资“三融并举”的投融资供给体系,既要积极运用财政性资金撬动社会资本参与投资,也要鼓励和支持金融产品和融资服务创新,持续为养老服务业提供充足的发展资金。

在国外相关的研究中,20世纪70年代以前,大多数学者主张由国家和政府负责公共基础设施的投资建设;后来随着新公共管理范式的兴起,尤其是20世纪80年代以来,国外金融领域的学者开始将竞争性、商业化、私人部门参与等因素引入公共事业投融资的研究中,逐渐拓宽了公共事业投融资主体的范围。后来学者们还从不同角度如是否收费、辐射范围等展开研究,普遍达成了投融资主体和投融资渠道多元化的共识。随着投融资工具研究的深入,国外关于公共事业投融资模式的研究日趋成熟,较具代表性的投融资模式有股权模式、债权模式、混合模式等。此外,西方发达国家自20世纪60年代以来就开始面临人口老龄化

问题的挑战，因此一直十分重视发展养老服务业，持续完善产业投融资体制。与公共事业投融资的主张一脉相承，国外学者们普遍认为政府在养老服务业投融资中承担着基础作用，因而政府不仅要承担必要的出资责任，而且要通过加大并完善政策性融资来引导产业融资体制改革和融资模式创新，不断丰富产业发展资金。美国、欧盟、日本等发达经济体政策性融资的系统化和专业化程度比较高，普遍通过倡导创新融资方式、完善担保机制以及健全法律法规等推动社会资本积极涉老。

总的来说，国内外已有一定研究民营养老服务业融资问题的相关文献，但是相对还比较零散、缺乏系统性。与此同时，近年来，我国民营养老服务业投融资政策逐渐增多，更新迭代十分迅速，极易令产业关注者或实践者产生混乱感，难以了解政策全貌。为了更加清晰地呈现产业投融资政策及其实践全貌，并对产业未来发展有比较明确的认知与判断，本书通过较为全面深入的养老服务政策文本分析，对民营养老服务业财政政策性投融资问题展开系统研究，并据此提出改革与创新的逻辑理路与实践进路，力图为加快我国民营养老服务业高质量发展贡献力量。

### 三、研究思路与内容

本书以民营养老服务业财政政策性投融资模式为研究对象，遵循从政策文本分析到具体实践探究再到改革创新思考的基本研究思路，对财政性投资和政策性融资的主要模式逐个展开深入分析与评述，在此基础上总结提炼财政政策性投融资模式改革与创新的逻辑理路与实践进路。

本书的研究内容主要包括以下六个部分：

第一，民营养老服务业及其融资结构。本部分对民营养老服务业及

其融资问题进行理论层面的界定研究，主要分析了民营养老服务业的内涵、证实了融资对民营养老服务业发展的重要作用、剖析了我国民营养老服务业融资结构及其存在的不足，在此基础上，指出财政政策性投融资对产业发展具有十分重要的作用。

第二，民营养老服务业财政政策性投融资概述。本部分对民营养老服务财政政策性投融资进行理论层面的整体性研究，主要诠释了财政政策性投融资的含义，将其分为财政性投资和政策性融资两种不同的手段，并归纳分析了财政政策性投融资的运行原则与主要功能。

第三，我国民营养老服务业财政政策性投融资政策的演化。本部分对我国民营养老服务业财政政策性投融资政策进行深入的梳理研究，根据阶段性演化特点对其进行阶段划分，以清晰呈现民营养老服务业财政政策性投融资政策的发展历程。

第四，我国民营养老服务业主要的财政性投资模式。本部分对我国民营养老服务业六种财政性投资模式进行客观分析与评述，主要包括保障用地供应、保障人才培养、民建公助、民营公补、公建民营、政府购买养老服务模式。

第五，我国民营养老服务业主要的政策性融资模式。本部分对我国民营养老服务业四种政策性融资模式进行客观分析与评述，主要包括养老服务 PPP、养老产业专项债券、养老产业引导基金、养老服务开发性金融等模式。

第六，我国民营养老服务业财政政策性投融资模式的改革与创新。本部分是前面五项研究内容的升华，在立足产业发展需求及现有财政政策性投融资模式的基础上，高度概括、提炼财政政策性投融资模式改革与创新的逻辑理路与实践进路。

#### 四、主要研究方法

本书主要采用了文本分析法、归纳推理法、定性研究法等研究方法。

第一，文本分析法。广泛收集并分析改革开放以来国家和地方层面有关养老服务的政策文本及相关研究资料，梳理了我国养老服务政策及产业发展脉络，并从中提炼了民营养老服务业财政政策性投融资政策的阶段性特征及主要模式等。

第二，归纳推理法。在分析政策文本及其实践情况的基础上，以政府角色定位为衡量标准，认为民营养老服务业财政政策性投融资包括财政性投资和政策性融资，政府在二者中的角色定位分别是“产业扶持者”和“产业引导者”。

第三，定性研究法。多方收集并分析相关资料，对民营养老服务业财政政策性投融资问题进行整体性探究，并通过对典型模式的分析评述，深入诠释财政政策性投融资模式的实施现状、存在的问题与改革创新路向。

#### 五、创新点与不足之处

本书的创新点主要有以下三个：第一，立足民营养老服务业，依据政府在产业发展中角色定位的不同，将财政政策性投融资划分为财政性投资和政策性融资两个部分。政府在财政性投资中主要担任“产业扶持者”，其主要目标是扶持产业成长、夯实产业基础；在政策性融资中则主要作为“产业引导者”，积极发挥撬动社会资本参与投资、推动产业高质

量发展的功能。第二，以区分财政性投资和政策性融资为切入点，重点分析评述了六种财政性投融资模式和四种政策性融资模式，系统研究了民营养老服务业的财政政策性投融资模式，力图全面清晰地呈现财政政策性投融资政策及其实践面貌。第三，坚持从事实中归纳提炼思想与观点，既在梳理分析政策文本的基础上，归纳提炼民营养老服务业主要的财政政策性投融资模式，也在分析评述主要模式的基础上，归纳提炼财政政策性投融资模式改革与创新的逻辑理路与实践进路。

囿于学识与能力不足，本书对民营养老服务业财政政策性投融资模式展开定性研究，在定量研究方面存在明显不足。此外，本书主要是通过较大规模的资料收集与整理来归纳提炼观点并展开论述，在深入实地考察方面较为欠缺。这些都是今后需要进一步努力完善的方向。

