

中国养老服务的 PPP 之路及思考

陈 晨 沈 忱

湖北大学, 中国·湖北 武汉 430062

【摘 要】随着我国人口老龄化进程加快, 养老服务的有效供给已经成为全社会重点关注的问题。本文分析了我国养老服务走 PPP 之路的背景, 梳理国内养老服务 PPP 模式的实践和探索历程, 从项目数量和资金投入情况、项目落地情况和 PPP 项目发展的区域差异性等方面分析养老服务 PPP 模式的发展现状, 总结我国养老服务 PPP 项目在资金、项目风险、法律保障、评估监督体制四个方面遇到的发展障碍, 并针对性地提出完善扶持政策、建立风险分担机制、完善相关法律体系和质量评估体系等建议。

【关键词】PPP 模式; 养老服务; 人口老龄化

The Road and Thinking of PPP in China's Elderly Care Service

Chen Chen, Shen Chen

Hubei University, Wuhan, Hubei, China 430062

[Abstract] With the accelerated process of population aging in my country, the effective supply of elderly care services has become a key concern of the whole society. This paper analyzes the background of my country's elderly care service taking the road of PPP, and sorts out the practice and exploration process of the domestic elderly care service PPP model. The development status of the service PPP model, summarizes the development obstacles encountered by my country's pension service PPP projects in four aspects: funds, project risks, legal guarantees, and evaluation and supervision systems, and proposes to improve support policies, establish a risk sharing mechanism, and improve related Recommendations on legal systems and quality assessment systems.

[Key words] PPP model; pension service; population aging

近年来我国老龄化问题日益严重, 逐步进入重度老龄化社会, 传统的养老模式承受着前所未有的沉重压力, 难以满足人民日益增长的高水平、多样化、个性化养老服务需求。将 PPP 模式引入养老服务业是缓解行业资金筹集压力的重要举措。目前我国养老服务 PPP 模式发展时间不长, 虽有大量养老需求和国家利好政策推动, 但其发展过程中仍旧面临着一些问题和挑战。本文聚焦我国养老服务实行 PPP 模式的背景及其发展现状, 分析了阻碍养老服务 PPP 模式发展的因素并有针对性地提出改善建议, 以期推动我国养老服务 PPP 模式的持续健康发展。

1 我国养老服务走 PPP 之路的背景

1.1 老龄化进程加速, 养老护理需求井喷

我国老年人口数量多、增长速度快, 但养老护理产业发展缓慢, 养老服务供不应求。2021 年我国第七次人口普查结果显示, 我国 60 岁及以上人口有 2.6 亿人, 人口老龄化率与 2010 年相比上涨了 5.44 个百分点, 老龄化进程明显加快。伴随着我国老龄化进程的加速推进、老年人口规模不断扩大、老年人口平均寿命提高, 老年群体对养老服务提出了巨大的需求。增加养老服务供给, 推动养老服务产业快速、高质量发展势在必行。

1.2 养老服务供给的责任主体单一低效

总体来看, 目前我国养老服务主要供给主体是政府部门, 其对养老服务产业的长期垄断使市场竞争机制很难发挥作用^[1]。近年来, 各级政府对养老服务供给问题的关注度逐渐提升, 制定了各项优惠政策引导民间资本更深、更广泛地进入养老服务产业, 但由于利润少、专业人员缺乏、建设土地申请难等问题, 民间资本进入养老服务业的热度不高。养老服务的供给端缺乏竞争, 难以激励养老服务供给主体在同等价格水平不变的情况下进行产品优化和升级, 导致养老服务供给类型单一、效率相对低下。

1.3 养老服务筹资机制不完善, 国家财政压力大

资金短缺、筹资方式单一是造成养老服务供给不足的重要原

因之一。我国养老服务的资金保障主要有三部分: 各级公共财政支出、彩票公益金收入和社会投资资金。其中, 前两者均属于财政性资金, 是养老服务重要资金来源渠道。随着近年来公共财政支出增速放缓, 国家对养老服务的资金投入渐渐力不从心, 而彩票公益金收入具有很强的不稳定性^[2], 社会投资资金也因相关优惠政策不到位、投资回报率低等问题总额较少, 使得财政压力更大。拓宽养老服务业资金来源渠道、完善养老服务筹资机制迫在眉睫。

2 我国养老服务业 PPP 模式发展现状

2.1 养老服务 PPP 项目数量及资金投入

根据财政部以及社会资本合作中心发布的年度报告可知, 截至 2019 年 12 月, 全国共有 105 个养老服务 PPP 项目, 投资额共计 685 亿元, 占管理库项目总金额的比例小于 0.5%^[4]。2012-2017 年, 养老服务的新增 PPP 项目数量呈现先增后减趋势^[3]。

2.2 养老服务 PPP 项目落地状况

我国养老服务业 PPP 项目的推广和运用的积极性较高, 但项目的实际落地率却低于 20%, 与总体入库 PPP 项目 71% 的落地率有较大差距。主要原因是: 首先养老服务 PPP 项目的资金投入额度大, 项目建设耗时长, 资金断流风险大, 企业投资意愿低; 其次 PPP 合作模式下的养老机构需要接受政府指导定价, 盈利水平难以吸引到民间资本投入。

2.3 PPP 项目的区域差异性

地区间的经济发展水平和建设条件不同, 我国养老服务的 PPP 项目呈现出区域发展不平衡特征^[4]。区域间养老服务 PPP 项目发展水平受经济发达程度和人口老龄化程度两个因素的共同影响。其中, 东部地区老年人口比例大、经济发达, 养老服务 PPP 项目多、发展条件好; 中部地区老龄人口较多, 养老服务所需资金缺口大, 社会资本投资动力充足, 养老服务 PPP 项目发展速度快; 西部地区的整体老龄化程度低, 经济发展水平相对落后, 养

老服务 PPP 项目少、整体发展程度低；东北地区老龄化程度较高，但经济发展颓势明显，养老服务 PPP 项目发展缓慢^[4]。

3 我国发展养老服务 PPP 模式的问题和障碍

3.1 机构运转资金不足，筹资渠道单一

充足的资金是养老服务 PPP 项目持续健康发展的基础，是保障养老服务可及性、提高养老服务专业化的关键前提。我国养老机构和养老服务 PPP 项目的外部资金支持主要来源于政府财政拨款，国家优惠政策减轻了养老机构的一部分资金压力，但机构的流动资金仍然难以维持自身的高效运转。同时，养老服务属于准公共物品范畴，具有投资高、运营难、资本回收周期长等特点，社会资本参与养老服务 PPP 项目投资和建设的积极性不高，产业市场化程度有待进一步提高^[5]。

3.2 投资风险较大，社会资本投资积极性不足

我国养老服务 PPP 项目模式发展存在诸多风险：首先是政策风险，政府的意愿和举措对养老服务 PPP 项目的实施具有决定性影响，任何不合理干预或政策变动都会影响 PPP 项目的建设进程，甚至导致社会资本方的前期投入无法收回。其次是融资风险，由于养老服务 PPP 项目特殊的社会公益服务定位，所需的投资数额较大，盈利性较弱，容易出现融资难的情况。再者是建设风险，我国目前的养老服务 PPP 项目以新建为主，新建 PPP 项目前期准备工作比较复杂，涉及到多方面的问题，如规划选址、征地拆迁、人员招募等^[6]，建设过程中容易出现用地申请困难、建设超支、工期延误等情况。这些风险大大降低了民间资本投资养老服务 PPP 项目的积极性，不利于养老服务行业的长期高质量发展。

3.3 法律保障体系有待完善，部门之间未形成合力

尽管 PPP 模式在我国得到了政府的大力支持，财政部和发改委等相关部门都制定了一系列法律法规和政策性文件鼓励引导 PPP 模式发展，但这些法律法规和政策并没有和现有的税收、融资等政策形成合力^[5]，无法发挥出“1+1>2”的效果。其次，财政部和国家发改委作为 PPP 项目的主管部门，分别制定了各自的 PPP 法规和政策，但由于制定目的和出发角度不同，造成了法规内容上的分歧和冲突，给养老服务 PPP 项目的立项和运行过程埋下了隐患。

3.4 行业标准体系不统一，评估监督制度不健全

养老服务行业缺乏统一、科学的服务标准和行为规范，养老服务机构对养老服务的对象、服务内容以及职责的界定不清晰，养老机构经营人员难以正确把握服务的质量、服务内容和发展方向。此外，针对养老机构的评估监督体系不够完善，相关行政部门对养老服务质量、内容的评估和监督不够及时和全面，监管混乱无序，时有越位和缺位现象。公众缺乏了解养老机构、养老项目信息的途径，发现问题时也反馈无门^[7]。这使评估监督工作的专业性和公正性受到制约，评估监督工作流于形式，达不到预期效果。

4 思考和建议

4.1 完善养老服务 PPP 项目扶持政策

首先是在金融政策方面，应根据 PPP 养老项目的性质，有针对性地提供优惠政策，多方面支持养老项目建设运营。国家开发银行等政策性银行可以在资金支持中发挥主导作用，提高 PPP 养老项目建设的可贷款额度，减低贷款利率；其他的商业银行、保险机构、证券机构等金融机构也可以在政府引导下，为养老项目提供支持力度更大的金融服务^[5]。其次是土地政策方面，地方政府应具体问题具体分析，依据当地的老龄化程度和经济发展程度，将养老项目规划纳入城市总体规划中，从全局出发，统筹规划不同类型养老机构和项目的土地用途与使用年限。

4.2 建立科学合理的风险分担机制

科学合理设置政府与社会资本的合作方式，搭建利益共享的风险分配机制是养老服务 PPP 项目获得可持续发展的重要保障。实现养老服务 PPP 项目的利益共享，首先政府要厘清与社会资本的合作边界，简政放权，让市场发挥优化资源配置的作用，建立科学合理的价值补偿机制，给予社会资本方适当的盈利空间，加大对公益性养老机构的财政补贴^[8]。其次，政府部门要主动承担因政治、法律、经济等不可控风险因素造成的损失，而项目内部的风险则应按照项目的具体情况作出相应的分配。

4.3 完善养老服务 PPP 项目相关法律体系

国务院、财政部、国家发改委等部门出台的操作指南和指导意见都属于 PPP 模式立法前的过渡措施。PPP 模式立法要体现“多元主体共治”的精神实质，对 PPP 模式的应用领域、风险分担、实施流程、权责关系等基本问题进行规范，为 PPP 项目落实提供法律依据。PPP 模式立法还应应对 PPP 项目实施中出现的与其他既有法律冲突或者不相适应的矛盾点作出明确的规定和解释，从而实现法律之间的衔接和统一。

4.4 构建统一的养老服务 PPP 项目评估体系

养老服务 PPP 项目缺乏统一、明确的质量评估指标，监管难度大，加快构建养老服务业 PPP 项目的绩效评估是解决这一问题的较好途径^[9]。构建养老服务 PPP 项目的质量评估体系可借鉴我国在 2017 年出台的《养老机构服务质量基本规范》文件中的服务项目与质量基本要求、管理要求等内容，在此基础上增加 PPP 项目监管的相关条例。此外，可参照国际经验，参考“物有所值”（VFM）的评估方式，探索建立符合中国国情的、定性定量相结合的、覆盖项目全周期的 PPP 养老服务项目评价体系^[10]。

参考文献：

- [1] 郝涛, 徐宏, 岳乾月, 张淑钢. PPP 模式下养老服务有效供给与实现路径研究 [J]. 经济与管理评论, 2017, 33 (01): 119-125.
- [2] 徐宏, 商倩. 中国养老服务资金缺口测算及 PPP 破解路径研究 [J]. 宏观经济研究, 2019 (02): 161-175
- [3] 徐宏, 岳乾月. 养老服务业 PPP 发展模式及路径优化 [J]. 财经科学, 2018 (05): 119-132.
- [4] 王东, 房盼. 我国养老服务 PPP 项目高质量发展的多元化驱动路径 [J]. 昆明理工大学学报 (社会科学版), 2021, 21 (01): 9-19.
- [5] 陈懿嘉. 以 PPP 模式进行养老产业投资的探究 [D]. 苏州大学, 2015.
- [6] 樊俊超. 养老服务项目 PPP 模式选择研究 [D]. 吉林大学, 2018.
- [7] 张庆凯. 养老服务业 PPP 模式的政府监管问题研究 [D]. 长春工业大学, 2020.
- [8] 王丽佳. 我国养老机构 PPP 模式研究 [D]. 辽宁大学, 2019.
- [9] 俞博文. PPP 模式下我国机构养老服务研究 [D]. 上海师范大学, 2019.
- [10] 余逢伯. 新常态下 PPP 模式的机遇、挑战与对策 [J]. 金融论坛, 2015, 20 (08): 75-80.

作者简介：

陈晨 (2001.11-), 女, 汉族, 湖北黄石人, 湖北大学公共管理学院, 19 级在读本科生, 学士学位, 专业: 公共事业管理, 研究方向: 卫生事业管理。

沈忱 (2002.6-), 女, 汉族, 河南平顶山人, 湖北大学公共管理学院, 19 级在读本科生, 学士学位, 专业: 行政管理, 研究方向: 卫生事业管理。