

城市民办养老机构发展问题调查研究

陈芷琼*, 梁娜, 郭景瀚

广东财经大学法学院, 广东广州, 中国

*通讯作者

【摘要】积极老龄化战略背景下, 民办养老机构在我国社会养老中发挥着愈加重要的作用。海珠区为促进民办养老发展, 出台并实施了资金、人员、风险方法、法律等多方面的支持举措。调研结果显示, 规划设想与实际落实之间存在差距, 部分民办养老机构仍面临着发展资金缺乏、专业人员少、风险防范意识差等问题。解决问题的方案可以是多元化资金来源途径、加强人才队伍建设、推广监管与评定制度、完善法律依据。

【关键词】民办养老机构; 养老服务; 公共支持

【基金项目】广东省科技创新战略专项资金一般项目(编号: pdjh2023b0219)

1. 引言

国家 2035 年远景目标纲要明确提出积极应对人口老龄化的战略目标, 事关国家发展全局、百姓福祉。养老机构发展趋势也日益成为学界研究者关注的重要话题。学者从人才[1]、金融[2]、技术[3]和市场[4]等角度分析了养老服务业发展中面临的问题以政府责任为视角, 研究我国养老模式、政府职责[5]等问题。虽然不同学者研究角度不同, 但对于民办养老机构是我国社会养老的主要力量、是解决我国养老问题的关键均达成共识。在此背景下, 政府应如何扶持民办养老机构发展是一个具有价值性、亟待解决的问题。

本项目以广州市海珠区为调研地点, 对海珠区民政局及选取的七家民办养老机构进行了实地调查和数据采集, 从中得出现有海珠区民办养老机构发展现状及政策扶持落实情况; 在本文第三部分, 将以实际了解的现状为基础进行问题提炼及原因分析; 最后, 根据调研及分析结果, 分析海珠区政府扶持民办养老机构发展的政策效果, 并提出政策建议。

2. 海珠区民办养老机构的发展现状

通过广州市民政局“养老服务信息-2022 年广州市养老机构一览表”、广州市为老综合服务平台公布的官方数据可知: 广州市共有民办养老机构 231 家, 占广州市养老机构的 82.2%, 其中营利性民办养老机构 161 家, 说明民办养老机构在数量上已占绝对优势。其中, 经过民政局官网的数据进行统计, 海珠区登记注册民办养老机构 36 家, 拨打电话确认调研意向后, 最终确定了乐怡、江颐两

家民办养老机构为线下的调研对象, 慈爱、健之家、雍美、孝思、百丈五家民办养老机构作为线上的调研对象, 通过访谈、发放问卷的形式深入养老机构开展调研以及志愿服务活动, 了解机构发展现状。此外, 本团队还线下参与海珠区民政会谈, 了解政府扶持民办养老机构发展的政策现状。

2.1 民办养老机构建设与发展资金现状

民办养老机构的建设与发展资金主要来源于入住老人每个月缴纳的费用、社会捐助以及政府补贴等, 其中政府补贴分为护理补贴、新增床位补贴、医养结合补贴、等级评定补贴、机构延伸服务补贴五大类[6] (见表 1)。

而成本主要来自于租金、员工工资、伙食费和设备损耗等。通过初步调查, 本团队了解到, 海珠区养老机构提供给护理人员的人均工资在 5000 到 8000 区间、后勤人员人均工资在 4000 到 6000 区间、行政人员人均工资在 6000 到 8000 区间。总的来说, 每年民办养老机构在员工的工资的支出占机构总支出约 64%。员工工资则根据机构规模、资金收益等而有所不同。另外, 机构内部设有长者饭堂等, 为老人提供餐饮服务, 每年民办养老机构在伙食的支出占机构总支出约 25%。除此之外, 每年机构内部的硬件、软件设备的购买、维护等占机构总支出约 9%。值得强调的是, 由于近几年疫情严重, 机构在防疫物质方面的支出远超预想。与之相比, 政府的补贴力度无法满足机构的日常运营需求。因此机构运营成本高、政府补贴力度小是绝大多数民办养老机构面临的现状, (见

表 2)。

表 1.政府补贴

补贴种类	内容
护理补贴	指养老机构收住本市户籍老年人，且老年人一次性入住期限不低于 15 天的，按照不同的标准分发补贴
新增床位补贴	指新建、改建和扩建养老机构而新增增加的床位而可以申请的补贴
医养结合补贴	指登记为同一法人代表，内设医疗机构且持有《医疗机构执业许可证》的养老机构或者内设养老机构且持有养老机构备案回执或在有效期内的《养老机构设立许可证》的医疗机构可以领取的一次性补贴
等级评定补贴	指按规定评定为三星级以上等级，且在评定有效期内的养老机构，可享受的补贴
机构延伸服务补贴	政府综合考虑服务项目专业程度、服务人次、服务质量、服务成本等因素给予延伸服务补贴

表 2.机构年度支出占比

支出项目	占比
员工工资支出	64
伙食支出	25
设备更新支出	9
其他	2

2.2 民办养老机构人员现状

经过收集民办养老机构内部工作人员的情况，可以了解到养老机构中都配备了护理人员、行政管理人员、医护人员、后勤保障人员，个别养老机构还配备有电工这类技术人员。具体情况如表 3 所示，护理人员作为亲身亲为照顾老人的一线工作者，其数量是最多的，其次是负责机构运营、老人身体健康的行政管理人员、医护人员与其它技术人员。

而政府在人员帮扶这一块则主要表现为积极在各大媒体报纸等刊登招聘信息、举办大型推介会、人才推荐会等，帮助机构提高知名度；积极动员社区骨干和志愿者力量，充分调动低龄健康长者参与服务。

表 3.机构工作人员情况

	养老机构类型				
	百丈	健之家	慈爱	孝思	雍美
护理人员数量	33	41	30	13	5
行政管理人员数	5	3	3	3	3

量					
医护人员数量	2	4	3	1	1
后勤保障人员数量	7	7	5	3	2
其他相关技术人员数量	3	0	1	0	0

2.3 养老机构对抗风险能力现状

养老机构常见的护理风险主要包括跌倒、坠床、烫伤、走失、心理健康等共十类，引起上述风险的原因主要有老人生理功能、既往病史、药物应用、环境等因素。特别是在疫情时期，老人更易感染、感染后康复慢，属于高危人群。经过调研后可以发现，每个养老机构都或多或少会遇到老人犯病、摔倒的紧急事件，对此机构的应急方案如下表 4 所示。

表 4.机构应对紧急事件情况

事件	机构数量	总体应对方案
老人受伤等	22	事前培训做好防范；事中紧急送医；事后证明明确责任范围
老人死亡等	3	第一时间告知家属，调解与诉讼并行
家属纠纷等	15	根据事先签订的合同处理、诉讼

政府对于风险预防这方面极其重视，在市一级层面，每半年市民政局会联合市场监管局、市消防支队、市住建局、市卫健委等主要职能部门开展市级层面的督导检查，检查范围包括服务、卫生、消防、食品安全等。在区一级层面，每个季度联合区市场监管局、消防大队、区住建局、区卫健局以及社区街道，参照市的模式对应急预案、消防演练、台账等进行全方位检查。

2.4 养老机构法律规制现状

在机构设立层面，现行法律规范将审批许可制改为备案制。此简政放权的措施得到大多数民办养老机构的肯定。但这也导致了部分服务设施与服务项目参差不齐的机构涌入。其次，现行立法并没有对养老服务合同进行规范化，而实践中大多民办养老机构的服务合同多为格式合同，对入住老人的权益保障较不利。再者是关于机构退出机制问题，现有相关法律中有关养老机构退出的程序较为粗略，散见于《老年人权益保障法》、《养老机构管理办法》，其中也没有对养老机构的评估、清算进行具体规定。

3. 民办养老机构发展中存在的问题及分析

3.1 养老机构资金短缺

(1) 存在的问题

一是财政扶持政策未能落实到位。尽管广州市政府针对民办养老机构的扶持涵盖了床位补贴、水电气优惠、税收减免、餐费补贴以及土地划拨等，但实际落实情况却未能达到预期。本团队调查发现，近年来受疫情影响，财产拨款用于扶持养老机构的资金总额有所减少，再加上拨款资金审核程序多、周期较长，最终发放给养老机构的扶持资金依旧不够维持机构运营与发展需要。

二是养老机构运营成本高、收益低。问卷调查结果显示，民办养老机构的成本主要来自于租金、员工工资、伙食费和设备器材等。广州作为一线城市，地租一直居高不下。除了少部分自有产权房，大部分机构都要承担昂贵的租金成本。近三年在疫情的影响下，养老机构的入住率大幅缩减，且为了做好防护工作，机构需要耗费更多的人力、物力成本。

三是融资渠道少。由于民办养老机构固有的社会服务属性使得其融资渠道多有受限，一般都是通过向银行贷款的方式融资。但银行作为商业性的盈利机构，其在发放贷款时需要关注对方的经济状况、担保能力等。对于那些租赁场地的机构，其在融资时获得的贷款往往更少。我国也没有专门服务于民办养老机构的信用担保机构。所以实践中普通的民办养老机构从银行获得贷款难度较大。

(2) 原因分析

一是扶持政策效力低且覆盖面不均衡。广州市现有对民办养老机构的各类优惠政策和措施大多散见于规范性文件中，缺乏高位阶法律法规，这使得养老行业的监督和规制由于缺乏强制力而处于被动。其次，现有扶持政策的门槛设置进一步加剧了养老行业发展不均衡的情况。根据 2022 年新颁布的《广州市民办养老机构资助办法征求意见稿》可以得出现有的资金的扶持力度通常是建立在对养老机构床位、入住率、相关资质、基础建设等量化标准上（见表 5）。整体而言，有关民办养老机构优惠扶持政策理念如政策公平性不清晰、平等性或有效性，缺乏制度顶层设计[7]。高端养老机构得到的扶持力度大于中低端养老机构，而后者显然更需要政府的支持。海珠区作为老城区，其对养老需求更大且大部分老人并不属于高收入群体，

因此中低端养老机构往往是他们的性价比之选。而政策对高端养老机构的倾斜将不利于中低端养老机构服务质量的提升，进而导致大部分人的养老需求仍然得不到满足。

表 5. 广州养老机构资助标准

补贴类别	条件
护理补贴	标准：每月发放 照护等级 4-5 级老人 500/人 2-3 级老人 300/人 0-1 级 200/人 且必须满足直接服务人员与健康老人比例不低于 1: 10，与轻度、中度失能老人的比例不低于 1: 5，与重度失能老人的比例不低于 1: 3。
新增床位补贴	一次性发放 自有产权 15000/床 租赁场所 10000/床 且必须满足新增入住率 30%以上，租赁场地的合同期限 ≥ 5 年。
医养结合补贴	一次性发放 具备医保定点资格 20 万 未具备医保定点资格 15 万，拥有资格后补贴 5 万。且必须满足已实际收住服务对象，按要求上传《养老机构设立许可证》、《医疗机构执业许可证》、广州市社会保险定点医疗机构协议书。
等级评定补贴	一次性发放 五星级养老机构 20 万 四星级 15 万 三星级 5 万

二是补贴政策力度小。首先，针对土地成本高的问题，存在虽有政策扶持，但缺乏刚性落实措施问题。如根据《广州市养老条例》第 11 条规定，使用政府和事业单位共有非住宅房产和使用国有企业非住宅房产的分明给予市价 50%和 70%的优惠。但由于缺乏有力的刚性措施，这些优惠措施实际并未有效执行。其次在床位补贴方面，实际发放到每一个养老机构中十分微薄，且申领条件较为严苛。这一定程度上限制了中低档民办养老机构的提档升级，使得他们只能继续选择走低成本、低档次的运营路线。

三是融资扶持政策过于宏观。现有的关于民办养老机构融资的政策只是宽泛的、倡导性的。如《广州市养老条例》和《广州市养老服务体系建设（2021-2025）》虽然都对助力养老行业融资提出相应的政策，但采取的多为鼓励性、倡导性的态度，并没有就金融机构如何为养老提供相应的支持作出细化的规定。同样对提出来的一系列鼓励社会资本进入养老市场、加强境内外合作，增强养

老市场活力的方针，也没有规定相应的配套措施（见表6）。缺乏进一步的法律规定和配套的监管措施，极易使得这些政策停留在美好的愿景。

表 6. 广州民办养老机构融资政策

广州市养老条例	广州市养老服务体系 建设（2021-2025）
促进养老普惠金融发展，支持金融机构开发满足老年人需求的多样化养老金融产品，增加社会养老财富储备，提升养老服务支付能力。鼓励保险机构开发和推广适合居家社区机构等多样化护理需求的商业长期护理保险产品。	鼓励社会资本通过公开招标，以承包、联营、合资、合作等方式，市场化运营新增养老服务设施；举办养老服务供需交流对接活动，完善养老服务供需网上对接平台，境内外资本参与广州市养老服务机构公建民营、养老设施招投标。

3.2 养老机构人员文化素质低、流动性强

（1）存在的问题

一是员工和服务对象配比低。招工难是养老机构普遍存在的问题，甚至部分养老机构的护理人员达不到《养老机构管理办法》规定的护理人员与服务对象的配备比例。（见表7），在调研中我们随机选取了5家养老机构对其床位数和护理人员、医护人员的数量进行调查（见表8），结果显示5家养老机构有1家在老人全部住满的情况下可能不符合半护理的人员配比，有5家可能不符合全护理的人员配比。总体来说每家机构的医护人员较为短缺，医疗水平相对较低。

表 7. 护理人员和服务对象的法定配备比例

生活自理老人	半护理	全护理
≥1: 8	≥1: 5	≥1: 3

表 8. 海珠区养老机构实际护理人员和服务对象配备比例

	A 机构	B 机构	C 机构	D 机构	E 机构
床位数	231	258	193	80	25
护理人员数	33	41	30	13	5
医护人员数	2	4	3	1	1

二是机构护理人员文化素质低（见表9）。据调查，护理人员除了卫生学校毕业的学生外，大部分是40-50岁左右的中年女性。她们来自附近村庄或者城镇下岗、退休人员，文化素质通常不高，在机构岗位培训前没有

接受过专业的护理知识教育。在我们调查的五家养老机构中，护理人员持证上岗的概率最低仅为12.3%。对于患有基础病的老人来说，护理人员资质低将埋下安全隐患的种子。

表 9. 护理人员受教育程度

学历	占比
小学	55.6%
初中	13.2%
高中	9.2%
大学	5.8%

三是流动性强、培训成本大。养老机构护理人员收入低，工作强度大，员工付出与收入不成正比，导致流动性大。民办养老机构员工平均工资水平稍高于广州市最低工资标准、福利少；员工“五险一金”缴纳比例不高。对于缺乏护理经验的员工，机构会对他们进行岗前培训，由此产生的培训成本会由于员工的流动性而得不到回报。

（2）原因分析

一是政府扶持人才队伍建设优惠力度不高。《广州市养老机构服务人员就业补贴及岗位补贴试行办法》对毕业生的就业补贴按照学历高低分为5000元和10000元两档，且都要求在养老机构工作满3年符合其他申请条件才能领取；从事一线护理工作的护理员工作满5年未满10年的，给予一次性岗位补贴5000元，满10年且未获得前款补贴的，给予一次性岗位补贴20000元。无论是就业补贴还是岗位补贴，相较于大学生一般落户3个月就能领取上万元的人才补贴政策，其领取条件都较为严苛且本身数额不高。可见对于补贴的领取门槛设置不合理。此外，规定少至3年，多至10年的领取年限，虽然可能一定程度上可以减少在岗服务人员的流动性，但对于调动新的人员从业的积极性显然十分有限。

二是社会观念影响护理人员就业选择。社会大众对护理员的认同低，存在职业偏见。这种传统就业观点极大影响了许多护理专业毕业大学生就业选择，造成养老机构长期招聘不到合格的工作人员；而不少已在岗人员对职业自我认同也低，仅抱着为了生活暂且落脚于此的态度，导致养老机构内部工作人员流动性大。总体上，在薪资和社会观念共同影响下，民办养老机构面临人员“招不住、留不住”的困境。

3.3 风险防范存在不足

(1) 存在的问题

一是机构运营不规范。民办养老机构的设立和运营需要符合建筑、消防、环境、食品安全等多方面的国家标准以及取得相关证件，但部分机构由于自身或政策手续问题无法配备齐全所有证件就投入运营使用。养老机构的运营不规范易导致事故的发生，造成人身和财产的损失。

二是未作好相应的风险管理规划。在调研和案例检索中发现：养老机构案件法律纠纷主要是未及时送医、未按照合同履行约定的护理级别、未履行安全保障义务导致老人之间发生殴打。此外，虽然大部分养老机构都购买了相关保险来降低经营风险，但仍存在少部分机构并没有购置养老机构意外伤害综合责任保险，导致在事故发生时转移风险的能力低。

(2) 原因分析

一是缺乏合法合规运营意识。部分营利性养老机构负责人为了尽快将投资额转化为收益，在未取得相关资质的情况就开业，缺乏合法合规运营意识。此外，某些机构内部设施设置对于老年人来说也存在安全隐患，如厕所台阶坡度过高，地面瓷砖过于光滑等。这些机构软硬件设施不够完善也增大了老年人发生意外事故的风险。

二是缺乏风险防范意识。在调研中发现所有的机构都有应对疫情爆发的紧急预案，且非常完善。但针对老人摔倒、突发疾病等意外事故的应急处理方案则并不尽如人意。主要体现在对护理员的招录、培训、监管中对风险应对能力的考核不到位；与老人家属的沟通不到位；签订服务合同时对涉及人身安全、服务标准的相关条款约定不明确。

3.4 法律监管制度不完善

(1) 存在的问题

一是缺乏对机构违规经营的强制性管理制度。自养老机构设立许可制改登记制以后，对养老机构的准入门槛降低。在推动养老机构市场发展同时也带来一些监管漏洞。部分机构未取得相关资质就投入使用、机构服务人员无证上岗、持假证、过期证上岗。现行法律法规对违规经营的机构没有规定强制性惩罚性条款。只有《老年人权益保护法》有类似的规定，但只限于虐待老人等情形的，对于机构本身违规经营并没有相关规定。这就导致政府部门对于违规经营的机构处理时无法可依，且为了老人的安置问题常处于两

难境地。

二是养老服务合同不规范。在入住前通过合同约定明确双方的责任，是避免养老机构陷入冗长法律纠纷的有效途径。但目前养老服务合同并未列入有名合同范围，法院审理此类案件通常是通过合同的总则性条款以及类比其它有名合同的裁量运用，而养老服务合同具有一定的特殊性，仅依靠现有的法律进行规制并不能很好地解决问题。且各地的情况不同，法官的自由裁量权可能会导致同案不同判，影响司法的公正权威。其次，养老服务合同一般多为养老机构拟定与提供的格式合同，而实际中每个老人身体状况不同，需要在合同中予以细化，采取格式合同的方式不能很好保障养老机构及老年人的权益。

三是侵权责任认定困难。由于人工智能相关产品自我决策的特殊属性，使得在发生纠纷时归责原则、因果关系认定、后期责任认定存在困难。相关部门对智慧养老侵权事件的处置、救济方面的适用标准不一。此外，在智慧养老服务标准上仍存在大量空白，市场上产品和服务质量参差不齐。

(2) 原因分析

一是缺乏有效的监督评估机制。民办养老机构之所以在服务设施和服务项目上存在的不足，很大一部分是由于政府部门一方面放宽了民办养老机构的准入门槛，另一方面监管措施也未如实到位。根据《广州市养老条例》的规定，设立民办养老机构只需要向市场监督管理部门办理登记并向民政部门备案即可；民政部门应当建立监管信息公开制度和定期组织对民办养老机构实施监督检查，对违反条例的行为给予惩戒。但实践中政府部门对养老机构的例行检查存在频率不强，惩戒性不够，对监管信息的公开不到位等问题。

二是我国民办养老机构行业起步晚，相应的法律制度不完善。养老服务合同不被列入有名合同范围的原因在于，编撰合同法草案时期的服务业尚未充分发展，服务合同纠纷数量较少；且学界对服务合同的概念范围和性质存在分歧。另一方面，由于法律具有滞后性，对于新出现的智慧养老与医养结合，立法者在先前立法之时并没有预测到，因此对于新型养老可能带来的问题并没有作出相应的规制。

4. 促进民办养老机构发展的政策建议

4.1 推动民办养老机构多元化资金支持

加大政府对民办养老机构的资金支持，具体可分为基本资金支持和激励性资金支持，前者主要在于满足机构运营和发展需求，后者则是根据机构的服务质量、评定等级决定资金支持的力度，从而督促机构提供更高质量的服务。

在基本资金支持方面，一是提高财政补贴数额和补贴范围，并优化资金投入，突出扶持的针对性。在继续对机构投入已有的补贴类型基础上，提高数额和扩大类型范围，例如近几年受疫情影响民政部门里用于养老事项的福利彩票资金数额大幅减少，这也导致了扶持机构资金总额减少，未来疫情影响减少、经济恢复的情况下可加大民政部门福利彩票公益金对民办养老机构的扶持力度。此外补贴应更倾向于“人头补贴”，重点按照失能老人和低收入老人人头数提供相较于普通老人数额较高补贴。也可根据机构的基础设施、服务项目内容、专业技术水平、管理规模等具体情况新增专项补贴，如消防设施改造、人员培训、新型服务模式实验等。二是创新资金扶持方式，鼓励更多民间资本参与到养老机构的建设与运营中来。政府可通过政策引导、法规保障等方式鼓励个体经济、私营经济等以购买、捐赠、合资等方式参与民办养老机构的养老服务中。另一方面应明确融资扶持政策，减少给民办养老机构放贷的限制，拓宽养老机构市场化融资途径。鼓励银行降低养老机申贷标准及利息、简化贷款审批流程，创新信贷产品、贷款抵押担保物范围更多元化[8]。三是对政府给予民办养老机构的各项优惠政策应当明确化具体化，以方便各部门的执行。在激励性补贴方面，政府可组织对机构的服务内容、质量、设施等方面进行评定，机构获得的等级越高所得到的激励性补贴及优惠政策幅度则越大，以此促进机构服务质量的提高。

4.2 加强民办养老机构护理人才队伍建设

服务水平专业化和稳定性强的养老服务队伍是养老机构可持续发展的关键。针对调研中发现的护理人员专业水平低、人员流动性强等问题，可以采取加强培训及物质精神双向激励的措施化解难题。

在人员专业培训方面，实行护理人员上岗前培训、上岗后每年定期培训。政府可组织专家编写专业的培训大纲及学习教材，建立培训示范基地，规范培训的秩序，保证培

训的质量。还需规范职业技能证书考试，推行普及持证上岗制度，并且通过实行养老护理人员薪酬待遇与职业技能证书等级挂钩的方式激励护理人员。为了使护理人员达到《养老护理员国家职业标准》要求的技能和知识，除了上岗前培训外，有必要每年定期培训，并增设年检测试，以检验护理人员的专业技能、职业素质。另一方面，政府可重点扶持高校、职业院校中养老护理等专业，加强相关专业的学科建设。例如可借鉴浙江省政府对高职院校养老护理等相关专业的学生培养采用了“3+2模式”“五年制模式”，定向培养养老护理人才，并实施“入职奖补”等措施[9]。推动学校与民办养老机构合作共建实习基地、培训基地，鼓励学生积极到养老机构实习、调研，对毕业后愿意从事养老服务行业的学生给予入职补贴和就业补贴。

在物质激励方面，最根本有效的措施是提高护理人员的基本工资及待遇补贴。基本工资应保证不少于当地城镇单位在岗职工平均工资，并辅之以特殊岗位补贴、保险补贴、医疗补贴等多种补贴的方式增加职工总收入。也可以为护理人员提供更高层次的学习深造，例如每年可提供给每家民办养老机构一到两个公费到高校进修的名额，鼓励护理人员提供专业知识。另外可探索“时间银行”互助养老服务制度，广州市民政局于2022年6月发布了《关于建立广州“时间银行”养老服务志愿服务机制的工作方案》，开始“时间银行”制度建设的探索。具体是指可把养老服务或志愿时间存储到专门系统中，待年老时有需求可将时间兑换成他人人为其提供养老服务，以此鼓励更多社会志愿者、专业护理人员投入到养老事业中，形成一代帮一代、低龄扶高龄的互助养老良性循环[10]。在精神激励方面，可加大对护理人员工作宣传、表彰力度，举办主题活动等，为护理人员提供更多人文关怀。通过物质精神两方面的待遇，才能真正留住专业人才，真正解决人员短缺、流动性强的问题。

4.3 优化民办养老机构服务的监管评估机制

实践中有些机构在手续未全、服务不够专业的情形下便投入运营，甚至存在打骂老人等现象，因此在机构投入运营之后仍离不开政府、社会的监督、管理和考核。

首先，政府需建立健全养老机构的准入与退出机制，规范对机构风险发生的事前事中事后阶段的指导。准入方面，在取消审批

许可的背景下,相关审核部门依然应当把好机构的“质量关”,在机构具备消防安全、食品安全等方面的证件后才能投入运营。在退出方面,由于养老机构退出服务市场将会对老人切身利益带来巨大影响,因此也应当对机构的退出进行规范,要求机构进行资产评估与清算,并明确机构退出时对入住老人应尽的安置义务及未履行对入住老人安置义务的惩戒制度。

其次,推行科学规范、定量定性相结合的民办养老机构等级评定制度。关于养老机构评定制度域外已有成熟经验,因此可借鉴之,例如日本养老机构质量评价体系由机构、第三方和老年人三种方式结合,评价内容包括机构组织和运营管理、服务内容和满意度、老年人权益、法律及伦理等四十多项指标[11]。评定主体则可分为三个,一是由入住老人及其家属的评定,具体指老人及其家属对机构的服务内容、人文关怀、环境、基础设施等各方面的满意度,这也直观地反映了一个机构的服务质量及未来发展趋势。二是政府部门组织的评定,由民政部门牵头会同市监局、卫生监督、消防大队、所述街道办等对养老机构开展全方位星级机构评定,督促引导养老机构改善服务设施、提升服务能力。三是政府委托的社会专业评定机构进行的第三方评定,具体指具有专业评定能力的公司对民办养老机构进行的床位数量、服务能力、政策落实情况、老年人身心状况等进行的定期跟踪检测,以形成专业的调查及评定分析报告。最后,综合三类主体的评定结果得出养老机构获得的对应等级,并给予相应等级奖励,对于评定结果、检查结果还应及时向社会公示。

最后,对民办养老机构的监管还应多管齐下,除了上述等级评定工作,还应有联合监督检查和不定时的抽查,及时督导整改。相关部门应对机构硬件设施质量、卫生安全、机构应急预案、消防设施等方面,采用实地抽查、现场评估、回访反馈等方式进行不定期检查。可根据检查结果对机构采取奖惩措施。可以六十分作为合格线,合格线以上的机构可获得激励补贴,分数越高所获得的补贴则越高;若评估结果不合格的,则政府应责令机构整改,情节严重的应停业整改及经济处罚,并对机构负责人采取问责。另外可依托智慧养老安全管理系统,链接管理端、服务端、长者端和家属端,及时在系统上记

录对机构的检查结果,实现对机构运行规范度等信息的及时掌握,提高对养老机构的监管效果[12]。

4.4 出台专门立法完善法律依据

一是出台养老服务合同范本规范合同内容。因此养老服务合同不仅关系到当事人意思自治,更关系到入住老人的权益保障。有学者主张养老服务合同应有名化[13],但本文认为,有名化尚需修改现有法律法规,任务漫长且艰巨,可操作性不强。改由民政部门根据当地养老产业实际情况出台养老服务合同范本的方式更为可行。范本根据老人自理能力等级、护理需求等级而分类,内容应包括主体的权利义务、违约责任、服务内容等。实践中各地政府也都在积极探索养老服务合同的规范化措施,如深圳市民政局于2022年2月前首次制定了《深圳市养老服务合同示范文本》、广州市民政局于2023年2月制定了《广州市养老机构服务合同示范文本》,为养老机构服务合同规范化的形成提供了地域化的样本。

二是完善养老保险制度,鼓励机构、老人购买多样养老保险,鼓励引导保险公司开展类型丰富多样的保险业务,以满足养老机构、老年人的需求。就养老机构而言,倡导其与购买相关保险产品如机构意外事故保险等。分散养老机构承担风险事故的负担,保险费用可由该机构和政府按比例共同交纳。就老年人而言,政府应鼓励其购买健康保险、意外伤害保险,保费也可由政府给予一定比例的支持。

三是完善并推广长期护理保险制度,建立更多长期护理保险制度试点城市,并可尝试将民办养老机构纳入长期护理保险定点护理服务机构范围。长期护理保险也被医保局定为“第六险”[14],目前试点城市已达49个,第二轮试点也在进行中。该保险的特点在于为失能老年人上门提供专业的生活护理与疾病治疗等服务,不仅减轻了失能家庭老人负担,也提高了养老机构的入住率,因此值得完善并推广。

参考文献

- [1] 王天鑫,韩俊江.《我国养老服务人才培养的现状、问题与对策》[J],载《税务与经济》2018年第6期,52-57页。
- [2] 侯明,熊庆丽.《我国养老金融发展问题研究》[J],载《新金融》2017年第2期,

- 54-59 页；胡继晔：《养老金融：理论界定及若干实践问题探讨》，载《财贸经济》2013 第 6 期，43-52 页。
- [3] 黄剑锋，章晓懿.《中国智慧养老产业政策研究——基于政策工具与技术路线图模型》[J]，载《中国科技论坛》2020 年 1 期，69-79 页；张丽雅、宋晓阳：《信息技术在养老服务业中的应用与对策研究》，载《科技管理研究》2015 年第 5 期，170-174 页。
- [4] 林闽钢，梁誉.《准市场视角下社会养老服务多元化筹资研究》[J]，载《中国行政管理》2016 年第 7 期，70-76 页。
- [5] 高丹.《政府规制视角下我国养老服务业发展探析》[J]，载《改革与战略》2017 年第 12 期，178-181 页。
- [6] 参见《广州市民办养老机构资助办法》，穗民规字 2020 年 11 号。
- [7] 陈雷.民办养老机构优惠扶持政策实施评估研究——基于公平性与有效性视角[J]. 社会学 2016（01），69
- [8] 谢勇才，潘锦棠.《从缺位到归位：失独群体养老保障政府责任的厘定》[J]，载《甘肃社会科学》，2015 年第 2 期，第 95-99 页。
- [9] 俞华等.《养老政策法规汇编（2011-2017）》[J]，商务部国际贸易经济合作研究院，2017：412
- [10] 杨彦帆，李蕊.《探索“时间银行”模式 倡导互助养老服务》[N]. 人民日报，2021-12-24（019）.
- [11] 郭红艳，王黎等.《境外养老机构服务质量评价体系研究进展及启示》，载《中国老年学杂志》[J]，2016 年第 5 期，第 1257-1260 页。
- [12] 袁维勤.《养老服务的权益维护与保障》[J]，载《重庆社会科学》2011 年第 7 期，第 59-65 页。
- [13] 《人力资源社会保障部办公厅关于开展长期护理保险制度试点的指导意见》[M]，人社厅发 2016 年 80 号。
- [14] 《医保局财政部关于扩大长期护理保险制度试点的指导意见》[M]，医保发 2020 年 37 号。