公办养老机构“二元化”问题历史政策探究

——基于北京市公办养老机构的实地研究[[1]](#footnote-1)

王海菲

（中央民族大学民族学与社会学学院 北京 100081）

**摘要：**老龄化背景下短期内无法改变的“倒三角”家庭结构使得传统的家庭养老模式难以发挥其应有的作用，因此院舍成为养老职能主要承担者。公办养老机构作为发展最早、养老经验最为丰富的院舍养老机构以及机构养老政策改革的试点，在深化养老体系改革中承担着重要的使命。然而，公办养老机构在发展过程中区域性“二元化”发展趋势愈加显著，由此造成的养老供需矛盾与养老资源的闲置、浪费问题也逐渐显现。公办养老机构的产生与发展是政策的产物，因此通对政策历史的追溯以及对政策作用机制进行分析，探究造成公办养老机构“二元化”问题的政策性原因就显得十分必要。

**关键词：**人口老龄化；公办养老机构；“二元化”问题；政策历史；机构构成要素

**中图分类号**：C916 **文献标识码**：A **文章编号：**

**引言**

第六次人口普查表明我国60岁及以上人口占13.26%，其中65岁及以上人口占8.87%。按照国际上关于人口老龄化的定义，我国已经进入老龄化社会。如何在经济新常态和高期待的社会福利背景下满足超额的养老需求成为老龄化社会面临的一个重要问题。养老模式按照生活照顾方式的不同可以划分为家庭养老模式、机构养老模式[[2]](#endnote-1)。倒三角家庭结构的普遍存在与“失独家庭”现象的增多，使得传统的家庭养老模式难以满足现实性养老需求[[3]](#endnote-2)。2015年我国开始对计划生育政策进行整体性调整，实施“全面二孩”政策[[4]](#endnote-3)。全面二孩政策的实施有利于调和人口结构矛盾，减轻养老负担，但是即使是在理想化状态下，这一政策效果的最早实现也将在2035年以后，考虑到现有“一孩”生育观念的深入人心、符合条件的育龄妇女数量不足等限制性条件[[5]](#endnote-4)以及对于其他老龄化国家发展历史的借鉴，家庭养老模式在短期内解决我国现存养老问题的可能性不大。因此，采取更加有力的措施发展机构养老成为缓解养老问题的重要途径。院舍养老模式按照养老机构所有制结构的不同划分为公办养老机构以及民办养老机构。公办养老机构，在承担政府“兜底”功能的基础上，愈加倾向于合理利用闲置资源承担社会养老功能。反观民办养老机构，在发展上机构仍处于初步探索期，一方面理论指导和实务经验的双重匮乏导致其在我国难以扎稳脚跟，虽然不乏太阳城养老社区等高质量、高口碑养老机构的存在，但是从总体状况上看，民办养老机构参差不齐的服务质量、高收费的服务定位以及盛极而衰的发展特征制约着机构的发展；另一方面，相对于公办机构，民办养老机构在运营资金上缺乏稳固持久的来源，在规章制度执行上的监管缺失等固有偏见也导致了其低等的地位。因此，对于大多数有院舍养老需要的老人而言，进入具有公办背景的养老机构成为第一选择。除此之外，公办养老机构作为国家养老政策改革的试点，其养老职能的实现情况直接影响到政策制定者对于机构养老的预判，从而对相关养老政策的制定与实施产生间接影响。因此，充分了解和分析公办养老机构，并且在此基础上因地制宜的深化养老体系改革就显得尤为重要。

**一、公办养老机构“二元化”发展问题与相关研究**

公办养老机构的发展过程中区域“二元化”发展趋势越来越显著，具体表现在城市中心功能区附近的公办养老机构愈加倾向于拥有更多的资源以及享受更多的政策福利，相对而言那些位于偏远郊县以及乡镇的机构则偏向于服务范围的缩小以及服务功能的缺失[[6]](#endnote-5)。 这种趋势一方面导致了部分养老机构无法实现自身的养老功能，前期的养老投入与后期运行过程中养老产出存在巨大的差距，从而造成已有养老资源的闲置；另一方面，由于现阶段机构养老需求的持续增长，处于不利境地的养老机构无法吸引老人入住，而已经呈现出养老承载量饱和状态的机构又无法容纳更多的老人，机构养老供需矛盾继续扩大。

学者们实践调查的基础上初步分析了公办养老机构地域发展不均衡问题。孙树菡在针对养老机构的调研数据表明，北京市四个主要城区养老机构的床位仅占全市总床位的4.4%，郊区养老机构的床位占76.7%，远郊县养老机构的床位占全市18.9%，城区的养老机构承载量有限，但入住率较高，“入住难”问题普遍存在，但郊区及远郊县的养老床位却出现大量的空余[[7]](#endnote-6)。冯占联，关信平等人在对天津市与南京市养老机构的调查中表明条件较好的公办养老机构（如市级养老机构）的入住率几乎已经达到了100%，但事实层面上，南京公办养老机的平均空置率为16%，天津为9%[[8]](#endnote-7)，可以推断出，空置率是偏远郊区及更低行政区域养老机构低入住率影响下的产物。在养老机构的空间位置分析中，戴维和长谷川直树等人在分析北京市公办养老机构的空间布局后表明，首都功能核心区及功能扩展区的床位使用率高于市均值，而50%以上的远郊区县的床位使用率仅为53%[[9]](#endnote-8)，反观老年人口分布格局，相对于远郊区县，首都功能区的机构养老需求要大得多。 在社会福利领域，有学者指出我国公办养老机构在运营过程中应该坚持福利多元主义[[10]](#endnote-9)，避免国家单一主体作用的有限发挥，改善政策在制定与执行过程中由于倾向性所导致的养老资源浪费（施巍巍，罗新录，2014）。穆光宗等人从管理学视角分析了机构养老供需矛盾与资源利用效率较低同时存在的问题（穆光宗，2011；秦瑶，2011）。通过对这一问题的分析，进一步指出公办养老机构地区发展的不均衡，源于长期以来财政资金非合理分配。纵观相关研究，众多学者都直接或间接的表明政策因素对养老机构区域性“二元化”发展问题的重要影响，显然这种“二元化”问题的产生并非一蹴而就，但在具体研究上却往往限于对“二元化”现象的讨论，而忽视了对政策历史加以分析，同时也缺乏对政策如何塑造这一问题深入探讨。因此，采取政策发展的视角分析公办养老机构“二元化”问题的“前世”与“今生”，深究政策的作用机制，对于认识以及解决“二元化”发展问题，充分实现公办养老机构的养老职能、深化养老机构改革意义重大。

**二、公办养老机构政策发展历史**

新中国成立后，为扩大社会福利范围，建立了覆盖城乡的公办养老机构体系。但是发展过程中，由于政策的倾向性以及地区发展条件的制约，公办养老机构“二元化”问题愈加显现。具体而言，公办养老机构的政策发展历程大致可以划分为三个阶段，全面公办公营阶段（1949~1977年）、初步开放阶段（1978~2005年）以及深化改革阶段（2006年~至今），不同阶段的政策对于“二元化”问题的塑造产生了差异性的影响。

**（一）全面公办公营阶段（1949~1977年）**

1949年后，随着我国新生政权的建立，为了维护社会基本秩序，建立了一大批收养机构用于对孤老残幼以及其他需要院舍救助的困难群体进行救助。随着社会主义改造的完成，1958年，中共第八届中央委员会六次会议通过《关于人民公社若干问题的决议》，这一决议提出要办好敬老院，为无子女依靠的老年人提供一个较好的生活场所[[11]](#endnote-10)，此后“残养院”、“敬老院”在各行政地域普遍建立。这一阶段，公办养老机构为公办公营运营模式，即养老机构是由各级政府部门建立并依靠政府财政资金（包括中央和地方财政资金）维持其日常运转的模式。这一模式下，政府利用行政手段调控福利资源，以财政拨款的方式进行福利资源的分配，以实现对养老机构进行全方位管控。以“城市为工作中心，保证地方基本秩序”的治理理念使得大量财政资金倾向于对城市公办养老机构进行投入，市区在此基础上建立了具备一定条件的养老机构，而偏远郊县以及乡镇的养老机构在这一时期则表现为公办养老机构数量的大规模增加。除此之外，地方财政资金用于养老机构建设支出的差异化状态，进一步扩大城市区域与远郊县、乡镇的“二元化”差距。公办养老机构“二元化”发展的特征在城市与偏远郊县养老机构的不同政策出发点以及城乡二元财政支持体系的双重作用下初步显现。

**（二）初步开放阶段（1977~2005年）**

改革开放后，随着经济的发展，公办养老机构进入初步开放阶段。一方面，原有的纳入公办养老机构供养的“低保”、“五保”老人数量在一定程度上有所减少；另一方面，随着大众对于入住养老机构养老这一养老方式认知偏见的逐渐减轻，加之人口、家庭结构的较大变化，社会老人对于机构养老的需求量持续增加。1989年《全国城市社会福利事业单位深化改革工作座谈会纪要》指出公办养老机构要“增强自我发展能力”，部分公办养老机构开始初步扩大机构的服务对象范围，逐渐招收符合条件的社会老人。社会老人进入公办养老机构增加了机构的收入，有利于养老机构利用这部分资金改善机构基础设施、提高服务质量，同时，也在一定程度上减少了公办养老机构资源的闲置。但是，在理性选择价值观影响下，社会老人选择公办养老机构时，倾向于“二元化”结构中具有“优势”地位的养老机构。因此，具有“先天”优越条件的城区养老机构往往通过争取财政资金支持以及政策性福利辅助的方式提高机构基础条件和服务质量以吸纳更多的社会老人。反之，处于偏远郊区与乡镇的养老机构则由于缺乏内、外活力而处于停滞不前甚至衰落闲置的困境。至此公办养老机构“二元化”发展问题正式形成。

**（三）深化改革阶段（2006年~至今）**

2006年，全国老龄委办公室、发改委、民政部等10个部门联合下发了《关于加强发展养老服务业的意见》，提出积极支持多种方式兴办养老服务业的意见。2013年《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》中进一步明确积极推进公办养老机构改制试点工作，鼓励公办养老机构发展公办公营、公办民营以及公建民营多种形式。公办养老机构多种方式兴办有利于吸收社会力量推进社会福利社会办，减轻原有福利体系下国家财政的沉重负担。社会资本在进入公办养老机构时，更容易选择基础条件好、福利政策倾向性大的机构作为资本的投入点，以快速实现较大的经济与社会效益。因此，社会力量更加容易进入基础条件较好的城区公办养老机构，而偏远郊区、乡镇的机构享受这一政策福利的可能性则较小。部分地区采取鼓励或强制性的政策指示方式，大力推行“公办民营”性质的改革，将实现“公办民营”的责任指派给院长以及机构其他相关人员，这一方式不能从根本上扭转机构的原有处境，反而会减少社会资本进入公办养老机构的信心，达至政策的被动处境。因此，在深化改革阶段，公办养老机构“二元化”结构问题随着社会资本的流入，“二元化”特征愈加显著。

我国公办养老机构“二元化”发展问题伴随着公办养老机构产生、发展。在人口老龄化的社会背景下，家庭养老功能的缺失以及人们对于福利保障的高要求使得机构承担着更多的养老职能，公办养老机构“二元化”问题的持续发展将导致更大的养老风险，甚至危及社会秩序的稳定。因此，充分认识到这种“二元化”问题所造成的供需矛盾扩大以及养老资源闲置、浪费的后果，是更好发挥公办养老机构养老功能，应对老龄化社会养老问题的前提。

**三、政策作用机制分析**

对于公办养老机构政策历史脉络的梳理使机构“二元化”发展问题是如何在政策背景下一步步建构而来得以体现，但政策究竟是通过何种具体方式建构出这种“二元化”结构特征，仍然不得而知。因此，进一步探究政策的具体作用机制，对于深入分析公办养老机构“二元化”问题的形成和发展十分必要。养老机构的主要构成包括基础设施、环境条件、养老服务人员、养老服务对象、管理规章制度以及交通与医疗条件等基本要素。但是不能忽视的是公办养老机构的本质属性使得政策仅在有限的要素范围内发挥差异性作用。因此，在研究的过程中对基础设施与环境、交通与医疗以及养老服务人员与政策要素自身这几种政策主要作用要素进行分析，以阐述政策对于“二元化”问题的作用机制是深入探究公办养老机构“二元化”问题的重要环节。

**（一） 基础设施与环境要素**

公办养老基础设施包括住房、配套生活服务设施以及配套养老娱乐设施，首先住房条件作为养老机构的基本硬件设施，需要满足方便入院老年人养老的基本要求。其次，配套生活服务和配套娱乐设施作为老年人融入养老社区的重要媒介，对于老年人提高机构养老的生活质量至关重要。公办养老机构大都在制度、政策的引导下建立，新中国成立初期，城市区域凭借较为充足财政资金建立起具备一定基础条件的养老机构，而偏远郊县地区则相对落后。随着政策的开放，社会老人、社会资本逐渐进入公办养老机构，但是由于机构自身基础条件的差异致使其在吸纳社会力量上存在较大的差距。与此同时，社会力量的反作用倾向于对于公办养老机构的基础设施方面提出了更高的要求，致使机构运营过程中“二元化”发展趋势愈加扩大。

除此之外，自然与人文环境作为养老机构的弹性条件，对于提升养老机构的整体水平，增强养老机构的服务质量起到辅助作用。社会福利水平的提高也使政策偏向于对自然环境质量与人文环境品质方面的要求规范化。2013年出台的《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》中指出要拓展适合老年人特点的文化娱乐、体育健身等内容，《养老机构星级评定标准》也将环境因素作为重要评估指标。基于机构环境条件的差异化认同与不同奖励政策客观上促使了机构“二元化”发展问题的加剧。基础设施与环境因素共同构成了养老机构运行的基础条件，处于不利地位的养老机构中落后的基础设施和低水平的人文环境条件是其运营过程中困难重重的根本原因。

**（二）交通与医疗要素**

我国公办养老机构，在入院标准上一般采取“就近入院”的原则，但是由于养老机构的养老承载力与入院需要的矛盾，符合入院标准的老人在选择养老机构时拥有一定程度的自主性。在基础设施和环境条件等一般性标准的基础上，交通是否存在便利性以及医疗条件的好坏成为老人择院养老的重要衡量指标。在交通条件上，一方面，便利的交通对于满足老人定期出行和家人探望等方面发挥着重要的作用，另一方面，便利的交通条件是实现老人及时就医、转医的必备辅助条件。在医疗条件方面，养老机构是否拥有基础的养老医疗条件或近距离的合作医院决定机构中老人在患病时能否得到及时的救助，低水平的医疗条件无疑会加大老人生命安全风险。

城市主要功能区作为中心区域，在“以城市建设为中心”的总体政策基调下，城市基础设施不断完善。不仅拥有便捷的交通条件而且各专业类、综合性医院云集。市区养老机构利用交通、医疗与养老机构的集聚效应，方便了入院老人的就医与出行。然而，交通和医疗条件作用于具体的养老机构则会衍生出供需矛盾与养老资源浪费问题。偏远郊县及乡镇养老机构中往往存在缺乏基础的医疗条件（或距离大型医院远）与缺少便利的交通条件的特征。其中少数具备一定基础设施和较好环境条件的养老机构限于交通和医疗条件的制约，出现了大量养老床位的空余，而拥有优势条件的城区养老机构由于条件的完善，则出现供不应求局面。如何实现“资源与需求的对接”，在提高老年人养老水平的基础上，减少资源浪费，是进一步深化公办养老机构体制改革面临的一大难题。

**（三）养老服务人员与政策扶持要素**

在所提供的养老服务水平上，偏远郊县与乡镇的公办养老机构往往缺乏充足的资金与人力资源。因此，近年来我国在政策上，一方面加大对护理人员技能的培训力度，另一方面加对大养老护理专业的投入，以便为养老机构输送更多拥有专业知识的护理人员。但是，对于处于偏远郊县以及乡镇的公办养老机构而言，受到护理人员的缺乏以及自身条件的制约，享受到这一政策红利的可能性较小，机构不能吸纳和引进更多的专业养老护理人员，更加无法从根本上提升养老服务质量。在政策扶持方面，机构养老政策单方向的向具备一定条件的机构倾斜（如床位补贴，运营费用补贴，社会福彩资金支持等方面），对于某些已经实现养老承载量饱和状态的机构而言，政策性辅助可以在一定程度上提升入院老人的养老服务水平，但是不能解决扩大现有养老规模的现实性需求。与之相反的是，最需要政策支持的偏远郊县与乡镇养老机构在这种政策趋势下日趋衰落。一系列政策的制定与执行使公办养老机构中“二元分化”现状愈演愈烈，养老床位缺口呈现越来越大的趋势。

政

策

养老服务人员

交通条件

医疗条件

环境条件

公办养老机构“二元化”问题

基础设施

图1.政策对于公办养老机构“二元化”结构作用机制简图

**四、总结与讨论**

公办养老机构的“二元化”发展问题在其发展过程中逐渐形成，并且伴随着政策历史的变迁不断演化。新中国成立后的一段时间内，国家将各方面工作的中心放在城市经济建设上，因此，与之相适应的是城区公办养老机构在福利政策作用下得到了最优先、最快速发展。不可否认的是同一时期，出于保护新生政权、维护地方稳定的目的，在郊区、乡镇建立了一大批公办养老机构，但无论是在基础条件还是在政策的辅助、财政资金的支持方面都远远不及城市中心功能区域的同类机构。在老龄化社会的现实情景下，公办养老机构在政策上逐渐向社会老人和社会资本开放，以实现机构的养老职能、减少养老资源的浪费的目的。但是，社会老人与社会资本受到理性价值观的引导，在具体的政策执行过程中倾向于向城区养老机构流动，这种态势无意间加剧了公办养老机构“二元化”发展问题。

在公办养老机构的发展过程中，“二元化”发展趋势越来越显著。具体表现为政策通过自身以及基础设施、养老服务人员、环境、交通与医疗条件等因素作用于不同基础的公办养老机构，使得郊县、乡镇养老机构与城市区域机构在各构成要素上呈现出差异性，机构构成要素的差异性累积直接塑造了公办养老机构“二元化”发展问题。然而一系列立足于扩大公办养老机构的养老承载量、提高养老服务质量的机构养老政策，如鼓励公办养老机构实现公办民营或公建民营性质的改革、按照床位数量进行对机构进行补贴等往往扩大了公办养老机构的原有差距。

在人口老龄化与养老模式变迁的社会背景下，我国面临着严峻的养老形势。如何调动一切可以利用的因素，增加养老供给、提高养老服务质量对于解决养老问题至关重要。公办养老机构作为机构养老的重要形式之一，不仅承担着养老的基本职能，而且在深化养老体系改革中扮演着重要的角色。因此，在客观的认识公办养老机构“二元化”发展问题造成的供需矛盾与养老资源闲置、浪费并存的基础上，如何科学的制定与弹性实施相关政策值得相关领域的学者与专家进一步探讨。

1. 收稿日期：2016年07月28日。

   王海菲（1991-），女（汉族），河北承德人，硕士研究生，研究方向：社会工作，社会政策，组织社会学。 [↑](#footnote-ref-1)
2. **注释:**

   于潇.公共机构养老发展分析[J].人口学刊,2001,130(6):28-31. [↑](#endnote-ref-1)
3. 宋健.“四二一”结构:形成及其发展趋势[J].中国人口科学,2000，77(2):41-45. [↑](#endnote-ref-2)
4. 风笑天,李芬.生不生二孩？城市一孩育龄人群生育抉择及影响因素[J].国家行政学院学报,2016,16(1):94-101. [↑](#endnote-ref-3)
5. 刘家强.“普遍两孩”生育政策的调整依据、政策效应和实施策略[J].人口究,2015,39(6):4-12. [↑](#endnote-ref-4)
6. 程启智,罗飞.中国公办养老机构改制路径选择[J].河北经济大学学报,2016,37(2):48-52. [↑](#endnote-ref-5)
7. 孙树菡,葛英.我国社会机构养老发展探讨[J].中华女子学院学报,2004年,16(4):28-31. [↑](#endnote-ref-6)
8. 冯占联，关信平，风笑天等.中国城市养老机构的兴起:发展与公平问题[J].人口与发展,2012年,18（6):16-23. [↑](#endnote-ref-7)
9. 戴维，长谷川直树，铃木博志.北京养老服务机构建设布局及使用状况的初探[J].城市规划,2011年，79（9):61-67. [↑](#endnote-ref-8)
10. 施魏巍,罗新录.我国养老服务政策的演变与国家角色的定位[J].理论探讨,2014年,177（2):51-54. [↑](#endnote-ref-9)
11. 董红亚.中国政府养老服务发展历程及经验启示[J].人口与发展,2010年,16（5）第:83-87.

    **参考文献：**

    [1]闫青春.养老机构的“公办民营”与“公建民营”[J].社会福利,2011,11(1):13-15.

    [2]卢新.探索完善北京养老服务体系[J].前线,2015,122(9):89-92.

    [3]李中秋,王朝明.我国人口老龄化与养老资源市场的优化配置[J].西南民族大学学报(人文社会科学版),2015年,3（10）:108-115.

    [4]王建武.养老服务业转型发展的思考[J].社会福利,2015,9（3）:23-25.

    [5]马凤芝.世界老龄化国家和地区养老机构规划的经验[J].社会工作,2013,5（31）:31-41.

    [6]张再云.从管理到规制：新中国成立以来我国养老机构监管政策的历史脉络[J].老龄科学研究,2015,3（1）:39-49.

    [7]王莉莉,吴子攀.英国社会养老服务建设与管理的经验与借鉴[J].老龄科学研究,2014,2（7）:61-70.

    [8]高传胜.全面发展老龄服务必需理清的几个问题：面向养老服务业“十三五”规划的思考[J].理论与改革,2015,5（5）:51-54.

    [9]李放.深化公办养老机构管理体制改革[J].社会福利,2015,8（8）:20-21.

    [10]柳键，舒斯亮.地理位置对公办养老机构与民办养老机构竞争关系影响研究[J].华东经济管理,2014,28（5）:31-36.

    [11]邱玮,吴宏洛,滕蓉.公办公营与公建民营养老机构模式研究[J].社会福利,2012,1（1）:49-54.

    [12]包路林,李源.北京市远郊县区发展养老产业的外部环境研究[J].社会福利,2014,12（12）:2-6.

    [13]李绍纯,袁世岗,李放.深化养老机构管理体制改革[J].社会福利,2015,3（3）:11-12.

    [14]邬沧萍.积极应对人口老龄化理论诠释[J].老龄科学研究,2013,1（1):4-13.

    [15]张团等.机构养老之品质内涵研究[J].华中科技大学学报,2013,112（6）:112-118.

    [16]尚振坤.中国养老机构服务与管理[J].人口与经济:2008，167（2）:51-54.

    **A Probe into the Historical Policy of "Dualization" of Public Pension Institutions-Based on Field Studies of Public Pension Institutions in Beijing**

    WANG Haifei

    (Minzu University of China,Beijing,100081)

    **Abstract：**"Inverted triangle" family structure cannot be changed in a short term in the situation of aging. It is difficult for traditional family support model to play its role in the care of the elderly. Therefore, nursing homes become the major institution for the care of the elderly. Public pension institutions play an important role in deepening the reform of the pension system as the earliest and experienced institutions and policy reform’s pilot unit. However, "dualization" trend of public pension institutions becomes more and more significant in the development, which leads to the emerging problem of contradiction between supply and demand, idle resources and waster of resources. The emergence and development of public pension institutions is the result of the policy. Therefore, it is necessary for us to trace the policy history, analyze the policy mechanism and explore the policy reason of the “dualization” trend of public pension institutions.

    **Key Words:** the aging of the population; public pension institution; dualization; historical policy; constituents of agencies

    （责任编辑：侯净雯） [↑](#endnote-ref-10)