

社会保障研究

影响我国养老机构发展的多因素分析

姜向群¹, 丁志宏², 秦艳艳³

(1. 中国人民大学人口与发展研究中心, 北京 100872;

2. 中央财经大学社会学系, 北京 100086;

3. 中国人民大学社会与人口学院, 北京 100872)

摘要: 本文针对我国养老机构的结构性需求问题, 民办养老机构发展遇到的困难和阻力, 以及影响老年人选择养老机构意愿的诸多因素及其主要问题开展了研究。本研究运用多方面的统计及调查数据资料, 采用定量统计和回归分析以及定性研究方法, 并针对现有的问题提出有针对性的对策建议。研究发现: 老年人入住养老机构的意愿呈现增长趋势, 但是收入水平、资金来源等是制约养老机构发展的主要因素。因此, 扩大资金来源, 走社会化、产业化的发展道路是养老机构发展的有效途径。

关键词: 养老机构; 影响因素; 问题及对策

中图分类号: C913.6 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149 (2011) 04-0058-06

Analysis on Factors Impacting Development of Institutions for the Aged

JIANG Xiang-qun¹, DING Zhi-hong², QIN Yan-yan³

(1. Research Center of Demography and Development, Renmin University of China, Beijing 100872;

2. Sociology Department of Central Financial University, Beijing 100086, China;

3. School of Sociology and Population Studies, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: This paper studies on the problems of structural need for the elderly institutes, difficulties and obstacle for developing of the institutions, and various factors impacting wish of the elderly choice for the institutions. By using data from statistics and survey, this paper studies existing problems quantitatively and qualitatively, and gives tendentious suggestions. This paper finds that wish of the elderly choice for the institutions is increasing, but income and financial support are main factors restrict the development. Therefore enlarging financial resource, socialization and industrialization are the necessary choices.

收稿日期: 2011-01-11 修订日期: 2011-05-22

作者简介: 姜向群 (1955-), 中国人民大学人口与发展研究中心教授, 博士生导师, 研究方向: 社会老年学、老年社会保障。

Keywords: institution for elderly; impacting factors; problems and countermeasure

近年来,国内各种形式的养老机构有了可观的增长,同时老年人对养老机构的结构性需求问题也日渐显现。政府公办的养老机构供不应求,难以满足人们的需要;而很多民办的养老院却有很多床位空闲,有的甚至经营困难、难以为继。民办养老院虽然发展迅速,但很不平衡,遇到很多困难和阻力。

学术界对我国养老机构开展了一定的研究,探讨了养老机构的现状特点以及现实问题。有学者对相关的政策法规和统计资料进行分析,就政府对养老机构的建立和管理的规定,我国养老机构的数量和区域分布的特点,以及现有机构的利用情况开展了研究,发现近年来养老机构的床位数在增加,收养的老年人始终占养老机构床位的70%左右。如何提高现有养老机构的利用程度是我们需要认真考虑的问题,只有不断地提高目前养老机构的服务水平以及养老机构的居住条件,才能吸引越来越多的老年人入住^[1]。还有学者研究发现,不同养老机构之间差距较大,中低档居多;服务内容和范围比较单一,服务质量有待提高;从业人员的服务技能参差不齐,职业培训工作有待加强,需进一步促进养老服务的规范化、专业化^[2]。鉴于此,对全国养老机构的现状和存在的问题、实际需求以及对策的细化研究还有待于深入。

本文利用中国统计年鉴、2006年中国老龄科研中心城乡老年人追踪调查等数据资料,对我国养老机构发展的现状、影响因素及其存在的现实问题开展了研究分析,并提出了相应的对策建议。

一、基本现状

我国现阶段养老机构按性质可分为福利性、半福利性和营利性。福利性养老机构即政府主办的社会福利机构,是指在事业单位管理登记机关办理登记手续的养老服务机构;半福利性养老服务机构是指在民办非企业单位登记管理机关办理登记手续的养老服务机构;营利性养老机构是指在工商行政管理部门和税务部门办理登记手续的养老机构。从全国总的情况看,各类养老机构在近些年有了发展、整合与完善的过程,床位数和收养人数都有较为明显的增加,但机构的数量却变化不大(见表1)。

表1 全国养老机构发展变化情况

年份	单位数(个)	床位数(万张)	床位年增长(%)	收养人数(万人)	收养人数年增长(%)	床位利用率(%)
2000	36758	88.3684	—	66.8394	—	75.64
2001	35315	71.2451	-19.38	68.9303	3.13	96.75
2002	34855	95.9440	34.67	71.0433	3.07	74.01
2003	33356	100.2116	4.47	74.1539	4.38	77.29
2004	34995	115.4463	15.20	87.4005	17.86	75.71
2005	—	131.4	13.77	99.1	13.39	75.42
2006	38097	153.5	16.82	123.0	24.12	80.13
2007	39754	212.8	38.63	171.9	39.76	80.78
2008	35632	234.5	10.20	189.6	9.95	80.85
2009	38060	266.2	13.52	210.9	11.23	79.23

资料来源:国家统计局.中国统计年鉴(2001~2005),北京:中国统计出版社;国家民政部.2006~2009年民政事业发展统计报告,国家民政部网站。

民办养老机构逐渐受到政府和社会各界的重视,并得到了较大的发展,其发展与三个因素密切相关。第一,人口老龄化快速发展,机构养老的需求日益强烈。第二,快速的经济发展和较好的市场环境推动了民间资本的投资积极性,催生了大量民办养老服务机构的产生。第三,政策支持。2000年国务院办公厅转发了民政部等部门《关于加快实现社会福利社会化的意见》,其中明确提出要“广泛动员和依靠社会力量,大力推进社会福利社会化,加快社会福利事业的发展”;2005年民政部出台了《关于支持社会力量兴办社会福利机构的意见》;2006年国务院转发了全国老龄委和国家发改委等部门《关于加快发展养老服务业意见的通知》。这些相关政策法规的出台,促进了民间资本进入养老服

务行业。

全国养老机构收养人数增长较快，入住养老机构的人数达到老年人比例的 1.3% 左右。但是，近 10 年养老机构数量没有明显增加，主要原因是公办养老院没有增长，处于巩固和提高质量的阶段。民办养老机构有了一定的增加，填补了公办养老机构的不足。但是，与公办或集体组织兴办的养老机构相比，民办养老机构数量仍然较少，收养和服务能力仍然相对有限。

二、影响我国养老机构发展的诸多因素分析

1. 人口因素的影响

人口老龄化以及老年人口的大量增加，同时伴随着人口高龄化和高龄老年人的增加，必然导致对养老机构需求的增长。从国外一般经验看，入住养老院的老年人的比例，在发达国家是 5% ~ 7%，在发展中国家是 1% 左右。在中国，现在入住养老院的老年人比例是 1% 左右^①。但是，我国的情况又不能和一般的发展中国家相提并论，因为我国人口转变的速度在世界上是最快的，由于计划生育政策的作用，现在人口老龄化程度接近于中等发达国家。我国又是一个快速的社会转型国家，家庭对老年人的支持保障作用正在降低。因此，老年人入住养老院的需求增加较快。根据这些条件，目前我国入住养老机构的老年人应该占到 3% 左右为合适。这样，在保持 80% 入住率的条件下，养老机构的床位应该在现有数量的基础上增加 1 倍，即达到 400 万张为合适。

2. 经济因素分析

从经济条件看，只有当老年人的经济收入不断增长，消费类型超出了温饱型，并且消费倾向开始转向追求生活质量的时候^[3]，才会有普遍的对机构养老的需求，机构养老才能成为社会潮流。同时，在老年人口高龄化加剧时，护理照料型养老机构的需求也会快速增加。

老年人是对养老机构需求的主要群体。然而，目前我国老年人收入仍然偏低，对于养老机构的购买力还是比较有限的，这是制约养老机构发展的主要原因之一。在我国现有条件下，老年人收入水平与入住较高质量（或较高收费）的养老机构之间还存在一定的矛盾。离退休人员的收入仍然低于同期城镇居民人均收入水平（见表 2）。还应该看到，我国现阶段的老年人除了退休金之外，其他收入来源数量很少。根据 2006 年中国老龄科研中心的城乡老年人口状况跟踪调查结果，我国城市老年人收入中，离退休金占到了 76.9%，市场收入只占到 9.6%^[4]。城镇离退休老年人总的消费和购买能力还是比较有限的。

表 2 城镇离退休金收入与居民人均收入的比较

年份	元/人年	
	城镇离退休金水平	城镇居民人均收入
2005	10324	10493
2006	10565	11759
2007	12041	13786
2008	13933	15781
2009	15316	17175

资料来源：中华人民共和国人力资源和社会保障部。年度人力资源和社会保障事业发展统计公报，人力资源和社会保障部网站；中华人民共和国国家统计局。年度国民经济和社会发展统计公报，国家统计局网站。

如果把城市老年人群体按照受教育程度分层来观察收入的分布，大专以上受

表 3 接受教育程度分层的城市老年人收入及其所占比例的情况

受教育程度	没上过学	私塾	小学	初中	中专/高中	大专以上	合计
收入水平（元/人年）	6171	8021	9253	12528	17354	24833	12086
比例（%）	35.82	4.24	32.14	14.63	8.34	4.74	100

资料来源：郭平，陈刚. 2006 年中国城乡老年人口状况跟踪调查数据分析。北京：中国社会科学出版社，2009。

教育程度的老年人收入水平还是比较高的，达到了年人均 24833 元，比受小学教育的高出 15580 元（见表 3）。但是，高收入老年群体占老年人的比例很低，大专以上老年人只占老年人的 4.74%，据此推算，目前规模有 800 万人；中专/高中的占到 8.34%，据此推算，目前规模有 1300 多万人。

农村老年人的收入和可供支配的资金十分有限，严重制约其对养老机构的需求。2006 年中国农

① 虽然养老院收养的人数比例略高于 1%，但是居住在养老院中的人，有的没有达到老年的年龄，所以这里按 1% 确定。

村老年人年平均现金收入为 2722 元,支出为 2691 元,其中由自己承担的医药费平均为 287 元^[5]。在同一年度,农村居民人均纯收入是 3587 元^[6],农村老年人的人均收入低于居民人均收入 865 元,收入结余很少。

老年人收入的增长有赖于社会保障机制的健全和老年人经济地位的提高,有赖于个人资产积蓄达到比较充分的程度,以保证整个生命余年的持续性消费需求得到满足,市场化的养老机构才具备了普遍的发展条件。

3. 老年人选择养老机构意愿的多因素分析

老年人选择养老机构的意愿受到多方面因素的影响,除了经济条件之外,受教育程度、职业状况、年龄、户籍性质和家庭结构等都会产生不同程度的影响。为了反映老年人入住养老机构的相关影响因素,本部分采用中国老龄科学研究中心 2006 年城乡老年人口状况追踪调查 10% 的数据开展相关分析^①。这里的因变量为是否愿意住敬老院、福利院和老年公寓机构;自变量为年龄、户籍类型、受教育程度、经济状况、职业状况、住房情况和日常生活是否需要人照料。变量赋值以及特征分布见表 4。

从表 5、表 6 的结果我们可以得到这样的信息和基本判断,在性别分布上,男性比女性更愿意居住养老机构。分年龄看,65~74 岁的老年人倾向于选择住敬老院、福利院和老年公寓机构。从受教育程度看,教育程度较低的老年人更倾向于选择住敬老院、福利院和老年公寓机构。可能的原因是受教育程度高的老年人经济状况普遍较好,他们可能选择请保姆或者专业照料人员为他们提供照料服务,不一定选择入住敬老院、福利院和老年公寓机构。在婚姻方面,有配偶老人比丧偶老人更愿意入住养老机构。在民族方面,汉族老人比少数民族老人更愿意入住养老机构。从户籍状

表 4 变量赋值及分布特征				%
变量	分类	赋值	比例	
是否愿意住机构	是	1	12.1	
	否	0	87.9	
性别	男	1	47.6	
	女	2	52.4	
年龄	60~64 岁	1	29.7	
	65~74 岁	2	46.3	
	75 岁以上	3	24.1	
受教育程度	不识字	1	41.5	
	私塾/小学	2	39.1	
	初中	3	10.8	
	中专/高中	4	6.6	
	大专及以上	5	1.9	
婚姻	有偶	1	76.9	
	丧偶	2	23.1	
民族	汉族	1	90.7	
	少数民族	2	9.3	
户籍	农业	1	71.5	
	非农业	2	25.2	
	农转非	3	3.3	
经济状况	宽裕	1	9.4	
	大致够用	2	54.3	
	困难	3	36.3	
日常生活是否需要照料	需要	1	8.6	
	不需要	2	91.4	
住房情况	自有	1	65.7	
	子女房产	2	32.0	
	租房	3	2.3	
子女数量	0 个子女	1	9.1	
	1 个子女	2	27.4	
	2 个子女	3	28.7	
	3 个以上子女	4	34.8	
家庭代际关系	子女孝顺	1	73.3	
	子女一般	2	23.5	
	子女不孝顺	3	3.2	
是否了解养老机构	是	1	46.6	
	否	2	53.4	
对养老机构的印象	较差	1	9.3	
	一般	2	63.8	
	较好	3	26.9	

注:加权后的案例数 N = 15461435。

① 该项调查在全国 20 个省区和直辖市开展,调查的个人问卷全部有效样本为 19947 人,社区调查全部问卷为 2874 份,调查结果按国家统计局 2005 年全国 1% 人口抽样调查数据加权,具有较好的代表性。

况看，非农业户口的老年人更倾向于选择住敬老院、福利院和老年公寓机构。非农业户口的老年人大多居住在城市地区，这部分老年人多数享有退休金，有一定的经济基础，同时在城市地区也有更多的敬老院、福利院和老年公寓机构等供老年人选择。城市地区老年人的子女也大多有工作，在老年人需要照料时，子女不一定有时间及精力提供照料。

在经济状况上，经济富裕的老人更加倾向入住养老机构，但是，经济上大致够用的老人相对于贫困老人更不愿入住养老机构。

日常生活需要照料的老年人更倾向于选择住敬老院、福利院和老年公寓机构。需要照料的老年人选择入住养老机构，一方面可以使他们得到更加专业、周到的照料服务；另一方面也减轻了家人的照料负担，尤其是有些需要照料的老年人身边缺少照料者，是我们现在面临的普遍问题。

从住房情况看，住房产权属于自己和子女的老人更加倾向入住养老机构。从子女数量看，没有子女和有2个子女的老人更加愿意居住养老机构。从代际关系看，子女越孝顺，老年人愿意居住养老院的可能性越低。

从对养老机构的了解看，越是了解养老机构的老人更加愿意去养老机构居住。从对养老机构的印象看，对养老机构印象越好的老人越愿意到养老机构居住。

表 5 老年人愿意入住养老机构的分布情况				
变量	分类	分布 (%)	Chi-Square	df
性别	男	50.6	6401.025 *	1
	女	49.4		
年龄	60~64岁	19.4	101969.525 *	2
	65~74岁	52.1		
	75岁以上	28.5		
受教育程度	不识字	42.1	1831.447 *	4
	私塾/小学	39.0		
	初中	10.1		
	中专/高中	6.9		
	大专及以上	1.8		
婚姻	有偶	68.8	71527.226 *	1
	丧偶	31.2		
民族	汉族	88.9	11279.730 *	
	少数民族	11.1		
户籍	农业	70.3	1280.007 *	2
	非农业	26.0		
	农转非	3.6		
经济状况	宽裕	12.7	187115.221 *	2
	大致够用	39.8		
	困难	47.5		
日常生活是否需要照料	需要	11.6	22448.544 *	1
	不需要	88.4		
住房情况	自有	71.0	25962.624 *	2
	子女房产	27.1		
	租房	1.9		
子女数量	0个子女	12.0	71746.302 *	3
	1个子女	24.3		
	2个子女	34.9		
	3个以上子女	28.9		
家庭代际关系	子女孝顺	64.1	126367.184 *	2
	子女一般	29.4		
	子女不孝顺	6.5		
是否了解养老机构	是	61.1	176221.756 *	1
	否	38.9		
对养老机构的印象	较差	6.2	788080.717 *	2
	一般	39.2		
	较好	54.7		

注：* - p 值 < 0.001；加权后的案例数 N = 15461435。

三、主要问题及对策思考

1. 适合老年人需要的养老机构供给难以满足需求

人口老龄化的发展和老年人口数量的大量增加，以及家庭结构的变化，老年人居住方式呈现多元化态势，导致对养老机构的需求快速增加。因此，需要增加优质资源的投入和政策支持力度。目前，各地政府公办的养老机构没有多少增加，而对于民办的养老机构却采取了鼓励发展的办法。然而，民办养老机构由于开办和运行的成本较高，优惠政策没有得到很好地落实，质量得不到保证，信誉不高，因此，很多老年人不愿意选择这样的养老院，这就造成了结构性的矛盾。如何化解这种矛盾？发展、扩大政府公办养老院显然不是今后的发展方向。《中国老龄事业发展“十一五”规划》提出：加

大老年福利服务设施建设的财政投入,鼓励社会资本进入老年福利服务设施建设领域,积极发展老年人社会福利事业;积极鼓励、引导和规范个体私营和外资等非公有资本参与老龄产业的发展。扩大资金来源,以社会化、产业化的方式加快发展养老机构是必由之路。

国家应出台法律和政策,鼓励优质资本进入养老机构的建设,可采取资本市场融资的方式,包括国企和民间的资本都应该进入这个领域。建立成规模的或者连锁经营的养老机构。政府提供优惠政策,降低民办养老机构的收费标准,使更多的老年人能够住得起。

对于公共资源的使用,政府应该建立公平和有条件的门槛限制。也就是说,用于养老机构的政府财政资源应该提供给低收入或困难的老年人,有正常收入的老年人可以更多地选择民办养老机构。这就需要建立评估机构及其相关的一系列制度,以保证公平和科学地分类收养。

2. 多渠道解决资金来源

在经济较发达地区建立长期照料商业保险和长期照料社会保险。养老机构的发展受制于资金、专业人才等多方面的限制,特别是资金不足成为一个普遍的问题。面对人口老龄化和高龄化快速发展的形势,我们必须实现家庭护理和养老机构照料保险制度的结合,在条件成熟时建立长期照料商业保险和社会保险制度,以缓解入住养老机构财力不足的问题。可以借鉴荷兰、德国、日本和美国等国家的经验,建立长期照料商业保险和社会保险,以提供新的资金来源,缓解老年照料服务产业资金来源不足的问题,对这一产业的长期、可持续发展会起到有力的支持作用。

3. 提高规范化管理水平

统一准入标准,对养老机构采取分类管理,民办养老院按福利企业化的模式管理。各地养老机构的收费主要包括床位费、护理费和伙食费等,收费标准按照属地原则进行管理,福利性和半福利性养老机构,由当地物价部门审核,营利性养老机构的床位费和护理费等收费标准根据设施条件、服务项目等,实行市场调节价,由经营单位自主确定。

这种情况反映出收费标准不统一,也透露出准入门槛不统一,评价指标不规范的问题。对于政府公办养老机构应采取财政拨款为主的方式,严格按照公共事业单位管理,不得以创收作为主要办院宗旨。

表 6 老年人是否愿意入住养老机构的 Logistic 回归分析

变量	分类	B	Exp (B)
性别 (男)		-0.217	0.805 *
年龄 (75 岁以上)	60 ~ 64 岁	-0.767	0.464 *
	65 ~ 74 岁	0.030	1.031 *
受教育程度 (大专及以上)	不识字	-0.272	0.762 *
	私塾/小学	-0.105	0.900 *
	初中	-0.085	0.918 *
	中专/高中	0.043	1.044 *
婚姻 (有偶)		-0.416	0.659 *
民族 (汉族)		-0.547	0.578 *
户籍 (农转非)	农业	0.593	1.809 *
	非农业	1.064	2.897 *
经济状况 (贫困)	宽裕	0.365	1.440 *
	大致够用	-0.403	0.669 *
日常生活是否需要照料 (需要)		0.660	1.935 *
住房情况 (租房)	自有	0.713	2.041 *
	子女房产	0.455	1.577 *
子女数量 (3 个以上)	0 个子女	0.364	1.439 *
	1 个子女	-0.056	0.945 *
	2 个子女	0.374	1.453 *
家庭代际关系 (子女不孝顺)	子女孝顺	-1.092	0.335 *
	子女一般	-0.483	0.617 *
是否了解养老机构 (否)		0.527	1.694 *
对养老机构的印象 (较好)	较差	-1.038	0.354 *
	一般	-1.300	0.273 *
Constant		-0.823	0.439 *
Chi-square		1113455.704	
df		24	
-2 LL		8122000	
Nagelkerke R Square		0.160	

数据来源:中国老龄科学研究中心. 2006 年中国城乡老年人口状况追踪调查。
注:加权后的案例数 N = 15461435; * - p 值 < 0.001。

(下转第 69 页)

行。经济发达地区城市化率较高,城镇居民人口比例大,已具备了城乡一体化的筹资条件和待遇支付能力,可以率先实现医疗保障的城乡一体化,如太仓和东莞。经济发展水平一般的地区,如果不具备城乡居民同等费率的条件,则适宜采取“一个制度,多种费率,多种待遇,缴费与待遇挂钩”的措施(如成都),一方面城乡居民易于接受,另一方面也能减轻地方政府的财政负担。至于那些城市化率相对较低、经济也较为落后的中西部地区,短期内可以暂不考虑城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗的整合工作,而应着眼于现有制度的“扩面”工作,避免参保居民的流失和退保现象的发生。总之,各地政府应在通盘考虑地方经济发展水平、政府负担能力、居民承受程度和意愿的基础上稳步推进各项医保制度的并轨。

在统筹城乡医疗保障制度的建设方面,地方政府首先应在医疗保障全民覆盖的基础上实现经办服务的统一以及各项医疗保险制度转移接续;其次是理顺管理体制,实现管理部门的统一;再次是在一个制度内部设置不同的缴费与待遇档次;最后是全方位实现城乡居民医疗保障制度的统一。

参考文献:

- [1] 张亚林,叶春玲,郝佳. 东莞市统筹城乡医疗保障制度的现状与启示 [J]. 中国卫生政策研究, 2009, (12).
- [2] 仇雨临,郝佳,龚文君. 统筹城乡医疗保障制度的模式与思考——以太仓、成都为例 [J]. 湖北大学学报(哲学社会科学版), 2010, (2).
- [3] 陈健生,陈家泽,余梦秋. 城乡基本医疗保障一体化:目标模式、发展路径与政策选择——以成都市城乡基本医疗保障统筹试点为例 [J]. 理论与改革, 2009, (6).

[责任编辑 董洪敏]

(上接第 63 页)

对于民办养老机构,要保证办院质量和收费的合理,需要统一归口管理,参照福利企业运行模式,有一定的税收、利息优惠,允许有营利空间。

4. 人才缺乏

专业水平不高是制约养老机构发展的重要因素,制定专业系列,提高工作人员待遇是其健康发展的必要措施。目前我国养老机构中的服务人员多是失业下岗和农民工群体,受教育水平和专业技术能力都有较大的距离,难以保证服务质量,满足老年人的需要。这种情况与养老机构工资待遇低,职业和专业系列不健全有直接关系。政府应增加这方面的管理和支持的力度,尤其是对民办养老机构需要给以更大的支持,加强专业化的培训和教学以及职业专业系列制度建设,增加财政和社会资金的支持,健全政策和法律。

总之,我国养老机构处于发展阶段,面临多方面的条件限制。随着经济的快速发展和各方面条件不断成熟,会有更多的老年人走出家庭,在养老院里颐养天年,实现中华民族“老吾老以及人之老”的美好夙愿。

参考文献:

- [1] 周云,陈明灼. 我国养老机构的现状研究 [J]. 人口学刊, 2007, (4).
- [2] 廖敏,张蕾. 养老机构发展主要问题及对策研究 [J]. 长沙民政职业技术学院学报, 2006, (2).
- [3] 刘伟等. 镇江市家庭养老与老年公寓养老生存质量比较 [J]. 中国老年学杂志, 2008, (1).
- [4] 张凯悌,郭平. 中国人口老龄化与老年人状况白皮书 [M]. 北京:华龄出版社, 2010: 85.
- [5] 中国老龄科研中心. 中国城乡老年人口状况追踪调查 [J]. 中国网. 2011-05-22. http://www.china.com.cn/news/txt/2007-12/17/content_9392818.htm.
- [6] 国家统计局. 中国统计年鉴(2006) [M]. 北京:中国统计出版社, 2007

[责任编辑 董洪敏]