

我国养老院的建设与运营

——养老院院长问卷调查的初步分析

■ 青连斌

【提 要】 养老院院长是养老院的直接经营管理者、是第一责任人，他们的人品、素质、能力、责任心和经营管理水平对养老院的经营和发展起着不可替代的作用。养老院院长的问卷调查数据，一方面反映了养老院院长经营管理养老院的能力、水平，以及他们的酸甜苦辣，另一方面也反映了他们经营管理的养老院的建设、发展和运营总体状况。

【关键词】 养老院 养老服务 入住老人 养老机构入住率

【中图分类号】 D669.6

【文献标识码】 A

【文章编号】 1008-1747(2017)04-0052-07

养老院院长是养老院的直接经营管理者，是第一责任人，民办养老院的院长多数还是养老院的投资人。他们的人品、素质、能力、责任心和经营管理水平，对养老院的经营和发展起着不可替代的作用。为了了解养老院院长的基本情况以及他们经营管理的养老院的相关情况，我们在养老服务课题调研中，专门设计了养老院院长调查问卷，于2015年年初和年底先后对全国范围内400位院长进行了问卷调查，共收回问卷350份，回收率约为87.5%。在对所有回收的问卷进行审核后，剔除了其中的部分无效问卷（主要是重要信息空缺，数据相互矛盾），从而形成最终的有效问卷332份。这些院长分布在全国除上海、西藏外的所有省（直辖市、自治区），具有一定的代表性，大致可以反映全国养老院院长的总体状况。这种代表性，我们在对数据进行分析并与全国总体情况进行比较分析时，也得到了验证。

一、样本的基本情况

在调查的332位养老院院长中，男性占55.1%；女性占44.9%。在养老行业的从业人员中，女性从业人员居多，但养老院院长还是男性明显多于女性。

从年龄看，46~55岁年龄组人数最多，占38.6%；36~45岁年龄组次之，占30.4%；位居第三位的是26~35岁年龄组，占17.8%；居第四到第六位的依次是56~60岁年龄组、61岁以上年龄组和25岁以下年龄组，分

别占9.0%、3.0%和1.2%。可见，36~55岁的院长是养老院院长的主体，占到总数的近70%。

从养老院院长的文化程度看，拥有大专学历的占43.1%，居第一位；拥有本科及以上学历的占27.7%，居第二位；拥有高中学历的占27.1%；只有初中及以下文化程度的占2.1%。

二、养老院的性质与入住目标人群

1. 所属养老院的性质

在本次调查的332位养老院院长中，来自民办养老院的占51.5%；来自公办养老院的占39.8%；来自公建民营养老院的占8.7%。这一比例，同全国不同性质养老院所占比重稍有差异。据有关方面统计，在全国养老院中，目前公办养老院仍然占多数。但公办养老院改革已经提上日程，更多的公办养老院将会改制为公建民营养老院，今后重点发展的将是民办养老院。公建民营养老院就是从公办养老院改制过来的，如果把公办养老院和公建民营养老院都看作公办性质的养老院，则与民办养老院相比基本上是各占一半，民办养老院所占比重稍大一点。

2. 养老院的主要入住目标人群

办好一家养老院，一定要明确自己的主要目标人群。因为只有明确自己的主要目标人群，才可能更有针对性地建设养老服务设施，配备养老服务设备和养老护理人员。这已经成为多数养老院院长的共识。从



调查的结果看,“面向社会上的失能老人”的养老院占50.6%;以“政府委托的五保老人和城市孤寡老人”为主要目标人群的养老院占37.3%;“面向社会上能够自理的老人”的养老院占31.3%;“没有特定的要求”的养老院占22%。另外,以“其他”为主要入住目标人群的养老院占2.7%。这个“其他”,既有“其他福利院不要的人”“优抚对象”“优抚军人”“农村和城镇的失独老人”“残疾老人”,也有“传染病人不要”“60岁以下不收”。“面向社会上的失能老人”的养老院最多,超过全部被调查养老院的50%,其次是“政府委托的五保老人和城市孤寡老人”。

不同性质的养老院,入住的目标人群存在比较明显的区别。公办养老院以五保户和孤寡老人为主要目标人群的超过80%。公建民营养老院和民办养老院以失能老人为主要目标人群的比重,分别为63%和73.5%,远远高于其他人群。以自理老人为主要目标人群的比重,在公办养老院排在第三位,在民办养老院排在第二位,但实际入住的老人中自理老人所占比重,公办养老院要远远高于民办养老院。这一点,在后面我们对养老院实际入住老人情况的分析中也得到了证实。

三、养老院的建设与运营

1. 养老院院舍建设

从调查结果看,养老院的院舍“自建的”占41.6%;租赁的占24.4%;公家建的占31.6%;其他的占2.4%。其他的8家中,有租赁其他房屋设施后又自建一部分新的院舍的,也有自建养老院后为扩大规模又租赁了部分房屋设施的,还有合并其他养老院的甚至同其他多家养老院建立养老连锁的。

公办养老院中,自建的和公家建的,实质上都是政府投资建设的,只是前者是在该院长任内建设起来的,但也有1.5%的公办养老院是租赁的院舍,0.8%的公办养老院既有政府投资建成的院舍又有租赁的院舍。在公建民营养老院中,公家建的(48.3%)和租赁的(34.5%)也基本上都是政府投资建成的,但也有10.3%的公建民营养老院院舍是自建的,更有6.9%为“其他”。民办养老院自建的比重达到47.4%,另外40.4%是租赁的,但也有9.4%的民办养老院院舍是公家建的。

完全租赁或部分租赁院舍的养老院总计达到89

家,其中主要又是民办养老院。在完全租赁院舍的81家养老院中,民办养老院占69家(另有5家部分租赁院舍),所占比重超过85%。这些租赁的院舍究竟是从哪里租赁的?从调查结果看,最多的是“政府废弃的办公用房”和“民房”,各占27%;其次是“废弃的学校用房”和“废弃的国企厂房”,分别占13.5%和12.4%。另外,有20.2%的养老院是租赁“其他”房屋设施开办的,这些“其他”实际上多数是闲置的国有资产。

完全新建和部分新建的131家养老院,除了需要投入基建费用外,必须投入相应的配套设施费用,但是其中有10家养老院的配套设施费用数据不全,因而只能统计121家新建养老院的配套设施费用。从调查结果看,131家全部新建或部分新建养老院的基建费用,平均为1308.39万元,其中花费最少的只有10万,花费最多的则达1亿元,可见差距是相当大的。基建费用最少的出现在公办养老院,基建费用最多的则出现在民办养老院。121家新建或部分新建养老院的配套设施费用,平均为472.6万元,其中配套设施费用最少的只有5万元,最多的则达到8000万元。同基建费用一样,配套设施费用最少的出现在公办养老院,配套设施费用最多的也出现在民办养老院。

正因为新建养老院的基建费用和配套设施费用投入过大,许多养老院采取了租赁院舍的办法。从调查的结果看,租赁院舍的养老院,平均年租金为38.06万元。相对于新建养老院的基建费用上千万元来讲,租赁费用要低得多,但只要养老院继续开办下去,就每年都要支出租赁费用。对许多民办养老院来讲,因为投入的资金少,租赁院舍不失为一个好的选择。租赁院舍开办养老院,也必须投入相应的配套设施费用,用于消防设施的建设或改造,购置必要的养老床位等服务设备。我们调查的租赁院舍的养老院,平均的配套设施费用为177.72万元。从总体上讲,租赁院舍开办的养老院,通常都为中小规模养老院。

2. 政府补贴与社会捐赠

在本次调查的养老院院长中,有171位民办养老院院长,代表了171家民办养老院。其中,得到过政府建设补贴(投资补贴)的只有91家,占53.2%;得到政府运营补贴的也只有106家,占62.0%。

从得到了政府建设补贴的91家民办养老院来看,建设补贴的发放方式也存在地方差异。有的地方规定

了床位标准，按床位数发放建设补贴，这是正常的做法；但有的地方尽管也规定了床位标准，但在实际的操作中并不是按床位数发放建设补贴，而是发放一定数额的建设补贴，但显然是低于按床位数计算应该得到的建设补贴的。72家民办养老院提供了按床位数发放建设补贴的标准，建设补贴的标准平均2265元/床，其中极小值和极大值分别为50元/床和10000元/床，标准差为2507.15元/床，建设补贴的地区差别相当大，相差达数百倍。82家民办养老院提供了政府建设补贴的数据（另有9家数据缺失），每家养老院建设补贴总额平均53.26万元，其中极小值和极大值分别为1.35万元和600万元，标准差为85.19万元（参见表1）。

得到政府运营补贴的民办养老院有106家，其中90家民办养老院得到了按床位数发放的运营补贴，运营补贴标准平均为186.38元/床月，其中极小值和极大值分别为8元/床月和1800元/床月，标准差为319.30元/床月。93家民办养老院提供了得到政府运营补贴总额的数据（另外13家民办养老院得到了政府的运营补贴，但数据不全），平均为9.95万元/月，极小值和极大值分别为0.13万元/月和554万元/月，标准差为57.66万元/月（参见表1）。可见，民办养老院得到的运营补贴的标准和总额，都存在相当大的差距。

表1 民办养老院得到的政府补贴情况

养老院得到的政府补贴		机构数	极小值	极大值	均值	标准差
建设补贴 (91家)	建设补贴 (元/床)	72	50.00	10000.00	2265.00	2507.15
	建设补贴总额 (万元)	82	1.35	600.00	53.26	85.19
运营补贴 (106家)	运营补贴 (元/床月)	90	8.00	1800.00	186.38	319.30
	运营补贴总额 (万元/月)	93	0.13	554.00	9.95	57.66
2014年全年得到的 政府其他补贴(万元)		76	2.00	200.00	21.00	29.92

表2 养老院2014年得到的社会捐赠（含资金、物资）情况
（单位：万元）

养老院性质	机构数	极小值	极大值	均值	标准差
公办养老院	75	0.20	150.00	13.94	21.25
公建民营养老院	18	0.50	42.00	14.89	14.34
民办养老院	90	0.10	1000.00	25.00	104.43
总计	183	0.10	1000.00	19.48	74.60

除建设补贴和运营补贴外，政府为民办养老院还

提供了一些其他补贴。2014年得到政府提供的其他补贴的民办养老院有76家，占全部被调查的民办养老院总数的44.4%，平均得到的补贴为21万元，其中最少的为2万元，最多的为200万元，标准差为29.92万元。政府提供的建设补贴和运营补贴以外的其他补贴，不同的民办养老院也存在相当大的差距。

近年来，随着经济的发展和慈善事业的长足进步，社会各界对养老院的爱心捐赠也逐步增多，许多养老院都得到了各界爱心人士和爱心企业的无私捐赠。以2014年为例，在调查的院长所在的养老院中，有183家养老院得到了社会的捐赠（包括资金、物资等），受赠面达到全部被调查院长所在养老院总数的55.1%。平均得到的社会捐赠达到19.48万元。其中：公办养老院平均为13.94万元，公建民营养老院为14.89万元，民办养老院为25万元（参见表2）。民办养老院不仅平均得到的社会捐赠比公办养老院和公建民营养老院多，而且单个养老院得到捐赠最多的也是民办养老院。

3. 养老院的营业收入与利润

养老院的营业收入主要包括入住老人的床位费和护理费，以及政府“兜底”的“三无”老人和“五保”老人的补贴等。一些养老院的营业收入数据不齐，或因各种原因没有提供给我们，因此，我们只能根据提供完整数据的174家养老院，来分析养老院的营业收入情况。2014年，这174家养老院的平均营业收入为174.52万元，其中极小值和极大值分别为3万元和1520万元，标准差为216.27万元。平均营业收入最多的是公建民营养老院，达331.76万元，民办养老院以平均160.59万元居第二，公办养老院平均为126.17万元，居第三位。公办养老院、公建民营养老院和民办养老院，2014年营业收入最少的分别只有6.8万元、4.37万元和3万元，不仅营业收入绝对额都很少，而且差别不大。但是，营业收入最多的分别达到500万元、1500万元和1520万元，差距就比较大了，年营业收入最多的出现在民办养老院。

养老院的营业收入加上政府补贴和社会捐赠，扣除房屋租金、人员工资福利支出、水电煤气费用、设备折旧费用以及其他必要支出，剩余的部分就形成了养老院的利润。有126家养老院提供了2014年的利润数据。总体上看，126家养老院全年的利润总额只有2011.60万元，平均利润只有15.97万元，其中最多的

一家养老院也只有180万元，更有15家养老院的利润为负，最多的负130万元。赢利情况稍好的是公建民营养老院，年平均利润为27.68万元；公办养老院次之，年平均利润为17.8万元；民办养老院的赢利情况最差，年平均利润只有12.98万元（参见表3）。

表3 2014年不同性质养老院营业收入与利润比较
(单位：万元)

养老院性质		机构数	极小值	极大值	均值	标准差
2014年营业收入	公办养老院	39	6.80	500.00	126.17	125.89
	公建民营养老院	22	4.37	1500.00	331.76	377.44
	民办养老院	113	3.00	1520.00	160.59	185.17
	合计	174	3.00	1520.00	174.52	216.27
2014年利润	公办养老院	20	-12.70	150.00	17.80	33.84
	公建民营养老院	19	-56.00	180.00	27.68	53.15
	民办养老院	87	-130.00	150.00	12.98	35.05
	总计	126	-130.00	180.00	15.97	38.13

四、养老院入住率与入住老人情况

进入新世纪以来，尤其是“十二五”以来，在国家相关政策的导向和约束下，各地加大了养老院和养老床位建设力度，养老床位数大幅度增加，老年人入住养老院难的问题有了一定程度的缓解，但是随之而来的是养老床位空置问题越来越突出。为了便于分析养老院的床位入住率和空置率，我们把只填写了养老床位数而没有填写入住老人数，或者只填写了入住老人数而没有填写养老床位数的养老院过滤掉，只保留既填写了养老床位数又填写了入住老人数的养老院，共计320家，对他们的入住率和入住老人情况加以分析。

1. 入住率或床位空置率

统计数据表明，320家养老院总共拥有养老床位69202张，平均每家养老院216.26张；总共入住老人45221人，平均每家养老院入住老人159.52人，养老床位入住率为65.35%，换言之，养老床位的空置率为34.65%。也就是说，超过1/3的养老床位实际上处于空置状态。

从不同性质的养老院来看，养老床位入住率或空置率存在比较大的差别。公建民营养老院以平均228.15张养老床位、平均入住老人168.79位老人，入

住率为73.98%，位居养老床位利用率第一名。公办养老院以平均198.41张养老床位、平均入住134.54位老人，入住率为67.81%，居养老床位利用率第二位。民办养老院以平均228.15张养老床位、平均入住141.75位老人，入住率为62.13%，居养老床位利用率第三位。即使养老床位利用率最高的公建民营养老院，养老床位的空置率也超过了1/4。

从东、中、西部地区的养老院来看，养老床位的入住率或利用率水平差别不是很大。中部地区养老院以平均231.27张养老床位、平均入住155.09位老人，入住率为67.06%，居第一位。东部地区养老院以平均221.85张养老床位、平均入住144.72位老人，入住率为65.23%，居第二位。西部地区以平均197.32张养老床位、平均入住127.13位老人，入住率为64.43%，居第三位。

2. 入住失能半失能老人、高龄老人情况

在调查的332位院长所在的养老院中，入住有失能半失能老人的养老院有306家，占全部被调查的养老院总数的92.2%，入住失能半失能老人总数为22595人；平均入住的失能半失能老人数为73.84人，平均占入住老人总数的63.6%；每家养老院入住失能半失能老人人数在1人到380人不等，占入住老人总数的比重在1.5%和100%不等。可见，不同养老院入住失能半失能老人的多少和所占比重的差别是很大的。

在被调查的养老院中，有303家养老院入住有80岁及以上的高龄老人，收住有高龄老人的养老院占全部被调查养老院总数的91.3%，入住高龄老人总数为19270人；平均入住的高龄老人数为63.6人，高龄老人人数占全部入住老人总数的比重平均为44.09%。其中，入住高龄老人最少的养老院只有1人，最多的则达400人，高龄老人人数占全部入住老人总数的比重，则在1%和100%之间不等。

进一步的发现，公办养老院、公建民营养老院和民办养老院入住失能半失能老人和高龄老人的情况，存在相当大的差别。从入住失能半失能老人情况看，116家公办养老院平均每家入住失能半失能老人51.31人，平均占全部入住老人总数的34.35%；27家公建民营养老院平均每家入住失能半失能老人107.70人，平均占全部入住老人总数的61.36%；163家民办养老院平均每家入住失能半失能老人84.26人，平均占全部入住老人总数的60.10%。

从入住高龄老人的情况看,118家公办养老院平均每家入住高龄老人45.50人,平均占全部入住老人总数的33.03%;28家公建民营养老院平均每家入住高龄老人94.29人,平均占全部入住老人总数的50.18%;157家民办养老院平均每家入住高龄老人71.73人,平均占全部入住老人总数的51.31%。入住的高龄老人所占比重最高的是民办养老院,公建民营养老院稍低一点,公办养老院最低。同入住失能半失能老人占全部入住老人总数的比重一样,公办养老院入住的高龄老人所占比重也大大低于民办养老院和公建民营养老院,且相差相当大。

五、养老院护理员和志愿者队伍建设

护理人员是养老院最重要的人力资源,也是影响乃至决定养老院养老服务质量和水平的最重要因素,是养老院最核心的竞争力。从我们前期的调研以及其他一些学者、研究机构的研究结果看,一方面养老院护理人员紧缺,尤其是高素质的专业护理人才十分紧缺,但因为待遇低、上升空间有限,劳动强度又大、工作时间长,养老院招人难问题突出;另一方面,养老院本来就不多的护理人员,尤其是具有护理职称的护理人员不断流失,要留住高素质的护理人才就必须提高待遇和福利水平,而这又不可避免地增加养老院的人工成本,导致老人入住费用的上涨。在这次养老院院长调查中,我们就养老院的护理人员队伍状况进行了调查。

1. 护理人员情况

从312家提供护理人员情况的养老院来看,平均每家养老院有护理人员22.90人,中值为17.5人,其中护理人员最多的达到100人,但最少的只有1人,差距相当大。从不同性质的养老院来看,平均每家养老院拥有护理人员,公建民营养老院最多,为31.43人;公办养老院最少,为18.4人;民办养老院居中,为24.66人。

在护理人员中,具有护理职称的护理人员,平均每家养老院为8.02人,相当于平均每家养老院护理人员数的35%。其中:公办养老院平均每家具具有护理职称的护理人员为6.11人,大约相当于公办养老院平均拥有护理人员数的33.2%,低于平均水平;公建民营养老院平均每家具具有护理职称的护理人员为14.14人,大约相当于公建民营养老院平均拥有护理人员数的

45%,高出平均水平10个百分点;民办养老院平均每家具具有护理职称的护理人员为8.35人,大约相当于民办养老院平均拥有护理人员数的33.9%,也低于平均水平。从总体上看,无论从平均拥有的护理人员数来看,还是从平均具有护理职称的护理人员数来看,公建民营养老院都是最多的,这也从一个侧面反映了公建民营养老院的护理人员队伍建设、护理人员整体素质和水平不仅比民办养老院要强,而且强于公办养老院。

2. 志愿者队伍

《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》明确提出,鼓励公益慈善组织支持养老服务,积极扶持发展各类为老服务志愿组织,开展志愿服务活动。近年来,我国养老服务志愿者队伍迅速扩大,志愿服务活动广泛开展。一些养老院拥有相当可观的志愿者队伍,多的达数百人。但是,志愿服务活动开展得并不均衡,在有些地方和有些养老院,至今尚没有志愿者参与养老服务。

调查发现,目前我国只有约40%的养老院有比较稳定的志愿者队伍。其中,30.3%的公办养老院有比较稳定的志愿者队伍,41.4%的公建民营养老院有比较稳定的志愿者队伍,45.0%的民办养老院有比较稳定的志愿者队伍。可见,民办养老院有稳定的志愿者队伍的比例要远远高于公办养老院,也高于公建民营养老院。从不同地区看,36.7%的东部地区养老院有比较稳定的志愿者队伍,中部地区、西部地区养老院的这一比例分别为43.0%和38.8%。经济发达的东部地区的养老院,有比较稳定的志愿者队伍的比例反而低于西部地区,更大大低于中部地区,其中的原因很值得研究,更应该引起有关方面的重视。

从有比较稳定的志愿者的129家养老院看,62%的养老院志愿者人数在50人及以下,23.3%的养老院志愿者人数在51~100人,10.9%的养老院志愿者人数超过了100人,另外还有3.9%的养老院志愿者人数不详。从调查数据看,近2/3的养老院的志愿者人数在50人及以下。在我们深入养老院实地调查中也发现,个别养老院,比如江苏省扬州市国际老年公寓和河北省保定市民族敬老院的志愿者队伍都达到或超过了500人。发展我国养老服务,必须大力发展志愿服务,更好地发挥志愿者的作用。发展志愿服务,不仅仅有一个壮大志愿者队伍的问题,也有一个提高志愿者素质,特别是护理服务素质和能力的



问题，后一点可能更重要。

六、调查发展与简要讨论

通过上述分析，本次养老院院长调查发现了许多值得我们关注的现象，这是发展我国养老服务尤其是机构养老要重视的一些问题。

1. 养老院院长队伍出现的新变化

调查发现了两点，一是拥有大专、本科及以上学历的院长，合计达70.2%，这说明养老院院长的总体文化程度还是比较高的。这说明养老院院长这支队伍的整体文化素质是不错的，是发展我国机构养老可以依赖的一支重要力量。二是养老院院长的年龄结构，虽然近70%的院长年龄在36~55岁，但出现了“两极化”现象，其中一极是好的迹象，25岁以下年龄组尽管人数不多，但说明文化程度高、具有一定专业背景的年轻人开始涉足养老服务领域，并担负起养老院院长的重担。另一极则是令人忧虑的现象，61岁及以上年龄组的院长所占比重达到3%，这种情况主要出现在个别民办养老院。实际上我们在实地调研中发现个别养老院院长已经七十多岁。因而，养老机构、政府和有关部门都要有意识地加强养老机构经营管理者的培养、培训和人才储备工作。

2. 公办养老机构入住失能老人所占比重明显低于民办养老院和公建民营养老院

失能半失能老人、高龄老人、空巢老人是目前养老服务需求最迫切，也是养老护理服务难度大的三个群体。他们的养老服务需求是刚需，也是我国养老服务机构应该优先予以保障和满足的养老服务需求。从调查的结果看，目标入住人群为“面向社会上的失能老人”的养老院占50.6%，超过了养老院总数的一半。公建民营养老院和民办养老院以失能老人为主要目标人群的比重，分别为63%和73.5%，远远高于其他人群。但是，公办养老院以失能老人为主要目标人群的比重仅仅为25.8%。大量的其他调查也说明，一些民办养老院实际入住的老人中失能老人所占比重甚至超过80%，民办养老院和公建民营养老院入住的失能老人比重远远高于公办养老院。

公办养老院以五保户和孤寡老人为主要目标人群的超过80%，这同公办养老院承担着政府的“兜底”职能是分不开的。针对这一情况，我们在多份研究报告中提出，公办养老机构的这一职能定位必须调整。

公办养老机构要根据各自的特点和优势，建设成医养结合型的、面向失能半失能老人的“专科”型养老机构，重点为“三无”和“五保”老人、低收入老人、经济困难老人中的失能半失能老人提供无偿或低收费的供养、护理服务。也就是说，公办养老机构的职能只保留原兜底对象中的失能半失能老人养老服务托底；原来兜底对象中能够自理的老人，政府完全可以采取购买公共服务的方式鼓励他们入住民办养老机构，也可以采取发放养老服务补贴的方式鼓励他们居家养老和社区养老。

3. 租赁院舍开办养老院的不仅仅是民办养老院，租金的不断上涨成为养老机构的沉重负担

人们通常以为，只有民办养老院才会租赁院舍开办养老院，但是，这次调查发现，尽管民办养老院40.4%是租赁院舍开办养老院，但是公办养老院和公建民营养老院也有一部分是完全租赁或部分租赁院舍开办的。公办养老院和公建民营养老院租赁的院舍主要是公有房产，民办养老院租赁公有房产的也不少，但其中最多的还是民房。

租赁房屋经营的民办养老机构，主要依靠收取入住老人服务费用维持日常运营，租期短、装修改造和维护费用高，随着租赁费用和人工成本逐年递增，赢利能力下降，运营发展比较困难。在实地调研时，养老院院长和其他管理人员反复强调，近年来租金不断上涨，给养老院的正常经营和发展带来了很大的压力，一些民办养老院甚至感到不堪重负。个别民办养老机构甚至为减少租金支出，几年内多次搬迁，正常的经营活动受到很大影响。国家制定了一系列支持民办养老机构发展养老服务的政策，投入也不少，但其中相当一部分投入实际上被不断上涨的租金给抵销了。因此，政府出台相应的政策，适当限制租赁给民办养老机构的公有房产的租金上涨幅度是必要的。

4. 个别民办养老院基建和配套设施等前期投入过大，给运营发展带来巨大压力

调查发现，完全新建和部分新建院舍的养老院，平均基建费用为1308.39万元，其中花费最少的只有10万，花费最多的则达1亿元。可见，新建养老院的投入是相当巨大的。但个别民办养老院的基建费用达1个亿，这还是相当惊人的。配套设施的投入情况，同基建费用的情况很类似，新建或部分新建养老院的配套设施费用，平均为472.6万元，其中配套设施费

用最少的只有5万元，最多的则达到8000万元。同基建费用一样，配套设施费用最多的也出现在民办养老院。公办养老院和公建民营养老院的基建费用主要来源于政府投入，民办养老院的基建费用和配套设施费用除了政府提供的建设补贴外，基本上靠自筹。正因为这样，民办养老院投入巨量的基建费用和配套设施费用，从开办养老院一开始，往往就背上沉重的债务负担，给养老院日后的正常运营造成了相当大的压力。

5. 国家有关民办养老机构的补贴政策落地难

国家为支持社会力量举办养老机构，发展养老服务，出台了許多支持和配套政策措施，比如对民办养老院的建设和运营通过补助投资、贷款贴息、运营补贴和购买服务等方式予以支持。但是，这次调查发现，有近47%的民办养老院没有得到政府的建设补贴（投资补贴），38%的民办养老院没有得到政府的运营补贴。许多民办养老院反映，养老院开办多年了，甚至十几年了，至今也没有得到政府应该提供的建设补贴。这其中原因很复杂，有的地方是限于财政紧张，有的地方则设置了许多门槛，达不到其要求的就得不到政府建设补贴。当然，这些门槛有些是合理的，比如严格的消防设施设备要求，但也有的门槛显然过高，一般的民办养老院很难达到要求。

另外，地方政府为民办养老机构发放建设补贴和运营补贴的方式，也存在变相降低标准、发放不足额的问题。主要是虽然出台了按床位数发放建设补贴的标准和按床位数发放的运营补贴标准，但实际上并没有严格执行，实际发放数远远低于规定的标准。这也是应该引起有关方面高度重视的一个问题。

6. 养老机构赢利能力过低严重影响其可持续发展

据有关方面调研，目前48.1%的养老机构的运营状况为基本持平，32.5%的养老机构处于亏损状态，有赢利的仅占19.4%。我们这次调查发现，提供了2014年利润数据的养老院，平均全年利润不到16万元，11.9%的养老院亏损经营，年亏损最多的达130万元。目前，养老院整体上赢利能力都不高，尤其是民办养老院的赢利情况最差。养老院赢利能力下降，部分养老院尤其是部分民办养老院亏损运营，已经成为影响和制约养老服务业发展的一个突出矛盾和问题。

养老机构赢利能力过低的原因是复杂的，造成这么多养老机构负债经营、亏损运营的原因更是错综复

杂，这一问题的解决更是有待多方合力、多措并举。因为篇幅的限制，我们在这里不能展开讨论。但是，有两点是重要的：一是社会各界要充分认识到养老服务是一项准公益性的、带有某种福利性的“事业”，不可能是一种投资回报快、利润率高的产业；二是国家出台了許多鼓励民间资本参与养老服务业发展的补贴和优惠政策，既是为了调动民间资本的积极性，尽快补齐养老服务体系这一民生短板，也是充分考虑到养老机构赢利能力低、投资回报周期长这一特点，因此落实国家补贴和优惠政策上不应该打折扣，要扎扎实实落地。

7. 养老床位空置率高的原因分析

过去的几年，我国养老机构和养老床位数量有了大幅度的增加。这是一个好的势头。但是，本次调查再次证实了一个事实：宝贵的养老床位大量空置。统计数据表明，本项调查的养老院，超过1/3的养老床位实际上处于空置状态。

之所以出现大量养老床位的空置，主要有两个原因。第一，养老机构的布局不合理。我国老年人养老有一个共同的特点，就是希望能够就近可及地接受养老服务，不愿意离开自己熟悉的社区环境。但是，目前许多养老机构建在城市的郊区甚至远郊区，尽管那里的自然环境不错，养老服务的硬件也不错，老年人就是不愿意选择这样的养老机构。实际上，目前养老床位空置率比较高的，相当部分就是城市远郊区的养老院。第二，一些养老机构的定位不合理，主要是一味追求所谓的“高大上”。近年来，一些民间资本，尤其是一些房地产企业纷纷进军养老机构建设，建了一批豪华型的、超大规模的养老机构。但是，入住的老年人很少，出现了大量的养老床位空置。我们在调研中许多老人和养老院管理人员反映，如果能够自理或基本自理，绝大多数老年人会选择居家养老；希望能够入住养老院的老人，他们渴求的也只是能够入住进去，有一张养老床位，能够享受到最基本的养老服务。选择高端养老机构的人少之又少。这就是面向一般老人的养老院一床难求、而高端养老机构大量床位闲置的主要原因。

（作者为中央党校科学社会主义教研部教授）

责任编辑 赵 珺