

浙江省公办养老机构 养老服务价格管理问题研究*

张翔 王佳丽

浙江省高度重视养老服务事业的发展。目前已基本形成了以居家养老为基础、社区服务为依托、机构养老为补充,资金保障与服务提供相匹配的社会养老服务体系。但面对浙江省人口老龄化形势,制订合理的养老服务价格管理政策仍需进一步研究。

一、浙江省养老服务价格管理的现状与存在问题

养老服务价格是调节养老服务供求、配置养老服务资源的重要手段,合理的养老服务价格管理政策会对养老服务市场供求和资源配置效率产生重要的正面影响。2002年公布的《浙江省定价目录》并未将养老服务价格纳入政府定价范围。2006年,浙江省颁布《关于促进养老服务业发展的通知》指出“改革和完善养老机构收费制度。除政府投资的养老机构的收费标准应报价格管理部门确定外,其他养老机构的服务收费,由养老服务机构根据设施条件、服务项目和标准,自行确定收费标准”。自此事实上形成了由市、县价格管理部门对政府投资养老机构实行价格管理的局面。

2010年修订后的《浙江省定价目录》虽然首次明确了政府对养老服务价格管理的政策依据,但与该政策配套的具可操作性管理办法和实施细则尚未出台。各地价格主管部门对于养

老服务价格到底应该“管什么”“管多少”“怎么管”等问题还不十分明确,这给养老服务价格管理工作带来了困难,从而出现老服务价格管理对象和范围指向不清晰、养老服务机构收费项目内容不一致、养老服务机构价格调整不够及时等问题。

二、养老服务低价管制政策与养老服务体系健康发展之间的矛盾

与民办养老机构相比,公办养老机构不仅地理位置较好,建设标准较高,配套设施较齐全,而且价格低廉。但这种依靠大量财政投入和低价管制形成的“物美价廉”的公办养老服务,事实上反而制约了养老服务体系的可持续发展。

(一) 养老服务低价管制政策与优化养老资源配置之间的矛盾

养老服务的低价管制加剧了公办养老机构“一床难求”的状况。物美价廉的公办机构养老服务引发了老年群体旺盛的需求,加剧了公共养老服务资源的竞争,出现托关系、开后门等不公现象,笔者研究的某公办养老机构2008年后入住老年人至少80%通过走后门入住。最需要得到政府保障的低收入失能老人反而在竞争中被排斥在公办养老机构之外。

(二) 养老服务低价管制政策与增加养老服务供给之间的矛盾

公办养老机构挤占了民办养老机构的市場空间。经济状况较好的老年人本应自费入住民办养老机构,但却凭其较高的经济社会地位在入住公办养老机构的竞争中占优;而低收入失能老人却“公办养老机构住不进,民办养老机构住不起”。两类机构的职能错位加剧了部分民办养老机构的床位空置情况。虽然近年来浙江政府加大了对民办养老机构的补贴,但与公办养老机构所获补贴相比仍十分有限。调查发现,即使按照2012年新的补贴标准,很多民办养老机构单床位能获得的补贴也不到1万元,甚至不如很多公办机构每年获得的运营补贴。

(三) 养老服务低价管制政策与保证养老服务质量之间的矛盾

养老服务机构价格调整不够及时,使公办养老机构的服务质量难以得到保证和提高。即使是公办养老机构,为了在相对较低的收费水平上维持正常经营也必须严控成本。笔者见过一个硬件很好的公办养老院,因收费标准长期不变,为了节约开支一个星期只给老人放一次热水洗澡。养老服务中的一个难题是护理人员招工难,流动率高且专业化水平低。在社会平均工资日益增长的背景下,如不能灵活地及时调整护理服务收费标准,

* 本文基于作者2012年11月向浙江省物价局提交的研究报告修改写成。感谢国家社科基金重大招标项目(13&ZD163)、国家自然科学基金重大项目(71490733)和国家自然科学基金面上项目(71273228)对本研究的支持。2014年10月20日颁布的《浙江省养老服务收费管理暂行办法》吸收了本文的大部分建议。

那么目前以“40、50”非专业人员为主的护理队伍的现状就无法改变,保证和提高养老服务质量也无从谈起。

三、制订合理养老服务价格管理政策的基本思路

浙江省应建立合理的养老服务定价机制和价格调整机制,鼓励增加机构养老服务供给总量,优化机构养老服务的结构,提高公共养老服务资源的配置效率,保证和提高养老机构服务质量和水平,逐步建立健全与人口老龄化进程相适应、与经济社会发展相协调的养老服务价格管理政策。

养老服务价格管理的原则应该为:以养老服务的社会平均成本为基础,综合考虑当地养老服务市场供求状况和老年群体的经济承受能力,以保障老人的基本养老需求为出发点,并优先满足低收入失能老人的基本养老需求。

政府制定养老服务价格管理政策应体现如下要求:有利于增加养老服务的供给、有利于优化养老服务资源的配置、有利于保证和提高养老服务的质量。

四、制订合理养老服务价格管理政策的具体建议

(一) 明确界定养老服务价格管理的对象

公办养老机构作为政府的直接投资项目,毫无疑问属于政府定价管理范围。公办民营养老机构向政府支付租金以获得土地、房屋和设施的使用权,并没有获得政府的直接投资、资本金注入和投资补助,不属于政府投资的养老服务机构。民办公助养老机构是民间组织或机构自行购买土地,自建或自行租用房产,自我经营的养

老服务机构,政府并未对其股权进行投资,也不属于政府投资的养老服务机构。对于一些政府通过资本金注入方式部分参与投资的养老机构,笔者认为,注册为营利性机构的,不应纳入政府价格管理范围;注册为非营利性机构的,政府不控股的,也不应纳入政府价格管理范围。

(二) 明确界定养老服务价格管理的范围

住宿费是指为满足入住老人基本住宿需求,补偿水电燃气、管理费用、固定资产设施维护、设备运行维修等支出而收取的费用。用于满足基本住宿需求的费用(如每月一定额度水电费)已包含在住宿费中,非用于满足基本住宿需求的费用如市话费、空调费及(超额)水电费可纳入特需服务收费。公办养老机构获得了低价的土地、房屋、设施设备等建设补贴,其住宿费原则上应纳入政府定价管理的范围。

但在目前公办养老机构一床难求的情况下,居住套间和包住双人间对老人来说是一种较为奢侈的需求。为了更有效地利用公共养老资源,建议允许公办机构对套间和包间自行在成本价基础上上浮,甚至可按市场价原则定价,实行价格备案制。多人间和双人间在成本价基础上适当下浮,实行交叉补贴,同时加强监督保证对套间和包间收取的费用用于补贴多人间和双人间的亏损。

护理费是指入住老人在入住期间为满足基本生活需求而需要的普通护理服务项目而产生的收费,主要用于支付直接护理老年人的护理人员人工开支和护理耗材开支。绍兴市政府规定政府只对自理和介助护理费用进行定价,介护服务不作为普通服务项目纳入政府定价范围。这一做法有利

于增加介护服务收费标准调整的灵活性,有利于吸引专业护理人员加入养老服务队伍,提高养老服务质量,不妨作为一种参考模式。同时应建立护理服务收费标准动态调整机制,鼓励更多专业护理人员加入养老服务队伍。

伙食费是指养老机构为满足老年群体对食物数量和营养均衡的基本需求提供食物而收取的费用,用于补偿食材采购和食堂工作人员人工等开支。鉴于菜的份量难以标准化,“大师傅勺子一歪,价还是那个价,菜已不是那个菜了”。物价管理部门管得住名义价格,管不住实际价格,所以不宜直接实行政府定价。

(三) 规范收费项目,明确定价原则,根据成本变动及时调整价格

住宿费方面,分两步实现成本定价改革。目前物价管理部门应按补偿运营成本原则确定公办养老机构住宿费收费标准,今后应通过在成本中列支固定资产更新基金,逐步过渡到按完全成本原则定价,实现公办养老机构的独立可持续运营。地理位置较好的公办养老机构相当于获得了级差地租补贴。建议住宿费标准应体现养老机构级差地租的差别,适当提高地理位置较好养老机构的住宿费收费标准,通过价格手段缓解地理位置较好养老机构的一床难求现象。

护理费方面,建议建立护理费收费标准与社会平均工资涨幅挂钩的动态调整机制。物价管理部门每年定期根据当地上一年度社会平均工资的变动情况,自动调整公办养老机构护理费收费标准,由养老机构在收费标准范围内自主定价。这有利于减少老年人对养老机构合理调价行为的阻力。为了鼓励专业护理人员加入养老服务

(下转第57页)

于承接组织依附于政府部门这种非独立的购买公共服务模式在我国大量存在，其在改革过程中可能出现的利益冲突最为强烈，这就要求我们应该及时分析各主体之间的利益格局及力量对比，对改革中利益受损的主体，积极采取顶层制度设计、利益补偿机制等应对措施。

2. 完善制度化建设，提高制度明晰度。制度建设是保证我国政府购买公共服务持续、稳步发展的前提。尽管当前我国已出台了许多的法律法规和政策文件，但制度化建设仍待加强，特别是政府购买的明晰化程度还不高，购买的程序有待规范。因此，我们有必要强化政府公共责任意识，尽快出台行政程序法，完善政府购买公共服务的合同监管制度，提高政府的合同管理能力。此外，要保证公民及利益相关方行使监督权利，提升合同管理和谈判能力，加大对购买合同的管理力度，加强对监督管理人员培训，建

设统一、透明公开的购买信息平台，做好政府审计工作和第三方评价。

3. 充分保持政府购买公共服务承接组织的独立性。当前承接我国购买公共服务的社会组织大多依附于政府和政府部门而存在，信息公开程度和透明度不高，组织管理体制与政府部门高度相似，承接任务一般由政府指定。因此，现如今我国亟需加大力度支持社会组织发展，健全提供公共服务社会组织治理结构及民主建设，增进社会组织治理能力建设，鼓励其积极参与公共事务管理，充分给予其自身健全社会组织治理结构和内部治理能力的权力，放宽对各类社会组织不必要的管制，并尽可能保证其发展的独立性。只有这样，才能保证政府购买公共服务市场的竞争力度，社会组织才能不断提高其供给公共服务的质量。

4. 完善政府购买公共服务市场竞争机制。承接组织的独立性和竞争

性，二者相辅相成，缺一不可。政府购买公共服务的最终目的是为社会提供优质的公共服务，满足群众的需要。所以，政府购买公共服务应在保证质量的前提下，发挥其竞争性经济实效，充分利用有限的资金资源为社会大众提供更好的服务。要想保证承接组织的竞争意识，就必须建立公平开放的政府购买公共服务市场规则，推动民营化和市场化发展，培育该领域的市场意识。政府购买公共服务是当前中国行政改革中的重大制度转型。民营化是“第三方治理”的重要途径，即引入市场机制增强政府提供公共服务的质量；民营化的具体措施包括委托授权、政府撤资、政府淡出，其中“合同外包”或者“政府购买”是最常见的方式。因此，政府与承接组织之间除了相互依赖外，还应在公共服务供给上构建竞争性的“伙伴关系”。

(作者单位：中央财经大学政府管理学院)

注释

1 国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见, 2013年9月。

2 同上。

3 杨宝. 政府购买公共服务模式的比较及解释——一项制度转型研究[J]. 中国行政管理, 2011年第3期。

4 苏明, 贾西津. 中国政府购买公共服务研究[J]. 财政研究, 2010年第一期。

(上接第47页)

队伍，提高养老服务的的专业化水平，物价部门应允许介护服务收费标准在社平工资变动基础上上浮一定百分点。

伙食费方面，物价部门规定公办养老机构的伙食定价遵循“不盈利”原则，养老机构应每月公布收支情况，接受群众民主监督，物价部门根据投诉情况依法进行价格管理。

其他收费项目方面，养老机构内设置医疗机构的，其提供的医疗服务项目应按国家和省制定的医疗服务价格政策规定执行。特需服务的收费标

准应由市场调节，各养老机构可根据成本情况和市场供需状况自主定价。

(四) 建立和落实养老服务补贴制度，分两步推动成本定价改革

随着养老服务补贴制度的逐步建立、补贴水平的逐步提高和补贴范围的逐步扩大，低收入老年群体的支付能力逐步提升，公办养老机构的低价管制政策应该随着需方补贴制度的实施而逐渐放松，逐步提高收费标准，政府就可以逐步减少对养老机构的供方补贴，将节约的资金用于需方补贴。

成本定价改革可以分为两步。第

一步是逐步将收费标准提高到足以弥补公办养老机构的运营成本（不含固定资产折旧），同时逐步取消运营补贴。第二步是将收费标准逐步提高到足以弥补公办养老机构的完全成本，同时逐步取消固定资产大修补贴和建设补贴，实现公办养老机构的独立可持续运营。具体的办法可以参照章国平等人的建议：各养老机构每年可按营业收入的一定比例提取基金，专项用于设施、设备等固定资产的更新（类似于提取折旧）。

(作者分别系浙江大学公共管理学院副教授和硕士生)