

The Feasibility Analysis of PPP Endowment Model under the Background of Population Aging

Yulian Dou

Department of Finance, China Women's University, Beijing
Email: 545765880@qq.com

Received: Mar. 25th, 2019; accepted: Apr. 8th, 2019; published: Apr. 15th, 2019

Abstract

With the development of economy, China's aging population is deepening, and the phenomenon of "getting old before getting rich" appears. The problems of large demand, insufficient supply and shortage of funds for old-age services are more serious. With the strong support of the state, relevant institutions have been steadily built. But in the process of operation, there are still many problems that need to be solved urgently. Based on the current situation of China's pension service industry and the advantages of the population's pension needs and PPP model, this paper uses literature analysis, comparative research and questionnaire survey to analyze and study the development of PPP pension model, and puts forward feasible policy recommendations.

Keywords

PPP Old-Age Mode, Current Situation Investigation, Policy Suggestions

人口老龄化背景下PPP养老模式问题解析

豆玉莲

中华女子学院金融系, 北京
Email: 545765880@qq.com

收稿日期: 2019年3月25日; 录用日期: 2019年4月8日; 发布日期: 2019年4月15日

摘 要

随着经济的发展, 中国人口老龄化程度加深, 出现“未富先老”现象, 养老服务需求大、供给不足、资

金短缺问题较为严重。在国家的大力支持下，相关机构稳步建设。但在运行过程中，仍存在很多问题亟需解决。论文从我国养老服务业现状出发，结合人口养老需求和PPP模式的优势，采用文献分析法、比较研究法、问卷调查法，对PPP养老模式发展的问题进行分析研究，同时提出可行的政策建议。

关键词

PPP养老模式，现状问题调查，政策建议

Copyright © 2019 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 研究背景和意义

(一) 研究背景

1) 人口出生率下降，社会老龄化愈加严重

随着中国经济和社会思想的迅速发展，快节奏的生活压力、生育思想的转变导致社会整体婴儿出生率下降，基于巨大的人口基数，中国的人口老龄化日趋明显并持续加重，中国进入人口快速老龄化时代。

我国从2000年开始就已经正式迈入老龄化社会，截止2018年12月31日，国内60岁及以上老年人口数量已达到2.4949亿人，占总人口的17.9%，其中，65周岁以上老年人口达到1.6658亿人，占总人口的11.9% [1]。人口自然增长率也逐年下降，2018年人口自然增长率为3.81%，相较于2014年的5.21%，五年来，人口自然增长率增速下降1.4% [2]，出生率低、人口基数大、老年人口数目逐年攀升成为中国的人口现状。如图1、图2所示。

同时，中国也是第一个老年人口过亿的国家。巨大的老年群体所具有的潜在养老需求是无法估测的，对于国家经济发展的推动力也可想而知。目前，在养老及其衍生产业市场已显露巨大的发展潜力，伴随着社会整体经济水平的不断提高，资金向老年市场倾斜的趋势逐渐明显。

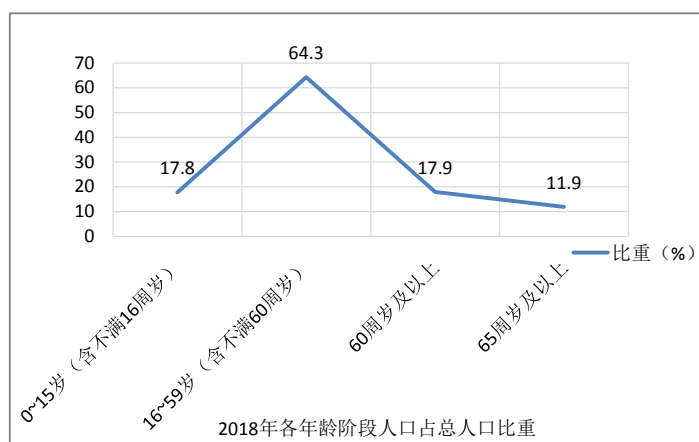


Figure 1. Proportion of population at all ages in the total population in 2018 (Data source: Statistical Bulletin of National Economic and Social Development of the People's Republic of China 2018)

图 1. 2018 年各年龄阶段人口占总人口比重(数据来源:《中华人民共和国 2018 年国民经济和社会发展统计公报》)

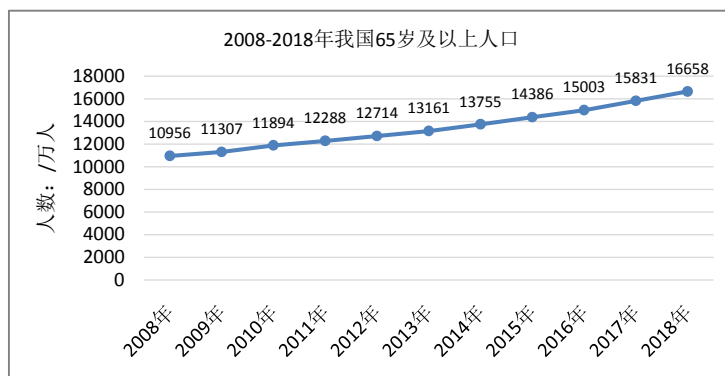


Figure 2. Population aged 65 and over in China, 2008~2018 (Data source: National Bureau of Statistics)

图 2. 2008~2018 年我国 65 岁及以上人口(数据来源: 国家统计局)

2) PPP 模式发展契机

2015 年, 联合国最新预测指出, 我国 2035 年后会面临较严峻的人口老龄化问题, 2050 年我国 65 岁以上的老年人口会达到 3.6 亿, 占总人口比重 1/4 以上[3]。在严峻的老龄化人口现状下, 老年人口抚养压力加重, 以往主导我国养老行业的传统家庭养老方式已不再适应时代的养老需要。养老服务业也面临着机构运营管理经验不足、政策更新快、运营资金缺乏等问题。PPP 模式则很好地调动了政府和社会的资源, 结合二者优势, 利用政府财政和社会资金、政府政策发布优势和社会机构的人才、经验和设施, 建设融合二者的养老服务机构。该模式使私营、民营企业 and 政府合作, 前者参与到社会的公共基础设施建设当中, 既解决了政府由于资金不足而无法进行公共基础设施建设的难题, 又为社会资本带来了参与到社会建设项目当中的机会。因此, 在养老服务行业运用 PPP 模式将成为我国养老业发展的一个突破口。

(二) 研究意义

本文通过查阅文献及问卷调查, 总结数据和各类观点, 理清政府、社会组织、老年人及其家庭成员等主体之间围绕养老的关系, 探索不同主体就该养老模式面临的问题, 并对 PPP 养老模式提出解决建议, 实现多方互惠共赢。

2. PPP 养老模式现阶段的可行性

(一) 养老市场需求大, 发展前景好, PPP 养老模式发展正当时

随着国家经济的发展, 人民生活水平不断提高, 老年人口对退休后甚或质量要求也随之提高。但快节奏的社会生活使得如今的子女无暇照顾年长父母; 加之人在年老后慢性病增多, 健康风险加大, 生活支出增加, 退休后收入减少, 老年人的晚年生活质量很大程度上。随着家庭结构改变及空巢家庭急剧增多, 传统的家庭养老模式已不能完全满足老年人的需求[4], 老年人对社会养老的依赖性增强。养老需求的刚性化发展对现行的制度提出了挑战[5], 通过 PPP 模式, 有利于撬动更多社会资本进入养老行业, 充分发挥政府资本的杠杆作用, 增加养老服务供给。其次, 坚持养老服务公共属性, 保障基础养老服务供给[6]。故而, 养老市场发展前景向好, 将 PPP 模式应用于养老成为可能。

(二) 政府不断完善对 PPP 项目的监管与引导

从 2013 年至今, 针对 PPP 项目政府已出台多部文件, 从投融资政策、税费优惠政策、用地及建设政策等方面提出了很多完善的建议, 并逐步加大对相关项目的监管。就 PPP 模式运行资金, 近年来, 国家在加大对 PPP 项目投资的同时, 严格把关相关项目的合理性与可行性, 宁缺毋滥, 提高相关机构运营效率, 为之后项目提供有效、可行的经验, 提高 PPP 项目成功率。就 PPP 模式的规范发展问题, 2013 年,

国务院发文开始积极鼓励“民间资本通过委托管理”等方式，运营公有产权的养老服务设施；2015年，民政部首次提出“PPP”的方式；2017年，财政部、民政部 and 人社部发文《关于运用PPP模式支持养老服务业发展的实施意见》，这是首次将PPP和养老服务同时作为文件标题出现，可见未来养老服务发展中PPP模式的专业化与精准化[7]。

(三) 国内外经验成熟，交流方便

随着PPP模式在各行业的发展，有关PPP模式运行相关经验都已较为充足，外国相关方面发展研究也已成熟，国内近年来逐渐落实了PPP养老模式。目前，养老领域PPP模式应用正快速发展，并形成一批有示范借鉴价值的项目。报告显示，截至2017年12月末，全国PPP综合信息平台收录到管理库和储备清单的PPP项目共有14,424个，总投资额为18.2万亿元。其中，管理库项目7137个，储备清单项目7287个[8]。近年来，PPP模式在我国迅速推广，发展势头迅猛，有力推动了供给侧结构性改革，助力加大基础设施建设和公共服务供给。总结了经验教训，这对于今后进一步发展PPP模式有着巨大的意义。

3. PPP模式的问题及分析

(一) 政策模糊，机构不敢“过河”

政府针对养老方面的政策并不全面，PPP模式指政府和私人组织通过签署特许经营权协议[9]，以利益共享和风险共担为特征，一同合作建设城市基础设施项目[10]。涉及政府和社会资本双重主体，主要由政府出资进行项目投资，再加上政府部门对于资金的流向与使用较为关注，很多情况下会对机构的经营活动进行干预，主要负责建设和管理的机构主体在运营的过程中针对一些包括资金分配在内的政策制度尚未作出明确指示的敏感方面无从下手，怕触及发展“禁区”进而影响其他部门工作，制约了行动。

(二) 合作主体分工不细，造成工作的束缚

由于我国现阶段在PPP模式方面的经验还不足，仍处于探索阶段，出于对PPP项目的扶持，政府更关注于对机构的全方位指导，但这会对机构自有行为体系造成干扰，脱离了市场，影响机构在日常运营上发挥自身实力，截至2017年底，572个落地国家示范项目签约社会资本共944家，其中，国有企业(含国有独资、国有控股)549家，占比58%，是社会资本方的主力军；民营企业(含民营独资和民营控股)328家，占比34.7%；港澳台和外商40家，占比5%；其他27家，占比3%。央企参与过多，有违供给侧结构性改革中去杠杆及PPP要扩大社会资本合作的初衷。

同时，在应用、推广PPP过程中，也存在伪PPP、PPP被违规利用、被沦为地方政府的变相举债融资工具等现象，偏离了PPP创新公共服务供给机制的本源，增加了地方政府隐性财政风险[11]。

(三) 社会认知度不高，接受度低

PPP养老模式是一种新型的养老模式，在我国运行时间并不长，公众对其了解不深，在项目问卷调查过程中，甚至有群众不知道有这样一种养老方式。鉴于自身利益和有关黑幕事件，一些群众对于外界机构并不十分信任，同时在中国传统文化的影响下，老人由儿女赡养的思想根深蒂固，由第三方提供养老服务可能会受到社会诟病[12]。这就导致了一个问题：即使结合了PPP模式的养老机构建设完成，但在初期还会出现入住率不高、资源浪费的情况，不利于整个行业的可持续发展。

4. PPP养老模式问卷调查及结果分析

(一) 问卷编制及实施过程

笔者在借鉴文献的基础上，编制了调查问卷。问卷内容包括年龄、性别、生活自理情况、目前我国的养老服务面临的主要问题等。采用抽样调查为主，个人访谈为辅的研究方法，对北京市社区居民开展

随机抽样调查，共回收 577 份有效数据。

(二) 调查结果

被调查者年龄均在 60 岁及以上，适用于项目研究主题。问卷结果表明，在老年人认为我国养老服务面临的主要问题，有 77.3% 的人认为子女没时间和精力照顾老人，其次，68.11% 的人认为问题是老年人养老金低，自身储蓄不够，59.97% 的人认为老年人医疗和健康服务不够完善，56.85% 的人认为社区养老基础设施不完善，50.95% 的人认为养老院服务水平良莠不齐，收费偏高。见图 3。

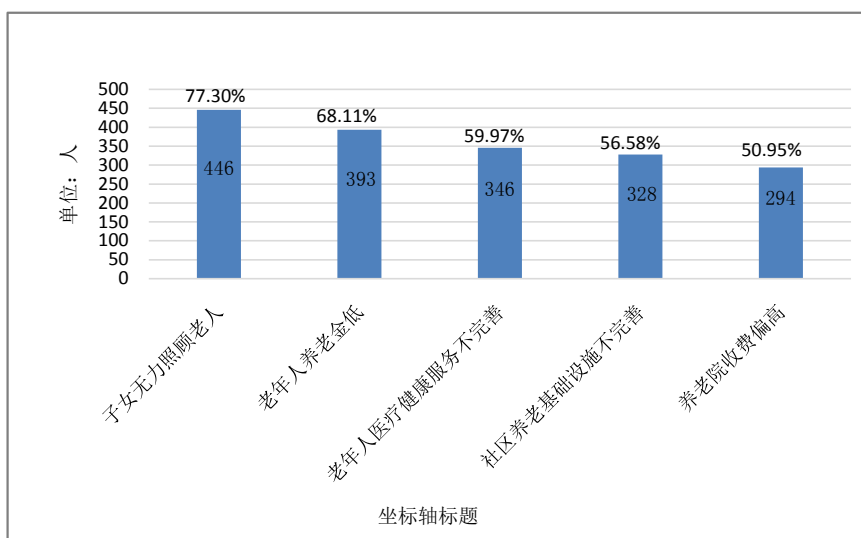


Figure 3. Survey data on major problems existing in pension services (multiple options)
图 3. 目前养老服务存在的主要问题调查数据(多选题)

(三) PPP 养老模式的问题及分析

结合问卷调查数据结果不难看出，群众对于机构养老需求较大，但同时，养老机构又存在收费和门槛双高的问题，需求供给不对口，既不能提高老年人生活质量，又导致了一定程度上机构资源的浪费。

从被调查者角度看，50% 被调查老年人认为养老院的费用偏高，养老机构公私合作，私人的逐利性较强，需要实现盈利，使得合营机构收费相对高于公办养老机构，政府对合营机构的运营监管不到位；约 60% 的人认为医疗和健康服务不够完善，PPP 养老模式的出发点就是为了给老年人提供高质量养老服务，但目前来看与预期存在偏差，医疗和健康服务不完善，说明民间企业和政府之间的合作未做到权责分明。上述问题显示政府在项目中借助民间企业提供养老服务、民间企业充分发挥自身优势方面还有待改善，并且政府在 PPP 养老模式运行的引导作用未充分发挥，PPP 养老模式运行过程的监控尚不到位。

5. PPP 模式发展的政策建议

(一) 加快相关政策制度的制定，形成系统的监管体系

上层建筑指导着经济基础，政策的完善能为 PPP 养老模式的应用与管理进行铺垫。随着 PPP 模式项目的持续推广，由此而生的不足日益暴露出来，政府要在发展关键时期做到不缺位。由于养老服务 PPP 项目投资大、运营时间长，项目实施过程中会涉及多个利益方，由此存在诸多风险，同时，项目服务对象是老年群体，所以在项目进行过程中相关参与方利益错综复杂，导致潜在风险多而复杂，监管难度大。而通过不断完善相关政策制度，可以为政府更好地实施监管、民间企业更好发挥自身优势创造环境，同时形成系统的监管运行体系，为之后 PPP 模式的推广与发展提供借鉴。

(二) 完善各方合作机制, 形成责任制度化

养老机构 PPP 模式是政府与民间资本合作, 由政府发起、开展养老项目招标活动、民间资本参与投标、政府与中标企业签订特许经营合同并组成项目公司进行设施建设或运营的模式。广义上, 只要是民营企业参与的公共事务(由政府和社会团体组织的), 均可以称之为公私合作; 狭义上, 在广义定义的基础之上, 须具备两个特征, 其一, 双方积极主动建立合作关系, 其二, 各自明确参与方式与利益分配。因此, PPP 模式具有两大投入主体: 政府和社会机构。这两大主体之间的相互协作与配合程度决定了 PPP 项目的成败, 做到机构创新不移位、政府发展不缺位。只有对双方合作机制的不断完善, 明确分工责任, 双方坚守各自岗位, 才能确保项目稳定发展。

(三) 优化项目财政资金分配

根据制度经济学中“适应性效率”理论, 系统中资源的配置效率应当适应外部环境以获得制度效率的增长。因此, 保证养老服务中的政府投入和社会资本投入适应经济变化发展成为构建养老服务体系的重要前提。社会资本参与在养老服务供给中的发展历程较短, 随着人口老龄化的不断加剧及家庭结构小型化的演变, 养老服务供给主体中的问题不断凸显, 其中财政资金的分配和使用成为一大问题。中央政府可以通过对财政资金配置的不断优化, 由上而下鼓励和引导民间力量及社会组织参与养老服务体系建设, 做出不同阶段的统筹安排[7], 从而实现资源的有效利用。

基金项目

本研究是北京市大学生创新课题《PPP 养老模式实证调查研究》(2018 年度课题编号: FYW1080217) 的阶段性成果。

参考文献

- [1] 国家统计局. 2018 年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201902/t20190228_1651265.html, 2019-02-28.
- [2] <http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01&zb=A0301&sj=2018>.
- [3] 吴斌. 联合国预计中国人口老龄化 2035 年将超美国[N/OL]. <http://news.sina.com.cn/c/nd/2016-07-06/doc-ifxstam1465414.shtml>, 2016-07-06.
- [4] 刘腊梅, 路丽娜. 城市老年空巢家庭现状及对策分析[J]. 护士进修杂志, 2011, 26(18): 1707-1709.
- [5] 郭芳芳. 我国以房养老发展的可行性分析[J]. 劳动保障世界, 2019(2): 35+42.
- [6] 郭敏, 方梦然. PPP 模式与养老服务[节选] [Z/OL]. <http://www.cpppc.org/zh/pli/6699.jhtml>, 2018-04-11.
- [7] 康蕊, 江华, Leeson, G. PPP 模式下我国养老服务投入的经济适应性研究[J]. 经济问题探索, 2018(9): 52-61.
- [8] 中国财经报. 国家 PPP 示范项目落地率已超八成[N/OL]. http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caijingshidian/zgcjb/201802/t20180202_2805403.html, 2018-02-02.
- [9] 苏惠玉. 浅析经济开发区基础设施项目融资策略[J]. 会计师, 2015(14): 39-40.
- [10] 周正祥, 张秀芳, 张平. 新常态下 PPP 模式应用存在的问题及对策[J]. 中国软科学, 2015(9): 82-95.
- [11] 中国财经报. 我国 PPP 项目去伪存真成效初显[N/OL]. http://www.cfen.com.cn/dzb/dzb/page_5/201901/t20190103_3113015.html, 2019-01-03.
- [12] 付志惠. 居家养老服务市场化的可行性研究[J]. 市场研究, 2018(8): 19-21.

知网检索的两种方式：

1. 打开知网页面 <http://kns.cnki.net/kns/brief/result.aspx?dbPrefix=WWJD>
下拉列表框选择：[ISSN]，输入期刊 ISSN：2160-7311，即可查询
2. 打开知网首页 <http://cnki.net/>
左侧“国际文献总库”进入，输入文章标题，即可查询

投稿请点击：<http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱：mm@hanspub.org