

上海发展养老服务业的供给问题研究¹

高鹏飞 张健明 郭丽娜

(上海工程技术大学 201620)

【摘要】: 大力发展养老服务产业是上海积极应对人口深度老龄化和完善上海“9073”养老布局的必由之路。推进养老服务产业的发展,不仅能有效满足老人晚年“有尊严”生活的重要途径,还能促进上海经济增长,激发“银色经济”活力。推进上海养老服务产业的健康发展,应从供给侧发力,积极完善社会养老服务供给体系,增加社会资本有效积累,缓解政府财政负担,提高养老服务水平。

【关键词】: 人口老龄化 社会养老服务 养老服务业

【中图分类号】: F062.9 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1005-1309(2018)11-0099-005

上海正在加速进入人口深度老龄化社会。2017年,上海65岁及以上户籍人口317.67万,占总户籍人口的21.8%,65岁及以上外来老年人口高达30.72万。^[1]面对可预计的巨大养老服务需求,仅依靠以政府为主导的养老服务事业,会使得政府财政不堪重负,同时也无法满足老人日益增长的多元养老服务需求。因此,上海必须加快完善现有的养老服务体系,积极推动养老服务产业的发展,以提高养老服务的供给能力和效率。^[2]

一、文献的梳理与回顾

目前,学界关于养老服务产业的研究,主要围绕养老服务业的概念、需求和供给、存在问题和发展对策等内容而展开。

在养老服务业相关的概念界定上,学术界曾出现过“养老服务事业”(1982)、“社区服务业”(1999)、“老年服务业”(1999)、“老龄产业”(2001)等概念。黄永盛(2006)对“老龄事业”“老龄产业”和“养老服务业”的定义和内涵进行了明确。他认为养老服务业,是指为老人提供生活照顾和护理服务、满足老年人特殊生活需求的服务行业,是老龄产业的重要组成部分,^[3]这一狭义的界定多为学者所接受。而广义的养老服务业是一个涉及面广、产业链长的综合产业体系。^[4]

从需求层面看,学界普遍将老年人的需求作为出发点,赵婧(2010)认为养老服务业的主要内容有文化娱乐、生活照料、医疗护理和精神慰藉,^[5]而王素英(2014)则认为养老服务产业具体涉及饮食服装、营养保健、休闲旅游和金融地产等行业;^[6]从供给层面看,建国(2010)、周英华(2011)、杨燕绥(2014)和阎青春(2013)等学者着重研究了服务提供主体及其责任和作用,如政府、家庭、市场、社会组织等。但学界目前讨论较多的还是以养老服务机构为载体的养老服务业。

就所存问题,于戈和刘晓梅(2011)认为主要有理论层面上的缺失、制度与机制缺失、服务体系的组织与管理缺失、市场失灵和政府失灵,^[7]而申群喜和王世斌(2010)认为养老服务产业主要存在的问题有实践层面上的生活照料和护理资源严重短缺、社会养老服务机构紧缺、养老服务内容形式单一、养老服务专业人才匮乏。^[8]

¹**基金项目:** 国家社科基金项目“特大城市基本公共服务均等化实现路径研究”(编号13BGL152);上海工程技术大学研究生创新项目“上海养老金融市场的供需匹配研究”(编号E3-0903-18-01067)。

作者简介: 高鹏飞,上海工程技术大学社会保障问题研究中心硕士研究生。张健明,教授,上海工程技术大学社会保障问题研究中心副主任。郭丽娜,博士,上海工程技术大学社会科学学院讲师。

前述研究，无疑为本文探讨上海市养老服务产业的供给问题提供了重要的参考，但过往的研究大多基于需求角度，宏观分析老人养老服务需求和养老服务产业供给之间存在的问题，较少从供给的视角研究养老服务产业的发展。而养老服务产业在发展过程中所遇到的问题大多是供给问题，如服务质量不高，服务人员素质低等，因此，本文认为从供给的视角来剖析上海市养老服务产业发展的问题，显得更有意义和针对性。

二、上海养老服务产业发展的有利条件

（一）上海养老服务产业的政策导向明确

上海一直高度重视养老服务产业的发展，根据党中央、国务院关于发展养老服务产业的精神，结合城市自身的社会经济发展特点，颁布了一系列政策文件。2014年，《上海市人民政府关于加快发展养老服务业推进社会养老服务体系建设的实施意见》指出，“到2020年，上海市全面建成涵盖养老服务供给体系、保障体系、政策支撑体系、需求评估体系、行业监管体系‘五位一体’的社会养老服务体系”，鼓励社会力量参与养老服务体系的建设。2015年，上海市人民政府办公厅印发《关于完善本市养老基本公共服务的若干意见》和《关于鼓励社会力量参与本市养老服务体系建设的若干意见》指出，需要“创新养老基本公共服务供给，稳步推进价格和财政补贴的联动改革，建立健全养老基本公共服务合格供应商监管机制”，同时，还要“积极推广政府与社会资本合作（PPP）模式”，鼓励社会力量发展居家、社区专业养老服务。自上海市政府发布《上海市老龄事业发展“十三五”规划》，上海市老龄委、上海市政府办公厅相继颁发了《〈上海市老龄事业发展“十三五”规划〉分工方案》和《上海市人民政府办公厅贯彻〈国务院办公厅关于加快发展商业养老保险的若干意见〉的实施意见》。这些文件对上海发展养老服务产业作出了战略部署。

（二）上海养老服务产业市场需求庞大

上海作为我国最早进入人口老龄化的城市，其老龄化进程比全国早20年左右。^[9]预计到2020年上海户籍老龄人口将突破540万人，其比重将超36%。截至2016年12月底，上海注册登记的养老机构共计702家，机构、社区的养老床位共计134984张，每千名老人拥有养老床位45.14张。据华泰证券研究所预测，至2020年，上海老年消费及养老服务市场规模总量将达4.16万亿元，至2050年将达5.86万亿元。同时，2010年上海老年消费仅占上海全社会消费额的6.4%，到2050年该比重将达16.8%，这意味着近1/5的消费额将由老人提供。^[10]上海养老服务市场发展的特点不仅速度快，而且市场需求潜力强，庞大的消费量为上海养老服务产业提供了巨大的商机。

（三）上海养老服务产业基础扎实

为积极应对人口深度老龄化，上海自“十一五”规划就开始努力建设“9073”的养老格局。经过近10年的探索发展，目前上海“9073”的养老格局已基本建成。居家养老和社区养老都以家庭为依托，通过社区照料、社区护理、精神慰藉等社区资源进行养老服务活动。一般而言，社区内的基础设施能够满足老年人的基本养老需求，同时家庭养老和社区养老也符合老人和子女的传统养老习惯，能够给老人带来很好的归属感和幸福获得感。机构养老则是一种为老人提供医疗护理、生活照料、精神慰藉为一体的养老服务模式，机构养老服务模式一般分为：公办民营、民办民营、民办公营和民办民营4种模式。从目前上海养老机构的发展来看，尽管存在着公办养老机构价格便宜、床位紧缺与民办养老机构价格昂贵、床位空缺的矛盾与困境，但机构养老总体上仍然表现为逐渐被老年人和子女接受所的一种养老方式。

（四）上海养老服务产业链初具规模

养老产业链为老人提供物质、精神、文化等多样的养老产品和养老服务，以满足老人晚年的养老需求，通过产业分工合作和有效衔接的形式，形成具有上下游关系的企业集合，具体包括养老地产、养老服务、老年用品、老年医疗保健、老年文体娱

乐、老年金融理财 6 个环节目前，上海养老服务产业发展过程中，6 个环节均有涉足，且不乏大型房企、金融机构参与其中，如上海 CCRC 模式的养老地产企业均有提供一站式的养老服务、文化娱乐、医疗保健和居住设施。截至 2016 年底，上海共有 700 多家实际经营的家政服务机构，166 家示范性家政服务站，基本达到了市政府规定的“一街一示范”的要求。^[12]

三、上海养老服务产业的供给困境

（一） 养老服务行业监管力度不足，市场秩序混乱

目前，上海养老服务产业发展速度很快，市场潜力巨大，但仍处于起步阶段，缺乏统一的行业运营准则和完善的监管体系。养老企业如果没有明确的行业准入与退出、质量评估、养老服务定价、养老服务从业人员上岗等机制，其发展必定是不完善的，从而导致养老服务产业发展的不完善。政府在落实养老服务产业优惠政策上存在着实施和监管方面的缺位。这些问题是影响上海养老服务市场秩序的重要因素。养老服务行业的监管力度不足不仅加剧了政府、企业、老人三方的误解和矛盾，而且损害了老年人的切身利益，严重阻碍了社会资本的积累，造成公共资源和企业资源的极大浪费。^[13]

（二） 养老服务企业服务内容单一，缺乏市场活力

上海在“9073”养老格局下，90%的老年人居家养老，7%的老年人社区养老，3%的老年人机构养老。虽然上海出台一系列优惠政策鼓励社会资本兴办养老服务企业，但目前在社区居家养老服务中，养老服务企业仍然以提供基本的生活照料为主，较少关注老人基本的陪伴和交流的需求，难以满足老人高层次的个性化养老服务需求。D4]在机构养老服务中，一方面“公建公办”“民建公办”型的养老机构由于其价格优势，严重挤占了上海民营养老服务企业的发展空间，导致公办养老机构价格低廉、床位紧缺与民办养老机构价格昂贵、床位空闲的矛盾突出。截至 2015 年底，上海公办养老机构共 355 家，占养老机构的 54%，^[15]说明上海养老机构以公办机构为主，民办养老机构生存环境有待改善，缺乏市场竞争活力。

（三） 养老服务产业人才紧缺，服务质量不高

随着老人生活水平的提高，老人不仅需要传统的日常照护服务，还有更高层次的精神文化需求。因此，这需要养老服务从业人员不仅要具备基础的日常照护知识，还要具备丰富的医疗保健、文化娱乐、心理辅导等方面的综合知识，以便为老人提供更加精细化、全面化、高层次的养老服务。但是，目前上海养老服务产业普遍存在专业人员数量少、素质低的问题。根据上海市民政局相关数据显示，截至 2015 年底，上海有养老护理人员 4 万多名，而 65 岁及以上老人为 283.38 万人，其中 80 岁及以上老人 78.05 万人，平均每名护理人员面对 70.85 名 65 岁及以上老人，或 19.52 名 80 岁及以上老人。上海养老机构护理人员和社区居家养老护理人员，持有国家职业资格证书的仅占 17%。显然，服务群体的数量与服务人员数量之间存在明显的不匹配和不均衡的矛盾。这成为上海养老服务产业高质量、精细化发展的重要制约因素。

（四） 养老服务供给结构失衡，矛盾突出

近几年，上海养老服务供给不断丰富，但养老服务市场依然存在“有市无货”和“有货无市”两种矛盾现象。

一方面，上海的老龄人口基数庞大，需要养老服务的老人多，而上海的养老服务市场还不健全。养老服务存在着庞大的市场需求，而养老服务的供给者难以应对全部的养老需求。同时，尽管老人的物质生活水平得到较大的提高，但对于一些高端养老服务，老人普遍消费不起，而在中端甚至低端养老服务市场难以找到其替代品，这导致了大多数老人难以满足对晚年品质生活的需求。

另一方面，上海养老服务市场存在低端养老服务企业和高端养老服务企业并存发展。低端养老服务企业一般为老人提供日

常的照护服务，而高端养老服务企业则更加侧重于精神关爱、临终关怀等照护服务^[12]。目前，上海大多数养老机构所提供的养老服务属于低端养老服务，适合中等收入家庭的老年群体养老服务供给不足。养老服务行业呈现“沙漏型”的市场结构。上海养老服务产业所提供的养老服务还不能完全与老人“有尊严”的晚年生活需求进行有效的匹配。

四、上海养老服务产业创新发展的路径

（一）明晰政府职能边界，明确市场定位

为了促进上海养老服务产业健康可持续发展，政府应该明确其职能边界，转变行政观念。在健全的养老服务体系中，政府、市场、社会、老人的职责都有明确的界定。政府作为法律法规的制定者、市场的监管与仲裁者、私营企业和社会企业供给养老服务的促进者（包括政府购买服务、津助补贴等）；市场和社会作为养老服务的主要供给者；老人则作为养老服务的需求者，^[2]如果没有明确的职能边界，各司其职，必然造成政府、市场、社会三者职能的重叠与缺失，从而会造成运营效率的损失，^[16]也就难以让老人真正享受到“老有所养、老有所医、老有所学、老有所乐”的晚年生活。^[17]

（二）完善养老服务产业顶层设计，加强政府监管

完善养老服务产业顶层设计。一是需要政府认识养老服务产业的根本属性和养老服务的特殊属性，这需要政府既要重视养老服务的价值规律和市场规律，又要保障老人晚年的美好生活^[18]。二是需要制定相应的政策法规，在鼓励市场、社会办好养老服务产业的同时，规范养老服务市场的运营秩序。三是要严格把控养老服务产业的定价机制和垄断行为，社会企业可以在保本的基础上，略微盈利，鼓励私营企业定期发布财务报告和披露企业负责人薪资水平，从而保证养老服务产业的规范发展。

（三）培养专业化人才，提升养老服务业专业化水平

保证养老服务产业长期有效供给，养老服务专业人员的职业素质必须得到提高。一是充分利用人力资源丰富的地理优势，探索养老服务企业与高校合作办学，社区工作单位与高校合作办学的人才培养模式，为养老服务产业和社区工作单位输送大批高质量的人才。二是提高养老服务产业人员准入和培训标准，积极引导养老服务人员持证上岗，加强服务人员的统一教育培训工作，鼓励学习其他地区的养老服务企业的运营模式。三是提高养老服务人员的薪资待遇，目前上海养老服务从业人员的薪资标准与工作量明显不匹配，职业地位也不高。因此，必须建立有效的工资增加机制，转变对养老服务人员职业的歧视。^[19]

（四）调整养老产业供给结构，发展多元养老服务产业

上海养老服务产业的创新发展，还应考虑养老服务产业供需结构的重新匹配。目前上海养老服务市场供需失衡，供需矛盾突出。因此，必须以供给侧结构性改革为契机，制定相应的养老服务产业的发展规划，鼓励养老服务企业以老人需求为发展导向，拓展养老服务类别，重视老人精神文化等方面的需求，发展多元化、高层次、可持续的养老服务产业，尽可能满足老人丰富的晚年生活的需求。^[7]

（五）发展养老金融产业，创新养老服务产业筹付模式

养老金融的发展需要养老服务产业的支持，养老服务产业的发展能够刺激上海银发经济和整个经济社会的发展，而上海整体经济社会的发展又能反作用于养老金融产业和养老服务产业的发展。因此，发展养老金融产业，拓宽养老服务产业的筹付渠道是发展养老服务产业的现实需要。良性运转的养老金融市场，所提供的产品或服务应能满足老人和家庭的投资需求。同时，由于资金的特殊性，养老金融服务机构必须保障老人晚年的财务安全。由于我国养老金融产业正处于起步阶段，养老金融市场的服务产品种类少、创新力度不足、财务风险较高。因此，金融机构必须以老人需求为目标导向，以保障资金安全为经营原则，

加强养老金融产品供给的针对性和创新性。

参考文献:

- [1] 上海市统计局.上海市老年人口和老龄事业监测统计调查制度[R].2017(3).
- [2] 高鹏飞,张健明.香港私营安老服务企业的运营机制及启示[J].新金融,2018(6).
- [3] 黄永盛.关于老龄产业、养老服务业与养老服务机构的定和内涵[C].老龄问题研究论文集(十),2006(4).
- [4] 唐振兴.对发展中国养老服务业的思考[J].老龄科学研究,2014,2(4).
- [5] 赵婧.我国居家养老服务需求预测及其发展思考[D].浙江大学,2010.
- [6] 王素英.激发社会力量参与养老服务业的活力[N].中国社会报,2014-07-28(4).
- [7] 于戈,刘晓梅.论我国养老服务业发展研究[J].甘肃社会科学,2011(5).
- [8] 申群喜,王世斌.需求与反差:广东城镇养老服务业发展现状及问题探析[J].云南财经大学学报(社会科学版),2010(6).
- [9] 朱国宏.上海人口老龄化:趋势、问题及对策[J].人口与计划生育,1999(2).
- [10] 吴婉婷,杜学峰.上海人口老龄化背景下养老产业发展研究[J].山西大同大学学报(社会科学版),2018(1).
- [11] 宋煜凯,高方丽,牛昊.养老服务运营商在养老产业链中的作用研究[J].建筑经济,2017(12).
- [12] 商务部服务贸易和商贸服务业司.上海市多措并举规范家政服务业发展[EB/OL].<http://fms.mofcom.gov.cn/article/lingzxx/fazgf/201704/20170402565469.shtml>,2017-04-26.
- [13] 张乃仁.我国养老服务产业发展的困境与对策[J].中州学刊,2015(10).
- [14] 王春青,张健明.供给侧改革视角下养老服务产业结构调整分析[J].中国集体经济,2018(19).
- [15] 上海市民政局.解读上海养老服务发展报告(白皮书)[EB/OL]•<http://www.shmzj.gov.cn/gb/shmzj/node687/ulai41785.html>,2016-01-29.
- [16] 胡立君,杨振轩,周昭洋.养老产业的经济属性研究[J].江淮论坛,2018(1).
- [17] 刘静暖,杨扬,孙媛媛.我国养老服务产业:本质内涵与发展战略[J].工业技术经济,2014(9).
- [18] 杨博维,薛晓.我国养老产业发展的思考与对策[J].天府新论,2013(1).

[19] 赵珊, 郑文贵, 汤敏, 葛晓军. 我国社会养老服务业供给与需求矛盾分析[J]. 中国社会医学杂志, 2017(5).

[20] 张歌. 居家养老服务资金渠道及作用机制的经济学分析[J]. 统计与决策, 2017(13).