
政府购买养老服务 PPP 模式的问题与完善

——以章贡区养老服务中心 PPP 项目为例

郭武祥¹

【摘要】随着我国老龄化社会的到来，养老问题变得愈加突出，地方政府通过政府和社会资本合作模式（PPP）提供养老服务近年开始兴起。PPP 模式对减轻政府支出压力、提高服务质量效果明显，但在实践中也有一些问题需要正视。江西省赣州市通过对章贡区养老服务中心 PPP 项目的研究，指出政府以 PPP 模式购买养老服务中存在竞争性不足等问题，针对性的提出加强培育专业机构等建议，希望促进政府购买养老服务 PPP 模式的完善。

【关键词】 政府购买服务 养老 资本合作

中国已经进入老龄化社会，且老龄化的特征是老龄人口绝对值高、发展速度快。截至 2019 年末中国 60 岁以上老年人口达 2.54 亿，占总人口比重约 18.01%，65 岁以上人口 1.76 亿，占总人口比重约 12.6%。据相关机构预测，至 2030 年，65 岁以上人口将达到 2.65 亿人，占比将达到 18.51%。从国际通行的两个标准来看，中国已经进入较为严重的老龄化社会，全社会也越来越重视养老事业和养老服务产业的发展。

1 PPP 模式在政府购买养老服务中的兴起

自 2013 年国务院发布《国务院关于加强发展养老服务业的若干意见》起，政府购买养老服务的政策不断完善。2014 年，财政部发布《关于做好政府购买养老服务工作的通知》，明确了购买主体是承担养老服务的各级行政机关和参照公务员法管理、具有行政管理职能的事业单位，并对居家养老服务、社区养老服务、机构养老服务、购买养老服务人员培养、养老评估等五方面的购买内容进行了规范。2017 年，财政部等三部门发布《关于运用政府和社会资本合作模式支持养老服务业发展的实施意见》，鼓励各类市场主体参与养老服务 PPP 项目，充分调动社会资本特别是民间资本的积极性，逐步使社会力量成为养老服务领域的主体，自此 PPP 模式在养老领域中应用逐步兴起。

2 政府购买养老服务 PPP 模式的相关研究

通过政府和社会资本合作模式（PPP）购买养老服务在国内应用时间较短，孙玉栋等（2018）系统性分析了我国 PPP 养老模式的发展优势和现阶段面临的挑战，章萍（2018）、严静（2020）在对养老类 PPP 项目进行了案例研究，指出目前养老类 PPP 项目存在以下问题：一是法律法规不健全、缺乏制度保障；二是 PPP 项目的投资回报、风险分担等机制设计需要更合理；三是建设资金融资渠道单一，资金体量大、周转率低；四是服务机构专业队伍短缺，合格的人才不足；五是项目监管、评估机制不健全。他们针对相关问题提出了建立和完善更加科学合理的养老 PPP 运作模式的建议。

3 章贡区养老服务中心 PPP 项目分析

选取江西省赣州市章贡区居家养老服务中心 PPP 项目进行案例研究，此项目已落地实施，并被列为第二批国家级示范项目，且作为国家发改委典型案例进行推广，具有代表意义。

作者简介：郭武祥（1990-），男，湖北仙桃人，研究生，经济师，研究方向：公共经济管理与社会保障。

3.1 项目概况

项目包括 72 个社区(村)居家养老服务中心，总建设规模 50518.1 m²，主要建设内容包括生活服务用房、保健康复用房、护理人员培训中心、智慧养老呼叫平台等。项目建成后，将提供总床位 936 张，其中全托床位 199 张、日托床位 737 张。项目总投资 16258.6 万元，分三年建设，2015 年建成 31 个网点，2016 年建成 22 个网点，2017 年建成 19 个网点。

通过政府与社会资本合作的方式，由选取的社会资本方与政府方成立项目公司，负责项目的融资、投资、建设、运营维护管理及移交等，区老龄办在合作期内对项目公司进行监管。项目的产出包括居家养老服务、社区养老服务和智慧养老服务三个方面，服务内容及收费情况约定的十分详细，说明项目前期工作做的较充分，有利于对社会资本方进行绩效考核及对 PPP 项目进行绩效评估。

3.2 项目采购及中标情况

该项目的采购方式为竞争性磋商。项目于 2015 年 4 月 9 日发布资格预审公告，对于资质的要求是：具有从事社会养老、家政服务、餐饮配送、物业管理、房地产开发等方面之一的业绩和经验；接受联合体资格预审申请，联合体所有成员数量不得超过两家，且联合体牵头人应当作为项目公司的控股方。需要提供的业绩证明文件为：最近三年在中国国内从事社会养老、家政服务、餐饮配送、物业管理、房地产开发等项目投资、建设、运营管理之一或两者或三者均参与的合同；联合体可以合并计算业绩。5 月 8 日发布竞争性磋商公告。5 月 27 日发布成交候选人公示，成交候选人按顺序排名为：江西鹭溪农业发展有限公司、新余市银河园老年服务中心、南昌市社会福利院老年颐养中心。6 月 12 日发布预成交结果公示，6 月 19 日发布成交结果公告，成交供应商为江西鹭溪农业发展有限公司。

江西鹭溪农业发展有限公司，是一家集蔬菜种植、畜禽养殖、农产品销售、农业休闲观光为一体的省级现代农业龙头企业，2014 年 7 月注册成立，注册地址为江西省赣州市章贡区。

项目的采购流程操作规范，相关文件齐备，资质条件设置较为宽松，中标方在养老服务方面的业绩和实力并不突出。

3.3 PPP 模式的合同条件

项目采用 BOT(建设-运营-移交)的运作方式，合作期限为 15 年，含建设期。项目分三期建设，各期项目建设竣工时间分期计算，相较于打包整体计算开工日期和竣工日期，更符合实际情况，也符合社会资本方的利益。

回报机制为可行性缺口补助模式，指由政府按照合同约定向项目公司提供的政府固定补助、政府民生补贴及其他运营补助等补助，保证项目公司收回成本并获得合理收益。合同约定项目全合作期内的整体税后内部收益率不超过 10%(含)，符合 PPP 项目的既不暴利又有利润的设计初衷。

研究该项目 PPP 合同，项目投融资及主要商务条件考虑的较为全面，对政府方和社会资本方均比较公平。回报机制设计合理，绩效考核较为完备。

3.4 采用 PPP 模式后运营情况

2015 年 7 月成立项目公司——江西添福养老服务有限公司。其中江西鹭溪农业发展有限公司占股 80%，赣州市场建设综合开发有限公司占股 20%。项目 2015 年 12 月发生股权变更，新增国开发展基金有限公司作为股东，出资 1300 万元。股权情况变为江西鹭溪农业发展有限公司占股 56.89%，国开发展基金有限公司占股 28.89%，赣州市场建设综合开发有限公司占股 14.22%。

根据调研访谈，项目运营存在一些问题，如后期变化调整较大，截至 2020 年 10 月，仍有部分未建设完成；网点建设规模与所服务的人口和老年人口并不匹配；每个网点配备的工作人员较少，且专职人员中持证养老护理人员占比偏少，年龄偏大，专业化水平有待提高；网点的服务效率和利用率不高，很多老人对居家养老服务中心并不完全了解。

4 当前政府采购养老服务 PPP 模式中存在的问题

4.1 市场竞争不够充分

该项目在进行资格预审后，采购文件仍约定：本项目邀请通过资格预审的供应商积极参加磋商，同时允许未参加资格预审的供应商参与竞争并进行资格后审。表明该项目的前期竞争并不充分，才降低了采购文件的条件。同时，项目招标文件评分表中报价只占 30 分，再加上对报价进行评分的机制使得报价分拉开差距，对整体中标影响不够显著，因而通过竞争降低投资费用的竞争性不够。而无法压降投资费用，则对运营后对收费具有较大的影响。

4.2 运营的收费价格偏高

该项目收费价格偏高，未考虑当地老人的承受能力。如果分别考虑全托和日托，且需要配餐，则全托费用为 2830 元/月，日托费用为 1680/月。这对于并不发达地区的老年人来说，并不是一笔容易支付的开销。如果不能降低运营收费，则社会资本方的收益又难以保障，项目的经济效益和社会效益，更加无从谈起。

4.3 项目信息的公开有待加强

在财政部政府和社会资本合作中心信息平台上，项目信息完整度较低，必填信息为 23.37%，非必填信息 28%。很重要的项目建设进度情况、项目质量符合性检查情况、项目造价等符合性检查情况、社会资本或项目公司的年度运营情况及运营绩效达标情况均没有按时公开。

5 完善政府购买养老服务 PPP 模式的建议

5.1 培育社会机构，扩大竞争性

该项目竞争性不足与我国的养老机构发展缓慢有关。2019 年，我国养老机构 3.4 万个，养老床位 761.4 万，平均每个机构 223.94 个床位。养老机构普遍体量小，从业人员素质普遍偏低。因此政府应加大力度培育社会化养老机构，培养专业养老服务人员。可以采取优惠措施鼓励有医疗、保健方面专业知识的医生、学生、医药或器械从业人员等进行养老服务创业；对从业人员进行专业知识和职业素养的培养，采取多种措施提高待遇，吸引更多人员进入养老服务领域就业。同时，需要在项目招标前，广泛联系社会资本方，了解更多的社会资本方的投资意愿，如有必要，可以修改合作边界条件，吸引社会资本方参与，促进竞争。

5.2 采取措施降低床位收费

要考虑到当地老人的费用承受能力，应采取多种措施降低床位收费。可以根据财政情况，适当加大政府补贴。由于收费与投资相关，可以通过采取控制投资额的方式降低收费，如减少建设浪费，控制建设成本。还可以通过压低融资成本的方式来减轻运营方的成本，从而可以减低床位收费。除此之外，要通过加强监督管理，减少运营成本，将 PPP 模式的全生命周期成本优势发挥出来。目前，还可以采取互助措施，即具有劳动能力的老年人，可以以义务劳动积分来获取将来的服务时间而不必支付费用。

5.3 加强信息公开和监督

财政部政府和社会资本合作中心信息平台上，PPP 项目需要公示相关信息。但是，目前信息，尤其是项目进入执行阶段后的信息完成度较差，主要是因为惩处措施落实不到位，项目参与方并没有动力和压力公布信息，而这些信息是评估项目、监督项目服务效果的重要支撑。因此，应建立机制，完善信息披露的监督和奖惩措施，才能有效提升项目信息披露的质量，促进运营方提升绩效，推动居家养老服务市场良性发展。

参考文献:

- [1]何成西, 王刚. 城固县政府购买养老服务现状的调研[J]. 西部财会, 2019(12).
- [2]李凤琴, 陈泉辛. 城市社区居家养老服务模式探索——以南京市鼓楼区政府向“心贴心老年服务中心”购买服务为例[J]. 西北人口, 2012(01).
- [3]叶嘉伟, 严静. PPP 模式在机构养老服务中的应用研究——以 F 市社会福利中心为例[J]. 厦门广播电视大学学报, 2020(03).
- [4]章萍. 社区居家养老服务 PPP 运作模式研究[J]. 当代经济管理, 2018(11).
- [5]孙玉栋, 郑垚. 老龄化背景下养老项目 PPP 模式研究[J]. 中国特色社会主义研究, 2018(01).