

撬动社会资本助推养老机构更好更快发展

河北省财政厅

河北省围绕公办养老机构建设运营中存在的突出问题，在不断加大投入的同时，坚持以问题为导向，以绩效为目标，充分发挥财政资金引导带动作用，积极探索推行公办民营、民办公助、公私合办等养老机构运作新模式，达到了政府少花钱、机构得发展、群众得实惠的良好效果。

以问题为导向，在找准问题上下功夫

为应对日益严峻的养老压力，河北省从2010年开始累计投入30多亿元全力支持养老服务体系建设，在为全省老年人提供更多更优服务的同时，也发现一些新情况、新问题，特别是公办养老机构财政投入大与运营效益低的问题尤为突出：

一是公办养老机构投入大、成本高、负担重。近几年，全省平均每年投入公办养老机构的建设资金达5亿元左右，按实际入住的五保对象人数计算，人均建设成本在5万元以上。每年运转支出在8亿元左右，人均投入1.2万元。此外，还要负担全省1万多公办养老机构工作人员的各类社会保障费用及已退休人员的养老费用，财政包袱过重。

二是公办养老机构床位闲置现象严重，而社会养老需求大、入院难。据统计，目前全省公办养老机构床位达到15万张以上，而实际入住的需政府供养老

人还不到10万人，空闲床位5万张以上。与此同时，大量需要机构养老的社会老人还面临入院难问题。

三是公办养老机构运营效益低，经营模式单一。由于体制机制原因，多数公办养老机构管理不善，运营不佳，处于低水平维持状态。

此外，按照规定，所有五保老人要由政府承担养老职责，但据统计，全省入住敬老院的6.6万五保老人中，半失能老人1.4万，失能老人还不到4000人，存在公办养老机构接收失能老人不到位的现象。

针对上述情况，河北省财政部门积极探索通过机构运营改革和政府购买服务等办法提升养老服务水平，努力从体制机制方面为全省养老服务业发展注入新的活力。

向改革要效益，在解决问题上见实效

在推进改革中，河北省财政部门坚持以解决问题为核心，以提高财政资金绩效为目标，根据养老机构的不同特点及当地财力状况，探索相应的改革模式。

(一)创新思路引资金，积极探索“一院两制”模式，着力解决财政投入压力较大问题。为解决部分地方财力困难、投入不到位的问题，省财政厅提出利用公办养老机构闲置土地，吸引社会资本建设老年公寓，并选择了张家口市

民政事业服务中心和沧州市荣复军人疗养院为试点来探索推进。由政府提供土地，投资方提供资金，土地及地上建筑物归政府所有，投资方享有长期的使用权，同时享受政府规定的建设和运营补贴。项目建成正式运营后，由投资方向政府缴纳配套使用费，或者双方按照一定比例分享运营结余，达到既减轻财政压力，又增加财政收入的目的。张家口市利用民政事业服务中心内40亩闲置土地，吸引企业资本5000万元建设了500张床位的老年公寓。该公寓3年内无需向政府缴纳费用，从第4年开始，依据入住人数缴纳15—30万元的配套使用费，政府安置的五保人员，按当地集中供养标准支付供养费。沧州市利用荣复军人疗养院36亩闲置土地，引入社会资本7000多万元建设老年公寓，政府与投资方按运营结余的4:6分成。政府安置的五保人员支出，首先在分成内折算，缺口部分再据实结算。“一院两制”模式不仅减轻了财政投入的压力，由于“共享”了政府公共资源，还减轻了投资方的压力，达到了政府与社会资本“双赢”的效果。

(二)购买服务省资金，大力推进民办公助模式，着力解决公办养老机构投入绩效不高问题。为解决公办养老机构投入产出绩效低的问题，省财政厅采取压减新建公办养老机构支持资金，鼓励向民办养老机构购买服务的办法来提

高财政资金使用绩效,并选择了张家口市高新区和阳原县为试点,积极推进民办公助模式。在参照公办养老机构建设和运营成本基础上,对于承担政府养老职能的社会办养老机构,除给予其五保老人的保障经费外,再给予其他形式的补助。在高新区,支持区政府与民办春雷老年公寓签订政府购买服务养老协议,除给予其五保老人的保障经费外,每年再补助20万元工作经费,目前已入住五保老人95人;在阳原县,支持县级政府部门依托民办东城老年公寓,通过购买服务入住五保老人143人,在给予其五保老人保障经费的基础上,每人每月再补贴120元工作经费。根据运行情况计算,政府以五保集中供养标准(每人每年4000元)购买民办机构服务,除节省了相当部分建设投资外,仅运营费用(按当地敬老院供养100位老人每年运营成本80万元算),高新区每年节约财政资金20万元左右,平均每人每年节约2000元左右,阳原县每年能节约近40万元,平均每人每年节约2500元左右。

(三)盘活资产减浪费,鼓励支持公办民营模式,着力解决公办养老机构床位闲置问题。为解决公办养老机构床位闲置问题,省财政厅鼓励将公办养老机构的闲置床位无偿或低偿租赁给社会资本运营,以此达到提高资源利用率,满足社会老人对养老需求的目的,并选择张家口市崇礼县和石家庄市长安区为试点进行了尝试和探索。一是支持崇礼县将民政事业服务中心120张闲置床位交给社会力量兴办老年公寓,并签订了为期八年的租赁协议,依据入院人数收取2—10万元的租赁费用。目前该公寓已入住社会老人41名。二是支持石家庄市把拥有150张床位的长安社区老年公寓全部床位交由社会力量管理。协议不要求该公寓缴纳房租等费用,但要求该公寓坚持福利性、非营利性,并承担政府

养老保障职能。对收住的五保老人,财政按集中供养标准支付费用,但不再负担日常运营等管理性支出。目前已入住老人138位。这一运作模式有效盘活了政府投入形成的闲置养老资源,对促进社会化养老服务业发展具有一定的积极意义。

(四)市场运作提效益,逐步推进公办机构转制,着力解决公办养老机构运营效益低下问题。为解决部分公办养老机构床位较多、投入不足、运营困难的实际,鼓励公办养老机构转制为企业化管理,面向社会接收老人,以市场运作的方式激发活力,提高效益。为此,省财政厅支持条件相对成熟的张家口市宣化区福利院为试点,积极开展转制工作,利用福利院部分闲置床位注册了柳颐园老年公寓,实行企业化管理。这一举措大大激发了机构活力,两年多来,老年公寓累计投入100多万元,新增床位近百张,不仅增加了本身收入,弥补了政府补贴的不足,还向社会聘用员工70名,增加了就业。目前,宣化区福利院收住三无老人、孤残儿童30多人,柳颐园老年公寓入住社会老人171人,既发挥了其政府养老的“托底”功能,又注入了新的发展活力,取得了良好的社会效益和经济效益。

(五)财政小钱撬大钱,专项设立养老服务体系建设补助经费,着力解决民办养老机构发展缓慢问题。为进一步调动社会资本投资养老机构的积极性,促进社会办养老机构建设上规模、上水平,从2013年开始,积极转变财政支持方式,由过去支持公办养老机构为主转向支持社会办养老机构为主,省级每年安排专项资金2亿多元,并出台了给予社会办养老机构建设和运营补贴政策:每建设一张床位补助1500元,每收住一位老人每年补助600元(今年又将这一标准提高到4000元和1200元)。这一政策极大激发了社会资本的投资热情,两

年多来,全省新建社会办养老机构床位超过3万张,投资规模超过18亿元,接收老人近2万人,为全省老年人实现机构养老的愿望创造了条件。

从政策求突破,在深化改革上再发力

在当前经济下行压力加大,财政收支矛盾空前的形势下,发挥财政资金杠杆撬动作用吸引社会资金投入养老机构,对于拓宽融资渠道、减轻政府负担、缓解财政压力具有重大的现实意义。下一步,河北省财政部门将在扩大试点范围的同时,进一步强化政策引导作用,把养老机构改革引向深入。

一是“一减一增”促转制。减少对公办养老机构的建设投入,增加政府购买服务的数量和规模,加大对已转制的公办机构扶持力度。对充分利用闲置床位,积极开展社会养老服务的公办养老机构给予补助,促进其改制工作的开展和软硬件水平的提升,为公办养老机构完全转制创造条件。

二是“一贴一补”促提升。选择一些社会效益好、带动作用明显、资金投入较大、承担部分政府保障职责的民办养老机构,给予贷款贴息。同时,加大对民办养老机构的建设和运营补贴力度,提高补贴标准,帮助其提升服务能力,改善服务环境。2015年,省财政安排3亿元专项资金用于支持全省养老服务体系建设和。

三是“一提一保”促发展。提,即适当提高入住民办养老机构五保老人的补助标准,以低于当地现有公办养老机构运营床位的平均水平补助民办养老机构;保,即增强民办养老机构意外事故的应对能力,逐步实行养老机构责任保险。从2016年起对参保养老机构给予每床80元补贴,努力在减轻其负担的同时,促进全省养老机构建设更好更快发展。□

责任编辑 刘慧娟