



湖南师范大学

硕士学位论文

公建民营养老机构委托经营管理模式研究

——以长沙市雨花区社会福利中心为例

学 科 专 业 _____ 社会保障 _____

学 位 类 型 ☒ 科学学位 ☐ 专业学位 _____

研 究 生 姓 名 _____ 朱 云 _____

指导教师姓名、职称 _____ 孙建娥 教授 _____

论 文 编 号 _____

湖南师范大学学位评定委员会办公室

二〇一八年六月

分 类 号_____

密级_____

学校代码 10542_____

学号 201520020210_____

**公建民营养老机构委托经营管理模式研究
——以长沙市雨花区社会福利中心为例**

**The Study on "Public Built and Privately
Run" Old-age Caring Institution's Operation
and Management**

——Base on the Social Welfare Center of Changsha

研 究 生 姓 名_____朱 云_____

指导教师姓名、职称_____孙建娥 教授_____

学 科 专 业_____社会保障_____

研 究 方 向_____社会保障理论与政策_____

湖南师范大学学位评定委员会办公室

二〇一八年六月

摘 要

随着我国人口老龄化问题的日益严重,社会养老问题得到政府和社会的重点关注。目前我国人口结构的变化和家庭规模日益缩小等问题导致了传统的家庭养老模式与养老需求的矛盾日益凸显,社会老年人的养老需求也在逐渐增大,而公办养老机构作为政府包办的为老人提供养老服务的养老方式,更能得到社会的认可和信任。但是在我国社会经济快速发展的背景下,传统的政府对公办养老机构“大包大揽”的经营管理模式已经不能有效满足我国老年人日益丰富多样的养老需求,对公办养老机构的传统经营管理模式进行改革创新已是大势所趋,需要探索一种适合我国国情的公办养老机构经营管理模式以便缓解我国日益严重的老龄化问题和社会养老需求,也可以促进养老服务社会化的发展。

公建民营养老机构委托经营模式是公办养老机构改革的有效路径之一,是引入社会力量进行公共养老服务提供的养老机构管理机制创新的范例,是社会主体参与公共管理、公共养老服务事业并实现养老服务社会化的重要途径;是转变政府职能、改变治理方式,构建新型公共养老服务提供机制的需要。通过对公建民营及委托经营的概念进行界定,以福利多元化理论、民营化理论、委托一代理理论为理论依据,通过分析文献、参与观察和进行个案访谈,就长沙市雨花区社会福利中心进行个案分析,试图描述、归纳和总结公办养老机构实施公建民营委托经营管理模式应该注意的问题、经营特色及改革后的优势、存在的运营管理问题。

对于实行公建民营委托经营模式的养老机构而言,处理好委托双方即政府与社会主体两方的关系十分重要,即政府与社会主体之间应该建立起平等、互相信任的关系,以此关系为基础,结合养老机构的

实际情况，运用委托经营的管理方式，充分利用专业化的管理团队和与时俱进的管理理念，探索实现公建民营养老机构的健康可持续发展路径，探索如何更好的开发社会力量发展公共养老服务事业。对此，笔者从委托双方的角度出发，提出了细化政策规定、完善监督评估制度、拓展资金筹集渠道、提升专业化水平等对策建议。

关键词：养老机构； 公建民营； 委托经营； 长沙

Abstract

With the aging of population in China, the problem of social pension has been paid great attention by the government and society. At present, the changes of population structure and family size has become increasingly narrow lead to problems such as the contradiction of the traditional family pension mode, social pension needs of the elderly are also gradually increase, and the public pension agency as the government arranged for the old man endowment service agencies, can get more social recognition and trust. But in our country under the background of the rapid development of social economy, the traditional government on public pension agency "do" business management pattern already cannot effectively meet the demand of the increasingly rich variety of elderly endowment, traditional management mode of public pension institution innovation is the trend of The Times, the need to explore a suitable for the situation of our country's public pension agency management pattern in order to alleviate the increasingly serious aging problem and social endowment demand, also can promote the development of pension service socialization.

Public private pension institutions entrusted business model is one of the effective path of the current public pension reform, is the introduction of social forces to carry on the public pension services provided by the pension agency management mechanism innovation, is the social main body participation in public management, public pension services and realize the key way of endowment service socialization; It is necessary to transform the government function and change the governance mode to construct the new public pension service delivery mechanism. Through to

the private and public authority management definition of the concept of the welfare pluralism theory, privatization theory, principal-agent theory as the theoretical basis, through the analysis of documents, interviews, participant observation and case makes a case analysis yuhua district social welfare center in changsha city, trying to describe, induction and summary of public welfare homes entrusted management pattern should pay attention to the implementation of public private problem, operating characteristics and advantages of after the reform, the problems of operation management.

For implementing public private pension institutions entrusted management pattern, the handle entrust both the government and the social main body it is very important to the relationship between the two parties, namely the government and the social main body should be set up between the relationship of equality, mutual trust, based on this relationship, combined with the actual situation of endowment institutions, using the authority management mode of management, make full use of the professional management idea, management team and keep pace with The Times to explore public health to private pension institutions to realize the sustainable development path, explore how to better the development of social forces develop public pension services. From the perspective of the two parties, the author puts forward some Suggestions to improve the system environment, to strengthen the top level design of public construction, and to clarify the responsibilities of the pension institution.

Key words: pension institution;Public private construction; Entrusted operation; changsha

目 录

摘 要.....	I
Abstract.....	III
第一章 绪论.....	1
第一节 研究背景及研究意义.....	1
一、研究背景.....	1
二、研究意义.....	3
第二节 国内外研究现状.....	4
一、国外研究现状.....	4
二、国内研究现状.....	7
第三节 研究思路和方法.....	11
一、研究思路.....	11
二、研究方法.....	11
第二章 相关概念界定及理论基础.....	13
第一节 概念界定.....	13
一、养老机构.....	13
二、公建民营.....	13
三、委托经营.....	14
第二节 理论基础.....	16
一、福利多元主义理论.....	16
二、民营化理论.....	16
三、委托代理理论.....	17
第三章 公建民营养老机构委托经营管理模式的调查与分析.....	19
第一节 雨花区社会福利中心的发展概况.....	19
一、长沙市雨花区社会福利中心改建的背景.....	19
二、社会福利中心委托经营模式确立的过程.....	20
三、公建民营养老机构实行委托经营遵循的原则.....	22
第二节 雨花区社会福利中心运营管理的情况.....	23
一、社会福利中心的基本情况.....	23

二、社会福利中心的组织结构与人员架构.....	24
三、福利中心公建民营改革后提供服务的情况.....	26
四、福利中心实行委托经营管理后的优势.....	32
第四章 公建民营养老机构委托经营管理存在的主要问题及原因分析...	36
第一节 运营管理中存在的主要问题.....	36
一、政府的监督管理机制不完善.....	36
二、运营资金不充足.....	37
三、养老服务质量不高.....	38
第二节 运营管理中存在问题的原因分析.....	40
一、缺乏顶层设计和统一规制.....	40
二、公建民营后资金筹集渠道太少.....	41
三、社会福利中心养老服务意识滞后.....	42
第五章 完善公建民营养老机构委托经营管理的对策建议.....	43
一、委托双方应建立平等信任的关系.....	43
二、细化政策规定, 完善监督评估制度.....	44
(一) 加强顶层设计.....	44
(二) 健全监督管理机制.....	45
(三) 建立第三方评估制度.....	45
三、拓展资金筹集渠道, 推动养老机构持续发展.....	46
(一) 政府明确补贴政策, 加大宣传力度.....	46
(二) 发挥民间慈善资金力量.....	47
四、提升专业化水平, 加强精神支持服务.....	47
(一) 加强员工培训, 提高护理水平.....	47
(二) 加强入住老人的精神支持服务.....	48
结 语.....	49
参考文献.....	50
附 录.....	53
致 谢.....	56

第一章 绪论

第一节 研究背景及研究意义

一、研究背景

联合国在《人口老龄化及社会经济后果》中提出的老龄化标准是国际上普遍认同的判定人口老龄化的依据,即“一个国家 60 岁以上的老年人口占全国人口的 10%,或 65 岁以上的老年人口占全国人口的 7%,那么就被判定为处于老龄化社会”^①。如今,老龄化已成为 21 世纪各个国家和地区不可逆转的趋势,随着社会经济的发展,我国由于人口基数大导致老龄化的发展更为迅速,根据国际上判定老龄化的标准,我国在 20 世纪末就早已进入了人口老龄化阶段。国家统计局发布的 2016 年国民经济和社会发展统计公报的数据显示 2016 年底我国 60 周岁及以上的人口数为 24090 万人,占全国人口总数的 17.3%;65 周岁及以上的人口数为 15831 万人,占全国人口总数的 11.4%,失能失智老人约 4000 万人,占比 18.3%;空巢老人占老年人口总数的一半。^②预计到 2020 年,我国 60 岁以上的老年人总数会持续增加到 2.55 亿人,占总人口比重约 17.8%;高龄老年人口数会达到 2900 万人左右,独居和空巢老年人的数量会增加到 1.81 亿人,老年抚养比将会到达 28%左右;用于老年人的社会保障支出将持续增长。^③随着人口老龄化的迅速发展,其伴随而来的问题也层出不穷,我国现如今就面临着人口高龄化、人口红利下降、家庭结构小型化、养老压力增加等问题,这些老龄化问题已是国家重点关注并亟待解决的社会问题。

上述数据反映了我国的人口老龄化形势十分严峻,这就对我国的养老福利服务的发展提出了更高的要求,给我国的养老服务体系带来了不小的压力和挑战。为了解决人口老龄化带来的问题,我国大力发展养老服务业,当前的养老服务体系的基础是居家养老的方式,社区养老的方式则是养老服务体系依托,根据“十三五”国家养老体系建设规划指出,养老机构在养老服务体系中应该发挥补充的作用。虽然我国现在实行了开放二胎的政策,但是由于实施了多年的计划生育政策,随之而来的弊端也很明显,造成了家庭人口总数变少,家庭规模随之缩小,最普遍的家庭结构就是核心家庭,“四二一”家庭结构趋势化明显,一对

① 联合国.人口老龄化及社会经济后果

② 国家统计局.2017 年国民经济和社会发展统计公报

③ 国务院.“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划

年轻的夫妇不仅承担着抚养孩子的压力,还承担着四位老人的养老问题。与此同时,我国城市化的发展使农村大量的年轻劳动力向城市转移,使得“空巢家庭”越来越多,所以家庭的养老功能逐渐弱化。

2016年全国两会上,民革中央提交的《关于建立我国失能失智老人长期照护保障制度的提案》指出,中国失能失智的老年人口已经超过了4000万,失能失智老年人群体的养老及照护问题影响的家庭约达到了1亿户,一般的普通家庭几乎没有能力进行专业的照护。相关专家认为老老年人群中最弱势的群体就是这些失能失智老人,他们更加需要专业的看护和照料。据中国老龄科学研究中心预测,老年人对机构养老服务的需求将持续上升,其预测在2050年将会有77万余人需要机构养老服务。截至2016年底,我国注册登记的养老服务机构已达2.8万余家,养老床位接近700万张,每千名老年人拥有养老床位30张,而发达国家每千名老人拥有床位65张左右。^①机构养老服务需求的增加会促进养老机构产业的发展,而机构养老服务需求的增加为我国公办养老机构的市场化改革创造了充分的社会条件。还有这些伴随人口老龄化出现的社会养老问题及传统家庭养老模式的弱化,对我国养老机构的发展和养老服务社会化提出了更高的要求。

在我国,主要存在公办公营和民办民营这两种机构养老模式,前一种是公办福利性养老机构,是我国社会养老的根源。至今,公办养老机构的床位占全国养老机构床位数的62%以上,保障的主要是“三无”、“五保”老人和残疾老人等困难老年群体。多年来,公办养老机构保障了弱势老年群体的生活,解决了他们的养老问题。但是,随着人口老龄化的极速发展和经济的发展也存在不少的问题,虽然其收费相对来说较低,但是养老服务的专业性相对较低,还存在管理效率低下、硬件设施落后等问题。后一种则是社会私人企业建立,其目的是为了追求盈利,所以收费标准低的往往环境差、条件差、管理不规范等问题,而收费标准高的民办养老机构虽然提供的养老服务质量高,但是这类型的主要是具有高收入的老人才会选择入住,一般家庭和生活困难的老人难以承担,其入住率相对来说也较低,超过31%的民办民营的养老服务机构的入住率不到68%^②,难以满足正常运营。这就造成了我国大部分省市存在养老机构床位的高空置率和老年人的机构养老需求无法解决的问题。

① 民政部.2017年社会服务发展统计公报

② 中华人民共和国民政部.关于开展公办养老机构改革试点工作通知

由于此种养老压力的出现,养老机构发展遭遇瓶颈期的情况下,我国早已在2000年发布了《关于加快实现社会福利社会化的意见》,意见中指出公办养老机构的投资主体要向多元化发展,要制定优惠政策引导社会组织参与公共福利事业,以解决养老资金不足和福利性养老机构少的难题。在2000年-2010年这一阶段,虽然公办养老机构的改革不是这一时期的重点,但是某些地区因为福利院的运营效率低下、专业化水平低、养老资源浪费等问题严重,也逐渐开始进行公建民营的探索改革之路,如长沙市雨花区社会福利中心就是于2009年进行的公建民营委托经营模式的改革。2011年我国国务院发布了《社会养老服务体系规划建设(2011-2015)》,规划提出采取公建民营等多种模式进行公办养老机构的改革,这是政府文件中首次提出这个概念。2010年以来,在有了良好的政策环境下,北京、安徽、江苏、浙江、湖南等十多个省市开始了养老机构公建民营的改革之路,在这个时期,公建民营的委托经营管理模式成为养老机构社会化的主要方式之一,社会组织积极地参与养老福利领域。

2013年12月我国民政部发布了《关于开展公办养老机构改革试点工作通知》,通知中明确提出公办养老要推行公建民营改革,“对于政府举办的尤其是新建的养老机构或服务设施,在明晰产权的基础上,提倡通过公开招投标,以承包、联营、合资、合作等方式,交由社会组织、企业或有能力的个人等民间资本运营或管理”。随后,各省市都出台了关于《加快发展养老服务业的实施意见》,公办养老机构进行公建民营模式改革的方向就进一步明确了,各地纷纷开展试点工作,快速推进公建民营的改革工作,截止2016年底,28个省民政厅共上报了124家公建民营养老机构改革试点,公建民营成为公办养老机构改革的重点方式。但是在公办养老机构民营化改革的进程中,因法律规定不健全、产权不明晰等因素造成了一些实际的运营问题,拖慢了各省市公办养老机构公建民营化的速度,所以公建民营养老机构占养老机构的比例比较少,养老机构进行公建民营的委托经营模式的改革还存在不小的障碍和挑战。

二、研究意义

一直以来,我国对公办养老机构的改革研究十分重视,公办养老机构一直承担着“三无”和“五保”老人的供养,是我国老年社会福利事业的兜底防线,之前政府大包大揽的管理方式和封闭的运营模式已经不适应当前社会的发展,当前政府将公建民营作为公办养老机构的主要改革途径和方向已是大势所趋。

（一）理论意义

我国人口老龄化形势严峻，养老需求日益增加，政府兜底的老年人社会福利事业给其带来了巨大的压力，随着社会经济的发展，一直依靠政府兜底难以解决日益严重的养老问题。政府可以尝试和社会组织一起承担社会养老的压力，在养老服务的提供上可以进行不断地创新。在养老服务行业，通过公共部门和私人部门的合作，政府一方面发挥监督作用，另一方面发挥管理作用，既可以为公共养老福利领域增添新活力，也可以促进养老服务行业的新发展。以福利多元主义理论、民营化理论、委托代理理论为基础对养老机构的公建民营委托经营模式进行研究，希望进一步探索公办养老机构的改革新路径，明确政府在社会养老福利领域应该扮演什么样的角色，为各地进行公建民营改革提供理论基础和改革路径。

（二）现实意义

在新的经济环境下，随着老龄化问题的不断加剧，任何单一类型的主体都满足不了老年群体的多元化和个性化的养老需求，各种主体如政府、市场、社会应该进行协同合作，以市场的决定性作用为发展导向，合理公平有效地配置养老资源，全面深化改革。公建民营是促进我国养老事业发展的有效途径，有利于推进我国养老服务领域的制度革新，公建民营养老机构结合了公办和民营两种养老机构运行管理的优点，可以减轻政府财政负担、缓解养老服务供求矛盾、提高服务质量等。通过对养老机构的公建民营委托经营模式的个案调查研究，分析其改革成果，寻找可能被忽视的问题，总结该模式的优势和特点，为准备进行改革的养老机构的发展提供经验。

第二节 国内外研究现状

一、国外研究现状

国外学者的研究主要集中在养老机构的管理理念、模式及其运行主体，养老机构的运行主体和管理模式。国外的 PPP 模式和我国公建民营委托经营模式改革的方向是一致的。

（一）养老机构的管理理念研究

西方社会老龄化现象很多年前就出现了，他们对于如何缓解老龄危机更有经验，其措施也更有全面性和系统性。在对于养老机构的管理理念上，西方国家的一些学者也有自己独特的见解。Judah.Ronch（2008）提出人性化和一定的配套管理文化是养老机构应该具备的，但是不容否认的是许多文化其本身都存在不确

定性, 国外的养老机构对于管理质量是极其看重的。^①因此, 应该提高养老机构管理水平以及重视养老机构管理文化方面的建设, 管理水平和管理态度直接关系到这个养老服务机构是否能存活下去。Faisal Talib (2011) 提出在养老机构的管理中应该充分运用全面质量管理理论, 这是解决养老机构质量问题的最有效率的途径^②随着老龄化程度的日益加深, 政府在处理老龄问题中的职能也逐渐转变, 从全面覆盖的主导作用转变成辅导作用, 私营部门在养老服务机构体系中发挥的作用渐增长。Micheal.J.Stoil (2000) 指出市场的作用在欧美国家以及亚洲一些相对较为发达的国家会显得更加突出, 政府发挥协调、配合监督和促进的作用。^③在一些亚洲国家, 政府会大力鼓励多方参与, 比如非营利机构、行业协会与志愿者等等。Johnson(2006)认为在亚洲国家, 人们更喜欢和家人聚在一起, 享受家庭的欢乐, 家庭观念较为浓重, 家人之间彼此照顾、关爱的氛围更浓厚, 所以大多数亚洲发达国家采取居家养老的养老模式; 欧洲及美洲的居民对于家庭观念并不如东方浓厚, 所以他们的养老方式向社区养老倾斜, 在社区内将养老服务做到社区化区化。^④

(二) 国外养老机构委托经营模式的发展经验研究

在国外养老机构的管理中, 有一种人们广泛关注并被大力推崇的模式, 这种模式在国外发展很早, 可以追溯到 19 世纪 60 年代, 即 Public-Private-Partnership, 简称为 PPP 模式。PPP 模式由英国引进, 英国政府最先提出, 这样一种模式是考虑到政府在某些领域也存在力不从心的时候, 为了解决这些问题, 政府可以采取与私人部门合作的方法, 让私人部门与政府共同承担社会职责。然而每个国家对于 PPP 的概念界定都有所差别, Michelle(2009)提出这是一种不同的公共产品供给机制, 介于外包和私有化之间, 应该发挥私人部门资源的作用, 以便于建设公共设施的目的。^⑤Gutheil(2010)指出澳大利亚大部分养老机构的运营都由非政府部门负责, 大部分的养老机构都采用政府购买养老服务的方式。^⑥Morison(2013)

①Szabo Joan. Legal. Paying docs for call duty gets OK from the government.[J]. Hospitals & Health Networks, 2008, 81(12)

② Faisal Talib.Best Practices of Total Quality Management Implementation in Health Care Settings[J],Health Marketing Quarterly.2011(3):102

③ Mecheal.J.Stoil.The Psychology of Aging in the 21 Century[J].Nursing Homes2000:21

④ Johnson. N. The Welfare State in Transition:The Theory and Practice of Welfare Pluralism,Amherst[M].University Massachusetts Press,2006

⑤ Jasper Kim,Michelle Han.Education Financing and Public-private Partnership Development Assistance Model.2009

⑥Gutheil,L.A:Long-term care institutions.In A.Monk(ED),Handbook of gerontological services(2nd ed.)New York:Columbia University press.2010

认为这种模式指的是政府与私人主体或个体私人双方签订契约,根据签订契约的条款要求,对双方的权利和义务进行细致的规定,让私人部门拥有经营权,这样双方就可以形成一种特殊的合作关系,即将政府原本要承担的责任转变为双方共同承担。^①

美国的养老服务在 20 世纪 80 年代就引导社会资金参与公共事务领域的发展,十分重视市场力量和民间资本的参与。Abiola (2011) 指出美国老年群体的养老偏好是入住公共老年公寓,联邦政府在建立公共老年公寓生活中提供了不小的经济支持,美国住房发展部负责策划、开发、建立和管理,并且将经营权交给私人部门或者教会。^②联邦政府通过的《养老院改革法案》规定了养老服务的标准,并且对养老机构的服务质量、程序等内容进行了明确的规定,对于没有达到标准的机构,还制定了一系列的处罚条例特别是经济上的惩罚,通过制定这些标准和实施这些措施,有利于促进养老社区的规范化和科学化。Albalade (2013) 指出美国在养老服务领域,养老机构属于养老社区的重要部分,大都实行特许经营类 PPP 模式,其养老机构主要有下面六种:长期照护类型、介助生活类型、专业护理类型、居家照护类型、中级介乎类型和护理院类型,只有所在州政府授权后私人部门的资金才能够参与到养老机构的建立运行和管理中。^③美国制定了很多关于政府购买服务的法律法规,包括《联邦财产与行政服务法》、《联邦采购政策办公室法》、《联邦采购规则》。Dulaimi (2011) 提出在政府购买符合和私人部门进行合作时,进行“成本-效益”分析是重中之重,由此来对服务外包方进行选择,购买价格是在一番市场竞争后确定的,能够保证其公平合理性,而且对政府必须对其提供的服务质量进行监管和评估,只有购买服务的成本比政府提供服务的成本低,才达到了政府购买服务的目的。^④

在亚洲,日本由于在 20 世纪 70 年代就步入了人口老龄化的阶段,人口老龄化速度极快,使得日本政府对养老服务业的发展十分重视,相对来说经验丰富全

① Hutchison, Terese; Morrison, Paul; Mikhailovich, Katja. A Review of the Literature on Active Ageing Prepared for the Australian Government Department of Health and Ageing.2010

② Abiola Sara E, Gonzales Richard, Blendon Robert J et al.. Survey in sub-Saharan Africa shows substantial support for government efforts to improve health services.[J]. Health Affairs Web Exclusives, 2011

③ Albalade,D,Bel,G.and Geddes,R.,2013.Recovery risk and labor costs In public-private partnerships:contractual choice in the U.S. water Industry[J],Local Government Studies,3(3).

④ Kunmaraswamy,Dulaimi.Public Private Partnerships: Overcoming Pre-Contract Problems Faced by Public Clients and Private Providers in Infrastructure Projects in Singapore.International Journal of Construction Management,2011,Vol.11(1),pp.63-77

面,具有比较大的借鉴意义。尹文清(2016)指出日本目前的公共服务网络体系的主体十分多元化,包括国家、地方政府、民间团体、普通民众。因为各地的财政水平和养老需求不一样,所以其地方政府一般都是自行制定计划,也是通过委托、招标选择社会组织负责的具体操作。^①早在1985年,日本社会保障制度审议会发布了《民营机构的活用与规范》以后,政府就非常重视发展民营养老机构,其目的就是为了提高效率和服务质量。王彦军(2016)指出日本为了支持民营养老机构的发展,政府给予民间养老护理机构建设费用,这笔建设费用占费用总额的90%以上,而且日常运营的经费也是由地方政府提供。^②王辉(2014)通过对日本的养老服务的研究得出日本除了进行直接资金支持,而且还有无息贷款的优惠政策,非营利性的养老机构还拥有税收优惠,日本政府还开设了养老服务业创业的咨询指导窗口,对一些有意向发展养老服务业的企业进行理论指导和鼓励,以帮助私人组织创办养老服务机构。^③日本建立公建民营养老机构遵循着十分严格的审核步骤,在制定市场化方案之前必须经过专家学者的研讨,确定进行民营化改革可以提高服务质量和效率,在统计了当地老年人的养老需求后,内阁会召开政府招标说明会,政府招标信息十分透明,民间养老服务提供者可以公平竞争,在确定受托方后,会对其运营进行严格的监管。田香兰(2010)认为日本在养老机构民营化改革中值得一提的是在评估方面,他们引入了第三方评估机制,而且政府主管部门会定期进行现场检查,每年机构要向政府提交年度运营报告书。虽然是放权于市场的做法,但是政府的监管职责依旧显得很重要。^④

二、国内研究现状

近年来,随着养老机构公建民营委托经营模式的不断试点和推广,国内学者关于公建民营委托经营模式的发展问题的研究也越来越深入,主要集中在公办养老机构民营化改革的研究、公建民营改革的路径研究、养老机构公建民营发展的问题研究。

(一) 公办养老机构民营化改革的研究

公办养老机构改革的必要性研究。多年以来,政府一直负责公办养老机构的运营,公办养老机构在经济和组织上都对政府有着极大的依赖性,其市场竞争意识较弱,养老经营理念和养老服务意识落后,这种包办和高耗低效的管理方式和

① 尹文清,罗润东.老龄化背景下日本养老模式创新与借鉴[J].浙江学刊,2016.01

② 王彦军.日本公共养老保障体系困境及改革方案评价[J].现代日本经济,2016.02

③ 王辉,孙文灿.日本养老服务发展及启示[J].社会福利,2014.04

④ 田香兰.养老事业与养老产业的比较研究——以日本养老事业与养老产业为例[J].天津大学学报,2010.04

运营机制已严重阻碍了其发展,所以有必要进行公办养老机构的改革。李云凤(2013)指出现在的养老机构不管是公办还是民办,大多存在着运营不善、浪费养老资源、管理效率低下等问题。^①刘佩璐(2015)认为养老服务的有效供给不仅需要政府的努力,更需要民间的力量,即公办养老机构民营化存在必要性,养老机构所有权和经营权的分离,可以弥补资源浪费、效率低下、管理官僚化等问题。^②尹孔阳(2015)指出公办养老机构在养老机构中所占的比重最大,却存在经营意识缺乏、服务能力不足的问题,而且不同城市的老年人对养老需求的偏好不同,因此,需要加快推进养老机构改革改制。^③

公办养老机构改革路径的研究。对于公办养老机构应该选择怎样的改革路径各学者都有不同的研究,主要提倡进行民营化的改革。孙红玉(2017)指出我国公办养老机构民营化改革是指改革政府包办包管的供给模式,导入市场机制,提高养老资源的配置效率,增强社会福利水平,满足社会对养老服务多样化的需求。^④张鑫(2015)指出要对养老机构的所有权和运营权进行分离,养老机构不改变产权性质,通过承包、租赁、委托经营、等方式将运营权转让给社会组织,以实现运营方式的改变。^⑤刘晓梅(2012)认为这种改革的目的是解决目前公办养老机构出现的供需失衡、两极分化等困境,进一步促进公办养老机构的服务质量的提高,以满足快速增加的老年人对于机构养老的需求。^⑥程启智(2016)通过分析得出公办养老机构改革的核心问题是公共养老资源安排的公平合理性。因此,在公办养老机构市场化改革趋势下,采取公共部门与私人部门合作的方式是公办养老机构的改革改制的有效路径,在这种模式中,公共部门将经营权委托给私人部门,所有养老服务均由私人部门提供,但同时政府要和受托企业签订合同,保证政府在公共养老服务领域的保障能力。^⑦由此得出,在公共养老服务领域应该主张主体多元化,政府应鼓励民间力量参与公共养老福利领域的发展,民营化改革是公办养老机构改革的有效路径。

①李云凤.公办民营式养老机构运营模式研究:以北京市 H 老年公寓为例[D].中国青年政治学院,2013.05

②刘佩璐.公办养老机构民营化改革的必要性研究[J].科技视界,2015.02

③尹孔阳,刘艳辉.人口老龄化背景下多元化养老模式的选择[J].中国老年学杂志 2015. 12

④孙红玉.公办养老机构民营化改革的内涵、理论依据及完善对策[J].理论月刊,2017.05

⑤张鑫.老龄化趋势下机构养老问题研究[J].华中师范大学学报,2010.06

⑥刘晓梅.我国社会养老服务面临的形势及路径选择[J].人口研究, 2012.05

⑦程启智,罗飞.中国公办养老机构改革改制路径选择[J].河北经贸大学学报,2016.03

（二）公建民营改革路径的研究

当前,我国在大力推进公办养老机构的民营化改革,国内学者认为公建民营作为改革路径之一,有利于增加公办养老机构活力和促进民间力量参与。李璐(2014)认为近年来,公建民营得到国家及地方的重视,各省市也在积极探索养老机构公建民营的模式。采用公建民营的养老机构运营模式,让其他社会力量参与养老机构运营,改变以往政府主导型的行政模式,这是改革的重要举措。^①任迅(2016)指出公建民营模式降低了民间力量参与养老服务提供的门槛,降低了成本。公建民营的改革思路解决了以下两个难题,一是解决兴建养老机构前期投资大、回报周期长的问题,二是解决了政府高耗低效的问题。^②

对养老机构公建民营不同实施模式的研究。自从国务院发布《关于加快发展养老服务业的意见》后,各地也开始了探索之路。王雪辉(2016)总结出了三条具有代表性的发展路径,包括委托经营模式、租赁经营模式、BOT模式,其中委托经营模式是将经营权委托给民间组织,通过签订委托合同规定权力和义务,目的是实现社会效益。租赁经营则是政府将一部分公寓楼租赁给企业,一部分由政府经营。BOT模式是由政府和企业共同出资建设养老机构,由私人企业进行运营的方式。^③于新循(2016)提出公建民营的运营模式主要有承包式、租赁式、委托经营式、合营式和股份制,大部分养老机构采用的都是委托经营的模式进行改建运营。^④公建民营委托经营模式是将公办养老服务机构委托给社会组织或企业进行经营管理的方式。

对养老机构公建民营改革的路径研究。进行公建民营的养老机构和传统的公办养老机构有所不同,赵辰光(2017)提出公建民营养老机构由政府出资建设,但不再由政府直接管理,而是社会组织,通常采用公开招标的方式,由中标的社会组织按照合同规定的标准和要求进行后期的运营和管理。公建民营养老机构十分重视养老服务供给的社会化,注重将社会资本引入进来。^⑤福建师范大学联合课题组(2012)在对公办公营与公建民营养老机构模式的比较研究中指出养老机构属于特殊机构,无论是什么类型的养老机构,在各个方面都应该承担社会养老的责任,其社会效益应该大于经济效益,需要在政府的指导下创新管理机制,主

①李璐.养老服务机构道路选择——公办、民办养老服务机构生存状况对比分析[J].中国机构改革与管理,2014.01

②任迅.用“公建民营”破解福利中心困境[J].人力资源开发,2015.10

③王雪辉.养老机构公建民营运作模式探析[J].行政管理改革,2016.08

④于新循.论我国养老服务业之市场化运行模式及其规范[J].四川师范大学学报,2010.01

⑤赵辰光,杨肖肖.公建民营养老机构运营模式[J].中国老年学杂志,2017.11

体多元化是养老服务供给发展的方向,公建民营通过创新养老服务提供机制,引入专业的力量,有着明确的目标定位,有利于满足社会养老需求。^①

(三) 公建民营养老机构发展问题的研究

对公建民营养老机构性质的研究。关于公建民营养老机构发展面临的主要问题,首先是关于改革后机构福利性问题,董红亚(2015)指出一些公办养老机构改建后定性不清。机构定性影响到定价,影响到权益的分配问题。在定价机制上,有些地区将其归为民办机构,实行自由自主定价,有些又不留余地地直接给其明确的定价。在机构职责上,是否优先保障半自理老人、失能老人、残疾老人等困难老人入住,是否优先保障本社区老人入住,以及养老机构的功能、档次等定位,在合约中没有具体的规定。于新循(2016)指出部分私人经营者为了追逐经济利益,导致一些公建民营的养老机构的福利性降低,其单纯追求盈利,忽略社会困难老人需求。^②

对于政府在委托-代理关系中的定位的研究。孙爱玲(2017)认为政府角色定位混乱,在政府监督管理过程中,政府实施执行的部门常常表现为两个极端:一是政府为了能更好地落实责任,在行使权力时经常习惯性地把养老服务机构看作其下属单位,直接发布命令,这样就忽略了养老机构的自主经营的权力。二是政府“甩包袱”的行为,对养老服务机构不管不顾,放任其自主经营,不承担其监督管理的责任。^③所以政府在此种关系中应该明确其定位,徐丹(2016)主张政府相关部门应该积极主动地制定养老机构公建民营的相关政策规定,也应该积极探索监督管理机制,提倡政府将多层次、多领域的社会力量引入公建民营养老服务机构建设中,努力培养养老服务专业人才,开展各种形式的培训活动,为服务于养老事业的人员提供保障性的福利待遇,增强这个模式发展的内生动力。^④

目前我国学术界对养老机构公建民营委托经营管理模式改革的研究涵盖了对公办养老机构管理现状的研究、对公办养老机构存在的问题以及解决办法的研究、探索公办养老机构改革路径的研究、对公建民营改革路径的研究、对政府和私营部门间委托代理关系的研究。从这些研究中可以看到很多学者就公建民营和委托经营的概念界定、运营模式、发展路径等方面进行了研究,也可以发现已有的学术成果反映出了我国公办养老机构在管理机制上进行创新改革的紧迫性。但

①福建师范大学课题组.公办民营与公建民营养老机构模式研究[J].社会福利.2012.01

②于新循.论我国养老服务业之市场化运行模式及其规范[J].四川师范大学学报,2010.01

③孙爱玲.公建民营养老服务业发展的研究[J].劳动保障世界,2017.06

④徐丹,张国栋.基于SWOT分析的“公建民营”养老服务模式研究[J].呼伦贝尔学院学报.2016.08

描述性的文章居多,缺少对细节的把握,并且没有给出实际可行的改建方案和做法。由于对养老机构进行公建民营改革的发展时间较短,发展缓慢,所以对其委托经营运营模式的研究比较少。笔者对实行公建民营委托经营模式的养老机构进行个案研究,以长沙市雨花区社会福利中心这一改革了近8年典型的公建民营养老机构为案例,全方位地分析了福利中心实现改革的条件和改革后的优势,分析其运营现状和出现的问题,研究公办养老机构进行公建民营委托经营模式的推广价值和其运营管理中出现问题的原因,并提出相应的政策建议。

第三节 研究思路和方法

一、研究思路

随着我国公办养老机构改革的推进,公建民营是推进公办养老机构改革的有效方式,有利于促进养老服务业的机制创新。这种模式通过引入市场机制,提高公共养老资源的利用效率,可以发挥政府和民间力量的各自优势,解决公办养老机构体制僵化、服务质量低和福利反导向的问题,更好的履行公办养老机构保障基本养老服务的职能。公建民营的运营方式中较常见的是委托经营模式,因此,笔者提出了公建民营养老机构委托经营模式研究的主题,本文首先介绍了我国人口老龄化问题和养老机构的发展问题,其中公办养老机构的发展存在不少问题,民办养老机构发展之路艰辛,界定了养老机构、公建民营、委托经营等基本概念,以福利多元主义理论、民营化理论、委托代理理论为研究的理论依据。其次,通过分析具体案例即长沙市雨花区社会福利中心的委托运营模式,通过其运营管理的现状总结其多年实行委托经营运营模式的经验,并发现其存在一些问题,深入分析了其出现问题的原因。最后根据其出现的问题,笔者提出了实行公建民营委托经营模式应该注意的问题及政策建议,以促进公建民营委托经营模式的发展。

二、研究方法

第一,文献法。本文通过研究文献对养老机构、公建民营、委托经营等概念进行了界定,而且还对我国目前进行公建民营委托经营模式改革的养老机构在运营管理上的实际情况和其管理过程的相关文献进行研究、总结,初步了解了关于公建民营运营模式的研究现状并为进一步的研究做了基础的准备。

第二,参与观察法。本文主要对长沙市公建民营的养老机构进行调研,选取雨花区社会福利中心作为调研代表,并走访长沙市雨花区民政部门了解长沙市建立公建民营养老机构的内容和进展。在雨花区社会福利中心进行调研的过程中,对其场所、福利中心的环境、生活配套设施、周围环境等进行观察和研究。

第三，访谈法。本文的调查和访谈对象初步设计为享受公建民营养老机构服务的老年人和负责管理这些养老机构的人员，以及政府部门负责管理这一块的相关人员。通过实地调查和深入访谈，获取第一手资料，确保研究的可行性及实践性。访谈结束后将获得的信息转化为文字形式，整理好每次的记录，并进行归类，了解在公建民营养老机构的运营管理过程中出现的不足以及他们对这些情况的反馈。

第二章 相关概念界定及理论基础

第一节 概念界定

一、养老机构

在我国，养老机构起源于对城镇“三无”老人和农村五保对象提供住养服务的福利院和敬老院。随着中国人口的高龄化、家庭结构的小型化和养老需求的不断变化，各种不同形式和不同种类的养老机构慢慢开始出现，而且政府也在积极地推进福利社会化，允许福利院接受社会老人入住，鼓励并支持社会民间力量进入社会养老服务领域。根据投资主体对养老机构的性质进行划分，分为具有公益性、福利性的公办养老机构、具有救济性的集体办养老机构和民办养老机构。福利院和公办公营的养老机构是具有公益性的公办养老机构；农村的敬老院或五保供养机构是具有救济性的集体办养老机构；政府允许其以盈利目的并经过工商部门登记注册的养老机构机构和不允许分红并经过民政部登记注册的具有非营利性质的养老机构属于民办的养老机构。养老机构作为给老年人集中进行养老服务提供的机构，代表着养老服务的社会化水平。随着政府部门职能转变、经济体制的改变、市场经济体制的完善，养老机构市场化的进程也在不断地发展。

本文中提到的养老机构是指能够为老人提供综合性养老服务的专门机构，其中养老服务包括起居照顾、清洁卫生、医疗看护和精神支持等方面，入住老人包括“三无”老人和“五保”对象还有残疾老人等困难老人，也包括社会寄养老人即缴费入住的老人，也接收失能失智老人，不限制服务对象，也不限制服务内容。

二、公建民营

公建民营就是政府将其投资建设的养老机构，委托给具有资质的社会力量运营，实行管理引进的方式。养老机构在公建民营期间，不改变产权性质即国有资产的性质是不改变的，但机构的所有权和经营权分离。政府根据实际情况确定养老机构的运营要求，设定预期的社会效应和效益指标，给予相应的财政补贴，并且进行合理的监督管控。受托方运营期间应收养“三无”、“五保”老人，自主运营、自负盈亏，应严格按照政府部门的规定合理使用国有资产，并通过其科学专业的管理和高质量的服务运营好养老机构，为入住老人提供让人满意的养老服务，运营期间，既享受政府给予养老服务业的所有优惠政策，也要向民政部门上交场地使用费及设施租金，养老机构公建民营后的本质是公有民营。这种委托经

营模式要实现的目标是通过机制改革,建立政府宏观管理、公办养老机构自主运营的管理机制,实现养老服务社会化的可持续发展。

对养老机构实行公建民营委托经营模式作为未来公办养老机构改革的主要趋势,这种新的养老机构运作模式具有以下几个方面的特点:

(一)公建民营养养老机构性质为非营利性。虽然引入了社会组织对其进行管理和运营,但是养老机构依旧不能只以营利为目的,还是具有养老机构的福利性和公益性,所以在定价和确定入住资格上体现了这一点。

(二)公建民营养养老机构服务对象应该优先收养生活困难老人。已出台的政策中有做出明确的要求,“公建民营养养老机构应该优先收住“三无”、“五保”、失能、失独、高龄和贫困老人,确保这部分存在基本生活困难的老年群体的养老服务需求能够得到满足”。与此同时,公建民营养养老机构的其他闲置床位应该向社会普通老人开放。

(三)公建民营养养老机构必须接受政府民政部门的监督和管理。社会组织虽然获得了养老机构的经营权,但是养老机构的所有权依旧属于政府。因此,相对应的民政部门会定期对公建民营养养老机构的运营管理进行监督和评估,确保养老机构机构的运营符合政府的规定。

(四)公建民营养养老机构是运用市场化的方式运作。公建民营养养老机构与公办公营养养老机构不同的地方在于,公办公营养养老机构是政府包管包办的,而公建民营养养老机构则需要通过市场化的运营管理自负盈亏的发展下去。政府为了支持公建民营养养老机构的可持续发展,会根据相关规定和标准给予其床位费补贴和运营费补贴。

(五)公建民营与公办民营。在实践中经常有“公办民营”的提法,公办民营养养老机构则是政府将已经运营的公办养老机构通过改革体制,引入社会组织进行管理和运作,这是一种盘活存量领域的做法,而公建民营是发展增量领域的做法,但二者在政策取向上是一致的。因此本文统一使用公建民营概念。

三、委托经营

在国家鼓励养老服务社会化后,部分省市已经开始了探索养老机构公建民营的运作模式,也探索出了几条有代表性的公建民营运作模式的发展路径,如委托经营、租赁经营、合营式、承包式等。

委托经营是指政府和民间养老服务机构通过签订委托经营合同的方式将新建的公办养老机构的运营权委托给民间养老服务机构。委托经营的重要特征即经

营管理的商品化及私有化,实质是实现经营权和所有权相分离,但是这种分离是相对的,利益双方在某种程度上来说是统一的,既有对立面,也存在统一面。委托经营将养老服务的“生产方”和“提供方”分离,此种模式的主要特点是将养老机构的所有权和经营权分离,但机构所有者与机构经营者的根本利益是相同的。养老机构的委托经营是为了实现社会效益,而不是追求利益最大化,这是跟企业实行委托经营不同的地方。因此,公建民营养老机构需要具有丰富的相关行业经验的专业管理团队运营管理才能达到效益、公益双目标和持续健康的发展,才能使政府投入的养老资金达到高效运作的目标。

除了委托经营,还有租赁经营、合营式、承包式等方式,其中租赁经营是指政府将公办养老机构的部分场地租给社会组织使用并收取租金的经营方式。在此种方式中,政府拥有规定养老机构经营方向和目标的权力,社会组织负责养老机构的日常运营,并定期向政府缴纳租金。在公建民营的租赁经营运行模式中,社会组织在规定时期内拥有养老机构的场地和设施使用权,但是养老机构依然归政府所有。在规定的租赁期内,承租方承担养老机构场地和设施的维护工作,其约定期限内获得的盈利不需要按照比例上交给对应的民政部门。但是因为要缴纳租金,所以对于承租方而言,当养老机构没有实现盈利,那么就会面临亏本运营的风险。合营式即政府将养老机构的经营服务权交给社会经营者,政府部门和社会经营者双方投入资金和精力的比例决定如何分配经营服务权,双方通过签订协议确认各自的职责范围,形成合作关系。社会经营者根据其投入的实际情况获得相对应的回报。承包式的前提是公办养老机构的产权性质不变,将养老机构的经营权转让给社会经营者,政府根据承包合同收取相应的承包费用,并且对社会经营者的服务提供和运营进行监督。

以上几种方式的共同点都是以合同为前提和约束条件,但又具有本质区别,同委托经营相比,租赁式和承包式都是将委托人的物品转给第三方,租赁式的标的是机器设备等,承包式标的是经营权,委托经营式则是将硬件设施和经营权都作为标的。实践中还存在着部分产权转让式,即将公办养机构的房屋使用权租赁给社会经营者,而将机构内部的设施和易耗品等资产的产权转让给市场主体。目前委托经营的运营模式是公建民营养老机构的主要发展模式。

第二节 理论基础

一、福利多元主义理论

20 世纪后半叶西方国家出现了福利危机，西方社会政策研究出现了新的范式，即福利多元主义。1978 年英国发表的《沃尔芬德的志愿者组织的未来报告》指出国家不是福利供给的唯一来源，家庭、市场和志愿者都可以进行福利的供给。由于国家在福利领域中垄断福利供给，造成了官僚化、集权化等问题，为了克服这些问题，社会福利要进行分权化和私营化的改革。罗斯采用了三分法的方式对福利多元主义理论进行了更加明确的阐述，他提出了福利来源多元化的主张，认为国家、市场和家庭都是福利的提供者。伊瓦斯基基于罗斯的研究基础提出将福利三角即国家、市场和家庭置于文化、经济和政治背景中。欧尔森也采用国家、市场和民间社会的三分法来进行分析，他强调福利的分散化和私有化。约翰逊在三分法的基础上加入了志愿组织，采用的四分法的方式，其认为志愿组织和家庭等非正式组织也发挥着非常重要的作用。每种阐释都有不同的侧重点，但是都强调各福利来源主体的平衡与稳定，都主张福利的来源应该朝着多元化的方向发展。

我国公办养老机构民营化的改革思路和福利多元主义理论都认识到不同的社会力量在福利输送中的作用，并且意识到各种福利来源主体之间具有不可小觑的合作前景。我国养老机构公建民营的改革思路与福利多元主义倡导的理念具有相似之处，由政府提供机构养老服务虽然能保障福利性和弥补资金不足的问题，但是存在政府垄断和低效运行的问题；由市场提供虽然服务质量高和有效控制成本，但是福利性难以得到保证，所以我国公办养老机构民营化的改革可以借鉴福利多元主义的理念，私营部门、非营利组织、家庭等都可以成为福利服务的提供者。目前，我国机构养老服务的供给模式正处于转型的关键阶段，以前政府“包办包管”的单一供给模式已在逐渐转变为多元主体供给的模式，养老机构公建民营可以鼓励各方社会力量参与养老事业，是充分利用社会资源的一种方式，而且还可以提高养老资源的利用效率。

二、民营化理论

20 世纪 70 年代末，政府管理的变革运动逐渐兴起，新公共管理理论是变革的主导理论，民营化这一概念也在这一时期被人提出，管理学家德鲁克是提出民营化建议的先驱者，但萨瓦斯结合了他在各级政府工作的经历和总结了他 30 多年来在多个国家的民营化实践经验，对民营化的理论框架进行了系统的建构。他提出民营化“根植于这样一些最基本的社会信念，即政府自身和自由健康社会中

政府相对于其他社会组织的适当角色”萨瓦斯广义上界定了公共服务供给的三方参与者：接受物品或服务的消费者，生产物品和服务的生产者，选择、指派物品或服务的安排者。有些学者混淆了服务的生产者和提供者，他们认为民营化是政府主动放弃了公共服务领域，但实际上并不是这样，萨瓦斯指出“政府虽然放弃了服务生产者的角色，但还担当着服务提供者的角色。”那么如何实现这种转变呢？萨瓦斯总结出了三大类具体形式，委托授权是最常用的一种形式，这种形式需要政府积极地介入，因为政府是最终承担者，对于政府来说，民营化是一个不小的挑战，要求政府有更高的驾驭和管理能力，其与公共服务的供应商之间的微妙关系也需要不同的管理方式去处理，政府的掌控和处理的能力决定着民营化的成败。如何界定政府与私人部门的角色是民营化的理论原点，其核心是区分生产者和安排者，民营化就是在治理安排中政府的高度介入向较少介入转变，即更多依靠市场或社会机构的力量去进行公共事务的治理安排。

在社会福利领域方面，民营化是西方福利国家一直热议的话题，有些学者认为，对社会福利服务进行民营化的运作能够有效发挥市场的调节作用。这种运作的方式有利于提高政府的工作效率和资金的利用率。我国当前公办养老机构改革任务繁重，公建民营的改革方式是公办养老机构改革的重要方式之一，通过这种改革方式改变政府包办包管弊端，在养老服务的供给方面导入市场机制。在这种改革方式中，服务的安排者是政府，服务的提供者是社会组织或个体，政府将以承包、租赁、委托经营等形式转让给私人部门，改变传统的运营方式，符合民营化理论中的“政府保留设施和资产的所有权，让私人企业去经营”。民营化理论为我国公办养老机构民营化的改革提供了强有力的理论指导。

三、委托代理理论

委托代理理论是西方经济学重要的研究领域，起源于 20 世纪 30 年代的美国管理学界，是新制度经济学中的重要理论模型，被广泛的运用在经济、社会等各个领域，能够在分析现实问题时提供强有力的分析框架。美国经济学家博利和米恩思提出了分离所有权和控制权的观点，他们认为在这两权分离的情况下，会出现一种情况即参与者双方信息不对称，由于信息不对称和利益冲突情况的出现，形成了委托代理的关系，在这种环境下，委托人和代理人之间如何以最优契约达到利益最大化的目标是这个理论的研究中心，委托代理理论的重点是如何构建激励约束机制。在委托代理理论中，其通过两个假设即利益冲突和信息不对称构造出代理问题，通过分析这个问题找出解决问题的约束条件，最后，得出委托方效

用最大化的契约。在这段委托代理的关系中，关键性内容是委托方如何让代理方在实现利益最大化的同时遵循委托方的利益选择原则，经济理性人是委托代理理论的假设条件之一，追求自身利益最大化是代理人的本质，而且还存在委托方信息贫乏等外在的问题，特别是契约形成以后形成的道德风险问题，所以委托方如何对代理方的经营行为作出合理并有效的监督是一个重要问题，这样就造成了委托方和代理方之间复杂的关系。因此如何选择代理方就显得十分的重要，还有如何定制契约合同、如何进行激励和监管、如何预防代理方追求自身利益而损坏另一方的利益。

委托代理理论对我国公办养老机构的民营化改革具有重要的理论指导意义与借鉴价值，所有权与经营权的分离是委托代理的核心。公建民营养老机构进行委托经营的过程中，不仅仅存在一层委托代理关系，而是存在着多层的委托代理关系。第一层委托代理关系存在于入住老人与政府之间，入住老人是委托方，政府是代理方。第二层委托代理关系存在于政府与养老机构的经营者之间，政府作为委托方是养老机构资产的所有者，经营者作为代理方对养老机构进行运营管理。而且在公建民营的过程中存在如何选择经营养老机构的合作对象、如何设计委托代理的合同、如何对代理方进行有效的监督、如何进行过程的设计等问题，所以，政府对公建民营养老机构实行委托经营模式可以在委托代理理论的指导下进行。

第三章 公建民营养老机构委托经营管理模式的调查与分析

第一节 雨花区社会福利中心的发展概况

一、长沙市雨花区社会福利中心改建的背景

2009年,雨花区委、区政府为了做大做强养老服务事业,将雨花老人之家(前身为洞井镇敬老院)改扩建工程作为当年区政府的重点惠民工程,建成了当时长沙市第一个区级社会福利中心,当时全省最大的区县级综合性福利机构,承担了全区“三无五保”老人的集中供养、兼顾社会福利性寄养。长沙市雨花区社会福利中心于2009年进行改建并进行公建民营的委托经营模式的改制是有现实背景的。2008年湖南省65岁及以上老年人口620.26万人,占全省总人口的比重为9.1%,国际上通常看法是“65岁以上老年人口占人口总数的7%,即意味着这个国家或地区的人口处于老龄化社会”,意味着湖南省早已步入了老龄化社会。雨花区率全省之先,踏上了公办养老机构改革的探索之路。福利中心由雨花老人之家转型,完成了一个乡镇农村敬老院向综合性的社会福利机构的提升改造,由50张床位扩大到300张,福利功能由原来只收住农村老年人增加到收住全区的集中供养对象。

随着规模的扩大,功能的完善,基本建设维护费用的增加、员工数量的增加,需要专业化、精细化的管理。为此,雨花区民政局通过实地考察、信函咨询、网络资料等手段对于省内外一些社会福利中心的经营模式进行调研,经过对京、沪、江浙等地区的养老机构项目的调查,发现公建民营运作模式既能充分发挥政府兜底作用,又能推动原来由政府一手包办的养老产业的社会化改革,于是雨花区人民政府研究决定社会福利中心采取公建民营委托经营的运作模式。2014年9月,民政部将雨花区社会福利中心确定为全国公办养老机构改革的试点单位之一。到2017年,雨花区社会福利中心经过9年的实践摸索,作为湖南省内养老机构公建民营的探路者和拓荒者,在康乐年华多年的稳定运营下,不仅实现了社会效益,也同时实现了经济效益。因此,以雨花区社会福利中心作为研究的试点具有很好的代表性。

二、社会福利中心委托经营模式确立的过程

（一）多层次的委托经营选择

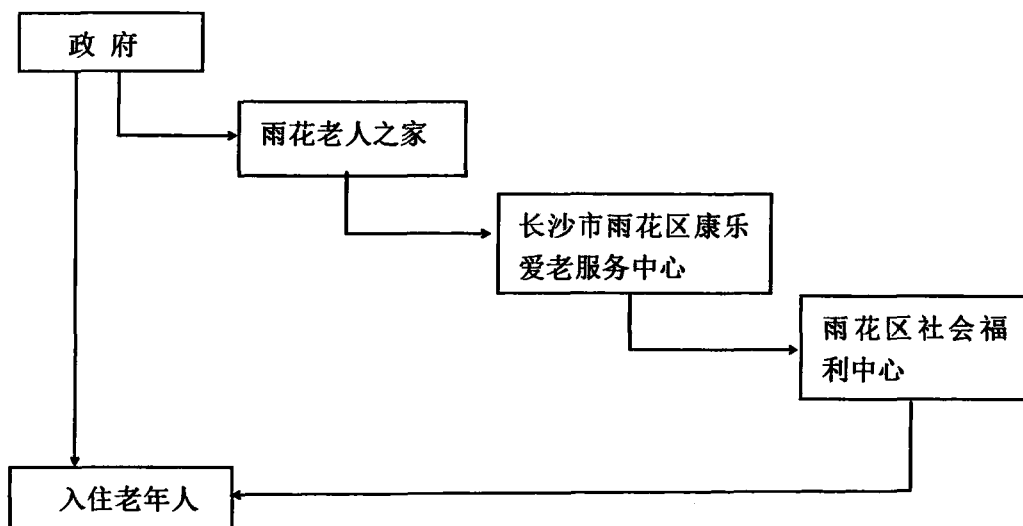


图 3-1 长沙市雨花区社会福利中心委托代理关系图

图 3-1 大致描述的是长沙市雨花区社会福利中心委托经营管理模式中的委托代理关系，从图上可以看到，这种模式中存在三方的主体，他们分别是：

1、政府。入住老人是委托方，政府是受委托方即代理方，雨花区政府意识到原来的管理体制存在一些问题，为了打破陈旧的大锅饭思想和降低运营的成本，提高工作效率和加强养老服务的质量，借助政府的经济支持进行改革扩建，将雨花区老人之家自身配套的服务机构委托给康乐年华企业来经营管理，并严格按照国家法律法规进行各方面的监管。

2、长沙市雨花区康乐爱老服务中心。民政局将雨花区社会福利中心的经营权委托给了康乐年华，康乐年华于 2008 年注册了第一个实体机构即长沙市雨花区康乐爱老服务中心，该公司实行经理负责制，属于民办非企业，它的企业法人是袁云犁，康乐年华拥有专业的管理和团队，建立了完善、成熟的质量管理体系，成立了师资雄厚的养老服务与管理培训中心。康乐年华遵守“服务老人、服务政府、服务机构”的宗旨，其服务理念是“专业做养老、用心为老人”。

3、雨花区社会福利中心。该名称由长沙市雨花区区政府于 2009 年命名，扩建并委托给康乐年华后具有公建民营性质。该中心目前在康乐年华总部理事会和民政局监管下实行主任负责制，中心内部有各个项目组，其相关工作会交给具备专业知识能力的管理人员完成，入住的老年人与福利中心存在契约合作关系，入住老人的满意度、床位的利用率及运营绩效直接关系到对康乐年华的考评结果。

对上述提到的三方主体的分析过程可看出,这种具有多种委托代理关系的模式是民间力量参与养老服务事业的运营模式。入住老年人将自己的养老服务需求委托给政府,入住老年人是最初的委托人,也是接受养老服务的对象,提供服务方是社会民间组织,社会民间组织接受了政府的委托,就成为了养老服务的提供者即代理人。入住老年人、政府、社会组织之间存在多层次的委托代理关系,在养老机构中存在两种委托代理模式,一种是直接代理模式,还有一种是间接代理模式,这两种模式相比之下,间接代理模式在权、责、利等方面具有更严谨的关系,因为其具有复杂性,公建民营的委托代理模式就是属于间接代理模式,所以委托人为了达到预想的效果,必须做好监督和激励的工作。

(二) 公建民营委托经营模式实行的具体方法

1、招标的过程

2009年,长沙市雨花区人民政府决定采取公建民营模式对雨花区社会福利中心进行试运营。首先采取了公开招标,将雨花区社会福利中心的设施及土地委托给社会组织,由这些社会组织提供养老院的相关服务,并负责福利中心的运营和管理工作。

养老中心采取此种模式的关键在于如何选择受托方,受托方应该具备的三点:第一,应该熟知养老行业的相关知识并了解养老行业的发展情况,最好是从事过养老方面的工作,具备一定的工作经验,而且要热爱公益事业。第二,因为养老中心属于公益性质的机构,其运营周期长,前期需要投入的人力物力大,短期内看不到收效,所以,受托方应该拥有良好的经济实力。第三,为了达到公建民营改革的成效,其受托方应该具有专业的管理运营能力,只有掌握管理技巧才能够将政府和民间组织两者的力量有机的结合在一起。

民政局对参与的社会组织进行严格的筛选,按照公平竞争的原则通过对竞标组织的经济实力、管理理念、经营成果等多方面指标进行对比,最后确定中标方。图3-2展示了具体的筛选过程。

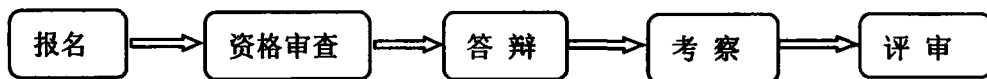


图 3-2

民政局在经过严格的筛序和考察后确定受托方为长沙市雨花区康乐爱老服务中心,最终于其签订合同,康乐年华成为了这一次公建民营委托经营模式的受托方。

2、签订公建民营委托经营合同

中心实施所有权与经营权分离的“公建民营”模式，由区民政局委托(简称康乐)经营，签订了《雨花区社会福利中心委托经营合同》。

在公益性方面，在区民政局提供硬件条件和保证各项救助与福利政策到位的前提下，经营方无条件接受三无人员和政府批准的供养人员，甲方为民政局，乙方为康乐年华养老服务机构，由甲方向乙方按月支付政策性供养费，五十人以内(含五十)甲方不予补差，五十人以上部分甲方向乙方按物价部门核定的社会寄养补差。在定价方面，民政部对中心做了明确规定即“不得高于物价部门核定的收费标准”，保障住养老人的养老权益。

在为确保国有资产不流失，合同规定资产移交后，乙方向甲方缴纳风险保证金和福利事业发展金，并妥善管理资产，出现非正常的折旧、毁损，由乙方负责赔偿或恢复。从第三年开始，康乐按时缴纳了相应的福利事业发展金，为将来中心再建设及扩大福利服务使用。为使中心能够达到省市乃至国家级示范养老机构，经营期限采用取得资格顺延的办法，即中心获得哪种级别的荣誉可增加经营年限的办法，激励康乐更好更持续的运营。

三、公建民营养老机构实行委托经营遵循的原则

(一) 民办非企业为受托方原则

康乐年华养老服务机构属于民办非企业，政府之所以选择民办非企业作为受托方是因为从属性上看，公办养老机构旨在追究社会公平，主要是为了解决“三无”老人、“五保”老人等困难老人建立的，体现了养老机构的公益性质。鉴于此，受托方即社会经营方首先应该是法人，政府应该引导法人来承接养老服务。其次最佳选择是非营利法人，而不是营利性企业。虽然说愿意从事社会养老服务的法人都拥有资格承接公办养老机构运营权，但是公建民营机构姓“公”的本质属性没有改变，民办非企业具有非营利特点，所以由民办非企业来运营公办养老机构具有合理性。

(二) 公建民营后机构产权不变原则

雨花区社会福利中心在实行公建民营委托经营管理模式后的本质属性仍然是“公”。首先政府只是将养老机构所有权和经营权分离，把国有资产的经营权委托给社会经营者，不涉及产权的改变，因此，养老机构的产权依旧属于公共资源，是国有资产。其次，改制后的养老机构依旧应该承担之前公办养老机构的职责。民政部2013年发布的《关于开展公办养老机构改革试点工作的通知》中指

出公办养老机构主要是“保基本、兜底线、做好示范培训，调控养老服务市场，化解民办养老机构造成的风险。”再次，改制后的养老机构登记性质以民办非企业为优，雨花区社会福利中心在改制后的登记性质为民办非企业。

（三）保证国有资产不流失原则

政府将公办养老机构的经营权委托给社会经营者，社会经营者在使用国有资产期间理应交纳相关费用，因为国有资产在使用过程中产生了收益。社会经营者使用国有资产获取的收益应该向政府上交一部分，这一部分就是设施使用费，对于设施使用费的数额要根据养老机构实际情况及社会经营者的承受度来确定，不能过高或者过低。在确定设施使用费时，考虑的因素主要有四点：一是养老机构登记性质，在相同条件下，登记性质为企业的其费用应比登记为民办非的高；二是社会经营者的前期投入资金大的那么设施使用费就低，反之则高；三是委托经营合同没有统一规定的时间，是根据在委托期间养老机构的运营情况确定是否继续，设施使用费的缴纳方式一般是递增的方式，因为养老机构不可能短期获利，需要一个较长的周期才能够达到盈亏平衡及获利，政府和社会经营者在这点上是可以根据实际情况进行协商。

第二节 雨花区社会福利中心运营管理的情况

一、社会福利中心的基本情况

长沙市雨花区社会福利中心是一家集老年人休养、文化娱乐、医疗康复保健于一体的综合性福利机构，主要承担了雨花区“三无”、“五保”老人以及老弱病残特殊群体的政府集中供养，兼顾社会福利性寄养，是全市首家区（县）级社会福利中心和敬老院实施公建民营的养老服务机构。是雨花区政府的重点惠民工程。福利中心于2009年开始正式采用公建民营的委托经营模式，其位于雨花区洞井街道和平社区，福利中心共占地12.8亩，包括扩建的部分即休养楼和原建筑即雨花老人之家，建筑面积10000平方米，供养床位300张。

目前，社会福利中心入住老人203人，入住率约为70%左右。其中男性100人，女性103人；供养老人28人，寄养老人175人；半自理老人45人，失能老人75人。老人首次入住时需交费用6500元，其中包括物品保证金2000元、医疗备用金3000元、意外保险费150元。床位费如表3-1所示，护理费如表3-2所示。伙食费每月需交680，水电费每季度按表计量。

表 3-1 社会福利中心床位费

	收费	单位
单人间	1600	月
双人间	800	月
多人间	800	月

表 3-2 社会福利中心护理费

	收费	单位
一级护理费	1000	月
特三级护理费	1400	月
特二级护理费	1800	月
特一级护理费	2200	月
轻度失智护理费	2200	月
中度失智护理费	2800	月

社会福利中心的每个房间有独立的卫生间，房间家具电器齐全，宽敞舒适，每个楼层设有护理站，中心设有多媒体、棋牌室、娱乐室、健身室、阅览室、手工书画室、餐厅、老年用品专柜、理发师、洗衣房、住养楼医用电梯、健康管理站、党员活动室、心里沟通辅导室等功能场所，而且为了入住老人的老年生活丰富多彩，还安排社工开展了各种各样的娱乐活动，如剪纸、绘画、唱歌比赛、诗朗诵、中心管控室配有应急呼叫系统，全覆盖视频监控系统，消防报警系统、广播自动播放系统四大系统，以及养老院一卡通管理系统，智能巡更系统。院内有幸福长廊、花园、通道及高大乔木和绿篱、康复训练器械场地等配套设施一应俱全。环境清新优美、设施配套齐全，为老人的生活、娱乐、安全提供了充分的便利和有效的安全保障。

二、社会福利中心的组织结构与人员架构

雨花区社会福利中心管理机构主要包括行政部、财务部、护理部、食堂组、物业组，组织架构如图 3-3 所示

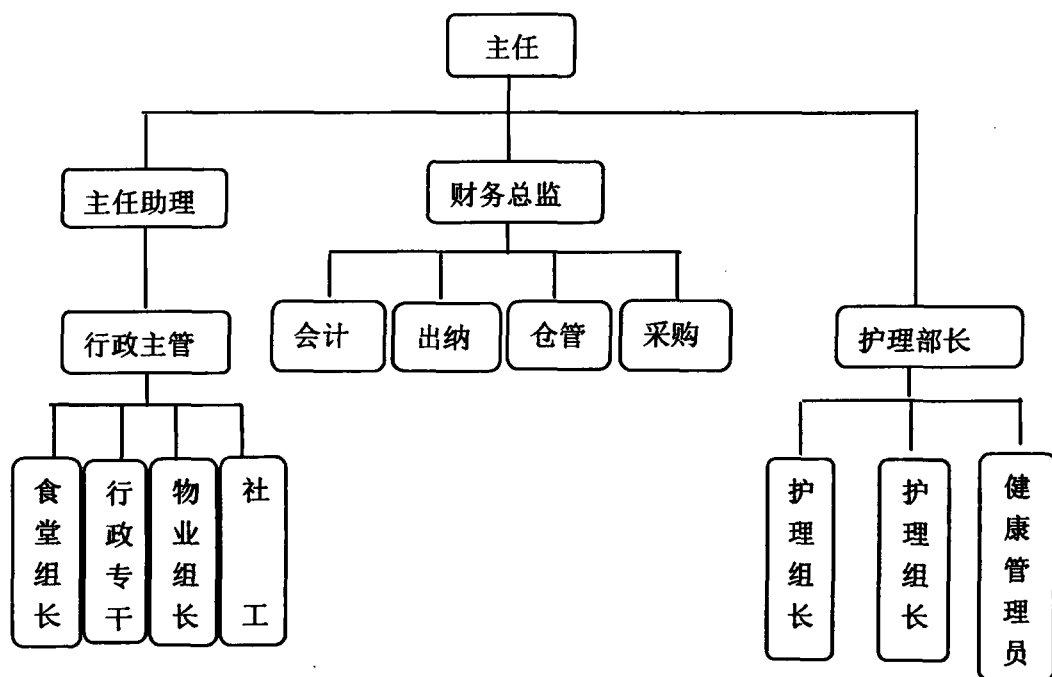


图 3-3 人员组织架构图

行政部共有 6 人，包括院长、院长助理、副院长、主管、两名行政专干和一名营销接待。行政部主要负责福利中心的各种行政事务，制定规章制度和整理文件资料，还有下发重要通知，接待外来人员。

财务部共有 5 人，包括财务总监、会计、出纳、仓管、采购。财务部的重要工作是合理分配与规划雨花区社会福利中心的运营资金，为了保障福利中心的正常运营财务部要根据福利中心的资金使用情况进行调节安排，仓管也同时负责社会组织和学校的捐赠物品的清点与收管。

护理部共有 34 人，包括护理部长、健康管理员、护理组长、护理员。护理部长和护理组长制定每周的护理工作安排和人员分配；健康管理员每天对老人的健康状况进行检查并登记；护理组长每周安排每楼层的护理员的日常工作，出于对老人健康安全的保障，护理站 24 小时都会有护理员值班。

食堂组共有 9 人，包括组长、帮厨与勤杂。食堂负责福利中心员工和老人的饮食相关工作，合理搭配入住老人的膳食，保证入住老人每日得到充足的营养。每周食堂的菜谱都会有所变化，根据时令季节安排不同的菜谱，而且会为有特殊需要的老人制作预定饮食。福利中心都会为当月过生日的老人举行一次生日宴会，食堂组会根据相关情况进行安排。

物业组共有 9 人，包括物业组长、监控员、水电维修工与保洁员。物业组负

责整个福利中心的水电维修工作和保洁工作,并且对老人的出入情况进行实时监控,保障每位老人房间的干净整洁和公共区域的卫生。

福利中心的中心员工目前共有 60 人,主任级的管理人员有 2 人,包括院长和副院长,院来到福利中心之前拥有多年社区主任的工作经验,有极强的管理能力与沟通协调能力;核心管理团队加起来有 5 人,年龄段在 30-45 岁,都具有较强的管理能力与丰富的管理经验;中心拥有专业社工师、健康管理员、营养师等专业人才,全体护理员均持有国家劳动部门颁发的护理员从业资格证,全员持证上岗。中心管理工作人员的数量是在不断变化的,但是也逐渐呈现稳定的趋势,已成为专业化的管理团队,福利中心进行委托经营后不断筛选员工,不仅仅在招聘员工时考察员工各个方面的素质与能力,并且在员工进入福利中心工作后不断培养员工作为养老人的精神素养,在提升员工业务素质的同时也更加注重其工作理念与职业操守的培养,力争打造专业化的养老管理团队。

三、福利中心公建民营改革后提供服务的情况

康乐先进的养老理念和专业化管理,让入住老人得到了低价优质的服务。公建民营模式减少了政府的财力投入,节约了行政成本和人力资源,提高了国有资产使用效率,更提高了养老服务水平。

(一) 保障社会供养老人养老需求

福利中心在实行公建民营委托经营管理后,使社会集中供养的对象受益良多并且实现了政府的预期目标。虽然实行“三无”、“五保”人员与社会寄养人员“一院两制”分区管理,但实行无差别服务。“三无”、“五保”人员享受的福利更多:一是康乐每月按时发放零花钱。二是社会捐赠物资优先发放给他们。中心保障每一位住养老人的生活品质好,幸福指数高。通过对入住在福利中心的“三无”、“五保”人员的访谈,了解到在改建后,福利中心提供的服务更好了,以下是访谈资料。

(受访者:老人 A 年龄:78 岁 基本情况:“三无”老人、失能老人)

笔者:您好,听说您在这儿住了很长时间,还是雨花老人之家的时候您就在这里了,您觉得现在和以前的生活有什么不同吗?

老人 A:对啊,我算在这里住的时间比较长的了,以前这里很小的,人也不多,条件也不怎么样,改建后我们这些老人(这里老人 A 指的是“三无”老人)住进来的越来越多了,我们收到的东西(这里指赠送的零食与生活用品)也很多。

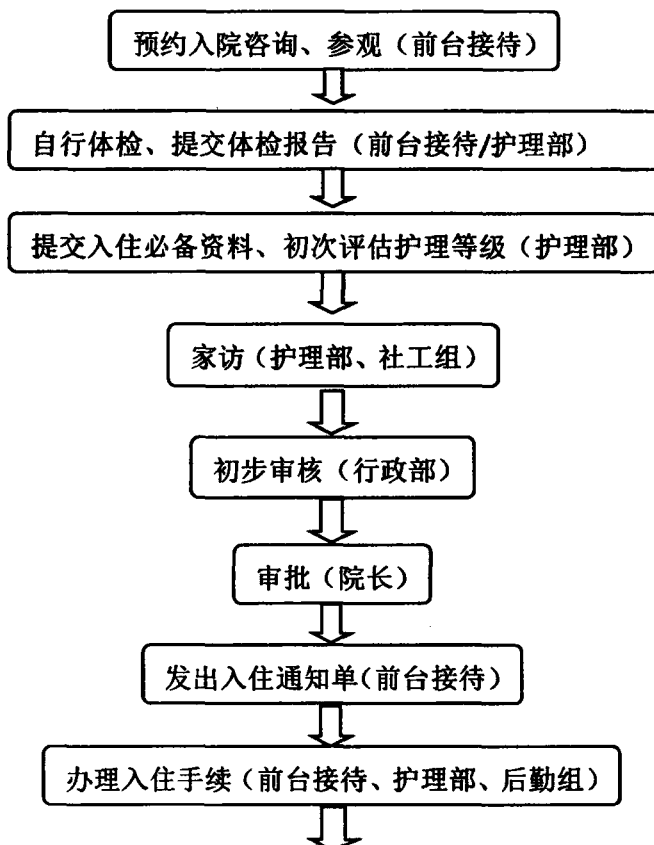
笔者:那平常有人照顾您吗?比如谁给您喂饭、洗澡啊?

老人 A: 肯定有人照顾我噻, 你看我天天躺在床上, 什么事都做不了, 一般都是李妹子 (这里指护理员) 帮我洗漱、洗澡, 也是她给我喂饭, 自从我们这边装修后 (这里指改建), 我觉得现在的生活更加舒心了, 虽然我瘫在床上, 但还是吃得饱穿得暖。

(二) 提供标准化养老服务

为贯彻实施“专业做养老, 用心为老人”的服务理念, 中心按照 ISO9000 质量认证体系的要求推行精细化、标准化、规范化的服务管理, 提升服务质量和效率。2013 年和 2016 年连续两次通过 ISO9000 质量认证体系的认证, 各项工作得到了社会各界、各级政府主管部门的认可。中心制定了《入住老人管理制度》、《各部门管理制度》、《目标考核管理考核制度》等行之有效的规范和制度, 制度体系非常健全。作为民政部标准化试点单位, 标准化建设有口皆碑。

社会福利中心严格执行分级养老护理制度, 为入住老人提供专业的养老服务。老人的入住流程 (图 3-4) 就体现出了福利中心严格执行了分级养老护理制度, 老年人入住老人中高龄老人、半自理老人及完全失能老人是其主要的服务和护理对象, 福利中心根据老人实际身体情况的不同实行分级养老护理制度, 分级护理是福利中心护理工作中的一项重要制度。



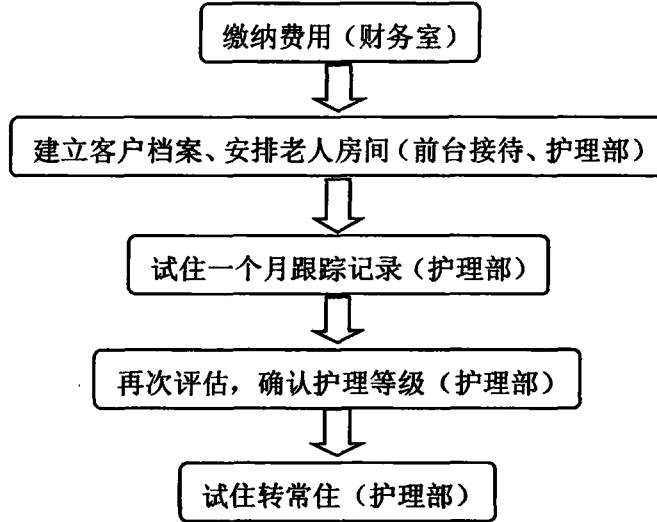


图 3-4 社会福利中心老人入住流程

由上图的老年人入住流程可以看出福利中心对老年人分级护理的重视，其中对老年人的能力评估是为入住老人提供精准养老服务的基础，也是科学划分老年人能力等级的依据，更是制定与老年人能力等级相对应的养老服务内容的依据。其评估内容如下图 3-5 所示：

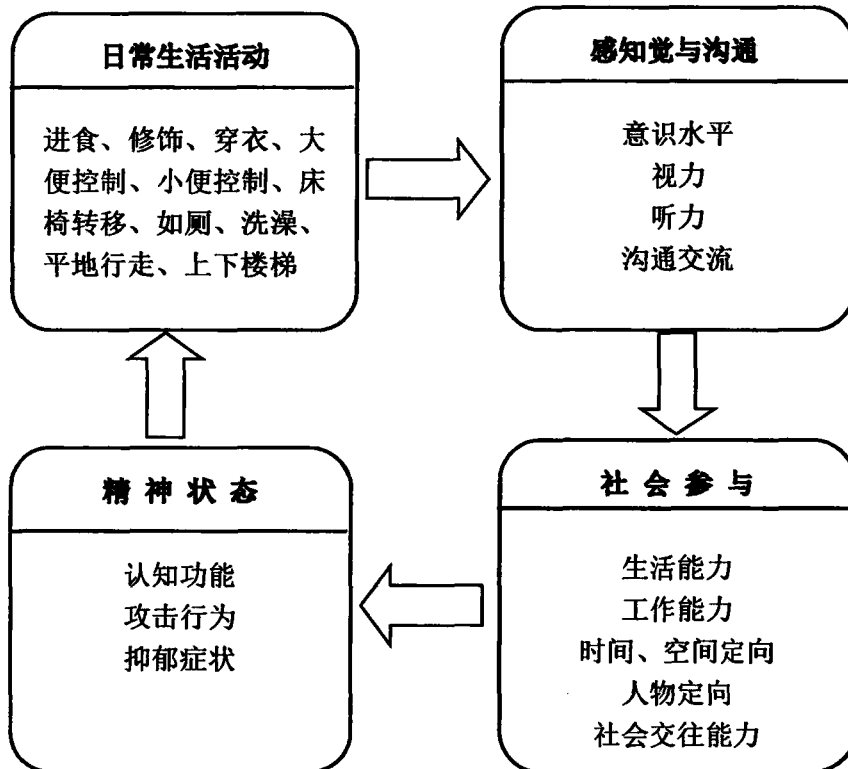


图 3-5 老年人能力评估

（三）全程跟踪护理模式

福利中心每个楼层都设有护理站，每位老人都有对应的护理人员进行固定且长期的护理工作，每位护理员都是经过专门的护理培训并取得了职业证书，健康管理站的护士每天都会对老人的身体状况进行简单的检查。福利中心根据护理员的工作经验和工作年限安排合适的护理工作，以保证半自理和失能老人能够得到安全细致的照护，并且每日 24 小时无缝对接。

表 3-3 介助区护理员一日照护工作内容（资料来源：福利中心内部资料）

时间段	护 理 工 作 内 容
5:30-7:00	进行晨间护理、为半失能老人换尿布、倒大小便、清洁便器
7:00-7:20	做好餐前准备，协助老人餐前用药
7:20-8:00	送餐到房间，协助老人用餐，收集老人碗筷并清洗消毒餐具
8:00-8:10	书写交班记录，白晚班床旁交接班
8:10-10:00	打扫房间卫生，彻底清洁卫生间，整理老人内务
10:00-10:30	根据老人要求协助老人洗澡、洗头
10:30-11:00	协助老人餐前用药，注射餐前胰岛素
11:00-12:00	送餐到房间并喂饭，收集餐具并清洗消毒餐具
12:00-14:00	老人午休，加强巡视。换尿布，发现异常情况及时报告处理。
14:00-15:00	协助老人起床、喝水、进食水，协助其参加社交活动
15:00-16:30	协助老人洗澡洗头、更换衣服、洗脸、洗手、泡脚、剃须、剪指甲。观察老人沐浴时的精神状况和身体状况。
16:30-17:00	完成颐讯系统录入，协助老人餐前用药
17:00-18:00	送餐到房间，协助老人用餐，收集老人碗筷并清洗消毒餐具，协助老人洗脸漱口
18:00-18:10	书写交班，白晚班床旁交接班
18:10-20:00	组织老人看电视
20:00-20:30	晚间护理，帮助老人大小便，更换尿袋尿布，为老人喂服睡前口服药
20:30-21:00	安置老人休息
21:00-5:30	坚守工作岗位，定时巡逻，观察老人的睡眠情况，密切注意房间动态，发现异常及时报告，写好交接班报告和巡视记录

根据“介助区护理员日照护工作内容”表 3-3 可以看出对老人提供服务是全天 24 小时无缝隙对接的, 保证每位老人的日常饮食作息和每时每刻的安全与健康。而且每位老人都有对应的护理员进行长期的照护, 入住老人的房间门口贴有每月的护理记录单, 护理人员每完成一项都必须记录下来, 当日老人的健康情况会被录入颐讯系统, 方便长期观察老人的健康状况。福利中心对入住老人实行全程跟踪护理模式, 极大地保障了入住老人的身心健康。通过访谈得知大部分入住老人对于护理员的日常护理还是比较满意的, 下面是访谈资料:

(受访者: 老人 B 年龄: 76 岁 基本情况: 社会寄养老人、半失能老人)

笔者: 请问您是长沙本地的吗?

老人 B: 不是, 我是四川的, 跟着儿子过来长沙的。

笔者: 那您为什么选择在福利中心养老呢?

老人 B: 我这身体情况在家里不方便, 在家里会拖累儿子, 然后这里离我儿子家近, 价格也比较适中, 而且小区里也有老人住在这里, 就过来了。

笔者: 那您觉得在福利中心生活方便吗?

老人 B: 方便啊, 你看我虽然腿脚不方便, 坐在轮椅上, 但是这里出入都是很方便的, 平常累了, 叫叫护理人员, 她们就过来帮我推轮椅了。平常洗澡洗头都有人管, 吃药也有人提醒, 以前在家有时候会忘记。

笔者: 您会选择长期住在这里吗?

老人 B: 当然会了, 和这里的人都熟悉了, 也有朋友一起聊天解闷, 我也被照顾的很好, 目前挺好的。

(四) 提供丰富多彩的娱乐活动

中心成立了老年民主委员会和多个文体团队组织。民主委员会由老人选举产生, 每月 10 日召开会议, 行使对护理服务工作、后勤工作、食品安全工作的监督权。中心拥有阅览室、棋牌室、手工活动室、文体器材, 有唱歌、剪纸、画画、阅览等文化娱乐项目, 拥有自己的合唱团和健身队, 院内文体活动形式多样, 丰富多彩。中心定期组织老人到市内公园参观游玩, 组织文艺团队外展演出, 发挥老人的自我服务、自我管理的功能。对于福利中心开展娱乐活动的实际情况, 笔者访问了福利中心老楼(“三无”老人居住区域)的一位老人, 访谈资料如下。

(受访者: 老人 C 年龄: 73 岁 入住情况: “三无”老人、高龄老人)

笔者: 您觉得在福利中心生活有趣吗?

老人 C: 还可以咯, 有时候蛮有意思的, 这里就是我的家, 除了这里, 我也

没地方去了。平常也有小活动的，我们老人在一起有时候也蛮有趣的。

笔者：请问您经常参加新楼那边的活动吗？

老人C：经常参加，平常一个星期大概有两三次的活动，有一些我还是挺喜欢的，我是合唱队的老成员了咯，参加过不少的活动，只要雨福有活动，我们合唱队都是很积极的，就是我们中心不怎么重视我们合唱队，这点我不是特别喜欢，之前民政局来的时候我还反映过呢。

笔者：请问福利中心有组织你们出去游玩吗？

老人C：有的，有些身体健康的可以申请参加的，前几年我去玩过一次，这几年我没怎么出去玩了，因为中心也有小公园和文化长廊，在这里溜达也可以散心的，我们一老就什么都做不了了，还好在这里不算无聊。

（五）提供全方位安全保障

中心重视安全生产工作，消防安全常抓不懈。设立了行政总值班和劝烟员，定期对老人房间、功能区进行消防安全检查，对老人使用电器做出了明确的规定。每月有消防检查、每季有安全培训，节前有全面排查，保证了安全的工作秩序和生活秩序。中心严把食品安全入口关，坚持选择正规配送单位统一配送食材，所有配菜均有检测单，坚决杜绝“三无”、伪劣、过期食品进入食堂。饭菜留样保存48小时，餐具定期消毒并记录，八年来从未发生过任何食品安全事件。下面是关于安全问题对一位社会寄养老人的访谈。

（受访者：老人D 年龄：82 基本情况：寄养老人、身体健康）

笔者：您好，请问您在这儿住了多久了？

老人D：你问我？我可是这里元老级别的了，我差不多住了有十年了吧，儿子女儿都在国外，所以就一直待在这里。

笔者：请问您在新食堂有吃坏过肚子吗？

老人D：以前还是老人之家的时候都没有，现在肯定没有波，虽然大师傅做的菜味道一般般，但是食材是很新鲜的，我们都老了，味觉其实也不怎么好了，能吃就行，而且建了新楼后食堂每个月会有营养菜谱，我们的营养都跟得上。

笔者：那您觉得住在这里安全吗？

老人D：肯定安全咯，我们出去都要门禁卡的，有些老人不能出去的就出不去。对了，前一个月，有个老爹爹晚上差点不行了，幸亏当时他们按时巡房时发现了，送到医院去了，这才活下来了波。我们现在老了就怕突然身体出现问题，住在这里我们也图个心安，不管怎样都会有人及时处理。

四、福利中心实行委托经营管理后的优势

（一）政府与社会力量优势互补

政府直接供给养老资源与服务需要承担不小的财政压力，根据政府的测算，一个只具有最基础养老功能的养老机构的初期固定投入至少为 5000 元/位；而一个拥有完整的养老和医疗保障设施的中高档型的养老机构的初期固定投入一般为 10000 元/位。福利中心的日常运营成本如土地成本、固定资产回收、运作成本及行政费用，每张床位政府还需要补贴 250-350 元/月，而通过公建民营委托经营模式，政府需支出的成本要小的多。而且政府也要承担社会服务职能，所以养老服务的社会化势在必行，但是养老服务单凭市场化供给又存在不能有效保障“三无”、“五保”老人的养老问题，所以政府不能完全放手不管。对于非盈利组织来说，它的公益性供给需要成熟的组织形态和持续的资金来源，正是如此，必须将政府和社会非营利组织的力量结合起来进行养老服务的市场化供给。笔者在福利中心调研期间，遇到雨花区民政局工作人员过来查访，笔者对民政局工作人员进行了访谈，以下是访谈资料。

（受访者：雨花区民政局工作人员 A）

笔者：请问民政局为什么会选择将福利中心委托给康乐年华经营？

工作人员 A：为了使其更加专业化和更好的发挥公益性，而且将福利中心委托给康乐年华经营是经过多次会议和听取各方意见决定的，现在福利中心的发展也印证了当时的做法是合适的。

笔者：您认为民政部将福利中心委托给康乐年华经营后，有什么优势吗？

工作人员 A：之前还是雨花老人之家的时候，这里只有几名工作人员而已，也没有专业化的管理，更不用提给老人提供专业化的养老服务了，但当时给雨花老人之家也拨了不少资金，就是没有什么根本性的改变。自从实行委托经营后，不仅让更多“三无”老人和“五保”人员得到了生活保障，也使政府的资金用到了正确的方向上。

笔者：民政部将经营权委托后，福利中心还有民政部的工作人员吗？

工作人员 A：前两年我们派了两个人在这里进行监督，但后来步入正轨后，我们就撤离了，但会定期过来检查，一周例行一次检查。发展方向和具体事务都是由康乐年华的工作人员进行管理的。

社会福利中心改革后的正式运行过程中，政府承担了相应的监督责任后，逐步将权利下放，根据委托经营合同，将中心能够并且应该承担的内容交给中心来

经营,政府大胆、彻底的从具体事务中退出来,实现了政府和社会力量的优势互补。康乐年华作为社会福利中心的实际运营者,在整个改建和运营阶段都发挥着重要的作用。中心在政府的政策指导和硬件支持之下,依靠专业的运营机构、专业人才和专业的管理经验,与政府合力将社会福利中心改革为一个专业化的养老服务机构。而且,福利中心的市场化发展是促使政府转变公共职能的契机。

(二) 政府与社会组织的合作法律化、契约化

在公建民营的委托经营管理模式中,通过契约明确委托方与受托方的权力与义务,分离公共设施的所有权与经营权。受托方得到经营权后,就可以在受委托的经营期限内自主的制定工作计划和进行运营。由于契约化的合同制管理,将服务购买者和提供者以契约的方式完成竞争性的体制转变,通过契约来设定规则,这就注定打破政府垄断供给的局面,将政府的优越性缩小,民间组织的地位提高,由此政府和民间组织确立了平等的法律地位,民间组织获得了法律保护,这也为日后建立平等的官民合作关系奠定了理论基础。下面是对康乐年华受托方负责人的访谈,访谈资料如下。

(受访者:康乐年华工作人员 A)

笔者:请问康乐年华和政府在这九年中,你们作为福利中心经营方,一直都和政府保持着什么样的关系呢?

工作人员 A:当时雨花老人之家改建后政府将其委托给我们经营时,我们是在平等的基础上签订的委托经营合同,一直保持着平等友好的合作关系和委托关系。

笔者:那请问福利中心实行公建民营委托经营模式和政府之前直接购买养老服务的不同之处在哪里呢?

工作人员 A:我们是在平等对话的基础上建立的委托契约关系,和以前政府购买我们的养老服务不同,双方的权利和义务都是有规定的,虽然不是特别细化,但是,我们遵守政府提出的要求和原则,保证福利中心的公益性的同时兼顾社会化运营,政府当时也是下定决心要将福利中心办好,希望保障社会“三无”“五保”人员的权益,也希望其得到专业化的发展,所以在运营方面,政府没有干预,只派人监督我们的日常运营情况。

雨花区社会福利中心的公建民营改革中,雨花区政府与康乐年华签订了委托经营合同书,意味着将政府与民间组织放在了一个地位平等的基础上进行合作,

从根本上改变了原有的传统服务提供模式，为以后政府和社会组织的合作打下了坚实的基础。

（三）养老机构专业化的运营

福利中心在进行改革之前是民政部的工作人员进行管理，在专业方面有所欠缺，改革后由康乐年华的专业养老团队进行管理运营。康乐年华养老服务中心拥有多年养老行业的经验和优秀、专业的管理团队，而且拥有完善的质量管理体系，研发了颐讯电子管理系统，并且成立了管理培训中心，秉承“服务老人、服务政府、服务机构”的服务宗旨，践行“专业做养老、用心为老人”的理念，坚持养老机构的科学可持续的发展。随着时代的发展，福利中心的管理水平在不断进步，由于实施了公建民营委托经营模式的改革，中心在康乐的指导和监督下，依靠专业的养老行业的管理团队成功运营了八年，积累了丰富的经验，是养老机构公建民营改革成功的典范。下面是对雨花区民政局工作人员的访谈，访谈资料如下。

（受访者：雨花区民政局工作人员 B）

笔者：请问当时将福利中心委托给康乐年华运营的原因是什么？

工作人员 B：改建前，雨花老人之家的床位很少，只有几十张，而且专业化水平欠佳，只是保障了“三无”、“五保”老人的基本生活问题。委托给康乐年华是因为我们相信康乐年华的专业能力。

笔者：民政局今后还会再度和康乐年华合作吗？

工作人员 B：会的。委托给他们，我们的资金也得到了更好的运用，场地也得到了有效的利用，也保证了这一片社会供养老人的生活养老问题，我们还会继续与康乐年华签订委托经营合同，期限会更长一点。这些年的运营也体现出了他们的专业，也证明了我们当初决策的正确性。

（四）为养老服务业创新发展提供范例

雨花区社会福利中心是养老理念与时俱进的结晶，是政府突破旧观念与民间组织携手合作的范例，这是创新也是进步，不仅仅增进了社会公共福利，也为养老服务业创新发展提供了范例，也符合非营利组织参与公共管理的政策趋向。公建民营的委托经营模式推动了公办养老机构的改革，解决了政府的财政压力，而且也承担了更多的社会责任。为了提高公共服务的质量和效率，政府放手让民间力量参与进来是一种趋势，灵活运用社会力量实现社会福利的目标。下面是对康乐年华管理层工作人员的访谈资料。

(受访者: 康乐年华管理层工作人员 B)

笔者: 请问您对目前公办养老机构采用委托经营模式改革有什么看法?

工作人员 B: 这是我和政府携手合作的创新发展, 也是政府信任我们民间组织的做法, 这种模式会让养老行业发展的更好。

笔者: 公办养老机构实施民营化改革进行委托经营的优势在哪儿?

工作人员 B: 十年前, 是没有想到养老行业会有今天这样的发展态势, 经历两年多的居家养老上门服务后, 政府开始了向社会机构购买服务。借力于政府的政策支持, 我们也逐步了解到这个市场应该是多元化的, 不管是社区、居家, 甚至于养老院这种模式, 都只是老年人的一种选项。服务的提供比较低端, 无法满足老年人多层次、多样化甚至个性化的需求。所以我们一路走来, 也是从居家做到社区日间照料, 再承接养老院这样的机构养老项目。这种模式也是一种新的尝试, 这是政府对社会力量的支持, 也给了我们很大的鼓励, 在低成本的基础上运营养老机构压力会小很多。

养老服务业社会化的发展和政府对社会力量参与公共养老福利事业的支持使一些社会主体停止观望的状态, 积极地参与进来。多年以来, 我国养老服务提供模式主要是机构养老和居家养老, 基本上是政府直办直营或社会主体直办直营。公建民营养老机构实行委托经营管理模式是在社会经济发展下政府应对人口老龄化加速和养老需求增加采取的多元主体进行养老服务提供的新尝试, 在重新定位政府和社会主体关系的基础上, 由社会主体遵守市场原则运营国有资产即公建民营养老机构, 不涉及产权的改变。走通这一条路, 对我国养老服务供给模式的创新具有重大意义^①。

① 闫青春.养老机构的“公办民营”与“公建民营”.[J]社会福利,2011.01

第四章 公建民营养老机构委托经营管理存在的主要问题及原因分析

第一节 运营管理中存在的主要问题

雨花区社会福利中心作为长沙市首家进行公办养老院改革、公建民营委托经营试点的养老机构，不仅盘活了存量资产，本质上依旧保持社会公益性，提高了养老资源的利用率，而且通过此种运营模式，社会组织分担了部分政府责任，缓解了政府的养老压力，减轻了政府负担，提高了养老服务的质量和管理水平。笔者在雨花区社会福利中心调研时，通过实地观察和借助个人访谈的方式了解到其运营发展的过程中依然存在一些问题亟待解决。

一、政府的监督管理机制不完善

通过在雨花区社会福利中心实习调研，笔者发现政府在监督管理方面存在一些问题。政府缺乏具体的评估体系和管理监督机制，民营方存在过度依赖政府的问题。在这种运营管理的模式中虽然改变了政府大包大揽的做法，引入了民间资本和力量，委托给了社会机构进行运营，但是政府不能完全放手不管，所以政府在其运营过程中依然应该进行监督管理和调控大局。

（一）评估体系不完善

政府公共部门对私人部门进行监督时应该制定一套合适的并具体的评估体系，有利于在监管过程中对其运营效果进行实时评估，并提出调整和改善意见。具体的评估体系不仅可以考察政府采用这种模式对福利中心进行市场化改革是否达到了期待的目标，也可以看出政府在改革的过程中职能转变与否；养老服务机构对于公共资金的使用与分配是否合理，养老机构在社会赡养方面是否符合政府要求，其养老服务质量是否得到了提高；入住老人的生活状态有没有改善，他们是否满意目前的状态。在对社会福利中心进行调研中笔者发现，福利中心主要是通过收益率、入住率和老年人的反馈向民政部做报告以反馈其运营管理的情况，政府并没有对福利中心的运营制定完善的评估体系，也没有规定具体的评估办法和细则。这样就对政府和福利中心的职责划分造成了困扰，没有明确政府的职责就难以进行管理，而且容易造成养老机构弄虚作假和降低服务质量的问题。

（二）监督管理机制不健全

在公建民营委托经营模式的养老机构的运营管理中，政府拥有指导和监督管理的权力，而且也应该担负起指导、监管和检查养老服务机构的养老服务质量的职责，更应该进行有效的监管。就雨花区社会福利中心的具体情况来看，政府在确定了采用公建民营的委托经营模式后，只是规定了政府与养老服务机构的某些权力和义务，并没有对监管方式、监管标准、监管负责人等具体问题明确规定。这就让基层政府人员进行监管时产生困惑，发生监管过度 and 错位的问题。在福利中心这里，民政局大概每周会进行一次例行检查，内容包括卫生、食堂饭菜、护理员的日常工作、老人的生活状况等日常服务，而且监察人员也不固定，随意性较强。下面是对雨花区民政局工作人员的访谈。

（受访者：雨花区民政局工作人员 C）

笔者：请问福利中心实行委托经营后你们对其运营有进行监管吗？

工作人员 C：因为将福利中心委托给康乐年华运营，所以我们也知道监管的重要性，我们一周会派两名工作人员例行过来检查一次。

笔者：请问民政局将福利中心委托运营后是否制定了具体的监督细则？

工作人员 C：我们负责监管是有总体大方向的，细则还在慢慢确定中。

笔者：那每次检查都会有具体的检查项目吗？进行评估时有细则吗？

工作人员 C：因为我们区的这个福利中心实行的这种模式也是走在前端了，所以有些方面如评估细则都在慢慢摸索中，以后会通过文件形式确定下来的，大概是这样。

二、运营资金不充足

近年来我国政府对于养老服务社会化的大力提倡和鼓励，出台相关优惠政策，使社会组织和企业热情地投入到养老福利事业的建设中。由于养老机构具有福利性质所以是微利的，运营的风险也很大，对于养老机构运营者来说，能够满足老年人群体的养老需求又能维持机构日常运营的支出是一项艰巨的任务。在政府实行养老机构委托经营模式后，由于养老机构的成本费用相较于以前已经是大幅度降低，但是公建民营的养老机构为了给老年人提供更好的生活保障会给工作人员定期举行培训课程和举办多种多样的活动，这些支出也导致公建民营养老机构资金压力变大。

福利中心之所以进行公建民营委托经营模式的改革，是因为此种模式能够结合政府和民间的力量在兼顾公益性的同时提高养老服务的质量。经过调研发现社

会福利中心在兼顾社会效益和经济效益方面存在一些问题。社会福利中心因为是公建民营的养老机构,必须接纳“三无”、五保老人入住,免费提供食宿和养老服务,这些供养老人的生活费虽然由政府提供补助,但是供养楼的保洁、护理和维修工作是需要人力支出的,并且在这些供养老人中也有失能老人,护理人员的专项护理是必不可少的。虽然湖南省专门制定了加快养老服务业发展的实施意见,并且针对各类养老机构提高了补贴金额,如长沙市的公建民营民营和社会办养老机构收住本市户籍社会寄养老人,运营补贴按实际入住老人数每床每月补助160元,由市、区(县市)两级财政按照建设补贴的比例负担。^①但是根据长沙市民政局工作人员表示供养在公建民营养老机构里的“三无”、五保老人的供养标准比社会老人低,单凭社会福利中心的自身盈利难以实现资金灵活运用。而且为了提高养老服务质量和提高入住老人的满意度,又必须维持良好的生活环境和娱乐设施。而且由于是公建的缘故,福利中心的收费比私营的养老机构要更低,福利中心的开支成本又很大,即使第三方如社会团体、学校、个人等都会在节假日进行捐赠物资活动,也只是杯水车薪,所以资金问题成了一个难题。下面是对康乐年华管理层工作人员的访谈。

(受访者:康乐年华管理层工作人员C)

笔者:请问你们目前的运营资金来源于哪里?

工作人员C:社会寄养老人的缴费和政府的一些优惠补贴。

笔者:那现在院里的资金压力大吗?

工作人员C:有压力,但是身为养老人,我们会把压力转化成动力的,毕竟院里的娱驰嗒嗒都很信任我们。

笔者:其实由于是公建民营,福利中心运营的成本压力要小的多,政府也会给“三无”、“五保”老人补贴,为什么资金压力还会大呢?

工作人员C:因为我们这里的性质是民办非,所以并不以营利为目的,公益性是绝对的,所以虽然有社会寄养老人带来一定的收入,但是整个福利中心的运营支出也是比较大的,所以实际上是有点入不敷出的。

三、养老服务质量不高

老年人选择养老机构入住的时候不仅会考虑价格问题,更会考虑这个养老机构是否可以为他们提供高质量的养老服务,能否满足他们的生活需求和精神需求也是其考虑的因素之一。在对社会福利中心进行调研时,笔者发现了福利中心在养

^① 长沙民政局.长沙市人民政府关于加快发展养老服务业的实施意见.2015

老服务的提供上存在的一些问题。

（一）护理人员专业化水平较低

雨花区社会福利中心是实施公建民营的试点之一，在实施委托经营的八年中随着入住率越来越高，护理人员的数量也在不断增加，而且护理人员的工作量也在加大。在养老机构里，专业人才的缺乏是一个普遍现象。目前的社会价值观及传统观念使大多数人难以接受养老院的服务工作。在对社会福利中心护理阿姨的访谈中得知她们大多来自周围的农村乡镇，来之前对于专业护理知识的了解很少，现在熟悉的护理知识都是在进入社会福利中心以后经过公司培训获得的。

雨花区社会福利中心护理人员的招聘简章如下：35-55 周岁，身体健康，有读写能力，有爱心和耐心，能吃苦耐劳，能照顾老人；薪资为 3500-4000 元；招聘数量为 8 人。这其实是大部分养老服务机构在招聘护理人员时的一般要求。但是，忽略了一点是招聘人员是否具备专业化的护理能力。入住老人相对来说是弱势群体，尤其是居住在养老机构的老人，他们多半是生活无法自理后才选择养老机构度过晚年生活的，所以他们需要更专业的养老服务，也就需要护理人员具备专业的护理知识与护理能力。福利中心里护理人员的年龄大多在 45 岁左右，而且全是女性，但是她们的体力都很好，可以照顾老人的饮食起居，但是他们缺乏专业的护理知识，难以应付专业的护理问题。

（二）入住老人的精神需求得不到满足

养老服务机构为了打响康乐年华的品牌，也为了丰富入住老人的生活，每个月会定期为入住老人开办活动，比如举办合唱团表演、节日宴会、生日月活动和重阳节活动等。但是笔者调研发现，一是入住老年人大部分都年事已高，对于福利中心开展的很多活动提不起兴趣，虽然每次举办活动时用广播通知，但是积极参与的人还是很少，他们宁愿呆在二楼活动室打麻将和在自己的房间里看电视；二是福利中心开展的一些活动就是宣传的时候听起来很有趣，但当其真正举办的时候不是取消就是草率举行，并没有多少仪式感和乐趣。笔者在福利中心实习时也接待过不少志愿者，每周都会有社会组织或者学校学生来福利中心看望老人，给老人带一些小零食和表演一些节目，但是来福利中心的志愿者都不是定期的，大部分志愿者来福利中心陪老人都是走过场，并不能真正让入住老人感受到他们的真心实意。为了了解入住老人的实际精神需求，笔者对入住的社会寄养老人进行了访谈，资料如下。

(受访者: 老人E 年龄: 76岁 基本情况: 寄养老人、高龄老人)

笔者: 您好, 请问您平常参加中心的活动吗?

老人E: 有时候参加有时候不参加。有些活动没有意思的咯, 我是觉得没意思咯, 像那些什么剪窗花咯我就不喜欢

笔者: 那您希望开展什么活动咧?

老人E: 能多放放抗战电影给我们看, 我喜欢看电影, 不喜欢做手工。

笔者: 平常社工会找您谈话吗?

老人E: 偶尔来来咯, 我倒是希望每天跟社工聊聊天的咯, 可是她们忙, 我也不能天天找她们聊天波。

笔者: 您欢迎那些小学生、初中生过来看你们波?

老人E: 有时候喜欢, 有时候觉得蛮烦躁, 人多的时候有点吵的。

随着老年人逐渐变老, 其心理年龄也会逐步老化, 老年人社会功能和角色的退化会让其在心理上产生一定的落差, 从而引起各种心理疾病, 如: 退休综合症、抑郁症。这些心理疾病甚至会引起老年人的自杀行为。所以老年人的精神需求应该得到重视和满足, 他们也需要心理上的关心和爱护。因此, 养老服务机构除了在生活方面给予老人全方面的照料, 也要根据实际情况满足入住老人的心理需求。虽然福利中心建立了风雨长廊、乒乓球桌和健身设施, 还开展了娱乐活动, 但是只有那些身体健康、具有自理能力的老人才会参加。福利中心内部还存在一部分内向的老人, 而且由于失去了生活自理的能力, 脾气会变得急躁易怒, 这部分老人的心理问题就急需专业社工进行开导, 然而福利中心并无专业社工。

第二节 运营管理中存在问题的原因分析

一、缺乏顶层设计和统一规制

现阶段, 我国养老机构公建民营委托经营模式改革的制度环境不健全。表现为养老机构公建民营方面的法律法规的缺失, 目前我国还未就公建民营出台相关法律法规和细则规定, 缺乏一套关于公建民营的委托经营模式的权威法律政策来规定公共部门和私人部门的法律责任, 这样易发生各部门间相互推诿扯皮的现象。而且在筛选受托方的标准和过程方面也无明确的法规, 操作过程没有法律法规的护航, 一些社会组织在竞争过程中为了中标会使用潜规则等扰乱正常秩序的手段, 导致真正有专业能力并且用心做养老的机构失去机会, 会加剧竞争的不公平。国务院办公厅出台的一些文件如《加快发展养老服务业》、《关于加快发展养老服务业的若干意见》(国发〔2013〕35号)、《国务院办公厅关于印发社

会养老服务体系规划建设规划((2011-2015 年)的通知》和民政部颁布的《关于开展养老服务业综合改革试点工作的通知》(民办发〔2013〕23 号)、《关于开展公办养老机构改革试点工作的通知》(民函〔2013〕369 号)等文件主要是提倡养老机构公建民营和确定了一些原则性的要求。大部分省份未制定公建民营相关的操作性规定,每个省份都有不同的实施办法。截至目前,仅有少部分省出台了实施意见,但是还未触及到一些实质性的问题,如公建民营后养老机构的性质问题、运营的主体资格问题、场地设施使用费问题、实施的程序和监管问题等。

在微观层面,一是民间受托方的准入资格导向不明,存在可持续发展的风险。政府并未根据养老行业的特殊性制定招标程序和各项指标,并且还设置了参加竞投单位的注册资金门槛,要求社会养老服务机构准备较高的前期投入资金,商务标的评分占比过高。这种以资金实力为导向的原则就导致其偏离了改革的初衷。二是其委托经营的合同不具体不全面。完善的委托经营合同是公建民营委托经营模式的基础,合同规定了委托方和受托方的权力和义务,保证双方的合法权益。在雨花区社会福利中心实习时,笔者通过采访康乐年华的总经理了解到雨花区社会福利中心和康乐年华养老服务中心签订的委托经营合同并不是细则性的,只是有个大致的框架和方向。虽然这样体现了政府职能的转变和宽松的制度环境,但是也证明养老机构进行公建民营委托经营模式的必要条件不具备,对于潜在的风险无法预估。

二、公建民营后资金筹集渠道太少

雨花区社会福利中心作为实施公建民营委托经营模式的养老机构,在其运营管理中虽然得到了政府的财政补贴,但是由于是委托经营,所以受托方及康乐年华养老服务中心对社会福利中心的运营是完全自主经营、自负盈亏的,而且康乐年华养老服务中心和政府签订了委托经营的合同后就不能再与其他社会组织合作,所以其筹集资金的渠道很单一,所以其收入主要是靠寄养老人缴纳的入住费用及生活费用。综上,实施公建民营委托经营模式改革的养老机构的资金筹集渠道包括政府的财政补贴、寄养老人缴纳的费用、社会慈善机构和慈善基金会的捐款。社会福利中心的收费标准跟其他私营养老机构比较起来是偏低的,所以其运营压力也非常的大,积极筹措资金变得愈发紧要。

当前社会福利中心的运营成本主要集中在场地、设施租金、员工工资、生活成本、“三无”、五保老人的供养费这四个方面。其中场地、设施租金方面康乐年华每年向政府上交 40-50 万租金及设施使用费,而且养老机构员工的工资特别

是护理员的工资更是一笔不小的开支,由于人员的流动性较强,福利中心会通过一些手段留住员工尤其是护理员,如提高员工福利和改善伙食,这也增加了运营成本。而且由于实施公建民营的改革后,机构的定性虽然还是社会福利性质的养老机构,但是社会捐赠的活动相对减少了。根据社会福利中心的工作人员的介绍,社会福利中心的入住率也达到了盈利的标准,但即使这样还加上政府的财政补贴,在实际运营当中还是会有资金压力。

三、社会福利中心养老服务意识滞后

在中国,居家养老一直是养老的主流方向,传统的养老观念让老人们都愿意在家里与子女、儿孙在一起生活,而且对中国传统孝顺文化极度认同的老年人入住养老机构的意愿非常低^①。但是入住的老人因为各种不同的原因选择了社会福利中心,有些老人也表示很无奈也很忧愁。在对社会福利中心入住的老人进行访谈时发现入住老人的满意度并不是特别高,特别是在谈论到关于是否喜欢生活在福利中心的时候,大部分入住老人表示“还行”、“可以”。社会福利中心的服务意识滞后就导致了上文中出现的偏重形象工程、老人的精神需求得不到满足等问题。由于老年人群体的休闲时间比较多,在满足了他们的日常饮食起居的基本要求后,他们更需要的是精神上的关爱。

在社会福利中调研时发现,许多老人每天除了吃饭几乎都待在房间里看电视或者坐在椅子上发呆,与老人交谈时能深切地体会到他们的孤独,社会福利中心虽然硬件设施好、环境优美、保障了老人的晚年生活,但是由于护理人员和社工少,老人也造成了一部分老人心理上的不满,这就使得本就不愿意入住的老年人的内心又增添了消极情绪。社会福利中心目前共有入住老人 203 人,但是社工组只有两个人,而且社工并不是专业的,是行政专干调过去临时做的,而且岗位流动性较强,虽然每周社工组都会举行两到三次的活动,但是基本上参加活动的反反复复都是那几位活动自由、性格活泼的老人。这样往往就忽视掉了最需要关心和疏导的内向老年人群体,所以福利中心在满足入住老人的精神需求这一块意识并不是很强烈,只是注重基础设施的改进和养老生活服务质量的提升,但如何对入住老人的心理活动进行有效疏导也是提供养老服务的重要工作。

^① 左冬梅,李树苗,宋璐.中国老年人养老院居注意愿的影响因素研究[J]人口学刊,2011.01

第五章 完善公建民营养老机构委托经营管理的对策建议

公建民营委托经营模式发展是建立在政府和社会经营者充分协商的基础上,在这一过程中,双方的法律地位是平等的,中标成功后政府和社会经营者就要签订委托经营合同,明确各自的权力和义务。政府相关部门转移了之前作为主管单位的职能,由社会经营者自主决策、独立经营,依法享有各种权益。政府对社会经营者行为的约束和规范是重要方面,而运营方也应该在自觉接受政府监督的同时发挥独立自主地经营意识。为了各地更好的推行公建民营养老机构委托经营模式的发展,解决在这种模式推进过程中出现的问题,总结公建民营养老机构委托经营模式的发展经验,为各地公建民营机构提供发展建议。以下主要从中委托方即政府和受托方即社会经营者两方的角度给出对策建议。

一、委托双方应建立平等信任的关系

养老机构的运营方和政府之间应该形成相互信任、相互依赖的良好关系,养老机构运营方要自觉接受政府的监督和管理,能够在政府的引导下健康可持续发展。政府在对实行委托经营运营模式的养老机构进行适当监督管理的同时,养老服务机构在公建民营的背景下,要保持一定的独立性和自主经营意识,很多时候政府只是起到监督的作用,在管理运营方面养老机构管理者要能独立自主地制定发展规划和进行运营工作。运营方关于养老服务提供的一些措施可以自主的制定,坚持为入住老人提供良好的生活环境和高质量的养老服务,遇到困难的时候先想办法尽量解决,在问题解决不了的时候再向政府寻求帮助,减少对政府的过度依赖,在日常运营中也要及时和政府相关部门负责人员沟通交流,以便及时发现问题,提高运营管理水平。无论是政府还是社会运营方,都应该各司其职,政府负责监督和指导,就要制定严格的监督细则,认真监督养老机构运营的每一个环节,但是不应该对养老机构具体的运行管理进行过分的指导,政府要统揽全局;而社会运营方则是养老机构改制后运营的主体,只能在适当的范围内依赖政府,比如接受政府适当的补贴、遵守政府的规章制度,但是具体的运营管理则不能依靠政府,运营方要充分发挥主观能动性,灵活地处理养老机构运行管理中的各种问题。

政府既要“狠抓”,又要“放手”。实行委托经营模式的养老机构在运营中将政府和市场紧密地联系起来,政府对运营方进行监管的时候,政府要尽可能发

挥最大的监督作用。政府是制定政策规定的主体，是养老服务社会化的倡导者和主要领导者，要使公建民营的养老服务机构能够健康可持续的发展，必须充分地发挥政府的力量。政府主要负责招商引资和监督的职责，在养老机构运营时进行全局宏观调控，调控的范围包括运营方在养老机构运营过程中是否遵守法律法规、是否符合养老行业的标准、养老服务的提供是否到位、运营资金是否充足、如若有违反规定现象该如何惩罚等等。总的来说，政府的主要职责有以下几个方面：一是制定相关的法律法规和政策规划，二是提供财政补贴资金保障养老机构的发展，三是在健全并完善监管机制，四是积极发展社会组织，鼓励号召社会力量参与到监督中来。

运营方既要“遵守”，又要“灵活”。在养老服务社会化的发展进程中，实行委托经营模式的养老机构是在政府和市场形成的合作基础上发展的，所以运营方要承担养老机构整个运营过程中入住老人的招入、机构自身的发展、人力的引进、养老服务的具体提供等，在整个运营中，最关键的还是运营方，其在执行政府任务的情况下需要充分发挥自主意识，既然是将市场化的运作模式引入进来，就要在保证公益性的前提下按照市场规律运营养老机构，通过入住老人对于养老机构服务提供的实际感受使政府和运营方获得最真实的反馈，并根据这些反馈意见不断改进和提升，政府也可借此了解养老机构的真实运营情况。

二、细化政策规定，完善监督评估制度

（一）加强顶层设计

公建民营委托经营模式作为养老服务社会化改革的重要方式，需要国家相关部门在总结各省市经验的基础上制定相关政策规定。我国目前有关养老机构公建民营的政策大多是属于宏观性、综合性的，还应该进一步建立更加细化的政策和实施细则。在实地调研的过程中，社会福利中心的工作人员在介绍情况时表示，目前我国关于公建民营委托经营的模式没有具体的实施细则。所以，地方政府部门在具体实施公建民营的操作、实施过程中就遇到了一些问题和困难。福利中心的领导和工作人员表示这9年来，都是克服了很多的难题才能够继续运营下去。因此，国家应该根据目前养老形势的发展，不断完善相关政策，进一步细化有关养老机构公建民营的要求，根据“十三五”发展规划的发展战略制定出一系列的相关规定，包括明确公建民营养养老机构服务对象、改革后养老机构的性质、社会主体资格的标准，招标程序、经营许可、政府补贴评估、处罚等具体规定，要明确为各省市政府部门做好引导工作。

国家制定好相关宏观政策是推动养老机构服务社会化发展的重要保障,有效并具体的政策有利于促进各省市顺利的进行公办养老机构的市场化改革。各级政府需要合理解读国家的政策和规定,明确委托方—政府的权力和义务,以当地的社会经济发展状况和国家政策文件为基础,制定适合本地区的养老机构公建民营委托经营模式的条例和规范,条例和规范要切实可行,并结合当地的实际情况,根据当地养老机构的特点和老人的养老需求因地制宜制定实施方案,为社会经营者参与到养老服务事业奠定好基础。

（二）健全监督管理机制

政府是向社会提供养老服务的主体,在公建民营委托运营模式中,政府将养老机构的经营权进行了转移,为了能够充分保障国有资产的安全和入住老人的合法权益,政府也必须对改制后的养老机构进行监督管理。现如今,养老机构进行公建民营依然处于发展中的阶段,相关的服务提供细则和监督管理规定等法律政策还是不太健全,所以才没有一套系统化的、具有有针对性的评估体系,没法对公建民营养老机构的发展过程实时评估。政府应该根据目前相关的政策规定尽快建立一套对改制后的养老机构的评估体系,尽量细化、量化、标准化。只有明确了机构养老服务的具体标准等方面,政府才能进行有章可循更好的监督。不仅是对改制后进行监督,还包括事前监督、事中监督,政府在每个过程的监督中必须谨慎认真,不能有一丝疏漏。

事前监督就是对即将进行改制的养老机构建设的基本概况、员工人数、工作规划、运营预算等做一个全面的了解;事中监督则是在公建民营养老机构实行委托经营运营的规定期限内定期检查其运行情况,防止其在运行过程中出现重大失误;而事后监督是根据之前确定的目标、标准为评判依据,通过有效评估对改制后养老机构的养老务质量、运营情况、资金运用等方面进行综合监督。然而,政府力量有限,单凭政府一己之力难以对其进行事无巨细的监督,所以,政府可以发展其他方式的监督来进行辅助,要和社会成员一起发挥监督作用,并且充分利用大众舆论的监督作用,比如利用新媒体的实时报道,更快速明确地了解改制后养老机构的运营情况和老人对于公建民营养老机构的态度和看法,及时发现问题并解决问题,确保公办养老机构委托运营管理时做到公开、透明。

（三）建立第三方评估制度

政府对运营方建立监督机制的同时,也要设立出第三方来对运营方进行进一步地监督。“第三方”需要具备的条件包括以下几个方面:一是要具备专业的养

老行业的知识,二是要具有权威性和公正性,而且是被养老机构和广大群众所认可的。在实行委托运营的养老机构中,设置第三方组织对其运营进行评估有利于促进运营方及时改进不足之处,提升其养老服务的质量,而且这个第三方评估与政府评估要有所区别,因为政府是对改制后的养老机构进行宏观的评估,而第三方则是对养老机构的运营管理进行客观的、专业性的评价。第三方专业性的评估既让运营方了解养老机构的运行情况,也使政府对其运营状况有一个更深层次的了解。当然,对养老机构的评估报告也有必要让入住老人及其家属了解,并且评估报告最后都应该分享到养老机构运营方的官方网站上。通过建立第三方评估机制,不仅为养老机构运营方提供了改进意见,而且加强了政府、养老机构运营方和入住老人及其家属的联系,更能让实行委托经营运营模式的养老机构得到公正客观的评价。

三、拓展资金筹集渠道,推动养老机构持续发展

(一) 政府明确补贴政策,加大宣传力度

政府是社会福利的主要提供者,特别是对于公建民营养老机构这种特殊性质的养老机构,政府更应该发挥其作用,即使已经将经营权委托给民间资本,但是在资金筹措方面也不能懈怠。比如说,政府现在一般都会对实行委托经营的养老机构补贴床位费和供养老人的生活费,但是这还是不够的。养老机构为了给入住老人提供更好的养老环境、满足入住老人的身心需求会设计一些养老服务项目,政府应该根据项目实际情况提供相关支持,在资金上给予一定的补贴。政府不能有“甩包袱”的思想,不能认为经营权既然已经委托给社会经营方,那么就对资金管理、筹措方面一概不管,这样的做法会导致养老机构经营者的压力增大,当经营方想提高养老服务质量时,却因为运营资金限制,不能加大力度发展,这对公建民营养老机构的可持续发展十分不利。政府对其进行资金扶持,可促使养老机构经营方进一步改善养老服务质量、提升养老服务水平。

笔者认为政府在筹措运营资金方面可以从以下两点着手:一是在政府的财政预算中,安排一笔资金专门提供给实行公建民营委托经营的养老机构,根据该养老机构的规模、发展规划、员工数量、入住老人身心情况及养老服务发展项目等相关内容决定这笔资金数额的大小。除了保障老年人群体的日常养老需求,而且要对老年人心理健康需求方面进行补贴;二是政府加大政策宣传吸引社会老人入住。对养老机构进行公建民营委托经营改制也是政府根据我国目前养老需求和机构养老的发展情况而向全国推广的,为了使这一改革得到广泛实施并让其健康可

持续的发展,政府应该凭借其深远的公信力和影响对其加大宣传力度,通过新闻传媒和报纸杂志推广这一类型养老机构,以吸引更多社会老年人选择到公建民营养老机构进行养老,从侧面为养老机构招入更多寄养老人,缓解实行委托经营模式的养老机构资金不足的问题。

（二）发挥民间慈善资金力量

养老机构属于比较特殊的机构,其社会效益大于经济效益,无论是哪一种类的养老机构,其盈利能力都是较弱的。实行公建民营委托经营模式的养老机构的所有权是属于政府的,改制后其公益性和福利性仍然没有改变,政府在财政上对其进行补贴是一个方面,但是单靠政府一方的资金力量有时候难以缓解养老机构的资金缺乏问题。在资金筹措方面,应该要积极拓宽筹措渠道,从公建民营养老机构的公益性入手,主动并积极寻求各类慈善机构及基金会的捐赠。在养老机构实行公建民营委托经营模式前就应该明确公益性是其主要性质,完全可以成立专门的基金会,在其需要资金援助时,根据规定好的评定标准,基金会对这些其给予一定的经济支持。但是在这个过程中,必须要严格谨慎,基金会或慈善机构的资金明细要公开化、具体化及透明化,防止出现某些个人或集体以权谋私的问题。在这个过程中,政府应该进行严格有效地监管,通过发挥民间慈善资金的力量,既可以缓解公建民营养老机构的资金问题,也可以减轻政府的财政负担。

四、提升专业化水平,加强精神支持服务

（一）加强员工培训,提高护理水平

在各种类型的养老机构中,护理人员的专业能力都是非常重要的,尤其是在实行公建民营委托经营管理模式的养老机构中,进行公办养老机构改制的目的就是为了提高养老服务的专业化水平,所以对护理人员的能力更要严格要求。入住老人在养老机构的日常饮食生活都是有对应的护理人员进行照顾的,护理人员的专业能力不仅直接关系着入住老人在养老机构生活得舒服与否,也直接代表着这个养老机构的形象,优秀的护理人员能够为养老机构增色不少,有助于赢得良好的口碑。首先,加强养老机构护理员工的专业护理和康复培训。养老机构应该定期加强对护理人员的工作技能培训,规定其必须参加举办的护理培训活动,并且根据文化程度高低进行分级培训,有助于文化程度较低且年龄较大的护理人员更容易接受培训内容,并及时检验培训效果。同时,政府也可以加强护理人员薪酬体系建设,现阶段,由于护理人员的工作繁重辛苦,而得到的报酬不具备吸引力,不足以吸引专业护理员加入进来,通过建立护理人员的职称评审体系使相关专业

人才能看到护理工作的发展远景,通过与职高及护理院校的长期合作,培养年轻的专业的护理人员,加强护理专业教育,在分级护理制度的基础上制定薪酬体系。

(二) 加强入住老人的精神支持服务

公建民营养老机构不仅应该提供好的养老环境,更需要提供人性化的精神支持服务,这就需要健全精神服务项目,严格制定项目规划。首先,应该引进大量专业社工。根据福利中心的社工人数我们可以大致了解到养老机构几乎都缺乏专业社工对老人进行心理和精神上的引导,随着老人年龄的增加及情绪的变化非常需要专业社工对其心理进行疏导的。对于一些家人无法常来探望及一些性格内向的老人则需要定期与其进行沟通交流,防止其出现老年抑郁及自残倾向。其次,虽然是将养老机构委托给社会组织运营,但是养老机构的性质还是属于公益福利性质的,所以志愿者活动也不少,对于一些社会组织及学校组织的公益活动要做好前期考察和准备工作,而且要对来访志愿者做简单的养老知识培训和传达纪律规定,防止老人的日常生活被打扰。这些志愿者最好由养老机构主动与其做长期的联系,因为偶尔的志愿者活动会造成老人的心理落差,因为老人比较喜欢看到熟悉的面孔,会让他们感到安心和快乐。再次,要对养老机构的所有员工定期传达养老人的精神,不仅仅是基层护理人员才需要对老人保持爱心与耐心,所有的工作人员都应该遵守养老人的精神,关心老人、爱护老人,耐心与老人沟通交流,保证供养老人和寄养老人都能够得到足够的精神支持和人文关怀。

结 语

近年来,随着我国老龄化形势日益严峻,社会的养老需求不断增加,各地为了应对养老需求发展的局面,将公办养老机构与市场经济接轨,通过公开向社会招标的方式,由中标的社会主体来负责管理和运营养老机构,政府对具体操作的事务不做指导,对养老机构的发展起着宏观管理、监督评估的作用。公办养老机构实行公建民营委托经营管理的发展模式已受到政府和社会的日益关注,一些社会主体纷纷涉足养老服务提供的领域,此发展方向与当前我国应对老年人机构养老需求的路径十分契合,政府给予了肯定和支持。这种运营管理的方式可以使公办养老机构降低日常运营管理的成本,为更多的老人包括“三无”“五保”老人及社会入住老人提供更加专业性的养老服务,有利于养老机构打造有特色的养老服务品牌,为养老服务的社会化发展提供了新的发展路径。

养老机构进行公建民营委托经营管理机制的改革是政府、社会和学术界公认的激发公办养老机构发展活力的有效路径。部分省市在本世纪初就已经开始了探索公办养老机构民营化的发展之路,但是规模化的发展还未形成,然而为数不多的实践案例已经显示出实行这种管理模式的优势、发展过程中存在的问题和实施过程中面临的诸多挑战。本文以长沙市雨花区社会福利中心为研究个案,分析了公建民营改革的背景、必要性和优势,探讨其运营管理中出现的问题及其原因,并且提出了相关的对策建议。

本文研究的不足之处是缺乏定量分析,多是定性分析,缺乏足够、翔实的数据,文中的定量分析多是从相关文献资料里进行地总结汇总。而且,本文对实行公建民营委托经营管理模式的社会福利中心的研究,是从其改建背景、基本运营管理情况到总结其改革后的优势、出现的问题,再到政策建议等方面,略显笼统,不够细化。研究可以更深入一点,如何定位委托经营关系中两方主体“公”和“民”即政府和社会经营者在运营管理中的具体职责,如何具体操作和实现养老机构改制、委托经营模式管理中的激励和约束的标准、如何客观认识公建民营养老机构的赢利能力、以及如何把握在今后的实践操作中的运营成本管控问题。这些问题的解决将对公建民营养老机构委托经营管理模式的发展起到重要的促进作用,这也有待作者的进一步研究。

参考文献

中文期刊类

- [1]张羽.浅谈国外私营福利中心的发展对我国福利中心未来发展的借鉴意义[J].社保论坛,2013.07
- [2]张晓林.国外应对人口老龄化的做法和启示[J].中国民政,2015.08
- [3]刘薇.PPP模式理论阐释及其现实例证[J].行政管理改革,2015.01
- [4]董红亚.养老机构公建民营:发展、问题及规制[J].中州学刊,2016.05
- [5]方浩.养老机构公建民营:现状、特征及问题[J].经济与管理研究,2016.05
- [6]王雪辉.养老机构公建民营运作模式探析[J].行政管理改革,2016.08
- [7]吴溪.“公建民营”模式在养老服务中的探索[J].统计科学与实践,2014.09
- [8]张颖静.公建民营养老机构运行模式研究[J].中国管理信息化,2015.11
- [9]高岩.机构养老服务的额国际比较研究[J].劳动保障世界,2011.08
- [10]壬讯.用“公建民营”破解福利中心困境[J].人力资源开发,2015.10
- [11]丁筱净.公办养老改革大幕下的隐忧[J].决策探索,2014.02
- [12]吴彬,马秋平.养老服务业发展视角的“产教融合、公建民营”护理专业实体建设的研究与实践[J].中国职业技术教育,2015.07
- [13]宋艳波.政府购买视角下的机构养老新模式探讨[J].财政研究,2014.08
- [14]李文管,邓旭杰.我国人口老龄化背景下的养老困境及解决对策[J].山西高等学校社会科学学报,2016.01
- [15]周建国.市场化养老模式研究—上海亲和源老年社区个案及启示[J].人口学刊,2012.02
- [16]王金元.规范化与个别化:机构养老的艰难抉择[J].社会科学家,2010(12)
- [17]徐祖荣.民办养老机构发展的问题表达与策略选择——基于杭州的经验[J].武汉科技大学学报(社会科学版).2014(03):298-311
- [18]黄健元,程亮.社会支持理论视角下城市民办养老机构发展研究[J].东南学术.2014.06
- [19]徐丹,张国栋.基于SWOT分析的“公建民营”养老服务模式研究[J].呼伦贝尔学院学报.2016.08
- [20]孔营.公共服务民营化的理论逻辑与实践反思[J].观察与思考.2017.05
- [21]刘佩璐.公办养老机构民营化改革的必要性研究[J].科技视界.2015.02
- [22]孙红玉.我国公办养老机构民营化改革的内涵、理论依据及完善对策[J].理论月刊,2017.05

- [23]程启智,罗飞.中国公办养老机构改革改制路径选择[J].河北经贸大学学报,2016.03
- [23]于新循.论我国养老服务业之市场化运行模式及其规范[J].四川师范大学学报,2010.01
- [24]孙爱玲.公建民营养老服务业发展的研究[J].劳动保障世界,2017.06
- [25]李会联,崔彩云,曾佳..PPP 模式推动养老机构建设供给侧结构性改革的实现路径研究[J].Value Engineering,2017.04
- [26]田明.我国养老服务“公办民营”模式研究——以北京汇晨老年公寓为例[J].2013,03

中文专著类

- [1]苏振芳.人口老龄化与养老模式[M].北京:社会科学文献出版社,2014.01
- [3]王莉莉,郭平.日本老年社会保障制度[M].北京:中国社会出版社,2010
- [4]黄智雄.香港社会工作[M].北京:中国社会出版社,2013
- [5]约翰·斯图尔特.理解混合福利经济[M].北京:北京大学出版社,2011
- [6]胡薇.国家回归:社会福利责任结构的再平衡[M].北京:知识产权出版社.2012:39-76
- [7]董红亚.中国社会养老服务体系研究[M].北京:中国社会出版社,2011:85-104
- [8]郑功成.中国社会保障改革与发展战略——理念、目标与行动方案[M].北京:人民出版社,2008:111-164
- [9]韩克庆,郑杭生.转型期中国社会福利研究[M].北京:中国人民大学出版社,2011:78-127
- [10]胡薇.国家回归:社会福利责任结构的再平衡[M].北京:知识产权出版社.2012:39-76

学位论文类

- [1]成建兰.公办民营护理型养老机构发展困境与展望——基于南京福利中心的调查研究[D].南京:南京理工大学,2014
- [2]田明.我国养老服务“公办民营”模式研究——以北京汇晨老年公寓为例[D].北京:华北电力大学,2013.03
- [3]李佳蔚.公建民营养老机构发展的困境与对策研究[D].沈阳:沈阳师范大学,2016.05
- [4]潘宇.协同治理视角下公建民营养老机构发展研究[D].安徽:安徽师范大学,2014.05

外文文献类

- [1]Charlotte Humphrey, Kathryn Ehrich, Bairbre Kelly, Jane Sandall, Sally Redfern, Myfanwy Morgan, David Guest. Human resources policies and continuity of care[J]. Journal of Health Organisation and Management, 2013(2)

- [2]Greenberg,D(1998).Richar Hofstadter's tradition[J].Atlantic Monthly(November)
- [3]Mendel,Stuart C,Brudney,Jeffrey L.Putting the NP in PPP.[J]Public Perrformance and Management Review,2012
- [4]Albalade,D.,Bel,G.and Geddes,R.,2013.Recovery risk and labor costs In public- private partnerships:contractual choice in the U.S. water Industry[J],Local Government Studies,3(3).
- [5]Mei Wang Public-Private Partnerships in China[J],Public Administration Review, 2013
- [6]Gutheil,L.A:Long-term care institutions.In A.Monk(ED),Handbook of gerontological services (2nd ed.)New York:Columbia University press
- [7] Anonymous.Banking,Financial Services;Entrust SSL Certificates,Management Service Renewed by California HR Outsourcing Firm[J].Technology &Business Journal,2011
- [8]Pana,Nicolae-Alexandru,Simionescu,Lucian.The Importance of Risk Management Process In Ensuring Successful Implementation of Projects Entrusted [J].Land Forces Academy Review,2011,Vol.16(1)
- [9]Johnson. N. The Welfare State in Transition:The Theory and Practice of Welfare Pluralism,Amherst[M].University Massachusetts Press,1987

附 录：

访谈提纲一

尊敬的工作人员：

您好！我是湖南师范大学的研究生。本次访谈是为了解公建民营委托经营模式实施的现状及存在的问题。我郑重承诺本次访谈所获取的信息仅作为学术研究之用，并非用于商业用途，同时会对您的姓名作保密处理，为此将占用您宝贵的时间，感谢您的配合与支持！

访谈对象：康乐年华养老服务机构负责人及雨花区社会福利中心工作人员

1. 贵机构社会寄养老人和“三无”、“五保”老人的入住基本情况，包括年龄、性别、身体情况等；
2. 贵机构护理人员的基本情况，包括性别、年龄、文化水平、专业水平等；
3. 贵机构对入住老人提供的服务有哪些，如每天是否有健康检查；
4. 贵机构安全管理如何，如何保障入住老人的安全问题；
5. 贵机构为老人提供精神服务情况，是否经常开展娱乐活动；
6. 贵机构的成立背景、机构性质、目前的组织架构、人员规模与结构；
7. 贵机构为何选择成为公建民营养老机构的受托方；
8. 贵机构与政府签订委托经营合同，建立合作契约关系的过程及细节；
9. 福利中心公建民营实施委托经营模式后如何保证公益性；
10. 福利中心目前的入住率是多少，是否满意当前的入住率；
11. 福利中心当前的运营资金来源和经营情况；
12. 政府的相关优惠政策是否了解，是否享受到了优惠；
13. 您觉得公建民营养老机构实施委托经营模式管理具有哪些方面的优势；
14. 作为长沙市首家进行公建民营试点的养老机构，您觉得贵机构当前经营中在管理方面、资金方面等是否遇到困难；
15. 您对公建民营委托经营模式的发展有何建议。

访谈提纲二

尊敬的工作人员：

您好！我是湖南师范大学的研究生。本次访谈是为了解公建民营委托经营模式实施的现状及存在的问题。我郑重承诺本次访谈所获取的信息仅作为学术研究之用，并非用于商业用途，同时会对您的姓名作保密处理，为此将占用您宝贵的时间，感谢您的配合与支持！

访谈对象：雨花区民政局工作人员

1. 请问民政局为何对雨花老人之家（福利中心改建前）进行公建民营委托经营模式改革；
2. 请问民政局是如何选择委托对象、实行的具体办法及遵循的原则；
3. 民政局与康乐年华养老服务机构签订的委托经营合同包括哪些内容；
4. 请问福利中心实施委托经营模式管理后的性质是什么，如何保证公益性、如何保证国有资产不流失；
5. 民政局如何实施监督管理的，如是否定期实施检查、是否制定评估细则；
6. 请问民政局将福利中心委托给康乐年华后，提供了怎样的支持；
7. 您认为在福利中心实施委托经营模式后，与之前相比，其专业化程度如何，运营情况如何，是否达到了实施改建的目的；
8. 您认为民政部与康乐年华建立的委托经营关系存在哪些问题；
9. 您认为在国家的法律、法规、政策在养老机构实施公建民营委托经营模式发展上需要完善哪些方面；
10. 你对养老机构实施公建民营委托经营模式的管理有什么建议。

访谈提纲三

亲爱的爷爷奶奶：

您好！我是湖南师范大学的研究生，是来我们福利中心做志愿者的，正在做关于福利中心管理的研究，需要了解一些基础情况和您的意见，您可以说出您自己的真实想法和建议，将会对您的姓名进行保密处理，感谢您的配合！

访谈对象：雨花区社会福利中心入住老人（供养老人即“三无”、“五保”老人和社会寄养老人）

1. 请问您为什么选择入住福利中心；
2. 您对环境这里的居住条件满意吗；
3. 您可以随意出入福利中心吗；
4. 您觉得福利中心的饭菜如何；
5. 您每天的生活起居有护理员照顾吗；
6. 您认为这里的护理人员是否专业、耐心；
7. 平常福利中心是否开展了娱乐活动，您愿意参加吗；
8. 您觉得住在福利中心是否感到幸福和快乐；
9. 您是否愿意继续住在福利中心；
10. 您觉得受到的待遇和寄养老人的待遇有什么不同吗（对象：供养老人）；
11. 平常政府的福利津贴都有送到你们手上吗（对象：供养老人）；
12. 您对福利中心有什么意见和建议吗。

致 谢

岁月如梭，如歌。转眼间，三年的研究生求学生活即将结束，站在毕业的门槛上，回首往昔，奋斗和辛劳成为丝丝的记忆，甜美与欢笑也都尘埃落定。湖南师大以其优良的学习风气、严谨的科研氛围教我求学，以其博大包容的情怀胸襟、浪漫充实的校园生活育我成人。值此毕业论文完成之际，我谨向所有关心、爱护、帮助我的人们表示最诚挚的感谢与最美好的祝愿。

本论文是在导师孙建娥教授的悉心指导之下完成的。三年来，导师渊博的专业知识，严谨的治学态度，精益求精的工作作风，诲人不倦的高尚师德，朴实无华、平易近人的人格魅力对我影响深远。导师不仅授我以文，而且教我做人，虽历时三载，却赋予我终生受益无穷之道。本论文从选题到完成，几易其稿，每一步都是在导师的指导下完成的，倾注了导师大量的心血，在此我向我的导师孙建娥教授表示深切的谢意与祝福！

本论文的完成也离不开其他各位老师、同学和朋友的关心与帮助。在此也要感谢各位老师，在论文开题、初稿期间所提出的宝贵意见，感谢同门的师兄师妹们，在科研过程中给我以许多鼓励和帮助。回想整个论文的写作过程，虽有不易，却让我除却浮躁，经历了思考和启示，也更加深切地体会了社会保障学的精髓和意义，因此倍感珍惜。还要感谢父母在我求学生涯中给予我无微不至的关怀和照顾，一如既往地支持我、鼓励我。同时，还要感谢舍友三年来对我的爱护、包容和帮助，愿友谊长存！

