



从疗养院到养老院有多远

本报记者 陈莹莹

核心提示

近年来,我国人口老龄化速度加快,且具有未富先老、未备先老的特征,加快发展养老服务业成为当务之急。

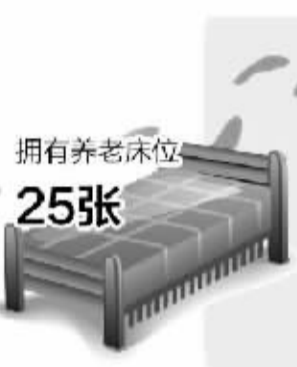
在今年的北京市“两会”上,政协委员闫文辉提出“将机关疗养院改为养老院”的提案,引发社会关注。一边是机关疗养院、度假村存在闲置,一边是养老资源严重短缺,如此资源错配是否可以通过转型重整寻求双赢之路?

本报记者就此展开调研。

截至目前,我国60岁以上老年人数量超过2亿,占总人口的14.9%

到2025年之前,我国的高龄老年人口将一直保持年均100万的增长态势

截至2013年底,全国养老床位达500多万张,各类养老机构近4.5万家



到2014年,各类养老床位将达570万张

每千名老人拥有养老床位达27张



背景

驾校校长为何关注养老问题? 闫文辉坦言——

我的提案是有依据的

本报记者 张双

在北京市“两会”上,北京市政协委员、东方时尚驾校学校股份有限公司总经理闫文辉提出关于整合政府资源,开辟养老新途径,将机关疗养院改为养老院的提案。

“我对养老问题一直较为关注,成为北京市政协委员后,有更多机会参与调研,了解情况,今年提交了这份提案。”闫文辉说。

2013年9月,闫文辉在北京市第一社会福利院调研时发现,这家公办养老院共有1100个床位,每年最多能腾退出50张到60张床位,而排队等待的有1万多人。

与养老院的人满为患形成鲜明对比的,是很多机关疗养院的门可罗雀。闫文辉说,上世纪80年代末90年代初,各级政府建了很多培训中心、会议中心、疗养院、招待所等,既用于体制内的培训和疗养,也对外经营。随着改革开放的深入,很多民营机构进入该行业,对机关疗养院形成了很大的冲击。中央提出反“四风”以来,其经营更加步履维艰。

据闫文辉在调研中初步了解,北京市属和各委办局所属的度假村、培训中心、招待所、疗养院所、宾馆等有近百家。很多机构处于亏损经营的闲置或半闲置状态,需要政府补贴维持运转。它们多位于山清水秀的旅游景区、度假区和郊区,水电热线路等配套设施都很完善,非常适合老年人居住。如果将这些设施整合起来并稍加改造,使其变身为养老院、敬老院、老年公寓,能够有效缓解养老资源短缺的问题。

在调研的基础上,闫文辉进一步思考实际操作的可行性。他建议,首先应由北京市政府在全市养老设施专项规划中对养老机构进行整体规划,摸清现有产权归属政府管辖且经营不善的度假村、培训中心、疗养院所等共有多少家、分布位置、规模大小等,在政府协调下进行资源整合,强化养老服务功能。

闫文辉说,民营企业进入养老产业的最大瓶颈在于缺少土地资源和建设资源,可以把公办与公建民营、竞标承包等方式相结合,由政府土地、建筑等现有资源价格进行评估,引进民营服务,既可实现国有资产保值增值,又有利于民营机构获取合理利润,还缓解了养老床位紧张的问题,是一个多赢的结果。

疗养院改建成养老院面临的另一个问题是,没有医疗配套或者现有医疗配套达不到养老院标准。闫文辉说,机关疗养院多在县城,区县都有三级甲等医院,可以考虑在疗养院里设立分支机构,每个机构配备一辆至两辆急救车和急救设备,或者设立社区医疗机构,配备一些必要的医护人员。

“当然,不是要把所有疗养机构都一刀切改成养老院。”闫文辉说,要在摸清家底的基础上,因地制宜,统筹规划。

本版编辑 张双
制图 夏一

2014年元宵节,直属于北京市教委的北京市教工休养院,还剩下半多空房。这座曾经只为系统内教师提供服务的休养院,早已对外开放。平时,200多个房间的均价在500多元,春节期间则推出了330元的特价房。

“每周,我们都会接待一次200人左右的教师休养。”工作人员介绍说。这一

体休养活动为这里贡献了最稳定的营业收入。春节后,教师休养尚未开始,所以即便元宵节后就是周末,这里依然还有100多个空房。

这也是很多机关疗养院的现实状态:仅供部门内部人员使用,或者有一定市场化运营但主要靠政府内部消费才能维持。根据北京市政协委员闫文辉的初

步调研,北京市属和各委办局所属的度假村、培训中心、招待所、疗养院所等有近百家,很多处于亏损经营的闲置或半闲置状态。他在2014年北京市“两会”上提出:将闲置的机关疗养院、度假村、招待所等改造为养老院,既能盘活现有设施,又能缓解北京养老资源的短缺。这条路是否可行?记者调查了数家疗养院。

机关疗养院现状如何

“我们确实存在转型需求。”北京某机关疗养院负责人刘先生称。他所在的疗养院,按规定只接待处级以上干部,每个人的疗养费用依据级别而定。每年的财政拨款并不固定,除了维修基建和人员工资外,需要参考接待的疗养人数。

“就算我们有空房间,也不会接待级别不够的人员。”他说,与受到冲击的高档饭店一样,之前主要依靠公款消费的机关疗养院也承受了巨大压力。“我们有种不知所措的感觉,但目前还处于观望期,愿意说话的不多。”

作为计划经济的产物,机关疗养院曾属于单位干部、工人的福利。这些疗养院有属于事业编制靠国家全额拨款的,

也有开放部分市场化经营但享受财政补贴的。与完全市场化的宾馆、酒店类似,机关疗养院的生意同样有季节性,一部分机关疗养院和招待所会在淡季拿出一些房间做社会经营。

“推进养老资源建设的一大难点就是土地指标,机关疗养院的产权本身就归政府,把他们的闲置资源用来建养老院,能够实现双赢。”闫文辉认为。

刘先生承认,机关疗养院的闲置资源的确不少,转型空间确实存在,因而闫文辉的提案值得探讨。但他认为,实际操作并没有那么简单。

隶属关系复杂、整合难度大,是转型的最大难点。中国老龄科学研究中心主

任吴玉韶说:“以京郊机关疗养院为例,有属于北京市、中央国家机关、军队,还有外地机构的,产权和隶属关系复杂。即便属于北京市,也分属于不同部门和行业,有央企、国企、行政机关、事业单位。”

因为没有统一的归口管理部门,疗养院的闲置资源统计是个现实存在的问题。国家行政学院教授、公共行政教研室主任竹立家表示,可以通过国土或其他部门的登记,整理出一个区域内机关疗养院的目录,了解他们目前的经营情况。“随着人民生活水平的提高,疗养将更多地成为一种个人行为,而不是集体行动。讨论机关疗养院的市场化,是一个有意义的话题。”竹立家说。

转型难点怎样突破

资源整合力度和难度大;需要一批转型资金的支持,投入巨大人力物力;将来如何管理、怎样定位——这些都成为机关疗养院转型的现实困难。

“我接待了很多考察团,包括省内民政系统和北戴河的一些机关疗养院。调研后,他们会说自己没有这没有那,办起养老院就和私人的差不多。”黑龙江省海员爱心护理院副院长高新荣说。

高新荣所在的黑龙江省海员总医院,原来是一个为航海、运输系统提供医疗服务的中直机关,10多年前政企分开后下放到地方。作为一个二级综合医院,它在转型之初感到了巨大的生存压力。

摸索中,医院发现接收的稳定病人大多数都是老年人,尤其是失能老人。于是,这家医院从2003年开始将老年人慢性病治疗发展为失能老人医、护、养、康复一体的养老病房,并成立了公办

民营的海员爱心护理院。

如今,在松花江畔南岸的海员爱心护理院总部,200多张养老床位的使用率达95%以上;松花江北岸的新建大楼,1000多张床位试运营不到一年就已实现收支平衡。

虽然收费和当地的公立养老院差不多,但与后者主要依靠政府补贴不同,海员爱心护理院靠“医养结合”相互补充,在转型过程中杀出了一条血路。

“当时是因为被逼得没办法了,为了生存必须转型。也幸亏我们找到了照顾失能老人这样一个市场定位,哈尔滨市150多万老年人中有30万是失能老人,能接收的床位仅几千张。”高新荣说。

这一“逼”一“找”,才有了黑龙江省海员总医院的发展良机。对于机关疗养院来说,也需要被逼一逼,从财政上和心理上“断奶”,然后再去市场上找一找,根

据自身资源优势找到适合的发展道路。

政府放手推动机构改革,市场在资源配置中发挥决定性作用,就是机关疗养院转型的“逼”和“找”。

竹立家认为,机关疗养院的转型一定要采取合理、公开的方式,可以不往养老资源转,但必须走向市场。

中国人民大学公共管理学院教授杨宏山则强调,机关疗养院不能盲目地一对一转型,首先要进行内部资源优化配置,之后再行市场化运作。“怎样转型,应该由市场需求决定,因为我们掌握的信息绝没有市场那么丰富和敏感。”

这种市场化进程已经开始。早在10多年前,各地承担工人体检和工伤康复治疗等职能的总工会机关疗养院就开始了转型的步伐。全国已有20多个省市的工人疗养院向工伤康复定点医院转型。

一边是既有业务吃不饱,另一边是养老资源短缺。调整供需关系、整合现有资源向养老资源转型成为一种主动选择

主动求变动力何来

租到30年。”九华集团养老产业投资发展有限公司总经理张银说。

3年前,这家拥有近3000间客房、以会议会展为主营业务的酒店集团,面临一个问题:剩余的地上盖什么?从温泉康体起家的九华集团,将目光投向了养老业,养老酒店的设想出炉。

“会展业形势最好的时候,2000多个房间带来了7亿元的年营业额;而去年,营业额和接待人数均有下降。”张银说。九华集团将进一步调整业态,改造及新建一批房间用作养老资源。

养老酒店一期800多间房,全部定位于活力老人的休闲养老:新建的312间早已抢租一空;原有宾馆基础上改建的496间公寓也将迎来他们的主人。

现在,张银每周至少要接待来自全国各地的2个参观团,其中有迫于市场压力亟待转型的酒店集团,有前来取经希望借助养老概念打造新型社区的地产商,还有政府招待所以及机关疗养院。

政策利好也助推了资本进军养老产业:国企自有土地从工业用地转换为养老用地,只需要协议转让,不用上市“招拍挂”;民政部不久前发布的《关于开展公办养老机构改革试点工作的通知》提出,公办养老机构特别是新建机构应当逐步通过公建民营等方式,鼓励社会力量运营。

“假如机关疗养院转型转制后,愿意交给市场化的公司定价和运作,我们很愿意成为这样的管理公司。”张银说。

访谈

老龄科学研究中心主任吴玉韶——

弥补养老需求重在结构调整

本报记者 陈郁

在刚刚闭幕的北京市“两会”上,有政协委员提出,整合政府资源,开辟养老新途径,将经营不善、闲置或半闲置的机关疗养院改为养老院,弥补养老需求。这一建议是否可行?记者采访了中国老龄科学研究中心主任吴玉韶。

“这个建议是好的,总体思路符合国家政策要求。”吴玉韶表示,去年9月国务院发布的《关于加快发展养老服务业的若干意见》指出,鼓励民间资本对企业厂房、商业设施及其他可利用的社会资源进行整合和改造,用于养老服务。“目前,许多疗养院、度假村、宾馆的经营状况不佳,促进它们转型经营,对于弥补养老机构紧缺也有实践意义。”

“但在具体操作中,还是会遇到实际困难。”吴玉韶说。首先,隶属关系和产权问题。这些疗养院、度假村、宾馆、招待所等,分属不同的部门和行业,整合起来难度大,需要相当的力度。

另外,也是最重要的一点,“我国养老机构目前的存在着紧缺状况,但是,我们面临的最主要问题不是总量上的紧缺,而是结构性紧缺”,吴玉韶说。这种结构性紧缺主要表现在两个方面:城乡结构、护理与非护理结构。

在城乡结构方面,城区养老机构紧缺,而郊区和农村养老机构总体上并不紧缺。2013年底,我国共有养老床位500万张,每千名老人拥有养老床位25张。但是,这些养老床位70%都在农村,而闲置的床位也大多数在农村。“实际上,许多疗养院、度假村等都是建在郊区或农村的,把这些机构转成养老院,并不能解决城区的养老机构紧缺问题。”

护理型和非护理型方面,目前我国养老机构护理型和生活型结构不合理,现有床位中,80%是一般性养老床位,只有不到20%可提供长期护理。而目前我国失能老人达3500万人,仅完全失能老人就有1200多万人,护理型养老床位紧缺。吴玉韶表示,养老需求中,护理型养老是刚性需求,具有不可替代性。护理型养老需要相对完备的医疗设施,需要离大的医疗机构近,便于紧急救助;需要离城区近,便于家人探望……从这些方面来说,那些身处郊区或农村风景秀丽之地的疗养院、度假村等,更适合改造成休闲型而非护理型养老院。“在养老机构发展中,目前增加总量不是第一位的,最重要的是调整结构。”吴玉韶说。

“按照国际惯例,养老设施应该是作为城市基础设施嵌入社区的,人们需要的普遍意义上的养老是不应与社区、家人分割的。”吴玉韶说。为此,国务院《关于加快发展养老服务业的若干意见》明确,今后,凡新建小区,必须按照人均用地不少于0.1平方米的标准,分区分级规划设置养老服务设施;凡老城区,则要通过购置、置换、租赁等方式,充分利用闲置的学校、社区医院等公共设施,开辟养老服务设施,不得挪作他用。同时鼓励个人举办家庭化、小型化的养老机构。吴玉韶认为:“适合普通大众需求的养老机构才是我们真正应该大力发展的养老机构。”

观察

整合各方资源 破解养老难题

王晋

老龄化浪潮的加速到来给我们带来挑战。2013年发布的《中国老龄事业发展报告(2013)》显示,我国已进入人口老龄化快速发展阶段,60岁以上老年人口2020年将达到2.43亿,2025年将突破3亿人。养老机构建设赶不上老年人的增长速度,这种供需矛盾在大城市尤为突出,等一张养老床位有的地方要10年以上,老人直呼“等不起”。

破解这一难题,政府和社会都在想办法,但硬件和软件建设,都需要时间。

在风景秀丽的地方,常有各单位设立的疗养院、度假村等,有的已经市场化经营,日子还不错,但大部分靠内部筹资、财政拨款才能勉强维持。在中央八项规定等约束之下,这种靠拨款维持的疗养院生存将更加艰难。

一边是社会的养老需求存在巨大缺口,一边是优质的资源被闲置,如果能将二者打通,就能达到多赢效果,既能盘活这一批优质资源,又能为破解老龄化难题提供一种解决方案,将能产生巨大的社会和经济效益。同时,在各地也确实有这样的成功案例。

把疗养院等转型为养老院的建议此前也有,之所以推进缓慢,一个主要原因是各地的疗养院“娘家不同”,有的属于部委,有的属于市级机关,有的属于国有企业,产权、归属等各不相同。由于缺乏“顶层设计”,没有归口部门,隶属关系复杂,导致整合难度很大。

解决这一问题,当务之急是摸清家底,进行相关资源的盘点。每个地方这类疗养院、度假村到底有多少家?每家经营状况如何?是否有转型意愿?转型需要哪些扶持?还需配备什么资源?让这些模糊的资源浮出水面,清晰起来。

值得注意的是,当前面临的既有养老机构总量不足的问题,还有结构性紧缺的问题。尤其是在城乡结构方面,城区养老机构十分紧缺,而郊区和农村的养老机构数量矛盾并不突出。疗养院等的主要位于郊区,在推进中,不宜把闲置的度假村等“一刀切”地改造成养老设施,不妨在某些疗养院密集的城市做个试点,通过政策倾斜,鼓励这些疗养院转型,条件成熟后逐步推开。

去年9月,国务院印发了《关于加快发展养老服务业的若干意见》,强调要以政府为主导,发挥社会力量作用,着力保障特殊困难老年人的养老服务需求,确保人人享有基本养老服务。只有用好各方资源、集中各方智慧、汇聚各方力量,加快养老服务业,才能积极应对人口老龄化,齐心共解这道世界难题。