

论我国养老服务业之市场化运行模式及其规范

——基于公建民营、民办公助和以房养老等模式的法律分析与探讨

于新循

(四川师范大学 法学院, 成都 610068)

摘要:以多种运行模式兴办养老服务业已成为应对我国人口老龄化的有效路径。作为新型的养老服务业市场化运行模式,不管是受不同程度政策支持并已有所成型的公建民营模式、民办公助模式,抑或尚在实践探索中的以房养老这一新兴模式,俱因现行制度缺失,缺乏规范性,加之社会认识不足,其运行取向尚存在不少偏差,还面临着种种困境。为此,亟待采取针对性对策措施,特别是通过程序规制及监管强化,使其在可持续性制度建设支持下得以规范而有效的成长和运行。

关键词:养老服务业;市场化运行模式;公建民营;民办公助;以房养老

中图分类号:DF391 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2010)01-0013-08

中国是目前世界上老年人口最多的国家,而且开始进入人口老龄化的快速发展期。与西方发达国家相比,因我国老年人口数量庞大、“未富先老”及经济基础薄弱、社会保障体系不完善等国情所囿,使得我国发展养老服务业^①必须具有中国特色。发展我国养老服务业,其基本方向就是要在坚持“事业养老”基础上,通过“产业养老”的发展路径来大力推进投资主体多元化、服务对象公众化、运行机制市场化、服务方式多样化及服务队伍专业化的养老服务社会化进程。2006年2月9日,国务院办公厅转发的全国老龄委办公室、发展改革委、教育部、民政部、劳动保障部、财政部、建设部、卫生部、人口计生委、税务总局10部委联合制定的《关于加快发展养老服务业的意见》(以下简称《意见》)就明确要求:积极支持以公建民营、民办公助、政府补贴、购买服务等多种方式兴办养老服务业,鼓励社会资金以独资、合资、合作、联营、参股等方式兴办养老服务业。

近些年来,国家及地方在遵循市场经济规律、大力推进养老服务业发展方面进行了大胆探索。在机构养老服务与居家养老服务这两种基本养老服务模式基础上,不少地方特别是上海市、大连市、青岛市、宁波市、温州市等经济发达地区创造并实践了各具特色的养老服务业市场化运行模式,可谓层出不穷、精彩纷呈。其中,尤为典型并具全国影响力的当属“大连模式”——该市基于打造为全国老年人服务的养老服务基地,在总结、探索试点基础上,不断创新服务,推出了十种被民政部在全国加以推广的养老服务模式。

现就我国实践中养老服务业的市场化运行模式,择其主要,以典范的公建民营模式、民办公助模式以及尚在积极探索中的以房养老这一新兴模式为研判对象(至于政府补贴、购买服务等以及诸运行模式之间关系问题则因本文视角选择及篇幅所限而不作专门讨论),着重于法律层面作出分析与探讨。

收稿日期:2009-09-10

基金项目:本文是司法部2006年度国家法治与法学理论研究规划项目“我国养老服务业发展法律对策研究”(06SFB2045)和教育部2009年度人文社科研究青年项目“城乡统筹养老服务法制问题及立法对策研究”的部分研究成果。

作者简介:于新循(1966—),男,四川蓬安人,四川师范大学法学院教授,研究方向为民商法学、经济法学。

一 公建民营模式的分析及建议

(一) 基本认识

公建民营模式,亦称“公办民营”,或称“公建(办)民助”。该运行模式所要实现的总体目标就是通过改革,逐步建立政府宏观管理、公办养老服务机构自主经营、自我发展的管理体制和市场化的运行机制,实现养老服务业的可持续发展。在公建民营模式中,主管部门将公办养老服务机构及老年文体服务等场所及设施,采取产权和经营权分离的方式,在不改变产权性质的基础上改变经营方式,实行管理引进。也就是说,由政府优惠提供服务设施及条件,根据协议约定,依法将公办养老服务机构及服务设施经营权以承包、租赁、委托经营、合营、参股以及出让^②等方式转给企业、社会组织或个人以及外资等社会经营者,由其按照自我经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的原则为老年人提供养老服务。社会经营者在满足“三无老人”、“五保老人”及特困老人等入住前提下,由政府给予“政府补贴”^③。同时,因应养老服务业的发展需求,开始招收社会老人入住,并享受国家对养老服务业规定的所有优惠政策。期间,社会经营者以承包费、租金、分成等形式向主管部门上交部分经营利润。

实践中,该运行模式的运行方式主要有五种。一是承包式,即在不改变公办养老服务机构产权性质的前提下,将其经营服务权转让给企业、社会组织或个人等市场主体经营,政府则根据承包合同收取一定的承包费,并监督社会经营者的相关服务与运营。这种形式相对简单,操作相对成熟,因此在实践中这种方式被采用得最多。例如,2006年在北京市民政局备案的公建民营养老服务机构共有19家,占全市公办养老服务机构总数的8.3%。其中,14家养老服务机构都采取了承包式这种方式,而采用租赁式、合营式的则分别只有2—3家^[1]。二是租赁式^④,即将公办养老服务机构的使用权租赁给市场主体经营,政府根据租赁合同收取一定的租金,监督租赁财产不受损失。社会经营者凭借自己的经营才能获取经济效益,并利用经营的收益支付该机构的租赁费用。三是委托经营式,即将公办养老服务机构委托给各类市场主体全权经营管理。例如,北京市三和老年公寓是该市首家政府投资500万元、实行“公建民营、企业经营”新模式的老年福利院。北新桥街道办将该老年公寓日常事务的管理委托给北

京稻香村食品有限责任公司承担,该公司托管三和老年公寓后便负责起老年公寓所有的运行管理工作。四是合营式,即公办养老服务机构的经营服务权由社会经营者部分代行,根据政府与社会经营者双方的资金及精力投入比例以及能力优势分配经营服务权,通过协议确认双方在某些服务管理上的职责范围,形成合作关系。社会经营者则根据投入情况获得相应回报。五是股份式(或称参股式),即对公办养老服务机构进行股份制改造,公办养老服务机构参与管理、分享股权,形成产权多元化、利益共享、风险共担的格局,并按照现代企业制度的模式实现公办养老服务机构的经营管理。当然,除了对公办养老服务机构进行股份制改造的股份式外,也有一般意义上的股份式,或者称混合股份式。对此,《意见》鼓励社会资金以参股等方式兴办养老服务业,诸如《重庆市关于加快发展养老服务业的意见》等也同样要求:按照“谁投资、谁管理、谁受益”的原则,鼓励和支持不同所有制性质的单位和个人以参股等方式,积极采取股份制、股份合作制、中外合作合资制等多种组织形式发展壮大养老服务机构。无疑,对其发展,我们要在鼓励和支持基础上,合理制定并实施支持这些混合式养老服务机构按照我国养老服务业基本要求发展的鼓励性政策和法律措施。

其他还有诸如部分产权转让式,即将公办养老机构的房屋使用权租赁,而将内部设备设施和一些易耗品等资产的产权,通过招标拍卖的方式有偿转让给各类市场主体。诸如此类,不一而足。

就公建民营模式的主要成效看,通过该运行模式,社会经营者一方面可以为政府分担一定责任,减轻了政府负担,促进了政事分开,另一方面也有助于引进先进的管理方式,提高养老服务机构的服务管理水平,还可以吸引社会资金投入于养老服务设施改造和设备添置。所以,该运行模式代表着公办养老服务改革的方向,成为盘活存量资产、降低服务门槛、有效利用现有养老资源、增强资金效能、提高服务意识及服务质量的有效模式。

(二) 公建民营模式存在的主要问题

其一,部分社会经营者追逐经济利益,导致部分公建民营养老服务机构背离福利性质、单纯追求营利、忽视困难老人需求的不良倾向。

从对象选择看,公建民营养老服务机构主要瞄准的是市区老人,是收入较高且稳定可靠的老人。

事实上,就机构养老服务而言,目前各类养老服务机构的对象市场化定位与最需要机构长期照料护理服务老人的支付能力不足之间的矛盾都不同程度地呈现出加剧之势。由于缺少法律法规的强制约束和评估标准的规范操作程序,加之政府资源配置的不足或缺失,众多养老机构在收住老年人时更多运用市场法则和市场定位,使得我国的养老服务出现了一种与社会福利和社会公益法则悖行的现象。其中,一方面是大量需要机构养老服务的老人因支付能力不足住不进来,另一方而却是许多高收入但身体健康的自理老人占据了大量床位,在本该属于调节社会公平的国民收入二次分配中进一步加剧了社会的不公平。这种状况若得不到有效解决,机构养老服务的方向就会偏离正确发展的轨道^[2]。从资源分布看,公建民营养老服务机构为了实现利益最大化,一方面个别社会经营者擅自将原有健身、娱乐等设施改成老人住房,以达到增加收住数量的目的,另一方面普遍采取“包房”形式,以减少服务成本。究其主要原因,一是在于社会招标程序不规范,二是在于政府的监管手段不完善。

其二,基层政府普遍抱有“一包了之”的消极心态,以致因行政支持不足而迫使社会经营者开辟“增收”渠道,同时因政府责任意识不明确而大大削弱了政府实施有效监管的能力。

(三)规范公建民营模式的主要对策措施

为有效改进公建民营模式发展中的上述不足,我们认为,在准确把握国家推行公建民营政策的实质、搞好公建民营模式的分类指导工作、避免和克服“一刀切”等脱离实际的形式主义基础上,严格规范公开、公平、公正的操作程序,强化管理及政府监督。其中,基本要求应当包括:一要保持其公办养老服务机构作为非营利性养老服务机构的性质,不能改作他用;二要指导和调控公建民营的服务收费标准,防止随意提价;三要在科学合理评估经营收益的基础上,引导社会经营者扩大公建民营模式发展;四要保障“三无老人”、“五保老人”等服务对象的合法权益;五要保证国有、集体资产不流失。

现就推进公建民营模式具体的主要对策措施建议如下。

首先,规范公建民营模式的基本程序。(1)制定方案,根据国家有关法律、法规和政策文件规定,结合本地实际情况,研究制定切实可行的改革方案,经

职代会同意后报同级民政部门批准;(2)资产评估,对拟实施公建民营模式的公办养老服务机构,要根据国家国有资产管理有关规定,由有资质的中介机构进行资产评估,并将评估结果报国有资产管理部确认;(3)发布公告,要在一定范围内将包括公建民营方案在内的相关内容进行公告,以增加公开性和透明度;(4)招标投标,采取公建民营模式时,一律实行招投标制度,进行公开竞争,由市场来选择社会经营者;(5)办理变更及注册登记手续,公办养老机构公建民营后,应按要求到当地民政及有关部门办理变更及注册登记手续,经确认后按规定享受优惠政策。

其次^⑤,高度重视政府委托对象的遴选工作。公开向社会招标是实现委托方式制度化和透明化的重要举措。为完善社会招标程序尤其是政府委托对象的资质审查程序,应采取的有效措施至少有三:一是对委托对象的组织、财务、服务绩效与专业能力等进行全面评估;二是成立政府委托项目评审委员会,人员构成除政府相关部门官员外,外聘专家、学者的人数不得低于一定比例(比如三分之一);三是委托项目和评审结果应及时在政府网页上公布,全面接受社会监督。

再次,慎重研究政府委托合同的文本结构。公建民营模式中的政府委托合同作为一种行政合同,是政府基本立场和努力方向的展示。该合同虽然不一定强求统一,但必须确保养老服务机构的福利性质,必须明确养老机构承担的福利养老责任,必须保证国有资产保值增值的责任,必须保障委托对象的合法权益。

最后,实施更为严格的政府监管。相对于民办养老服务机构,公建民营模式应接受更为严格的政府监管。基于国际经验和我国的实践,政府监管可大力采取诸如组建专责巡察机构、建立信息披露机制以及建立有效的养老机构惩戒和退出机制等手段加以强化。

二 民办公助模式的分析及建议

(一)基本认识

在坚持政府主导,充分行使政府在制定政策、出台规划、资金投入等方面职责的前提下,政府要积极动员、鼓励和支持各类社会力量参与养老服务业建设。而要全面落实现行优惠政策,对民办养老机构在规划设置、资金投入、土地提供和税收方面给

予支持和优惠,切实推动民办养老服务机构蓬勃发展,就要大力推动养老服务机构的民办公助模式。

目前,该运行模式只适用于非营利性民办养老服务机构,并不包括营利性养老服务机构。我们认为,这尽管不能简单认为就是对营利性养老服务机构的不公平对待,但由于政策导向差异过大,同时由于分类管理制度的缺失,导致以企业形式实际选择营利性养老服务机构的并不多,绝大多数民办养老服务机构都选择登记为民办非企业单位性质的非营利性养老服务机构,甚至包括一些高档型老年公寓等养老服务机构也是如此。而且,这与《意见》“要建立公开、平等、规范的养老服务业准入制度,积极支持以共建民营、民办公助、政府补贴、购买服务等多种方式兴办养老服务业,鼓励社会资金以独资、合资、合作、联营、参股等方式兴办养老服务业”的要求也是有所相悖的。所以,对营利性养老服务机构同样要在鼓励和支持基础上,合理制定并实施支持其与我国养老服务业基本要求发展相适应的鼓励性政策和法律措施,规范、有序地促进它们实现稳步有度且可持续性的良性发展。就此而言,对其也应实行一定限度的民办公助政策支持。至于该限度,则需要做出相应合理的统筹性考虑。

在此模式中,往往由企业、社会组织或个人以及外资出资兴建,通过政府规划、扶持,优惠出让土地使用权,建设各档老年公寓、功能完备的老年人社区。该养老模式应该得到大力提倡和推广,因为它是真正的民间资本投入及自主经营、自负盈亏,既能弥补政府投入的不足,又能为社会老人提供养老服务,满足日益增长的老年人需求,同时还能为社会提供大量就业机会,完全符合我国政府大力发展养老服务业的指导思想。尤其对于承担“三无老人”、“五保老人”养老服务的民办养老服务机构,政府可按一定比例和供养人数采取民办公助模式,采取“政府补贴”抑或“购买服务”(更多适用于居家养老服务)等办法予以扶持和资助。特别是对于建成初期的民办养老服务机构,更要予以必要扶持,助其渡过创业难关。

当然,这种模式现实中也遭遇了不少政策“瓶颈”。比如,只是登记为民办非企业单位的民办养老服务机构才能享受国家的一些优惠政策,而登记为民办非企业单位又给这些单位带来土地及地上建筑物不能抵押贷款且不能出售房屋产权等麻烦和困

难,致使资金运作困难,投资人陷于进退维谷、骑虎难下的二难境地。

(二)规范民办公助模式的基本要求及具体建议^⑥

1. 规范民办公助的对象和范围。民办公助的对象和范围应该是:依法成立的组织或者具有完全民事行为能力个人举办的,经县(市、市辖区)级以上民政部门依法批准成立,取得《社会福利机构设置批准证书》和《民办非企业单位(法人)登记证书》、《民办非企业单位(合伙)登记证书》或《民办非企业单位(个体)登记证书》,为老年人开展养护、托管、康复服务的非营利性民办养老服务机构。同时,特别设定民办公助的资助条件,对于符合特别条件,为养老服务业做出突出贡献并受到省级以上表彰奖励的营利性养老服务机构,也可参照执行。

2. 规范民办公助的资助条件。各地实施民办公助的非营利性民办养老服务机构应符合下列的资助条件(具体要求可按当地实际酌情量定):(1)符合民政部颁发的《老年人社会福利机构基本规范》;(2)各项管理制度健全,管理服务规范,管理运营工作正常;(3)开业一年以上,床位不低于50张,入住率不低于60%;(4)民政部门的年度检查为合格以上;(5)年度内无严重责任事故与重大服务纠纷;(6)服务对象满意率不低于90%;(7)经登记注册的审计机构审计合格。

3. 规范资助方式。资助方式包括资金支持与物质支持。就资金支持而言,资助资金支持包括无偿资助和有偿资助。其中,无偿资助指政府对民办养老服务机构给予无需偿还的资金资助,按照机构规模、床位、投资额等要素,由政府无偿给予相应的资金,亦即政府购买床位给“三无老人”、“五保老人”及其他特殊困难群体。有偿资助又分限期资助和无限期资助。其中的限期资助指政府投入部分资金,支持民办养老服务机构,周转3—5年,周转期间不收取任何费用,周转期满后政府收回资金再投入兴建服务设施。无限期资助则指政府向民办养老服务机构投入资金,按低于贷款利息收取资金占用费,待该机构停办时收回资金。至于物质支持,是指提供棉衣、棉被、捐物及其他物质给民办养老服务机构。

4. 规范民办公助的资助标准及用途。凡属资助范围内符合扶持资助条件的养老服务机构,根据老人实际入住床位数,按照自理、半护理、全护理确定

补助资金标准。各地按照当地情况确定每张床位每年资金补助的具体标准。在资助资金的用途方面,资助金必须用于机构内部设施条件的改善、房屋修缮、老年人健身康复、文体活动器材以及生活用品用具的购置等,不得挪作他用。

5. 规范民办公助的资助程序。对于凡符合资助条件的非营利性民办养老服务机构,应填报《社会养老服务机构资金资助申报表》,并根据资助额和资助用途逐项列出预算支出明细。申请机构每年定期向所在地的县(市、市辖区)民政部门提出申请,并提交资助申请书、年检合格记录的登记证复印件等文件。

6. 强化监督管理。成立由辖区民政部门负责组织的社会养老服务机构资助评审小组,对申请资助的养老服务机构进行评估审查,并按民政部门审定的预算明细安排对资助金的使用进行监督。

7. 不予以资助的例外情形。有下列情况之一的,不予以资助:(1)未经批准,擅自变更机构名称、地址、负责人的;(2)未经批准,擅自合并或改为他用的;(3)年度审验不合格的,在限期内不予整改或逾期不申请办理养老服务执业证书验审手续的;(4)财务帐目混乱,不按规定要求报表或报表弄虚作假的;(5)管理服务质量差,老人及亲属意见较大的;(6)屡次违反养老服务行业规定和职业道德,经批评教育不改的。

三 我国实践探索中的以房养老模式

(一)基本认识

所谓以房养老模式,严格讲,是指老年人将自有房屋的产权抵押给金融机构如银行、保险公司以及基金等资金拥有者或者有政府背景的公益性机构,这些机构定期(一次性或分期)向老年人支付现金,直到其辞世后,由这些机构出售住房或其他资产予以偿还。这相当于银行通过分期付款的形式收购老年人的房屋产权,类似于把住房抵押贷款反过来做,因此专业上称作“反向住房抵押贷款”或“逆向年金抵押贷款”,简称“倒按揭”(Reverse Mortgage)。事实上,“倒按揭”常被作为以房养老统称模式的代名词。“倒按揭”最早起源于荷兰,近一二十年来在美国发展得十分迅速,目前最为流行的就是“美国模式”。另有一种“新加坡模式”,即60岁以上的老年人把房子抵押给有政府背景的公益性机构,由公益性机构一次性或分期支付养老金,老年人去世时产权由这些机构处分,“剩余价值”(房价减去已支付的

养老金总额)交给其继承人。目前,国内上海、南京、北京、重庆、长沙等城市已纷纷开始各有特色的以房养老尝试。

就南京而言,2005年5月南京汤山留园老年公寓曾经在全国第一家创立以房养老的新型养老模式,成为全国第一家“敢吃螃蟹的人”。其方案是:拥有南京市60平方米以上产权房、年龄在60岁以上的孤残老人可以自愿将其房产抵押;经公证后入住老年公寓,终身免缴一切费用;房屋产权在老人谢世后归养老院所有(该做法严格讲只是“倒按揭”的雏形)。这种移植国外的养老方式,一度被定位为“以房养老的南京模式”,受到当时国内各媒体的广泛关注甚至较高评价,并引发全国关于养老模式的大讨论。然而,汤山留园老年公寓其后所为与当初的以房养老模式背离得越来越远,以致于2007年12月终因两位“负责人纠纷”而宣布停业^[3]。至于近似于“新加坡模式”的“上海模式”(在由公积金管理中心这一政府背景的公益性机构提供资金服务方面与“新加坡模式”类似),也被称为“以房自助养老”。以“上海模式”的具体试点为例:一对80岁老年夫妇将位于普陀区的二室户老公房卖给公积金管理中心,公积金管理中心将40多万元房款一次性交付老夫夫妻俩,同时再将此房返租给他们,并与其签订7年租赁年限,老人须将7年租金一次性交付公积金中心,并且双方约定,7年后老人如健在则租金全免,不到7年期限的,剩余租金则退还老人的遗产继承人。

显见,上海市的“以房自助养老”与“倒按揭”是有区别的(南京汤山留园老年公寓曾率先公开推出的是具有“倒按揭”性质的以房养老举措,尽管其当时做法严格讲只是“倒按揭”的雏形),主要表现为两方面。其一,“倒按揭”是一种金融机构盈利性行为。作为金融机构提供的一个跨银行、跨保险的金融理财类产品,“倒按揭”需要综合性的金融服务。例如,国内首家主营“倒按揭”的保险公司“幸福人寿”2007年就在上海市通过相关部门的审批正式挂牌营业。而“以房自助养老”则侧重于居家养老服务(上海市公积金管理中心的“以房自助养老”试点便属于“居家养老”),属于政府扶助居家养老服务的公益行为。也因此可以说,公积金管理中心做此事业属于政策性(上海模式)的最大特点是由具有公信力的部门搭建平台,成功率显然更大),保险公司和其他机构来做这个事情则是市场行为。其二,前者的放贷

对象是有住房的老年人,以其自有住房作抵押,银行定期向借款人放贷,到期以出售住房或其他资产还贷。所以,两者最大的区别在于房屋交易的先后,即“倒按揭”只是抵押,最终产权人还可以是抵押人,而“以房自助养老”则事先已完成产权人的变更^[4]——也正因为“以房自助养老”在先的房屋产权变更,导致了实践中的最大阻力。

当然,以房养老也可以不卖房。例如,2007年10月18日,一个被称为“养老房屋银行”的业务在北京推出。这一项目是北京寿山福海国际养老服务中心和中大恒基房地产经纪有限公司的合作成果。根据其“养老房屋银行”协议,60岁以上的老人只要向该机构提出养老需求,便可入住北京寿山福海国际养老服务中心,原有房屋则委托中大恒基房地产经纪有限公司对外出租,租金用于抵扣老人在养老中心产生的相关费用^[5]。我们可以将其称为“北京模式”。又如,2007年上海市普陀区为老年社区服务中心、上海房地产业企业家联合会与房产公司合作的“以房自助养老”,就不同于保险公司推出的“倒按揭”模式。该项“以房自助养老”计划主要为拥有房产但生活困难的老年人服务,在不影响老年人生活的同时又能让其住房创造出“价值”。其具体方案就是:让拥有个人产权的独居老年人将现居住的房屋出租、包租,得到的租金用作入住养老院的费用。而且,如果老人不愿意出租房屋,还可以选择“敬老助残房屋置换”和“居家养老房屋理财方案”,即通过市场置换运行方式,让拥有部分资金的老年人、残疾人解决因楼层较高等所带来的生活上的困难^[6]。我们可以将其称为“新上海模式”。

由上可见,以房养老本身就呈现出多样化。在养老方式日益多元化之今日,老年人通过以房养老的“以房自助养老”或“倒按揭”等方式,用获得的“养老金”来具体实现其所选择的机构养老服务或者居家养老服务(上海市公积金管理中心的“以房自助养老”试点属于居家养老服务),甚至“候鸟式养老”等。所以,就以房养老而言,除了由社会力量或政府部门搭建收购、返租的“居家养老服务平台”,越来越大的老年市场也在催生专门的社会化养老型物业。对此,我们完全可用“60岁前人养房,60岁后房养人”来评价。

总结来看,我国正处于实践探索中的以房养老模式主要表现为以下三种方式。第一种方式即前述的

“倒按揭”,这也是通常国外以“美国模式”为代表所普遍实行的以房养老模式。我国目前严格意义上采用“倒按揭”的情形不多,成功有效的实例还很少。第二种方式是“以房换养”,即老年人把房子交给养老服务机构,然后享受其养老服务,老人的房子则由养老服务机构出租,老人辞世后其房产由养老服务机构处置。“北京模式”、“新上海模式”都可归入此类。曾经以南京汤山留园老年公寓为代表的“南京模式”,虽然只是“倒按揭”的雏形,也不可行,但在由养老服务机构提供此类服务方面与“北京模式”、“新上海模式”类似。第三种方式即前述主要体现为“上海模式”的“以房自助养老”,其在由政府背景的公益性机构提供此类服务方面与“新加坡模式”有所类似。

三者相比,后两种方式可谓在“倒按揭”基础上的变异化发展。我们认为,从实用价值上讲,从目前试行的第二种方式最后过渡到规范的第一种方式,应是我国以房养老模式所应走的发展路径。

(二)以房养老模式在实践探索中的突出问题及基本建议

1. 现实困境。事实上,我国目前实践探索中的以房养老模式面临着诸多现实困境。可以说,其在我国当前的发展状况,相当程度上仍处于市场启动的“草莽”阶段。

一方面,就“倒按揭”的主要承担机构银行而言,“倒按揭”本来是个盈利的好品种,但因“反向抵押贷款”是一个跨银行、跨保险的金融理财类产品,对银行、保险公司的精算要求非常高,加之潜在风险,使得“倒按揭”这种新型房地产融资养老方式目前还呈“民间试水、金融机构观望”的初始状态。由于我国房地产市场价格中长期走势,且人均预期寿命等难以预测,所以银行控制风险的难度很大。同样,因为潜在风险,国内保险公司也不敢轻易尝试“倒按揭”。为此,政府应当为“倒按揭”提供政策上的必要支持,适当减少金融机构风险;另一方面,就上海的“以房自助养老”而言,该运行模式虽有所创新,但它实施起来同样有许多难度,涉及到政府担保、房产评估、抵押贷款、房屋维护、房屋拍卖转让、贬值保险、长期看护险等众多问题。比如,上海“以房自助养老”模式实施过程中,就面临房屋定价人为操作、租售价格可能产生倒挂、市场机构运作风险较大、房屋产权变更阻碍试点等问题与困难。

2. 基本对策。鉴于以房养老模式作为我国解决养老问题一种行之有效的新兴方式,特别是其良好的发展前景,为有效避免并克服其现实不足及潜在风险,我们希望通过以下两点基本建议^①,经政策引导特别是金融政策的大力扶持及相关的制度配套,尽快开拓出一条以房养老的示范性新模式,以更好因应我国养老服务业发展之所需。

(1) 建立完善相关的制度保障,实现可持续发展。其一,法律保障方面,政府应建立和完善相关法规,明确申请以房养老的人员资格,准确评估抵押房产价值,合理计算分期发放贷款金额。而且,还应加强对市场主体、贷款提供机构和中介机构的监管。为有效避免信息不完全情况下老年人被误导,要明确贷款人必须披露包括利率、费用等信息,对中介机构通过认证和监控确保其服务质量,对执行情况进行有效监控,及时受理老年人投诉并给予快速反应等。其二,金融政策支持方面,政府应对以房养老项目提供政策优惠,包括对老年人参加以房养老获取的贷款予以税收豁免,对银行、保险公司从事以房养老的贷款收入、保险费收入给予税收等优惠。其三,控制风险方面,以房养老模式的运行因其延续时间长、变动因素多、动用资金巨大并存在支付风险、变现风险、城市规划风险、购买力风险、预期寿命风险、信用道德风险、房价波动风险等众多风险,必须加强风险控制。

(2) 倡导政府及多类社会机构积极参与,充分发挥聚合效能。以房养老这一业务的具体开办涉及购房交易、售房交易、资产评估以至最终的房屋产权完全归于贷款发放机构并通过拍卖收回款项等一系列工作,而这显然不是社会保障机构的强项。所以,社

会保障机构应该与保险公司、银行、房地产公司等积极配合,发挥倡导者和合作者的作用。其中,政府可作为咨询机构出现,充分利用较之于民间机构所无法比拟的信誉优势给出中立性的咨询意见。这样,政府以此种市场主体身份的积极参与将促进贷款市场的更快发展。同时,央行在必要时也应进行援助,如当贷款机构从事以房养老业务时出现资金短缺时可向央行申请专项再贷款。而当贷款机构或开办以房养老保险业务的保险公司破产时,央行则可直接接管相关业务,或者责令接收机构负责继续开展以房养老相关业务。

(三) 余语:一种值得期待的新型养老模式

我国长期以来不健全的社会养老保障体系,使国人形成并世代沿袭着“养儿防老”的传统观念。而以房养老的老年人既能住在自己房子里,又能将房产提前变现用于养老,则不失一种可行的养老模式。正如一些专家所指出那样,相对于年轻的子女而言,老人更加需要钱。在这种情况下,如果老人将自己的房产作为遗产留给了子女,按照庇古福利经济学的观点,这无疑是一种福利损失——最需要用钱的人没钱用,而正值壮年的子女却得到了一笔额外收入。显然,财富分配的不合理会降低社会总体的福利水平,更会损害老年人的福利。从这个角度说,以房养老作为一种新型养老模式,值得期待^[7]。以房养老模式一个最大好处就是,用事实证明老年人在用过去自己的劳动积累养活自己。当然,作为一种新兴的经济模式,以房养老模式的运行必然面临着种种困难,但正如国人对“按揭买房”的接受过程一样,随着制度的完善和健全,以房养老必将成为我们面对养老问题可供选择的模式之一。

注释:

① 我们所称的养老服务业,是指在社会福利社会化、市场化、产业化机制下,由养老服务机构为住养老人提供住养、生活护理、康复、托管、临终关怀等方面综合性机构养老服务和由居家养老服务组织为居家的老年人提供生活护理、日托照料、康复训练、精神慰藉等方面专业化居家养老服务,满足老年人特殊生活需求的服务行业。

② 政府出让公办养老服务机构经营权,有点类似 BOT 方式(20 世纪 80 年代以来在国际上出现的一种新的项目融资模式,其含义是“建设—运营—移交”)。也就是说,政府通过出让公办养老服务机构一定期限的经营权、收益权,来吸收民间资本投资养老服务业。社会投资者在规定的经营期限结束后,将该公办养老服务机构的产权和经营权无偿地移交给当地政府。当然,基于政府出让公办养老服务机构经营权本身的风险性及目前的不成熟性,对其的现实运用要严加规范和控制。

③ 按照政府补贴理论,民办养老服务机构在职能上可视为“政府的替代物”或“政府的互补品”,即政府通过民办养老服务机构来执行自身的部分职能。政府应当对民办养老服务机构的供给通过采取补贴、合同、贷款和贷款担保等多种形式予以资助。

④ 承包与租赁的区别主要在于:一方面,前者通过承包合同,本身不仅使用承包的场地、设备等有形物,更重要的是承包的对

象往往可以通过经营创造价值而产生效益。后者则通过租赁合同,将房屋、场地、设备等动产或不动产的使用权交给承租人,承租人支付租赁费。租赁人的目的是使用租赁物,但租赁物本身并不创造价值,也就是租赁物本身不滋生收益;另一方面,两个合同的具体内容也有许多显著区别。

- ⑤“其次”、“再次”、“最后”三方面的对策措施主要参考张时飞《稳妥推进养老服务机构“公建民营”试点改革》,载中国社会科学网;http://www.sociology.cass.cn/shxs/xpzz/t20080307_15865.htm。
- ⑥就这些建议措施的具体应用而言,可对应参阅长春市人民政府办公厅《关于社会力量兴办养老服务机构实施民办办公助的意见》(长府办发[2008]32号)以及《湖北省社会福利机构民办办公助办法(试行)》和《湖北省社会福利机构公办公营指导意见(试行)》(鄂民政发[2004]100号)等规范性文件所涉及的有关规定。
- ⑦此处的基本建议主要参考侯羽、隆学文《上海以房自助养老模式简析》,载北京经济信息网;<http://www.beinet.net.cn/fxyj/yjbg/200802/t219971.htm>;柴效武《对我国发展反抵押贷款的思考》,载<http://chaixiaowu.blogchina.com/js/1285036.html>。

参考文献:

- [1]张时飞. 稳妥推进养老服务机构“公建民营”试点改革[EB/OL]. [2008-03-07]. http://www.sociology.cass.cn/shxs/xpzz/t20080307_15865.htm.
- [2]鲁小慧. 关于我国养老机构发展中存在的问题及对策探讨[J]. 中国经贸, 2008, (20).
- [3]林立. 以房养老南京搁浅 租房养老成养老保障新尝试[N]. 江苏商报, 2008-03-05.
- [4]唐佳. 沪酝酿首例“以房自助养老”[N]. 新闻晨报, 2007-04-20.
- [5]郇丽. “以房养老”的中国式困境[N]. 中国新闻周刊, 2007-11-06.
- [6]徐运. 不卖房子,也可以“以房养老”[N]. 新闻晨报, 2007-10-30.
- [7]陈丽君. 作为新型养老模式“以房养老”值得期待[N]. 市场报, 2007-10-23.

On the Operation Mode and Regularization of China's Elderly-care Service Marketization

YU Xin-xun

(Law Institute, Sichuan Normal University, Chengdu, Sichuan 610068, China)

Abstract: Diverse operation modes of the marketization of elderly-care service in China, either the mature ones of public-establishing and private-operating or private-establishing and public-supporting with policy support to certain extent, or attempted ones of reverse mortgage, all confront difficulties from absence of system, inadequacy of regularization, lack of public understanding and diversion of operating orientation, which calls for urgently relevant policies and measures, especially procedural regularization and supervisory enforcement, so as to conduce to their regularization, growth, and operation supported by a sustainable system.

Key words: elderly-care service; operation modes of marketization; public-establishing and private-operating; private-establishing and public-supporting; reverse mortgage; reverse mortgage

[责任编辑:苏雪梅]