

嘉兴医养结合+PPP 模式发展探析¹

朱政，张娇萍

(嘉兴学院南湖学院，浙江 嘉兴 314001)

【摘要】随着嘉兴人口老龄化形势日趋严峻，医养结合养老服务需求快速增长。构建医养结合型养老服务模式是嘉兴完善养老服务体系建设的的发展方向，推广政府和社会资本合作（PPP）的投融资模式是嘉兴推进医养结合养老服务发展的有效手段。嘉兴发展医养结合+PPP 模式既有优势条件也面临挑战，需要从政策法规、组织管理、人才等方面给予保障。

【关键词】医养结合；PPP 模式；养老服务

【中图分类号】D669.6 **【文献标识码】**A

据嘉兴老龄办统计数据显示，截至 2017 年底，嘉兴 60 岁及以上老年人口占总人口 25.95%，高于全国平均水平，列居浙江省第二。人口老龄化是嘉兴经济社会发展面临的严峻问题和长期挑战。面对巨大的老年人口压力，加快老龄事业发展是嘉兴主动应对人口老龄化趋势的有效途径，构建医养结合养老服务模式是嘉兴完善养老服务体系建设的的发展方向，推广政府和社会资本合作（PPP）的投融资模式是嘉兴推进医养结合养老服务发展的有效手段。

1 PPP 模式概述

PPP 模式是指政府和社会资本为提供基础设施及公共服务而建立的一种的长期合作关系，双方以契约为基础，遵循平等参与、公开透明原则，通过一些制度安排，明确各方的权利和义务，在共同目标的推动下实现合作。社会资本承担基础设施及公共服务在设计、建设、运营、维护方面的大部分工作，并通过“使用者付费”及必要的“政府付费”获得补偿，政府部门以保证公共利益最大化为目标负责基础设施及公共服务价格和质量监管。伙伴关系、利益共享和风险共担是 PPP 模式的三大特征。因此，我们可以把 PPP 模式下的医养结合养老项目理解为政府和社会资本在医养结合养老服务领域基于利益共享、风险共担而建立的一种长期合作关系。

把 PPP 模式引入医养结合养老服务业本质上是充分利用市场力量，发挥政府和市场各方优势，以资源整合加合理竞争的方式来提高养老服务的质量和供给效率。在 PPP 模式下，政府在医养结合养老服务供给中不再是直接提供者和经营者，而是充当着监督者和合作者的角色，按合同约定负责养老服务价格、质量的监管，履行在战略制定、社会管理、市场监管、绩效考核等方面职责，保障医养结合服务质量和效率；社会资本作为机构运营管理者、服务直接供给者，以追求利润最大化为目标，通过引入先进管理手段与技术，发挥在融资、技术、管理和运营方面的专业优势，降低运营成本，提高医养结合机构的运作效率。

2 嘉兴医养结合养老服务业引入 PPP 模式的优势条件

¹ [收稿日期] 2019-03-27

[基金项目] 嘉兴学院南湖学院 2018 年度重点 SRT 资助项目“嘉兴医养结合+PPP 模式的发展对策研究”（编号：NH85178432）。

[作者简介] 朱政（1997—），男，浙江杭州人，在读本科；张娇萍（1974—），女，浙江兰溪人，硕士，讲师，研究方向：区域经济。

2.1 嘉兴民营经济活跃

改革开放 40 年来，嘉兴民营经济从初创起步、快速发展、稳定巩固到转型发展，经过四个阶段的持续发展，现在已经成为经济发展的主动力、拉动投资的主力量、改革创新的主引擎、就业增收的主渠道。2017 年，嘉兴民营经济总量 2822 亿元，民营经济对 GDP 贡献率为 64.8%，投资占比 66.4%，税收占比 73.3%，从业人员占比 80.7%，外贸出口占比 58.4%。而嘉兴各个县市的县域经济也各具特色，且均进入全国 100 强。

2.2 “医养结合”试点的契机

2016 年嘉兴被列为第一批国家级“医养结合”试点单位。为深入贯彻落实《国务院办公厅转发卫生计生委等部门关于推进医疗卫生与养老服务相结合指导意见的通知》（国办发〔2015〕84 号）精神，根据相关部委对试点单位的要求，结合嘉兴实际情况，嘉兴市政府于 2016 年 12 月出台了“医养结合试点的实施方案”，推进具有嘉兴特色的医养结合体制机制和政策制度体系建设。在“医养结合试点”实施方案中，明确提出要积极推广 PPP 投融资模式，营造平等参与、公平竞争的市场环境，充分调动社会力量的积极性和创造性。

2.3 相关政策支持

随着国务院出台的《关于加快发展养老服务业的若干意见》（国发〔2013〕35 号）提出支持社会力量举办养老机构和推动医养融合发展以来，卫计委、民政部、财政部等部门陆续出台相关政策法规，鼓励社会力量兴办医养结合型机构，在医养结合领域积极探索推广运用 PPP 投融资模式，并逐步细化相关规定。与此相关配套政策也陆续落地，如投融资政策、土地政策等。嘉兴在“医养结合试点”实施方案中明确指出由市财政局牵头制定扶持社会力量参与医养结合的财政支持政策。与此同时，依据国家层面的指导性意见，各省（市）积极推出医养结合养老服务 PPP 项目。

3 嘉兴医养结合+PPP 模式实施现状及面临的挑战

3.1 实施现状

嘉兴作为第一批国家级医养结合试点单位，以医养结合试点为重点，加快推进以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的社会养老服务体系，积极推广 PPP 投融资模式。

为了推进 PPP 项目建设，嘉兴建立了 PPP 工作机制，实现了 PPP 项目库的动态滚动管理。截至 2016 年底，嘉兴被国家发改委和浙江省发改委列为养老服务类 PPP 项目 4 个，其中秀洲区新安老年护理之家是民办公助医养结合项目。秀洲区新安老年护理之家是由上海华衡投资（集团）有限公司投资建造，依托浙江新安国际医院优质医疗资源的医养结合机构，项目目前处于执行阶段。2017 年，嘉兴市发改委推出 PPP 推介项目 95 个，总投资 766.4 亿元，其中养老服务类 PPP 推介项目 10 个，总投资额达 10.9 亿元，包括嘉兴市东升老年养护院和嘉兴港区小平山医养产业园等医养结合项目。嘉兴市东升老年养护院项目前已完成招标投标工作，采用 BOT 运作模式，回报方式为可行性缺口补助。

3.2 面临的挑战

（1）医养结合 PPP 项目周期长，风险因素多。PPP 项目投资额大、合作周期长，涉及项目设计、融资、建造、运营、维护、转移等阶段，每个阶段又涉及多个环节，许多环节都存在风险诱因，从全周期看主要存在法律风险、商业风险、环境风险、政策风险等。较长的时间周期和众多风险因素的存在会降低社会资本投资积极性，也不利于项目顺利开展。

(2) 医养结合 PPP 项目涉及较多利益主体，关系复杂。政府部门和社会资本方是 PPP 模式下医养结合养老服务供给的两大利益和责任主体。医养融合发展涉及政府部门较多，包括人社、卫生、民政、财政等多个部门。社会资本方涉及金融机构、建设部门、运行部门等社会组织。合作各方有共同目标但也有各自利益，不可避免地会产生利益和责任的分歧，这会降低 PPP 模式对接嘉兴医养结合养老服务业的有效性。

(3) 专业人才缺乏。医养结合 PPP 项目开展涉及多方面人才需求，需要有经济、金融、财务、法律、工程等方面的专业人才，需要对医养服务业有较丰富经验的经营管理人才，需要具有较高专业水平的医养护人员队伍。目前嘉兴养老服务 PPP 项目的运作处于起步阶段，专业项目管理人员缺口较大。同时，嘉兴现有医疗养老领域存在护理人员缺乏、养护人员整体水平有待提高、相关职业教育以及相关技能培训有待开展等问题，这都会阻碍医养结合 PPP 项目的正常运行。

(4) 相应法律和政策不完善。目前，虽然国家层面的 PPP 制度框架已经建立，但多为规章、实施意见，其法律层次和效力比较低。嘉兴目前虽然建有 PPP 工作机制，但在 PPP 对接医养结合养老服务模式方面缺少具体、有针对性的指导性政策，这会降低项目的运作效率。

4 运用 PPP 模式促进嘉兴医养结合养老服务业发展的对策建议

目前，全国养老 PPP 项目中很多正处于探索阶段。在嘉兴，PPP 模式在养老领域——医养结合发展中的应用处于起步阶段，没有固定的模式和程序可依。因此，嘉兴应借鉴国内外项目实施的成功经验，立足于自身实际情况推动项目建设和发展。

4.1 完善政策法规，加强政策引导

医养结合 PPP 模式健康发展离不开稳定的制度环境，需要有相关的法规予以规范。从国家层面而言，应进一步完善相关立法，规范各利益主体的行为，保障各参与方合法权益。从嘉兴市政府层面而言，需要制定出与医养结合 PPP 项目紧密相关的一系列支持政策，鼓励社会资本长期投资；规范项目运作，包括运作程序透明化、运作过程公开化、项目进度合理化等，在项目建设进程方面可根据需要适当合并简化项目决策和审核流程；确定合理的项目利益共享和风险分担机制；制定针对项目在建设期、运营期和转让期等不同时期的金融和财税支持政策；完善投融资机制；完善土地供应、监督、服务付费、调价、退出等机制。

4.2 强化组织保障，加强项目管理

PPP 模式的良好运行离不开专业指导和管理，需要有专门的组织机构加以保障。国家层面，财政部 2014 年 5 月成立了 PPP 工作领导小组，承担推广 PPP 相关工作，包括制度建设、宣传、指导等工作职责。为加强 PPP 组织领导工作，很多省（市）设立了 PPP 工作小组或专门处室。针对医养结合 PPP 项目存在周期长、涉及利益主体较多的特点，嘉兴市政府和行业主管部门需设立专门工作小组（或处室），负责对医养结合 PPP 项目信息平台搭建、宣传指导、跟踪管理、协调各方关系，确保各项优惠政策落地，确保项目顺利实施和健康运营。医养结合 PPP 工作小组（或处室）应由政府分管领导予以直管，社保、卫计、民政和老龄司等部门主要领导为成员，各部门各司其职，形成合力，推动项目有序进行。

4.3 完善人才培养机制，加强人才队伍建设

医养结合 PPP 养老服务顺利实施离不开懂业务、高素质、专业化的人才队伍，需要政府树立人才意识，多层次开展医养结合 PPP 模式相关人才的教育培训活动，加强人才队伍建设，提高人才队伍素质。一是依托社会机构开展 PPP 相关业务培训，培养既懂业务又懂管理的人才，提高项目及机构的整体经营管理水平；二是依托嘉兴地方高校和中等职业学校进行联合培养，鼓励增设与老年人相关的医学、康复、护理、营养、心理等方面的课程，培养老年医疗护理方面的专业人才；三是加大对养老护

理人员培训力度，定期开展业务培训和考核，提升他们的专业技能；四是完善养老护理员准入政策，加大人才引进力度，重点引进具有相关执业或职业资格的技术人员和工勤技能人员，充实人才队伍；五是建立有效的养老护理人员薪酬激励机制，建立有利于人才成长的职称评定体系和职位晋升机制，稳定人才队伍。

[参考文献]

[1]赵锡锋. PPP 模式下医养结合养老项目的关键环节、运营难点及对策[J]. 经济论坛, 2018(06).

[2]福州大学课题组. 运用 PPP 模式促进福建省养老产业发展的对策建议[J]. 发展研究, 2018(04).

[3]陈超超. 高校基础设施建设引入 PPP 模式的 SWOT 分析[J]. 管理观察, 2018(11).