

Research on the Development Path of Pension Industry Based on Supply-Side Reform

—Taking Zhangzhou, Fujian Province as an Example

Yaoming Huang

College of Law and Public Management, Minnan Normal University, Zhangzhou Fujian
Email: 1457197038@qq.com

Received: May 18th, 2018; accepted: Jun. 1st, 2018; published: Jun. 11th, 2018

Abstract

Long-term mismatch of supply-demand structure and imbalance of supply-demand structure have become the main bottleneck that restricts the healthy development of the pension industry. Taking Zhangzhou city of Fujian province as an example, this paper analyzes the supply side of pension products, such as the industrial layout of pension institutions, the provision of service functions, and the demand side of the actual needs of the elderly. It is found that the structural imbalance of supply and demand makes different functional institutions difficult to find a bed and easy to find high vacancy rate. It is proposed that the bilateral force of supply side and demand side, which uses the "targeted pension" as the core and base on the actual needs of the elderly, is an important way to realize the health and sustainable development of the industry.

Keywords

Pension Industry, Supply Side, Targeted Pension

基于供给侧改革下的养老产业发展路径研究

—以福建省漳州市为例

黄耀明

闽南师范大学, 法学与公共管理学院, 福建 漳州
Email: 1457197038@qq.com

收稿日期: 2018年5月18日; 录用日期: 2018年6月1日; 发布日期: 2018年6月11日

摘要

长期存在的供需结构错配及供求结构性失衡已成为制约养老产业健康发展的主要瓶颈。以福建省漳州市为例，从养老机构的产业布局、服务功能提供等养老产品供给侧和老年人养老实际需要的需求侧进行分析，发现由于供需的结构性失衡使不同功能的养老机构一床难求与高空置率并存。提出以老年人实际需求出发实施“精准养老”为核心的供给侧和需求侧双侧发力是实现养老产业健康及可持续发展的重要路径选择。

关键词

养老产业，供给侧，精准养老

Copyright © 2018 by author and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

根据国家统计局发布的数据显示，2016年我国60周岁及以上人口为2.31亿人，占总人口的16.7%，65周岁及以上人口为1.5亿人，占总人口的10.8%。相比较2012年60周岁及以上人口为1.94亿人，四年间中国老年人口增长近四千万人，人口老龄化速度与规模实属世界罕见。从世界经验来看，人口老龄化是压力和问题，同时也是机遇和挑战。促进养老产业的健康发展是破解人口老龄化压力的重要路径之一，也是将人口老龄化压力转化为新型综合性产业发展的重要机遇。养老产业是人口老龄化社会条件下的基础性产业、支柱性产业和战略性产业，也是未来中国经济发展的新增长引擎。但是，由于长期存在养老产业中有效供给不足和实际养老需求相对旺盛和多元化的结构性矛盾凸显，养老产业的供需结构错配和要素配置扭曲逐渐成为制约养老产业健康发展的突出问题。养老产业供给侧改革就是要减少养老产品的无效和低端供给，扩大有效和中高端供给，以养老产品供给侧改革为突破口，兼顾老年群体需求侧管理，最终目的是满足老年人养老的多元性及个性化需求，提高养老供给质量，实现养老产业资源优化配置和健康可持续发展。

2. 基于供给侧改革的养老产业供求结构失衡问题

养老产业发展作为一个学术领域被国内学者关注已近十年，学者普遍认同养老产业健康发展是破解中国人口老龄化社会压力的重要路径之一。刘昌平认为养老产业主要是指以市场化机制为老年人提供产品或者劳务，满足老年人衣食住行用等各方面需求业态的统称，涉及生产、经营和服务等领域[1]。杨博维等人提出必须注重养老产业多元化传统业态的拓展与新兴业态的培育，在借鉴和综合国外养老产业发展实践的基础上，总结出养老领域涉及的十个领域：1) 制药业和健康服务业；2) 家庭服务业；3) 日常生活用品业；4) 人寿保险业、健康保险业和养老保险业；5) 养老地产业；6) 旅游业和娱乐业；7) 金融业；8) 教育行业；9) 咨询市场业；10) 其他特殊行业[2]。台湾地区较早重视养老产业的培育与发展，明新大学的林清隆教授强调老人服务事业的服务范围应该包括老年人的衣、食、住、行、娱乐、理财、养生美容、保险、学习、医疗照护和送终等[3]。可见，养老产业涵盖老年人生产性和生活性现代服务业的诸多领域，发展养老产业不仅可以满足和提高老年人养老的多元化需求，还可以培育未来中国经济发展的新增长极和促进广阔的就业空间。

供给侧改革的调控思路是旨在调整经济结构,使要素实现帕累托最优配置,以提升经济增长的质量和数量。学者杨海瑞认为供给侧改革可以为解决养老产业困境提供新的路径选择,具体从供给生产端入手,通过调动养老生产者和服务者的积极性,实现技术创新、制度创新等要素的改进,以降低其生产成本,满足社会、个体实际养老需要[4]。蔺鹏等人在研究养老机构的存量与增量问题时更进一步指出,尽管养老服务机构和产业市场规模在不断扩大,而相对于日益增长、规模庞大的老龄人口而言,养老机构以及配套设施有效供给相对不足,存在一床难求与高空置率并存,基础服务无法满足和高端服务无人问津等尴尬现象,养老产业的供需机构错配,供求结构性失衡等问题突出[5]。宋悦及韩俊江提出必须借鉴某些发达国家的做法,完善支持养老产业发展的相关法律法规,建立多层次、综合性的养老保障制度,同时整合社会各方面资源,构建具有中国特色的新型养老模式[6]。张少芳独具创意地提出“互联网+”国家战略的确定为中国互联网养老产业发展创造了较好的外部环境,应通过教育先行、协调规范、创新发展、促进互联网养老产业大发展[7]。综上,长期存在的供需结构错配及供求结构性失衡是制约养老产业健康发展的主要因素,必须推动养老产品供给侧和需求侧的深度改革,借助“互联网+”等信息平台构建我国新型的养老服务体系。

以福建省漳州市为例,漳州市地处福建省东南部,东濒临台湾海峡与台湾省隔海相望,东北与泉州和厦门接壤,并一同被称为“闽南金三角”,西北与龙岩相接,南部与广东汕头、潮州毗邻。按照国家发展战略规划,漳州市正致力于推进厦漳泉都市圈“同城化”的建设与发展。漳州具有发展养老产业独特的区位优势、资源禀赋和良好的生态空间,可以弥补厦门地区养老产业发展空间不足的短板。据漳州市老龄办统计显示,截止2016年底,漳州市总人口为501.97万人,其中60周岁及以上老年人口数76.41万人,占总人口的15.22%。就具体老年人口结构来看,如表1。

就老年人居住状况调查结果,如表2。

从表1可以看见漳州老年人人口的老化程度与国家平均水平基本持平,从老年人养老的需求侧分析,60至70岁的年轻老年人口占主要数量,达到58%,这部分的老年人主要需求以休闲娱乐、养生保健、教育就业等为主,养老方式首选为居家养老和社区养老模式。而70岁以上的老年人尤其是80岁以上的老年人主要需求则以医疗保健、养生休闲、康复照顾、临终照护为主,养老方式首选为机构养老和社区养老模式。就表2来说,与家庭成员同住占62.5%,这符合中国人传统的家庭养老模式,而独居及空巢老人也占了相当的比重,达34.1%,这需要社区养老的支撑及机构养老进行补充。不可忽视的是有近0.4%的老年人寄居在亲戚家里或在养老机构,他们的首选应该是护理型的康复养护机构。

据漳州市老龄办统计资料显示,截止2016年底,漳州市养老机构总数198家,总床位数8227床,其中公办养老机构197家,总床位数7727床,民办养老机构2家,总床位数668床。有意思的是公办养老机构的入住率仅为3.6%,而民办养老机构则是17.7%。就整个漳州市养老机构服务的供给侧分析,尽管漳州市“十三五”规划发展纲要提出要加快养老服务设施建设,至2010年符合标准的社区养老服务设施覆盖

Table 1. Elderly population structure in Zhangzhou city, 2016

表 1. 漳州市 2016 年老年人口结构表

总人口	60岁以上老年人口	占总人口%	60~70岁老年人口	占老年人口%	70岁及以上老人	占老年人口%
5,019,713	764,082	15.22	443,239	58	526,922	52

Table 2. The status of elderly people living in Zhangzhou city in 2016

表 2. 漳州市 2016 年老年人口居住状况表

与家庭成员同住	占总人口%	独居或与配偶居住	占总人口%	与亲戚同住	占总人口%	入住养老机构或其他	占总人口%
474,132	62.5	260,612	34.1	14,427	0.188	14,912	0.195

所有城市社区和 60%以上的建制村，全市每千名老人养老床位数达到 35~40 张以上，护理型床位占养老机构床位比例达 30%以上。但漳州市养老机构及配套设施有效供给明显不足，多元化个性需求尤其是失能半失能养老床位不足及高空置率并存依然存在，基于供给侧改革的养老产业供求结构失衡问题比较突出。

2.1. 养老服务机构供求的结构性失衡问题

1) 养老服务机构及其提供产品不能满足老人养老需求。目前漳州市每千名老人拥有的床位数为 30.1 张，跟民政部“十三五”规划和漳州市“十三五”规划提出的到 2020 年每千名老年人口拥有养老床位数达到 35~40 张的要求还有较大差距。养老服务机构总数及所提供的养老床位数尚不能满足老年人养老的需求。并且目前的养老机构存在城乡区域分布不均衡状态，如东山县老年人口数 3.7 万人，养老机构有 49 家，养老床位 1165 床，每千名老人拥有 32 张养老床位。而龙文区老年人口数 2.07 万人，养老机构仅有 1 家，养老床位仅有 20 床，养老机构与养老床位缺口巨大。据调查，现有的漳州市养老机构中，除了像正兴新来福养老院、福利院福鹤之家等少数养老机构的养老产品提供及养老质量保障可以满足老年人及其家属的需求外，其他的养老机构均存在养老产品提供的质量不能满足需求等问题。

2) 养老服务机构供求的结构性失衡问题。我们在漳州市最大规模的养老机构瑞竹园养心苑调查发现，这个号称拥有 500 张床位的大型养老院自 2012 年开办至今并未能真正发挥其养老的作用，目前仅入住 8 位老年人。而在广大的农村敬老院和幸福园，一方面是大量闲置的养老机构和养老床位景象令人触目惊心，有些敬老院只入住不足 10 个老年人，有些幸福园则干脆关门大吉。另一方面则是农村大量的失能半失能、空巢独居孤寡等老年人无法入住幸福园只能在家中痛苦度日，而在中心城区的正兴新来福养老院和福利院福鹤之家则是一床难求，原因是两家养老机构提供了健康养老、医养结合、社工服务等优质养老服务吸引众多老年人，有些老人因为床位短缺已经等了两年还是无法入住。这种养老服务机构供求的结构性矛盾在供给侧和需求侧都表现得十分突出。

2.2. 养老服务业发展的产业布局与服务提供结构性失衡问题

1) 养老服务业发展的产业布局困境。纵观国内养老产业发展较好的周庄、同里、丽江、三亚等地，全国性布局或区域性布局与本地特色相结合是一个重要的样板图形。目前漳州养老产业缺乏全国性布局或者说厦漳泉区域性布局和本土特色，未形成明显的块状集聚区和核心养老产业增长极，没有规模较大的老年产品集聚中心，产业空间布局和产业层次都相对较低。从微观城市建设养老功能来看，漳州市区很多小区没有足够的绿化空地、没有预留养老休闲娱乐空间，导致城市社区居家养老和日间照顾中心布局困难。从宏观布局来看，目前拟建的两岸社会组织合作中心、龙文区两岸医学养护院、华安县两岸养老合作示范区、台投区台商投资区康复中心级福乐家园等布局未能与漳州的资源及生态优势有效结合，难于形成漳州生态养老优势的产业叠加效应。

2) 养老服务产品产业发展的结构性失衡问题。养老服务产品产业因应老年人养老特殊需要而产生，一般包括无障碍生活用品、养老智能化用品、康复及护理用品、生活用品及保健养生用品等产业。漳州的养老服务产品产业发展存在结构性失衡问题比较突出，具体表现为政府扶持政策不到位、产品科技含量低、市场定位模糊及产品服务不配套等问题。尤其是养老产业上下游产业链对接不完整，大量的养老产业集中在下游的生活照料等服务端，而满足老年人需求多元化、个性化、智能化的高端养老产品极少甚至空白。应充分发挥漳州的食物产业及制造业优势，重点开拓独具漳州特色的老年食品保健品产业、老年辅具用品产业和智能化老年用品产业发展。

3. 供给侧改革视角下的养老产业供求结构失衡原因探析

中国庞大的老年人口群为养老产业提供了足够的发展基础，但现实情况是社会资本面对养老产业望

而止步。从供给侧改革的视角审视养老产业的满足需求问题及高质量养老供给问题，根本的路径就是必须深化改革。漳州市的养老产业发展现状存在养老服务机构的增量问题和如何盘活养老机构闲置的存量问题。养老产业供求结构的失衡既有宏观的产业布局不良、政策实操性差、政府资金投入不足及不精准、资源配置效率不高等方面的原因，也有社会资本参与不足、传统养老观念陈旧、养老产品提供质量不佳及养老人才队伍匮乏等方面的原因。

3.1. 政府宏观层面的战略规划及产业布局缺乏前瞻性。

中国的人口老龄化速度与压力举世罕见，漳州市出现的养老产业供求结构性失衡并非个案。从漳州市经济社会发展的战略规划看，保障民生尤其重视养老事业一直是政府工作的重点。但在具体的实操上看，城市建设与管理过程中未能预留足够的养老服务空间确实是一个短板。早在2014年住建部、民政部就联合印发《关于加强养老服务设施规划建设工作的通知》，提出凡新建商品房小区，必须按人均用地不小于0.1平方米的标准，配套建设养老服务设施，并与住宅同步规划、同步建设，同步交付使用。但漳州市很多小区建设根本就未能遵照本通知执行，导致社区居家养老、老人日间照料中心及老年人休闲娱乐没有足够的场所。而从产业布局看，养老机构的建设应遵循老年人实际需求的满足及漳州具体的生态优势进行布点建设，但是“中国长寿之乡”诏安县及“国家生态县”长泰县、南靖县和东山县的养老产业并未被列为发展重点。

3.2. 政府政策实操性不强和养老服务不精准，社会参与缺乏热情

一是政府政策实操性不强。主要表现在政府出台了一系列扶持养老产业发展的政策，但在具体政策实操过程阻碍重重，难于兑现。且投入社会养老服务设施建设的经费在当年整个社会保障和就业经费支出的比重太少，相对于老年人口快速增长的养老需求来说，托底性的养老服务及中高端养老服务仍然不足。二是养老服务设施投入不精准。尽管“十二五”时期漳州市新建7个县级社会福利中心，新建改扩建敬老院97所，建成农村幸福园180所、农村幸福院157个，城市社区居家养老服务站实现全覆盖。但包括中央财政及省财政支持地方建设老年养护机构、农村幸福院以及配套福利设施的投入缺乏精准度，没有遵循因地制宜和集中经费办实事的原则，政府简单化地采取“洒胡椒”的方式进行平均分配，片面追求全覆盖，造成护理型养老机构匮乏和养老质量优质的服务机构稀缺，导致很多农村幸福院和社区居家养老中心因为规模太小、服务不配套和后续资金跟不上而闲置。三是社会参与缺乏热情。之所以社会参与养老服务业的热情不高，按照全国老龄办副主任吴玉韶的说法不外有三个原因：首先是申办难，养老机构面临城乡规划建设、国土资源、环保，特别是消防部门的前置审批，有的则是互相设置前提条件和门槛。其次是不同性质不同机制的不公平竞争，尤其是民非企业无法抵押贷款、分红和连锁经营，限制了养老服务业的融资与规模化发展。最后是微利，养老服务业具有投资长、见效慢、风险高和要求高的特点，很多社会力量为此望而却步[8]。

3.3. 资源配置不高且养老产业市场化程度低

漳州市各级养老机构实行的是政府公共部门主导运营，少数是公建民营，政府在养老产业市场竞争中既当运动员又当裁判员，资源配置效率极为低下，市场化程度也相对较低。如市级及县级的社会福利院基本承担托底养老的社会功能，由于行政化规制所限这些福利院只是少数特困老年人的福利院，福利院的空间设施大量闲置却无法承接社会养老服务。反之，乡镇的敬老院和幸福园只接收生活能自理的孤寡老人养老，而那些更需要照护的失能半失能老人却被拒之门外，加之养老品质不能满足老年人养老需求，自然只能大量闲置在农村。

3.4. 养老服务业的品质不佳及养老人才队伍不足

养老服务品质优劣与否决定着养老服务业的健康发展，也是吸引老年人选择机构养老服务模式的关键。更进一步讲，优质的养老服务质量会逐渐改变人们传统的家庭养老观念。假如将自己家的老人送进优质的养老机构，对于社会舆论来说那不仅不是不孝，甚至是孝顺的一种表现和潮流；反之将自己家老人送进劣质的养老机构，那就真的是不孝。而制约养老服务品质的关键要素除了硬件设施之外，更重要的是专业养老服务的人才队伍建设。专业社工、医生、护士、物理治疗师、营养师等专门养老队伍是确保和提升养老服务质量的主要保障。由于专业养老人才的匮乏，漳州市养老服务业普遍存在重医疗轻养护、重养护轻医疗、重看管轻服务、重物质照料轻心理抚慰等缺憾。

4. 养老产业供给侧改革的实施路径与策略

学者余斌认为，养老产业相对于其他产业来说，投资规模大，回收周期长，盈利能力又相对其他产业较差。这需要整个社会，需要政府给予更多的关注和帮助，重点解决养老产业本身涉及的财政、税费、土地、消防、融资、人才、医疗等体制机制障碍和问题[8]。从漳州的具体情况看，应落实相关养老产业政策的实际操作，具体制定政策成效评估，着眼于漳州的区位优势、资源禀赋、产业特色和生态优势，从供给侧和需求侧双侧发力，深入研究老年人人口群的多元化和个性化实际需求，在养老产业布局中实现精准养老，加速养老服务业的增量缺口建设，盘活养老机构闲置的存量，建构满足老年人实际养老需求的新型养老服务体系。

4.1. 供给侧方面

提高养老产业生产要素的资源配置效率，凸显特色，满足需求，做到优化养老产业结构和精准养老。

1) 提高养老产业生产要素的资源配置效率。长期以来形成的政府各职能部门前置审批和互为前置审批使社会力量无法顺畅进入养老市场，限制了劳动力、土地、资本、技术等生产要素在养老产业内的自由流动。2016年12月，国务院办公厅发布了《关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见》，其目的就是放开养老市场和提高养老质量。必须切实落实文件精神，推进养老产业的市场化，打通生产有序流通，提高要素资源的配置效率。

2) 合理进行养老产业布局，满足需求做到精准养老。满足老年人的养老需求是深化供给侧改革的目的，养老产业的合理布局关系到老年人的需求是否能够得到满足。要开展老年人人口结构及实际需求的专题研究，根据老年人群体的多元化及个性化需要布局不同的养老服务产品。要区分不同类型、年龄的老年人设计与之相对应的养老服务业，托底的养老机构与中高端养老机构的比例、休闲康复型养老机构与长期照护型养老机构的比例、社区养老与机构养老的比例等要进一步合理化，最终做到精准养老。

3) 凸显地方特色，提升养老产业的结构优化。凸显地方特色发展养老产业是国内外很多地区发展养老产业的主要经验。漳州区位优势明显，山海相连，交通便捷，在跨界贸易和接纳养老产业方面具有一定的优势。漳州历史悠久，文化底蕴丰厚，民间文艺多样，旅游资源丰富，适合发展养老休闲观光产业。漳州资源禀赋得天独厚，土地、淡水、温泉地热、矿产、食品、花木等资源对发展养老产业可以提供强大支持。漳州生态空间一流，是典型的“山海岛镇”宜居城镇，森林覆盖率达62.5%，城市建成区绿化率超过40.43%，拥有国家级自然保护区2个、国家级森林公园4个、国家生态示范县6个，在2015年中国最适合养老城市排行榜中，漳州位列第七名。漳州二产发展迅猛，已形成食品、电子、机械、电力四大主导产业，这些产业可以为优化养老服务业中的康复器械、老年体育用品及老年食品等产业。要进一步着力供给侧改革，发挥地方产业优势，凸显地方特色，优化养老产业结构。

4) 建设养老专业人才高地，保障养老产业人才供给。养老产业尤其是养老服务业的发展需要专业人

才的支撑。要建立养老产业人才的培养、使用、薪酬、激励等机制，鼓励地方高校及中职学校设置与养老产业相关的社工、医护、康复、管理、心理、营养等专业和课程，建立健全养老产业从业人才的专业入职机制、技能培训机制、职称评聘机制、人才补贴及奖励机制等，引导更多的人进入养老领域进行就业和创业。

4.2. 需求侧方面

采取政府补贴或购买、社会保险和个人消费等相结合方式提升养老产品的消费能力，提升养老产业的有效投资。

1) 政府补贴或购买养老服务。政府实行养老产业补贴政策不仅符合全面建成小康社会的宏伟目标，而且可以实现改革开放成果的社会共享，进而提升养老产业的需求侧消费能力。政府补贴主要包括养老保障基金良性运行、养老产业发展补贴和个人及家庭补贴三个部分，要适时补充养老保障基金的总量和良性运行，切实保证政策的实操性，落实支持养老产业发展相关文件规定的关于土地、税费、水电、床位、人才等补贴政策。对于个人及家庭补贴主要是托底老年人的补贴和高龄等特殊老年人的养老补贴。政府购买养老服务是未来提升养老产业质量的重要方向，要积极推动政府财政向社会组织购买特殊老年人的养老服务，尤其是专业社工服务，保证养老服务的专业性和养老服务质量。

2) 推动养老社会保险的良性运行与发展。养老保险是个人、家庭及社会应对人口老龄化压力所带来社会风险的重要方式。要提高社会资本对养老产业的有效投入，拓宽养老产业的融资渠道，提升个人劳动收入对养老支出的风险预控意识，发展健康养老社会保险业。同时，加强养老保险的行业监管，杜绝养老保险流于形式，确保满足老年人的养老需求。

3) 满足养老服务个人消费的个性化需求。随着经济社会的发展和人民生活水平的不断提升，养老服务的个性化需求将越来越旺盛。要结合本土特点和国内外养老模式探索并推出中高端的养老服务产品，满足养老服务的多元化及个性化需求。积极倡导养老产品的个人消费模式，推进养老产业跨界融合的不断延伸，创新养老产业的新业态。

养老产业供给侧改革的重点就是保持养老产业供给侧和需求侧的总体平衡。目前养老产业虽然前景美好，但整体市场的供给侧自我调节能力依然较为缺乏，市场供给类型单一固化并与需求脱节，未来要进一步推动双侧发力，不但要致力于保障供给侧的资源配置和要素流动，更要激发政府、社会及个人的需求消费。

参考文献

- [1] 刘昌平, 殷宝明. 发展养老产业, 助推老龄经济[J]. 学习与实践, 2011(5): 25-31.
- [2] 杨博维, 薛晓. 我国养老产业发展的思考与对策[J]. 天府新论, 2013(1): 77-81.
- [3] 陈年, 等, 著. 老人服务事业概论[M]. 台北: 威仕曼文化事业股份有限公司, 2008: 1.
- [4] 杨海瑞. 也谈养老产业改革——基于供给侧改革的探析[J]. 济源职业技术学院学报, 2016, 15(2): 72-74.
- [5] 蔺鹏, 孟娜娜. 供给侧结构性改革下中国养老产业的发展路径研究[J]. 海南金融, 2016(11): 31-34.
- [6] 宋悦, 韩俊江. 我国养老产业面临的问题与对策[J]. 经济纵横, 2016(7): 103-107.
- [7] 张少芳. 互联网养老产业发展现状、机遇及路径选择[J]. 河北学刊, 2016(4): 212-216.
- [8] 姜蕾. 养老供给侧结构性改革的短板在哪里[N]. 中国青年报, 2017-01-26.

知网检索的两种方式：

1. 打开知网页面 <http://kns.cnki.net/kns/brief/result.aspx?dbPrefix=WWJD>
下拉列表框选择：[ISSN]，输入期刊 ISSN：2334-3419，即可查询
2. 打开知网首页 <http://cnki.net/>
左侧“国际文献总库”进入，输入文章标题，即可查询

投稿请点击：<http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱：ar@hanspub.org