

村镇民办养老机构存在的法律问题及对策探究

——基于湖北汉川、广东珠海的实地调研

王德强, 潘思敏

(华中农业大学 文法学院, 湖北 武汉 430070)



摘要 对广东省珠海市、湖北省汉川市的 4 个典型村镇民办养老机构进行实地调查, 结果发现村镇民办养老机构存在着: 法律定位模糊、有效监督评估机制缺失、所有权与经营权分离导致的产权困境、权利与义务不对等以及养老服务纠纷解决机制缺失等种种问题。在分析村镇民办养老机构的概念, 对两地民政主管官员、机构管理者、入住老人的深入访谈及问卷调查的基础上, 提出了政府及立法机关应明确村镇民办养老机构法律地位、建立养老服务纠纷解决机制、建立完善行业评估机制、因地制宜建立完善法律法规、建立起部门间统筹协调机制等法律对策建议, 以促进村镇民办养老机构健康发展。

关键词 村镇民办养老机构; 养老保障; 纠纷解决机制; 法律问题; 农村养老

中图分类号: D 9 **文献标识码**: A **文章编号**: 1008-3456(2015)04-0007-06

DOI 编码 10.13300/j.cnki.hnwkxb.2015.04.002

党的十一届三中全会以来, 国民经济飞速发展。随着我国新农村建设和农村改革实践的逐步推进, 广大农民的积极性被极大调动, 农村生产力得到更大程度的解放和发展, 经济社会生活面貌发生翻天覆地的变化。但与此同时, 农村老龄化问题不断凸显, 使得养老保障成为新时期我国农村社会亟待解决的重大课题。

“少子化”带来的“4-2-1”家庭结构使得传统家庭养老模式功能被严重弱化, 传统养老模式不得不向机构养老模式转变。然而, 有限的福利资源和急剧增长的刚性养老需求之间的矛盾使得公办养老机构出现严重的供需失衡。为此, 党和政府适时地提出“社会福利社会化, 养老事业社会办”的发展思路, 鼓励支持民营机构参与到社会福利事业中来, 并随之出台中国老龄事业发展“十二五”规划等法律法规、政策。与之相伴的是民办养老机构应运而生并蓬勃发展。民办养老机构日益发展的背后, 伴随而来的是经营困难、行业混乱、法律纠纷不断, 配套法律法规、政策制度缺陷等问题。尤其是在民办养老机构的发展仍处在萌芽阶段的村镇地区, 所面临的问题更是不容忽视。

我国作为一个农民人口众多的农业大国, “三农”问题能否解决是社会主义现代化、社会主义新农村建设成功与否的关键所在。兼顾当前我国农村养老的产业现状, 关注村镇地区老年人养老问题, 研究村镇地区民办养老机构发展所面临的突出法律问题, 并通过理论与实践相结合, 探索提出保障村镇民办养老机构健康发展的相关配套法律制度保障对策, 不仅是解决占全国老年人口总数一半, 相对经济并不发达的村镇地区的养老问题的关键所在, 更是响应国家大政方针, 破解“三农”问题, 促进社会和谐发展的有力举措。

一、村镇民办养老机构的概念

1. 村镇的概念

目前国内学界对于“村镇”没有统一定义, 但针对“村镇规划”“村镇体系”的研究较为常见。国务院 1999 年 11 月 1 日颁布, 当前仍在施行的《规划建设管理条例》(下称《规划条例》)将村庄与集镇统称为“村镇”。《规划条例》规定, 村庄是指农村村民居住和从事各种生产的聚居点。集镇, 是指乡、民族乡人民政府所在地和经县级人民政府确认由集市发展而

成的作为农村一定区域经济、文化和生活服务中心的非建制镇。

各地出台的地方性法规对“村镇”这一概念进行了深化,如《浙江省村镇规划建设管理条例》(下称《浙江条例》)第二条明确规定,“本条例中所称村镇是指村庄、集镇、建制镇(县级人民政府所在地的建制镇除外)。”而重庆市颁布的《重庆市村镇规划建设管理条例》(下称《重庆细则》)第三条则明确指出,“本细则中所称的村镇是指建制镇、集镇、村庄。建制镇是指按国家行政设立的镇。”

笔者更倾向于认同《重庆细则》有关“村镇”的定义。因为从定义上来讲,建制镇是指经省、自治区、直辖市人民政府按行政建制批准设立的镇^[1]。建制镇仍然是一种基层行政单位,它既是县域经济的中心,同时也兼备农村和城市的特点,是我国社会主义新农村建设的主战场。

2. 村镇民办养老机构的概念

当前国内的研究,绝大多数是针对公办、民办养老机构,对村镇民办养老机构的研究几乎没有,因此

学界对此没有统一的定义。一般认为,养老机构是指为老年人提供健康管理、生活护理、饮食起居等综合性服务的机构^[2]。

笔者认为,村镇民办养老机构,是指设立于农村、集镇与建制镇,由民间资本或社会捐助发起成立的,在民政部门登记注册后,为社会提供公益服务的非营利性社会福利机构。这是利用民间力量促进村镇地区养老保障的一种重要方式。

本文选取“村镇民办养老机构”作为研究对象,加入集镇、建制镇范围内的民办养老机构,是在更广阔的范围内对农村民办养老机构进行攘扩与探究,获取更多的研究样本,以期进行更全面、深入的调研。

二、调研对象、方法及结果

1. 调研对象

本次调研选取广东省珠海市 A 机构、B 机构,湖北省汉川市 C 机构、D 机构作为调研目标,将珠海市、汉川市民政局主管官员、养老机构管理者作为主要调研对象。基本情况如下(见表 1):

表 1 调研机构基本情况

名称	成立时间	性质	占地面积/m ²	床位数	入住人数	备注
A 机构	2009.8	私有独资	6 000	96	55	—
B 机构	2010.2	私有独资	10 000	189	106	珠海规模最大
C 机构	2010.3	私有独资	4 000	50	31	—
D 机构	2002.1	私有独资	6 000	80	65	汉川规模最大

广东省珠海市位于珠三角经济发达区域,是我国第一批经济特区,多次入围全国十大宜居、养老城市前三甲,民营养老产业相对发达。珠海市民政局官员向笔者表示,截至 2014 年 12 月 31 日,珠海市 60 岁以上人口达 17.5 万,全市共有各类养老机构 29 个,其中公办 19 家,民办 10 家(村镇民办养老机构 3 家),养老床位 2 600 张左右,目前在养老院入住的有 1 700 多人。

湖北省汉川市紧邻省会武汉,是湖北省经济十强县,与天门、仙桃、潜江并称湖北县域经济“四小龙”,民营养老产业正处于起步阶段。据汉川市民政局官员透露,截至 2014 年 12 月 31 日,汉川市 60 岁以上人口达 16.6 万,全市共有各类养老机构 26 家,其中公办 23 家,其余 3 家均为村镇民办养老机构,养老床位 1 750 张左右,目前在养老院入住的约 1 000 人。

2. 调研方法

主要采取问卷调查加个案访谈的方式进行。问卷主要针对养老机构入住老人,共发放问卷 125 份(有效问卷 119 份,有效回收率 95.20%),问卷调查主要采取结构式访谈方式进行,调查对象通过随机抽样方式获得,即重点调查上述机构中入住的老人。所有问卷由被调研对象当场填写,其中不识字者,由调研人员在访谈后逐个填写。在问卷调研结束后,还就几个关键问题与入住老人进行了交流沟通。调研样本基本特征为:从性别上看,男性受访者 52 人,占比 43.70%,女性受访者 67 人,占比 56.30%;从年龄上看,60~80 岁年龄段的老年人较多;被访者文化程度偏低,小学以下文化的受访者占到 57.98%。

个案访谈则针对政府主管部门——珠海市、汉川市民政局主管官员,以及 A、B、C、D 等 4 个典型村镇民办养老机构高层,同时获取了村镇民办养老

机构政策、法规等方面的材料。

3. 调研结果

通过调研发现存在如下问题:

(1)运营情况整体一般,投资回报率较低。4家机构的资金投向主要为人力、固定资产等机构日常费用。初期在固定资产等硬件方面投入较大,收费水平较低,故日常运营需精打细算。以D机构为例,自2002年成立起,该机构负责人联合其他民间投资者至今累计投入已过千万,但一直到2008年才正式扭亏为盈。近几年入住率逐步回暖,经营情况随之有了一定程度的改善。

(2)入住老人常面临各类法律纠纷。调查结果显示,69.52%的受访老人或身边舍友遭遇过法律纠纷问题。合同权利义务不明晰造成的纠纷占到57.59%,伤害事故纠纷占到21.76%,因硬软件问题产生的纠纷占到15.25%。仅42.31%的老人认为养老机构有一整套伤害事故纠纷处理机制。对法律纠纷处理结果不满意的老人占到57.00%。

(3)服务设施与服务项目不足。实地走访发现,A、B两家机构的突出问题是机构服务功能较单一,医疗设施、医护人员配套较为一般。C、D两家在住宿、康复健身方面的设施简陋。硬软件条件较难满足入住老人的需求。四家机构的共性问题在于虽可满足老人基本生活、日常医疗需求,但服务质量不高,服务设施与项目不全。

(4)优惠政策落实有一定难度。依据《广东省民办社会福利机构管理规定》和《珠海市福利彩票公益金使用管理办法》,珠海市凡民政部门批准的机构均可申请为非企业法人,可享受由福彩公益金资助的本地户籍老人600元/(人·年)的床位补贴,珠海当地则对民办养老机构直接施行免税。然而,上述补贴范围仅限于珠海本地户籍老人。正如A机构负责人提及的,“我们主要的入住群体并非本地居民,多以外地季节性养老团体为主,按照每张床位补贴600元来算,每年从政府拿到的扶持资金仅有3万余元。”汉川市的C、D两家机构则几乎没有上述类似珠海的税收优惠和床位补贴,仅自2013年起民政部门给予每床位每年30元的补贴。总之,A、B、C、D四家机构均存在优惠政策缺失或难落实的情形,导致入住老人与已加入的社保、医保、养老保障体系脱钩。

(5)地域差异较为明显。调研的4家机构虽各有问题,但A、B两家机构运营的整体状况明显较

C、D两家要好。主要原因在于两组机构所处的地域不同。A、B机构所在的珠海位于珠三角经济发达区域,民营养老产业较发达,村镇民办养老机构规模、软硬件、入住率、政策优惠都较内陆城市更胜一筹。相较之下,C、D机构所在的湖北省汉川市则受限于其经济发展水平,能给予村镇民办养老机构的支持十分有限。此外,当地基层民政官员的养老意识较为落后,部分官员甚至认为“村镇民办养老机构是具备营利性的企业,应当自力更生”,因此相应的优惠政策很难得到落实。

三、村镇民办养老机构存在法律问题的成因

1. 村镇民办养老机构的法律定位模糊

梳理现有法律法规发现,法律上对民办养老机构的法律性质并无明确界定,更不论村镇民办养老机构的法律性质。然而法律性质上的不明晰正是导致其存在法律问题的根源之一。

2005年民政部出台的《关于支持社会力量兴办社会福利机构的意见》第2条中明确指出,社会办福利机构应“坚持非营利的原则”。2012年《民政部关于鼓励和引导民间资本进入养老服务领域的实施意见》中指出:“民间资本举办的养老机构或服务设施,可以按照举办目的,区分营利和非营利性,自主选择民办非企业单位和企业两种法人登记类型。”此项规定将民办养老机构分为民办非企业单位和企业法人。而2013年7月1日生效的《养老机构设立许可办法》(以下简称《办法》)中明确规定,由各级民政部门负责养老机构的设立和许可工作。因此,“民办非企业单位”是民办养老机构的主要存在方式。

据此,村镇民办养老机构亦被定位为民办非企业单位,这直接导致该类机构的盈利受限,且得不到政策上的鼓励和支持,最终导致机构的运营极其困难。

2. 缺乏有效监督评估机制

民办养老机构之所以在服务设施和服务项目上有这么多的不足,很大一部分是由于我国政府部门重准入而轻监管。民办养老机构一旦登记设立,政府部门往往就对其放任发展,由于监管不力致使机构养老服务质量远达不到让人满意的程度。

《社会福利机构管理暂行办法》明确了监管的要求,即民政部门有义务对辖区范围内的社会福利机构定期进行相关的监督和核查。《民办非企业单位

登记管理暂行条例》第 19 条也规定了登记管理机构要对民办非企业单位实施年度检查,对违反条例的行为给予行政处罚。可见,政府以往对民办养老机构的监督主要体现在年检制度上。

在调研过程中,问及村镇民办养老机构监督评估体系问题,多家机构的高层均表示少有耳闻,陪同调研的主管官员也承认,平时仅有的例行检查也多停留在形式上而不够认真仔细。同时还存在即便发现了问题,也仅是口头上的劝诫,或因人情而无法严格按照相关管理条例的规定进行惩处。

3. 所有权与经营权分离

民办养老机构属于民办非企业单位,其所有权归属亦和后者一致。而法律明确规定,民办非企业单位出资者不享有机构所有权。

2004 年财政部颁布的《民间非营利组织会计制度》(下称《会计制度》)第一章规定,民办非企业单位的资源提供者不享有该组织的所有权。《民办非企业单位登记管理暂行办法》(下称《办法》)第 16 条、《社会福利机构管理暂行办法》第 19 条等,均规定民办养老机构的经营权、所有权相分离。这是民办养老机构不能以自有财产向银行申请抵押贷款的根源所在。为此,四家机构的投资者多使用自有资金投资,有的甚至寻求民间高息借贷维持日常运营,政府对其补贴、支持力度远不如公办机构。

资金紧张是四家机构面临的共同问题。四家机构负责人均表示,由于在向银行等金融机构申请授信时,利息等同于或高于一般贷款,且不能以机构财产申请到抵押贷款,导致其不得不考虑把民间高息借贷作为补充资金的渠道,从而使得资金的筹集成本过高。

4. 权利与义务不对等

依据现有法律,在民政部门登记为民办非企业单位的养老机构的出资者不再享有机构所有权,但是《办法》第 2 条明确规定,“民办非企业单位根据其依法承担民事责任的不同方式分为民办非企业单位(法人)、民办非企业单位(合伙)和民办非企业单位(个体)三种”。这就意味着,创办者以自身财产出资从事社会公益活动,却要以其全部财产承担无限连带责任,此项规定明显与民法公平原则相违背。

在访谈过程中,珠海、汉川民政部门官员透露,跟四家机构负责人一样,初期村镇民办养老机构的创办者们抱着营利目的进入该领域,但法律的种种限制使得他们的运营较为困难,既要承担提供社会

公益服务的责任,还要以全部财产承担法律责任,权利与义务明显不对等。

5. 养老服务纠纷解决机制缺失

目前我国《合同法》中没有关于“养老服务合同”的明确规定,《侵权责任法》也没有对此类致损案件责任划分的明确规定,此外,老年人权益保障法中亦未界定养老机构与入住老人的关系,这就导致事故发生之后缺少相应的纠纷解决机制。在司法实践中,此类案件多以民办养老机构败诉告终,高额的损害赔偿往往令村镇民办养老机构深感无力。C 机构、D 机构均遭遇过类似情况。

对此,有学者指出,实践中对机构养老服务合同关系的调整主要是通过一些地方规章来实现,但是这些规章只是列举服务合同应当载明的主要条款,对双方的义务却未予以详细规定^[3]。笔者亦认为如果对养老服务合同的双方当事人的权利义务有一个明确的界定,将更利于养老服务纠纷的高效解决。但在调研中发现,C 机构、D 机构并没有和全部入住老年人或其家属签订养老服务合同,或是只订下一个口头协议,这样的情况在四家机构中均存在。并且,即使双方签订了书面协议,协议的内容也是不够明确具体,导致事故发生时责任很难清楚界定。

四、村镇民办养老机构法律问题的解决途径

1. 准确定位村镇民办养老机构的法律性质

如上文所述,和民办养老机构一样,在现有法律体系中,村镇民办养老机构被定位为民办非企业单位。民办非企业单位出资者对机构不享有所有权,但必须承担无限连带责任,有违民法的公平原则。笔者认为,应当确立村镇民办养老机构的法人地位,即将其定位为法人型民办非企业单位。

(1) 法人型民办非企业单位符合民办非企业单位所有权规则。法人具有独立的人格,因此不存在法人自身以外的其他单位或个人对其财产享有所有权。

(2) 就非营利法人而言,法人对其财产同样享有所有权,法律人格和财产属性密不可分,唯有明确村镇民办养老机构的财产所有权归属,才能更好地保护其财产权利。法人财产的独立性,是其独立承担民事责任的基础。

(3) 将其定位为法人型民办非企业单位而拥有独立财产权后,村镇民办养老机构可以拓宽融资渠

道,并可向银行申请抵押贷款,在一定程度上缓解自身压力,降低经营成本。

综上,明确村镇民办养老机构的法律定位,可使其权利与义务相对等,所有权与经营权相统一,有利于提高机构管理者的积极性,使机构运营、发展走上良性轨道。

2. 建立养老服务纠纷解决机制

对于村镇民办养老机构中发生的法律纠纷,受损失的不仅仅是入住老人,同时还有养老机构。尤其是若双方对簿公堂将耗费大量时间与精力,机构的声誉也将受到极大的影响。笔者认为,建立起养老服务法律纠纷解决机制是解决上述问题的治本之策,具体可从以下几个方面着手:

(1)规范养老服务合同。当前民政部门尚未制定发布养老服务合同范本,应按照《养老机构管理办法》中的要求尽快制定。合同中应当明确规定养老机构承担民事责任的情形,同时也应该列明养老机构不应承担责任的情形。

(2)制定民办养老机构意外伤害事故处理办法。伤害事故是引发村镇民办养老机构法律纠纷的源头之一。该办法应当规定养老机构伤害事故的定义与基本类型,所依循的法律原则,伤害事故中不同主体的法律责任,伤害事故中的赔偿要求和具体处理程序。

(3)建立民办养老机构意外伤害事故救济制度。如由民政部门牵头建立养老机构意外伤害事故赔付基金,用于赔付部分发生于民办养老机构中的意外伤害事故。

3. 建立完善村镇民办养老机构评估机制

(1)建立抽查制度和投诉制度。除了现有年检制度之外,民政部门还应当建立不定期抽查制度,有违规前科和收到投诉较多的民办养老机构应当成为抽查重点对象。多次违规,且未依法内部整顿的机构应从重处罚。

(2)建立民办养老机构信息公开制度。由于政府难以有足够的精力对每一个村镇民办养老机构细致审查,因此需借助公众的力量对村镇民办养老机构进行监督。政府可以法律或条例的形式强制性要求民办养老机构将其审批材料、年度报告、财务报表以及诉讼情况向社会公开。

(3)建立第三方评估机制。良好的第三方监督机制可以对政府监管的误区、盲区进行有效弥补,既能扶持好的村镇民办养老机构的发展,还能通过良

好的评估机制使得村镇民办养老机构内部优胜劣汰,淘汰不良的村镇民办养老机构,从而促进村镇民办养老机构健康发展。

4. 因地制宜地制定政策法规

位于广东珠海的A、B两家机构比位于湖北汉川的C、D两家机构发展情况要好,主要是因地域差异引发的经济发展水平、政策环境、机构规模等方面的差异所致。但是,两地也存在一些共性问题,如优惠政策落实不到位、法律法规不符合当地实际等。

如A机构主要客户群为来珠海旅游、过冬的北方老人(系由旅游团体带动),而享受不到当地民政给予的本地户籍老人600元/(人·年)的床位补贴。珠海民政主管官员透露,在当地类似A机构这样处境的民办养老机构还有至少5家。

因此,由于各地情况不同,应当依据各地经济发展水平、地域特色因地制宜地制定相关法律法规,在立法时考虑到地域差异,探讨其所涵盖的主体范围及可能出现的问题,注意协调不同层次的利益关系,做到统筹兼顾,以将政策更好地落到实处。

5. 建立部门间统筹协调机制,确保政策落实

调研发现,制度制定者与实施者存在一定利益冲突,而政策施行缺乏统筹协调机制,这是政策难落实的原因之一。例如土地价格、水电价格和通讯费、税收优惠直接涉及相关部门利益,后者在执行时积极性不够成为必然。《广东省民办社会福利机构管理规定》中规定,“民办社会福利机构以出让方式取得土地使用权的,土地出让金收取标准应当适当降低。”但A、B两家机构负责人均表示,没有享受到此项优惠。当地民政局主管官员分析,造成上述情形的主要原因在于土地优惠政策具体执行部门为国土局,涉及其自身利益,且较民政部门相对强势,因此难将此项优惠贯彻落实。

为此,应尽快建立政府部门间统筹协调机制,提高政府运作效能,使优惠政策落到实处。首先,应加快部门间协调制度的建设,如由当地政府办公室牵头成立民办养老机构工作领导小组,由民政官员任组长,国土、人社、医疗等机构的主管官员任小组成员。其次,要明确上述制度细节。包括要明晰协调的法律程序、标准以及法律效力。最后,要建立起政府部门间协调追责制度。促使小组成员从促进民办养老机构健康发展的角度出发,整体统筹,使相关政策得到较好执行。

参 考 文 献

[1] 袁中金,侯爱敏.建制镇升格设市标准研究——以苏州市为例[J].江汉论坛,2014(3):21.

[2] 陈永杰,卢施羽.中国养老服务的挑战与选择——基于南海区的实证研究[M].广州:中山大学出版社,2013:15-16.

[3] 张春普,孙琳.对机构养老服务合同纠纷及其主体义务的探究——以机构养老服务合同纠纷为视角[J].天津商业大学学报,2011,31(6):67-68.

Legal Problems of the Rural Private Pension Institutions and Countermeasures

——Based on the Field Survey of Hanchuan City and Zhuhai City

WANG De-qiang, PAN Si-min

(College of Humanities and Social Sciences, Huazhong
Agricultural University, Wuhan, Hubei, 430070)

Abstract Based on the field survey at four typical rural private pension institutions in Zhuhai City of Guangdong Province and Hanchuan City of Hubei Province, this article found these institutions were haunted by problems below, namely the fuzzy legal positioning, the lack of effective evaluation mechanism, the separation of ownership and management rights, the imbalance between rights and obligations, and the lack of problem-solving mechanism for dispute. Based on the analysis of the concept of rural private pension institutions, and the use of in-depth interviews and questionnaire survey for civil administration officials, institution managers as well as the old man lived in institutions, this article proposed that the government and legislature should identify the legal status of these private institutions, establish pension service dispute resolution mechanism, improve industry evaluation mechanism, improve laws and regulations according to local conditions, and set up the coordinating mechanism among government departments so as to promote the development of rural private pension institutions.

Key words rural private pension institutions; old age security; dispute settlement mechanism; legal problems; rural elderly security

(责任编辑:刘少雷)