

农村养老机构公建民营改制： 何以可能又何以可为？

曹海林,姚琦

(河海大学公共管理学院,江苏 南京 211100)

摘要:人口老龄化和城乡人口倒置的加深使得农村养老问题日益突出,在家庭养老照护功能减弱的情况下,对农村养老机构实行公建民营改制是完善农村社会化养老体系的重要举措。然而,农村养老机构公建民营改制虽拓宽了多元主体参与的渠道,但实际也遭遇了政策初衷扭曲、实践效果不佳等诸多瓶颈。研究发现,对改制主体权责关系的讨论是解决改制瓶颈的关键。通过福利多元主义中“多元福利主体”和社会治理中“多元主体治理”这两个概念,构建“多元主体识别-多元主体参与-多元主体协同”的分析框架,探讨农村养老机构公建民营改制的可能前提和可为进路。中部某省A县的改制实践表明,对多元主体的权责厘清是实施改制的前提条件,而多元主体本身各持逻辑则是导致改制困境的根源,具体表现为政策内卷导致的县民政局越位管理、科层逻辑导致的乡镇政府工作缺位、过度依赖导致的市场主体目标偏离和生活理性导致的机构院长经验欠缺等。为此,要确保县民政局把握导向不越位、重塑乡镇政府监督和沟通责任、明确市场配置作用和产品定位以及完善院长角色定位和能力提升,实现多元主体的协同发展,以期达成农村养老机构公建民营改制的初衷和目标,完善农村机构养老建设体系,为农村社会化养老的多样态高质量发展提供助力。

关键词:农村养老;多元主体权责关系;养老机构;公建民营

中图分类号:C913.15 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-4970(2024)04-0014-13

一、农村养老机构改制问题的提出

党的二十届三中全会指出,“在发展中保障和改善民生是中国式现代化的重大任务。”^[1]为老服务是保障和改善民生的重要内容,妥善应对人口老龄化更是事关国家发展和民生福祉的必然举措。随着农村青年劳动力大规模向城市转移,“空巢化”已成为农村人口的主要表征。第七次全国人口普查数据显示,农

村65岁及以上老人的比重为17.72%,比城镇高出6.61个百分点,人口老龄化城乡倒置现象明显^①。在新型城镇化建设过程中,农村面临传统孝道衰弱、村庄结构变迁、劳动人口流失、经济基础薄弱等困境,其人口老龄化呈现出程度高于城镇、速度快于城镇、地区差异大于城镇、老年人口多于城镇等特征^[2],农村老龄问题已成为社会养老的痛点和难点。在个体层面,农村比城市面临更严重的养老压力,人口年

引用本文:曹海林,姚琦.农村养老机构公建民营改制:何以可能又何以可为? [J].河海大学学报(哲学社会科学版),2024,26(4):14-26.

基金项目:国家社会科学基金重点项目(21ASH013);中央高校基本科研业务费人文专项(重大培育)资金资助项目(B230207004)

作者简介:曹海林(1970—),男,教授,博士,主要从事社会治理与公共政策研究。E-mail:caohailin929@163.com

^① 数据来源于《第七次全国人口普查公报》。

龄结构与现行社会经济架构之间的不匹配所产生的矛盾^[3]更加突出,农村养老服务亟须进行社会化调整,需利用更多公共资源来补充家庭养老之外的空缺。农村养老机构是农村社会化养老的重要手段之一,最初被称为农村敬老院,是为解决农村五保老人的集中供养问题而设立的,其所有权归乡镇政府或村集体所有,性质为公办公营。然而,随着老龄化程度的不断加深,公办公营养老机构已不能完全满足农村养老服务需求。为激发市场主体性、改善经营管理水平、提高资源利用率^[4],2013年,国务院颁布了《国务院关于加强发展养老服务业的若干意见》,同年民政部部署了《民政部关于开展公办养老机构改革试点工作的通知》,养老机构公建民营改制建设全面铺开,各地纷纷对养老机构进行公建民营改制。《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》(以下简称《规划》)强调要“加快补齐农村养老服务短板”,特别提出要“将具备条件的乡镇级特困人员供养服务设施(敬老院)改扩建为区域养老服务中心……因地制宜实现农村有意愿的特困老年人集中供养”,同时要使其“增加养老服务指导功能,将专业养老服务延伸至村级邻里互助点、农村幸福院和居家老年人”。《规划》对农村社会化养老表达了强烈关注,特别是对农村养老机构从服务对象到服务内容都做出提升要求,同时明确农村养老机构在农村老年服务事业中的重要地位。

当前,经济社会的发展和人口结构的变化导致传统公办养老机构难以完全匹配养老需求,针对其存在的政府统包统揽管理模式亟须更新、闲置公共资源亟须重新配置、机构养老服务水平亟须提高等问题,一些学者根据公共产品理论,将养老机构服务定义为准公共产品,认为政府与市场共同供给必然优于任何一方单独供给^[5],并以此对养老机构公建民营模式展开探讨和接纳。然而,在实践过程中,公建民营改制带来了一些非预期性后果,出现了在政府试图“甩包袱”^[6]的同时,机构却因对政策过度依赖又变为“政府的包袱”^[7]的困境。一些研究试图分析此类困境并提出对策,如有学者通过双阶理论,明确公建民营模式中的主体关系,设想建立“行政处分+行政契约”,由此既帮助企

业免于政府逃避补贴的可能,也可根据其公共服务的属性将契约关系公共化,使政府“保留当民办机构管理不善时直接介入、要求停业甚至取消牌照的权力”^[8];也有学者借用产权理论,认为养老机构公建民营可以通过基于产权分离的委托—代理机制,以契约形式明确养老机构的公益属性,又以利益导向促使社会主体提高运营效率和服务质量,使政府、社会和市场各自归位,形成养老服务的共治格局^[9];还有部分学者从公平性视角^[10]和技术效率视角^[11]等对公建民营的具体效果进行了评价。通过讨论可知,解决养老机构公建民营改制问题的焦点是其参与主体的权责关系。

回溯现有文献可知,学界从不同角度对养老机构公建民营改制工作的开展和困境进行了阐述,但仍存在进一步讨论的空间:一方面,虽有学者注意到机构养老的发展存在城乡差异^[12],但由于城市的人口结构复杂、养老需求旺盛、环境变化快速,学者对城市养老问题的关注要高于农村,因而对于机构养老的讨论也主要以城市地区为参考,忽视了在地方性背景下对农村具体问题的讨论。另一方面,当前研究虽然在一定程度上阐释了养老机构公建民营之后出现的困境,但只将研究主体局限于政府与承租方,并将政府看作是一个整体,忽略了不同层级之间的互动,且对机构养老本身涉及的管理主体也少有区分。总体来说,养老机构公建民营改制问题需要进一步以农村地区为背景,对改制所涉及的多元主体进行体系化分析。在学界对养老机构公建民营进行探讨的同时,相关探索实践也在逐步展开,然而,随着改制范围不断扩大、财政资金持续增加、参与主体日趋多元,农村养老机构公建民营改制工作在现实运作中也遭遇了政策初衷扭曲、实践效果不佳等诸多瓶颈。此类现象激发了笔者对于农村养老机构公建民营改制问题的重新审视:促使改制进行的可能条件是什么?在改制中出现了哪些困境?其缘由是什么?如何能够实现改制的顺利进行?基于中部地区A县的多次调研,通过多元主体视角,本研究具体讨论农村养老机构公建民营改制的可能条件,分析其困境的根源,并提出改制的可为路径。通过此次研究,以期达成农村养

老机构公建民营改制的初衷和目标,为农村机构养老发展的提质增效提供借鉴支持。

二、从多元参与到多元协同: 案例选择与框架构建

县域老年照护体系是目前学术界和政策界普遍接受的一个研究单元,透过一个县,能够较为完整地观察养老服务资源在不同层级之间输送的全过程^[13]。通过对人口结构、制度差异和实施效果进行筛选,以中部地区A县为调查对象,选取该县多个农村养老机构为田野观察点,于2021—2023年先后4次对县民政局干部、乡镇干部、相关企业负责人、养老机构院长和院民、村民等进行深入访谈。A县是中部地区某市的人口第一大县,根据第七次全国人口普查数据,其境内户籍人口97.96万人,常住人口67.13万人。常住人口中,15~59岁人口的比重较第六次人口普查数据下降了3.87个百分点,劳动人口流出量大;60岁及以上人口为14.06万人,占20.94%(较六普增长5.24个百分点);65岁及以上人口为12.01万人,占17.88%(较六普增长6.65个百分点),老年人口全市第一,老龄化程度全市第二。老龄人口数量多,老龄化程度高,是A县被选为案例的第一个原因。

A县各乡镇对老年人口的集中供养有长期历史。自从农村五保供养制度确立以来,A县各乡镇一直对五保老人提供集中供养。2008年,县民政应上级民政要求对各个乡镇敬老院进行兴建或扩建,并在撤乡并镇的过程中将各村集中供养的五保老人集中至所在乡镇的敬老院进行管理。2017年,为提升公办养老机构服务质量,A县对5个乡镇敬老院进行“公建民营”改制工作,这也是全市的第一次试点。2018年,市民政出台了《关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的实施意见》,A县又增加2个乡镇敬老院实行公建民营。2019年,在总结养老机构公建民营经验的基础上,再次增加7个乡镇敬老院实行公建民营,并出台了《A县养老服务机构公建民营实施办法》,其中特别规定了主管单位、财政拨款款项、资产所有权等内容。到2020年,A县共有18个乡镇养老机构进行了公建民营改制工作,另外还有6家出于各种原因仍保留了办办公营运营模式。养老机构制度存

在差异,便于将改制的结果进行对比,这是A县被选为案例的第二个原因。

为激发市场主体作用,县民政规定公建民营养养老机构与社会办养老机构享受同等的一次性建设补贴和运营补贴制度。与此同时,养老机构中的人员工资等花费依旧沿袭公办时期由财政承担的旧例,因而总体来说财政上的负担较办公营时期呈明显增加。在财政负担明显增加的背景下,到2023年,A县农村养老机构的总床位数为1935张,入住老人总数为568人,床位使用率不到30%。而在这些入住的老人中,仅有62位社会老人,即社会老人占比仅为11%,其余都为特困老人。如上文所述,公建民营的目的在于缓解公共养老资源过剩与社会养老需求增长之间的矛盾,但是透过数据可以看出,改制后的资源利用率与社会老人入住率都未实现大幅提升,这与其目的并不相符。同时,A县还出现了一些已完成改制的养老机构重新回归办公营模式的情况,这也导致未改制的养老机构对公建民营产生负面态度,新的公建民营改制的推进出现阻碍。公建民营改制未到达预期目的,并出现了一些新的矛盾,这是A县被选为案例的第三个原因。

如上述文献述评所言,讨论公建民营改制问题不应只局限于政府或者承租方,实现公建民营必然以多元主体的参与为前提,因此,首先需对多元主体进行识别。在社会福利领域,多元主体也称为多元福利主体。福利供给主体的构成有“二分法”“三分法”和“四分法”之说^[14-15],从公共部门和私人部门(第三部门)之分^[16]到“政府-社会”的二分法^[17],再到由“国家-市场-家庭”三方构成的福利三角^[18]以及对志愿机构参与福利供给的讨论^[19],最后形成“政府-社会-市场-家庭”组成的福利供给四角,福利供给主体的构成不断完善^[20]。在我国,养老机构公建民营的改革思路与福利多元主义具有相似之处,这些相似性使得福利多元主义理念能够为我国公办养老机构的改革所借鉴^[21]。同时,本研究以县域为研究单元,以农村为研究场域,与乡村治理关系紧密。在当代乡村事务的治理中,其治理主体也同福利多元主体一样,从一元迈向多元,并强调多元主体的

共同参与,结合具体案例,本研究借用多元主体相关概念对改制中参与福利供给的主体进行确定并展开讨论。理论上,主体多元化对乡村的行政治理有所补充,然而,多元主体不仅带来新的活力,也可能会产生新的合作博弈^[22]:一方面,这些主体自成一体,没有共同的权力中心;另一方面,各主体在乡村治理中的责任并不足够明晰,特别是在主体的个性化和原子化特征逐渐显现的当下,各主体的职能往往难以辨清,以至于其处在一种比较尴尬的关系中^[23],这使得具有共同利益性质的公共事务难以得到有效治理^[24]。为突破此类窠臼,多元主体需从多元参与转向多元协同,通过转变政府职能,激发社

会的组织活力和经济活力以及培育居民的公共精神和参与意识^[25]等手段,从而实现真正意义上的多元治理。

综上,本研究的“多元主体”一词来自福利多元主义中“多元福利主体”和社会治理中“多元主体治理”这两个概念,多元主体参与是进行公建民营改制的现实前提。如图 1 所示,笔者试图借鉴福利供给四角来识别参与公建民营工作的主体,并探讨其权责关系。多元主体在实际互动中若以各自利益为重,可能会难以实现有效的多元治理,因此,需要先识别多元主体在互动中的困境,明晰困境根源,再提出真正实现多元主体协同的可为进路。

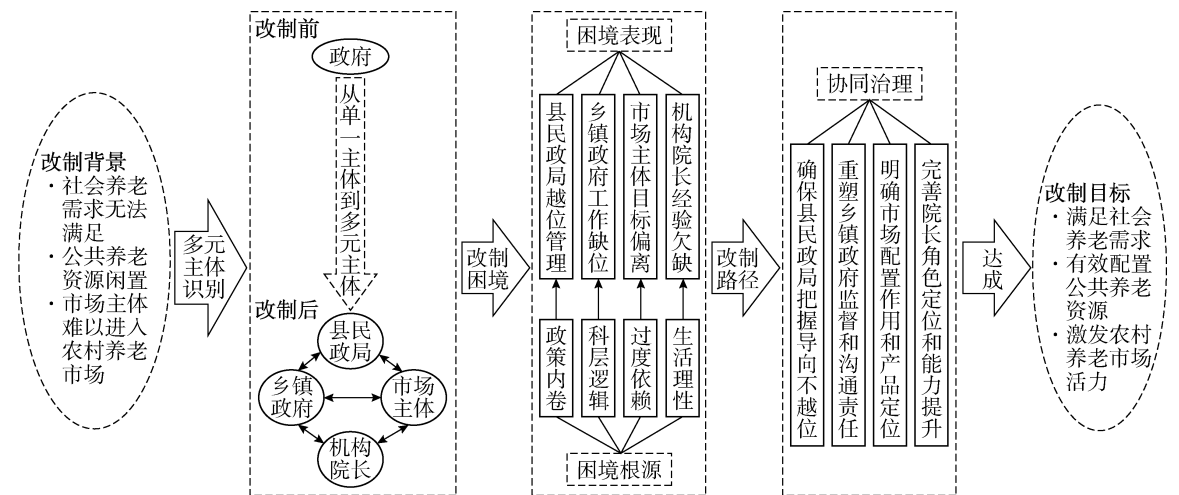


图 1 农村养老机构公建民营改制多元主体协同分析框架

三、多元主体权责关系厘清:农村养老机构公建民营改制的可能前提

福利多元主义将福利供给的 4 个主体划分为政府、社会、市场、家庭,这为本研究确认改制相关主体提供了重要依据。结合实践,农村养老机构公建民营改制的涉及主体并非规范的福利供给四角,所以需将主体进行更详细的对应:首先,由于不同层级的政府所承担的责任和任务不同,因此需要从不同层级的政府主体角度来讨论。在本研究中,从中央政府到市级政府对于公建民营改制工作都处于政策制定的位置,而真正参与改制实践(政策执行)的主体是县级民政部门 and 乡镇政府,因此,县民政局和乡镇政府分别是两个主体。其次,承接改制的主体一般为企业、社会组织或个人,这些主体都将

提供市场化服务,因此可以统一看作为市场主体。同时,公建民营要求市场主体履行公益职能,所以将相关对象定义为具有社会公益性质的市场主体。再次,在本研究中,大部分农村公建民营养老机构院长是从公办养老机构中保留下的,一方面,为确保自身没有完全退出改制活动,乡镇政府会要求市场主体保证由乡镇政府选拔的公办机构院长继续留任;另一方面,由于市场主体正式进入农村养老市场的初期阶段,且农村养老人才队伍并不完善,出于对业务熟悉程度和乡土关系的考量,市场主体也会选择保留原公办机构的院长。因此,不同于城市中机构院长与市场主体直接简明的聘用关系,本研究中的农村公建民营养老机构院长虽受企业雇佣,但也与乡镇政府有着密切联系,具有多重角色身份,因此院长并不能和市场主体划为一

类,而应作为独立的主体存在。最后,公建民营改制在制度上是对机构养老的福利供给行为进行调整,而家庭在机构养老服务中主要处在需求侧帮助老年人进行模式选择并提供经济支持,并未直接参与福利供给,因此家庭并非本研究涉及的主体。农村养老机构公建民营改制不仅仅是对机构性质的简单变更,而是突破了传统机构养老的框架,县民政局、乡镇政府、市场主体和机构院长实际形成了参与农村机构养老公建民营改制的多元主体。

1. 县民政局统筹地方养老机构改制

县民政局对农村养老机构公建民营改制的统筹,同时来自上级政府的摊派和自身职责的需要。在积极应对人口老龄化和乡村振兴的国家战略背景下,要解决日益增长的社会化养老服务需求与不成熟的公共资源配置体系之间的矛盾,农村社会化养老需要通过引入市场机制来实现公共养老资源的重新配置、扩大机构养老的受益人群、促进养老服务质量的提升。对市场机制的引进需要在政策制定层面进行重新规划,一般是由民政部门负责,而在公建民营改制全面铺开的情况下,县民政局承接起上级政府摊派这一政策制定任务。当前,A县农村养老机构的资金来源主要是政府拨款,更准确地说,是县级财政的拨款,那么作为农村养老事业工作的主管单位,县民政局在改制中具有较大的话语权。同时,县民政局本身就承担统筹推进、督促指导、监督管理全县养老服务工作等职责,其在改制工作中处于统筹地位,即需要把握改制的形式和方向。具体到公建民营改制实践,县民政局改制工作需要社会力量的参与,但是由于社会力量作为一种正式的养老服务提供者仍不成熟,对机构养老更多是持观望态度,为引导、鼓励民间资本积极流向养老领域、参与改制工作,县民政局通过政策支持和财政支持向民办养老组织给予相应的优惠、减免以降低其参与成本。权力与责任息息相关,政策制定和财政拨款的权力映射着县民政局也具有确保政策落实和财政核实的责任。

2. 乡镇政府推进改制事务具体发展

在乡村治理中,基层政府是国家伸向乡村社会的岗哨,代表着政府组织层面的国家^[26],

这就意味着基层政府需要承接上级政府意志,通过加强监管,保证国家政策的顺利实施,同时也需要对地方具体社会事务发展负责。A县民政局通过政策支持和资金支持对农村养老机构改制事业进行行业规范和行业标准层面的引导,而政策具体执行则需要以乡镇政府为主体进行落实。2006年《农村五保供养工作条例》颁布之后,乡镇政府承接对五保人员的具体管理责任,开始利用县财政资金兴建公办养老院。到2008年,各乡镇已全部建成公办养老院。由于使用的是乡镇政府的集体土地,因此机构的固定资产所有权归乡镇政府。作为国家的岗哨和固定资产所有权的拥有者,乡镇政府有义务听取县民政局的指导,并对改制工作进行监管。同时,随着农村老龄化占比超过城市,通过提高机构管理和服务质量来吸引更多社会老人选择机构养老从而缓解农村地区的养老服务问题已成为新的举措。作为与改制工作关系最紧密的层级政府,乡镇政府不仅可以提供硬件支持、履行监管职责,更可以凭借自身对当地社会事务的熟悉来协助改制工作,如帮助市场主体快速了解当地的老龄现状,或是在养老服务人才短缺的背景下协助市场主体建设人才队伍。

3. 市场主体有效汇聚养老社会资源

市场主体是公建民营改制工作的重要实施者,可以汇聚养老服务硬件设施、养老服务工作人员以及养老服务先进理念等多种养老资源。公办养老机构建立之初在接收人群上具有一定的局限性,只能接受特困群体,然而,由于大部分特困群体的入注意愿低,因此公办养老机构出现了床位使用率较低的状况。A县农村养老机构公建民营改制之后,市场主体通过乡镇政府的许可,获得对农村养老机构房屋等硬件设施的使用权,机构属性的转变意味着农村养老机构可以开始接收社会老人,而受众的扩大则可以更好地利用闲置的公共养老资源,且市场主体的参与也可以提高养老服务人员的整体素养。A县传统农村养老机构的管理人员多为退休的村干部或乡镇干部,在从事养老工作之前并没有参加过相关培训,因此也难以提供优质的管理和服务,其重点在于“管理五保户”而非“提供养老服务”。农村养老机构改制之后,市

场主体可以为养老机构带来先进的养老理念:通过更科学的管理手段,培育养老人才队伍,提高院内工作人员的养老服务能力;通过合理调整养老机构院内的作息,改善膳食结构和生活环境等,提供更加科学化和规范化的养老服务。

4. 机构院长提供院内服务与院外交流

如上文所述,本研究中的养老机构院长受聘于企业,同时与乡镇政府关系密切,多重身份促使其需要同时承担院内的管理服务和院外的沟通交流等责任。依照现实中的习惯,将养老机构服务的实际提供者称为“院长”,这一词不仅延续其在公办养老院时的称呼,同时还区别于机构负责人。在调研中发现,相较于直接掌管企业的机构负责人,养老机构院长受企业聘用,许多院长并不能参与院内的账务管理,而只对养老机构进行具体的管理和服务。从养老机构的实际运作来看,院长的能力很大程度上代表着养老机构的专业水平,是养老机构避免运行风险的决定性因素之一,因此,其对养老机构的经营和发展起着不可替代的作用^[27]。首先,为方便在公建民营改制后对机构的管理,A县的市场主体依旧保留了公办养老机构时期的院长作为公建民营养老机构的院长,这些院长在对养老业务相对了解的同时已熟悉与在院院民的相处,有助于维持公建民营改制过程中机构的稳定。其次,通过学习市场主体带来的养老服务理念,院长可以更好地完成本职工作,也可以协助其他工作人员进行养老服务。最后,A县的院长多为本地人士,其中大多数在从事养老事业之前多为村干部或乡镇民政办主任,这些身份一方面可以帮助机构在乡镇和农村进行宣传,鼓励社会老人进行机构养老的尝试;另一方面也可以促使院长成为乡镇政府和市场主体之间的沟通纽带。

四、农村养老机构公建民营改制的现实困境及其根源

通过上述对多元主体权责的梳理不难发现,农村养老机构公建民营改制具有一系列前提条件:县民政局为改制提供财政支持和政策支持,同时保证这些支持落到实处;乡镇政府根据县民政局提供的改制政策对改制进行监管,

同时协助市场主体进行改制活动;市场主体接受县民政局和乡镇政府给予的支持,以此来有效配置公共资源并提供更加优质的养老服务;机构院长不仅对市场主体负责,还成为维系市场主体和乡镇政府之间的纽带。各主体的职责厘清促进改制的推进。然而,综观实践,改制工作中仍旧存在现实困境:县民政局花费大量的资金和政策支持却没有显著的效果;乡镇政府在改制实际过程中并未有多少参与感;市场主体并未能如愿盘活闲置资源、大幅提升机构入住率;院长甚至和市场主体产生了一些新的矛盾。在财政负担较公办公营时期呈明显增加的情况下,改制后的资源利用率与社会老人入住率都未实现大幅提升,甚至对改制的负面态度还有所上升。例如,县内未改制的公办敬老院中的院长和院民在不断地观望中得出结论:“如果我们院要是民营我就回家住,我不在这里住了。”(访谈记录:20230920WWQ)甚至有一家养老机构在改制之后又申请重新改回了公办模式。总体来看,现实中县民政局越位管理、乡镇政府工作缺位、市场主体目标偏离以及机构负责人经验欠缺的治理困境凸显,这一现状有悖于改制的实际目的,更不利于农村养老社会化的长期发展。为优化农村养老机构公建民营的改制道路,需对其冲突的逻辑进行深入探索,厘清冲突的本质。

1. 政策内卷下县民政局的越位管理

对于县民政局来说,其在改制实际操作中容易陷入越位包办之嫌。为完成上级政府推进的改制任务,县民政局展开项目招标,结果却没有匹配成功。第一次项目招标流标之后,为鼓励行业从业者参与改制工作,在提供五年固定资产免费租赁的基础上,县民政局还按照公办养老院时期对人员工资等的补贴标准,对参与改制的企业进行补贴。此时,公建民营养老机构已享受与公办养老机构同等待遇的政策支持。随着改制工作的不断深入,理论上来说,市场主体的积极参与应该会促使地方民政部慢慢退回自己作为事业统筹的位置上,然而实际上,仅仅一次政策支持并不能解决问题。由于农村地区对养老机构的认知普遍不成熟,家庭为社会老人机构养老支出的心理预期较城市过低,

因此,县民政局只能继续通过各类政策补贴来推动企业降低社会老人入住价格,并因种种原因进行多轮补贴。县民政局对改制的管理活动并未减弱,不仅其财政补贴的内容不断增多、财政负担不断加重,同时在养老事务中的责任也不断扩大,甚至是直接处理养老机构的具体事务,即出现了县民政局的越位管理。

导致县民政局陷入越位管理困境的根源是其政策内卷,在本研究中,政策内卷主要有两种形式:一是地方政府部门之间的政策内卷。国家政策通过各级政府的科层组织体系加以贯彻落实,在科层压力与指标化的不当诱导下,当政策传达到地方时,基层或下级政府为了晋升竞赛或政绩表现往往会自我加码,易出现治理偏差^[28-29]。如上文所言,改制的行动应与地方经济发展水平和财政承受能力息息相关,而非“一哄而上”。然而,A县民政局的一位领导针对公建民营改制工作这样表示:“公建民营是省里面民政让搞的,实际上叫各地结合自己的实际,因为公办公营有可能不专业。我们也不知道该怎么办,上面让搞那我们肯定得搞,只能自己摸索,学习其他地方的经验。”(访谈记录:20230919YKB)虽然有学者认为农村养老机构公建民营改制不可操之过急,但对于基层政府来说,改革创新是衡量绩效的重要指标,上级下发的建议也会被内化成为具体要求,甚至变成各地之间互相对比的具体内容。在这样的逻辑下,有关农村养老机构公建民营改制的政策也在地方政府之间进行内卷。二是部门内部对自身政策的不断内卷。根据经验,为培育农村养老服务的社会化参与,地方民政找到的最快方式就是政策补贴,而政策补贴则会带来政策依赖。为了确保自身的政策和财政支持有所成效,财政补贴从最开始的固定资产免费租赁逐步扩大到包含机构补贴和员工工资在内的多项内容,导致政府不得不通过不断建立新政策修正原有政策的漏洞,最终出现“问题无止境的增多、扶持政策再增加、问题还是很难解决、再出台更多扶持政策”的“政策内卷”怪圈^[30]。不断的政策内卷致使政府出现过多干预养老机构正常发展的越位管理行为,长此以往会影响养老市场的健康运营。

2. 科层逻辑下乡镇政府的工作缺位

农村养老机构公建民营改制工作的推进离不开乡镇政府的参与,然而实际上乡镇政府却处于“缺位”的状态,具体表现为其基本不参与对公建民营改制的关注和监管。理论上,乡镇政府肩负着对改制工作进行监督管理的义务,然而,越位导致县民政局过多参与改制工作的具体事务规划,这在一定程度上致使乡镇政府忽视自身职责,认为公建民营改制并非需要根据本地情况来制定改革之策,而是根据上级要求浮于表面地运作社会福利事业。既然通过一些表象上的改变,如对提供服务的具体主体进行变化,就能成为展示地方改革创新标志,那么只需将改制工作当作是上级部门的社会治理指标与基础设施建设等要求即可。因此,在乡镇政府看来,通过招标将养老机构委托给第三方运营之后,改制就已经“完成”。这种对改制工作参与的长期缺位影响了乡镇政府对改制工作监管责任的认知,进一步导致一些乡镇政府不仅没有完成监管职能,反而试图通过改制谋取私利。

乡镇政府的缺位行为深受科层逻辑影响。随着政策的不断变化,农村特困老人集中供养事业的资金筹措主体从村集体到乡镇一级再到地方财政。主体的转变影响了当地居民和乡镇政府对集中供养的态度:一方面,资金筹措任务的转变弱化了乡镇政府对集中供养的责任意识,不再负担特困老人的供养资金压力之后,乡镇政府对集中供养的责任感也逐渐减弱。另一方面,由于集中供养资金不再来自村提留或者乡统筹的方式,当地民众对相关花费的监督不再如之前那般积极。受到目标责任和绩效考核的影响,乡镇政府更关心上级命令的需要做什么而非结合实际的应该做什么。由于资金责任已经上移,加之地方民政的细致安排,乡镇政府在主动和被动中逐渐退出对改制工作的参与。在科层制下,乡镇政府对自身责任的定位具有模糊性,与其说是通过支持社会力量来促进农村养老服务事业的发展,不如说是将农村养老机构改制视为既可以甩掉农村敬老院包袱,又可以体现政绩的工具^[8]。对于乡镇政府而言,农村养老机构公建民营改制与其并没有多大关

系,只要“不出大问题”,那么公建民营的改制即为成功。是否真的可以盘活资源或者改善农村养老服务,是否真的激发了社会的主体性,这虽是上级政策下发的初衷,但已经在层层转发中被逐渐消解,更遑论让乡镇政府主动协助市场主体了解乡镇的老龄现状。

3. 过度依赖下市场主体的目标偏离

县民政局为培育社会力量而选择不断增加补贴,然而这却导致养老服务市场的发展目标偏离。出于对政绩和分解压力的需要,为完成首次招标任务,A县民政多次鼓励“夕阳红”养老责任公司通过创立一家民办非企业来参与首批改制工作,并保证给予各类补贴政策。有了政策的财政补贴,“夕阳红”将公建民营改制工作很快接手过去。“我们一开始是不准备掺和到公建民营这个里面的,因为没有人搞过,但是县民政的领导多次和我们沟通,我们想着有政策支持,那就试试……现在我觉得公建民营比我自己搞民营的要好,如果我们还要再发展,我还要搞公建民营。为什么?因为首先,房屋(这些固定资产)我就不用再大量投入,我们自己的老年公寓光建成就花了我一个多亿,但是公建民营的养老院我只需要投资一百万就有很大的变化。再一个,现在的补贴也多,不只是员工工资由民政来付,水电煤气这些也是按照民用来算,对我们来讲是省(钱)的。”(访谈记录:20230115XJM)出于对公建民营中“公益性”的考量,改制之后特困老人仍会被安置在机构之中。集中供养特困老人的生活费由县财政通过乡镇政府转给企业,企业有权对这些费用进行分配。集中供养的特困老人一般缺少亲属关心,是机构内稳定的入住人员,这让一些企业发现即使不提高服务质量也可以有稳定的服务对象,从而通过算计伙食费来减少开支。另外,运营补贴和床位补贴按照入住人数来提供,为获取更多补贴,一些机构甚至提出让乡镇政府把分散供养特困老人都“抓”进养老机构,通过招收更多的特困老人来获取补贴。企业不再试图依靠提高服务质量来吸引社会群体消费,而是通过降低既有的服务来减少开支以及接收更多的特困老人来获取财政补贴,这种情况会让企业严重依赖政策和财政,影响其独立运营和可

持续生存的能力,进而导致其与参与改制之初的目标任务相偏离。

政府希望借助政策和财政支持,与民营组织的合作来缓解自身直接参与养老市场管理的压力。这种方式虽然在短期内可以刺激养老市场的生成,然而巨大的利润空间会吸引“逐利者”入场,从长远来看,会加深民营组织对政府的政策依附和资金依赖。为获取政府的一次性建设补助金和三年的运营补助金,有的养老机构采取虚报床位数、老年人入住数等方式套取政府的财政补贴^[31]。一些机构的院长甚至不理解公建民营的真实含义,在调研中对笔者表达了自己对公建民营的态度:“企业来办养老院,肯定是要赚钱的啊!又不是真的做好人好事。我和你说,他们不可能做赔钱的生意,我给他们算过了,就我们一个养老院,最起码一年可以赚十万块。你看门口他们贴的账单,每个月都写着亏损,但是那个账里没算上运营补贴那些,还把员工工资算上了。你想想看,只是这些五保老人在这就可以赚钱了,为什么还要费心思去招社会上的(老)人?”(访谈记录:20220815LSH)作为服务承接方的市场主体并未形成较强的社会资源募集能力,而是习惯性地对政府的政策依附和政策依赖,致使其在与政府的交流中处于被动地位,从而进一步导致其无法开拓养老市场。平等地位将不复存在,民营组织依附于政府,其目的将从借助政策资助开拓市场变为如何使用最小的成本将利益最大化。

4. 生活理性下机构院长的经验欠缺

农村养老机构的院长容易陷入经验欠缺的窘境。在养老人才紧缺的大背景下,农村养老机构的人才问题尤为突出:一方面,年轻人不愿意在农村发展。随着农村劳动力人口大量流出,加上机构养老观念在农村仍不成熟,因此有意愿进行农村机构养老服务的年轻人数目十分稀少。另一方面,对农村集中供养特困老人的管理需要一个强有力、能“说得上话”的管理者,因此,企业只能寻找本地“能人”承担农村养老机构院长一职,而这些“能人”多为已经完成换届的离岗村庄干部或乡镇干部。院长试图运用早期经验去管理机构,这些经验虽可以管

住特困老人,但无法提供适合服务型机构的管理模式,同时这些院长往往缺乏养老服务知识的贮备,甚至不愿意去学习新的养老服务知识,这使得养老机构的服务和管理水平令人担忧。企业试图通过设定规章制度来提高管理和服务水平,而院长却认为这些规范是在限制自己,因而可能会引发新的矛盾和冲突。

机构院长的经验欠缺来自其生活理性的选择。生活理性是指引导人民调整其观念与行为以适应自然社会环境和自我需要的理智性力量,根植于群众世俗的生活实践之中^[32]。机构院长对养老事业的态度受困于其生活理性,聚焦到个人而言,在原子化的村庄环境中^[33],农村老人日常实践中的生活理性呈现出传统与现代的二元张力,即传统社会角色的模糊性和现代角色的困扰性^[34]:一方面,农村敬老院已在乡土观念中被“污名化”,农民对于敬老院的社会养老需求始终不高。另一方面,随着城镇化和工业化的发展,家庭结构和模式发生变化,养老观念也随之发生变动。因此,农村居民对敬老院的怀疑与自身对社会养老的渴求之间产生了张力。作为村中的一员,机构院长在进入养老院之前与大多数村民抱有同样的心态——“我进养老院之前,我也和其他人一样,认为这是无儿无女的人才会住的地方。”(访谈记录:20220818SCY)此外,机构院长对其自身职责的态度同样受困于生活理性。公办敬老院时期,院长这一职务的名义作用大于其实质作用,因为镇政府为了解决村庄换届之后的矛盾,往往会将村干部任命为院长。在调研过程中,一位院长笑称该院曾“同时存在一个正院长和八个副院长”,这些人都是村里退休的书记或主任,“我们那会儿都把养老院叫成‘书记处’,里面都是换届之后混日子的书记”。(访谈记录:20220815YDZ)作为曾经的一位村干部,与村民和镇政府打交道的双重经验是其能够成为院长这一职务的优势和理由,也是其在村庄换届后可以谋得新岗位的依据。对于他们来说,院长是自己在乡村工作卸职之后的另一份“体面”的工作。然而在公建民营改制后,企业试图通过设定规章制度来提高管理和服务水平,同时这些规范却约束了院长的院内权威,院长从养

老机构的实际掌控者转变为机构管理和服务的执行者,其行为被企业的制度所规制,限制其权却加强其责。因此,相较于公办敬老院时期作为“一言堂”的院长,公建民营机构下的院长更多是在企业的规范下的任务执行者,角色上的转变促使院长开始思考职业的配适度。但总体来看,对于一名村干部来说,成为院长是其综合考虑之后的最佳选择:“我已经到这个年纪了,出去打工一个是身体受不了,另一个是面子上过不去,从村长到院长,最起码说出去好听。”(访谈记录:20220818SCY)在体面的生活与职责的转变中产生的张力更加凸显了院长对公建民营的低适应性,从而展现为其经验上的欠缺。

五、多元主体协同:农村养老机构公建民营改制的可为进路

从上文可以看出,农村养老机构公建民营改制存在多元主体,这些主体不仅在自身的预期与现实之间存在冲突,同时还相互影响、相互制约,每个主体都只关心自身经济或社会收益最大化,因而各自一体、自持逻辑,养老服务主体之间缺乏双向沟通渠道,增加了合作障碍^[35]。多元主体之间关系的不平等影响改制工作的如期展开,而改制工作的顺利推进需要各主体的优势互补。因此,多元主体治理需要基于问题导向,从多元主体参与到多元主体协同,通过回归各主体的实际职责,理顺各主体的相互关系,实现农村养老机构公建民营改制中的多元主体协同发展。

1. 确保县民政局把握导向不越位

理论上,农村养老机构公建民营改制工作已经要求县级政府从传统的养老服务提供者向现代的养老服务统筹者转变,即县民政局在改制中的主要职责应是从宏观层面把握好机构养老的发展方向。然而,地方政府之间的政策内卷和政府对自身的政策内卷都导致县民政局深陷越位管理,同时也影响了乡镇政府和市场主体的行为。县民政局要厘清自身职责,发挥统筹作用,完善农村养老机构公建民营改制的相关法律法规和规章制度,引导农村机构养老事业和产业有序发展和运营。针对政策支持和财政扶持,县民政局要有严格的审核、监督、评估

和验收程序,要保持相关工作的延续性、完整性和计划性,同时也要具有可以调试的灵活空间,保证政策在改制中的适应性。回归改制初衷,县民政局应勇于赋权,将自己越位的职责归还给乡镇政府,指导乡镇政府真正理解“公建民营”的本质及其在改制中的职责,鼓励其积极参与改制工作的监督和建设,保证项目实施的公益性和福利性。同时,县民政局还要维护好机构养老的市场秩序,针对机构养老的具体运营,县民政局要强化柔性治理机制,要避免过于频繁的检查和控制,给予养老机构公建民营改制一定的自主创新空间,以免参与过度从而限制市场主体的自然发展。

2. 重塑乡镇政府监督和沟通责任

乡镇政府的职责在科层逻辑被消解,导致其在改制工作中的缺位,然而作为与改制工作关系最紧密的层级部门,乡镇政府应当充分发挥监管和协调能力。在推进农村养老社会化建设的过程中,乡镇政府的责任意识需要重塑。权力与责任是相对存在的,作为政府部门兼养老机构固定资产所有权拥有者,乡镇政府应对市场主体积极实施监管权力,同时也不能超越这种监管权力,而是需要警惕监管权力扩大对改制的影响,确保监管权力不会变成乡镇政府谋取自身利益的工具。养老事务的发展是乡村社会福利事业发展的重要组成,回归社会福利本位,乡镇政府要以本乡镇的实际情况为出发点和落脚点,建设适应时代、适应地区、适应人民的社会化养老服务,在实践中了解乡镇的实际养老需求,为县民政的农村养老事业建设提供更多有效建议;通过学习县级政府的政策,帮助机构进行改制工作,同时完成自己的监督和沟通任务。另外,作为基层政府,乡镇政府应发挥纽带作用,提供各主体沟通交流的场所和平台,通过对话来解决困境,从而达成共同的利益诉求。

3. 明确市场配置作用和产品定位

市场主体要摒弃对政策财政的依赖思维,立足长远发展,发挥市场的决定性作用,保障市场的有序发展。市场主体具有逐利性,但也负有社会责任。在改制过程中,特困老人的服务花费来自政府兜底和补贴,不应成为市场主体的逐利点。公建民营是在兜底前提下进行普惠

性服务,兜底的责任在政府,而如何提供普惠性服务并吸引社会老人享受普惠性服务才是市场需要挖掘的内容。只关注兜底性服务,会约束市场的灵活性,难以满足不同性质的老年人需求。市场对养老服务资源配置作用的发挥,是建立在对老年人需求分类分级基础上的^[15],因此,市场主体需重新明确自身提供普惠性服务的定位,与政府等主体各司其职,在政府进行兜底性服务的同时扮演好普惠性服务的生产者角色,以质量促进观念改变,要通过链接资源、输出先进的理念和技术,及时反映老年人的真实需求,激发公建民营改制的内生动力,提升农村机构养老水平,用更高质量的服务来吸引社会老人进行机构养老,从而扩大服务对象和范围,促进农村养老社会化,为农村机构养老赋能。

4. 完善院长角色定位和能力提升

院长的诸多选择均来自其在特定时期的生活理性,由于管理人员的稳定有利于促进机构的健康发展,为使院长长期任职,市场主体需要帮助其建立新的生活理性。通过规章制度,规定院长的责任与权力,明晰其既作为管理者又作为服务者的工作本质。同时,市场主体需要给予院长部分自治权限,鼓励院长直接或间接参与机构规划的制定和执行,培养其对机构的归属感和依附性,帮助其自主权衡机构事务的利益关系。借助此类外部规制帮助院长实现自我身份识别即公建民营之后,院长不再仅仅是对院内事务的管理者,同时也要对院民提供养老服务。在明确自身的角色定位之后,机构院长需要系统学习科学的管理知识和服务技能,为机构发展提供助力。同时,市场主体还可通过奖励机制,正向激励院长利用自己的乡土关系和群众工作经验,发挥号召能力,宣传机构养老,吸引更多社会老人入住。机构院长还需善用自己的多重身份,发挥纽带作用联结乡镇政府与市场主体,一方面多与乡镇政府交流沟通,弄清政策要求和相关支持,帮助市场主体避免失误;另一方面利用从市场主体学来的养老理念,帮助乡镇政府完善农村养老事务建设,促进农村社会公共事业发展。

六、结论与讨论

老龄化问题已成为社会讨论的热点与焦点

话题,严重的人口倒置问题使得农村的养老问题更为突出。在家庭部分养老功能逐渐势弱的情况下,农村养老亟需社会化服务的补位。然而,受到传统观念与支付压力的双重作用产生的“老人无意愿,家庭无能力”的现象使得农村社会化养老一直陷入“需要建设”与“无法深入”的循环对立状态。作为农村社会化养老的重要组成部分,只能接受特困老人为服务对象的公办养老机构显然已经无法满足现实的需要,因此亟须对其进行改制。面对养老服务需求增长而养老服务供给质量和数量欠缺的难处,伴随着事业单位改革一同发展起来的公建民营养养老机构成为机构养老的新形式。

本研究结合A县现实经验,通过参考福利多元主义和乡村多元治理等理论,构建农村养老机构公建民营改制多元主体协同框架,用以分辨参与改制的多元主体并探析完善改制的可为路径。研究发现:首先,农村养老机构公建民营改制与城市的改制存在差异。一是表现为受众人群在消费水平上的差异,这影响了县民政局和市场主体的行为,县民政局只能通过不断补贴来帮助市场主体参与改制工作;二是区别于城市受众人群中更加理性经济的规划,农村依旧受到乡土社会对机构养老看法的影响,机构院长的行为正是佐证了这一点。其次,改制的可能前提是参与主体的多元性。厘清多元主体的权责关系是确保农村养老机构公建民营改制顺利实施的基础,即确保县民政局对改制工作的统筹、乡镇政府对具体事务的推进、市场主体对养老资源的汇聚以及机构院长在院内院外实现的服务与交流。再次,改制过程中依旧存在困境。县民政局、乡镇政府、市场主体和机构院长皆参与改制工作,并在改制中遭遇了种种困境,如县民政局的越位管理、乡镇政府的工作缺位、市场主体的目标偏离和机构院长的经验欠缺等,而困境背后则存在着政策内卷、科层逻辑、过度依赖和生活理性等缘由。进一步来说,困境的根源是各主体各持逻辑,并未形成一个合作治理的系统。最后,多元主体的协同性是改制的可为路径。协同意味着要通过系统化化解碎片化导致的问题,强调主体之间的互动和互治:县民政局要勇于赋权于乡镇政府和市场

主体,把握好统筹导向;乡镇政府需要对县民政局负责,同时协助市场主体工作,并成为二者沟通的桥梁;市场主体要摒弃对政府支持的过分依赖,发挥自己的配置作用,达成自身的目标任务;机构院长则在市场主体的帮助下对自身定位重新确认,做好管理和服务工作,同时联结乡镇政府和市场主体。

本研究虽已试图通过多元主体视角来辨别农村机构养老与城市的异同,阐释农村养老机构公建民营改制问题并提出可行路径,但更多是从治理视角出发,就改制现状来谈措施建议。同时,受到理论使用和讨论内容的影响,本研究主要从供给侧去解释改制现状,并未涉及需求侧的对照,也并未能对公建民营这一养老机构模式进行更深层次的讨论,特别是对其规制和定位缺乏讨论。公建民营改制首先从城市铺开,接着被顺理成章地推广到农村地区,成为建设农村社会化养老的重要举措,然而,在城市的公建民营养养老机构依旧存在改制形式单一、职能模糊等问题的情况下,农村养老机构的公建民营改制显然具有很大的讨论空间。尽管本研究试图对农村改制的困境及其成因进行分析,但仅仅是针对“已经改制”这一现状下的小修小补。面对当前人口倒置下的城乡人口差异和经济差异,农村养老服务应该是“大福利+小公益”^[36]的模式,即养老事业要大于养老产业,实现普惠性质的社会化养老服务,若是对农村的整体养老体系进行讨论,那么农村的社会化养老的具体样态显然不能照抄照搬城市的模式,而是应该去适应农村老龄化人群的经济水平和养老需求。因此,除了公建民营养养老机构,需要在农村挖掘更多普惠性的社会化养老方式。而对于农村养老机构来说,实现何种方式的改制,如何利用自身为农村养老社会化体系发展提供助力,将是值得继续深究的问题。

参考文献:

- [1] 中共中央进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定[M].北京:人民出版社,2024.
- [2] 林宝.中国农村人口老龄化的趋势、影响与应对[J].西部论坛,2015,25(2):73-81.
- [3] 焦若水,马治龙.农村公办养老资源的错配与适

- 应性改进——基于甘肃省 K 县 M 镇的调研[J]. 探索,2020(6):144-155.
- [4] 杨雪,江华,张航空.养老机构公建(办)民营运营模式与实施效果评估——基于北京市 460 家养老机构普查数据的分析[J]. 社会保障研究,2021(4):34-43.
- [5] 郜凯英.我国养老机构应用 PPP 模式建设与管理研究[J]. 价格理论与实践,2015(10):120-122.
- [6] 陈芳芳,杨翠迎.基于政府职责视角的养老机构公建民营模式研究——以上海市为例[J]. 社会保障研究,2019(4):10-18.
- [7] 张新华.养老机构实行公建民营应关注的问题及发展思路[J]. 社会福利(理论版),2015(7):30-33.
- [8] 杨团.公办民营与民办公助——加速老年人服务机构建设的政策分析[J]. 人文杂志,2011(6):124-135.
- [9] 董红亚.养老机构公建民营:发展、问题及规制[J]. 中州学刊,2016(5):71-76.
- [10] 钟仁耀,侯冰.公平性视角下的养老机构分类管理机制研究[J]. 中共浙江省委党校学报,2017,33(1):66-72.
- [11] 安超,王杰秀.技术效率视角下的公办养老机构改革——基于北京市居家养老服务设施摸底普查数据[J]. 社会保障研究,2021(1):3-14.
- [12] 穆光宗.我国机构养老发展的困境与对策[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2012,51(2):31-38.
- [13] 唐钧,覃可可.县域老年照护体系:概念框架与方案设计[J]. 江苏社会科学,2020(3):66-76.
- [14] 林闽钢,王章佩.福利多元化视野中的非营利组织研究[J]. 社会科学研究,2001(6):103-107.
- [15] 彭青云.多元主体视角下社区居家养老服务路径探索[J]. 浙江工商大学学报,2019(3):101-108.
- [16] 田北海,钟涨宝.社会福利社会化的价值理念——福利多元主义的一个四维分析框架[J]. 探索与争鸣,2009(8):44-47.
- [17] 姚远.非正式支持理论与研究综述[J]. 中国人口科学,2003(1):69-74.
- [18] ROSE R,SHIRATORI R. The welfare state East and West[M]. New York: Oxford University Press, 1986:13.
- [19] JOHNSON N. The welfare state in transition: the theory and practice of welfare pluralism[M]. Amherst: University of Massachusetts Press, 1987:94.
- [20] 闫金山,彭华民.居家老人多元共治照料体系构建策略[J]. 中州学刊,2018(3):71-77.
- [21] 孙红玉.我国公办养老机构民营化改革的内涵、理论依据及完善对策[J]. 理论月刊,2017,425(5):144-149.
- [22] 高宝琴.多元组织参与乡村治理的优化机制——基于合作博弈的视角[J]. 东岳论丛,2015,36(5):102-105.
- [23] 张师伟.中国乡村社会多元治理的民主协商逻辑及其法律建构[J]. 法学杂志,2018,39(6):45-55.
- [24] 高卫星,张慧远.乡村治理共同体构建的理论逻辑、现实困境及策略[J]. 中州学刊,2021(2):7-12.
- [25] 陈成文,陈宇舟,陈静.建设“一核多元”的新时代乡村治理组织体系[J]. 学海,2022(1):127-138.
- [26] 郑卫东.“国家与社会”框架下的中国乡村研究综述[J]. 中国农村观察,2005(2):72-79.
- [27] 章晓懿,刘永胜.利益相关者理论视角下的养老机构运行风险研究[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版),2012,20(6):37-46.
- [28] 王刚,白浩然.脱贫锦标赛:地方贫困治理的一个分析框架[J]. 公共管理学报,2018,15(1):108-121.
- [29] 周黎安,刘冲,厉行等.“层层加码”与官员激励[J]. 世界经济文汇,2015(1):1-15.
- [30] 王文娟,张世青.强化抑或削弱:养老机构扶持政策向何处去[J]. 山东社会科学,2019(12):101-106.
- [31] 田杨,崔树义,杨素雯.养老机构扶持政策实施效果研究——基于山东省 45 家养老机构的调查分析[J]. 山东大学学报(哲学社会科学版),2018(3):79-89.
- [32] 甘代军.彝族火把节的“文本”重构与文化表征[J]. 云南社会科学,2009,(04):10-14.
- [33] 贺雪峰.论中国农村的区域差异——村庄社会结构的视角[J]. 开放时代,2012(10):108-129.
- [34] 仇凤仙.生活理性:农村老人日常实践的意义嵌入——皖北李村经验研究[J]. 人口与社会,2014,30(2):43-48.
- [35] 王佳珩.社会治理视域下养老服务供给主体合作困境研究[J]. 社科纵横,2022,37(6):61-67.
- [36] 李娟.大福利+小公益:农村社会化养老模式新探索[J]. 理论探索,2022,258(6):108-113.

Possible Prerequisite and Optimization Path of the Public-Funded-Private-Run Reform of Elderly Care Institutions in Rural Areas/CAO Hailin, YAO Qi (School of Public Administration, Hohai University, Nanjing 211000, China)

Abstract: The increasing population aging and population inversion leads to an increasingly prominent problem of the rural elderly care. Under the situation of weakened family elderly care functions, carrying out the public-funded-private-run reform of elderly care institutions in rural areas has become an important measure to improve the socialized elderly care system in rural areas. However, although the public-funded-private-run reform of elderly care institutions in rural areas has broadened the channels for the participation of multiple subjects, it has also encountered many bottlenecks such as distorting the policy intention and poor practice effect. It is found that the discussion of the relationship of multiple subjects between rights and responsibilities is the key to solving the bottleneck of the reform. Through the two concepts of “multi-subject welfare” in welfare pluralism and “multi-subject governance” in social governance, this study constructs the analysis frame of “multi-subject identification – multi-subject participation – multi-subject coordination”, and discusses possible prerequisite and optimization path of the public-funded-private-run reform of elderly care institutions in rural areas. The practice in County A in central China shows that it is the precondition to clarify the rights and responsibilities of the multiple subjects, while the logic of the multiple subjects themselves is the root of the dilemma of system reform, which is manifested in the offside management of the county civil affairs bureau under the policy involution, the absence of the township government work under the bureaucratic logic, the target deviation of market entities under the over-reliance, and the lack of experience of institutional directors under the rational life. Therefore, it is necessary to ensure that the county civil affairs bureau grasps the direction without overstepping its bounds, reshapes the supervision and communication responsibilities of township governments, clarifies the role of market entities and product positioning, and improves the role positioning and ability improvement of the institutional directors, so as to realize the coordinated development of multiple subjects. Only in this way, can we achieve the original intention of the public-funded-private-run reform of elderly care institutions in rural areas, improve the construction system of elderly care institutions in rural areas, and provide a boost to the diversified and high-quality development of socialized elderly care in rural areas.

Key words: elderly care in rural areas; rights and responsibilities among multiple subjects; elderly care institutions; public-funded-private-run reform