

公建民营：养老机构运作模式的新探索

——基于新公共管理范式的分析框架

马琦峰 郝勇

摘要：新公共管理理论指出政府管理职能在于“掌舵”而非“划桨”，在传统公办与民办养老机构弊端日渐显露的今天，社会意识到只有通过政府与社会资本协同合作，才能在加速老龄化的时代下持续、稳定地满足社会养老保障的多元需求，公建民营养养老机构自此应运而生。本文在文献研究与实地调查的基础上，以新公共管理范式为理论分析框架，对公建民营养养老机构的出现进行合理性分析，进而立足当下公建民营养养老机构所面临的机遇与挑战，为其未来发展规划提供一些基本思路。

关键词：公建民营 养老机构运作模式 新公共管理范式 公私合作

一、引言

据国家统计局发布的《2020年中国统计年鉴》显示，我国人口平均预期寿命已从1981年的67.77岁增长至2015年的76.34岁，同比约增长12.65%。与此同时，受社会转型、生育观念等因素的影响，我国人口出生率已由1981年的20.91%下降至2018年的10.94%，创历史新低。年龄结构变动持续失衡反映出的正是我国当下以及未来很长一段时间所面临的社会人口老龄化问题。在这一背景下，基数庞大且多元的社会养老服务需求与有限的养老服务供给间结构性矛盾日渐突出，这对于我国养老保障体系的建设而言是一个前所未有的挑战。由于既有的居家及社区养老承载能力相对有限且存在诸多固有局限性，这就要求机构养老要在其中承担更多的任务。然而传统的公办与民办养老机构数量有

限往往难以弥补养老服务缺口，且这些单一主体承办的养老机构在运作中不乏存在着固有的局限性，因而寻找到一种可复制、易推广、高效率的养老机构运作模式需求变得格外迫切。

对此，在社会治理新公共管理范式的指导与专家学者们的充分论证下，养老领域的公私合作模式应运而生，本文即针对其中的养老机构公建民营运作模式进行探讨。2013年，《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》（国发〔2013〕35号）及《民政部关于开展公办养老机构改革试点工作的通知》（民函〔2013〕369号）两份文件发出了我国公办养老机构的改革先声。2015年2月，北京作为首批试点率先出台了《关于深化公办养老机构管理体制改革的意见》（京政办发〔2015〕8号），2017年9月，作为公建民营改革第二批试点的上海市也相应出台了《本市公办养老

机构改革试点工作方案》（沪民福发〔2017〕30号）。自此，以北京、上海等高度老龄化城市为中心的公建民营养养老机构改革在全国范围内掀起热潮，并在近些年取得一定成效。

二、新公共管理与公私合作

（一）新公共管理概述

从产生背景上看，新公共管理理论最早可追溯至20世纪70年代，在面对福利病、石油危机等所引发的经济滞胀问题过程中，科层制结构下的西方政府往往应对迟钝或无力解决。这引发了人们对传统公共行政观点的质疑与意识变革，并加快推促了臃肿的官僚制政府的转型，适应时代发展需要的新公共管理理论应运而生（曹怡华和陶庆，2018；龚翔荣，2009）。它以公共选择理论、新制度经济学及私营企业

基金项目：本文系国家社会科学基金重大项目“我国医养结合优化模式筛选及推进医养结合全覆盖对策研究”的子课题5“医养结合全覆盖的推进方案、实现路径与对策”，编号（20&ZD114）。

的管理方法为理论基础，更注重经济层面上的规则，彻底不同传统公共行政中威尔逊、古德诺的政治行政二分以及韦伯的官僚组织理论，因而有学者将新公共管理理解为“与传统公共行政模式之间的决裂”（韩小凤，2016；梁伟，2005）。

从基本思想上看，新公共管理指出政府的管理职能在于“掌舵”而非“划桨”，意指政府在公共行政管理中应承担政策制定者的角色而不是政策执行者。在职能定位上，主张政府应以顾客或市场为导向，以使得公共服务效用的最大化；在权力分配上，主张采用广泛授权、分权的方式来分散政府负担，激发多方活力；在政策执行上，主张借鉴私营部门成果的经验和方法，并引入竞争机制鼓励社会资本参与到公共服务的提供中，这些思想对我国政府公共事务治理都有着重要的启示作用（戴维·奥斯本和特德·盖布勒，2006；欧纯智和贾康，2018）。

（二）新公共管理视域下的公私合作

新公共管理范式发展至今，它在多个领域都有了一定的延

表1 新公共管理范式下的“政府——社会资本”分析框架

主体		权限归属（集权化水平）	
		政府	社会资本
要素	资金支出	+	-
	运营导向	+	-
	服务定价	+	-
	监督管理	+	-

伸并衍生出了一系列的子理论，公私合作理论（Public-Private Partnership）便是其中之一。在公共事务管理上，它延续了新公共管理范式“通过管理自由化与市场化的方式来提高供公共服务供给的质量与效率以满足多元化的公共服务需求”的基本观点，进而主张形成一种政府和社会资本间形成一种共同参与、收益共享、风险共担的合作运营机构（谭鑫和马子红等，2016）。在这一理论指导下所产生的公私合作模式目前也已广泛应用于卫生医疗、社区服务、养老保障等领域（陈岳堂和刘阳，2020；龙新辉和李静，2011；章萍，2018）。

公建民营养老机构便是其中的一种，它是建立在养老机构所有权与经营权相分离基础上的，由政府投资建设并交由社会力量管理运营的一种新模式。本文立足于新公共管理范式下政府与社会资本间的关系，将其与养老机构运作的基本环节相结合，构建出了“政府——社会资本”理论分析框架如下表1：

三、养老机构运作模式的新探索

（一）传统养老机构运作模式的局限性

我国传统养老机构通常采用单一主体的运作模式，因而从性质上可划分为公办养老机构与民办养老机构两类。然而这两种长

期以来占据主体地位的养老机构运作模式却存在着固有的弊端，且这些问题在社会养老服务缺口持续扩大的当下愈发突出。

公办养老机构的问题主要表现为两个方面：其一，服务效率低下。处于政府集权化管理下的公办养老机构往往属于事业单位编制，机构的经营管理由政府财政托底，机构工作人员的工作也相对稳定，但由于缺乏单位内部的激励与市场外部的竞争，易滋生消极怠惰的工作情绪，人浮于事进而造成养老机构服务效率的低下，对养老资源配置造成一定的浪费。其二，职能定位不明。公办养老机构由政府筹建运营，较低的收费与稳定的保障是这类机构的主要特征，因而也可将其视为社会公共福利供给的一部分，然而公办养老机构作为竞争非排他的准公共物品，有限床位与庞大需求间的结构性矛盾最终所造成的就是各地“排队进养老院”的现象屡见不鲜，大量弹性需求者侵占了刚性需求者空间。“特权主义”也在这场“公平竞争”中发挥着重要作用，违背了机构设立的“最大幸福原则”初衷，“公地悲剧”再次上演。

民办养老机构的问题同样也集中表现于两个方面：其一，服务质量参差不齐。置于市场竞争环境下的民办养老机构主体间差异性较大，这种差异体现在主体资质、资金来源、机构规模等多个方面，大型养老机构往往能够

凭借其资源优势不断健全、完善与扩张，而中小型养老机构则往往囿于基础设施、人员配备等限制条件而倍受排挤，不同机构间的服务质量水平差距也因此被逐渐拉大。其二，运作管理缺乏规范。一方面，社会资本独立运营缺乏政府的有效监督管理，在市场自发性影响下民办机构易出现一系列逐利行为，如定价虚高、不当收费等，损害入住老人的基本权益；另一方面，机构内部的监督管理同样有所缺失，作为运营成本的一部分，民办机构为削减开支提高利润而忽视这一环节，抑或是做“面子工程”。

综上，我们可以看到无论是公办、还是民办，受制于主体性质的单一性，在机构的运营管理过程中总会存在着难以调和的弊端，如何同时调动政府与社会资本的两个主体积极性？公建民营养养老机构给出了答案。

（二）公建民营养养老机构“新”在哪里

在政府与社会资本合作过程，集权化水平反映出了政府决策权的集中程度，本文基于新公共管理范式下的“政府——社会资本”分析框架，依据养老机构运作模式中的资金支出、运营导向、服务定价与监督管理四个关键要素集权化水平高低及合同协议条款，将公建民营养养老机构内部又划分出了委托代理、承包经营与租赁经营三种子模式，三种模式的基本特点见表2：

表2 公建民营养养老机构的三种子模式

子模式	基本特点
委托代理模式	该模式将养老机构委托给社会力量管理运营，但收入归产权方，支出也由产权方承担，产权方根据管理运营的绩效，向运营方支付管理费。
承包经营模式	该模式将养老机构承包给社会力量管理运营，运营方自负盈亏。承包协议通常会附带一些特别要求，如要求优先收住本辖区老人、支付管理费、承担养老机构设施设备购置和装修费用等。
租赁经营模式	该模式将养老服务设施租赁给社会力量开办养老机构，通常情况下，运营方除向产权方支付租金外，还需一次性投入进行内部装修、购置设施设备。

注：表格相关信息由文献资料归纳整理而成。

表3 不同集权水平下的养老机构模式

养老机构运作模式	集权化水平			社会资本(-)
	政府(+)	公私合作(0)	社会资本(-)	
	公办	公建民营 委托代理 承包经营 租赁经营		民办

更进一步地，结合公建民营三种子模式的基本特点，又可依据集权水平将养老机构各模式进行更进一步的分类排序如表3：

基于此视角，本文从养老机构运作模式的四个要素对当下的公建民营进行进一步的探讨：

在资金支出方面，公建民营运作模式下的政府承担了机构初始建设的全部费用（包括兴建与改建两种方式），而社会资本方则只需按照合同协议条款内容相应投入建成后的全部或部分装修、运营资金即可，这为那些具有良好资质但缺乏启动资金的小型企业或社会组织提供了更多的机会，进而能够更加充分地调动社会力量，为养老机构的运营注入新的活力。

运营导向、服务定价这两个方面往往是一体的。在政府的不同导向下，社会运营方需在机构盈利性与公益性间进行权衡，进而选择一种与之相匹配运营管理

策略。但实质上，实施不同的运营管理策略只是各级政府基本养老方针的外化表现；同样地，在不同的管理运营导向下，不同的定价机制得以确立。

监督管理则是连通政府方与社会运营方之间的桥梁，相较于民办养老运作模式缺乏内外部监管，公建民营运作模式形成了相对健全的考核机制并制定一系列具体标准，较高程度上保证了养老机构运作的规范性，也防止了一系列市场自发性行为的发生。

综上，我们可以看出公建民营养养老机构主要具备两方面优势：其一，公建民营养养老机构整体的集权化水平弹性更大，因而可针对不同的区域状况、制度环境选择与之相应的子模式，更多的选择空间为养老机构的经营管理增加了更多的容错，即使机构运作过程中出现了“左偏”与“右偏”，也可发挥另一方主体的能动性，进而及时对既有问题进



行相机调整；其二，公建民营养老机构兼具传统公办与民办机构特点，在机构运作过程中可以充分地调动政府与社会资本两方面的积极性，既引入竞争推促创新，又加强监管规范运作，从而形成扬长避短、优势互补的良性发展循环，从制度层面上提高了社会养老资源的配置效率。

四、公建民营运作模式的发展方向

基于新公共管理范式下的“政府——社会资本”分析框架可以看出，公建民营运作模式较好地实现了养老机构管理运营的“集权”与“分权”，并充分调动了两个主体的积极性，这一模式发展至今已在多个试点城市取得了显著成效，并衍生出一系列的子模式。但不可否认的是，该模式在发展创新的过程中，也将会遇到一系列来自政府职能转变、社会深入老龄化等所带来的全新机遇与挑战，既有的公建民营运作模式也亟需进一步的发展与完善。对此，本文结合相关学者的

文献研究成果，为公建民营养老机构的发展提供一些基本思路。

其一，推动公建民营养老机构精细化治理。即通过不断优化、细化公私合作的契约结构，使其在机构运作过程中能够更好地兼顾公平与效率两个方面，在此基础上，应当积极探索与调适该模式在不同条件下的应用空间，促使其向差异化、制度化与体系化的方向发展。

其二，建设高效的协商、交流与共享机制。面对既有管理体制下政府与社会间存在的信息资源不对称问题，公建民营养老机构双方可以选择成立协商委员会或定期召开交流会的方式来促进双方的信息资源有效流动，以消除双方合作中的“盲区”。

其三，完善考核标准并形成相应的退出机制。各级政府应当针对不同的公建民营模式类型出台灵活的运营方考核标准，并对运营方工作绩效进行周期性的考察评估，对于那些存在严重运营问题或多次考核排名靠后的运营方，应当通过退出机制予以淘汰，以确保运营方的工作质量和

服务水平。■

参考文献：

[1] 曹怡华,陶庆.公共管理学范式变迁:基于公共经济的视角[J].郑州航空工业管理学院学报(社会科学版),2018,37(4).

[2] 龚翔荣.背离与趋同:新公共行政与新公共管理[J].湖南行政学院学报,2009,(5).

[3] 韩小凤.从传统公共行政到整体性治理——公共行政理论和实践的新发展[J].学术研究,2016,(8).

[4] 梁伟.新公共管理模式的内涵及启示[J].湖南行政学院学报,2005,(5).

[5] 戴维·奥斯本,特德·盖布勒.改革政府:企业家精神如何改革着公共部门[M].周敦仁等译.上海译文出版社,2006,(11).

[6] 欧纯智,贾康.政府与社会资本合作对新公共管理范式的超越——基于公共服务供给治理视角的反思[J].学术界,2018,(12).

[7] 谭鑫,马子红,郑丽楠.国内外公共项目公私合作模式的理论述评[J].广东行政学院学报,2016,28(2).

[8] 陈岳堂,刘阳.基于三方博弈的政府购买社区卫生服务绩效优化研究[J].湘潭大学学报(哲学社会科学版),2020,44(6).

[9] 龙新辉,李静.政府向社区社会组织购买公共服务探析[J].经济与社会发展,2011,9(3).

[10] 章萍.基于新公共管理理论分析的居家养老服务PPP模式——以安徽省合肥市金玫瑰居家养老示范项目为例[J].广西社会科学,2018,(9).

(作者单位:上海师范大学哲学与法政学院)

责任编辑:康伟