



边境地区养老机构公建民营模式探析

——以广西崇左市试点实践为例

● 罗玉华 黎 赵

[摘要]当前公建民营模式成为公办养老机构改革的热点,但存在较多影响合作生产的问题。文章以公共合作生产为视角,分析中越边境广西崇左市的公建民营模式,总结出“委托-代理”、整体租赁、竞标购买公共服务等三种公共服务合作生产方式。认为这三种方式存在制度规制不够完善、受政府和市场不良互动的影响运营不畅、资源动员整合能力有待提高等困境。应该采取加快公建民营服务生产模式制度建设、促进政府与市场的良性互动、提高民营方资源整合能力、提高民众认可度、建构风险预警机制等对策,以促进公建民营模式合作生产。

[关键词]边境地区;养老机构;合作生产;养老服务

[中图分类号] C913.6; C913.7; C939 **[文献标识码]** A

[文章编号] 1008-8806(2019)02-0017-07

doi: 10.3969/j.issn.1008-8806.2019.02.004

一、问题的提出

“合作生产”一词的概念是由20世纪70年代末美国印第安纳大学政治理论与政策分析研究所奥斯特罗姆(Elinor Ostrom)团队提出的。最初,他们用合作生产概念分析城市治理政策研究项目,描述提供服务的常规生产者与希望借助服务改善生活的公民之间的潜在联系,认为合作生产模式促进了政府行为与公民行为之间的协同增效。^[1]Whitaker^[2]、Brudney和England^[3]进一步丰富与发展学者们关于“合作生产”研究。Levine和Fisher将“合作生产”引入公共服务领域。他们认为合作生产策略被认为是一种能够解决政府财政压力的有力工具,是一条通往修复公众对政府信任和支持道路的良好开端。^[4]Peter Thijsen和Wouter Van Dooren提出“你是谁/住在哪里:居住小区的特征能解释合作生产吗”这一命题假

设通过对比比利时安特卫普市的德尔纳区的调查数据验证小区特征也能突出地解释合作生产。^[5]Carola Van Eijk和Trui Steen则提出“公民为什么会参与到公共服务的合作生产中来”这一命题假设,基于四个案例的定性数据从实践层面验证了公共服务中公民与政府的互动增进公共利益。^[6]20世纪90年代末,我国台湾学者江明修将“合作生产”的概念引入我国公共行政管理研究领域。他认为如何使政府同时具有民主性和效率性,并建构国家与社会之间的协力关系,以整合国家和社会资源,是公共行政最重要的课题之一。^[7]周晨虹^[8]、李文钊^[9]从各自的视角重释“合作生产”。综上,“合作生产”是国内外学者热议的重要命题,然而学者们更多涉及理论层面,少有实践经验方面的探讨。

近年来,随着我国人口老龄化的加剧,养老问题越来越严峻,各级政府不断探索养老方式创新,推进

[基金项目] 2018年国家社会科学基金西部项目“西南民族地区县级政府社会治理能力困境与提升机制研究”(18XZZ006); 广西民政政策理论研究立项课题“社会组织参与边境地区社会养老服务研究”(2016GXMZKT14)。

[作者简介] 罗玉华,广西民族师范学院助教,研究方向:社会学与社会工作。崇左,532200;黎赵,厦门大学社会保障博士研究生,研究方向:边疆民族地区民生问题研究、社会保障理论与社会福利文化。厦门,361005



公办养老机构改革,其中公建民营成为养老机构养老服务合作生产的一个新方向。2013年,国务院发布了《关于加快发展养老服务业的若干意见》,提出要进行公办养老机构改革,鼓励政府通过公建民营等方式吸收民间资本参与养老服务。2014年,广西壮族自治区人民政府出台了《自治区人民政府关于促进养老服务业加快发展的实施意见》《广西壮族自治区养老设施公建民营实施办法(试行)》等文件,进一步鼓励养老机构进行公建民营改革并明确养老设施公建民营的实施办法。一些学者也开始对公建民营模式进行总结和反思。一是关于公建民营的定义。阎青春认为“公建民营”和“公办民营”存在区别和联系。^[10]董红亚则提出统一使用公建民营的概念,指政府将其投资建设的养老机构,按一定程序,委托给具有相应资质的社会主体运营管理的做法。^[11]本文认同董红亚的观点将公建(办)民营统称为公建民营。二是有关公建民营模式的监管方面问题的研究。于新循认为基层政府抱有“一包了之”的消极心态,对公建民营养老机构监管不力,部分公建民营养老机构背离福利性质。^[12]三是有关公建民营的特征的研究。方浩认为公建民营有实践时间短、参与方式灵活、参与主体多元化等特征。^[13]参与主体的多元化恰好是公建民营的核心要义,也是公共服务生产的特征之一。董红亚则对公建民营和公办民营做了比较,并对公建民营社会主体资格、标书和招标程序、公建民营后机构的性质、设施使用费、长效管理机制等重点问题做了分析。巢小丽、毛寿龙认为养老机构公建民营既能发挥政府和市场各自的优势,也是在养老服务领域中,政府和市场实现的帕累托最优状态。^[14]四是有关公建民营存在的问题及策略建议的研究。张家友认为公建民营模式存在民营方的盈利性趋向导致定价偏高、服务对象模糊定位偏差、监管不力、入住率低、医养结合存在障碍等问题并提出策略建议。^[15]综上所述,目前学者从不同角度诠释了公建民营的含义,指出了当前公建民营模式存在的问题,同时也从不同层面提出解决的策略,然而他们基本是笼统地就公建民营整体发展角度或者以发达地区为例展开,鲜有学者关注到边境地区养老机构公建民营的发展,关注该地区老年人养老权益。边境地区经济发展水平相对落后,养老问题更为严峻,因此该地区养老机构公建民营模式具有自身的特殊性。由此本文从公共服务合作生产理论视角,以广西边境地区崇左市为例,结合该市近年来公建民营养老服务合作生产方式的实践,分析公建民营模式的特点以及其存在的问题,探索优化公建民

营模式的策略,以期促进边境地区养老服务生产提质增效。

二、边境地区养老机构公建民营改革的现状及成效

本文以中越边境地区广西崇左市为例。崇左市东接南宁市,北邻百色市,西与越南接壤,是广西边境线陆路最长的地级市,边境线长达533公里,下辖7个县(市、区),被誉为“南疆国门”。据2019年4月崇左市民政局统计数据,崇左市60岁以上的老年人口39万,老龄化率约16%。全市建有服务设施560个,共有养老床位8664张,收养老人2657人,其中建有县级养老社会福利机构8所、乡镇敬老院70所、五保村181个、农村幸福院228个、居家养老服务中心和服务站等设施61个、光荣院7所、民办养老机构5个,其中崇左市本级、扶绥县、宁明县3所养老社会福利院和宁明县13个乡镇敬老院实行公建民营模式,呈现出了三种不同的养老服务合作生产方式。

(一)崇左市养老机构公建民营的养老服务合作生产方式

1. 委托-代理合作生产方式

这种合作生产方式凸显政府作为“裁判员”的身份,而将养老机构委托给社会组织来经营和管理,由他们负责养老服务的合作生产。2012年,宁明县成立老年人养护中心,把县养老福利院承包给民营企业经营管理。2013年,老年人养护中心开始向社会招收养老对象,实行公建民营模式,这是崇左市第一个公建民营养老机构。宁明县也成为广西养老机构公建民营改革的试点县。2015年,宁明县把公建民营模式逐步推广到13个乡(镇)的敬老院,实现城乡养老服务一体化发展。这种方式克服了公办养老机构活力不足、法人缺失的弊病,一定程度上提高了养老服务的质量与可及性。同时实行医养结合,满足老年人就近就医的需要。宁明县老年人养护中心共投入600多万元在福利院内建立了友平中医院。医院设有内科、中医骨伤科、针灸科、推拿科、医学检验科、医学影像科、预防保健科等共7个科室,医护人员24人,共38张床位。据崇左市民政局统计数据:截止到2017年底,宁明县老年人养护中心共为1000多名民政对象做了常规体检,为500多名老人治病,建立了民政对象健康档案。

2. 整体租赁养老机构合作生产方式

这种方式将养老服务设施建好后整体租赁给社会组织,社会组织在保障民政对象养老前提下可面向



社会招收服务对象,社会组织向公办养老院支付一定金额的租金。这种方式弥补了政府经营养老机构人员不足,缺乏可持续发展的动力的症结,一定程度上提升了养老机构养老服务的服务质量和效率。2017年,崇左市社会福利院将市本级社会福利院1号老人养护楼共3层7600平方米及周围场地3200平方米,设计床位220张,整体租赁给佳益养老产业投资有限公司运营,合同期为15年,民营方前期投入部分资金,合同规定前7年不收租金,此后收取相应租金,并按比例递增。2017年5月崇左市社会福利院暨崇左市佳益颐养中心开业,目前入住为40%左右。

3. 竞标购买公共服务合作生产方式

这一方式由政府通过招投标方式择优选出民营方,明确了双方的义务,定期对民营方进行评估。这种方式特别注重公共服务合作方生产的能力和层面,一定程度上弥补了目前公办养老院服务人员不足、服务质量较低的缺陷。扶绥县于2015年开始对养老福利机构进行公建民营改革,该县民政局通过招投标的方式购买养老服务,服务范围为养老服务的运营、管理和设施维护,购买方按招标内容每年凭考核实际结果及服务的数据向承接方付款,承接方承诺未来两年内在扶绥县另行投资建成不少于1000个床位的养老服务设施,最后乐养资产管理有限公司中标,成立了扶绥乐养康护养老服务中心(以下简称“乐养中心”),并于2016年6月正式接管扶绥县社会福利院。该县公建民营的方式很好地体现了公私合作,公建民营与民建民营相结合,通过民营方建设部分养老设施为合作前提,带动本地养老服务业的兴起。

(二) 实行养老机构公建民营的合作生产方式取得的成效

1. 养老机构管理趋于规范化,养老服务递送提质增效

崇左市实行公建民营后改变了公办养老机构管理不到位的状况,管理人员和护理人员得到充实,工作人员培训得到加强,工作制度进一步明确,服务水平和服务能力不断提高,服务递送实现良性循环。一是提高工作人员专业性。如扶绥县乐养中心对接收到养老机构的护理工作人员进行一次为期7天的养老护理员资格培训,由职业技能鉴定部门组织考试,合格者发放《养老护理员资格证书》,要求员工持证上岗。二是实行规范化管理。崇左市公建民营养老机构严格按照物价部门的标准收费。同时,定期开展养老机构消防检查,建立消防安全预警机制,完善安全

管理制度。三是实行多种公建民营的方案,使得养老服务合作生产的主体多元化,不仅拓宽了养老服务的可及性,而且促进了城乡养老服务均等化,增进了边境地区老年人晚年生活的幸福感。

2. 养老设施逐步完善,实现养老服务常态化运营

在未实施公建民营政策时,扶绥县社会福利院老人房间床铺是未设置护栏的老旧木床,地板没有做防滑处理,卫生间未安装安全扶手,养老设施达不到老人的需求标准。实施公建民营政策后,福利院对部分养老设施进行升级改造,并按老年护理标准进行配备,满足了老人多层次的护理需求。养老设施完善后,福利院动员健康的老年人帮助生病和行动不便的老年人,凸显老人自身是重要的养老服务合作生产主体,他们在为别的老年人服务的过程中实现“老有所为”,老年人之间形成了互助合作的氛围。

3. 缓解政府压力,提高了养老服务运行效率

崇左市实行多种公建民营的养老服务合作生产方式,有效地减轻了管理部门的压力。一是缓解公办养老机构的工作压力。该市实施公建民营前很多公办养老机构存在因编制不足,工作人员往往工作任务繁重,工作压力大。实行公建民营后公办养老机构的一线工作者转变成监管人员,工作压力得到缓解。二是激发了公办养老机构的活力。公建民营前,实施政府管理运营的压力式科层制体制,养老机构工作人员都是在编事业单位人员,面临繁重的工作任务,往往采用选择性执行的策略,使得养老服务供给大打折扣。实施公建民营后,公办养老机构在编的工作人员可选择继续留下工作,也可选择到业务主管部门上班,有效地缓解机关单位编制少人员不足的情况,使得人尽其才。引进社会组织等民营方,促使养老服务供给多元化,发挥社会组织对边境地区养老服务资源的整合作用,从而大幅提升养老服务的递送质量和效率,满足边境地区老年人对养老服务的需要。

综上所述,崇左市公办养老机构采取公建民营的策略,使得养老机构养老服务合作生产主体多元化,使公建民营模式的优势得到充分发挥,极大地提升了边境地区养老服务的递送效率和供给质量。

三、边境地区养老机构公建民营服务生产模式面临的困境

虽然崇左市养老机构公建民营服务生产模式取得了一定的成效,但是其运营仍面临着许多亟须破解的困境。



(一)养老机构公建民营服务生产模式制度待完善

目前边境地区公建民营养老服务合作生产模式缺乏完善的制度支撑,因此引发该地区民众对这种方式不同程度的不信任。首先,由于养老服务业市场机制不健全以及公办养老机构改革后的制度环境不完善,在进行公办公营向公建民营转变时容易遇到制度中的子系统不耦合现象。当前养老服务业公建民营相关政策有待完善,且涉及部门较多,各部门间利益难以调和,由此未能很好地达到默契配合,实施过程中给民营方参与合作生产造成诸多限制,由此影响民众参与公建民营养老服务合作生产的积极性。例如宁明县业务主管部门由于人员交接等原因一直没有给民营方老年人养护中心颁发养老机构设立许可证。因此老年人养护中心无法享受到《广西壮族自治区民办养老机构补贴暂行办法》规定的建设补贴和运营补贴。另外,养老对象在医养结合的民办医院就医买药不能享受医保,给就地看病的老人造成了很大的困扰。又如,扶绥县现处于公建民营改革初期,政府各部门之间没有形成很好的协调机制,福利院未取得土地使用证、建设规划许可证和消防证,以致未能办理民办非企业证,诸多交接工作未能开展,导致扶绥县乐养资产管理有限责任公司无法在银行开户,不能代发五

保户养老金,也不能与福利机构人员签订合同,无法进行人员交接。

(二)养老机构公建民营服务生产模式运营不畅

合作生产是指政府(服务代理者)和公民(服务对象)为确保和提升公共服务的数量和(或)质量探索的共同资源贡献。^[3]因此,在实施方案规划中,养老机构公建民营服务合作生产模式服务价格应该是按照政府的宏观调控的指导,实施市场动态调节的运营方式。然而在实践中崇左市要求公建民营养老机构执行收费标准严格按照物价局的标准去执行,这就背离了市场配置资源的民营化基本原则,使得养老机构公建民营服务生产模式实施受阻。加之,边境地区经济发展总体水平仍然相对滞后,居民收入水平总体不高。据崇左市统计局数据显示:2015年该市城镇居民可支配收入24668元,农村居民人均纯收入8308元。^[16]相比之下,养老院服务收费标准较高,使得边境地区老年人及其家庭难以承担,由此导致养老机构公建民营改革后的合作生产提供服务的收费与老人的实际消费能力之间存在着客观矛盾。例如崇左市佳益颐养中心入住收费标准收费较高(收费标准如表1所示)导致入住率低,崇左市佳益养老中心2017年5月份开业,截止到2018年9月,入住率仅为40%左右,民营方经营受阻。

表1 崇左市佳益颐养中心护理级别收费标准(2017年版)

床位费	双人间 700元/月/人	三人间 600元/月/人	多人间 450元/月/人	
护理费	重度失能 2100-2500元/月/人	中度失能 1700-2000元/月/人	轻度失能 1600元/月/人	能力完好 1500元/月/人
	临终关怀:300-450元/天/人			
伙食费	正常饮食 500元/月/人		鼻饲流质营养餐(每天四餐) 600元/月/人	
洗理、房间消毒费	80元/月/人			
医疗护理费	60元/月/人			
日用品费(含沐浴露、洗发水、卫生纸等)	60元/月/人			
电费	双人间 20度/月/间,三人间 30度/月/间,多人间 50度/月/间(超出部分由个人承担)			

资料来源:本表数据由崇左市民政局于2018年12月提供。

(三)公共服务合作生产民营方资源动员整合能力有待提高

公共服务合作生产模式的精髓在于公私部门基于公民参与精神,共同整合国家、社会、企业和公民的资源及力量,以提供更优质的服务。^[7]边境地区养老

机构公建民营就是这样一种整合边境地区碎片化的养老服务资源、提高供给效率和质量的的生产模式。笔者在调研时发现,在公建民营过程中,民营方主要以纵向联系,即从政府部门获取资源为主,横向联系和社会联系方面较弱。在公建民营过程中,民营



方过多地依赖政府资源,资源动员能力较弱。由于资源获取方式单一,导致公建民营模式存在很多隐忧。例如,宁明县社会福利院推行“公建民营”以来,管理和水平上有了很大的改善和提高,但是由于当地财政困难,政府经常拖欠民营方费用,致使该福利机构面临生存危机。

(四)公建民营合作生产模式监管评估体系不完善

政府部门实行公建民营的初衷是为了补长现有公共服务的短板,引进民营方提高公共资源的利用率,达到双赢的结果。然而,由于当前很多地区都未出台公建民营标准化的监管和评估体系。虽然通过公建民营合作生产模式政府将经营管理责任授权委托给民营方,但是这并不代表政府没有责任,反而更加容易陷入“塔西佗陷阱”,影响政府的公信力。在确定公建民营合作伙伴之后,公办公容易出现“甩包袱”的心理,对民营方缺乏有效的监管评估,民营方的营利性经营行为引发该地区民众对这种方式不同程度的不信任。例如:崇左市三个公建民营福利院除了保证民政对象的床位之外,剩下的床位对社会开放,但是高额的收费标准使刚性需求的老年人无法获得公共资源,加上服务标准没有严格的评估体系,服务质量难以保证。政府和民营方利益捆绑,民众认为公办养老机构的所有行为均代表政府行为,不利于提升政府的公信力。

(五)公建民营合作生产模式中公私双方权责不清晰

老年人是特殊群体,体弱多病,在机构中养老容易出现意外事故,一旦发生意外对养老机构的影响很大。在公建民营合作过程中,公办公往往把风险和责任转嫁给民营方,让民营方过多地承担社会风险和责任。比如扶绥县公建民营合作协议中规定民营方必须购买建设险、财产险、第三者责任险等保险,且经营期间服务对象出现意外均由民营方承担。公建民营是一种新兴的合作方式,民营方的能力也还有待提高,过早地把风险转嫁给民营方,而政府部门把养老福利院托管出去之后当起了“甩手掌柜”,一旦出事民众仍会觉得政府部门是主要负责主体,会使得政府部门陷入“塔西佗陷阱”。

四、优化边境地区养老机构公建民营服务生产模式建议

面对上述的困境,笔者试图运用公共服务生产理论剖析困境的成因,探寻破解的良方,并提出针对性的优化策略。

(一)完善养老机构公建民营服务生产模式制度建设

“公建民营”模式实质上是在政府主导下社会力量广泛参与的养老服务合作生产模式,建立政府与社会良性的互动关系,从而提高养老服务递送的效率和质量。因此,要加快完善养老机构公建民营生产模式的制度建设,从而优化规制环境。具体而言:一是强化对公建民营养老机构的政策扶持。政府部门实行公建民营的前提条件是为民营方创造良好的制度环境,各部门形成无缝衔接,建立“公”与“民”之间的服务合作生产关系,给予民营方在经营养老服务方面的政策支持,进一步细化土地、税收、融资、补贴等各方面政策。另外,在鼓励试行医养结合的同时,让养老院民办医院享受一定的医保权限,真正实现老人就医不出养老院的目标。二是对公建民营养老机构实行管放结合。为了保证公有财政的安全以及民政对象的福利救助,管理部门理应负起有效监管的责任,要做好对民营方的监管工作,制定合理的评估标准,定期开展评估工作。更重要的是,政府部门要适当简政放权,在规定范围内授权委托给民营方一定的权限,有效地激发包括社会组织在内的民营方经营活力,推动其助力完善边境地区的养老服务体系。

(二)加强政府的主导作用,保持政府与市场的良性互动

随着边境地区外出务工人员增多,家庭结构不断趋于核心化,家庭养老功能日渐减弱。由此,社会化养老成为一种新的养老趋势,公共服务合作生产则是实现政府和市场共同参与养老的重要方式。首先,养老服务是刚性需求,但是又是准公共产品,因此养老服务合作生产既要防止服务价格的刚性上升,又要坚守保证老年人体面生活的底线。其次,要保持政府与市场的良性互动,采取政府宏观调控与市场调节相结合的原则对养老服务进行合理定价,既要坚守保证老年有享受养老服务尊严的底线,又要兼顾民营方的经营效益。最后,由于民众对公建民营模式缺乏了解,应加强对公建民营模式的宣传,吸引更多老年人了解新型的养老环境,让更多的老年人进入机构养老。此外,要加大对有特殊困难的老年弱势群体的扶助资金,特别是加大五保供养对象的扶助,让他们享受到公建民营养老服务合作生产模式的政策红利,推动边境地区养老服务体系逐步完善,满足老年人的基本需求和对美好老年生活的向往。

(三)加大政策扶持力度,提升公社会组织资源整合能力

迄今为止,我国养老保障既没有实现全覆盖(包



括物质保障方面和服务保障方面),也没有有效地进行制度整合与统筹,碎片程度较为严重。^[17]因此,动员社会力量参与养老服务的社会化供给是完善边境地区养老服务体系的必由之路。通过公建民营的多种方式将包括社会组织在内的民营方纳入边境地区养老服务合作生产中,发挥其动员整合碎片化养老服务资源的作用。近年来,随着国家将社会组织纳入社会治理领域的范畴,社会组织日渐成为养老服务合作生产的重要主体。社会组织作为养老机构公建民营方的主力军,应当加强对它们在进行养老服务合作生产中的政策扶持,盘活社会组织在公建民营中动员整合资源的功能。在合作生产模式下,常规生产和消费生产都投入某种定量、时间、劳动或者技术,从而促成某种产品的制造或者服务性活动得以有效进行的过程。^[2]具体来说,首先,对养老服务的场地审批、养老机构日常运营等方面要给予更多的政策补贴等优惠措施。其次,应加强对包括社会组织在内的民营方的引导,增强其自身获取社会资本的能力,加强与同行间的沟通合作,方便服务推广。此外,应加强民营方与高校、志愿者组织、社工组织、社区等方面的社会联系,最终实现“公”方主导,“民”方主动多方联动模式,实现公建民营的最优合作效果。

(四)加强监管评估,提高民众对公建民营模式的认可度

合作生产模式意味着政府与公民在公共服务的供给中是同等重要的参与者,政府与公民个人必须一起努力合作生产出满意的公共政策成果。^[18]因此,由政府主导、社会协同、民众参与逐步建构一套切实可行的公建民营合作生产模式服务监管模式。具体来说可采取以下措施:一是建立需求评估体系。对当地养老服务需求进行有效评估,公建民营模式应以需求为导向,建立完善的需求评估体系,不能为了缓解政府压力盲目跟风,实行“一刀切”。二是对公建民营养老机构实行动态监管。为了保证公有财产的安全以及民政对象的福利救助,管理部门理应负起有效监管的责任,要做好对民营方的监管工作,制定合理的评估标准,定期聘请第三方专业机构开展评估工作。三是加大宣传力度。由于民众对公建民营模式缺乏了解,分不清政府和民营方的责任和义务,对养老机构的新做法容易产生误解,应加强对公建民营模式的宣传,吸引更多老年人了解新型的养老模式,体验新型的养老环境,让更多的老年人进入机构养老。

(五)建构公建民营合作生产模式良性运营风险预警机制

政府部门在公建民营合作过程中应与民营方建

立对称的权责机制,在合作期间适当地分担风险和责任,政府部门为民营方提供坚强支撑,助力民营方在准公共产品服务领域健康成长。边境地区养老机构公建民营模式实质上是一种典型的公共服务合作生产模式,该模式需要“公”“民”双方有效合作、互融共生,使得二者追求双赢而非博弈。该模式的实施为边境地区探索养老服务体系整合与完善之道提供更多的思路,为满足边境地区老年人对美好生活的向往与有尊严的晚年追求铺平了全新的道路。

[参考文献]

- [1] OSTROM E. Metropolitan reform: propositions derived from two traditions[J]. *Social Science Quarterly*, 1972(53): 474-493.
- [2] WHITAKER G P. Co-Production: citizen participation in service delivery[J]. *Public Administration Review*, 1980, 40(3): 240-246.
- [3] BRUDNEY J L, ENGLAND R E. Toward a definition of the coproduction concept[J]. *Public Administration Review*, 1983, 43(1): 59-65.
- [4] LEVINE C H, FISHER G. Citizenship and service delivery: the promise of coproduction[J]. *Public Administration Review*, 1984(44): 178-189.
- [5] PETER, THIISSEN, WOUTRR, VAN DOOREN. 你是谁 / 住在哪里: 居住小区的特征能解释合作生产吗? [C]. 王冬芳, 译. *国际行政科学评论*, 2016(1).
- [6] CAROLA VAN EIJK, TRUI STEEN. 为什么参与公共服务的合作生产? 理论与经验证据的结合 [C]. 崔玲, 译. *国际行政科学评论*, 2016(1): 26.
- [7] 江明修. 公共行政社区主义的理论与策略: 整合国家与社会 [J]. *政治大学学报*, 1995(70): 159-195.
- [8] 周晨虹. 合作生产、社会资本与政府公共服务绩效 [J]. *公共管理与政策评论*. 2016(3): 5-12.
- [9] 李文钊. 论合作型政府: 一个政府改革的新理论 [J]. *河南社会科学*. 2017(1): 65-73.
- [10] 阎青春. 养老机构的“公办民营”与“公建民营” [J]. *社会福利*, 2011(6) 13-15.
- [11] 董红亚. 养老机构公建民营机制研究 [J]. *社会福利*, 2016(2): 9.
- [12] 于新循. 论我国养老服务业之市场化运行模式及其规范——基于公建民营、民办公助和以房养老等模式的法律分析与探讨 [J]. *四川师范大学学报(社会科学版)*, 2010(1): 15.
- [13] 方浩. 养老机构公建民营: 现状、特征及问题 [J]. *经济与管理研究*, 2016(5): 93-94.
- [14] 巢小丽、毛寿龙. 合作优势、运营方式与规制设计: F省机构养老PPP模式分析 [J]. *理论探讨*, 2017(3): 175.
- [15] 张家友. 公建民营养老服务模式存在的问题及建议分



析[J], 呼伦贝尔学院学报, 2017(6): 35.

[18] 朱春奎, 易雯. 公共服务合作生产研究进展与展望

[16] 崇左市地方志编纂委员会. 崇左年鉴[C]. 南宁: 广西人民出版社, 2016: 422.

[J]. 公共行政评论, 2017(5): 188-220.

[17] 景天魁, 高和荣, 毕天云. 普遍整合的福利体系[M]. 北京: 中国科学出版社, 2014: 257.

责任编辑 刘秀玲

Analysis on the Mode of Public- Private Partnership of Elderly Care Institutions in Border Areas

—Take Chongzuo City of Guangxi as an Example

LUO Yu-hua¹ LI Zhao²

(1. Guangxi normal university for nationalities, Chongzuo 532200 China; 2. Xiamen University, Xiamen 361005 China)

Abstract: At present, the mode of "public- private partnership" has become a hot issue in the reform of public elderly care institutions, but there are many problems in cooperation. From the perspective of public cooperative production, this paper analyzes the "public-private partnership" modes in Chongzuo city located on the Sino-Vietnamese border, and summarized three cooperative production modes of public service: "agency by agreement", total lease and bidding for purchase. Furthermore, the author points out that these three modes are faced with the difficulties, such as the imperfect system and regulation, the poor operation affected by the bad interaction between the government and the market, and the need to improve the ability of resource mobilization and integration. Countermeasures should be taken to accelerate the construction of the system of the public-private partnership service mode, to promote the benign interaction between government and market, to strengthen the ability of private resources integration, to improve the public recognition, and to establish a risk warning mechanism, so as to promote the cooperative production of public-private mode.

key words: border areas; elderly care institutions; cooperative production; elderly care services