

福利错位：我国县域普惠养老政策的 实践偏差及其解释

李沁怡

[摘要] 普惠养老服务体系的构建是我国当前养老服务体系发展的重要任务之一。在普惠养老的政策实践中，出现国家不断增加公共资源投入而老年人的福利状态并未同步改善的悖论。福利错位是理解这一制度悖论的关键。福利错位表现为福利覆盖范围上的城乡失衡与福利提供标准上的高位供给，其产生源于政府和市场作为福利供给主体的双重失灵。一方面，县域政府“福利政绩”导向使其在政策实践中侧重于福利效果的量化与福利实践的项目化；另一方面，市场主体为寻求政策补贴与地方政府形成了“依附式合作”的关系。普惠养老的关键在于对地方实际情况、对老年人养老需求的定位，要不断加强养老服务供给与老年人需求的衔接，促进养老服务体系的有效建设与均衡发展。

[关键词] 普惠养老；福利错位；养老服务体系；政策目标偏移

一、问题的提出与研究思路

当前，我国人口老龄化态势严峻，“未富先老”是全社会面临的主要挑战。根据第七次全国人口普查的数据，目前我国 60 岁以上的老年人口已达到 2.64 亿，占总人口的 18.7%；其中 65 岁及以上人口达到 1.9 亿人，占 13.50%。与 2010 年第六次全国人口普查相比，60 岁及以上人口的比重上升 5.44 个百分点，65 岁及以上人口的比重上升 4.63 个百分点。^① 人口老龄化形势的快速变动，带来了不断增长的养老服务需求。满足老年人多样化、多层次的养老服务需求，积极应对人口老龄化格局，是新时期我国养老服务体系建设的关键。

养老服务体系的构建包括扩大养老服务供给、健全老年健康支撑体系、发展为老服务产业等多个方面，涉及不同老年群体多样化的养老需求。其中，针对不同群体多样化的养老服务需求，养老服务体系的构建可以分为基本养老服务体系的构建与普惠养老服务体系的构建两个主要部分。我国当前在基本养老服务体系建设方面已经取得了长足的进步，但针对普通老年人的普惠

[作者简介] 李沁怡，武汉大学社会学院博士研究生。主要研究方向：基层治理、社会政策。

[基金项目] 国家社会科学基金项目“县域基本公共服务均等化的实践机制研究”（22BSH144）。

^① 国家统计局：《第七次全国人口普查公报》，国家统计局官网：http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202105/t20210510_1817181.html，2021 年 5 月 11 日。

型养老服务尚处于起步阶段。当前,普惠养老服务体系的建设和我国老龄事业和养老服务体系发展的重要任务。为了完善普惠养老服务的坚实基础,2021年12月国务院印发的《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》指出:“大力发展普惠型养老服务,充分调动社会力量积极性,为人民群众提供方便可及、价格可负担、质量有保障的养老服务。”^①

普惠养老服务是指在基本养老服务以外,以全体老年人为对象,以多样化服务供给为手段,旨在改善老年人生活水平、提高老年人生活质量的服务。普惠养老政策是在“适度普惠型”福利模式主导之下的相关制度安排。我国原有的社会福利制度属于补缺型,主要针对特殊困难群体。^②补缺型社会福利具有很强的选择性特征,城乡二元的福利差距十分明显。2007年,国家民政部提出从“补缺型”社会福利模式迈向“适度普惠型”社会福利模式,并提出建立“适度普惠型”社会福利制度的设想。“适度普惠型”社会福利涵盖全体居民基本生活的主要方面,^③如失业保险、贫困救助、医疗保险、住房保障以及老人、残障服务等。作为适度普惠型社会福利改革的先行区,普惠养老政策的实施旨在将养老服务的供给范围从城市向农村延伸,服务对象从“三无”老人和“五保”老人向全体老年人拓展,最终实现养老服务供给的均衡化、多样化。

然而,在实地调研中发现,在普惠养老的政策实践中,出现国家不断增加公共资源投入而老年人的福利状态并未同步改善的悖论,即“普惠养老不普惠”的实践悖论。当下,普惠养老服务体系普遍存在着供需失衡、资源错配等问题,影响了普惠养老政策的实践效果。我国绝大多数县域仍然是吃饭财政,全县财政收支平衡存在困难。对于当前我国县域政府而言,问题的关键在于如何在财政有限的情况下,低成本、高福利地完成普惠养老服务体系的建设。因此,对普惠养老服务体系构建的政策实践困境与形成机制进行反思,有助于在财政资源有限的前提下实现养老资源的更优配置。

既有研究对养老服务体系的实践偏差的解释主要有以下两个视角:一是从制度建设的视角出发,强调养老服务体系建设的不完善。这类从养老服务体系的构成要素出发,在责任主体、^④服务模式、^⑤供需结构^⑥等层面反思养老服务体系构建中所存在的制度漏洞。二是从治理技术的角度,强调政府内部养老服务视角的央地差异,将中央层面的政策规划与地方政府执行方向之间的偏差视作养老服务领域实践困境的主要源头。^⑦制度建设与治理技术的视角均有一定的解释力,但其尚不能充分地解释养老服务体系建设出现的实践困境。首先,制度建设的视角将养老服务体系作为一个总体的研究对象,忽略了养老服务体系作为一个多层次的复杂系统,兜底型和普惠型养老服务体系共存、交错,分别旨在满足不同层次、不同类型的养老服务需求。因此,

① 国务院:《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》,中国政府网:http://www.gov.cn/zhengce/content/2022-02/21/content_5674844.htm,2021年12月30日。

② 郑立羽:《适度普惠型养老体系的构建——以福建省养老体制为例》,《福建医科大学学报(社会科学版)》2011年第12期。

③ 王思斌:《我国适度普惠型社会福利制度的建构》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2009年第3期。

④ 付诚、王一:《政府与市场的双向增权——社会化养老服务的合作逻辑》,《吉林大学社会科学学报》2010年第5期;唐健、彭钢:《从模糊失衡到多元均衡:福利多元主义视域下农村社会化养老主体责任反思与重构》,《农村经济》2020年第8期。

⑤ 吴玉韶:《养老服务热中的冷思考》,《北京社会科学》2014年第1期。

⑥ 赵一红、聂倩:《供需与结构:中国社会养老服务体系建构的逻辑——基于六城市养老机构的实证调查》,《社会学研究》2022年第6期。

⑦ 王迪、杨稳玺:《“脱嵌”与“根植”:养老服务与日常生活的两种关系》,《社会发展研究》2021年第4期。

对于养老服务体系的研究不能一概而论，而应该深入复杂系统内部探究其实际的运作逻辑。其次，治理技术的视角看到了政府与市场互动过程中所产生的养老服务体系“脱嵌”问题，因此提出养老服务体系的建设应当回归老年人的生活情境。但这一分析过于泛化，养老服务体系建设有明确的伦理倾向，治理技术只是实现分配的手段，未根本触及到养老资源如何分配、分配给谁、分配多少这些根本性的价值与利益问题。

本文以普惠养老的政策实践为研究对象，聚焦于县域政府与市场主体参与普惠养老服务的实践过程，透视普惠养老政策实践的制度偏差及形成机制。本文采用质性研究方法，在2021年9月，笔者与所在团队通过实地调研和半结构化访谈了解我国湖北、湖南、河南3省9个县的普惠养老服务需求与供给现状。基于广泛的调研实践和对制度规范的分析，本文试图回答以下三个问题：其一，普惠养老政策的制定定位与设定目的，即考察普惠养老的价值目标与运行规范；其二，普惠养老的政策实践出现了什么样的偏差，即呈现普惠养老服务体系建设的实践状况；其三，普惠养老实践偏差的形成机制，即考察养老保障资源无法转换为实际效益的根本原因。基于对以上问题的分析，本文试图回答普惠养老制度将走向何处的问题，即寻找养老保障资源转化与养老服务体系建设的有效路径，为国家政策的调整提供基础。

二、应惠尽惠：普惠养老政策的制度定位

讨论普惠养老服务体系的制度偏差，首先要明确普惠养老政策的制度定位。对于普惠养老政策而言，把握其制度定位要从两个方面入手：首先，普惠型养老制度是我国建立“适度普惠型”社会福利制度的重要组成部分，^①强调社会权利角度下福利的“普惠性”与现实需要和供给角度下福利的“适度性”。其次，养老保障体系是一个多层次的复杂系统，^②普惠养老服务体系的构建是我国当前养老政策的一项重要内容，其构建与发展应从属于国家社会保障体系与老龄事业发展的总体性规划。

（一）普遍公平：普惠养老的价值规范

普惠养老政策是一项以提高全体老年人生活质量为目标的社会福利制度，它以“普遍公平”为根本价值准则，能否维护公平是衡量养老服务是否普惠的根本评判标准。^③

普惠养老服务体系是在“适度普惠型”福利模式主导之下的养老服务体系。“适度普惠型”福利制度指的是政府和社会基于我国经济、文化、历史与社会背景而向城乡居民提供的由城乡居民共同和普遍享受的一种“广覆盖、适度性”的社会福利制度。^④相应地，作为普惠型社会福利制度的重要组成部分，普惠型养老服务的核心是实现普通老年人养老服务的应惠尽惠，将可及的养老服务惠及最大多数的老年人。普惠型养老服务的“适度性”意味着普惠的程度应与

① 代恒猛：《从“补缺型”到适度“普惠型”——社会转型与我国社会福利的目标定位》，《当代世界与社会主义》2009年第2期；景天魁、毕天云：《建设具有中国特色的福利社会》，《人民论坛》2009年第20期。

② 董克用、孙博：《从多层次到多支柱：养老保障体系改革再思考》，《公共管理学报》2011年第1期；郑功成：《多层次社会保障体系建设：现状评估与政策思路》，《社会保障评论》2019年第1期。

③ 许加明：《适度“普惠型”养老服务体系的构建研究》，《社会福利（理论版）》2018年第11期。

④ 张映芹：《构建中国特色普惠型社会福利制度的基础与路径选择》，《思想战线》2010年第5期。

当地经济发展水平和财政收入状况相适应。^① 而其“普遍性”则应体现在两个方面：一是福利覆盖范围的扩展。福利对象由小部分特定老年人逐步向更大的群体乃至全体老年人拓展。二是促进机会均等。机会均等不是简单的平均化，而是强调全体老年人都能公平可及地获得大致均等的基本公共服务。

在这一过程中，普惠养老服务建设需要平衡两个问题：一是养老服务区域之间不平衡的问题。在经济发展水平较高的地区，老年人的社会保障水平、所享受的社会服务和医疗服务等也相对较高，老年人的经济状况、健康状况也相对较好。从总体上讲，生活在东部省份的老年人的生活质量明显高于生活在其他省份的老年人。二是养老服务的城乡差距。农村居民的社会保障水平和生活条件显著低于城镇老年人，农村养老服务发展相对滞后并有内生性的发展障碍。在普惠养老服务体系的构建过程中，其制度安排与政策实践应充分地体现公平、共享原则，为老年人提供成本可负担、方便可及的养老服务。其中，尤其要注重城乡、区域协调发展，加大对农村和中西部地区的政策支持力度，推动资源配置向基层、特别是农村和中西部地区倾斜。

（二）梯度普惠：普惠养老的基本原则

把社会养老体系的发展方向界定为普遍的公共服务，就意味着对于养老服务政策对象群体和工作目标重新定位。在我国既有的养老服务体系中，普惠养老政策与兜底型养老政策共存、交错，分别旨在满足不同层次、不同类型的养老服务需求，形成福利对象覆盖面上普惠程度的梯度多样性，这被称之为普惠养老的“梯度普惠性”。^②

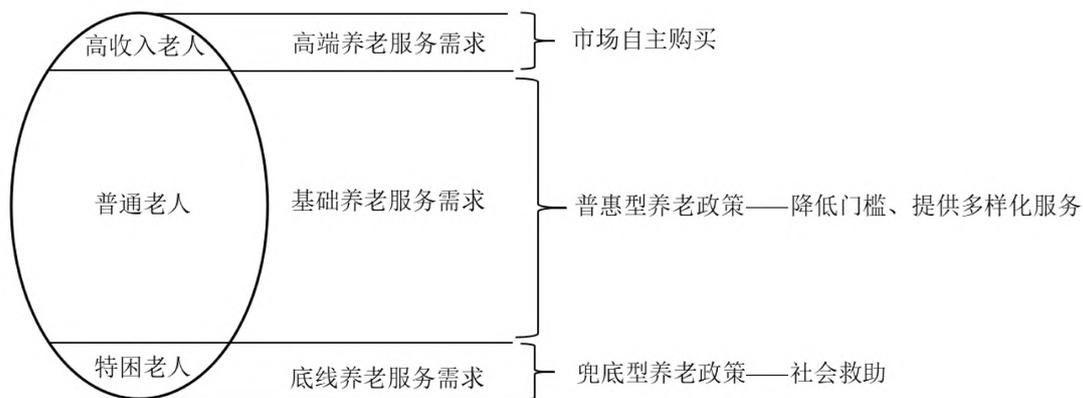


图1 “梯度普惠”的理论模型

老年人的养老需求呈现出突出的需求层次性和动机差异性，^③ 养老服务的供给应当考虑到其所对应的需求。总体上来看，养老需求的分布具有梯度性，呈现出一个两头小、中间大的“枣核型”结构。在《中国老年人生活质量发展报告（2019）》中，^④ 问卷调查显示，中国16.1%的老年人认为自己经济宽裕，58.5%的认为自己基本够用，25.4%的认为自己经济困难。具体而言，如果根据劳动能力与收入水平对老年人进行分类，则老年人可大致被分为三种类型：第一种类型是高退休工资水平、具有高端养老服务需求的老人。这类老人具有较强的支付能力，

① 李学斌：《社会福利社会化政策的反思——以养老服务为例》，《社会工作》2009年第5期。

② 关信平：《全面建成小康社会条件下我国普惠性民生建设的方向与重点》，《经济社会体制比较》2020年第5期。

③ 侯冰：《老年人社区居家养老服务需求层次及其满足策略研究》，《社会保障评论》2019年第3期。

④ 党俊武等：《中国老年人生活质量发展报告（2019）》，社会科学文献出版社，2019年，第35-36页。

他们能够通过市场的方式购买较高水平的养老服务。第二种类型的老人是特困、低保老人。这类老人属于底线群体，他们没有自养能力，因此需要国家通过兜底型养老政策提供社会救助和社会保障。城乡最低生活保障制度与农村五保供养制度等各类社会救助制度对包括困境老年人在内的困难群体提供了有力的兜底保障。第三部分是绝大部分普通老年人。这类老人既不是兜底型养老政策的目标群体，也无法负担高水平的市场化养老服务，这部分老年人养老问题和养老需求的解决是我国当前养老事业与养老服务体系建设的重点。如图 1 所示，普惠型养老服务体系建设的重点在于满足这类普通老年人的养老服务需求，提升这类老年人所获得的总体福利水平。

普惠养老政策应当涵盖老年人基本生活的主要方面并适度满足他们的基本需求，而不是满足他们的高级需求。对于普惠养老而言，尽管其目标政策对象是所有老年人，但这并不代表其需要满足全体老年人的所有需求。普惠养老服务体系的建立要考虑到诸多要素，但基本要遵循需要原则，即最迫切需要的制度要优先建设。^①也就是说，普惠养老政策所供给的养老服务应当面向绝大多数普通老人的基础性养老服务需求，同时并不排斥高收入老人和特困老人的进入。在我国目前的老龄事业发展和养老服务体系的建设中，针对普通老年人的普惠性养老服务体系仍是最大的短板，普通老年人所获得的社会福利服务水平不高。绝大部分普通老年人自身收入状况一般，支付能力有限，普惠养老服务体系建设的关键在于降低其购买、享受服务的门槛，并提供更加多样化、质量有保障的养老服务。

（三）多元参与：普惠养老的实现方式

普惠养老服务体系的建设的的大前提是政府主导、财政保障。^②当前处于社会福利体系的发展期，政府需要不断创新、抓住时机对普惠养老服务进行推进。同时，也需要调动其他责任主体的积极性，在政府主导的同时引入多元主体进行责任分担，^③弥补政府力量的不足。在多元主体的引入中，一方面要发挥市场机制在养老资源配置中的作用，另一方面，要充分激发老年人自身的主体性。

政府在普惠养老的实践过程所发挥的主导作用，主要应当表现在以下两个方面：一方面，政府坚持普惠养老在保障老年人权益和增加社会公平方面的公益性目标，系统规划建设养老服务体系，确保养老服务提供的普惠导向。另一方面，政府应当动员各方资源、调动各主体的积极性、提供财政补贴和优惠政策。这就包括为社会资本提供土地、规划、融资、财税、医养结合、人才等全方位政策支持包，以少量的种子资金、启动资金和配套资金吸纳更多社会资本和民间资本，通过民办公助、公建民营等方式深入开展城企合作，确保养老服务合理定价，从而扩大普惠养老服务的有效供给。

与此同时，普惠养老服务的提供不能完全依赖“纯福利机制”，而是引入市场机制，实现行政机制与市场机制的有机融合，进而实现养老资源的高效率配置。一般而言，专业化的养老机构与养老产业投资大、利润率较低、回报周期长。在政策实践的层面，为了促进专业化养老机构与养老产业的发展，2019 年国家发展改革委发布了《城企联动普惠养老专项行动实施方案

① 王思斌：《我国适度普惠型社会福利制度的建构》，《北京大学学报（哲学社会科学版）》2009 年第 3 期。

② 穆光宗：《普惠养老如何才能做到普惠》，《人民论坛》2019 年第 36 期。

③ 林闽钢：《中国适度普惠型社会福利体系发展战略》，《中共天津市委党校学报》2011 年第 4 期。

(2019年修订版)》。^①《方案》提出：“充分发挥中央预算内投资带动作用 and 地方政府引导作用，进一步激发社会资本参与养老服务积极性，促进养老产业高质量发展。”专业化养老机构与养老产业的发展是普惠养老的重要内容。这一思路主要是通过国家财政补贴和优惠政策支持，引导社会资本进入养老市场，推动养老服务的产业化、市场化的发展。

此外，更为重要的是，在普惠养老的实现过程中，需要充分激发老年人自身的主体性。养老服务供给的有效性取决于其是否充分地回应了老年人自身的需求。因此，无论是市场机制还是行政机制，其关键不在于通过养老资源的投放为老年人提供一套标准化的服务模式，而应当“由外部资源促内部发展”。^②大量研究发现，通过将老年人组织起来激活社会内部资源，可以有针对性地满足老年人在生活照料和精神慰藉两方面的需求。^③因此，普惠养老的实现应当注意以下两点：其一，以老年人自身为主体，提供与老年人需求相契合的福利供给，^④进而实现对老年人生活的改善。其二，将养老服务的供给根植于社会，^⑤实现对社会内生资源的激活。

三、福利错位：普惠养老政策的实践偏差

如上文所述，普惠养老政策的目的在于推动养老服务的机会均等，让大部分普通老年人获得价格可及、质量有保障的养老服务。然而，在普惠养老的政策实践中，却出现了“普惠养老不普惠”的实践偏差，本文称之为“福利错位”。福利错位指的是当前普惠养老政策出现的与自身定位不相符的政策实践倾向，使得原本应该提供给全体老年人的养老服务最终却只被部分老年人群体获得，具体表现为福利覆盖范围上的城乡失衡与福利提供标准上的高位供给。

(一) 福利覆盖范围的城乡失衡

从“十二五”规划开始，我国对于普惠养老服务建设的支持力度不断加大，不断扩大普惠养老的福利覆盖范围，试图解决补缺型福利模式下养老资源投放的城乡失衡问题。然而，在实地调研中发现，普惠养老服务体系的构建却仍旧呈现明显的城乡失衡。

首先是在社区居家养老服务方面，相较于农村地区，城市社区养老服务中心所获得的资源投入更多。“十二五”期间，各地大量兴建社区日间照料中心为老年人提供居家养老服务。在实际运作中，大量农村日间照料中心在建设完毕不久就因无法运营而关停。以湖北省X县为例，2013年起，X县民政局以补助形式资助建设农村老年人互助照料活动中心112个，到2021年仍在运营的只有5个。农村日间照料中心或幸福院向老年人提供的主要是助餐服务，在没有政府补贴的

① 国家发展改革委、民政部、国家卫生健康委：《普惠养老城企联动专项行动实施方案（2019年修订版）》，国家发展和改革委员会官网：https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/201909/t20190909_1181916.html，2019年8月27日。

② 杜鹏：《动员型组织的日常化：农村老年人协会的运作逻辑与演变路径——基于湖北W村老年人协会的个案研究》，《南京农业大学学报（社会科学版）》2016年第4期。

③ 杜姣：《乡村社会空间福利的再造——基于鄂中H村老年人协会的考察》，《社会工作》2015年第3期；慈勤英、李永萍：《“吸纳-转化”：老年人协会的运行机制——基于对浙东农村老年人协会的考察》，《中共浙江省委党校学报》2016年第3期；甘颖：《农村养老与养老自组织发展》，《南京农业大学学报（社会科学版）》2020年第2期。

④ 陈文琼：《供求契合：组织持续有效运作的生存逻辑——基于鄂中H村老年人协会经验阐释》，《中共宁波市委党校学报》2015年第6期。

⑤ 王迪、杨稳玺：《“脱嵌”与“根植”：养老服务与日常生活的两种关系》，《社会发展研究》2021年第4期。

情况下，大部分农村日间照料中心的助餐服务和日常运营需要依靠村庄集体经济维持运营。但我国目前存在大量没有集体经济的村庄，缺乏资金维持日间照料中心，也无法提供餐饮服务。

与之对应的是，在另外一些依靠政府资源持续经营的城市社区养老服务中心，则出现了资源堆叠、功能外溢的现象。同在 X 县的 T 社区，政府一次性投入数千万元进行场地、设备建设，每年提供 10 万元以第三方购买服务的方式为老年人提供多样化的居家养老服务。这一现象并非地方性的特例，而是全国的普遍现象，河南省 G 县与湖南省 W 区均有类似的现象。在这些“半机构化”的社区养老服务中心，政府持续投放养老资源，配备高规格的养老设施，并通过购买服务的方式引入第三方主体运营。这类社区养老服务中心设施齐全，有些养老服务中心还配备专车为老年人提供接送服务、为老年人购买意外伤害险。然而，这类社区养老服务中心所提供的服务范围往往仅限于本社区范围内的老年人，将社区以外的老年人排除在外。不均衡的资源投放使得普惠养老政策并没有整体性地改变老年人的生活，反而加剧了老年群体的“相对不公平感”。

其次是在机构养老项目的规划中，城市的机构养老项目规划建设要显著多于农村。项目规划可以直观地体现养老资源投放的实际偏重。机构养老的相关项目一般包括敬老院的提升改造、健康养老产业园建设、智慧养老平台搭建、医养结合的推广、医疗养老社区建设等。在实际规划运作中，城市的项目规划比例要远高于农村。以河南省 H 区为例，根据 H 区“十四五”社会事业领域项目规划（表 1），该区预计投入 3.5 亿元进行机构养老相关的建设，其中针对农村的机构养老服务预计投入 8560 万元，而针对城市机构养老服务建设预计投入 26711 万元。H 区的农村养老机构服务建设项目只有敬老院的提质改造项目和文化广场的建设项目，此外没有其他的养老资源投入。而在城市社区，几乎落地了除乡镇敬老院项目以外的其他机构养老项目。在与民营养老机构的负责人访谈时，负责人也表示“现在对养老产业支持的补贴，城市的更多，在农村投入的少”“看名称也知道，城企联动，城就是城市，没有村在里面”。

表 1 河南省 H 区“十四五”社会事业领域项目规划

农村		城市	
乡镇敬老院新建、改建及提升改造 *16	8560 万	中心敬老院新建项目	2289 万
		机场养老院 + 高铁养老院	8000 万
		西山养老公寓	2022 万
		恒山养老楼	1000 万
		夕阳红养老社区	13000 万
		健安养老服务中心	1200 万
		祝式养老服务中心	400 万
合计	8560 万	合计	26711 万

数据来源：武汉大学豫、鄂、湘 3 省 9 县“一老一小”专项调查。

这些在城市社区落地的机构养老项目对农村老年人养老需求的覆盖是极其有限的。一方面，由于农村老年人的收入和服务可及性均低于城市地区，在机构养老资源利用上的劣势更为凸显。^①另一方面，大部分农村老年人更倾向于在地养老，即使有机构养老的需求也更希望在本

① 罗艳、丁建定：《福利社会化背景下的机构养老利用差异》，《中国人口科学》2020 年第 5 期。

乡镇范围内的机构入住。机构养老作为养老服务体系建设的重要内容,其总量的提升并不代表解决了照料问题。当前在机构养老资源投放的规划设计上,养老资源显著向城市地区倾斜,进一步强化了农村老年人在机构养老资源利用上的相对劣势地位。

(二) 福利供给标准的高位福利

除了福利覆盖范围上的城乡失衡,在普惠养老的福利提供标准上,也出现了专业化、高端化的倾向,使得原本应该供给大部分普通老年人的基础福利变为了高位福利。

首先,在居家养老服务提供方面,那些通过政府购买第三方服务进行运营的社区居家养老服务中心,往往倾向于向本社区范围内的老人提供高标准、专业化的养老服务。这类养老服务的高标准体现在以下两个方面:其一,养老服务中心的建设成本高,前期基础设施的建设成本达到几百万乃至上千万。这类养老服务中心大多设有棋牌室、图书室、书画室、护理型床位、健身器材、手工作坊等成本高昂的养老设施。其二,提供的服务专业化且多样化,其后期运营成本也达到每年几十万。高标准的养老服务中心所提供的服务涵盖生活照料、康复护理、医疗保健、文化娱乐、精神慰藉等多个方面,且雇用专业的服务团队进驻社区进行运营。

然而,这类高标准的居家养老服务的实际运营情况却往往难以达到预期效果。高标准、专业化的居家养老服务溢出了我国当前大部分普通老年人的日常需求,在实际上造成了资源浪费。其一,养老设施使用率低。实地调研发现,在居家养老服务中心,老年人使用最多的是棋牌室,而其他成本高昂的养老设施,比如护理型床位、丰富的健身器材甚至智能化场所等则利用率很低。其二,养老服务的支付意愿低。第三方机构入驻养老服务中心后,希望逐步培养老年人的养老服务消费意识,通过老年人在居家养老服务方面的消费获得经营利润。但在实际运营中,大部分老人对养老服务中心所提供的服务支付意愿并不高。以湖南省C县某居家养老服务中心为例,C县某居家养老服务中心在刚开始运营时提供付费送餐上门以及专业中医养生服务,最终都因无人问津而宣告失败。由于老年人支付意愿不高,第三方机构进驻社区后难以通过市场运营获得经营利润,只能依靠政府的补贴进行经营。最终,这类高标准运作的社区居家养老服务中心的运营成本均由政府和社区承担,高成本的运作方式超出了基层的承受能力,也让一部分财政资源紧张的地方政府难以承受。因此,在县域范围内,依靠行政资源运作的居家养老服务中心往往仅有几个亮点社区,其基本上不具有可复制性与可推广性。

其次,在机构养老方面,普惠养老资源的投放更侧重于高端养老项目的规划与建设。在普惠养老的政策实践中,机构养老方面的主要工作除了敬老院的提质改造以外,还包括健康养老产业园建设、智慧养老平台搭建、医养结合的推广、医疗养老社区建设等高端养老项目的规划与建设。在县域政府普惠养老项目的规划中,更倾向于将资源投放在高标准、专业化的养老机构建设中。这类高端养老项目的规划与建设有以下两个特征:其一,建设成本高。这类高端养老机构的建设成本高达千万甚至过亿,相应的政府补贴数额也很高。表2是湖南省W区目前已实施的城企联动普惠养老项目,具有一定的代表性。其二,收费标准高。这些项目投入资金巨大,其落地伴随着较高的成本约束,因此其收费标准也远高于普通民营养老院。以自理老年人的收费为例,普通民营养老院对自理老年人的收费一般在1200—1500元/月,但城企联动项目覆盖的养老机构对自理老年人的收费却普遍高于2000元/月,如表2所示,有些机构的收费甚至高达3000元/月。

表 2 湖南省 W 区域企联动普惠养老项目

项目名称	建设成本与政府补贴	收费标准	入住率
沁园春国际康养城	计划总投入 1.2 亿元，其中中央专项财政资金投入 3600 万元，目前总共已经投入 8000 多万。	自理型老人 2000—2500 元/月，半自理型老人 3000—4500 元/月，全失能型老人 4500—6000 元/月。新建的二期定价标准更高。	1 期有 300 张床位，入住有 70 多个老人，入住率约 25%；二期的养老服务定位是高端服务，计划建设 1800 张床位。
颐康养老中心	总投资 9942 万元，拟争取中央预算内普惠养老资金 3200 万元	收费标准是 3000—6000 元/月。	预计 2023 年完成，新增普惠养老床位 1600 张。
兴华园寿星公寓	前三年有政府床位补贴，水电费按照居民用水电收费，政府持续提供基于收住老人数量的运营补贴。	大部分老人缴纳的费用都达到 3500 元/月以上。	有床位 305 张，有老人 130 多人，床位入住率约 43%。

数据来源：武汉大学豫、鄂、湘 3 省 9 县“一老一小”专项调查。

目前，这些投入巨大的养老机构床位入住率很低，空置现象十分严重，运营状况困难。究其根本，是因为这些养老项目的收费水平超出了绝大部分普通老人及其家庭的承受能力，作为政策目标对象的普通老年人被价格门槛排除在外。从制度设计上看，普惠养老服务提供标准应该考虑到各地的财政承受能力与老年人的实际消费能力，以提供老年人可负担、方便可及的养老服务为目标。《城企联动普惠养老专项行动实施方案（2019 年修订版）》提出：“为老年人群体提供成本可负担、方便可及的养老服务。”^① 根据 2015 年第四次中国城乡老年人生活状况抽样调查数据，2014 年我国城市老年人平均收入为每月 1994 元，农村老年人平均收入为每月 635 元。但在普惠养老政策实践中，对于养老服务高标准、专业化的追求推高了机构提供服务的成本，其市场价格也相应提高，偏高的价格门槛超出了绝大部分普通老人的经济承受能力。高额的收费标准，使得国家投入巨量资源支持的普惠养老项目只能覆盖少数精英老人群体。实地调研发现，基本上在这些养老机构入住的老年人都是有退休金的精英群体，大部分都属于高收入老年人。

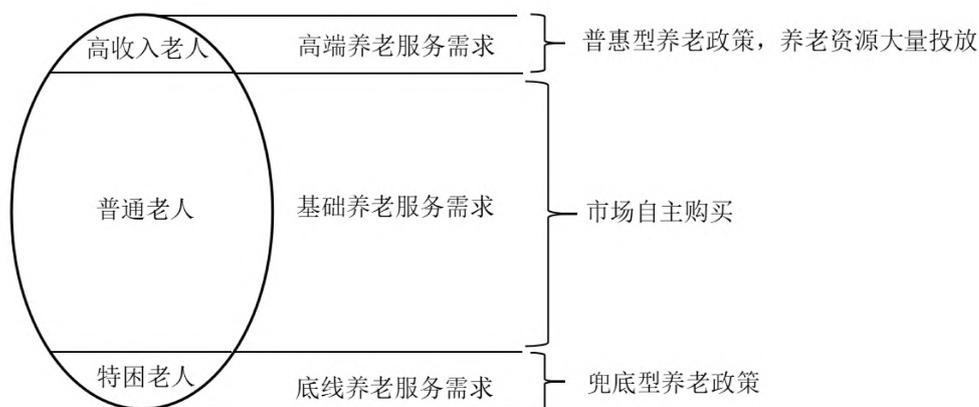


图 2 “梯度普惠”的实践偏差

① 国家发展改革委、民政部、国家卫生健康委：《普惠养老城企联动专项行动实施方案（2019 年修订版）》，国家发展和改革委员会官网：https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/201909/t20190909_1181916.html，2019 年 8 月 27 日。

普惠养老服务的高位供给违背了普惠养老服务的“梯度普惠”原则,造成了政策目标偏移与严重的资源配置错位,如图2所示,形成了福利错位的结果。普惠型养老服务的供给对象本应是绝大部分普通老人,而其应该满足的是基础养老服务需求。在我国县域范围内,绝大部分普通家庭收入有限,家庭积累能力一般,面向养老服务的消费意愿和能力有限。^①在政策实践中,普惠养老服务的供给标准过高,对普通老人和特困老人形成了价格排斥,使得其供给对象事实上转向了高收入老人,满足了较为高品质的养老服务需求,政策目标发生偏移。而大量的养老资源被堆叠在高端养老服务机构中,造成了养老资源的浪费。

四、双重失灵：福利错位的形成机制

从普惠养老服务的供给现状可以看出,普惠养老政策存在着供给范围与供给标准上的双重错位,养老服务的供给与需求之间存在着明显的失衡。实地调研发现,行政机制与市场机制的融合不仅没有带来养老资源的高效配置,反而是造成普惠养老制度实践偏差的原因所在。

(一) 福利政绩：县域政府的养老资源配置逻辑

正如《国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见》所指出的,当前普遍存在“养老服务市场活力尚未充分激发,发展不平衡不充分、有效供给不足、服务质量不高等问题”。^②在养老服务市场发育尚不完全的情况下,政府在普惠养老服务体系建设中实际上发挥了主导作用。地方政府对养老资源的配置逻辑高度影响养老服务体系的实际建设导向与资源分配倾向,因而也高度影响了市场主体的经营策略与经营方式。在福利的供给过程中,地方政府带有强烈的政绩导向,使得普惠养老政策出现了实践偏差。本文用“福利政绩”来概括地方政府对于普惠养老资源的配置逻辑。

调研发现,县域政府在配置普惠养老资源时,受到以下两对基础矛盾的影响。一是养老服务市场发展不充分的现实,与普惠养老政策实际效果呈现之间的矛盾。《民政事业发展第十三个五年规划》的通知明确规定了“十三五”期间每千名老年人拥有养老床位数要达到30.3张。^③而《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》也明确指出了我国养老服务床位总量在2025年以前要达到900万张以上。^④为了凸显养老政策的实际效果,地方政府并未综合性地把握养老工作的整体效能,而是将养老床位数量的增加、护理型床位的占比、养老服务设施的覆盖率作为工作的重要任务,以量化指标为核心来完成任务。

二是县域政府财政配套能力不足的现实,与普惠养老服务专业化、体系化的目标之间的矛盾。我国绝大多数县城,普遍是农业大县、人口大县、外出务工大县,地方一般预算收入不高,

① 王向阳:《中西部县域社会养老服务“市场化”难题与建议》,《团结》2022年第3期。

② 国务院办公厅:《关于推进养老服务发展的意见》,中国政府网:http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-04/16/content_5383270.htm?tdsourcetag=s_pcqq_aiomsg, 2019年4月16日。

③ 民政部、国家发展改革委:《民政事业发展第十三个五年规划》,中国政府网:http://www.gov.cn/xinwen/2016-07/06/content_5088745.htm, 2016年7月6日。

④ 国务院:《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》,中国政府网:http://www.gov.cn/zhengce/content/2022-02/21/content_5674844.htm, 2021年12月30日。

主要依靠中央的转移支付。以河南省 G 县为例，G 县地方财政较弱，配套养老服务资金的支出和政策兑现能力不足，要建设专业化的普惠养老服务体系，需要依赖上级转移支付资金。G 县养老服务资金来源主要是中央预算资金、省市福利彩票公益金、地方财政、社会资本，其中中央预算内资金和省级福彩服务资金占比 80%，社会资金和地方财政占比 20%。中央预算内资金和省级福彩服务资金需要通过规范项目申报的方式申请，由县域政府向上报送项目。项目具有竞争性，谁更能契合上级意图，谁就能在项目竞争中获得立项资格。为获取上级资源，县域政府会进行“项目化治理”，^①以打造亮点、凸显特色的方式展现自身项目优势。

这两对基础矛盾造就了县域政府以“福利政绩”为导向的养老资源配置逻辑，具体表现为以下两个方面。其一，福利效果的量化。县域政府将普惠养老服务分解为量化指标，包括养老床位数量的增加、护理型床位的占比以及养老服务设施的覆盖率等，以量化指标为核心来完成任务。为了达到上级政府所规定的指标，地方政府将普惠养老服务的提供等同于养老床位的增加、养老机构的建设和社区养老服务中心的建设，却不考虑养老服务供给的实际效能，造成了养老服务领域的“唯数字论”。“唯数字论”带来了普惠养老服务领域普遍存在“重建设、轻运营”的问题，造成了养老机构后续运营的高空床率和养老服务中心的大量关停。

其二，福利实践的项目化。对于县域政府而言，包括普惠养老项目在内各类项目已经超出了财政资金的一般含义，成为县域政府推动城镇化的重要杠杆。^②为了推动县域城镇化，县域政府更加倾向于将普惠养老项目落地在城市社区而非农村，因而引发了普惠养老服务的城乡失衡。以下是河南省 G 县通过普惠养老项目推动县域城镇化的一个典型案例。

鹤山生态养老庄园是 G 县引进建业集团开发的养老房产项目，集地产、休闲、体检等为一体的养老庄园。其占地 606 亩，建业集团项目投资 10 亿元，致力于打造豫南康养示范基地。为了打造康养示范基地，县域政府将人民医院配套的体检中心选址建设在生态养老庄园项目旁，形成医疗配套服务。县域养老服务中心项目也落地在生态庄园项目旁，政府争取中央预算内资金 3700 万元，与生态庄园项目建设在选址和配套建设相结合。地方政府和社会资本累计投资康养示范基地十多亿元。由建业集团开发的生态养老庄园的养老地产，每平方米平均售价 9000 多元，针对经济条件好的人群提供优质养老服务。

在县域政府项目化治理的过程中，为了争取项目、建设项目，在普惠养老政策实践中，县域政府需要不断自我加码、制造亮点，从而获得上级政府的注意力。而普惠养老的相关项目资金数额巨大，竞争则尤为激烈。一方面，为了凸显项目资金的使用效果，县级政府需要挖掘本地的传统、特色，通过创新和包装赢得优势，而面向基础需求的养老服务供给难以形成创新，也就无法抓取上级政府的注意力。高标准、专业化的普惠养老服务和智能养老服务设施成为了县域政府的项目亮点，而这类能成为亮点的养老项目的落地便必然伴随着较高的成本约束，普惠养老服务的供给标准因此被抬高。另一方面，为了凸显项目的建设效果，县域政府也会选择

① 田先红：《项目化治理：城市化进程中的县域政府行为研究》，《政治学研究》2022 年第 3 期。

② 周飞舟：《财政资金的专项化及其问题——兼论“项目治国”》，《社会》2012 年第 1 期。

在某些亮点养老机构投放大量资源,形成资源的堆叠,形成显著的政绩效果。这些养老机构在大量项目资源的支持下,设施齐全、服务多样,但其实际上不可能具备可复制性。

(二) 依附式合作: 市场主体的经营策略

作为普惠养老的责任主体之一,市场主体具有很强的趋利性,其对地方政府政绩导向的资源配置逻辑极为敏感。一部分市场主体在普惠养老政策实践中与地方政府事实上形成了“依附式合作”的关系,这进一步加剧了普惠养老的福利错位。

我国的养老服务市场面临诸多内生性障碍,市场主体的经营难度大。^①在县域社会范围内,养老市场主体始终处于“成本刚性约束”和“市场价格上限”双重约束当中。一方面,养老服务机构的前期投资大、回报周期长。另一方面,绝大部分普通家庭的支付能力有限,对养老服务的价格上限形成约束。一位养老院老板介绍,成立养老院以来,他先后投入进去两三百万元,目前还没有回本,只能做到日常收支基本平衡,赚钱很困难,似乎永远处于一个泥潭当中:收费价格略高一些,老人及其子女们就不会选择入住,势必会造成客源流失;收费价格调低一些,各项硬性成本开支又比较大,尤其是护工工资就不可能开得很高,养老院条件和生活质量就难以提高上来。

养老市场主体面临着生存的压力,因此需要通过多种途径获得利润来源。养老市场利润不足的情况下,政府扶持和政策补贴资源就是重要的利润组成部分。因此,县域内部一般有两类养老服务市场主体。一类市场主体通过压缩经营成本获利。这类养老服务机构往往经营规模较小,大多选址在城郊、乡镇等较为偏远、租金不高的区域,所提供的养老服务也大多比较简单。通过降低前期建设投入、压缩人力成本,这类市场主体可以获利。但由于其经营规模小、养老服务缺乏亮点内容,这类养老服务机构往往很难获得政府的项目资源和运营补贴。第二类养老服务市场主体则瞄准相关政策,通过申请项目支持和补贴获得发展空间和能力,将政府扶持资源作为重要的利润组成部分。为了获得政府的补贴和项目的支持,在实际建设和发展过程中,这类市场主体需要迎合县域政府“福利政绩”的资源配置逻辑,符合政府对养老市场主体和养老服务供给的偏好。因此,这类市场主体大多实力雄厚、投资巨大,其所提供的养老床位数量和养老服务水平都远高于前一类市场主体。在寻找普惠养老服务的合作对象时,政府往往更青睐这类市场主体。

第二类市场主体和政府之间事实上形成了“依附式合作”的关系,主要表现在以下两个方面。第一,这类市场主体通过扩大养老服务规模、提供更高水平的养老服务,满足了县域政府对专业化、高标准养老服务的需求。相应地,县域政府将其作为亮点机构来打造,为其提供多项政策优惠。为了获取政策补贴,这类市场主体需要投入大量资源打造亮点,从而提供具有特色的养老服务。以医养结合为例,其具体实践方式是入股民办医疗机构,雇用医疗队伍。按照政策,医疗机构运营三个月以上可以向医保局申请设立医保定点医院。通过自主举办或者合作运营民办医疗机构,然后在政策支持下转为医保定点医院,就能够获得国家医疗保障补贴。湖南省C县的翠柏老年公寓作为当地甚至全省最大、最有名的养老机构,其机构规模巨大且在院内建立了一级综合医院,

^① 王杰秀、安超:《“元问题”视域下中国养老服务体系的改革与发展》,《社会保障评论》2020年第3期。

迅速引发了C县政府的关怀和重视，获得了包括基础设施建设支持、资金方面的多项政策优惠。然而，绝大部分小型养老机构难以负担医养结合转型的成本，也就难以获得相应的政策优惠。

第二，这类市场主体采取“多部门运营、单部门盈利”的经营策略，通过拓展服务部门，满足县域政府对体系化养老服务的需求。在县域社会内部，由于有效养老需求不足，有些普惠养老服务难以通过市场化运营盈利，很多市场主体不愿进入。以社区日间照料中心为例，对于助餐、助浴、助洁等居家养老服务，目前老年人的支付意愿仍然不高。然而，县域政府需要这类养老服务来凸显政绩，因此这类养老服务市场主体会承接这类“明知不赚钱”的养老服务。相应地，县域政府会为其提供其他养老项目来平衡其营收。通过某一项服务的亏损，这类市场服务主体和县域政府建立了密切的合作关系；而通过承接其他养老服务项目，这类市场主体便可以平衡亏损的部分，在总体上获得盈利。这一点是很多小型民营养老服务机构做不到的。一位养老服务机构负责人介绍，由他们机构从2020年开始负责运营的一家社区日间照料中心，平均每个月亏3万元，加上其他运营开支，一年下来亏四五十万，既然亏钱，为什么还要做呢？政府可以提供其他政府购买项目从而获得平衡。该机构目前的利润率为15%，其中10%来源于政策补贴。因此，该养老服务机构运营社区养老服务中心并不以盈利为目的，而是作为获取政府其他养老项目的一个抓手。

通过以上这些经营策略，第二类养老服务市场主体成功地成为了普惠养老服务的主要提供者。然而，这类市场主体的经营方式实际上违背了正常的养老服务市场的发展规律。首先，在依附式合作关系中，市场主体所考虑的并不是作为服务供给对象的老年人的需求，而是作为利润来源的政策补贴的导向与作为资源提供者的县域政府的偏好。也就是说，市场主体所瞄准的不是养老服务市场，而是政府的养老服务政策。其次，这类依附式合作的市场主体事实上挤压了通过压缩成本获利的第一类市场主体的生存空间。通过获取项目资金和政策补贴，依附式合作的市场主体获得了远高于压缩成本所获得的利润，在较快的时间内收回成本。最后，基于和政府的深度合作关系，这类市场主体也难以拒绝政府在养老服务领域的其他诉求。以湖北省X县为例，X县政府于2020年引入了群英养老服务有限公司，以公建民营的方式运营X县社会保障中心。群英养老服务有限公司在现有的政策补贴支持下可以实现薄利运营。目前，X县政府希望其能将群英公司的智慧养老服务平台推广到X县的所有社区养老服务中心。群英养老服务有限公司的负责人因此陷入难题：扩展社区养老服务的市场，就会增加运营成本，很可能打破薄利运营的局面；而不打造社区养老产业体系，X县政府也许就会选择更换合作公司，收回政策补贴。

如图3所示，市场主体的依附式合作进一步加剧了普惠养老的福利错位。在普惠养老政策中，行政机制与市场机制的融合，其目的是以国家财政补贴和优惠政策支持，引导社会资本进入养老市场，推动养老服务的产业化、市场化的发展。然而，在政府“福利政绩”的资源配置逻辑以及市场主体“依附式合作”的经营策略下，行政机制与市场机制的融合偏离了轨道。最为关键的是，在这一过程中，作为供给主体与供给对象的老年人被虚化。普惠养老服务的供给既没有考虑到绝大部分老年人的实际需求，更没有激发老年人自身的主体性。在普惠养老政策中，如何“找回老人”、走出福利错位成了亟需探究的问题。

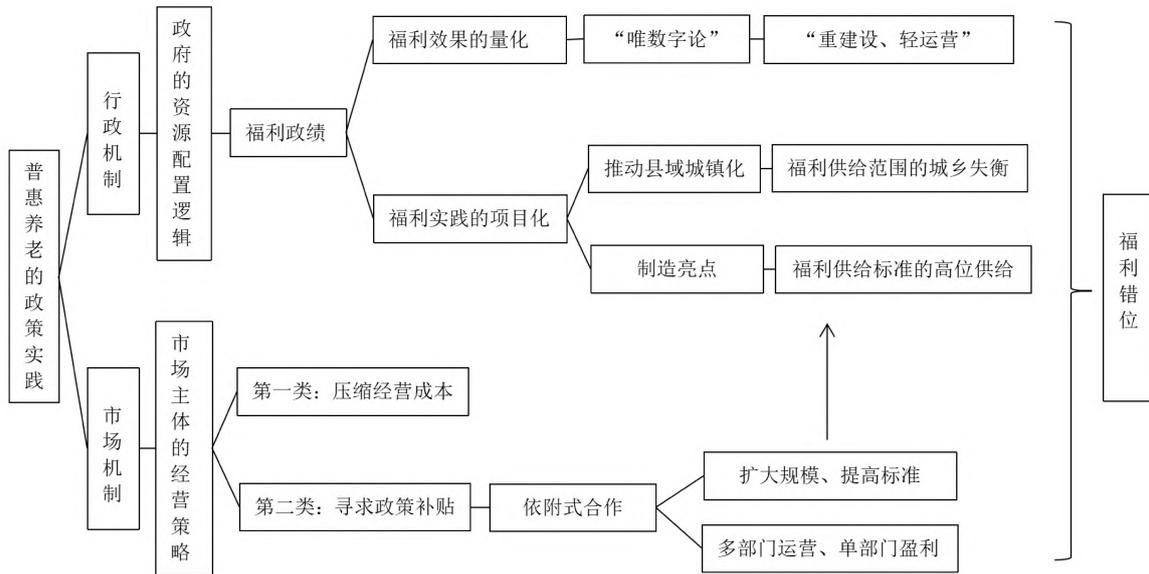


图3 福利错位的形成机制

五、走出“福利错位”：我国县域普惠养老服务体系的重新定位

基于对豫、鄂、湘3省9县的专项调查，本文发现在普惠养老制度的政策实践中，出现国家不断增加公共资源投入而老年人的福利状态并未同步改善的悖论。福利错位的产生源于政府和市场作为福利供给主体的双重失灵。行政机制与市场机制的融合不仅没有带来养老资源的高效配置，反而是造成普惠养老制度实践偏差的原因所在。尽管本文的经验材料主要来源于在中西部地区的调查研究，但这一问题在全国包括东部发达地区也广泛存在。福利错位的出现，反映了我国当前在养老服务供给思路和供给方式上的普遍问题。大部分学者根据发达国家的理论和经验，认为福利社会化或福利多元主义是解决我国养老问题的关键。然而，在供给主体明确、供给责任明确的前提下，养老服务的供给仍然出现了福利错位的问题。养老服务体系建设的關鍵不仅在于供给主体的明确和服务水平的提升，而且在于对地方实际情况、对老年人养老实际需求的定位，从而有针对性地对老年人提供养老服务。因此，对我国县域养老服务体系进行重新思考与定位，有其必要性。

首先，地方养老政策的制定和资源的投入需要契合地方的财政能力。我国绝大多数县域仍然属于吃饭财政，全县财政收支平衡存在困难。高标准的养老设施建设不符合大部分地区的实际情况。因此公共养老资源要根据我国县域的经济发展水平，而不能直接对标中、大型城市。因此，对于绝大多数县域政府而言，问题的关键在于如何在财政有限的情况下，低成本、高福利地完成养老服务体系的建设。

其次，普惠养老政策实践的关键在于考虑到绝大部分老年人的实际需求。一方面，作为养老方面的公共政策，普惠养老服务体系的构建不仅要回应一头一尾即上层家庭老年人和特困老年人等少数群体的需求，更要积极回应作为中间层的大多数老年人的公共诉求。另一方面，由

于当前城镇化发展阶段和农民家庭理性选择，大部分农村老年人依然在村庄中进行养老和生活。因此，我国农村地区的养老服务供给至关重要。普惠养老服务的供给不必追求标准化，而是需要因地制宜、因时制宜，回归老年人的生活情境。

最后，养老服务的供给也应该考虑到绝大部分普通家庭的支付能力。养老服务供给不仅要考虑老年人，还需要考虑老年人背后的家庭。^①当前我国大部分普通家庭面对着结婚、教育等家庭再生产相关的城市化压力，在“恩往下流”的逻辑下，家庭内部围绕子代家庭形成代际资源整合，而初代老人从农村家庭中“整合性溢出”。^②因此，在城市化压力下，这些普通家庭对养老服务的支付能力并不高，大部分老年人在村庄中维持底线的自养状态。高标准、专业化的养老服务事实上对绝大部分普通家庭形成了价格排斥。因此，我国养老服务体系的构建应当以激活社会的内生资源为目标，从而降低养老服务的供给成本与价格上限。

因此未来一段时期，应当重视在地化的养老服务供给路径建设。这既符合地方政府实际的资源能力与普通家庭的支付能力，同时也符合大多数老人的普遍需求。具体来说，普惠养老服务体系的未来建设方向应该包含以下几个部分：

其一，合理制定普惠养老的地方发展规划，规范地方政府与市场主体的经营行为。一方面，地方政府应合理利用政策资源，避免重建设轻服务、重数量轻质量等误区。另一方面，应当合理引导社会资本进入养老服务产业，限制资本的非理性扩张行为，杜绝骗取补贴、套项目等非主业行为。通过规范地方政府的经营行为与市场主体的服务供给，提高养老政策资源的普惠性，以实现普惠养老的可持续性。

其二，在资源、内容和价值上实现普惠养老服务供给与家庭发展需求的有效对接。结合地方的实际发展阶段与农民家庭的养老需求来看，普惠养老未来的发展方向是通过家庭养老和政策资源建构出新的养老形态。因此，要避免“就问题谈服务”的思维陷阱，普惠养老只有嵌入中国的家庭和社会，才能获得长远的发展动力。具体而言，在发展定位上要促进普惠养老资源与家庭养老互补互嵌，在空间布局上要引导普惠养老服务供给“靠近家庭”，为广大支付能力有限的普通家庭提供低成本、基础性的养老服务。

其三，普惠养老的政策实践需要转变发展思路，利用政策资源和制度化力量撬动社会的内生资源。一方面，可以借鉴各地老年人协会的成功实践，以较低的成本将有劳动能力和闲暇时间的老年人组织和动员起来，在老年人的生活情境中赋予老年人以价值感和意义感，发挥老年人的主体作用。另一方面，可以动员社会内部非正式的互助性社会组织，使其发挥辅助性的作用。通过社会内生自组织的方式，可以以较低的成本获得较高的养老收益。

① 何倩倩：《农村机构养老的落地困境、经营策略与发展路径——基于河南省平桥区的田野调查》，《中国农村观察》2022年第5期。

② 胡晓映、吕德文：《整合性溢出：老年人自养秩序的一种解释——基于豫、鄂、湘三省的田野调查》，《云南民族大学学报（哲学社会科学版）》2022年第3期。

Welfare Dislocation: Practical Deviation of China's Inclusive Elderly Care Policy in Counties and Its Interpretation

Li Qinyi

(School of Sociology, Wuhan University, Wuhan 430072, China)

Abstract: The establishment of an inclusive elderly care service system stands as a crucial objective within China's current elderly care framework. However, the implementation of inclusive elderly care policies has yielded a paradoxical outcome: despite increased public investment, the well-being of the elderly population has not experienced a corresponding improvement. This paper argues that "welfare dislocation" is central to understanding this systemic contradiction. Welfare dislocation is evident in the urban-rural imbalances in terms of the scope of welfare coverage and the elevated standard of welfare provision, stemming from the dual failures of both government and market as principal welfare providers. On one hand, county-level governments, driven by a "welfare outcomes" approach, tend to emphasize the quantitative dimensions of welfare benefits, leading to the "projectization" of welfare initiatives. On the other hand, market participants have formed a "dependent cooperation" with local governments to secure policy subsidies. To effectively implement inclusive elderly care, it is crucial to align the provision of services with local conditions and the specific needs of the elderly population. Only by reinforcing this alignment can a more efficient and equitable development of the elderly care service system be fostered.

Key words: inclusive elderly care; welfare dislocation; elderly care service system; policy goal drift

(责任编辑:李莹)