

政策工具视角下重庆市养老服务政策文本分析

蒋骐联

重庆大学公共管理学院, 重庆

收稿日期: 2023年7月26日; 录用日期: 2023年8月29日; 发布日期: 2023年9月5日

摘要

文章基于政策工具视角,对重庆市2014~2021年出台的18份养老服务政策进行文本内容分析。分析结果显示,目前重庆市养老服务政策由单一部门发布的占绝大多数,多部门联合发布的较少;三类政策工具的使用出现了失衡现象,其中,供给型及环境型政策工具的使用相对较多,而需求型政策工具相对缺乏,且就每一类政策工具而言,其内部各项子工具的使用情况同样存在着不均衡的现象。因此,重庆市政府应注重加强政策发布部门间的协同性和政策工具组合结构的科学性,合理调整政策工具的使用,通过综合使用多种政策工具组合吸引社会力量加入养老事业和产业,推进养老服务多元主体协作体系发展,以更好地实现养老服务的一体化供给。

关键词

政策工具, 养老服务, 政策文本, 重庆市

A Textual Analysis of the Elderly Care Service Policy in Chongqing from the Perspective of Policy Tools

Qilian Jiang

School of Public Administration, Chongqing University, Chongqing

Received: Jul. 26th, 2023; accepted: Aug. 29th, 2023; published: Sep. 5th, 2023

Abstract

Based on the perspective of policy tools, this paper analyses the textual content of 18 policies on elderly care services issued by Chongqing Municipality from 2014~2021. The results of the analysis show that the majority of the policies on elderly care services are issued by a single department, while fewer are issued jointly by multiple departments. There is also an imbalance in the

use of sub-tools within each policy tool. Therefore, the Chongqing municipal government should focus on strengthening the synergy between policy issuing departments and the scientific structure of policy tool combinations, reasonably adjusting the use of policy tools, supporting the development of various social actors through a combination of policy tools, and promoting the development of a collaborative system of multiple actors in elderly care services, so as to better realize the integrated supply of elderly care services.

Keywords

Policy Tools, Elderly Services, Policy Text, Chongqing

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

我国人口老龄化形势越来越严峻,自2012年以来,我国60周岁以上人口占全国人口的比重一直在逐年增长。截至2021年末,我国60周岁及以上老年人口超过2.6亿人,约占总人口的五分之一[1]。我国老年人口规模庞大、老年人口抚养比高,人口老龄化问题已变成现阶段党和政府需要立刻着手解决的重点问题之一。为了应对这一挑战,党的十九届五中全会首次将应对人口老龄化上升至国家战略层面,党的二十大报告中再次对养老事业和产业的发展提出了新的要求。

养老政策能在制度上增强养老服务供给,促进养老事业和产业发展,在一定程度上缓解养老问题。故在中央政策的指导下,各地方政府都结合地方实际出台了各具特色的养老服务政策文件,如贵州省规定年满60周岁的父母住院子女有陪护假、上海市推进实施长期护理保险制度、深圳市统筹推进老年教育等。重庆市作为全国老年人口抚养比最高、老年人口占比排名靠前的省级行政区,其养老服务供给的质量和数量与实际需求之间还存在较大差距,且随着老龄化速度的加快,重庆市养老服务需求也在持续加大。因此,有必要对重庆市养老服务政策的现状和特点进行深入探索。

2. 文献综述

养老服务政策事关全体老年人的福祉,能保障老年人安享晚年。面对全球老龄化浪潮的来袭,学界也关注到了养老服务政策的重要性,从各个方面和各个角度对其进行了深入的研究。当前对养老服务政策文本的研究,主要集中在以下两个方面:

一是从宏观角度梳理总结国家层面养老服务政策的整体变化历程和特征。Li等人采用基于文本挖掘的定量文本分析方法对中国3618项省级养老服务政策进行分析,发现地方养老政策有三个阶段的演变[2]。黄强以养老机构政策为研究对象,对我国和新加坡养老机构政策的制定和发展进行比较,得出中国养老服务机构政策的发展可以分为平静期、巨浪期和稳定发展期[3]。韩艳通过梳理我国养老服务政策的发展历程,发现我国对于社区居家养老方式越来越重视[4]。王莉莉则梳理了自20世纪80年代以来我国出台的居家养老政策,并分阶段阐述了其发展情况和存在的不足[5]。

二是从微观角度基于某种特定研究视角对特定地区、特定期限内养老服务政策进行文本内容分析。Lim从住房、就业、卫生、教育以及收入这几个方面整理明确了英国现阶段的养老服务政策,并据此对韩国养老服务政策制定提出了一些参考建议[6]。王鑫和张建英以青海省养老服务政策为研究对象,总结

了其外部特征和内容特点[7]。刘亚娜等人采用政策工具和发展目标的二维分析框架,梳理分析了“十三五”时期京津冀区域政府出台的养老政策文本,发现三地政策在基本原则、政策目标、保障机制等方面存在明显的差异[8]。刘雯箐则是从政策工具、养老层次和二元交叉维度角度对海南省养老政策文本内容进行了量化分析[9]。

总体而言,国内外学者对于重庆市养老政策文本的分析研究还较为空白。故本文梳理整合了2014~2021年重庆市所发布的养老服务政策文本,基于政策工具视角对其进行深入分析,以期了解重庆市目前养老服务相关政策领域的基本现状与其优点和存在的不足,为该地区优化养老服务供给提供一定的参考借鉴。

3. 政策文本选择与研究设计

3.1. 政策文本选择

2013年下半年,国务院印发了《关于加快发展养老服务业的若干意见》,这是现阶段我国养老服务业发展的纲领性文件,对地方养老服务政策的出台具有重要的影响,故本文以该《意见》的发布作为一个时间节点,从2014年开始查找政策文件。通过重庆市政府及其各部门官方网站、北大法宝以及中国知网中的“政府文件”栏目,以“养老服务”为关键词,搜索2014~2021年间重庆市市级层面出台的与养老服务相关的政策文件,最终筛选出以下18份养老服务政策文本(见表1)作为本文的研究对象。其中,重庆市人民政府单独发布的有1篇,重庆市人民政府办公厅单独发布的有7篇,重庆市民政局单独发布的有3篇,重庆市卫生健康委员会单独发布的有1篇,还有6篇是市卫计委、民政局、财政局等多部门联合发布的。因此,从发布机构上来看,重庆市出台养老服务政策的主要机构是市人民政府办公厅,且单主体机构发布数量远高于多主体机构发布数量。

Table 1. List of elderly care service policies in Chongqing from 2014 to 2021

表 1. 2014 年~2021 年重庆市养老服务政策表

编号	政策名称	时间	发布机构
1	《关于加快推进养老服务业发展的意见》	2014	市人民政府
2	《关于推进医疗卫生与养老服务相结合的实施意见》	2016	市卫计委等
.....			
18	《关于明确公办养老服务设施公建民营有关事宜的通知》	2021	市人民政府办公厅

3.2. 研究方法

本文采用内容分析法,它能客观地解读文本特征,摆脱政策文本的框架和表层特征,发现更深层次的内涵[10]。借助 Nvivo11.0 plus 软件,本文基于政策工具维度对上述搜集到的重庆市有关养老服务的政策文本进行编码整理,并进行词频分析,从而使得政策文本内容数字化,真实客观地得到重庆市在养老服务方面各类政策工具的使用现状。

3.3. 分析维度:政策工具维度

参照 Rothwell 和 Zegveld 的政策工具分类方法,本文将养老服务政策中所用到的政策工具分为供给型、需求型和环境型[11]。供给型政策工具是对养老服务产业起直接促进作用的工具,具体包括基础设施建设、人才支持、信息技术支持、医养结合服务、资金投入、组织领导等要素。需求型政策工具是通过

吸引社会和市场力量加入该领域，从而拉动该产业发展，具体包括对外合作、服务外包、购买服务、市场塑造以及试点示范工程等措施。环境型政策工具是指通过政策对养老服务产业环境产生积极影响，改善市场条件，营造良好的市场氛围，具体包括法律法规、组织机制建设、政策优惠、保险制度、宣传引导、目标规划和策略性措施等。

4. 研究过程

4.1. 政策文本内容词频分析

词频分析是对文本中出现的重要词汇按次数大小进行排序统计，分析结果能较为直观的展现文本的核心内容。对这 18 份养老服务政策文本内容进行词频分析，从分析结果(表 2)可以发现，近几年来，重庆市养老政策关注到了很多的方面，其中“机构”一词被提及 748 次，说明重庆市对于养老机构的建设和发展非常关注和重视，此外，社区出现 384 次，设施出现 315 次，发展出现 280 次，健康出现 245 次，管理出现 238 次，医疗出现 230 次，农村出现 172 次，监管出现 153 次，人员出现 144 次，规划出现 133 次，资金出现 128 次，说明养老的管理工作、社区服务、社区养老、基础设施建设、发展规划、医养结合、农村养老、监管问题、人员保障、资金支持等也受到了很大的关注。总体而言，重庆市政府及相关部门在出台养老政策时和我国现阶段对发展养老服务产业的主流关注点相一致，都十分重视社区养老和医养结合这种新兴的养老方式。

Table 2. An analysis of the frequency of words in elderly care service policies in Chongqing

表 2. 重庆市养老服务政策词频分析

排序	单词	计数	排序	单词	计数	排序	单词	计数	排序	单词	计数
1	养老	1812	16	加强	187	31	结合	137	46	安全	99
2	服务	1727	17	农村	172	32	提供	135	47	条件	99
3	机构	748	18	居家	170	33	重庆市	135	48	鼓励	99
4	社区	384	19	监管	167	34	规划	133	49	信息	96
5	建设	375	20	政府	163	35	政策	128	50	落实	96
6	设施	315	21	部门	159	36	资金	128	51	市场	94
7	发展	280	22	各区	158	37	标准	126	52	质量	94
8	健康	245	23	中心	156	38	老年	126	53	改革	93
9	管理	238	24	护理	156	39	推进	125	54	体系	92
10	社会	235	25	开展	152	40	基本	118	55	组织	91
11	医疗	230	26	运营	151	41	项目	114	56	公共	90
12	卫生	221	27	建立	149	42	城乡	108	57	市级	89
13	民政局	203	28	实施	146	43	租房	103	58	相关	87
14	工作	199	29	人员	144	44	完善	102	59	检查	83
15	支持	192	30	保障	137	45	机制	102	60	安全	82

4.2. 政策文本内容编码分析

根据 Rothwell 和 Zegveld 的政策工具分类方法,参考词频分析结果,本文对这 18 份重庆市养老政策文本具体内容进行了进一步编码,将每个政策文本中用到的每一个政策工具一一标注,编码格式为“政策文本序号——该政策文本编码序号”,形成 2014~2021 年重庆市养老服务政策文本内容编码表。考虑到文章篇幅问题,仅以其中一篇政策文本的部分编码内容作为本文编码示例(表 3)。

Table 3. Sample table of contents and coding of pension service policies of Chongqing municipality for 2014~2021
表 3. 2014~2021 年重庆市养老服务政策文本内容编码示例表

编号	政策名称	内容分析单元	编码
1	《关于加快推进养老服务业发展的意见》	发展目标	1-1
		资金投入	1-2
		鼓励开展长期医疗护理保险	1-3
		
		完善人才培养	1-10
		开展综合改革试点	1-11

再根据供给型、需求性和环境型三种类型的政策工具对编码内容进行归纳整理,得到重庆市养老服务政策工具分布情况表。由表 4 可知,在这 18 份养老服务政策中,供给型政策工具(43.75%)和环境型政策工具(42.36%)使用的很多,而需求型政策工具使用的很少,仅占政策工具使用总数的 13.89%,占比皆不到另外两种工具的三分之一。这说明重庆市政府更倾向于采取直接影响与环境营造的方式,通过直接扩大资源要素供给与为养老服务产业创造良好发展环境来推动养老服务事业和产业的发展。但“稳定的需求型政策工具对创造稳定的市场预期极其有利”[12],需求型政策工具能促进更多市场主体自发加入养老产业,提供更加丰富多样的养老服务产品,需求型政策工具的缺乏不利于养老服务产业长期的发展。除了政策工具大类存在使用差异外,各类政策工具内部子工具的使用同样非常不均衡。

Table 4. Distribution of policy tools for elderly care services in Chongqing
表 4. 重庆市养老服务政策工具分布情况表

工具类型	使用次数	百分比(%)	子工具名称	使用次数	占该工具类型的百分比(%)
供给型政策工具	63	43.75	基础设施建设	16	21.33
			人才支持	15	20.00
			信息技术支持	11	14.67
			医养结合服务	11	14.67
			资金投入	13	17.33
			组织领导	9	12.00

Continued

			对外合作	8	34.78
			服务外包	2	8.70
需求型政策工具	20	13.89	购买服务	8	34.78
			市场塑造	2	8.70
			试点示范工程	3	13.00
			保险制度	11	15.71
			策略性措施	11	15.71
			法律法规	5	7.14
环境型政策工具	61	42.36	目标规划	10	14.29
			宣传引导	8	11.43
			政策优惠	16	22.86
			组织机制建设	9	12.86

4.2.1. 供给型政策工具

在供给型政策工具中，使用次数最多的子工具是基础设施建设，占比 21.33%，其次是人才支持(20.00%)、资金投入(17.33%)、信息技术支持(14.67%)和医养结合服务(14.67%)。这说明重庆市政府在供给型政策方面对养老基础设施建设最为重视，基础设施是与老年人日常生活息息相关的，改善基础设施水平能直接改善老年人生活水平，比如适老化、无障碍改造等都能为其生活带来极大的便利。其次，人才和资金、信息技术也是一个行业发展的必要因素，重庆市政府在养老服务方面的人才培养和资金、技术投入能促使该产业更好的发展。同时，医养结合服务这种新兴的养老服务模式在重庆也较受关注，反映了重庆市政府对国家层面提出的推动医养结合发展政策的积极响应。组织领导(12.00%)在供给型政策工具中使用次数相对较少，说明相比较而言，重庆市政府对于组织工作的关注度相对较低。但组织领导是政策执行的根本保障，各项任务落实和目标实现都离不开组织领导，它在极大程度上决定了政策执行效果与效率。

4.2.2. 需求型政策工具

需求型政策工具以对外合作(34.78%)与购买服务(34.78%)为主，两者加起来占比接近 70%。试点示范工程占比 13%，服务外包、市场塑造占比都不到 10%。这说明重庆市在满足社会养老服务需求、拉动养老服务产业发展的过程中，政府还是以主导者的身份承担了绝大部分养老服务产品的供给，并没有充分激发市场自身的主观能动性，试点示范的宣传引导作用还有待加强。

4.2.3. 环境型政策工具

在环境型政策工具中，政策优惠这一子工具的使用次数最多，占比 22.86%。这说明政策优惠是目前重庆市政府在满足老年人口养老服务需求、促进养老服务事业和产业发展的过程中所采用的重要的方式之一，其希望通过政策优惠，如税收减免等方式，吸引企业和社会组织加入养老服务事业和产业，同时税收减免相当于间接对现有养老服务相关企业提供资金补贴，从而推动养老服务事业和产业快速发展。

其次是保险制度(15.71%)、策略性措施(15.71%)、目标规划(14.29%)、组织机制建设(12.86%)和宣传引导(11.43%)，使用次数在环境型政策工具和所有类型政策工具的子工具中都占比中等。而法律法规的使用次数最少，仅占环境型政策工具的 7.14%，这说明重庆市政府在制定养老服务政策时对法律法规的制定还缺乏一定的重视。但法律法规其实对于营造良好环境是非常直接有效的手段，合理运用法律法规能为养老服务事业和产业的发展保驾护航。

5. 研究结论与政策建议

5.1. 研究结论

本文基于政策工具视角对重庆市 2014~2021 年共 18 个养老服务政策进行政策文本内容分析，得到以下结论：

1) 重庆市政府养老服务政策由单一主体发布的占绝大多数，多主体联合发布的较少。养老服务涉及生活的方方面面，想要提升养老服务水平需要政府各部门共同努力，单一主体发布机构主要出台养老服务建设中与自己部门责任相关的部分，比如民政局发布与养老服务站建设、养老服务岗位开发相关政策，卫生健康委员会发布医养结合服务相关政策。如果仅仅是各行其是难免会导致政策执行的碎片化，而多主体联合发布政策则能实现政府部门间的相互配合，更全面的涵盖养老服务建设的各个方面。

2) 重庆市政府养老服务政策工具使用不均衡。需求型政策工具的使用数量远少于供给型和环境型政策工具。大量供给型和环境型政策工具的使用说明，重庆市养老服务产业多依托于政府力量，以政府供给为主，没有很好地发挥市场和其他社会主体的主观能动性。如果长期如此，会大大增加政府行政成本，增大政府负担。且随着经济社会的发展，社会养老需求也日益多元化，仅仅依靠政府来提供养老服务产品无论是在数量上还是在质量上都已经越来越难满足当下老年人的现实需求。

3) 重庆市政府养老服务政策工具内部子工具结构失衡，存在着重用某几种子工具，而忽视了其他子工具的问题。比如在供给型政策工具的使用上，重庆市政府更倾向于选择基础设施建设和人才支持子工具，组织领导相对缺乏，但组织领导是政策执行的根本保障，它的欠缺非常不利于养老政策的落实。在需求型政策工具中，服务外包、市场塑造和试点示范工程方面子工具的使用存在着严重不足的现象，而这些子工具可以吸引更多社会力量参与到养老服务事业和产业中，为社会提供更多更好的养老服务产品。环境型政策工具则大量采取政策优惠措施，忽视了法律法规子工具使用的重要性。

5.2. 政策建议

1) 在发布政策文件时可适当多考虑多部门联合发布。单一主体发布政策十分重要，但各政府部门间更需要加强沟通协作，相互配合，这样才能更好地为老年人提供全方位的政策保障。

2) 注重政策工具组合结构的合理性。政策工具科学合理的组合使用才能发挥其最大作用。因此，重庆市政府在今后制定相关养老服务政策时，要更加重视需求型政策工具在养老服务政策中的使用，通过激发市场力量，促进养老服务事业和产业发展。此外，重庆市政府在使用每一类政策工具时也要重视的其子工具使用的科学性，在使用供给型政策工具时应加强对组织领导的重视，做好统筹规划，加强监督管理；在使用需求型政策工具时，要增加对服务外包和市场塑造的使用，充分利用好试点示范工程，大力宣传和推广成功的经验做法，以点带面推动养老服务全产业快速发展；在使用环境型政策工具时要加强对法律法规的使用，完善养老服务法律体系，为养老服务事业和产业发展营造良好秩序和环境。

3) 通过综合使用多种政策工具吸引社会力量加入养老事业与产业，推进多元主体协同的养老服务体系建设。仅靠政府主体来提供养老服务产品显然是不够的，需要在社会各主体的参与下才能更好地实现养老产品的提供与养老服务体系的建设和，满足老年人的个性化需求。同时，2022 年国务院批复同意在重

庆放宽外商捐资举办非营利性养老机构的民办非企业单位准入, 重庆市政府更应抓住这个机会, 加快实现从主导者到引导者与监督者的角色转变, 建立健全社会主体参与养老服务的准入机制, 在法律层面上制定养老服务产业监督管理细则, 通过服务外包(如公建民营)、政策激励(如经济奖励)、宣传教育(如推广典型)等政策工具鼓励引导更多的社会主体参与到养老服务事业和产业中来, 在养老服务方面实现政府与各社会主体的协同合作。

参考文献

- [1] 中华人民共和国卫健委老龄健康司. 2021 年度国家老龄事业发展公报[EB/OL]. https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/26/content_5721786.htm, 2023-07-03.
- [2] Li, X., Yang, A. and Yan, H. (2021) Priorities and Instruments of Local Elderly Care Policies in China: Text Mining and Comparative Analysis. *Frontiers in Public Health*, **9**, 647-670.
- [3] 黄强. 中国养老机构政策的发展路径和问题——基于文本分析和国际比较的实证研究[J]. 公共管理与政策评论, 2018, 7(5): 74-85.
- [4] 韩艳. 中国养老服务政策的演进路径和发展方向——基于 1949-2014 年国家层面政策文本的研究[J]. 东南学术, 2015(4): 42-48+247.
- [5] 王莉莉. 中国居家养老政策发展历程分析[J]. 西北人口, 2013, 34(2): 66-72.
- [6] Lim, B. (2004) Social Policy for Elderly People in the UK: Lessons for the Development of Social Policy for Elderly People in Korea. *Korean Journal of Gerontological Social Welfare*, **25**, 7-28.
- [7] 王鑫, 张建英. 老龄化背景下西部地区养老服务政策文本分析——以青海省为例[J]. 老龄科学研究, 2021, 9(9): 15-25.
- [8] 刘亚娜, 董琦圆, 谭晓婷. 京津冀养老政策差异与协同——基于“十三五”老龄事业发展和养老体系建设规划的政策文本分析[J]. 社会发展研究, 2019, 6(3): 189-202+245-246.
- [9] 刘雯箐. 政策工具视角下养老政策文本量化分析——以海南省为例[J]. 中国西部, 2021(5): 108-116.
- [10] 任弢, 黄萃, 苏竣. 公共政策文本研究的路径与发展趋势[J]. 中国行政管理, 2017(5): 96-101.
- [11] Dickson, K. (1982) *Industrial Innovation and Public Policy: Preparing for the 1980s and the 1990s*: by Roy Rothwell and Walter Zegveld Frances Pinter, London, 1981, 251 pp. *Telecommunications Policy*, **6**, 149-150. [https://doi.org/10.1016/0308-5961\(82\)90036-2](https://doi.org/10.1016/0308-5961(82)90036-2)
- [12] 黄萃. 政策文献量化研究[M]. 北京: 科学出版社, 2016: 123.