

政策工具视角下我国养老服务政策研究 (2011~2022年)

罗光演, 刘奕

东华大学, 上海

收稿日期: 2022年12月14日; 录用日期: 2023年1月22日; 发布日期: 2023年1月31日

摘要

在当前我国人口老龄化态势愈发严峻的背景下, 如何满足“老龄化社会”对养老服务的需求是国家治理的重要议题, 也是检验政府治理体系与治理能力现代化水平的重要指标。基于我国养老服务体系的复杂性及多元性特征, 政府需要采用多种政策工具来引导、规制养老服务产业的发展。本文对我国中央政府在2011~2022年期间发布的26份养老服务相关政策文本作为样本, 对相关政策内容进行二维的量化研究, 发现存在供给型、需求型、环境型政策工具分布失衡等问题, 为此, 政府应当优化养老服务的政策工具、加快养老服务产业的立法并建立健全跨部门的政策协同机制。

关键词

养老服务, 政策工具, 政策文本量化研究

Research on China's Elderly Care Service Policy from the Perspective of Policy Tools (2011~2022)

Guangyan Luo, Yi Liu

Donghua University, Shanghai

Received: Dec. 14th, 2022; accepted: Jan. 22nd, 2023; published: Jan. 31st, 2023

Abstract

In the context of the increasingly severe aging trend of China's population, how to meet the needs of the "aging society" for elderly care services is an important issue of national governance, and also an important indicator to test the modernization level of the government's governance sys-

tem and governance capacity. Based on the complexity and diversity of China's elderly care service system, the government needs to adopt a variety of policy tools to guide and regulate the development of the elderly care service industry. This paper takes 26 policy texts related to elderly care services issued by the central government of China from 2011 to 2022 as samples, conducts a two-dimensional quantitative study of the relevant policy contents, and finds that there are problems such as unbalanced distribution of supply type, demand type and environmental type policy tools. Therefore, the government should optimize the policy tools for elderly care services, accelerate the legislation of elderly care services industry, and establish and improve a cross sectoral policy coordination mechanism.

Keywords

Elderly Care Services, Policy Tools, Quantitative Research on Policy Text

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

我国在 2000 年便已跨过老龄化社会的门槛, 并成为世界上人口老龄化速度最快的国家之一。同时, 参照公布的第七次人口普查数据, 当前我国共有人口 14 亿 1178 万, 其中 60 岁以上人口为 2 亿 6402 万, 占比 18.70%, 65 岁以上人口为 1 亿 9064 万, 占比 13.50% [1]。对此, 如何化解庞大的老年群体所需的老年服务供给矛盾势必是未来我国经济社会发展中的重大问题[2]。

自 1996 年至今, 我国政府出台了近 40 份有关养老服务治理的政策规范文件。这些政策文件涉及到养老服务的服务对象、设施建设、服务项目提供、服务监督管理等各个方面, 总体上为我国养老服务的发展奠定了政策基石, 为应对社会的“老龄化危机”提供了亟需的政策助力[3]。在此背景下, 大批的学者开始关注我国的养老服务政策推行及实践情况, 其分析可分为以下几个维度: 一是宏观地对中国的养老服务政策嬗变历程进行研究, 如吴宾(2017)对 1994~2016 年间的我国养老服务政策文本进行研究并对其进行了阶段性划分并归纳了政策演进特点[4]、姚俊(2018)从基本政策工具和养老服务系统两个方向切入剖析了我国的养老服务政策存在问题并提出了相应的政策建议[5]、林闽钢(2019)以“放管服”为主要视角对我国的养老服务业发展过程中的政府规制问题进行了探讨[6]; 二是微观地针对具体的政策工具或政策文本展开, 如王浩林(2021)等对推进养老服务业高质量发展的财税相关政策展开研究[7]、汪泳(2019)等基于政策网格治理视域对我国的养老服务相关政策规定进行了分析[8]、冯泓(2021)等以政策工具的视角对我国养老服务的相关金融政策进行了量化的研究[9]; 三是对我国养老服务政策的优化路径或重构思路的提出, 如陈功(2021)等基于“十四五”时期我国养老服务的高质量发展向度而提出了政策思考[10]、林宝(2021)通过对十八大以来我国的养老服务相关政策进行梳理总结出对应的政策取向[11]、韩沛锴(2021)等对农村养老服务的需求及政策实践进行分析后作出了相应的政策展望[12]。

总体看来, 我国学术界对养老服务政策的研究较为集中地使用了定性研究的方法, 研究内容聚焦于我国养老服务政策嬗变过程, 通过归纳特定发展阶段的政策特征, 相应地发现问题并为我国的养老服务政策体系构建提出政策建议, 缺乏了系统性的分析和基于数据而展开的论证。历经二十余年的探索, 我国建立的养老服务政策体系已具备一定的复杂性和综合性, 包括对对养老服务生产、供给等不同方面的政策系统设计, 也包含对不同政策工具进行的安排和组合搭配使用。本文将基于政策工具的视角, 采用

量化分析的方法对我国的养老服务政策文本进行研究, 并尝试探索出更优的政策规制路径以及政策修正建议。

2. 我国养老服务政策文本量化研究

政策工具是政府等公共部门为实现政策目的而采取的治理手段及途径的总和, 其在上世纪的下半叶开始逐渐成为西方公共管理研究的热点[13]。本文将养老服务政策工具定义为: 政府为保障养老服务的供给能够满足社会需求而采取的各类方式、方法和手段。参照罗斯维尔和沃尔特(Roy Rothwell & Walter Zegveld)在 1985 年提出的政策工具类型三分法[14], 本文拟从两个维度对我国的养老服务政策体系进行分析: X 维度(政策工具维度), Y 维度(养老服务体系内容维度)。

2.1. 分析框架搭建

2.1.1. X 维度: 政策工具维度

政策工具的三分法将政策工具的类型分为供给型、需求型以及环境型这三类, 其中供给型的政策工具是指政府为推动养老服务发展及转型而投入的资金、人才、技术以及信息等资源类要素; 需求型的政策工具是指政府为保障养老服务的供给满足需求而采取的诸如鼓励社会组织参与、政府采购以及规制养老服务市场等; 环境型政策工具是指政府为营造适合养老服务发展的政策环境而在如政策法规、发展规划中做出的税收优惠、金融优惠等其他内容。

2.1.2. Y 维度: 养老服务体系维度

X 维度(政策工具维度)是分析框架中的自变量维度, Y 维度(养老服务体系维度)是因变量维度。依据“十四五”规划中“完善养老服务体系”部分, 可将我国的养老服务体系分为社区养老、家庭养老、机构养老、养老服务产业及智慧养老这五个维度。

2.1.3. 养老服务业的政策二维分析框架

通过对政策工具维度和养老服务体系维度的划分, 本文将对选定的政策文本从供给型、需求型以及环境型(X 维度)进行分类并编码, 并结合社区养老、家庭养老、机构养老、养老服务产业及智慧养老(Y 维度)进行频数统计, 整体上构成对我国养老服务业政策文本的量化分析框架(见图 1)。

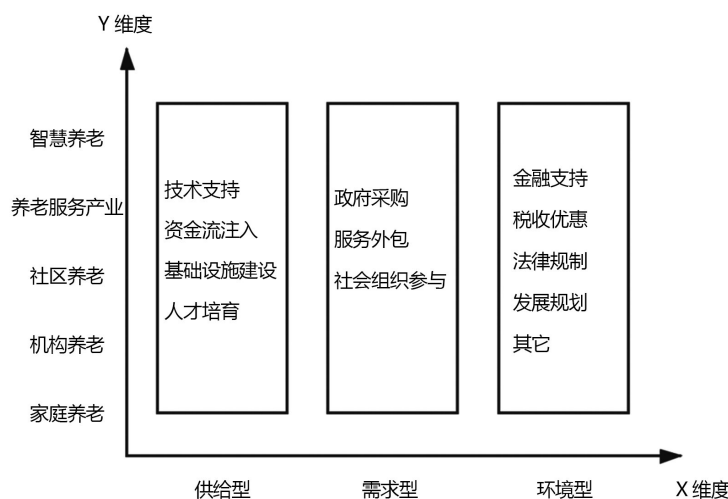


Figure 1. Two-dimensional analysis framework of China's elderly care service policy

图 1. 我国养老服务政策二维分析框架

2.2. 养老服务业政策文本选择

本文选择政策文本的年限范围为 2011~2022, 文本主要来源于国务院及各部委官方网站的公开发布政策文件。同时, 由于养老服务政策与“公共服务”“人口老龄化”“惠民(民生)工程”等关键词密切相关, 会散布于各类相关政策, 为保证本文的标记政策不遗漏, 本文在相关政策的挑选上有以下几点原则: 一是政策的发布主体明确为国务院及相关部委; 二是政策规制的客体明确为全国的养老服务业, 直接或间接地对养老服务业的发展作出规定或提供了指导方针; 三是政策的形式须以明文发布且是正式的规范性文件。最终搜集整理出以下 26 份政策样本(见表 1)。

Table 1. China’s central level elderly care service related policy text (2011~2022)

表 1. 我国中央级养老服务相关政策文本(2011~2022)

序号	发文时间	发文主体	政策名称
1	2011.12	国务院	《关于印发社会养老服务体系建设规划(2011~2015 年)的通知》
2	2013.9	发改委、工信部等 14 部门	《关于印发 10 个物联网发展专项行动计划的通知》
3	2014.1	中央编办、工信部、财政部等	《关于加快实施信息惠民工程有关工作的通知》
.....			
25	2021.06	国家发改委、民政部、国家卫健委	《“十四五”积极应对人口老龄化工程和托育建设实施方案》
26	2021.12	国务院	《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》

2.3. 养老服务政策文本编码

依据本文制定的我国养老服务相关政策二维分析框架, 拟对 26 份政策样本的养老服务相关内容按照“政策序号 - 条款编号”的形式进行依次编码, 此过程中遵循两条原则: 一是尽量覆盖全部的相关政策文本; 二是执行统一标准, 避免条文编码过程中出现重叠。限于篇幅, 本文的政策文本编码示例可见表 2。

Table 2. Coding table of text content analysis unit of elderly care service policy

表 2. 养老服务政策文本内容分析单元编码表

编号	政策名称	编码文本单元	编码
1	《关于印发社会养老服务体系建设规划(2011~2015 年)的通知》	社会养老服务体系建设规划背景	1-1
		居家养老服务功能定位	1-2
		社区养老服务功能定位	1-3
		机构养老服务功能定位	1-4
		
2	《关于印发 10 个物联网发展专项行动计划的通知》	社会养老服务保障措施	1-11
		推动医院管理和社区医疗健康服务应用	2-1
.....			
26	《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》	进一步健全社会保障制度	26-1
		建立基本养老服务清单制度	26-2
		强化公办养老机构兜底保障作用	26-3
		加快补齐农村养老服务短板	26-4
		发展老年医疗、康复护理和安宁疗护服务	26-18

在对政策文本进行编码后, 再对养老服务的相关政策工具进行二维分类汇总, 频数统计数据可见表 3。

Table 3. Statistics of frequency distribution of policy tools
表 3. 政策工具频数分布统计

		家庭 养老	机构 养老	社区 养老	养老服 务产业	智慧 养老	数量	总计
供给型	技术支持	2	3	3	3	5	16 (10.26%)	59 (37.82%)
	资金流注入	2	1	4	0	4	11 (7.05%)	
	基础设施建设	4	5	8	3	5	25 (16.03%)	
	人才培育	0	1	3	1	2	7 (4.49%)	
需求型	政府采购	0	1	0	0	1	2 (1.28%)	12 (7.69%)
	服务外包	1	0	1	0	0	2 (1.28%)	
	社会组织参与	1	2	3	2	0	8 (5.13%)	
环境型	金融支持	2	5	4	4	2	17 (10.9%)	85 (54.49%)
	税收优惠	0	0	4	1	1	6 (3.85%)	
	法律规制	4	8	5	2	2	21 (13.46%)	
	发展规划	6	8	7	6	6	33 (21.15%)	
	其它	1	1	2	2	2	8 (5.13%)	
	数量	23	35	44	24	30		156
	百分比	14.74%	22.44%	28.21%	15.38%	19.23%		100%

3. 养老服务政策的二维分析

3.1. X 维度分析

除根据上文对我国政府在近十年发布的养老服务相关政策文本进行编码分析得出的结果, 可以发现我国的养老服务政策工具分布不均匀, 倾向于使用环境型政策工具(54.49%)且占比过半, 其次为供给型政策工具(占比 37.82%), 最后是需求型政策工具, 其占比仅为 7.69%。由此看来, 政府在养老服务的政策设计上偏向于营造良好的政策环境, 通过采取间接的方针策略来规制各类社会主体。同时, 需求型的政策工具占比过低, 内生动力和外来资本输入不足将会限制养老服务产业的转型和可持续性发展。

通过进一步的细化研究, 在环境型的政策工具中, 发展规划类及法律规制类的政策工具使用频次较多, 其频率分别为 21.15%、13.46%, 金融支持类及税收优惠类的政策工具使用频次相对较低, 频率为 10.9%、3.85%。这说明我国政府在政策环境的营造上更加注重从宏观上进行管控, 对养老服务的发展目标、原则和相关规制等方面进行明确, 同时会从财政方面为实现养老服务良性的阶段性发展注入动力。投诸实际, 我国的养老服务第一阶段起步于 20 世纪 90 年代, 发展至近十年, 在我国全面推行社会主义市场经济的大背景下, 在“放管服”改革的时代背景下, 政府职能不断转变, 转而更加注重于加强市场监管、维护市场秩序, 并营造良好、公平的市场环境, 致力于引导、规范养老服务相关行业及市场的发展不偏离轨道; 同时金融支持政策工具的占比相对合理, 政府对其的合理重视及使用能够活化养老服务金融市场并增储社会整体财富; 税收优惠类政策工具占比相对较低, 这表明政府已逐渐将关注的重点从降低养老服务的成本及门槛上抽离, 更加注重行业的高质量发展[15]。

将目光转至供给型的政策工具, 基础设施建设与技术支持型的使用频次较高, 占比分别为 16.03%、10.26%, 这充分反映了我国中央政府在促进基本公共服务——养老服务均等化方面持续发力, 提升了基础设施的建设力度, 同时加大技术支持的力度, 探索“互联网 + 养老”及智慧养老等养老模式, 力求满足市场对更为多元、更加高标准的养老服务需求。相较之下, 资金注入和人才培养类的政策工具使用频次较低, 占比仅为 7.05%和 4.49%, 前者明显不利于我国尚处于初级阶段的养老服务发展, 养老服务业的强外部性特征决定其本身需要较大的资金投入力度[16]; 后者则不利于养老服务业迈向职业化、专业化, 缺乏高素质人才队伍的养老服务市场是限制养老服务高质量发展的重要因素。

最后是占比最低的需求型政策工具(7.69%), 当政府作为养老服务的供给者时, 可以向作为生产者的市场主体直接购买养老服务, 或者将养老服务作为标的而采取招标的方式将其投入市场, 能够大力吸引外来资本进入市场, 充分发挥市场经济的优越性来实现养老服务业的优化升级, 尽可能地拓宽养老服务的海内外市场。但是政府采购与服务外包类的政策工具均为 1.28%, 说明政府并没有在此方面引起足够重视, 忽视了需求侧的政府规制作用。同时, 社会组织参与的政策工具占比相对较高(5.13%), 一方面说明社会组织(如志愿者协会等)在满足养老服务的需求方面能发挥一定作用, 也从侧面反映了我国政府开始重视这一作用的发挥并逐步引导社会组织的治理迈向正轨。

3.2. Y 维度分析

从纵向维度分析, 2011~2022 年共计 26 份政策, 政策内容涵盖家庭养老(14.74%)、机构养老(22.44%)、社区养老(28.21%)、养老服务产业(15.38%)和智慧养老(19.23%)这五个方面, 政策工具整体分布较为均匀且有所侧重, 较好地契合了现实情况: 在计划生育政策的影响下, 当前我国的家庭多数是“421”的结构, 子女面对赡养父辈的庞大压力, 无法且无力扮演本应承担的角色, 由此老年人的养老方式也逐渐由家庭养老转向机构养老和社区养老, 养老服务的政策重心也相应地倾斜, 机构养老和社区养老的优势不断凸显出来。

实质上, 家庭养老与我国传统的孝道文化一脉相承, 老年人以家庭为主要承载来获取所需的物资和精神物料, 而机构养老则能以技术优势和市场优势来达成更加专业的养老服务供给, 来保障老年人充足的身体健康和良好的养老服务体验。社区养老则兼具了两者的优点, 且相较于家庭养老能够减轻子女的负担, 相较于机构养老则具备成本较低的优势[17]。在当前治理权力向基层下沉的势头下, 社区开始成为城市治理的基本单位, 而推行社区治理与发展社区养老这两者相互促进、相得益彰, 所以纵向上社区养老的政策内容条款占比最高。

依托智慧城市、智慧社区的建设成果, “云大物智”为智慧养老赋能提效, 智慧养老的发展也呈蓬勃之势, 为养老服务产业的发展注入了巨大的发展动力[18]。对比看来, 智慧养老的政策工具偏向于环境及供给型的政策工具, 偏向于前期的扶持和引导; 针对养老服务产业使用的政策工具则主要体现在金融支持及发展规划中, 在规制的同时支持产业的发展。值得一提的是, 两者在需求型的政策工具上都极度匮乏, 这对养老服务产业的转型发展、智慧养老良性发展都造成了巨大阻力。

4. 基于政策工具视角的政策建议

4.1. 优化政策工具结构

首先, 均衡环境型政策工具的布局。一方面是控制目标规划和法规管制工具的使用频率, 对这两种政策工具的运用重在效果要“落地”, 注重监督政策的执行和反馈结果[19]。另一方面是要培育养老服务市场的良好业态, 要强化税收优惠类、财政补贴等工具的使用, 拓展市场主体的成长空间, 规范引导社会资本力量在养老服务市场的准入。同时, 政府应对市场主体准入、退出和监管的全过程机制进行完善,

深化简政放权,以“放管服”为原则,搭建支撑政府-社会-市场-老年人等多主体共同参与、全链条规范科学的养老服务政策体系。

其次,优化供给型政策工具的结构。一是要建设高素质的养老服务人才队伍,加强对养老服务人才的教育培养力度,在高校开设养老服务相关专业,促进大数据、互联网、人工智能等专业与养老服务专业的学科融合,在社区教育、继续教育等教育领域强化人才培养。二是要推动智慧养老的发展,以数字信息技术的发展赋能养老服务发展,以数字效能的优势拉动养老服务体系的运行效率和服务质量提升。三是要释放市场主体的活力,注重市场资源对中小微市场主体的配置,活化市场资源,让养老服务市场的产出更加多元、服务更加适老和可及[20]。四是要在医养结合领域,加大财政投入,完善基础设施的布局,包括资金补贴、服务人员待遇、机构布局等内容。

再次,加强需求型政策工具的使用。政府对需求型政策工具的使用一向存在极大忽视,对此应提升政府购买服务的频率,依据地方实际情况对政府购买养老服务的范围、质量、种类进行确定,重点关注与老年人生活质量相关的领域。同时,政府也要注重服务的外包和开拓海外市场,即政府藉由财政支出把养老服务的生产外包给企业主体,保证老年人居家享受养老服务。此外要加强对海外机构的管理,在政策上为优质资本进入养老服务业提供便利,鼓励境外资金、技术进入国内市场,研发形式多元、功能多样的养老服务产品,为老年人创设更佳的养老服务体验。

4.2. 加快养老服务产业立法

人口老龄程度的加深与社会经济发展的高速发展紧密相关,老年人群对养老服务体量和质量的需求也水涨船高,法制缺失自然是养老服务产业和产业迈向现代化必须要跨越的一道鸿沟,这就意味着我国当前对养老服务专门立法提出了紧迫需求。具体看来,当前我国养老服务相关政策法规文件多是以通知、意见的形式下发,抑或是将其纳入到政府的工作计划中的困境,而以法律来划定养老服务业发展的兜底限制对于促进养老服务业发展具有重要的意义。比如说,我国在居家养老服务领域还存在法治空缺,对民办养老服务的监管有待于加强,有些机构虽然跨过了从业门槛,却在机构的日常运营中违反了运营条例或不符合相关标准,却因为缺乏了严厉的、常态化的监管机制而能够继续营业并大肆牟利,既扰乱了市场秩序,又导致养老服务质量的下滑。因此,政府应当系统强化对养老服务的规制,借鉴国内外治理养老服务的先进经验,对老年人权益保障、医疗护理保险等领域的政策完善配套,对相应实施细则进行规定,通过立法引导养老服务产业的良性发展,加强对养老服务市场环境的监管。

4.3. 建立跨部门的政策协同机制

多部门协同是养老服务治理的重要特征,这一点从前文中的政策发布主体中就可以看出。但是九龙治水必然导致治理的低效率和责任的推诿,养老服务的主管部门多元会降低政策的协调性,显著降低养老服务资源的配置效率,使养老服务的高质量发展难以推进。观乎西方发达国家,对养老服务业设立专门的管理机构是基本配置。对此,我国民政部、老龄委等部门也应在此方面倾注更多的资源,尤其是要完善对养老服务发展的顶层设计和战略规划,对养老服务治理权力进行整合,规范相关部门的领导、决策职能,为达成养老服务的战略发展目标形成部门合力,即运用整体性治理的理念,整合呈现碎片化的养老服务行政资源,让各部门得以围绕老龄事业的可持续发展为共同目标,形成有序协同,形成基于预算整合和信息共享的跨部门协同。此外,还应注重养老服务政策间的有效衔接,排除政策缝隙和政策冲突的不稳定因素,发挥养老服务政策体系的整体效能。

基金项目

本论文系国家社科基金课题:“数字治理视域下社区智慧养老实践模式比较与政策优化研究”(项目

编号: 21BZZ061)和上海市教育科学研究项目: “上海市社区基本公共体育服务体系建设研究”(项目编号: C2021144)的阶段性研究成果。

参考文献

- [1] 国家统计局. 第七次全国人口普查公报(第五号) [EB/OL]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/202106/t20210628_1818824.html, 2022-10-25.
- [2] 翟振武, 陈佳鞠, 李龙. 中国人口老龄化的大趋势、新特点及相应养老政策[J]. 山东大学学报(哲学社会科学版), 2016(3): 27-35.
- [3] 李兵, 张航空, 陈谊. 基本养老服务制度建设的理论阐释和政策框架[J]. 人口研究, 2015, 39(2): 91-99.
- [4] 吴宾, 刘雯雯. 中国养老服务业政策文本量化研究(1994-2016年) [J]. 经济体制改革, 2017(4): 20-26.
- [5] 张丽, 姚俊. 中国养老服务政策的量化评价[J]. 现代经济探讨, 2020(12): 33-38.
- [6] 林闽钢, 王锴. “放管服”改革背景下养老服务业的政府规制研究[J]. 中国行政管理, 2019(12): 16-21.
- [7] 王浩林, 张鸿宇. 促进养老服务高质量发展的财税政策研究[J]. 税务研究, 2021(7): 118-121.
- [8] 汪泳, 刘桂华. 政策网络治理视域下我国政府养老服务政策内容分析及优化[J]. 理论探讨, 2019(4): 171-176.
- [9] Michael He Zhang, 冯泓, 冯白. 基于政策工具视角的我国养老金融政策量化分析[J]. 广西社会科学, 2021(3): 117-123.
- [10] 陈功, 赵新阳, 索浩宇. “十四五”时期养老服务高质量发展的机遇和挑战[J]. 行政管理改革, 2021(3): 27-35.
- [11] 林宝. 党的十八大以来我国养老服务政策新进展[J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报, 2021, 25(1): 91-99.
- [12] 韩沛锟, 程瑶瑶. 农村养老服务: 需求、政策实践与发展展望[J]. 学习论坛, 2021(2): 96-103.
- [13] 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.
- [14] Rothwell, R. and Zegveld, W. (1985) *Reindustrialization and Technology*. Longman Group Limited, Harlow, 83-104.
- [15] 边恕, 黎藜, 孙雅娜. 社会养老服务供需失衡问题分析与政策改进[J]. 社会保障研究, 2016(3): 23-31.
- [16] 马岚. 改革开放四十年我国社会化养老服务的政策演进和发展趋势[J]. 重庆社会科学, 2018(12): 16-26.
- [17] 青连斌. 社区养老服务的独特价值、主要方式及发展对策[J]. 中州学刊, 2016(5): 77-84.
- [18] 辜胜阻, 吴华君, 曹冬梅. 构建科学合理养老服务体系的战略思考与建议[J]. 人口研究, 2017, 41(1): 3-14.
- [19] 林宝. 养老服务业“低水平均衡陷阱”与政策支持[J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2017, 38(1): 108-114.
- [20] 张丽雅, 宋晓阳. 信息技术在养老服务业中的应用与对策研究[J]. 科技管理研究, 2015, 35(5): 170-174.