

基于政策工具视角的我国嵌入式养老政策量化分析

徐晓童

上海工程技术大学管理学院, 上海

收稿日期: 2022年6月29日; 录用日期: 2022年7月29日; 发布日期: 2022年8月3日

摘要

发展嵌入式养老, 是在人口老龄化进程加快、传统养老方式出现弊端的背景下, 满足多元养老需求、提高养老服务质量的重要途径。以嵌入式养老作为切入点, 基于政策工具视角, 运用内容分析法对我国嵌入式养老政策进行研究, 结果表明, 我国嵌入式养老政策存在政策工具使用比例不均衡、政策工具有效性发挥不足的问题。为此, 应对政策工具使用结构进行优化, 加强不同政策工具之间协同作用以及专业服务队伍和设施建设, 不断完善我国嵌入式养老政策体系。

关键词

嵌入式养老, 政策工具, 内容分析法

Quantitative Analysis of China's Embedded Elderly Care Policy from the Perspective of Policy Tools

Xiaotong Xu

School of Management, Shanghai University of Engineering Science, Shanghai

Received: Jun. 29th, 2022; accepted: Jul. 29th, 2022; published: Aug. 3rd, 2022

Abstract

The development of embedded elderly care is an important way to meet the diversified needs of pension and improve the quality of pension service under the background of accelerated aging of population and drawbacks of traditional pension. Based on the perspective of policy tools, this

paper uses content analysis method to study China's embedded elderly care policy. The results show that China's embedded elderly care policy has the problems of unbalanced use of policy tools and insufficient effectiveness of policy tools. Therefore, the use structure of policy tools should be optimized, the synergy between different policy tools and the construction of professional service teams and facilities should be strengthened, and the embedded elderly care policy system in China should be constantly improved.

Keywords

Embedded Elderly Care, Policy Tool, Content Analysis

Copyright © 2022 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

随着社会的发展与进步,自上世纪 50 年代以来,人口老龄化逐步成为影响世界各国发展的难题之一。近年来,我国人口老龄化程度进一步加深。早在 2019 年 7 月 24 日《民政部对“关于解决老年人社区居家养老的建议”的答复》中明确指出,要“在社区层面建立嵌入式养老机构,实现居家、社区和机构养老的融合发展,实现区县、街道和社区各层面养老服务的集约化运营。”嵌入式养老作为新颖的养老模式,不仅满足老年人对社区关系的情感需求,同时满足日常生活要求,具有广阔的发展前景[1]。目前关于嵌入式养老的政策文件较多,但尚未形成完善的体系,不同政策是否发挥出其有效性还有待研究,因此本文以嵌入式养老政策为切入点,基于政策工具视角,运用政策文本内容量化分析对我国嵌入式养老政策进行研究,以期弥补现有研究空白,并有助于我国嵌入式养老体系的完善。

关于嵌入式养老,目前尚无统一的定义。我国学者胡宏伟[2]认为,嵌入式养老克服了传统居家养老、社区养老、机构养老三者的劣势,是对机构养老和居家社区养老的整合与补充,即将社区作为载体,运用嵌入的理念,将闲置的资源和功能以市场化运营的方式整合集中,从而为老年人提供就近的养老服务。张嵩[3]主要从城市小型社区的嵌入式养老设施的特征的角度来讲的。嵌入式养老设施是位于社区内来为居民提供各类养老服务,从而反映出嵌入式养老可以作为居家养老和机构养老之间的“蓄水池”,兼具了二者的劳动力资源优势与养老服务专业能力。姚何煜[4]用社会嵌入理论解释嵌入式养老模式。由于居家养老存在社会化不足,机构养老存在过度社会化的缺点,而嵌入式养老通过社区养老,满足了老年人养老适度社会化的要求。赵小兰[5]等学者通过研究发现其可以改善现阶段社区养老和居家养老存在的相互间割裂的问题。政府通过组织建设和目标规划等宏观策略性措施,将社区养老和居家养老进行整合,从而满足老年人更多层次的养老需求,也能解决供给和需求之间的结构性问题。王俊峰[6]主要从嵌入式养老模式的运营模式和优势劣势的角度来讲。嵌入式养老模式具有轻资产运营优势,风险小、医养结合,服务全面、政策红利,税收优惠政策多等优势,是通过竞争机制在社区内嵌入市场化运营的养老方式。朱浩[7]则是从波兰尼关于“嵌入性”的理论出发,从关系层面和结构层面来解释嵌入式养老的运作逻辑,即专业机构的策略性行动与行动主体的合作。对应到嵌入性养老则是考察不同社会主体在社区中的合作与嵌入以及宏观层面的养老服务产业链的发展。安华[8]等探讨了社区嵌入式养老服务的“邻避效应”的破解之道。针对嵌入式养老可能产生的负外部性,作者提出几点思考,需要政府、运营机构、自治组织、社区居民等多方面配合来解决该邻避效应。既有文献从多个角度研究目前我国嵌入式养老现状,但缺乏

从政策工具角度来对嵌入式养老政策进行量化分析。

另外，本文所讲的嵌入式养老政策是综合国务院、民政部等部门出台的关于养老的政策综合考虑。由于嵌入式养老的通常认定是将机构养老嵌入到居家社区养老中，满足老年人原居安养的需求，基于此本文研究的嵌入式养老政策是包括居家、社区、机构养老三者相关的政策。

2. 嵌入式养老政策工具分析研究框架

2.1. 理论基础

政策工具理论或称“政府工具”或“治理工具”，顾名思义首先可以理解作为一种政府的工具或手段，用于实施政策，并以此来达到政策目标。因此从某种程度来看，不同工具的合理组合就是政策，而工具的选择应用则体现了政策价值和政策目标[9]。

20 世纪 80 年代以来，由于理论和时间的发展要求，政策工具在国外成为研究热点。关于政策工具的定义，目前尚无定论。不同学者从不同的研究角度提出了自己的观点。豪利特[10]从方法途径的角度进行界定，认为政策工具是政府部门政策推行的手段和实际方法。胡德[11]认为政策工具既是“客体”，同时也是实现政策目标的“活动”。欧文·E·修斯[12]指出了政策工具的主体是政府。政府通过调整政府工具实现自己对于全社会的价值的权威性分配，没有政府工具的桥梁作用，这一分配难以实现。我国学者陈振明[13]指出，政策工具或是政策手段作为桥梁，它的创新和现代化有利于政府管理方式的改进及管理模式的转变。胡宁生[14]从政策制定和政策价值联结机制角度出发，认为政策工具是链接政策制定和政策目标、政策价值的桥梁[15]。

综合各位专家学者对政策工具的定义，本文将政策工具理解为：政府部门为实现政策目标或者解决社会突出问题，通过有意识地选择或者实施政策方案来影响政策体系的方法或者手段。

2.2. 嵌入式养老基本政策工具维度：X 维度

政策工具的分类有很多种，本文中沿用 Rothwell 和 Zegveld 的分类，将政策工具划分为环境型、供给型和需求型三类，它们在推进嵌入式养老发展中的作用有所不同，且可进一步分类为次级政策工具。其中，环境型政策工具包括标准评估体系、金融服务、社会文化、税收优惠、信息技术投入、策略性措施、目标规划、组织建设等，其指政府通过法规、策略、规划等为嵌入式养老提供市场环境支持，从而间接推动嵌入式养老的发展；供给型政策工具包括试点示范、资金支持、场地投入、人才培养、设施投入、医养结合等，指政府通过为嵌入式养老的发展提供资金、技术、等不可或缺的相关福利供应，来驱动主体开展活动；需求型政策工具包括政府采购、服务外包、消费市场等，其通过市场和政府的相互嵌入，来激发行业发展活力，进而拉动嵌入式养老向前发展。

2.3. 嵌入式养老政策细分类型维度：Y 维度

根据收集到的政策文本中关于养老政府的划分，结合嵌入式养老的概念内涵与外延，将嵌入式养老政策细分为机构养老政策、居家养老政策、社区养老政策、社区机构养老政策、社区居家养老政策、社区居家机构养老政策。该划分标准是由于不同政策文本中对不同类型的养老方式侧重点不同。目前我国较为常见的养老方式包括居家养老、社区养老和机构养老，而近年来新兴的也是本文研究的嵌入式养老，在一定程度上是将社区养老作为中间嵌入点来联系多种养老方式。

2.4. 嵌入式养老政策驱动主体维度：Z 维度

在采用政策工具视角的研究中，多为 X 和 Y 两个维度的划分，但在 Michael He Zhang 等人的研究中，

在 X、Y 维度的基础上增加了 Z 维度政策驱动主体来对养老金融政策梳理分析(见图 1), 是在养老金融的概念内涵和外延基础上提出的分析角度, 从而对政策工具使用的实际效果有了更全面的评价和认识。一项政策的顺利实行需要多方面的驱动, 而不同的驱动主体对政策实行所起的作用不同, 从驱动主体角度进行的分析是十分必要的, 本文基于此引入了第三个维度: Z 维度。根据嵌入式养老政策实施驱动主体不同, Z 维度主要划分成政府、金融机构及社会资本三种。在参与促进嵌入式养老向前发展的过程中, 不同驱动主体发挥了不同的作用。其中, 政府部门发挥的作用较大, 主要通过颁布相关法规及政策, 在资金、税收、审批、用地及设施等方面为嵌入式养老的发展提供便利。

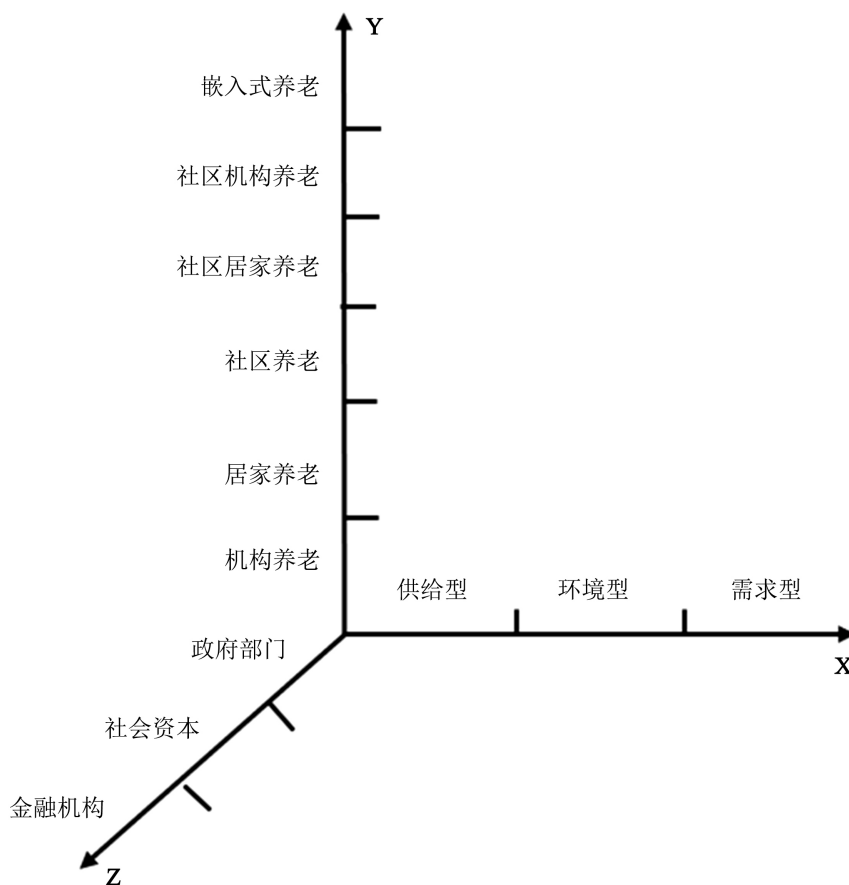


Figure 1. Diagram of analysis dimensions for embedded elderly care policy
图 1. 嵌入式养老政策分析维度图

3. 政策文本选择与编码

3.1. 政策文本选取

在政策文本的选取过程中, 主要遵循的原则是权威与公开, 通过在中央人民政府和民政部等网站搜索“嵌入式养老”等关键词, 得到相关的政策文本。经过整理筛选, 共确定 18 份与嵌入式养老政策相关的中央政策文件。

3.2. 政策文本内容分析单元编码

本文采用内容分析法进行研究, 将数据经由编码处理成为数值再比较, 是定量与定性研究的结合,

在研究方法上严格遵循内容分析法的步骤和要求以及统一编码的原则。对搜集到的 18 项政策文本按照“政策编码 - 条款章节号 - 条款号”的逻辑进行编码。为使编码内容覆盖整体政策文本, 本文共形成 166 条内容分析单元编码。但由于文章篇幅受限, 在此仅展示部分编码(见表 1)。

Table 1. Analysis unit coding table of China's embedded elder care policy (example)

表 1. 我国嵌入式养老政策文本内容分析单元编码表(实例)

编号	政策名称	政策文本内容分析单元	编码
1	“十四五”积极应对人口老龄化工程和托育建设实施方案	扩大普惠性养老服务供给, 支持培训疗养机构改革转型发展养老, 支持医疗机构开展医养结合服务。	1-3-1
		支持公办养老服务机构(含特困人员供养服务机构)建设和护理能力改造提升	1-4-3
		普惠养老城企联动专项行动, 采用定额补助的方式	1-5-1
2	中共中央国务院关于加强新时代老龄工作的意见	探索“社区 + 物业 + 养老服务”模式, 增加居家社区养老服务有效供给。	2-2-3
8	国家发展和改革委员会关于印发《“十四五”民政事业发展规划》的通知	适应人口老龄化社会需求, 持续完善居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系	8-5-2
		引导养老机构依托新兴技术手段, 构建“互联网 + 养老服务”和智慧养老模式, 培育服务新业态。	8-5-9

4. 量化统计与分析

4.1. X 维度解析

X 维度的编码归类, 即遵循相同或相近的原则, 将 18 项政策文本中的 166 条内容分析单元进行编码归类, 形成 X 维度基本政策工具使用频次统计表(见表 2)。

通过观察表 1 可以看出: 供给型和环境型政策工具的使用比例较为接近, 分别为 42.2% 和 50%, 而需求型政策工具的使用比例仅为 7.8%, 供给型和环境型政策工具占据了 90% 以上, 导致基本政策工具的使用频次比例失衡。同时, 从三种政策工具的使用内部情况来看, 供给型政策工具主要以设施投入为主(占比 30%), 其次是资金支持(占比 21%), 表明当前对于促进嵌入式养老, 更多的支持是放在设施及资金等方面, 试点示范以及对人才的培养相对来说较为缺乏; 环境型政策工具主要以策略性措施为主(占比 21.7%), 其次是目标规划和组织建设(占比均为 19.3%), 同时金融服务最为缺乏(占比为 0.01%), 说明了政府在推进嵌入式养老发展过程的主导地位, 往往体现在宏观层面提出全局性的策略布局、目标规划以及组织建设, 而具体到税收、文化及金融服务等方面, 出台的政策则相对较少; 需求型政策工具所涉及的种类不多, 主要包括消费市场(占比为 46.2%), 政府采购(占比为 38.5%), 服务外包(占比为 15.4%), 表明在需求型政策工具总体缺乏的情况下, 其具体工具使用较为均衡, 既涉及到了政府, 也照顾到了消费市场, 在一定程度上体现了政府主导的市场化运作方式的理念。

Table 2. Use frequency of X dimension basic policy tools
表 2. X 维度基本政策工具使用频次统计表

工具类型	工具简称	数量	频次	占比(%)
供给	试点示范	4	70	42.2
	资金支持	15		
	场地投入	7		
	人才培养	11		
	设施投入	21		
	医养结合	12		
环境	标准评估体系	5	83	50
	金融服务	1		
	社会文化	7		
	税收优惠	8		
	信息技术投入	12		
	策略性措施	18		
	目标规划	16		
	组织建设	16		
需求	政府采购	5	13	7.8
	服务外包	2		
	消费市场	6		

4.2. X-Y 维度解析

由表 3 的 X-Y 维度的统计分析表可知：我国嵌入式养老政策涉及传统的养老方式形成的机构养老、居家养老、社区养老，同时有新兴的社区机构养老、社区居家养老、社区机构居家养老共六个方面的细分领域，相关的政策工具使用比例分别为 30.1%、4.8%、18.7%、5.4%、9.6%、31.3%。这也是与我国养老发展现状有关：近年来我国老年人选择机构养老的意愿明显增多，尤其是城市老年人，因此机构养老也将作为我国未来发展养老过程中应重点关注的对象[16]。

另外，不同模式的养老方式对应的基本政策工具也体现出不同的涵义。例如：机构养老中设施投入和医养结合占比较大(分别占比为 16%、14%)，说明更偏向于对机构养老的设施的建设投入以及注重将养老与医疗相结合；居家养老中主要包括信息技术投入和政府采购(分别占比 25%)，说明居家养老也在向着新的方向发展；社区养老中设施投入和社会文化占比较大(分别占比 19.4%、12.9%)，说明政府重视在社区养老中优先进行设施的投放和建设，同时通过广泛宣传等社会文化手段来推广社区养老，通过影响老年人及其家人的养老观念来推行社区养老；社区机构养老中税收优惠和资金支持占比较大(分别占比 22.2%)，说明政府通过给予税收等资金方面的支持，来推动社区机构养老的发展，近年来机构养老有单兵突进的发展趋势，即过度发展[17]，但由于机构养老的地理位置限制导致老年人原居安养的诉求得不到满足，所以需要通过发展社区机构养老来解决；社区居家养老中组织建设和目标规划以及策略性措施占

比较大(分别占比 18.8%、12.5%),这是由于现阶段社区养老和居家养老存在一定割裂,政府通过组织建设和目标规划等宏观策略性措施,将社区养老和居家养老进行整合,从而满足老年人更多层次的养老需求,也能解决供给和需求之间的结构性问题;社区居家机构养老中目标规划和策略性措施以及设施投入占比较大(分别占比 17.3%、15.4%、9.6%),同样也是通过政府的宏观政策,使社区居家机构养老通过市场化的运营方式结合起来,从而形成嵌入式养老模式。

Table 3. X-Y dimension segmentation—use frequency table of basic policy tools

表 3. X-Y 维度细分领域——基本政策工具使用频次统计表

	供给型政策工具							环境型政策工具					需求型政策工具					数量 频数	占比 (%)	
	试点 示范	资金 支持	场地 投入	人才 培养	设施 投入	医养 结合	资金 支持	标准 评估 体系	金融 服务	社会 文化	税收 优惠	信息 技术 投入	策略 性措 施	目标 规划	组织 建设	政府 采购	服务 外包			消费 市场
机构养老	0	2	2	4	8	7	1	3	1	1	3	3	6	4	4	0	0	1	50	30.1
居家养老	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	2	1	1	0	2	0	0	8	4.8
社区养老	1	0	1	3	6	0	2	1	0	4	3	2	1	0	3	1	0	3	31	18.7
社区机构 养老	0	2	0	1	1	1	1	0	0	0	2	1	0	0	0	0	0	0	9	5.4
社区居家 养老	1	1	3	2	5	4	3	1	0	2	0	3	8	9	6	1	1	2	52	9.6
嵌入式 养老	1	1	3	2	5	4	3	1	0	2	0	3	8	9	6	1	1	2	52	31.3

4.3. X-Z 维度解析

由表 4 的统计分析表可知:从驱动主体的维度来看,可将嵌入性养老政策分为三类:金融机构驱动主体、社会资本驱动主体和政府驱动主体,相关政策工具使用占比分别为 4.8%、18.1%、77.1%。其中,政府部门是最主要驱动主体,金融机构驱动最弱。我国嵌入式养老虽然具有较强的发展潜力,但目前尚处于发展的初期阶段,具有盈利困难、市场模糊、营销乏力等瓶颈,使得市场主体(金融机构与社会资本等)投资谨慎,不愿将大量的资金和资源投资在养老产业中,这就导致了养老产业本该有的广阔发展前景难以落到实际,所以需要政府部门通过策略性措施即目标规划加以推进。

Table 4. X-Z dimension driving body—use frequency table of basic policy tools

表 4. X-Z 维度驱动主体——基本政策工具使用频次统计表

	供给型政策工具							环境型政策工具					需求型政策工具					数量 频数	占比 (%)	
	试点 示范	资金 支持	场地 投入	人才 培养	设施 投入	医养 结合	资金 支持	标准 评估 体系	金融 服务	社会 文化	税收 优惠	信息 技术 投入	策略 性措 施	目标 规划	组织 建设	政府 采购	服务 外包			消费 市场
金融机构	0	2	0	2	1	0	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	8	4.8
社会资本	0	2	1	1	7	1	1	0	0	0	2	4	1	0	3	0	1	6	30	18.1
政府	4	2	6	8	13	11	7	5	0	7	6	8	16	16	13	5	1	0	128	77.1

5. 研究结论与优化建议

5.1. 结论

5.1.1. 政策工具使用比例不均衡

供给型政策工具和环境型政策工具比例相当，但需求型政策工具使用严重缺失，这与我国嵌入式养老发展的实际情况相吻合。我国嵌入式养老从最初的政策空白走到如今，有赖于政府的宏观策略性措施和目标规划，这些都是属于环境型政策工具(占比 50%)范畴内。而策略性措施大多是考虑了相关政策制定较为复杂、老年人养老需求多样性等因素，通过相关政策制定来鼓励支持和引导嵌入式养老的发展，从而最大限度地调动各方主体力量来参与嵌入式养老。同时，由于嵌入式养老还处在发展初期，对应的服务外包以及最重要的消费市场没有发展起来，这也是今后的发展方向。

5.1.2. 政策工具未充分发挥其有效性

目前社区居家机构养老尚存缺陷，例如缺乏具有专业素质的人才和管理人员；机构养老和社区居家养老之间的资源整合力度不足，导致资源浪费和消费市场的难以拓展；以及资金不足等，所以上嵌入式养老发展过程中存在的问题体现在基本政策工具中便是人才培养、消费市场、资金支持、医养结合等方面的不足。另外从 Z 维度来看，政府部门是推动嵌入式养老政策落地实施的主要驱动主体，金融机构和社会资本的参与度较低，尤其是金融机构，仅有 4.8% 的参与度，这就导致想将嵌入式养老进行市场化运营的想法难以推进和落实，基本政策工具的有效性难以发挥。

5.2. 建议

5.2.1. 对政策工具使用结构进行优化

一是要适当降低环境型政策工具的使用频率，尤其是策略性措施和目标规划以及组织建设，较容易出现重复性的宏观政策文本，往往只能起到口号式的鼓励作用，实用性较小。例如一些核心意义表达相似的政策文本编码有多项，占环境型政策工具使用比例的 10.8%。二是政策的发力点要从供给型和环境型向需求型增多的多方面均衡发展。尤其要注重需求型政策工具的使用，例如通过加大政府采购和服务外包，来拓展嵌入式养老的建设资金的来源渠道等。

5.2.2. 加强各种政策工具之间的协同作用

一是政府部门的顶层设计和高位统筹要精简高效，对涉及嵌入式养老的业务资格准入、组织建设、运营管理等进行跨部门的监督管理，同时要注意建立相配套的监管机制，通过监管协调部门来强化政策工具之间的协同作用。二是金融机构和社会资本(企业)要与政府部门进行协调配合，发挥不同主体的优势和专长，聚焦嵌入式养老发展的供给与需求，从而有针对性地进行嵌入式养老产品的研究，积极进行服务和产品的创新。三是重视以“互联网+”为代表的新兴发展途径和渠道，对不同行业平台的互联互通能力做进一步提升，从而提高嵌入式养老产品和服务在年轻一代人中的思想渗透和传播，从而有利于整个嵌入式养老体系的建设。

5.2.3. 加强嵌入式养老的服务队伍建设和设施建设

一是要提倡各大高等院校等增设更多的养老服务专业课程，向基层输送更多专业人才。二是要完善嵌入式养老设施建设。从宏观统筹的战略高度上将设施建设纳入地方经济发展和城市建设目标，促进医养结合的发展，同时也要充分关注老年人的日常需要和心理需求。做到均衡供给和需求，才能建立更加完善的嵌入式养老体系。

基金项目

教育部人文社科青年基金(13YJC7990034); 博士后面基金(2014M561495)。

参考文献

- [1] 余婧, 麻乐乐. 社区嵌入式养老模式探究[J]. 合作经济与科技, 2021(17): 188-190.
- [2] 胡宏伟, 汪钰, 王晓俊, 等. “嵌入式”养老模式现状、评估与改进路径[J]. 社会保障研究, 2015(2): 10-17.
- [3] 张嵩, 赵雅. 城市小型社区嵌入式养老设施设计研究[J]. 建筑学报, 2017(10): 18-22.
- [4] 姚何煜. 嵌入式养老: 理论视角、实践特点及发展路径——基于合肥市庐阳区的经验研究[J]. 安徽广播电视大学学报, 2019(4): 1-5.
- [5] 赵小兰, 孟艳春. 社区“嵌入式”养老服务模式: 优势、困境与出路[J]. 河北大学学报(哲学社会科学版), 2019, 44(4): 89-95.
- [6] 王俊峰. 嵌入式养老模式分析[J]. 城市开发, 2019(16): 46-47.
- [7] 朱浩. 社区嵌入式养老服务的社会化运作机制及其实践逻辑[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2020, 37(5): 98-106.
- [8] 安华, 张航. 社区嵌入式养老“邻避效应”的破解之道[J]. 中国民政, 2021(1): 31-32.
- [9] 朱慧芳. 政策工具视角下农村养老服务有效供给研究[D]: [硕士学位论文]. 南京: 南京理工大学, 2019.
- [10] 刘叶婷. 迈克尔·豪利特, M.拉米什: 《公共政策研究——政策循环与政策子系统》[J]. 公共管理评论, 2008(1): 5.
- [11] Hood, C.C. and Margetts, H.Z. (2007) Looking Ahead: The Tools of Government in the Digital Age. The Tools of Government in the Digital Age: Second Edition (Public Policy and Politics).
- [12] 欧文·E·休斯. 公共管理导论[J]. 领导决策信息, 2001(15): 4-15.
- [13] 陈振明. 政府工具导论[M]. 北京: 北京大学出版社, 2009.
- [14] 胡宁生. 构建公共部门绩效管理体系[J]. 中国行政管理, 2006(3): 18-21.
- [15] 涂晓芳. 运用问题导向法教授“公共政策学”[J]. 北京教育(高教版), 2009(12): 32-33.
- [16] 姜旗飞. 我国机构养老现状及未来发展[J]. 合作经济与科技, 2021(16): 182-184.
- [17] 崔树义, 杜婷婷. 居家、社区、机构养老一体化发展研究[J]. 东岳论丛, 2021, 42(11): 36-44.