

政策工具视域下养老服务的协同治理框架 ——基于区域老龄政策文本的实证研究

丁惠炯¹ 陈熙惠²

(1.梧州学院 管理学院, 广西 梧州 543002; 2.广西民族大学 政治与公共管理学院, 广西 南宁 530006)

摘要: 研究运用“内容分析法”, 以 Rothwell 和 Zegvelad 的政策工具框架深入分析广西壮族自治区“养老服务”相关政策。为使政策工具的使用更为匹配广西老龄事业发展实际, 各级政府及其职能部门之间的协同配合也是政策成效的关键; “养老事业”与“养老产业”之间于运行中相互依赖, 需协同治理, 以实现“老有所养”; 养老服务体系与大健康产业存在着产业发展和产业布局, 乃至政策工具使用路径等多方面的耦合关系, 通过优化政策工具以推动两方面协调发展, 以求得“老有颐养”。

关键词: 政策工具; 养老服务体系; 府际合作; 养老产业; 大健康产业

基金项目: 梧州学院科研重点课题: 欠发达地区社会治理体制创新 (项目编号: 2017B009)

DOI: doi.org/10.70693/rwsk.v1i11.1701

对比 2010 年全国人口普查统计结果, 从第七次人口普查数据中发现, 广西区域 60 岁及以上人口的比重上升了 3.58 个百分点、65 岁及以上人口的比重上升了 2.96 个百分点 (参见表 1)。老龄人口的增长速度明显快于区域内总人口的增长速度, 且高龄化 (65 岁以上老龄人口数占比) 趋势明显。2021 年底, 广西发布《广西壮族自治区“十四五”养老服务体系规划》, 作为对这一国家战略的回应, 政策举措更为具体、政策保障更为有力, 标志着广西区域老龄化事业进入了新的发展期。

“养老事业”在理论和实践的话语体系中包括的不仅仅是“养老方式”“养老模式”和“养老产业”, 应该说, 政策所要搭建的至少是一个足够完整的“养老体系”; 而当前, 这一“体系”需要形成三个方面的协同, 即是: 三类政策工具协调推进、府际间为完成政策目标而构建新的合作框架、大健康产业与养老服务体系的耦合互促。

如何使得三类政策工具在广西养老体系中相互协调, 有效促进老龄事业的发展? 有必要对“政策工具”的模式选择、政策文本中“工具”的筛选原则, 等等问题先行厘清。

表 1 广西人口年龄结构变化指标^②

主要指标	年龄结构类型 (划分标准)			广西人口年龄结构指标						
	年轻型	成年型	年老型	1982	1990	2000	2010	2015	2018	2021
0-14 岁人口比重 (%)	40 以上	30-40	30 以下	37.45	33.83	26.2	21.71	22.62	22.06	23.63
65 岁及以上人口比重 (%)	5 以下	5-7	7 以上	5.12	5.42	7.31	9.26	9.76	9.96	12.20
老少比 (%)	15 以下	15-30	30 以上	13.67	16.22	27.89	42.69	43.15	45.14	51.62

一、相关政策“工具”的选择和运用逻辑

这里将采用“内容分析法”, 对广西壮族自治区“养老服务”政策进行分析。为使得政策规律的表述更为严密, 将在分析过程中使用“建构语言” (区别于“自然语言”), 其所表述内容的“信度”和“效度”可以进行数学逻辑的推

作者简介: 丁惠炯, 男, 梧州学院教师, 博士, 研究方向为养老体系构建、社区治理体制;

陈熙惠, 女, 广西民族大学政治与公共管理学院硕士研究生, 研究方向为养老体系构建、公共卫生治理。

^②根据历次人口普查资料和全国 1%人口抽样调查资料编写。

导和验证,既不应产生在“事实”上的歧义,也不应产生对概念和理论等的不同理解。因此,在对“养老服务”相关政策进行系统、科学地分析之前,有必要先对“政策工具”的使用及其筛选原则等相关问题给予说明。

(一) “政策工具”分类法选择

表2 养老相关政策“工具箱”

工具类型	工具名称	政策“关键词”与“内涵”
环境型	目标	关键词:“目标”“规划”等;
	规划	内涵:养老服务原则上拟实现的目标等方面,以提供方向性指导。
	金融	关键词:“抵押”“融资”等;
	服务	内涵:投资方式、基金设立、项目融资、产权置换等方面,以筹措资金,促进养老产业发展。
	税收优惠	关键词:“税收减免”等; 内涵:税收优待、减免等方面,以间接实现对养老服务发展的辅助性优惠。
供给型	法规管制	关键词:“法规”“管制”等; 内涵:违规处理、安全标准、评估监管等方面,以完善养老服务的约束制度和规范化管理。
	一般策略	关键词:“探索”“引导”“支持”“动员”“鼓励”等; 内涵:推进服务举措、健全规范等方面,以优化环境、完善多层次服务供给。
	基础设施	关键词:“设施”“中心”“机构”等; 内涵:养老中心、机构或驿站的建设等方面,以加强养老服务事业发展的基础设施。
	资金投入	关键词:“资金”“奖励”“补贴”等; 内涵:对养老服务财力的支持或培育等方面,以完善扶持和引导政策。
	人才培养	关键词:“培训”“研修”等; 内涵:养老服务从业人员的教育、培训及队伍建设等方面,以促进养老服务人员素质提升。
需求型	科技信息	关键词:“信息”“科技”等; 内涵:智慧社区的建设、开发和相关数据的检测、统计,以及其他信息支持等方面,以提升养老事业发展效率。
	政府采购	关键词:“政府购买”等; 内涵:政府直接购买养老服务等方面,以丰富服务供给形式和内容。
	服务外包	关键词:“连锁与运营”“PPP运营”“承包运营”等; 内涵:鼓励和引导社会力量参与养老服务供给和运营等方面,以整合多主体资源、创新模式。
	贸易管制	关键词:“贸易管制”等; 内涵:服务交易的监督协调和海外合作等方面,以规范养老服务交易活动来扩展服务领域。

基于不同分类范式的政策工具框架适用于不同的治理领域,“适合”的模型和分析框架是政策现象解释形成“力度”的前提条件;Rothwell和Zegvelad^[1]的政策工具理论适用于“养老服务体系”的分析。根据我国养老服务的现状和养老服务领域的特点,以这种政策工具分类为基础的分析框架至少具备两方面的“契合点”:一是该分类法所列举的次级

政策工具比较具体，其操作方法在分析中的切入性更强；二是该分类法相对淡化政策工具的“强制性”，强调“服务性”，与政府和其他主体在养老体系中的地位多元并列这一基本精神相吻合^[2]。

（二）政策“文本”选取原则

在政策“来源（文本）”选择方面，应既包含有各级政府政策文本，也包括各级政府组成部门所发政策文本；应既包含有着正式“发文号”的政策文本，也包含没有“发文号”但是由政府及其组成部门所发的各类不同权威度和涉及范围、能够对于养老“行动”加以指导、约束或规范作用的“标准”“规划”“办法”“细则”等文件。唯其如此，才能全面、完整地描述政策工具的作用及其使用当中存在的问题并完善政策体系。

（三）政策“工具”筛选思路

“工具”是为了完成某一项活动而采用或者借助的资料、器物，抑或从抽象意义上所说的“途径”“办法”“机制”（“政策工具”角度之“工具”主要是从“机制”这个意义上说的），等等。这里之所以从“结构功能”主义角度分析“政策工具”在治理体系中独特的资源配置功能，而不是以“政策”高高在上的视角俯视治理体系、指挥治理体系，体现了社会治理共同体中多元主体在行动中地位的平等性；也就是说，政府（广义的）及其制定的政策同其他参与主体及其在治理体系中的都是“工具”。多元主体的“工具”是指其参与养老行动中发挥资源作用，利用资源在养老活动中发挥作用层面，所采取的手段、方式、路径等；而政策“工具”是政府在利用自身经济调配资源（通过税收取得）、人力调配资源（通过党对于人才队伍的绝对领导）等资源过程中所使用的手段、方式、路径，及其经过综合协调而形成的“机制”等。因此，最好将“政策工具”的内涵特性限定于实现政策目标或结果的手段上，也即是：政府通过“政策”规范和指导多元主体（包括政府自身）采取行动使用的“工具”，“原则”“机制建构”等等，在政策文本中以“主要任务”“支持政策”“实施保障”和“工作内容”等形式出现。

相关文献梳理中发现，对政策文本进行分析时，很多论文都将政策文本的每一段文字从头至尾，追求所谓的“不可细分”原则，将“指导思想”“原则”“目标”等方面的文本也纳入政策工具编码，却使“政策”与“工具”的界限更加模糊。本研究倾向于只对“实质意义”上的“政策工具”进行编码。即是：只从“政策工具”的内涵出发，选择“措施”“方法”“工作内容”等项进行编码。这与我们对于政策工具在整个治理体系中

的作用和地位的认识相关，也即是：政策工具同其他多元主体的参与手段、工具等等一样，都是治理目标实现的手段，如果把“指导思想”“原则”“目标”等等也作为“政策工具”编码，实际上就意味着使“政策工具”一定要高于、统领其他工具，“基本原则”应该是政府作为引导者、主导者对于治理活动的指导、领导，文件文本中的“具体措施”等等与其他治理主体参与其中所使用的“工具”一起在治理活动中共同在上述“基本原则”指导和要求下完成“善治”。

在“养老服务体系”中，政府只是多元主体的一方，其不同于一般主体之处在于：政府应该或者可以对养老或者治理活动有宏观指导或引导，把握“基本方向”、提出“基本原则”等作用，但是这一作用不同于“工具”的使用，也不应该使其加入“政策工具”模型分析过程中的编码；只有上文所厘清的“措施”，才应该是真正需要或者能够进入编码程序的“政策工具”。

（四）区域养老政策工具模型

在“政策工具”分类基础上，考察影响其使用的因素并构建政策工具“模型”能够有效地提升政策工具的使用效率。我们研究构建“养老服务”政策工具的选择模型，认为“区域老龄化现状”“地方政府能力”“社会组织成熟度”和“区域智慧化水平”等四个方面决定了政策工具的选择；同时，政策网络也对“工具”的选择有着明显的影响，政策工具的选择和使用是否符合政策网络背景或特征是“首要问题”^[3]。参见图 1。

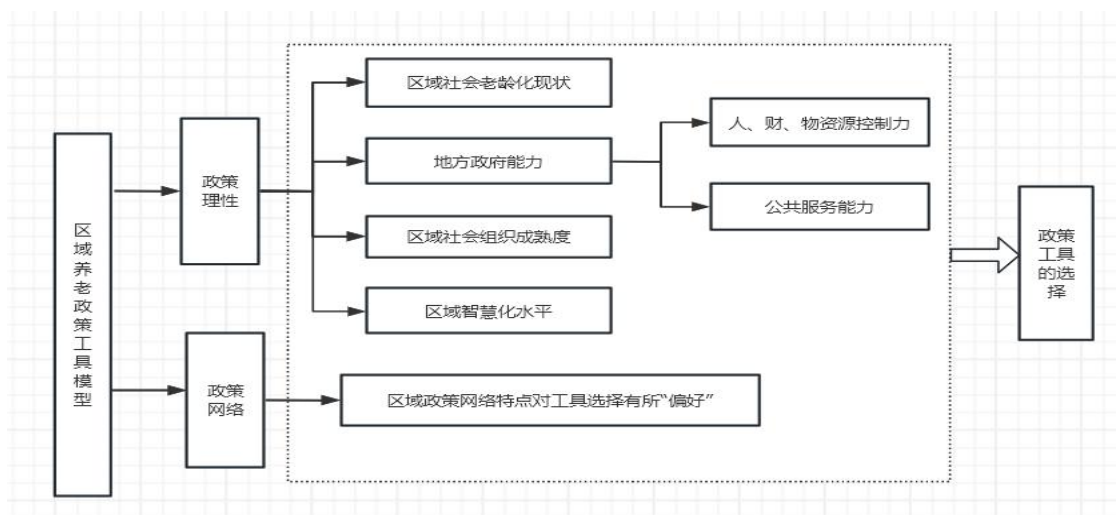


图 1 区域养老相关政策工具选择模型

伴随老龄化程度的加深，“养老目标规划”应逐步明晰，需要更为有力的金融服务、税收优惠等政策手段，并从直接性的管制转化为间接性、调控性的“治理”，同时，策略性措施也要在实践中更具可操作性；理性的政策将更偏好于养老信息服务和科技支撑等资源而较少使用直接的经济手段，对人才的培养体系更为健全，对养老设施的提供更为积极；养老服务体系对需求性政策工具的使用更多，政府要灵活应用市场手段完善养老体系，并给予多方面的支撑。

地方政府对资源的控制力及其现有的公共服务能力较多地影响着三类政策工具的使用比例，特别是在老龄事业发展初期，对整个养老体系框架的构建起着关键性作用。当前，广西应进一步明确养老目标，通过科学制定和实施老龄事业发展的“十五五”规划，进一步优化养老事业发展环境，充分调动利用社会资本提升养老服务水平。

市场和社会的发育程度决定了政府调动多元力量参与养老服务的能力和效果，也是塑造积极养老市场的基础；此外，各类社会组织的“成熟度”是政府通过“养老服务采购”、利用“养老服务外包”等手段丰富养老服务路径的关键性因素。

大数据、区块链等技术“赋能”于养老服务体系是大势所趋，其发展质量和速度对于政策工具使用效果提升和运用空间拓展有明显的影 响。区域的智慧化水平决定了具备什么样内在特征与绩效的政策工具选择与设定的政策目标最为匹配。可充分利用大数据技术的发展为养老服务提供科技支撑，推动“科技创新型”养老模式发展，并以此激发传统政策工具的活力，从而促进各类政策工具合理搭配。

“……当代公共决策过程……为多元的关系主体、互相依赖的行动者通过复杂的关系联结参与决策活动的过程，……而不同的政策网络中的特征对政策工具的选择有着不同的要求”。广西壮族自治区的“养老服务”处于边疆民族地区而存在多重政策体系叠加的特征，体现着中央政策对地方的控制和影响和各级政府及其组成部门之间在养老体系构建中的相互关系，还存在政府（部门）与其他社会组织在寻求养老服务着力点过程中的博弈，以及社会资本在养老体系当中的作用的发挥及广泛而深刻的影响力，等等。

二、养老服务政策工具之间的有效配置

从广西壮族自治区老龄事业相关政策文本的分析中可以看出，三类政策工具存在结构性的“偏斜”，而占比最多的环境型政策工具虽数量较大却有点“虚”，应持续增强其“可操作性”，以使政策工具间均衡配套、相互促进确保而互不钳制（效能抵消）。

表 3 广西老龄事业政策文本分析单元编码表

编号	发文号	政策名称	政策内容		编码
A	桂政〔2015〕33号	广西政府关于建设养老服务业综合改革试验区的意见	重点	进一步深化养老服务综合改革	A-1-1
			任务	……	
			重点	南宁养老服务业综合改革核心区	A-2-1
			布局	……	

			保 障 措施	完善组织机制	A-3-1
.....
M		广西养老机构星级评定细则（试行）			M-1
N		广西养老设施公建民营实施办法（2016）（试行）			N-1

表4 广西老龄事业相关政策工具分布表

政策工具 类型	政策工具名称	条文编号	数 量	百 分 比 (%)
环境型	养老目标规划	D-2-1、A-3-2、	2	72
	试点或示范项目	A-2-1、A-2-2、A-2-3、A-2-4、A-2-5、	5	
	金融政策	A-3-3、C-2-3、D-1-10、D-2-4、G-2-4	5	
	税收优惠	C-2-2、J-8-3、	2	
	法规管制（包括：标准制定，等等）	A-3-8、C-3-4、D-1-1、D-3-1、D-3-2、D-3-4、F-2-4、G-1-2-3、G-2-3、G-2-6、J-9-2、K-1、L-1、M-1	14	
	策略性措施	A-1-1、A-1-2、A-1-3、A-3-1、A-3-3、A-3-7、C-1-1、C-1-2、C-1-3、C-1-4、C-1-5、C-1-6、C-1-7、C-3-1、C-3-2、C-3-3、D-1-2、D-1-3、D-1-4、D-1-5、	82	
小计			110	
供给型	养老资金投入	B-1、F-1-1、G-2-2、J-8-2、	4	17
	养老人才培养	A-3-5、C-2-4、D-2-3、G-1-4-3、J-8-4、	5	
	养老设施提供	A-3-4、C-2-1、G-1-1-1、G-1-1-2、G-1-2-1、G-1-2-2、G-2-1、J-8-1、	8	
	养老公共服务（包括信息提供、科技支撑，等等）	A-3-6、G-1-3-5、	8	
	社会组织培育	E-1-4、	1	
小计			26	
需求型	养老服务采购	D-1-8、	1	11
	养老服务外包	H-1、J-3-4、N-1	3	
	养老市场塑造	E-2-5、.....	10	
	养老业海外交流	G-2-5、J-7-2、	2	
小计			16	
合计			152	100

（一）三类政策工具由“偏斜”至“和谐”

“政策工具”不但是实践中完成政策目标的基本手段，也是理论上进行政策分析的有效方式。广西壮族自治区“政策工具”的运用已经对于养老服务体系的健康发展产生了明显的“推——拉”效用，但政策工具的应用还存在一些结构性的失调问题。具体来看，“供给型”政策工具的使用适中，“环境型”政策工具的使用比重过大却“虚化”明显，“需求型”政策工具的使用过少。

1.环境型政策工具

从政策工具的类型、数量与权重来看（参见图2），“养老服务体系”中环境型政策工具共计110项左右，占比约72%；使用数量多、占比高，且策略性措施使用比例特别大，体现出广西各地政府在规划及建设方面的引导能力和积极态度；这与广西区域老龄化速度加快，而养老服务支撑体系并不健全，政府急于引导社会力量“跟得上”以发挥作用这一趋势相关；也因此，其中的策略性措施作为次级政策工具占比最大，有23项之多，政策

举措具有很强的导向性，但也缺乏较明确的操作细则。金融服务和税收优惠作为次级政策工具，能够有效地吸引社会资本投资发展养老机构及服务，这一方面的政策力度需加强；同时，为了使得养老服务体系健康发展，法规管制作为次级政策工具也应受到重视，以对养老服务市场加以考核、监督和规制，从而促进养老服务业的发展更为迅速；从“标准制定”等政策工具的使用方面看，应以行业协会等中介组织为主，重视适老性用品和服务标准的制定。

值得一提的是，为了破解商业与互联网结合所引发的“乡土性”缺失，以及现代化下社会制度和系统日渐抽象化使得人际间形成的社会性资源受到巨大冲击，有必要通过适当的政策引导和推动，重建“附近”、重构社区，在人与社会相互“位育”的环境下发展社会性养老。也即是，政策工具的使用应注重挖掘人在精神世界层面的义务感所发挥的作用，创造和构建互助型养老环境的基础。

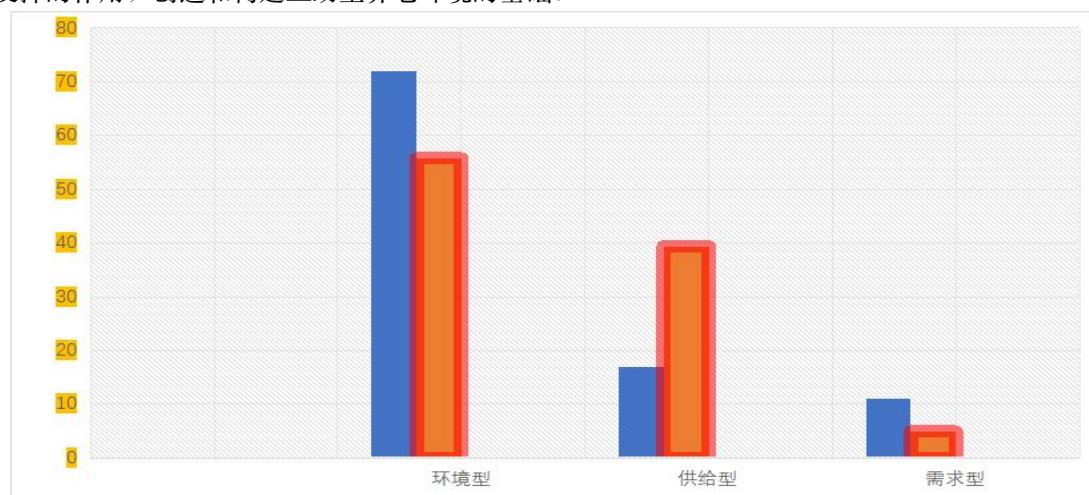


图2 广西养老服务政策工具占比图^③

2.供给型政策工具

作为养老服务体系建设的核心“推力”，广西现行供给型政策工具使用数量较为适中，共计26项左右，占比约17%。其中，多为支持基础设施建设，而科技信息支持成为新的政策偏好。从国家老龄事业发展趋势来看，科技信息的运用已经成为政策发展的方向之一，未来将更多地利用互联网、物联网技术等创新养老服务模式，因此，广西在科技方面对于养老体系的政策支撑亟待加强。由于仍处于起步阶段且养老服务的投入回收周期长，因此，发展养老服务产业需要大量公共财政的投入；但相比较而言，广西现行“资金投入”性质的政策工具比重明显不够，这与广西区域经济发展比较缓慢有关；因此，更不能将有限的资金“撒胡椒面”，而应集中使用于前述“示范性”项目，以带动养老服务业整体的提速发展；当然也不应该对于财政资金的投入总量多加苛责，而应在多方利用社会资本上下功夫。养老服务还会受到服务人员专业程度不够、工作状态不稳定等因素的制约，应加大养老服务专业人才的培养力度，这与各级各类相关“规划”中推进养老服务体系建设的工作要求是一致的。另外，广西还应从提升养老服务水平的角度促进优质养老资源下沉，特别应增加基层社区卫生服务人才队伍数量、逐步提升其医疗水平。

3.需求型政策工具

作为养老服务体系建设的核心“拉力”，广西现行需求型政策工具使用数量少，共约16项，占比约11%，且均采取“服务外包”的方式；2016年1月-2017年8月，江燕娟、李放等选取南宁市城镇公建民营养老机构的数据进行分析，认为“公建民营”模式有利于扩大机构养老服务的供给，但存在“获取公共养老服务资源难度增加，分配机制不完善，加剧监管风险”等问题^[4]，实际上为“服务外包”方式的优化提供了很好的实证依据。当前，政府直接采购或贸易性质的政策工具不多，“十五五”期间，广西首先应多采取服务外包等方式，尽快打破政府单

③说明：图中橘色部分为国家层面政策工具比例情况，图中蓝色部分为广西区域政策工具比例情况。

一供给养老服务的格局。

长远来看,需求性政策工具作为能够给予养老服务业以“拉动”的力量,比环境型政策工具的作用更为直接。目前,广西的这个“拉力”显然远远不足;但正因为存在如此巨大的潜力,需求型政策工具的大量投入必将成为广西养老体系建设的重点;只有这样,才能使得“政策工具”的使用更为均衡、整体结构更为合理,最大限度地发挥其达成政策目标的积极作用。

总体来说,广西目前的养老政策体系存在下列明显的障碍:分布结构不合理、政策工具较为单一、政策的前瞻性和延续性较差。这是未来制定新的养老政策必须高度关注和亟待解决的课题;需要对养老领域政策主体、政策内容、政策工具等加以全面优化,形成养老政策制定和运行的长效机制。

(二) 政策工具效用:广西和中央政策的比较分析

广西总体经济的发展在全国处于较低水平,但养老(旅游)资源相对丰富,针对“养老服务”存在多种政策体系叠加。在下一步老龄事业发展相关政策及其政策工具的使用上,广西还应该对照《中共中央、国务院关于加强老龄工作的决定》(2000)、《国务院关于加强发展养老服务业的若干意见》(2013)、《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》(2022)等中央政策基本精神,对现有政策加以调整和完善。

1. 细化环境型政策工具使其更具可操作性

按照姚俊、张丽^[5]两位学者的统计结果,2006年以来国家层面的“养老服务”政策工具中,环境型政策工具占比55.74%、供给型政策工具占比39.34%、需求型政策工具仅占比4.92%;而广西养老政策体系中的“环境型政策工具”占有比例却高达约81%。这一方面说明广西政府在老龄人口迅猛增加,养老(资金、人力等)匮乏不足的情况下的急迫心理;另一方面,由于广西属于经济欠发达地区,应对人口老龄化的必要的经济基础确实薄弱,创造更好的投资环境和提供良性的养老服务的体制框架是区域政府能够寻求到的适宜“着力点”。环境型政策工具中,金融政策和税收优惠等政策工具所占比例较少,策略性政策工具比例最大(占76%)却是由于养老服务是与其他多方面产业发展相融合,必须照顾到各部门各类型产业的不同特点,需要这种应对复杂局面的功利性的策略;但因此,也容易使得养老服务政策失去了基于“价值理性”公共管理的全局性关注。另外,诸多政策指导和法律规范式的政策工具在实施于具体养老领域和养老事业发展过程中,往往缺乏实际约束力,影响了实施效果。

2. 增加供给型与需求型工具在“工具箱”中的比重

因其作用更为直接,“供给型”和“需求型”相比“环境型”政策工具来说更能提升基础薄弱、准备不足的老龄事业发展效率。从国家层面相关政策来看,环境型政策工具虽然也占有较大比例,但广西壮族自治区在政策工具使用的“失衡”程度尤甚,这并不符合老龄事业发展国家战略的地位;虽然我们确知,在此类政策形成初期,也即是老龄事业发展及其相关政策“过渡”时期,对于政策“效度”的考量应保持一个相对宽容的态度。因此,广西应该在这两类政策工具的使用方面抓住机遇,积极突破。

当然,广西并不是相对而言的“资本和人才密集型”区域,在资金投入方面应更多通过优化投资环境,吸引社会资本,推动“市场”在养老事业中发挥积极作用;在养老人才的培养和使用方面需要积极调整普通高等教育和高等职业教育方向,培养更多“全科医学”“养老医学”类并服务于老龄事业的专门人才;扩大和落实相关养老相关职业资格准入制度,尽快提升人才的社会地位和待遇。积极落实养老服务“政府采购”“政府外包”等需求型政策在老龄事业中所占的比重,减轻政府的财政负担;此外,应更好地吸收和借鉴发达国家养老服务的先进经验,充分发挥“东盟”和“一带一路”机制对于老龄事业发展的带动和积极影响作用。

3. 比较视角下的关键“切入点”

(1) 关于“人才培养”

目前广西在养老人才方面的缺口较大,其中,“基本养老服务类”人才、“全科医学类”人才最为急需。首先,对于老龄事业发展所需各层次人才的培养规模应有所分别,当务之急,应乘国家发展职业教育的“东风”,培养

一大批具有实际操作能力的“基本养老服务类”人才，在保证的数量足够的基础上提升培养质量；而对于老龄事业行政人才、老龄事业一般管理人才，应注重提升其实践能力，不应盲目扩大此类人才队伍的规模。其次，可以通过现有多所医学类本专科院校尽快转型，增加养老护理相关专业人才培养。再次，切实通过构建有效的评价体系，提升老龄事业服务人才的待遇，提高其社会地位；扩大和完善“职业资格证书”和“执业资格准入”等制度的范围和体系，切实将相关从业者纳入人才序列，加快人才队伍的建设速度。

(2) 关于“税收”政策

现行广西的税收优惠政策占比较低，且大多倾斜于并明显有利于“产业性”养老服务，对于“福利性”和“保障性”养老服务的税收激励作用不明显，与国家养老服务政策基本的“兜底”精神不相符，不易形成税收优惠政策的“相机抉择稳定器”效应。可针对后两类养老服务及其他公益类组织提供的老龄事业实施税收优惠，最大限度地鼓励多元组织参与到广西养老事业发展中来。

(3) 关于“智慧”养老

2017年2月出台的《智慧健康养老产业发展行动计划（2017-2020）》，为智慧养老产业指出和设计了发展方向和行动框架；2021年出台的《关于切实解决老年人运用智能技术困难的实施方案》是国家层面较为明确的“供给型”政策工具。广西壮族自治区应利用大数据产业发展强劲势头，以“互联网+”数字平台建设为突破，针对老龄群体开发手机端的应用软件；面向较为高龄的和失能老人群体搭建“云平台”服务。

三、政策主体：政府及其相关部门间的协同

无论是从“利益相关者”角度，还是从“服务型政府”的基本精神来说，不同区域地方政府间和同区域政府部门间的“协同共建”均是“老龄事业”发展的“关键”。从府际合作视角，养老体系构建可以分为“同区域”和“不同区域”政府及其部门间的协同治理。

王维等人基于“熵值法”进行定量评价与分类，利用“三维分布图”细究31个省（自治区、直辖市）的养老产业区域环境后得出结论：广西的环境等级为“很低”，经济、社会、技术三维度得分均为负数，属于“滞后型”区域环境^[6]。因此，应积极借助本地特色文化推动养老旅游业发展，实施跨省域资源共享战略，与其他地区“协调共享”资源。刘辉、邵攀玉从社会办养老机构与其他行动者之间关系的角度认为，老龄事业相关部门之间相互协同，才能够使资源得到有效整合，实现效益最大化^[7]；但现实情形往往是，政策在落实过程中出现“多头干预”或者“多头不管”，因此建议：各级政府在梳理涉“老”服务部门、单位的基础上，应打破系统和部门间的“条条框框”，形成区域性老龄事业发展的“治理联盟”。

相关政策跨越多个部门，具有不可分割的公共性，部门间需在共同的（养老体系构建）价值取向上破除“边界”，规避政策割裂和资源分散的“服务碎片化”状态，正如登哈特夫妇提出的“新公共服务”理论内涵：“在思想上要具有战略性，在行动上要具有民主性”^[8]。而跨区域养老打破了原有行政壁垒内社会服务保障资源的“内循环”路径，有效地清理不适合的跨区域合作政策，可以通过异地服务供给和结算灵活实现多地资源的优化配置。

必须强调的是，“府际合作”的成功与否取决于区域间资源禀赋的“互补”。广西应与发达地区协同推进养老事业，利用广东等临近区域完善的养老机构、服务设施等养老物质条件；而广东等发达地区应利用广西区域独特的自然环境及在此基础上形成的得天独厚的生态资源优势、长寿文化优势，等等。由于民营部门不具备足够的力量推动这种跨区域性合作，地方财政异地结算能力的提升及其良好的“协作”运行机制成为此类合作的关键^[9]。

四、市场主体：健康产业与养老服务的协同

“老有所养”只是我国社会养老事业和产业协同的基本追求，而“老有颐养”才是整个国家战略的终极目标；因此，应适应与满足经济社会发展的趋势和老年人对于更高生活质量的需求，在提升广大老龄人口一般的生活品质（包括衣食住行，乃至身心身健康）的基础上发展“大健康产业”，以在更宽视野下推动老龄人口的身体和心理与和谐社会构建相适应。“大健康产业”的“新兴”之处在于其适应了现代人对高品质生命的向往和追求，而“健

康”当然是养老服务业的基础和题中应有之义,可以说,发展“大健康产业”的一个重要目的就是为着奠定养老服务业的基础,更是为养老服务业发展提供产业基础,同时也必然与养老服务业互为支撑。

无论是针对政策工具的理论研究还是实践探索,“养老事业”与“大健康产业”发展均存在着较大程度的耦合性。一方面,当前我国发展“大健康产业”的目的有多个层面,其中,对于“养老服务”的促进无疑是重中之重,而且,近年来对于“大健康产业”政策层面更为积极的“丰富”考虑更多的也是对“养老体系”支撑作用的强化;另一方面,尽管养老服务包含诸多方面的内容,包括物质、精神两个领域的切实关怀及老年人社会保障体系的完善等等,但疾病的预防、机体的保健,抑或机能的康复,都是其重点关注的内容^[10]。因此,“养老服务”“养老产业”乃至“养老模式”均离不开“大健康产业”的发展;实际上,对养老“政策工具”的考量也全面地包含了“大健康产业”发展政策。既然养老服务离不开“大健康”,是否有必要将其当作两个维度建立“二维分析框架”进行分析和实践?应在理论研究和实践探索方面给予进一步的“认同”和全力地推动。

再进一步,“大健康产业”与“养老服务”在其行动因子、产业布局和拓展,乃至各自对于政策的需求等方面的深层耦合。何秋洁、杨晓维运用“耦合协调度模型”发现,2010到2016年,我国“大健康”与“养老服务”的耦合度一直保持在0.9以上且呈螺旋式增长趋势,两系统间互动状况明显;但二者的耦合协调度水平虽然持续上涨,却仍在各自发展的进程中多有“失调”之处^[11]。因此,“养老服务”相关政策需要对这一点予以更为积极的关注(实际上,现行的政策体系对这一点并未有太多的“自觉”,政策制定者往往倾向于对二者各自的发展在平行的政策轨道上着力),使二者因合理“耦合”状态而发挥政策工具的最大效用;也即是,鼓励大健康产业发展并支持养老服务体系构建,促进大健康产业与养老服务融合并刺激两者耦合的模式创新,推动涵盖医疗康复、旅居康养等泛业态融为一体的养老本位产业集群的形成与发展^[12]。

五、社会组织：养老事业与养老产业的协同

目前来看,我国养老事业的发展可以划分为“老有所养”和“老有颐养”两个阶段,“老有所养”这一阶段目标对养老服务体系构建要求“养老事业”与“养老产业”协调发展,并为转化至第二个阶段创造条件。

所谓“养老事业”,乃是在国家老龄化战略框架下,以政府主导,动员包括经济实体、中介机构、慈善组织等多元主体,以市场化或者社会化等方式和手段推动“老有所养”这一人类社会的共同图景;所谓“养老产业”,乃是从参与上述“养老事业”的经济实体(机构养老)角度发展基于市场逻辑的满足养老事业发展的相关产品、服务等经济行动。因此,“养老产业”是“养老事业”的经济支持和保障,“养老事业”是“养老产业”的发展方向和关键的产品、服务市场域,二者如车之两轮、鸟之两翼,在推动养老战略的实施过程中不可或缺,需协同发力。

虽然“新公共服务”理论主张政府在公共事务中既不必“划桨”亦无需“掌舵”而仅扮演“服务者”的角色,然而,囿于我国“未富先老”的现实困局,政府在老龄化事业和产业的协同发展过程中仍是多元主体中最重要的方面,其应承担主导和推动作用,通过政策的制定和实施保障“养老产业”和“养老事业”协同发力,规范市场行为,形成整个养老事业的“社会化”发展体制;特别是在意识形态领域提高认识,需引导公众转变传统“家庭养老”为主的观念,以“人人为我、我为人人”的基本理念构建居家、社区和机构养老并行的现代养老体系。

而养老产业(企业和行业协会)与中介机构、慈善团体等社会组织在被动员的过程中,各自应承担不同职责,在不同领域、从不同角度为养老事业发展添砖加瓦;目前最为突出的问题是,后者在我国的“发育”不成熟,需要加以更进一步的“培育”(包括与政府之间的相互“赋能”)以能够在养老事业中与各类经济实体在相互平等地位基础上多元协同,达成“善治”。

参考文献:

- [1] Rothwell R, Zegveld W. An Assessment of Government Innovation Policies[J]. Palgrave Macmillan UK, 1988,(03):436-444.
- [2] 丁煌, 杨代福. 政策工具选择的视角、研究途径与模型建构[J]. 行政论坛, 2009, 16,(03):21-26.

- [3] B·盖伊·彼得斯, 弗兰斯·K·M·冯尼斯潘, 著. 顾建光, 译. 公共政策工具: 对公共管理工具的评价[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2007: 73.
- [4] 江燕娟, 李放. 养老机构公建民营模式下老年人公共养老服务资源利用——基于理论分析与实践检验[J]. 社会科学家, 2018, (10): 63-69.
- [5] 姚俊, 张丽. 政策工具视角下中国养老服务政策文本量化研究[J]. 现代经济探讨, 2018, (12): 39-45.
- [6] 王维, 马静, 李宏扬. 我国养老产业区域发展环境分析与评价[J]. 商业时代, 2018, (15): 185-189.
- [7] 刘辉, 邵攀玉. 社会养老服务创新发展的路径与策略——基于河南省相关实践的调查与思考[J]. 理论导刊, 2017, (05): 20-23.
- [8] [美]珍妮特·V·登哈特, 罗伯特·B·登哈特著, 丁煌译. 新公共服务——服务, 而不是掌舵[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2010.
- [9] 丁惠炯. 政府合作战略框架下的社区养老体系构建——基于公共管理视角[J]. 改革与开放, 2019(01): 80-83+87.
- [10] 刘亚秋. 传统社区的乡土性及其在社会治理中的价值[J]. 学术论坛, 2021, (03): 77-86.
- [11] 何秋洁, 杨晓维. 大健康产业与养老服务的耦合协调度分析[J]. 软科学, 2019, (10): 45-49.
- [12] 赵浩华. 需要理论视角下社区居家养老困境及治理对策[J]. 学习与探索, 2021, (08): 50-55.

Cooperative governance framework of old-age service system from the perspective of policy tools

DING Hui-Jiong¹, CHEN Xi-Hui²

¹*School of Management, Wuzhou University, Wuzhou, Guangxi, 543002, China*

²*School of Politics and Public Administration, Guangxi MinZu University, Nanning, Guangxi, 530006, China*

Abstract : The "content analysis method" will be used to deeply analyze the policies related to the " Elderly care services " in Guangxi Zhuang Autonomous Region within the framework of the policy tools of Rothwell and Zegveld. In order to make the use of policy tools better match the reality of the development of the aging cause in Guangxi, the coordination between governments at all levels and their functional departments is also the key to the effectiveness of the policy; The "Social aged care projects " and the "Pension industry" are interdependent in operation and need to be managed in a coordinated manner to achieve "a sense of security for the elderly"; There is a coupling relationship between the elderly care service system and the big health industry in many aspects, such as industrial development, industrial layout, and even the use path of policy tools.,by optimizing policy tools, we can promote the coordinated development of the two aspects, so as to achieve the goal of " Live an easy life in old age ".

Keywords : Policy instruments; Old-age service system; Intergovernmental cooperation; Aged service industry; Great health industry