



基于政策工具理论的武汉市社会化 养老政策研究

罗瑞雪

(湖北大学 公共管理学院,湖北 武汉 430000)

摘 要 社会化养老建设是应对人口老龄化、保障和改善民生的必然要求。以武汉作为城市样本,基于政策工具理论构建了一个二维分析框架,对武汉市 2011—2021 年的社会化养老政策文本予以量化。研究发现,武汉市社会化养老政策工具结构总体上呈现重视环境型、供给型政策工具而忽视需求型政策工具的失衡状态。需要政府进一步优化调整社会化养老政策工具结构、均衡发展社会化养老覆盖领域,构建科学全面又执行有效的社会化养老政策体系。

关键词 社会化养老;政策研究;政策工具;武汉市

中图分类号: D669.6

文献标识码: A

文章编号: 1671-931X (2022) 04-0095-08

DOI: 10.19899/j.cnki.42-1669/Z.2022.04.016

中国的老龄化问题于 1982 年召开的老龄世界大会上被纳入世界老龄化进程之中,自此,人口老龄化问题开始进入国家视野,政府逐渐认识并重视老龄化以及老龄化带来的诸多社会问题。截至 2020 年 11 月 1 日 0 时,我国 60 岁及以上人口比十年前增加了 0.86 亿,达到 2.64 亿,比重上升了 5.44%,占总人口的 18.70%,人口老龄化、高龄化形势进一步加剧。在很长一段时间内,家庭养老是我国老年人最主要的养老选择,而在计划生育基本国策的施行与经济社会的转型过程中,现代家庭的结构与关系发生了急剧转变,出现了家庭规模小型化、“4-2-1”家庭结构普遍化、空巢家庭数量增加等变化趋势。这些变化使得家庭的养老功能日益弱化,对专业化养老机构 and 社区养老服务的需求与日俱增。在此背景下,完善社会养老服务体系,既是应对人口老龄化、推动

社会和谐稳定的当务之急,也是适应传统养老模式转变、满足人民群众养老服务需求的必由之路。

武汉是全国较早进入人口老龄化的城市之一,1993 年老年人口比重就已突破 10%,截至 2020 年 11 月 1 日 0 时,全市 60 岁及以上人口达到了 212.44 万,同时平均家庭户人口持续减少,2020 年平均家庭户人口数 2.47 人,比上一次全国人口普查的 2.78 人减少了 0.31 人,高龄、空巢以及家庭规模小型化等特点集中。为应对日益严峻的老龄化问题,武汉市政府陆续出台了《武汉市社会养老服务体系规划建设(2011—2015)》《武汉市社会办养老福利机构管理办法》《关于进一步激发社会领域投资活力的意见》《关于加快推进养老服务高质量发展的实施意见》等多项社会化养老政策文件,经过多年探索,已初步形成以居家养老为基础、社区养老为依托、机构养老为补

收稿日期: 2022-04-29

作者简介: 罗瑞雪(1998—),女,湖南张家界人,湖北大学公共管理学院公共管理专业 2020 级硕士研究生,研究方向:基层治理、公共政策。

充的“五位一体、城乡统筹”式社会化养老服务体系。但武汉现有的养老社会化水平与供养能力仍有待提升,社会化养老建设仍有较大的政策空间,这也是本研究的立意所在。

本文通过政策工具理论构建一个二维分析框架,探究社会化养老政策在政策工具选择配置上的表征体现及其缺失与冲突,为社会化养老的深入研究提供新的视角与思路,进而为武汉市乃至各大中城市确定未来可行的养老政策提供决策依据。

一、社会化养老概念界定与研究述评

(一)概念界定

1. 社会化养老

在明确社会化养老这一概念之前,首先要辨析社会化一词的含义。社会化是社会科学领域中一个常见的用语,在心理学、教育学、社会学等学科范畴中均有使用,而在养老领域,社会化的内涵意在扩大养老服务的供给主体,鼓励和扶持除政府外的其他主体参与养老服务事业,寻求政府、市场和社会的协同发展。

在中国古代传统农业社会,家庭是家本位思想下承担老年人赡养责任的最主要载体,同时社会也提供部分养老资源,已经有了社会化养老的思想与实践,如南北朝时期对孤寡老人进行救济的社会慈善机构“孤独园”。进入现代工业社会,生产力的快速发展推动了雇佣劳动制的出现,家庭结构随之发生变化,老年人不再是家庭生产的领导者与指导者,地位和作用有所弱化,家庭养老功能也随之降低,赡养老年人的责任自然而然地开始向社会转移。同时,作为第三产业的服务业种类与行业日益增多,这也为养老服务的社会化创造了条件与可能。具体而言,社会化养老是指由社会提供养老资源,满足老年人口在医疗保障、日常照料、心理安慰等方面服务的需求,包括居家养老、社区养老、机构养老三种养老模式。

2. 政策工具

政策工具是政府为解决社会问题,达到政策目标而采用的举措和行动。自20世纪90年代以来,对政策工具的研究日趋成为政策科学和公共管理的热点议题之一。最先尝试对政策工具进行分类的学者是来自荷兰的经济学家科臣(Kirschen),他梳理出64种一般化的工具。麦克唐纳尔(McDonell)和艾莫尔(Elmore)基于工具所要达成的目标,将其分成命令型工具、激励型工具、能力建设型工具和系统变迁型工具^[1]。加拿大公共政策学者霍利特(Howlett)和拉梅什(Ramesh)考虑到政府参与公共物品和服务供给过程中的不同程度,将其分成自愿性工具、混合性工具、强制性工具^[2]。国内学者陈振明按照资源配置的不同主体,将政策工具分为市场化工具、工商管理技

术和社会化手段^[3]。本文借鉴罗斯威尔(Rothwell)和泽格菲尔德(Zegveld)将政策工具分为环境型、供给型、需求型的分类思想。尽管这种分类来源于科技创新与工业再造领域,但由于其强化了推进政策项目过程中政府的环境营造者角色,具有明显的市场化取向,凸显了供给和需求在推动政策项目发展中的重要作用,恰好与当前强调激发社会和市场主体活力的社会化养老发展趋势相吻合^[4]。

(二)中外研究成果述评

社会化养老是传统农业时代向工业时代发展变化的必然产物,也是缓解养老负担压力的现实出路,而社会化养老政策的科学性与合理性关系到社会化养老的建设进程。近年来,以政策文本为切入点,结合运用多种量化分析方法是政策分析的重要趋势,基本上覆盖了政策设计到终止的全过程。在社会化养老政策分析领域,胡业飞等人将社会化养老政策视为一种模糊政策,以实证研究方式评估社会化养老政策在地方的执行情况^[5];王辉选取养老服务业作为研究重点,运用多重分析方法对《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》这一政策样本进行评析,探求养老服务业政策的政策工具分布与结构特征^[6];吴宾和刘雯雯从政策工具频数分布、发文时间序列、政策文种频次、颁布主体频次等维度评析了我国1994—2016年的养老服务业政策^[6];刘亚娜和董琦圆基于政策工具的分析视角,比较了京津冀三地社会化养老政策策略的异同^[7]等。与国内相比,国外的政策文本量化分析方法发展已经较为成熟,但更侧重对社会化养老模式进行实证研究,比如英国的“整合照料”研究^[8]、德国的长期照护保险体系^[9]、美国的PACE(Program of All Inclusive Care for the Elderly)养老模式^[10]等,鲜少对社会化养老政策进行分析。国内学者对于社会化养老政策的研究,近年来逐渐借鉴国外研究思想,引入统计学、计量学、数学等学科理论,运用数理化政策分析范式对养老政策文本进行研究,但主要是从国家的宏观角度,对政策执行和政策效果进行评价,缺乏对地方社会化养老政策文本内容的深入挖掘与具体分析,研究触角与深度需进一步探讨。

二、社会化养老政策的研究思路与分析框架

(一)研究思路

公共政策文本是公共政策存在的物理载体^[11],也是呈现政府部门活动的客观印记,具有信息传递与价值宣示等功能,既能反映政府对养老问题的重视水平,也能在一定程度上体现社会化养老建设的未来趋势,对社会化养老政策文本进行分析,具有理论和实践的双重意义。

本文的研究思路如下:首先基于政策工具理论观点结合社会化养老政策具体内容,构建一个政策

二维分析框架；其次选取符合条件的社会化养老政策文本，并对其中贴合分析维度的内容分析单元进行编码统计；然后在此基础上对政策工具频数归类统计；最后分析框架下结合相关政策理论对研究结果进行分析，探究武汉市社会化养老政策在政策工具上的结构特征与不足之处，进而针对性地提出政策修正与优化建议。

（二）分析框架

为了更深入地了解武汉市社会化养老政策体系的现行特点和演进趋势，本文参照罗斯威尔和泽格菲尔德将政策工具分为供给型、环境型和需求型三类的理论观点，构建社会化养老政策的二维分析框架。

1.X 维度：政策工具维度

环境型政策工具是指通过营造良好的行业环境来间接影响社会化养老体系的建立与完善。具体可表现为政府制定社会化养老方面的目标规划、金融服务、税收优惠、法规管制、策略措施^[12]等。

供给型政策工具即为政府给予社会化养老行业以资金、人才、技术等支持，供给其发展所需要素，直接推动其可持续发展。主要可以细分为人才培养、资金投入、养老设施建设、信息支持、公共服务等。

需求型政策工具即为政府采取购买服务、贸易管制等手段降低社会化养老服务发展的市场阻碍，拉动社会化养老服务相关产业的健康发展。包括养老服务的政府购买与外包、经营壁垒、贸易管制、海外交流等。

表 1 社会化养老政策体系政策工具内涵

工具类型	工具名称	政策工具解释
环境型	目标规划	以“目标”“规划”等为关键词，政策内容涉及养老服务原则上应实现的目标，已提供方向性指导
	金融服务	以“金融”“融资”“筹措”等为关键词，政策内容设计不同融资渠道，通过设立基金、项目融资等方式筹措资金
	税收优惠	以“税收减免”“税费负担”等为关键词，政策内容涉及税收优惠、减免等，以间接实现对社会化养老领域的辅助性优惠
	法规管制	以“法规”“管制”等为关键词，政策内容涉及部门监管、违规处理、安全标准、规范标准等，以促进养老领域的制度约束和规范性管理
	策略措施	以“探索”“引导”“支持”“动员”“鼓励”“坚持”等为关键词，政策内容涉及思想指导、机制完善、规范健全等，以优化养老环境、营造良好氛围、完善多层次养老服务供给体系

供给型	人才培养	以“培训”“研修”“教育”等为关键词，政策内容涉及养老服务课程的增设，养老服务从业人员教育、培训、人才队伍扩充等，以提高养老服务人员素质和技能
	资金投入	以“资金”“奖励”“补贴”“经费”等为关键词，政策内容涉及政府对社会化养老领域提供财力上的支持，以保障养老服务有序发展
	信息支持	以“信息”“科技”等为关键词，政策内容涉及信息资源、智慧社区建设、大数据应用、云平台建设、提供信息服务等，以推进养老服务的智能化发展
	养老设施	以“设施”“中心”“机构”“驿站”等为关键词，政策内容涉及养老事业发展的基础性建设
	公共服务	以“公共服务”等为关键词，政策内容涉及政府部门为社会主体提供指导与公共服务，为老年群体提供助餐、教育等服务，以营造社会化养老行业发展的良好氛围
需求型	政府购买	以“政策购买服务”等为关键词，政策内容涉及政府直接购买养老服务，以扩大主体，丰富服务供给
	服务外包	以“PPT”“连锁运营”“承包运营”等为关键词，政策内容涉及鼓励和引导社会力量参与养老服务行业，以整合资源、创新养老服务发展
	贸易管制	以“贸易管制”等为关键词，政府内容涉及服务交易和行业监管等，以规范养老服务市场，提高服务质量，促进依法经营
	经营壁垒	以“经营壁垒”“准入门槛”等为关键词，政策内容涉及社会力量进入养老服务领域的渠道，以引入社会资本，拓展养老服务供给主体
	海外交流	以“海外交流”“对外交流”等为关键词，政府内容涉及与海外养老服务企业进行交流合作、与国际老龄组织友好联络，以学习和借鉴国外养老服务工作的成功经验和先进理念，提高养老服务业整体经营管理水平

2.Y 维度：社会化养老政策维度

《武汉市社会养老服务体系规划建设规划(2011—2015 年)》是指导武汉社会化养老服务发展的纲领性文件，该规划指出要“构建以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的社会养老服务体系。”“充分考虑农村与城市的差异，加大对农村和贫困地区的政策支持力度，将资源配置向农村和贫困地区倾斜”，《武汉市养老事业发展“十三五”规划(2016—2020 年)》中也将“全面建成以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系，推动养老服务业持续健康发展”作为主要目标。据此，Y 维度主要考虑社会化养老政策的居家养老、社区养老、机构养

老、医养结合、农村养老、养老服务业等指标。

基于以上分析,构建出武汉市社会化养老政策体系的二维分析框架,如图1所示。



图1 社会化养老政策二维分析框架图

三、武汉市社会化养老政策文本搜集与编码

(一)武汉市社会化养老政策的文本选择

本文选取了武汉市2011—2021年有关社会化养老的政策文本,为确保政策样本统一性与有效性,本文按照政策内容与社会化养老密切相关;发文单位为武汉市政府及下设机构;政策文种应为规划、意见、办法、通知等规范性文件的原则,以“社会化养老”“居家养老”“社区养老”“机构养老”等为关键词在武汉市人民政府网站、武汉市卫健委、武汉市民政局等部门网站检索,最终梳理出有关社会化养老的政策文件共计25份(见表2)。

表2 武汉市社会化养老政策文本统计表

序号	时间	名称	文号	文种
1	2011.3	武汉市国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要		规划
2	2011.5	市人民政府办公厅关于深入推进居家养老服务工作的通知	武政办〔2011〕93号	通知
3	2012.8	市人民政府关于印发武汉市社会养老服务体系建设的规划(2011—2015年)的通知	武政〔2012〕66号	通知
4	2012.9	武汉市社会办养老福利机构管理办法	政府令第230号	办法
5	2013.3	市人民政府关于进一步鼓励和引导民间投资健康发展的实施意见	武政〔2013〕27号	意见
6	2013.8	市人民政府关于进一步加强老年教育工作的意见	武政〔2013〕78号	意见
7	2014.3	市人民政府办公厅关于加快推进社区养老建设的指导意见	武政办〔2014〕30号	意见
8	2015.6	市人民政府办公厅关于做好全市养老服务业综合改革试点工作的通知	武政办〔2015〕86号	通知
9	2016.1	市人民政府关于印发武汉市民政事业发展“十三五”规划的通知	武政〔2016〕47号	通知
10	2016.4	市人民政府关于加快健康服务业发展的实施意见	武政〔2016〕19号	意见
11	2016.4	武汉市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要		规划
12	2016.9	市人民政府办公厅关于转发武汉市“互联网+养老”工作实施方案的通知	武政办〔2016〕124号	通知
13	2017.3	武汉市养老事业发展“十三五”规划(2016—2020年)		规划
14	2017.3	市人民政府办公厅关于印发武汉市居家和社区养老服务改革试点实施方案的通知	武政办〔2017〕26号	通知
15	2017.8	市人民政府关于提升养老服务供给水平加快发展养老服务业的实施意见	武政规〔2017〕34号	意见
16	2018.1	市人民政府关于印发武汉市推进“互联网+居家养老”新模式实施方案的通知	武政规〔2018〕1号	通知
17	2019.1	市人民政府办公厅关于印发武汉市支持社会力量提供多层次多样化医疗服务实施方案的通知	武政办〔2019〕4号	通知
18	2019.4	市人民政府办公厅关于进一步激发社会领域投资活力的意见	武政办〔2019〕34号	意见
19	2019.11	市人民政府关于推进重点产业高质量发展的意见	武政〔2019〕40号	意见
20	2020.6	关于印发《武汉市2020年养老机构服务质量建设专项行动方案》的通知	武民政〔2020〕10号	通知
21	2020.7	关于印发武汉市实施社区医疗与养老服务能力提升试点工作的实施方案的通知	武卫〔2020〕2号	通知
22	2020.8	关于印发《全市养老机构食堂“明厨亮灶”建设工作实施方案》的通知	武民政〔2020〕17号	通知
23	2021.3	武汉市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和2035年远景目标纲要		规划
24	2021.4	市民政局市财政局关于印发《武汉市老年人居家适老化改造实施方案》的通知	武民政〔2021〕8号	通知
25	2021.5	市人民政府关于加快推进养老服务高质量发展的实施意见	武民规〔2021〕6号	意见

(二)武汉市社会化养老政策的文本编码
本文对 25 份政策文件以“政策文本编号—章节—具体条款”的方式进行编码处理,将与社会化养老内容相关的具体政策条款作为研究的内容分析单元,见表 3。

表 3 政策文本内容分析单元编码表

编号	时间	名称	内容分析单元	编码
1	2011.3	武汉市国民经济和社会发 展第十二个五年规划纲要	第四章、三、(七)积极发展家庭服务业	1-4-3-7
			第十三章、五、(二)发展社会养老服务,加强各类养老机构管理	1-13-5-2
2	2011.5	市人民政府办公厅关于深 入推进居家养老服务工作的 通知	一、提高认识,进一步明确我市居家养老服务工作目标。力争到 2015 年,全市各街(乡、镇)都建有一所示范性的居家养老服务中心…	2-1
			二、制定规划,逐步健全我市居家养老服务业运营机制	2-2-1
			(一)各区人民政府要因地制宜,科学制订本区居家养老服务发展专项 规划…	2-2-2
			(二)将居家养老服务设施作为公共配套服务设施…	2-2-3
...
25	2021.5	市人民政府关于加快推进 养老服务高质量发展的实 施意见	一、(一)支持政府以作价出资或者入股方式提供土地,与社会资本共 同投资建设养老服务项目…	25-1-1
			二、(二)到 2022 年,全市至少新增养老中心 7 所、养老服务综合体 100 个…	25-2-2
			二、(四)推动农村养老服务设施建设…	25-2-4
			三、(一)提升养老机构医疗服务能力,鼓励养老机构与周边医疗机构 开展多种形式的签约合作…	25-3-1

四、武汉市社会化养老政策的分析结果

基于以上的编码程序,按照分析框架中 X-Y 维
度交叉所表示的具体含义,对已编码的内容分析单
元进行归类统计,构建出社会化养老政策工具频数
分布统计表(见表 4)。

表 4 政策工具频数分布统计表

		居家养老	社区养老	机构养老	农村养老	医养结合	养老服务业	百分比	总计
环 境 型	目标规划	5	7	14	6	5	4	13.76%(41)	53.36%
	金融服务	0	0	2	0	0	7	3.02%(9)	
	税收优惠	2	1	5	0	1	2	3.69%(11)	
	法规管制	1	1	6	0	1	7	5.37%(16)	
	策略措施	16	9	9	4	16	28	27.52%(82)	
供 给 型	人才培养	5	1	1	1	1	11	6.71%(20)	34.56%
	资金投入	6	5	3	0	3	10	9.06%(27)	
	信息支持	13	2	5	1	2	4	9.06%(27)	
	养老设施	6	8	1	4	2	2	7.72%(23)	
	公共服务	2	3	1	0	0	0	2.01%(6)	
需 求 型	政府购买	9	5	2	1	0	3	6.71%(20)	12.08%
	服务外包	1	1	2	0	0	0	1.34%(4)	
	贸易管制	0	0	0	0	0	2	0.67%(2)	
	经营壁垒	0	0	2	1	0	5	2.68%(8)	
	海外交流	0	0	0	0	0	2	0.67%(2)	
频数		66	43	53	18	34	87		
百分比		22.15%	14.43%	17.79%	6.04%	10.40%	29.19%	100.00%	

罗瑞雪：基于政策工具理论的武汉市社会化养老政策研究

(一) 社会化养老政策的 X 维度分析

整体上来看,武汉市从环境、供给、需求三个层面多方位地支持社会化养老的有序发展,但各类型政策工具分布不均,以环境型政策工具居多,为 53.36%,供给型政策工具次之,占比 34.56%,需求型政策工具最少,占比 12.08%。可以看出,武汉市社会化养老政策工具各类型分布不均,更倾向于为社会化养老体系打造良好环境,通过营造适宜的环境间接影响市社会养老服务的发展,较少考虑社会化养老服务的供给与需求,尤其需求型政策工具较少,难以发挥其拉动作用。

1. 环境型政策工具居多

从政策工具的各类型分布情况来看,环境型政策工具主要有策略措施(27.52%),目标规划(13.76%),法规管制(5.37%),税收优惠(3.69%)以及金融服务(3.02%)。武汉老龄化程度较十年前明显加深,老龄人口的增加给政府带来巨大的养老压力,受限于政府财政资金,灵活、高效的社会化养老模式将是实现“老有所养”的未来趋势。为此,在国家大力推进养老服务社会化进程背景下,武汉也主动顺应中央政策精神,发布了一系列促进社会化养老体系完善的政策文件,在多个中长期发展规划中强调要“优先发展社会养老服务”,在对政策工具的统计中也可看出,社会化养老政策更侧重于通过指向性的策略措施和目标规划明确社会化养老服务在全市民政事业中的重要地位。同时,武汉市也注重配套相关法规对养老社会化加以管制,防止其无序发展,如出台《武汉市社会办养老福利机构管理办法》《武汉市社区养老院规范》等,制订促进全市社会化养老服务健康发展的地方性法规,并由市民政局牵头履行业务监管职能,规范社会化养老行业的可持续发展。

金融服务和税收优惠对社会化养老服务发展的影响十分关键,通过积极开发金融产品、增加融资渠道、创新融资形式等手段,改进和完善对社会养老服务产业的金融服务,能有效解决社会资本投资社会养老服务领域的融资难、融资贵等问题。养老服务带有公共产品的特征,私人企业通常不愿意对该领域投资,因为平均收益低且回报周期长,而政府对该行业予以财政支持和税收优惠,可以有效吸引民间资本提供多样化的养老服务项目,创办多层次的养老服务设施,不仅提高了老年人的生活质量,也减轻了其家庭的经济压力和责任负担。

2. 供给型政策工具不均

从总量上看,供给型政策工具比重较为恰当,为 34.56%,资金投入与信息支持两项均为 9.06%,二者之和占供给型政策工具总量的一半以上,社会化养老需要大量的资金投入,这与发展社会化养老服务的现实要求相一致。同时注意到,随着近年来“互联网+”服务以及人工智能的发展,在社会化养老领域

也开始逐渐重视网络服务和信息技术的应用,比如武汉市在“十三五”规划中,就提出要“推进‘互联网+养老’,全面提升养老服务信息化水平”,并陆续发布了《武汉市“互联网+养老”工作实施方案》《武汉市推进“互联网+居家养老”新模式实施方案》等政策文件,大力推行智慧化养老、智能养老服务,降低服务成本的同时提高服务质量。养老设施(7.72%)是提供养老服务的场所,武汉市现有各类养老服务设施 2855 处,包含市区养老机构、街道养老综合体、社区养老设施三级养老点,农村养老服务设施覆盖率达到 66.87%,表明当前武汉市养老服务设施正逐步完善与健全。

从具体分布来看,人才培养与公共服务占比很少,需求端的老龄人口剧增,但供给端的养老服务人员数量却出现断崖,拥有专业知识技能的养老服务人才仍将是刚需。养老服务人员是养老服务的直接输送者,社会化养老服务的高质量发展迫切需要高素质高层次人才体系,虽然政府出台相关培养、扩充养老服务队伍的政策措施,但对于日益增加的老年群体,专业的养老服务人才数量仍然偏少。截至 2021 年 7 月底,武汉全市 275 家养老机构中,在院老人与养老护理员的比例约为 6:1,养老护理员的数量、专业化、职业化水平都有待提高。

3. 需求型政策工具缺乏

需求型政策工具主要依靠政府购买、服务外包、贸易管制等手段降低社会化养老服务业的行业门槛,引导、支持市场主体的参与,吸纳社会资本,拉动社会养老服务的产业化与市场化。在三种政策工具维度中,需求型政策工具仅占总数的 12.08%,还处于较为缺乏的阶段,其中政府购买占一半以上,这意味着政府逐渐将一部分的公共服务转交给市场来提供,而与此形式类似的服务外包也是如此,政府更加注重发挥市场配置资源的优势,社会化养老服务的供给主体正由单一的政府向多元的企业、社会组织、个人转变。减少经营壁垒和贸易管制降低了社会主体进入社会养老服务领域中的障碍,同时规范相关主体行为,进行海外交流,借鉴国外社会化养老的成熟经验,吸引国外资本,也能促进我国社会化养老服务的高质量发展,但现实情况下,政府很少运用经营壁垒(2.68%)、贸易管制(0.67%)与海外交流(0.67%)等政策工具,这与全面放开养老服务市场的现实情境相违和,未来,政府在需求型政策方面,尤其是经营壁垒、贸易管制和海外交流的政策工具仍然有很大的发挥空间。

(二) 社会化养老政策的 Y 维度分析

根据表 3 的统计数据,武汉市的社会化养老政策囊括了养老服务业(29.19%)、居家养老(22.15%)、机构养老(17.79%)、社区养老(14.43%)、医养结合(10.40%)、农村养老(6.04%)。养老服务业占比最高,这也与近

年来武汉市大力推动养老服务业综合改革,支持和吸引更多社会力量进入养老服务业的现实导向与政策安排相一致,养老服务业在全市服务业中的比重进一步增大。其中又以策略措施居多,反映出政府更注重对该行业的长远性规划与安排,引导养老服务业朝着稳定健康的可持续路径发展。

我国目前实行“9073”的养老工程,也即选择在家庭、社区、机构进行养老的老年人比例分别为90%、7%、3%。一般而言,居住在家养老既符合传统养老观念,亦是大部分老年人更为倾向的养老途径,同时养老机构收费贵,对于无数家庭来说是一笔高额支出,居家养老也被迫成为多数工薪家庭更为实际的选择。在居家养老方面,政府运用供给型与环境型政策工具较多,其比重也凸显了当前社会化养老模式中居家养老的基础性地位。但是随着社会高龄少子化、家庭规模日益缩减、失能和失独老人照护问题等社会现象的出现,养老机构与社区逐渐承担起部分养老责任,满足老年人日常照料、生活护理、文娛活动等服务需求。

医养结合就是要整合医疗养老资源,将养老服务功能融合到社区基层医疗卫生机构中,创建社区医养联合体,满足社区老年人就近就便享受基本医疗、健康咨询、康复护理等服务,支持医疗机构同养老机构进行业务合作,为机构养老提供专业化医疗服务支撑,实现“老有所医”,全面提升老年人的健康水平与生活质量。农村养老是目前社会化养老服务体系中的短板,虽然政府注重在策略措施与目标规划方面对其进行规划与统筹,但在具体的金融服务、税收优惠、人才培养、服务外包等方面投入较少。

随着社会发展,居家养老、社区养老、机构养老的界限愈加模糊,三种养老模式逐步融合发展,比如在社区设立养老设施,接收社区内具有自理或半自理能力的老人,白天在社区养老机构接受照护,晚上回家由子女照看,既让社区老年人的生活水平得到了提升,集约化的机构养老模式又降低了社会养老成本。此外,互联网技术与人工智能技术的发展与应用,也让社会化养老的建设效果更为便捷高效。

五、武汉市社会化养老政策的研究结论与建议

(一) 优化调整社会化养老政策工具结构

有效的政策资源配置是实现政策目标的基础,均衡的政策工具结构是资源优化配置的前提。要实现养老社会化的政策目标,政府必须合理调整社会化养老政策工具结构的失衡状态,增加具有强化政策拉动力效果的需求型政策。从政策工具内部结构来看,环境型政策工具以策略措施为主,政策具体条款显得笼统,缺乏可操作性,应当进一步细化,多一些具体实际的执行性政策。同时增加并创新金融类工具,降低社会资本进入社会化养老服务行业的金

融障碍。供给型政策工具内部分布不协调,其中资金投入与信息支持两项比重最大,而人才培养与公共服务两项占比很少,需要优化调整,一方面合理配置资金与信息资源,完善资金使用监督与监管体系,避免资源浪费;另一方面加大队伍培育与公共服务支持力度,加强社会化养老服务人员职业技能培训,在高校增设社会化养老服务相关专业与课程,同时提高养老服务从业者的行业认同度和自豪感,培养具备专业知识与技能的养老服务人才,满足老龄群体需要。需求型政策工具主要依靠政府购买服务发挥作用,经营壁垒、贸易管制、海外交流严重匮乏,政府应意识到需求型政策工具强有力的拉动作用,降低养老行业壁垒,鼓励社会力量参与到社会化养老服务行业中,并通过强有力的政策引导市场企业满足老年人逐渐多样化、个性化的服务需求。

(二) 均衡发展社会化养老政策覆盖领域

武汉市社会化养老政策覆盖面较广,体现了政府对社会化养老领域的较高关注度。一是在养老服务业方面,养老与家政、文化、保险、旅游、教育等行业结合产生了较高的产业集群化程度,政府应当继续降低市场门槛,积极拓展新兴养老服务市场,同时强化税收优惠与公共服务的支持力度,扶持社会资本规范有序地进入养老服务行业。二是居家养老作为目前我国老年人最偏好也最主要的养老模式,政府在继续强调其在社会化养老中的基础性地位之外,可以充分发挥社会和市场的主体作用,增加养老服务资源供给,为居家老年人提供更为丰富多元与便捷可及的养老产品与服务。三是武汉市社区养老与机构养老两种养老模式仍处于起步阶段,有很大的发挥空间与发展潜力,政府可以通过市场化运作方式,多渠道创办小型化、连锁化、专业化的社区养老中心与养老机构,为老年群体提供不同时期、不同种类、不同阶段的养老服务。四是武汉市通过改革试点、政策扶持等方式促进全市医养结合能力的提升,但金融服务、税收优惠、购买服务等具体措施运用较少。在该领域,政府应当继续增加财政资金投入,扩大医院中与老年人相关的病科床位,实现“老有所医”。五是与城市社区相比,农村地区的养老设施、服务人才、资金投入更为欠缺,更需要政府的政策倾斜与财政支持。且农村地区绝大多数青壮年都去往城镇工作,常住人口以留守老人居多,在专业化服务人员相对短缺的条件下,农村老人日间照料中心、农村养老互助中心、农村福利院亟须进一步的改造与提质,探索发展适宜农村的互助养老模式。

(三) 建设系统化的社会化养老政策体系

首先,注重政策领域与政策工具的适配性。政策的执行效果要求政策工具要与社会化养老需求相适配,做到精准施策,对于不同的养老模式采取不同的政策工具组合,将环境型政策工具的规划设计与

供给型、需求型政策工具的具体实施相结合,有效推动政策领域的全面发展。其次,增强社会化养老政策体系的系统性。任何一份社会化养老政策都不应该单独存在,而是通过围绕某一项社会化养老主题,配套制定一系列相关政策措施作为支撑,共同构成一个政策文件群,用标准化的政策文件形式将宏观指导、发展思路、具体要求和实践做法等规范化,既保证了政策的连贯性和延续性,又促进了宏观政策的有效开展和落地取得实效,从而提高了社会化养老政策体系的针对性、协调性和系统性^[13]。同时,系统化的政策体系也有助于查漏补缺,加强不同政策间的配合与衔接,形成推动社会化养老有序发展的政策合力。

本文基于政策工具理论结合社会化养老政策文本内容建立了一个二维分析框架,在此框架下结合政策文本计量分析方法对武汉 2011—2021 年的社会化养老政策体系进行研究,并基于研究结果有针对性地提出了一些政策优化建议,对武汉及其他城市的社会化养老政策体系的完善具有一定的参考价值。但研究也存在一定局限:选取武汉作为城市样本,研究结果的普遍性和适用性有待考量;虽尽力囊括社会化养老政策文件,但难免疏漏与社会化养老相关但不太重要的政策;对社会化养老政策的量化分析还有待深入挖掘。因此,采用更为全面与专业的分析方法对社会化养老政策的演进历程、体系现状、耦合协调度进行分析,将是下一步的研究方向。

参考文献:

- [1] 陈庆云.公共政策分析[M].北京:北京大学出版社,2005:81-82.

- [2] Howlett M, Ramesh M. Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems [J]. American Political Science Association, 2009(2):548-580.
- [3] 陈振明.公共政策分析[M].北京:中国人民大学出版社,2003:148-149.
- [4] 王辉.政策工具视角下我国养老服务业政策研究[J].中国特色社会主义研究,2015(2):83-89.
- [5] 胡业飞,崔杨杨.模糊政策的政策执行研究——以中国社会化养老政策为例[J].公共管理学报,2015(2):93-105.
- [6] 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.
- [7] 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(3):189-202.
- [8] Henk N.& Philip C.B. Integrating services for older people: A resource book for managers [M]. Dublin: European Health Management Association, 2004(5):20-21.
- [9] THOMSEN SL. The Social Long-Term Care Insurance in Germany: Origin,Situation,Threats,and Perspectives [J]. SSRN Electronic Journal, 2010(10):10-12.
- [10] HIRTH V, BASKINS J, DEVER-BUMBA M. Program of all-inclusive care (PACE): past, present, and future [J]. J Am Med Dir Assoc, 2009(3):155-160.
- [11] 黄萃,任骏,张剑.政策文献量化研究:公共政策研究的新方向[J].公共管理学报,2015(2):129-137.
- [12] 张韵君.政策工具视角的中小企业技术创新政策分析[J].中国行政管理,2012(4):43-47.
- [13] 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.

[责任编辑:许海燕]

A Study of Socialized Pension Policy in Wuhan based on Policy Instrument Theory

LUO Rui-xue

(School of Public Administration, Hubei University, Wuhan Hubei, 430000, China)

Abstract: The socialized pension construction is an inevitable requirement to cope with the aging population and to protect and improve people's livelihood. This study uses Wuhan as a sample and constructs a two-dimensional analysis framework based on policy instrument theory to quantify the socialized pension policy texts in Wuhan from 2011-2021. It is found that the structure of socialized pension policy instruments in Wuhan generally presents an imbalanced state of emphasizing environmental and supply-based policy tools and ignoring demand-based policy tools. It is necessary for the government to further optimize the structure of socialized pension policy tools, develop balanced socialized pension coverage areas, and build a scientific and comprehensive socialized pension policy system with effective implementation.

Keywords: socialized pension; policy research; policy tools; Wuhan