

中国养老服务业政策文本量化研究 (1994 ~ 2016 年)^{*}

吴 宾 刘雯雯

[摘要] 养老服务业是积极应对人口老龄化的重要内容。本文对我国中央政府颁布的 38 份养老服务业政策文本进行政策内容量化研究和文献计量分析。内容量化研究表明,养老服务业政策工具存在着整体分布不均、供给型政策结构失衡、需求型政策不足等问题;养老服务业政策对机构养老、居家养老、社区养老、养老服务产业、医养结合进行全面干预,重点扶持机构养老发展。文献计量分析显示,养老服务业存在着法律法规不健全、部门协同不够等问题。

[关键词] 养老服务业政策; 政策文本内容量化研究; 政策文本计量分析; 政策工具

[中图分类号] D669.6 [文献标识码] A [文章编号] 1006—012X (2017) —04—0020 (07)

[作者] 吴 宾, 副教授, 博士, 硕士生导师, 中国海洋大学法政学院, 山东青岛 266100

刘雯雯, 硕士研究生, 中国海洋大学法政学院, 山东青岛 266100

一、引言

当前,中国人口老龄化进入加速发展阶段。截止 2015 年底,60 岁以上人口为 2.22 亿,占总人口的 16%。^[1]加快发展养老服务业,已成为我国积极应对人口老龄化、推动供给侧结构性改革的重要内容。政府颁布了一系列法律法规和制度条例,初步形成了养老服务业政策体系,为有效化解养老服务供需矛盾、引导和规范养老服务业持续发展提供了有力支撑。然而,随着养老服务业的快速发展,现有的政策体系面临着法律法规不健全、政策力度不够、政策结构不尽合理等问题,亟需建立起体系完备、科学合理、运行有效的养老政策体系。^[2]

养老服务业政策体系是党和国家为积极应对老龄化社会、实现养老服务业发展所采取的政治行动或所规定的行为准则。其完善很大程度上有赖于科学、有效的政策研究。政策文本

量化研究是政策研究科学化的必要路径,它以政策主体、政策工具、政策关联网络等为研究对象,借鉴和引入统计学、政策计量学等学科知识和方法,通过对政策文本内容和外部属性特征的实证性分析,揭示政策工具的选择与运用、政策过程的利益分配和博弈过程、政策嬗变的内在逻辑和历史规律,是开展政策研究的一种新范式和新视角,有助于弥补质性研究的主观性、不确定性和模糊性。^[3]该方法已经在产业政策、科技创新政策研究等领域得到广泛应用,然而,通过梳理国内养老服务业政策研究文献,发现研究聚焦点主要在养老政策的发展演进及发展取向、以及具体的养老服务政策研究等方面,偏重于质性分析,较少学者从政策文本量化视角对养老服务业政策加以探究,以致于难以厘清其发展脉络以及结构性矛盾,影响到养老服务业政策体系的科学构建及完善。因此,本文运用政策文本内容量化与计量分析方法,对 1994 ~ 2016 年养老服务业政策文本进行研究,以期促进养老服务业政策体系的完善。

* 基金项目: 中央高校基本科研业务经费培育项目“社会治理与公共政策创新”(201564043)。

二、养老服务业政策文本内容量化研究

政策文本量化包括了政策文本内容量化和政策文本计量分析两种方法。^[4]其中,政策文本内容量化是通过对政策“内容”的分析以获得结论的一种研究手段。^①本文借鉴 Rothwell 和 Zegveld (1985)^[5]的政策工具分类思想,结合养老服务体系,构建一个以政策工具维度为 X 轴、以养老服务体系为 Y 轴的二维分析框架,并将相应的政策文本内容编码,归入框架进行描述统计,剖析养老服务业政策在两个维度上所存在的问题,提出政策改进建议。

1. 养老服务业政策文本内容分析框架构建

(1) X 维度: 政策工具维度

政策工具是政府治理的手段和途径,是政策目标和结果之间的桥梁。科学合理的政策工具选择有助于推动政策的成功。^[6]借鉴已有研究,本文将政策工具分为供给型、环境型和需求型三种类型并以此建立 X 维度。三种政策工具类型对养老服务业发展的作用如图 1 所示。

环境型政策工具主要体现为政策对养老服务业发展的影响力。政府通过制定目标规划、调整税收制度、提供金融优惠政策等为其提供良好发展环境,^[7]促进产业结构的调整和变迁,间接推进养老服务业全面发展。包括总体目标规划、老年金融服务、养老机构税收优惠、法规管制、策略性措施等内容。

供给型政策工具的作用主要表现为政策对养老服务业发展的推动力。政府通过培育人才、提供资金支持、推进“互联网+养老”信息化建设等措施,推进养老服务供给侧改革,有效改善养老服务供需不均衡等问题。根据支持方式,可将该类政策工具划分为养老资金投入、养老服务人才培养、基础设施建设、信息支持、科技支持、公共服务等方面。

需求型政策工具对养老服务业发展的拉动作用体现为政府通过采购社会养老服务、将养老服务外包等手段,减少养老服务业发展的不确定性及市场障碍,拉动相关产业平稳快速发展。具体政策工具包含人才引进、养老服务的采购与外包、市场塑造、海外交流等内容。

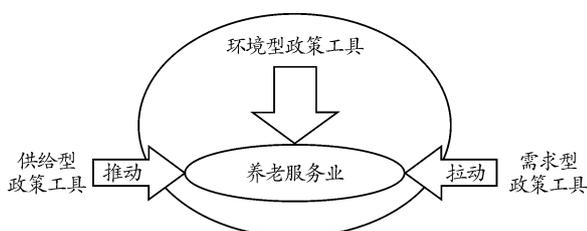


图1 政策工具对养老服务业的作用原理图

(2) Y 纬度: 养老服务体系

2016年《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》中指出,要建设以居家为基础、社区为依托、机构为补充的多层次养老服务体系,推动医疗卫生和养老服务相结合。可见,养老服务体系包含了诸多养老服务方式,而每一种养老服务方式都有着不同的政策需求,以养老服务体系为窗口能更好地透视养老服务业政策内容中本质性的事实和趋势。基于此,本文将居家养老、社区养老、机构养老、养老服务产业、医养结合确定为养老服务体系维度,^②即 Y 维度。以政策工具维度为 X 轴、以养老服务体系维度为 Y 轴建立二维分析框架(如图 2 所示)。

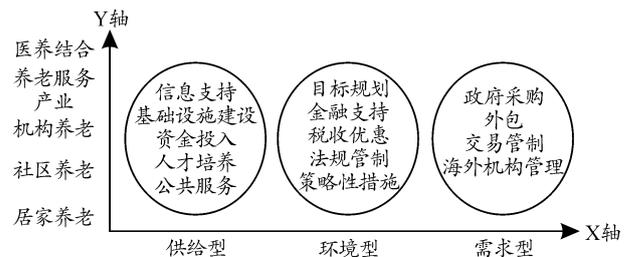


图2 养老服务业政策二维分析框架图

2. 养老服务业政策文本选择及编码

(1) 政策文本选择

本文以 1994~2016 年中央政府养老服务业政策文本为研究对象,^③政策文本主要来源于中央部委网站、北大法宝等数据库。为了保证政策选取的有效性,通过以下 3 个方面筛选政策文本:一是发文单位为全国人大及国务院直属机构;二是直接与养老服务业密切相关的机构;三是政策类型应是行政法规、决定、规划、通知、意见等规范性文件。最终梳理了有效政策样本 38 份(见表 1)。

(2) 政策文本编码

本文研究的内容单元定义为单独政策文本的有关条款,对 38 份政策文本根据政策内容抽取政策工具(养老服务方

① 政策文本内容量化是一种定量和定性研究相结合的分析方法,它将“用语言表示而非数量表示的文献转换为用数量表示的资料”,并将分析结果采用统计数字描述,通过对文献内容“量”的分析,找出能反映文献内容的一定本质方面而又易于计数的特征,克服定性研究的主观性和不确定性。

② 养老服务产业不仅有利于积极应对庞大的老龄市场需求,还将成为引领经济社会全局和长远发展的重要力量。医养结合反映了健康服务业与养老服务业的有机融合,有利于吸进社会资金进入养老服务业的同时提供更优质的养老服务。因此可以视为养老服务体系构成要素。

③ 本文选取 1994 年为时间节点的原因:一是 1992 年我国确立了社会主义市场经济体制。国家将市场机制引入社会福利事业,国家鼓励、扶持社会组织或者个人兴办老年福利院、敬老院、老年公寓、老年医疗康复中心,养老服务业开始快速发展。二是 20 世纪 90 年代后,随着中国人口老龄化进程加快,政府于 1994 年颁布了《中国老龄工作七年发展纲要(1994-2000 年)》,首次明确把老龄事业纳入了经济社会发展的总体规划和可持续发展战略之中。自此之后,养老服务政策体系逐渐形成。此外,相对于地方性养老服务业政策而言,中央政策更具引领性与影响力,同时为保证数据一致性,提高研究针对性,本文选择中央政策进行分析。

式), 并按照“文本编号-章节-具体条款”进行编码, 构建政策文本的内容分析单元编码表(见表2)。

表1 我国中央级养老服务业政策文本统计表

编号	政策类型	政策名称	发文时间	发文单位
1	行政法规	《中华人民共和国老年人权益保障法》	1996	全国人大
2		《养老机构管理办法》	2013	民政部
3		《养老机构设立许可办法》	2013	民政部
4	决定	《中共中央、国务院关于加强老龄工作的决定》	2000	中共中央、国务院
5	规划纲要	《中国老龄工作七年发展规划(1994-2000年)》	1994	国家计委等8部门
6		《中国老龄事业发展“十五”规划纲要(2001-2005年)》	2001	国务院
7		《中国老龄事业发展“十一五”规划》	2006	全国老龄委
8		《中国老龄事业发展“十二五”规划》	2011	国务院
9		《社会养老服务体系规划建设(2011-2015年)》	2011	国务院
10	通知公告	《关于开展“全国养老服务社会化示范单位”创建活动的通知》	2006	民政部
11		《关于开展养老服务业综合改革试点工作的通知》	2013	民政部、发改委
12		《民政部关于开展公办养老机构改革试点工作的通知》	2013	民政部
13		《关于香港、澳门服务提供者在内地举办营利性养老机构和残疾人机构服务有关事项的通知》	2013	商务部、民政部
14		《关于鼓励外国投资者在华设立营利性养老机构从事养老服务的公告》	2013	商务部、民政部
15		《关于减免养老和医疗机构行政事业性收费有关问题的通知》	2014	财政部、发改委
16		《关于加快推进健康与养老服务工程建设的通知》	2014	发改委等10部门
17		《关于做好政府购买养老服务工作的通知》	2014	财政部等4部门
18		《关于加强老年人家庭及居住区公共设施无障碍改造工作的通知》	2014	住建部等5部门
19		《关于开展国家智能养老物联网应用示范工程的通知》	2014	民政部
20		《关于组织开展面向养老机构的远程医疗政策试点工作的通知》	2014	发改委等3部门
21		《关于推进城镇养老服务设施建设工作的通知》	2014	民政部等4部门
22		《关于加强养老服务设施规划建设工作的通知》	2014	住建部等4部门
23		《关于遴选全国职业院校养老服务类示范专业点的通知》	2015	教育部等3部门
24	意见	《国务院关于加快发展养老服务业的意见》	2006	国务院
25		《关于全面推进居家养老服务工作的意见》	2008	全国老龄办等10部门
26		《民政部关于鼓励和引导民间资本进入养老服务领域的实施意见》	2012	民政部
27		《民政部关于建立养老服务协作与对口支援机制的意见》	2013	民政部
28		《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》	2013	国务院
29		《商务部关于推动养老服务产业发展的指导意见》	2014	商务部
30		《教育部等九部门关于加快推进养老服务业人才培养的意见》	2014	教育部等9部门
31		《养老服务设施用地指导意见》	2014	国土资源部
32		《关于推进养老机构责任保险工作的指导意见》	2014	民政部等
33		《关于加强养老服务标准化工作的指导意见》	2014	民政部等5部门
34		《关于开展老年人住房反向抵押养老保险试点的指导意见》	2015	保监会
35		《关于鼓励民间资本参与养老服务业发展的实施意见》	2015	民政部等10部门

36		《关于规范养老机构服务收费管理促进养老服务业健康发展的指导意见》	2015	发改委、民政部
37		《关于金融支持养老服务业加快发展的指导意见》	2016	中国人民银行等5部门
38		《关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见》	2016	国务院办公厅

资料来源: 中央部委网站、北大法宝等数据库。

表2 政策文本内容分析单元编码表

编号	政策名称	内容分析单元	编号
1	《中华人民共和国老年人权益保障法》	一、老年人以居家为基础, 家庭成员应当尊重、关心和照料老年人……	[1-1]
		二、发展城乡社区养老服务, 鼓励、扶持专业服务机构发展……	[1-2]
		三、(六) 统筹考虑适合老年人的公共基础设施建设……	[1-3-6]
2	《养老机构管理办法》	二、(二) 养老机构按照服务协议为收住的老年人提供生活照料、康复护理、文化娱乐等活动……	[2-2-2]
38	《关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见》	一、总体要求。(一) 指导思想。全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神, 深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略……	[38-1-1]

资料来源: 根据相关政策文本整理而成。

注: 限于本文篇幅, 第“3~37”编号省略。

3. 政策文本维度分析

依据每个交叉表格的具体内涵对政策编码进行归类统计, 构建出政策编码二维分布图, 对图中的编码进行频数统计, 可得到政策工具频数分布统计表(见表3)。统计表明, 38份养老服务业政策兼顾了三大类政策工具的运用, 覆盖了养老服务体系中的5种类型, 对养老服务业的发展提供了多方面的激励和规制。

表3 政策工具频数分布统计表

		居家养老	社区养老	机构养老	养老服务产业	医养结合	百分比	合计
供给型	信息支持	3	2	3	3	2	6.6	67 (34.2%)
	基础设施	5	10	5	2	2	12.2	
	资金投入	2	5	1	0	0	4.1	
	人才培养	5	3	2	1	3	7.1	
	公共服务	2	1	3	2	0	4.1	
环境型	目标规划	8	6	8	14	11	24	113 (57.6%)
	金融支持	4	3	6	5	1	9.7	
	税收优惠	0	0	7	1	2	5.1	
	法规管制	6	4	9	2	8	14.8	
	策略性措施	3	0	2	0	3	4.1	
需求型	政府采购	1	2	3	0	0	3.1	16 (8.2%)
	服务外包	1	1	0	1	0	1.5	
	贸易管制	0	0	0	0	0	0	
	海外机构	0	3	4	0	0	3.6	
	数量	40	40	53	31	32		196
百分比	20.4	20.4	27	15.8	16.4	100		

资料来源: 依据二维分布图数据整理绘制。

(1) 政策工具维度分析

由表3可知,我国养老服务业政策工具整体分布不均,大部分是环境型政策工具(57.6%),其次是供给型政策工具(34.2%),最少的是需求型政策工具(8.2%)。这表明政府更偏好于采用间接影响的策略,改善养老服务业发展环境。但需求性政策的严重缺乏导致了对养老服务业的拉动力不足,难以驱动养老服务消费提质扩容和产业结构调整升级,制约了民间资本参与养老服务业发展。

进一步研究发现,在环境型政策工具中,养老目标规划、法规管制较多,分别占比为24%和14.8%。金融支持和税收优惠政策工具分别占比为9.7%和5.1%。目标规划、法规管制政策工具的频繁使用与养老服务业的发展阶段密切相关。我国养老服务业起步于20世纪90年代,养老服务理念、目标定位、体系构建等都不够成熟,产业发展面临标准缺失、无序竞争等问题,这两类政策工具的广泛使用,反映出政府通过制定宏观政策和行业规范,引领、规范养老服务业发展。作为次级政策工具,金融支持工具已经引起政府重视,这意味着政府试图加大金融支持力度,吸引社会资本投入,增储社会养老财富,提高养老服务支付能力,契合了《关于金融支持养老服务业加快发展的指导意见》等政策理念。税收优惠政策占比较低,且重点致力于降低养老机构的运营成本,对于服务需求方则基本处于空白状态,难以发挥税收优惠政策的“相机抉择稳定器”效应。

在供给型政策工具中,基础设施建设和人才培养分别占比为12.2%和7.1%。这反映了政府较为重视养老服务基础设施建设以为老年人提供好的环境,努力通过强化专业人才培养力度,促进养老服务专业化、职业化的发展。在信息时代,“互联网+养老”服务模式已经成为打造全市场化、跨界互联、没有围墙的养老服务新模式,具有促进信息流通、实现供需平衡、有利于资源优化配置等优势。^[8]然而,信息支持政策工具占比明显过少(6.6%),这与推进养老服务业迫切要求打破信息孤岛、数据烟囱的发展趋势不相适应。此外,具有外部性特征的养老服务业亟需资金投入和公共服务,但从实践来看,这两方面政策(均为4.1%)还有待于加强。尤其是资金投入力度更应大幅增加,这对于尚处于初级阶段的养老服务业相当重要。总体上看,供给型政策工具结构失衡。

相对于环境型和供给型政策工具,需求型政策工具严重不足(8.2%)。政府借助养老服务外包采购、海外交流等形式开拓并稳定了养老服务发展的各种市场,促进了养老服务产业的转型升级;^[9]同时,亟需政府通过出资购买专业组织提供的养老服务,直接在养老服务市场创造商机、吸引资本、

培育市场主体,通过市场的拉动促进产业迅速成长。然而,海外机构管理(3.6%)、政府采购(3.1%)、养老服务外包(1.5%)等政策工具运用较少,导致政府并没有充分发挥规范市场环境、引导市场需求的作用。

(2) 养老服务体系维度分析

统计结果显示,38份政策文本对养老服务业的发展提供了包括机构养老(27%)、居家养老(20.4%)、社区养老(20.4%)、养老服务产业(15.8%)、医养结合(16.4%)的全面干预。机构养老内容条款占比最高,凸显了机构养老在我国养老服务体系中具有“支撑”地位而不仅仅是“补充角色”,且多运用环境型政策工具为机构养老提供良好的发展空间;居家养老服务既是保障和提高老年人生活质量的有效方式,又体现了我国悠久丰厚的孝文化。社区养老服务兼具社区日间照料和居家养老支持两大类功能,其服务方式是多种多样的,能更好地满足老年人不断增长的养老服务需求。^[10]居家养老和社区养老在养老服务体系中占比相当,说明了政府对这两种养老服务方式的同样重视,且倾向于通过资金支持和基础设施建设来促进居家养老和社区养老的长足发展。在养老服务产业上,政府更偏向于通过目标规划和策略性措施引导和支持养老服务产业的发展。由于我国医养结合尚处于探索阶段,政府在资金投入和购买服务方面持谨慎态度,环境型政策工具运用较多。有必要强调的是,养老服务产业和医养结合中需求型政策工具的极端匮乏,对于养老服务业成为经济发展新供给和新动力、提高养老与医疗服务的融合性,满足老年群体的养护需求带来了极大隐患。

三、养老服务业政策文本计量分析

政策文本计量理论与文献计量一脉相承。与政策内容量化研究方法不同,文本计量方法注重对政策外部属性特征的研究,透过政策文本的主题词、发文时间和机构、文种以及引用关系等属性特征的计量分析,揭示政策演化的逻辑和路径,结合复杂的政治、经济和社会环境分析,研究公共政策的变迁、差异、扩散和关联等问题,引证通过定性研究得到的结论,反思和弥补定性方法在政策研究中的不足。^[11]本文从发文时间、文种和机构3个角度探究养老服务业政策演化路径和属性特征。

1. 发文时间序列分析

时间序列分析法是一种以时间为序“揭示事物演变规律、预测事物未来发展趋势的方法体系”。^[12]如图3所示,随着人口老龄化的发展及政府对养老问题的重视,养老服务业政策发展也体现出动态性和时代性,历经了三个发展阶段。

1994~2012年是养老服务业政策体系的初步形成期。1994年,民政部等10个部委发布了《中国老龄工作七年发展纲要》,首次把老龄事业纳入国民经济和社会发展规划,改革和完善老龄工作管理体制。1996年《中华人民共和国老年人权益保障法》的颁布为保障老年人合法权益、健全老年人社会保障制度、发展老年事业提供法律依据。2000年制定的《关于加强老龄工作的决定》,首次提出要建立和完善老年人社会保障制度和社会互助制度,切实保障老年人的合法权益。2006年,国务院印发了《关于加快发展养老服务业的意见》,明确了“养老服务业”的内涵,提出积极发展老年社会福利事业,大力发展社会养老服务机构,促进老年用品市场开发等任务。2011年,关于《社会养老服务体系规划(2011-2015年)》等一系列政策颁布,初步形成了养老服务政策体系。

2012~2014年是养老服务业政策的快速增长期,政府密集出台了一系列养老服务政策以应对严峻的老龄化态势。2013年,国务院发布《关于加快发展养老服务业的若干意见》,将养老服务体系上升为国家战略,同时确立了加快发展养老服务业的基本原则、发展目标以及配套政策等。随后,民政部等部门颁布了《关于加强养老服务标准化工作的指导意见》等诸多政策。可见,政府在养老服务业政策制定中更加注重科学规划,将引导、规范养老服务业发展作为首要职责,^[13]同时不断探索新的养老服务供给方式。

2014年至今是养老服务业政策的发展稳定期。2014年初,《关于加强养老服务标准化工作的指导意见》中提出行业标准和市场规范是推进养老服务工作的重要基石,应加强行业管理、推进养老服务标准体系建设、研究和实施。之后颁布《关于推动养老服务产业发展的指导意见》等政策,引导和带动社会力量参与养老服务业发展,扩大养老服务产业规模。2015年颁布《关于鼓励民间资本参与养老服务业发展的实施意见》等,支持鼓励社会资本、外国资本等进入养老服务领域。此阶段养老服务业政策主要集中在养老服务供给方式创新以及养老服务提高,^[14]政策数量减少,政策发展进入稳定期。

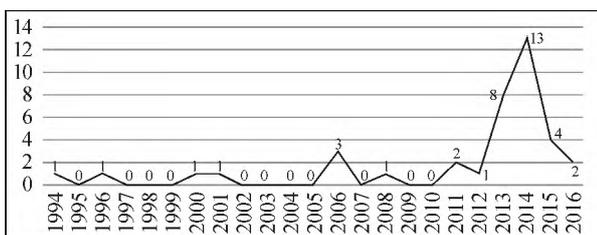


图3 养老服务业政策发文数量统计图

2. 政策文种频次分析

我国的政策按效力等级可以划分法律法规、行政法规、司法解释、部门规章等形式。^[15]从图4可见,养老服务业政策类型主要包括“法律”、“行政法规”、“通知”、“意见”等7种文种类型,以通知或指导意见为主要发文形式,且多以鼓励引导为主。法律法规较少,政策的约束力和权威性不强。

纵观许多发达国家养老服务业的发展,一般采取立法先行原则,建立了较为完善的养老服务法律体系。日本政府1963年出台《老年福利法》,之后的《高龄对策基本法》、《介护保险法》等法律法规使老年人的养老、保健、护理等福利政策逐步完善并体系化。美国是一个高度市场化、产业化的国家。在养老服务业方面,美国政府重视和引导市场力量和社会力量介入养老服务业并进行法律规制,先后颁布了《老年人志愿工作培养方案》、《老年人营养方案》、《老年社区就业服务法》等法律规范。^[16]通过立法明确养老服务的内容,有效满足老年人养老需求,保障行业良性发展。总之,随着我国老龄化的快速发展,目前仅有的《老年人权益保障法》已难以满足现实发展的需求,应借鉴国外经验,尽快建立健全养老服务业法律体系。

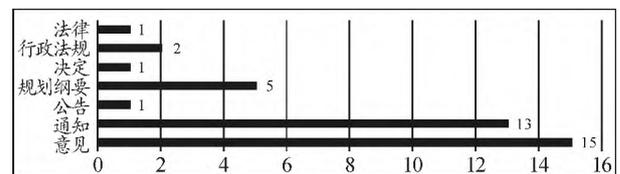


图4 养老服务业政策文种统计表

3. 颁布机构频次分析

对表1统计可见,国务院、民政部、国家发展与改革委员会、国土部、教育部等共计26个部门参与养老服务业政策制定。其中,民政部参与了28项政策的制定,其单独行文的政策为9项,联合行文的政策为19项。全国老龄委、发展与改革委员会分别参与10项政策制定,其中全国老龄委单独行文为1项,联合行文为9项,而国家发改委参与的全部为联合行文。总体看,养老服务业政策联合行文较多,单独行文较少,这是因为养老服务业政策涉及社会福利、财政税收、人力资源、体制改革等多方面内容,单靠全国老龄委、民政部或其他某一机构的力量,往往很难制定出科学、合理、有效的政策,因而,需要政府不同部门通过联合行文方式,共同应对老龄化问题。

进一步研究发现,养老服务业政策制定缺乏核心领导部门,从而影响部门间统筹协调和配合。这与我国养老服务业的分散管理体制有一定关系。具体而言,养老服务业由民政部主管,国家发改委负责社会发展规划等重大项目和国家财

政性建设资金项目安排,老年人医疗护理中若涉及行医问题,须经卫生部门批准。^[17]在此之上,国务院成立了一个由32个部门组成的议事协调机构——“全国老龄工作委员会”,其工作职责包括研究制定发展战略与重大政策,协调和推动规划实施、协调和推动有关部门做好维护老年人权益的保障工作等多个方面。这种分散管理体制存在诸多问题:一方面,在我国牵头部门没有指挥命令权,平等协商和共识决策是协同的主要特征,牵头部门的安排只解决了一个简单的组织问题,平等主体的共同行动需要组织协调者,民政部作为牵头单位事实上很难发挥主导者和协调者的作用;另一方面,由于“部门主义”的存在,各部门往往从自身利益出发,过分重视本部门“地盘”,造成层级、职能部门间缺乏协调,合作不力,一旦涉及到人财物等稀缺性资源配置问题,以协调、指导为主要职能的老龄委难以对有关部委形成有效约束。因而,尽快明确核心领导部门、建立跨部门协同机制是整合养老服务资源、推动养老服务业提质增效的重要课题。

四、政策建议

1. 优化政策工具结构

第一,优化环境型政策工具的结构。一是适当降低目标规划与法规管制工具的使用频率,对于这两种政策工具的运用重在“落地”。二是积极培育养老服务业市场,适度增加如税收优惠及财政补贴等政策工具,加大对民间资本举办的养老机构或服务设施、社会各方力量创办的多种投资主题的社区服务实体的税收优惠力度。三是完善养老服务准入、退出和监管制度,加强现有政策的有效衔接和整合,进一步健全养老服务业政策体系。四是坚持政府、社会和市场相互支持,提高养老服务质量,努力满足不同层次的养老需求。^[18]

第二,合理调整供给型政策工具。一是加大对养老服务业专业人才的培养力度,建立合理的养老服务人才培养体系,提高专业教育教学质量、加强从业人员继续教育,提高从业人员待遇。二是推动建立智能化养老服务,通过互联网与物联网的结合,提升养老服务的运行效率和服务质量。三是在发展养老服务产业方面,要充分激发各类市场主体的活力;扩大护理型服务资源,大力培育发展小型化、连锁化、专业化服务机构;积极运用新技术,培育发展新业态,促进老年产品用品丰富多样、养老服务方便可及。四是在医养结合领域,增加养老设施数量及财政投入,加大对专业化养老机构的资金补贴,逐步提高护理员待遇。合理布局医疗服务机构,为老年群体提供持续的日常保健、健康促进、养老护理及其他生活便利服务。

第三,有效增加需求型政策工具。加强对政府采购政策工具的运用,扩大政府购买养老服务范围,根据养老服务的性质、对象、特点和地方实际情况,重点选取生活照料、康复护理和养老服务人员培养等方面开展政府购买服务工作。重视外包与海外机构管理,探索由政府出资将养老服务项目外包给社会企业,让老人在家安享上门服务。通过政策鼓励各方资本投资养老服务业,同时积极引导境外资金进入养老服务业,创新发展丰富多彩的养老产品,引进其先进的管理理念和服务理念。此外,应重视需求型政策工具在医养结合领域中的作用,如加强养老机构的医疗机构设置、推进老年康复医院、临终关怀医院等老龄型医疗机构建设等。

2. 加快养老服务立法

随着人口老龄化程度加深,日益增长的养老服务需求与法律制度缺失的矛盾阻碍了养老服务的事业化和产业化进程,因而对我国养老服务专门立法提出了迫切需求。例如,在居家养老服务方面,民办服务机构监管就存在着法律空白。要加强对养老服务业研究,借鉴国际有益经验,完善《老年人权益保障法》的配套政策法规,包括《老年法实施细则》、《护理保险办法》等,尽快研究养老产业法律法规,通过立法扶持养老产业发展、加强养老产业监管。

3. 建立跨部门协同机制

多部门参与是养老服务业管理的一大特点,但是,由于核心部门的缺乏和“部门主义”的存在,政策制定缺乏统一协调,导致资源难以有效配置,大大制约了我国养老服务业发展。很多发达国家已为养老服务业发展设立专属管理机构,如美国卫生与公众服务部设立老龄局主导养老服务业发展,德国联邦社会保险部由养老部门负责养老事业规划及运作。借鉴国外的经验,全国老龄委应充分发挥养老服务业政策顶层设计与战略规划作用,国务院要赋予民政部更大的权力,由养老服务业牵头单位上升为领导者,承担组织中的领导者责任,整合各种资源实现养老服务业的战略目标,进而运用整体性治理理念,使各部门从老龄事业的整体出发,协调一致,分工合作,建立起基于预算和信息整合上的跨部门协同机制。此外应注重养老服务政策与其他政策的有效衔接,消除具体政策之间的“缝隙”或冲突,发挥政策的整体效力。

本文采用政策文本内容量化和文献计量分析对我国养老服务业政策进行研究,得出了一些基本结论,对于促进养老服务业发展有一定的参考意义。但研究也存一定局限:政策文本搜集有限,样本量较小,难以涉及养老服务业政策发展的各个方面;对养老服务业政策文本计量分析不够深入,如政策主体合作网络、政策扩散研究阙如。因此,如何采用专业的量化工具对养老服务业政策的主题变迁、主体合作网络、

政策引用扩散进行分析,将是下一步的研究方向。

参考文献:

- [1] 中华人民共和国民政部. 2015 年社会服务发展统计公报 [EB/OL]. <http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/201607/20160700001136.shtml>.
- [2] 甄小燕, 刘立峰. 我国养老政策体系的问题与重构 [J]. 宏观经济研究, 2016, (05): 23-27.
- [3] [11] 黄萃. 政策文本量化研究 [M]. 北京: 科学出版社, 2016. 4.
- [4] 黄萃, 任强, 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, (02): 129-137.
- [5] Roy Rothwell, Walter Zegveld. Reindustrialization and Technology [M]. Logman Group Limited, 1985. 83-104.
- [6] 陈振明. 政府工具研究与政府管理方式改进——论作为公共管理学新分支的政府工具研究的兴起、主题和意义 [J]. 中国行政管理, 2004, (06): 43-48.
- [7] 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, (04): 43-47.
- [8] 吴春. 智能化养老 “互联网+养老” 模式创新, 中共济南市委党校学报, 2014, (04): 5-58.
- [9] 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, (02): 83-89.
- [10] 青连斌. 社区养老服务的独特价值、主要方式及发展对策, 中州学刊, 2016, (05): 77-84.
- [12] 范逢春. 建国以来基本公共服务均等化政策的回顾与反思: 基于文本分析的视角 [J]. 上海行政学院学报, 2016, (01): 46-57.
- [13] [14] 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, (04): 42-48, 247.
- [15] 顾建亚. 法律位阶划分标准探新 [J]. 浙江大学学报 (人文社会科学版), 2006, (06): 42-50.
- [16] 张晖. “居家养老服务” 中国本土化的经验审视 [J]. 西北大学学报 (哲学社会科学版), 2013, (05): 140-146.
- [17] 高传胜. 全面发展老龄服务业必须厘清的几个问题——面向养老服务业 “十三五” 规划的思考 [J]. 理论与改革, 2015, (05): 51-54.
- [18] 梁誉. 我国养老服务的现状、理念与发展路径 [J]. 老龄科学研究, 2014, (05): 39-46.

Quantitative Research on the Policy Texts of China's Pension Service Industry (1994-2016)

WU Bin^{1 2} LIU Wen-wen¹

(1. Law and Politics School, Ocean University of China, Qingdao 266100, China;

2. Humanities and Law School, Northeastern University, Shenyang 110004, China.)

Abstract: The service industry for the aged is an active measure in response to aging population. Content analysis and quantitative research are conducted in the paper on the 38 items of central policy text related to the industry. The content analysis shows an uneven distribution of policy instrument, unbalanced supply-type policies and insufficient demand-type policies exist in the service industry for the aged. The national policies cover across the board including the institution for old-age care, home-based care for the aged, community service for the aged, the service industry for the aged as well as the combination of medical treatment and service industry with a main support on the institution service for the elderly. The quantitative research demonstrates the imperfect laws and regulations and inefficient coordination between different sectors on the service industry for the aged.

Key Words: old-age service policy; policy text content quantification; policy text metering analysis; policy instrument

责任编辑: 刘金成