

“国家—社会—家庭”关系框架下我国养老服务政策体系建构的内在逻辑及路径

蔡玉梅¹, 陈 功²

(1. 华东政法大学 社会发展学院, 上海 201620; 2. 北京大学 人口研究所, 北京 100871)

[摘要]我国养老服务政策发展过程中的最重要议题之一是行为主体之间的关系和责任定位。学界多从“国家—社会”“国家—家庭”二维互动进行探讨,但较难完整地解释多类行为主体在不同政策阶段中的政策过程特征、政策建构逻辑。以“国家—社会—家庭”关系为研究视角,基于政策过程理论构建分析框架,发现我国养老服务政策发展经历了传统家庭养老与政府全面兜底、国家社会家庭共同保障、国家社会家庭权责利分工机制、国家社会家庭多元主体协同机制建设、养老服务政策体系化建构的五个阶段,各阶段的政策重点分别为政府兜底、责任分担、协同应对、系统构建、普惠共享。通过对我国养老服务政策的历史演变与模式辨析,发现养老服务政策体系建设推进蕴含了三重逻辑,具体指向为:伴随服务者群体扩大政策议题转变的现实逻辑、基于政策工具升级的实践逻辑、政策导向走向融合的价值逻辑。鉴于实践逻辑基础与养老服务发展的需要,提出应该建构具有中国特色的老年人权益保障政策、老年人社会保障政策、供给保障政策的政策体系,以积极应对人口老龄化。

[关键词]养老服务政策体系;普惠型养老服务;政策过程理论;老年人权益保障

[中图分类号]C92

[文献标识码]A

[文章编号]1003-8353(2025)10-0063-10

一、引言

我国人口老龄化程度持续加深,据《2024 年度国家老龄事业发展公布》可知,截至 2024 年末,全国 60 岁及以上人口 3.1 亿,占全国人口的 22.0%,其中 65 岁及以上人口 22023 万人,占全国人口的 15.6%,处于中度老龄化阶段。在我国人口老龄化的急剧转变与巨大挑战阶段,党和国家出台了系列政策文件,政策制定秉承“基于过去”“立足当下”“规划未来”的原则,整个养老服务政策呈现出发展性、延续性和系统性特征。

养老服务政策体系的建构有利于维护人民群众的权利,也是促进我国养老服务高质量发展的重要手段。就养老服务而言,国家出台的一系列政策使老年人的生活状况得到不同程度的助益与改善,稳定了经济社会发展,保障了人民当家作主的地权力。从最初的家庭养老为主、政府兜底的养老服务政策,到如今的多元养老服务供给系统、普惠型养老服务政策体系的变化,体现的不仅是经济社会文化发展的外部影响结果,也是政策发展变迁与政策方向转变的内部调整结果。由此,梳理我国养老服务政策的发展过程,探析推动养老服务政策体系建构的逻辑,对于完善当前养老服务政策、推动积极应对人口老龄

[基金项目]本文系国家社会科学基金重大项目“以时间银行创新推动实施积极应对人口老龄化国家战略的理论和应用研究”(项目编号:23ZDA101)阶段性成果。

[作者简介]蔡玉梅(1991—),女,博士,华东政法大学社会发展学院讲师,研究方向:少子老龄化、人口健康与可持续发展、社区治理与社会公平;陈功(1972—),男,北京大学人口研究所所长,教授,博士生导师,青年长江学者,北京大学中国老龄事业发展研究中心主任,中国残疾人事业发展研究会副会长,民政部政策研究中心理论研究基地主任,本文通讯作者,研究方向:社会老年学,人口健康,社会调查和人口分析。

化国家战略的实施有着重要意义。

二、文献回顾及理论框架

对于理解和解释我国的养老服务政策,学者多从“问题导向”“理论阐释”“分类辨析”“关系透视”四个维度出发,分别探讨养老服务政策的发展问题、理论方向、政策对象及互动关系。

(一)文献回顾

1. 问题导向下的养老服务政策

这一视角聚焦于养老服务政策及政策执行过程中问题的讨论,存在两类观点。一类观点认为养老服务政策尚未处理好供需问题和质量问题。汪洋等认为供给不足、质量不高和供需矛盾是当前社区供给养老服务政策中的突出问题,其根源在于收费水平与支付能力之间的缺口^①。边恕等认为是因为养老需求的不断丰富,养老服务领域出现了供需不对称的问题,导致党和国家虽然出台了系列文件并加强其养老供给,但是养老服务效果欠佳^②。关信平等认为,在民办养老机构发展方面,政策及资金投入仍以数量和规模的发展为主,但是其关键问题却是服务质量欠佳^③。胡金荣等认为,社区居家养老服务政策执行过程中面临的诸多问题中,服务悬置和外包异化的问题尤为突出^④。另一类观点认为是养老服务的政策换挡期所产生的问题。在市场化转型时期,特定的政策内外环境系统中,政府对被征地农民养老责任的“后撤”,在没有得到公平补偿的现实情况下,农村老年人只能自我负担养老责任,导致其出现养老保障问题^⑤。冉晓醒和陈功认为,当前的基本养老保险政策存在着价值期待过度、服务与精神保障不充分、保障内容割裂等问题^⑥。陆杰华认为,养老服务质量评估在政策体系中至关重要,但存在着标准化理论研究滞后、养老服务政策央地规范的衔接模糊、相关政府部门认知不同等问题,亟需构建具有中国特色的现代化养老服务质量评估体系^⑦。两类观点分别指向于供需匹配与服务转型的适应性状况。

2. 理论阐释下的养老服务政策

理论阐释主要聚焦于养老服务政策及政策发展过程中的特定理论关怀,认为要理解和解释中国公共政策,需要以“政策关系”为研究对象、以“责任结构”为分析单位建构起中国特色的政策知识体系^⑧。基于中国实践经验,胡宏伟认为对于基本养老服务的解释与思考,应该围绕“服务谁、服务什么、谁来服务”三方面进行^⑨。杜鹏等基于历史制度主义的理论视角,梳理了1982年以来的养老服务政策,分析政策变迁的规律及其制度逻辑,认为政策转型的动力机制来自经济环境变化、政府理念创新、多元主体互动、社会技术变革和外部示范效应五个方面^⑩。

①汪洋,陈辉:《政策驱动视角下失能老人社区养老服务政策供给研究》,《河海大学学报》(哲学社会科学版),2022年第4期。

②边恕,黎藜娴,孙雅娜:《社会养老服务供需失衡问题分析与政策改进》,《社会保障研究》,2016年第3期。

③关信平,赵婷婷:《当前城市民办养老服务机构发展中的问题及相关政策分析》,《西北大学学报》(哲学社会科学版),2012年第5期。

④胡金荣,张瑜芫:《“服务悬置”与“外包异化”:社区居家养老服务中的政策执行梗阻问题研究》,《地方财政研究》,2023年第6期。

⑤李放,崔香芬:《被征地农民养老保障政策问题发生的中国情境》,《中国农业大学学报》(社会科学版),2012年第1期。

⑥冉晓醒,陈功:《反思与重构:我国养老保障体系建设与动态发展》,《云南民族大学学报》(哲学社会科学版),2023年第6期。

⑦陆杰华:《构建适合中国式现代化特色的养老服务质量评估体系探究》,《河海大学学报》(哲学社会科学版),2022年第6期。

⑧李瑞昌:《基于“政策关系”的政策知识体系论纲》,《学术月刊》,2021年第3期。

⑨胡宏伟,蒋浩琛:《我国基本养老服务的概念阐释与政策意涵》,《社会政策研究》,2021年第4期。

⑩杜鹏,武玉:《中国养老服务政策的变迁路径、动力机制与未来转型》,《中州学刊》,2023年第3期。

3. 分类辨析下的养老服务政策

这一视角聚焦于养老服务政策及演变发展过程中养老服务的类别性讨论,认为养老服务政策应该注重“居家社区机构”的协调、“医养康养”的结合。崔树义等认为,养老服务政策应围绕居家、社区和机构养老服务进行一体化发展^①。郭林在对政策实践的梳理中发现,当前已然初步形成养老服务体系,其政策转变方向为单一政策发展到综合政策体系的构建^②。孙鹃娟等认为对政策含义的解读以及构成要素的把握是推动医养康养相结合的养老服务体系有效实施的前提^③。

4. 关系透视下的养老服务政策

这一视角聚焦于养老服务政策及政策发展过程中行为主体之间的关系和责任定位,认为“国家—社会”“国家—家庭”之间不同的互动关系会产生不同的政策后果。范世明认为“国家—社会”应互相配合,通过公私合作方式可以实现政府的公益性目标,助力中国养老难题的解决^④。陆杰华等认为,政府提供基本养老服务,企业、社会组织提供专业化服务,社区自治组织和志愿者提供公益服务为补充^⑤。“不离家不离土不离乡”的“三不离”应对农村老龄化方案^⑥。蔡玉梅和陈功提出应该建立区域养老服务联合体提供多元养老服务^⑦。关信平认为,我国社会政策中的国家与家庭关系不应该是“去家庭化”、简单的“再家庭化”模式,而应该为国家主导下的“家国衔接与合作”模式^⑧。

“问题导向”“理论阐释”“分类辨析”视角的研究,较体系化地进行了养老服务政策的问题分析、现象描述、理论探讨、总结归纳等学术讨论。但遗憾的是既缺乏整体性、贯穿政策发展始终的纵向讨论,且缺乏对养老服务政策体系建构过程的探索性研究。本研究认为运用“关系透视”视角对中国养老服务政策进行解释时,具有纵向勾勒的优势,也有助于增加服务政策特征、逻辑探析的敏锐度。学界基于“关系透视”视角对养老服务政策的讨论,多从“国家—社会”“国家—家庭”的二维互动展开,但面对经济社会文化的动态发展变化,较难完整地解释多类行为主体在不同政策阶段中的政策过程特征、政策建构逻辑。受中国传统文化深刻影响,家庭具有独特治理价值,它已然使得中国人口与社会治理结构呈现为“国家—社会—家庭”相均衡的三元模式^⑨。由此,本文基于关系透视视角中的“国家—社会—家庭”三元关系,展开对中国养老服务政策发展中的进路与方向的探讨,并尝试解析推进养老服务政策体系建构的逻辑。

(二) 理论框架

1. “国家—社会—家庭”的三元关系梳理

黑格尔在《法哲学原理》中详细论述了家庭、市民社会和国家的概念和关系,对于本文的“国家—社会—家庭”的关系视角的建构有三点启发:

(1)家庭是自然的伦理精神的直接实体,以爱为其规则。爱是感觉,具有自然形式的伦理,爱能让人们认识个人作为家庭成员的统一。而在国家中,人们所意识到的统一是法律^⑩。在“仁孝为本”的中国场景讨论中国养老服务政策的发展,不能囿于“国家—社会”的二维视角,在宏观结构和中观场域内

①崔树义,杜婷婷:《居家、社区、机构养老一体化发展研究》,《东岳论丛》,2021年第11期。

②郭林:《中国养老服务70年(1949—2019):演变脉络、政策评估、未来思路》,《社会保障评论》,2019年第3期。

③孙鹃娟,蒋炜康,陈雨欣:《医养康养相结合的养老服务体系:政策意涵与实践路径》,《北京行政学院学报》,2023年第2期。

④范世明:《论公建民营养老机构的公益性与政府责任》,《北京社会科学》,2023年第8期。

⑤陆杰华,周婧仪:《基于需求侧视角的城市社区居家养老服务满意度及其对策思考》,《河北学刊》,2019年第4期。

⑥贺雪峰:《应对农村老龄化的中国方案》,《贵州社会科学》,2024年第9期。

⑦蔡玉梅,陈功:《普惠型居家社区养老服务的模式创新——以北京市养老服务联合体为例》,《北京社会科学》,2024年第1期。

⑧关信平:《我国新时期社会政策中的国家与家庭关系——理论框架与制度优化》,《社会科学辑刊》,2023年第5期。

⑨胡湛:《新时代家庭政策发展的中国路径——基于人口负增长的视角》,《社会科学辑刊》,2023年第5期。

⑩[德]黑格尔:《法哲学原理》,范扬、张企泰译,北京:商务印书馆,1979年版,第175页。

也需要解释家庭的权责利、探讨家庭的功能发挥。

(2) 市民社会是各个成员都以自身为目的的联合,由于成员的特殊相关性,他们在满足他人福利的同时满足自己,其特殊目的是通过与他人的关系而取得普遍性的形式,形成“形式普遍性中的联合”,以成员的需要、法律制度以及维护他们特殊利益和公共利益的外部秩序进行规范。市民社会的形成比国家晚,且必须以国家为前提;市民社会是个人/家庭的聚集,是作为特殊性与差别性的阶段^①。基于我国 20 世纪 80 年代后物质交往频繁的经济与社会现实,市民社会呈现出多元化的动态发展。对我国养老服务政策的讨论,不能囿于“国家—家庭”的二维视角,在宏观结构和中观场域内需要解释各类经济社会文化的组织和团体的权责利、探讨其功能发挥。

(3) 国家是伦理理念、实体性意志的现实,是能显示出来的自知的实体^②。国家、社会和家庭之间的关系是互相促进和发展的,家庭和市民社会的利益必须集中于国家,国家也需要家庭和社会的力量。由此,在对中国养老服务政策发展的分析中应注重三者权责利关系的交叉与互动,在不同阶段中呈现出的机制过程与体系建构的推进逻辑。

“国家—社会—家庭”三元关系中,国家既是家庭社会的最高权力,家庭社会的规定和利益都从属于并依存于国家,国家又是家庭社会的内在目的,换言之个人的义务与权利的享受是对等的^③。

2. 基于政策过程理论的分析框架

在萨巴蒂尔看来,政策过程理论是在统治主体的管辖权内所有行动、事件和决策的结合体的理论,是对政策制定过程的解释,重点是行动、事件和决策的进行过程,而非权威性的决策本身^④。政策过程作为分析中国政治改革的中层理论,其政策选择、制定和实施受到来自社会不同阶层和利益群体,以及社会经济结构变化因素的多重影响^⑤。要理解和解释中国公共政策,需以“政策关系”为研究对象、以“责任结构”为分析单位,建构起中国特色的政策知识体系^⑥。那么上述的权力关系结构、运行过程、多重影响因素、政策关系、责任关系的指向,可将其搁置于“国家—社会—家庭”三元关系框架内进行探讨。

结合政策过程理论^⑦,以及“国家—社会—家庭”三元关系框架,提出本文的分析框架设计:(1)三元主体方面,国家是政策决策者,社会是动力和政策影响者,家庭是资源和政策对象;(2)过程性方面,1949 年至今的中国养老服务政策的变革、支持的政策阶段为分析单元;(3)行为观察方面,主要涉及政策发展进路中的政策采纳或政策选择;(4)权责关系方面,养老服务政策影响了国家社会家庭的权责利关系;(5)分析指向性方面,研究聚焦于对政策议题、政策工具及政策的价值、伦理导向的分析。

三、我国养老服务政策的历史演进

为应对人口老龄化带来的需求变化,国家不断增强对老龄化的认知,不断调整优化养老服务政策。基于北大法宝、国家部委官方网站的政策法规数据库及既往研究,以及国家社会家庭的角色定位、责任划分,将我国养老服务政策的发展划分为五个阶段。

(一) 传统家庭养老与政府全面救弱阶段

以“孝道”为核心,血缘亲缘为纽带,家庭责任为伦理,代际反馈为方法的家庭养老模式与观念发轫

①②③[德]黑格尔:《法哲学原理》,范扬、张企泰译,北京:商务印书馆,1979 年版,第 173—175、17 页,第 254 页,第 281 页。

④⑦[美]保罗·A. 萨巴蒂尔:《政策过程理论》,彭宗超、钟开斌等译,北京:生活·读书·新知三联书店,2004 年版,第 313 页,第 315 页。

⑤徐湘林:《从政治发展理论到政策过程理论——中国政治改革研究的中层理论建构探讨》,《中国社会科学》,2004 年第 5 期。

⑥李瑞昌:《基于“政策关系”的政策知识体系论纲》,《学术月刊》,2021 年第 3 期。

于夏商周时期。《礼记》中记载了统治阶级推崇“君子生则敬养,死则敬享,思终身弗辱也”的孝亲敬老思想,家庭养老模式有了稳定的价值承载,奠定了国家管控人口、稳定民生的思想基石。此后普遍认为养老应以家庭为核心,注重代际传承与亲族之间的互相帮扶。在新中国成立初期,我国以家庭养老为主,国家兜底为辅,社会养老嵌入到集体养老之中。1949—1982年的养老服务政策发展方向呈现“延续与更新”“养老服务社会福利化”“养老服务资源的供给和分配”的特征。

一方面,新中国既延续了孔子提出的“以孝治国”和孟子提出的“仁政”思想,主张将孝文化与国家治理模式相结合,由国家担负鳏寡孤独等特殊困难老年人养老责任的优良传统,又在此基础上进行了“民主”“公平”的升华。1950年《中华人民共和国婚姻法》(简称《婚姻法》)确定了新的家庭关系和社会道德的合法性、合理性,维护了家庭和谐稳定,为新家庭的养老责任打下基础。

另一方面,新中国成立后,迅速实行了城乡分治的统购统销和配给制度,此时的养老服务政策作为社会福利制度的一部分,养老福利具有典型城乡二元特征。在城市将城市职工的养老与退休制度挂钩,这一时期的大部分城市老年人养老主要由单位负责。1954年出台的《中华人民共和国宪法》,以法律的形式规定了我国老年人在年老、疾病或丧失劳动能力时,有权利获得物质帮助。在农村先后实行了农业合作制、人民公社制,由家庭和集体共同为老年人提供养老支持,农村老年人的生活照料以及经济帮助由家庭承担,小部分的孤寡及特困老人由国家提供社会救助,集体提供日常生活照料^①。1956年出台的《高级农业生产合作社示范章程》规定了无劳动能力、生活没有依靠的社员的生养死葬由国家负担。在这一时期出台的一系列政策法规均以政府兜底为基础,目的是解决最困难的城乡老年人的基本生活问题。1951年,我国颁布《中华人民共和国劳动保险条例》规定了生老病死等保险待遇,确定了由国家担负职工退休后经济养老的责任。为了能够更科学研判老龄政策、规划等重大问题,1982年“中国老龄问题全国委员会”成立,并代表出席了维也纳“老龄问题世界大会”。地方政府开始建立老龄工作机构,这是我国养老服务政策的分界线,而后正式开启了有组织的专项养老服务探索。

(二) 国家社会家庭共同保障的探索阶段

20世纪80年代后,伴随着我国的社会主义市场经济体制改革,单位制解体、人民公社瓦解、计划生育政策写入宪法,社会不再嵌入集体之中,国家养老责任开始收缩,主张社会也要承担养老服务责任。1983—1999年,我国开启了国家社会家庭共同保障的探索阶段,这一时期的养老服务政策发展方向呈现“改革创新”“社会福利社会化”特征。

一方面,养老服务政策改革创新,出台了多部奠基性的养老服务政策、制度。1983年民政部提出“社会福利社会化”的改革思路,探索养老责任由国家社会家庭共同分担,社会开始承办养老服务福利机构。1993年民政部等14部门联合印发了《关于加快发展社区服务业的意见》,正式把具有社会福利概念的“养老服务”单独列出。1996年颁布的《中华人民共和国老年人权益保障法》是重要奠基,其作为我国第一部老年人权益保障法和老龄事业促进法,此后的中国老龄事业发展“十五”“十一五”“十二五”“十三五”和“十四五”规划纲要均是在此基础上进行制定,极大地推动了我国老龄事业发展。

另一方面,我国养老服务政策开启了全面规划,推动国家社会家庭共同承担养老责任。我国颁布实施《中国老龄工作七年发展纲要(1994—2000年)》,鼓励社会广泛参与老龄事业,推动老龄事业发展。同一时期,老龄工作体制的健全也推动养老服务发展。1995年,中国老龄问题全国委员会更名为中国老龄协会,系国务院副部级事业单位。1999年,成立全国老龄工作委员会,下设办公室(以下简称“全国老龄办”),这意味着国务院主管老龄工作的议事协调机构正式形成。

(三) 国家社会家庭权责利分工阶段

1999年,我国迈入了老龄社会,2001年我国进行了户籍改革,进入新世纪后中国人口格局随之发生巨大变化,仅仅依靠政府和家庭已不能满足养老服务需求。2000—2012年,我国开启了国家主导下养老服务体系建设的权责利分工阶段。这一时期的养老服务政策发展方向呈现“科学规划”“引导发展”

^①蔡玉梅,纪晓岚:《建党百年来我国农村养老范式的嬗变逻辑及现实启示》,《农业经济》,2022年第7期。

“法制化与规范化”的特征。

一方面,国家在具有预见性、科学性的顶层设计和宏观谋划中,逐步引导老龄事业的全面发展。2000 年,《关于加强老龄工作的决定》中明确指出家庭、社区、社会的责任,标志着我国进入社会化养老的阶段。2001 年、2006 年及 2011 年陆续出台的《“十五”计划纲要》《“十一五”规划》及《“十二五”规划》推动了我国养老服务政策进一步完善。从要求重点“解决”老龄事业发展中的突出问题,到要求“建立”社会保障、老龄政策法规、工作等基础体系,再到“健全”老龄战略规划、社会养老保障、健康支持、老龄服务、宜居环境及老年群众工作的多类体系。同时,也从提出“养、医、教、学、为、乐”的目标,到创造能够实现目标的有利的社会条件,让广大老年人共享改革发展成果。

另一方面,我国养老服务的法治化与规范化建设逐步推进。这一时期,我国农村、城镇的养老保障政策和制度逐渐完善。为了解决农村老年人的基本养老问题,2003 年,党的十六届三中全会提出探索建立农村低保制度,并于 2009 年建立了新型农民养老保险制度。为了解决城市居民的医疗问题,2007 年开启城镇居民基本医疗保险试点;为了我国老年人能获得物质保障权利,2010 年颁布《中华人民共和国社会保险法》,基本养老保险和基本医疗保险的法治化加强了老年人的经济保障和医疗保障,并于 2012 年我国全面修订《中华人民共和国老年人权益保障法》,将“积极应对人口老龄化”作为我国的长期战略任务。

这一时期,我国养老服务政策更加规范,社会政策偏向养老服务“社会化”。2006 年《国务院办公厅转发全国老龄委办公室和发展改革委等部门关于加快发展养老服务业意见的通知》中,提出“社会兴办、市场推动”,逐步建立和完善以居家养老为基础、社区服务为依托、机构养老为补充的服务体系,为其社会化设定了框架;提出建立养老服务业准入制度,为其社会化打下基础;提出鼓励社会参与养老服务业,积极吸引社会资本进入养老服务业,加快了其社会化进程。2008 年,全国老龄办、国家发展改革委等 10 部门出台的《关于全面推进居家养老服务工作的意见》更是提出应整合社会资源,调动各方面积极性的援助,坚持社会化方向的原则,扩大了社会化的范围。

(四) 国家社会家庭积极应对人口老龄化的机制建设阶段

2013—2018 年,我国健康养老服务业快速发展,这一时期的养老服务政策发展方向呈现重视“医养结合”“多元发展”“积极应对人口老龄化”的特征。

一方面,国家加快发展健康养老,将医疗护理及医疗卫生服务与养老服务相结合,医养康养服务模式不断创新,多元养老服务力量不断涌现。2013 年,国务院连续出台《关于加快发展养老服务业的若干意见》和《关于推进健康服务业发展的若干意见》,提出系列加快养老、健康服务业发展的政策措施,通过统筹发展居家社区机构养老、城乡资源及养老服务相关领域,不断满足老年人持续增长的养老服务需求。由此,2013 年被称为养老服务业发展元年,此后从中央到地方,养老政策文件频出^①,国家社会家庭积极应对人口老龄化的机制建设不断完善。“十三五”时期,我国开展居家和社区养老服务改革试点,全面推进老年健康服务体系建设。2015 年,国务院正式提出完善市场机制,逐步推进社会力量成为发展养老服务业的主体,实现养老服务业的多元发展。2018 年,《民政部对“关于在全国推广‘时间银行’的建议”的答复》,提出建立时间银行等方式,动员各类人群组建志愿者服务组织,义务为老人提供服务和互助服务。此后,时间银行政策实践不断推进,时间银行成为互助养老模式的一种,广泛地为老年人提供志愿服务^②。

另一方面,国家从解决老龄问题转变为积极应对人口老龄化。首先,老龄工作政策转为积极应对。党的十八大以来,习近平总书记对老龄工作作出了一系列的重要指示批示,高屋建瓴地提出了老龄事业的新理念、新思想、新战略、新要求;提出了老龄工作“及时、科学、综合”的三个应对;提出了人口老龄化

①吴玉韶,赵新阳:《中国老龄政策二十年:回顾与启示》,《老龄科学研究》,2021 年第 9 期。

②邹明瑾,郭彬,陈功:《资本嵌入与互助共享:政策试验何以推动城市社区治理创新——基于“时间银行”的案例考察》,《城市发展研究》,2024 年第 2 期。

工作为“国家发展全局,亿万百姓福祉”的两个事关。其次,养老服务供给政策转为积极应对。2016年的《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》,设置了积极应对人口老龄化行动的专章部署,指出要“全面放开养老服务市场”。再次,养老服务政策转变为关注老年人全生命周期的保障,体现了积极应对人口老龄化。2016年发布的《关于开展长期护理保险制度试点的指导意见》,开启了15个城市的长期护理保险制度试点,随后逐步增加试点城市,这一政策成为我国失能老年人的康复护理的有力保障。

(五) 养老服务政策体系的建构阶段

伴随着我国的养老服务“保基本—适度普惠—普惠”的转变过程^①,养老服务政策体系也在不断建构完善。2019年至今,我国养老服务政策发展方向呈现推动“全面统筹发展”“养老事业与养老产业协同发展”和“养老服务高质量发展”的特征。

养老服务政策体系不断完善,呈现全面统筹、逐步推进的现状。2019年印发的《国家积极应对人口老龄化中长期规划》提出了“2022近期、2035中期及2050远期”的人口老龄化应对工作,在养老服务政策体系的总体规划上进行了全面阐述;2019年,党的十九届四中全会提出“积极应对人口老龄化,加快建设居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系”,在养老服务政策体系的发展方向上,建设性地回答了怎样加快构建的问题;2022年,党的二十大提出“发展养老事业和养老产业,优化孤寡老人服务,推动实现全体老年人享有基本养老服务”,在养老服务政策体系的覆盖范围上,提出了全体老年人享有普惠养老服务的具体要求;2023年《关于推进基本养老服务体系建设意见》进一步在养老服务政策体系的部门协作和政策执行上提出了要求。

养老服务政策从推进养老事业发展,转变为推动养老事业与养老产业的协同发展,在政策体系的建构中推动养老服务 and 银发经济的高质量发展。首先,党的十九届四中全会首次提出“积极应对人口老龄化,加快建设居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系”。与以往不同的是,该新提法强调居家社区机构“三位一体”协调发展,将“医养结合”扩大为“医养康养相结合”,不仅丰富了养老服务的具体内容,而且涵盖了健康中国战略和运用系统观念融合发展的新理念。其次,2019年发布的《国务院办公厅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》,以及2020年发布的《国务院办公厅关于建立健全养老服务综合监管制度促进养老服务高质量发展的意见》,明确了养老服务高质量发展的实践路径是全面开放养老服务市场、发展老龄经济,建立健全综合监管制度。最后,2021年《国务院关于印发“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划的通知》,指明了“推动老龄事业和产业协同发展,构建完善养老服务体系”具体方向和实施方针,提出了“不断满足老年人日益增长的多层次、高品质健康养老需求”的要求。2024年,我国发布了首个支持银发经济发展的专门文件《国务院办公厅关于发展银发经济增进老年人福祉的意见》,由此开启了“银发经济元年”。

至此,我国养老服务政策完成了从分割发展到统筹发展;养老服务政策体系从兜底性、补缺型、碎片化转向普惠性、体系化、多元化;养老服务政策受益人从特殊、困难老年人覆盖到全体老年人。

四、推动养老服务政策体系建构的三重逻辑

当前我国养老服务政策体系初见雏形,这一过程中,我国养老服务政策体系建构彰显了“政策议题转变的现实逻辑”和“政策工具升级的实践逻辑”,以及“政策导向走向融合的价值逻辑”。在养老服务政策的方向与过程中,政策决策者、政策资源和政策对象所扮演的角色定位伴随着政策体系的建构逻辑发生着变化。

^①蔡玉梅,陈功:《普惠型居家社区养老服务的模式创新——以北京市养老服务联合体为例》,《北京社会科学》,2024年第1期。

(一) 政策议题转变的现实逻辑

推动中国特色养老服务政策体系建构过程中,体现了政策受益人——老年人群体的需求不断增加,养老服务功能不断拓展,养老服务场景不断优化升级等政策议题不断转变的现实逻辑。

自 1999 年我国进入老龄化社会后,老龄化形势愈加紧迫,老龄人口不断增长,人口老龄化程度进一步加深,人口结构、性别、区域以及城乡的差异进一步分化,老年人群体需求不断增加。基于此,我国养老服务政策体系建构过程中,考虑老年人不同养老意愿和服务需求的现实情境,有三层面的明显转向:政策过程层面,老年人参与程度越来越深入;政策受益者层面,从特殊困难老年人群体扩大至居家社区机构养老场域内的部分老年人群体,最后扩大至整个老年人群体;在行动者的权力层面,养老服务从属于社会救济的一种,到变为社会福利、变为基本权力,再到对不同老年人的高质量全面供给。

在养老服务功能方面的政策议题,不断地拓展,辐射增强,实现实践创新。我国养老服务从无到有,从生活照料、文化娱乐、拓展到老年教育、法律维权、助餐等服务。从提供保障基本养老服务的基础上,逐渐聚焦慢性病管理和老年健康管理,再到深入推进医养康养相结合。虽然我国各省市基础条件差距较大,养老服务发展程度也不同,但各地区遵从着“因地制宜”原则,推动医疗资源向家庭和社区延伸,逐步构建医疗卫生服务与养老服务相结合的各类创新联合模式。我国养老服务功能从有到优,不断创新发展。例如上海市静安区“五床联动”为居家老年人提供医养融合服务、东莞提供“一老一小”统筹服务,以及北京养老服务联合体提供区域性综合养老服务等。

在养老服务场景方面的政策议题,不断优化升级,随势而动。我国传统的养老服务场景从家庭养老到机构养老,再到社区嵌入式养老,场景不断更新、内容不断丰富。我国新型养老服务场景以“数字化”为中心,融合了居家社区机构服务场景,服务于多类需求的老年人。这种数智服务平台的兴起,既是一种技术手段,保护和服务独居、失能失智、高龄等特殊老年人,又成为居家社区机构养老、志愿服务、老龄社区治理的新型载体。例如,数智赋能时间银行养老服务,破解实时监管难、空间有限、响应慢等现实瓶颈,实现了物理空间、信息空间和孪生空间三维交互交融和场景升级^①。

(二) 政策工具升级的实践逻辑

在养老服务政策体系建构过程中,养老服务政策的决策与实施需要依靠权威、资源、机构和信息等政策工具,在其发展进路中体现了从强制型到混合型,再到自愿型政策工具使用的实践逻辑。

新中国成立后,党和政府使用包括国家权威、国家资源等强制型政策工具,以达成特殊、困难老年人的基本养老需求的政策目标。在我国计划经济时期,实行的农业合作化、人民公社和单位制度,实行的是无所不包,对公共事业、养老服务管制。由国家统管统配福利性的养老服务,强制或直接作用于老年人群体。这类政策工具虽然在响应措施时只有很小的或没有自由裁量的余地,但是在新中国成立初期能够最大程度地利用有限的资源,保障最困难的老年人生活。

伴随着我国社会主义市场经济体制的改革,党和政府使用包括“信息”“经济补贴”“税收优惠”“奖惩措施”等混合型政策工具,引导促进养老服务的社会化,以实现由国家社会家庭共同为老年人提供多元养老服务的政策目标。混合型政策工具兼具自愿性工具和强制性工具的特征,创造了适合国家社会家庭互相嵌合的“环境”,增加了社会、企业等非政府部门的自主性,形成基层党建引领服务平台的参与机制^②。这类政策工具在体制改革后至今依然在使用过程中优化升级,促进了养老服务的多元发展。

自我国基层群众自治制度的建立完善以来,党和政府越来越倾向使用“志愿者组织”“市场”“基层社区”等自愿型政策工具,能够自主自发自愿地完成养老服务社会保障、老年人社会融合的政策目标。自愿型政策工具在支配自主、简约自主到合作自主的过程中,社会和家庭需要担负更多养老服务资源的协调责任,此时虽然存在一定的市场风险,但也在某种程度上实现了养老服务的多元高质量供给。

①郭彬,陈功,邹昀瑾:《数字孪生驱动社区治理智慧化:现实样态与路径探索》,《科技管理研究》,2024 年第 8 期。
②蔡玉梅,陈功:《城市基层党组织的反思性引领》,《社会工作》,2023 年第 6 期。

(三) 政策导向走向融合的价值逻辑

养老服务政策是“协调发展”“兼顾公平与效率”和“民主参与”价值观的外化或具体呈现,也是国家或政府意志推动养老服务政策体系建构的体现。

从主体视角来看,我国养老服务政策促进养老服务受益人群走向融合,体现了“一老一小”协调发展、“全生命周期”共融的价值逻辑;促进养老服务功能走向融合,体现了“医养康养”协调发展的价值逻辑;促进养老服务行为主体的实施场域走向融合,体现了“居家社区机构养老服务”协调发展的价值逻辑。

从权责利分工视角来看,养老服务政策从伊始的社会福利的一种,发展为国家社会家庭分工有序、共同保障,是公平和效率的价值外显。我国从发展养老事业,到推动养老事业与养老产业的协调发展,根据老年人的自我意愿、身体状况、经济条件和家庭构成等情况,规范养老服务衡量标准与养老资源配置流程,以“国家兜底”实现公平,通过“市场调节”兼顾效率,以发展“普惠养老服务”兼顾公平与效率。

从社会发展视角来看,养老服务政策体系建构过程中,将“积极应对人口老龄化”融入经济社会发展全过程,推动老龄友好社区、老龄友好社会建设,以实现老年人“共享”经济社会发展成果,同时还深入挖掘老年人的潜能,激发老龄社会活力,增强老年人群体的获得感、幸福感和安全感,促进了“老有所乐、老有所为”的新时代老龄社会治理模式的实现。

五、中国特色养老服务政策体系的建构路径

(一) 中国特色老年人权益保障政策建构路径

继续完善涉老法律法规体系,充分发挥各阶段老龄政策文件的指导作用。在这一过程中顺应养老服务体系建设的发展建设历程,补齐养老服务体系的立法短板,顺应人口结构变化的客观事实,适时调整劳动法以及老年人权益保障法等相关法律法规,加强老年人福利等相关配套规章的制定、修正和废止工作。重点加强法律法规在推动老龄经济和科技创新、共享经济、人力资本服务等领域融合发展,促进老龄经济社会的发展,科学推进老龄社会发展与中国特色养老服务政策体系发展相辅相成,推动我国应对人口老龄化的任务目标有序完成。重视我国传统以家庭为核心的孝亲养老文化,尝试将社会援助法和家庭福利法引入发展长期照护服务的重大政策之中,拓宽家庭和老年人日托中心的护理范围。

应加强老年人法律支持环境建设,提升老龄社会的司法友好程度。一方面,拓宽老年人参与社会经济活动的方式和渠道,从根本上提高老年人的经济社会地位,增加其法律政策话语权。另一方面,健全老年人法律支持的工作机制,坚持党政主要负责人亲自抓法律法规建设工作,强化各级政府落实法律法规的实施效果,督促各地政府提出适合本地区的实施方案。并且,应从文化层面推动老年人法律支持环境的建设,通过利用社区内的社会组织和基层管理单位,运用线下的邻里优势和线上精准帮扶对辖区的老年人法律权益进行保护、倡导、宣传、弘扬。

(二) 中国特色老年人社会保障政策建构路径

应该利用我国的大国优势,加强宏观调控,健全多层次养老保险。坚持在党和国家的全面领导和统筹规划下,健全基本养老服务制度,推动实现老有所养的普适性养老。着力补齐农村养老服务短板,加强农村的社会救助,健全农村困难老年人关爱服务机制,加强农村养老服务能力建设,推动农村养老服务项目创新。

坚持以人为本,完善老有所医的医疗保障政策。应基于当前人口结构,从供需视角系统研判我国医养康养服务资源配置及老年人实际需求,了解我国医养康养养老服务的系统建设情况。并且,应在考虑医养康养综合体模式、医康养联合体模式和社区居家医养康养服务模式等基础上,分别给予适宜的医疗保障政策支持。逐步推进医疗保障系统与养老服务系统资源畅通的实现,出台动态平衡、资源整合的前瞻性政策,为养老服务、医疗服务、康复服务提供政策保障。

注重区域与个体差异,完善多层次长期照护政策。一方面,基于区域统筹情况,推动长期照护政策试点城市的有序增加,重点关注长期照护政策的城乡统筹、权责利分工、保障公平性与可持续性。另一方面,继续完善多层次长期照护保障制度,增加长期照护的广度和深度,以多方位保障居家社区机构照护服务的落地实施。

关注特殊困难老年人,完善社会福利和社会救助政策。一方面,应该继续践行保基本原则,对特殊困难老年人进行经济兜底、养老服务兜底和医疗兜底。另一方面,在社会救助政策中明确增加对特殊困难老年人的财政投入和救助项目。合理整合社会各界资源,通过政府购买服务、利用时间银行建立公益志愿机制等多种方式,为有需求的特殊困难老人提供可持续帮扶。

(三) 中国特色养老服务供给保障政策建构路径

完善为老服务劳动力有效供给政策。通过政策创制,推进低龄老年人的人力资源开发运用,提高为老服务人员的人口素质,充分发挥党建引领与社会参与的合力,优化社区嵌入式养老服务模式,建设居家社区型养老服务综合体。优化现行政策,在现有的“鼓励型、方向型”人才供给政策基础上,出台进一步的“具体支持性”政策,将社会力量参与养老服务供给纳入相关的社会发展指标构建和经济社会发展评比中,推进“人力蓄水充足”政策支持体系的建设完善。

增强积极应对人口老龄化的科技支撑政策导向,强化激励保障。在国家治理能力现代化建设政策的顶层设计中,完善老年人终身学习的教育政策,提升老年人群体的数字素养;在科技支撑政策实施过程中,利用政策工具的激励功能,推动数字工具、科技手段运用的同时,也注重语音识别、图像识别、自然语言处理、预训练、计算机视觉、机器学习等技术助力情感慰藉、辅助生活与权益保障等多维政策目标的达成;在科技支撑政策规划中,深入推进养老服务信息平台建设,建议建设全国统一“点线面体”的多维度、多层次的老龄服务综合管理系统。

[责任编辑:王 波]

Main Abstracts

The impact of digital resource search impressions on innovation performance of manufacturing firms

Yang Huixin Qi Chao 5

From the analytical perspective of “cognition-behavior-performance,” this study employs data from listed manufacturing firms in China from 2012 to 2023 to empirically examine the impact of digital resource search impressions on innovation performance of manufacturing firms. The empirical results reveal that: (1) Digital resource search impressions have a significant positive effect on the innovation performance of manufacturing firms. (2) Resource search behavior serves as a key mechanism through which digital resource search impressions influence innovation performance. Specifically, digital resource search impressions can enhance innovation performance by strengthening both internal and external resource search behaviors within manufacturing firms. (3) Geographic industrial agglomeration, virtual industrial agglomeration, intellectual property protection, and marketization mechanisms can strengthen the relationship between digital resource search impressions and innovation performance, whereas industry competition intensity and environmental uncertainty tend to weaken this relationship. The findings contribute to extending the connotations and theoretical boundaries of the resource-based view and offer practical implications for improving innovation performance in manufacturing enterprises.

Research on the psychological restructuring mechanism of chimeric services promoting rural collective action

—An analysis based on social work practices in rural Ludong

Liu Fang Yuan Mingbao 40

Rural revitalization has put forward internal requirements for the motivation, capacity and effectiveness of rural collective action. Based on the practice of social work service in rural Ludong (eastern part of rural Shandong Province), it is found that villagers have collective psychological dilemmas in rural collective action, such as ambiguous role identity, lack of efficacy perception, and weakened motivation of belonging. The above predicament is essentially the product of the rupture of individual psychology and group dynamics of villagers, which seriously hinders the formation of the governance pattern of rural revitalization. Through the psychological reconstruction mechanism of “institutional empowerment strengthening role identity, organized action cultivating efficacy beliefs, and value cohesion stimulating the motivation of belonging”, the chimeric service of exogenous social work institutions systematically solves the dilemma of “psychological alienation” of rural atomized individuals, and promotes the transformation of villagers from “passive bystanders” to “active actors”. This psychological reconstruction mechanism provides a social psychological explanation path for the regeneration of collective action ability in rural revitalization, and also provides a practical basis for social work to participate in grassroots governance innovation under the three-dimensional framework of “role-efficacy-belonging”.

The internal logic and pathway of constructing China's elderly care service policy system within the framework of relations of “state-society-family”

Cai Yumei Chen Gong 63

One of the most important issues in the development of China's elderly care service policy is the relationship and responsibility orientation between actors. The academic community often discusses the two-dimensional interactions of “state-society” and “state-family”. It is difficult to fully explain the policy process characteristics and policy construction logic of multiple types of actors in different policy stages. From the perspective of “state-society-family”, this paper constructs an analytical framework based on policy process theory, and discovers that the development of elderly care service policies in China has gone through five stages: traditional family care and government support for the weak, the joint guarantee of state, society, and family; the division of responsibilities, rights, and interests among state, society, and family; the construction of a collaborative mechanism among multiple subjects of “state-society-family”; and the systemic construction of elderly care service policies. The policy focus for each stage is as follows: government safety net, shared responsibility, collaborative response, systematic construction, and inclusive sharing. Further analysis reveals that the evolution of elderly care service policies embodies triple logic: a practical logic driven by the shifting policy agenda as the service provider base expands; a practical logic driven by the upgrading of policy tools; and a value-based logic driven by the convergence of policy orientations. These policies demonstrate a trend toward universal benefits. The three major policies, namely, policies protecting the rights and interests of the elderly, social security for the elderly, and supply-side security, respectively demonstrate characteristics of a life-cycle approach, multi-layered systematization, and support for diverse needs.