

“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

胡金荣 张瑜芫

(西安建筑科技大学, 陕西 710055)

内容提要:在积极应对人口老龄化的战略背景下,我国政府相继出台了一系列社区居家养老服务政策,各地在政策执行过程中也涌现了大量的典型案例和先进做法。然而,社区居家养老服务政策执行过程中仍面临诸多问题,其中以“服务悬置”和“外包异化”尤为突出,具体表现为:服务项目与实际需求不匹配,基本养老服务供给覆盖范围有限、居家养老服务供给的专业性不足、支付能力低和服务价格高并存,外包机构追逐“政策红利”等。基于对史密斯政策执行过程模型的修正运用,从执行机构、目标群体、政策环境、政策内容四个维度构建社区居家养老服务政策执行分析模型,探析社区居家养老服务政策执行梗阻的内在逻辑,进而提出解决社区居家养老服务政策执行梗阻问题的对策建议。

关键词:社区居家养老 政策执行梗阻 服务悬置 外包异化

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2023)06-0040-12

一、问题提出

自1999年我国进入人口老龄化社会以来,老年人口规模逐年增长。2000至2022年间老年人口数量占比自10.2%升至19.8%,预计到2050年老年人口将达到峰值,占总人口的1/3。^[1]我国老龄化具有互嵌性和互构性的特征,养老服务体系受到严峻挑战。^[2]在人口老龄化程度不断加深的背景下,“补缺型”养老服务供给逐渐转向面向全体老年人的普惠型供给。^[3]基本养老服务体系建立在普惠养老中

发挥了重要作用,确保了老年人能老有所依、老有所养。社区居家养老是以家庭为核心,以社区为依托,整合社会各类资源向老年人提供生活照料、医疗康养、精神慰藉为主的新型养老模式。^[4]社区居家养老服务作为基本公共服务的内容之一,将养老服务资源和医疗资源合理地分配到有需要的老年人,是基本养老服务发挥效用的重要载体。

2008年以来,民政等相关部门陆续出台了《关于全面推进居家养老服务工作的意见》《关于加快发展养老服务业的若干意见》《关于推进养老服务

[收稿日期]2023-03-28

[作者简介]胡金荣,公共管理学院副教授,博士,研究方向为养老理论与政策;张瑜芫,公共管理学院硕士研究生,研究方向为公共政策。

发展的意见》《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》《关于推进基本养老服务体系建设的意见》等政策文件,以促进养老服务体系快速发展。^[5]这一系列政策的出台,为社区居家养老服务的发展提供了良好的政策土壤,但由于角色越位、结构错位、功能缺位等原因^[6],我国社区居家养老仍存在服务的供需失衡、供给主体单一、供给内容缺乏针对性等政策执行的梗阻现象。^[7]政策目标的实现是政策主体、政策对象和政策环境等要素共同作用的结果,深入挖掘社区居家养老服务政策执行梗阻产生的内在原因,有助于及时纠正政策执行过程中的偏差行为。本文选取 X 市 D 区的社区居家养老服务政策执行情况为研究对象,多角度地剖析社区居家养老服务政策执行的内在机理与运行逻辑,并试图回答以下问题:社区居家养老服务政策执行梗阻的具体表现是什么?社区居家养老服务政策执行梗阻的背后所映射的深层次原因是什么?基于以上问题的探究来呈现社区居家养老服务政策执行过程中所遇困境,以及困境背后所折射的本质问题,以期优化社区居家养老服务政策执行效果提供政策建议。

二、文献回顾

政策执行梗阻又称政策执行偏差,通常是指“在政策执行过程中,受消极因素影响,政策执行活动受到障碍,导致政策目标难以实现”^[8],具体表现为政策的替换性执行、选择性执行、象征性执行以及附加性执行。^[9]基于对政策执行情境的分析,国内外学术界形成了自上而下、自下而上和“综合模型”三种政策执行分析范式^[10],这为社区居家养老服务政策执行梗阻研究提供了理论基础。现阶段我国社区居家养老服务的需求较高,服务供给较为充分,

但服务利用率却相当低。^[11]

针对社区居家养老服务发展的诸多问题,不少学者从政策层面进行了剖析,认为社区居家养老服务发展不仅取决于政策的制定,政策的执行与落实工作也格外重要。^[12]有学者从政策文本角度出发,对养老服务供求失衡问题进行全面剖析:张歌(2015)认为社区居家养老服务存在政府资金投入规模小、各级政府资金投入结构不合理、社会资本参与度低等问题,其原因主要是政府资金规划性不强,政府引导居家养老服务资金社会化程度不够等。^[13]张艳芳(2016)分析了养老服务供求失衡影响因素,提出政府购买养老服务制度产生偏差的主要原因是支持资金不足、服务人员与养老服务需求不匹配、政府购买养老服务的专业性服务能力不强。^[14]还有学者从政策执行角度出发,研究政策执行偏差的表现、形成原因以及治理路径:胡业飞等(2015)对地方政府社会化养老政策的执行进行了多案例研究,运用“模糊冲突模型”提取地方政府在模糊政策执行过程中的行动特征,进而分析地方政府在社会化养老工作中的存在的问题。^[15]王军强等(2018)从政策的供给与实践需求、政策执行主体、政府与市场的职责边界等维度分析了北京市养老服务政策基层实践的困境,主要包含养老服务政策供给与实践需求存在对接偏差、政策执行主体存在应然与实然的多维困境、政府与市场在养老服务供给的职责边界待厘清等三类问题。^[16]陈皓阳等(2020)基于史密斯模型分析了我国智慧养老政策执行存在的偏差,并从政策本身、政策执行机构、政策目标群体和环境因素四个维度,分析了智慧康养政策执行中的困境。^[17]宗晓丽等(2021)以甘南藏族自治州为例,从政策本身、政策执行者、目标群体、政策环境等四个维度剖析了民族地区养老机构政策执行偏差产生的

原因。^[18]

综上所述,目前社区居家养老服务政策执行的相关研究具有如下特征:(1)广受学界关注,研究相对分散。对社区居家养老服务政策问题的研究多侧重于政策文本内容、政策供需失衡、政府与市场的关系分析,未能精准描述政策执行偏差的表现。(2)形成基本共识,理论分析不足。相关研究主要集中于社区居家养老服务政策的困境及政策优化建议,缺少从政策执行理论的视角,剖析社区养老服务政策执行梗阻的深层原因。本文以史密斯政策执行模型作为分析框架,总结梳理社区居家养老服务中的政策执行梗阻症候呈现与生成逻辑,精准把握社区居家养老服务政策执行梗阻的疏通策略,具有重要的现实意义和研究价值。

三、“服务悬置”与“外包异化”:社区居家养老服务政策执行梗阻的症候呈现

当前我国正处于人口结构高速转变时期,老年人口数量激增。为更好地了解和掌握社区居家养老服务的现状与问题,深入探究影响社区居家养老服务政策执行的因素及现实困境,本文选择X市D区作为典型案例进行分析。该区人口密

集,老年人口比例较高,作为典型案例进行研究,具有较强的代表性。通过对社区居家养老服务站的负责人及接受服务的老年人进行调查走访,整理分析访谈资料,在此基础上应用史密斯政策执行模型,从政策本身、政策执行机构、目标群体和政策环境四个方面对社区居家养老服务政策的执行展开分析。

(一)案例呈现

D区是X市的老城区,占地面积为43平方千米,下辖9个街道131个社区。2022年底,60岁以上的老年人口为18.23万人,占总人口17.89%。为满足老年人的养老需求,D区以全国养老服务综合改革试点为契机,不断探索具有地方特色的社区居家养老服务模式,初步建立了区级养老机构、街道养老服务中心和社区日间照料中心(社区养老服务站)的三级养老体系。D区的养老服务设施主要有两大类:照料类和活动类的养老服务设施。其中照料类的养老服务设施包括9家养老机构、8家镇街综合养老服务中心和42家社区级日间照料中心;活动类的养老服务设施包括老年大学5家、社区养老服务站142家(如图1所示)。

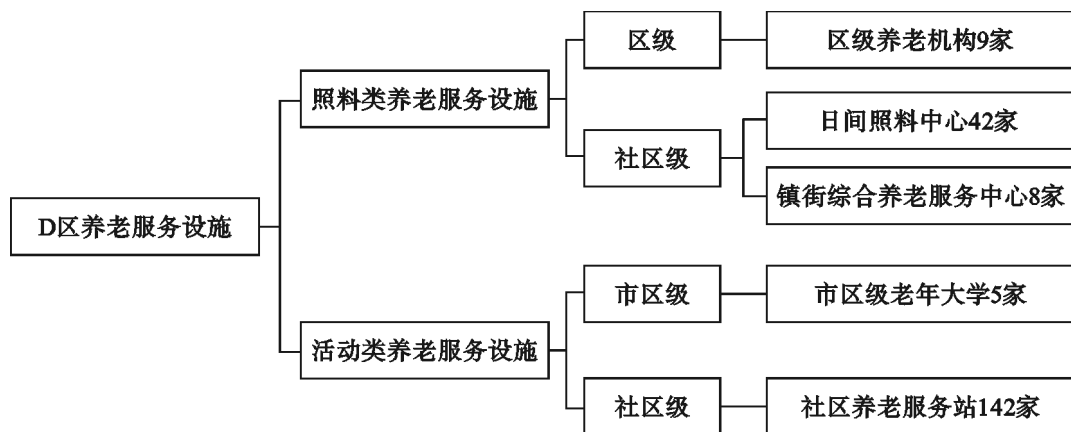


图1 D区养老服务设施层级体系框架图

X市、D区积极完善以社区居家养老服务政策为核心的养老服务政策体系,内容包括:养老服务内容、养老服务标准、政府购买服务、基础设施建设等(见表1)。

表1 2016年-2022年X市、D区养老服务相关政策

日期	政策名称	发布部门	主要内容
2016年	《X市社区居家养老服务建设和运营补助管理办法》	X市老龄办、市民政局、市财政局	规范街道综合养老服务中心项目建设和运营管理,促进社区养老服务机构健康有序发展。
2020年	《X市人民政府办公厅关于印发2020年惠民实事重点工作任务的通知》	X市人民政府	主要提升养老服务质量,为老年人提供免费健康体检,建设居家养老服务站。
2020年	《X市养老服务促进条例》	X市人大	主要围绕提高养老服务质量,城乡统筹发展,扩大养老服务覆盖面,保障养老服务高质量发展等方面。
2021年	《X市人民政府关于印发“十四五”服务业发展规划的通知》	X市人民政府	推动“十四五”时期养老服务业高质量发展。
2021年	《X市人民政府办公厅关于印发推进养老服务高质量发展行动方案的通知》	X市人民政府	重点任务围绕养老服务设施覆盖率、养老服务产业规模等方面。
2017年	《D区嵌入式家庭以床养老工作暂行办法》	D区人民政府	对嵌入式养老的覆盖范围、服务内容、申报审核形式及职责分工进行规定。
2019年	《D区特困失能老年人生活护理补贴管理办法》	D区人民政府	对发放范围、形式及标准、资金来源、资金拨付等内容进行了规定。

资料来源:根据X市、D区人民政府公开资料整理。

政策执行过程是政策执行者、政策执行者与政策对象的互动过程,D区的社区居家养老服务政策执行中体现为区民政部门、街道办事处、社区居委会和老年人间相互作用的过程(如图2所示)。

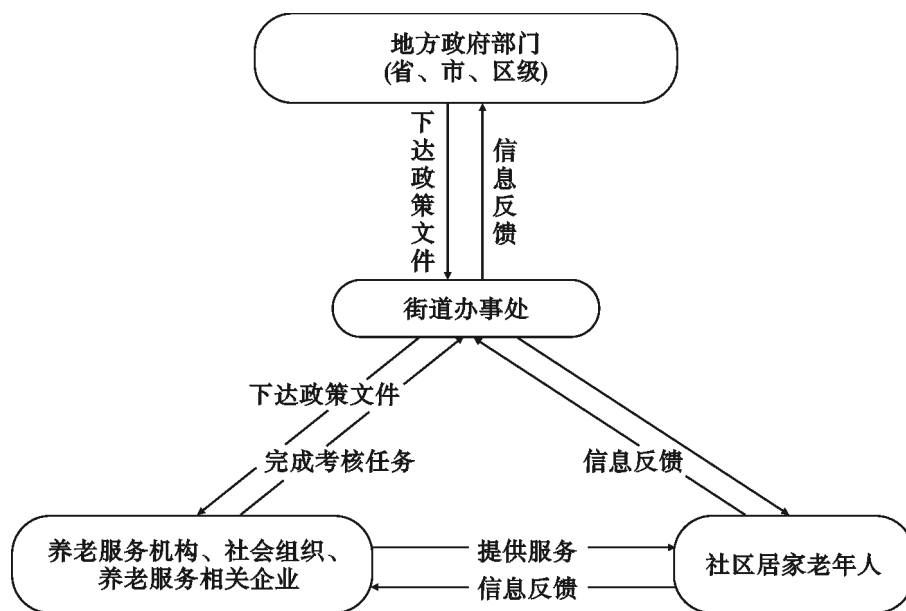


图2 社区居家养老服务政策执行主体关系

专题策划：财政与养老保障

区民政部门将上级主管部门发布的政策内容细化后，街道办负责执行区政府分配的任务，并将政策任务分配给社区居委会；D区的社区居委会作为基层组织再将政策内容转化为现实形态，为政策对象供给养老服务，落实政策内容；省、市、区级民政部门主要承担政策制定、目标规划、资金投入的职责，直接决定了政策方向；街道办事处和社区居委会则是政策内容的具体实施者，对执行结果和政策效率起到直接影响；而老年人是政策的受益群体，是政策直接作用和影响的对象。社区居家养老服务政策的执行过程是政策文件从中央到地方进行层级传递的过程，在这一过程中执行主体间相互作用，层层递进，逐级实现政策目标。

(二)X市D区社区居家养老服务政策执行梗阻的表征

1.“服务悬置”：社区居家养老服务的供给不足

“悬置”一词原用于物理学，涉及养老领域的“服务悬置”一词尚未有学者作出界定，本文将社区居家养老服务政策执行中的“服务悬置”界定为：由于政策落实不到位、服务缺失、提供保障不足等问题，导致社区居家养老服务站等相关服务资源闲置，致使政策对象未能获得相应的服务，政策目标无法实现的情形。社区居家养老服务的供给不足主要体现为“服务悬置”现象，具体如下：

(1)服务项目与实际需求不匹配

国务院印发的《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》指出，“老年人需求结构正在从生存型向发展型转变，老龄事业和养老服务还存在发展不平衡不充分等问题”。随着老年人生活水平的提高，其对养老服务的需求也愈发多样化。从供给方来看，当前社区居家养老服务的内容大部分还停留在提供基本生活类养老服务方面，如老年餐

桌、家政服务等，针对健康管理、上门护理、助浴服务等全方位覆盖式的专业服务还无法满足。从服务需求方来看，老年人对文娱活动及精神心理层面的需求越来越强烈。

“社区的养老服务不够全面，希望社区能够关注一下我们的内心世界和文化诉求。我们年龄大了，生活有困扰，希望服务中心可以有人陪我们聊聊天，教我们一些电子设备的使用。”(20220628,Z社区老年人)

此外，老年人由于身体和年龄的限制，其对专业照护服务的需求将不断增大，而社区居家养老的医养结合率存在明显不足。

“一些医疗机构价格高，我们有时候得了小病也要往大医院跑，看病不方便，住院了也没人陪同，请不起专门的护理，不敢生病。”(20220702,X社区老年人)

(2)基本养老服务供给覆盖范围有限

政策对象的界定和筛选直接影响了政策对象的福利，也决定着服务覆盖面。2021年，X市印发了《推进养老服务高质量发展行动方案》，提出“到2022年，每个已建成城市社区至少有1所社区养老服务站”。D区积极响应政策要求，于2022年底建成社区养老服务站142家，完成社区覆盖100%。因此，D区获得居家养老服务的老年人口数逐年上涨，但社区居家养老服务的辐射范围仍然不足。

“听说社区有个养老服务站，但是在我们隔壁小区，要过个马路，轮椅过去不方便。”(20220702,X社区老年人)

目前社区的基本养老服务主要以民政兜底保障人员(高龄、失能、半失能、特困老年人)为主。根据X市的相关政策，老年人获取社区居家养老补贴需要向区级民政部门提出申请，经过“申请—评

估一审批”后才能获得健康护理、医疗保健、适老改造等服务。

“听说养老服务中心的护士可以上门量血压、测血糖,但是要求是失能、半失能,或者是80岁以上的老年人,我们有需求,但是不符合要求。”(20220702, X社区老年人)

另外,由于资源的局限性,D区明确规定社区养老服务中心仅对拥有本市户口的老年人提供服务,对于不具有本市户口的老年人不提供养老服务。

“我们是来帮儿子家带小孩,不是本地户口,之前问了下社区能不能享受这些服务,社区说他们只对有本地户口的人提供服务。”(20220705, Q社区老年人)

户口的限制造成了养老服务供给区域条块分割的局面,将流动人口排除在了基本养老服务的范围之外,进而影响了政策效力。

(3)居家养老服务供给的专业性不足

政策执行者的知识和能力是纠正政策决策执行偏差、增强有效执行的重要保证。^[19]养老服务行业人力资源匮乏是长期存在的问题,而养老护理人员是整个养老工作中极为重要的组成部分。养老从业人员存在两大缺口,一是从业人员数量上的缺口,二是专业技能的缺失。由于养老服务的盈利空间不大,薪酬水平不高,导致难以吸引专业性人才,致使一名养老护理人员需服务多名老年人,造成了服务不精细或服务不到位的状况。且大部分养老服务团队由“4050”人员组成,一些人员未接受过系统的培训,缺乏专业化的知识,满足社区居家养老多元化、多层次需求的能力不足。

“社区养老服务中心提供的服务太少,里边就几个人忙来忙去,经常照顾不到所有人的需要,而且由于人太少,他们也不是每天开放,我们每次来这

都要碰运气。”(20220703, B社区老年人)

此外,由于政府将大量资金投入到有形资产中,建设居家养老服务中心,购置休息床、健身器材、桌椅等设施,而对于老年人真正需要的家政服务、文化娱乐、心理慰藉、医疗护理等实质性服务项目投入并不足。

“我们退休了,也没啥事做,就想能一起跳跳舞,唱唱歌,有些空闲的场地供我们使用,即使收费我们也都能接受。”(20220629, J社区老年人)

“重数量、轻服务”的模式,造成了老年人参与度较低,养老服务中心闲置的局面。政策执行效果受制于基层执行机构及其成员的执行能力。由于养老机构囿于自身专业技能和素质水平,存在着对政策内容定位不清、认识不足等问题,进而产生社区居家养老服务政策执行与政策目标产生错位等现象。

2.“外包异化”:社区居家养老服务的低质供给

通过政府购买养老服务的模式,引入社会力量满足养老服务需求,是优化养老资源配置、缓解家庭养老压力的有效途径。2022年,财政部发布《关于做好2022年政府购买服务改革重点工作的通知》,强调“推广政府购买基本养老服务、鼓励有条件的地区务实拓展政府购买养老服务的领域和范围、优化城乡养老服务供给”等工作目标。服务外包是政府购买的方式之一,但由于监管机制不健全,招投标违规暗箱操作、摆拍式服务、套利服务等问题导致的“服务外包困局”屡遭诟病。^[20]学界对于社区居家养老服务中的“外包异化”尚未明确界定,本文认为“外包异化”是指为满足老年人差异化需求,社区将居家养老服务部分或整体地外包给专业机构,并为其提供场所或必要条件,但由于各种原因,外包机构无法精准提供服务或提供的服务质量较差,未

能切实履行合同规定的内容,导致养老服务预期效果未能达成的现象。“外包异化”现象在社区居家养老服务政策执行过程中主要有以下表现:

(1)支付能力低和服务价格高并存

社区居家养老服务作为准公共物品,不以营利为目的,是增进公共福利的重要载体。而专业机构提供社区居家养老服务是将市场竞争机制引入养老服务的过程。在市场经济条件下,养老服务按市场规律运行,其服务价格按照市场定价,但由于老年人的收入水平低,且对服务的支付意愿不高,导致养老服务机构的经营举步维艰。

“B社区有个老年餐桌,之前吃过几次,12块钱一顿饭,菜又咸米饭又硬,就给一点,吃完了也不能再加,还涨价了好几次,我吃了几次之后就没去了。”(20220703,B社区老年人)

服务价格高和服务质量低并存的现象造成了政策执行的低效或者偏差。

同时,地方政府由于财政资金紧缺,无法对全部的服务项目进行补贴,使得政府对机构的支持力度不足,资源不能合理分布,形成了一种“床位需求大但有空位存在”的恶性循环。

“我看到新开的活动中心里有几张床,还有按摩的设备,环境看起来还不错,我们不知道咋样才能住进去,要的钱多不多?而且这么多老年人都想住,就这几张床哪能住得下呀。”(20220708,J社区老年人)

社区居家养老服务过程是一个涉及多主体、多机构的协同体系,老年人和养老机构都在寻求自我利益的最大化,而当服务供给主体一味追求利益最大化,与服务对象进行利益博弈,采取“投入少,收益大”的形象工程,则不利于社区居家养老服务整体质量的提升和改善。

(2)外包机构追逐“政策红利”

养老服务行业相较于其他行业来说,提供的服务更为复杂和困难,而基于低成本和专业性的因素,不少养老服务机构选择对部分服务进行“外包”,将风险进行转移,但其服务效果不佳。一部分社区出现了连锁经营的社区居家养老服务站,但提供服务不专业、服务内容单一等现象普遍存在,并未产生品牌连锁效应,反而具有“圈地”嫌疑。虽然近年来我国民间投资不断向养老产业转移,但其大多将重心放在营利性服务方面,让养老服务业异化成了变相的商业投资,通过钻“政策红利”的空子,将原本用于社区居家养老服务的场所变相成为房地产投资渠道,或是为获取床位补贴不断增加床位数。

“B社区的日间照料中心就是‘面子工程’,打着养老的名头,一边接受政府的补贴金,一边把自己包装成以盈利为主的企业。总是借机收取各种各样的费用,这哪是给老年人提供服务?”(20220703,H社区老年人)

这一现象既造成了公共资源的浪费,也导致了民间资本无法有效向养老服务高质量发展的方向发力。社区居家养老服务政策执行的监督考核机制不健全,缺乏可操作性,严重影响社区居家养老的政策执行效果。

四、基于史密斯模型的社区居家养老服务政策执行梗阻的生成逻辑

(一)史密斯政策执行模型

20世纪70年代,政策研究者将政策科学研究的重心由政策制定转向政策执行,从不同视角对公共政策执行的影响因素进行了分析,并构建了若干理论模型。政策学家史密斯在《政策执行过程》一文

中首次提出分析政策执行因素及其生态执行的理论模型。^[21]史密斯将影响政策执行效果最重要的因素归结为：(1)理想化政策；(2)执行机构；(3)目标

群体；(4)环境因素。各因素间循环往复，形成了一个相互作用的闭环(如图 3 所示)。

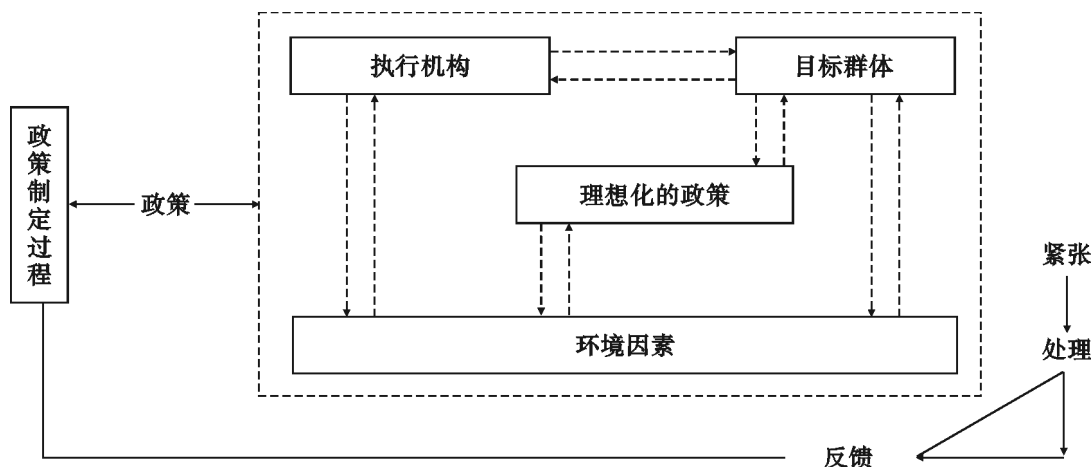


图 3 史密斯政策执行过程理论模型

要实现社区居家养老服务政策的预期目标，不仅需要政策文本具有合法性、合理性和可行性，同时需要政策执行机构(政府相关部门、街道办事处及政策的基层执行人员)忠实地执行政策，还需要政策目标群体(老年人和社区居民)对社区居家养老服务政策的认同。史密斯政策执行过程理论模型的优点在于将政策执行中可能影响政策执行效果的因素进行维度划分，侧重分析执行层面的优势，模型结构清晰，可操作性强，与社区居家养老执行中的问题更相契合。

分析社区居家养老服务政策执行过程(如图 4 所示)。

史密斯政策执行过程模型打破了过去养老服务领域较多集中于政策制定方面的研究困境，将研究视角转向了政策执行，全面地对社区居家养老服务政策执行的制约因素进行了阐释，多维呈现社区居家养老服务政策执行中所面临的现实困境，从而为社区居家养老服务政策执行分析提供新的路径。

(二)基于史密斯模型的社区居家养老服务政策执行分析

2.社区居家养老服务政策执行的影响因素分析

1.社区居家养老服务政策执行分析框架建构

(1)理想化的政策：政策导向与实际需求相偏离

政策过程涵盖了政策制定、执行、评估等相互依存和作用的复杂环节，政策文本、政策执行主体、政策对象等都可能導致政策执行偏差的出现。本文通过对史密斯政策执行模型进行修正，从理想化的政策、目标群体、执行机构、政策环境等多维视角，

公共政策是否能够得到有效推行，往往取决于政策本身是否具有合理性、具体性和稳定性。^[22]1999年进入老龄化社会以来，我国出台的促进养老发展的法律、规划、决定、意见就达三十多项，包括中共中央、国务院、全国人大、国家发展改革委、民政部等部门以及地方政府发布的文件。^[23]基于 Rothwell 和 Zegveld 的政策工具理论，本文从供给型政策工具(对养老服务具有直接推动作用的工具)、需求型

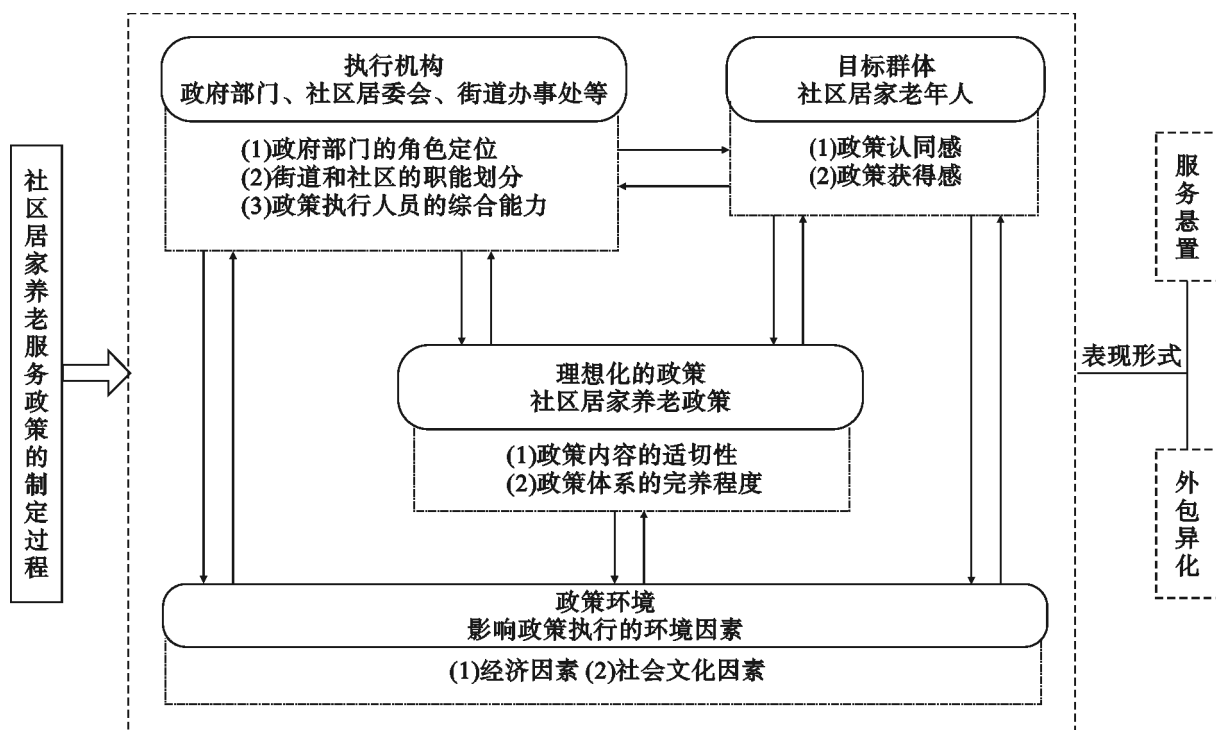


图4 社区居家养老服务政策执行梗阻分析模型

政策工具(政府通过政府采购、价格补贴、服务外包等引导多元主体参与养老服务过程的工具)、环境型政策工具(政府利用目标规划、资金支持、税收优惠等其他外部因素,培育养老服务发展氛围的工具)三个方面对社区居家养老服务政策文本进行剖析。

从国家层面发布的社区居家养老服务的政策文件可以看出,供给型政策工具占比最大,为40.7%(见表2)。养老服务设施是社区居家养老服务的基本保障,根据中央政府的政策规划,地方政府需参与养老服务设施建设,因此,养老服务基础设施建设相关的政策条目的占比相对较大。需求型政策工具占比为22.9%,其中有关服务外包和价格补贴的内容出现的频次较高,这是由于我国还处于老龄化轻度和中度阶段,养老服务供给还未出现严重短缺。但伴随着我国老龄化程度的加深,政府对基本养老服务的供给已无法满足老年人的多样化需求。

从地方层面来看,X市发布的社区居家养老服务政策文件中,供给型政策工具占比为40.2%,其中基础设施占比最大为12.7%。这是由于X市社区居家养老基础设施不足,在后续发展中面临较大挑战,因此X市不断完善养老服务体系,构建了三级养老服务体系,即构建“一区县一院、一镇街一中心、一社区一站点”的养老服务设施网络,为实现衔接有序、功能互补的服务体系奠定基础。此外,需求型政策工具占比为14.7%,其中服务外包占比为6.9%,这是由于X市近几年不断倡导实施“中心带站点”的运营模式,由机构运营的镇街综合养老服务中心不断将服务辐射至社区养老服务站,再由社区养老服务站将服务提供至老年人家庭,而在此过程中需要社会力量的参与来提升养老机构的服务能力,满足老年人多样化养老需求。因此,服务外包政策提及次数较多,占比也相对较大,但与其他政策工具相比,需求型政策工具明显使用较少。

表 2 政策工具分布比例

项目名称	国家层面	地方层面(X市)	项目名称	国家层面		地方层面(X市)	
工具类型	占比(%)	占比(%)	工具名称	频数	占比(%)	频数	占比(%)
供给型	40.7	40.2	人才支持	7	5.9	8	7.8
			资金投入	5	4.2	9	8.8
			信息技术支持	15	12.7	11	10.8
			基础设施建设	21	17.9	13	12.7
需求型	22.9	14.7	政府采购	3	2.5	3	2.9
			服务外包	14	11.9	7	6.9
			价格补贴	9	7.6	3	2.9
			试点/示范工程	1	0.8	2	2
环境型	36.4	45.1	资金支持	3	2.5	3	2.9
			税收优惠	3	2.5	5	4.9
			法规管制	8	6.8	12	11.9
			目标规划	21	17.9	24	23.5

伴随老龄化程度的加深,养老服务供给过程中的矛盾从养老基础设施缺乏转变为养老服务供给不足与供需错位。从微观层面来看,X市的政策制定滞后于政策环境的变化,政策措施仍大多集中于供给型政策上,忽视了需求型政策对社区居家养老服务发展的重要拉动作用,给社会组织与社会资本参与社区居家养老服务带来了不利影响。因此,理想化的政策文本中,政策目标和政策对象的覆盖范围必须合理、清晰,才能保证政策执行的有效性和可持续性。

(2)执行主体:治理协调机制尚不成熟

社区居家养老服务的政策的利益相关者主要涉及基层政府、社区、养老服务提供者(社会组织、企业或社区)、社区居民(以老年人为主)等。社区作为“传声筒”联系着政策受益者(老年人)和政策制定者,在政策执行的过程中将老年人的需求汇集反映给上级主管部门,同时社区在居家养老服务的供

给过程或外包服务机构中充当着直接供给者或者监管者的角色。社区既是服务供给者,又是信息传递的纽带,社区工作者的认知水平、综合能力、业务水平对政策执行的有效性有重要影响。然而,社区在行政体系中并不属于行政机构,也无执法权限,政策的自由裁量权也相对较小。同时由于D区的社区居家养老服务站所拥有的社会资源、服务设施、社会力量、工作人员素质等存在差异性,导致养老服务政策执行过程存在协调机制不畅、各主体间责任和权力边界并不清晰、多组织责任交叉、执行主体间相互掣肘和互相推诿等现象。

(3)目标群体:老年人认同感、获得感不足

政策执行效果很大程度上取决于目标群体的态度,老年人作为政策执行的关键参与者,是直接受到政策影响的目标对象。老年人的养老需求随着时代的变化而不断更迭,养老服务的提供不仅需要政府和社会从物质层面做好应对,更需要厘清养老

认知观念,才能满足老年群体不同维度的需要。通过调研发现,D区社区居家养老服务供给未能与老年人的实际需求进行有效匹配,现有的服务项目大部分以生活照料服务为主,而在精神慰藉、医疗康护等专业服务方面尚有所欠缺,专业化程度不足。以医疗保健服务为例,内容限于健康讲座、量血压等低技能服务,如健康监测、疾病治疗、健康管理等有一定专业性要求的服务则较少提供,致使老年人获得感明显不足。同时,由于机构人员的服务态度、服务素质、专业技能等存在差异性,导致服务宣传与实际服务内容具有一定差距,老年人的认同感明显降低。因此,政策内容的制定应与政策实施之间相适应,塑造出符合养老服务需求的政策形态^[24]。

(4)政策环境:财政依赖与信息鸿沟并存

政策环境是构成政策执行的基础,政策执行通常需要以环境为支撑。在养老服务资金投入方面,社区居家养老机构运营资金主要来源于政府财政补贴或者运营奖励、社会资本投资、服务收益等。政府财政补贴主要来源于省、市和区县的建设补助和运营奖励。由于资金短缺导致部分政策和补贴不能及时发放到位,D区存在“政策缺位”的情况。如政策规定社区居家养老服务机构建设、运营补贴、税费减免等,而在执行过程中存在难以落实到位等问题,这一问题不仅增加了服务的难度和成本,也造成了一些中小型社区居家养老服务机构的实际运行困难,导致其服务质量的下降。社会资本投资取决于服务机构的运营效益,而近三年来,由于疫情防控政策的影响,大部分社区居家养老服务站无法运营或运营效益较差,因此,服务收益也相应不足。

从社会文化环境来看,国家为社区居家养老服务的健康可持续发展颁布了一系列支持和促进性的政策文件,为政策执行创造了良好的政治环境。

但社区居家养老服务政策的执行过程中,相关的政策宣传工作未能及时跟进,大多数老年人获取政策信息的途径是通过“口口相传”和宣传栏公示,导致老年人对社区居家养老服务了解程度较低。信息渠道的有限性导致老年人对政策的具体内容不清楚,政策制定者、政策执行者和政策作用对象间的信息不对称,极易导致政策执行偏差。一条清晰、便捷的信息获取的途径是养老服务政策执行的第一环,但目前社区居家养老服务政策宣传工作的缺位导致政策未能发挥其应有效用,无法短时高效地实现政策目标。

五、结论与建议

社区居家养老服务供给失衡、质量良莠不齐的发展困境,实质是具有潜在危害的公共服务供给异化,“服务悬置”和“外包异化”揭示了我国社区居家养老服务政策执行低效困局的普遍情境。我国老龄化程度不容乐观,而面对众多老年人口的多样化、多层次的现实需求,这既是机遇也是挑战,如何破解社区居家养老服务困境、供给优质的养老服务是亟待解决的难题。通过深挖政策执行过程中的梗阻现象,将有助于厘清和构建适合我国社区居家养老发展的政策执行体系,有效弥合服务供给与服务需求的错位,从而助推社区居家养老服务政策的精准发力。消解社区居家养老的服务异化现象,疏通政策执行中的政策梗阻需从以下几点着手:

(一)增强政策供给的精准性与可行性

政策的有效执行并非一蹴而就,需要政府、市场、社会、老年人等多方主体的共同参与。政府应当在厘清社会资源的具体状况下,精准把握老年群体的实际需求,再以积极应对人口老龄化的国家战略为指导,通过靶向精准的政策制定和政策执行,促

进资源合理配置,使社区居家养老服务能达到供需动态平衡的状态,并不断夯实提高社区居家养老服务内容和质量,推动养老服务走上法制化、规范化道路。因而,政策应既能满足时代发展现实所需,又能兼顾养老服务体系建设的长远发展,这才是政策制定和政策执行的核心要义,也是有效推动我国养老服务高质量发展的重要保障。

(二)推进社区居家养老服务的信息化发展

在我国地方政府的信息技术与养老服务领域深度融合的背景下,社区智慧养老作为一种新的理论范式与实践运行模式,已成为推动我国社会治理现代化的一条重要路径^[25]。由于空巢独居老年人及半失能、失能老年人,在生活照料、医疗护理等服务上的获取上存在困难,将信息技术引入养老服务过程,一方面减少了社区人员在信息资源收集上的人力浪费,另一方面智慧信息平台相比人工录入的精准性更高。政府和社区可以通过智慧养老服务平台对社区居家养老服务全过程进行监督,清晰掌握供需双方的基本状况,解决在养老服务过程中的资源分散和供需不匹配等问题,精准有效弥补社区居家养老服务发展短板,为切实满足老年人的多样化养老需求发展提供良好契机。

(三)完善“两手抓”监督反馈机制

政府应当建立一套内部监督和外部监督“两手抓”的监督反馈体系,形成完善的监督反馈体系。在政府的引导下,社会组织应进行自我监督,主要对社会组织的计划、资金使用、服务质量等进行把控。公众力量作为外部监督的主体,通过社会舆论的压力对社区居家养老服务质量进行监督。只有做到内外监督并行,才能让社区居家养老过程完全公开化、透明化。除监督机制外,反馈机制也亟须建立,社区居家养老属于公共服务中的系统工程,其涉及

的范围较广,多元主体都参与进服务体系中,其面临的状况也各不相同。无论是政策执行主体还是政策对象都需要清晰的信息反馈渠道,以有效解决其所面临的难题,促使社区居家养老中的各主体向长足高效的方向转变,从而真正实现治理能力现代化。

参考文献:

- [1] 马源鸿,邹广天.社区居家养老环境的智能化设计策略与挑战[J].学术交流,2020(9):121-130.
- [2] 王录仓,武荣伟,李巍.中国城市群人口老龄化时空格局[J].地理学报,2017,72(6):1001-1016.
- [3] He H, Chen Y, Liu Y, Gu Y, Gu Y. Equity of Elderly Care Facility Allocation in a Multi-Ethnic City under the Aging Background. *Int.J. Environ. Res. Public Health* 2023, 20, 3291.
- [4] 穆光宗,朱泓霏.中国式养老:城市社区居家养老研究[J].浙江工商大学学报,2019(3):92-100.
- [5] Zhang Y, Zhang M, Hu H, He X. Spatio-Temporal Characteristics of the Supply and Demand Coupling Coordination of Elderly Care Service Resources in China. *Int.J. Environ. Res. Public Health* 2022, 19, 10397.
- [6] 任杨,朱宇,关博文.社区居家养老服务中的政府作用[J].学习与探索,2022(9):16-26.
- [7] Hu J, Zhang Y, Wang L, Shi V. An Evaluation Index System of Basic Elderly Care Services Based on the Perspective of Accessibility. *Int.J. Environ. Res. Public Health* 2022, 19, 4256.
- [8] 丁煌.政策执行阻滞机制及其防治对策[M].人民出版社,2002.
- [9] 陈振明.政策科学:公共政策分析导论[M].中国人民大学出版社,2004.
- [10] GOGGIN M L, BOWMAN A O M, LESTER J P, et al. Implementation theory and practice: toward a third generation [M]. New York: Harper Collins, 1990: 324.
- [11] 王震.居家社区养老服务供给的政策分析及治理模式重构[J].探索,2018(6):116-126.
- [12] 何兰萍,杨林青,陈社英.居家养老服务政策效能与老年人满意度研究[J].人口与社会,2016,32(2):39-47.

(下转第 73 页)

- 赠的影响分析[J].税务研究,2019(7):96-100.
- [8] 任国保,周宇.公益性捐赠扣除个人所得税制度国际比较[J].国际税收,2021(10):68-73.
- [9] 李健,成鸿庚.慈善组织参与社会救助:功能价值与效用机制[J].中州学刊,2023(1):70-78.
- [10] 李实.共同富裕的目标和实现路径选择[J].经济研究,2021,56(11):4-13.
- [11] 厉以宁.论共同富裕的经济发展道路[J].北京大学学报(哲学社会科学版),1991(5):3-13+128.
- [12] 曲顺兰.税收激励慈善捐赠:理论依据、作用机理与政策体系构建[J].财政经济评论,2017(1):91-113.
- [13] 吕鑫.从慈善事业到第三次分配:理论解析、实践现状与规范重构[J].社会保障评论,2022,6(5):102-118.
- [14] 高皓,何静.共同富裕视角下遗产税的国际比较研究[J].税务研究,2022(6):77-82.
- [15] 江亚洲,郁建兴.第三次分配推动共同富裕的作用与机制[J].浙江社会科学,2021(9):76-83+157-158.
- [16] 刘尚希.促进共同富裕:应从流量和存量两个维度入手[J].地方财政研究,2022(1):4-6.
- [17] 孙佑海.论构建和完善促进共同富裕的法律体系[J].中州学刊,2022(1):45-54.
- [18] 周波,张凯丽.促进慈善捐赠的企业所得税政策探析[J].税务研究,2020(5):49-55.
- [19] 许建标.英国慈善捐赠的税收激励政策及其对我国的启示[J].财政科学,2022(6):83-92.
- [20] 孙玄,顾建光.基于税收政策对慈善捐赠和非营利组织筹资的效应分析[J].上海对外经贸大学学报,2017,24(3):59-69.
- [21] 王晓洁,尤梦莹.完善慈善捐赠税收优惠政策:国际经验与启示[J].税务研究,2022(12):67-73.
- [22] 董琦,袁娇,王敏.促进共同富裕的税收政策选择与机制保障[J].税务研究,2022(4):27-33.
- [23] 杨志勇.实现共同富裕的税收作用[J].税务研究,2021(11):5-7.

【责任编辑 陆成林】

(上接第 51 页)

- [13] 张歌.居家养老服务资金的政策效果分析——以上海为例[J].河南大学学报(社会科学版),2015,55(2):75-82.
- [14] 张艳芳.促进养老服务供求均衡的中国政府购买养老服务政策研究[J].西北人口,2016,37(1):87-93.
- [15] 胡业飞,崔杨杨.模糊政策的政策执行研究——以中国社会养老政策为例[J].公共管理学报,2015,12(2):93-105.
- [16] 王军强,李兵.城市养老服务政策基层实践偏差、困境及其治理——以北京市为例[J].社会保障研究,2018(3):15-23.
- [17] 陈皓阳,葛鹏楠,刘易昕,张梦楠,陈志全,曹志辉.我国智慧康养政策执行困境及服务推进策略——基于史密斯模型[J].卫生经济研究,2020,37(12):40-44.
- [18] 宗晓丽,肖江波.民族地区机构养老服务政策执行影响因素探析——以甘南藏族自治州为例[J].北方民族大学学报,2021(2):120-128.
- [19] 邹东升,陈达.公共政策执行困境的解决之道:宏观逻辑与微观机制的统一[J].探索,2007(2):59-63.
- [20] 詹国彬.需求方缺陷、供给方缺陷与精明买家——政府购买公共服务的困境与破解之道[J].经济社会体制比较,2013(5):142-150.
- [21] Smith T B.The policy implementation process[J].1973.
- [22] 宁骚.公共政策学[M].高等教育出版社,2018.
- [23] 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(5):23-27.
- [24] LEJANO R.Frameworks for Policy Analysis:Merging Text and Context[M].New York:Routledge Press,2006.
- [25] Liu,X;Chau,K.-Y;Liu,X;Wan,Y.The Progress of Smart Elderly Care Research:A Scientometric Analysis Based on CNKI and WOS.Int.J.Environ.Res.Public Health 2023,20,1086.

【责任编辑 寇明风】