

养老服务体系与银发经济的耦合逻辑与路径构建

张歌

摘要: 养老服务体系与银发经济的系统耦合是实施积极应对人口老龄化战略、贯彻新发展理念、有力推动老年人口实现共同富裕的重要途径。二者的耦合逻辑是以养老服务高质量供给为耦合目标,以功能耦合、结构耦合与时空耦合的关系为耦合框架,以“主体—行动—效应”的过程线索为分析依据。然而,在实践中,二者的耦合面临多元主体职责边界模糊、协同行动异化、资源链接梗阻等困境。鉴于“制度—要素—动因”的综合作用机理,推动养老服务体系与银发经济耦合发展须着力构建多元养老共同体、创设积极老龄化的社会环境,构筑多元主体利益共享格局、明确合作治理边界,创新社区养老平台治理、强化合作协同行动,系统整合养老服务供给、有效链接养老资源。

关键词: 养老服务体系;银发经济;耦合逻辑

中图分类号: F719; D669.6 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2024)10-0080-09

实施积极应对人口老龄化国家战略,最大限度地发挥人口对经济社会发展的能动作用,在保障民生福祉的同时加快发展银发经济,已成为提升国家治理效能,实现中国式现代化的重要内容。2024年1月,国务院印发的《关于发展银发经济增进老年人福祉的意见》(国办发〔2024〕1号)明确指出,银发经济要围绕养老服务体系,发展民生事业,扩大产品供给,提升质量水平,聚焦多样化需求,培育潜力产业。银发经济是向老年人提供产品或服务,以及为老龄阶段做准备等一系列经济活动的总和,涉及面广、产业链长、业态多元、潜力巨大。大力发展银发经济不仅是培育经济发展新动能,推动国民经济高质量发展的内在要求,也是提高人民生活品质,实现老年人安享幸福晚年的必然途径。

国家统计局相关数据显示,2023年年末我国60岁以上人口达到2.9697亿,占总人口比重的21.1%^①。以老年群体消费支出进行匡算,2023年我国银发经济规模在7万亿元左右,占GDP比重大约为6%^②,而且老年群体的消费意愿和能力都明显

低于其他年龄群体,整体体量较小。当前,我国银发产品开发与服务供给重点面向少数高收入老年群体,社区居家养老服务供给不足,技术赋能银发经济存在不成熟、不完善等问题,导致养老服务供需数量与质量的结构不平衡、供给效率与效益不高,民生福祉与经济发展不协调。究其根源,是以政府为主导的养老服务体系与以市场为主导的银发经济尚未能实现各自功能的聚合同步和协调发展。本文将养老服务体系与银发经济分别视为社会系统与经济系统,从系统耦合的视角深入研究社会系统与经济系统互相增能的耦合逻辑与路径,以期为解决老龄化社会的多重矛盾提供政策方案。

一、养老服务体系与银发经济的耦合逻辑

我国已迈入中度老龄社会,中国式现代化将会是老年人口规模巨大的现代化。因此,在实现共同富裕的目标过程中有效推动养老事业与养老产业协

收稿日期:2024-04-26

作者简介:张歌,女,河南大学地方治理研究中心研究员(河南开封 475004)。

同发展,开辟中国式现代化养老之路,势在必行。

1. 概念解析与耦合价值

养老服务体系是由组织、设施、人才和技术等要素形成的养老供给网络,以及配套的服务标准、运行机制和监督制度^③。它向所有老年群体提供基本生活照料、护理康复、精神关爱、紧急救援和社会参与等服务,以满足老年人基本生活需求和提升老年人生活质量为目标,以与经济、社会发展水平相适应为原则,以居家养老、社区养老、机构养老为有机组成部分。目前,我国养老服务体系的建设方向是构建“居家社区机构相协调、医养康养相结合”的养老服务体系。从建设主体看,养老服务体系是由政府、市场、社会和家庭多元主体共同形成要素网络,提供养老服务供给。从建设内容看,养老服务体系的服务网络、服务标准、运行机制、监督制度均以政府为主导,通过国家战略规划、法律法规、政策措施、基本社会保障制度、组织保障制度等政策、制度的形式,满足老年群体获得全方位的服务支持^[1]。养老服务体系建设强调政府对社会组织、市场组织的引导作用,发挥市场化资源配置方式,支持多元主体对养老服务供给的资金责任。从建设范围看,养老服务体系同时兼顾养老服务的供给侧与需求侧,为以供需匹配为目的的社会养老服务供给提供基础支撑。银发经济是向老年人提供产品或服务的系统。西方学界认为银发经济是向50岁以上年龄人群提供所有直接或间接的经济活动总和^[2-3],是有利于提高老年人社会参与度和生活质量的经济产业活动^[4]。中国学者认为银发经济涵盖公共经济领域^[5],是诸多产业的集合^[6],与老龄产业、养老产业、老年产业概念相似,包含养老事业和养老产业的主要内容^[7]。养老服务体系侧重于以政府为主导的养老政策设计和养老设施供给,为养老服务提供基础要素支持,如土地、资金、税收等;银发经济注重以市场为主导的养老产品与服务供给,如老年用品生产、医疗康复服务等。二者所涉及的内容存在重叠和交叉,其功能作用亦相互影响。

养老服务体系与银发经济的耦合不仅体现的是养老事业与养老产业的协同发展,还是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容^[8]。二者的耦合价值主要作用于以下三个方面:一是推动养老服务高质量发展。具体表现为促进政府与市场的合作关系^[9],推动养老服务供给由重视数量向重视质量转变,更加关注老年群体晚年生活的获得感、体验感与幸福感。二是促进社会与经济协调发展。养老服务

体系是指由政府直接提供或者通过一定方式支持相关主体向老年人提供公共养老服务的一系列服务内容及其相关的体制机制,在实现老有所养中发挥重要基础性作用,强调公平性、可及性。银发经济则是指为满足老年人需求而产生的经济活动和服务,强调市场主导作用,主张经济效率。养老服务体系与银发经济的耦合有利于兼顾养老服务供给的公平与效率,促进以政府为主导的公共服务带动以市场为主导的私人服务生产与消费,实现二者的规模适配和资源配置优化。三是锚定积极应对人口老龄化战略。追求保障供给、结构合理、质量优良的养老服务目标,是全面实施积极应对人口老龄化国家战略的关键性支撑^[10]。一方面,养老服务体系与银发经济的耦合有利于化解庞大老龄人口的社会养老风险;另一方面,二者的耦合为推动老龄社会经济增长转型提供重要支点。积极老龄化主张健康、保障与参与。以健康维持为主导产业的银发经济在保障老年群体健康福利权益的同时,有助于扩大内需,释放养老需求,进而促进经济增长方式转型。信息时代,科技赋能银发产业将进一步促进老龄化与智能化融合发展,未来机器人技术、远程医疗、智能银发产品、“互联网+养老”智慧健康养老模式等都将推动国内银发消费浪潮的到来。同时,品质优良的高科技银发产品将会走出国门参与全球竞争,助力国内国际双循环格局的发展,进而为国际社会提供应对人口老龄化治理的中国方案。

2. 内在关联与耦合形态

养老服务体系与银发经济之间存在着紧密的内在关联。二者的内在关联主要体现在要素结构与功能作用的交叉重叠上。

其一,要素结构层面。就养老服务体系而言,养老服务体系主体可分为政府、市场、社会与家庭;养老服务方式可分为居家养老、社区养老、机构养老;养老服务政策可分为以土地、资金支持等为主要内容的供给型政策,以提供服务补贴为主要内容、以刺激消费为主要目的的需求型政策,以维护养老服务市场监管秩序等为主要内容的环境型政策;养老服务内容可分为生活照料服务、医疗护理服务、精神慰藉服务;养老服务层次可分为基本服务、普惠服务、高端服务等。就银发经济而言,其主体可分为营利性企业与非营利性组织;其产业类型可分为银发(养老)产品行业与银发(养老)服务行业,包括与老年人衣、食、住、行、用等相关的产品与服务;其市场层次可划分为基本市场、普惠市场、高端市场等。

其二,功能作用层面。就功能互补而言,养老服务体系是关于全方位养老服务支持的政策系统,围绕居家、社区、机构三种养老方式,通过调动土地、资金、人员等养老资源要素,为释放养老服务需求提供基础性支持。而银发经济则是银发产品与服务的生产供给系统。二者共同构成养老产品与服务的有效供给;其中,养老服务体系是间接供给,银发经济是直接供给,且养老服务体系为银发经济的直接供给提供基础性要素支持。就相互影响而言,养老服务体系为银发经济的快速持续发展提供基础性条件。一方面,养老服务体系为银发经济明确发展方向。养老服务体系内含的老龄战略规划与相关法律法规等,都为银发经济的产业布局和发展方向提供前瞻性指导;另一方面,养老服务体系为银发经济发展提供动力支持。养老服务体系为银发经济嵌入社会系统提供基础设施等支持,为社会资本进入银发经济产业创造盈利空间。同样,银发经济也为养老服务体系的高质量发展提供物质条件,即银发经济能够覆盖全年龄阶段老年人口及其全生命周期,满足所有收入特征、不同生命阶段和健康条件的老年群体的养老需求。

根据耦合原理,系统耦合通过改变原来各系统要素之间相互独立的运作模式,形成新的有机整体,并在功能、结构与运行机制的耦合过程中形成新结构与新功能,在有效协调的基础上构筑一种和谐状态以达到协同发展的目标。养老服务体系与银发经济的系统耦合主要表现为功能耦合、结构耦合和时

空耦合(详见图1)。具体而言,功能耦合是通过各系统要素的优化组合和协同作用达到耦合之后的整体功能最优。养老服务体系与银发经济的功能耦合表现为政府公共服务带动市场化服务,从而实现养老服务供需平衡。其中,政府、市场、社会与家庭分工明确、责任清晰、规范有序、协同行动,产生“1+1>2”的功能效果。比如,政府承担养老服务基本设施和低收入贫困老年群体基本养老服务的财政支持责任,银发经济承担个性化、多元化养老服务产品供给的市场责任。结构耦合表现为各系统要素通过相互制约和促进作用形成关联作用和结构合理的形态,有多元主体耦合、多元主体与政策工具耦合、养老场所与产业类型耦合、服务类型层次与产业类型耦合等,如社区嵌入式养老就是包括以上四种耦合类型的结构耦合形态。时空耦合表现为各系统要素在一定时期和区域内产生的协同联系,如“居家社区机构相协调、医养康养相结合”就是养老服务体系与银发经济的时空耦合。居家、社区、机构是养老场所,属于养老服务体系的内容,三者相协调意味着空间有序移动。医养、康养是养老服务类型,既是养老服务体系内容,又是银发经济内容,二者相结合意味着老年人口不同生命阶段的时间有序调整。当老年人出现“健康—不健康—康复”的状态转换时,养老场所与服务类型亦会随之出现多种组合,以及不同组合之间的有序调整 and 安排。时空耦合就是进行跨时间、跨区域的养老服务供给,考验的是多元主体在养老资源配置上的制度、规范与流程的协同能力。

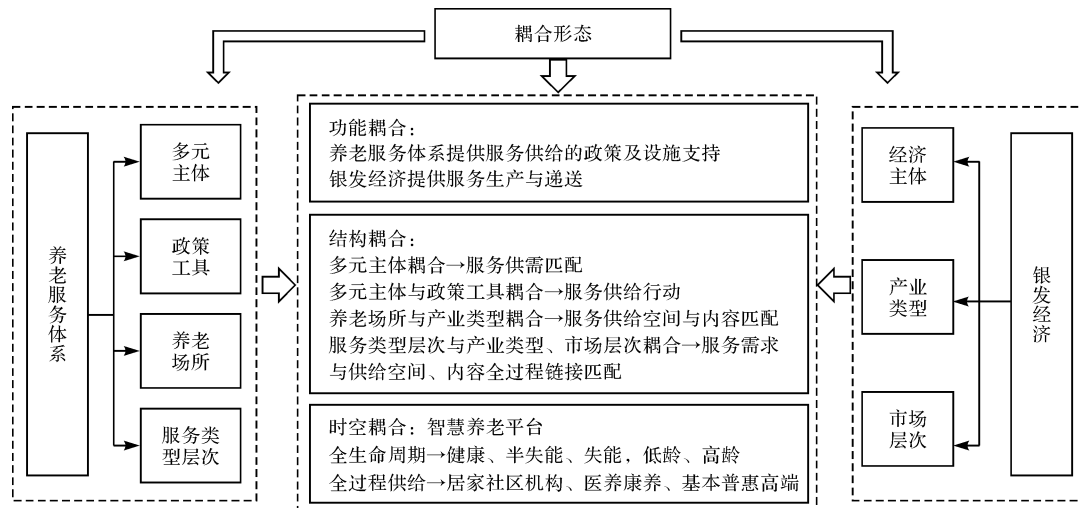


图1 养老服务体系与银发经济的系统耦合形态

3. 耦合框架与逻辑机理

养老服务体系与银发经济的耦合逻辑主要表现为耦合目标、耦合框架以及逻辑机理。二者的耦合

目标是指实现养老服务高质量供给以及供需匹配,耦合框架则是指上述功能耦合、结构耦合与时空耦合三种耦合形态之间的内在关系。功能耦合是结构

耦合和时空耦合的终极目的,结构耦合和时空耦合是功能耦合的具体表现。结构耦合呈现的是养老服务体系与银发经济之间的要素联系与协同作用,而时空耦合则呈现的是养老服务内容在时间和空间上的协同联系。从服务供给的视角看,政府、市场、社会、家庭等多元主体间耦合是前提,服务供给主体的行动耦合是重点,服务供给的内容耦合是结果;从服务效果的视角看,政策供给以及政策运行的内外部环境是对耦合具有重要影响的关键因素。

基于耦合目标,可通过构建横向“主体—行动—效应”逻辑框架、纵向“制度—要素—动因”影响因素框架,具体阐释养老服务体系与银发经济耦合的逻辑机理(详见图2)。首先,在国家战略规划、不同组织体制机制的约束下,多元主体具备的资源、

权力和规则是其开展合作的基础,主体耦合的外在动因在于主体间的协同协调,内在动因在于各主体自身利益的驱动。其次,多元主体的行动不可避免地会受到政策工具和非正式制度的影响,并根据任务目标、情境采取相应的行为规范,因此,主体间行动耦合的外在动因是任务和要求,内在动因则是规避风险的需要。再次,由于服务供给效应受不同服务产品生产及其环境的综合影响,服务内容存在类型、层次与场所的区别,所以效应耦合的外在动因是社会、经济的协调发展,内在动因是养老服务供需匹配的高质量发展需要。最终,耦合机制呈现为一种由多元主体共同体机制、利益联结机制、微观决策协同机制、服务整合机制等相互作用的综合性机制体系。

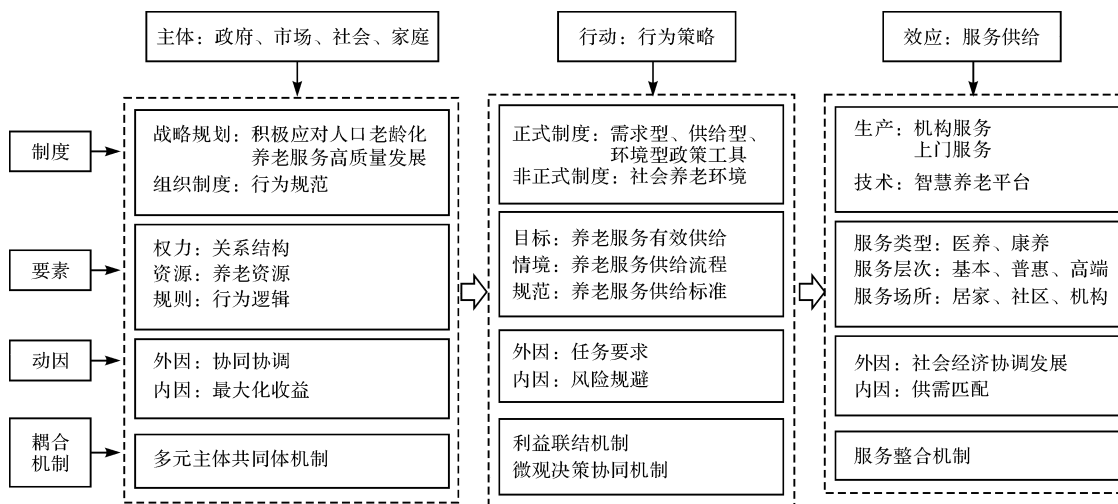


图2 养老服务体系与银发经济的耦合框架与逻辑机理

二、养老服务体系与银发经济的耦合困境

自2011年至今,我国出台了多项政策、举措以推进养老服务体系建设和促进银发经济发展。然而,二者的协同耦合一直面临诸多现实困境,阻碍养老服务高质量发展。

1. 主体耦合困境: 职责边界模糊, 合作治理低效

随着福利多元主义在我国养老服务实践的本土化,养老服务供给逐渐形成政府、市场、社会、家庭等多元主体共治格局。然而,由于我国养老服务市场化程度不高,相关社会组织还不成熟,多元主体间的治理结构一直不平衡,政府往往成为单一供给主体,市场参与非常有限。尽管在政府职能转型的背景下,政府通过养老服务体系建设和积极引导市场、社会和家庭参与养老服务供给,但在实践中除政府外

的其他主体在养老服务多元主体耦合治理网络^④中的作用还非常有限,政府往往“孤掌难鸣”。

从养老实践看,当前以政府为主导的多元主体耦合治理主要依靠自上而下的养老资源配置方式。尽管政府的养老责任已由大包大揽转向基本养老服务供给,但仍有很强的行政色彩。从养老治理的委托—代理关系看,控制权理论恰好解释了政府推行养老工作的基本逻辑,即政府设定养老工作目标,运用资金补贴等政策工具激励市场组织和社会组织参与,同时通过检查验收等措施来确认工作成效^[11]。这就导致不少养老服务业仍然离不开政府自上而下的行政推动和财政支持,市场化程度严重不足。而且,就当前的市场供需情况而言,老年群体对银发经济的潜在需求大而实际购买力小,而有限的盈利空间则很难吸引社会资本投资银发产业。加之,相关社会组织在我国起步较晚,很多尚不具备自我造血功能,严重影响其主体性作用的发挥。还需指出的

是,在养老服务体系建设中政府内部不同职能部门间和上下级部门间由于缺乏明确的职责边界,其所形成的条块张力往往影响多主体协同效果。

2.行动耦合困境:政策设计脱嵌,协同行动异化

养老服务体系与银发经济的结构耦合主要体现为将医养护等专业养老机构服务嵌入社区的社区居家养老模式。将经济行为纳入社会关系系统进行研究的嵌入性理论认为,行动者既要关注内在动机,又要重视关系网络,并将嵌入类型分为结构嵌入与关系嵌入^[12]。在推动社区居家养老工作时,政府以投入大量人、财、物等资源的方式进行结构嵌入。自2020年以来,民政部下拨中央资金支持开展居家和社区养老服务改革,支持经济困难失能老年人集中照护服务,实施特殊困难老年人家庭适老化改造,组织实施居家社区基本养老服务提升行动,推动地方着力加强社区居家养老服务网络建设,在县(市、区)、乡镇(街道)层面发展具备全日托养、日间照料、上门服务、区域协调指导等综合功能的区域养老

服务中心。各类养老机构和设施的数量、养老床位数量、享受补贴的老年人数量以及老年人福利经费支出都逐年上升(详见表1)。截至2023年年底,居家和社区基本养老服务累计建成家庭养老床位23.5万张,为41.8万老年人提供居家养老上门服务,累计完成困难老年人家庭适老化改造148.28万户^⑤。从养老机构设施、床位、经费、接受服务的老年人数量等可观测指标可以看出,政府的资源投入已成为社区嵌入的主要方式,这为社区居家养老服务的持续开展奠定了必要的物质基础。然而,从实际调研情况看,社区居家养老“叫好不叫座”的现象屡见不鲜。养老服务价格高,则无人问津;价格低或免费,又会造成社区日间照料中心运营困难;养老上门服务由于缺乏有效的意外风险控制机制,直接影响其可持续性。因此,社区嵌入式养老模式的政策设计如果只重视可操作性的量化措施和指标,而忽视供需结构、社会文化与关系网络等因素的影响,就会造成一定程度的政策设计脱嵌。

表1 2020—2023年全国养老服务体系数据统计

年度	全国各类养老机构和设施数量(万个)	养老床位(万张)	每千人养老床位数量(张)	居家社区养老中央资金(亿元)	享受补贴的老年人数量(万人)	老年人福利经费(亿元)
2020	32.9	821	31.1	9.93	3857.3	517
2021	35.8	815.9	30.5	11	3994.7	386.2
2022	38.7	829.4	29.6	—	4143	423
2023	40	820.6	27.6	—	—	—

数据说明:2020—2022年数据来源《国家老龄事业发展公报》;2023年数据截至当年第三季度,数据来源于《全国各类养老机构和设施总数达40万个》,《人民日报》2024年1月15日第4版。

目前,政府主要通过政策工具引导和支持其他多元主体参与养老服务。依照供给型、需求型与环境型三种政策工具的分类^[13],在政府出台的国家层面养老政策中,直接提供养老服务的供给型政策工具和影响养老服务供给的软硬件环境的环境型政策工具使用得较多,直接刺激老年群体消费需求的需求型政策工具使用不足。其中,供给型政策工具中有关设施建设和服务提供的政策内容占比较大,对调动社会组织、慈善力量参与养老服务以及发展志愿服务的政策支持则不足。在环境型政策工具中,有关组织管理、法律规范、行业标准、税收优惠等政策支持较少^[14]。省级层面,养老政策的政策工具分布情况大体与国家层面的一致^[15]。在此背景下,基层政府为响应国家和上级部门的政策号召,实现任务要求,往往会基于政绩—业绩纽带^[16]的政企互惠考量,将社区居家养老的结构嵌入视为推进养老服务建设的一种必然选择。而市场组织和社会组织考虑到未来的经营风险,则会谨慎选择,相机行

动。老年人一般根据自身实际情况,审慎选择是否购买养老服务或购买何种养老服务。从实际调研情况看,不少社区养老服务中心、日间照料中心等养老设施空置情况严重,几乎处于停顿状态,经营者无法赢利,甚至亏损,处于经营困难的境地。其根本原因在于,社区嵌入式养老服务供给与居家养老服务需求不匹配,老年人的潜在养老需求并没有被充分激发出来,且社区养老服务供给与老年人的养老消费需求之间存在错位。

全社会孝老敬老和健康养老的文化环境以及社会关系网络等非正式制度对社区嵌入式养老模式的影响亦非常重要。而环境型政策工具就是从政策实践层面来保障养老服务政策的顺利执行。然而,通过政策文本分析可发现,当前我国养老服务领域的环境型政策工具重点施策于养老服务供给方,如组织管理、税收优惠等,缺乏对养老服务需求方的关注,特别是在营造养老消费环境、鼓励或激励养老消费行为等方面,政策供给不足,导致市场、社会与家

庭等多元主体很难依照政策设计的目标进行积极作为,只能更多地基于自身利益与风险的考虑,以趋利避害的方式选择各自的行动策略,影响主体协同。

3. 效应耦合困境:智慧平台悬置,资源链接梗阻

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》提出,“构建居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系”,为养老场所与银发产业的时空耦合提出了资源配置的方向和目标。以老年群体身体健康状态转换(即“健康—不健康—康复”)为横向维度,养老物理空间迁移(即“居家—机构—社区”)为纵向维度,本研究建立整合型养老服务供给模型(详见图 3)。依据“9073”养老格局^⑥,在社区建立养老服务平台有利于统筹和兼顾绝大多数老年人的健康养老服务需求。随着“互联网+养老”等养老新业态的出现,数字技术赋能养老服务已成为推动养老服务高质量发展的重要力量。智慧养老建设以综合信息平

台为主要功能,以整体性治理理念推动资源贯通,促进养老服务供需信息的获取、评估、筛选、分析与整合,驱动多元主体协同合作,链接多方资源形成行动方案,进而实现养老服务的高效精准供给。然而,在实地调研走访中,笔者发现不少社区智慧养老平台仅能实现信息化功能,智慧化服务鲜少出现。随着养老服务线上下单量的逐渐减少,一些智慧养老平台慢慢失去了其原本的作用,成为基层政绩考核的“面子工程”,偏离预设的建设目标,造成悬置现象。究其原因,一是目前智慧养老平台多提供助餐、助洁等日常生活照料服务,但大多数居家老年人并不认为其是急需或必须购买的养老服务,购买意愿和数量都不大;二是老年人学习能力下降,对智慧技术应用存在不同程度的排斥心理。当前,智慧技术快速发展给人们带来生活便利性的同时,也带来非常大的不确定性。对于被动数字化的老年人而言,他们对智慧养老服务还处于被动适应期。

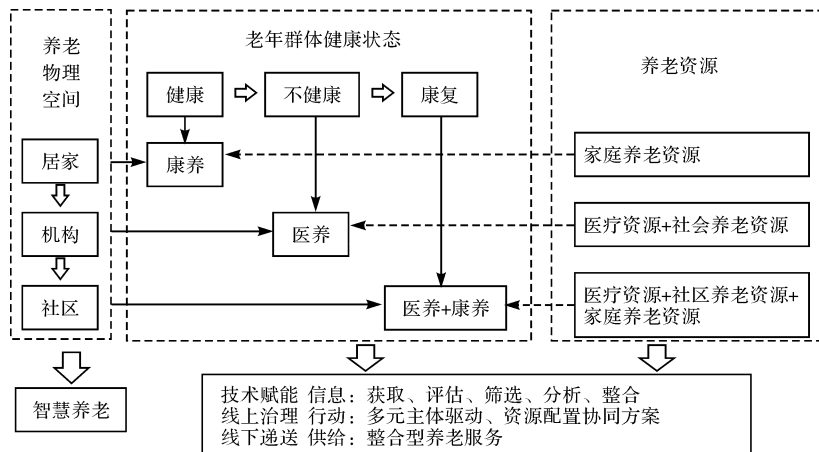


图 3 整合型养老服务供给模型

智慧养老平台线上统筹各类健康养老资源,形成资源链接指令,线下直接递送服务。其线上治理功能主要体现为养老服务供需信息的匹配、多方资源的链接与配置、多元主体的协同行动。其中,信息的融通是首要条件,理顺多元主体之间的组织关系是关键条件。然而,在实践中,要实现上述平台目标,还面临诸多条件限制。以医养服务为例,无论是社区养老还是机构养老,都须获知老年人的健康信息、既往诊疗信息、养老住所及照料服务信息、当前的诊疗方案信息等,所有相关信息分属不同部门、不同机构,以不同的数据形态或格式储存在不同的信息系统中,这些信息系统大多不能兼容,无法实现数据交互。即使通过技术手段可以实现系统之间的信息互换,不同部门或机构之间基于自身利益及信息安全的考虑,往往也会拒绝信息相互融通。此外,医

养结合涉及民政与卫生两个行政体系,且医疗企业与养老企业的行业门槛和监管规范亦差异巨大,这都为医养结合型市场组织的定位带来尴尬。如果定位是医疗行业,意味着投资大、价格高,不适宜社区居家智慧养老模式开展;如果定位是养老行业,则医疗服务功能弱化、名不副实,会带来智慧养老服务的低质低效^[17]。因此,在养老服务实践中,亟须在行政管理体制层面理顺民政与卫生两个部门的组织关系,突破体制障碍,疏通资源链接梗阻。

三、养老服务体系与银发经济的耦合路径构建

基于养老服务体系与银发经济的耦合逻辑分析,化解二者的耦合困境,须精准把握社会养老多元

主体的利益诉求,构建合作机制,创设合作环境,充分利用技术赋能创新养老治理模式,让老年人在共享经济发展成果的同时,获得高质量的养老服务。

1. 构建多元养老共同体,创设积极老龄化的社会环境

养老共同体是以养老服务为核心目标及共同利益的社会模式,是自然属性、成员个性与情感归属三者有机结合的产物^[18]。多元养老共同体是政府、社会、市场、家庭等多元主体达成养老服务有效供给的共识体现,具有共同价值认同和利益追求,主体间相互依赖,协同合作,促进养老服务供需均衡。构建多元养老共同体,应明确共同价值,强化价值认同,创设彰显共同价值的社会环境。

其一,树立积极老龄化理念。积极应对人口老龄化,就要正视老龄风险,坚持老龄社会的生产与消费并重,倡导全社会多主体共同参与,化危机为契机。通过强化健康维持理念,提高社会的人力资本水平和质量,主张老年人社会参与,积极弥补人口老龄化所带来的劳动力数量减少,在充分提供养老保障、实现老年福利权益的同时,扩大消费需求,促进经济增长。

其二,强化和谐、惠普的养老价值。老龄化社会养老服务供给所遵循的价值标准——和谐与惠普是决定多元养老共同体开展合作的重要基础。一是和谐。银发经济随着人口老龄化的加深将在国民经济中占据越来越重要的位置,其发展规模应与养老服务体系适配,只有二者协调、协同发展,才能共同推动社会进步,有利于中国式养老治理方案的发展与成熟。二是普惠。中国老年群体的消费观念普遍偏向保守,对于绝大多数老年人而言,养老产品与服务的性价比是最重要的。因此,要实现银发经济的布局与突破,就应把重心放在普惠型养老产品与服务的研发、生产与提供上。

其三,创设敬老为老的社会环境。促进养老价值实现的社会环境包括敬老为老的文化环境与市场环境。其中,敬老为老的文化环境指的是积极老龄化理念的宣传与传播、老年价值的肯定及其权益保障的价值认同。敬老为老的市场环境指的是营造公平竞争的市场秩序,加强养老产品与服务质量的监管。对此,政府需出台相应的制度规范,形成推动银发产业良性发展的政策环境,如政府鼓励科技赋能银发经济,推动科技适老化改造,引导老年人合理消费,打击银发市场的欺诈现象,设置养老企业准入资格条件等。

2. 构建多元主体利益共享格局,明确合作治理边界

只有构建多元主体利益共享格局,才能引导多元主体共同发力,形成驱动老龄化社会进步的合力,更好落实积极老龄化的国家战略。具体而言,需要在以下方面着力。

其一,坚持政府在养老服务多元主体治理格局中的主导性地位。一是强化政府主导的治理网络中心地位。政府、社会、市场、家庭等多元主体在养老服务供给中的关系结构及其所带动的资源配置结构都影响着养老治理效果。政府主导强调的是政府作为养老服务体系建设和银发经济推动者的角色定位。政府是为养老服务兜底的最后责任人,有责任以政策工具为杠杆,实现养老资源的优化配置。而市场组织是核心参与者,是推动银发经济发展的发动机。在耦合初期、中期,政府与市场是“引导—跟随”的关系架构,即政府以养老服务体系规划、养老产业政策布局等方式,引导市场组织跟随国家经济发展导向并逐渐发展壮大^[19];在耦合后期,政府与市场是“监督—自主”的关系架构,即由市场组织自主决策产业发展方向,政府仅承担市场监管职责。政府与社会组织是“激励—监管”的关系架构,即政府鼓励社会组织参与养老服务治理,为其提供必要的资金支持,同时监督其服务的公益性、福利性等水平。政府与家庭是“支持—共担”的关系架构,即政府出台相关支持性政策,提升家庭养老功能^[20],促进家庭共担养老责任。二是厘清多元主体责任边界。要以正式制度的方式明确多元主体合作治理的各自协同责任,保证各司其职。其中,政府应承担养老服务体系建设和银发经济发展的战略规划、法律法规、资金补贴、监管监督等相关政策供给责任;市场组织应承担获取精准养老需求、制定养老行业标准、创新养老产品等责任;社会组织应承担养老服务专业化与公益性责任;家庭应承担居家老人的非正式照料责任。

其二,构建多层次多样化的养老服务市场。一方面,构建基本养老服务、普惠型养老服务和个性化高端养老服务为主要供给的多层次养老服务市场,明确生活必需品型养老服务与生活品质提升型养老服务的边界,不断完善养老企业盈利结构,推动养老事业与产业、基本公共服务与多样化服务协调发展,努力满足老年人多层次多样化需求。另一方面,细分银发市场。在加快推进银发经济发展的经济转型要求下,细分银发市场,既要聚焦老年群体的多样化

需求,完善产业链,扩大养老产品供给,还要加大银发经济技术技能人才培养力度,特别是要打通人才培养与社会所需的对接渠道,为社会急需的养老护理、适老化改造、智慧养老等细分领域输送专业对口的高技能、高素质人才。

3. 创新社区养老平台治理,强化协同行动

社区嵌入式居家养老要充分考虑硬设施与软环境相结合的政策设计,在推动专业养老设施嵌入的同时,还需要充分考虑养老供需结构、社会文化与关系网络的嵌入,在养老服务供给端、需求端和环境端全面施策,打通多元主体合作治理的“任督二脉”,从目标锚定、行为动机、决策行为等方面始终贯彻合作宗旨,强化协同行动。

其一,完善社区嵌入机制,健全社区养老平台治理结构。作为养老服务供给的“最后一公里”,构建社区养老平台有助于有效整合社区养老资源,完善社区养老功能。可在社区嵌入轻资产型的养老服务运营商,鼓励老年人参与社区养老建设,充分动员社会资本,如邻里互助、物业管理、社区文化等,链接养老资源,扩大养老品牌效应,将政府、市场、社会供给的服务体系逐步内化为社区居民自我建设、发展、管理和服务的体系^[21],在满足社区老年人基本照护需求的同时,培育社区和谐养老环境,促进社区养老治理共建共有共治共享。

其二,构建养老平台治理的利益协调机制。一方面,要通畅老年群体、市场组织、社会组织等多元主体的利益诉求表达渠道,加大养老服务领域信息公开力度,优化养老服务投诉举报受理流程;另一方面,要建立健全制度化的化解社会矛盾和冲突的利益协商机制,加强协商平台建设,不断强化多元主体的合作共识和合作基础。

其三,推动银发产业的规模化、品牌化与便民化发展。围绕社区居家养老布局银发产业,是银发经济产业的主要着力方向。依据银发经济发展规律,银发服务先于银发制造产业,考虑到养老服务的递送成本,将银发产业布局在社区,可以有效提升养老服务的可及性,有助于打造社区养老生活圈,促进银发产业延伸至老年人的居住环境,实现银发产业的规模化与连锁经营,促进居家、社区、机构的一体化协调发展。

4. 系统整合养老服务供给,有效链接养老资源

构建医养康养相结合的养老服务体系是养老服务高质量发展的重点方向。系统整合生活照料类、医疗护理类、精神慰藉类等多样化养老服务,是满足

老年群体养老需求的内在要求。

其一,贯通信息资源,加快技术赋能银发经济。智慧养老是养老服务体系与银发经济耦合的新兴业态。大数据技术、云计算、人工智能等科学技术进入银发经济将推动养老服务的智慧化智能化发展,而信息贯通是整合碎片化养老服务的重要前提。因此,要消除不同部门不同组织之间的利益保护,系统整合养老服务,首要任务就是实现信息整合。如,为推动社区医疗服务网络与养老服务网络的整合发展,日本于2015年设立社区医疗护理综合保障基金,于2021年开始推进医疗和护理数据基础设施的整合,从而为“共生社会”建设提供了更坚实的决策基础^[22]。

其二,破除体制壁垒,高效链接养老资源。系统整合养老服务的关键是理顺不同隶属关系的组织关系。要系统解决养老服务供给碎片化、医养结合实施效率低下等现实问题,亟须打通多元养老主体之间的体制机制障碍,整合人员配备、资金支持、信息整合及服务递送等方面的服务要素,推进医养、康养服务的可及性与可持续性。

其三,形成全生命周期的养老服务供给。积极应对人口老龄化,须加快“全人口全生命周期”转变^[23],医养康养相结合的养老服务供给就是建立在全生命周期基础上的健康维持规划。在实践中,医养结合关注的重点是疾病诊疗与康复,而康养结合强调的则是疾病预防与健康维护。实现全生命周期的养老服务供给,需要围绕社区养老服务需求这一核心,打通因部门条块分割而形成的养老信息数据壁垒,通过建设社区养老平台,整合资源,激发银发经济内在潜能,形成居家、社区、机构的有机链接,以老年人的健康管理为抓手,精准实现养老服务的高效供给。

注释

①数据来源于《中华人民共和国2023年国民经济和社会发展统计公报》, https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202402/t20240228_1947915.html, 国家统计局网站, 2024年2月29日。②数据为笔者在资料汇集基础上计算所得。③参见《国务院办公厅关于印发社会养老服务体系规划(2011—2015年)的通知》, https://www.gov.cn/gongbao/content/2012/content_2034729.htm, 中国政府网, 2011年12月16日。④关于养老服务多元主体耦合治理网络的主体及其职责说明:首先,政府位居主导性地位,其职责主要是政策制定责任与组织保障责任。政策制定责任体现在三方面:一是要素责任,即引导包含养老用地规划、财政金融支持、人才建设等生产要素进入银发经济;二是兜底责任,即通过政府购买,为贫困老年群体提供基本养老服务;三是监管责任,即维护银发市场秩序,保护老年权益。组织保障责任主要是协

调和统筹不同部门间的行动,推动合作。其次,市场是核心参与主体,其职责是根据老年人口需求,生产多层次、多样化的银发产品或服务。参与市场交易的营利性企业和非营利性组织的经济活动构成银发经济。再次,以养老服务社会组织为代表的社会是重要协同主体,其职责是提供公益性或市场化的养老服务。养老服务社会组织大体分为三类:第一类是社区组织,受政府委托参与养老服务管理工作;第二类是专业化非营利养老组织,提供市场化养老服务;第三类是养老服务行业组织,提供养老服务标准制定或评估服务。最后,作为天然的养老单位,家庭是主要参与主体,其职责是为家庭中的老人提供经济供养和非正式照料服务。目前,以市场化养老服务供给为主要载体的正式照料与以家庭养老服务供给为主要载体的非正式照料,共同构成了我国养老服务的主要供给模式,二者相互补充,相互支撑。⑤参见《全国各类养老机构 and 设施总数达 40 万个》,《人民日报》2024 年 1 月 15 日。⑥“9073”是中国式养老呈现的格局,也就是约 90% 的老人居家养老,7% 左右依托社区支持养老,还有 3% 的老人由机构养老。

参考文献

- [1] 黄松石. 养老服务体系建设的北京的探索与实践[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2019: 35.
- [2] VARNAL. The silver economy[M]. Brussels: European Union/European Commission, 2018: 3.
- [3] KLIMCZUK. Comparative analysis of national and regional models of the silver economy in the European Union International[J]. Journal of Ageing and Later Life, 2016(2): 1-29.
- [4] LAPERCHÉ. Innovating for elderly people: the development of geront' innovations in the French silver economy[J]. Technology Analysis & Strategic Management, 2019(4): 462-476.
- [5] 胡苏云, 杨昕. 银发经济概论[M]. 上海: 上海社会科学院出版社, 2020: 2.
- [6] 杨立雄, 余舟. 养老服务产业: 概念界定与理论构建[J]. 湖湘论坛, 2019(1): 24-38.
- [7] 彭希哲, 苏忠鑫. 构建高质量发展的养老服务体系战略思考[J]. 人口与发展, 2022(6): 17-24.
- [8] 李娟. 养老事业与养老产业协同发展的学理性思考[J]. 上海大学学报(社会科学版), 2023(1): 115-127.
- [9] 杨翠迎, 刘玉萍. 养老服务高质量发展的内涵诠释与前瞻性思考[J]. 社会保障评论, 2021(4): 118-130.
- [10] 郑功成. 实施积极应对人口老龄化的国家战略[J]. 学术前沿, 2020(11): 19-27.
- [11] 周雪光, 练宏. 中国政府的治理模式: 一个“控制权”理论[J]. 社会学研究, 2012(5): 69-93.
- [12] GRANOVETTER, SWEDBERG. The sociology of economic life[M]. Colorado: Mark Westview Press, 1992: 305.
- [13] ROTHWELL, ZEGVELD. Reindustrialization and technology[M]. London: Longman Group Limited, 1985: 25.
- [14] 黄松石, 孙书彦. 政策工具视角下我国养老服务体系建设的研究[J]. 卫生服务研究, 2022(9): 19-26.
- [15] 张歌, 谢淑媛. 基于因子分析和聚类分析的养老服务政策文本量化研究[J]. 攀枝花学院学报, 2023(6): 20-30.
- [16] 周黎安. 地区增长联盟与中国特色的政商关系[J]. 社会, 2021(6): 1-40.
- [17] 蒲新微, 张馨康. 智慧养老服务高质量发展: 现实障碍、建设逻辑与实现路径[J]. 西北人口, 2024(4): 1-11.
- [18] 马凤芝, 王依娜. “共振式增能”: 农村养老共同体构建的实践逻辑: 基于水村和清村的经验研究[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2021(4): 103-112.
- [19] 刘智勇. 积极应对人口老龄化国家战略: 观念更新、任务定位、实现途径[J]. 学习论坛, 2023(1): 81-88.
- [20] 胡湛. 家庭建设背景下中国式居家社区养老模式展望[J]. 河海大学学报(社会科学版), 2022(6): 11-17.
- [21] 赵宇峰. 论社区养老与社区共同体建设相结合的社会工程[J]. 南京大学学报(社会科学版), 2023(6): 87-95.
- [22] 锁凌燕. 养老服务体系建设的日本经验[J]. 中国金融, 2022(11): 40-41.
- [23] 胡湛, 彭希哲. 应对中国人口老龄化的治理选择[J]. 中国社会科学, 2018(12): 134-155.

The Coupling Logic and Path Construction of the Elderly Care Service System and Silver Economy

Zhang Ge

Abstract: The systematic coupling between the elderly care service system and the silver economy is an important way to implement the strategy of actively responding to population aging, implement the new development concept, and effectively promote the realization of common prosperity for the elderly population. The coupling logic of the two is aimed at providing high-quality elderly care services, with functional coupling, structural coupling, and spatio-temporal coupling as the coupling framework, and the process of "subject-action-effect" as the analysis basis. However, in practice, the coupling of the two faces challenges such as blurred boundaries of responsibilities among multiple subjects, alienation of collaborative actions, and obstruction of resource links. Given the comprehensive mechanism of "system-element-motivation", promoting the coupling development of the elderly care service system and the silver economy requires efforts to build a diversified elderly care community, create a positive aging social environment, construct a pattern of shared interests among multiple subjects, clarify the boundaries of cooperative governance, innovate community elderly care platform governance, strengthen cooperative and collaborative actions, systematically integrate elderly care service supply, and effectively link elderly care resources.

Key words: the elderly care service system; silver economy; coupling logic

责任编辑: 翊明