

·公共管理·

# 中央层面养老服务政策内容量化评价 ——基于PMC指数模型的分析



□邹钰莹 娄峥嵘

[江苏师范大学 徐州 221116]

**[摘要]** 【目的/意义】养老服务政策是构建养老服务体系、实现老有所养、老有所乐的重要依据。【设计/方法】通过文本挖掘方法处理2013至今国家层面出台的养老服务政策,建立PMC政策评价指标体系对养老服务政策进行量化研究,并在此基础上选取两项差距较大的养老服务政策深入对比分析,揭示政策差异背后原因并提出相应建议。【结论/发现】目前我国养老服务政策更关注现代信息技术、专业医疗卫生技术与养老服务的结合,但存在政策作用方式结构性失调和政策激励有效性难以发挥、政策目标划分不合理等问题。未来养老服务政策制定要合理划分小目标、运用权威工具加大监管力度、推动建立标准化养老服务体系 and 促进激励方式优化升级。

**[关键词]** 养老服务政策; PMC; 政策评价; 量化研究

[中图分类号] D632.1

[文献标识码] A

[DOI] 10.14071/j.1008-8105(2019)-4017

## Quantitative Evaluation of the Content of Pension Service Policy at the Central Level ——Based on the Analysis of PMC Index Model

ZOU Yu-ying LOU Zhen-rong

(Jiangsu Normal University Xuzhou 221116 China)

**Abstract** [Purpose/Significance] The pension service policy is an important basis for constructing an old-age service system and achieving old-age support and old-age enjoyment. [Design/Methodology] The text mining method was used to deal with the national pension service policies issued since 2013, and a PMC policy evaluation index system was established to quantitatively study the pension service policies. On this basis, two old-age service policies with large gaps were selected for in-depth comparative analysis, and the reasons behind the policy differences were revealed and corresponding suggestions were made. [Findings/Conclusion] The study concludes that the current Chinese pension service policy pays more attention to the combination of modern information technology, professional medical and health technology and pension service, but there are problems such as structural imbalances in the mode of policy function, the difficulty of effective policy incentives, and unreasonable division of policy objectives. The formulation of service policies should reasonably divide small targets, use authoritative tools to increase supervision, promote the establishment of a standardized pension service system and promote the optimization and upgrading of incentive methods.

**Key words** pension service policy; PMC; policy evaluation; quantitative research

[收稿日期] 2019-10-22

[基金项目] 国家社科基金项目(14BZZ064); 江苏师范大学科研创新项目(2019XKT793)。

[作者简介] 邹钰莹(1997-)女,江苏师范大学哲学与公共管理学院硕士研究生; 娄峥嵘(1971-)女,博士,江苏师范大学哲学与公共管理学院教授。

自1999年我国进入老龄社会以来,老龄化形势日益严峻。根据国家统计局最新数据显示,至2018年末,我国60岁及以上人口达2.49亿,占总人口的17.9%,其中65周岁及以上人口1.67亿人,占总人口的11.9%<sup>[1]</sup>,与此同时我国养老服务发展呈现出未富先老<sup>[2]</sup>、家庭养老功能式微<sup>[3]</sup>的特征。养老服务政策不仅是关乎老年群体的安养乐养的重要指引,更影响国家和社会的稳定。

定性研究方面,已有研究集中在对政策的历史演进归纳和评述。王莉莉<sup>[4]</sup>将我国居家养老政策分为萌芽、启动、初步形成、快速发展四个阶段。施巍巍等<sup>[5]</sup>从福利多元主义视角出发,得出在政策演进的过程中国家的角色从扩大到收缩再到强化的发展过程。韩艳<sup>[6]</sup>在梳理新中国成立以来国家层面政策文本的基础上将其划分为三个发展阶段,并且提出在此过程中政策客体不断扩大、项目不断增多的变化特征。定量研究方面,已有成果多运用实证方法从宏观层面对国家政策进行评价。姚俊等<sup>[7]</sup>基于政策文本的分类和内容编码,测评出目前我国养老服务政策过于依赖环境型政策、呈现结构性失调的特征。何振宇等<sup>[8]</sup>借助TF-IDF算法对2013~2017年政策文本分析后得出目前国家层面的政策发布主体多元、发布形式多样、设计领域广泛的特征。苟欢等<sup>[9]</sup>从政策分类、养老活动类型、活动领域三个维度对政策进行三维分析,并提出引入市场化供给机制、以需求为导向动态组合政策工具等建议。

从已有研究来看,建立模型评价政策的角度对养老政策展开量化分析的研究较少。PMC指数模型作为公共政策评价工具来使用,在学界已经取得了一定的成果。如张永安等运用PMC指数法量化评价金融政策组合对企业科技创新的影响力,得出政策激励措施有所欠缺<sup>[10]</sup>;方永恒等借助社会网络图谱构建2007~2016年10项国务院保障性住房政策的PMC指数评价体系,得出住房保障政策的水平整体呈现波动上升的趋势<sup>[11]</sup>;丁潇君等综合文本挖掘方法和PMC指数模型法对“中国芯”扶持政策进行量化评价,并指出目前该类政策的制定出现产业维度倾斜显著、产业技术激励欠缺等不足<sup>[12]</sup>;王进富等将PMC指数模型与AE技术相结合,对军民融合政策进行量化评价,得出该类政策具有“自上而下”的特点,且不同层级的政策之间差距较大的结论<sup>[13]</sup>。

已有研究成果说明运用PMC指数模型评价公共政策具有一定的科学性,因此,本研究以近六年国家层面出台的政策为基础,通过PMC指数模型建立

新型政策评价指标体系,对养老服务政策进行多维量化评价,揭示政策内在逻辑和不足,以期为后续政策制定和修缮提供参考。

## 一、养老服务政策整体分析

养老服务政策是指国家为应对严峻的老龄化趋势和养老需求、着力解决社会年龄结构急剧老化而制定和执行的针对养老服务的各项公共政策的总和。

根据养老服务社会化的不同程度,可将自我国正式迈入老龄社会以来的养老服务政策大致分为三个阶段。第一阶段(1999~2006年)我国养老服务开始向“社会化”方向拓展,提出“社会福利社会化”的思路(《关于加快实现社会福利社会化的意见》)<sup>[14]</sup>,但总体而言养老服务的重点仍落在“托底保障”上,福利性质显著。第二阶段(2006~2012年)随着经济实力的提升,国家养老职能得到进一步强化。“养老服务”的概念被明确提出<sup>[15]</sup>,同时确立了建立社会化养老服务体系的目标<sup>[16]</sup>,养老服务社会化程度进一步加深。第三阶段(2013年至今)迎来了养老服务体系建设的全面社会化<sup>[17]</sup>。2013年我国老龄人口首次突破2亿大关,养老形式尤为严峻,对此国务院出台了《关于加快发展养老服务业的若干意见》等一系列文件,从政策层面明确了加快养老服务发展的重要性。自此我国养老服务政策出台进入密集期,养老服务社会化建设成为重要战略规划。

由此可见,在老龄化初期养老服务的发展并未成为我国政策的中心议题。随着养老形势的日益严峻,十八大以后,建立社会化养老服务成为国家重要战略部署,此后养老服务相关政策也相对丰富。因此,为了保证样本的充足,准确捕捉当下养老服务政策变化,本文选择第三阶段(2013年至今)国家层面出台的与养老服务密切相关的政策作为数据来源。通过中央政府或相关部委官方网站发布的关于养老、老龄、保险等多个关键词在内的意见、通知等文件的梳理,得到59份政策样本。

以年份为节点对养老服务相关政策的主题进行分析可知,国家对养老服务的关注点随着服务体系水平的升高和服务需求的变化不断细化(如图1)。

最初对养老服务体系的关注度较高,通过法律性政策对养老服务体系进行宏观指导,如2013年出台了《养老机构管理办法》《关于加快发展养老服务业的若干意见》等多项政策,对养老服务的提供标准、管理方式和未来发展方向做出规划。其次对

老年宜居环境的关注度较高,通过基本养老服务设施的建设和适老化环境的改造满足老年人最基础的服务需求,如2014年出台了《关于推进城镇养老服务设施建设工作的通知》等6项专项政策指导基本服务设施的建设。

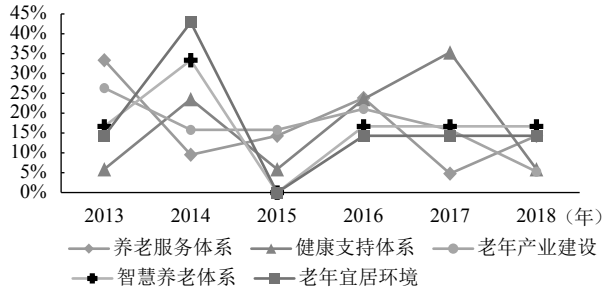


图1 养老服务政策主题演进

后期关注点转向对如医疗养护等具体服务项目的提供上,政策供给趋向精细化,注重满足老年人更高层次的需求。2013~2014年对健康支持体系的关注度还较低,但2015年后关注度大幅提升。2016年人社部发文《关于开展长期护理保险制度试点的指导意见》,决定在苏州等15个城市开展试点,探索建立长期护理保险制度,为失能老人提供专业化医疗照护;国家还出台了《关于推进医疗卫生与养老服务相结合指导意见的通知》《关于制定和实施老年人照顾服务项目的意见》等多项政策专门扶持健康医疗体系的发展。

## 二、研究设计

### (一) 样本预处理

经由RostCM 6.0软件对所有样本进行分词与高频词提取后(图2),通过人工筛选,剔除养老服务政策里经常出现的“养老”“服务”“老年人”等无区分度的词语,同时去掉政策文件里频繁使用的“国家”“发展”“促进”“加大”“推进”等

与养老服务相关度较小的词汇,整理出频次最多的35个关键词(表1)作为反选政策的依据。

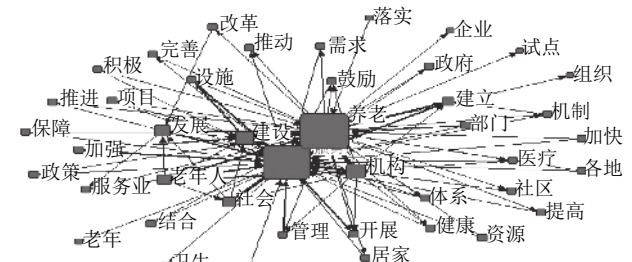


图2 高频词共现网络图

表1 高频词汇汇总表

健康	机构	医疗	卫生	护理	康复	中医药
长期	智慧	试点	信息化	居家	社会	基本
社区	监管	残疾人	企业	无障碍	地区	照料
失能	教育	互联网	购买	医养	服务设施	投资
服务业	智能	人才	体系	保障	评估	乡镇
基层	补贴	标准化	服务质量	信息	监督	金融

### (二) 样本选取

基于以上研究程序,本文选取6份中央层面发布的具有代表性的养老服务政策作为分析样本,具体内容见表2。

### (三) 研究方法

PMC指数(Policy Modeling Consistency Index)是由Ruiz Estrada等<sup>[18]</sup>在Omnia Mobilis假设的基础上提出的。该理论在联系的普遍性原则基础上指出万事万物皆有联系,不能忽视对任何可能相关变量的考察,因此二级变量数量不限且权重相当。PMC模型的优点在于:一是能够准确测评一项政策内部是否具有-致性;二是通过曲面图可以直观地显示一项政策各项指标和总体指标的情况,便于综合评价政策的优劣。PMC指数模型的建立一般包括以下几个环节:(1)设置变量和相关参数;(2)建立多投入产出表;(3)计算各样本的PMC指数;(4)绘制PMC曲面图。

表2 养老政策汇总表

编号	政策名称	发布时间
P1	国务院关于加快发展养老服务业的若干意见	2013.09
P2	关于加快推进健康与养老服务工程建设的通知	2014.09
P3	国务院办公厅转发卫生计生委等部门关于推进医疗卫生与养老服务相结合指导意见的通知	2015.11
P4	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	2016.12
P5	关于印发“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划的通知	2017.02
P6	关于制定和实施老年人照顾服务项目的意见	2017.06

### (四) 变量设置与参数设定

综合Mario Ruiz Estrada的变量设计方法<sup>[19]</sup>和张永安<sup>[20]</sup>等学者已有研究成果,并结合养老政策自身

的特点,本文选取10个一级变量和40个二级变量来创建养老政策PMC指数模型,同时设置每个二级变量权重相同,有则记为1,没有则记为0。设置的10个

一级变量分别为: 政策性质 ( $X_1$ )、政策目标 ( $X_2$ )、政策内容 ( $X_6$ )、政策范围 ( $X_7$ )、作用方式 ( $X_8$ )、激励方式 ( $X_3$ )、政策评价 ( $X_4$ )、作用领域 ( $X_5$ )、发布机构 ( $X_9$ )、政策公开 ( $X_{10}$ ) 如表3所示。

表 3 养老政策量化评价变量设置表

一级变量	编号	二级变量	指标来源
政策性质 $X_1$	$X_{1.1}$	引导	根据Ruiz Estrada (2011) 和张永安 (2018) 文章修改
	$X_{1.2}$	预测	
	$X_{1.3}$	监管	
	$X_{1.4}$	支持	
政策目标 $X_2$	$X_{2.1}$	长期 (>5年)	根据张永安 (2018) 文章修改
	$X_{2.2}$	中期 (3~5年)	
	$X_{2.3}$	短期 (1~3年)	
	$X_{2.4}$	本年内	
激励方式 $X_3$	$X_{3.1}$	人才培养	根据张永安 (2018) 文章修改
	$X_{3.2}$	税费优惠	
	$X_{3.3}$	财政补贴	
	$X_{3.4}$	法律保障	
	$X_{3.5}$	土地供应	
	$X_{3.6}$	政策支持	
政策评价 $X_4$	$X_{4.1}$	依据充分	根据鄢海拓 (2017) 文章修改
	$X_{4.2}$	内容详实	
	$X_{4.3}$	规划科学	
	$X_{4.4}$	目标明确	
作用领域 $X_5$	$X_{5.1}$	经济	根据Ruiz Estrada (2011)、张永安 (2018) 文章修改
	$X_{5.2}$	社会	
	$X_{5.3}$	政治	
	$X_{5.4}$	科技	
政策内容 $X_6$	$X_{6.1}$	老年宜居环境	根据汪波 (2018) 文章修改
	$X_{6.2}$	养老服务体系	
	$X_{6.3}$	智慧养老服务	
	$X_{6.4}$	老年产业体系	
	$X_{6.5}$	老年健康支持体系	
适用区域 $X_7$	$X_{7.1}$	国家层面	根据张永安 (2018) 文章修改
	$X_{7.2}$	省市等	
	$X_{7.3}$	县区等	
	$X_{7.4}$	其他	
作用方式 $X_8$	$X_{8.1}$	强制型	根据王进富 (2019) 文章修改
	$X_{8.2}$	服务型	
	$X_{8.3}$	激励型	
	$X_{8.4}$	市场型	
发布机构 $X_9$	$X_{9.1}$	国务院	根据张永安 (2018) 文章修改
	$X_{9.2}$	民政部	
	$X_{9.3}$	卫计委	
	$X_{9.4}$	发改委	
	$X_{9.5}$	其他	
政策公开 $X_{10}$			根据张永安 (2018) 文章修改

1. 政策性质 ( $X_1$ ) 考察该政策对养老服务发展是否具备引导 ( $X_{1.1}$ ) 特征、是否做出预测 ( $X_{1.2}$ )、是否具有监管性 ( $X_{1.3}$ )、是否体现支持 ( $X_{1.4}$ ) 特征。

2. 政策目标 ( $X_2$ ) 分为长期 ( $X_{2.1}$ ) (政策含五年以上目标)、中期 ( $X_{2.2}$ ) (政策目标在3~5年内)、短期 ( $X_{2.3}$ ) (政策目标制定在1~3年内)、临时 ( $X_{2.4}$ ) (一年内完成的政策目标) 四类。

3. 激励方式 ( $X_3$ ) 考察该政策对养老服务发展

的激励作用, 包含人才培养 ( $X_{3.1}$ )、税费优惠 ( $X_{3.2}$ )、财政补贴 ( $X_{3.3}$ )、法律保障 ( $X_{3.4}$ )、土地供应 ( $X_{3.5}$ ) 或政策支持 ( $X_{3.6}$ ) 激励方式。

4. 政策评价 ( $X_4$ ) 从四个方面开展: 依据充分 ( $X_{4.1}$ )、内容详实 ( $X_{4.2}$ )、规划科学 ( $X_{4.3}$ )、目标明确 ( $X_{4.4}$ )。

5. 作用领域 ( $X_5$ ) 包括经济 ( $X_{5.1}$ )、社会 ( $X_{5.2}$ )、政治 ( $X_{5.3}$ )、科技 ( $X_{5.4}$ )。

6. 政策内容 ( $X_6$ ) 将政策区分为老年宜居环境

( $X_{6.1}$ )、养老服务体系 ( $X_{6.2}$ )、智慧养老服务 ( $X_{6.3}$ )、老年产业体系 ( $X_{6.4}$ )、老年健康支持体系 ( $X_{6.5}$ )。其中对老年宜居环境的考察从包含生活环境改造等基础设施建设和弘扬敬老助老文化两方面考察;老年日常照料从社区居家养老服务、养老机构建设、农村养老服务建设三方面考察;智慧养老服务考察政策是否涉及使用互联网、物联网、大数据等现代信息技术为养老服务提供支撑;产业体系建设考察政策是否支持或鼓励社会资本、民间力量进入养老服务领域,是否鼓励老年用品等养老服务相关产业的快速发展;老年健康支持体系从医养结合、专业康复服务、长期护理三方面考察。

7. 政策范围 ( $X_7$ ) 考察政策作用的范围,是否是在国家层面 ( $X_{7.1}$ )、省市等 ( $X_{7.2}$ )、县区等 ( $X_{7.3}$ ) 或其他 ( $X_{7.4}$ ) 作用范围。

8. 作用方式 ( $X_8$ ) 考察政策是否具有: 强制型 ( $X_{8.1}$ ) 特性, 即政策运用政府的权威性特征, 要求、严令禁止或准许某些行为; 服务型 ( $X_{8.2}$ ) 特性, 即政策通过进行基础设施建设或提供某些资源、技能培训等方式, 为对象能够完成某些行为提供便利; 激励型 ( $X_{8.3}$ ) 特性, 即政策运用有形或无形的方式, 促使目标群体做出某些行为, 如补贴、奖励、资助等; 市场型 ( $X_{8.4}$ ) 特性, 即政策内含有运用市场方式或者培植市场力量等内容。

9. ( $X_{9.3}$ ) 卫计委 ( $X_{9.4}$ ) 或其他国家机关 ( $X_{9.5}$ ) 发布。

10. 政策公开 ( $X_{10}$ ) 考察该政策是否对外公开发布, 有则记为1, 没有则记为0, 下不设二级变量。

以上变量均采用二进制位数, 若满足变量定义则记为1, 不满足变量定义则记为0, 对参数设定相

同权重以保证每个变量对养老政策的研究影响相当。

### 三、数据分析与处理

#### (一) PMC指数计算

依据Mario Ruiz Estrada的结论, PMC指数计算有四个步骤: 一是建立多投入产出表, 并将一级变量和二级变量放置其中; 二是根据政策内容填入多投入产出表, 并由公式 (1) 和公式 (2) 确定各项政策每个指标的具体数值; 三是根据公式 (3) 计算一级变量的值; 四是根据公式 (4) 计算每项政策的PMC指数。

$$X \sim N [0, 1] \tag{1}$$

$$X = \{XR [0 \sim 1]\} \tag{2}$$

$$X_i = \left[ \sum_{j=1}^n \frac{X_{ij}}{T(X_{ij})} \right] \tag{3}$$

$$PMC = \sum_{i=1}^9 \left( X_i \left[ \sum_{j=1}^n \frac{X_{ij}}{T(X_{ij})} \right] \right) \tag{4}$$

上述公式中, 公式 (3) 内*i*为一级变量,  $i=1,2,3, \dots, m$ ; 公式 (4) 中*j*为二级变量,  $j=1,2,3, \dots, n$ 。

结合Ruiz Estrada对政策评价的等级标准, 本文将养老政策的评分标准设置为: PMC指数得分为0~4.99分的养老政策记为不良政策; PMC指数得分为5~6.99分的养老政策记为不良政策; PMC指数得分为7~8.99分的养老政策记为不良政策; PMC指数得分为9~10分的养老政策记为不良政策。

计算各项政策的PMC指数 (见表4), 并依据等级划分表 (见表5) 对各项政策进行等级排序和分析。

表 4 各项政策的PMC指数

	P1	P2	P3	P4	P5	P6	均值
$X_1$	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.50	0.71
$X_2$	0.25	0.50	0.50	0.75	0.25	0.25	0.42
$X_3$	0.83	0.83	0.50	0.83	0.67	0.33	0.67
$X_4$	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	0.75	0.96
$X_5$	0.75	0.50	1.00	0.75	1.00	0.75	0.79
$X_6$	0.80	0.60	0.60	1.00	1.00	0.60	0.77
$X_7$	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50
$X_8$	1.00	1.00	0.75	1.00	0.75	0.50	0.83
$X_9$	0.20	0.80	1.00	0.20	0.20	0.20	0.43
$X_{10}$	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
PMC指数	7.08	7.48	7.60	7.78	7.12	5.38	-
排名	5	3	2	1	4	6	-
政策等级	优秀	优秀	优秀	优秀	优秀	可接受	-

表 5 政策评分等级

得分	0~4.99	5~6.99	7~8.99	9~10
评价	不良	可接受	优秀	完美

## (二) 养老政策PMC曲面图

### 1. PMC曲面构建方法

PMC曲面图将各个政策的多维度数据通过三维立体的方式呈现出来(图3),能够直观展示各个政策每个指标的差异,便于政策评价和政策改进。本文中选取了10项指标,其中 $X_{10}$ 考察政策是否公开发布,由于选取的政策都是公开的,该指标对政策评价结果不会产生影响,所以为了矩阵的对称性,剔除 $X_{10}$ ,来建立各项政策的PMC矩阵。构建PMC曲面所需要的矩阵由(5)计算得来。

$$PMC = \begin{bmatrix} X_1 & X_2 & X_3 \\ X_4 & X_5 & X_6 \\ X_7 & X_8 & X_9 \end{bmatrix} \quad (5)$$

$$PMC_1 = \begin{bmatrix} 0.75 & 0.25 & 0.83 \\ 1.00 & 0.75 & 0.80 \\ 0.50 & 1.00 & 0.20 \end{bmatrix}$$

$$PMC_2 = \begin{bmatrix} 0.75 & 0.50 & 0.83 \\ 1.00 & 0.50 & 0.60 \\ 0.50 & 1.00 & 0.80 \end{bmatrix}$$

$$PMC_3 = \begin{bmatrix} 0.75 & 0.50 & 0.50 \\ 1.00 & 0.50 & 0.60 \\ 0.50 & 0.75 & 1.00 \end{bmatrix}$$

$$PMC_4 = \begin{bmatrix} 0.75 & 0.75 & 0.83 \\ 1.00 & 0.75 & 1.00 \\ 0.50 & 1.00 & 0.20 \end{bmatrix}$$

$$PMC_5 = \begin{bmatrix} 0.75 & 0.25 & 0.67 \\ 1.00 & 1.00 & 1.00 \\ 0.50 & 0.75 & 0.20 \end{bmatrix}$$

$$PMC_6 = \begin{bmatrix} 0.50 & 0.25 & 0.33 \\ 0.75 & 0.75 & 0.60 \\ 0.50 & 0.50 & 0.20 \end{bmatrix}$$

### 2. 各项政策的PMC曲面评价

从宏观角度来看,政策性质( $X_1$ )的平均值为0.71,所选取的各项政策都均衡运用了引导、支持等手段,但总体上对养老服务的监管较少,缺乏对养老服务未来发展的指引和制约;政策时效( $X_2$ )虽然普遍得分较低,但是这要根据具体政策的具体目标来分析政策设计的时效;激励方式( $X_3$ )平均得分为0.67,说明这六项政策试图采用多样化激励方式全面促进养老服务体系的建立和完善,但是从总体运用情况来看,集中在政策供给、税费优惠和人才培养三方面,缺少完整的法律体系的建构和金融支持等激励手段的运用;政策涉及领域( $X_5$ )均值为0.79,说明养老服务政策涉及经济、政治、社会、科技的各个方面,养老服务体系的建立需要

多方主体共同参与;政策内容( $X_6$ )均值为0.77,说明选取的政策基本上涉及养老服务体系建立的各个方面;政策范围( $X_7$ )均值为0.5,所选取的政策作用范围较为宽泛,都是由国家层面直接下达给各省市政府或各国家部委,针对具体地区的政策较少;政策作用方式( $X_8$ )均值为0.83,各项政策均综合采取激励、服务和市场的手段,从多个角度让政策渗透,且以温和型手段为主,使用强制性政策工具的较少;政策发布机构( $X_9$ )均值为0.43,选取的代表性政策较多为国务院出台的、国家层面的政策,其他养老服务体系建设政策中多部委联合发文较多。

## 四、政策对比分析

为了更好展现政策结果之间的差距,本文政策评分最高的P4和政策评分最低的P6进行对比。P4是国务院发布的《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》,P6是国务院发布的《关于制定和实施老年人照顾服务项目的意见》。

表6是两项政策的多投入产出表,结合两项政策的得分对比图可清晰得知,P4与P6在政策性质、政策范围、政策发布主体与政策是否公开这四个方面得分均一致(表7)。导致P6得分低于P4的主要原因在于以下几点:

1. 政策性质方面,P6缺乏对养老服务发展过程中如何利用多种激励方式引导和支持社会力量进入此领域的规划,且政策文本中对养老服务发展的监管只有寥寥几字,监管作用表现不明显,缺乏对养老服务发展的监督和制约。

2. 政策目标方面,P4涉及中期、短期、本年内三个不同时间段的政策目标,首先在政策主体文件中指出到2020年我国养老服务市场发展的总体目标,其次在后续的附件中,对于本年内要完成的具体规划、接下来一年来要完成的具体事项和需要持续不断进行的目标进行具体细致划分,这项政策能够在中期目标的指引下,具体制定当下的短期和本年内规划,将中期目标和短期目标指标化,共同完成政策既定目标;但P6中关于政策目标实现的时间节点只提到了2017年底的目标,对于政策内容中出现的关于保障老年人合法权益、对老年宜居环境的改造等多项目标皆是给出框架,具体行动指标不清晰,政策目标完成的时效也不准确,无法测算具体政策时效。

3. 政策内容方面,P4全面包含对老年宜居环

境、老年日常照料、智慧养老、健康养老和老年服务产业体系建设的规划,全方位对我国未来养老服务体系的建立进行引导和支持;相比之下P6是针对老年照顾服务项目的具体指导,是一项具体政策,所以涉及的面没有那么广泛,未能考虑到充分利用物联网等现代信息技术和利用市场充分培植养老产业体系。

4. 政策激励方式上, P4不但注重对养老服务专

业人才的培养、政策支持、财政补贴,还对相应的养老机构税收优惠,落实具体彩票公益金对养老服务体系建立的支持作用,注重养老服务土地的规划和供应,激励方式多样;相比而言, P6对专注人才培养、财政补贴和创造良好的政策环境,对于给予相关养老服务企业一定的税收优惠来扶植市场力量的发展和对养老服务体系建立过程中的土地供应关注缺乏。

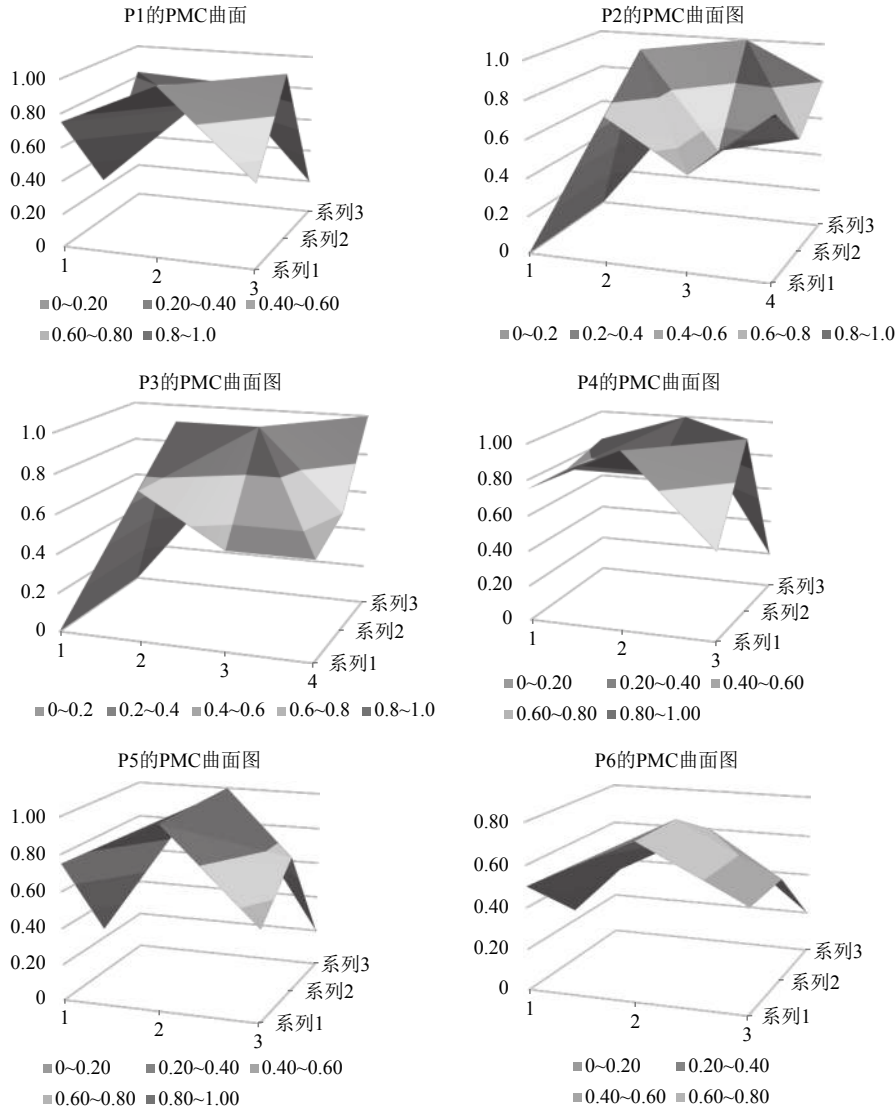


图 3 各项政策的PMC曲面图

表 6 P4和P6的多投入产出表

政策	P4	P6	均值
政策性质 ( $X_1$ )	0.75	0.50	0.63
政策目标 ( $X_2$ )	0.75	0.25	0.50
激励方式 ( $X_3$ )	0.83	0.33	0.58
政策评价 ( $X_4$ )	1.00	0.75	0.88
作用领域 ( $X_5$ )	0.75	0.75	0.75
政策内容 ( $X_6$ )	1.00	0.60	0.80
适用区域 ( $X_7$ )	0.50	0.50	0.50
作用方式 ( $X_8$ )	1.00	0.50	0.75
发布机构 ( $X_9$ )	0.20	0.20	0.20

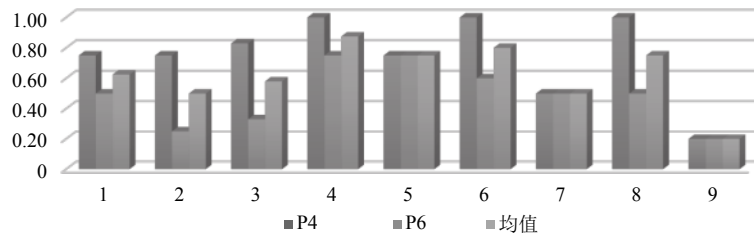
5. 作用方式上, P4不仅为养老服务体系的建立提供基础设计建设、人才技能培训、补贴、优惠等方式培植市场力量,而且通过政府的权威严令禁止以养老机构名义从事房地产等多项行为,加强服务监管为养老服务的发展保驾护航;相比之下P6主要是用鼓励、允许等较温和手段达成政策目标,对养老服务发展过程中的监管体现不明显。

P4与P6的PMC指数之间相差2.15, 差距虽然来自于五个方面,但是由于P6为具体的针对性政策才

导致政策内容涉及较窄, 并且PMC指数的有些指标得分的优劣并不能够完全表明政策制定的优劣, 这些指标并不是硬性指标, 而是中性的, 比如就政策内容方面来说, 并不是说某项政策涉及的内容少, 该项政策就不好, 有些专项政策是针对养老服务体系建设过程中的某个重要问题进行具体规划和分

析。综合而言政策得分差距主要来自于政策性质、政策目标、激励方式和作用方式四方面。由于P6文本中支持和监管的性质不明显、激励方式局限于人才培养和政策供给两方面、政策目标没有具体划分、作用方式缺少对养老服务发展的监管和利用多种奖惩方式引导行动者的行为, 导致得分较低。

表 7 P4和P6得分对比图



## 五、结论与建议

本文从文本研究和量化评价两方面分析了十八大以来国家层面制定的养老服务政策。首先, 通过高频词共词提取分析出这一阶段国家政策对养老服务体系的构建主要集中在智慧养老和医养结合方面, 以现代化信息技术为支撑, 更精准、更快捷地满足老年人多样化的养老需求。同时, 在大力发展居家社区养老服务的基础上, 注重公立养老机构对社会养老的托底作用, 着力于基本养老服务的供给。其次, 在养老服务政策发展的宏观趋势下, 基于PMC指数模型构建了养老服务政策的量化分析框架, 选取6项具有代表性的政策绘制PMC曲面图并对每项政策提出具体的改进意见, 另外从中选取得分最高和最低的两份政策做具体的对比分析, 总结目前养老服务政策的问题并为未来养老服务政策的制定提出建议。

### (一) 结论

总体上来说, 养老服务政策反映了政府部门对养老服务体系的构建起到引导支持等多项作用, 政策内容详实、目标明确。但养老服务政策也存在一些不足:

1. 政策作用方式结构性失调。政策内容大篇幅是对养老服务发展的规划和对社会力量进入养老服务的支持、引导, 为养老服务的发展营造了良好的外部环境, 但是过度依赖服务型和市场型工具; 文本内容只有寥寥数语提及禁止事项, 缺乏对养老服务发展的监管和制约, 监管不够具体、全面。其主要原因是爆发式养老服务需求迫使政府必须在快速有效集中各方力量来供给养老服务以满足这种需求, 所以导致政策显现出多支持、多规划的特性。

养老服务在我国起步较晚, 目前我国养老服务的发展还处在加大供给总量、解决有无的较低水平上, 尚未形成完整的服务体系和评价标准, 在这一阶段政府的监督和制约能够有效规范市场主体行为、提高市场稳定性, 促进养老服务产业的快速发展, 促进养老服务体系和标准的快速建立, 引导养老服务朝良性方向发展。

2. 政策激励有效性难以发挥。现阶段养老服务政策的激励方式集中在政策供给、土地使用指导、税费优惠和人才教育方面, 这一点反映了目前养老服务发展过程中市场力量薄弱、基础设施建设不足、养老服务专业人才短缺的现状。但是激励措施中的税费优惠只集中在对公立机构的优惠上, 缺乏对居家养老服务、社区养老服务以及对其他类型机构(如养护型护理机构、医院等)的优惠政策, 这样不利于调动整个社会参与到养老服务体系建设的积极性。其次, 直接资金支持和财政补贴的激励方式使用最少。养老服务的前期发展需要巨额的资金支持, 无论是人才的培养、基础设施的建设还是市场力量的培植都需要大量的资金投入, 缺乏足够的资金支持其他的都是空谈, 人才供给等激励方式难以发挥应有的作用, 因此政府应加大财政补贴和资金支持力度。最后, 政策只具有指引作用, 缺少具体可行的措施, 增加政策执行难度, 易造成执行偏差。

3. 政策目标规划不清。选取几项具有代表性的政策都具有政策目标划分单一的情况, 即只具备对长期目标或短期目标的规划, 没有做到将总目标合理切割, 分配成长期目标与短期目标的结合。

### (二) 建议

1. 运用权威工具加大监管力度, 推动建立标准

化养老服务体系。一是运用政府权威对养老服务具体项目、操作流程和操作标准做出规定,建立老龄人口和老年需求信息采集与监测平台,为市场主体进入养老服务领域创造良好的外部环境,推动养老服务发展的标准化。二是建立检查监督和反馈机制。良好政策目标的实现依赖于政策执行的效果,要实现养老服务发展标准变成现实的行为指标,政府应建立政策执行反馈机制和部门之间合作机制,通过监督和反馈不断修正政策执行偏差,更好地完成政策目标。三是要强化执行机构权威,明确界定权责范围。有效的监管需配以适度的权力才能真正实现,所以应以法律、制度的形式将执行机构的权力和责任明确规定,以便执法机构统筹规范养老服务发展中各方主体行为,协调化解发展风险。

2. 激励方式优化升级,提高投入产出比率。首先,扩大税费优惠的覆盖范围,制定养老服务项目全覆盖的优惠政策来吸引社会组织、民间资本和个人等多方主体进入养老服务领域。养老服务作为一种准公共物品,更适合由市场供给,引入市场作为养老服务资源配置的形式、向市场和社会共同借力,将有效激发更多市场活力,提升养老服务供给能力和管理效率。其次,加快税费优惠、土地供应等激励方式实施细节的出台和实施,建立政策执行的具体时间进度表和配套的考核制度,提升政策的可操作性和精准度,强化政策执行能力。再次,加大资金支持和财政补贴的力度,为基础设施建设、提升养老服务人才质量和数量打好坚实基础,为养老服务的发展培植一批高质量的人才,最大限度发挥激励手段的有效性。

3. 合理分配长期目标与短期目标,促进总目标的实现。树立“里程”意识,将政策总目标合理划分成不同的小目标和短期目标,逐个击破;同时设立时限较长的长期目标,起到促进与激励的作用,指导短期目标的前进。

## 参考文献

[1] 国家统计局. 2018年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. [2019-02-28]. [http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201902/t20190228\\_1651265.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201902/t20190228_1651265.html).

[2] 辜胜阻. “未富先老”与“未富先骄”发展养老服务业的战略思考[J]. 人民论坛, 2014(S2): 61-63.

[3] 邓高权. 中国家庭结构变迁与养老对策探讨[J]. 湖南社会科学, 2014(2): 109-112.

[4] 王莉莉. 中国居家养老服务政策发展历程分析[J]. 西北人口, 2013(2): 66-72.

[5] 施巍巍, 罗新录. 我国养老服务政策的演变与国家角色的定位——福利多元主义视角[J]. 理论探讨, 2014(2): 169-172.

[6] 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(4): 42-48, 247.

[7] 姚俊, 张丽. 政策工具视角下中国养老服务政策文本量化研究[J]. 现代经济探讨, 2018(12): 33-39.

[8] 何振宇, 白枚, 朱庆华. 2013~2017年我国养老服务政策量化研究[J]. 信息资源管理学报, 2019(1): 21-29.

[9] 苟欢. 基于政策工具视角的养老服务政策文本: 一种分析框架[J]. 四川理工学院学报(社会科学版), 2014, 29(1): 20-27.

[10] 张永安, 郗海拓. “大众创业、万众创新”政策量化评价研究——以2017的10项双创政策情报为例[J]. 情报杂志, 2018(3): 158-164, 186.

[11] 方永恒, 陈友倩. 国务院保障性住房政策量化评价——基于10项保障性住房政策情报的分析[J]. 情报杂志, 2019(3): 101-107.

[12] 丁潇君, 房雅婷. “中国芯”扶持政策挖掘与量化评价研究[J]. 软科学, 2019(4): 34-39.

[13] 王进富, 杨青云, 张颖颖. 基于PMC-AE指数模型的军民融合政策量化评价[J/OL]. [2019-02-28]. <http://kns.cnki.net/kcms/detail/61.1167.G3.20190319.0854.002.html>

[14] 民政部等. 关于加快实现社会福利社会化的意见[J]. 中国民政, 2000(4): 29-30.

[15] 全国老龄中国委员会. 关于加快发展养老服务业的意见[EB/OL]. (2006-02-09). [http://www.gov.cn/zhuanti/2015-06/13/content\\_2879022.html](http://www.gov.cn/zhuanti/2015-06/13/content_2879022.html).

[16] 中华人民共和国中央人民政府. 社会养老服务体系规划建设(2011~2015年)[N]. 中国社会报, 2011-12-28(003).

[17] 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.

[18] RUIZ M, YAP F, NAGARAJ S. Beyond the ceteris paribus assumption: modeling demand and supply assuming omnia mobilis[J]. International journal of economics research, 2008(2): 185-194.

[19] MARIO E. Policy modeling: definition, classification and evaluation[J]. Journal of Policy Modeling, 2011(33): 523-536.

[20] 张永安, 郗海拓. 国务院创新政策量化评价——基于PMC指数模型[J]. 科技进步与对策, 2017(17): 127-136.

编辑 邓婧