

学校代码： 80000

分 类 号： C913.7

专业代码： 120404

学位类别： 博士

中共中央党校（国家行政学院）

博士学位论文

我国基本养老服务整体性供给研究

姓 名： 王羽 学 号： B80000072021090

年 级： 2021 级 专 业： 社会保障

导师姓名： 青连斌 职 称： 教授

教研部门： 社会和生态文明教研部 答辩日期： 2024 年 5 月 30 日

答辩委员会主席： 李珍

2024 年 6 月

学校代码: 80000 分类号: C913.7
专业代码: 120404 学位类别: 博士

中共中央党校（国家行政学院）
博士学位论文

我国基本养老服务整体性供给研究

姓 名: 王羽 学 号: B80000072021090
年 级: 2021 级 专 业: 社会保障
导师姓名: 青连斌 职 称: 教授
教研部门: 社会和生态文明教研部 答辩日期: 2024 年 5 月 30 日
答辩委员会主席: 李珍

2024 年 6 月

我国基本养老服务整体性供给研究

王羽

论文印制日期：2024 年 6 月 20 日

摘 要

基本养老服务在实现老有所养中发挥着重要基础性作用,推进基本养老服务体系是积极应对人口老龄化国家战略、实现基本公共服务均等化的重要任务。自党的十八大以来,在党中央的领导下,我国基本养老服务快速发展,不仅内容逐步拓展,公平性、可及性也持续增强。基本养老服务的供给由政府主导,同时鼓励和引导企业、社会组织和个人积极参与,形成多主体共同供给模式。

因此,有必要从学理层面关注并讨论基本养老服务整体性治理的过程逻辑和互动机制。具体来看,本研究主要关注以下问题:一是基本养老服务整体性供给是如何发生的?需要哪些条件?基本养老服务整体性供给需要经历哪些过程?二是基本养老服务整体性供给涉及哪些主体?各主体在参与过程中分别承担着怎样的角色和责任?存在哪些弊端和不足?三是影响基本养老服务整体性供给的因素有哪些?这些因素是如何影响基本养老服务整体性供给的?四是当前形成了怎样的整体性供给机制?对未来基本养老服务的整合有什么经验和启示?

围绕上述问题,本文选用公共产品理论、整体性治理理论和福利多元主义理论,运用案例研究法、访谈法和定性分析法,对我国基本养老服务的政策演进、制度建设和供给实践进行分析和梳理,为探寻基本养老服务整体性供给机制奠定基础。研究发现:

第一,我国基本养老服务的整体性供给建立在当前基本养老服务供给的基础上、为了解决“碎片化”问题而产生的。我国基本养老服务的演进阶段可以划分为试点阶段、部署阶段和整体推进阶段。基本养老服务的供给目标和供给对象逐渐明确,供给内容逐渐丰富,已基本形成服务框架,出台基本养老服务清单。然而基本养老服务存在“碎片化”问题,即供给主体、供给方式、供给信息、供给过程、供给内容的“碎片化”,究其原因,主要与当前供给政策、供给机制和主体合作机制有关。“碎片化”问题影响着整体性供给中主体之间信任关系的建立、供给过程的运营和管理反馈机制的建立。

第二,整体性治理理论为基本养老服务的整体性供给提供总体思路和行动设计。参与整体性供给的基本养老服务需要具备兜底性、基础性、政府主导、多主体供给的特点,需要厘清基本养老服务整合范围中不同供给主体、不同服务内容、不同供给层次、不同生产方式、供给方式之间和社会保障其他项目的若干关系。

基本养老服务整体性供给应遵循以下思路：首先，基本养老服务的供给必须做到公平和效率的统一，将公平和效率作为基本养老服务整体性供给的价值追求。其次，在“人人享有基本养老服务”目标指引下，将供给对象的全民性、供给内容的全面性和供给方式的多样性作为基本养老服务整合的目标。最后，通过塑造整体性供给机制、构建多主体协同机制和形成养老服务资源共同体来实现整合。

第三，基本养老服务的整体性供给涉及制度—技术—组织三个层次，其中包括制度整合、主体整合、资源整合三个具体方面。首先，基本养老服务制度整合以政府为主导，体现制度结构整合、制度内容整合和制度流程整合中，政府主导的制度整合包括普惠型福利和特殊性福利的整合、地区之间的整合以及多项保障、福利、救济措施之间的整合，呈现具有系统性、基础性、普惠性特点。其次，在技术层面，现代信息技术为基本养老服务整体性供给搭建技术平台。大数据互联网技术为基本养老服务的整体性供给提供了技术层面的支持，主要通过整合服务供求信息、优化供给过程和提供虚拟服务的方式，在大数据技术的推动下，智慧养老服务的整合供给在过程中呈现出“虚实结合”特征，实现人机交互的整合内容和“一体化”的整合机制。最后，在组织层面，我国基本养老服务整体性供给主要包括整体性设计、整体性运行和整体性监管的过程，各个主体分别建立了信任机制、整合机制、维护和反馈机制，各主体在资源互补、分担风险和价值认同的前提下，交换彼此资源、共享整合权力，形成稳定的整合供给机制。

针对当前基本养老服务供给中的“碎片化”问题，未来应从以下方面加以改进：一是以需求为导向，推动基本养老服务供给侧改革；二是改进多主体利益协调机制，实现政府内部机制、政府与社会、政府与市场之间的协调性供给结构，使其更加科学合理、互利互惠，从而化解、缓和主体间的潜在冲突和利益分配不均衡的问题；三是从政策制定、政策执行、政策评估的角度创新政策协同机制；四是从内外部管理环境入手，建立管理评估机制，加强对整合的监督和管理，但不能忽略内部激励，注重对主体绩效的评估，从而形成外部“压力”与内部“动力”同时存在的驱动机制。

关键词：基本养老服务，整体性供给，资源整合，智慧养老

Abstract

Basic elderly care services play an important basic role in the realization of elderly care, and promoting the construction of basic elderly care service system is an important task to actively respond to the national strategy of aging population and realize the equalization of basic public services. Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, under the leadership of the Party Central Committee, China's basic elderly care services have developed rapidly, not only the content has gradually expanded, but also the fairness and accessibility have continued to increase. The supply of basic elderly care services is dominated by the government, while encouraging and guiding the active participation of enterprises, social organizations and individuals to form a multi-subject supply model.

Therefore, it is necessary to pay attention to and discuss the process logic and interactive mechanism of the overall governance of basic elderly care services from the academic level. Specifically, this study mainly focuses on the following issues: First, the scope and characteristics of the overall supply of basic elderly care services, which basic elderly care services need to be holistic supply? Second, how does the overall supply of basic elderly care services occur? What processes do you go through? Third, which subjects are involved in the overall supply of basic elderly care services? What are the roles and responsibilities of each subject in the process of participation? What are the drawbacks and shortcomings? Fourth, what kind of overall supply mechanism has been formed at present? What is the experience and inspiration for the integration of basic elderly care services in the future?

Focusing on the above issues, this paper selects public goods theory, holistic governance theory and welfare pluralism theory, and uses literature method, policy text analysis method, case study method and interview method to analyze and summarize the policy evolution, system construction and supply practice of basic elderly care service in China, laying a foundation for exploring the holistic supply mechanism of basic elderly care service. The main research contents and conclusions

are as follows:

First, the overall supply of basic elderly care services in China is based on the current supply of basic elderly care services, in order to solve the problem of *fragmentation*. The evolution stage of China's basic old-age service can be divided into pilot stage, deployment stage and overall promotion stage. The supply objectives and supply objects of basic elderly care services are gradually clear, the supply content is gradually rich, and the service framework has basically formed, and the list of basic elderly care services has been introduced. However, the basic elderly care service has the problem of *fragmentation*, that is, the *fragmentation* of the supply subject, the supply mode, the supply information, the supply process and the supply content, which is mainly related to the current supply policy, the supply mechanism and the main body cooperation mechanism. The problem of *fragmentation* affects the establishment of trust relationship between the subjects in the overall supply, the operation of the supply process and the establishment of management feedback mechanism.

Second, the holistic governance theory provides the overall thought and action design for the holistic supply of basic elderly care services. Basic elderly care services participating in the overall supply need to have the characteristics of backstop, basic, government-led, and multi-subject supply, and it is necessary to clarify the relationships between different suppliers, different service contents, different supply levels, different production modes, supply modes and other social security projects in the integration range of basic elderly care services. The overall supply of basic elderly care services should follow the following ideas: First, the supply of basic elderly care services must achieve the unity of fairness and efficiency, and take fairness and efficiency as the value pursuit of the overall supply of basic elderly care services. Secondly, under the guidance of the goal of *everyone enjoys basic elderly care services*, the national nature of the supply object, the comprehensiveness of the supply content and the diversity of the supply mode are taken as the goal of the integration of basic elderly care services. Finally, the integration is achieved by shaping the overall

supply mechanism, building a multi-subject coordination mechanism and forming a community of elderly care service resources.

Third, the overall supply of basic elderly care services involves three levels of policy-technology-organization, including three specific aspects of system integration, subject integration and resource integration. First of all, at the policy level, basic elderly care services achieve institutional integration through the integration of institutional structure, institutional content and institutional process, which involves the integration of inclusive welfare and special welfare, the integration between regions and the integration of multiple security, welfare and relief measures, showing the characteristics of government-led, framework system and basic inclusive benefits. Secondly, at the technical level, modern information technology builds a technical platform for the overall supply of basic elderly care services. Big data Internet technology provides technical support for the overall supply of basic elderly care services, mainly through integrating service supply and demand information, optimizing the supply process and providing virtual services. Driven by big data technology, the integrated supply of smart elderly care services presents the characteristics of *virtual and real combination* in the process. To realize the integration content of human-computer interaction and the integration mechanism of *integration*. Finally, at the organizational level, the overall supply of basic elderly care services in China mainly includes the process of overall design, overall operation and overall supervision. Each subject has established a trust mechanism, integration mechanism, maintenance and feedback mechanism, and each subject exchanges resources and shares integration power on the premise of resource complementarity, risk sharing and value recognition. Form a stable integrated supply mechanism.

In view of the *fragmentation* of the current supply of basic elderly care services, the following aspects should be improved in the future: first, demand-oriented, promote the supply-side reform of basic elderly care services; The second is to improve the multi-subject interest coordination mechanism, realize the coordinated supply structure between the government's internal mechanism, the government and

the society, and the government and the market, make it more scientific and reasonable, mutual benefit and reciprocity, so as to resolve and alleviate the potential conflicts between the subjects and the problem of unbalanced interest distribution; The third is to innovate the policy coordination mechanism from the perspectives of policy formulation, policy implementation and policy evaluation; The fourth is to start with the internal and external management environment, establish a management evaluation mechanism, strengthen the supervision and management of integration, but can not ignore the internal incentive, pay attention to the evaluation of the main body performance, so as to form the external *pressure* and internal *power* coexist driving mechanism.

KEYWORDS: Basic elderly care service, Integral supply, Community elderly care; Resource integration, Intelligent elderly care

目 录

第一章 绪论.....	1
第一节 问题的提出.....	1
一、研究背景.....	1
二、研究问题.....	3
第二节 研究意义.....	4
一、理论意义.....	4
二、实践意义.....	4
第三节 文献综述.....	5
一、关于养老服务的研究.....	5
二、关于“整合照料”的研究.....	10
三、关于基本养老服务的研究.....	13
四、关于整体性治理的研究.....	18
五、文献评述.....	20
第四节 研究方法和研究思路.....	22
一、研究方法.....	22
二、研究思路.....	23
三、研究框架.....	24
第五节 研究内容和创新之处.....	25
一、研究内容.....	25
二、创新之处.....	26
第二章 核心概念和理论基础.....	29
第一节 核心概念.....	29
一、养老服务和养老服务供给.....	29
二、基本养老服务.....	30
三、基本养老服务“碎片化”.....	32
四、整体性供给.....	33
第二节 理论基础.....	34
一、公共产品理论.....	34
二、整体性治理理论.....	36
三、福利多元主义理论.....	42
本章小结.....	43
第三章 我国基本养老服务供给与“碎片化”问题.....	45
第一节 我国基本养老服务供给的演进与发展.....	45
一、我国基本养老服务的思想渊源.....	45

二、新中国成立后的基本养老服务发展.....	47
三、基本养老服务体系的逐步形成.....	49
第二节 基本养老服务体系“碎片化”问题.....	51
一、我国基本养老服务的“碎片化”问题.....	51
二、基本养老服务供给“碎片化”的原因分析.....	57
三、基本养老服务供给“碎片化”产生的影响.....	67
本章小结.....	70
第四章 我国基本养老服务整体性供给的总体设计.....	73
第一节 我国基本养老服务整体性供给的价值和目标.....	73
一、我国基本养老服务整合的前提与要求.....	73
二、我国基本养老服务整体性供给的价值追求.....	78
三、我国基本养老服务整体性供给的目标.....	81
第二节 我国基本养老服务整体性供给的实现路径.....	82
一、制度整合:塑造整体性供给机制.....	82
二、主体整合:构建多主体协同机制.....	87
三、资源整合:形成养老资源“共同体”.....	88
本章小结.....	90
第五章 以政府为主导的基本养老服务整体性供给.....	93
第一节 我国基本养老服务整体性供给的理论逻辑.....	93
一、西方福利模式.....	93
二、东亚福利模式.....	94
三、我国福利模式.....	95
第二节 我国基本养老服务整体性供给的相关实践.....	97
一、国家基本养老服务清单.....	97
二、各地基本养老服务的政策与实践.....	100
三、地方基本养老服务的实践总结.....	104
第三节 我国基本养老服务整体性供给的路径和特征.....	106
一、我国基本养老服务整体性供给路径.....	106
二、我国基本养老服务整体性供给特征.....	109
本章小结.....	112
第六章 以信息技术为平台的基本养老服务整体性供给.....	113
第一节 整体性治理中的信息技术工具.....	113
一、信息技术对整体性治理的信息整合.....	114
二、信息技术对整体性治理的过程优化.....	115
三、信息技术为整体性治理提供虚拟服务.....	117
第二节 数字化赋能下的养老服务整体性供给.....	119
一、大数据推动养老服务高质量发展.....	119
二、大数据参与养老服务整体性供给.....	122

三、大数据助推养老服务整体性供给的三个关键问题	127
第三节 大数据对基本养老服务供给的整合实践	130
一、案例介绍	130
二、“e 福养”平台的基本养老服务整体性供给实践	132
三、“e 福养”平台中的基本养老服务整体性供给机制	135
本章小结	139
第七章 以社区为纽带的基本养老服务整体性供给	141
第一节 案例的选择	141
第二节 政社整合的基本养老服务供给	143
一、案例基本情况	143
二、整体性设计:建立信任机制	144
三、整体性运行:建立整合机制	150
四、整体性监管:建立维护和反馈机制	155
第三节 政企整合的基本养老服务供给	157
一、案例基本情况	157
二、整体性设计:建立信任机制	159
三、整体性运行:建立整合机制	163
四、整体性监管:建立维护和反馈机制	167
本章小结	170
第八章 结论与政策建议	173
第一节 主要研究结论	173
第二节 健全基本养老服务整体性供给机制的政策建议	175
一、以需求引导供给机制	175
二、改进多主体利益协调机制	176
三、创新政策协同机制	178
四、建立管理评估机制	179
第三节 研究不足与未来展望	180
一、研究不足	180
二、未来展望	180
参考文献	183
附录	199

图表目录

图 1-1 研究框架.....	25
表 5-1 我国部分省市基本养老服务实践.....	103
表 7-1 案例基本情况.....	143
表 7-2 Y 助餐点供给主体的优劣分析.....	145
表 7-3 Y 助餐点供给主体的资源贡献.....	146
表 7-4 Y 助餐点的各主体分工.....	147
表 7-5 Y 助餐中心风险分担情况.....	148
表 7-6 Q 社区养老服务驿站供给主体的优劣分析.....	159
表 7-7 Q 社区养老服务驿站供给主体的资源贡献.....	160
表 7-8 Q 社区养老服务驿站供给主体及分工.....	161

第一章 绪论

本部分主要阐述了本文的研究背景、研究问题、研究意义、研究目的、研究方法、研究现状、总体思路、创新和不足等。首先，通过梳理我国基本养老服务发展现状和趋势交代了本研究的背景、问题和意义；其次，在回顾国内外学者关于基本养老服务研究的基础上，厘清本研究的研究内容和具体思路；最后，从研究方法的角度阐述本研究的科学性、合理性和可行性，并简要回顾本研究的创新之处和不足。

第一节 问题的提出

一、研究背景

党的二十大报告指出：“从现在起，中国共产党的中心任务就是团结带领全国各族人民全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标，以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴”。^①在实现百年复兴的伟大征程中，人口老龄化趋势是我国未来长期需要面临的挑战，呈现出数量多、速度快、差异大、任务重的特点。有效应对人口老龄化事关我国发展全局，事关亿万百姓福祉，事关社会和谐稳定，对于全面建成社会主义现代化强国具有重要意义。

古人云：“夫孝，德之本也”。孝敬老人是中华民族的传统美德，千百年来作为立德之本而广受推崇。老吾老以及人之老，“养老”是个人善德的重要体现，是社会进步和文明程度的重要标志，也是国家软实力的象征。^②正如习近平总书记指出：“一个社会幸福不幸福，很重要的是看老年人幸福不幸福。”^③随着时间推移和社会发展，我国老年人的赡养方式也处于不断变化中，从古代的家庭养老为主，过渡到国家兜底、集体帮扶，再到如今的社会化多元化的养老方式，既是对传统孝老思想的延续，又是对养老保障制度的改进和变革。经过几十年的探索和发展，我国养老服务政策不断完善、养老服务市场进一步放开、多主体参与养老服务的积极性得到提高、养老服务机构改革取得进展，老龄事业发展和养老服

① 习近平，高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次代表大会上的报告[M].北京:人民出版社，2022:21.

② 胡辉.“孝”迎重阳，弘扬中华优秀传统文化软实力[EB/OL].央视网.（2016-10-09）.
<http://opinion.cctv.com/2016/10/09/ARTIHqI3add4WBGZD5RPPQcl161009.shtml>.

③ 翟伟、孟含琪、李双溪、杨文、潘德鑫.让老年人都有幸福美满的晚年[N/OL].新华社，（2023-10-21）.
http://www.news.cn/politics/leaders/2023-10/21/c_1129929954.htm.

务体系建设取得一系列成就。^①截止 2022 年年末,我国已实现对 3330.2 万老年人发放高龄津贴、546.1 万老年人获得养老服务补贴、97.1 万老年人享受护理补贴以及 67.2 万老年人得到综合补贴的福利。全国共有 1395 万老年人被纳入最低生活保障范围,而 368 万特殊困难老年人被包含在特殊救助供养计划中,实现了全面养老的目标。全国共计拥有 38.1 万个各类养老机构和设施,包括 4 万个养老机构 and 34.1 万个社区养老服务机构及设施,提供 822.3 万张床位。这一系列措施为我国基本养老服务体系的构建提供了坚实的基础。^②

基本养老服务在实现老有所养中发挥着重要基础性作用,推进基本养老服务体系是实施积极应对人口老龄化国家战略、实现基本公共服务均等化的重要任务。以基础服务推动养老服务高质量发展,注重普惠性、基础性、兜底性养老服务建设,满足大多数老年人最迫切的养老服务需求,是我国民生保障体系建设的重要方面(青连斌,2022)。近年来,在党中央、国务院和相关部门出台的养老服务政策中,皆可看到关于基本养老服务发展的论述,这更加凸显出基本养老服务体系建设的重要性。2020 年 10 月,党的十九届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标的建议》中,提出完善养老服务体系的目标,把基本养老服务体系的构建定位为国家的长期任务。随后,2021 年 11 月,《中共中央、国务院关于加强新时代老龄工作的意见》进一步明确了保障每个人享受到基本养老服务的目标,并提出建立基本养老服务清单制度,为基本养老服务的未来发展规划了初步蓝图。到了 2022 年 10 月,党的二十大报告再次强调了让所有老年人享有基本养老服务的总体目标,为养老服务体系的建设指明了方向。2023 年 5 月,中共中央办公厅、国务院办公厅发布《关于推进基本养老服务体系建设建设的意见》,具体阐述了养老服务的内容、对象及方式,并公布了国家基本养老服务清单,这是实现“老有所养”目标的关键顶层设计,标志着我国养老服务体系的建设进入一个新的重要阶段。然而,在基本养老服务实践中仍存在不少问题:基本养老服务在新时代的养老服务工作中仍然存在短板和薄弱环节,面临发展不均衡和不充分的问题,与党中央、国务院的部署要求及人民群众的预期之间还有一定的差距。需要对其基本概念、服务对象、

① 青连斌,王羽,我国养老服务发展总报告[M]//中国社会保障学会养老服务分会.中国养老服务发展报告(2021).北京:中国劳动与社会保障出版社,2021:3.

② 民政部网站.民政部有关负责人就《关于推进基本养老服务体系建设建设的意见》答记者问[EB/OL].中华人民共和国中央人民政府.(2023-05-22).https://www.gov.cn/zhengce/202305/content_6875460.htm.

内容和标准进行进一步的澄清和明确，同时，各相关部门的职责和任务也需进一步具体化。如何让基本养老服务质量有所提高、服务供给更加精准、服务方式更加多元，是建成基本养老服务体系亟须考虑的问题。

二、研究问题

尽管我国养老服务体系不断完善，基本养老保障覆盖范围不断扩大、保障层次逐渐提高，初步建成以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养康养相结合的养老服务体系，但是，基本养老服务供给仍存在“碎片化”现象，即服务体制缺乏协调、服务供给存在偏差、服务机制建设受阻等。基本养老服务“碎片化”问题主要体现在组织管理、资源配置和数据信息的分散、不全面、不标准等方面（白维军，2023），是养老服务供需结构中的供给侧问题。“整合”是应对“碎片化”问题的有效手段（刘德浩，2019）。早在上世纪八十年代，国外就开始倡导“整合照料”政策体系，即通过联合照料部门管理，协调各层级服务供给，将组织、资金、服务和服务提供者整合为一个整体，为服务对象提供无缝、高效、持续、高质量的完整照料服务。因此，面对“碎片化”供给导致的资源分散、效率不高、质量欠佳等现象，也应从整合的角度，对基本养老服务的组织资源、政策法规、数据信息进行整合。

在党中央、国务院出台的不少政策文件中，已经可以看出对养老服务“整合”的重视和规划。2022年2月，《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》从养老服务资源方面提出整合要求，明确提出要对现有养老服务设施进行“资源整合、统筹利用”，在医养结合服务供给中实现“资源整合、服务衔接”。2023年5月，中共中央办公厅与国务院办公厅联合发布的《关于推进基本养老服务体系建设意见》中，将“整合”定位为构建基本养老服务体系的核心原则之一。该意见强调了推动社会保险、社会救助、社会福利、慈善事业以及老年优待制度资源的优化整合，目的是在资源整合的基础上，进一步提高基本养老服务的可获取性和便利性。

在基本养老服务的实践中，供给主体已经开始通过合作、协调的方式进行整体性供给的探索，推动基本养老服务从“碎片化”走向“整体性”。那么，这些整合行为反映出怎样的协调逻辑和供给机制？推动整合的因素有哪些？阻碍整合的问题是什么？具体来看，本研究的研究问题包括三个方面：

一是“哪些基本养老服务需要整合”，即整合供给发生的前提条件。我国基本养老服务体系的历史演进有哪些、当前建设状况如何？其“碎片化”问题主要体现在哪些方面？具体原因有哪些？此外，在基本养老服务项目中，并非所有服务都需要通过整合的方式来进行供给，因此，要先明确需要整合的基本养老服务的范围和特征。

二是“整体性供给是怎样发生的”，即基本养老服务整体性供给的过程。在此过程中涉及哪些主体？各主体在参与过程中分别承担着怎样的角色和责任？存在哪些弊端和不足？影响基本养老服务整体性供给的因素有哪些？这些因素是如何影响基本养老服务整体性供给的？

三是“整体性供给依托什么逻辑”，即基本养老服务整体性供给的机制。整合有不同的呈现方式，如以政策为主的整合、以组织为主的整合、以技术为主的整合等。不同的整合方式背后隐藏着什么样的逻辑？当前形成了怎样的整体性供给机制？对未来基本养老服务的整合有什么经验和启示？

第二节 研究意义

一、理论意义

第一，从本土化的角度阐释整体性治理理论。当前对整体性治理体系的讨论主要基于欧美国家的学术研究，简单照搬西方研究范式会导致理论的低水平发展。本研究将整体性治理理论应用于我国基本养老服务供给研究中，既包括政策制度、管理机制的整合，还涉及政府与市场、政府与社会的合作与协调。本研究旨在通过探索中国社会的具体问题来实现理论的本土化，从中国的实际情况出发，验证理论和方法的有效性及适用性，并在实际应用中调整和完善。

第二，建构基本养老服务整体性供给的理论框架。在综合国内外相关文献的基础上，本研究视基本养老服务的整合供给为一个包括整合主体、整合对象、整合手段、整合内容、法律框架及资金渠道在内的全面过程。从宏观、中观、微观方面探寻基本养老服务整合供给体系的建构，依照“整合前-整合中-整合后”的过程视角探寻整体性供给机制的逻辑。

二、实践意义

第一，为我国基本养老服务“碎片化”问题寻找解决出路。“碎片化”问题

的本质是基本养老服务供给整体程度不足，从而导致服务过程、服务内容的分散和割裂。要想解决服务“碎片化”，就要深度整合服务供给主体、服务资源和服务内容，优化服务供给过程。本研究在文献回顾的基础上，以整体性治理视角回溯我国基本养老服务体系的变化与发展，对“碎片化”问题进行剖析与阐述，提出基本养老服务整体性供给的核心和关键，从宏观上助力基本养老服务碎片化问题的解决。

第二，总结已有案例的整体性供给经验，为日后我国基本养老服务整合发展提供借鉴。目前我国基本养老服务供给的整合度普遍不高，一些社区养老服务中心、养老服务社会组织尽管有整合行为，但并没有贯穿基本养老服务的生产和输送全过程。因此，本文通过深入研究不同基本养老服务整体性供给的成功案例，完整剖析整体性供给的全过程，从中观组织整合与微观服务整合的角度，提供整体性供给的经验。

第三，为推动我国基本养老服务体系整合提供决策参考。《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》从养老服务的配套设施整合、医养资源整合、组织协调整合等方面提出指导建议，然而，如何在实践中贯彻整合理念，推动各主体的整合过程，进而实现各个阶段基本养老服务资源协调有序发展，仍是当前服务整体性供给的难点所在。为此，本文在整体性治理理论视角上思考基本养老服务的整合问题，明确了基本养老服务整合的过程及逻辑，有助于实现从理念到现实的转化，为建构基本养老服务供给体系提供参考。

第三节 文献综述

本节通过回顾养老服务、基本养老服务、整合照料和整体性治理的已有文献，总结和借鉴相关研究成果，在此基础上，探索基本养老服务整合研究有待完善之处。

一、关于养老服务的研究

养老服务是国内外学术界的一个热门话题。西方国家对养老问题的研究始于资本主义的发展，1854年 Stovell 就开始了对东印度企业雇员的退休金问题的研究（Stovell, 1854）。从发现问题到解决问题、从局部走向全局、由宏观走向具体，从最初的人口政策制定（袁志刚，宋铮，2000）、社会保障制度建设（郑功

成, 2003)、养老模式探索(穆光宗, 2000)到后期的养老服务体系研究(刘长茂, 1991)。总体上讲, 国外的研究主要集中在老年人的特殊需要上, 主张以满足需要为主。国内学者在提高养老服务供给效率的同时, 更多地关注各方面的功能。

(一) 中外养老服务总体研究

总体而言, 国外的研究把重点放在供给客体的需要上, 着眼于满足需要, 而国内的研究则是注重不同供给主体在其中所起的主导作用, 并将其作为提高养老服务供给效率的方向。尽管国内对养老服务的研究还不够全面, 但是, 在经历了30多年的探讨之后, 国内对“孝老”的研究已有了自己的特色: 一是注重家庭的功能, 重视其正面效应; 二是针对“未备先老”的人口老龄化背景, 立足于中国的基本国情, 紧扣城乡二元分化这一现实条件, 逐步关注农村养老服务供给与需求之间的矛盾, 并以政府角色为切入点, 从理论和实证两个方面展开研究。

1. 国外养老服务研究进展

国外关于养老服务的研究起步较早, 主要围绕老年人的服务需求和社会供给制度而展开, 研究内容包括老年人基本照料、护理服务、康复治疗和失能老年人照料服务。

关于基本照料服务(Primary care)的研究主要探讨的是基本生活和卫生服务体系中如何满足老年人的服务需求, 尤其是经济困难老年人的基本生活需求。主要涉及家庭照料(Home care)、社区照料(Community Care)和精神慰藉(Psychosocial nursing), 照料提供者有家庭、社区、政府和社会组织, 目的是为老年人提供基本的、差异化的、高质量的照料服务。

关于护理服务的研究侧重于老年人医疗护理服务, 主要研究领域有养老院护理服务(Nursing homes care)、医疗机构护理服务(Health care)、医院护理服务(Nursing care)和护理服务的全民覆盖(Universal Coverage)。其中, 关于失能老年人护理照料服务的研究集中在医疗保健(Health care)、上门照料(House calls)和长期护理保险(Long terms care)等方面。

关于老年人康复治疗的研究主要从两方面展开, 一方面是老年人生理上的康复护理(Integrated care Pathways), 另一方面是心理上的康复护理, 研究热点有“积极情绪”(Positive Emotion)、“心理弹性”(Psychological resilience), 随着

积极老龄化观念的普及，人们对老年人心理状况的关注度越来越高，心理层面的康复研究更加受到重视。

国外养老服务研究内容经历过三次变化，第一次是 2009 年前后，从社区养老、慢性病治疗转向机构养老和老年人精神关爱；第二次是 2012 年前后，老年人基本照料服务、基本护理服务逐渐受到重视；第三次是 2015 年前后，长期护理保险、长期护理服务成为研究热点。

2. 我国养老服务研究进展

我国养老服务研究开始相对较晚，在 2010 年之后才得到学界的足够重视。我国关于养老服务的研究主要聚焦于四个方面：一是养老服务发展的宏观背景，这方面的研究持续时间长、研究成果多，围绕养老服务供给和需求、健康老龄化、积极老龄化、社会福利制度、乡村振兴战略等内容而展开；二是养老服务体系 and 制度建设，涉及养老保险、基本养老服务体系、养老服务的各项政策、“老有所养”制度的总体设计等；三是各种养老服务模式的研究，如居家养老、社区养老、机构养老、医养结合、时间养老、民家组织参与的养老服务、市场化养老服务等；四是养老服务产业研究，如健康与养老结合的产业、养老金融和养老保险产业链的研究等等。

我国对养老服务的研究重点经历了三次转型。近十多年来，养老问题日益引起学术界的重视，养老服务成为了一个新的研究方向，学者们也重新审视了传统的居家养老模式，而对于以市场为导向的养老服务的研究也随之兴起。2013 年，国务院引发《关于加快发展养老服务业的若干意见》，提出要建立“以居家为基础，社区为依托，机构为支撑”的养老服务体系，这对我国养老服务业的发展具有一定的指导意义，养老服务体系、居家养老、社区养老、多主体参与养老服务模式等方面的研究，也逐步从关注焦点转移到了养老服务体系、居家养老、社区养老、多主体参与等方面。自 2016 年起，相关政策文件的相继发布，医养结合、长期护理服务已成为许多学者关注的焦点，而社区居家养老服务则是基层实现医疗服务与养老服务的重要途径，也受到学界的关注。

目前，关于养老服务的研究大致可以分为两大类：一类是从养老服务供给的视角，对城乡养老服务供给制度的现状及存在的问题进行探讨。林闽钢（2012）表示，统筹城乡养老服务系统的建设，是解决城乡养老服务不平衡的关键，也是

以社区养老为主，探索多元主体共同供给机制。徐宏（2015）认为，要解决养老服务供给与需求之间的矛盾，应采取鼓励社会参与，整合养老服务资金，强化服务项目管理，推动标准化、社会化、市场化的养老服务体系的建设。在此基础上，宏观经济研究院课题组（2016）针对我国养老服务供给和需求的结构性问题，提出了以“政府为主导、以社会为主体、以市场为导向”的发展思路，以充分调动社会资本的积极性。还有部分学者试图找到一种最适合我国国情的方式，就当前我国的一些主要模式作了论述。丁建定（2013）认为，当前的居家养老与传统的居家养老有着根本的区别，居家养老服务适合我国老年人需求，应推进居家养老服务发展的同时，将其与社区养老和机构养老相结合，实现多种养老服务模式协调发展。穆光宗（2012）看来，我国机构养老模式起步晚，养老机构监督和管理政策法规并不健全，所以在我国老龄化发展速度较快、老年人口较为庞大的背景下，机构养老服务更应进行改进和完善。王莉莉（2013）提出，老年人居家养老服务质量和生活质量的提高，需要多个主体共同发挥作用，同时明确不同主体的不同分工和任务，划分政府、市场、社会、家庭各自的责任，最终形成以需求为导向的居家养老服务，提高服务可及性和利用率。

（二）养老服务供给研究

在公共产品理论中，公共服务供给研究重点在于通过何种方式制度来实现公共物品的供给。在对国内外相关文献进行梳理的基础上，笔者认为当前对养老服务供给的研究多集中在提供内容与供给模式两个方面。

1. 供给主体视角下养老服务供给研究

一些学者认为，养老服务提供的内容与供给模式取决于其提供的主体。Esping Anderson 以“去商品化程度”作为衡量标准，将各国福利提供模式分为自由主义福利模式、保守主义福利模式和社会民主主义福利模式，不同福利供给模式重点强调着不同主体的作用。自由主义福利供给模式强调市场机制在福利供给中的作用；保守主义福利模式强调家庭供给福利的核心作用，社会民主主义模式则重点强调国家的作用。^①在这种福利模式的划分下，由于不同模式中起主导作用的供给主体也各不相同，这就反映到养老服务供给内容的差别上。Esping Anderson 在社会福利模式的研究中对政府、市场、家庭作用的阐述得到了众多

① 艾斯平—安德森. 郑秉文译. 福利资本主义的三个世界[M]. 北京：法律出版社，2003:35.

学者的认同,在理论研究的深入中,学者们普遍认为,家庭、市场、政府三方是养老服务的主要提供者。

家庭养老一直以来都是各国老年人传统照料模式,主要由家庭成员通过无偿支援的方式提供,涉及老年人基本的日常生活照料和精神慰藉服务,供给内容和方式较为单一,专业化程度不足(李志明,2016)。随着家庭人口减少,老人依赖于传统的家庭照顾方式减少,即使老年人渴望获得从家庭获得养老服务,但家庭的养老功能弱化已成事实。在我国历史上,家庭一直是老年人养老的主要供给主体。改革开放后,随着经济和社会的发展,家庭结构变化和人口迁移使得家庭功能和角色出现转变,养老功能出现弱化,尽管家庭养老一时难以被社会养老模式所取代,但仅依靠家庭养老已不再满足老年人的实际需求。^①

政府在我国养老服务体系建设中发挥着主导作用。章晓懿(2012)认为,政府购买服务是政府参与养老服务的重要措施,是政府职能转变的重要体现,政府从公共财政预算中拨款给养老服务,将原本应有自己承担的部分服务供给职能转让给社会组织,建立其政社合作供给模式。林瑜胜(2016)认为,我国政府在解决养老服务供求矛盾的过程中发挥重要作用,因此需要明确政策的角色和定位、制定有效政策并设置恰当的服务目标,推动政府参与养老服务供给。聂建亮、李澍(2017)认为,政府是农村社会养老服务供给的核心主体,政府为农村养老服务体系提供资金、政策、场地设施等支持。

市场西方国家养老服务的主要供给主体。亚当·斯密认为,在“无形的手”的驱使下,人类追求个体利益,并最终促进整个社会福利水平的提升。^②市场主体提供多种多样的养老服务,包括生活照料、医疗保健、文化娱乐等,具备个性化、品质化特点。在我国,当养老服务通过市场主体供给时,就可以看作是养老产业(刘昌平等,2002)。这种养老产业的兴起得益于老龄化趋势和市场经济的兴起,属于服务业产业化道路(杨宏,2006)。

2. 供给对象视角下养老服务供给研究

养老服务的供给对象同样会影响着其供给内容和供给方式。作为养老服务的供给对象,我国老年人普遍倾向居家养老,但是,老年人年龄的增长会带来身体

^① Kendig H L, Hashimoto A, Coppard L C. Family support for the elderly : the international experience[M]. Oxford: Oxford University Press, 1992:260.

^② 亚当·斯密,唐日松,等译. 国富论[M]. 北京:华夏出版社. 2005: 454-456.

机能和认知功能的下降,居家养老并不能满足所有老年人的养老需求。因此,养老服务供给就需要在内容上不断拓展,要以全方位的服务来满足老人的需要。从服务内容来看,养老服务正逐步取代传统的居家养老服务,日本的长期照护服务、英国的综合照护、美国的 PACE 照护等,是目前较为成熟的养老服务模式 (Muramatsu et al, 2010)。^①从供给形势来看,社区养老服务既可以满足老年人居家养老的需求,还可以降低社区公共服务资源供给成本,改善老年人居住环境,提高生活质量,使老年人享受到较为方便、较高质量的养老服务。

从老年人服务需求来看,需求是影响供给内容和形式的重要因素。芬兰学者 Valkilaetal 通过研究老年人社会化养老服务需求,发现芬兰老年人对于家务服务、户外辅助服务、休闲娱乐服务的需求较高。我国学者李建新等 (2004)、贺书霞 (2012) 和程亮在穆光宗提出的“家庭养老”“自我养老”“社会养老”分类的基础上,分析了影响老年人养老决策的决定性因素。后来,肖云等 (2017)、刘二鹏等 (2018) 等学者对居家养老、机构养老、社区养老意愿分别做出分析;此外,“以房养老”(熊景维等, 2017)、“互助养老”(纪春艳, 2018)、“旅居养老”(封铁英等, 2021) 也陆续走入学者视野。

二、关于“整合照料”的研究

国内关于整合照料的研究并不多见,已有研究集中在国外整合照料经验介绍、我国整合照料模式、整合照料未来政策及实践启示几个主要方面。

(一) 关于“整合照料”概念的探讨

“整合”在汉语中可以解释为通过整顿、重新组合的方式,把原先较为零散的部分重新衔接,形成新的整体。在“整合照料”的语境中,考虑到“整合”多发生在照料主体之间,学者多从主体整合的角度来看待整合:第一种观点是,整合最完整的形式指的是各个主体之间统一管理行动,但各主体又相互独立,即把服务系统中的文化、项目、管理、预算等方面,从团队、服务或组织层面进行整合,创造出整合的系统伙伴关系 (Corry, 2011)。李兵 (2014) 认为,从这一角度对整合的定义为社会服务整合提供了一些启示,但从这一角度的整合过于理想化,难以适用于真正的社会服务整合。第二种观点认为,照料服务者通过协调来

^① Muramatsu N, Yin H, Hedeker D. Functional declines, social support, and mental health in the elderly: Does living in a state supportive of home and community-based services make a difference? [J]. Social science & Medicine, 2010(7):1050-1058.

规范其活动，目的是提高服务质量，确保物有所值，提高使用满意度，以减少效率低下现象，改善服务提供的连续性。该定义强调实体之间的协调，但也包括联盟和协作，如照料机构、政策和服务协作与联盟。第三个视角是世界卫生组织对整合的定义，即整合是提高服务效率、服务质量和用户满意度的一种手段，包括四个要素：纵向整合、横向整合、连续照料服务和综合照料服务（Dennis et al, 2002）。第四种观点是对“整合的社会服务”的总体概括，即整合指的是运用不同方式和方法，促进社会服务项目彼此更好地协调，比如建立合作伙伴关系（Goodwin, 2013）。

对于“整合照料”，学界并没有形成统一的界定。“整合照料”是对英语“Integrated care”的直译，理解为“整合的照料”“综合的照料”。李海荣等（2019）认为翻译成“整合照料”更可取，不仅区别于医学护理中“照料”的概念，还具备一定社会意义。

“整合照料”主要出现在欧洲国家政策文件和研究中，是一种多学科护理，可满足护理对象的不同需求。整合照料以护理对象为中心，将初级护理、社区护理和社会护理结合在一起，以确保护理对象的连续性和护理质量，重点是护理机构之间的整合与合作。“整合照料”可被视为一种“复合介入”，需要不同行为者在管理和组织过程的不同层面同时采取行动（Goodwin, 2013）。我国学者李海荣和李兵（2017）通过分析欧洲国家整合照料政策和服务特点后发现，尽管目前整合照料没有统一界定，但各国在政策和实践中已初步形成共识：一是整合照料属于应对人口老龄化的政策选择；二是整合照料是在现有照料模式上的改进和变革，推动了照料服务从单一相符合的转变；三是整合照料是一个复杂的社会总体性实践，将照料人员和照料资源相匹配。

“整合照料”并不是凭空产生的，其背后有以下理论依据：一是资源依赖理论，即社会服务供给主体因照料资源不同，彼此之间存在一定依赖性，其中竞争性小、共生状态多。二是共担理论，即整合照料是一个系统性方案，需要主体共同参与和决策，服务设想、资源风险和利益所得应当由参与主体一起承担。由此可见，“整合照料”可以理解为各主体将彼此拥有的资源进行整合，最终使原先较为碎片化的服务项目达到整体性效果（杜鹃等，2014）。

（二）“整合照料”的种类与方式探索

学者们提出了与整合有关的两个分类维度：一是根据整合的方向进行分类，分为“纵向整合”和“横向整合”（Delnoij et al, 2002）。前者是照料层次的整合，包括初级照料和二级照料；后者是整体内容的整合，如保健、生活护理和医疗服务。其次，根据整合的作用，“整合照料”可分为功能整合、组织整合、专业整合和医疗整合。功能整合是指关键部门的协调行动，如资源整合、人员合作、政策规划、服务质量提升等；组织整合是指服务和卫生设施的协调和战略整合；专业整合是指不同机构的专业人员和卫生专业人员之间的协同合作；医疗整合指的是医疗服务和医疗机构之间协调多元化的行动。整合成果与否取决于两个关键因素：一是整合过程中的共同规范，即整合过程中是否形成共同的价值追求；二是整合的系统，即整合主体规则和政策的一致性（NHS Confederation, 2005）。

国外对整合照料的政策取向是一致的：首先，以人为本、以护理为导向的整合照料，为老年人组织服务，积极响应他们的需求，以“无缝”的方式为老年人提供连续的护理，目的是以“无缝”的方式为老年人提供连续一致的整合照料。^①第二种是“以专家为导向”的整合护理，即在整合过程中发挥专家和专业人员的作用，尤其是在医疗和健康管理服务领域。在这类照料中，专业人员为客户提供“个性化护理方案”和“个案管理”，以确保为情况复杂的人提供长期后续护理服务。第三种是“以提供者为中心”的整合照料，提供者是那些为老年人提供具体护理服务的人，通常包括机构护理人员、医务人员和社区工作者。第四种是以“用户自我管理”为导向的整合照料，即促进被照料者的主动性、自我管理和自我照料。

整合碎片化的公共服务时主要有两种方式：一种是建立全能政府，强化政府问责制，将公共服务的提供权下放给政府，用强制手段和政府授权来整合服务资源，让政府提供无缝衔接的一体化医疗服务。这种方式在某种程度上类似于计划经济配给制，短期内可能会提高公共服务的供给效率，但只能为公众提供最基本的保障，从长远来看不符合民主政策发展的需要，无法回应民众对多样化、高质量公共服务不断发展的需求。二是协同供给。社会服务供给主体必须不断寻求和发展新的合作关系。在协同供给中，各主体首先要明确自身的优势和资产，然后

^① Institute for Clinical Evaluative Sciences (ICES), Framework for Integrated Care Delivery[M]. 2011:24.

加强资源之间的合作，形成共同决策、资源共享、责任共担、共同应对的良好供给模式，为公众提供一体化的社会服务（张贤明等，2015）。

在学者看来，中国社会服务整合应采取以下形式：一是合并。合并包括政府内部机构职能的合并和调整、政策法规的整合、管理机构和社会服务的职能整合。二是协调。主要指政府部门和政府系统内部的协调，即以某一部门为责任主体，其他部门配合参与。既有中央与地方之间、上级与下级之间、不同部门之间的协调，如民政部门与其他部门合作开展的社会养老服务；也包括政府与社会之间、政府与市场之间的协调，如公共服务的购买。第三，分工合作或联合工作。如果提供某项社会服务需要多个部门的合作，则应建立系统的整合程序。因为每项社会服务都不是孤立存在的，社会服务与住房、卫生、就业和社会保险计划密切相关。第四，伙伴关系。伙伴关系主要是指政府与非政府部门之间的关系，这种关系有两种形式：不仅有政府部门和企业，还有社会组织、志愿组织、服务对象及其家庭等。此外，还有政府下属公共部门与私营部门之间的伙伴关系。可以通过财政支持、法律许可、公共采购或服务分包等方式建立伙伴关系。

“整合照料”作为应对人口老龄化带来的慢性病的重要策略，是对传统照料方式的一次重大变革，它不仅调整了原有的制度框架，寻求不同层面的合作，还将服务理念从“护理”转变为“支持”。从“碎片化”走向“一体化”的过程中，关键点之一是发展持续的照料服务，即能够持续关注照护者的新型照料机制。因此，国外根据不同的照护者主要有两种融合类型：第一种是“机构整合”类型，政府政策所驱动，目的在于合并各机构，改进或发展新的护理设施，以及结合已有的机构资源，提高可获得性。第二类为“社区整合”，即以社区为基础，将政府、机构、社区三方的力量集中起来，为社区提供连续性、高质量的社区养老服务；这一一体化模式要求各大机构共同采取行动，整合不同层次的照护内容，以服务对象为中心，在社区建立综合照护方式。

三、关于基本养老服务的研究

通过对学术期刊栏中的研究进行可视化分析，不难发现，我国对基本养老服务的研究始于2000年。不过，截止2009年，每年仅有个别篇目涉及基本养老服务，研究仍处于零散状态。在2010年后，基本养老服务的研究迎来两次“峰值”：第一次是2010年，在“十二五”规划及一系列养老服务政策的颁布之下，之后

的十年间，每年均新增数十篇关于基本养老服务的研究。随后在 2021 年，在“十四五”规划及相关老龄政策、养老服务政策的出台，基本养老服务被再次重视，迎来第二次增长高峰，每年新增百余篇期刊文章。目前学界对于基本养老服务的研究，集中在基本养老服务概念、供需现状、基本养老服务均等化几个方面。

（一）关于基本养老服务概念的讨论

对于基本养老服务概念的界定，学界主要从服务对象、服务内容、服务供给主体三个方面展开的。

基本养老服务是为哪些老人服务的？学者们有三种不同看法：第一，面向所有老年群体，所有 60 岁及以上的老年人都应该纳入基本养老服务的服务对象。第二，面向低收入、孤寡、失能失智、高龄等困难老年群体。王秀江（2021）认为，基本养老服务必须且只能面向失能半失能老年人。魏加科和牛飏（2014）认为，基本养老服务要以满足孤寡老年人、低收入老人、困难老人和特殊老年人的需求为重点。第三，在面向全体老年人的同时，优先保障困难和特殊老年人。

基本养老服务包含哪些内容？当前学界普遍从多个层面来界定基本养老服务的内容：基本生活照料服务，如助餐、助洁服务；卫生保健服务，如康复护理、长期照料；精神关爱服务；紧急救助服务；社会参与服务。也有学者持不同观点。比如唐均认为，最基本的养老服务就是对失能失智老年人的长期照护服务。不管服务内容如何，学者们对基本养老服务的服务内容达成一个共识——服务内容应满足服务对象的需求，且与当地经济发展水平有所关联。

基本养老服务应当由谁提供？通过对目前学者的观点进行总结，有以下几点：一是基本养老服务以家庭为养老服务供给的基础单元和首要责任主体（袁维勤，2017）。基本养老服务是“家庭友好型”的，是对家庭的替代，政府“保基本”并非要替代家庭的作用。二是基本养老服务由政府主导供给。政府利用国家财政收入，以履行政府公共服务职能为取向，政府是基本养老服务主导和兜底主体。三是老年人基本照护是“市场友好型”的，政府在老年人基本照护中的关键作用不仅是直接提供老年人基本照护，还要通过公私合作、政府购买服务、政府与社会资本合作等方式，推动社会力量参与老年人基本照护。老年人基本服务应充分利用市场和社会结构。老年人基本服务的框架是“纵向整合”和“横向整合”，通过系统的有机整合，而不是碎片化的独立系统。这就需要协调家庭、社区和机

构之间的功能和机制，以及不同服务部门之间的整合（李志宏，2021）。

基本养老服务应当收费吗？部分学者对基本养老服务费用问题进行了探讨。李兵等（2011）认为，基本养老服务应以低偿或无偿为主，象征性收取服务费用来维持服务运转。王秀江（2021）认为，基本养老服务不同于老年人社会救助，其内涵既然是“服务保障”，就需要投入财务、设施、人力等成本，因此应当通过“收费”提供“服务”。如果想要突出基本养老服务的公平可及，则可以通过发放“服务补贴”“护理津贴”等为特困对象提供经济保障。

针对基本养老服务概念的探讨，是基于我国社会福利制度的设计理念而展开的。为什么会有基本养老服务？李兵等(2011)从社会保护的角度来看待基本养老服务，即老年人随着年龄的增长，社会处境不利、需要社会保护，社会保护的方式是为他们提供社会服务。王秀江(2021)梳理了我国基本养老服务政策后发现，在最早的《中华人民共和国老年人权益保障法》中，对老年人服务保障的内容与基本养老服务相似、内涵统一，可以视为基本养老服务最初诞生的概念。2013年《关于加快发展养老服务业的若干意见》提出“坚持保障基本”；2021年“十四五”规划等政策中对基本养老服务的发展都有涉及。

从历史动态角度来看待我国基本养老服务政策走向，这20年间经历了一个从剩余主义、选择主义向制度主义、普遍主义的转变过程（李兵等，2015）。在明确我国社会政策和社会福利模型后，李兵等（2015）认为，并不是每一种社会政策的原则、方法和模式，都能为老年人提供基本的养老服务，也不是每个国家都能实现的。在我国，只有一个混合经济模式下的基本养老保险体系将被建立。中国养老事业发展的重点在于构建一个基本的养老体系，因此在我国基本养老服务制度建立时，更要明确政府在养老服务中的职责边界。

（二）基本养老服务体系研究

关于基本养老服务体系的研究，赵洁（2021）研究发现，全国居家和社区养老服务改革试点推动了基本养老服务制度的建立。在改革中，北京、上海、武汉等城市先后出台养老服务对象评估办法，对困难、特殊老年人的经济状况、生活需求进行摸排和调查。他梳理了安徽铜陵、北京朝阳、江苏淮安等地的基本养老服务清单内容，同时发现基本养老服务在实践中的创新，如家庭养老床位、视频探视、监护服务等。王书勤（2015）对江苏省沛县基本养老服务体系建设提出思

考,发现沛县县委和县政府高度重视养老工作,对基本养老服务设施建设加大投入,对全县敬老院改造升级,促进公办养老院的发展建设。秦文娟(2021)对湖北省孝感市基本养老服务制度探索后发现,当地基本养老服务建设取得以下成就:制度设计愈发完善、市、县、区三级综合养老服务网络基本建成,政府主导、社会参与、多方协同的养老格局基本形成。

尽管从中央到地方政府都在加大基本养老服务体系建设,但是,其中仍存在不少问题。栾秀群等人在2013年指出,当时我国基本养老服务体系存在建设不足的问题,基本养老服务制度的不完善加剧了供求之间的矛盾,而当时我国经济发展水平使得我国民间投资规模较小,同时家庭规模小型化加速社会对基本养老服务的需求。顾严(2021)指出当前我国基本养老服务体系存在的问题:第一,基本养老服务评估指标和体系不健全;第二,基本养老服务补贴方式有待优化;第三,基本养老服务多集中于机构,社区、居家老年人享受服务较少,家庭作用尚未凸显;第四,基本养老服务机制界定并不清晰,责任分担不明确。龙玉其(2020)指出,二元社会结构路径依赖是基本养老服务均等化的重要障碍。城市和农村成为两个相互独立的系统,城乡二元结构使城乡居民身份差距产生,获得基本公共服务的机会不均等。秦文娟(2021)认为孝感市基本养老服务体系中存在但仍存在养老服务品质欠佳、家庭社区机构互动不足、保障性措施力度偏弱等问题。郑功成认为,目前最迫切需要解决的问题,就是要破除由于城乡户口分开的城市公立养老院和乡村养老院,建立一个统一的老年福利法律体系,实现对老年福利事业的公共资源和服务设施的整合。

基本养老服务体系建设中的资金来源也是众多专家探讨的重点。在目前基本养老服务供给中,资金大多数来源于地方政府,中央和地方财政并没有形成关于基本养老服务稳定的、制度化投资机制(张婷,2021)。因此张婷(2021)认为,建立中央和地方政府财政关于基本养老服务财政支出机制十分必要。可以设立中央财政专项支持项目,把基本养老服务纳入中央与地方政府共同管理的财政项目,引导地方政府投资支持基本养老服务项目。或者建立中央和地方共同分担机制,参照基本公共服务中其他项目的支出,形成能够“收放自如”的财政支持体系。同时要注重财政支出和其他支出的比例和关系,如果基本公共服务项目中财政支出的责任划分不恰当,则可能会对总体支出和项目落实产生不利影响。赵洁(2021)

针对建立基本养老服务财政支持机制提出政策建议：要科学界定基本养老服务对象、在各地经济社会发展水平和财政承受能力上明确保障内容、建立基本养老服务财政投入机制。朱浩（2021）提出，当前养老服务财政支出的评价标准存在不足，财政支出并不完全与基本养老服务均等化水平呈正相关。人口规模、老龄化水平以及政府力量的大小都影响着基本养老服务的财政支出效率。

（三）基本养老服务均等化研究

基本养老服务均等化可以理解为所有老年人公平地获得基本养老服务。^①基本养老服务均等化是指不同地区的老年人有相同的机会获得大致相同水平的服务，即实现基本养老服务均等化，这也是基本公共服务横向公平的体现。^②龙玉其（2020）认为基本养老服务均等化的深层意涵是：人人公平享有是基本养老服务均等化的价值追求，城乡均衡发展是其紧迫任务。区域内部均等是其实现目标，全国均衡发展是其理想目标，加强政府主导是其根本保障，完善服务供给是其实现途径，法律法规政策是其实施依据，投入产出效果是其衡量标准。白晨和顾昕（2018）围绕基本养老服务均等化的测量指标，研究了中国基本养老服务各维度及其总体均等化水平。结果显示，居家养老服务对老年人的可及性比社区和机构要小，中西部地区与东部地区存在基本养老服务可及性的较大差异，且东部地区内部存在严重横向不均衡。

要实现基本养老服务均等化，就要加强基本养老服务体系建设，完善基本养老服务体系。李兵等（2015）认为，未来我国基本养老服务体系建设应主要围绕两个方面展开，一方面是家庭、社区、机构三个方面继续建设基本养老服务体系；另一方面围绕基本养老服务体系，重点建设老龄化信息实时监测系统，完成进入老龄化社会的转变。一个完整的基本养老服务框架应包括四个方面的政府责任：一是政府管理机构设置，即民政部门与人社部、工商部等多个部门的配合，这就需要采取整合的策略。二是确定基本养老服务对象：60岁以上全体老年人的基本养老服务需求是否存在、困难老年人的兜底服务、为国家做出贡献的人群（优抚对象、失独家庭）。三是明确服务提供的项目和方式：确定评估服务对象的资格和基本养老服务需求、确定服务对象的依赖等级和津贴标准、确定设施建

① World Health Organization. World Report on Aging and Health (M/OL). 2015: 28 — 29. <http://www.who.int/ageing/publications/world-report-2015/en/>

② Barr, N. A. The Economics of the Welfare State[M]. New York: Oxford University Press, 2012: 179

设、确定服务项目、确定服务提供方式。四是加强监督与管理。胡宏伟和蒋浩琛（2021）提出，当前基本养老服务体系的构建面临几项主要任务：第一，尽快确定基本养老服务概念框架；第二，尽快确立国家层面基本养老服务清单；第三，尽快建立和完善综合评估体系；第四，着力补齐养老服务体系短板；第五，支持其他主体参与基本养老服务供给；第六，加快推进筹资和支付制度建设。顾严（2021）提出，未来应当推动基本养老服务实现三个转变：保障对象从经济困难老年人向失能失智老人转变，将保障对象分为不同梯队进行保障；补贴方式从补贴老年人向补贴供给方转变，针对供给内容和服务质量对供给者进行补贴；三是政策重点从支持机构向支持居家社区养老转变。

四、关于整体性治理的研究

从理论渊源来看，整体性治理理论是在对原有的新公共管理理论批判和反思的基础上提出的，近年来，学者们以这一理论为分析工具来解决实际问题。关于整体性治理研究内容的回顾如下：

（一）国外学者对整体性治理的研究

英国学者佩里·希克斯最早于 1997 年出版的《整体性政府》（Holistic Government）一书中提出的“整体性治理”概念。该书认为“整体性治理”代表了对传统治理理论及新公共管理理论的扩展与深化。整体性治理的核心要素包括整体预算、成果导向、沟通系统及战略文化等。1999 年出版的《面面俱到的治理：建立整体性政府的战略》中进一步强调了整合作为应对政策碎片化的策略性方法，而非新技术，强调了政府政策、咨询组织、评估机制和管理支持的融合是必要的。2002 年出版的《迈向整体性治理：新的改革议程》中将“整体性政府”正式更名为“整体性治理”，标志着该理论在学术与实践中的进一步发展。希克斯提出的整体性治理包括协调和整合两个部分，协调阶段——注重各主体的信息和认知，将独立的领域联系起来，确定协调发展的方向，避免碎片化问题。整合阶段——为实现既定目标采取实际行动。在构建基本养老服务体系的背景下，实施整体性治理的策略至关重要，其包含三个核心维度：首先，实现不同层级组织间的协调与整合；其次，促进各职能部门之间的融合与合作；最后，推动公共与私营部门之间的协作。这种方法强调了跨部门和跨界合作的重要性，为提高养老服务体系的效率和效果提供了理论与实践基础。帕特里克·登力维是一位对整体

性治理进行研究的著名学者。他在总体管理中突出“整合”这一理念，是为了响应“新公共管理”。在他看来，“整合”主要包括对大型部门的管理、改进集中化运作流程、逆向部门化、分散化和服务提供链。整体治理要求在相关公共部门之间建立整合网络，并重新定义整合结构，重新评估业务流程，对信息管理系统和组织运作进行重大调整，提高对问题的反应能力。^①

整体性治理理论在西方政府的行政改革中得到了广泛应用，并在实践中取得了较为成功的成果。学者们也对其实践应用进行了一些研究：Tom·Ling（2002）对西方国家的“整体治理”改革实践进行了实证研究，认为“整体政府”组织模式的基础是中央政府与地方政府以及不同部门之间的互动。Philippa·Russel（2008）对英国社会福利项目调查后表明，没有得到政府跨部门支持的福利项目往往会出现碎片化问题，而“整体性政府”改革大幅弱化了“碎片化”问题。Bath·Priority（2003）指出，公共服务领域的整体管理是通过综合信息知识和协同战略实现的，这需要在不同行为者之间建立伙伴关系。Pollitt（2003）提出了“整体性治理”的评估方法，认为整体性治理要求组织之间进行横向和纵向协调，在体制结构内解决冲突，更合理地利用社会资源，为人们提供全面和更好的社会服务。

（二）国内学者对整体性治理的研究

国内学者对整体性治理的研究包括理论研究和实践研究两个部分。在整体性治理理论的研究中，不同学者有不同的研究取向。张立荣、曾维和（2008）把政府组织整合概括为“上、下、内、外”四个维度，在讨论基本养老服务体系构建时，整体性治理的四个方向至关重要：首先，“上”涉及自顶向下的目标设定和管理层面的安排；其次，“下”着重于以服务需求者的需求为中心，鼓励他们参与到治理过程中；接着，“内”强调政府各内部机构之间的协作；最后，“外”关注政府机构与外部组织之间的合作。这种分类不仅明确了整体性治理的多维度特征，也为提升养老服务效率和质量提供了一套行之有效的方法论。彭锦鹏详细论述了整体治理理论的改革理念和政策建议，他认为整体治理理论可以看作是基于官僚主义批判和新公共治理理论的一种新的公共治理范式。竺乾威认为，整体性治理注重政府内部各部门和政府与外部各部门的整体运作，主张政府各部门应从分权走向集权，从局部走向整体。在探讨基本养老服务体系建设过程中，刘超

^① Patric Dunleavy. Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and E-Government[M]. Oxford University Press, 2006:227.

(2010)对整体性治理结构进行了深入分析,从其形态、整合目标、伙伴关系及运作机制等多个维度展开讨论。他指出,整体性治理的架构主要分为层级型和协商型两种形式,均以成果导向作为核心原则。这种划分不仅有助于理解治理模式的运作机制,也为提高养老服务体系的效能和响应性提供了重要的理论支持,将政策、服务对象、组织、机构等主体纳入治理目标;同时,将政府与外部组织视为伙伴关系,形成整体性运行机制。

目前,包容性治理在中国的实践应用研究主要集中在公共管理、民生保障和食品安全监管领域。我国食品安全监管领域存在“碎片化”问题,针对目前我国食品安全监管机构分散、监管主体分散的现状,提出了一种基于整体性治理的思路:从组织形态上看,要打破条块分割的横向与纵向的组织壁垒,构建集成、协调、沟通、协作的监管体系。从社会参与角度看,应突破政府垄断、实行“一站式”服务、构建一体化协同监管体制(宋强、耿弘,2012)。在基本养老服务体系建设语境下,曾凡军(2012)将整体性治理的理念应用于政府协调机制的重构,并详细阐述了其与三大协调机制(结构性、制度性、人际关系性)之间的逻辑关系。此外,李荣娟和田仕兵(2011)从整体治理的视角出发,对中国行政事业单位体制改革的合理性进行了论证,并针对各部门间如何建立有效的制度安排提出了一些可行的意见。高建华(2010)以整体性治理理论为基础,探讨了政府协同治理的基本模式,并从政府建设、治理模式、协调机制、信任机制、承诺机制、监督机制等方面,探讨了政府协同治理的基本模式。胡佳(2010)在中国的具体情况下,通过整合整体性治理的理念,建构了中国特色的整体性治理的实践架构。在养老保险(宋亚娟,2010)、医疗保险(郎杰燕,2017)、人口流动与管理(方堃、杨欣,2017)等方面,整体性治理的理论也得到了广泛地运用。

五、文献评述

国外关于公共服务协同治理的研究已有很多,但是从整体性治理的角度出发,对其进行深入的研究却不多见。近十年来,国内学者开始关注养老问题,尤其是2012-2015年间,随着《社会养老服务体系建设规划(2011-2015)》的出台,养老服务的研究逐渐增多,不仅体现出学术研究与时脉搏紧密相关,也反映了社会公共服务体系建设的重点和方向。

目前学术界对于养老服务供给问题的研究已经初步形成共识,集中于以下方

面：一是基本养老供给责任不是国家大包大揽，而是由国家、市场、社会和家庭等多种不同的主体来分担，多元主体的共同供给是实现基本养老服务整体性供给的前提。二是社会组织、企业的积极参与政府的引导，在各种合作中都有充分的角色体现，其中而政府的作用和功能转变则是一个关键问题。三是我国的社会组织自主性不高，在很大程度上依赖于政府的资金；如果没有政府这只“无形的手”的监督下，西方理想的“公私合营”模式很难在短时间内代表中国的现实状况。在吸纳和整合的过程中，社会力量与市场都要寻找适合自身发展的道路。四是政府和私营部门在养老服务领域面临着目标差异、利益冲突等天然的壁垒，这种壁垒的建立不仅要靠正式制度的激励与限制，还要靠非正式关系的调和柔化。五是随着互联网时代的到来，科技的发展产生了新的生产方式和沟通方式，人们的生活方式发生转变，同时科技进步也带来了各种“碎片化”问题，因此人们对于整体化生活、整体性服务存在一定期盼和需求。基本养老服务的供给也是如此，老年人需要更加“整体化”的养老服务，只有基本养老服务“整合式”发展，才可以提高其可及性，养老服务才是整体的，老年人才能够得到更多的基本养老服务。

不过，仍可以在以下领域做进一步的探讨：

首先，养老服务整体性供给的理论视角可以进一步完善。目前，国内的研究主要集中在整体治理理论的阐述与归纳上，缺乏对该领域的思考与创新。还有一些学者认为，整体式治理是一种普适性的理论，缺乏对中国具体国情的拓展。同时即有研究侧重于对理论本身的介绍，没有从实践的角度对理论过程展开研究。

其次，关于基本养老服务供给的研究多集中在主体角色、主体间关系和合作方式三个方面，并取得了一系列研究成果，但缺乏对整体性设计、整合的影响因素、整合成功的关键因素等方面的研究。此外，对养老服务提供主体的研究，大多侧重于对其主体属性的探讨，而对不同主体参与其中的行为逻辑及收益得与失的研究则相对较少。尽管现有研究已经明确了各个供给主体的供给能力、供给范围以及供给行为，但是对于各个供给主体的供给行为的内在逻辑与利益诉求，以及各个供给主体在其一体化过程中的利益和风险博弈等方面的研究仍然不多。并且现有研究大多关注的是以政府为主体的研究，对社会参与养老服务整体性供给的关注度明显不够。

最后，宏观层次研究较多，中观和微观层面的养老服务整合供给研究不足。

在宏观层面上,对多主体角色及功能互补的研究,往往忽略了融合的可能阻碍因素及融合发生的情景,导致了融合与协调的预期过于理想,缺乏对现实的引导。养老服务供给的研究多强调供给内容和供给主体,缺乏对供给过程整体行为的研究。尤其是在养老服务整合供给研究中,整合供给的动因、整合过程中哪些因素会影响整合效果、整合获得成功的关键因素研究较少,与此相关的文献并不多见。同时,大多数研究没有考虑到整合供给的不同阶段和周期,缺乏对整合进程中各主体行为的深入剖析,难以深入理解整合的内在机制。

第四节 研究方法和研究思路

一、研究方法

本研究主要采用以下研究方法:

第一,案例研究法。本文使用案例研究(Case Study)的方法。基本养老服务供给机制研究涉及福利供给中不同主体的合作模式和责任划分,要研究其供给机制,就要从供给主体和运行过程的角度来探讨其理念动机、参与方式、利益划分、存在问题等内容。本研究选择三个典型案例,通过分析基本养老服务整合的产生过程,形成关于整体性供给机制的基本思路。一方面,考虑到我国各地基本养老服务供给的实践差异较大,东部地区、经济基础较好的城市的基本养老服务发展较为成熟。因此,发达城市优先列为案例选择区域。另一方面,考虑到受各种因素影响,在全国范围内开展大规模调研难以实现,所以,结合研究案例的可及性,本文最终确定了三个研究案例——两个社区基本养老服务机构(B市)和F市“e福养”智慧养老服务系统。通过分析F市智慧养老供给案例,探究现代技术在整体性供给中的参与过程(第六章);通过分析社区基本养老服务案例,研究以社区为纽带的基本养老服务整体性供给过程(第七章)。

第二,访谈法。本文主要采取半结构化访谈和焦点小组访谈,与政府官员、企业负责人、社会负责人、社会组织负责人进行深度交流,获得一手调研数据。访谈过程将进行录音,并在访谈结束后半小时内迅速整理访谈资料,以确保信息的准确性和完整性。为保证访谈资料的可信度,每个观点至少要得到两个或两个

以上的信息来源证实。^①同时,政府公布的统计数据、地方养老服务政策文件、政府部门工作总结、企业或社会组织管理文档和工作报告等相关资料都将作为二手数据酌情使用,与一手数据形成互证。

第三,定性分析法。定性分析的过程是一个对资料进行分类、描述、综合、归纳的过程,即从一个个具体的个别经验事件,概括和抽象到普遍理论认识的过程。^②本研究主要采用系统分析法和过程分析法。通过系统分析法,将基本养老服务整体性供给置于政府公共服务供给这一系统中,构建“制度、技术、主体、资源”的整体性供给系统。通过过程分析法,对基本养老服务的生产、传递、使用和管理过程进行研究,确定整体性供给中服务设计、生产、递送的相关程序,提炼出基本养老服务的整合过程和整合机制。

二、研究思路

世界卫生组织从宏观、中观、微观三个层次来定义养老服务整合照料:宏观层次的整合照料指的是服务系统、制度的整合;中观层次的整合照料指的是各组织、机构之间的整合;微观层次的整合指的是各项服务内容的整合。^③借鉴这一思路,本研究将从宏观、中观、微观三个层次来探究基本养老服务的整体性供给。

首先,在宏观层次,聚焦基本养老服务的制度设计,重点探究基本养老服务政策中对不同部门间的服务的横向整合以及不同层级照料的纵向整合。^④此部分通过阅读相关文献和政策文件,梳理养老服务整合的历史脉络与主要问题,阐述基本养老服务政策层面整体性供给的内容与关键要素。在对我国基本养老服务整体性供给有了整体把握的基础上,分析我国基本养老服务整合供给的主体、方式和内容,为后续案例分析做铺垫。

其次,在中观层次,聚焦基本养老服务供给主体之间的整合,这部分从两个角度来考虑:一是谁来提供,即提供基本养老服务的组织单位;二是提供什么,即供给内容。鉴于基本养老服务具体内容是由供给主体所决定的,整体性供给其实就是主体为促进整合而采取的某项行动。因此,本研究立足于基本养老服务供给主体,研究不同供给主体之间的整体性供给互动方式。此外,提供养老服务的

① Klein and Myers. A Set of Principles for Conducting and Evaluating Interpretive Field Studies in Information Systems[J]. MIS Quarterly, 1999 (11): 67-93.

② 风笑天, 社会研究方法[M]北京: 高等教育出版社, 2006:277.

③ BRIGGS A M, VALENTIJN P P, THIYAGARAJAN J A, et al. Elements of integrated care approaches for older people: a review of reviews[J]. BMJ Open, 2018(4): 1-13.

④ 吴宗辉, 罗燕妮. 整合照料式养老服务研究进展[J]. 保健医学研究与实践, 2017(1): 4-7.

组织种类繁多，其整合与协作方式也各不相同，因此需要明确立足点，才能将不同养老服务供给组织进行分类。目前基本养老服务供给大多由政府主导、多个主体共同参与，本研究按照供给主体的不同性质，将基本养老服务整合供给分为两种模式：政社整合的基本养老服务供给、政企整合的基本养老服务供给，以此作为选取研究案例的基本思路。

再次，在微观层次，聚焦服务内容、服务方式的整体性供给，这部分主要通过探索现代信息技术在基本养老服务中的应用，来探索微观的服务内容、服务流程、服务方式等方面整合和协调。服务内容的整合则是依托老年人需求，各类养老服务机构为老年人提供多样化服务。服务流程的整合主要指服务实际递送过程中，各类服务提供主体之间形成服务网络，以便于服务对象在网络间接转流动，获取全方位养老服务。^①服务方式的整合则是不同服务供给手段之间的协调与融合。需要指出的是，基本养老服务中观层次与微观层次的整体性供给经常是互相交织、融合在一起的，即供给主体之间的整合伴随着服务内容的整合、服务资源的整合离不开主体之间的协调合作。因此，在论文章节写作中，笔者并未依照“宏观—中观—微观”的思路进行划分，而是在此基础上进行调整，最终以“政策—技术—主体”的思路划分后续章节。

最后，对基本养老服务供给价值和目标的思考，对未来我国基本养老服务整体性供给提出政策建议。根据当前基本养老服务供给现状和已有案例经验，对我国基本养老服务的价值追求、供给目标、整合路径进行归纳总结，并提出对基本养老服务整体性供给优化的政策建议和实践反思。

三、研究框架

本研究探讨的核心问题是基本养老服务整体性供给机制及过程，结合整体性治理理论、公共产品理论和福利多元主义理论，从理论角度阐述基本养老服务整合总体思路和行动设计，构建对基本养老服务整合过程的分析框架。基于政策文本和访谈案例资料，采用定性分析的方法，从制度整合、主体整合、资源整合的角度论述基本养老服务整体性供给过程。基于上述分析，提出未来基本养老服务整体性供给应坚持需求导向，优化供给政策，改进主体协同机制。

① 陈岩燕,陈虹霖. 需求与使用的悬殊:对社区居家养老服务递送的反思[J].浙江学刊,2017(2):30-37.

研究框架如图所示：

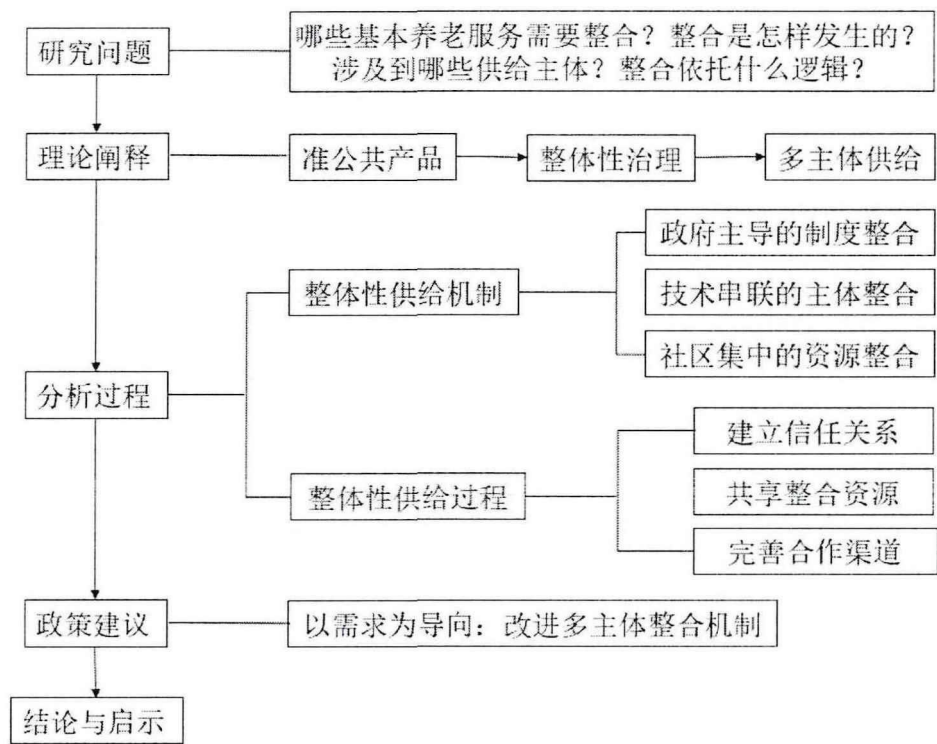


图 1-1 研究框架

第五节 研究内容和创新之处

一、研究内容

在当前国内外研究现状和笔者前期研究的基础上，本文共有八章，每章分别是以下内容：

第一章，绪论部分。本章集中论述了研究背景、研究问题、研究意义、国内外研究基础、研究方法和研究内容。

第二章，概念界定和理论基础。对“基本养老服务”“碎片化”“整体性供给”等概念进行解释；并从公共产品供给理论、整体性治理理论、福利多元主义理论的角度出发，阐述基本养老服务整体性供给的理论基础。

第三章，我国基本养老服务供给现状与“碎片化”问题。本章包含两方面内容，一方面，梳理了我国基本养老服务的思想渊源、历史脉络和演进过程，总结了基本养老服务体系建设不同阶段的状况和特点；另一方面，分析我国基本养老

服务供给“碎片化”问题、原因和影响。

第四章，我国基本养老服务整体性供给的推进思路。参与整体性供给的基本养老服务应符合兜底、基本、多元的特征，整体性供给应遵循公平和统一的价值理念，努力实现供给对象的全民性、供给内容的全面性、供给方式的多样性。在整体性供给中，从制度、主体、资源三个维度进行整合，通过塑造整体性供给机制、构建多主体协同机制、形成养老资源“共同体”实现基本养老服务整体性供给。

第五章，以政府为主导的基本养老服务整体性供给。作为政府公共服务职能的一部分，基本养老服务集中了老年人基本养老保险、生活照料、基本医疗护理、文化娱乐服务等多项内容。本章从基本养老服务制度的理论逻辑出发，分析当前国家和部分地区的基本养老服务清单制度整合实践，探究以政府主导基本养老服务的制度整体性供给，从制度结构、制度内容和制度流程三个层面分析基本养老服务的制度整合路径，并总结政府主导的基本养老服务制度整合的特征。

第六章，以现代技术为工具的基本养老服务整体性供给分析。现代信息技术在基本养老服务的整体性治理中起到信息整合、过程优化和提供虚拟服务的作用。通过对F市“e福养”基本养老服务平台的分析，笔者发现，互联网信息技术通过共享信息、利用信息、整合信息的方式，构建了基本养老服务主体整合机制、资源整合机制和过程整合机制，有效推动了基本养老服务整体性供给的实现。

第七章，以社区为纽带的基本养老服务整体性供给实践分析。本章通过调查政社合作和政企合作的社区基本养老服务供给案例，分析了基本养老服务整体性供给的实践过程。在实践中，各主体遵循“整体性设计—整体性运行—整体性监管”的整合过程，建立了信任机制、整合机制和维护反馈机制，推动社区基本养老服务整体性供给的持续性发展。

第八章，结论与政策建议。总结基本养老服务整体性供给的过程和机制，为健全基本养老服务整体性供给提出政策建议，并对未来基本养老服务研究进行展望。

二、创新之处

在现有研究的基础上，本文在以下几点有所推进：

第一，研究视角的创新。以整体性治理理论作为主要研究视角，对基本养老

服务整体性供给过程、供给机制进行分析，探索基本养老服务整体性生产和递送的逻辑规律。从理论角度解释多主体配合的供给过程和供给机制，一定程度上拓展了基本养老服务的理论研究视野，在理论视角上体现出创新性。

第二，研究维度的创新。研究包括基本养老服务整体性供给的宏观、中观和微观维度，即宏观层次的制度维度、中观层次的组织维度、微观层次的资源和技术维度，探讨不同维度中基本养老服务整体性供给路径和特点，较为系统地归纳基本养老服务整体性供给机制，在研究维度上体现出创新性。

第三，研究内容的创新。本研究关注并讨论了基本养老服务供给中的动态整合过程和合作机制，即整体性供给中主体互动和协调的逻辑，并通过案例分析的形式深入分析主体资源、组织利益的特征和优势，阐述其中的互动逻辑和整合机理，进一步丰富了基本养老服务的研究内容和研究领域，在研究内容上体现出创新性。

第二章 核心概念和理论基础

本部分主要阐述了本文的核心概念、理论基础和研究思路。首先，对本文的核心概念进行界定；其次，对研究所涉及的主要理论进行说明，从理论视角阐述本研究的科学性、合理性；最后，根据主要理论基础，阐述本研究的研究思路。

第一节 核心概念

本节对文中涉及的核心概念进行界定和说明，本研究涉及的概念有：养老服务、养老服务供给、基本养老服务、养老服务“碎片化”和整体性供给。

一、养老服务和养老服务供给

养老服务是国家和社会为促进尊重和关爱老年人，稳定老年人基本生活，维护老年人身体健康，丰富老年人精神文化生活而提供的一系列政策措施和社会服务。^①从广义上讲，养老服务包括一切与老年人生活相关的制度、方式、模式、形式，其内涵包括“安老”“养老”“享老”三大养老战略。全面的养老服务体系包括养老服务的内容、形式、制度、管理、经济、技术、文化七个基本要素。从狭义上讲，养老服务是指对老年人提供的与生活相关的、正式或非正式的为老服务，可细分为生活照料、医疗保健、心理慰藉、临终关怀等不同内容（席恒等，2014）。

“供给”常与“需求”紧密联系在一起，供给包括生产、向市场提供出售、售出三个环节，主要涉及以下内容：一是供给主体，即谁来供给；二是供给客体，即供给了谁；三是供给内容，即供给的具体项目和内容；四是供给形式，即通过什么样的方式和途径实现物品的递送；五是融资渠道，即促使服务产生的资金从何而来；六是服务管理，即供给主体对服务过程管理的相关制度规定。

养老服务供给是对老年群体特定的社会需求提供针对性服务或供给的过程，是向老年人提供养老服务的各个环节中所有要素组成的有机整体。在养老服务的供给过程中，首先，供给主体是多元的，政府或集体、市场、社会组织、个人或家庭都可以是养老服务的提供者。其次，供给对象是明确的，全体老年人都应是养老服务的供给对象。第三，供给内容涵盖多个方面，如生活照料、医疗健康、

① 王石泉.中国老年社会保障制度与服务体系的重建[D].复旦大学,2004.

文化娱乐、精神慰藉、信息咨询等。第四，按照收费情况来看，供给形式可分为有偿供给和无偿供给。第五，资金来源有多种渠道，财政拨款、社会捐赠、企业支付、个人或家庭付费都是养老服务供给的资金来源。最后，养老服务的运营管理依赖于法律、政策和服务机构自身的运行制度。^①

二、基本养老服务

目前关于基本养老服务不同的界定主要围绕以下三点：第一，基本养老服务是否面向全体老年人；第二，基本养老服务是否应该收费；第三，基本养老服务包含哪些内容。一些学者认为，基本养老服务应面向全体老年人，并以低偿或无偿为主。在构建基本养老服务体系时，应将面向非老年群体的基本服务模式扩展至养老服务领域。这些基本服务，由国家财政支持，旨在为老年人群提供包括生活照护、健康医疗和精神文化支持在内的全面服务。基本养老服务应优先考虑困难老年群体的需求，将其列为重点服务对象。同时，基本养老服务应与国家社会经济发展水平相适应，以低偿或无偿为主。还有一部分学者认为，基本养老服务只应面对困难老年群体，并且一定要收取费用；并且明确提出基本养老服务就是长期照护。作为“服务保障”，养老服务必须且只能满足失能半失能老年人的服务需求，并且以收费的方式（王秀江，2021）。在基本养老服务中，“基本”既指必不可少，也指不可或缺，但有一定的不确定性。将一部分养老服务定义为“基本养老服务”，这与世界卫生组织在2016年提出的“照护依赖”相似。照护依赖是指“经常需要他人的帮助和照顾，而这种需要已经超出了健康成年人的正常需求”。这种依赖远超于普通人的正常需求，是由于自身身体功能下降而导致的。因此，有学者认为，“最基本的养老服务”就是由照护依赖引发的对失能失智老年人的长期照护（唐钧，2019）。民政部党组书记、部长李纪恒从政策制定层面对基本养老服务进行了界定。他认为，基本养老服务是由国家直接提供或者通过一定方式支持相关主体向老年人提供的，旨在实现老有所养、老有所依必需的普惠性、基础性、兜底性服务，包括物质帮助、照护服务、关爱服务等内容。推动全体老年人享有基本养老服务，集中体现了以习近平同志为核心的党中央对我国老有所养制度顶层设计的重大基础性安排。

已有研究从广义和狭义两个角度阐述了基本养老服务。广义上讲，基本养老

^① 苏长好. 中国养老服务供给体系研究[D]. 天津大学, 2020.

服务是一项制度，是有效应对我国人口老龄化顶层设计，是保障全体老年人老有所养的重大基础性安排。在这项制度中，既有包含服务设施、规范标准、评估监管、人才培养等服务与政策综合的体系建设，又有家庭养老、居家养老、社区养老、机构养老等多种服务形态，其服务目标是满足全体老年人基本生活需要、提升老年人生活质量。狭义上看，基本养老服务是一类服务，它与非基本养老服务相对应，都是我国养老服务体系中的一部分。基本养老服务的受众群体是全国60岁及以上的所有老年人，同时要特别关注到贫弱及困难老人；所包含的服务有助餐助洁、医疗护理、紧急救助、长期照护等维持老年人基本生活的基础性服务；费用应以低偿或无偿为主，根据不同地区经济、物价水平，基本养老服务而有所不同。在基本养老服务供给中，家庭是主要供给单元和首要责任者，政府是供给兜底主体和主导者，市场、社会及志愿者是广泛参与者，共同构成基本养老服务供给的综合有机整体。

综上所述，随着“基本养老服务”体系的不断完善，学界对其进行广泛且深入的研究，学者们分别从不同角度对其进行阐释和解读，但始终并未形成一致、规范的概念界定。在笔者看来，当前基本养老服务概念范围仍然较为宽泛，在研究中难以精确界定具体的研究对象，且难以准确寻找基本养老服务实践案例，因此，在本研究中，笔者试图从基本公共服务和养老服务两个角度探索基本养老服务概念。一是从基本公共服务的角度界定基本养老服务。在梳理基本公共服务概念界定之前，必须要理清“公共服务”的概念和内涵。李军鹏认为，“公共服务”是指由公共部门或半公共部门向社会提供公共物品的一种服务活动，它有两大大特征：一是公共服务是满足社会公众共同需要的公共产品，二是公共服务是所有公众平等享有的服务（李军鹏，2007）。基本公共服务是在公共服务的基础上生成的本土化词汇，其“基本”内涵如何体现，是基本公共服务概念界定中需要解决的难点。关于“基本”范围的界定，学者主要围绕两个方面讨论，一方面，“基本”指的是覆盖全体社会成员，满足人们对公共资源最低的需求；另一方面“基本”指的是政府承担着主要供给责任。可以说，基本公共服务建立在社会经济发展水平的基础上，保护个人最基本的生存权的基本社会条件。二是从养老服务的角度界定基本养老服务。在上文中，笔者已经对“养老服务”概念进行了详细界定，在此不再进行重复论述。

因此,在本研究中,笔者对基本养老服务做出如下界定:基本养老服务是建立在社会和经济发展水平相适应的基础上,养老服务覆盖的最小边界和范围,是老年人普遍需要的、以政府主导的、全体老年人公平享有的服务。在笔者看来,根据我国现实国情,当前基本养老服务应在面向全体老年人的基础上,主要关注失能、半失能等需要照护的老年人,基本养老服务的供给主要责任主体是政府,供给形式可以通过政社合作、政企合作、政府购买服务等形式。生活照料和医疗照护是当前需求最高的养老服务,是基本养老服务的核心内容。

三、基本养老服务“碎片化”

“碎片化”(fragmentation)一词,本意指的是“完整的东西破为诸多零块”。自20世纪80年代以来,“碎片化”逐渐被使用,最早见于后现代理论的研究中。目前,关于“碎片化”的研究已经出现在社会保障、社会治理、公共管理、传播学的研究中。在不同领域的研究中,“碎片化”的含义也有所不同。

“碎片化”一开始是为了描述多中心信息源,是传播语境研究中的形象性说法,最先在传播学中使用,用来描述社会传播语境。随着传播媒介的增多,传播内容大幅增加,受众群体的关注点分散在不同地方。传统传播方式被切割,原有的单维度传播变为多维度传播。

政府管理研究中的“碎片化”,指的是部门内部/各部门之间业务横向分割、上下级部门/各地方政府间分割的情况(谭海波、蔡立辉,2010)。政府管理中的“碎片化”问题从工业革命时期就已经逐步产生,其产生的原因就在于政府各部门专业化、精细化的功能分割。到了20世纪70年代末期,西方各国在新公共管理理念的指导下采取的分权化改革更加剧了政府管理“碎片化”状况。李侃如(Lieberthal.K)和兰普顿(Lampton D.M.)等西方学者将中国的政治决策制度描述为“碎片化”:政府各部门依据其职权层级,对决策进程进行干涉或影响,而国家政策则是由中央政府制定、中央政府与地方政府之间、地方各级政府部门之间不断辩论和谈判中制定。决策过程的特点是“各自为政”,不同的政府部门根据各自的权力级别干预或影响决策过程,国家政策是在中央政府部门之间、中央政府与地方政府之间以及不同级别的地方政府部门之间通过不断的辩论和谈

判制定出来的。^①

公共物品供给研究中的“碎片化”，指的是在公共服务的供给过程中，由于供给主体各部门的利益不同、供给对象偏好不同，各主体间缺乏合作、协调、沟通等集体行动，从而使生产出的公共服务较为分散、供需失衡，甚至冲突（李利文，2019）。郑功成在社会保障语境中界定了“碎片化”，即处于不同地区、不同单位性质的群体社会保障参保情况不同，形成社会保障制度在地区之间的分割、在不同单位之间的分立（郑秉文，2009）。

我国社会学家对“碎片化”的界定和研究，出现在对中国社会结构变迁机制和阶层结构变化的分析中。在李强“碎片论”中，“碎片化”指的是各个社会利益群体正在分化、解组、重新组合，由此表现出的社会阶层不断分化、不同阶层的利益群体不断分化（黄升民、杨雪睿，2005）。孙立平认为，随着经济的发展，社会进入“碎片化”转型过渡期，即包括文化文明、信用模式、话语体系、消费形式在内的传统观念和社会关系都有所瓦解，从而转向由不同利益、多样文化、不同社会成分的碎片化社会。^②

本文关注的是基本养老服务供给的“碎片化”。在本研究中，将“碎片化”界定为：根据不同的地域划分，可以看出，由于专业的分工，政府的职能部门也呈现出了多元化的特点，并且因为基本养老服务的提供主体也是多种多样，由此导致基本养老服务供给容易出现“碎片化”问题，具体表现为基本养老服务制度在不同地区间存在差异和失衡、政府部门之间的横向冲突和割裂、多元供给主体本身限制及分散，这些都使得基本养老服务供给不均衡、不充分，阻碍高质量发展。

四、整体性供给

在公共管理学研究中，“整体性”是政府职能的基本特征之一，政府行政体系和行为不是孤立和独立的，而是高级系统的一个子系统，同时又是整合本身内部各层级系统的高级系统。各大小系统之间密切配合，相互依存，成为一个完整的整体。^③

“整体性”与“整合”有相似之处。“整合”是一个含义广泛的概念，主要

① Lieberthal, Kenneth G. & David M. Lampton. *Bureaucracy, Politics and Decision: Making in Post-Mao China*[M], Berkeley: University of California Press, 1992:278.

② 孙立平. 断裂: 20 世纪 90 年代以来的中国社会[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2003:32.

③ 李鹏. 公共管理学[M]. 北京: 中共中央党校出版社, 2006:73.

用于描述内部相关部分的结合。整合通常有两种可能：第一种可能是各部分发生深刻的变化，成为一个“迥然不同的新整体”；第二种可能是各部分仅仅是外部的合并，而没有任何内部质的变化（桂世勋，2004）。从社会福利的角度看，社会福利服务的整合是对相关部门、社会领域、组织和团体之间的关系和因素进行调整、协调和规划的过程，从而使社会福利服务成为一个新的、连贯的服务体系（刘继同，1996）。

在借鉴上述内容的基础上，笔者将本研究中的整体性供给做出如下界定：基本养老服务整体性供给是基本养老服务供给的必要手段和过程，是重构结构、优化配置的系统思考和决策过程，是对不同来源、不同层次、不同结构、不同内容的基本养老服务进行识别、选择、配置和协调的复杂动态过程。整体性供给以政府为主导，以市场、社会资源稀缺和存量为前提，为了实现目标，将分散在各部门或系统中的资源集中到一个新的服务生产制度中，系统性地向老年人传递基本养老服务，从而提高服务效率。

整体性供给是提高基本养老服务供给效率的有效措施，“整体性”可以从多个角度进行研究，比如主体的整体性、供给内容的整体性、供给方式的整体性、供给过程的整体性等等。本研究从供给主体入手，侧重于探究整体性供给的方式和过程。从整体性供给方式来说，通过整合养老服务供给主体，各个部门进行有规划的合作与协调；从整体性供给过程来说，各主体都需要在“整体化”这一过程中做出改变和适应，并与其他主体共同发生变化。最终，基本养老服务供给成为一个综合性的、与原先截然不同的系统性过程。

第二节 理论基础

在以往关于养老服务的研究中，学者从不同的理论视角阐述了养老服务生产和供给问题，这从侧面也可以说明养老服务的理论基础较为深厚。结合自身研究问题，本研究选用三个理论进行研究，分别是公共产品理论、整体性治理理论和福利多元主义理论，并以整体性治理理论为主，对基本养老服务的整体性供给进行探索。

一、公共产品理论

公共产品理论是政府提供公共产品、参与公共服务供给、界定政府职能界限

的重要理论框架，也是 20 世纪以来公共经济学领域的一大进步。

美国杰出的经济学家保罗·萨缪尔森于 1954 年 11 月在《公共支出的纯理论》一书中首次提出了“公共产品”这一概念。他将公共产品定义为“一个群体消费的产品或服务不会减少其他群体的消费总量或机会”。萨缪尔森认为，公共产品与私人产品的主要区别在于公共产品具有非排他性、非竞争性和不可分割性。所谓“非排他性”，是指公共物品一旦被消费，就不会把不支付费用的群体排除在外，即“一旦提供了公共物品，就不能把任何家庭或个人排除在外，除非能够以无限的成本提供这种物品”。公共产品的非排他性还意味着它们不会被一小部分人或其他人所剥夺，也就是说，只要产品和服务存在，它们就必然会普遍惠及所有人。“非私人性”是指个人对公共物品的消费不会使其他人从中受益或降低其质量。不可分割性是指公共物品是一个整体，不可能以市场竞争价格向不同的人出售其中的一部分。如果一种物品惠及所有社会成员，无论是否有个人愿意购买，而且无论是否付费都可以使用，那么这种物品就是公共物品。

根据萨缪尔森对公共物品的定义，詹姆斯·布坎南（James M. Buchanan）在 1965 年发表的文章《俱乐部的经济理论》中提出了基于公共物品不同程度的非排他性和非竞争性的俱乐部经济理论。在文中，布坎南提出了“俱乐部物品供给”理论。他认为，纯粹的公共物品在现实生活中很少见，人们更容易遇到混合物品，这种物品既有公共物品的特点，也有私人物品的特点，也可以称为“准公共物品”（Buchanan, 1965）。所谓“俱乐部产品”，是指一部分人可以消费和使用，而另一部分人不能消费和使用的产品。这种产品特性可以有效防止公共产品使用中的“搭便车”现象，还可以提高公共产品的生产和融资能力，提高公共产品的供给效率。^①根据古典经济学理论，为了弱化公共物品的非竞争性和非排他性的负面效应，减少搭便车现象，政府应被视为公共物品提供的主体机构。

20 世纪 70 年代，公共物品供给中的“政府失灵”现象愈演愈烈，公众对政府机构臃肿、人浮于事、预算成本过高等抱怨逐渐显现，政府提供公共物品的效率受到质疑。在此背景下，公共物品生产与供给分离理论成为解释公共物品供给中“政府失灵”和“市场失灵”的主要理论。

埃莉诺·奥斯特罗姆（Elinor Ostrom）对公共产品的生产和供给也进行研究，

^① 詹姆斯·布坎南，公共物品的需求与供给[M]，马裙，译。上海：上海人民出版社，2012:76.

提出公共产品的“生产”和“提供”是两个不同的环节，“生产”环节可以由公共部门和私营部门共同承担，而服务提供商组织则必须参与竞争。“生产”可以由政府或私营部门承担，但服务提供商组织必须参与竞争（Ostrom et al, 1961）。萨瓦斯对公共产品供给进行了补充，认为供给公共产品的核心问题在于供给与供给相分离，即生产者作为供给主体；供给方是指向消费者提供公共物品的行动者，供给者可以选择或指定生产者。在生产环节，公共部门和私人部门都可以作为公共产品的生产者；在供给环节，根据公共部门和私人部门不同的组合方式，形成不同的供给安排，如政府购买服务、公办民营等。同时，萨瓦斯在选择某一特定的公共物品时，给出了十一个具体的标准：服务的特殊性，生产者的确定性，提供的效率，服务的数量，成本与效益，对需求的反应，经济公平，种族公平，对失调行为的调节能力，政府的反应能力，以及政府的供给。他提出，准公共产品适合以合同承包制、政府补贴和特许经营的方式供给；公共产品则适合以合同承包、志愿供给、集体供给的方式供给。

根据公共产品理论，基本养老服务是一种准公共产品，具有非竞争性和排他性。非竞争性是指老年人数量的增加不会减少其他老年人可获得的服务数量；排他性体现在基本养老服务具有一定享受范围和标准，这种标准将不符合条件的老年人排除在外。不过，较之于市场化的养老服务，基本养老服务的排他性总体较弱，排他性更多体现在对弱势、困境老年群体的筛选和鉴别中。因此在供给中，既需要体现出政府的主导作用，统筹基本养老服务的供给，履行其政策制定者、监督者和协调者的具体职能；又需要鼓励多主体共同参与基本养老服务的生产，增加有效的服务供给。

二、整体性治理理论

整体性治理以公众需求为治理导向，以信息技术为治理手段，强调治理机制的协调、整合与责任，对治理层级、功能、公私部门关系及信息系统等碎片化问题进行有机整合，实现从分散走向集中、从部分走向整体、从碎片走向整合，为公众提供整体性服务。

（一）传统公共行政的理论与实践困境

“自从政府诞生，行政就开始以某种形式存在”^①。在早期，“政府”与“行

^① Gladden. E.N.A History of Public Administration[M]. London: Frank Cass,1972:1.

政”这两个概念是共同发展的。“政府”的组成具有很强的个人色彩——常以效忠于“卡里斯马”式领袖为基础，而非国家或组织的合法性，这导致职权滥用和以权谋私成为常见问题。19 世纪末 20 世纪初，传统公共行政思想产生，其核心思想——政治与行政相分离，迅速得到理论界的一致认同。“政治与行政相分离”为现代官僚制度奠定基础，以“业绩”为主要考核因素的官员聘任制度逐渐开始实施。传统公共行政思想是随着资本主义兴起而诞生的，不仅反映出传统社会行政制度的瓦解，还适应了现代化行政发展的客观要求。

1887 年，威尔逊提出了“政治与行政”的二分法，强调行政研究的目的是提高行政效率，公共行政的价值和规范应转化为政治过程。随后，古德诺系统阐述了政策与行政的区别，完善了威尔逊的“政策与行政的区别”，强调“政策对应于政策制定，行政对应于政策执行”。从这以后，公共行政将“政治与行政二分”作为理论基础和实践原则，同时为后续官僚制理论纳入行政管理体系发展做铺垫。

官僚制组织核心是组织结构层次和行政人员的等级地位。官僚制组织结构最明显的特征就是等级制度，组织的上级和下级职能和权限都有明确划分，从管理层到执行层都有明确的任务分工。在官僚制组织中，职务责任与个人权力高度统一，职位的专业化程度高；行政人员具有一定专业素养，其职务的变动依据个人资历和政绩，由低层级职位升向高层级职位。行政脱离了政治，大幅提升了管理的效率，使其在本质上具有持久性与合理性。马克斯·韦伯的官僚制理论是一种理想化的制度，但是，这种制度是建立在工具合理性与技术合理性基础上的，是一种具有代表性的组织结构，对组织的运作与治理起着举足轻重的作用。

但是，在 20 世纪中期，有学者对于政治和行政分离的思想提出批评。西蒙认为，政治和行政相分离对行政者提出要求——需要在政策执行过程保持中立，然而在实际中，政府官员和行政职员能够同时行使政治职能和行政职能，政治和行政无法做到完全分离。为此，西蒙提出“事实-价值”二分原则，即在政治和行政过程中的事实与行政者本人价值相分离。后来，在新公共管理研究和公共政策研究中，学者们同样质疑了行政中立，指出行政并非是一种价值中立的组成部分，而行政机关应以其价值中和为导向，对妨碍社会公正的政策进行变革。另有一些学者则指出，政行分开之说，“政治上的中立”并不能反映出“政行分离”

的实质，这与政府所担负的决策与组织管理职能不符；并且，在二分原则对行政过程中立性的倡导下，极易导致行政人员因逃避公共服务的政治意义而推卸工作中的责任。

有学者提出，官僚制也有一定的弊端：过于强调正式组织的工具理性和功能价值，对非正式组织的功能视而不见；过于依赖规章制度，缺少主观考虑，忽视行政人员的创造性和适应性。这些都使得组织和成员行为刻板僵化，降低组织效率。^①

20 世纪 80 年代，在各种危机的冲击下，行政分治、官僚体制等体制都不能很好地解决国家所面对的实际问题，许多学者都认为这种体制已经不能适应快速发展的时代。政治与行政二分原则逐渐显露弊端，行政人员也逐渐打破行政中立的价值观念，在政策制定中发挥着重要作用；同时，传统的用人机制也出现了新的变革，“协议式”的雇佣方式，如合同雇佣、临时雇佣等，开始出现。

（二）新公共管理理论及实践发展

传统公共行政弊端逐渐显现、政府改革的实践不断创新，新公共管理逐渐兴起并发展。从 1970 年代末期至 1980 年代初期，传统的官僚制在经济金融、政治信任、组织管理等方面均出现了危机与挑战，使其越来越不能适应多元化发展的需要，出现了“无治”的危机。为了实现这一目标，欧美发达国家纷纷开展了政府机构改革与创新活动，以此推动政府体制的改革和革新。在此过程中，尽管各国改革的措施和手段有所不同，但终究是为了实现分权、低成本-高效能、提高绩效等目标。因此，这一阶段公共行政的改革运动被视为“新公共管理”。

新公共管理是从美国、英国和新西兰发展起来的一种世界性的思想，并在西方得到了快速地发展。学者们在命名“新公共管理”时有细微差别，如“后官僚制模式”“管理主义”“以市场为基础的公共行政学”等。无论名称是什么，新公共管理表示的都是传统公共行政向新公共管理的转变，既为政府行政管理提供新范式，又为当代政府行政理论研究提供新的视角。

1998 年，欧文·E·休斯针对新公共管理发表看法，认为传统行政模式——以官僚制为基础、政治和行政二分为特征的公共行政已成为过去式，取代它的则是新公共管理模式——以行政效率为导向、允许私人和市场参与的行政体系。新

^① 竺乾威.公共行政理论[M].上海: 复旦大学出版社, 2012: 68-69.

公共管理改革不仅包括从官僚体制向市场化体制的转变，还意味着政府和市场、政府和个人、官僚系统和个人之间互动关系的转变。

作为政府行政管理的新阶段，新公共管理对政府行政有特别的理论、原则和方法。在这一过程中，西方学者和政府官员对新公共管理的态度和回应也不尽相同。根据胡德的观点，新公共管理有以下一些要素，即专业化的管理，注重产出与资源的节省，分工明确，权力下放，鼓励各部门之间的竞争。波特利认为，与传统公共行政相比，新公共管理的特点就是在官僚体制中学习和融入企业管理的理论和方法。比如，在公共服务供给中引入市场机制或准市场机制，实现政府服务的分工与分权，提高政府的行政效能与服务水准。^①霍尔姆斯和桑德认为新公共管理对于政府管理来说是一种很好的管理方法——在组织间经济合作和发展从业人员来说，因为新公共管理拥有以结果为导向的战略决策方法、以分权的方式优化管理环境、强调政府部门权利与责任的对等，同时将控制政府部门的预算支出、强调组织间的竞争。

新公共管理是一种打破传统公共管理模式僵化、低效等弊端的新公共管理，它将对我国公共管理的历史进程起到积极的推动作用，并对其今后的发展方向产生深刻的影响。但是，新公共管理的理论与实践尚不完善。首先，它没有从根本上解决传统公共管理中行政二元对立的困境；政治领导人仍然可以指定那些与他们的政治目标一致、价值观念和观点一致的官员担任负责人，行政官员依然无法坚守政治中立的原则，容易导致权利滥用、滋生腐败。其次，新公共管理改革引入竞争机制、追求经济效率，不仅造成公共行政体系的碎片化和部门化，还使得政治和行政部门无法以综合性、协调性手段解决复杂行政问题，这极大影响了行政效率和服务效益。对于服务对象来说，他们不仅需要公共部门提供服务和产品，更需要快捷、便利、整体式的公共产品。为此，公共部门不得不重新考虑公共行政的流程。

（三）整体性治理的逻辑架构

整体性治理的对象通常具有“碎片化”特征。据前文所述，碎片化在不同学科语境中的定义并不相同。在由传统向现代转变的过程中，这一转变过程中最根本的特点就是社会“碎片化”。当以“碎片化”这个词来形容政府的管理与管理

^① Pollitt, Christopher. *Managerialism and the Public Service: Cuts or Cultural in the 1990s*. [M] Oxford: Basil Blackwell. 1993: 1980.

制度时,就是指各个部门之间的独立与分散,这是一个比较宽松的时期。希克斯指出,整体式治理首先要处理的是分散的问题,而这恰恰是整体性的对立面。在政府部门中,“条块分割”一般表现为各部门间缺少协作和协作,不能进行有效地交流和交流,各自为政。在解决共同面临的困难问题上,各部门协同程度不高,手段难以协同,使得政策的实施难度较大。之所以会有如此复杂的问题,其根源在于“碎片化”。外部治理的“条块分割”主要表现为:外部行为主体和资源主体之间的利益冲突,社会资源的争夺等。

整体性治理模式是在传统行政体制和新公共管理模式先后暴露出诸多问题的基础上,提出了一种以“无缝隙”方式向公众提供公共服务的整体性管理模式。希克斯认为,整体性治理是一种“三维立体”的整体性模式,“三维”分别是:层次上的整体性关系、职能上的整体性关系、公共部门与公共部门的整体性。

首先,整体性治理包含了不同层次的政府机构间的控制。层级管理是指政府机构内部与下属间的关系。政府组织的层级,主要是建立在垂直层面上、或者是基于政府垂直系统各部门之间的权力关系上,根据官僚制的等级原则来划分行政责任与权利。政府垂直层级间是一种等级式的官僚体制,它建立在权力与责任的基础上,强调了下级服从上级的指令,并以“命令-控制”的方式实现了整个政府系统的目的。但在实际行政运行中,下级往往无法绝对地服从上级的命令,因此导致权力和责任的不对等、行政体系的碎片化问题,如财政权力与人事权力的碎片化、行政层级的碎片化,最终出现“基层政府组织选择性执行命令、象征性落实政策”的现象(曾凡军,2012)。

政府层级治理体现出政府结构层次发展的趋势,由此政府结构从“金字塔”式等级模式逐渐转向扁平化网络模式。这种转变具体体现在:政府管理层级减少,各部门权力范围扩大,机构设置相对优化,组织结构趋于扁平化。在这一新的等级结构中,垂直的政府组织之间形成了一个协调的关系,当出现了上级的协作问题时,它就有了足够的话语权,可以向上级政府表达自己的要求和需求。因此,政府层级治理大幅提高了决策的效率和民主化水平,同时维持了政府层级间的利益平衡,在上下级政府间建立起稳定有序的合作协调机制。

其次,整体性治理包括政府组织之间功能的治理。政府自身运作之所以出现问题、无法满足公众需求,很重要的原因是政府组织内部的功能过于分隔。要想

解决此问题，就要整合政府组织的功能，改善每个政府部门对于公众问题“都要管”的情况、解决各部门之间“都难管”的局面，弥补各部门“都不管”的局面。在整合政府机构职能方面，首先需要将相近职能的部门进行合并，实行大机构综合管理；二是要建立完善的政策制定、实施和监督体系；三是要构建政府的组织和协调机制，实施整体性的政府战略。

19 世纪以来，由于传统的官僚制政府职能过度分散化，导致了后期的政府机构分离、缺乏协调。希克斯指出，在传统的公共管理中，政府职能的划分实际上导致了政府制度的缺陷，表现为合作与协调不足，权力失衡，部门间竞争激烈，效率低下。尽管新公共管理思想倡导政府职能分工，引入市场竞争，以提升政府治理效能，减少政府开支，但从国外的经验看，新公共管理并未彻底打破政府职能边界，而是导致政府间协作不够，职能失调，即“碎片化”问题。

最后，整体性管理也包含了公共和私人两个领域间的关系。自上世纪 80 年代以来，“公私合营”（简称“PPP”）这一新的理念在西方各国的公共行政理论与实践得到了广泛地应用。1982 年，英国政府首次提出“公私合作伙伴关系”的概念，即政府想要通过与私营企业的合作来缓解财政危机，改善公共服务的效率。数年发展之后，公私合作模式愈发普及，在公共政策领域、技术领域、经济创新领域和城市管理领域中都曾经出现。

公私合作的伙伴关系，是指由政府的公共部门与私营部门以协作的形式，以合作为基础，在平等、协商、合作、稳定的基础上，共同承担风险，建立共同的利益关系。首先，从参与方角度看，政府与民间机构合作，也包括民间与民间机构，也包括非盈利或非正规的社会组织。二是合作关系，政府与私营企业之间形成稳定、长期、互利共赢的合作关系，这种关系有别于传统的官僚体制下的上下级关系，而更多的是基于合同的协商、平等的关系。三是合作的资源层面，公私合作伙伴关系中的资源是共享的，其资源包括资金、信息、技能、知识、人才等。四是合作方式层面，公共部门和私人部门的合作是多样化的，也是风险和责任共担的，最后收益也要共享。“公”是以政府为代表的公共部门，“私”是市场和社会组织等私人部门。其中包括合作共建共享理念、策略和结果分担形式。公私合作仍以公众需求为基本指向，提供多元化服务，在服务供给中进行整合。

三、福利多元主义理论

福利多元理论起源于二十世纪八十年代，伴随着西方福利危机的爆发，并逐步形成了一种新的社会政策研究范式。二战以后，随着经济的迅速发展，西方各国相继设立了各种福利体系，政府为其提供全方位、高水平的社会福利。1975年之后，石油危机的爆发使得西方国家普遍进入经济发展的缓慢期，在经济增速大幅减缓的同时，还要维系着高支出的福利制度，加之老龄化趋势的来临和大规模失业的出现，福利国家的收支愈发失衡，这种高水平的福利制度得到更多关注和批评，福利多元主义在此背景下应运而生。

福利多元理论主张社会福利供给的多元化，政府、市场、社会、个人和家庭都是社会福利提供的主要对象，并对其提供相应的福利。英国1978年发表的《沃尔芬德的志愿组织的未来报告》也将志愿者组织作为提供社会救济的主要对象。罗斯指出，在福利提供过程中，忽略了家庭与市场的责任，只强调国家一家独大是不妥的，政府、市场、个人和家庭都有义务提供社会福利，要防止只有一方提供社会福利，由于任何一个单独的机构来提供社会福利，都会出现不同程度的能力不足的问题，唯有将各方的力量结合起来，才能弥补自身的不足，使社会福利事业和计划得以继续。伊瓦斯提出福利供给的“四分法”取向，他提出社会福利供给应该由国家、市场、社区和民间资本共同完成，凸显了社区在社会福利供给中的作用和价值。这些对福利供给者的思考，都代表着对福利来源的反思，表达出学者对打破国家单一供给福利体制的看法。

从后期的研究中可以看到，由于国家意识形态、经济发展水平和社会环境等因素的不同，对社会福利多元论的研究重心也有一定的影响。在《福利资本主义的三个世界》中，考斯塔·艾斯平·安德森将福利国家分为三种模式：一种是社会模式，一种是自由模式，一种是保守模式。“社会民主”模式强调了政府的职能，强调了政府在提供福利方面的职责与使命，倡导公民享有高质量的福利；自由的国家模型提倡市场参与社会福利的提供，即对最低生活标准和个人福利计划进行补贴；传统的国家模型强调了家庭对社会福利的提供，认为只有在没有经济能力的情况下，家庭才有资格享有社会福利。一些学者认为，这种理论是一种介于各种福利提供方式之间的过渡形式，兼具制度型福利和剩余福利两种性质，着重对福利分配中的分权、参与和责任进行了阐释。福利多元论的许多研究结果已

被国际社会所认同，其既能较好地说明福利国家的状况及成因，又能为福利国家的未来转型、福利供给方向提供前瞻与思考（彭华民,黄叶青，2006）。

福利多元论从其提出至今，已经为许多西方国家的社会政策的制订与执行提供了重要的指导，并在各国的社会福利实践中证明了其合理性与可行性。在该理论的指导下，西方国家开始重视非营利组织、社区组织和市场在福利供给中的重要作用，同时也在不断反思原先由国家“大包大揽”的福利模式。

中共中央办公厅、国务院办公厅引发的《关于推进基本养老服务体系建设建设的意见》中指出，我国基本养老服务供给遵循供担性原则，在家庭发挥养老作用的基础上，国家通过直接或间接方式提供基本养老服务，同时发挥市场作用、引导社会互助共济。这一点与福利多元论的基本思想是一致的，都主张社会各方面都积极参与福利服务，强调国家、市场、社会、家庭在福利提供和提供过程中所扮演的角色，促进各种福利提供模式的协同配合。

本章小结

本章明确了本研究所涉及的核心概念，梳理了研究中运用到的多项理论。

在核心概念的界定中，本文涉及的概念包括“养老服务”“养老服务供给”“基本养老服务”“基本养老服务碎片化”、“整体性供给”等概念。界定这些概念的相关范畴，能更好地明确研究对象、聚焦研究问题。

本章梳理了公共产品理论、整体性治理理论和福利多元主义理论。重点分析了整体性治理理论产生的社会背景和学术背景、整体性治理对象需要满足的基本要素。基本养老服务作为准公共产品，需要国家、社会和市场共同参与供给；同时，其满足作为整体性治理分析对象的要求，既是棘手问题、又具有碎片化特征。因此，基本养老服务供给问题与整体性治理理论契合度较高，可以用整体性治理理论来分析基本养老服务的供给。

第三章 我国基本养老服务供给与“碎片化”问题

2020年10月，党的十九届五中全会强调完善基本养老服务体系的必要性。随后于2021年9月，民政部在北京组织了全国性的基本养老服务体系推进会议，旨在执行十九届五中全会的决策，深化对习近平总书记“七一”讲话以及对基本养老服务指导意见的理解，并计划推动养老服务体系的发展。2021年11月，《中共中央国务院关于加强新时代老龄工作的意见》首次明确提出建立基本养老服务清单制度的要求。接着，在2022年2月，国务院公布了《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》，其中不仅提倡加强养老体系建设、强化政府的基本保障职责、促进资源公平分配，确保基本养老服务的有效供给，还特别强调了建立基本养老服务清单制度的重要性。到了2022年10月，党的二十大报告再次重申面向人口老龄化的国家战略，呼吁发展养老服务业，改善孤寡老人的服务体系，以实现全民享有基本养老服务的目标。

第一节 我国基本养老服务供给的演进与发展

本节将梳理我国从古至今养老保障思想和实践的演进历程，把握基本养老服务体系的建设方向，为后续研究奠定基础。

一、我国基本养老服务的思想渊源

随着社会生产力的发展和生产关系的不断变化，养老保障从自然形态发展的家庭保障到国家制度形态的国家-社会-家庭共同保障。在早期的生产力发展阶段，老年人养老保障主要依托家庭支持与社区互助等非正式途径，这种家庭中心的养老策略在当时的社会经济条件下能够较好地满足需求。然而，随着经济发展和生产方式的变革，原有依赖家庭的养老服务模式已不足以全面满足老年人日益增长的各种需求，因此，养老保障作为国家制度应运而生。在我国历史发展的长河中，养老服务作为老年人社会保障的重要方式，其发展历史可以追溯到几千年前。

（一）古代中国社会的基本养老保障思想

我国古代关于老年人社会保障的思想较为丰富，散见于各类历史文献中。夏、商、周时期就已经初见社会养老的模式。《礼记·内则》曾对当时的社会养老制度有过记载：“有虞氏养国老于上庠；夏后氏养国老于东序，养庶老于西序；殷

人养国老于右学，养庶老于左学；周人痒国老于东胶，养庶老于西郊”。不难看出，当时国家对各阶层老年群体均有照料措施，不论其身份是达官贵族还是普通庶民。除此之外，《礼记·内则》还对老年人的饮食、出行、劳作、穿戴、丧葬等细节做出记载，当时的国家和社会都将“孝道”“仁信”作为对待老年人的基本准则，体现出当时社会对老年人及其生活的重视。

儒家倡导的“大同社会”理念，同样映射了对养老保障的高度追求。在《礼记·礼运》篇章中，孔子对于“大同社会”的阐述是这样的：“大道之行也，天下为公，……使老有所终，壮有所用，幼有所长，鳏寡孤独废疾者皆有所养。”^①由此看出，孔子对“大同社会”养老保障的设想可以归纳为以下几点：第一，失去劳动能力的人，应该由社会集体供养；第二，所有老年人都应该得到赡养，有合适的养老归宿；第三，社会中的人与人之间互相帮助、友爱和谐。

管仲也曾提出一系列关于民生和养老的政治主张，“老老”、“合独”、“养疾”等，都体现出对老年群体和弱势群体的直接关怀和扶持。《管子》一书中记载了管仲的三重养老思想。首先，要倡导民众敬老孝老养老的品德，通过环境、文化、制度来营造尊敬老人的社会氛围；其次，重视发展家庭养老模式，这体现在管仲“爱亲善养，思敬奉教”的观念中，即以家庭为基本单位，为老年人提供物质方面的赡养和照料、精神上的支持和尊重。最后，建立社会养老保障方式。《管子》一书中，提出“凡国，都皆有掌老。”即要建立专门负责老年事务的部门，从国家制度层面对养老保障进行全方位设计，包括但不限于老年救济（“养长老，慈孤幼，恤鳏寡，问疾病，吊祸桑……”《五辅》）、老年健康保障（“所谓问病者，凡国、都皆有掌病，士民有病者，掌病以上令问之……”《入国》）（迟丕贤，牛喜霞，2013）。

数千年以来，我国古代社会思想家对老年人社会保障和互助养老制度的探索深刻启发并影响着后代社会的保障政策和社会关怀，对于完善当今社会养老保障制度具有十分重要的参考价值。

（二）近代中国社会的基本养老保障思想

近代以来，随着西方资本主义思想逐渐传入中国，一大批有志之士投入到社会革命之中。与此同时，在西方列强的入侵下，社会局面更加动荡不安，在这种

^① 康国瑞. 社会保险[M]. 台湾：台湾黎明文化实业公司，1983：45.

“内忧外患”的背景下，人们的思想观念和生活状态都发生剧烈转变，领导者和
社会思想家们不断提出新的社会发展主张，出现了新的养老保障思想和实践。

太平天国运动主张“天下大家处处平均，人人饱暖”，希望政府和社会能够
负责无劳动能力老年人的养老事宜。通过建立收容所的方式，将患病和残疾老年
人集中在一起，由社会公养。例如当时在天京普遍建立“牌尾馆”，专门收容患
病、孤寡老人，馆内尾有劳动能力的老人提供轻便的工作岗位，“牌尾馆”在当
时缓解了一部分弱势群体“不均匀”、“不饱暖”问题。^①

康有为在《大同书》中描绘了对未来社会的理想，在儒家“大同”理念基础
上，融合西方社会思想，提出“大同社会”的建设理念。在康有为所主张的“大
同社会”中，政府应当负责民众的生老病死全过程；关于养老保障，提倡成立养
老机构，鼓励所有老年人入住养老院以养老，目的是“安人之年老，务穷极人生
之乐，听人自由欢快，一切无尽”。

孙中山在三民主义的实践中也体现出对老年人的保障，主张国家保障民众的
养老问题。三民主义中的“民生”涵盖“民众生活、社会存续、国家经济、大众
生命”等层面，强调包括养老、救贫、救灾在内的福利保障措施，主张社会福利
应由政府提供，着重于政府的职责。在养老保障领域，三民主义倡导“建立公立
养老机构，接纳老年人，提供优质生活条件，使其快乐生活，安享天伦”，认为
养老服务是非盈利的社会工作，应由国家负责建立和运营。^②

二、新中国成立后的基本养老服务发展

新中国成立后至本世纪初期，“基本养老服务”并未单独作为一项老龄事业
来发展，而是随着老年社会福利、老年社会保障体系的建设而不断丰富和补充。

（一）“家庭—政府”二元制供给模式

在传统社会中，我国老年人的基本养老保障大多是由家庭承担的，政府和社会
仅承担救济性或暂时性养老服务。于是，家庭养老就被看作一种合理化、自然
化的养老方式，在我国社会延续数千年。

新中国成立后至改革开放前，这种以家庭为主的养老保障方式仍在继续。与
传统养老保障方式不同的是，由于计划经济体制的建立，在家庭养老之外，还逐
渐形成了由单位、政府供给的城市养老保障体系。在经济保障方面，这一时期的

① 陈功. 我国养老方式研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2003:10.

② 邓大松. 社会保险[M]. 北京: 中国劳动社会保障部, 2002:229.

老年人经济福利由国家和单位共同供给；在服务保障方面，政府开始为“三无”老人提供救济性安置，如福利性养老院等，以维持老年人最基本的生活。同时，国营单位和公有制企事业单位还会以工会的形式对老年职工进行慰问、探望和关心，发放定额救济金，安排老年人的日常照料，这可以被视为在特定年代具有中国特色的养老保障服务之一。

但是，这一时期的养老服务仍然延续着我国传统家庭养老模式，家庭仍是老年服务的基本供给主体，社会化养老服务尚未发展。此外，在“文革”时期，福利事业被人为误解、过度政治化，相关福利机构停办和撤销，家庭之外的老年服务基本上处于停滞阶段（吴菲霞、魏哲铭，2007）。

（二）多主体共同供给模式

在 20 世纪 80 年代，随着我国经济体制的转型，老年服务开始出现市场化转向。尽管这一时期仍以家庭供给养老服务为主，但市场经济体制改革使得政府和单位停止以往“包办福利”和“集体福利”的供给模式，从而推动了包含养老服务在内的社会福利服务的市场化、社会化供给。在 1990 年举行的“首届中国内地与香港社会福利发展研讨会”中，时任民政部副部长张德江深入探讨了社会福利社会化的几个核心组成部分。这些核心要素涉及服务对象、资金来源的社会化、管理模式以及服务设施的社会化。“社会化”在当时养老服务领域的体现，意味着养老服务由民间资本投资、市场运作来提供老年人所需服务。1993 年，民政部发布《国家级福利院评定标准》，标志着福利设施由原本的福利导向转变为市场导向，“效益”成为衡量福利机构运营效果的一个关键指标。

在社会福利社会化初期，社区一度成为继“单位”之后为居民提供服务的主要载体。1987 年，民政部门大力推动社区服务，推动了城市家政服务和社区便民服务的发展，部分社区也开始动员社区志愿者为有需要的老年人提供服务，满足了少数老年人的部分需求。但是，由于当时福利事业和养老服务业市场化道路刚刚起步，政府对福利事业的支持政策尚不健全，同时又受限于福利事业“保本微利”的发展特征，民间资本的参与度并不高，市场化的养老服务机构尚未普及，因此社会化老年服务的发展仍较为缓慢，社区也未能形成规模化养老服务，家庭仍是养老服务供给的主要来源。

三、基本养老服务体系的逐步形成

基本养老服务是随着国家对养老服务的重视而发展起来的,根据基本养老服务政策文件颁布情况,可以将其分为三个发展时期:

(一) 萌芽时期: 基本养老服务开始纳入国家基本公共服务体系规划

2009 年,我国迈出了构建基本养老服务体系试点工作的关键一步,由民政部、国家发展和改革委员会、国家老龄委共同发布《基本养老服务体系试点方案》。此举标志着基本养老服务体系试点项目的正式启动,首批试点区域选定了重庆、江苏、湖北、甘肃和黑龙江五个省市。

紧接着在 2010 年,试点范围扩大至包括北京、上海、浙江、安徽、江西、内蒙古和云南在内的多个城市。同年,民政部和国家发展和改革委员会联合举办了基本养老服务体系建设的专家论证会议,会上明确基本养老服务是基本公共服务的一部分。反映出老年人基本的、普遍的诉求,应作为一项长期战略任务由政府主导实施。

在 2012 年,国务院发布了《国家基本公共服务体系“十二五”规划》,该规划中特别强调了“向老年人群体提供基本养老服务”的重要性。规划中明确指出,对于家庭经济状况处于困难状态,同时生活不能自理或半自理的 65 岁及以上的城乡老年人,将提供基本养老服务的补贴,旨在确保这一群体能够获得必要的养老服务支持。

但是截至 2012 年,对基本养老服务的实施仅停留在提议阶段,并没有真正规划和落实。

(二) 部署时期: 基本养老服务作为养老服务业发展目标

2013 年国务院印发《关于加快发展养老服务业的若干意见》中提出“确保人人享有基本养老服务”和“促进基本养老服务均衡发展”。

在 2018 年,全国政协委员李守镇提出建议,强调需要加速完善基本养老服务体系,以应对日益严峻的人口老龄化问题。对此,民政部回应称,目前我国在基本养老服务制度的定义上仍显模糊,现行政策未能明确政府在养老服务领域的责任划分,基本养老服务的受众和保障机制的界定也缺乏具体政策支持。因此,未来的工作将重点在梳理政府职能、加强跨部门合作上下功夫,致力于“保基本、兜底线、补短板、调结构”,逐步构建基本养老服务制度,确保每个人都能享受

到基本养老服务。

到了 2020 年,《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标的建议》中提出了完善基本养老服务体系,推动普惠型和互助型养老服务的发展。这表明,基本养老服务的建设已被纳入国家的长期规划之中,成为我国持续发展工作的一部分。

(三) 重点推进时期: 基本养老服务作为全国民政重点工作推进

在 2020 年的全国民政工作视频会议中,明确提出了加强基本养老服务制度建设的重要性。同年,党的十九届五中全会进一步强调了完善基本养老服务体系的必要性。

2021 年,养老服务部际联席会议再次强调了推进基本养老服务体系建设的重要性,目标是为所有老年人提供基本养老服务的制度性保障。在“十四五”规划期间及多次民政工作会议上,都提到了加强基本养老服务建设的重点,包括完善相关规章制度、制定服务清单目录等。同年,国务院发布《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》的通知,提出了建立基本养老服务清单制度的要求。

到了 2023 年 5 月 21 日,中共中央办公厅和国务院办公厅共同发布了《关于推进基本养老服务体系建设意见》(以下简称“意见”),该意见制定了国家基本养老服务清单,专门针对老年人在失能、残疾、缺乏照料等方面面临的困难,国家将提供基础性、普惠性及最后保障性的养老服务。此项意见的发布,进一步明确了基本养老服务体系建设的指导原则、发展目标及主要措施,为全国各地推进健全基本养老服务体系提供了明确的指导和策略。《意见》对基本养老服务范围进行界定,列举出未来基本养老服务体系建设工作的重点内容,并附上国家基本养老服务清单。《意见》指出,基本养老服务主要由国家提供,既可以通过直接提供的方式,也可以通过支持相关供给主体进行间接提供,涵盖兜底性、普惠性、基础性服务,服务内容包括物质帮助、照护服务、关爱服务等。具体的服务对象、服务内容和标准将根据经济社会发展进行动态调整。“十四五”时期将聚焦困难老年人的基本养老服务。

当前,我国正积极探索并致力于强化基本养老服务体系的构建,该任务已成为民政领域的核心工作。首先,地方政府需要针对本区域实际情况,制定符合地

方特色的基本养老服务政策指南，确保这些政策既实际又易于执行。接着，各地区应借助国家公共服务目录，结合当地的经济条件和老年人的需求，创建一份可持续的基本养老服务项目目录。第三步，按照《“十四五”老龄事业与养老服务体系规划》的规定，快速制定老年人能力评估的国家标准，并统一开展老年人能力综合评估，以实现养老服务的精确匹配。第四步，参照《养老机构服务质量规范》、《养老机构服务安全规范》以及《养老机构等级划分与评定》等标准，提升养老机构的服务质量，增设护理床位，重点服务于失能和患有痴呆症的老年人。最后，根据《“十四五”老龄事业发展与养老服务体系规划》的指引，培育并发展一批专注于提供社区及上门服务的养老服务机构和设施，旨在构建能够覆盖“一刻钟服务圈”的居家养老服务网络。同时，应加快推动适老化住宅改造和家庭养老床位建设，以满足老年人对高质量养老服务的期望。^①

第二节 基本养老服务体系“碎片化”问题

党和国家对基本养老服务的重视切实推进了基本养老服务体系建设，在此背景下，基本养老服务的内涵、任务在实践中逐步明确，“为谁服务”“服务什么”“如何服务”的一系列关键问题得到有效解决，各地区也先后将“人人享有基本养老服务”作为当地养老服务的发展方向和制度目标，基本养老服务实践初见成效。

不过，在当前基本养老服务体系仍呈现“碎片化”特征，即基本养老服务在不同地区间存在差异和失衡、政府部门之间的横向冲突和割裂、多元供给主体本身限制及分散，这些问题阻碍了基本养老服务体系的建设和发展。那么，“碎片化”体现在哪些方面？造成“碎片化”的原因有哪些？“碎片化”带来了什么影响？本节将分析我国基本养老服务体系中“碎片化”的问题，剖析我国基本养老服务体系中“碎片化”的成因和表现，为下文分析基本养老服务整体性供给总体思路提供参考。

一、我国基本养老服务的“碎片化”问题

我国基本养老服务“碎片化”问题，其实就是基本养老服务供给的“碎片化”供给问题，主要体现在供给主体、供给方式、供给信息、供给过程和供给内容等

^① 甄炳亮.推动新时代养老服务高质量发展[N/OL].中国社会报, (2022-12-14).
<https://www.mca.gov.cn/article/xw/mtbd/202212/20221200045364.shtml>.

几个方面。

（一）碎片化的供给主体

基本养老服务供给主体主要有政府、市场和社会，尽管多元主体在供给中已努力整合和协调，但是整体性供给机制仍不完善，各主体依然是相对独立的状态，呈现出供给主体碎片化状态。供给主体碎片化主要表现为政府供给碎片化、市场供给主体碎片化和社会组织供给碎片化。

1. 政府供给碎片化

对于不同级别的政府部门来说，部门间职能的差异和整合程度的不足引发了政府内部供给的碎片化问题。首先，职能分工的差异是政府供给碎片化的主要原因。^①我国政府的组织架构有着严密的分工，属于科层制结构，尽管专业分工有利于提高政府办事效率，但职能之间的详细划分则有可能造成碎片化问题。例如，在基本养老服务项目开展的过程中，涉及不同的职能部门，表面上各部门有着明确的分工，但实际分工过于细化，反而影响了部门之间的协调和合作。如果某社区需要开展基本养老服务项目，则需要走多项流程，经过不同部门赋予供给权力后才可以执行该项目。这就意味着原本简单的任务被拆分为不同的步骤，造成部门之间的被动独立和隔离，无形中增加了沟通协调的成本。

其次，政府部门之间的利益不同加剧了供给的碎片化。基本养老服务的提供依赖于众多政府部门的共同参与，这要求政府各部门之间进行有效地协调和合作。但是，政府部门都有着各自需要实现的目标，在合作中会追求自身利益的最大化，从而出现影响整合关系的行为。例如在社区基本养老服务的运营中，供给主体应享受地方政府对场地、水电、物业等方面的优惠，除了涉及民政部门，还涉及当地工商部门、街道等多部门的协助。社区养老服务供给主体要享受补助或优惠，则需要分别获得这些部门的许可，各部门之间的职责无法互通有无，产生了横向合作时的碎片化。

2. 市场供给碎片化

尽管市场主体的参与有效拓宽了基本养老服务的供给渠道、为其整体性供给提供有力的资金保障，同时减轻政府的财政供给负担；但是，市场主体的营利性依旧会产生供给碎片化的不利影响。一般来说，企业在基本养老服务供给中的

^① 孔娜娜.社区公共服务碎片化的整体性治理[J].华中师范大学学报(人文社会科学版), 2014(5):29-35.

供给内容十分丰富,不仅会建设社区养老服务机构、开办助餐服务,还会承接政府购买养老服务项目、为老年人提供上门照料、家政服务等。但是,企业出于营利目的,会优先将养老服务项目开办在地理位置较好、老年人购买力强的地区,对于地理位置不占优势、老年人数量较少的社区则无暇顾及,这就导致基本养老服务的供给在地区之间的碎片化,引发供给不平衡现象。

3. 社会组织供给碎片化

社会组织的介入在基本养老服务的供给中,有效地缓解了政府在养老服务方面的压力,显著提高了服务的效率与质量,成为基本养老服务体系不可或缺的补充。然而,社会组织在水平、内部结构及运营方面存在局限,这些因素制约了其服务供给能力,导致基本养老服务的供给可能面临不确定性和随意性问题,进而可能引起服务供给的碎片化。由于社会组织本身不具有资源属性,所以社会组织在参与基本养老服务整合时,会选择依靠政府部门来获得资源,不可避免会带有“行政”色彩;即使有部分“草根”社会组织,也会因力量薄弱和资源不足而难以规范化运行。由于不同社会组织资源持续性、组织架构不同,能提供的基本养老服务也不同,依托官方部门而成立的社会组织在供给中有着明显优势,而非官方社会组织则容易陷入资源困境,出现服务连续性不强、质量不高、服务不规范的问题。社会组织之间供给能力的差异造成整体供给水平的参差不齐,导致供给碎片化问题。

(二) 碎片化的供给方式

作为社会福利服务和公共服务,基本养老服务有多种供给方式。基于不同供给主体,可以分为三种主要方式:一是政府直接供给,二是社会组织提供的公益性质服务,三是市场机构提供的带有盈利性质的服务。^①供给方式与供给主体密不可分,因此,供给主体的碎片化很大程度上会导致供给方式的碎片化。

在我国,政府是基本养老服务的主要供给者,可以运用权力调动来自不同领域的多种资源,来满足老年人的基本养老服务需求,因此政府部门直接供给基本养老服务具有一定优势。但是,政府并不是万能的,受到资金、资源和自身管理体制的影响,政府直接供给养老服务则会导致养老服务供给中的越位、错位现象发生,使基本养老服务质量低下、供给效率不高,难以达到老年人的满意。其次,

^① 吕普生.政府与公民社会组织在养老服务供给中的合作模式研究——基于北京市宣武区三种合作方式的分析[J].科学决策,2009(12):1-23.

社会组织对基本养老服务的供给增加了其中的公益性质,不仅能够拓宽基本养老服务的资金来源,还能够缓解政府的服务供给压力。但是,当社会组织自身独立性不够时,这种供给方式就常常会受到资源、服务人员专业性、场地和政策的局限性,在面对服务资源不足、护理人员专业性不足等问题时,会出现供给可持续性下降的情况。最后,市场主导的供给方式带有一定的营利性,通过市场供需的调节满足老年人基本养老服务需求,但是也存在不足之处。养老服务企业和机构在营利目的推动下难免会收益优先,从而忽视基本养老服务一部分的福利性和公共性,使基本养老服务可及性受到影响,无法实现“人人享有基本养老服务的目标”。

虽然多主体参与的基本养老服务供给模式提高了服务的质量和多样性,但这种供给方式也面临着一定的挑战,难以达到养老服务的全面供给。因此,若缺少有效地整合和协调,多元化主体的供给模式可能会引发养老服务供给的碎片化问题。

(三) 碎片化的供给信息

在构建基本养老服务体系时,信息供给的碎片化问题经常出现。首先,提供服务的实体表现出多样化和信息碎片化的特点;其次,信息技术的发展推动了传播手段的革新,这反过来又增加了养老服务信息供给的体量。

基本养老服务主体碎片化为养老服务过程带来了碎片化的供给信息。在供给主体中,政府、社会和市场处于不同的组织体系,彼此关联程度较低,沟通和联系并不频繁;各参与主体往往集中于自身领域和服务,根据自己的需求建立各自的信息系统,这导致了“信息孤岛”的情况,信息在不同主体间缺乏共享,进而产生了信息碎片化。基本养老服务的信息供给涉及多个政府部门,包括民政部、老龄委、人力资源和社会保障部等,还涉及社区、居委会和社区养老服务机构,这些部门和组织掌握着不同的信息资源,在信息供给中发挥各自优势。首先,政府在信息供给中发挥主导作用,掌握着信息使用的主要权力,同时监督和引导其他主体提供养老服务。但由于政府部门内部的职能分工,部门掌握的信息呈碎片化分布,政府内部在建立信息连接和共享渠道的同时,往往忽视了与外部其他组织的信息交流、信息共享,导致信息沟通机制不畅、信息碎片化现象一直延续。其次,在社会组织层面,社区基本养老服务主要通过社区居委会与老年人建立信

息沟通机制，但由于社区居委会在养老服务方面专业性不强、老年人人数较多、需求较为多元，社区在信息收集工作中存在沟通不畅的问题；此外，不同社区的养老服务供给情况不同，老年人需求也不同，社区彼此之间也缺乏信息交换和共享，导致供给信息碎片化，给社会组织提供养老服务带来不便之处。最后，在市场信息供给层面，企业是基本养老服务的重要参与者，可以从基本养老服务使用层面分析老年群体的具体信息，如收入、需求、使用偏好等，并在机构内部形成信息共享机制。如果这些信息仅局限于企业，而不与社会组织、政府部门形成信息串联和共享，则会导致整合供给主体配合度低、信息碎片化问题。

此外，信息技术的迅猛发展进一步促进了基本养老服务信息供给碎片化的趋势。在互联网信息技术的普及下，每个个体和组织都有能力成为信息的发布者，而且不同的主体可以选择多样的渠道来发布信息，使人们处于“碎片化”信息社会中，这对基本养老服务的整合供给带来一定挑战。尽管供给主体建立了内部的信息共享机制和信息管理系统，但是在信息传播、信息发布、信息接收时仍然会面对碎片化问题。例如，政府在发布基本养老服务信息时，以网站、文件、信息公开栏为主要方式；社区养老服务信息主要依靠志愿者、宣传栏进行通知，多样化信息发布方式导致信息供给来源多样、种类繁多，给人以“眼花缭乱”、“碎片化”的信息体验。

（四）碎片化的供给过程

基本养老服务供给过程指的是养老服务从生产到使用的过程，供给过程涉及养老服务的管理和供给效率。基本养老服务的供给涵盖了服务生产、服务传递、服务评估等关键环节，每一环节均对养老服务的品质、效率及整体供给标准产生影响。供给流程对养老服务的质量与成效有着直接的影响。然而，当前基本养老服务的供给过程中仍面临着碎片化的问题。

供给过程的碎片化主要体现在生产和递送两个环节中，涉及多个供给主体。在基本养老服务的生产环节，政府通过购买服务的方式与市场或社会组织形成合作生产。但是随着老年人需求的增加，政府需要提供的基本养老服务内容越来越多，合作生产的复杂性也逐渐增大。服务生产过程就被切割为社会组织生产养老服务、政府购买服务和市场生产养老服务不同的生产环节，最终对基本养老服务的生产数量和内容产生限制。

在基本养老服务的递送环节,基本养老服务的供给可以分为依照权力递送和依照服务内容递送。在服务递送的权力架构中,各主体倾向于强调等级间的协调,导致忽略了部门间以及政府与外部组织之间的横向合作,从而在组织间引发了服务递送的碎片化问题。此外,随着组织规模的扩张,服务递送的分工变得更加细化,这无形中增加了横向与纵向服务递送的复杂度。在服务内容递送过程中,不同服务内容的递送方式不同,没有形成统一、协调的服务递送机制。服务内容可能受到不同供给主体和供给方式的制约,无法顺利传递到老年人手中,从而导致服务递送的碎片化,严重影响了整体性供给的效率。

(五) 碎片化的供给内容

国家基本养老服务清单涉及 16 项内容,从基本养老保险的物质保障、日常生活照料、医疗卫生服务、寻访关爱服务等,既包括物质服务,又涵盖精神慰藉服务。然而,目前基本养老服务内容较为零散,服务内容出现碎片化问题。

第一,基本养老服务的服务内容包含在居家社区养老服务、机构养老服务中,不同养老方式中的服务内容碎片化明显。居家社区养老服务包括老年人分散供养、探访服务等内容,机构养老服务一般指公办/公营养老机构,开设困难老年人集中供养服务。服务方式的差异还会造成服务内容的侧重点不同,如居家养老、社区养老在基本生活照料、子女精神慰藉方面较有优势,而机构集中供养中的老年人护理服务、医疗卫生、康复保健服务则更为专业。

第二,基本养老服务散见于长期护理服务、医养结合服务、社会救助服务等领域中,不同服务领域面向基本养老服务受众群体提供服务,呈现出服务内容的碎片化特征。虽然这些侧面体现出基本养老服务内容的多样化和全方位覆盖,但这些内容因缺乏整合模式造成了碎片供给,影响服务质量和效率。

当前基本养老服务供给机制侧重于内容的程序正当、形式合理,对于服务内容的现实内涵、实际效益、服务人才的考虑则有所欠缺。基本养老服务涉及多个制度,在供给内容层面也需要考虑不同制度内容的“整合”。这就需要在基本养老服务在内容设计方面注重从“合作”、“整合”、“协调”的角度进行整体考量,突出不同服务项目的特色和优势,在服务项目、服务内容之间形成互补、互嵌的关系,推动服务内容的整合和协调。

二、基本养老服务供给“碎片化”的原因分析

基本养老服务供给“碎片化”问题并不是偶然形成的，而是在一定的制度模式和生产机制的作用下产生的。下文将从政策、供给机制、供给主体三个方面分析基本养老服务“碎片化”问题的产生机制，剖析阻碍基本养老服务供给的深层次原因。

（一）基于基本养老服务政策机制的分析

从整体性治理视角来看，我国基本养老服务政策具有复杂性和多样性，政策制定和执行时需要调动多个部门共同配合、相互协调。然而，这种相互配合的情况有时则会产生隔阂与冲突。

1. 政策制定中的利益冲突

基本养老服务政策是一个整体性政策，需要内部子政策在不同时间和空间中相协调，彼此之间不能相悖或产生矛盾。^①而我国基本养老服务政策是基于不同老年群体状况而制定的，目的是解决特殊老年人的养老服务难题。在政策制定中，涉及不同政府部门、不同政府层级之间的利益，因此在政策制定中会出现部门交叉、职责重复等现象；有学者将这种现象称为“文件打架”，指的就是政府部门之间因利益不同，政策制定中出现冲突和矛盾。

第一，基本养老服务政策制定中部门之间难以避免割裂现象。根据兰普顿和李侃如的研究，各政府部门往往根据自身的部门利益制定政策，从而确保政策对本部门有利，这导致了权力的分割和碎片化。实际情况中，不同的部门和单位之间常常出现“条块分割”的现象，即单位之间相互竞争、对立，协调难度较大、信息沟通不畅，增加了隐形的行政成本。具体到养老服务政策的制定中也是如此。基本养老服务制度的形成可以看作是不同部门之间利益沟通、信息传递、商议妥协的过程，在多个部门的共同参与中，由于职责、立场的不同，部门之间分析问题的视角也不同，这就导致他们对基本养老服务的看法也不同。

第二，各个政府部门政策目标存在分歧。即使面对相同的公共事务，每个部门都有着本部门目标、政策制定流程和选择方案，政策内容存在不同的偏好和取向。在目前基本养老服务政策制定中，关于政策目标的描述还存在模糊之处，政策目标有待具体化、清晰化。例如，基本养老服务供给中的“普遍”与“部分”

^① 张金马.公共政策分析:概念·过程·方法[M].北京:人民出版社,2004:416.

问题、“基本”与“非基本”问题，在政府部门利益不同的情况下，不同部门在政策制定中存在不同看法和观点，这将导致不同的政策执行手段和措施，对整体性政策带来挑战。此外，基本养老服务政策涉及残疾人救助政策、最低生活保障政策等不同政策文件，还会出现政策交叉、重叠的问题。

第三，基本养老服务政策内容的复杂多样。国家基本养老服务清单的服务内容分为 16 个大范围，其中有些还可以细分为多个小范围服务项目，服务内容较为繁杂，即使是同一个服务项目，也会涉及不同的负责部门，这就需要部门之间的配合与协调。比如特困老年人照护服务包含基本生活、医疗等服务，虽然救助服务属于民政部门的职责范围，但从服务专业性来讲，社会服务机构、医疗部门的服务更有针对性。此外，针对于老年人社会救助服务来讲，社会救助制度涉及专项救助基金、救助门槛等内容，有专门的救助制度，社会救助和基本养老服务的重叠使基本养老服务更具复杂性，同时也给整体性政策设计带来挑战。

2. 政策执行中的资源冲突

在一些学者看来，政策实施代表了将既定政策目标转化为实际行动的全过程。在这一过程中，执行者依据可用的政策资源，通过各种手段如宣传、阐释及执行等，确保政策内容得到有效实践。^①基本养老服务政策的执行由不同政府部门主导负责，还涉及家庭、社会组织、企业等主体，不同主体的资源优势不同，因此不可避免会出现资源冲突。

第一，在政策实施过程中，资源的重复使用和浪费是常见问题。由于专业分工，各部门和主体都拥有自身的资源优势 and 职责界限，但这些明确划分的边界也可能引发一些不利影响。比如，特殊困难老年人集中供养服务涉及多项制度和服务主体，不同制度分别形成了相对独立的管理体系，彼此对接和共享有一定困难，部门之间协调不容易。在实施基本养老服务清单政策过程中，多个项目的合并操作不便于资源的统一管理和分配，容易导致在财政和资源上的重复使用，从而在政策执行阶段引发资源的浪费。

第二，政策执行中会出现资源抢夺或资源空缺。政策执行的过程也是各主体互动的过程，主体之间在资源整合中形成类似于网络状的资源结构，政策执行的效果与主体整合、协调密切相关。但是在实际行动中，整合主体难免会从自身利

① 陈振明. 公共政策分析[M].北京: 中国人民大学出版社, 2023:225.

益考虑，在实用主义和价值理性的考量上，规避利益较小、消极影响的工作，从而导致对资源的争夺或者资源供给空缺现象。例如，在农村养老服务供给中，与城市的资源集中有所不同，农村养老服务资源本就不充足，又因为营利难、政策支持弱、可持续性不强等问题，最终形成农村养老服务短板。

（二）基于基本养老服务供给机制的分析

基本养老服务供给机制关系到服务的生产与递送，直接影响着基本养老服务的供给效果。我国基本养老服务供给机制仍存在某些问题，这些问题都在一定程度上造成了服务供给“碎片化”。具体来看，体现在供给机制中的供给目标、协同关系、主体责任和供需信息四个方面。

1. 供给目标存在差异

在构建基本养老服务体系时，制定供给目标和明确利益取向是关键步骤，其中目标与利益的关联尤为紧密。每个参与方的利益偏好不仅影响目标的设定，而且进一步推动供给目标的形成。因此，一旦供给目标与参与主体的利益偏好不一致或出现分歧，便可能妨碍养老服务体系供给的完整性。

对于基本养老服务的供给而言，确立一个全面的供给目标至关重要，因为它直接关系到养老服务供给效果的整体表现。一个合理、科学且一致的供给目标对于实现基本养老服务的整体供给具有指导性的意义。然而，由于供给过程中涉及的各方主体具有不同的利益取向，这些差异可能导致目标整合过程中出现偏差。

首先，供给主体之间利益的差异性导致了供给目标的多样性。这种利益分歧主要存在于不同政府层级、政府部门以及政府与其他参与方之间。在不同政府层级之间，整体性供给时不同级别的政府部门需要统筹不同的养老问题，看待问题的视角和拥有的资源并不相同，这就导致不同层级政府在协作中的利益偏好不同，所以在制定基本养老服务政策时产生不同的目标导向。对于不同政府部门来说，各个部门的职责、分工不同，在基本养老服务的供给中承担着不同的角色和任务，同时各部门之间的行政职能存在条块分割或交叉重叠的现象，这就导致部门之间在制定基本养老服务供给计划时存在冲突、分歧或重叠，一定程度上影响着整体性供给目标的实现。在政府与其他组织的合作中，不同性质的组织目标、组织运行机制、组织资源和规模存在较大差异——如社会公益性组织以非营利性服务供给为主，而市场性组织以获得利润为主要目的，因此参与基本养老服务整合和协

调的目的也有所不同。不同主体参与整体性供给是为了实现各自的利益、获得不同的资源支持。对于政府而言,参与基本养老服务供给的核心动机在于推进公共服务的目标,旨在最大化公共利益,满足老年人的基础需求,并通过这种服务提升公众对政府的信赖度。社会组织的参与动机则主要是为了贯彻其使命和价值观,旨在为更广泛的老年人群体提供服务。市场主体参与的动机,是在确保基本盈利的前提下,稳定其服务对象。因此,当这些不同主体的利益与养老服务整合的终极目标不同时,代表政府、市场和社会的供给主体之间可能会出现目标不一致的情况。这种目标不一致的现象在基本养老服务供给目标的设定过程中尤为明显,表现为主体间利益的冲突以及供给目标的偏移。

其次,供给主体在参与整体性养老服务供给时,其目标往往显得不够明确,这种目标的模糊性和闭塞性阻碍了整合目标的实现,进而导致偏离整合目的。目前,不论是政府部门、社会组织还是市场主体,均未能确立一个明确的基本养老服务整合供给目标。每个参与方都设立了自己的目标,而在目标的设定过程中,尚缺乏有效的沟通与协作机制,难以达成一致的整合目标。在制定整合目标的过程中,各参与方大多从各自的利益出发,较少考虑其他参与方的需求和利益,尽量避免其他组织参与目标制定行动中,最终呈现出的整体性供给目标较为模糊、空泛,滞后性较为明显,各主体与整合目标出现分离,实际操作中容易遇到问题,阻碍整体性治理的实现。

2. 协同关系尚未稳定

在当前基本养老服务整体性供给中,主体之间的协同关系仍不稳定,这对于服务的整体性供给造成了一系列困扰。这种不稳定的协作关系不仅可能导致养老服务资源的无效利用,而且还可能降低整个养老服务供给效率。这种协作关系的形成并非自始至终就存在,而是随着服务供给主体的多样化逐渐发展而来,与公共服务理念、老年人服务需求、服务主体的资源特征密切相关。

公共服务理念深刻影响着主体协同供给的理念。一直以来,我国的公共服务、社会福利服务都是由政府主导提供,这种做法在某种程度上制约了“多主体共同参与”的理念发展。政府作为社会服务的领导者,负责基本养老服务的主体供给任务,决定了养老服务的供给方向、内容及方式,这一过程通过直接或间接的手段,遵循特定的运作模式进行。然而,这种以政府为主导的社会服务供给方式,

在计划经济体制或老年人服务需求较为单一的情况下存在一定合理性,随着老年人数和需求的增加,仅由政府提供社会服务的弊端就会逐渐暴露。同时,随着市场化经济的繁荣和社会组织的日渐兴起,政府之外的其他组织也开始具备提供养老服务的能力和资源,政府、市场、社会之间的优势可以互补,这时就需要多主体建立协同、合作、整合发展的理念,集中自身优势供给高质量服务。尽管我国养老服务已经形成多方供给的局面,但在现有的运营模式中,政府仍扮演者“大家长”角色,主导并控制着基本养老服务的资源调配和运行模式,限制了其他主体主观能动性的发挥,阻碍了协同、合作观念的形成,多主体整合的资源优势难以有效发挥。

从整体性治理理论视角来看,当前我国基本养老服务由过去的政府主导模式转变为政府、市场、社会多主体整合供给模式,基本养老服务政策、供给过程和技术手段都发生了转变。然而在多主体整合供给中,仍然会出现不同主体“各自为政”的现象,即每个供给主体仅关注自己所涉及的范围和领域,忽视与其他主体的沟通,这就影响了协同供给理念的形成,影响整合供给的效果。

3. 主体责任仍不明确

考虑到效率和公平性,各地区、各层级以及不同部门的供给主体承担的权责存在差异,要实现基本养老服务的有序整合,就要明确各主体、各部门、各层次之间的权利责任边界。然而,在目前整体性供给中,政府、市场和社会组织的权利和责任关系还需进一步明确,仍存在职能交叉或重复、角色混乱等现象。

第一,政府各层级、各部门之间的权责仍需明确。作为老年人社会福利和准公共物品的基本养老服务,其福利和公共特性决定了政府是其主要的供给方。在发展的具体实践中,目前的行政体制下,政府各相关部门在基本养老服务职能的分配上还需进一步明确。政府部门之间存在着职能交叉和越界,导致具体政府部门在实际整体性供给中无法明确自己的责任权利和组织功能,因此基本养老服务供给中出现了服务缺口和重复供给的情况。同时,基本养老服务的实施牵涉多个政府部门,这些部门间的协调难免出现疏漏,如养老护理人员培训工作涉及民政、人社、卫健部门,这些部门尽管有着不同的权责,但共同负责同一事务时,仍会出现职能重复的现象。同时,由于缺乏对政府基本养老服务供给的有效监督,这些潜在的供给空白和职能交叉难以及时发现。这些因素都影响着政府各层级、各

部门在基本养老服务整体性供给中的行为和效率,成为服务整体性供给的阻碍因素。

第二,市场组织权责和功能仍需进一步明确。在基本养老服务供给中,市场通过自身力量参与整体性供给,不仅可以通过与政府、社会组织合作来生产基本养老服务,还可以通过参与基本养老服务范围内的项目和服务来提供整合力量。在社区基本养老服务供给中,市场的参与不仅能够缓解辖区政府部门和社区内的养老压力,还可以为养老服务注入新鲜力量,提升社区养老的整体效能。但是,由于市场和企业本身就具有盈利属性,在参与基本养老服务供给时难免会以利益最大化作为目标,因而出现服务质量不稳定、服务内容较为随意的问题;此外,市场化养老服务机构还会优先选择服务收益高、受众群体多、群众购买力强的区域,这就使基本养老服务的供给出现区域差异性,违背了“人人享有基本养老服务”的供给理念。从当前基本养老服务的整体性供给中不难看出,市场作为供给主体的一部分,虽然不是主导、决策角色,但仍为基本养老服务的供给贡献力量。尤其在老年食堂、社区养老服务中,市场发挥着不可替代的作用。而当市场的自身权利、责任、功能发生混乱时,对整体性供给的协调设计、整合运营产生重要影响。

第三,社会组织权责和功能有待明确。在公共服务的供给过程中,社会组织起到了补充政府和市场功能不足的关键角色。得益于其非营利和以福利为本的特性,社会组织在基本养老服务的提供中充当了重要的服务生产者和职能补强者。然而,由于社会组织自身不具有营利功能,当服务运营需要一定资金和物质支持时,社会组织就需要寻求政府或者市场的帮助,这就使社会组织面临“行政化”的风险。同时,由于社会组织在资金和资源上需要依靠外界,难免会产生依赖性,展现出自身独立性较弱的缺点。因此,受制于资金、资源等物质限制,社会组织在基本养老服务生产中的能力非常有限,服务生产规模、服务范围、服务内容仅能惠及小部分群体。这种自身供给能力的有限性使得社会组织发展受限,难以认识到自身的角色和职责,在整体性供给中呈现出较为随意、连续性较差的问题。

4. 供需信息有待完善

目前我国基本养老服务供给采取了一种“自上而下”的决策机制,即服务的供给是遵循行政级别从高到低的顺序来执行的。这样的“自上而下”决策过程大

幅影响了主体之间的信息共享。在当前决策体制和信息传递体系中,相比于政府部门,社会和市场主体则处于不利地位——决策底层或信息链末端,这种情况使得市场与社会参与者难以对基本养老服务的供给体系和政策决策产生实质性的影响,仅能扮演政策的接收方和制度执行者的角色。在基本养老服务的整体性供给中,基于当前的决策制度,政府与社会、政府与市场的关系本质上仍是管理与被管理、决策与被决策之间的关系,而非平等合作、共同决策的关系;受制于信息传递体系,市场主体和社会主体缺乏相应的利益表达途径,与政府进行利益沟通和交流并不顺畅。而基本养老服务的供给是一个复合性和全面的系统,它依赖于政府部门的决策与参与,同时也紧密依赖于市场和社会各部门的积极加入,发挥配合和协调的作用,一齐发力实现基本养老服务的整合。当前的供给决策体制以政府部门为主,将市场和社会排除在决策体制之外,不仅阻碍各个主体的信息交流和沟通,还阻碍协调、合作和共同利益的实现,影响整体性供给效果。

供给决策机制不仅阻碍了基本养老服务整体性供给中主体信息共享和交流,还阻碍了信息整合机制的形成。不同主体之间仿佛形成一个个“信息孤岛”,政府、社会组织、市场分属于不同的领域,彼此之间信息关联程度并不高。在基本养老服务供给中,这些主体大多仅围绕与自己相关的服务领域、服务范围、服务内容来建立信息系统,涉及其他主体的部分并不多。例如,社会组织在设计老年人基本养老服务时,考虑更多的是如何实现公益性最大化,但对于老年人对政府保障、市场服务的需求,则缺乏相关信息。在当今信息化时代背景下,若无法确保信息的即时交流与共享,各参与方之间的平等协作难以实际实现。因此,信息共享机制的不完善成为了妨碍各方信息互动与交流的主要障碍,也构成了整体性供给面临的“整合难题”。

(三) 基于基本养老服务合作机制的分析

良好的合作机制也是构成整体性运行的重要条件。我国基本养老服务合作供给机制并不完善,存在着影响主体整合和协调的因素,从而导致基本养老服务的整合困境,主要体现在合作主体、合作运行和合作意识三个方面。

1. 合作主体的利益与冲突

合作供给的主体都有着自己不同的利益,有的利益在推动主体运行的同时,还可以促进合作的产生,但是有些主体利益却不同于广大民众的利益,只是主体

小范围的获益。主体利益有两个重要组成部分，一个是权，一个是利。“权”是指各主体在资源调动方面的能力或者拥有的职权和权威，“利”则是由“权”带来的实际利益。与普通公共物品相对而言，各主体拥有的权力属于稀缺的社会资源，权力的增加并不会对解决社会实际问题产生帮助，因为权力通常具有排他性；如果将主体的权力分散给不同的部门，则该主体的存在感和价值就会随之降低。无论各个主体之间的利益是什么，各主体在合作中总是会朝着对自己有利的方向发展，这就是主体之间的自利性。自利性使主体寻求自身利益最大化，同时追求部门利益固化。

在基本养老服务供给的合作中，主体之间的利益关系十分微妙。对于政府部门来讲，政府本身的属性使其拥有行政权力和公共服务资源，如果仅局限于自身利益和优势，则容易产生权力集中和资源垄断的问题；如果缺少监督和制衡机制，则容易成为小部分群体获取利益的工具。主体利益有以下几个特点：一是私人性。在理想状态下，基本养老服务供给主体以集体利益为供给参考，维护老年人和社会整体的利益需求；然而在实际供给中，主体供给时却更会优先考虑自身利益和发展，并圈定自身资源优势。可以说，公共利益与主体之间的私人利益是相对的，主体利益独立于公共利益而存在。二是对政府的依赖性。不管是社会组织还是企业，其基本养老服务供给资源和权责都需要在政府准许下才能发生，同时部分主体还需要政府提供资源支持，这就导致其他主体对政府产生依赖。

在基本养老服务供给中，出于自利性，不同主体考虑的利益并不相同。政府主要从基本养老服务供给机制和老年人需求角度来考虑。基本养老服务是政府公共服务职能的重要部分，可以反映出政府职责履行情况；同时，下级政府需要按照上级政府对基本养老服务制度的安排，有序开展服务供给。因此，政府从自身利益出发，将维持基本养老服务制度的合理运行看作重点任务。社会组织主要从获取资源支持和服务公益性角度来考虑。社会组织本身不具备资源条件，需要从外部获得资源支持，如场地、资金、人员等，才能生产基本养老服务；对于参与基本养老服务的社区和非营利组织来说，“非营利”、“公益性”就是它们提供的服务的最明显特征，因此，社会组织在自利原则的驱动下，本能寻求外界资源帮助。市场主要从获得许可和“保本微利”角度来考虑。基本养老服务中留给市场参与的部分并不多，并且需要通过竞争，由政府部门决定合作企业。这就需要企

业“证明”并展示自己的参与实力，获得合作机会才能参与基本养老服务供给。此外，由于基本养老服务并非市场化的、以营利为目的的养老服务，这就需要企业在参与时考虑到投入成本和自身利润，秉持“保本微利”设计服务内容。

合作主体之间的自利性引发了合作时的冲突。在学者看来，“冲突和整合是政府部门之间关系的两个极端”，整合强调的是部门间协调一致、互相依赖和资源共享的理想状况，而冲突则涉及部门间的相互制约、出现分裂以及对立不协作的情形。基本养老服务整合供给主体之间的冲突通过不同表现形式体现，阻碍了老年服务项目的整体推进。一是基本养老服务供给中的“分段供给”，即在服务供给中不同的养老服务部门根据自己的资源和责任对服务对象进行划分；每个主体承担不同群体服务供给任务，彼此关联度不高。二是供给主体之间的“权责壁垒”，即各组织、各部门之间固守本身业务与职责，供给内容仅局限于自身利益范畴，不重视合作供给机制，无形中增加了部门沟通成本，供给主体无法利用其他主体的优势资源，无法形成“整体性”价值认同。

2. 合作运行的科层化缺陷

在马克思·韦伯的理论视角中，科层制被视为一种通过权力实现组织职能分工和层级划分的体系，其核心特征包括明确的制度、清晰的层级、紧凑的结构及严格的执行力，构成现代社会中较理想的层级化组织模式。科层制强调组织结构与运作的高度理性化，成为现代国家的基础组织形态。我国政府组织结构采取的也是科层制模式，设有中央至地方不同等级的政府组织，每个层级政府均承担特定的职能分工。然而，科层制亦存在诸多挑战，例如，过度重视等级和制度可能抑制下层组织的积极性与自主性；过于关注稳定，忽视效率和方法。科层制下，对职能分工的过度专注可能导致部门及层级间的隔阂，进而影响部门间的协调与合作，造成部门内部及跨层级互动的碎片化。

基本养老服务供给流程中的科层制机制主要体现在政府部门之间、政府部门内部和其他部门关系中。由于基本养老服务体系建设刚刚起步，老年人的需求和服务供给还在不断变化，只有准确了解老年人的实际需求，才能使基本养老服务供给更加精确，这就需要部门之间的及时沟通、互动整合。但是，当前的基本养老服务供给中，政府为主导的供给机制受到科层制的影响，供给结构存在纵向层级与横向部门功能划分的缺陷，导致供给主体之间的分散化和碎片化。社会组织

在参与基本养老服务供给时也受到科层制的影响,带有一定行政色彩,过于关于组织与主管部门之间的关系,不可避免地忽视服务本身和老年人实际需求,显现出科层制运行模式的缺点。

基本养老服务相关决策和供给资源在供给主体内部传递时,需要经过中央传递到各个地方,传递过程涉及不同部门之间的利益,并且增加不同层级之间的沟通成本,这就导致传递过程中的信息曲解或资源流失。因此,无论是老年人真实需求信息的向上反馈、还是政策和资源的向下传递,都会因科层制模式受到阻碍。就当前基本养老服务的供给制度来看,政府主要通过科层等级的传递实现供给,基本养老服务的供给也无法离开科层制,这就需要政府部门在运行时发挥各个层级的作用,基层组织承担相应的职能,调动权力范围内的资源,主动参与整合供给。只有将基本养老服务供给体制看作为一个整体性的系统,把政策、层级、资源相串联,形成部门之间的整合,才能减少主体、部门之间的竞争,弱化科层制带来的不利影响,解决合作供给中的条块分割问题。

3. 合作理念的模糊不清

我国基本养老服务供给形成了政府、社区、市场、家庭多主体共同供给的局面,但是各主体共同供给时的合作理念仍存在模糊不清的问题,在一定程度上降低了基本养老服务的供给质量。

整合理念的不清晰与我国基本养老服务供给主体力量分布不均衡密切相关。在基本养老服务供给中,政府长期充当主导者、管理者的角色,其他主体虽然有参与,但供给角色不明晰,存在“政府依赖”或“合作限制”现象。对于社会主体来说,参与基本养老服务供给离不开政府的资金和权力支持,社区与政府部门又是被管理和管理的关系,所以社会主体需要依靠政府支持。对于市场主体来说,市场与政府的关系既非社区与政府间的层级关系,亦非社会组织对政府的依赖关系,但是由于政府拥有基本养老服务的管理权,所以市场会因自身营利属性而受到限制,限制了基本养老服务的供给与整合能力。长期以来,政府一直是基本养老服务提供的主体,根据其职责界定来执行服务生产,因此在多主体合作时,各主体仍将政府“大包大揽”的供给理念带入到整合中。但是,整体性供给需要各主体承担相应的供给责任,政府提供指引、资源和政策导向,并不能一味将整合责任推到政府部门。

供给主体内部合作意识的缺乏也影响着基本养老服务的整合,主要体现在政府部门之间和家庭成员内部。对于政府内部部门来说,科层制的运行方式仅形成纵向负责的整合模式,横向部门之间整合度仍需提高,不同部门的职责边界较为模糊,合作意识的欠缺直接导致合作行为的欠缺,部门之间的整体性治理尚未实现。对于家庭成员来说,家庭内部的分工合作对养老服务的家庭供给至关重要,而家庭成员之间会因为老年人照料问题产生矛盾,家庭成员内部会出现利益纠纷,家庭成员彼此形成对立状态,合作的意识仍需提高。

因此,由于各供给主体对基本养老服务的供给存在不同的取向和偏好,这就导致供给主体之间、供给主体内部形成不同的供给目标;主体之间对自身利益和资源的考量而形成的供给机制,更加深了合作过程中目标的分化。供给主体、各部门仅从个体职责出发,忽视与其他部门的互动和协调,阻碍共同目标和合作意识的形成,难以从整体上实现供给质量的全面提升。

三、基本养老服务供给“碎片化”产生的影响

从当前基本养老服务整体性供给情况来看,各主体之间确实存在影响整合的因素,造成主体之间和供给过程的“整合困境”。这些整合困境对基本养老服务的供给带来深刻影响,从供给机制来看,“整合困境”影响了主体之间的信任关系、服务供给的运行机制和服务流程管理机制。

(一) 影响主体合作关系建立

整体性供给需要各个主体之间通过协同合作,分担彼此的供给风险、形成相似的供给目标,从而建立相互信任的整合机制来实现养老服务的整体性设计。然而,目前基本养老服务的整合困境却影响了主体的协调和合作,阻碍各主体目标一致性的形成,影响整合供给前期的整体性设计。

第一,整合困境导致主体之间合作效率不高。由于当前基本养老服务各主体的协同关系尚不稳定、主体之间的权利和责任有待进一步明确,各供给主体在整合供给和共同生产养老服务时的效率仍有待提高。基本养老服务供给的主要目的是满足全体老年人享受基本养老服务的需求,这就需要主体之间相互合作、资源互补,形成完整的合作流程。但是实际上基本养老服务的供给主体会以自身资源和负责领域为主,在自己擅长的领域为老年人提供服务,而缺乏彼此之间的交流和合作。这就意味着基本养老服务供给的整体系统被分割成不同的供给系统,每

个供给主体在自己的供给系统中处在相对封闭的环境中,对外界资源和其他主体的感应灵敏度降低,难以形成主动的合作行动。不仅影响供给主体的整合,还容易造成资源闲置和浪费,无形中增加供给成本,间接影响主体之间的信任和协作。

第二,主体之间尚未形成统一的供给目标,这从价值理念方面影响着各主体信任关系的建立。在现有的基本养老服务供给中,供给主体只是从不同资源和不同职能的角度,贡献出自己的优势资源、履行本部门的供给任务,但整体性供给的目标并未确立,在服务整合中会出现服务不足或是服务泛滥的情况。比如,由于政府部门的职能交叉和重复,有时难以完全顾及基本养老服务的普惠性和可及性,导致服务资源在不同地区之间出现倾斜和分布不均。如果早已明确不同地区、不同街道的基本养老服务供给任务和整合目标,供给不均的现象则可以有所减少。

(二) 影响供给流程的运行

基本养老服务供给过程的整合就是将来自不同主体、不同层面的养老服务资源进行重组、优化,将各个主体的资源优势相结合,融入到基本养老服务的生产、供给和反馈过程中。整合养老服务资源能够有效对接老年人多样化的需求与养老资源,通过全面的规划与设计,实现资源的合理分配,以达到服务流程整合的目标。因此,在养老服务供给的整合过程中,重新组织养老资源不仅有助于提升服务质量,同时也促进了资源配置的优化调整,使其更匹配老年人需求。然而,由于当前各个主体在基本养老服务资源配置中的合理性欠缺,一定程度上影响了供给过程的整合。

在基本养老服务生产中,政府是主要的生产者,对养老服务资源整合、服务主体供给优化配置承担着主导责任。不过,由于职能分工和资源优势的不同,尽管政府部门意识到服务资源整合的重要性,依然很难完全做到与市场、社会资源的充分协调和沟通,因此,基本养老服务资源的配置尚未完全达到合理化。例如,社区级别的基本养老服务所需资源一般来源于社区或街道本身,而这些社区和街道的服务资源主要依赖于政府部门的支持,民政部门在服务供给中扮演领导角色,财政部门负责资金调配等,这些部门需要协同配合,将优势资源集中在社区,完成基本养老服务的供给。然而,在实际整合中,各个部门依然难以摆脱过于聚焦本部门资源、忽视其他部门、其他层级的资源协同,养老服务资源仍存在难以得到优化配置的问题。

在基本养老服务的生产和递送过程中,市场和社会是必不可少的参与者,市场和社会在整合过程中也难以避免出现资源分配不均的问题。

(三) 影响对服务流程的反馈和管理

美国学者格罗弗·斯塔林认为,在处理公共事务中,应当将“回应”视为核心要素——即公共服务供给机构需对社会需求作出迅速反应,并提供相应的解决策略。^①在基本养老服务的供给中,回应性意味着政府、社会和市场对老年人基本诉求做出及时、准确和有效地回应。但是,受到“整合困境”的影响,当前各主体在供给流程中不能做到完全回应老年人需求,影响着服务流程的反馈和管理机制。

随着老龄化进程加速和老年人需求的多样化,仅依靠政府提供的基本养老服务远不能满足老年人的需求,因此需要来自市场和社会共同供给来满足老年人需求。在多主体供给状态下,不同主体更需要建立供给流程的管理和反馈机制,以便对老年人需求做出有效回应、及时发现整合供给中的问题。然而,由于整体性供给的信息共享机制有待完善、主体权责关系不够明确、供给主体之间的信息交流和沟通不够深入,供给流程的管理机制仍需要进行科学设计和规划,尤其是对于服务内容和管理。第一,政府、社会和市场会基于自身资源优势提供“阵发式”服务,暂时性满足老年人养老需求,这就导致老年人需要的长期的、可持续的、有计划性的基本服务无法得到保障。缺乏设计和规划的服务终将是缺乏可持续性的服务,只有在整体性供给机制中融入管理机制,以可持续发展的眼光来看待主体整合供给,才能实现基本养老服务的可持续性供给。第二,供给机制中的信息不对称导致供需信息难以及时传递,老年人对服务的反馈交流渠道尚未建立,服务需求回应性有待提高。由于基本养老服务是由多个部门协调供给,而在协调供给过程中并没有形成责任机制和反馈机制,老年人在表达自己的利益诉求和需求时相对混乱,不仅一时间难以摸清主要责任部门,而且不知道意见反馈渠道,多元供给主体对需求回应性不够,影响基本养老服务未来的供给走向。

在基本养老服务的生产和递送中,市场和社会的不同属性使他们在服务管理和反馈中的作用不同。市场本身带有追逐利润的属性,因此在基本养老服务供给中会不断探索更大的供给市场、整合不同的供给资源,但以营利为目的会使市场

^① 斯塔林.公共部门管理[M].上海:上海译文出版社,2003:132.

主体忽视许多管理中存在的问题，带来管理盲区。社会主体在基本养老服务管理中具有较大随意性和不确定性，主要以政府支持来进行养老服务供给流程的管理，如果缺乏与政府和市场的沟通，就会导致资源不足、供给资源匮乏，无法对老年人的需求做出反馈和调整。例如，在社区基本养老服务供给中，尽管市场和社会组织都会参与社区基本养老服务的供给，但以政社结合和政企结合的供给管理反馈机制则有所不同：政社结合的基本养老服务主要参与者是社会养老服务组织、社区志愿者，这些组织的养老服务资源较为分散、集中程度不够，当社会组织与老年人、政府和其他主体沟通不畅时，受主体整合困境的影响，容易出现资源低效、资源功能难以发挥的问题。政企结合的基本养老服务在养老服务供给中会因企业的利益选择出现整合问题，如过于追求本企业自身利润而忽视老年人需求、只关注本机构资源而忽视与其他部门的沟通。

本章小结

本章梳理了我国基本养老服务的历史发展状况和当前供给现状，探究了当前基本养老服务中的“碎片化”问题及其原因。从古至今，我国一直延续着对老年人提供基本物质、精神保障的养老思想，在养老保障中，家庭承担着“养老”的重任，同时国家也承担了部分“养老”责任。新中国成立后至改革开放前，基本养老服务仍延续着“家庭-国家”共同供给的二元制局面，这一时期的基本养老服务具有较强的“单位制”特征，呈现出“剩余型”福利模式的特点；改革开放后，基本养老服务的供给逐渐多元化——个人、家庭、社会、市场、国家都可以是基本养老服务的提供者。

在基本养老服务“碎片化”问题研究中，笔者认为当前基本养老服务“碎片化”问题体现在供给主体、供给信息、供给过程和供给内容等方面，“碎片化”不仅存在于我国基本养老服务供给机制中，还普遍存在于我国基本公共服务供给机制中。“碎片化”问题并不是凭空产生的，而是在基本养老服务政策制度、碎片化供给机制和主体合作机制的影响下形成的。在基本养老服务制度中，政策制定中的部门利益不同、政策执行中的资源冲突都造成基本养老服务“碎片化”问题。供给主体之间的利益偏好不同，从而产生不同供给目标，在不同目标导向下难以实现“劲往一处使”的整合供给；主体之间还尚未形成关系稳定的协同关系，

存在责任和权利较为模糊、供给分工不明确的现象。同时，信息共享机制不健全也是影响整体性供给的主要因素，主体之间应完善信息交流和沟通机制，减少信息壁垒。在合作机制中，合作主体之间的自利性与利益冲突、合作运行时的科层制缺陷、合作意识的匮乏导致合作机制并不完善，这也是造成“碎片化”问题的重要因素。“碎片化”问题对基本养老服务供给机制产生了影响：一是影响了供给主体之间信任关系的建立，二是影响整体性供给过程的顺利运行，三是影响供给流程的反馈和管理。

第四章 我国基本养老服务整体性供给的总体设计

在基本养老服务供给中,当政府部门之间、不同层级政府之间、政府社会市场之间出现协调和合作困难时,可以从不同的理论视角和制度创新中寻找新的整合路径。整体性治理理论为解决基本养老服务供给中出现的问题提供了新的思路。从整体性治理理论来看,基本养老服务的整合需要解决政府之间、各主体之间的协调和合作问题。因此,要实现基本养老服务供给的整合和协调,需要从整体性治理角度考虑价值和实践的内在一致性。

第一节 我国基本养老服务整体性供给的价值和目标

在处理民生问题时,整体性治理的主旨在于高效回应民众的关切,优化政府、市场与社会三者的职能,确保民众生活问题的解决成为政府公共服务的核心。为改善民生状况,政府部门间的协作与协调是必需的,此外,其他服务提供者的共同努力也不可或缺。新公共管理理念虽主张价值中立,但这一观点并不完全契合我国基本养老服务的实际需求。公共服务作为政府的一项基本职责,对于那些急需帮助与支持的群体,政府应当提供必要服务,确保发展成果普惠于众。在社会福利与保障的背景下,互帮互助、公平正义构成了福利与服务提供的宗旨与特色,而效率则是维持福利服务顺畅运行的关键,对服务提供的成效有着直接的影响。借鉴西方关于老年人福利与社会保障制度发展的历史与经验,我们发现效率与公平的优先考量均可能带来具体的问题。因此,针对我国基本养老服务的未来供给,基于整体性治理的视角,应平衡效率与公平,探索更加贴合实际需求的供给机制。

一、我国基本养老服务整合的前提与要求

从《国家基本养老服务清单》内容来看,“基本养老服务”涉及各种服务项目,服务领域涵盖老年人生活、医疗、娱乐的不同方面,是一个较为宏大的服务体系。对于基本养老服务各个项目来说,并非所有项目都需要通过“整合”才能传递老年人,也并非所有基本养老服务项目都有“整合”的必要。因此,在研究基本养老服务整体性供给之前,需要明确基本养老服务项目整合的前提和要求。

(一) 基本养老服务整合的范围

从各地基本养老服务政策和实践来看,可以初步对基本养老服务的供给范围

做出明确：基本养老服务是建立在国家和社会对养老服务达成一定共识的基础上，与当地经济社会发展水平相适应，是政府履行公共服务职能的体现。基本养老服务以满足老年人基本生活需要、提升老年人的生活品质为目标，面向所有老年人，并重点关注经济困难、失能残疾、特殊家庭老人的基本生活与医疗问题，提供生活照料、长期照护、基本医疗等服务。基本养老服务以居家社区养老、公办养老机构养老为基本服务形态，将政府作为首要责任主体，同时提倡家庭、社区、市场等多主体共同发挥作用。与基本养老服务相协调的是一系列准入标准、评估体系、设施设备政策与制度要素。从整体上看，基本养老服务是一个有机的整合体系，不仅将居家、社区、机构的养老服务场域相整合，而且将失能照料、基础医疗等服务内容横向整合，同时还包括相应的基础设施、评估门槛、支付标准和监管措施，因此是“一揽子”政策制度结合的整合体系

我国的公共服务体系中，明确“基本”概念的界限是一个普遍存在的问题。因此，对于基本养老服务而言，首要任务是明确“基本”服务的含义和范围。这需要对养老服务的受众、提供者、内容、标准及方式等多个维度进行全面分析和定义。

在服务对象方面，整合型基本养老服务面向考虑经济困难、身体残疾或失能，以及无依无靠的高龄老人等特殊需要群体。基于此，进一步扩大服务范围，涵盖所有老年人，是基本养老服务体系建设的一个重要目标。在服务主体方面，政府在基本养老服务供给中起到主导作用，同时带动家庭、社会、市场参与基本养老服务中，形成多主体参与、政府主导的多元供给模式。在服务内容方面，基本养老服务内容围绕失能老人的照护需求为首要目的，开展助餐、医疗、助洁等能够维持基本生活的服务。在服务水平方面，现阶段的基本养老服务水平维持在保障生活和安全的水平，以困难群体的生活服务为底线。在服务方式方面，公立养老机构是提供基本养老服务的“主力军”，其次民办机构和非盈利机构也会根据老年人需求，以政府购买服务的方式提供部分基本养老服务。

（二）基本养老服务整合的特征

尽管各地基本养老服务实践有所不同，但是对基本养老服务的认识也存在一定共识，可将其特征归纳为以下几点，从而对我国基本养老服务实践状况进一步了解。

第一，整合型基本养老服务的兜底性。“兜底”作为基本养老服务的基石，主要针对的是生活在贫困线下、身体残疾或其他特殊情况的家庭及个人，旨在满足他们最基本的生活和医疗需求。即便某些地区基本养老服务政策中体现出“普惠性”特征，但不可否认，这种“普惠”依然是建立在“兜底”的基础上。

第二，整合型基本养老服务的基础性。“基础性”体现在基本养老服务的服务内容和服务层次中，即服务内容以基本生活照料服务和初级医疗服务为主，目的是满足老年人最基本、最迫切的需求。这种根本性是区分基本养老服务与其他类型养老服务的关键标志。

第三，整合型基本养老服务的多元性。多元性意味着服务由多种供应主体共同提供，涵盖了公共和私人领域的合作。政府是基本养老服务主导供给者，为老年人提供兜底性保障服务，在老年人家庭养老功能不足时充当重要补充支持作用。多元性也体现在服务生产和提供过程中需要多种资源的合作，如资金、劳动力、设备和场所等，这要求在构建基本养老服务体系时采取更开放和综合的视角。

第四，整合型基本养老服务的多样性。多样性体现在基本养老服务包含多样化服务，如生活照料服务、医疗照护服务、精神慰藉服务等，在这些服务中，日常生活照顾和初级医疗护理构成了基本养老服务的核心，主要聚焦于餐饮辅助和对失能老人的照护，旨在满足老年人的基本生存需求。随着老年人对生活质量要求的提高，基本养老服务在未来也需要进行适时的调整和改进，以实现服务内容和质量的多元化和提升。

（三）基本养老服务整合的要求

从基本养老服务政策和实践可以看出，基本养老服务内涵复杂：向内看，包括不同供给主体、不同服务内容、不同供给层次、不同生产方式和供给方式之间的若干关系；向外看，基本养老服务与社会保障密切相关，需要理清保障水平的相关关系。

第一，在供给主体方面，基本养老服务的整合要包含家庭、政府、市场、社会等供给主体。为了妥善管理这些供给主体之间的协作与分工，必须对各方的权利、义务及责任进行明确界定，特别是要清晰定义政府的职能定位和责任边界，确立政府与其他主体的相互关系，为政策制定和资源配置打下坚实基础。^①在这

① 李树丛.理顺政府主导、多元参与的基本养老服务体系[J].中国社会工作,2019(11):28-29.

些主体间的相互作用中,调和政府与家庭的关系尤为关键,这直接影响基本养老服务的“首要责任主体”定义。目前,从各地现有基本养老服务政策来看,政府和学术界的观点趋于一致,即家庭是基本养老服务的首要供给主体,承担着提供最基础养老服务的角色;而政府的角色则定位于补充家庭养老功能不足的部分,仅在家庭因经济困难或供养能力不足等原因无法满足老年人基本养老需求时介入。此外,当家庭无法完全承担养老服务时,社会组织(如公益养老机构、互助养老组织等)或市场通过政府购买服务方式,也能提供必要的基本养老服务。在这种模式下,政府并非直接提供所有养老服务,而是通过政府与社会、政府与企业的合作,间接参与养老服务供给,同时发挥其在整个供给体系中的领导和协调作用,鼓励和支持各方参与,确立规范,并整合、利用不同的养老服务资源。

第二,在供给层次方面,基本养老服务整合应包含兜底、普惠、高品质几种养老服务层次。这些层次的核心在于区分“基本”与“非基本”的养老服务范畴,其中,基本养老服务不仅承担了基础保障的角色,同时也满足了普遍性和基本性的需求。随着老年群体对养老服务需求的多样化,基本养老服务亦需追求更高的质量标准。因此,基于社会经济的不同发展阶段及老年人的具体需求,我国基本养老服务体系正处在一个关键发展期。目前,老年人的需求主要集中在日常生活照顾和长期护理上,普及性福利理念应成为当前养老服务发展的指导原则。^①在未来发展中,基本养老服务将拓宽至包括普及性养老服务在内的更广泛层次。在基本养老服务体系建设中,考虑到养老服务既有公共产品也有准公共产品的特性,从公共角度提供这类服务显得更加有效,比如公共的适老化改造设施等。同时,随着老年人需求的多样化和分层化,一些原本被视为普遍服务的内容,现在也逐渐成为他们对基本养老服务的预期。将这类服务纳入基本养老服务的范畴,更加契合当前社会发展的真实需求。

第三,在服务内容方面,基本养老服务整合应包含生活照料服务、长期照护服务、基本医疗服务等不同内容,服务内容之间存在一定依存关系。基本养老服务的服务内容,是依照老年人对养老服务需求的迫切程度而确定的,现阶段老年人最需要的服务有生活照料(助餐、助浴)、长期照料和基本医疗服务。每种服务都不是孤立存在的,因为养老服务的本质是全面且综合性的,其服务内容难以

① 龙玉其.基本养老服务均等化的核心概念及深层意蕴[J].老龄科学研究,2020(10):62-71.

被彻底细分；在养老服务的种类之间，的确可以观察到需求量的不同和供给的优先级别存在差异。根据对老年群体养老服务需求的多项调查显示，对于失能和失智的照护、日常生活照料以及医疗健康服务，均被视作最为紧迫和优先考虑的需求，在这三种主要服务中，失能失智照料服务建立在医疗服务和生活照料服务的基础上，生活照料服务同时包含对失能失智老人的生活关注，三项服务彼此依存，互为补充。

第四，在服务生产方式方面，基本养老服务整合应包含供给便利程度和需求迫切程度的需求次序关系。在构思基本养老服务的生产策略时，存在两种主要思路：一种是基于供给视角，优先考虑易于提供的养老服务；另一种则侧重于需求视角，优先满足老年人迫切的养老需求。在实际生产中，只有将二者思路进行整合，既考虑老年人需求的紧迫性及频繁使用情况，并结合当地的资源状况及供给能力，可以更准确地确定基本养老服务的内容、方式及服务水平。对于经济较为落后地区来说，这一点尤为关键。此外，还需防止因财政限制导致无法提供基本养老服务的情形，通过政府的转移支付、多元化资金筹措等手段，确保满足老年人的基本且关键的养老服务需求。

第五，在服务供给方式方面，基本养老服务整合应包含供给行为与供给要素之间的关系。从养老服务的本质上看，可以发现它不仅包含具体的产品和服务，还涵盖了各种生产要素之间的互动。从目前全国范围内实施的基本养老服务政策来看，基本养老服务已经包括了所有涉及服务生产的关键要素。鉴于服务的全面性和系统性，基本养老服务将服务与其他直接相关或密切相关的各类要素投入都纳入基本养老服务制度中，成为基本养老服务的范畴。。

第六，在其他社会保障措施中，基本养老服务整合应与社会救助、社会福利、普通养老服务建立联系。基本养老服务制度是有效应对人口老龄化的重要制度，在这项制度中，包含着老年救助、老年福利和普惠服务等各项内容。尽管基本养老服务与老年人社会救助制度密切相关，但仍需注意，二者仍是独立于彼此的服务体系，存在明显区别。社会救助服务仅面向困难和失能等缺乏家庭养老的老年人，无法面向全体老年人，在服务内容中更偏向生存和反贫困内容，基本养老服务无法与其互相替代。这就需要厘清政府责任边界、夯实各主体责任、引导老年人和家庭对基本养老服务的预期，使基本养老服务独立于其他老年人社会保障制

度。同时突出基本养老服务兜底线、保基本的特点，形成较为完备的制度体系。

第七，在基本养老服务制度的实施和发展中，基本养老服务整合包含静态措施和动态发展。静态措施着重于将“保障基础”作为核心，避免提升服务水平或无限扩展服务范围，确保任何老年人在满足条件的情况下都能享受到对应的服务，以此确保基本养老服务体系的稳固性。动态发展则是指，随着社会经济的提升和老年人收入水平的增加，基本养老服务的内容也需要进行动态调整，这就需要在稳定的基础上，依据经济增长、收入提升、政府的财政状况及创新能力，灵活并及时地调整基本养老服务体系，以适应时代的变迁。^①

二、我国基本养老服务整体性供给的价值追求

效率和公平一直是经济社会发展过程中必须处理好的问题。基本养老服务要想通过整体性供给破除“碎片化”问题，也需要处理好供给公平和效率之间的关系。

（一）供给公平

在公平性的讨论领域中，许多学者的研究初步基于道德理念。其中，庇古是最早探讨“公平”这一概念的学者之一，受到了经济学中“效用”理念的影响，他认为公平的本质在于资源的均等分配。罗尔斯在其著作《正义论》中深化了这一讨论，明确提出了应遵循的公平原则：即差序原则与平等原则。差序原则强调，在社会结构中处于劣势地位的群体，政府应通过政策调整以最大限度地改善其生活条件。在当代社会，公平已经成为规范价值观、行为互动及制度安排的基石，特别是在关乎社会成员晚年生活质量的服务与保障方面，公平原则尤为重要。因此，构建基本养老服务体系时，应根据老年人的需求设计供应机制和相关政策，确保服务资源能够被广泛而有效地调配、整合和利用。这样的治理不仅要确保在权力、机会和规则上的公平，还要通过公共服务的优质供给，提升老年人的生活质量，以实现最终的结果公平。

1. 权利公平

权利公平通常涉及法律所赋予的基本权利的平等性，即博登海默提出的“人类基本需要的平等”^②，覆盖了生命权、自由权、财产权等不同的基本权利。这种公平性更倾向于在社会活动中保证所有社会成员的“公正对待”和“无歧视”，

① 李志宏.把握方向找准路径加快健全基本养老服务体系[J].中国社会工作,2021(08):8-9.

② E·博登海默.法理学法律哲学与法律方法[M].北京:中国政法大学出版社,1999:285.

促进社会成员在平等的条件下融入社会。依据我国《宪法》第 45 条的规定,国民在年老、失去劳动能力或患病时,享有获得国家和社会提供物质帮助的权利。所指的“物质帮助”涵盖了社会救助、社会保险和医疗卫生服务等与社会成员相关的方面。《社会保险法》进一步肯定了人民享有基本养老保险权利的重要性。从法律的角度看,我国高度重视保障社会成员享受基本社会福利的权利,但面对庞大的老年人口和快速的老龄化趋势,老年人在基本服务供给方面理想与现实之间仍存在差距,且地区差异显著,导致老年人在享受基本养老服务方面的权利存在不平等问题。因此,在未来基本养老服务的整体供给策略中,需要特别关注老年人的基本需求,并从权利平等的视角审视老年人福利权利问题,确保老年人在法律上享有的权利平等和公正,按照正确的政策价值导向行动。

2. 机会公平

机会公平作为社会公平的核心价值和表现形式之一,强调社会成员在获取潜在资源以及生存与发展上应享有相对平等的机会,这一理念适用于所有社会成员。在构建基本养老服务体系时,机会公平意味着老年人无论性别、社会地位、经济条件等差异,均不应被排斥在养老服务之外。它不仅是权利公平实现的关键前提,也是福利提供的核心原则。在机会公平的原则引领下,政府及相关政策需要特别照顾到弱势群体,确保他们能够平等参与并享有服务资源。此外,机会公平的实践还促进了更多的组织和资源投入到养老服务的生产和供应中,从而扩大了资源的规模,增加了参与主体的数量,促进了资源配置的优化和供给效率的提升。

3. 规则公平

规则公平强调社会规则及行为准则应当对所有社会成员公平适用,确保每个人在系统和规则面前均享有平等地位。这要求在政策制订过程中必须贯彻公正与平等的原则,确保这些规则成为社会成员公平参与各项社会活动的根本保护。作为制度化表征的规则,不仅保证社会成员的基本权益,也要求大家共同遵循既定的公正规则。缺乏规则的确立和实施将导致权利易遭侵犯,难以为社会成员提供必要的保护。而明晰的规则界定了权利的边界,有效防止了对权利的侵害行为。因此,清晰的规则指导了社会成员的适当参与,良好的规则制度能够预防不公平现象的发生,而不良的规则则可能成为阻碍社会向前发展的障碍。^①

① 邓小平.邓小平文选(第2卷)[M].北京:人民出版社,1994:333.

4. 结果公平

结果公平被视为评估公平原则有效性及制度实施情况的核心标准。它不仅代表了公平的最高境界，也构成了社会公平的基本追求和核心意义。在追求结果公平的过程中，关键在于保护各个社会群体的利益，同时调和这些群体间的利益冲突，通过社会各行动主体的协作与配合，确保和促进公平机制的有效运作。

（二）供给效率

效率与公平是养老服务供给中两个经常被并提的概念，效率在讨论中甚至比公平更为常见。在养老服务领域，效率意味着服务资源的利用能够满足更广泛老年人群的需求，这与帕累托关于效率的观点相似。帕累托认为，社会资源配置的理想状态是所有资源都能达到最佳分配，此时若要增加一个人的资源享有，就不得不牺牲另一个人的资源享用。理论上，“帕累托最优”描述了资源分配恰好平衡于供需之间，既避免了资源供不应求的问题，也防止了供给过剩导致的资源浪费。在评估基本养老服务的供给中，“帕累托最优”可能导致改善一部分老年人的生活状况，而另一小部分老年人的服务享受可能会有所下降，以此实现服务资源的均衡配置，达到养老服务供给的平衡状态。

（三）公平与效率的统一

关于效率与公平的辩论，学术界普遍持有三种立场：优先考虑公平、优先考虑效率，以及公平与效率并重。公平优先的立场视公平为最根本的追求，主张公平超越效率，认为这是社会运作的理想状态，主张社会资源应当在所有成员之间公平分配，并认为这在道德上是合理的。代表效率优先观点的弗里德曼认为，社会的贫富不均和养懒汉现象主要是由缺乏有效制度导致的。而公平与效率兼顾的理论则认为效率和公平应该同等重视，力求在两者之间找到一个平衡点，以促进二者的共同进步。在构建基本养老服务体系时，公平与效率二者都对服务的质量有着直接的影响。

在提供基本养老服务时，应充分考虑老年人群体的需求多样性和普遍性，确保为他们提供各类服务保障，保障老年人平等享受基本养老服务的权益。同时，应从促进社会财富增长和高效资源利用的视角寻求突破，以扩大“蛋糕”，从而为服务供给的效率打下坚实的基础。在基本养老服务的提供过程中，平衡公平与效率的关系至关重要，旨在保障公平的基础上提升服务效率，并在增加效率的同

时,尽可能实现广泛的公平。通过在公平中注入合理性,在效率中体现道德原则,共同促进基本养老服务体系的高效运作和优质传递。

三、我国基本养老服务整体性供给的目标

制订政策的目标就在于转变当前社会中的负面行为,优化不佳的社会环境,以便更有效地体现政策的价值。我国基本养老服务的供给目标就是建立完善的基本养老服务供给体系,实现“人人享有基本养老服务”的目标。

(一) 供给对象的全民性

基本养老服务的供给对象全民性指的是面向全体老年人提供基本养老服务,而不是仅面向小部分老年群体。在补缺型福利供给理念中,养老服务应建立在底线公平原则之上,为部分老年群体提供福利和服务;而普惠性福利理念认为,福利体系建设应惠及所有老年群体,基本养老服务是政府的基本职能之一,应实现人人老有所养,基于全体老年人充足的物质保障和服务。基本养老服务的全民供给意味着几个关键点:首先,根据政策规范,所有老年人都应享有接受基本养老服务的权利,这包括政府、社会及各组织对老年人提供的物质支持、文化休闲以及生活照护服务。依据我国《宪法》,国民在老年期享有得到国家物质援助的权利;同时,《老年人权益保护法》也明确了对老年人的物质和服务保障要求;其次,应将所有老年人纳入基本养老服务体系,确保该制度惠及每一位老年人,这是实现老年人权益最大化的前提;最后,基本养老服务需要公平提供,确保在服务的提供上不因地区、身份或待遇的不同而产生差异或分化。

(二) 供给内容的全面性

需求驱动供给内容的设置。按照马斯洛的需求层次理论,人类的需求被划分为不同级别,仅当较基础层次的需求得到满足后,更高层次的需求才会浮现,成为主导的驱动力。^①

基本养老服务的设计旨在应对老年人的初级需求。在理解老年人需求时,我们不仅应提供满足其基础生活的物理条件,还应关注他们的心理需求和情感支持。Shenfield, B. E. 在其研究中,从养老金、医疗服务、住房政策和救济等方面讨论了老年人福利服务的需求;Kaplan, J. 指出老年人的生活需求是多样化的,包括医疗保健、经济安全、再就业机会和社会活动参与等,其中医疗保健和经济安全

^① Abraham H. Maslow, A Theory of Human Motivation[J], Psychological Review, 1943(4): 370-396.

是基础且必需的。在基本养老服务的政策制定中，政府以“老有所养、老有所依、老有所为、老有所学、老有所乐”为目标，服务内容应包括经济保障、健康服务、生活照料和精神慰藉，在满足老年人生存的同时，兼顾自我发展和社会参与的需要。

（三）供给方式的多样性

基本养老服务的供给方式描述了服务提供者向服务受众传递服务的策略和手段，旨在解决“服务如何被提供”的疑问。作为一项面向老年人的社会保障和公共服务，基本养老服务既展现了其普适性与公益性，也体现了其福利性质——既能覆盖大部分老年人的基本生活需求，也能针对处于不利地位的老年群体的独特需求提供帮助。因此，在基本养老服务供给中，无法依靠单一主体和单一服务提供方式，政府应根据老年人的具体需求和服务内容，确定供给方式，并与其他主体协调和合作，整合多主体资源优势来确定供给方式，如政府供给、社区供给、政府和市场合作供给等。

第二节 我国基本养老服务整体性供给的实现路径

希克斯认为，在政府结构框架下，跨政府层级和部门间的协同治理以及公私合作伙伴关系的发展，构成了整体性治理策略的核心方向。而根据 Tom Ling 的观点，有效的整体性治理机制涵盖多个方面，包括不同性质的组织间的合作与协调、建立组织之间的互动，以及从上到下的责任与激励体系和从下到上的需求反馈机制。^①通过吸取和精炼众多学者关于全面性治理实践途径的见解，结合我国城镇基本养老服务的供应现状及存在的“碎片化”问题，笔者认为未来我国基本养老服务的整体性治理应从塑造整体性治理体制、政府部门之间的整合、公私伙伴关系建构这几个方面进行。

一、制度整合：塑造整体性供给机制

在整体性治理的理论框架下，建立一个统一而连贯的政府部门网络是实现整体治理的关键。这意味着各政府部门和组织之间需要进行深入的沟通与合作，通过整合各自的层级、职能以及与私营部门的关系，在政策制定、执行和监督等各个环节实现协作。

^① 翁士洪.整体性治理模式的组织创新[J].四川行政学院学报,2010(02):5-9.

为了在供给体制上实现这种整体性治理,策略应包括两个主要方向:首先是在层级和职能上建立跨部门的协作机制,通过促进相似或不同职能部门之间的合作和协调,实现机构主体、目标和职能的一体化,从而推动从碎片化向统一化转变,确保行动以全局利益为核心。第二,破除部门之间的行动壁垒,建立多元主体的网络化合作结构。本文从目标整合、职能整合和打破壁垒三个角度入手,探求塑造整体性供给机制的实践路径。

(一) 目标整合: 构建整合“行动纲领”

希克斯提倡通过建立一个“容忍性制度”来促进各部门之间的相互理解和协调,这种制度对所有部门和成员均有约束力,被视为提高整合效率的关键策略。该策略的核心在于通过整合制度层面的行动目标和原则,促进部门之间的共识与差异共存。^①戈德史密斯在整体性治理的讨论中突出了行动目标一致性的重要性,指出只有当整合目标与组织自身目标相符时,才能建立起有效的责任支持框架。在目前的基本养老服务供给中,制度的碎片化和目标不一致性是整合过程中的主要障碍,也是阻碍多方参与者互动与合作的关键因素。因此,要形成一个整体性的供给机制,首先必须实现政府部门间以及政府与外部组织之间的行动目标统一。

构建基本养老服务供给的责任目标体系,需要兼顾政府各部门、市场主体和社会组织多方的利益诉求,遵循基本养老服务战略目标-发展规划-政策体系的目标制定路径,重构基本养老服务供给中的“行动指南”,以此缓解“条块分割”供给状态下各主体价值取向与目标行动相分离、各部门出现矛盾对立等问题。一方面,在设定目标时,必须清楚地遵循政府领导下的多利益主体兼容原则。作为公共产品的基本养老服务,政府一直扮演着供给中的主导和主要角色。因此,制定目标的第一步是明确政府在整个供给中的职责,确立在宏观、中观和微观各级别上,政府提供基本养老服务的具体目标。基于此,将其他利益主体的需求纳入考虑,构建一套综合的供给目标体系,以老年人的需求满足度和各方对目标的认可度作为评估目标一致性和成效的关键指标。另一方面,在供给实践中,基本养老服务供给应从目标、规划到落实执行,在实践中体现出其价值取向、目标任务和实施行为,做到用目标引导供给实践、为实践提供完善的“行动纲领”。

在基本养老服务目标整合和行动纲领建构中,需要注意以下几点:第一,要

① 曾凡军.论整体性治理的深层内核与碎片化问题的解决之道[J].学术论坛,2010(10):32-36+56.

明确基本养老服务的战略目标。党的二十大报告提出“推动实现全体老年人享有基本养老服务”的发展目标，尽管这一目标为基本养老服务的发展指明了大致方向，但还是有许多细节问题需要明确，如“全体老年人”和“部分老年人”的问题、“基本服务”与“非基本服务”关系的问题、政府与其他主体整合问题、公共资源生产和使用的问题、信息技术可及性问题。因此，必须在考量国家面临的老龄化趋势、整体宏观发展策略、老年人的实际需求、供应方的利益倾向以及网络技术的特征等因素的基础上，优化基本养老服务的全面供给战略目标，为老年人福利的综合治理提供宏观上的方向指导。其次，对基本养老服务全面供给的中长期发展规划进行定期的更新与完善也是关键。基本养老服务政策是在我国养老服务制度不断发展完善的基础上提出的，因此，要充分结合老年人需求和社会老龄化趋势，考虑到其他主体的利益诉求，不断更新并完善整体性供给体制，制定中长期发展规划，明确不同类型老年人应该享受到的福利待遇。将基本养老服务打造成具有长期发展规划的整合性、综合性、多主体、多层级的制度体系。第三，统筹基本养老服务体系中的各方面政策。目前，基本养老服务涉及社会保险、社会救助、社区服务等多项内容，每项内容后面都有相应的政策支撑，如果不将各方面政策统筹，就容易造成政策目标冲突或者内容交叉重叠，无法为服务项目提供明确和具体的指导。

综合来看，在“战略目标-发展规划-政策体系”的融合过程中，涵盖了宏观、中观、微观各个层面的目标体系。特别是整合目标的一致性需得到强调，意味着将这些目标广泛传达给整体性供给的所有参与者，包括政府部门、市场企业、社会组织等，增强整合目标的影响。通过这种方式，确保这些目标被广泛接受为共同的“行动指南”，进而促进整体性供给中各方的合作目标得以实现。

（二）职能整合：政府职能转型

整体性治理理念认为，通过整合政府部门职能，可以有效解决部门间职责重叠和服务内容分散的问题，这被视为实现政府职能转变和公共服务无缝提供的关键途径。在此理论下，政府在整合过程中的角色由传统的权力中心向多主体治理网络的核心节点转变，其职能也从全面主导转为有限地与市场及社会合作。因此，在构建基本养老服务的全面供给体系时，应调整政府的供给角色，明确政府的职能范围，并在此基础上，将一定的权力下放给地方政府、社会组织和市场主体，

建立一个多元协作、权责对等、运作高效的综合职能体系。

一方面,明确政府在基本养老服务供给中的职能界限,确保政府扮演一个“有限”的角色。在计划经济时期,养老服务、老年人社会福利的供给主要由政府负责,政府以“管办结合”、“大包大揽”的模式供给基本养老服务,在当时具有一定的社会合理性。随着经济体制的改革和老龄化趋势的严峻,传统意义上完全由政府提供的基本养老服务失去了原有的优势,市场和社会组织的发展壮大使得多主体共同提供养老服务成为可能。基本养老服务整体性供给的实现,需要政府在养老服务中的角色从“集中供给”转向“主导参与”,推动政府从生产型向社会管理型的供给模式转变,在整合中突出政策资源优势 and 宏观监督权,构建“有限政府”角色,提高资源利用效率,发挥多主体合作优势。

另一方面,在政府职能整合的基础上,赋予其他主体更多供给自由。在整体性治理中,政府在纵向的各级别以及横向的不同部门之间的职能进行了融合、重构与明确分配,实现了政府各部门职责与权力的优化配置。在此基础上,还应将基本养老服务供给权力和资源向基层和其他主体移动,让基层政府、社会组织 and 市场主体都拥有基本养老服务的整合供给权力。对于地方基层部门来说,直接接触老年群体、容易了解老年人需求是参与整体性供给的优势,同时基层政府组织还具有在当地组织、主导基本养老服务的能力和管理能力。因此,应尊重多主体在服务供给中的作用,充分发挥其资源优势和组织特点,实现整体性供给中的自我服务、自我治理、资源整合。努力构建“配置完善、权责一致、运行畅通”的基本养老服务职能架构,努力克服整合中的困境和阻碍因素。

(三) 破除壁垒: 打造多元协同机制

在当代社会,社会治理权力不仅在解构,同时也在重构与重塑之中,^①一个以多元主体参与为基础的治理结构,需要采取“多中心”治理方式,而非仅依赖于政府为核心的传统治理模式。^②在构建基本养老服务体系时,政府、市场、社会以及家庭所形成的综合供给与治理模式,同样要求对权力结构、组织体系和合作模式进行重新设计——从以政府为唯一中心的单向模式,转变为一个多中心、合作性的框架,以促进多元化协同供给结构的形成。借助互联网技术的进步,可建立基本养老服务的信息化平台,促进多种主体的共同参与和互动交流,打造一

① 骆毅.互联网时代社会协同治理研究[D].华中科技大学,2015.

② 范如国.复杂网络结构范型下的社会协同治理创新[J].中国社会科学, 2016(2): 98-120.

个和谐互动、高效协作的运行机制。在具体实施上,通过政府采购服务、合作生产等手段,消除市场与社会在参与基本养老服务供给中的障碍,推动资源的多样化和社会化,建立各主体间的资源链接。其中,政府采购服务作为一种转变政府职能、创新公共服务供给及优化政府与社会合作的有效手段,提供了突破合作障碍、推进多元合作模式的可行路径。^①

政府购买服务整合了社会和市场的养老服务资源,推动多方资源的对接和主体之间的协调。政府购买服务转变了传统养老服务中“单中心”的供给方式,使得各主体在生产养老服务时不再过度强调政府的决定性作用,开始寻求主体之间的借力和互助,从而突破基本养老服务供给中的整合困境。然而,受到政府行政体制、市场介入机制和社会组织发育程度的影响,政府购买服务实行过程中仍有许多问题,如购买服务时的需求偏好、购买标准、供给内容等。对此,应启动内外合作机制,对整合体制的架构进行优化调整,是提升政府服务采购效率、打造一个政社互利型的多元参与、高效协作、突破融合障碍服务采购体系的关键。首先,在外部制度框架下,应对各利益主体公开公共服务资源,建立一个自由流通、公平合作的积极互动机制,通过竞争参与机会,消除垄断现象,清除多方参与的障碍,并防止服务供给过程中出现碎片化。^②其次,在内部制度安排上,需要加强合作协议的理念,构建以流程管理为核心的合作机制,确立各参与方的规范化整合关系,实现基本养老服务供给从传统行政管理向市场与社会联动逻辑的转变,为形成多元化协同供给提供坚实基础。最终,在技术应用层面,利用互联网及大数据技术来支持,精准把握老年人需求和使用情况,通过网络传递需求和使用信息;优化政社合作方式,发挥互联网网络治理中扁平化优势,构建多元主体弹性化、扁平化整合关系,改变原先层级分明、较为僵化的供给关系架构。总之,通过改革制度架构和使用技术手段等方法,持续优化基本养老服务的整体供应体系,包括主体间的结构关系、资源分配策略及融合方式,建立了多元参与者责任体系、平行合作网络结构和协同作业机制,以达成网络化、多元化协作供应的目标。

除政府采购服务外,慈善募资、民众参与及资源共享亦构成构建多元化协作机制的关键途径。比如,慈善公益性众筹可以借助非营利社会组织链接市场资源

① 财政部科研所课题组.政府购买公共服务的理论与边界分析[J].财政研究,2014(03):2-11.

② 胡艳蕾,陈通,高海虹.我国政府购买公共文化服务的“非合同制”治理[J].中国行政管理,2016(01):45-51.

主体和社会主体，通过建立发起人、投资人和受益人的关系，形成三方对接机制和协同机制，进行基本养老服务项目的筹资；民主参与可以体现在多主体对基本养老服务政策的相应和实践中，通过建立相应利益表达机制和参与渠道，建立起多主体的常态化参与渠道和整合互动关系。资源共享则是在政府与市场、政府与社会对服务项目的共同设计、共同生产和共同递送过程中，各主体优势资源互补，从资源层面建立链接和整合。

二、主体整合：构建多主体协同机制

整体性治理理论认为，体制、机构设置和运行机制是政府部门整合的三个重要层面。因此，本部分主要探讨政府在基本养老服务中的部门整合和层级整合的优化路径。

（一）完善政府内部机构设置

政府整体性供给的实现有赖于政府内部部门组织结构的调整和整合。在构建基本养老服务体系时，政府各部门间的协同首先需明确各自的职责范围，对于功能重叠或相似的单位实施整合和合并，逐步解决政策重复和职能交错的问题；又要分析现有部门的职责和功能，确定不同部门应承担的具体职责，当难以确定某部门的职能和责任时，应及时与主管部门和协助部门沟通，听取外部的反馈，来确定该部门应尽的义务。在提供老年人基本养老服务的过程中，部门间的合作往往基于利益的衡量和相互博弈，导致各自更多从自身利益出发来决定是否进行合作，这种情况易引发养老服务供给不足或资源浪费。举例来说，在基本医疗服务领域，由于利润较低，卫生部门很少选择参与医养结合项目，而人社部门考虑到防止保险欺诈的需要，对实施医养结合政策也持谨慎态度，这使得医养结合服务的推进面临障碍。在整体性治理的指导下，政府在基本养老服务供给部门改革中应遵守几个基本原则：首先，应采取总体统筹原则，即在中央和地方之间综合协调财政、事务及人事权力的分配；其次，是系统整合原则，通过整合养老服务供给中的职能、权责和机制，以降低部门间协调的成本，提升行政效率和能力；最后，采纳循序渐进原则，确保在部门整合过程中，制定并实施中央与地方改革的长期计划，分阶段推进整合，最大限度地减少整合可能引起的负面效应和成本。

（二）形成跨部门沟通协调运行

当建立政府部门间的沟通机制基于层次对等和相互隶属的原则时，实现有效

和自主的部门间沟通往往充满挑战。跨部门沟通的障碍不仅源于缺少适当的沟通框架,还受到治理观念的制约——部门利益往往被置于公共利益之上。因此,在推进跨部门整合的过程中,需一方面刷新治理理念,增强对公共利益的关注;另一方面,寻找创新的合作与沟通方式,建立一个稳固且高效的跨部门沟通机制。通过政策讨论、圆桌会议等多种方式,将不同部门及人员纳入讨论,提供一个促进交流的平台。

(三) 优化政府供给的参与流程

在整体性治理理论的框架下,政府应优化其内部部门功能,旨在为老年人提供一套完整的基本养老服务体系。例如,澳大利亚建立了一个“中心联系点”来整合个人所需的不同公共服务;而成都实施了“五统一”管理模式,涵盖养老保险和医疗保险的统一管理、征收、支付、基金管理及审计核查;深圳则采用了“整合先行,分配随后”的策略。从国际和国内成功的整合案例中学习,可以指导我们从简化服务流程的角度对基本养老服务体系实施有效地整合。

政府在整合基本养老服务运作机制时,其参与可细分为横向的服务融合与纵向的系统协调。横向服务整合是将不同的服务内容、服务项目、实施条件进行汇总,当老年人需要某种服务时,根据老年人的自身情况和需求匹配不同的服务;服务的各个方面涉及不同的组织和人员,老年人能够通过多样化的社会服务机构接受服务,包括线上和线下的实体服务。纵向的系统融合强调,在服务提供链中,不同级别的部门应承担明确划分的职责,同时,确保各层级之间有效地交流与协作。社区、街道养老服务中心直接面对老年人提供服务,在收集本区域老年人的基本信息和服务需求的基础上,进行服务生产和服务递送,对服务机构进行分类管理和合作;县区市级政府部门面向本区域内的老年人制定基本养老服务清单,同时负责将本区域内的养老服务信息进行向上报送;国家部门针对当下全国老龄化趋势制定了基本养老服务清单,要求各级政府在国家服务清单之上根据当地经济发展情况具体执行。通过纵向系统的整合,政策实施阶段中各层级所负责的服务任务被合理分配,确保在整合过程中各方职能井然有序,从而提高了运行系统的全面治理效率。

三、资源整合:形成养老资源“共同体”

在公私伙伴关系模式中,公共部门主要由政府机构构成,而私部门包括非政

府的企业和社会组织等。这种合作模式转变了以往政府独自提供所有公共服务的模式，使得政府、社会及市场共同分担公共服务供给的职责。因此，关键在于利用多元主体和多种力量，在整合过程中建立不同部门间合作的机制，以有效地供给公共资源。

（一）发挥政府主导作用

自 20 世纪末期起，西方国家开始实施政府职能的转变，从传统的“导向”角色转向提供“服务”的角色，建立了多主体间协商与沟通的支持渠道，并开始承担安排服务的职责。在这一变革中，政府的作用不再是养老服务供应的唯一渠道或者生产的独家提供者，其责任与角色变得更为复杂和多元。例如，政府投资建设养老设施，并通过公建民营或公办民营模式参与养老服务的提供；通过采购服务为弱势和特殊需要的老年人群体提供必要的养老福利；或者利用政策和补贴促使市场及社会组织参与到养老服务中来。因此，政府在促进多元主体共同参与公共服务生产的新格局下，逐渐演化成一个复杂多样的角色，不仅仅是服务的供应者，也是养老服务领域的推动者和协调者。在这样的参与背景下，政府在基本养老服务供给中承担的主要职能主要有三点：第一，制定相关法律和政策，提供制度性支持。政府承担好决策制定者角色，为基本养老服务的生产、递送机制搭建整体制度性框架，用政策和法律为主体参与养老服务“保驾护航”。第二，引导其他主体参与整合供给，并提供相应支持。政府应发挥主导作用，引导其他主体发挥公共服务供给的职能，并对不同主体和资源进行整合。第三，发挥保基本的职能，承担“兜底”作用。在市场和社会力量无法达到的地方，政府应积极发挥兜底作用，为最底层、弱势老年人提供最基本的物质生活和服务保障。

（二）发挥市场在服务供给中的补充作用

随着老年人口的增加和老年人需求的多样化，市场的参与给老年人带来了更多养老产品和服务选择。养老服务作为一种准公共产品，其供给机制应开放给市场参与并充分发挥其作用。市场的固有特性，如价格机制、供需关系及竞争等，均有助于资源的有效分配。这样，就能够提供更加贴近老年人需求的产品和服务，从而满足不同层次老年人的具体需求。此外，市场的竞争和效率属性一定程度上它也可以减少“政府失灵”现象带来的不利影响，提高养老服务的效率。不过，在基本养老服务的供给中，由于基本养老服务的“保本微利”特征，市场无法按

照以往“效率至上”“收益优先”的思路参与供给，应积极寻求与社会、政府主体的配合和帮助，与其他主体一起参与基本养老服务供给，发挥重要的补充和调节作用。

（三）发挥社会组织的主体性

社会的出现，往往是因为人们行为的潜在多样性在受到一定限制的同时，仍旧拥有其他的可能性。即便在国家权力监管下，社会的形成和增长依然是不可避免的。它们能够向老年人提供政府难以触及的公共服务和产品，或是那些在质量和成本效益上超越市场供应的服务和产品，这种服务被称为“补缺型福利”。这类福利在政府与市场提供的公共服务中起到了调和和桥梁的作用。通常，社会组织与政府、企业之间会建立一种“委托-代理”关系，其中政府通过协议将公共服务的提供职责委托给社会组织，由它们代表政府执行服务的生产和分发任务。

社会的固有特质和成长逻辑使其在服务供应中必须体现福利性和公益性，它们在现有公共服务体系的框架内致力于最大化地扩展服务供给，旨在达成服务供给的目标并提高公共服务的普及率。社会在公共服务的提供中扮演的角色有助于推动国家治理体系及其治理能力的现代化，通过与公共服务的整合与协同生产，社会在服务领域确立了其存在的意义与价值。社会的伦理价值通过其对社会服务供给的参与反哺给社会自身，其功能、目标和价值观在服务提供过程中得到了生动地展现和全面的实践。

在社会结构中，社会因其独特地位而展现出的灵活性强、资源丰富、工作效率高等特质，相比政府和市场，这些机构在提供多样化服务方式和社会支持方面表现卓越。它们能有效补充政府服务的短缺和市场机制的不完善，通过利用自身的资源和优势，为老年人提供基础和特殊的养老服务需求。此外，社会在资源整合方面具有显著能力，能够通过动员社会优势资源，提升基本养老服务的供应效率。无论是国际还是国内的实践和研究都显示，社会在养老服务供应体系中扮演着不可或缺的角色，其作用是政府和市场无法完全替代的。

本章小结

参与整体性供给的基本养老服务要具备兜底性、基础性、多主体、多样性的特征。在基本养老服务整体性供给中，保障公平且“人人享有基本养老服务”是

其目标和核心任务；而效率是基本养老服务机制正常运行的保证，为整体性供给效果产生重要影响。因此，基本养老服务的整体性供给应兼顾公平和效率，在此基础上确定我国基本养老服务整体性供给的实现路径。

借鉴整体性治理理论，结合我国基本养老服务供给的实际情况，笔者认为要从制度、主体和资源方面设计基本养老服务的整体性供给路径：一是要塑造整体性供给机制，从目标整合、职能整合两方面入手，加强多主体之间协作，并打造多元协同机制，破除“整合壁垒”；二是要构建多主体协同机制，从供需、政策、管理等方面入手，合理划分政府和其他主体的责任和权利，优化基本养老服务的整体性供给流程；三是要形成基本养老服务资源“共同体”，整合基本养老服务不同领域、不同主体、不同内容的资源，为基本养老服务供给提供充足的物质保障。

第五章 以政府为主导的基本养老服务整体性供给

2023 年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于推进基本养老服务体系建设》指出:“到 2025 年,基本养老服务制度体系基本健全,基本养老服务清单不断完善”。基本养老服务体系是一个全方位、综合性体系,集中了老年人基本生活照料、基本医疗护理、文化娱乐服务等多项内容,涉及方面的政策。作为政府职能的一部分,基本养老服务由政府主导,提供基础性、兜底性、普惠性服务,旨在实现老有所养、老有所依的目标。因此,基本养老服务的整体性供给也主要由政府主导,通过整合基本养老服务制度,推动基本养老服务体系的发展。本章从政策角度出发,通过分析当前基本养老服务的相关政策文件,探究政府主导的基本养老服务制度整体性供给的理论逻辑、整合路径和整合实践。

第一节 我国基本养老服务整体性供给的理论逻辑

世界范围内涌现许多关于福利的思想和理论,这些理论之间存在差异和共识,推动并引导着东西方各国进行福利探索。我国基本养老服务政策实践正是基于不同社会福利理论而开始的福利探索。无论从制度对象还是制度属性上来讲,基本养老服务制度是我国社会保障、社会福利体系中的重要组成部分,其不同实践蕴含于福利理论的争论与分野中。

一、西方福利模式

在西方学者的福利研究中,福利思想可以分为两种理念。一种是制度主义社会福利思想,另一种是剩余主义社会福利思想。在制度主义福利模式中,社会福利被看作制度的产物,面向全体人群供给,制度主义福利也可以称为普惠型福利。制度主义的福利模式常见于瑞典、挪威等北欧各国,国家在福利生产和供给中扮演着重要的积极角色,社会福利的分配采取普遍主义原则,无差别供给至每一位社会成员。剩余型福利模式秉持选择主义,其社会福利不面向全体社会成员,而是仅仅为有需要的群体提供福利措施,属于“部分群体的福利”,代表国家有美国 and 加拿大。^①当家庭无法提供服务且无法享受市场化服务时,政府为这部分人

① Dean H, Welfare Rights and Social Policy[M].London: Pearson Education,2002:58.

群提供福利支持和援助。^①

普遍主义和选择主义可谓是福利思想的“两个极端”模式，西方福利国家和众多学者在实践中逐渐发现了这两种福利思想的弊端和不足。与此同时，制度主义福利模式和剩余主义福利模式在实践中也慢慢走向融合趋势，逐步从“普及性”与“选择性”两端向中间靠拢，并持续建立共识。福利不应单纯视为国家的责任，而是社会各方合作的结果，其中每个参与者都负有提供福利的职责，以此分担国家供给的负担。国家在制度主义和剩余主义之间不断探索，希望达到政府、个人、家庭责任之间的平衡，即明确各主体的权责分配，划定福利范围和内容。

考斯塔·艾斯平·安德森在《福利资本主义的三个世界》一书中，将福利国家划分为三种形式。一是盎格鲁-撒克逊国家的自由主义模式，即强调资产调查在福利分配中的重要作用，仅向底层民众提供福利，同时辅之以救济式转移支付和小范围社会保险；二是欧洲大陆常见的社会合作-保守主义模式，即以参与劳动市场和社会保险缴费记录为福利分配的重要条件，福利由国家、个人保险积累共同承担，重视社会福利的覆盖范围和内容；三是斯堪的纳维亚国家的社会民主主义模式，即在福利供给中秉持普遍公民原则，不考虑个人表现和需求，面向公民和常住居民提供福利。可以说，西方各国都在积极探索适合本国发展的、兼顾效率与公平的福利模式。

二、东亚福利模式

随着世界各国福利体系的实践和发展，东亚地区的福利制度也引发众多学者的探索 and 关注。“东亚地区福利模式”通常指日本、韩国、新加坡的社会福利实践模式，尽管各国各地区在福利支出水平、福利覆盖范围等方面存在某些差异，但通过基于健康、养老、教育、就业等社会指标的考察，学者们也发现其共同之处：首先，福利制度的文化背景是相似的，都是基于儒家文化背景，对家庭和集体有强烈的认同感和归属感；其次，社会福利主要体现在公司福利中，有很强的法团主义性质；最后，政府福利支出和税收水平都不高，福利体系很难达到再分配调节作用。总的来说，东亚地区福利水平总体较低，社会福利体系服务于经济增长，国家是福利运行的主要运作者，各国人们对于福利的观念较为淡

^① 戴建兵,曹艳春.社会福利研究述评[J].浙江社会科学,2012(02):82-90+157-158.

薄、对福利权利和义务的认识有限。^①

东亚社会福利以“生产主义”为导向，可以用“生产型社会福利”一词来概括东亚地区的福利制度。与普遍主义和选择主义作用相同，“生产主义”也是社会政策制定的导向之一，“生产型福利模式”则是指福利制度以“做大蛋糕”——经济增长为首要目的，通过 GDP 快速增长来带动“分好蛋糕”——增进社会福利，而不是一开始就将财富公平分配作为首要目标。在东亚这种福利模式摒弃了西方福利国家的理念，更倾向于剩余主义，政府是福利制度的主导者，将福利制度看成经济、政治、社会发展的部分。^②福利聚焦于基础设施的建设和人力资本的保障，总体福利支出低，强调家庭和公司福利供给中的重要作用。东亚福利模式严重忽视上层群体和精英群体，导致福利覆盖率低、不公平等问题相继出现，这些都加速了生产主义福利制度的转型。^③

在 20 世纪 80 年代中期以后，随着国家威权主义秩序被挑战，政府体系进行民主化改革，生产主义不再是福利供给的主要导向，东亚社会福利体系逐渐发生转变，福利支出逐年增长，老年福利、儿童福利和残疾人福利项目从社会组织供给过渡到政府主导供给，成为公共福利项目，国家提供社会福利的能力有所加强，东亚模式由生产主义模式转向生产主义和再分配主义混合模式。

总的来说，在东亚地区，各国不断探索与经济、政治和社会发展相适应、相协调的福利模式。这一探索涉及政府在福利体系中的角色定位，需要及时调整，并明确其责任和边界。随着实践的深入，东亚国家逐渐朝着制度主义福利模式靠拢，这体现了社会福利发展的趋势。

三、我国福利模式

从上述福利理论和实践来看，东西方各国福利体制都呈现由最初较为“极端”模式向“缓和”模式转变的趋势。这一转变涉及制度主义与剩余主义、普遍主义与选择主义之间的取舍，在国家、社会和家庭之间的分工协作，以及经济发展与社会公平之间的平衡。正是受到东西方国家社会福利理论思潮变化的影响，我国对社会福利的探索也经历了几次转变。目前，基本养老服务在养老服务体系中的地位和作用日益凸显，作为社会保障和福利的重要组成部分。对于界定政府在基

① Pete Alcock and Gray Craig (eds). *Welfare Regimes in the Developed World*[J], *International Social Policy*, 2002(03):545-578.

② 江华,吕学静.普遍整合视角的东亚福利模式探析[J].*亚太经济*,2012(05):32-36.

③ 韩克庆,金炳彻,汪东方.东亚福利模式下的中韩社会政策比较[J].*经济社会体制比较*,2011(03):41-52.

本社会福利中的责任与边界、理顺政府、社会、市场关系、转型政府功能以及优化福利供给等方面，基本养老服务发挥着至关重要的作用。

纵观我国社会福利模式，其与西方各国福利模式、东亚地区福利模式既有相似之处，又存在不同。从总体上看，我国社会福利发展过程经历了由传统的仅面向弱势群体、以维持社会稳定发展为目的的低水平社会福利，转向新时期面向全体、福利内容增加的普惠式社会福利。我国福利模式并不能简单地以普惠型或剩余型、普遍型或选择型来划分，而是在这些福利思想的基础上生成的一个崭新的中国式福利模式——组合式普惠型社会福利，即以普惠型福利为主要供给方式，在普遍主义原则的基础上，对于某些福利项目实施选择型福利，适度普惠。

中国组合式普惠福利的定位一是满足社会成员福利需要的，二是兼顾经济社会整体发展水平。所谓组合式普惠，就是说福利的普惠程度包括低度普惠（兜底）和中度普惠两种方式，即福利供给包括经济生活水平较低人群，从低层次福利开始，向中等层次福利发展。在落实普惠福利的过程中，要遵循适度原则和福利本土化原则，选择适合我国国情的福利供给方式，不盲目学习福利国家。

我国组合式普惠福利制度是围绕福利需求、福利目标、福利对象、福利发展阶段这几个方面而设计的。在福利需求方面，将民生的需求视作核心目标，而非简单遵循普惠型福利的发展模式来制定福利计划。在福利目标方面，将福利目标分级、细化，设置成不同的小目标，根据不同的福利对象和需求，制定出普惠福利组合，发展出包含从低级到中级、从局部覆盖到全面覆盖的多元化普惠福利方案。在福利对象方面，我国的普惠型福利服务应覆盖各个社会群体，尤其是老年人、儿童、残疾人这些最为需要社会福利支持的群体。接着是农民工、妇女、生活困难的人群及少数民族群体，而对广大社会成员亦应提供必要的福利支持。在福利发展阶段方面，我国组合普惠式社会福利的发展经过以下阶段：2007年-2010年是普惠福利架构的初步设计阶段，2011年-2015年是部分普惠阶段，2016至今是组合式全面普惠发展阶段。我国组合式普惠福利是在政府主导下、多个部门和主体共同建立起的福利机制。在这项福利制度中，政府需要承担起社会福利供给的主要责任，市场、家庭、社区、家庭形成多层次福利体系，各个主体之间层次不同，功能和内容互相补充，同时又相互支持。

第二节 我国基本养老服务整体性供给的相关实践

2021年,中共中央、国务院印发的《关于加强新时代老龄工作的意见》提出“建立基本养老服务清单制度”;2023年,按照党中央、国务院决策部署,民政部会同有关部门研究起草并报请中办、国办印发了《关于推进基本养老服务体系建设意见》,同时颁布《国家基本养老服务清单》。基本养老服务清单大致统一了国家和地方的基本养老服务供给结构、明确了基本养老服务的服务框架、综合了不同政府部门的供给职能,从制度结构、制度内容、服务标准等方面实现了基本养老服务整合,是政府推动基本养老服务整体性供给的重要制度实践。

一、国家基本养老服务清单

在明确基本养老服务概念内涵、梳理基本养老服务发展内容的基础上,国家基本养老服务清单划定了基本养老服务的操作范围。基本养老服务体系建设,在服务的目标群体、种类、具体项目及其内容方面,已通过养老服务清单得到了具体和明确的规定。这份清单为构建完整的养老服务体系框架提供了重要的参考标准。因此,可以认为,这个国家级的基本养老服务清单构成了养老服务实践中的核心参照点,对于优化和完善基本养老服务制度具有至关重要的作用。

(一) 国家基本养老服务清单的主要内容

在《国家基本养老服务清单》(以下简称“《清单》”)出台之前,我国部分省份就已经制定当地基本养老服务清单并开始进行实践。但是,不同地区清单设计秉持原则不同,内容存在一定差异,无形中增加了基本养老服务制度碎片化的风险,阻碍社会公正的实现。因此,国家基本养老服务清单的出台,从国家层面为各地政府提供一个基本的、可供参考的基本养老服务清单。

国家基本养老服务清单包含基本养老保险项目、补贴和津贴、老年人供养、优待与普惠项目、困难老人救助、家庭养老服务支持几个板块。其中,既有兜底性服务,又有普惠性服务;在针对困难老年人的同时,还将一般老年群体纳入保障中;不仅重视家庭基本的养老功能,又突出政府在基本养老服务中的兜底作用。同时基本养老服务清单还关注养老服务的配套设施,如家庭适老化改造、家庭养老支持服务等,以此保障基本养老服务供给的专业化和有效性。

不过,当前国家基本养老服务清单重点还是聚焦在解决面临贫困、失能、无

人照料、残疾、孤寡等困难老年人的养老问题。随着经济发展和老年人需求的变化,基本养老服务清单仍需进行相应的动态调整。这就需要把握基本养老服务的内涵和外延,在供需双方主动选择的基础上,调整服务内容,提高服务的精准化、可操作性和可及性。

（二）需求视角下国家基本养老服务清单项目特征与原则

国家基本养老服务清单服务项目的确定,有着清晰且明确的原则和标准。在各类公共服务中选择组成基本养老服务清单的服务,需要依据一定原则和标准,而该标准是根据供需双方共同决定的。在基本养老服务中,需求方是全体老年人和老年人家庭,尤其是面临一定养老困难的老年人;供给方则涉及家庭、社区、市场、机构、政府等多个主体,其中起主导作用的是政府,因此在供给体系中是从政府视角出发,来考虑整体基本养老服务清单项目。

从需求方来看,基本养老服务的提供遵循几个关键原则:即时性、公正性与可接近性。首先,即时性原则突出了对老年人迫切需求的优先满足。老年人对养老服务的需求按照不同层级进行划分,各个群体根据其经济状况和身体健康状况所需的服务类型也存在差异,按照马斯洛需求层次理论,这些需求呈现层次性分布,以满足基本生活需求为底层,随后根据个人的经济与健康状况追加医疗与文化层面的需求。在当前阶段,鉴于基本养老服务发展水平的限制,《清单》只能集中于最为紧迫和普遍的需求,尚不能全面涵盖老年人的所有需求。同时,在《清单》中不难发现,大多数维持老年人基本生活的服务都可以通过家庭供给而实现,因此对于这部分服务,基本养老服务清单无法将其列入在内。因此,可以看到,《清单》对部分家庭养老服务进行了明确,强调了家庭的基本养老功能;对于溢出家庭之外的基本养老服务和缺乏家庭照料的老人,《清单》则做出了相应的养老服务安排,这部分服务由政府直接或间接参与、动员社会组织和公共资源共同供给,以集中供养、分散供养和探访服务为主。

第二,基本养老服务体系建设中的公平性是通过服务的均衡化实现的。这种公平性确保了老年人的基本生活权益得到保障,这是国家重要的制度安排。公平性要求不同区域和不同人群都能平等地享受到基本养老服务。在《清单》中,公平性的体现一方面是通过加强对处境困难老人的保护,另一方面则是通过在城乡、不同地区之间进行资源的有效整合,确保贫困地区及城乡间在养老服务设施、人

力资源和服务提供方面的均衡发展。此外，面向所有老年人的普惠性福利措施，例如高龄补贴、能力综合评估等，也是公平性的重要体现。

第三，可及性体现在基本养老服务清单以老年人利用为最终目标而设计运行。

《清单》细致规划了基本养老服务所需的财务资助、设施布局及其地理位置等物理资源，着重考量这些资源配置是否能够满足老年人的需求。同时，它对养老服务的提供频次和数量，以及服务的规划与配置，提出了具体的标准和要求。其次，对于基本养老服务项目在街道和社区中的空间布局也有所关注，体现出基本养老服务的便利性和空间可达性，在空间和距离方面降低基本养老服务的使用难度。再次，《清单》中对基本养老服务的收费情况也做出相应安排，通过衡量服务价格和理性的方式，提高其可负担性，使老年人有能力支付所需的基本服务，在付费方面具有可及性。最后，《清单》对基本养老服务提供方式、供给形式等内容都有所涉及，通过衡量老年人对养老服务的需求、使用程度、满意度的情况，达到基本养老服务供给与需求的高配适度目标；同时针对服务内容、服务者专业度和服务环境都进行明确，从服务质量方面提高基本养老服务的可接受性。

（三）供给视角下国家基本养老服务清单项目特征与原则

从供给角度来看，国家基本养老服务清单在设计中遵循基础性、可持续性和可测量性的原则。第一，基础性指的是基本养老服务清单中设计的服务属于最基本的保障服务，是财政能负担的基础部分。政府的财政支援构成了基本养老服务供应中持续的资金基础，因此，确保基本养老服务体系稳定发展的关键在于政府需通过财政保障来确保基础服务的持续供给，统筹考虑当地经济社会发展水平，优先将具有基础性质的服务列入清单中。

第二，可持续性体现在基本养老服务制度、资金、服务的可持续。在制度方面，《清单》列出的服务项目旨在促进基本养老服务制度的持续性和有效性，以确保政策效果的最大化，进而实质性地提高所有老年人的生活质量与幸福感。在资金方面，基本养老服务清单秉持资金可持续原则，政府财政支出时体现“尽力而为、量力而行”，控制成本和预算，在避免供给过于保守的同时，也要控制服务支出费用。在服务方面，基本养老服务清单并没有规定服务一成不变，而是着眼于当下需求和当前财力物力，制定相应服务配套。未来随着社会发展和老年人需求的改变，清单仍会做出相应调整，以确保服务内容的可持续。

第三,可测量性涉及《清单》所规定的基本养老服务方案是建立在成本与收益评估的基础之上,意味着服务的成本——包括时间、人力及资金等方面——是可以量化的,这对于评估财政投入和制度规划至关重要;同时,服务的收益,如养老服务的供应效率、社会满意度以及整体利益,也是可以预估的,这一点确保了反馈和监管机制能够根据具体数据进行有效调整。此外,《清单》中的供给标准也是可以量化的,如年龄、经济水平、身体状况等指标。

二、各地基本养老服务的政策与实践

在国家对基本养老服务政策文件的指导下,各地纷纷出台基本养老服务建设意见,开始不同的探索与实践。

(一) 代表性省市基本养老服务政策发展

笔者选取较早制定基本养老服务清单政策的几省市,通过对比各省市的政策内容,探究地方基本养老服务的发展情况。

1. 北京市基本养老服务政策

北京市基本养老服务体系建设开始时间相对较早,早在2013年,北京市人民政府发布《关于加速养老服务业发展的意见》(京政发[2013]32号),这一政策文件对养老服务体系的发展进行了初步的概述,并强调了满足老年人基本需求的重要性,包括提供生活照护、康复护理、心理慰藉、紧急援助及法律支持服务。

到了2020年,北京市政府进一步深化养老服务体系建设,发布《加快推进养老服务发展实施方案》(京政办发〔2020〕17号),提出建立一个多层次的养老服务体系,并明确了服务的主要目标群体:城乡极度贫困老人、低保或低收入家庭中的失能、失智或高龄老人,以及重度残疾、计划生育特殊家庭的老年人。

2021年,北京市民政局联合北京市规划和自然资源委员会发布了《北京市养老服务专项规划(2021年—2035年)》(京民养老发〔2021〕118号),进一步详细规划了养老服务体系的发展方向。该规划在坚持“9064”原则的基础上,特别关注失能失智老年人,确保他们能在本地区获得必要的基本养老服务,体现了对不同需求老年人群体的细致关怀和保障。

2022年12月,北京市民政局、北京市财政局印发《北京市基本养老服务清单(2022版)》(京政办发〔2020〕17号),对服务对象、服务类型、服务内容又进行明确,《清单》全面覆盖了达到享受服务年龄的所有老年人,服务内容包括

物质帮助,如高龄津贴、福利养老金、护理补贴等;照护服务,如老年人能力评估、集中供养、公办养老机构入驻等;关爱服务,如意外伤害保险、探访服务等。

2. 山西省基本养老服务政策

“十二五”时期,山西省就已经开始规划基本养老服务的建设与发展。“十二五”公共服务规划重点关注高龄、经济困难、失独等生活困难老人的基本生活问题,并提出要逐步形成面向生活不能自理的老年人长期照护服务网络。^①但是,当时山西省基本养老服务内容更侧重于对困难老年群体的经济保障,社会化养老服务大多体现在机构养老床位建设中,居家和社区养老服务的供给并不充分。“十三五”期间,山西省将“健全养老服务体系”列为实现公共服务均等化的重要内容,养老服务建设重点也由机构转向居家和社区养老服务,同时完善对困难老年人的救助和补贴制度。^②

随着养老服务体系的不断完善,山西省基本养老服务内涵和层次也随着丰富。2020年,《山西省人民政府办公厅关于推进养老服务发展的实施意见发布》,对城市社区居家养老服务、农村老年人日间照料和农村留守老年人关爱体系建设提出指导意见。在山西省“十四五公共服务规划”中,专门对公共养老服务建设做出指导,提出要从养老服务能力、基本养老保险等几方面来“健全基本养老服务”。2023年7月,公布《山西省基本养老服务体系建设实施方案》,系统规划了基本养老服务的建设内容。省内各地级市、县也在积极开展基本养老服务实践,晋城市在2020年就出台《晋城市养老服务条例》;阳泉市在社区居家基本养老服务中引入嵌入式养老服务项目,为全省嵌入式养老模式做出示范引领;太原市大力实施适老化改造项目,在政府补贴支持下,提升困难老年人生活品质。

3. 内蒙古基本养老服务政策

在未明确提出建设基本养老服务任务前,自治区就已经开始注重保障困难老年群体的基本生活。2014年《内蒙古自治区人民政府关于加快发展养老服务业的实施意见》提到“基本养老服务是福利性公益事业,要坚持政府主导同社会参与相结合”,并将农村牧区幸福院建设纳入基本养老服务体系建设的预算中。2018年,自治区“十三五”基本公共服务规划中提出要完善高龄、经济困难、失能老

① 山西省人民政府,山西省基本公共服务体系“十二五”规划[EB/OL].(2013-03-18).
http://www.shanxi.gov.cn/zfxgk/zfxgkzl/fdzdgknr/lzyj/szfbgtwj/202205/t20220513_5977538.shtml.
② 山西省发改委,山西省“十三五”基本公共服务均等化规划印发实施[EB/OL].(2016-09-07).
http://www.shanxi.gov.cn/zfxgk/zfxgkzl/fdzdgknr/ghxx/201609/t20160918_6446294.shtml.

人的补贴制度,为老年人提供“兜底性”经济补贴。这些政策和措施都为后续出台基本养老服务清单、建立基本养老服务体系提供坚实政策和实践基础。

内蒙古自治区的基本养老服务体系的建设始于“十四五”时期,相较于其他省市较晚。2022年的《内蒙古自治区人民政府办公厅印发关于促进养老产业加快发展若干政策措施的通知》提出,要将基本养老服务纳入政府购买服务范畴。在自治区“十四五”基本公共服务规划中,从基本养老服务清单、公办养老机构建设、农村互助养老、特困人员供养等方面对基本养老服务做出明确部署。^①随后,印发《关于推进基本养老服务体系建设的实施方案》,其中包含基本养老服务清单、服务响应机制、服务保障机制、服务供给能力和可及化水平,旨在推进基本养老服务体系落实落地。

4. 湖南省基本养老服务政策

从“十三五”时期开始,湖南省就将基本养老服务列为民政事业发展的重点内容,其基本养老服务的发展也经历了从“仅有经济补贴”到“经济补贴+服务体系”的建设发展。《湖南省“十三五”民政事业发展规划》中提出要推动全省普遍建立基本养老服务补贴和高龄津贴制度,实现基本养老服务补贴覆盖率从50%提高到100%。^②《湖南省“十四五”民政事业发展规划》明确提出“推动基本养老服务体系建设”,从普惠性服务供给、老年人能力评估、老年人福利补贴等方面对基本养老服务建设提出指导性意见。^③

2022年6月,湖南省出台《关于加强新时代老龄工作的实施意见》,提出要发展适合中低收入老年人的普惠性基本养老服务,并建立基本养老服务清单制度。^④2023年6月,《湖南省推进基本养老服务体系建设实施方案(2022-2025年)》颁布,首次公布了湖南省基本养老服务清单和相关责任部门,为未来几年基本养老服务体系建设和发展规划道路。^⑤

① 内蒙古自治区人民政府办公厅,内蒙古自治区“十四五”保障和改善公共服务规划[EB/OL].(2021-11-05).
<https://www.nmg.gov.cn/zwggk/zfxgk/zfxgkml/202111/W020211117551393444493/mobile/index.html#p=1>.

② 湖南省发改委、民政厅,关于印发湖南省“十三五”民政事业发展规划的通知[EB/OL].(2016-08-24).
http://www.hunan.gov.cn/xxgk/fzgh/201608/t20160824_4902827.html.

③ 湖南省民政厅,湖南省“十四五”民政事业发展规划[EB/OL].(2021-09-13).
http://mzt.hunan.gov.cn/mzt/xxgk/tzgg/202109/t20210913_20571851.html.

④ 湖南省人民政府门户网站,中共湖南省委湖南省人民政府关于加强新时代老龄工作的实施意见[EB/OL].(2022-08-13).
http://www.hunan.gov.cn/hnszf/hnyw/sy/hnyw1/202208/t20220813_27582261.html.

⑤ 泸溪县民政局,湖南省人民政府办公厅关于印发湖南省推进基本养老服务体系建设实施方案(2022-2025年)的通知[EB/OL].(2023-06-15).
http://www.lxx.gov.cn/zwggk/qzfxgkml/zdlyxxgk/yjfw/202306/t20230615_2028451.html.

(二) 代表性省市基本养老服务清单

通过对比上述文中的各地基本养老服务政策发展,笔者将各地基本养老服务清单的主要内容进行对比,编制成如下表格(见表 5-1):

表 5-1 我国部分省市基本养老服务实践

地区	模式	服务对象	服务内容	责任主体	政策文件(部分)
北京	兜底为主 +部分普惠	1.达到待遇享受年龄的老年人 2.城乡特困老年人、低保、低收入或特殊家庭老年人 3.经认定无劳动能力、无生活来源老年人 4.对国家和社会有特殊贡献的老年人 5.生活无着的流浪、乞讨老年人	1.物质帮助:基本养老保险、福利养老金、高龄津贴、养老助餐服务补贴等 2.照护服务:老年人能力评估、入住公办养老机构、驿站基本养老服务、集中供养、分散供养 3.关爱服务:基本公共卫生服务、老年优待服务、探访服务、意外伤害保险	1.各区政府部门(民政局、财政局、卫生健康局、医保局等) 2.社会组织(残联、公园管理中心)	《关于进一步加强北京市老年人优待服务工作的意见》(京民老龄发〔2015〕289号) 《关于提升北京市养老助餐服务管理水平的实施意见》(京民养老发〔2022〕69号) 《北京市社区养老服务驿站运营扶持办法》(京民养老发〔2021〕154号)等
山西省	兜底为主 +部分普惠	1.达到待遇享受年龄的老年人 2.城乡特困老年人、低保、低收入或特殊家庭老年人 3.经认定无劳动能力、无生活来源老年人 4.对国家和社会有特殊贡献的老年人	1.物质帮助:基本养老保险、高龄津贴、养老服务补贴、护理补贴、最低生活保障、社会救助等 2.照护服务:老年人能力评估、健康管理、乘坐城市公共交通工具、家庭适老化改造、家庭支持养老服务、分散供养、集中供养、优先享受机构养老 3.关爱服务:司法救助、旅游服务、探访服务	1.分工负责:省法院、省公安厅、省民政厅、省财政厅、省人社厅、省交通厅、省卫健委、省退役军人厅按职责分工负责 2.落实:各市、县政府落实	《山西省人民政府办公厅关于印发山西省基本养老服务体系建设实施方案的通知》(晋政办发〔2023〕34号) 《山西省“十四五”老龄事业发展和养老服务体系规划》等
内蒙古	兜底为主 +部分普惠	1.参加企业职工养老保险项目、参加机关事业单位养老保险项目人员; 2.符合领取条件老年人; 3.经济困难、失能半失能、残疾和特殊老年人 5.计划生育特殊家庭老年人、对国家和社会做出特殊贡献的老年人、	1.物质帮助:企业职工基本养老保险、机关事业单位基本养老保险、城乡居民基本养老保险、高龄津贴、补贴、经济困难老年人护理补贴、最低生活保障、临时救助、特困人员救助供养、特别扶助金、困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴、流浪乞讨社会救助; 2.照护服务:老年人综合能力评估、居家适老化改造、	各级政府部门(民政局、财政局、卫生健康局、医保局等)	2022年9月,自治区党委办公厅、市政府办公厅印发《关于推进基本养老服务体系建设的实施方案》

(接上表)

地区	模式	服务对象	服务内容	责任主体	政策文件（部分）
		6.生活无着的流浪、乞讨老人	家庭养老支持服务、集中供养、优先享受机构养老； 3.关爱服务：特殊困难老年人巡访关爱		
湖南省	兜底为主+部分普惠	1.达到待遇享受年龄的老年人； 2.城乡特困老年人、低保、低收入或特殊家庭老年人 3.经认定无劳动能力、无生活来源老年人 3.对国家和社会做出特殊贡献的老年人；计划生育特殊家庭的老年人； 4.生活无着落的流浪、乞讨老年人	1.物质帮助：职工基本养老保险、城乡居民基本养老保险、高龄津贴、百岁老年人长寿保健补贴、养老服务补贴、护理补贴、最低社会保障、困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴、社会救助 2.照护服务：健康管理服务、就医便利服务、居家上门服务、老年人能力综合评估、照护服务、分散供养、集中供养、优先享受机构养老 3.关爱服务：探访服务	各级政府部门（民政局、财政局、卫生健康局、医保局等）	省政府办公厅印发《湖南省推进基本养老服务体系建设的实施方案（2022—2025年）》等

通过比较上述省市的基本养老服务清单项目，可以发现，当前各省市基本养老服务清单虽存在一定差异，但本质是相同的。具体可体现在以下几点：

第一，基本养老服务清单已覆盖全体老年人，但仍是以面向困难老年人为主。从服务对象的结构来看，经济困难、失能、残疾等特殊老年人是清单主要保障对象，物质和服务保障都围绕有生活困难的老年人而展开。此外，部分省市还涉及老年人照料者的培训补贴，或是照顾困难老年人的家庭成员，服务对象的结构较为多样。第二，基本养老服务内容包含物质帮助和照护、关爱服务，涉及老年人生活的各个方面。物质帮助涉及基本养老金、养老补贴等项目，尽管目前补贴金额不高，但对于有物质帮助需求的老年人来说仍是必要的。照护服务和关爱服务主要涉及老年人基本生活照料，同时还包括部分文体项目和出行项目，与老年人福利和优待相重合。第三，基本养老服务的责任主体以各级政府部门为主，社会组织、文体事业单位配合政府共同供给。第四，从政策依据来看，各地基本养老服务清单服务项目都是以当地原有的救助和保障机制为基础，如老年优待政策、老年人社会救助政策、经济困难、残疾人补贴政策等。

三、地方基本养老服务的实践总结

在国家对基本养老服务政策文件的指导下，各地纷纷出台基本养老服务建设

意见,开始不同的探索与实践。当前,各级政府已陆续颁布相关政策或基本养老服务清单,将基本养老服务体系融入当地新的发展规划中,促使基本养老服务的地方实践不断涌现。然而,由于基本养老服务概念尚未统一,政策操作存在较大差异,导致各地基本养老服务的实践表现各异。只有少数地区通过基本养老服务清单明确了服务的边界,而大多数地区在基本养老服务规划和服务清单中并未做出具体规定。

通过整理和对比各地基本养老服务政策后发现,我国不同地方基本养老服务和实践主要聚焦三个关键点——服务对象、服务内容、谁来服务,并且围绕这三个主要问题产生不同的实践走向。

第一,关于“服务对象”,有两种不同的划分标准。一是坚持“兜底”为主,将城乡孤寡老人、经济困难老年人、失能和残疾老年人、低保和特殊家庭老年人列为基本养老服务的主要服务对象,如北京、天津和山东等。二是兼顾“兜底”和“普惠”,不仅符合条件的特困老年人可以享受基本养老服务,还面向全体,即符合年龄的老年人都具有享受资格。具有代表性的则是广东省,以“兜底线、保基本、普惠性”为原则,基本养老服务面向两类资助对象。

第二,关于服务内容,目前基本养老服务实践包含两个层次的服务。首先是兜底性服务,目的是保障老年人的基本生活,服务重点是生活照料和医疗服务,如助餐、取药、家庭医生等。兜底性基本养老服务在各地基本养老服务实践中均有体现,其次是普惠性服务,如上海市基本养老服务中包括的免费体检和健康管理等,普惠性服务是建立在兜底性服务之上的,仅有少数省市开设普惠性基本养老服务。

第三,关于服务主体,多数地区的基本养老服务供给主体只有政府,如北京、天津等地。在这些地区实践中,作为唯一的基本养老服务提供者,政府通过财政拨款,为基本养老服务对象发放补贴,无偿或低偿供给基本养老服务。个别地区在明确政府主体责任的基础上,还重视家庭和社会的责任,强调家庭成员对老年人的赡养责任和义务,同时采取多种措施支持和鼓励社会力量为老年人提供基本养老服务,如杭州、贵州等。

在构建基本养老服务体系的过程中,主要发展趋势分为两类:“基础性服务保障”与“基础保障加上普遍性福利”。虽然不同地区在推行基本养老服务的策

略和实际操作中表现出一定的相似性,差异主要源自于对相关概念理解的不一致以及地方实践先于国家层面政策框架的制订。这导致了在服务的内容、受益群体及服务提供者方面,地区间缺乏统一标准。养老服务中的福利与补助项目分布广泛,这不仅增加了系统管理与执行的复杂度,也阻碍了养老服务体系构建与发展的步伐。因此,无论是从理论研究还是实际操作的角度出发,都迫切需要对基本养老服务的定义进行明确,整理其体制架构与实施路径,促进养老服务体系向着更加完善与健康的方向发展。

第三节 我国基本养老服务整体性供给的路径和特征

基本养老服务在实现老有所养中发挥重要基础性作用,推进基本养老服务体系是实施积极应对人口老龄化国家战略、实现基本公共服务均等化的重要任务。在我国养老服务体系建设中,基本养老服务是其不可缺少的关键内容,关系到养老服务体系的成熟、完善和定型。通过梳理基本养老服务政策,可以看出,当前基本养老服务建设已经取得以下成就:

一、我国基本养老服务整体性供给路径

在整体性治理理论看来,构建整合的基本养老服务制度是解决基本养老服务碎片化的重要策略。基本养老服务制度整合的出发点和落脚点是要建立基本养老服务体系,实现“人人享有基本养老服务”的目标。当前我国基本养老服务制度的整合体现在基本养老服务清单中,通过分析基本养老服务清单,可以发现制度整合主要从制度结构、制度内容和制度流程方面来实现。

(一) 整合制度结构

制度结构影响着制度的内容和流程,直接关系到制度的实践效果。基本养老服务制度结构的整合体现在两个方面:一方面是横向维度上对政府职能进行整合,打破原有的机构配置、逻辑和内容,形成一个新的连续的一体化政府供给体系。中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于推进基本养老服务体系建设意见》(以下简称“《意见》”)中对政府部门的工作任务和工作内容进行整合:跨部门共享基本养老服务数据、各部门按需使用基本养老服务评估信息,基本养老服务供给从“人找服务”到“服务找人”。此外,《国家基本养老服务清单》包含物质帮助、照护服务、关爱服务等三大类 16 个服务项目,并分别明确了每个项目的

服务对象和内容。结合落实《国家基本公共服务标准（2021年版）》要求，《国家基本养老服务清单》以保障老年人的基本生活安全为主线，对现行有效的法律法规和政策文件中已经明确的涉及老年人的基本服务项目进行了梳理归纳，整合到基本养老服务的制度框架下。这既是对政府原本公共服务供给机制的新突破，也是对政府各部门的服务供给的整合。

另一方面是纵向维度的制度体系的整合。提高基本养老服务供给效率，首先要考虑的问题是如何设计出全面、高效、严格的制度规范，确保基本养老服务制度在战略上具备制度的优先性，避免“上有政策、下有对策”的问题。同时，在顶层制度设计之外，还要注重对相关制度进行设计和创新，确保制度运行体制的正常运转。《国家基本养老服务清单》是各级地区制定当地基本养老服务清单的基本参照，各地各有关部门要严格落实《国家基本养老服务清单》，省级政府制定并发布本地区基本养老服务具体实施方案及清单。《意见》要求省级政府制定并发布的清单应当包含《国家基本养老服务清单》中的服务项目，且覆盖范围和实现程度不得低于《国家基本养老服务清单》要求。可以说，《基本养老服务清单》的制定，将原本各级政府之间碎片化的养老服务供给相整合，统一了中央和地方的基本养老服务框架，极大地推动了基本养老服务供给的公平公正。

（二）整合制度内容

基本养老服务制度将基本养老保险制度、社会救助制度、社会福利、老年人慈善事业、老年人优待制度相整合，将其他相关制度整合在基本养老服务清单中。完善基本养老服务的保障机制，推动建立相关保险和福利及救助相衔接的长期照护保障制度，合理确定经济困难失能老年人护理补贴范围和补贴标准，建立基本养老服务经费保障机制，落实发展养老服务优惠扶持政策。具体来看，基本养老服务制度内容的整合体现在以下方面：

一是基本养老服务制度与基本养老保险制度的整合。基本养老服务清单涉及职工基本养老保险和城乡居民基本养老保险，给予老年人最基本的物质生活保障。在基本养老服务与基本养老保险制度的整合中，其管理模式、缴费水平、待遇水平仍需进一步明确，不仅要城镇居民基本养老保险、农村居民基本养老保险囊括在内，还要尽可能地推动基本养老保险的公平性，推动老年人享受基本养老保险的权益公平。

二是基本养老服务制度与社会救助制度、最低生活保障制度的整合。为了发挥基本养老服务的兜底性和基础性原则，基本养老服务清单制度为困难、残疾和重度失能老年人提供救助和服务，其制度整合理念就是让所有老年人都能享有基本养老服务。基本养老服务制度的整合打破原来制度之间存在的“碎片化”问题，提升了社会救助、生活保障制度的层次。

三是基本养老服务制度与护理服务、老年人优待制度的整合。国家基本养老服务清单包括高龄津贴、养老服务补贴、护理补贴等内容，各地在国家基本养老服务清单的基础上，又进行了本地的探索和尝试，比如将老年优待制度、老年福利项目整合到基本养老服务制度中。这些不同内容、多种制度的整合，扩大了基本养老服务的范围，提高了基本养老服务的便利性和可及性。

（三）整合制度流程

基本养老服务制度流程涉及制度的设计、运行、管理和监督，从基本养老服务清单来看，制度流程的整合明确了制度供给对象、整合了制度实施的主体、规范了制度运行和管理。具体有以下方面：

一是整合制度供给对象。在优先保障经济困难、失能、高龄老年人的基础上，基本养老服务不仅面向困难、失能、残疾、无人照料老年人，还面向其他全体老年人，可以说，基本养老服务制度的服务对象涵盖所有老年群体。

二是整合制度实施主体。《关于推进基本养老服务体系建设意见》中指出，基本养老服务的供给要秉持“共担性”原则，即“在赡养人、扶养人、扶养义务人基础上，通过提供基本养老服务、发挥市场作用、引导社会互助共济等方式，帮助困难家庭分担供养、照料方面的负担。”据此可知，基本养老服务供给主体包括家庭、政府、社会和市场。政府在基本养老服务制度整合中发挥着主导作用，这点将在下文详细论述。家庭在基本养老服务供给中起到基础作用。养老服务政策中的家庭支持政策，是为了让家庭更加有效地提供照料服务，提高家庭成员的照料能力。市场和社会在基本养老服务供给中发挥着重要辅助作用。社会组织、社区等社会力量通过日间照料、助餐助洁、康复护理等服务；市场则利用资源优势完善基本养老服务体系。在社会组织和市场的参与之下，各类养老服务机构迅速发展壮大，行业规范逐渐明确，服务质量得以提高。

三是整合制度运行和管理。基本养老服务希望通过制度整合建立完善的服务

运行和管理机制，整合主要体现在三个方面：首先是服务对象的认定，即通过统计和调查，评估老年人综合能力，建立全国统一的老年人身体状况认定标准，精准识别困难老年人；其次是服务生产和递送过程的整合，即建立精准服务主动响应机制，为老年人提供政策咨询、信息查询、照料服务，实现“服务找人”；最后是服务保障和管理措施的整合，要发挥信息技术的优势，建立综合性监管机制，对服务效果和质量进行评估。

二、我国基本养老服务整体性供给特征

政府主导的制度整合使原本碎片、分散的基本养老服务项目集中在基本养老服务清单中，从而提升基本养老服务体系运行效率和质量。通过分析基本养老服务制度整合的实践和路径，可以发现当前制度整体性供给的特征体现在政府主导、系统架构和基本普惠中。

（一）以政府为主导

政府在本养老服务制度整合中起到主导作用，其主导作用可以体现在以下三个方面：一是政府推进基本养老服务制度和体系的建设。在本养老服务制度建设中，党和政府始终发挥着总揽全局、协调各方的核心作用，作为主要负责人负总责。二是政府推动建立基本养老服务和相关保险、福利、救助相衔接的长期照护保障机制。在整合社会保险、长期照护服务、社会救助等各项制度时，各级政府是主要推动者，并且只有政府才具备相应的制度整合权力。三是政府落实基本养老服务的运行。各地区的政府部门在制定本地区基本养老服务清单的同时，还要建立服务的落实和响应机制，建立健全服务评价机制，把基本养老服务体系的建设情况纳入积极应对人口老龄化综合绩效评估。

此外，在本养老服务供给中，政府也起到主导作用。政府主要保障对象是经济困难、失能、高龄和孤寡老年人，目的是代替家庭为老年人提供兜底性服务保障，主要通过制定规则、划分责任、投入资源等方式参与基本养老服务。除了政策方面的兜底保障，政府还为基本养老服务供给提供资金支持。各地方政府通过建立本地基本养老服务经费保障机制，统筹财政支持渠道，通过政府购买服务与直接提供服务相结合的方式，为基本养老服务提供支持或帮助。

（二）形成系统框架

基本养老服务制度整体性供给通过清单化、标准化的方式为老年人提供基本

养老服务，养老服务、社会保险、社会救助的相关制度资源通过整合得以优化，强化其领域相关体制的改革和衔接，体现出基本养老服务制度整合的系统性。

一方面，基本养老服务制度层面的整体性供给明确了基本养老服务概念。《关于推进基本养老服务体系建设意见》中清楚地界定了基本养老服务的定义及“十四五”规划期间的发展目标。基本养老服务被视为国家直接或间接支持下提供给老年人的基本、普遍及保障性服务，旨在确保老年人得到必要的生活支持、照护与关怀，包含物理援助、照料服务及情感关照等多方面。这些服务的受众、形式和标准将根据社会经济发展的实际情况进行动态调整。在“十四五”规划期内，将特别关注那些家庭和个人难以独立解决的老年人失能、残疾和孤独问题，满足他们的基础养老需求。从概念上看，基本养老服务的供给主体、服务内容、对象范围、供给方式都进行了明确，官方从政策角度对基本养老服务概念的出台，兼顾基本养老服务兜底线和适度普惠的功能，使基本养老服务嵌入基本公共服务体系中，形成国家关于基本养老服务的“一揽子”安排，同时为地方各级基本养老服务制度建设和实践措施奠定了基础。

另一方面，基本养老服务制度层面的整体性供给勾画出基本养老服务的大致框架。基本养老服务体系是一个综合复杂的系统，十四五期间，我国基本养老服务体系重点关注基本养老服务的供给。在兜底性服务方面，特困、低保、特殊家庭老年人是基本养老服务的主要供给对象，基本养老服务在强化这些人群服务保障的同时，也在逐步提升供养标准、改进服务供给质量；并且有序落实护理补贴、高龄老人福利等多项基本养老服务的“非服务”项，在此基础上分梯队建立养老服务基准供给机制。在普惠性服务方面，已逐渐加强普惠性服务的供给，完善普惠型养老服务制度、拓宽投资渠道，引导政府机关和国有企业所属的医疗养护机构向普惠型机构转型；在不同地区的基本养老服务供给中，均重视提高社区、养老机构对普惠型基本养老服务的供给能力。

（三）注重基础和普惠

基本养老服务制度的基础性指的是在整体性供给时保障老年人的基本生活需要和照料需要，普惠性指的是整体性供给尽量使所有符合条件的老年人能够方便可及、大致均等地获得基本养老服务。在基本养老服务制度整体性供给时，其基础和普惠的特征体现在对基层基本养老服务的重视，在基层养老服务中形成制

度整合。

“十四五”时期对于我国发展基本养老服务体系而言，是一个关键阶段。在这一时期内，通过实施一连串战略行动和增加资源分配，不断强化保障性养老服务的提供，并快速推进普惠型养老服务体系的建设。此外，注重完善居家及社区养老功能，增设社区及街道养老服务设施，旨在解决我国基层养老服务供应不足的问题，为补齐我国基层养老服务体系短板奠定基础。

基层养老服务主要体现在各个区（县）域内提供的基本养老服务，大多以养老服务联合体的形式出现。同一区（县）范围内因地域、资源、财政都存在一定的相似性，适合以统筹的思维来考量基本养老服务的需求，实现该区域供需均衡。基层养老服务网络构建了一个三级框架，包括区（县）、街道（乡镇）以及社区（村）层面。《关于推进基本养老服务体系建设意见》中特别指出，到2025年，每个县（市、区、旗）至少设立一家主要针对失能和极度困难人群提供专业照护的县级养老机构。其中区（县）主要负责基本养老服务的整体制度设计，而街道（乡镇）和社区（村）则需要掌握本辖区具体的老年人情况和基本养老服务需求，同时承担起生产和递送本区域内的基本养老服务的职责。各个区域的养老服务联合体分为横向联合网络和纵向联合网络，横向整合网络是将本区域内养老资源进行整合，建立品牌化和规模化的养老服务，鼓励大型养老机构参与所在地的基本养老服务运营，带动养老服务设施完善；纵向整合网络是不同层级之间的整合，即在区（县）、街道（乡镇）、社区（村）和家庭之间建立纵向养老服务链接渠道，建立老年友好社区，对老年人居住环境进行适老化改造，将护理服务和生活服务纵向延伸至家庭。

优化我国的基本养老服务体系，并填补基层养老服务的不足，是一项综合性、长期性和多方面的复杂任务。这要求政府扮演关键的领导角色，增强公立养老机构在基层养老服务体系中的作用，强化其公益属性，同时重视基本养老服务的内容和质量，推动养老服务向内涵式发展。只有集中统筹各主体力量、整合各领域资源，才能使基本养老服务的供给具有积极性，治理机制不断得以完善，为养老服务的后续发展奠定基础。

本章小结

本章探究了我国基本养老服务整合相关问题。首先，基本养老服务的制度整合是基于我国混合型社会福利模式而展开的，即社会福利模式处于制度主义和剩余主义、普遍主义和选择主义之间；社会福利供给责任分担在国家、社会与家庭之间，社会福利发展水平处在经济发展和社会公平之间。正是这种混合型的社会福利供给，使我国基本养老服务制度整合有了一定理论依据。

其次，我国当前基本养老服务制度整合体现在基本养老服务清单的制定和执行中。《国家基本养老服务清单》对服务对象、服务类型、服务项目、服务内容都进行了明确规定，为基本养老服务内容和体系都提供了可供参考的完整框架。国家基本养老服务清单是各地基本养老服务操作化最基本的参考，是落实基本养老服务制度的关键依据。部分省市已经开始了基本养老服务的实践，通过整理和对比各地基本养老服务政策后发现，我国不同地方基本养老服务制度和实践主要聚焦三个关键点——服务对象、服务内容、谁来服务，各地围绕这三个核心内容，形成了不同的实践模式。通过政策的制定，基本养老服务的概念逐渐明晰、特征逐渐凸显，制度整合体现在四个方面：一是形成基本养老服务的整合供给框架，基本养老服务供给坚持基础性、普惠性、共担性和系统性原则。这四项原则是一个统一整体，贯穿于基本养老服务体系建设全过程。二是通过基本养老服务清单的制定，统一各地方基本养老服务的基本标准和范围。三是整合基层基本养老服务，在社区、县域范围内实现基本养老服务的整合。四是主体之间的整合，通过提供基本养老服务、发挥市场作用、引导社会互助共济等方式，帮助困难家庭分担供养、照料方面的负担。

最后，通过探究国家基本养老服务清单和部分地区基本养老服务清单，可以发现基本养老服务制度整体性供给是通过整合制度结构、整合制度内容、整合制度流程三条路径来实现的。在基本养老服务制度整体性供给中，始终以政府为主导，形成了系统性制度框架，并且注重服务内容的基础性和普惠性。

第六章 以信息技术为平台的基本养老服务整体性供给

21 世纪以来,互联网的普及对经济发展和社会运行产生巨大影响,改变了大众的工作、生活、学习和思维方式。在养老服务领域,智慧健康养老服务是以智能产品和信息系统平台为载体,面向人民群众的健康和养老服务需求的新兴服务业态。为了让更多老年人享受到现代技术的发展成果,国家多次印发相关政策文件,推动智慧养老服务的发展和实施:2019 年国务院办公厅印发的《关于推进养老服务发展的意见》中曾明确提出要推进“互联网+养老服务”,积极发展人工智能、大数据、云计算、物联网等新兴信息技术;2021 年国务院印发《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》对互联网+养老服务的发展路径又做出具体部署,鼓励老年医、康、护服务与互联网技术相结合。2023 年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于推进基本养老服务体系建设建设的意见》在“提升基本养老服务便利化可及化水平”的部分,明确提出要加强基本养老服务信息的无障碍建设,降低老年人使用数字技术的难度。这些政策为互联网与养老服务的结合提供了指导和实施思路,推动了智慧养老产业的发展。

智慧养老服务既需要现代技术与养老服务深度融合,又需要现代技术参与养老服务、养老服务主动利用互联网对传统服务改造升级。智慧养老服务的表现形式是多样化的,在供需匹配度、服务整合、节省成本等方面具有独特的优势。对于基本养老服务来说,现代信息技术是何以推动基本养老服务整体性供给的?从哪方面整合了供给资源?如何实现供需信息的对接?又是如何对多主体进行有效监管、把控服务质量?本章试图通过分析 F 市养老服务“e 福养”平台的实践,从整体性供给的技术角度来审视基本养老服务整体性供给的信息收集、服务流程和监管反馈;聚焦现代技术对基本养老服务供给过程的作用,从需求-生产-递送-监管四个方面分析整体性供给的过程。

第一节 整体性治理中的信息技术工具

简单来看,整体性治理指的就是政府内部层级和部门之间的整合协同、政府与外部组织的合作联通。在这个过程中,由于公共事务具有交叉性,多主体、多部门的协作并不容易——即使政府部门拥有一定资金保障和经验支持,协同工作

仍需打破空间和时间束缚来获取信息和资源的流动。因此,要实现政府内部各部门、政府与外界组织的合作治理,信息技术工具的使用必不可少。这里所讲的信息技术,是对在线技术,其中包括在线办公、互联网信息平台、整体办公数据库、虚拟服务链等。这些信息原本分属于不同的部门,各自位于较为独立的信息仓库中互不联系,呈“碎片”式分布;信息技术通过在线整合,使各个信息仓库中的信息发生联系,从而转变为整体集成信息系统。尽管小部分信息在不使用信息技术的情况下也会发生流动和重组,但仅能在局部范围改善信息的碎片化;只有网络信息技术的出现和使用,才能从整体层面整合信息碎片,提升政府内部、政府和其他部门的协同工作效率。

一、信息技术对整体性治理的信息整合

信息整合指的是在信息技术的支持下,对分散在不同主体信息进行统一收集和管理,使原本分散、独立的信息在主体之间共享,从而实现各主体治理过程中的整合。面对分散、多元、变化的信息,信息整合的基础是建成标准且统一的信息共享平台,面对日渐多元、分散和变化的公共信息,如果不建立一致的传递流程和模式,各个主体之间很难进行交流和协作,信息共享也无法实现。在信息整合中,如何使不同信息在交互过程中保持信息对接时的标准化和信息顺序一致性是整合的关键。标准化对接流程包括横向和纵向两个层面:纵向层面指的是同一政府系统中不同层级信息交流的标准化,即上下级能够相互复制彼此和衔接彼此的信息,体现出有效的信息对接;横向层面要求各参与主体对信息进行共享和交流,彼此相互理解并传达有效信息。信息目录是参考政府办公需求和民众服务需求而建立的信息检索、定位系统,其中包括对现有公共信息的分类、分级的编辑,从而形成经济、自然、社会等不同内容的信息体系。信息目录的一致性要求无论信息载体和主体分属于哪个领域,这些信息都按照一致的结构和编码进行共享、传递和互动,以此确保公共信息内部的关联性和整体性。

在国外的整体性治理实践中,现代化信息技术之所以能够推动政府公共信息的整合,得益于其中的首席信息官制度和信息私密制度。在发达国家,整体性治理中的信息整合涉及“首席信息官”——处于体制内决策层、主导信息整合的高级官员,他们负责制定信息整合的策略和方法,全程为信息资源的整合提供技术指导;他们建立定期反馈和评估制度,以此及时监督和管理信息整合的进展,确

保信息系统建设的适应性和有效性。因此,在首席信息官的监督下,信息系统建设具有及时性和统一性,避免因分散建设而带来的信息整合困难。此外,完备的隐私保护也是在线技术应用于政府整体性治理时的决定性因素。只有确保采集、保存和使用个人信息的安全性,才有可能获得民众对隐私采集的支持。在收集和使用民众信息时,人们有权利知道相关部门的收集信息原因、收集和使用目的、可靠程度如何,如果有不安全的因素存在,公众有权利拒绝提供个人信息。因此,要想获得民众的信任与支持,就必须建立完备的隐私保护体系,确保公众信息用于公众目的而非私人目的,这样信息整合才能具有一定社会基础和公众影响力。

在整体性治理中,信息系统能够破除因利益、功能、地域、部门而造成的信息资源碎片化现象,将不同部门之间的利益诉求进行整合,打破部门之间的信息壁垒,减少功能和地域造成的信息差异,以此实现政策制定的合法化、多部门合作的无缝隙化,提高公共服务的供给质量。政府内外部信息整合机制的建立,推动了整体性治理实践;在现代化信息技术的支持下,政府可以借助整体性平台发布信息、整合服务主体、进行统一管理。随着网络信息技术的不断发展和成熟,信息系统的整合方式随着技术提高而逐渐多样化——在线网络技术对不同信息资源进行归属和分类,通过网络化、可视化、智能化的方式集成现有信息资源。服务对象在获取信息时,仅需通过单一入口进入信息系统,即可获取多个部门的信息资源,并与政府部门进行沟通,实现公共服务的在线办理。现代信息技术整合了原本分散、不相关的信息和业务,更加突出政府治理和行政中的“整体性”思路,同时为未来区域远程整合、部门远程整合奠定基础。信息系统对信息资源整合之后,对信息进行整体分析,通过系统展示各部门信息和子系统的关系;信息系统既是一个整合平台,也是统一管理和访问的平台,将有价值的信息及时传递给各子系统进行加工,提高信息的附加值和影响力。因此,建立信息系统平台,不仅使有价值的信息得到了管理和分类,而且还增强了各部门子系统的协同性和综合性,使信息系统得到充分利用。

二、信息技术对整体性治理的过程优化

从整体性治理理论来看,如果没有在线信息技术的支持,整体性治理依旧可以发生;然而,如果没有信息技术的促进和优化,政府各层级、各部门、政府内外部之间仍会沿用传统的办事流程、依旧会存在繁冗的协作机制,阻碍部门之间、

层级之间的整合和运行。在线技术的使用,可以将各主体业务模式再造,即通过水平流程整合或垂直流程整合的方式升级业务流程,实现整体性治理的过程优化。

水平维度上的信息技术整合流程优化,就是把不在部门范围内的工作,通过一定的顺序和逻辑相衔接,进而将原本杂乱、分散的流程组成系统性流程。首先,信息技术流程是由一个个业务和行动组成的系统,按照不同的顺序进行排列,来反映行动之间的逻辑和关系。这些行动都是人们按照特定的行为关系和组织关系而设计的,行动之间具有连接性;正是这些连接让不同部门、不同层级的行为活动能够彼此协同。其次,随着组织行动的逐渐复杂、人们思维认知的进步,流程也存在着改进和优化的必要性,在线信息技术为流程的优化提供了极大的空间。音像技术、数据库技术、客户服务系统都为政府部门的业务发展提供新兴可能。如果不利用在线技术,整体性治理流程的优化也仅是浅层次的顺序改变,其深度、广度、层次之间并无拓展;只有应用在线信息技术,业务流程才可以在完整、连贯的整体性思路中打破碎片化困局,跳出以往整体性治理中的静态整合和物理整合,使整体性治理流程发生“质”的飞跃。最后,在整体性治理中,信息技术将业务流程/整合过程作为落脚基本点,并以此为圆心,全方位向外进行过程梳理,探寻主体间的交叉、重复流程,为简化办事流程、降低整合难度提供保障。首先,在线信息技术先将当前整合过程和业务流程进行分解,对分解后的模块进行描述和展现;其次,把不同模块进行技术匹配,寻找相应的技术支持,确保优化后的信息还可以传递和应用;再次,重新寻找各模块、各行为之间的逻辑关系,并运用技术进一步分析整体性治理的业务流程;最后,将业务模块按照正常流程进行整合,形成整体性运行机制,改变之前的行动流程和运行模式,使不同部门、不同业务之间通过信息技术实现整合、互通和共享。

垂直维度上的整体性治理过程优化,是以“业务线-业务域-子业务”的逻辑展开的。首先,业务线是以行动和业务事项为中心而设置,并非围绕特定部门设置;每条业务线都代表着某一事项的行动过程,大多涉及多个部门和多个层级。业务线对该事项所牵涉的部门,进行整合优化和重组,对相似或交叉的业务进行归类、合并,并将有合作可能的事项发起多部门联动,减小部门之间的隔阂。这些都需要各主体知悉各自业务事项、履行部门职能。在信息技术的推动下,当遇到“碎片化”服务项目时,就需要整合项目流程,构建协同办公系统,为部门之

间的信息沟通提供平台,提高公共信息处理效率,将部门之间的壁垒和隔阂降到最低。其次,在已有业务线的基础上,依照政府职能和定位,设置业务域。业务域是对政府不同部门的职能描述,依照职能的外在显著特征和政务内在逻辑,从整体上规定职能范围和类型。业务域是业务线整合形成的结果,其核心内容是不同部门的交叉业务和联合服务,业务域以政府职能为主,其核心是政府职能的不同领域。最后,业务子域是根据业务域所涵盖的业务活动方向和目标对象划分出来的,是在业务域范围内的细分。业务子域的出现,能将主体业务和项目所整合,形成完整的流程和机制,在不同政府部门和不同层级之间实施共同的项目,从运行流程和运行内容层面做到整体性治理。二是划定政务活动方向,避免单个政府层级全权过大、各自为政,使整合行动更加明确。现代信息技术在政府公共服务整体性供给中具有重要意义,整合型治理模式的形成,不仅减少了政府公共服务中的困难和成本,而且为各项业务的科学性、专业性、流程化提供保障。

三、信息技术为整体性治理提供虚拟服务

随着信息技术发展,各类组织中必将应用数字信息技术,政府的部分职能将走向虚拟化——即使其内部的官僚制结构没有发生变化,也必然从现实世界走向数字平台的虚拟化世界。虚拟服务主要指的是两个方面,一是与真实世界现实存在的服务相对的服务类型,虚拟服务是现实服务、实体服务在网络世界继续发展的表现,如果说实体服务的传递需要依靠人员、机制等途径,那么虚拟服务的传递则需要借助网络途径或者虚拟组织。另一方面,虚拟服务是由社会需求带动发展起来的,跨越时间和空间,从传统服务的生产系统中抽离,将各个主体、各种层级和各种资源相整合。虚拟服务没有固定的服务形式和服务地点,具体的服务根据用户的需求而随时变化,由于运用了现代化信息技术,更加突出了虚拟服务快速整合资源、及时回应需求的特点。信息技术通过链接主体间的资源和信息,使他们彼此发生整合、互动和协调,从整体上构建多层次、多主体、多支柱的虚拟服务生产机制,其中包括整合信息传递平台、信息存储系统和主体行为模式,匹配主体间异质性资源,形成跨部门协作的支持状态。

在整体性治理中,现代化信息技术从三个角度提供虚拟服务:

在服务生产中,实现可视化供给。虚拟服务需要借助“GUI”^①来实现,在

① “GUI”指的是可视化用户界面,英文表述为“a Graphical User Interface”。

界面中,终端用户可以利用可视化界面来选择服务,服务提供者可以利用可视化界面设置服务。它是虚拟服务过程的前端系统,决定着整个虚拟服务系统的设置与走向。单一的界面端口和统一的交互界面是公众输入和交互的场所,同时可视化界面也是发布服务信息、接受用户反馈、解决服务问题的场所,并创建信息服务过程。对于使用人员来说,可视化界面以整体模式呈现给自己,无需知晓服务细节和具体部门,从而提升体验感。

在服务供给时,形成智能化服务机制和组件化服务内容。现代信息技术利用智能手段赋能各个服务主体,当他们接收到服务需求时,会智能地分析服务需求,通过算法决定并执行虚拟服务;或是利用信息平台更好地与使用者“对话”和“交流”,调动不同主体的服务资源,及时重组服务、生成新的服务信息。并制定相关的服务方案,以便于服务主体的动态行动和整体性治理。组件化指的是由运行状态较好的服务组件形成的流程结果,这些服务组件在服务流程中具有较好的匹配性和易接受性,使他们打破彼此之间原有的资源壁垒,将资源在线技术将各主体的信息资源整合成为可使用的服务资源,打破原有的技术壁垒。每个服务组件都具有完备且清晰的过程接口和紧密的连接,能与其他服务组件对接并整合成公众所需的服务资源,使用者仅需通过服务接口或者在可视化界面便可调动服务。虚拟服务的各个部分在协作的同时保留着本身特色,彼此之间又存在着差异性和独立性,在需要的时候可以独当一面,提供公众所需的个性化、多样化服务。

在服务供给后,形成及时反馈机制。虚拟服务在供给过程中,已经将服务内容、服务生产进度传递给使用者。对公众来说,虚拟反馈服务因借助公开的信息平台,其反馈机制是全程透明的。当服务反馈的流程完成之后,当次虚拟反馈服务即自行解除;一旦下个服务对象出现,便开始重新建立反馈机制。虚拟反馈机制涉及的部门是政府在信息平台上的虚拟部门,和实体职能部门的业务办理方式有所区别,这种区别更加及时、高效地回应了民众的需要,并在虚拟服务供给之后迅速收集反馈信息,为下次改进服务做准备。

虚拟服务能够更好地照顾到多种群体的多样化需求,在当今社会,公众对服务需求存在明显的价值取向上的不同,不同群体会产生完全不同的服务需求。线下实体服务大多是为了解决某种需求、面向固定群体所提供的,其固定的服务场所、流程化的服务模式难免会忽视更多群体的差异化需求。因此,为了满足这些

群体各自的需求,就需要公共服务供给者——政府部门通过某种方式直面公众的需求。信息技术平台提供的虚拟服务将需求者的意见拆分成不同的服务响应机制,这样政府在线服务平台就可以根据不同的公共服务需求做出响应,从整体上为满足需求提供解决方式,同时提出不同的服务方式和方法。对公众来说,他们面对的是两套服务运行系统,一套是传统的线下实体服务,这种服务可以被实际感受到,其服务流程也可以亲身体验到;另一套是信息技术发展所带来的虚拟政务服务,虽然业务流程完全虚拟化,但优势在于打破时间、地域、空间的限制,可以享受到没有边界、没有缝隙的整合型服务。所以说,信息平台的虚拟服务大幅提升了整体性治理的服务范围、服务响应力度和服务便捷性。

第二节 数字化赋能下的养老服务整体性供给

随着在线信息技术的不断发展,互联网、大数据、信息化逐渐嵌入我国养老服务体系的建设中,智慧养老服务迅速成为养老服务体系发展的新动力和新趋势,为养老服务供给提供多样化路径。^①党和国家不仅出台了一系列关于促进“互联网+”行动的政策文件,推动智慧养老的落实落地;还在实践中探索养老服务的数字化新形式,如智慧社区建设、老年人无障碍网络服务等。发展智能化为老服务既是当今信息科学技术的发展趋势和社会进步的整体方向,也是对传统养老服务供给方式的升级和变革。

一、大数据推动养老服务高质量发展

在整体性治理过程中,大数据互联网技术的推动作用通过信息整合、过程优化和提供虚拟服务而实现,这些手段将治理联合为整体,有效推动公共行政的创新治理。对于养老服务来说,大数据手段的推动作用体现在技术、服务和价值观等多个层面,通过改进服务模式、更新服务内容、引入价值理念的方式实现养老服务的整体性供给。

(一) 技术嵌入: 推动养老服务模式改进

大数据技术嵌入到养老服务中,从需求和合作的角度推动了养老服务供给模式的改进,将智能信息平台嵌入到养老服务过程,发挥技术引领和重塑的作用。

在智能化信息平台嵌入下,养老服务更加注重老年人需求。从大数据技术的

^① 汪波,李坤.国家养老政策计量分析:主题、态势与发展[J].中国行政管理,2018(04):105-110.

角度看,养老服务需求代表着老年人对服务内容、服务模式、服务制度等方面的期望。智慧养老服务需要基于传统线下养老服务,改进并优化养老服务模式,完善养老服务供给机制,更加清晰准确地描述问题涉及的信息和功能系统。供需不对等一直都是各个养老服务模式中存在的问题,而大数据技术对信息收集、匹配的优势可以填补养老服务中供需信息不对等的缺陷。智能化信息技术通过分析内容结构、层次结构和其他相关因素,来推动养老服务供给朝着需求导向改进:需求的内容结构指的是大数据技术可以从老年人刚性需求(基本生活、医疗等)和柔性需求(社会参与、精神慰藉、娱乐文化等)来收集并划分需求信息;需求的层次结构可以依据马斯洛需求层次理论对老年人的需求进行划分;其他需求信息则包括老年人对养老服务规划和基础设施的要求等等。通过对这些需求信息的关注,大数据技术能更好借助智能化平台匹配相关的应用设施和信息资源,以提高服务的供需匹配效能。

在智能化信息平台嵌入下,养老服务逐渐走向合作共赢的供给模式。由于养老服务供给时难免会遇到复杂、不确定性因素,而任何单一主体的能力都是有限的,所以要依靠多主体共同供给。作为公共服务中的重要环节,智慧养老服务主要由政府主导、通过信息网络技术直接或间接传递公共服务或公共产品。^①在政府主导、其他主体配合的过程中,主体之间的合作要以不损害自身利益和他方利益为前提,并维持良好的合作关系。大数据技术使得养老服务信息得以无差别、透明化、实时性传递给各个养老服务机构,为各部门、各主体合作提供信息基础。借助大数据平台,各主体可以共享资源和权利、共同参与和监督、共担风险和责任,共同商议和制定出满意的合作策略和方案,形成社会集体利益最大化,使养老服务系统更加包容,保证整合性供给机制在稳定、有序、可靠的环境中运行。

(二) 服务赋能: 推动养老服务内容更新

国外有美国“线上社区”养老服务、日本“合作型”科技助老服务和德国“智能居家”养老服务;国内有“虚拟养老院”服务、“智能化公益养老”服务等。这些例子说明大数据手段需要借助不同服务载体和服务内容才能实现赋能作用,而智慧养老服务平台恰好可以通过融合智能化手段和养老服务,为科技赋能养老服务内容提供媒介平台,从而形成全方位、多层级的养老服务内容,赋予传统养

^① 张锐昕,李健.政府电子公共服务的内涵和外延[J].行政论坛,2015(4):39-43.

老服务以新兴内容。在智慧养老服务系统中,服务供给主体借助智能化设施实现服务升级、资源整合和系统优化,养老服务体系因智能化赋能而得以高质量发展。

国外有美国“线上社区”养老服务、日本“合作型”科技助老服务和德国“智能居家”养老服务;国内有“虚拟养老院”服务、“智能化公益养老”服务等。这些例子说明大数据手段需要借助不同服务载体和服务内容才能实现赋能作用,而智慧养老服务平台恰好可以通过融合智能化手段和养老服务,为科技赋能养老服务内容提供媒介平台,从而形成全方位、多层级的养老服务内容,赋予传统养老服务以新兴内容。在智慧养老服务系统中,服务供给主体借助智能化设施实现服务升级、资源整合和系统优化,养老服务体系因智能化赋能而得以高质量发展。

大数据对养老服务的赋能,即借助信息平台系统,针对老年人的服务需求做出的回应——通过线上或线下的方式。智慧化养老服务以一站式、全过程、全天候、包容性为特点,目的是提供整合性、智能性、无缝隙、便捷可及的养老服务。大数据赋能的养老服务具有彻底性、包容性的特点——彻底性指的是服务可以通过线上获得,包容性指的是没有身份、特征歧视,健康人群和特殊人群都可以享受到智慧养老服务,突出互联网的平等、无差别性。在优化养老服务内容时,大数据不仅直接作用于养老服务供给系统,还间接作用于养老服务的使用者。在养老服务信息平台建设中,大数据“赋能”养老服务不仅是手段——伴随服务供给的全过程,而且是目的——体现在养老服务供给的各个方面。基于大数据平台的服务供给系统和信息运作,在为养老服务内容“赋能”的同时,还推动了各个养老服务模式发挥出最大化价值。

(三) 价值增慧: 推动养老服务价值升华

大数据赋予养老服务两种不同的特征——智能性和智慧性。智能性主要指养老服务供给过程、供给手段涉及智能要素,即通过信息化手段,将蕴含人类智慧的技术嵌入到养老服务系统中,从而转化为智能化养老服务,如包括智能设备、智能技术在内带有一切智能属性的产品和服务;智能化养老服务的发展核心是数据资源,并借助知识、人类思想等资源要素通过逐步递进形成的智能。智慧性主要指在人类理想、道德基础上的养老服务资源要素,这些理念、观点和认知通过运用大数据技术,融入了现代化的方法和工具,并将这些方法和工具注入到养老服务参与主体中,从而让主体在生产养老服务时整合各部分内容,使养老服务供

给机制因汇集人的思想道德观念而更有人情味、更加智慧,由此达成提升养老服务价值、优化老年人服务体验的效果。因此,依靠大数据技术而兴起的“智慧养老”,是集理性技术与感性思想为一体的整体性新兴养老服务形态,其中的“智慧”依靠养老服务主体和养老服务技术共同传达。

养老服务价值理念的升华促进了养老服务体系的整合。大数据通过对养老服务的技术赋能,供给方式和供给内容智能化、多元化,不仅从技术方面升级了养老服务整体性供给过程,而且从服务体系设计和供给理念角度赋予养老服务智慧性、人文性价值。在服务体系方面,大数据涉及线上的网络空间和线下的实体服务,并将二者结合起来,实现线上和线下相结合、服务主体和客体相连接、服务资源和服务过程相整合、服务形式和服务方式相转换,从整体上提供优质的养老产品、设施和服务。大数据以满足老年人的需求、保障老年人的权益为根本目标,在推动科技融入养老服务的同时,兼顾养老服务体系的基本性、福利性和均等性,并以“让老年人积极、健康安度晚年”为技术信念。信息技术带来的服务体系整合不仅有助于服务需求、供给的科学管理和整合,还有助于供给侧结构性调整。在服务价值方面,大数据嵌入养老服务时秉持“以人为本”的理念,尊重老年人本能的欲望、需求,以老年人为中心;将老年人本身作为“互联网+”养老服务的目的,而不是将技术作为养老服务的目的,重点突出大数据对满足老年人需求的重要性。此外,设置智慧养老服务的评价体系,把老年人意见和反馈作为评价智慧养老服务质量和效果的重要标准,即通过服务是否尊重老年人权利、服务过程是否保障老年人权益、信息平台是否将老年人对美好生活的期盼视作最终目的等标准,作为衡量“互联网+”养老服务系统的评价依据。

二、大数据参与养老服务整体性供给

养老服务的整体性供给是一个复杂的社会化供给机制,其中涉及多个主体,并通过技术嵌入、服务赋能、价值增慧方式推动了养老服务供给质量的提高。并通过“虚实结合”供给过程、“人机交互”供给内容、“一体化”供给机制实现养老服务的整体性供给。

(一)“虚实结合”的供给过程

针对老年人多样性的养老服务需求,大数据信息技术将现实服务变为“虚拟服务”,整合线上与线下的服务手段、实现现实与虚拟相融合,填补整体性供给

过程中的空缺。

“虚拟化”拓展了养老服务的空间范围，惠及到更多老年群体，为养老服务体系注入新发展和新活力。相比于传统养老模式，智慧养老服务使用先进的信息平台技术，研发出面向居家、社区、机构不同老年人的物联网服务平台，借助原有“养老”、“医疗”、“健康”综合性服务机构，用大数据将老年人、家庭、服务主体相串联，满足老年人的需求。在大数据技术的推动下，养老服务物联网系统将采集的老年人数据上传至服务平台，平台对感知到的数据 and 需求做出智能化处理，大数据技术发挥了机器学习、云计算、智能储存等功能，对养老服务进行数据分析和数据处理。人工智能在云计算和大数据的辅助下，控制物联网服务平台，使其更加精准和高效。因此，在智慧养老服务供给过程中，物联网、大数据、人工智能不再是彼此孤立的技术，而是互相融合、互相联系，在彼此整合中共同赋能养老服务的整体性供给。不过，“互联网+”养老服务仍要与线下实体养老服务相结合才能落到实处，只有虚拟技术与现实服务充分融合，才能更好延展养老服务的服务范围，实现供给过程的智慧化。

“虚实结合”的养老服务平台对供给过程的整合从服务生产、服务递送和服务评价三个不同阶段体现出来。在服务生产过程中，老年人的实际需求由社区、机构工作人员所收集，或以大数据信息平台的方式直接统计到养老服务平台中；平台接到需求指令，向相关机构或服务人员发出服务指引，服务人员根据需求开展实际服务，服务生产过程完成了虚拟和现实的整合。在服务递送过程中，智慧养老服务通过线上和线下两种方式向老年人递送服务，线上递送方式有实时监控、报警呼叫等；线下递送方式即上门服务或机构服务。线上和线下递送方式相互交织，既可以互补，也可以独立存在。在服务评价过程中，老年人及其家人可以通过线上服务平台直接提交服务评价和反馈，也可以用电话评价等传统方式表达自己对服务的满意与否。智慧养老服务既融入了养老服务整体性供给的不同环节，使各个环节都具备线上养老+线下服务的各功能，又通过大数据技术将这些环节串联起来，形成整体性供给闭环。

兼具虚拟和现实的智慧养老服务技术在供给过程整合各项服务资源。大数据养老服务平台通过运用智能手段，生产出一系列智慧养老产品，以“智能化”“大数据”为主线，串联不同领域的养老服务资源。智慧养老服务不仅是养老服务供

给的模式创新,是信息领域应对老龄化的有效方法,也是线上线下资源相整合的有效手段。智慧养老服务通过技术从整体上指导和调节养老服务的供给,将各个主体、各项内容、不同阶段整合到同一平台中,利用互联网技术和运营思维,提高养老服务供给过程中的资源配置效率,推动养老服务过程中不同主体、不同内容进行整合。面对老年人众多的服务需求,大数据技术发挥着服务支持作用,以人文关怀为主要价值驱动,通过互联网信息技术来满足各项服务需求,调动各主体、各领域的资源优势,进行协调整合、互动创新,形成新型整合型供给模式,改善服务供给形式,提高了服务供给的质量和效率,回应老年人需求。

(二) 人机结合的供给内容

养老服务中的人机结合体现在“智能化”的供给内容中,“智能化”是大数据技术与人本身智慧的结合,也是智慧嵌入智能系统的结果。“智能化”供给逻辑在于借助大数据技术延伸人的能力和边界,增加服务供给内容。目前,在养老服务供给中,部分服务内容以智能化手段为支撑,运用信息技术、追求个性、多元的服务,实现供给内容的“人机”整合。具体来看,供给内容中的人机整合包含以下要素:

一是“智能化”的供给设施。信息平台和技术手段是智慧化养老服务得以产生的主要依托,体现出互联网技术的普及化和大众化,也实现了老年人共享发展成果。新一代的信息技术带来的云计算功能及数字化管理功能,为养老服务的互联互通、资源多渠道融合和主体有效配置提供了支持。近年来,在政府财政投入和大力支持下,公共服务的信息基础设施建设、电子公共服务系统和公共服务信息平台建设较快发展,逐渐构建出规范、统一、全国一体化的“互联网+政务服务体系”,并明确该体系的基本建设要求和方向。随着国家对“互联网+”技术发展的支持,智慧养老服务的应用范围不断扩大,目前主要体现在老年人需求信息收集、养老信息平台维护、社会化养老服务资源链接和健康档案管理等方面;在基本养老服务领域,则是涉及基本生活设施、医疗卫生设施和体育文化设施三种信息平台类型。

二是“智能化”的供给技术。随着信息网络技术的发展和成熟,智慧养老服务的供给流程和供给标准不断完善,在此背景下,政府部门持续推进信息技术基础设施的建设,旨在鼓励医养结合、康养结合与互联网的融合发展,强调大数据

与老年人健康管理整体推进，通过技术带动养老服务事业和产业的发展。“智能化”养老保障技术目前以现代信息技术为主，还涵盖了数据处理、信息管理、知识管理、智能响应机制和数字反馈技术。这些技术旨在通过互联网在所有部门和主体中实施整合行为，为养老服务提供广泛的医疗服务。

三是“智能化”的供给结构。基于技术、硬件、软件、资源的智慧养老服务并不局限于此，如果想将大数据与养老服务相结合，还应从智慧化养老服务基本结构中进行整体设计，即供需关系、系统建设、支撑技术等方面。养老服务主要发生在供给主体和需求客体之间、老年群体和养老资源之间（有形资源、无形资源、物质资源、数据资源），“智慧化”手段需要从供给和需求关系上融入“智能”基础结构建设。在提供养老服务时，大数据技术为需求侧和供给侧的实时交流和协商创造了条件，供给侧可以及时收到需求侧的服务要求，需求侧也可以对供给进展实时更新。智能系统涉及整个养老服务供给系统，可以解决老年人无法依靠家人和自身解决的问题，只有在养老服务系统中重视智能服务手段的融入，才能够打好养老服务的“智能化”基础。

四是“智能化”的数据库建设。数据库建设包括两个方面：一是数据平台结构。智能养老服务平台由用户信息、操作系统和数据支持环境组成，其数据核心是用户信息，它在数据存储、系统管理和运行中发挥着重要作用。

同时，数据库中的基本信息平台还有助于实现养老服务基本数据的一体式浏览、查询和统计。运营系统涉及数据的使用、维护、管理，是数据中心不可或缺的辅助系统。支持环境既包括大数据整体发展环境，也包括政策、社会和人才支持。数据中心建设的成功与否不仅取决于基础数据的内容与质量，还取决于系统整体的稳定和完整。在数据库建设中，只有定期管理和维护信息系统和管理平台，才能保证养老服务数据中心的可持续发展。二是数据库体系。养老服务数据库以养老服务供给信息和老年人信息为基础，形成涵盖家庭、社会、机构、卫生和医疗保健等卫生设施的基础数据库。

数据中心囊括了服务对象的个人和需求信息、养老服务各主体和供给信息，数据库关联的政府部门包括公安、社保、财政部门，关联的机构有医疗机构、街道和社区、养老服务机构，在多部门之间互联共享。数据库包含的养老服务供给方式有智能居家模式、互动交流模式、健康监控、远程护理、社区服务、医疗辅

助等,同时第三方养老服务机构也可以进驻数据库平台,对相关数据进行分析、输入、反馈。

总之,智慧化养老服务弥补了传统养老服务的不足,精准关注老年人的服务需求,大幅提高了养老服务内容的质量。在整体性供给内容中,智慧养老的范围不仅局限于智能服务设备,还包括辅助老年人独立生活服务、改善生活质量服务;不仅对老年人的生活和健康状态进行检测,还链接医疗和保健资源。智能化养老服务内容整合供给不是将老年人的生活、医疗托付给技术设备,而是在智能化手段中整合服务人员和技术,为老年人提供更具人文关怀的健康养老服务。

(三)“一体化”式供给机制

大数据优化了养老服务供给体系中不同主体和内容之间的协调关系、运营流程,提高了养老服务体系供给质量;同时,信息平台还整合了养老服务供给机制,推动养老服务供给机制从分化、碎片化转向多个维度和层次。通过“一体化”创新整合机制,使养老服务供给更加趋于政府、社区、家庭互相合作,各主体之间相互整合,同时厘清合作边界,形成基于供应和公共需求形式的动态整合关系。

“一体化”整合机制充分尊重每一个主体的合作意愿,并利用大数据技术更好地维护主体利益。

“一体化”是指以互联网技术为基础的养老服务,通过政府、社会机构和养老机构,建立信息平台,以社区为枢纽,创造一体化、整体性的服务过程和网络;通过数据分析,不断回应老年人养老服务需求,创新养老服务项目和服务流程,打造全民养老、智慧养老、创业养老的养老服务格局。

具体而言,大数据推动下的“一体化”供给机制包括以下六个方面:

一是信息管理和服务体系。大数据信息技术的发展为数据采集、数据管理、服务流程监控提供便利,智慧养老服务平台收集了供给和需求数据,充分利用技术设施,创建整体化的服务平台,其中包括服务过程、服务主体、服务资源等,整合公共资源和社会资源,为老年人提供生活、安全、健康方面的养老服务。

二是主体共建机制。政府主导着养老服务信息数据的管理和建设,因此政府相关部门在大数据的推动下进行信息整合,实现内部的信息资源互通、共享;政府以外的机构则借助大数据平台上传相关信息,推进政府和其他部门信息的无缝衔接。借助智能信息平台,政府、社会、企业等主体更好地推进跨部门合作,实

现全流程合作和监控。

三是智能养老服务平台。智能养老服务平台集中居家养老服务、社区养老服务、机构养老服务、医疗服务等服务模式,将这些服务进行归纳分类和整合,以分别建设、共同维护为主要思路进行管理,涉及养老服务供需信息、服务增值、过程管理、反馈评价几个方面。智能化养老服务平台的特征是综合性、集成性、一体化。

四是居家和社区养老服务系统。在智能技术的支撑下,智慧养老服务与居家养老服务结合生成智能居家系统,该系统涉及社区、物业、养老服务机构和家庭,旨在与社区共建智能化养老服务平台。在智能化居家社区系统中,选择居家养老、社区养老的老年人可以和机构老年人共同使用智能化系统,同时还能享受到家庭和社区养老资源。通过建立一体化的居家社区服务平台,实现家庭和社区的信息链接、互补协同,更好促进社区养老服务资源的整合和共享。

五是医养康养结合模式。大数据技术为远程护理的发展提供技术支持,在医疗系统和养老服务机构之间建立信息共享系统和业务协同平台,链接养老服务和医疗服务,构建出集成式的线上医养康养相结合的智能服务机制。

六是服务运营模式。智慧养老服务将线上和线下运营模式相结合,将多个供给主体的运营模式集中在一个服务平台中,统筹主体、资源的合作方式,使用移动应用技术,使服务生产、服务递送、服务反馈在网络平台上可以被全过程管理。同时,线上服务平台还集养老服务的宣传与推广、付费与使用、反馈与评价为一体,仅在线上平台即可完成服务有关事项,提高了养老服务的运营效率。

三、大数据助推养老服务整体性供给的三个关键问题

从智慧养老服务的整体性供给机制的内涵来看,大数据技术有助于养老服务体系的创新,促进了养老服务资源、主体、流程的整合,有效提高了养老服务效率。在大数据技术驱动下,养老服务整体性治理需要进一步思考服务导向、资源深层整合、机构变革这三个关键问题。

(一) 大数据技术下养老服务的供给导向

大数据平台可以显化政府、企业和社会组织的供养老服务供给能力,指明养老服务提供的改进方向。然而,大数据技术也对养老服务的整体性供给方向产生了重要影响。一方面,养老服务在大数据技术的推动下,供给内容、供给方式都

有所改进,政府从宏观层面掌握养老服务供求信息,不仅为政府参与养老服务奠定信息基础,而且加强了政府在提供基本养老服务方面的主导地位。

另一方面,大数据技术使各主体的竞争、参与透明化,在确保公平参与、公平竞争的同时,也带来养老服务供给扎堆和过剩的问题。莱斯特·萨拉蒙曾对公共产品的有效供给作过分析,他提出:“有效的公共服务应来自于多元主体的互动而形成的多样化供给模式”,虽然大数据技术鼓励多主体互动和供给多样化,但也增加了整体性供给的竞争风险。在大数据信息平台的作用下,各个供给部门、各个供给主体之间通过加大供给数量来增加占有市场占有率,养老服务则成为供给导向型服务,出现供需不对等现象,甚至出现供给过剩的问题。因此,如何带动养老服务供给的转型、从“供给导向”转变为“需求导向”,是养老服务在信息化、数字化背景下实现整合供给需要考虑的关键问题。

此外,即使在大数据技术的推动下,以政府为主导的基本养老服务供给仍存在难以满足多样化需求的问题。既然基本养老服务已经是各个地方政府业绩考核的重要因素,那么当地政府受限于政绩压力,还是会以供给为导向来主导信息化基本养老服务供给,但是仅依靠政府的供给远远无法满足服务需求。^①因此,在供给视角下,整体性供给中还需考虑的是如何通过大数据手段将需求放置在核心位置,以需求为导向带动政府部门整合制度的设计和流程的变革。

(二) 大数据推动养老服务资源深层整合

从资源角度看,尽管大数据信息平台有效推动了养老服务的整体性供给,但随之而来的是资源整合中难以避免的技术依赖,这种技术主导倾向会阻碍养老服务资源进一步协调和整合,整体性治理中应进一步考虑资源深层整合的问题。一是资源整合过于依赖大数据技术,但缺乏社会基础。大数据信息平台虽然可以实时监测老年人的服务需求和服务使用数据,但是数据平台的普及性和利用率在老年人群体和其家人之中并不高,大数据平台缺乏一定社会基础。因此,在信息资源整合过程中,即使可以利用大数据资源,但资源与老年人需求的匹配性仍需加强。二是资源整合对政府有较强依赖性,对社会的关注不足。大数据信息平台本应将养老服务权利分散至各个主体、实现多元社会共治共享,在共享的基础上运用大数据平台对资源进行整合。但是,当前大数据驱动的养老服务整合仍以

① 尹荣玉.基本公共服务:理论、现状与对策分析[J].政治学研究,2016(05):83-96+127.

政府为主导，对社会和公众的赋权尚未完成，即并未实现政府、企业、社会的分权治理的转型。三是对临时资源、闲置社会资源整合的忽视。社会组织是养老服务大数据平台建设的重要力量，既具有社会资源协同、统筹运行、灵活参与的优势，也具备物质、人力、信息资源。但由于社会组织的灵活性较强、资源差异较为明显，在整合中往往处于被动状态。社会组织在整体性供给中难以持续参与，其社会资源也难以得到充分利用。闲置资源在整合中也容易被忽视，即社会闲置房屋、闲置土地等，常因缺乏相关管理而被排除在整合范围之外。如果能将这些资源列入大数据信息整合平台，将使养老服务资源利用率、整合范围得到较大幅度提高，同时也能降低养老服务信息平台运营成本、为持久性运营做准备。因此，政府部门如何归置、整合这些临时闲置资源、社会组织，并充分利用其价值，对未来智慧养老服务的发展至关重要。

（三）大数据引导养老服务机构变革

在大数据技术的引领下，尽管合作关系逐渐规范了养老服务主体之间的协调、整合和信任，但大数据技术本身并不能决定整体性供给的参与主体和参与资源，也无法决定主体之间的整合深度和社会组织整合适应方向。为此，需要考虑养老服务供给主体——各组织为适应大数据平台而做出变革的方向。一方面，在制度层面考虑养老服务机构改革方向。从养老服务制度设计来看，现有的养老服务并不完全适应大数据信息技术。在信息技术方面，尽管互联网技术有效地结合了来自各个领域、部门的资源和信息，但在满足养老服务需求时，仍缺少一定灵活性。

对于社会组织来说，大数据对各组织的整合需要依靠制度手段的强制推动，社会组织养老服务整体性供给仍是建立在自上而下的制度中。如果制定大数据与养老服务组织融合发展的相关制度，则可以更加高效地促进各组织利用信息化手段参与整体性供给。另一方面，在服务内容层面考虑养老服务机构改革的方向。社会养老服务机构在养老服务供给中承担着内容补充、替代的角色，是为了弥补政府养老服务供给的不足、满足市场化养老服务需求而产生的。在整体性供给中，社会养老服务机构更要通过大数据手段将自身长处和优势发挥出来，在服务内容上与政府服务范围划清界限，吸引政府通过互联网平台购买本机构养老服务，优化服务资源配置。同时，使用大数据技术，关注服务内容的质量和反馈，扩大线上平台的社会基础和网络影响力。

第三节 大数据对基本养老服务供给的整合实践

在大数据技术的推动下,养老服务供给路径得到优化、服务质量得到提升。同时大数据信息技术在基本养老服务供给中的整合作用也不容忽视。那么,大数据技术在实践中是如何助力养老服务整体性供给的?如何将需求和供给对接,从而精准为老年人提供基本养老服务?其中的整合过程是怎样的、涉及哪些整合主体和整合内容?各主体的协调关系是否发生变化、形成哪些整合模式?这些都是本节将要探究的问题。本节基于整体性治理分析框架,通过分析 F 市“e 福养”智慧养老服务平台的整合运营模式,从过程视角审视大数据平台对整体性供给的参与情况,以总结出“互联网+”参与基本养老服务的整合供给机制。

一、案例介绍

F 市“e 福养”智慧养老服务平台作为我国智慧养老服务试点的先行案例,为老年人提供了精准高效的养老服务,同时该平台通过信息技术手段,推动了 F 市基本养老服务的整体性供给。

(一) F 市养老服务体系建设背景

F 市人口老龄化趋势较为严重,截至 2022 年 10 月,F 市 60 周岁及以上户籍老年人口 138.95 万人,占总人口比的 20.33%,老年人口平均每年增加 4 万人的速度增长,是该省老龄化程度最高的城市。^①为回应老年人对美好生活的向往和期盼,近年来,F 市贯彻实施积极应对人口老龄化战略,基本形成了居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系。截至 2022 年 12 月 31 日,全市范围内共有养老服务机构 162 个、社区居家养老服务中心 104 个、居家养老服务驿站 498 个、农村幸福院 1892 个,城乡居家社区养老服务中心覆盖率为 100%,全市各级养老服务机构共有养老床位 5.5 万床,每千名老年人拥有养老床位数量为 40.85 万张,养老机构数量和床位供给量均居于福建省首位。^②

在 F 市养老服务体系建设中,政府支持、多元参与、物质保障是推动养老服务建设的三个重要方面。在政策支持方面,2020 年以来,F 市先后出台《关于养老服务发展(2020—2022 年)行动方案》《F 市居家养老服务条例》《F 市养老项

① 福州市人民政府,用“担当”标注养老的“幸福刻度”——养老“新生态”的福州模式[EB/OL].(2023-04-17).
http://www.fuzhou.gov.cn/zgfzzt/shjz/gllrbt/202304/t20230417_4586526.htm.

② 福州市民政局,福州:优化养老服务产业 绘就幸福“夕阳红”[EB/OL].(2023-04-17).
http://mzj.fuzhou.gov.cn/zz/zwgk/mzdt/202304/t20230417_4586524.htm.

目建设配置导则（试行）》《F 市居家和社区基本养老服务行动总体方案》《F 市政府购买居家养老服务上门服务实施办法》等一系列政策文件，并建立基本养老服务清单，为基本养老服务供给提供政策保障。在主体参与方面，鼓励多元力量参与养老服务，支持民营企业参与养老服务投资建设，鼓励养老机构品牌化、连锁化运营；依托社会组织资源链接的优势，将公益慈善的价值发挥到最大。在物质保障方面，政府加大对基本养老服务运营主体的补贴，提升基本养老服务的可及性、降低运营成本，构建投融资、税费、租金、补贴一连串财政扶持措施；为基本养老服务机构提供场地、人才支持。

（二）“e 福养”平台建设状况

为了能让 F 市老年人安度晚年、享受互联网信息化带来的红利，F 市在 2018 年开始启动“e 福养”平台建设项目。“e 福养”是由市政府投资建设的、拥有一定产权的智慧养老服务平台，该平台集服务和监管为一体，旨在通过数字化信息平台的使用满足老年人多样化养老服务需求。2021 年，“e 福养”平台开始走入老年人家庭，政府开始推广家庭养老床位建设试点工作，以专业养老服务机构为支撑，通过互联网技术，把养老服务输送至老年人家。截至 2022 年 10 月，平台上已连接了 42 家具有家庭养老服务能力的机构，累计服务 2000 余名老年人。^①2022 年，F 市将“e 福养”平台大范围推广，提升物联网接入能力，并在基本养老服务中推广智慧养老服务，扩大服务对象范围，将孤寡、困难老年人数据接入“e 养老”服务平台，为困难老年群体提供享受智慧养老服务的渠道。截至 2022 年底，全市范围内已发放 79 台“e 福养”智能一体养老机器、1000 个智能养老手环。^②

在政府、企业和各个养老服务机构的共同参与下，“e 福养”平台建设取得一定成效。截至 2023 年 6 月，平台共接入养老服务设施 3148 个，入驻养老机构 153 家、照料中心 99 家，养老床位共计 2 万余张，近 9000 名老人入住“e 福养”接入的养老院；平台有 12 家居家养老服务商入驻，提供 784 项上门服务产品，产生服务工单 50 万单，对接全市老年人，其中包括政府兜底的 6.7 万余名老年人。“e 福养”互联网养老服务平台逐渐成为我国智慧养老服务试点的先行案例，

① 福建帮帮团，床位“搬”进家，服务送上门！这个“智慧养老”新模式好评连连！[EB/OL]. (2022-10-23). <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1747479673865986135&wfr=spider&for=pc>.

② 智慧赋能，让老年人在“有福之州”安享幸福晚年[J]. 中国民政, 2022(24):51-52.

得到了国务院的通报表扬和现金奖励,其经验成为可推广至全国的“F 市模式”。

二、“e 福养”平台的基本养老服务整体性供给实践

大数据的迅速发展给养老服务整体性供给起到重要推动作用,显著提高了养老事业质量和效率。数字信息技术在提高信息透明度、确保信息有效性和提高信息传播速度方面有显著积极作用,通过运用数字信息技术手段,可以实现降低主体之间的沟通成本、深化组织整合,从而使组织协作时建立长期信任机制。^①在养老服务事业发展中,信息在供给中的地位愈发重要,推动了养老服务形成整体性供给:从需求角度看,民众的需求信息在大数据的手段下整合为多维度需求数据,并将各个需求数据输送至供给主体方;从供给维度看,各主体在智能手段的推动下协作和整合,集中现有资源参与养老服务生产和递送;从服务维度看,大数据和智能化手段整合了服务过程、服务方式和服务内容,提高了服务供给质量和效率。在 F 市智慧养老服务平台“e 福养”的整体性供给中,信息技术的使用体现在以下实践中:

(一) 信息共享:降低主体协作成本

在整体性治理中,多个主体之间互相协调是实现整体性治理的前提条件,大数据技术通过推动主体信息的共享,降低了协调成本,促进多主体之间的协作。在“e 福养”平台中,通过使用大数据技术,将养老服务信息汇总至技术平台中,提高了信息透明度,从而降低部门、层级、地区之间的协调成本,为整合性供给的实现打下信息和协作基础。

一方面,大数据给信息交流提供了一个契机和平台,使得各主体通过平台,利用跨部门的整合信息来共同解决供给问题。为消除各主体之间信息交流的障碍,联合多主体共同供给养老服务,F 市智慧养老服务平台主要有三种措施:第一,在智慧养老服务平台接入多个主体。“e 福养”智慧养老服务平台汇聚多个养老服务机构,包括养老机构 141 家、居家社区照料中心 101 家、社区服务驿站 470 家,农村幸福院 1 纵向层面来看,大数据技术是推动信息有效的历史变革 757 个、养老服务企业 13 家,不同机构负责不同专项的养老服务供给,为机构之间的信息交流做铺垫。第二,在平台设立统一的智慧养老调度中心,为平台业务信息整合、业务咨询、交流协调提供统筹指导。F 市是该省首个挂牌成立“养老服

^① Perri 6, etc. Towards holistic governance: The new reform agenda[M]. London: Palgrave Press, 2002: 143.

务调度中心”的城市，目前中心有9名专职人员，负责统筹全市智慧养老服务工作。第三，串联不同供给主体，F市“e福养”智慧养老服务平台耗资一千余万元，集供求、监管为一体，将老年人及其家庭成员、养老服务机构、社会组织、政府部门相连接，通过建立“需求-供给”平台，为主体之间的信息沟通提供渠道。

另一方面，大数据技术带来的信息共享弥补了各主体的信息不对称，以便于养老服务更加全面、精准地覆盖老年人群。在整体性治理中，由于主体之间的利益分化、政府内部行政风格较为保守，导致各主体与政府的信息沟通程度较低，在养老服务的生产和递送实践中因信息封闭而产生供给重复或供给漏洞。^①在F市智慧养老服务系统中，各主体的信息共享是通过建立数据库实现的。F市依托本市各地区老年人口数据、各养老机构数据和公安、民政、卫健部门数据，建立老年人口数据库、养老服务业务库，使养老服务数据得到共享，有效打通数据壁垒。以养老服务财政补贴数据为例，智慧养老服务平台代替以往人工审核补贴数据的方式，既节省了人工成本，又避免了数据造假问题。经F市智慧养老信息平台测算，2019-2022年间，F市对养老服务的财政补贴资金共计40003万元，其中养老服务机构补贴24925.96万元，涉及补贴机构2622家，享受补贴的老年人数为81756人。

可以说，大数据运用在养老服务的整体性供给进程中，通过打破数据壁垒、提高信息共享程度，有效推动了政府内部各层级和各部门、政府外部各组织之间的数据共享和信息互通，减少整合中因主体信息不畅造成的供给问题。

（二）信息有效：增强资源利用效果

在整体性治理中，对主体资源的有效利用是实现整合的必由之路。大数据技术通过及时、准确、完整地收集信息和分析信息，确保整体性治理信息的有效性，改善了资源闲置和分散的局面，更好地促进资源的链接，增强资源在主体中的整合和利用效果。

大数据手段的使用，极大提高了养老服务供求信息的有效性，扩大主体整合的维度，使养老资源的利用率和使用效果大幅增加。从纵向层面来看，大数据技术极大地推动了信息传递效率，有助于形成“互联网+”传统养老模式养老服务的

^① Dawes S. Interagency information sharing: Expected benefits, manageable risks[J]. Journal of Policy Analysis and Management, 1996(3):377-394.

新业态,充分利用养老服务资源。F市通过建设智慧物联系统,将传统居家养老服务、社区养老服务同大数据技术相结合,形成以“呼叫救助、智能监测、居家照料”为中心的智能居家照料服务网络,并为有需求的老年人配备智能手环、门禁和睡眠监测设备,将老年人需求信息、使用状况及时反馈给供给方。同时,F市作为全省唯一获批中央“十四五”期间首批居家和社区基本养老服务提升行动的试点城市,在全市范围内对居家养老服务进行了信息化改造,将“e福养”平台与居家社区养老床位相连接,既升级了居家社区养老服务,又对家庭、社区资源进行了有效利用。

从横向层面来看,大数据使信息有效性实践得以变为现实。各主体通过对大数据技术的利用,数字化服务的方式逐渐出现,改变了以往层级、部门和行业相分离的局面,在信息交互的基础上朝向主体和机构整合方向发展。这主要体现在老龄事务办理中,F市以大数据平台为主要信息整合方式,连通老年福利、社会保障、机构服务等多行业 and 部门,在线上平台汇聚老年人福利信息、补贴申请及审核信息、养老服务机构运营信息等多项老龄事务,原先需要线下办理的事务,通过线上平台即可申请办理。不仅涉及多部门、涵盖多方面的老龄信息,还提升了老龄事务的办事效率。

依托大数据形成的线上治理成为整体性治理的技术基础,在保证信息有效的情况下,提高资源的利用效率。在养老服务供给实践中,大数据整合了养老服务资源信息,形成线上养老服务平台,老年人及其家庭可以通过平台完成上传需求、了解服务、预订服务、反馈意见、交流沟通等一系列操作;各服务主体资源在信息平台中完成了资源整合和互补。

(三) 信息利用: 优化服务运行过程

在整体性治理中,整合政府工作过程、提升服务水平是政府治理的最终目的。大数据技术为政府整体性治理提供充足的信息,这些信息有利于化解主体协作时产生的利益矛盾,各主体通过利用不同的信息,探求更适合的整合道路,从而使治理过程和效果得到优化和提升。大数据技术的使用,为养老服务主体持续提供有效的信息,提升了养老服务信息利用率,为主体动态整合过程的建立和长期合作关系的形成奠定信息基础,主要体现在三个方面:

一是在前期养老服务规划阶段,大数据平台通过储存信息,保存了信息资源,

确保了现有信息的长期有效,并使得信息成为取之不尽、用之不竭的重要公共资源,为养老服务规划提供长效有用的信息指引。“e 福养”平台通过创新智能化信息收集方式、安装物联网等智能设备,为养老服务机构设置视频管控的智慧养老平台。视频覆盖范围包括街道、社区居家养老服务中心、养老院等,时刻记录养老服务设施规划、服务供给和使用情况。

二是在养老服务生产阶段,通过建立信息数据库,永久储存大数据信息,提高信息的重复利用率,使养老服务生产更加匹配需求。“e 福养”平台整合多个部门的老龄数据,吸引 3000 多家养老服务机构加入,使机构之间打破原有界限,由独立分散运营状态转变为协同整合状态,体现出“互联”、“开放”、“共享”的特征。各个部门之间的信息资源可以重复利用,生产出更适合服务对象的养老服务。这里需要认识到的是,信息的价值并不会因重复利用而降低,数据的重复利用反而能带来不同方式的处理,从而产生新的价值。

三是大数据基于现有需求信息,对未来需求的预测。大数据技术通过分析已知数据,对未知数据进行估计和预测,了解并掌握事物在短期内的发展趋势,这是大数据技术的核心特点。在养老服务递送过程中,通过对已知需求信息的分析,逐渐形成可以适用于未来服务递送的模式,提高服务递送效率。“e 福养”智慧养老服务平台可以从服务内容、服务能力、服务质量等多维度统计分析全市养老服务使用和需求情况,为下一步养老政策制定、养老服务供给方向提供真实有效的数据依据。

三、“e 福养”平台中的基本养老服务整性供给机制

在大数据平台的助力下,智慧养老服务这一新型养老方式出现,利用信息网络平台,助力基本养老服务的整体性供给。“e 福养”养老服务平台的整体性供给机制由主体整合机制、资源整合机制、过程整合机制共同组成。

(一) 主体整合机制: 形成协调关系

在整体性治理理论看来,协调关系既是主体整合的深层内核,也是解决主体因分工而相互独立的关键办法。在各部门、各地区之间建立协同有效的信息交流机制,将分工、层次、地域不同的主体整合在一起,通过信息共享形成主体协调关系。主体协调关系的建立主要体现在以下方面:首先,各地区的信息协调。“e 福养”养老服务信息平台打破以往的地区分散、隔离现象,将有效、及时的信息

传递至各地区，为后续协调关系的建立奠定基础。其次，部门之间的信息协调。大数据养老服务平台将信息进行串联，F市各部门可以随时了解本部门、其他部门、各个地域的养老服务供给信息、需求状况、主体运营情况，实现了信息资源的互通有无。不仅如此，在智慧养老信息数据平台持续运营的基础上，各主体根据优势互补的原则建立协调关系、形成了整合运营的联动机制，并建立统一的运营制度来规范供给情况，以此克服多部门供给造成的重复、交叉等问题，更好地协调主体的养老服务生产行为，弥补因职能、资源不同而造成的缝隙。最后，部门与地方之间的信息协调。作为公共部门，政府是基本养老服务供给的主导力量，政府与不同级别的地方政府、各个社会组织、之间本就是相互协助、共同服务和互相监督的关系。在“e福养”平台中，F市政府部门依托“网络平台”“APP”“小程序”三种载体，推动了基本养老服务多元化、多场景、智能化发展，并在大数据平台中实时跟进各地区基本养老服务供给现状，与老年人需求保持一致，有针对性地提供养老服务。在此，“e福养”养老服务平台将外部不同部门的养老服务情况与政府相串联，促进主体之间形成沟通和协作。

信任是主体整合不可缺少的内容，也是实现整体性治理的内在要求。要想在不同主体之间形成协调、共建的整体性供给机制，就需要借助大数据手段，从以下三方面建立信息信任：一是各地区之间的信息信任。“e福养”养老服务平台为F市各区之间整合和协作提供契机，随着信息整合的不断深入，各地方逐渐建立信息信任关系，各地区不再是信息“孤岛”，而是与大数据平台上的其他地区相串联，形成网络上的信息流动。二是主体之间的信息信任。当大数据手段在养老服务中运用越多，各部门依托大数据平台获得的信息就越多，对其他部门的信息需求也就更大。大数据平台推动各个养老服务供给部门突破部门界限、打破信息桎梏，在信息交流和互换中逐渐建立信任关系。三是部门与地区之间的信息信任。养老服务的整体性供给需要各个组织与地方政府共同完成，其中整合过程中的连接点就在于信息的交换。在信息交换中，大数据平台使得信息交换过程更加透明、更加规范，提高了信息交换的可信度，为地方政府和社会各组织之间建立信息信任打下基础。借助“e福养”智慧养老信息平台，F市创新对基本养老服务供给信息的监管，通过定位打卡、图片记录、服务评价等方式，由平台精准抓取实时服务数据，动态监管养老床位使用、上门服务情况、实现服务全过程监管，

以此来确保基本养老服务供给信息的真实性,保证服务质量和效果。

(二) 资源整合机制: 搭建共享平台

协调关系是整体性供给的深层次内涵,共享互惠则是各主体协调关系在实践中的外化表现。在“互联网+”养老服务中,大数据技术为各主体搭建了信息交流和共享的平台,在共享中实现优势资源、闲置资源的整合。整合包括以下几个方面:一是整合各部门、各组织资源。各组织资源整合的目的是为了实现信息最大化,在基本养老服务供给中,通过大数据信息平台的建立,将不同部门的基本养老服务信息资源进行有机整合,及时上传并更新基本养老服务信息。各部门共享平台的建立打破原有的信息相对独立的局面,提高主体整合的效率,确保养老服务资源有效利用。二是整合地域内的分散资源。“e 福养”平台将各地区的养老服务数据所收集,整合了不同地区的资源优势,大幅提升了地区之间的有效性和互通性。例如,借助大数据平台,养老机构可以实现服务人员、设备物资、流程规范方面的空间调动,让养老服务资源在各个地区得到有效配置。三是各部门、各组织与当地的资源整合。在基本养老服务供给过程中,养老服务资源主要是由政府的职能部门所主导并落实到各个地方的。在政府资源供给的过程中,“e 福养”平台实现了本区域内政府部门、社会组织养老服务的整合;在养老服务信息平台中,各个地方政府可以及时了解到本区域内的养老资源现状,从而根据各地区需求,实现基本养老服务自上而下的供给。

信息共享平台的建立也是一个过程,该过程包含四方面的内容。一是收集需求信息。老年人的养老服务需求是影响后续养老服务供给的重要因素,收集养老服务需求是获取养老服务信息的第一步。二是将需求上传至开放的平台。在大数据信息平台中,老年人的基本养老服务需求会转化为数据上传至养老服务平台中,平台会依据设定程序进行分类、归纳;三是联通主体与平台之间的沟通渠道。信息资源共享既需要各主体之间相互联系,也需要主体与数据共享平台相连接,以此吸收外部信息。四是信息共享的监管机制。养老服务信息平台需要合理的监管,来确保信息的保密性和安全性,信息平台自身本就具有保密系统,同时政府在信息监管中也发挥着重要作用,监督并管理养老服务数据的合理使用。

整合的对象不仅有信息资源,还有其他关于养老服务的资源。互联网将众多养老服务机构、医院、社区、志愿者相融合,并与广大老年群体多样化、多层次

的养老服务需求有效地对接起来,为老年人提供个性化养老服务,实现信息的及时互通和资源的整体联动,为老年人提供充分选择。在整合的同时,还适当进行资源配置。大数据可以及时发现过剩或不足的养老服务项目,并提醒各服务主体改善服务供给的配置。在大数据的推动下,分散的养老资源被有效整合起来,将众多“碎片化”养老服务集中为一个整体,实现“一个平台、多个主体、多项服务”,提高资源调动效率,推动养老服务进入“整合集约”发展模式。

(三) 过程整合机制: 构建供给网络

大数据养老服务平台是在互联网技术下对传统养老服务的超越、整合与创新,有效地促进了基本养老服务供需的有效匹配。在主体整合、资源整合的基础上,大数据还推动了基本养老服务供给过程的整合。一是推动“需求-供给”过程链整合,促进供需的有效匹配。在大数据技术的推动下,服务对象生成个性化的“电子档案”,分别记录老年人不同的养老服务需求,这是养老服务供给的重要信息来源和参考。与此同时,养老服务平台还整理、收集养老服务供给方的服务和信息,使老年人随时可查看平台中的养老服务产品供给情况。极力实现“有何需求就有何供给”、“供给随时储备于需求”,既避免了供大于求造成资源浪费、又缓解了供不应求的资源紧张,有效缓解供需不对等问题。二是推动“生产-递送”过程链整合,促进服务生产递送过程统一。通过大数据信息平台对生产、递送、使用、反馈的实施监控,养老服务供给过程被完整地展现出来,信息平台将供给过程串联成一体,既有利于供给效率的提高,也有利于供给过程的监管。在F市智慧养老服务平台中,平台对需要保障的老年人信息进行储存,并自动识别“6+1”类基本养老服务保障对象应该享受的服务内容,并由所在辖区的签约服务机构主动向保障对象递送相应服务内容,使基本照料服务真正落实,特殊老年群体也享受到互联网技术的便捷。

大数据养老服务平台是由养老服务需求方、养老服务供给方和老年人信息服务平台三方共同构成的整合性系统。在系统运行的过程中,由于三方主体建立连接的方式、融合形式的不同,形成两种不同的虚拟养老服务模式。一是中介平台服务模式,即大数据平台相当于连接老年人和养老服务的“枢纽”,当老年人表达服务需求、发出求救信号后,虚拟养老院将接收到的需求进行相关处理,并将处理后的需求输送到相应的服务供给者手中。在此模式中,老年人在家中就可以

通过借助智能设备将需求传至养老服务信息平台，平台在接收到“指令”后，将老年人的诉求反馈给服务供给机构，最终机构为老年人提供所需服务。中介平台服务模式多用于健康监测、上门医疗服务、应急呼叫等服务。例如，F市居民C婆婆因残疾瘫痪在床多年，无法去实体机构满足养老服务需求，而通过“e福养”平台，则可以直接向平台下单所需服务，平台在收到需求之后就会根据老年人的需求、身体状况、过往服务使用数据来派出相应服务人员，为老年人提供上门服务。二是直接服务模式。即老年人与养老服务供给者之间不需要通过虚拟养老院的信息加工，便可以直接进行养老服务供需之间的互动。直接服务模式多见于购物支援、上门做家务、外出支援等生活类辅助服务。在F市智慧养老平台中，老年人可以依据自身需求，通过“e福养”平台进行“淘宝式”下单；同时，平台也会根据用户数据构建出消费偏好，引导供给方向。这些方式都是直接连接服务使用者和供给者，省去了养老服务信息平台的筛选和匹配，大幅提升供给效率。但是，由于缺少中介平台对服务的监督与管理，这种模式要求服务供给方本身就具有完备的服务流程和评价机制，以此确保养老服务平台的服务质量。

本章小结

智慧化基本养老服务的有效供给是大数据信息技术与整体性治理理念的有机融合，突破了政府各层级、各部门以及政府与外部社会组织之间的隔阂、打破原有界限，并将各部门原有的碎片化服务通过大数据串联，不失为一种新的供给方式。

通过分析大数据对基本养老服务供给的串联可以发现：第一，在基本养老服务供给过程中，各个供给主体之间的协调和合作是实现信息串联的前提条件，而协调发生的条件则是主体之间建立信任关系、降低发生冲突的可能性、并互相产生认同感。第二，在大数据、信息化背景下，整体性供给可以实现各方面养老服务资源的整合，将资源集中于养老服务的供给中，最大限度地提升公共服务效率，满足老年人的基本需求和利益。第三，大数据之所以可以使基本养老服务实现整体性供给，是因为各主体参与服务整合的目的就是更好满足老年人需求，这与数字化、信息化应用于养老服务中的目的不谋而合，各供给主体和供给媒介的基本公共服务责任感就是基本养老服务整合供给得以实现价值本质。

第七章 以社区为纽带的基本养老服务整体性供给

我国基本养老服务体系从最初的仅面向困难、残疾、特殊老人到现在面向全体老年人，从仅有基本养老金、养老补贴等物质帮助到现在物质、服务、关怀三重保障，经历了逐渐完善的过程。那么，这种逐渐多元的基本养老服务都有哪种供给模式？各个模式是如何实现基本养老服务“生产—递送”的？不同模式中各主体的角色是什么、达到了哪种功能、是什么合作关系？是否已经形成较为稳定的供给机制和模式？

本章试图通过案例分析，从当前基本养老服务的供给范围、供给标准、供给主体和供给流程来审视社区基本养老服务整体性供给机制，以概括、提炼和总结我国基本养老服务的供给过程和供给机制。

第一节 案例的选择

要探讨当前我国基本养老服务的供给机制，先要获得客观、详实的一手资料。为获得研究资料，本文以北京市——调查地区——选择案例的思路进行调研。首先，以北京市为主要调研区域，是考虑到以下两个方面：

一是案例的代表性和典型性。北京是我国老龄化程度较为严重的地区，根据相关数据显示，2022年，北京市60岁及以上常住人口为465.1万人，占比21.3%，比上年增加5.3个百分点，相比全国平均水平高出1.5个百分点，已经迈入“中度老龄化”社会。^①在此背景下，北京市各级政府对老年人的养老问题都非常重视，出台并颁布一系列针对性政策和文件来引导北京市养老服务供给，因此北京市基本养老服务体系开始建设时间较早，基本养老服务涉及的社区养老、集中供养等多种养老服务方式已经得到了较为完善的发展。2023年，政协北京市第十四届委员会第三次会议提到“北京市已建立基本养老服务政策保障体系并形成居家为基础、社区为依托、机构为补充的养老服务框架”，在兜底保障的养老工作中走在了全国前列。截至2023年3月底，共建成社区养老服务驿站1460家，设立临时托养床位6980张，收住老年人的驿站共有207家，累计建设9000多家家

^① 北京日报客户端，2022年北京60岁及以上常住人口为465.1万人，增幅五年来最高[EB/OL]. (2023-06-29). <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1770025520981868926&wfr=spider&for=pc>.

庭养老照护床位。^①

二是实地调研的可行性。基于笔者所在学校地域便利条件的考虑,对北京市基本养老服务的调查更具有客观的可行性和现实性。

笔者在收集资料的初期,对北京市的社区养老服务、居家养老服务驿站、老年助餐点和老年人集中供养机构进行了调查,调查的区域包括西城区、海淀区、石景山区、昌平区。从前期调查中了解到,北京市的基本养老服务建设开始较早,且发展速度较快;在政策层面上,各区之间较为同步。其基本养老服务体系建设成果表现在各区已基本建成覆盖全区的居家养老服务驿站、社区(街道)养老服务中心网络,政府主导、多元参与的基本养老服务供给主体结构初步形成,政府、社会、市场在基本养老服务供给中的参与方式和合作机制清晰可见——尽管具体行为仍需深入探讨。

通过前期调查发现,北京市基本养老服务供给是通过不同的服务方式和服务机构来实现的,其中,政策参与程度、供给主体构成、服务内容、资金来源和机构运营方式都存在一定区别,具体体现在以下方面:首先是实际供给程度不同,即落实政策的实际情况不同、各级财政支持力度不同、机构设施设置和使用情况不同。其次是多元主体参与不同,包括家庭、政府、社会组织、市场机制在养老服务机构中的合作方式、责任架构、参与内容等方面的区别。调查发现,家庭是健康老年人基本养老服务的首要供给者,家庭的角色和作用对老年人来说至关重要;当家庭无法为老年人提供基本养老服务时,政府、社会组织和市场则起到替代和补充作用,而这时它们的责任依然不同——政府主要负责失能、残疾等困难老年人的养老问题,市场和社会则是在必要时配合政府。依据供给对象不同,可以将基本养老服务供给划分为两种模式:兜底型供给和普惠性供给。兜底型供给面向经济和生活有困难的老年人,政府承担了供给的责任,在规章制度、资金人才等方面起到关键作用,通过行政途径直接为老年人提供服务,兜底型供给存在于集中供养的照料方式中,如老年社会福利院;普惠型供给面向的是全体老年人,主要采用政府主导、市场和社会共同参与的服务生产方式。普惠型供给模式不以营利为本质目的,多见于社区养老服务中心、居家养老服务驿站、老年助餐中心等。

^① 北京商报官方账号,市政协调研:北京养老服务保障体系基本建成[EB/OL], (2023-06-30). <https://new.qq.com/rain/a/20230630A0856200?no-redirect=1>.

在案例研究中，为了充分了解调查对象的现状和特点，不仅要考虑所选案例的代表性和典型性，还需要考虑调查资料的客观性和全面性。因此，在本研究中，笔者的调查资料来源于四个渠道：一是政府行政系统——民政部门、老龄工作委员会、街道办事处，二是社会组织——社区养老服务中心、非营利养老服务机构，三是市场参与主体——相关企业和私人部门，四是老年人个人及其家庭。需要说明的是，考虑到调查中的客观条件限制，并非在所有调研机构都能够收集到详实的资料。因此，是否能够在该机构收集到全面的资料也是笔者选择案例时重点考虑的因素。

综上所述，依照基本养老服务不同主体的整合供给，笔者从政府+社会整合和政府+企业整合方式中各选择一个案例进行深入探究。在确定案例后，本文的调查方法、调查对象和调查部门如表 7-1 所示：

表 7-1 案例基本情况

供给性质	案例	涉及主体	调查方法
政社整合	H 区 Y 助餐点	Y 养老服务中心；某公益机构事业发展中心；所在社区、街道、区民政部门	非结构性访谈和观察法
政企整合	X 区 Q 社区养老服务中心驿站（Q 驿站）	驿站、B 养老服务公司、社区、街道、区民政部门	非结构性访谈和观察法

依照上述调研安排，对案例地点进行深入调查。有以下调研目标：第一，了解各个案例机构所在区的基本养老服务体系建设和运行状况；第二，探究案例机构的建设情况、服务供给流程等；第三，探究政府、社会组织、市场和家庭在基本养老服务供给中的责任划分、合作机制和方式；第四，挖掘当前基本养老服务供给机制中存在的问题、困境和制约因素。

第二节 政社整合的基本养老服务供给

一、 案例基本情况

Y 养老服务中心助餐点是 Y 养老服务中心开设的助餐服务点，位于北京市 H 区某街道，由区民政局投资建设，某公益机构事业发展中心运营，属于“公建民营”类养老服务中心，同时也属于社会组织嵌入式养老服务机构。该养老服务中

心建筑面积 6000 平方米, 开放床位 126 张, 对内分为老人住养区、日间照料区、公共医疗区; 对外开放助餐中心, 接待周边社区老年居民用餐。Y 养老服务中心运营团队由医院管理、养老机构管理、医疗护理、社会工作、康复治疗、营养膳食和物业管理团队共同组成。中心秉持“人道、博爱、奉献”的精神, 坚持以老年人中心, 着力打造医养结合和人文关怀两大特色。Y 养老服务中心的服务特点是服务人员专业化、护理操作规范化、医疗康复便利化、生活服务人性化、服务人员专业化、设施环境家庭化, 为老年人提供综合性养老服务, 既包括基本养老服务也有非基本养老服务, 满足老年人多层次、多样化的养老服务需求, 中心发展目标是将 Y 养老服务中心打造成为该区“公建民营”养老服务机构的样板单位, 并成为该公益机构养老品牌的示范机构。

Y 养老服务助餐点坐落在 H 区某社区, 占地面积约 120 平方米, 有 5 名固定助餐服务人员, 能够容纳 50 人同时在室内就餐。为了解决社区内老年人的吃饭问题, 让老年人吃上安全方便的放心餐, 从 2021 年 4 月开始, 社区工作人员便开始筹划助餐事宜。经过几个月的实地考察, 社区居委会、街道、物业公司和某公益机构事业发展中心协商, 最终确定助餐点的运营流程。2021 年 8 月 2 日, 助餐中心正式开业, 由 Y 养老服务机构承担供餐任务, 助餐点营业时间为工作日中午 11 点-12 点, 主要面向附近社区 60 岁及以上的老年人。助餐点的菜品十天为一个周期, 十天内每天都不同; 每天三荤三素, 还有单独的小份菜。菜品是特地为老年人设计的食谱, 少油少糖少盐, 保证健康和营养。菜单会提前发送到助餐点的微信群里, 第二天由养老服务中心专门配餐人员送到社区中。助餐点对老年居民施行敬老优惠价, 老年人在助餐中用餐时, 荤菜 12 元一份、素菜 8 元一份, 米饭 1.5 一份, 馒头 6 毛钱一个, 汤免费。如果办理餐卡, 则还可以享受“充值送现金”的优惠, 为老年人提供最大限度的实惠。

二、整体性设计: 建立信任机制

(一) 资源互补

Y 助餐点主要整合了政府和某公益机构事业发展中心(以下简称“某公益组织”)两个主体, 整合之所以能够发生, 是因为不同主体具有异质性资源, 这些资源的优势和劣势互补, 有助于明确分工、建立稳定的协作关系。在实际的运行中, 供给主体包括区政府部门、街道办事处、社区、志愿者。根据资源拥有情况,

Y 助餐点参与主体的优势和劣势可以用表 7-2 概括总结。

表 7-2 Y 助餐点供给主体的优劣分析

	区民政局 (A)	街道 (B)	社区居委会 (C)	某公益组织 (D)	志愿者 (E)
财力 (1)	部分财政支持 (A1)	资金不足 (B1)	资金不足 (C1)	其他类养老服务收入稳定 (D1)	无资金支持 (E1)
人力 (2)	行政和决策人员 (A2)	协调和执行人员 (B2)	群众基础强大 (C2)	专业服务人员、经验丰富 (D2)	志愿服务精神 (E2)
组织特点 (3)	行政性强 (A3)	行政性强 (B3)	行政性较强 (C3)	专业性强 (D3)	参与性强 (E3)
受众群体 (4)	间接面向老年群体 (A4)	间接面向老年群体 (B4)	直面服务对象 (C4)	直面服务对象 (D4)	直面服务对象 (E4)
工作方式 (5)	自上而下, 科层制 (A5)	自上而下, 科层制 (B5)	对上负责、对下灵活 (C5)	对用户负责 (D5)	对被服务群体负责 (E5)
有无政策 (6)	有 (A6)	无 (B6)	无 (C6)	无 (D6)	无 (E6)
组织模式 (7)	行政型组织 (A7)	行政型组织 (B7)	群众型组织 (C7)	服务型组织 (D7)	公益性组织 (E7)
市场和社会动员力 (8)	市场动员力强, 社会动员力强 (A8)	市场和社会动员力都较为一般 (B8)	市场动员力弱, 社会动员力强 (C8)	兼具社会动员力和市场化能力 (D8)	社会影响力强、市场影响力弱 (E8)

为了更好地分析各个主体在助餐服务整体性供给中的参与过程, 本文将助餐服务分为四个环节: 服务安排、服务生产、服务递送 (集中用餐、上门配送)、服务管理。不同环节中各主体的资源贡献如表 7-3 所示:

表 7-3 Y 助餐点供给主体的资源贡献（编码参照上表）

	区民政局 (A)	街道 (B)	社区居委会 (C)	某公益组织 (D)	志愿者 (E)
服务安排 (1)	A1,A2,A6,A7,A8	B6,B7,B8	——	D1,D2,D8	——
服务生产 (2)	——	——	——	D3,D4,D5	——
服务递送 (3)	——	——	——	——	——
助餐点就餐 (4)	——	——	C2,C4,C7	——	E1,E2,E3,E4,E5
送餐上门 (5)	——	——	C7	——	——
服务监管 (6)	A2,A6	B2,B7,B8	C2,C8	D3	——

在明确了各主体的资源贡献后，助餐点整体性供给过程中的不同分工也随之明确。在助餐安排环节，政府部门是资金支持者和采购者，并寻找适合的合作伙伴，宏观上协调资源的分配。如在建设前期拨款、商定整体性运营策略。在服务生产环节，助餐点在获得政府的资金支持后，又通过自筹资金的方式配备了人力和物力，明确标准的餐饮生产流程，以健康安全为目的制作老人餐食。在服务递送环节，社区、志愿者和助餐点都承担了部分递送者的任务，将生产和消费相连接：首先，Y 养老服务中心将老年餐通过专用运输车送至助餐点；随后，社区志愿者、助餐点工作人员向前来用餐的老年人发放餐食；对于需要送餐上门的老年人，助餐点则会专门安排配送人员上门配送。在服务管理环节，区政府承担的角色是统筹与协调，当 Y 助餐点发展受限、有亏损风险时，政府工作人员会进行协调，使其摆脱困境。在此，街道办事处就是具体的协调者和监督者，一方面，街道掌握着本区域困难老年人的信息，可以在需要时提供给助餐点，以便困难老年人接受助餐补助；另一方面，街道还要定期发放助餐补贴，不定期抽查助餐点的服务质量、食品安全、服务满意度情况，确保助餐点的安全运营。基于此，主

体之间由于资源互补、服务功能相互影响而形成了整体性运营的助餐供给稳定结构（如表 7-4 所示）。

表 7-4 Y 助餐点的各主体分工

供给环节	服务安排	服务生产	服务递送			服务管理
			助餐 配送	助餐点 就餐	送餐 上门	
参与主体	政府部门	公益组织	公益组织	服务人员	社区	街道和社区
负责内容	选择并整合其他主体	建设、运营、制作	安全配送餐食	用餐秩序、用餐安全	上门配送	质量监管、调节分歧、需求沟通
主要角色	协调者	生产者	递送者	递送者	递送者	监督者

（二）风险分担

促成主体之间整合成功的关键因素就是充分认识合作项目的潜在风险，并摊派各个主体承担不同风险部分。而且，基本养老服务作为基本公共服务的一部分，主体间的合作不仅是整合的一部分，而且还是公共服务问责的落脚点。随着公共服务供给而产生的责任，通过多主体共同承担的方式，由公共部门转移至社会组织或私人部门，原先的自上而下的等级问责方式被打破。因此，需要在整体性供给机制中重新建立风险和责任的分配机制，以此激励公共部门、社会组织和私人部门合理履责，保证资金和资源的有效利用。

从助餐点供给的流程来看，在本案例中，街道整合 Y 养老服务品牌建设了养老服务助餐点。街道和区政府是委托者，Y 养老服务品牌是被委托者/代理者，双方在合同中共同制定了助餐点运营流程和标准，划分了政府和社会组织对助餐点的合法边界，提前预防了失责风险的发生，形成较为清晰的问责链条。

从承担风险情况来看（如表 7-5，见下页），风险对于不同主体的意义并不同。对于政府来说，助餐服务的情况关系到老年人基本养老服务的落实，直接影响民政部门 and 街道的合法性，同时与体制内相关办事人员的发展前景息息相关。政社共同提供助餐服务存在一定政治风险，考虑到 Y 养老属于社会组织，尚无法承担政治风险，政府没有完全放权给 Y 养老服务中心，没有放任其独自建设助餐服务，而是通过各种评估和监督的方式管理助餐点的经营情况，尽可能降低运

行的不利因素。对于助餐点来说，助餐中心运营存在着市场风险，这种风险既来自老年人复杂变化的需求、就餐人数、食材和运输成本；也来自政府的投入、运营流程是否合理。由于政府不直接参与驿站的运营，所以市场化风险对政府影响不大。为了分摊这些风险，助餐点与政府签订合作协议，确保获得政府的支持；并通过政府，制定一系列收费、运营的流程。对于老年人来说，最大的风险就是餐饮安全风险，既要防止食物变质、中毒、不卫生的情况，又要注意防止进食时的呛、噎现象发生。食品安全的风险容易出现在饭菜制作和运输的两个环节，为此，助餐中心对食材选购、消毒、制作流程严格把关，并对所有工作人员卫生和健康状况严格要求。由于助餐点的餐食由 Y 养老服务中心提供，属于该中心下属的“分支机构”，所以在食品安全方面，Y 养老服务中心也承担一定安全责任。

表 7-5 Y 助餐中心风险分担情况

风险类型	组织风险	市场风险	运营风险
影响对象	政府	助餐点	老年人
影响内容	公共服务成效和组织合法性	经营不力	健康和安全
风险承担主体	区食品药品监管部门、民政部门、街道	Y 养老服务中心	餐饮公司和老年人家庭
风险分布范围	均匀分布	集中分布	集中分布

（三）价值认同

老年助餐服务既属于基本养老服务，具有公益性和营利性，公益性表现在助餐服务的兜底性、普惠性特征上。普遍性指的是居住在附近社区、60 周岁以上的老年人都有资格享受老年助餐服务；同时为了突出基本养老服务的兜底性特征，政府会帮助困难老年人使用助餐服务，通过政府购买服务的形式减少困难群体的花费，使助餐服务在实际使用中具有福利性、公益性的内涵。营利性体现在助餐中心采用准市场化方式运营，在政府补贴之外，还会有一部分营利性收入。不过受制于公益性本质，助餐服务只能适度盈利，属于“保本微利”经营。对于政府来说，实现助餐服务的公益性是政府最希望实现的目标，但是无论从专业能力方面还是从财政编制方面，政府都有一定欠缺，无法单独完成助餐服务。对于 Y 养老服务中心而言，其本身因隶属于某公益组织而自带“公益”属性，本身就承担着某些社会责任；同时相比于政府，助餐中心还需要有营利性经营的收入，通

过营利来弥补政府财政支持的不足。因此，政府和社会组织有着较为相似的价值认同，这些都促成了整体性运营的发生。

在追求价值认同的过程中，政府发挥了主导作用，体现在三个方面：

第一，评估服务外包的风险，谨慎选择整合对象。助餐服务是基本养老服务中的重要内容，覆盖面广、涉及人数多；助餐点的建设运营情况直接反映出当地政府供给基本养老服务的水平和质量，与政府公共服务能力紧密相关。所以，助餐中心的建设兼具政治任务和社会服务的二重属性。为了确保助餐点的顺利运营，政府并没有随意选择整合对象来参与助餐服务。斯蒂芬·戈德史密斯和威廉·D·埃格斯曾提出，在选择合作伙伴时，应从合作观念、经营能力和顾客满意度三方面来考虑。在本案例中，Y养老服务中心属于某公益组织下设的养老服务品牌，属于官办社会组织，本来就具有人道、奉献、公益等使命，从价值理念的层面与政府相似。另一方面，海淀Y养老服务中心是该公益组织以公建民营形式运营管理的综合性示范及品牌连锁服务机构，建设规模较大，具有抵抗部分亏损风险的潜力；中心本就包含老年饮食照料，有一定的助餐服务经验。综合来看，政府选择与Y养老服务中心共同开办助餐服务，无论从公共服务价值理念、还是从经营管理经验能力方面，都显示出某种共同属性。

第二，利用政治属性吸引社会组织，赋予整合对象社会责任感。在确定与Y养老服务中心共同开办老年助餐点后，辖区街道与Y养老服务中心的负责人组织座谈，介绍了老年食堂建设的政策背景、建设标准、期望结果和社会效益，为助餐点的建设打下前期基础。Y养老服务中心的负责人表示希望通过助餐服务发挥社会组织提供基本养老服务的作用，回应老年人对助餐服务的需求，为保障民生事业贡献力量。对养老服务中心而言，助餐点的开办拓展了其业务范围，虽然存在一定的经营压力，但能切实为老年人提供公益服务和福利服务；同时，助餐点是与政府合作的项目，在政府的支持下可以减轻部分运营和经营风险。

第三，为合作提供稳定支持。当确定Y养老服务中心与社区有合作意愿后，区民政部门对助餐点的建设提供了物质支持，其中包括前期一次性200万元的前期建设运营经费、政府为特殊困难老人购买的助餐服务、为助餐点设计的公共服务标识。这些投入分担了助餐点建设成本，助餐点养老标志则间接宣传了该社区的助餐服务，减轻了Y养老中心对助餐服务不稳定的顾虑。政府的支持也使Y

养老服务中心对助餐点的开办充满信心，最终和街道、社区达成共识，签订相关服务协议，以助餐点运营成本为突破口，将助餐服务供给过程中的“规划”和“生产”步骤相分离。随后，Y 助餐点的组织目标得以确立，生产、传递具有公益福利属性的老年助餐服务成为 Y 养老服务中心在开办助餐点的主要目标，维护成本、小额营利成为次要目标。

三、整体性运行：建立整合机制

（一）形成协调关系

在整体性供给过程中，政府和 Y 养老服务中心形成了合作和协调的主体间运行关系，这种关系既包括静态整合的角度，也包括动态整合的角度。

从静态角度来看，政府和 Y 养老中心形成的整体性供给是一种较为同质的整合关系。具体有以下表现：Y 助餐点的投资建设者是某公益机构，与政府部门一样都是具有显著公共性的组织；建设助餐点的资金来源有一部分是政府财政拨款，属于公共属性的资金来源。这种同质性协调关系使信息在主体之间的传递更加便利，对主体协调和非正式关系的建构起到重要作用。

从动态角度来看，在助餐服务的整合过程中，不同主体在整合中也有优势特征和劣势特征。政府具有资源、制度、社会公信力等优势，但是无法提供专业的服务；而这种专业化、流程化的服务生产和运营能力则是 Y 养老服务中心的内部团队所拥有并擅长的。因此，为了能将 Y 养老服务中心的优势转化为基本养老服务资源，政府对助餐服务提供了资金支持，双方商讨后达成一致，最终基于资源互惠和价值认同形成了整体性供给。在服务管理网络中，社区和街道通过动员志愿者，为助餐服务提供了送餐、助餐服务，降低了服务运营的成本。

从资金来源方面看，助餐点的运营虽然有政府和街道的资金支持，但大部分资金仍需要通过助餐服务或 Y 养老服务中心的其他商业化内容来获得营收。除了政府的资金投入，助餐点还依靠助餐营利和 Y 养老中心的资金调配，资金来源结构较为多元。不过，助餐服务的收费空间并不大，仅仅能够保本经营，助餐点的自我“回血”力较弱，对 Y 养老服务中心和政府的资金支持存在一定依赖性，并且这种资源依赖是单向的。不过，Y 助餐点的承办单位——Y 养老服务中心仍是以养老服务为主要内容，且依托某公益机构事业发展中心，具有一定公益养老的属性，所以即使资金筹集并没有那么顺畅，Y 助餐点仍可以在该公益机构

和 Y 养老服务中心的支持下开办起来，与政府形成部分依赖但又互相独立的关系。

（二）共享整合权力

从组织管理层面来看，每个主体具有的行动或资源能力不同，能力不一样，每个主体有不同的权力。在理性原则推动下，每个主体都会利用权力为自己谋取生产力和稳定性。依照这种逻辑，区民政部门拥有的优势资源是行政权力和制度设计能力，可以掌握助餐服务的启动和结束，但劣势是服务专业化程度和运营能力的欠缺；Y 养老服务中心拥有的优势资源是助餐服务供给能力，事关老年餐饮服务的生产和递送，但劣势是缺乏行政控制力和过程监管。因此，从掌握资源的角度来看，政府和 Y 养老服务中心之间存在资源和信息不对等的现象，如果二者不发生供给的整合，助餐服务有可能会过度市场化——以牺牲老年人利益来换取营利性收入。正是由于政府和社会组织整体性供给助餐服务，助餐点能同时享受到两主体互补的资源优势，化解信息不对等和权力分散的问题。

约翰·D·多纳休提出：“权力的共享通常发生在三个领域——生产、收益、偏好”。^①从服务生产角度看，政社双方共享生产助餐服务的权利。政府部门掌握着助餐中心的启动权和终止权，助餐点掌握着助餐服务的生产和递送权；政府将服务生产权力委托给助餐点，使其发挥菜品、口感、销售等流程。这种互相选择、互相信任的关系促进了政社双方的协作伙伴关系，赋予社会组织以公共事务的参与、决定和生产的权力。

从服务营收角度看，政府和助餐点共同拥有助餐服务的收益权，只是收益的侧重点不同而已。因为助餐服务本就带有公益性和非营利性，所以政府一开始就独享助餐服务的收益权，但和 Y 养老服务中心整合供给的前提就是使养老服务组织也能获得一部分收益，两个主体合作产生更大的价值。依照收益共享的理念，如果合作主体的额外收益能合理分配，就能形成更大的合作激励机制。在本研究的案例中，助餐点运营前，政府部门通过资金划拨、地段出让的形式提供给 Y 养老服务中心，相当于将本地段的利润无偿出让给养老服务组织；助餐点运营时，区民政部门通过购买养老服务，为特殊困难老年人提供 3-8 元区间内的助餐补贴，相当于为助餐点提供了基本的收益保障，确保养老服务组织有保底盈利。助餐点

^① 约翰·D·多纳休，理查德·J·泽克豪译.合作——激变时代的合作治理[M].徐维泽.北京：中国政法大学出版社，2015:52.

还具有部分餐品的独立决算运营权,通过部分菜品和服务的市场化经营,获得额外的收益。此外,助餐点在政府的权力支持下,获得了一些无形的收益,比如政府的宣传和推广扩大了助餐服务的范围,增加其影响力,助餐点也成为具有合法性认可的基本养老服务的供给单位。

从内容偏好方面看,政府和社会组织在基本养老服务供给中存在不同的价值偏好,二者为了整合供给都出让了部分偏好和利益。政府部门倾向于保障民生、确保安全、解决老年人的吃饭问题;Y养老服务中心开办助餐点倾向于在公益助老的基础上获得适度利润。为了避免因整合失败带来的政治和社会风险,政府将老年人饮食决定权让予助餐点,同时将二者共同拥有的饮食安全、供给过程的决定权放置于较为重要的位置。主要体现在以下几点:一是政府掌握助餐服务的定价权,用低于市场价的老年助餐服务凸显民政保障的福利性和养老服务的公益性,减少助餐点的营利属性。二是政府和Y养老中心对助餐点的餐饮份额的管理,严格根据辖区内老年人的需求提供助餐服务。供餐限额不仅能掌握助餐点的用餐流量和实际情况,而且还能防止盲目扩大经营带来的风险。三是社会组织出让助餐点部分经营范围,接受政府对助餐内容的限制,困难特殊老年群体享受部分优惠,凸显出助餐服务的公益性。

综上所述,通过生产、递送和管理领域主体权力的整合,基本养老服务整体性供给实现了效率与责任的平衡。在责任方面,政府和Y养老中心共同拥有助餐服务的生产权、收益权和管理权,助餐点在政府的帮助下,完成基本养老服务中的助餐任务,承担起受政府委托下提供民生保障的责任。在连续两年的测评中,Y助餐点的服务满意度均在90%以上,街道对Y养老服务组织的助餐服务也给出“满意”评价。在效率方面,如果单从成本—收益角度看,Y助餐点的收益并不高,仅能在保本的基础上获得微薄利润;但助餐服务本就具有公益性质,基本养老服务的建设也无法单从金钱收益的角度衡量。所以,从社会影响和对老年人的贡献来看,助餐点缓解了本区域老年人“吃饭难”的问题,产生了一定的社会效益。

(三) 搭建整体网络路径

在Y助餐点整体性供给的前期设计阶段,基于不同资源优势,助餐点参与主体达成一致的目标,明确了各自的角色,完成了责任的划分,为后期的整体性

运行奠定了基础。在整体性运行阶段,参与主体要在互动中共同实现助餐服务的生产,形成稳定的整体性生产环节;这种互动并非各个参与主体一时“冲动”形成的,而是在政策工具建构适合的场域才发生的。政策工具设定了整体性供给的运营模式,建立固定的行动指向,服务主体在此规范下良性整合,形成协调伙伴的关系。

本文借鉴政策工具“四分法”的思路,按照政府干预行为的多少,将整合的手段划分为四种:强制性整合手段——拨款投资等;市场性整合手段——购买服务等、信息类整合手段——宣传引导和动员等、自愿类整合手段——公益和志愿。在 Y 助餐点建设和运营中,政府通过组织、使用不同的整合手段,形成了以助餐服务为中心的服务生产、服务递送和服务管理网络,最终形成助餐服务的整体性供给机制。

Y 助餐点整合建设中,强制性整合手段的使用者主要是政府部门。作为“十四五”基本公共服务规划中的重要内容,关系到政府基本职能的实现情况,因此区民政部门、政府相关部门有一定政策压力。但限于自身服务优势不在于养老服务,政府通过资金投入和提供场地的手段,参与了助餐中心的落成实施。一是通过投入资金,协调经费来吸引 Y 养老服务中心投资建设 Y 助餐点;二是通过发布行政命令,协调街道、社区的闲置资源,将闲置场地用来帮助 Y 养老建设助餐中心,并号召组织志愿者服务队伍。通过使用强制性整合手段,政府将老年助餐服务生产的责任转移到合作伙伴——Y 养老服务中心,而这一环节也恰恰使政府发挥了协调和整合资源的功能。

市场性整合手段的使用体现在街道与 Y 养老服务中心共同管理、共同商讨运行机制的过程中。具体体现在以下三点:一是外包的公益性服务。街道与 Y 养老服务中心签订服务协议后,助餐中心就拥有了老年餐食服务的合法性经营资格,成为外包助餐服务的载体;同时因为已经和街道与政府沟通后达成一致——服务必须具有一定公益性质,所以助餐点在经营中尤其注意实现公益性目标。二是困难老年人的助餐补贴。区民政部门为特殊老年人和困难老年人提供助餐服务补贴,困难老年人依据不同情况,可享受 3-8 元不等的补贴。助餐补贴既保证了 Y 养老机构的助餐服务收入,又确保了所有老年人都有享受助餐服务的资格,实现了“人人享有基本养老服务”的目标。三是部分营利性餐饮业务。除了为老年

人提供最基本的助餐保障，助餐点还会有特色菜品和熟食糕点之类的内容，满足社区老年人多样化需求。额外服务具有一定的营利性，极大增强了助餐点经营的灵活性和自主性，帮助助餐点提高自我“造血”能力。市场性整合手段明确了Y助餐点的经营规范和要求，使助餐服务的从生产到使用得以实现。不过，正是有了市场性整合手段，政府对助餐点的直接管控力度有所降低，助餐点因服务外包和部分自营业务提升了自主经营权，一定程度上营造出自治和共治的空间。

自愿性整合手段的使用体现在社区、志愿者和慈善组织的参与中。社区居委会在社区内的公共区域内组织老年人集中用餐，定期举办社区文体活动和体检活动，为老年人创造交流和参与的机会，并增进了社区团结。同时定期组织服务满意度调查，引导老年人都参与并表达了自己的建议和意见。从老年人参与的角度来看，老年人不只是助餐服务的使用者，而是服务改进的建议者，他们可以明确表达自己的偏好。另一方面，社区充分发挥动员特长，组织本区域内有行动能力的老年人形成志愿者服务团队，为行动不便的老年人提供志愿服务。自愿性整合手段将助餐服务同老年人、志愿者、社区等个人和民间组织相连接，发挥了民间自治的优势，极大提升了老年人的参与度。

信息类整合手段的使用常见于助餐服务的管理和宣传过程中。主要体现在以下几处：一是利用标志信息，凸显助餐点的公益属性。在Y助餐点建成后，街道就设计出助餐点的标志和指示牌，放置在Y助餐点附近的社区，以便于宣传助餐服务，并突出公益性质；同时，在街道、社区的宣传平台及时更新Y助餐点的经营情况，吸引有助餐需求的老年人及家庭关注助餐服务。二是传递老年人需求信息，实现供求匹配。在助餐点正式运营前，社区居委会和志愿者就开始收集老年人对菜品、服务、环境的想法，提前掌握其需求，并汇总给街道和Y养老服务中心，以便于他们按照老年人需求策划助餐点建设。另外，为了使就餐供求信息畅通，社区会定期召集老年人和Y助餐点负责人，开展座谈、调研、面对面交流等活动，解决助餐服务出现的问题。Y养老服务中心会定期以问卷或访谈的形式对助餐服务满意度进行测评，评估老年人对服务的满意度，及时做出相应的服务战略调整。三是明确服务流程考核机制，激励助餐服务高质量供给。每年年终时，街道会从社区、相关部门抽调业务人员组成评估小组，对辖区内所管辖的社区养老服务中心进行业绩评估，依照评估结果决定未来是否继续与该社会

组织合作。Y 助餐点作为该区域内政社整合的公益性养老服务组织，同样接受街道、社区居委会的监督和评估。评估结果会在社区内公示，这些信息交流促进了 Y 养老服务中心、Y 助餐点、街道、社区和老年人的互动和整合，为助餐服务的整体性供给提供“粘合剂”，有效实现了政府管理和社会自治的结合。

四、整体性监管：建立维护和反馈机制

（一）形成整体性供给制度

通过政社整合，助餐点逐渐建立起整体性供给制度，主要体现在外部整体性监管和内部整体性运营两个方面。

从监管主体来看，多个主体都对助餐中心进行监管。区政府部门是助餐点的主管部门，不同的政府机关对标不同的监管任务。区民政部门负责监管助餐点的运营和服务内容，区食品监管部门负责监管助餐点的食品安全，街道办事处负责监管助餐服务递送服务和餐食配送服务。各监管部门在自己职权范围内发挥合理性，多部门监管使助餐点公益性和营利性特点双重发挥。但有时多个监管主体也会对助餐点整体性治理造成阻碍。如，民政部门对助餐服务的公益性要求过高，忽视其兼具营利性的特点；街道和社区期望稳定的助餐服务，但忽视了营利性助餐服务因收入波动而带来的略微波动。这些问题需要通过沟通和协商，使各监管部门达成共识，从而为助餐服务的持续稳定发展提供推动力而非阻力。

从内部运营流程来看，Y 助餐点的整体性供给流程整合了服务设计、服务生产和服务递送。在最初的服务设计中，助餐点的供给量为 600 左右，后来，随着助餐点经营内容增加、宣传力度加大，吸引了更多老年人，供给量增加了 200 多人。在服务生产中，Y 养老服务中心依托本身的社区养老服务，对助餐生产实现了流水化式的生产，以安全高效为主要生产目的，保证了餐饮供给能力。在服务递送中，配备专用送餐车，全程保障餐食安全和健康；社区组织志愿者们为老年人提供实地就餐和上门送餐服务，尽量覆盖本社区全部有需要的老年人。整体性供给流程整合了服务供给的不同阶段，为助餐服务提供持续动力。

（二）完善主体沟通渠道

整体性供给制度衍生出稳定的沟通机制，这项沟通机制是基于信任关系和民主协商而展开的，各个主体并没有以臣服或命令的形式进行对话，而是基于信任和共享，消除合作中的盲目和不确定性，形成稳定的整体性供给预期，允许整合

在变动中发生。在服务生产机制中,政府部门和要养养老先建立了沟通机制,在前期建设中进行了良好的协商,政府提供资金和场地的支持,Y养老服务中心与街道建立良好的合作关系。正是由于前期的良好沟通,在后来的助餐服务供给、助餐点运营中才能较为轻易地形成整合机制。所以,政府与养老服务组织之间的沟通机制,实际上就是合作、委托、代理的叙事机制,双方职责清晰,共同接受叙事合同的约束。

在服务管理网络中,沟通叙事机制体现在座谈会、日常调查访谈、满意度评估等形式中。街道、社区会定期组织面对面座谈,来收集老年人对助餐服务的意见、满意度等问题。服务管理机制在一定程度上降低了助餐点运营的风险和监督成本,同时减少了对政府强制性制度的依赖,提高了助餐服务的自主性和自治性,在这种沟通模式下,助餐点的整合网络更加高效、弹性。在服务质量评估中,街道、社区、老年人共同作为助餐服务质量的评估方,从服务运营、服务内容方面对助餐服务进行评价,并评估老年人服务满意度。

(三) 形成稳定供给场域

整体性供给制度产生的政府行政权力约束和政社沟通机制为助餐点营造出稳定的供给氛围,较为明确划分出各个主体的行动边界,使主体在互相认可、互相协同的环境下产生整合,由此整体性供给进入稳定的场域和状态中,并降低未来整合的不确定性。

助餐点供给场域包含多个主体,即区政府部门、街道办事处、社区居委会、Y养老服务中心、志愿者和老年人,这些主体在整体性供给场域中形成相互依赖和合作的关系,在整合过程中适应了整体性供给制度和沟通机制,以集体共同生存模式为主,形成一个特定的整合场域,满足了各个主体的生存需要。该供给场域主要有以下特征:一是资源的集中化。助餐点的资源主要来源于三个方面:政府部门的财政、权力和制度资源;街道和社区的人力、场地资源;Y养老中心的专业服务资源。这些资源都汇合至Y助餐点,形成强大向心力,为助餐点的运营和发展积蓄力量。二是合作组织的强势化。在助餐点成立之初,其主要供给流程、供给标准、供给内容主要由政府制定,但随着助餐服务的发展,服务专业化和多样化的需求与日俱增,资源集中性逐步增加,Y养老中心对助餐点运营的重要性显著提升,政府慢慢由“主导”退为“合作”地位。三是助餐服务范围扩大

化。在多重资源整合供给机制下，Y 助餐点的服务内容有所增加、服务品质大幅提升，这就加强了助餐点在该辖区内的知名度，使助餐服务在街道和社区都有了辐射能力。与成立初期相比，不仅服务半径更长了，服务对象也从本社区内老年人扩大到其他社区的老年人，服务形式和内容也更加丰富。

第三节 政企整合的基本养老服务供给

一、案例基本情况

月坛街道位于北京市 X 区，从 2015 年开始，月坛街道就在积极探索“无围墙敬老院”的养老模式，在居家养老服务方面做好工作。相继制定了《月坛街道养老服务管理办法》《月坛街道无围墙敬老院章程》，与 40 多家优质服务商建立合作关系，“有限空间、无限服务”是月坛街道养老服务理念，“菜单式、会员制、集约化、精细化”是其主要工作模式。^①

北京 B 科技有限公司成立于 2016 年 10 月，是在北京市科学技术研究院的大力支持下成立的科技服务企业，属于国家高新技术企业，是一家“一站式”居家养老服务项目的供给公司，是智慧健康养老解决方案的提供商和运营商。公司秉持积极养老和智慧养老的理念，拥有十余年科研成果基础和实际运营经验，通过持续的技术研发和服务创新，参与了多个政府科研项目，核心业务是为养老服务企业和政府提供智慧健康养老整体解决方案，并成功创立“B 养老”品牌与“乐活到家”服务品牌。

目前，B 科技有限公司在北京十余个街道和社区均设有居家养老服务驿站，如在月坛街道、羊坊店街道等，直接为老年人提供优质的社区和居家养老服务，努力打造具有清晰商业模式的品牌化、连锁化、科技型的养老服务企业样板。公司的愿景是在持续的技术研发和服务创新带动下，让所有老年人都享受到优质的智慧健康养老服务，从而独立、健康、幸福地度过晚年。

Q 社区养老服务驿站是经辖区街道批准，区民政局备案通过，由北京市科学技术研究院孵化的科技服务企业——北京 B 科技有限公司承接运营的养老服务机构。驿站营业于 2016 年 10 月 9 日，在 2021 年被北京养老行业协会评为三级养老服务驿站。以 Q 社区养老服务驿站为中心，辐射周边五个社区。

^① 北京市西城区人民政府，月坛街道 2015 年工作总结[EB/OL].(2016-03-30).
<https://www.bjxch.gov.cn/xxgk/xxxq/pnidpv489240.html>.

从服务内容来看,驿站的服务内容包含三类服务:基本养老服务、普惠型养老服务和市场养老服务。基本养老服务包括巡视探访服务、个人清洁服务、养老顾问服务、呼叫服务、健康监测、方便服务、解难服务、文化娱乐和应急服务。普惠型养老服务包括助餐、助浴、助洁、助医。市场养老服务包括家政服务、家电维修与清洗、推拿按摩、老年产品、生活日用品、农副产品、陪同跑腿服务。Q社区养老服务驿站旨在营造养老、爱老、适老、敬老的舒适环境和功能,帮助老年人解决遇到的困难,并长期组织适合老年人的文化娱乐活动;同时依法诚信组织养老服务,自觉接受社会的监督。

从服务模式来看,Q社区养老服务驿站利用B养老服务公司的技术优势,开创“互联网+”居家养老模式,整合搜集老年人服务需求,使线上和线下服务相结合,组织专业服务队伍,打破居家养老的老年人服务缺失的困境。驿站依托所在社区,招募社区志愿者和服务人员,定期或不定期地为社区老年人和困难、残疾人士提供帮助、慰问、关怀等服务。

从服务流程来看,不同服务内容遵循各自的服务流程。服务的一般流程是:提前电话预约——登门确认需求和服务细节——记录信息并调配服务人员——服务人员上门服务——电话回访——质量和满意度回访。对于社区照料类服务的预约流程则是:电话或线下预约——登记服务者需求和信息——由社区照料中心工作人员生成服务信息——老年人到社区享受服务。

从服务传递过程来看,Q社区养老服务驿站的上门服务是通过B养老服务公司的呼叫中心技术来实现,不同服务内容对应不同过程。对于政府购买类型的养老服务,根据服务对象的需求、拟服务内容和时长等指标,将政府购买服务的工作量折合出来,然后再进行派单和安排工作。对于自营类服务,如果老年人临时需要此类服务,如上门打扫卫生、辅助就医等,直接拨打服务热线提出服务需求即可,也可以线下到驿站登记服务需求,随后驿站通过呼叫中心派单,派遣对应的服务人员上门服务。如果遇到超出供给范围的服务,驿站则联系合作服务商。目前,Q社区已经有4家相对稳定的商业合作伙伴,这些合作商与驿站一起满足老年人日常多样化的需求。

当指派的服务人员接到养老服务订单后,上门时要向老年人讲述注意事项,通过手机扫描每户老人专属的服务二维码进行签到打卡,之后便开始服务,服务

结束后，服务人员再次用手机扫码，即可登记结束时间和服务时长。服务结束后半小时内，呼叫中心工作人员会对老年人进行电话回访，了解老年人对驿站服务的满意度。

截至 2023 年 5 月，Q 社区养老服务驿站已累计服务人数达 892 人，服务小时数累计为 4210 小时。由于 B 养老在养老驿站服务中做出较大技术贡献，2023 年 5 月，在由北京市民政局、市科委和中关村管委会共同组织的智慧养老应用场景评选工作中，该养老服务公司以“高龄独居老年人智慧照护综合场景”被评为北京市智慧养老应用场景优秀案例。

二、整体性设计：建立信任机制

（一）资源互补

Q 社区养老服务驿站的建设，是由区民政局、所在辖区街道、社区居委会、B 养老服务公司共同完成的，其整体性建设和运营来自各主体不同的资源，具体的优势和劣势见表 7-6：

表 7-6 Q 社区养老服务驿站供给主体的优劣分析

	区民政局 (A)	街道 (B)	社区居委会 (C)	B 养老服务公司 (D)
财力 (1)	专项资金 (A1)	专项资金 (B1)	资金不足 (C1)	资金充足 (D1)
人力 (2)	行政和决策人员 (A2)	协调和执行人员 (B2)	群众基础强大 (C2)	专业服务人员 (D2)
组织特点 (3)	行政性强 (A3)	行政性强 (B3)	行政性较强 (C3)	兼具商业性和营 利性 (D3)
受众群体 (4)	面向公众 (A4)	面向公众 (B4)	社区内符合条件 的人群 (C4)	直面服务对象 (D4)
工作方式 (5)	自上而下，科层 制 (A5)	自上而下，科层 制 (B5)	对上负责 (C5)	智能化、弹性化 (D5)
有无政策 (6)	有 (A6)	有 (B6)	无 (C6)	无 (D6)
组织模式 (7)	行政型组织 (A7)	行政型组织 (B7)	群众型组织 (C7)	服务型组织 (D7)
市场和社会动员	市场动员力强，	市场动员力弱，	市场动员力弱，	市场动员力强，

(续上表)

	区民政局 (A)	街道 (B)	社区居委会 (C)	B 养老服务公司 (D)
力 (8)	社会动员力强 (A8)	社会动员力强 (B8)	社会动员力强 (C8)	社会动员力弱 (D8)

在参与养老服务的过程中，区政府、街道、社区居委会和 B 养老服务公司拥有不同的资源优势，这些优势体现在设施布局、服务生产、驿站管理的不同过程中，从而形成了不同的角色分工（表 7-7）。

表 7-7 Q 社区养老服务驿站供给主体的资源贡献（编码参照上表）

	区民政局 (A)	街道 (B)	社区居委会 (C)	B 养老公司 (D)
设施布局 (1)	A1,A2,A6,A7	B1,B2,B7	C4	D2,C3,D4
服务生产 (2)	——	——	——	D1,D2,D4,D5,D7
驿站管理 (3)	A7	B2,B7	C2,C4,C7,C8	D5

在前期的设施布局环节，涉及区民政局、街道、社区居委会三个主体。区民政局是驿站建设的决策者，主要负责推进本区域内社区养老服务驿站的设施建设，制定建设计划、验收方案、服务目标，并投入资金支持。所属街道在养老服务驿站设施布局中起到协调、调配的作用，负责落实本区域内的驿站建设。街道发挥行政优势，为驿站免费提供一处场地作为运营场所，并与 B 养老服务公司签订协议书。社区居委会在驿站建设时期发挥群众动员的优势，利用社区志愿者团队进行驿站的宣传和普及；同时配合街道和区民政局，按照其行政指示开展工作。

在服务生产过程中，B 养老服务公司是主要服务生产者，提供上门照料和日间照料服务。在街道和社区的支持下，该公司在资金筹集、人员配备、服务管理环节进行得都较为顺利，建成日间照料中心、推出上门居家养老服务。同时，发挥本公司技术优势，将部分智慧养老产品应用到驿站服务中，为老年人建立电子健康档案、健康检测设备；驿站服务中包含智能化养老服务，配备电动护理床、红外线智能治疗仪等。此外，驿站还与其他服务供应商达成合作关系，其服务价格低于市场价格，如按摩、修脚、理发服务。

在驿站管理方面，涉及民政局、街道、社区居委会三方。区民政局承担监督者的角色，负责驿站服务审批、设施检查、资金账目检查的监督工作。街道兼具监督者和协调者的任务，监督体现在制度建立中，如建立服务质量评价反馈机制，

由服务对象、街道、区民政局、合作机构和服务人员共同评价驿站的工作。社区居委会配合街道对驿站服务进行监督，同时搜集老年人对驿站的评价和意见，反馈给 B 养老服务公司。由此，B 养老服务公司养老发起的、各主体参与的社区养老服务驿站的资源整合结构初步形成。（如表 7-8）

表 7-8 Q 社区养老服务驿站供给主体及分工

供给环节	设施布局			服务生产	驿站管理		
供给主体	区民政局	街道	社区居委会	B 养老服务公司	区民政局	街道	社区居委会
供给内容	总体布局、资金支持	选择合作伙伴、落实驿站	动员志愿者、策划服务	管理驿站、运营服务项目、提供服务	监督服务	协助监督、质量把控	收集和反馈意见
供给角色	决策	采购	协助	生产	监督	监督、协调	协调、协助

（二）风险分担

社区养老服务驿站的运营中总会遇到无法避免的问题和潜在的风险，这些风险是影响驿站服务效率和老年人服务体验的重要阻碍因素。整体性治理通过整合各个主体的优势资源，将潜在风险分担到不同的整合环节中，从而尽可能减少驿站运营时出现的问题，体现在以下三个方面：

第一，在供需匹配方面，整合供给能分担供给与需求不匹配的风险。社区养老服务驿站能否满足老年人对养老服务的需求直接关系到区民政局和街道老龄工作的合法性和有效性，因此，为了保障驿站运营商的服务供给质量、提供规范的服务，区民政局从招商环节就设置了准入门槛，规定养老服务驿站必须具备以下营业证明材料方可营业：（1）企业法人营业执照；（2）与街道办事处签订的合作协议；（3）房屋安全检测书；（4）消防系统检测书；（5）养老服务驿站计划服务项目。同时，为了能够筛选出最适合、最优质的合作商，区民政局还通过公开招标、连锁运营的方式确定合作伙伴，以此保证驿站服务的规范化、高质量供给。

第二，在运营机制方面，整合供给能分担驿站运营失败的风险。为了避免投入产出不对等、企业无法承担等问题，区民政局尝试通过无偿租赁、降低租金等

形式提供养老服务建设场地，减少企业或社会组织运营建设的成本。可以说，区政府和街道社区养老服务驿站的建设费用支持，极大降低了 B 养老服务公司在驿站建设中的成本。为了防止驿站经营不当而造成的倒闭和关停，区民政局在建设前已投入资金进行调研，捕捉老年人的需求；同时规定驿站承建方向政府缴纳一定的风险保障金，降低因经营而对老年人产生的不利影响。

第三，在服务过程方面，整合供给能分担老年人在使用服务时发生危险后的风险。老年人在使用驿站服务项目时有可能会出现跌倒、疾病等意外，而一旦发生这样的风险，作为运营者的 B 养老服务公司就要承担直接责任，面临巨额赔偿，同时社区、街道也有相关责任，极易发生群众矛盾。考虑到此问题，区民政局规定养老服务驿站的承运商必须购买相关保险，同时街道和社区也动员、鼓励老年人购买意外伤害险。因此，B 养老服务公司承接的所有驿站项目均购买了相关保险。同时，长期服务对象及其子女也要与驿站签订知情书和同意服务协议。通过多主体分担参与的方式，降低驿站在面临意外时的经济风险。

（三）价值认同

对养老行业价值认同和对养老服务公益属性的认同，是推动创业者投身于养老服务行业的重要因素；同样的，对社区养老方式的认同、对政府养老事业的肯定也是促成企业愿意参与社区养老服务的重要推动力量。对于 B 养老服务公司来说，其创始人的助老初心、公司智慧养老的企业目标，就是促成该公司建设多家养老服务驿站的原始驱动。

首先，B 养老服务公司的创始人看好养老行业的发展前景，对养老行业的相关工作有着强烈的价值认同。在创业之前，两位创始人就已经开始考察养老行业，认为养老行业发展前景大，但当时北京市社会养老服务行业发展较为缓慢，未来仍有很大发展空间。同时也希望养老行业兼具公益性和营利性，以“助老”的态度创立品牌。正是在这样的价值认同下，两位创始人开启了养老创业之路。

其次，在北京市科学技术研究院的支持下，B 养老服务公司在智慧老龄产品的开发方面具有先天优势。其实在该企业孵化成功之前，北京市科学技术研究院就已经开展了关于智慧养老产品的研究。企业成立后，在原先研究基础上，依托原有技术优势，又开发出看护、照料、健康监测、行动感知等一系列智能产品。企业在智慧养老领域和健康养老领域积累了丰富的产品运营经验，这些为后来养

老服务驿站的整体性运行提供坚实的技术支持。

最后，北京市在 2015 年前后密集出台的养老服务政策，为致力于居家社区养老行业的企业和社会组织提供了实践指向。自 2015 年以来，北京市先后发布关于居家养老和社区养老服务驿站的建设意见，对社区居家社区养老服务驿站建设做出整体规划和要求，明确了养老服务驿站的性质、基本功能、各主体责任和运营类型。这些政策为社区养老服务驿站建设释放出指导性信号，B 养老服务公司团队也正是参照政策，与区民政局签订协议，开始建设养老服务驿站。

综上，在 B 养老服务公司创始人团队的养老初心和该公司在智慧养老产业方面优势的共同作用下，外加北京市居家社区养老服务政策的外在刺激，2016 年 11 月，B 养老服务公司与街道签订合作协议，在区政府、街道的支持下开始了投资建设社区养老服务驿站的工作。

三、整体性运行：建立整合机制

（一）形成协调关系

从整合机制来看，Q 社区养老服务驿站涉及的资源整合属于异质性的整合关系。从资金来源上看，Q 社区养老驿站的资金来源是政府财政拨款与民间资本相结合；从主体性质来看，B 养老服务公司是民办营利性组织，同时签约了医疗、保健和便民服务的合作商，都带有营利属性；而区政府、区民政局和街道属于公共部门，与 B 公司的组织性质完全不同。从地理位置来看，驿站属于区域性本土社会组织，与当地民政局存在地缘关系的相似性。但是，由于驿站在前期建设时更多与区政府、区民政部门 and 街道沟通，并通过政府招标、项目征集的方式建立的合作关系，所以 B 公司的负责人与政府部门的沟通较为密切，获得政府承认后，其驿站责任人的合法性进一步增强，使合作双方的信心网络传递趋于扁平化。

从整合流程关系来看，在 B 养老服务公司创办之前，其创始人就开始规划社区养老服务的建设，试图联系部分社区居委会，探索社区居家养老服务。但当时北京市尚未大力推广社区养老服务驿站的发展，且受限于个人力量，最终并没有实现建设社区养老服务的目标。后来，在北京市科学技术研究院开始实施企业孵化项目时，创始人抓住机会，成立了属于自己的健康智慧养老公司。与此同时，北京市开始出台关于驿站养老服务的支持性政策，社区养老逐渐得到重视并发展

建设。在此背景下，B 养老服务公司获得与街道合作共建社区养老服务驿站的机会，驿站基础设施建设由政府供给、驿站运营和服务管理由 B 养老服务公司负责，由此开启了共建养老机构之路。政府和 B 养老服务公司因资源互补而整合，形成整体性供给的伙伴关系，社区养老服务驿站资源也得到了优化和重组。在后来发展中，Q 社区养老服务驿站的互补整合还推动了驿站的发展：一方面，资源互补整合模式与 Q 社区养老服务驿站整体分工与结构，衍生出不同性质的服务相整合。即：政府部门的资源投入与建设、企业的资源投入与运营。通过与政府部门的整合，B 养老服务公司在公私资源供给中找到了平衡点，将公益和利益相平衡，消减了公私合作冲突的可能性。另一方面，政企整合带来的资源集中使得驿站在运营过程中能更加聚焦于老年人的潜在需求，提供多样化服务项目，增强驿站服务竞争力，推动政企主体间的资源对等。比如，驿站的助浴服务、残疾人照料项目都是为了回应老年人的客观需求而陆续新增的服务项目。新项目的开发为驿站带来多元化的资金来源，使得 Q 社区养老服务驿站在服务内容方面不断推陈出新，同时提高了 B 养老服务公司的服务供给质量，客观上增强企业的竞争力。这些都使公私合作更加互补，呈现出由合作—依赖—深度整合的政企合作关系。同时，B 养老服务公司因与街道合作运营养老服务驿站而收获大量正向反馈和服务认可，大幅增进了政企整合延续性。

在社区居家养老服务驿站的协调关系中，B 养老服务公司是运营过程的管理者，为了便于整体性供给养老服务，公司与街道建立定期反馈机制，从流程上形成政企信任、相互支持的整合关系。在后续整合维持中，政企双方都确定了各自职责，不仅采取积极的整合方式，还注重服务供给质量的提高，整合关系得到较好地维持。街道和社区居委会成为 B 养老服务公司从事公益化养老服务、扩大社会影响力的重要辅助职能部门。

（二）共享整合权力

在驿站建设环节，Q 社区养老服务驿站的服务生产由政府部门和 B 养老服务公司共同决定，驿站服务的生产决定权分为政府建设、企业运营的部分。首先，在公司与部分街道签订运营合作合同后，政府会对驿站选址、环境装修、功能分区等方面做出规定，企业按照规定对驿站进行设计，并将设计蓝图交予政府付诸建设。其次，在建设操作中，政府部门按照 B 养老服务公司提供的建造装修图

纸来建设。在驿站通过安全和消防验收后,再将智慧养老系统和其他养老设施安置于驿站内。可以说,前期驿站建设中既体现了政府的监管和决策,又包含了 B 养老服务公司对于驿站的设想和规划。

在服务营收环节,政府和 B 养老服务公司共同拥有对驿站服务的“定价权”。政府部门主要负责把控基本养老服务项目的价格,B 养老服务公司则可以自主决定基本养老服务项目之外的服务项目价格。区民政局规定社区养老服务驿站必须以“低收益”服务为主,这就意味着 B 养老服务公司在驿站运营过程中可以营利,但仍要确保一定的公益属性。同时,区政府也对服务驿站的收费原则做出规定:第一,服务价格应低于本区域养老服务的市场均价,同时高于成本价;第二,应确保驿站内定期开展文化娱乐、心理疏导、健康讲座等公益性的服务,且不应向老年人收取费用;第三,如果是与街道、政府共同开设的养老服务驿站,具体收费标准应与街道协商决定;第四,通过政府购买服务的方式,为低保、低收入、特困老年人提供一定服务补贴。驿站提供的助餐服务、保洁打扫、上门照料等服务,均低于市场化家政服务的价格,由此可见,社区驿站服务的一部分服务都是无偿或低偿的,体现出公益性和福利性。而对于基本服务之外的服务,如养老器具租赁、按摩服务等,则是通过市场化供给,与市场价相当。这种收费模式不仅保证了老年人的养老服务福利、体现出政府购买服务的公共职能;还有助于为企业带来部分收益,维持其“造血”能力。在整合过程中既能实现“政企”结合的双向发展,又能防止企业过度攫取利润、政府以权谋私,最终使社区基本养老服务走入可持续发展的“正向循环”。

在确定服务内容环节,由于 Q 社区养老服务驿站是由政府和 B 养老服务公司共同建设的,所以其服务内容的决定权由两个主体共享。在这里可以发现,政府和企业对于服务内容的考虑是不完全相同的:区民政局出于社区养老的福利公益属性,指定了六项基本服务:日间照料、呼叫服务、助餐、健康测评、心理疏导、文化娱乐,以此引导企业确定驿站服务的基本框架。而 B 养老服务公司既然是企业,就会具有营利属性,因此在政府规定的服务内容外,又额外设计了市场化养老服务,留出一定盈利空间,为以后企业产品迭代做铺垫。

实践证明,建设过程的整合推动了养老服务驿站的发展。B 养老服务公司自 2016 年底创办以来,与区民政部门等多家政府机关加强合作,逐渐建设了一批

社区养老服务驿站，成为社区养老服务的主要运营者和供应商，并承接了民政局助浴项目、残联的家政服务、公办养老机构的服务外包项目等政府购买服务，成为智慧养老、社区养老服务中的“榜样企业”。

（三）搭建整体网络路径

1. 驿站整合供给网络的形成

在养老服务驿站建设和运营过程中，政府和街道的参与属于强制类政策工具，在整合中划分政企合作的职责边界，并消融多主体间整合的利益缝隙。第一，关于驿站的发展思路，从一开始就明确了公私部门各自的职责边界，为后续的整合做铺垫。第二，关于驿站的运营模式，逐渐明确了四种运营方式——连锁运营、单体运营、联盟运营和 PPP 运营，为后续整体性供给的实践提供依据。第三，关于驿站服务建设标准，政府和机构对各自的行为规范提出要求，并允许驿站在规定服务内容的基础上开设延伸性的服务。可以说，强制性政策类工具对明确政企责任边界起到了基础性作用。

B 养老服务公司属于市场类政策工具。市场类政策工具对拓展驿站运营市场、迎合老年人需求具有重要作用。第一，解决了供求信息不对称的问题。社区养老服务驿站一开始属于新生事物，老年人并不熟悉。为此，B 养老服务公司对驿站的名称、功能、标志等都进行了简单易懂的设计，并在街道和社区内设置相关指示，引导老年人尝试驿站服务，获得老年人的信任。第二，企业积极联系驿站的合作商，涉及政府补贴、服务单位、生活服务商家等，大幅降低老年人使用驿站服务的成本和风险，激活驿站内部市场活力。

社区居委会属于自愿型政策工具，自愿型政策工具对驿站整体性供给起到补充作用。社区居委会动员本社区居民，成立了养老服务志愿者队伍，并联合周边学校成立志愿团队，定期在驿站开展志愿服务工作，如重阳节孝老演出、老年人集体生日会等活动。在这些志愿活动的组织中，社区是主要的引导者，每一次的活动体现出社区与养老服务驿站的协调与合作，双方在协商共治的环境中逐渐建立信任关系。因此，社区居委会和志愿组织填补了驿站养老服务整体性供给环节中“自治”的空白。

2. 驿站协调管理网络的形成

强制类政策工具确定了各个主体的职责和管理方式，建立起清晰的责任链。

区民政局、老龄工作委员会针对驿站服务建立相应的质量评价制度；评价标准涵盖服务满意度、时间准确率、服务完成情况、投诉率等；评价方法包括评分表、电话评分调查、实地评分等。养老服务驿站必须按照评价制度和评价流程定期参与考核或测评，测评结果会影响接下来的合同签约。所以，在考核的约束下，即使 B 养老服务公司承接了部分营利性服务，但依旧有序开展公益性养老活动，与街道、社区、老年人形成纵向责任牵连。此外，驿站还承接了本街道的政府购买服务项目，政府会定期监管驿站对服务的执行情况。因此，Q 社区养老服务驿站既有区、街道层级的监督管理，也面临社区、老年人和家庭的评价打分，多方协调，共同约束养老服务驿站的供给质量。

信息类政策工具对整体性供给的协调管理起到中介作用，社区居委会在驿站管理中充当信息传递、归纳整理的角色。面对老年人，社区居委会收集老年人的驿站服务需求、整改意见，将这些信息反馈给 B 养老服务公司，减少信息传递成本和距离。对于驿站的养老服务，社区发动群众力量，积极推广和宣传，扩大 B 养老服务公司及其驿站的服务影响力，增进老年人对驿站的认可度。因此 B 养老服务公司/养老服务驿站、社区和老年人之间形成了横向的信息传递机制，在信息的沟通、反馈和整合中确保养老服务驿站规范化、规模化运转。

四、整体性监管：建立维护和反馈机制

（一）形成整体性供给制度

Q 社区养老服务驿站的整体性供给制度包括三个方面：外部的政府监管、政策和评价、内部的运营流程。

在监管部分，Q 社区养老服务驿站整合不同职能的政府部门，形成清晰且稳定的运营和监管流程。按照职能的不同，政府各部门在驿站中参与的部分也不同。区民政部门负责驿站资质审核，并定期对驿站运营进行检查。对于驿站的消防安全、施工进展、餐饮卫生、康复护理和工商注册登记流程中的监管，则分别由消防部门、住建部门、食品药品监管部门和工商部门配合完成。对于政府购买类的服务项目，则会委托外部机构对驿站的财务状况进行特别监管，确保监管具有专业性。街道也是监管者之一，因为 B 养老服务公司与街道签订的驿站经营管理合同，所以街道对养老服务驿站的运营情况有直接监管的权力。街道会按照合同规定的指标绩效，对驿站运营情况进行测评，以此决定是否还要继续合作。

在政策和评价部分,养老服务驿站的评价制度整合了政府、社会和老年人多主体的意见,包含驿站自评、老年顾客评价、街道合作评价、政府整体评价和第三方委托机构评价几个部分。评价指标包括服务满意度、时间准确率等指标。为了方便迎接实地检查,B 养老服务公司建立驿站工作档案,档案内容包括文书资料、财务档案、员工信息、服务信息等,对接受服务的老年人、服务项目、服务安排、服务协议都明确记录。

在内部运营流程方面,B 养老服务公司在养老服务驿站设置了一套运营监管流程,以期达到多方监管的要求。这套内部运营体系与外部政府监管制度相对应,包括三方面的质量管理机制:第一,服务呼叫管理。这是由公司全程跟进,通过智能预约平台或电话呼叫的方式,连接老年人和驿站。从老年人预约服务到驿站完成服务,智慧服务平台会对服务状况实时记录,并安排话务员进行电话回访,了解并跟进服务的进展、问题和满意度情况。第二,驿站负责人管理。驿站负责人是每个驿站运营管理的直接责任人,需要定期检查驿站运营流程是否规范、服务、服务质量是否达标;了解服务中出现的问题并解决。第三,服务主管监督。B 养老服务公司的主管主要负责监督驿站的服务质量细节和服务设施维护,以此提升养老服务驿站的整体服务绩效。

可以说,在三重内部运营监督制度和外部政策、多主体的整体性运营下,Q 社区养老服务驿站自开业以来并未出现任何违规行为,凭借规范化、高质量的服务以及智能化流程,养老服务驿站赢得当地政府的信任,收获老年人的好评,成为其他社区学习的榜样,吸引多个街道和政府部门前来汲取经验。

(二) 完善主体沟通渠道

对于 B 养老服务公司来说,整体性供给涉及两种沟通方式:对政府部门的正式沟通和对非政府部门的非正式沟通。在养老服务驿站的供给机制中,对于基本养老服务内容,与街道签订了服务协议,双方按照协议内容探讨服务内容、运营和管理的问题。在这里,协议就是双方沟通的重要中介,属于正式型沟通。对于需额外收费的营利性服务,B 养老服务公司需要提前上报至街道和政府部门,得到允许后方可继续开办。这种沟通方式偏向科层官僚制的沟通,也属于正式沟通。对于社区和志愿团体,驿站则通过非正式沟通,了解社区老年人的需求。如果遇到驿站开办服务,则会提前与社区协商,获得社区和志愿团体的协作,并让

社区发动群众前来参加；如果是居委会有意开办志愿活动，则优先询问驿站的意愿，当驿站承办活动时，居委会则会提供经费和人力支持。这样一来，以驿站为核心，形成了对上对下联动的沟通机制。

对于政府部门来说，政企合作的整体性供给方式形成了与 B 养老服务公司独有并固定的协商沟通机制——以书面为主的科层制正式沟通模式。区政府部门对驿站的管理主要通过驿站档案、服务记录来进行，同时，检查意见、申请审批也是通过书面的形式来沟通；街道与 B 养老服务公司签订协议，按照协议进行监督和管理，并将问题通过书面形式汇总至驿站负责人处。不过，除了书面协商机制，面对面讨论也是政企协商的又一渠道，多用于招标、共办活动和征求意见。例如，在 2019 年 8 月，驿站的主要负责人参与了区民政局关于“是否增设医养结合服务”的讨论会议；最终，驿站与社区医院签订协议，整合社区内的医疗资源，增加了医疗护理服务。

（三）形成稳定供给场域

在刚性的制度规范和柔性的叙事环境的双重作用下，B 养老服务公司与各个街道和社区的整体性治理状态都较为稳定，未发生严重的分歧，这种稳定的整合关系衍生为长久稳定的供给场域，主要体现在两个方面：

第一，重塑各主体的价值。在驿站供给场域内部，Q 社区养老服务驿站采用公建民营的形式，将公共部门和私人部门整合在一起，为驿站带来具有异质性的资源、技术和内容。区政府/民政部门、街道、社区和 B 养老服务公司养老形成整体性的供给链，其中包含服务设计、服务生产和服务消费三个环节，同时供给基本养老服务和非基本养老服务，拓展社区养老服务的范围和内涵，使社区养老服务的附加价值得到大幅提升。在外部，B 养老服务公司借助智慧养老服务平台，通过消费端分析养老服务需求，进而提升养老服务供给端的质量。并整合相关民政部门、政府系统、高校志愿团体和市场化服务供给主体，发掘各个组织之间的利益协调关系，来促进合作和整合的发生。这样外部资源不断流入到养老服务驿站中，开发出更多适合老年人的新项目，产生新的服务链和服务价值。于是，社区养老服务驿站涉及的主体都有了新的价值，服务、资金、信息和商品就产生于新的价值中，实现资源的流动和循环，达到不同成员协调和发展的目标。

第二，形成协作关系。在整合战略层面，区民政部门和街道是 Q 社区养老

服务驿站的整合伙伴，主体之间无法替代，政府和企业资源整合程度较深，不仅涉及驿站建设，还涉及养老服务内容的创新和发展。在内容整合层面，区民政局、残联等政府部门、社区医院、助浴助餐企业都是 Q 社区养老服务驿站的服务供给单位，在 Q 社区养老服务驿站中进行服务整合，依托养老服务驿站实现服务创新和产品更迭，满足老年人持续性、多样化养老服务需求；这些服务供给单位可替换性较高，与社区服务驿站整合深度一般。在对外联系和推广层面，社区志愿服务团队是养老服务驿站的主要宣传者，在驿站已有资源的基础上开展志愿活动，并积极与学校、其他社区和老年团体合办活动，为驿站链接除本社区以外的供给资源和使用人群，对提升 Q 社区养老服务驿站的影响力、扩大业务范围起到重要支持作用。在志愿团体中，老年人既是使用者，也是递送者。不过，这些对接联系整合伙伴可替代性较强，整合深度不高，主体之间容易发生变动，具有不稳定性。可以说，多维度、多层次的协作关系是社区养老服务驿站整体性供给的基础，为驿站带来丰富的供给资源，并通过整合、协调、合作产生了多种整体性供给方式和机制，满足不同主体的利益诉求。整体性供给使驿站既有服务资源来源的稳定性，又有服务内容的稳定性，这些都是维系整体性供给的重要因素。

本章小结

通过从整合设计、整合过程、整合评估三个阶段分析可以看出，以社区为纽带的基本养老服务整体性供给是由整体性供给的产生机制、整体性供给的调节机制和整体性供给的持续机制组成。

从整体性供给的产生机制来看，在整合设计阶段，社区基本养老服务的整体性供给是不同主体根据各自资源特长、依照技术理性逻辑而进行的整合行动，需要识别合适的整合对象，协商选择整合策略。在此阶段中，政府发挥着重要作用，承担着制定整合供给目标、比较合作伙伴优势、选择整合伙伴和分担整合风险的角色，降低了整合初期的不确定性，为后续整体性供给打下坚实基础。在政府的主导下，整合主体兼容度有所增强、资源优势得以发挥、整合匹配性大幅提高，实现了由个体到集体的基本养老服务供给。

从整体性供给的调节机制来看，整合运行阶段的基本养老服务供给来源于不同主体之间的协调和配合，是基于伙伴关系的逻辑对基本养老服务供给的参与和

维系过程。在此阶段，整合供给产生的效率和规模远远大于单个个体的产出，因此各个主体都在想办法维持整合运行。政府在整合运行阶段充当着利益调节者，通过使用政策工具，规定了政社、政企整合的关系模式，撬动整合场域中的优势资源，将整合运行带来的利益合理化分配，其结果是整合的利益在主体间分配较为均衡、整合程度有所提高、基本养老服务供给效率和质量得到了保证。社会组织/企业在整合运行阶段承担着服务设计—服务生产—服务递送的任务，通过对社区内基本养老服务供给形式、供给内容实践，实现本社区/本辖区基本养老服务的供给目标。

从整体性供给的持续机制来看，整合评估阶段对应的是基本养老服务整体性供给结果。在此阶段，整体性供给机制中的政策、协商机制使各组织相互承认、相互认同、共同生产养老服务，提高了集体合作力，最终形成整体性供给场域。整体性供给制度使最初不太稳定的整合状态通过制度化得到稳定，呈现出稳定可持续的整合供给模式，为整合生产持续创造价值。

综上，社区基本养老服务的整体性供给在整合设计阶段基于资源优势产生的主体相互需求，在整合运行阶段基于协调配合构建了利益均衡的合作关系，在整合评估阶段基于制度约束形成稳定的供给场域。整合供给的主体同资源、行动、利益相联系，并建立良性的闭环整合关系，基本养老服务的资源整合也就有了相应的存在价值。

第八章 结论与政策建议

人口老龄化是我国社会发展的必然趋势。基本养老服务作为确保老年人得到妥善照料的关键基石,对于积极应对人口老龄化的国家战略和推动公共服务平等化具有重要意义。自党的十八大以来,在党中央的坚强领导下,我们的基本养老服务体系得到了快速发展,服务内容日益丰富,同时其公平性和普及率也在不断提升。基于整体性治理的理论框架,结合当前我国基本养老服务的供给案例,笔者总结了基本养老服务供给过程、供给机制,提出当前存在的问题并给出了政策方案。

第一节 主要研究结论

本研究梳理了我国基本养老服务的历史演进和变迁,归纳了我国基本养老服务体系当前建设现状和“碎片化”供给问题。在整体性治理理论视角上提出我国基本养老服务整体性供给的思路,采用政策文本分析法探索当前我国基本养老服务制度整体性供给的路径和特征,通过案例研究法和定性分析法探究了基本养老服务整体性治理中现代信息技术的作用、基本养老服务整体性治理中社区整合实践。主要结论如下:

第一,我国基本养老服务供给随着经济社会发展水平而不断调整变化,每一个发展阶段都呈现出不同的阶段性特点。我国基本养老服务的演进可以划分为试点阶段、部署阶段和整体推进阶段,在演进过程中,基本养老服务的供给目标和供给对象逐渐明确,供给内容逐渐丰富,已基本建立了服务框架,并出台基本养老服务清单。然而,当前基本养老服务供给存在“碎片化”问题,即供给主体、供给方式、供给信息、供给过程、供给内容都较为“碎片化”,究其原因,主要与当前供给政策、供给机制和主体合作机制有关。“碎片化”问题影响着整体性供给中主体之间信任关系的建立、供给过程的运营和管理反馈机制的建立。

第二,“整合”是应对“碎片化”的有效手段。我国基本养老服务涵盖范围较广,并非所有基本养老服务都需要整合供给,因此,参与整体性供给的基本养老服务应具备兜底、基础、政府主导、多主体供给的特点。整体性治理理论为我国基本养老服务整体性供给提供设计思路:首先,在明确基本养老服务供给中公

平和效率关系的基础上,做到公平和效率的统一,将公平和效率作为基本养老服务整体性供给的价值追求。其次,在“人人享有基本养老服务”目标指引下,将供给对象的全民性、供给内容的全面性和供给方式的多样性作为基本养老服务整合的目标。最后,在基本养老服务整体性供给的实践中,从制度、主体、资源三个方面实现整合。

第三,政府是基本养老服务整体性供给的主要推动者。提供基本养老服务是政府的主要职能之一,“人人享有基本养老服务”是政府基本养老服务供给的目标。政府主要通过制度整合实现基本养老服务的整体性供给。我国混合型福利模式为基本养老服务制度完善提供理论依据,我国基本养老服务政策实践正是基于不同社会福利理论而开始的老年人福利保障探索。基本养老服务清单是我国基本养老服务重要制度实践,通过探究国家和各地区基本养老服务清单,可以发现当前基本养老服务制度内容包括服务对象、服务内容和服务主体。从政策层面看,政府主导的基本养老服务制度整体性供给有三条路径:制度结构的整合、制度内容的整合和制度流程的整合,在制度整合中实现了普惠型福利和特殊性福利的整合、地区之间的整合以及多项保障、福利、救济措施之间的整合,呈现出政府为主导、框架系统、基础普惠的特点。

第四,现代信息技术为基本养老服务整体性供给搭建技术平台。大数据互联网技术为基本养老服务的整体性供给提供了技术层面的支持和整合主要通过整合服务供求信息、优化供给过程和提供虚拟服务这三种方式,在大数据技术的推动下,智慧养老服务的整合供给在过程中呈现出“虚实结合”特征,人机交互的整合内容和“一体化”的整合机制。在大数据技术融入基本养老服务供给中时,要注意考虑供需导向、资源深层整合和养老机构供给方式变革的三个问题。

第五,社区是基本养老服务整体性供给的主要纽带,社区基本养老服务整合不同主体和多方面资源。本研究对社区基本养老服务供给案例进行分析,发现我国基本养老服务整体性供给过程体现在三个方面:整合前的整体性设计、整合时的整体性运行和整合后的整体性监管,在这三个过程中,参与整合的主体分别建立起信任机制、协调机制和维护反馈机制。主体整合建立在各主体资源互补、分担风险和价值认同的前提下,在整体性供给中交换彼此资源、共享整合权力,不断完善协作和沟通路径,最终形成稳定的整合供给机制。

第二节 健全基本养老服务整体性供给机制的政策建议

整体性治理的理念强调在宏观、中观、微观三个层次上解决问题的碎片化。在宏观层面，这涉及治理的层次和功能；在中观层面，涉及公私部门的融合；而在微观层面，则关注政策和规章制度的实际执行。本节内容将围绕养老服务供给的机制、各参与主体间的协调机制、政策执行过程以及监管与激励机制等三个方面，探讨如何优化和创新基本养老服务的整体供给机制。

一、以需求引导供给机制

构建基本养老服务体系的核心宗旨是为所有老年人提供基础的、多样化的、分层次的养老保障。这一体系的构建借鉴了公共服务供给机制，可以基于“政府的最小服务范围”与“社会公众的基本需求”进行划分，进而把基本养老服务区分为保障型服务和发展型服务。在保障型服务方面，政府负有提供服务的责任，既可以成为服务的生产者，也可以通过政府购买服务提供保障，将公益性、福利性作为基本养老服务的供给前提，社会和企业组织可以有选择性地参与；在发展型服务方面，政府应发挥领导和示范作用，促进社会组织和市场部门在达成服务目标的过程中有序参与，倡导社会效益与经济效益的融合，并强化对公共资源的管理与评估。

在基本养老服务的供给中，供给主体合作关系不够紧密、服务内容较为碎片、技术手段利用不足等问题的背后，显示出供给思路与政策的不足。作为公共服务项目和老年人社会福利，基本养老服务的供给逻辑应不同于政府科层制逻辑，但同时作为政府基本公共服务供给职能之一，其供给本质仍属于“行政逻辑”而非“服务逻辑”。由于这种供应逻辑与层级制度相类似，即遵循上级指令、依照组织结构和指定的命令来分配资源，因此资源配置效率低下、供需之间的“结构性裂隙”就难以避免，难以发挥公共服务“社会增量”的作用，也改善整体性供给中的碎片化困境。需求侧的创新和数字技术的应用成为推动供给策略转变的关键，通过服务导向而非行政导向的思维来引导改革。这种转变不仅为基本养老服务政策制定提供了新的思路，而且通过“逆向促进”供给侧的改革，确保服务供给更紧密地与老年人的实际需求相连结。

推进基本养老服务供给侧改革应遵循以下实践路径：

第一，划分不同主体的职责范围，加强政社合作，将基本养老服务供给的微观内容交由社会管理实施。在政社分离的基础上进行政社合作，最根本的是明确政府定位和责任，划定不宜交由其他部门参与的养老项目、需要多主体共同参与的服务，以此增强政府在基本养老服务供给中的可操作性。政府对基本养老服务的供给主要体现在五个方面：一是从宏观制度性角度把握基本养老服务的供给，根据经济和社会发展的情况，动态调整服务项目、服务对象和服务内容；二是制定并出台与基本养老服务供给有关的法律法规，促进社会、市场力量的参与，为服务供给奠定法律基础；三是承担基本养老服务的生产责任，通过直接参与或交由社会、间接参与的方式生产基本养老服务；四是制定基本养老服务及相关政策，并对社会和市场参与的具有福利性质的养老服务提供政策保障和支持；五是对基本养老服务供给机制进行监管，确保供给流程、供给内容的合法性和正当性。

第二，区分基本养老服务中的营利性与非营利性，解决好服务回报的问题，对不同的服务模式分类提供政策支持。要想促进社会力量和民间资本参与基本养老服务，就需要市场主体在“保本微利”的原则下获取一定收益；社会组织的参与虽带有一定公益属性，但也应得到相关政策支持和不同力度的资源扶持，并根据其参与主体、供给内容、盈利水平来制定资源支持计划，当社会组织的盈利水平越低，就应当得到越多的资源倾斜和支持。

第三，公办养老机构在承担兜底供给的同时，进行公办机构改革，动态调整发展计划。基本养老服务供给的理想状态应该是：公办养老机构发挥托底保障功能、社会化养老机构提供普惠性服务，二者相互补充、相互协调；社会养老服务机构发展多层次养老服务，来满足不同老年群体的基本需求。因此，可以适当提高基本养老服务中社会参与的比重，使政府资本、社会资本和市场资本在基本养老服务事业中合理分工、有序发展。

二、改进多主体利益协调机制

在基本养老服务的整体性供给中，政府、社会与市场三者角色定位、功能发挥及目标追求上各不相同，导致它们在利益导向上存在显著差异。这些差异容易造成主体协调受阻、利益分配不均或者对于冲突，在整合供给时表现出价值分立、信任缺失、互动不足的问题，因此，要想实现政府内部机制、政府与社会、政府与市场之间的协调性供给结构，就需要改进当前利益协调机制，使其更加科

学合理、互利互惠、从而化解，以缓解甚至消除潜在的冲突和利益不均现象。

第一，要构建基于利益诉求与反馈对接的机制，表达利益诉求和进行有效反馈是建立多方主体间信任关系的关键。实现互动整合提供了重要保障，同时也是主体之间建立有效且稳定整合关系的基本前提。在当前整体性供给机制的沟通中，多数情况下仅关注政府政策的传递和执行情况，往往忽视了市场与社会各方主体的利益关注，这种情况下，相应的利益表达和反馈机会受限，导致沟通的积极性降低，进而可能出现信息不流畅和各方主体间关系松散的问题。因此，构建一个能够畅通表达和反馈利益诉求的渠道，创建涵盖多元主体的利益沟通机制，成为提高参与度和整体供给效率的关键途径。为此，建立一个面向各方主体开放、科学、高效的利益表达和反馈系统，确保各参与方能平等地表达自己的利益和需求，并对资源处于弱势地位的主体进行利益特别关照，促进政府、市场和社会对已有利益和资源进行共享、互联和整合。同时建立约束和监督机制，约束和制止不合理的利益诉求，疏导因利益分割而产生的矛盾和纠纷，以此维护各主体应有利益，实现良性协调模式。

第二，要建立逐利行为的约束机制。经济学家肯尼斯·约瑟夫·阿罗在《社会选择与个人价值》一书中提出，虽然人们的行为是有意识和理性的，但这种理性是受限的。在缺乏自我约束或外部约束机制的情况下，个体往往会本能地寻求最大化自己的利益，这可能会损害其他利益相关者或公共利益，从而对社会产生不利影响。在基本养老服务的整体性供给中，无论政府、市场还是社会，都是由自然人个体组成，都会被“有限理性”影响和制约。因此，在构建养老服务的整体性供给框架和服务模式时，有必要针对各主体的逐利行为建立规范、约束甚至是惩罚机制，以此促使其利益实现手段与基本养老服务供给目标相一致。约束利益的途径多样，包括法律、制度、文化等方面。例如，法律可以确立各主体的职责和权利界限，对其行为进行规范，并设定违规行为的惩处措施，利用法律的威慑作用来限制权力的滥用；进一步精细化制度和流程，清晰界定在基本养老服务供给中各方的责任和行为规范，通过契约订立和定期的监督管理来控制行为；增强合作、公共利益和社会责任意识的推广，提升供给方对社会责任的认知，深化对基本养老服务价值和目标的共识，促使主体产生自我约束的动力。

第三，要建立以共赢为价值的整体性供给动力机制。异质性主体之间的整合

和参与需要明确的价值观和推动力,正如纳什在研究合作博弈时提出的——互利共赢是合作博弈的目标和基本动力。在基本养老服务的整体供给过程中,互利共赢的概念涉及通过合作方式,各参与方科学且合理地共享合作成果,以确保每个参与者都能获得与其投入相匹配的稳定回报。因此,应寻求各主体参与整体性供给理念的契合点,从共同理念出发,推动形成稳定、持续、深入整合的局面。多元主体整合的动力机制建设可以从两方面入手,一是形成流程化、制度化的利益协商机制,为整合提供沟通渠道,推动主体在沟通中形成共赢合作、尊重平等的整合理念;二是通过制度化手段明确服务供给机制,为主体的互利共享提供制度保障,鼓励各主体通过制度化的整合供给,彼此交流合作,实现自身和整体的利益最大化。

三、创新政策协同机制

在当前基本养老服务供给中,服务项目和供给资源是基本养老服务制度运行的主要内容,而政策决定着养老服务项目和资源的基本走向,是基本养老服务整体性供给的核心,因此,创新政策协调机制成为整合各方资源、形成供给共识、促进协作供给的关键策略。

第一,在政策研究领域,应当充分利用互联网的技术优势,建立线上与线下相融合的问题收集与反馈系统,以精确识别基本养老服务供给的难题、老年人的信息及需求。具体而言,应构建基本养老服务信息的发散和聚合机制,即依靠网络技术收集各层级、各地区的信息,将这些信息聚合在养老服务信息平台上,为当前养老服务提供充足的信息来源。同时还可以直接在信息平台上分析各类信息,掌握需求的动态发展情况,模拟并预测基本养老服务的使用情况、需求结构和发展变化,提高基本养老服务问题分析的精准度。

第二,在政策制定方面,通过整合并协调各方面的互动对接、听证会、意见交换和咨询活动,建立一个协商与参与的机制,以促进基本养老服务政策的形成。在制定养老服务政策时,要通过“集思广益”的方式,听取和收集不同部门、不同利益主体的意见和想法,将其应用到政策制定中。一方面,应促进基本养老服务的政府信息公开性,透露相关的服务资讯与数据,确保政策制定过程中信息的透明度,以避免信息不均等造成各方协商的障碍;另一方面,需要畅通社会参与的途径,并尝试将其制度化、规范化,比如形成在线协商、意见征求、网络报告

会等形式,通过互联网连接政府部门、其他主体和个人,使协商成为基本养老服务政策制定的重要环节。

最终,在政策实施层面,需建立一个由多方主体共同协调、分工明确的基本养老服务政策执行机制,并优化政策调整与错误纠正的过程。在实施过程中,不只是对政策目标的细化和分配任务,还需清晰界定各方在提供基本养老服务中的职责与义务,并设立有效的反馈与问责系统,确保对各方执行责任的具体落实。同时,政府应发挥其在指导和监管中的关键作用,推动基本养老服务供给中的整合和互动;利用“互联网+”养老服务平台,跟踪信息共享和整合机制,纠正政策执行中的偏差和问题,提高政策的灵活性和创新性,充分发挥政策的指引作用。

四、建立管理评估机制

管理体制的不健全和评价框架的欠缺对全面治理效能产生了显著影响。为了提升基本养老服务供给机制的整体运行效率,必须同时从外部管理和内部激励两方面入手。这涉及加强整体监督与管理以确保服务整合的有效性,同时也要重视内部激励措施,通过对参与主体绩效的精确评估,建立一个既有外部推动也有内部驱动的双重动力机制。

在建立监督机制方面,需打造一个以政府为主导、社会协作、个人参与的综合监督管理体系,实现供给活动的线上与线下全面监督。这要求超越传统的政府独立监管模式,不改变政府在监督管理中的领导角色的同时,利用互联网和大数据技术,吸纳社会、市场等供给主体以及老年人、媒体、专家等个人参与监督体系,形成以线上持续监管为主、线下定期监管为辅的机制,结合体系内监督与外部监督。内部监督要加强政府对合作主体的管理,促使政府部门与层级、不同参与主体之间实现有效的内部监控及相互监督。外部监督方面,应确保个人如老年人、媒体、专家的监督权利,畅通反馈渠道,让他们能对养老服务的全程,包括政策的制定与执行、服务的生产与传递等环节进行持续监督。通过运用互联网技术创新监督管理方式,比如开设网络问责、公示及质询平台,设置监督反馈和举报专区,允许各方面反映问题、分享观点,构建一个网络化、便利、高效的监管机制,全面覆盖多方面供给与治理活动、系统运行和公众舆论,实现全方位监管。

在构建评价体系时,需要形成一个线上与线下协调、多种参与方共同参与的全面评估机制,以此来优化评价方法。绩效评估可以看作促使多主体积极参与的

激励和动力,对促进整体性供给效果有重要推动作用。但是,当前的整体性供给机制中,尚未形成绩效评估机制,其激励效能暂未得到释放。对此,应从三个方面改进当前绩效评估模式,建立多主体协同的评估机制:第一,建立面向政府、市场和社会的服务供给评估体系,通过制度手段来规范评估手段,对主体整合行为和服务结果进行全过程评估,防止出现随意评估、形式化评估等现象。第二,将互联网信息技术应用于评估过程中,增加信息来源渠道、拓宽评估信息的获取手段,为整合绩效评估提供信息支撑系统,增强评估系统的客观性。第三,需设立基于评估成果的奖惩体系,优化问责与激励制度。依据评估结果的详细情况,对政府、市场参与者及社会各方采取相应的激励或问责措施,例如,通过将评估成绩与参与权利、资源分配,以及供给主导地位等因素相关联,以促进各相关方提升服务品质,并积极促进资源整合与协作。

第三节 研究不足与未来展望

一、研究不足

尽管本研究通过政策梳理、案例研究等方法总结了基本养老服务供给机制,分析了基本养老服务的整体性供给过程并提出思考,然而限于基本养老服务供给的客观条件和笔者的研究视角,本文仍存在以下不足:

第一,案例选取和调查资料的选取范围和精准度仍可提高。受限于时间和能力,特别是疫情对调研工作的限制,本研究无法从全国范围内选取案例进行大规模的普遍调查,仅使用了个别案例进行选择分析,将案例资料获取的范围局限于两个省(市)的城市地区。

第二,理论深度仍需加强。一方面,笔者在本研究中主要基于“供给”的角度来建立理论框架,这就使理论分析停留在较为单一的程度,无法清晰展示出基本养老服务中所涉及多个维度的制度安排;另一方面,限于笔者的理论功底,尽管对整体性供给理论做出了本土化解释,但理解和诠释仍较为简单,在解决实际问题的基础上对理论的探索仍有待深化,从这一方面来讲,本文理论的逻辑性和严谨性仍有待进一步思考。

二、未来展望

基本养老服务研究是一个具有重大意义和针对性的问题,涵盖的内容较为复

杂,包括多项具体服务内容,如基本养老保险、老年救助服务、集中供养和分散供养等;涉及不同的供给主体和管理部门,关系到政策、实践、技术等多方面内容。基本养老服务问题的研究既需要了解政府内部组织的运作机制、层级之间的权责和任务、政府和其他供给主体的合作关系,又要把握基本养老服务政策内容的变迁、服务供给技术和环境的外部因素,才能对基本养老服务政策和实践进行充分研究,并提出未来基本养老服务体系的发展思路和政策建议。本研究参考整体性治理的理论框架,对基本养老服务供给机制和问题进行分析,并针对当前存在的“整合困境”,提出相应的解决思路和政策建议。不过,由于笔者仅从某个切入点来研究基本养老服务的供给,且自身学术积累有限,对于基本养老服务研究的深度有待进一步提升。因此,未来研究可以从以下几个方面进行:

第一,对基本养老服务供给结果的研究。在本研究中,笔者更多关注于基本养老服务的供给过程和机制,而对于供给结果——基本养老服务实际使用情况,则关注度不足。因此,在未来研究中,可以从服务使用的角度来研究基本养老服务的质量和内容。

第二,深化基本养老服务供给信息化建设的研究。随着互联网大数据技术的发展,网络信息技术越来越广泛应用到养老服务体系建设中,不仅为供给主体信息沟通、资源整合提供平台,而且为政府的科学决策提供有力支持。本文从整体性治理的角度分析了互联网技术在基本养老服务供给的整合作用,不过仅局限于某一案例,并未将视野扩大到全国范围。此外,当前全国统一的基本养老服务信息平台尚未建成,这也可以作为未来研究的切入点。

第三,其他国家基本养老服务的研究。在其他国家,是否也存在兜底型、普惠化的基本养老服务?如果存在,是怎样供给的?与我国的异同表现在哪里?是否有值得我们借鉴的经验?

第四,进一步丰富研究方法和研究内涵。基本养老服务体系建设与发展与经济社会发展情况、社会政策的完善程度密切相关,在未来研究中应采集不同时段、不同区域的经济指标,研究其对于基本养老服务供需的影响;并建立基本养老服务供给的指标体系,运用量化方式来测量基本养老服务项目的可及性、供给主体整合程度,建立基本养老服务整体性供给的量化模型基础。

参考文献

一、政策文件

- [1] 中共中央、国务院.关于推进基本养老服务体系建设意见, 2023-05-21.
- [2] 中共中央、国务院.关于加强老龄工作的决定, 中发〔2000〕13号.
- [3] 中共中央、国务院.积极应对人口老龄化中长期规划, 2019-11-21.
- [4] 中共中央、国务院.关于加强新时代老龄工作的意见, 2021-11-18.
- [5] 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, 2021-03-12.
- [6] 国务院.国家人口发展“十二五”规划, 国发〔2011〕39号.
- [7] 国务院.国家基本公共服务体系“十二五”规划, 国发〔2012〕29号.
- [8] 国务院.关于加快发展养老服务业的若干意见, 国发〔2013〕35号.
- [9] 国务院.关于促进健康服务业发展的若干意见, 国发〔2013〕40号.
- [10] 国务院.关于积极推进“互联网+”行动的指导意见, 国发〔2015〕40号.
- [11] 国务院.关于加快推进“互联网+政务服务”工作的指导意见, 国发〔2016〕55号.
- [12] 国务院办公厅.关于促进“互联网+医疗健康”发展的意见, 国办发〔2018〕26号.
- [13] 国务院.“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划, 国发〔2021〕35号.
- [14] 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, 国办发〔2016〕91号.
- [15] 国务院办公厅.关于政府向社会力量购买服务的指导意见, 国办发〔2013〕96号.
- [16] 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, 国办发〔2016〕91号.
- [17] 工信部, 民政部, 国家卫生计生委.智慧健康养老产业发展行动计划(2017—2020年)的通知, 工信部联电子〔2017〕25号.
- [18] 国务院办公厅.关于促进“互联网+医疗健康”发展的意见, 国办发〔2018〕

26 号.

- [19] 国务院办公厅.关于推进养老服务发展的意见,国办发〔2019〕5号.
- [20] 国家卫健委,发改委,等.关于建立完善老年健康服务体系的指导意见,国卫老龄发〔2019〕61号.
- [21] 国务院办公厅.关于切实解决老年人运用智能技术困难实施方案的通知,国办发〔2020〕45号.
- [22] 国务院办公厅.关于推进养老服务发展的意见,国办发〔2019〕5号.
- [23] 国务院办公厅.关于促进养老托育服务健康发展的意见,国办发〔2020〕52号.
- [24] 国务院办公厅.关于促进养老托育服务健康发展的意见,国办发〔2020〕52号.
- [25] 民政部.关于支持社会力量兴办社会福利机构的意见,民发〔2005〕170号.
- [26] 民政部.关于开展公办养老机构改革试点工作的通知,民函〔2013〕369号.
- [27] 财政部,民政部,等.关于做好政府购买养老服务工作的通知,财社〔2014〕105号.
- [28] 发展改革委,等.关于加快推进健康与养老服务工程建设的通知,发改投资〔2014〕2091号.
- [29] 卫生计生委,等.关于推进医疗卫生与养老服务相结合指导意见的通知,国办发〔2015〕84号.
- [30] 民政部,等.关于鼓励民间资本参与养老服务业发展的实施意见,民发〔2015〕33号.
- [31] 人力资源和社会保障部办公厅.关于开展长期护理保险制度试点的指导意见,人社厅发〔2016〕80号.
- [32] 民政部,财政部.关于中央财政支持开展居家和社区养老服务改革试点工作的通知,民函〔2016〕200号.
- [33] 国家卫健委,发改委,等.关于建立完善老年健康服务体系的指导意见,国卫老龄发〔2019〕61号.

二、中文书籍

- [34] 青连斌,王羽,我国养老服务发展总报告[M]//中国社会保障学会养老服务

- 分会.中国养老服务发展报告（2021）.北京：中国劳动与社会保障出版社，2021.
- [35] 艾斯平-安德森. 郑秉文译. 福利资本主义的三个世界[M]. 北京：法律出版社，2003.
- [36] 戴维·L·德克尔. 老年社会学[M]. 沈健，译. 天津：天津人民出版社，1986.
- [37] 亚当·斯密，唐日松，等译. 国富论[M]. 北京：华夏出版社. 2005：第四卷.
- [38] 曾凡军，基于整体性治理的政府组织协调机制研究[M]，武汉：武汉大学出版社，2012.
- [39] 孙立平.断裂：20 世纪 90 年代以来的中国社会[M]，北京：社会科学文献出版社，2003.
- [40] 李鹏. 公共管理学[M].北京：中共中央党校出版社，2006.
- [41] 加雷斯·D·迈尔斯，公共经济学[M]. 北京：中国人民大学出版社，2001.
- [42] 詹姆斯·布坎南，公共物品的需求与供给[M].马裙，译.上海：上海人民出版社，2012.
- [43] 梁学平.中国公共物品的供给研究[M].天津：南开大学出版社，2009.
- [44] 欧文.E.休斯.公共管理导论[M]，张成福，王学栋译. 北京：中国人民大学出版社，2007.
- [45] 竺乾威.公共行政理论[M]. 上海：复旦大学出版社，2012.
- [46] 康国瑞. 社会保险[M]. 台湾：台湾黎明文化实业公司，1983.
- [47] 王德文，谢良地.社区老年人口养老照护现状与发展对策[M].厦门：厦门大学出版社，2013.
- [48] 陈功. 我国养老方式研究[M]. 北京：北京大学出版社，2003.
- [49] 藏世俊. 康有为大同思想研究[M]. 广州：广东高等教育出版社，1997.
- [50] 邓大松. 社会保险[M]. 北京：中国劳动社会保障部，2002.
- [51] 斯塔林. 公共部门管理[M]. 上海：上海译文出版社, 2003.
- [52] 张金马.公共政策分析：概念·过程·方法[M].北京：人民出版社，2004.
- [53] H·K·科尔巴奇,张毅译.政策[M].吉林：吉林人民出版社，2005.
- [54] 胡象明.“文件打架”的原因及对策[J].中国行政管理,1995(09).

- [55] 周振超. 当代中国政府“条块关系”研究[M]. 天津: 天津人民出版社, 2009.
- [56] 陈振明. 公共政策分析[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2023.
- [57] 张翔. 改革进程中的政府部门间的协调机制[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2014.
- [58] 约翰·D·多纳休, 理查德·J·泽克豪译. 合作——激变时代的合作治理[M]. 徐维泽. 北京: 中国政法大学出版社, 2015.
- [59] 于施洋, 王璟璇. 电子政务顶层设计—信息化条件下的政府业务规划[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2014.
- [60] 甘明鑫, 曹菁. 电子政务系统的需求分析[M]. 北京: 机械工业出版社, 2011.
- [61] 应佐萍, 桑轶菲. “互联网+”背景下智慧养老研究[M]. 东北财经大学出版社, 2019.
- [62] 莱斯特·萨拉蒙. 全球公民社会: 非营利部视界[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2002.
- [63] 陈潭等. 大数据时代的国家治理[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2015.
- [64] E·博登海默. 法理学法律哲学与法律方法[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1999.
- [65] 邓小平. 邓小平文选(第2卷)[M], 北京: 人民出版社, 1994.
- [66] 罗纳德·德沃金. 至上的美德[M]. 冯克利, 译. 南京: 江苏人民出版社, 2003.
- [67] 杨燕绥. 社会保险经办机构能力建设研究[M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2011.
- [68] 埃莉诺·奥斯特罗姆, 公共事务的治理之道[M]. 余逊达、旭东, 译. 上海: 上海译文出版社, 2000.
- [69] 斯蒂芬·戈德史密斯, 威廉·埃格斯. 网络化治理: 公共部门的新形态[M]. 孙迎春, 译. 北京: 北京大学出版社, 2008.
- [70] 郑功成. 中国社会保障发展报告[M]. 北京: 人民出版社, 2016.

三、中文论文

- [71] 青连斌. 以基础服务推动养老服务高质量发展[J]. 中国社会保障, 2022(06): 42-43.

- [72] 陈成文,陈舒.从“碎片化”困境看我国城市养老服务体系的制度建设[J].城市发展研究,2017(12):76-82.
- [73] 白维军.高质量发展视角下的整合型养老服务构建[J].社会保障评论,2023(03):121-132.
- [74] 刘德浩.长期照护制度中的政策协同:基于荷兰的政策启示[J].中国劳动,2019(10):32-42.
- [75] 袁志刚,宋铮.人口年龄结构、养老保险制度与最优储蓄率[J].经济研究,2000(11): 24-32+79.
- [76] 郑功成.中国社会保障改革与制度建设[J].中国人民大学学报,2003 (01): 17-25.
- [77] 穆光宗.中国传统养老方式的变革和展望[J].中国人民大学学报,2000(05): 39-44.
- [78] 刘长茂.建立具有中国特色的养老机制[J].人口研究,1991(04): 48-50.
- [79] 左冬梅,李树苗,宋璐.中国农村老年人养老院居住意愿的影响因素研究[J].人口学刊,2011(01): 24-31.
- [80] 林闽钢.我国城乡社会养老服务体系的发展探讨[J].中国社会保障,2012(06): 26-27
- [81] 徐宏.中国老年残疾人养老服务供需问题研究——基于 9 省调查问卷的分析[J].经济与管理评论,2015(03): 68-76.
- [82] 宏观经济研究院课题组.“十三五”养老服务体系建设投资问题分析与建议[J].宏观经济管理,2016(03): 10-13+18.
- [83] 穆光宗.我国机构养老发展的困境与对策[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2012(02): 31-38.
- [84] 丁建定.居家养老服务:认识误区、理性原则及完善对策[J].中国人民大学学报,2013(02): 20-26.
- [85] 王莉莉.基于“服务链”理论的居家养老服务需求、供给与利用研究[J].人口学刊,2013(02): 49-59.
- [86] 苏长好.中国养老服务供给体系研究[D].天津大学,2020.
- [87] 李志明.中国养老服务“供给侧”改革思路——构建“立足社区、服务居家”

- 的综合养老服务体系[J]. 学术研究, 2016(07): 99-104
- [88] 姚远. 对中国家庭养老弱化的文化诠释[J]. 人口研究, 1998(05): 48-50.
- [89] 张仕平. 中国农村家庭养老研究[J]. 人口学刊, 1999(05): 55-58+65.
- [90] 刘庚长. 我国农村家庭养老存在的基础与转变的条件[J]. 人口研究, 1999(03): 41-42.
- [91] 杜鹏, 武超. 中国老年人的主要经济来源分析[J]. 人口研究, 1998(04): 51-57.
- [92] 熊跃根. 论国家、市场与福利之间的关系: 西方社会政策理念发展及其反思[J]. 社会学研究, 1999(03): 59-71.
- [93] 刘业进. 为自愿福利制度与最低社会保障辩护[J]. 学术界, 2019(02): 44-60+234-235.
- [94] 沈尤佳, 张嘉佩. 福利资本主义的命运与前途: 危机后的思考[J]. 政治经济学评论, 2013(04): 178-196.
- [95] 余兵. 改革退休保险制度[J]. 人口研究, 1988(01): 29-31
- [96] 邵勤, 吴晶鑫. 建立基金式的养老保险制度[J]. 中国劳动科学, 1988(06): 45.
- [97] 胡爱娣. 社会养老保险基金保值增值刍议[J]. 中国劳动科学, 1988(10): 35-37.
- [98] 高振荣, 朱红, 民政部农村社会保障课题组. 建立农村社会养老制度浅谈[J]. 农村经济与社会, 1988(04): 46-47.
- [99] 穆光宗. 我国机构养老发展的困境与对策[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2012(02): 31-38.
- [100] 姜向群, 丁志宏, 秦艳艳. 影响我国养老机构发展的多因素分析[J]. 人口与经济, 2011(04): 58-63+69.
- [101] 王亚柯, 叶雨彤, 汤晟. 以房养老: 经验、困境与发展路径[J]. 江海学刊, 2020(01): 240-245+255.
- [102] 张秀, 余绍绍. 以房养老实施的意愿分析和障碍调查——基于武汉市调研数据的实证分析[J]. 调研世界, 2020(01): 10-16.
- [103] 李永萍. “养儿防老”还是“以地养老”: 传统家庭养老模式分析[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2015(02): 103-112.
- [104] 郑风田. “以地养老”可以探索但不能强制[J]. 人民论坛, 2018(02): 53-55.

- [105] 刘昌平,孙静.再分配效应、经济增长效应、风险性——现收现付制与基金制养老金制度的比较[J].财经理论与实践,2002(04):15-20.
- [106] 杨宏.人口老龄化形势下发展中国老龄产业[J].大连海事大学学报(社会科学版),2006(02):60-62+100.
- [107] 童星.发展社区居家养老服务以应对老龄化[J].探索与争鸣,2015(08):69-72.
- [108] 胡业飞,崔杨杨.模糊政策的政策执行研究——以中国社会化养老政策为例[J].公共管理学报,2015(02):93-105+157.
- [109] 周敏.论我国居家养老服务的产业化之路——兼谈政府、市场及家庭的职能定位[J].社会保障研究,2015(01):40-44.
- [110] 李兵.“整合的社会服务”:理论阐释和战略抉择[J].社科纵横,2014(04):89-94.
- [111] 李海荣,李兵.“整合照料”:理论框架、国家实践及政策意义[J].中共福建省委党校学报,2019(01):127-136.
- [112] 李海荣,李兵.国外“整合照料”的基本模式及其政策启示[J].新视野,2017(01):81-87.
- [113] 杜鹏,李兵,李海荣.“整合照料”与中国老龄政策的完善[J].国家行政学院学报,2014(03):86-91.
- [114] 张贤明,田玉麒.整合碎片化:公共服务的协同供给之道[J].社会科学战线,2015(09):176-181.
- [115] 王秀江.关于建立基本养老服务制度的几点思考[J].中国社会工作,2021(32):22-23.
- [116] 魏加科,牛飏.城乡基本养老服务体系建设的对策研究[J].中国名城,2014(03):39-43.
- [117] 袁维勤.两类特殊情况下基本养老服务责任主体排序[J].法制博览,2017(06):42-44+41.
- [118] 李志宏.把握方向找准路径加快健全基本养老服务体系[J].中国社会工作,2021(08):8-9.
- [119] 李兵,张恺悌,王海涛等.关于基本养老服务体系建设的几点思考[J].新视野,2011(01):66-68.

- [120] 王秀江.关于建立基本养老服务制度的几点思考[J].中国社会工作,2021(32):22-23.
- [121] 李兵,张航空,陈谊.基本养老服务制度建设的理论阐释和政策框架[J].人口研究,2015(02):91-99.
- [122] 赵洁.建立基本养老服务财政支持机制的思考——从全国居家和社区养老服务改革试点说起[J].中国社会工作,2021(17):32-33.
- [123] 王书勤.关于沛县基本养老服务体系建设的思考[J].当代农村财经,2015(01):37-38.
- [124] 秦文娟.孝感市健全基本养老服务体系探析[J].湖北职业技术学院学报,2021(01):5-8.
- [125] 顾严.基本养老服务的三个转变与三个维度[J].中国社会工作,2021(17):30-31.
- [126] 龙玉其.基本养老服务均等化的实践演进及其逻辑规律[J].兰州学刊,2020(09):199-208.
- [127] 郑功成.从城乡分割走向城乡一体化(下)中国社会保障制度变革取向[J].人民论坛,2014(06):62-65.
- [128] 张婷.健全基本养老服务体系须多方发力[J].智慧中国,2021(05):58-60.
- [129] 赵洁.建立基本养老服务财政支持机制的思考——从全国居家和社区养老服务改革试点说起[J].中国社会工作,2021(17):32-33.
- [130] 朱浩.基于三阶段 DEA 模型的基本公共养老服务财政支出效率评估研究:以上海为例[J].调研世界,2021(06):50-57.
- [131] 白晨,顾昕.中国基本养老服务能力建设的横向不平等——多维福祉测量的视角[J].社会科学研究,2018(02):105-113.
- [132] 胡宏伟,蒋浩琛.我国基本养老服务的概念阐释与政策意涵[J].社会政策研究,2021(04):16-34.
- [133] 张立荣,曾维和.当代西方“整体政府”公共服务模式及其借鉴[J].中国行政管理,2008(07):108-111.
- [134] 赵石强,姜洁.整体政府:政府改革的新谋划[J].北京城市学院学报,2010(04):48-51.

- [135] 刘超.“整体政府”模式的政治学分析[J].成都行政学院学报,2010(04):4-8.
- [136] 宋强,耿弘.整体性治理——中国食品安全监管体制的新走向[J].贵州社会科学,2012(09):86-90.
- [137] 李荣娟,田仕兵.整体性治理视角下的大部制改革完善探析[J].社会主义研究,2011(03):36-38+65.
- [138] 高建华.区域公共管理视域下的整体性治理:跨界治理的一个分析框架[J].中国行政管理,2010(11):77-81.
- [139] 胡佳.迈向整体性治理:政府改革的整体性策略及在中国的适用性[J].南京社会科学,2010(05):46-51.
- [140] 宋亚娟.我国养老保险制度的碎片化治理——基于“整体性治理”的视角[J].郑州航空工业管理学院学报(社会科学版),2010(05):134-137.
- [141] 郎杰燕.整体性治理视角下的城乡医保管理体制整合[J].中共福建省委党校学报,2017(10):67-73.
- [142] 方堃,杨欣.少数民族流动人口跨区域服务管理协作机制研究——基于整体性治理视角[J].中南民族大学学报(人文社会科学版),2017(04):32-37.
- [143] 吕建华,高娜.整体性治理对我国海洋环境管理体制改革的启示[J].中国行政管理,2012(05):19-22.
- [144] 韩兆柱,卢冰.京津冀雾霾治理中的府际合作机制研究——以整体性治理为视角[J].天津行政学院学报,2017(04):73-81.
- [145] 王石泉.中国老年社会保障制度与服务体系的重建[D].复旦大学,2004.
- [146] 席恒,任行,翟绍果.智慧养老:以信息化技术创新养老服务[J].老龄科学研究,2014(07):12-20.
- [147] 苏长好.中国养老服务供给体系研究[D].天津大学,2020.
- [148] 王秀江.关于建立基本养老服务制度的几点思考[J].中国社会工作,2021(32):22-23.
- [149] 唐钧.“最基本的养老服务”就是长期照护[J].中国社会工作,2019(11):26-27.
- [150] 谭海波,蔡立辉.论“碎片化”政府管理模式及其改革路径——“整体型政府”的分析视角[J].社会科学,2010(08):12-18+187.
- [151] 李利文.公共服务供给碎片化研究进展:类型、成因与破解模型[J].国外理论

- 动态,2019(01):97-107.
- [152] 郑秉文.中国社保“碎片化制度”危害与“碎片化冲动”探源[J].甘肃社会科学,2009(03):50-58.
- [153] 黄升民,杨雪睿.碎片化:品牌传播与大众传媒新趋势[J].现代传播,2005(06):6-12.
- [154] 桂世勋.上海城市社区为老服务资源整合研究[J].华东师范大学学报(哲学社会科学版),2004(01):71-78+123-124.
- [155] 刘继同.“内地与香港社会福利发展第三次研讨会”召开[J].社会学研究,1996(02):125-126.
- [156] 曾凡军.基于整体性治理的政府组织层级关系整合研究[J].广西社会科学,2012(11):109-114.
- [157] 王俊元.契约途径下社会服务公私协力运作策略之研究——台湾地区经验与启发[J].公共行政评论,2011,4(05):26-53+177-178.
- [158] 彭华民,黄叶青.福利多元主义:福利提供从国家到多元部门的转型[J].南开学报,2006,(06):40-48.
- [159] 吴宗辉,罗燕妮.整合照料式养老服务研究进展[J].保健医学研究与实践,2017(1):4-7.
- [160] 陈岩燕,陈虹霖.需求与使用的悬殊:对社区居家养老服务递送的反思[J].浙江学刊,2017(2):30-37.
- [161] 吴菲霞,魏哲铭.浅析我国城市老人社会福利的发展演变[J].云南农业大学学报(社会科学版),2007(02):88-91+96.
- [162] 李树丛.理顺政府主导、多元参与的基本养老服务体系[J].中国社会工作,2019(11):28-29.
- [163] 龙玉其.基本养老服务均等化的核心概念及深层意蕴[J].老龄科学研究,2020(10):62-71.
- [164] 李璐,赵玉峰,纪竞垚.人口老龄化背景下的老龄事业和产业协同发展研究[J].宏观经济研究,2020(10):103-113.
- [165] 戴建兵,曹艳春.社会福利研究述评[J].浙江社会科学,2012(02):82-90+157-158.

- [166] 江华,吕学静.普遍整合视角的东亚福利模式探析[J].亚太经济,2012(05):32-36.
- [167] 韩克庆,金炳彻,汪东方.东亚福利模式下的中韩社会政策比较[J].经济社会体制比较,2011(03):41-52.
- [168] 林卡.东亚生产主义社会政策模式的产生和衰落[J].江苏社会科学,2008(04):77-83.
- [169] 林卡,赵怀娟.论“东亚福利模式”研究及其存在的问题[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2010(05):64-72.
- [170] 彭华民.中国组合式普惠型社会福利制度的构建[J].学术月刊,2011(10):16-22.
- [171] 孔娜娜.社区公共服务碎片化的整体性治理[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2014(5):29-35.
- [172] 吕普生.政府与公民社会组织在养老服务供给中的合作模式研究——基于北京市宣武区三种合作方式的分析[J].科学决策,2009(12):1-23.
- [173] 石亚军,施正文.我国行政管理体制改革中的“部门利益”问题[J].中国行政管理,2011(05):7-11.
- [174] 刘军强.资源、激励与部门利益:中国社会保险征缴体制的纵贯研究(1999—2008)[J].中国社会科学,2011(03):139-156+223.
- [175] 曾令发.整体性治理的行动逻辑[J].中国行政管理,2010(1):110-114.
- [176] 齐明山.从现实政府走向虚拟政府的政府变革[J].新视野,2002(5):36-38.
- [177] 汪波,李坤.国家养老政策计量分析:主题、态势与发展[J].中国行政管理,2018(04):105-110.
- [178] 张锐昕,李健.政府电子公共服务的内涵和外延[J].行政论坛,2015,(4):39-43.
- [179] 于跃.中国智慧政府的价值目标追求及其实现研究[D].长春:吉林大学博士学位论文,2019.
- [180] 唐洁.浅谈公共文化体系背景下文化馆开展文化养老服务的思路[J].文艺生活(文海艺苑),2016(6):191-192.
- [181] 曹力,马丽丽,汤少梁等.“互联网+”背景下居家养老的发展方向及创新模式研究[J].海南医学,2016(6):861-863.

- [182] 尹 栾玉.基本公共服务:理论、现状与对策分析[J].政治学研究,2016(05):83-96+127.
- [183] 邵娜,张宇.政府治理中的“大数据”嵌入:理念、结构与能力[J].电子政务,2018(11):93-100.
- [184] 竺乾威.从新公共管理到整体性治理[J].中国行政管理,2008(10):52-58.
- [185] 青连斌.“互联网+”养老服务:主要模式、核心优势与发展思路[J].社会保障评论,2021(01):115-128.
- [186] 翁士洪.整体性治理模式的组织创新[J].四川行政学院学报,2010(02):5-9.
- [187] 李习彬.“政治与行政二分”命题的组织整合理论解析——兼谈公共管理学科建设中国化与科学化的途径[J].学术研究,2006(03):73-78.
- [188] 曾凡军.论整体性治理的深层内核与碎片化问题的解决之道[J].学术论坛,2010(10):32-36+56.
- [189] 骆毅.互联网时代社会协同治理研究[D].华中科技大学,2015.
- [190] 范如国.复杂网络结构范型下的社会协同治理创新[J].中国社会科学,2016(2): 98-120.
- [191] 财政部科研所课题组.政府购买公共服务的理论与边界分析[J].财政研究,2014(03):2-11.
- [192] 胡艳蕾,陈通,高海虹.我国政府购买公共文化服务的“非合同制”治理[J].中国行政管理,2016(01):45-51.
- [193] 杨宜勇,邢伟.公共服务体系的供给侧改革研究[J].人民论坛·学术前沿,2016(05):70-83.
- [194] 吴理财.公共文化服务的运作逻辑及后果[J].江淮论坛,2011(04):143-149.
- [195] 齐海丽.公共服务购买场域中的科层制治理:建构机理与运行逻辑[J].云南行政学院学报,2017(06):68-73.

四、英文文献

- [196] Stovell M. Surgical Pensions in The East India Company's Service[J]. Lancet, 1854(1633): 515-516.
- [197] Goode W J. World Revolution and Family Patters[M]. New York: Free Press,

1970.

- [198] Kendig H L, Hashimoto A, Coppard L C. Family support for the elderly: the international experience[M]. Oxford: Oxford University Press, 1992.
- [199] Valocchi S, George V, Wilding P. Ideology and Social Welfare[J]. Contemporary Sociology. 1987(16): 343.
- [200] Briggs A. The Welfare State in Historical Perspective[J]. European Journal of Sociology, 1961, 2(02):221.
- [201] Kwon H. The Welfare State in Korea——The Politics of Legitimation[D]. University of Oxford, 1995.
- [202] Goodman R, Harper S. Ageing in Asia: Asia's position in the new global demography[M]. London: Routledge, 2008.
- [203] Muramatsu N, Yin H, Hedeker D. Functional declines, social support, and mental health in the elderly: Does living in a state supportive of home and community-based services make a difference?[J]. Social science & medicine, 2010, 70(7):1050-1058.
- [204] Parkes J, Shepperd S. Discharge planning from hospital to home[J]. journal of continuing education in the health professions, 2010, 22(3).
- [205] Dong X Q. Elder self-neglect: research and practice[J]. Clinical Interventions in Aging, 2017(12):949-954.
- [206] Won I, Kim K H, et al. A Study on Decision Factors Affecting Utilization Of Elderly Welfare Center: Focus On Gimpo City[J]. Journal of The Korea Gerontological Society, 2018, 02, 351-364.
- [208] Barr, N. A. The Economics of the Welfare State (M). New York: Oxford University Press, 2012.
- [209] Patric Dunleavy. Digital Era Governance: IT Corporations, the State and E-Government[M]. Oxford University Press, 2006.
- [210] Christopher Polit. Joined-up Government: a Survey[J], Political Studies Review, 2003(1):34-39.
- [211] Tom Ling. Delivering Joined-up Government in the UK Dimensions, issues and

- problems. *Public Administration*, 2002(4):625-642.
- [212] Klein and Myers. A Set of Principles for Conducting and Evaluating Interpretive Field Studies in Information Systems[J]. *MIS Quarterly*, 1999: 67-93.
- [213] Lieberthal, Kenneth G.David M. Lampton, *Bureaucracy, Politics and Decision: Making in Post-Mao China*[M].Berkeley: University of California Press,1992.
- [214] Samuelson. Paul A. The Pure Theory of Public Expenditure[J]. *Review of economics and statistics*, 1954:387-389.
- [215] James·M·Buchanan. An economic theory of clubs. *Economic*[J], 1965(32):1-14.
- [216] V.Ostrom, C.Tieboutand R, Warren. The Organization of Government on Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry[J]. *Americana Political Science Review*,1961(4):831-842.
- [217] Gladden. E.N.A History of Public Administration[M]. London: Frank Cass. 1972.
- [218] Owen E Hughs. *Public Management and Administration: An Introduction*[M]. Macmillian Press LTD.ST. Martins Press Inc, 1998.
- [219] Hood, Christopher, A public management for all seasons?[M]. *Public Administration*, 1991:4-5.
- [220] Pollitt, Christopher. *Managerialism and the Public Service: Cuts or Cultural in the 1990s*[M]. Oxford: Basil Blackwell.1993.
- [221] Holmes, M. and Shand, D. Management Reform: some Practitioner Perspectives on the Past Ten Years[J].*Governance*,1995(5):551-578.
- [222] BRIGGS A M,VALENTIJN P P,THIYAGARAJAN J A, et al. Elements of integrated care approaches for older people: a review of reviews[J].*BMJ Open*,2018(4):1-13
- [223] Vogel J. "The European 'Welfare Mix': Institutional Configuration and Distributive Outcome in Sweden and the European Union. A Longitudinal and Comparative Perspective"[J]. *Social Indicators Research*, 1999(3): 245-296.
- [224] Dean H, *Welfare Rights and Social Policy*[M].London: Pearson Education,2002.

- [225] Jones Finer, Catherine. The Pacific Challenge: Confucian Welfare States[J], New Perspectives on the Welfare State in Europe, 1993(1):198–217.
- [226] Lin, Ka, Confucian Welfare Cluster: A Cultural Interpretation of Social Welfare[J], University of Tampere. 2001 (4):558-560.
- [227] Jacobs, Didier. Low Public Expenditure on Social Welfare: Do East Asian Countries Have a Secret? [J]. International Journal of Social Welfare, 2000(9): 2-16.
- [228] Pete Alcock and Gray Craig (eds). Welfare Regimes in the Developed World[J], International Social Policy, 2002,31(03):545-578.
- [229] Ian Gough, Geof Wood, et al. East Asia: the Limits of Productivist Regimes[M], Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America, Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- [230] Lieberthal, Kenneth. Introduction: The ‘Fragmented Authoritarianism’ Model and its Limitations, Berkeley: University of California Press.1992.
- [231] Nassim Laga. A flexible service selection for executing virtual services[J].World Wide Web,2013(16):228.
- [232] Perri 6, etc. Towards holistic governance: The new reform agenda[M]. London: Palgrave Press, 2002.
- [233] Landsbergen D Jr ,Wolken G Jr. Realizingthe promise: Government information systems andthe fourth generation of information technology[J] . Public Administration Review, 2001 (2): 206~220.
- [234] Dawes S. Interagency information sharing: Expected benefits, manageable risks[J]. Journal of Policy Analysis and Management, 1996 (3): 377-394.
- [235] Abraham H. Maslow, A Theory of Human Motivation[J], Psychological Review, 1943(4): 370-396.
- [236] Robert Alan Dahl. The Science of Public Administration[J], Public Administration Review,1947(1):1-11.

附 录

一、面向政府部门人员的访谈提纲（民政部门）

- 1.政府部门为基本养老服务的供给提供了哪些政策、资金和其他帮助？有何效果？
- 2.当地政府是否参与社区基本养老服务的供给？如何参与的？政府参与体现在哪些方面？
- 3.政府对于基本养老服务的资金支持力度有多大？主要支持了哪些内容？通过何种方式体现？
- 4.政府在参与社区基本养老服务项目过程中，受到哪些限制？为什么？
- 5.政府不同层级对基本养老服务供给的决策过程是怎样的？
- 6.不同政府部门是否共同参与到服务供给中？如何配合的？

二、面向街道办事处和社区工作人员的访谈提纲（街道办事处）

- 1.目前社区有多少老年人？老年人的健康状况如何？失能、独居、空巢老年人占比多少？有多少老年人享受政府购买服务？
- 2.政府和社区对于老年人养老服务做了哪些支持工作？分别发挥什么作用？
- 3.有企业参与本社区的养老服务工作吗？具体如何参与的？
- 4.本社区内的养老服务模式是否有经历改革？经历了哪些方面的改革？
- 5.本辖区内的养老服务是否采用现代化的信息技术？分别有哪些？
- 6.社区内养老服务的服务人员构成是怎样的？是否有专业资质？
- 7.社区内开展养老服务的经费从哪里来？
- 8.该社区的养老服务内容有何创新？
- 9.社区在参与养老服务时，做了哪些资源贡献？这些资源是否具有一定独特性？

三、面向养老机构的访谈提纲（社会组织/企业）

- 1.该组织的基本情况如何？

2.参与了哪些基本养老服务项目？是如何参与的？有哪些组织资源参与了养老服务供给？

3.参与的养老服务项目是如何运作的？收支情况如何？

4.与政府和其他主体的关系如何？是如何合作的？

5.享受服务的老年人是否需要筛选？是否需要签合同？

6.累计服务了多少人次？

7.在养老服务项目开展过程中，遇到了哪些问题？

8.政府为当前机构提供了哪些补贴和政策支持？

四、面向老年人的访谈提纲

1.您的年龄、婚姻、身体状况？

2.是否独居？是否与子女同住？

3.收入状况如何？主要经济来源有哪些？

4.是否患有慢性疾病？

5.日常起居有没有人来照顾？

6.是否使用过社区基本养老服务？使用过哪些项目？

7.对当前社区提供的养老服务是否满意？

8.是否享受过政府购买服务？是否满意？

9.社区基本养老服务供给有哪些需要优化的地方？