

政策工具视角下我国养老 产业政策量化研究^{*}

李晓娣¹ 原 媛¹ 黄鲁成^{1,2}

(1.哈尔滨工程大学经济管理学院 哈尔滨 150001;
(2.北京工业大学经济与管理学院 北京 100124)

摘要: [目的/意义]优化调配养老产业政策的整体布局,有效提升产业发展的治理成效,对于推进我国经济高质量发展具有重要意义。[方法/过程]基于政策工具——养老模式参与主体——创新价值链的三维分析框架,采用内容分析法和词云图对我国2011—2020年中央层面出台的养老产业政策进行纵向和横向的量化分析。[结果/结论]研究发现,促进养老产业发展的政策工具呈现偏供给型轻需求型、养老模式参与主体中政策分布不均衡、创新价值链维度养老产业发展尚未成熟的发展状况,进而提出优化调配政策工具、发挥各参与主体作用价值、保障养老产业创新价值链合理化进程的对策建议。

关键词: 政策工具; 养老产业; 内容分析法; 词云图; 政策文本

中图分类号: G203

文献标识码: A

文章编号: 1002-1965(2021)04-0147-08

引用格式: 李晓娣,原 媛,黄鲁成.政策工具视角下我国养老产业政策量化研究[J].情报杂志,2021,40(4):147-154.

DOI: 10.3969/j.issn.1002-1965.2021.04.020

Quantitative Research on China's Elderly Care Industry Policy from the Perspective of Policy Tools

Li Xiaodi¹ Yuan Yuan¹ Huang Lucheng^{1,2}

(1.School of Economic and Management, Harbin Engineering University, Harbin 150001;

2. Department of Economics and Management, Beijing University of Technology, Beijing 100124)

Abstract [Purpose/Significance] Optimizing the overall layout of the elderly care industry policy and effectively improving the governance effect of industrial development is of great significance for promoting the high-quality development of China's economy. [Method/Process] Based on the three-dimensional analysis framework of policy tool—the participant of the elderly care model—innovation value chain, the content analysis method and wordcloud were used to conduct a vertical and horizontal quantitative analysis of China's elderly care industry policies issued at the central level from 2011 to 2020. [Result/Conclusion] The study found that the policy tools to promote the development of the elderly care industry show the distribution of partial supply and light demand, the policy distribution among the participants of the elderly care model is unbalanced, and the development of the innovative value chain dimension of the elderly care industry is not yet mature, and then put forward countermeasures and suggestions such as optimizing the allocation of policy tools, giving play to the value of each participant, ensuring the rationalization process of the innovation value chain of the elderly care industry.

Key words: policy tool; elderly care industry; content analysis method; wordcloud; policy text

收稿日期: 2020-11-07

修回日期: 2020-12-16

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“依靠科技创新应对人口老龄化跨学科研究”(编号: 17ZDA119); 全国统计科学重点项目“区域创新生态系统的多维多尺度评价及政策优化研究”(编号: 2020LY036) 研究成果之一。

作者简介: 李晓娣(Orcid: 0000-0002-2509-9727),女,1975年生,博士,教授,博士生导师,研究方向: 科技管理与创新管理、国际经济技术合作; 原 媛(Orcid: 0000-0003-1154-0099),女,1994年生,博士研究生,研究方向: 科技创新与产业创新管理; 黄鲁成(Orcid: 0000-0001-9255-0226),男,1956年生,博士,教授,博士生导师,研究方向: 科技与产业创新管理。

通信作者: 原 媛

0 引 言

随着经济高速发展和医疗卫生条件的改善,高龄化既是一种趋势也是一种成效,然而由于高龄人口数量的逐年增加,又成为影响社会发展的严峻问题。在过去 30 年间,我国相对有利的人口结构和较低的抚养比促进了经济的高速增长,使得跨区域人口流动和剩余劳动力不断转移,但在生育政策的影响下和相对剩余劳动力不断消化的情况下,人口结构发生微妙变化。自我国 2000 年进入老龄社会以来,人口老龄化随着生活水平提高、医疗水平改善、人口生育率和死亡率降低、平均预期寿命延长等迅速发展。从 2004 年开始,以劳动力成本快速上涨为信号,适龄劳动人口的相对下降成为了新的人口趋势,同时人口少子化和老龄化加快进程,我国人口出生率已从 1990 年的 21.06‰,下降至 2019 年的 10.48‰;2017 年我国 65 岁以上的老年人口占总人口的比重已经达到 11.37%。此外,人口老龄化速度加快使得我国过早进入老龄化社会,促进了对医疗、教育、养老等公共服务的需求,使得资源在社会范围内出现向以医疗、教育等为代表的服务业转移的再配置状况。

当前少子化和老龄化趋势加速,使得养老产业发展具有艰巨复杂、长期落实的特点,呈现出多主体、多维度、多领域、多阶段的发展特征,而推动我国养老产业发展的关键是各项政策文件的落实和实践,形成一系列内容丰富、配套齐全、监管到位、目标深远的养老产业发展整体体系。现阶段推行的养老政策由于管理的领域范围广、涉及部门多、配套举措多,政策的内容梳理以及各部门对政策的理解和高效运用等问题都需要理清脉络。因此本研究基于开展养老产业政策量化研究,从纵向角度构建政策工具——养老模式参与主体——创新价值链的三维分析模式和横向角度开展词云图识别出政策文本中高频词,较为全面地呈现政策文本内容,加深各养老产业的参与活动主体对政策的理解力,最后根据政策文本存在的问题提出相应的对策建议。

1 文献综述

1.1 政策工具研究 政策工具是政府通过采取一系列措施(如融资政策、人才培养、服务外包等)提供服务、需求、技术、资金等而实现既定目标的一种手段方式,具有目标明确性、可操作指南性^[1]。政策工具作为明确规范政策主体和政策客体连接的纽带,在推动政策客体发展时发挥战略性导向作用^[2]。按照不同的划分角度,国内外学者将政策工具分为不同的类别,其中 Rothwell 和 Zegveld 对政策工具的分类在国内外应

用最广泛,将科技创新融入政策工具分类中,分为供给面、环境面、需求面^[3-4]。Howlett 以政府角色为重心将政策工具分为自愿性、混合性、强制性^[5]。刘秀玲等基于政策工具组合和作用面分为战略面、供给面、需求面、环境面和评估面^[6]。黄子洋等根据技术发展的内生进程,分为期望建立、网络构建、学习和试验三类政策工具^[7]。

1.2 养老产业政策研究 在我国老龄化发展大趋势下,老龄政策的设计应紧密结合未来老年人的新特点和新趋势进行实时调整以起到引导和规范作用^[8]。根据学者们研究视角的不同,可将养老产业政策研究分为三个方面:一是政策的比较和差异性研究:根据政策比较内容的深度和广度,对比地方发布的有关养老发展政策,分析政策工具的选择和偏好^[9];或者根据供给的政策文本内容和政策间的联动特征探究政策间的供给差异并进行整体性的比较分析^[10]。二是政策的量化和协同性研究:一方面通过梳理政策文本高频关键词和共词分析理清政策发展的主要脉络^[11]。另一方面为实现政策效力最大化,探讨政策组合和政策的协同情况^[12]。三是政策工具与框架研究:基于 Rothwell 和 Zegveld 对政策工具的分类标准,将政策工具分为具有影响性的环境面、拉动性的需求面、推动性的供给面,以单篇政策文本或多篇政策文本作为研究对象,构建出以政策工具与积极应对人口老龄化战略^[13]、推进“健康中国”战略^[14]、养老服务体系建设^[15]、养老服务系统^[16]、智慧养老产业环节^[17]等二维分析框架下的政策文本内容分析,或构建以政策工具与老年健康服务分类和老年健康服务供给机制的三维分析框架^[18]。

综上所述,学者们关于政策工具的研究具有一定的理论基础,考虑到养老产业发展仍处于初级阶段,针对不同学者研究养老产业政策所设立的框架分析缺乏对政策文本的系统性研究,而由于政府针对养老产业发展政策的实践落实和颁布数量直接影响产业的发展成效,并且养老产业发展涉及部门广、环节多,如何深度剖析政策文本是保障养老产业发展有序实施的重要环节。因此本研究基于政策工具——养老模式参与主体——创新价值链维度,将各类政策工具明确划分所属范围,从系统性多维度层面开展养老产业政策文本的量化研究。

2 养老产业政策的分析框架和数据基础

基于养老产业发展过程中的政策工具、养老模式、创新活动,从整体性、系统性、连续性的综合视角全面考察政策工具、参与主体、创新活动三者在政策方面的协调配置问题,构建养老产业发展政策体系的三维分

析框架。

2.1 分析框架

2.1.1 养老模式参与主体(X 维度) 结合养老发展模式,将养老模式参与主体分为医疗机构、家庭、社区、养老机构,共同为推动养老产业发展提供服务,助推养老产业全方位、多领域、多样化的发展形式,发挥不同养老模式参与主体的参与度和作用力。

2.1.2 政策工具维度(Y 维度) 供给型、环境型、需求型的政策工具在推动养老产业发展时发挥重要作用,其中供给型政策工具是驱使养老产业发展的驱动力,环境型政策工具是维系养老产业发展的保障力,需求型政策工具是促进养老产业发展的拉动力。

供给型政策工具主要是指政府通过增加技术、人才、资本等要素的供给,直接为促进养老产业发展提供驱动力,成为维系养老产业发展的基础保障和直接动力。环境型政策工具主要是指政府通过提供法制监管、优惠措施等政策为推动养老产业发展提供良好的政策环境或有序的市场环境机制,间接地影响养老产业的新技术新产品新平台的投入和应用,为促进养老产业发展提供保障力和影响力。需求型政策工具主要是指政府通过采取外部手段来稳定市场环境并拓宽养老产业的发展,如增加消费需求、引进社会力量等拉动养老产业的产品投入、高质量需求、技术应用发展,为养老产业发展提供拉动力(如表 1 所示)。

表 1 政策工具的分类及内容描述

工具类型	子工具内容	工具描述	关键词
供给型	信息科技支持	政府通过支持医疗技术、信息技术等研发或应用,拓宽养老产业的信息创新技术发展渠道	“科技”“信息”等
	资金投入	政府为养老产业发展体系各环节建设提供资金支持	“资金”“投入”等
	教育培训	通过积极倡导老年人的教育供给或培养从业人员的技能掌握或引进人才等政策	“人才培养”“职业培训”“人才流动”“教育培训”等
	基础设施	开展养老产业发展建设所需的各项配套基础设施	“设施”“配套”等
	试点示范	政府鼓励参与养老服务建设所设立机构或试点示范	“试点”“示范”等
	医养结合	开展医疗服务和养老服务相结合的合作方式	“医养结合”“医疗服务”等
环境型	财政支持	政府通过增设财政支持政策推动养老产业的发展	“财政支持”“融资”等
	税收优惠	政府通过完善税费优惠的举措或减免相关重要领域的企业或机构的税费	“税收减免”“税费优惠”等
	法规管制	设置维系产业发展的法律法规、监督体系等保障和引导产业有序发展	“法规”“监管”等
	用地保障	政府通过规范用地条件为养老产业相关机构发展提供用地保障	“用地保障”等
	评估机制	发挥专业评估机构对养老产业服务机构、养老项目等监督与评估作用	“评估机制”“监督”等
	保险制度	政府为推动养老产业发展提供相应保险制度	“商业保险”“保险制度”等
需求型	组织建设	政府加强组织领导建设所采取的措施	“组织领导”等
	服务外包	政府鼓励社会力量等参与养老服务建设为实现养老项目服务统一运营	“PPP 模式”“社会力量”等
	交流合作	与海外政府、企业等展开养老服务或技术产品的交流合作	“国际合作”等
	消费市场	政府引导和培育养老产业的消费市场环境	“消费市场”“培育”“繁荣”等
	政府采购	按照中央及地方政府的采购规定,如政府购买养老服务等	“政府购买”等
	贸易管制	涉及服务交易与监管,规范养老服务交易	“贸易管制”等

数据来源:根据相关参考文献及养老产业政策文本内容进行描述整理所得^[19-22]。

2.1.3 创新价值链(Z 维度) 在养老产业各环节的拓展和延续过程中,养老模式参与的主体如医疗机构、家庭、社区、养老机构对于新技术、新产品、新平台的投入、推广和应用均需要积极融入创新环节中。因此本研究将养老产业的创新价值链分为基础研发与技术保障、产业化与规模化、市场化与推广应用三个方面。

在养老产业发展政策的三维分析框架中(见图 1),相对应的 X-Y-Z 轴表示政府针对不同参与主体在不同的创新活动下所采取的政策工具。基于 X 轴主体维度,依次为医疗机构、家庭、社区、养老机构;基于 Y 轴工具维度,依次为供给型、环境型、需求型政策工具;基于 Z 轴创新维度,按照创新活动阶段性特点

由低到高,则表明政府的参与程度由高到低而市场化程度由低到高,依次为基础研发与技术保障、产业化与规模化、市场化与推广应用。

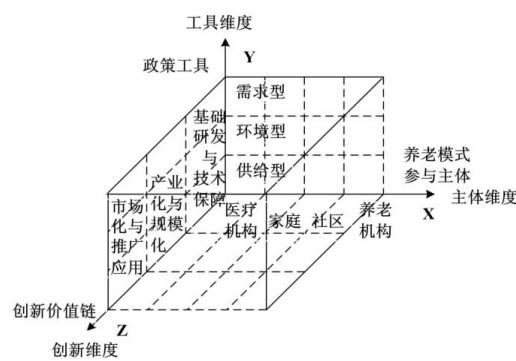


图 1 养老产业政策的三维分析框架

2.2 数据基础 政策文本反映政府的政策行为,引导政策规范和实践落实。为了确保所选取的政策文本具有真实性和代表性,本研究所选取的政策文本均与养老产业密切相关。由于地方发布的政策文本皆为中央发布的延续扩展和深入落实,因此本研究所选政策文本均为中央政府或直属部门发布的文件(见表 2)。

养老产业发展的政策文本选取过程:一是在国务院或北大法宝等官方网站搜索标题中含有“养老”的关键词或全文搜索;二是开展高级检索或关联检索明确检索范围,避免遗漏相关政策文本;三是对所收集到的文本进行筛选,保留通知、意见、规划等政策文本。

表 2 政策文本汇总

序号	文件名称	发布时间	发布部门
Y1	关于印发社会养老服务体系建设规划(2011—2015年)的通知(国办发〔2011〕60号)	2011.12.27	国务院办公厅
Y2	关于加快发展养老服务业的若干意见(国发〔2013〕35号)	2013.09.13	国务院
Y3	关于促进健康服务业发展的若干意见(国发〔2013〕40号)	2013.10.18	国务院
Y4	关于加强养老服务标准化工作的指导意见(民发〔2014〕17号)	2014.01.26	民政部等
Y5	关于加快推进养老服务业人才培养的意见(教职成〔2014〕5号)	2014.06.30	教育部等九部门
Y6	关于推动养老服务产业发展的指导意见(商服贸函〔2014〕899号)	2014.11.14	商务部
Y7	关于规范养老服务机构服务收费管理促进养老服务业健康发展的指导意见(发改价格〔2015〕129号)	2015.01.19	国家发展改革委、民政部
Y8	关于进一步做好养老服务业发展有关工作的通知(发改办社会〔2015〕992号)	2015.04.27	国家发展改革委办公厅等
Y9	关于积极推进“互联网+”行动的指导意见(国发〔2015〕40号)	2015.07.04	国务院
Y10	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)	2015.11.20	国务院办公厅
Y11	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)	2016.07.21	民政部、财政部
Y12	关于印发“十三五”国家科技创新规划的通知(国发〔2016〕43号)	2016.08.08	国务院
Y13	关于支持整合改造闲置社会资源发展养老服务的通知(民发〔2016〕179号)	2016.10.09	民政部等
Y14	关于印发老年教育发展规划(2016—2020年)的通知(国办发〔2016〕74号)	2016.10.19	国务院办公厅
Y15	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)	2016.12.23	国务院办公厅
Y16	关于加快推进养老服务业放管服改革的通知(民发〔2017〕25号)	2017.01.23	民政部
Y17	关于印发“十三五”推进基本公共服务均等化规划的通知(国发〔2017〕9号)	2017.03.01	国务院
Y18	关于印发《中央财政支持居家和社区养老服务改革试点补助资金管理办法》的通知(财社〔2017〕2号)	2017.03.01	财政部、民政部
Y19	关于印发“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划的通知(国发〔2017〕13号)	2017.03.06	国务院
Y20	关于印发“十三五”健康老龄化规划的通知(国卫家庭发〔2017〕12号)	2017.03.17	国家卫生计生委等
Y21	关于开展养老院服务质量建设专项行动的通知(民发〔2017〕51号)	2017.03.22	民政部等
Y22	关于印发“十三五”健康产业科技创新专项规划》的通知(国科发社〔2017〕149号)	2017.05.26	科技部等
Y23	关于制定和实施老年人照顾服务项目的意见(国办发〔2017〕52号)	2017.06.16	国务院办公厅
Y24	关于印发《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)	2017.09.10	工业和信息化部等
Y25	关于落实《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》成员单位分工的意见(全国老龄委发〔2017〕6号)	2017.10.17	全国老龄工作委员会
Y26	关于印发“十三五”健康老龄化规划重点任务分工的通知(国卫办家庭函〔2017〕1082号)	2017.11.21	国家卫生计生委办公厅
Y27	关于运用政府和社会资本合作模式支持养老服务业发展的实施意见(财金〔2017〕86号)	2018.01.10	财政部等
Y28	关于促进“互联网+医疗健康”发展的意见(国办发〔2018〕26号)	2018.04.28	国务院办公厅
Y29	关于推动创新创业高质量发展打造“双创”升级版的意见(国发〔2018〕32号)	2018.09.26	国务院
Y30	关于印发《加大力度推动社会领域公共服务补短板强弱项提质量 促进形成强大国内市场的行动方案》的通知(发改社会〔2019〕10160号)	2019.01.23	国家发展改革委等
Y31	关于推进养老服务发展的意见(国办发〔2019〕5号)	2019.04.16	国务院办公厅
Y32	关于实施健康中国行动的意见(国发〔2019〕13号)	2019.07.15	国务院
Y33	关于进一步扩大养老服务供给 促进养老服务消费的实施意见(民发〔2019〕88号)	2019.09.20	民政部
Y34	关于做好2019年养老院服务质量建设专项行动工作的通知(民发〔2019〕52号)	2019.10.16	民政部等
Y35	关于做好2020年养老院服务质量建设专项行动工作的通知(民发〔2020〕46号)	2020.04.28	民政部等
Y36	关于在常态化疫情防控中做好老年人照顾服务工作的通知(全国老龄办发〔2020〕1号)	2020.05.29	全国老龄办

数据来源:国务院等官方网站查询

3 我国养老产业政策文本内容分析

3.1 我国养老产业政策内容文本分析单元编码

首先,本研究以2011—2020年36篇整理筛选后的政策文本作为分析样本,采用内容分析法对样本进行编码归类和频数统计,由于同一政策文本中可能涉及多项

政策条款或对应不同的政策工具,按照“政策名称编号——章节号——条款号”的方式进行编码(见表3)。

编码过程由课题组成员1名老师、2名博士、2名硕士展开工作,首先按照政策工具含义及关键词从政策文本中筛选出政策工具;然后由课题组成员根据三

维分析框架划分政策工具的所属范围,对于界定范围不明确的政策工具统一讨论后再重新分配;最后统一查验界定范围后的政策工具其分配结果是否准确,最终完成政策文本的编码和三维分析框架的分布工作。

表3 政策文本编码内容

序号	政策名称	养老产业政策文本的内容分析单元	编码
Y1	关于印发社会养老服务体系建设规划(2011—2015年)的通知(国办发〔2011〕60号)	五、保障措施 (一)强化统筹规划,加强组织领导 (二)加大资金投入,建立长效机制 (三)加强制度建设,确保规范运营 (四)完善扶持政策,推动健康发展 (五)加快人才培养,提升服务质量 (六)运用现代科技成果,提高服务管理水平	[Y1-5-1] [Y1-5-2] [Y1-5-3] [Y1-5-4] [Y1-5-5] [Y1-5-6]
Y35	关于做好2020年养老院服务质量建设专项行动工作的通知(民发〔2020〕46号)	二、重点任务 (三)推行全国统一的养老机构等级评定制度 (四)建立健全养老服务综合监管制度 (五)继续实施好特困人员供养服务机构(敬老院)改造提升工程 (七)开展养老服务人才培训提升行动	[Y35-2-3] [Y35-2-4] [Y35-2-5] [Y35-2-7]
Y36	关于在常态化疫情防控中做好老年人照顾服务工作的通知(全国老龄办发〔2020〕1号)	四、做好入住机构老年人照护服务 五、强化对老年人的兜底民生保障 六、加大对养老服务机构的扶持力度	[Y36-4] [Y36-5] [Y36-6]

注:由于受篇幅有限,仅展示部分政策文本编码内容

其次,根据政策文本编码内容整理,按照政策工具为主体划分政策文本,其中供给型政策工具占55.7%,环境型政策工具占32.2%,需求型政策工具占12.1%。

最后,在对36篇养老产业政策进行编码和统计的基础上,根据不同的政策条款内容按供给型、环境型、需求型的政策工具(Y轴)与医疗机构、家庭、社区、养老机构的养老模式参与主体(X轴)与基础研发与技术保障、产业化与规模化、市场化与推广应用的创新价值链(Z轴)进行归类统计,形成了养老产业政策的三维分析框架。(由于受篇幅所限,养老产业政策的三维分布情况并未在文中呈现,如有需要可联系作者获取。)

3.2 我国养老产业政策的总体状况分析 我国养老产业在创新价值链维度下对于不同养老模式参与主体,政策工具的选择具有灵活多样性,在基础研发与技术保障阶段,社区和养老机构使用供给型政策工具频数多,而养老机构中的环境型和需求型政策工具分布均衡。在产业化与规模化阶段,由于政府各项政策中提倡医养结合的应用,因此医疗机构和养老机构两者在政策工具的协同下产业化和规模化发挥成效。在市场化与推广应用阶段,对于不同的养老模式参与主体供给型政策工具使用频率最多,环境型和需求型政策工具次之(见图2)。

3.3 我国养老产业政策的单维度分析 从X养老模式参与主体维度来看,各类政策工具主要应用于养老模式参与主体的基础研发与技术保障阶段,为医疗

机构、家庭、社区及养老机构提供养老服务的基础设施建设并构建信息技术网络发展服务平台。而养老机构也注重产业化和规模化建设,政府积极开展各地区养老试点的推广和规范使用。并基于“互联网+”网络信息平台,医疗机构与家庭、社区和养老机构积极开展“互联网+”的医疗服务实现了资源的整合和技术产品的推广应用,进而实现了医养结合模式的探索实践。

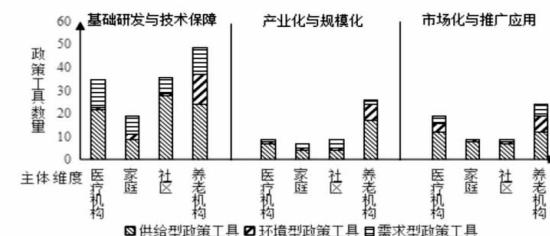


图2 我国养老产业政策三维框架下政策工具数量

从Y政策工具维度来看,供给型政策工具中信息科技投入、教育培训使用频率最多,信息科技投入提供养老产业建设发展所需的技术支撑和信息网络平台;教育培训一方面从人力资源的培养和储备两方面扩大人才队伍建设,如增设对口专业和培养机构提供服务于养老产业发展的人才供给,或在《关于落实〈“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划〉成员单位分工意见》中提出开发老年人才,储备人才队伍建设的规划;另一方面鼓励开展老年大学,加强老年人的教育工作,并在《关于制定和实施老年人照顾服务项目的意见》中提出向老年人亲属开设护理保健等技能

课程,以预防紧急突发情况下采取积极有效应对举措。环境型政策工具中使用最多的是财政支持和法规管制工具,通过加强财政支持服务助推养老产业各项活动的有序开展,健全养老服务机构各项举措的法律法规和监管机制工作。需求型政策工具中使用最多的是服务外包、消费市场的工具,政府通过鼓励社会力量采取 PPP 模式参与养老服务体系建设,拓宽并满足老年人的消费市场。

从 Z 创新价值链维度来看,基础研发与技术保障阶段占较大份额,反映出我国养老产业作为新兴产业以及老龄化问题作为关注热点,养老产业发展尚未成熟,现阶段在基础研发与技术保障阶段投入大量的政策支持,构建服务于养老产业发展的基础建设;鼓励各地区试点的规范推广,助推养老产业发展主体提质增效,实现养老模式的产业化、规范化、推广化发展;确保初具规模的养老主体模式在市场上推广养老服务,进一步拓宽老年人的受众范围和培育对口需求。

3.4 我国养老产业政策的二维交互分析

3.4.1 X-Y(主体维度—工具维度) 交互分析

供给、环境、需求的政策工具全面应用于我国养老模式参与主体建设中,共同为推动养老产业发展提供全方位的政策支撑,供给型政策工具较多的应用于医疗机构和养老机构的医养结合模式中,而养老机构的需求型政策工具满足了规模扩建融资难的问题,政府鼓励社会力量采取 PPP 模式参与养老机构的建设并提供资金技术人员的支撑(见图 3)。

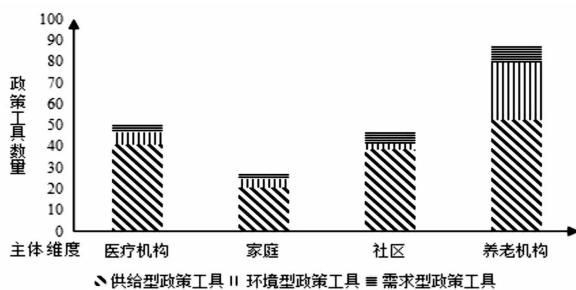


图 3 X-Y 二维交互分析

3.4.2 X-Z(主体维度—创新维度) 交互分析

我国养老模式参与主体积极融入创新价值链维度,兼顾创新维度各个阶段共同为养老产业发展发挥作用。其中社区和养老机构在基础研发与技术保障阶段政策工具数量分别占比 61.7%、43.2%,提供基础设施保障和人才培养;在产业化与规模化阶段养老机构政策工具数量占比 29.5%,涌现一批具有示范作用和规模化的养老机构模式;在市场化与推广应用阶段,医疗机构和养老机构的政策工具数量分别占比 37.3%、27.3%,与政府推行的医养结合两者相辅相成,共同推进解决老年人需求或提供满足老年人生活保障的服务

活动(见图 4)。

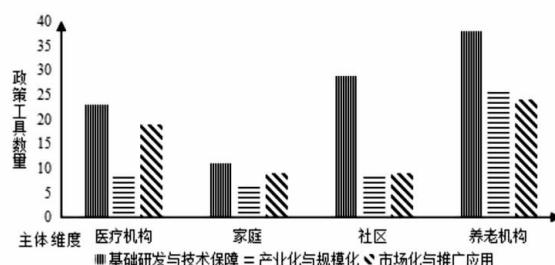


图 4 X-Z 二维交互分析

3.4.3 Y-Z(工具维度—创新维度) 交互分析

当前我国养老产业发展的创新价值链维度各类政策工具全面应用其中,但供给型政策工具占比过半,均为 82.2%、62.7%、63.9%,为养老产业各主体各阶段建设提供基础保障设施和技术平台服务,产业扩建提供人才支撑和示范工程,市场推广满足特色化的服务需求(见图 5)。

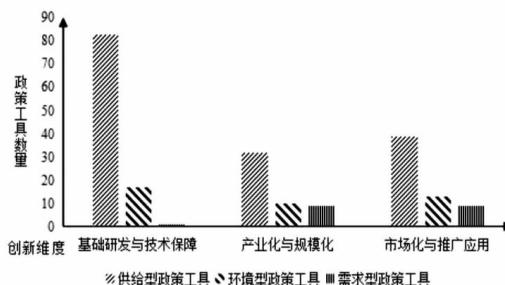


图 5 Y-Z 二维交互分析

4 我国养老产业政策词云图分析

考虑政策文本信息的多样性以及视图呈现信息的便利性,采用词云图(wordcloud)的方法对政策文本进行可视化分析,将政策文本按照政策工具适用于主体维度和创新维度的分类范围,分为 V1、V2、V3、V4 共四个视图,其中 V1 表示供给型政策工具适用于主体维度和创新维度下的文本集合,V2 表示环境型政策工具适用于主体维度和创新维度下的文本集合,V3 表示需求型政策工具适用于主体维度和创新维度下的文本集合,V4 表示各类政策工具均适用于各主体在不同创新维度下的文本集合(见图 6)。

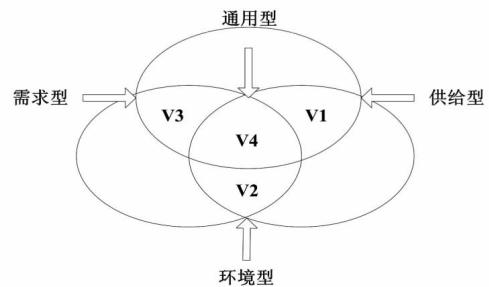


图 6 政策文本的多视图分析框架

词云图通过字体的大小凸显文本中出现频率较高

的关键词，根据图 7 各类政策文本的词云图，“养老”“养老服务”均为 V1、V2、V3、V4 共同的高频词，表明政策文本中的各类政策工具均为养老产业发展提供服务。V1 供给型政策文本中“医疗”“社区”“健康”“设施”“信息”“教育”等词汇占比频次高，表明该类政策工具从基础设施、信息技术、人才培养等方面为养老产业发展提供要素供给。V2 环境型政策文本中“养老机构”“政策”“监督”“融资”等词汇占比频次高，通过对初具规模的养老机构或其他养老模式提供融资支持、监督管制、用地保障等确保良好有序的支撑环境。V3 需求型政策文本中“养老机构”“社会力量”“市场”等词汇较多出现，为养老产业发展延伸提供拉动力。V4 通用型政策文本中“老年人”“健康”“教育”“创新”等词汇占比频次高，展现出此类涉及资金投入、保险制度、组织领导、交流合作等政策文本均适用于各类养老模式参与主体在不同创新维度下的政策支持。

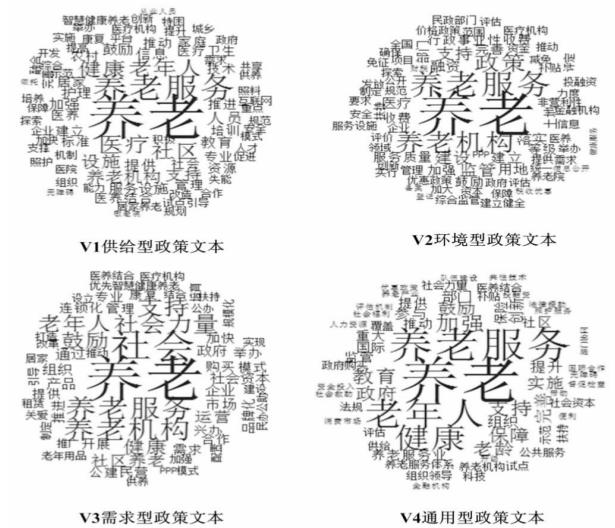


图 7 政策文本的词云图

5 研究结论与对策建议

本文构建了基于政策工具——养老模式参与主体——创新价值链的三维分析框架,进而对我国养老产业政策进行纵向和横向的深入量化分析。研究发现目前我国政府发布的有关养老产业政策存在以下问题并提出对策建议。

5.1 我国养老产业政策存在的问题

5.1.1 促进养老产业发展的政策工具呈现重供给型轻需求型的分布状况 我国政府在促进养老产业发展所制定的各项政策涵盖供给型、环境型和需求型，但各类政策工具的占比有所不同，其中供给型政策工具占 55.7%，偏向教育培训占 14.7% 和信息技术支持占 12.1%；环境型政策工具占 32.2%，偏向财政支持占 9.2% 和法规管制占 7.1%；需求型政策工具占 12.1%，偏向服务外包占 7.1%；总体上呈现出养老产业政策偏

供给型而轻需求型的不均衡状态。由于我国养老产业发展仍处于初级阶段,各项政策主要体现在技术支持、教育培训、财政支持等加大供给,为养老产业有序发展提供基础保障和动力源泉,但缺乏社会参与、交流合作、消费市场等其他参与客体的融入,影响资源的优化整合和配置效率,不利于养老产业的可持续深入发展。

5.1.2 养老模式参与主体的政策分布具有不均衡的特征 我国养老产业发展中养老模式参与主体包含的众多参与对象中,涉及养老机构的政策文本最多,医疗机构次之,家庭和社区最少。由于养老产业的受众对象老年人的需求多样化,单一参与主体解决问题的效率远不及强强联合,故而养老产业发展需要全方位、多角度、多元化的融合协作,共同致力于促进养老产业的发展做贡献。但政策文本中仅在医养结合和养老机构与家庭和社区等层面有联合合作。

5.1.3 从创新价值链维度来看我国养老产业发展布局尚未成熟 我国养老产业在创新价值链维度下的不同阶段分布具有不均衡的特点,各类政策工具和养老模式参与主体在基础研发与技术保障阶段占较大份额,而由于政策支持示范试点推广和鼓励社会参与,养老机构在产业化和规模化阶段初具成效;由于医养结合政策的推广,医疗机构与家庭、社区和养老机构在市场化与推广应用阶段展开合作新模式。但我国养老产业在创新价值链的各个阶段都同样重要,基础研发与技术保障阶段为养老产业发展提供基石,产业化与规模化阶段为养老产业发展拓宽深度,市场化与推广应用阶段提升养老产业发展广度,可见养老产业在创新价值链维度各阶段发展均需高度重视。

5.2 我国养老产业政策优化的对策建议 第一,为了保障引导养老产业发展的政策工具实现合理配置,扩大政策的覆盖面上和整体协调性,实现三类政策工具优化搭配、相互补充。政府应从养老产业的供给层面和需求层面多角度切入,一方面综合衡量政策工具的整体布局,加强对各项政策工具的执行监督管理,减少高频政策工具的“过溢”现象,适当提高低频政策工具的使用情况。另一方面,鼓励服务外包、交流合作等政策服务,融合科研院所、企业、养老模式参与主体等协同合作创新,注入创新力量投入产品研发,搭建老年人多样化品质化的适老空间,共同致力于实现资源的优化整合为推动养老产业的产业化规模化发展做贡献。

第二,结合政策工具和创新价值链维度,发挥各参与主体的作用。一方面政府密切关注各参与主体的发展状况和存在问题,通过制定政策引导参与主体的优势互补和互利合作。另一方面考虑到养老市场的供需匹配性,医疗机构加强医疗服务与养老服务合作搭建公共信息服务平台。除了养老模式参与主体外,企业、

科研院所等通过服务外包、政府采购等政策积极融入养老市场,通过加强适老产品研发和突破适老产品的关键核心技术,开展领头的科研项目合作,繁荣和培育老年人的消费市场,提高老年用品的科技含量和老年消费者的满意度、幸福感。

第三,调整政策工具和养老模式参与主体与创新价值链维度相匹配,保障养老产业合理化进程。在完善基础保障的前提下,注重产业化与规模化和市场化与推广应用的阶段有序开展,综合衡量政策的出发点和落脚点,发布覆盖面广、灵活性强的相关政策,实现政策工具与养老模式参与主体的优化组合,进而推动养老产业的创新价值链各阶段工作有序发展。

参 考 文 献

- [1] Furlan E, Torresan S, Ronco P, et al. Tools and methods to support adaptive policy making in marine areas: Review and implementation of the adaptive marine policy toolbox [J]. *Ocean & Coastal Management*, 2018, 151: 25–35.
- [2] Yi H, Feiock R C. Renewable energy politics: Policy typologies, policy tools, and state deployment of renewables [J]. *Policy Studies Journal*, 2014, 42(3) : 391–415.
- [3] Rothwell R, Zegveld W. Reindustrialization and technology [M]. London: Longman Group Limited, 1985.
- [4] Rothwell R. Reindustrialization and technology: Towards a national policy framework [J]. *Science and Public Policy*, 1985, 12(3) : 113–130.
- [5] Howlett M, Ramesh M. Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems [J]. American Political Science Association, 2009, 91(2) : 548–580.
- [6] 刘秀玲, 谢富纪, 王海花. 政策组合视角下的区域创新政策分析——以东北地区为例 [J]. 软科学, 2019, 33(4) : 6–10, 15.
- [7] 黄子洋, 余翔, 尹聪慧. 颠覆性技术的政策保护空间研究——基于战略生态位管理视角 [J]. 科学学研究, 2019, 37(3) : 257–264.
- [8] 翟振武, 陈佳鞠, 李龙. 中国人口老龄化的大趋势、新特点及相应养老政策 [J]. 山东大学学报(哲学社会科学版), 2016(3) : 27–35.
- [9] 刘亚娜, 董琦圆, 谭晓婷. 京津冀养老政策差异与协同——基于“十三五”老龄事业发展和养老体系建设规划政策文本分析 [J]. 社会发展研究, 2019, 6(3) : 189–246.
- [10] 胡钊源, 靳小怡. 中国养老政策供给的地区差异性研究 [J]. 中国人口·资源与环境, 2020, 30(7) : 151–161.
- [11] 何振宇, 白枚, 朱庆华. 2013–2017 年我国养老政策量化研究 [J]. 信息资源管理学报, 2019, 9(1) : 21–29.
- [12] 赵洁, 李家聘, 管萌, 等. 基于内容分析法的我国养老服务政策协同研究 [J]. 中国卫生政策研究, 2020, 13(7) : 72–79.
- [13] 王辉. 政策工具视角下的我国养老服务业政策研究 [J]. 中国特色社会主义研究, 2015(2) : 83–89.
- [14] 车峰. 基于政策工具视角的我国健康服务业政策分析 [J]. 大连理工大学学报(社会科学版), 2018, 39(6) : 75–81.
- [15] 吴宾, 刘雯雯. 中国养老服务业政策文本量化研究(1994–2016 年) [J]. 经济体制改革, 2017(4) : 20–26.
- [16] 姚俊, 张丽. 政策工具视角下中国养老服务政策文本量化研究 [J]. 现代经济探讨, 2018(12) : 33–39.
- [17] 黄剑锋, 章晓懿. 中国智慧养老产业政策研究——基于政策工具与技术路线图模型 [J]. 中国科技论坛, 2020(1) : 69–79.
- [18] 何强, 陈菲, 王映红, 等. 基于政策工具视角的我国老年健康服务业政策分析 [J]. 医学与社会, 2020, 33(6) : 47–52.
- [19] 马续补, 李洋, 秦春秀, 等. 基于三维分析框架的公共信息资源开放政策体系研究 [J]. 管理评论, 2020, 32(8) : 143–154.
- [20] 吕文晶, 陈劲, 刘进. 政策工具视角的中国人工智能产业政策量化分析 [J]. 科学学研究, 2019, 37(10) : 1765–1774.
- [21] 王薇, 刘云. 基于内容分析法的我国新能源汽车产业发展政策分析 [J]. 科研管理, 2017, 38(S1) : 581–591.
- [22] 毛子骏, 梅宏. 政策工具视角下的国内外人工智能政策比较分析 [J]. 情报杂志, 2020, 39(4) : 74–81, 59.

(责编/校对: 王育英)

(上接第 193 页)

- [12] 刘启华, 张李义. 基于信息级联的网购用户羊群行为研究 [J]. 情报科学, 2016, 34(5) : 134–141.
- [13] 郭国庆, 李光明. 购物网站交互性对消费者体验价值和满意度的影响 [J]. 中国流通经济, 2012, 26(2) : 112–118.
- [14] 宋振韶, 金盛华. 情感体验: 教育价值及其促进途径 [J]. 教育科学研究, 2009(1) : 64–67.
- [15] 杨骞, 溪海燕. 当前学生对师生关系体验与期待研究 [J]. 中国教育学刊, 2009(1) : 51–54.
- [16] 蔡宁, 潘松挺. 网络关系强度与企业技术创新模式的耦合性及其协同演化 [J]. 中国工业经济, 2008(4) : 137–144.
- [17] 曾晓青, 刘建平, 陈美荣. 场独立—场依存型认知风格与内

隐、外显记忆关系的实验研究 [J]. 心理科学, 2010(1) : 138–140.

- [18] 杜秀芳. 国外外群体同质性效应研究述评 [J]. 心理科学, 2006, 29(2) : 380–382.
- [19] Singh N, Singh A, Sharma R. Predicting information cascade on twitter using random walk [J]. Procedia Computer Science, 2020, 173: 201–209.
- [20] 高聰, 侯怡如. 社会情境视角下的说服研究 [J]. 人类工效学, 2018, 24(5) : 83–86.
- [21] 陈国华, 施茂楠, 袁勤俭, 等. 考虑群体思维的网络舆论演化研究 [J]. 情报理论与实践, 2019, 42(7) : 86–92.

(责编/校对: 王育英)