

# 中国养老服务政策的变迁路径、动力机制与未来转型

杜 鹏 武 玉

**摘 要:** 体系化的养老服务政策是中国老龄社会治理的重要抓手,养老服务政策的适时变迁也是实施积极应对人口老龄化国家战略的助推力量。1982年以来,我国养老服务政策的演进过程可以划分为探索起步、初步形成、三足鼎立、快速发展、优化升级五个阶段。从历史制度主义的分析框架出发,中国养老服务政策的生成逻辑主要来自国际社会趋势、国内人口转变以及国家治理的转向;让老年人在家庭内部享有专业化、高质量的养老服务是中国养老服务政策变迁的路径依赖;随着社会主义市场经济体制的建立和积极应对人口老龄化的深入推进,养老服务政策逐步实现多元供给主体融合发展的渐进式转型;政策转型的动力机制来自经济环境变化、政府理念创新、多元主体互动、社会技术变革和外部示范效应。由此可见,准确把握当前我国养老服务政策取得的成就与面临的挑战,并对未来政策的发展与走向进行理论思考十分必要。

**关键词:** 养老服务政策;历史制度主义;变迁路径;关键节点;动力机制

**中图分类号:** C913.6 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2023)03-0082-09

1982年对我国的老龄事业发展具有里程碑意义。在这一年,联合国首次召开老龄问题世界大会,通过了《维也纳老龄问题国际行动计划》;会后我国成立了中国老龄问题全国委员会,第一次设立了老龄工作专门机构;同年,中共中央颁布《关于建立老干部退休制度的决定》,开始建立、健全老干部工作机构。也是在这一年,我国开展了第三次全国人口普查,揭示了中国人口老龄化的进程,为了解全国老年人口状况提供了翔实的数据,推动了我国老龄工作的做实做细。如今,我国老龄事业的发展已经走过了40年的历程,养老服务政策早已成为我国一项重要的社会政策,并融入社会经济协调发展的大局<sup>[1]</sup>。2022年10月,习近平总书记在党的二十大报告中强调,实施积极应对人口老龄化国家战略,推动实现全体老年人享有基本养老服务。这是在全面审视我国人口老龄化发展态势下对养老服务政策做

出的最新战略部署。基于未来可预见的老龄社会发展新趋势,养老服务政策的理论创新与发展仍将是我国老龄社会治理体系的重中之重<sup>[2]</sup>。为了使我国老龄事业获得更好的发展,有必要对我国40年来繁杂的养老服务政策进行系统回顾<sup>[3-6]</sup>。然而,以未来发展为导向的回顾,不仅需要厘清这些政策的发展脉络,更需要对其内部的发展逻辑与动力机制有更为深入的把握,特别是需要将其置于我国经济社会发展大局中进行研判。从这个角度看,目前的研究显然需要进一步深化。现有的关于养老服务政策的探讨大多是从宏观层面、沿时间顺序、利用政策文本分析等方法来展示政策的变迁过程,鲜有运用规范的理论工具对政策变迁内在机制进行归纳的尝试,而有效的理论分析框架是把握政策发展的重要前提。本文关注我国养老服务政策究竟为何而来、政策变迁遵循怎样的演进路径、影响政策变迁的动

收稿日期:2022-11-23

基金项目:国家社会科学基金重大项目“实施积极应对人口老龄化国家战略”(21ZDA106)。

作者简介:杜鹏,男,中国人民大学人口与发展研究中心、老年学研究所教授、博士生导师(北京 100872)。武玉,女,首都经济贸易大学人口与发展研究中心助理研究员,《人口与经济》编辑部责任编辑(北京 100070)。

因究竟是什么、未来的远景目标如何等问题,这些问题需要基于一定的理论基础去进行系统、全面的分析。产生于20世纪80年代的历史制度主义(Historical institutionalism)为我们深入把握养老服务政策变迁的规律性提供了理论视角。本文将立足我国基本国情以及不同时期的养老需求,构建养老服务政策历史变迁的理论分析框架,在梳理1982年以来我国养老服务政策历史演进的基础上,检视政策变迁背后的制度逻辑、路径轨迹以及动力机制,为未来新发展阶段养老服务政策的转型提供借鉴。

## 一、历史制度主义及其分析框架

### 1. 历史制度主义的产生

20世纪80年代,新制度主义的分析范式在西方政治经济学领域开始盛行。其中,凯瑟琳·西伦(Kathleen Thelen)和斯蒂文·斯坦默(Stven Stionmo)提出的历史制度主义理论颇具代表性,与社会学制度主义和理性选择制度主义并肩而立,成为新制度主义的三大流派之一。经过近40年的发展,历史制度主义逐渐成为比较政治学领域颇具代表性的研究范式<sup>[7]</sup>,其目的主要是阐述政策事件的发生和发展过程以及事件背后的约束和调节作用。历史制度主义讲求“历史性”,也就是说政策事件在时间轨迹上是前后影响的,前一阶段的政策选择往往会对后一阶段政策方案的设计起到决定性作用;同时,历史制度主义又讲求“制度性”,其以制度的发生、存续和变化为分析对象,这里的制度既包括正式的规章制度,如法律、政策、政府操作程序等,又包括社会习俗、惯例、规范等非正式制度<sup>[8]</sup>。按照历史制度主义的理论框架,其通常将研究内容分为制度生成、路径依赖、关键节点以及制度变迁四个阶段。

### 2. 历史制度主义的分析框架

在第一阶段制度生成时期,历史制度主义理论认为旧制度会影响新制度的产生,制度的真空是不存在的。当原有制度受到来自外部力量的压力时,可能会引发制度内部新的冲突,进而促使新制度的产生,而旧制度也可能因为内部矛盾的激发而被迫调整从而产生新的制度。在新思想的冲击下,政府可能会重新思考集团利益,更新政治理念,进而推动新制度的产生。在第二阶段路径依赖时期,历史制度主义更多地用它来解释制度的稳定性和存续性。即制度在发展过程中一旦选择了某一路径,很可能会因顺延关系使原有制度难以改变,那么更换路径

所耗费的成本会随着时间的推移逐渐累积,制度会按照报酬递增的逻辑不断自我强化,即使存在新的制度选择,原有路径也会被“锁定”,从而产生对初始路径的依赖<sup>[9]</sup>。在第三阶段关键节点时期,用放大历史的视角来聚焦新旧制度之间的衔接点,往往被称为制度跨越的关键节点。一项制度在经历稳定的路径依赖期之后,往往会由于关键节点的出现而打破僵局。因此,这一时期可以理解为历史变迁中的重大转折或是关键决策设计的特殊时期,最终使旧制度彻底崩溃从而走向新的制度均衡。在第四阶段制度变迁时期,纵然政策或制度的存续存在一定的路径依赖,但伴随时间的推移,旧制度会越来越难适应社会与时代的变迁,从而产生新的制度形态。根据变迁的创新性质以及剧烈程度的差异,这种制度变迁可分为在原有制度基础上的渐进式变迁和与原有制度彻底反叛的决裂式变迁,西伦和斯坦默将制度变迁的动力机制归结为宏观制度环境的改变以及微观行动者理念的更新等一系列复杂多维因素的影响。

综上,历史制度主义通过对制度变迁模式及动力机制的分析,解释制度的稳定持续以及渐进转型的过程,为研究历时较长的政策变迁提供了全新的研究视角。历史制度主义的核心强调用历史的视野和行为脉络去分析制度的形成、发展和变迁,探寻制度变迁背后的内在逻辑,采用细节聚焦的方式捕捉制度变迁的关键节点以及制度得以存续的路径依赖,为制度的历史变迁提供全景式的分析框架<sup>[10]</sup>。本文将借鉴历史制度主义的视角,回溯40年来我国养老服务政策的历史变迁路径和动力机制,结合我国老龄社会发展趋势和经济社会发展的宏观背景,为新时代我国老龄事业发展和创新提供历史镜鉴。

## 二、中国养老服务政策的历史演进

20世纪80年代以来,伴随人口年龄结构的转型以及人口预期寿命的延长,应对老龄社会的挑战已成为政府和全社会高度关心的问题。在这一时期,我国的养老服务政策从探索起步到体系形成再到优化升级大致经过了40年的历程。以往的研究根据人口老龄化的发展程度、老龄事业的目标定位、不同时期的研究重点,通常将养老服务政策的发展划分为三阶段或四阶段<sup>[11]</sup>。本文将根据政府对不同养老功能主体及其责任的界定,把我国养老服务政策的历史演进划分为五个阶段。

### 1. 探索起步阶段(1982—1999年)

在这一阶段,国家成立老龄工作机构,开始探索家庭与社会相结合的养老新思路,对老龄化社会的认知逐渐成为主流。受联合国第一次老龄问题世界大会的影响,20世纪80年代初,中国政府意识到老龄问题不仅是发达国家才有的特殊现象,也会给发展中国家带来前所未有的挑战。同时,伴随计划生育政策的实施以及人口平均预期寿命的延长,我国社会的主要矛盾已经从人口数量的激增转向人口年龄结构的老龄化。1999年,我国60岁及以上老年人口比例已经接近10%，“未富先老”的基本国情使得国家应对老龄化社会各种挑战的基础格外薄弱,养老问题逐步受到国家的重视<sup>[12]</sup>。

1982年,国务院批准成立中国老龄问题全国委员会;其后,各地方政府纷纷响应,均设立了相应的老龄工作机构,主要负责研究和制定老龄问题战略规划。1983年,中国老龄问题全国委员会《关于我国老龄工作中几个问题的请示》经国务院批准实施,其中明确提出保障老年人的各种权利、社会福利和参与社会发展,促进其老有所养、老有所为。1989年,我国首次在《政府工作报告》中指出,人口老龄化越来越成为我国社会的重要问题,各地区、各部门都应关心老年工作。

进入20世纪90年代,我国开始启动人口老龄化战略性政策准备与立法工作。1993年,民政部联合多部委发布的《关于加快发展社区服务业的意见》要求专门对为老年人提供的社区服务项目在创办初期给予税收优惠。这是养老服务供给主体从家庭走向社会的萌芽。1994年,民政部联合十部委发布了《中国老龄工作七年发展纲要(1994—2000年)》,首次提出要坚持家庭养老与社会养老相结合,扩大社会化服务范围,建立适合国情的国家、社区、家庭、个人相结合的社会养老保障体系。在立法方面,1996年,国家出台首部《中华人民共和国老年人权益保障法》,明确了老年人的养老问题主要应回归家庭,同时鼓励社会或个人兴办养老机构、老年康复中心等设施,进一步在法律上明确家庭养老与社会养老要同步发展的思路。1999年,政府为更好地推动养老工作的开展,正式成立全国老龄工作委员会,统筹规划国家养老战略<sup>[13]</sup>。

### 2. 初步形成阶段(2000—2005年)

在这一阶段,我国养老服务体系初具雏形,社会化的养老服务理念逐渐兴起。2000年年底,我国正式进入老龄化社会。学界普遍认为,此时仅仅依靠

传统的家庭养老方式已经很难满足日渐增长的养老服务需求。2000年,《中共中央、国务院关于加强老龄工作的决定》颁布,这份纲领性文件描绘了今后一个时期我国应建立以家庭养老为基础、社区服务为依托、社会养老为补充的养老机制,并强调社区服务的重要性。同年,《关于加快实现社会福利社会化的意见》首次出现养老服务“社会化”的说法。

在这一时期,政府开始把老龄问题纳入五年规划。2001年,《中国老龄事业发展“十五”计划纲要(2001—2005年)》提出,要继续支持家庭养老,鼓励个人为养老做准备,坚持政府、社会、家庭和个人相结合的养老保障道路,同时强调增加对养老机构的投入。2005年,民政部发布《关于开展养老服务社会化示范活动的通知》,并出台《关于支持社会力量兴办社会福利机构的意见》,指出要继续发展以老年人为主要优抚对象的补缺型社会福利事业,重点为有迫切养老需求的对象提供托底服务。在这一阶段,虽然国家首次提出构建家庭、社区和社会相结合的养老服务体系,但不难发现家庭仍然是养老服务中最普遍、最传统的载体,占据绝对的基础性地位,而社区和机构养老还只是作为家庭养老的补充和辅助形式存在,发挥着福利性的兜底作用。

### 3. 三足鼎立阶段(2006—2010年)

在这一阶段,居家、社区、机构三足鼎立的社会养老服务模式形成,国家开始在养老服务供给领域探索多元主体的责任划分。伴随老龄化程度的逐步加深,家庭养老功能不断弱化,家庭作为养老服务供给的主体性地位逐渐削弱,政府开始筹措增加养老服务供给,推动市场的放开,让更多的社会主体参与进来。2006年,《关于加快发展养老服务业的意见》明确提出要遵循政府扶持、市场推动的原则发展养老服务业,建立以居家养老为基础、社区服务为依托、机构养老为补充的养老服务体系。这是政策首次明确阐释养老服务的完整内涵,标志着养老服务性质从满足生存的救助型向全方位福利型转变<sup>[14]</sup>。2008年,《关于全面推进居家养老服务工作的意见》出台,这是首次以“居家养老”为题的政策性文件,它避免了以往家庭、社区、机构三者之间层次不清的弊端,同时强调了“在地老化”的原则,鼓励将家庭作为老年人照料的主要场所。该文件还指出,居家养老服务是政府和社会机构依托社区为居家老年人提供的生活照料、医护康复等服务,是对传统家庭养老理念的补充与更新。

2006年,国务院全国老龄工作办公室发布《中

国老龄事业发展“十一五”规划》，提出应多渠道筹措老年社会保障基金，积极引导民营资本和国外资金投入老龄事业，建立广泛覆盖、持续发展，与经济和社会相适应的老年社会保障体系，为实现“六个老有”创造有利的社会条件。可见，在这一时期，家庭的养老责任有所淡化，“家庭”的说法变成“居家”，社区、机构等专业化、社会化的养老服务主体逐渐得到重视，三者之间的关系趋向均衡，多元化的养老服务投入机制正在形成。

#### 4. 快速发展阶段(2011—2015年)

在这一阶段，养老服务政策处在设计、规划、试验和实施的黄金时期，各项政策都指向了机构养老应在家庭养老功能不断弱化、老龄化程度不断加深的现实国情中发挥中流砥柱的作用。2011年，国务院印发的《中国老龄事业发展“十二五”规划》提出建立以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的养老服务体系。同年，《社会养老服务体系规划(2011—2015年)》出台，明确提出要大力发展以养老服务、社区照料和病患陪护等为重点的家庭服务业。这是我国第一个国家级养老服务体系建设的专项规划，明确阐释了社会养老服务体系的概念、定位、指导思想和保障措施。2013年，国务院发布《关于加快发展养老服务业的若干意见》，也明确指出要在2020年建成功能完善、规模适度、覆盖城乡的养老服务体系的目标，与我国全面建成小康社会总体目标相呼应。

在这一时期，无论是2012年重新修订的《中华人民共和国老年人权益保障法》，还是民政部的《关于鼓励和引导民间资本进入养老服务领域的实施意见》、国土资源部的《养老服务设施用地指导意见》等文件，都在大力呼吁社会力量、民间资本进入养老服务领域，努力将服务老年人的“夕阳红”事业打造成蓬勃发展的“朝阳”产业。也正是在这一阶段，各类养老机构飞速发展，繁荣背后的养老乱象也频频发生。为此，政府相继出台了多项管理规范，如2013年的《养老机构管理办法》《养老机构设立许可办法》《关于开展公办养老机构改革试点工作的通知》《关于推进养老机构责任保险工作的指导意见》和2014年的《养老机构医务室基本标准》《养老机构护理站基本标准》等。国家开始考虑整顿养老服务市场，增强政府的监督管理职责，提升养老服务的质量。

#### 5. 优化升级阶段(2016年至今)

在这一阶段，养老服务政策由“兜底型”向“普

惠型”转变，政策导向已经从供给方式的创新转向服务质量的提升。随着“大健康”理念的全面融入及信息化、智能化、适老化技术的加持，养老服务向着强信用、高质量、精管理的目标迈进。伴随积极应对人口老龄化上升为国家战略，中国特色养老服务体系顶层设计逐渐成熟<sup>[15]</sup>。本阶段的政策走向主要表现在以下五个方面。

第一，居家养老服务向纵深方向发展。2021年，《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》首次提出家庭养老床位建设和居家养老上门服务，同时开展居家和社区基本养老服务提升行动。从2016年11月至今，国家已经连续5年在203个地区进行居家和社区养老服务改革试点、绩效评估和示范推广工作<sup>[16]</sup>。

第二，持续推进养老服务业的放管服改革。从2016年《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》，到2017年《关于加快推进养老服务业放管服改革的通知》、2019年《关于推进养老服务发展的意见》，再到2020年《关于建立健全养老服务综合监管制度促进养老服务高质量发展的意见》，这些政策的出台为养老服务业破除发展障碍、优化供给结构、释放消费潜力营造了公平良好的运行环境<sup>[17]</sup>。

第三，国家养老服务标准体系逐步形成。2017年，国家质检总局、国家标准委发布《养老机构服务质量基本规范》。2018年，国家标准《养老机构等级划分与评定》(GB/T 37276—2018)发布；同年，《居家老年人康复服务规范》《老年人助浴服务规范》面向社会公开征求意见。2021年，民政部发布《养老机构生活照料服务规范》。2022年，《养老机构服务安全基本规范》正式实施，这是我国养老服务业的第一个强制性国家标准；同年12月，《老年人能力评估规范》国家标准正式发布，意味着老年人能力评估领域的标准层级由行标上升为国标，为全国养老服务行业提供了更加权威、统一的评估工具。

第四，开启医养康养融合发展的新时代。2015年，《关于推进医疗卫生与养老服务相结合指导意见》首次提出医养结合的概念。2019年，《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》首次提出建设居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系，在养老服务的制度设计、过程运行、后期评估方面注入全生命周期综合预防的前瞻

性思想,将医养康养内化于整个养老体系中。2022年,《关于加强新时代老龄工作的意见》再次强调构建医养康养相结合的健康支撑体系,探索符合我国国情的长期护理保险制度。政策的发展使医养康养模式逐渐成文成型,被社会大众认可<sup>[18]</sup>。

第五,智慧养老迅速占据半壁江山。2017年至今,国家已开展了第三批智慧健康养老应用试点示范。2018年《“互联网+民政服务”行动计划》、2020年《关于加快实施老年人居家适老化改造工程的指导意见》《关于切实解决老年人运用智能技术困难实施方案的通知》、2021年《智慧健康养老产业发展行动计划(2021—2025年)》《智慧助老行动三年计划》等陆续出台,这些政策的实施有针对性地帮助老年人弥合数字鸿沟,使老年人更好地融入信息社

会<sup>[19]</sup>。

### 三、中国养老服务政策的生成逻辑、路径依赖与关键节点

历史情境是制度变迁的底色,决定了制度变迁的内在逻辑和制度存续的结构动力。20世纪80年代以来,我国的养老服务政策经历了从探索起步到优化升级五个阶段,在近40年的历史发展中并未出现明显的断裂式波动,表现出较强的路径依赖特征,并逐渐进入政策的自我强化状态。但是,在关键节点上出现的重大事件勾勒出养老服务政策逐步转型的样貌特征,政策的整个演进过程呈现出渐进式制度变迁的行为走向(见图1)。

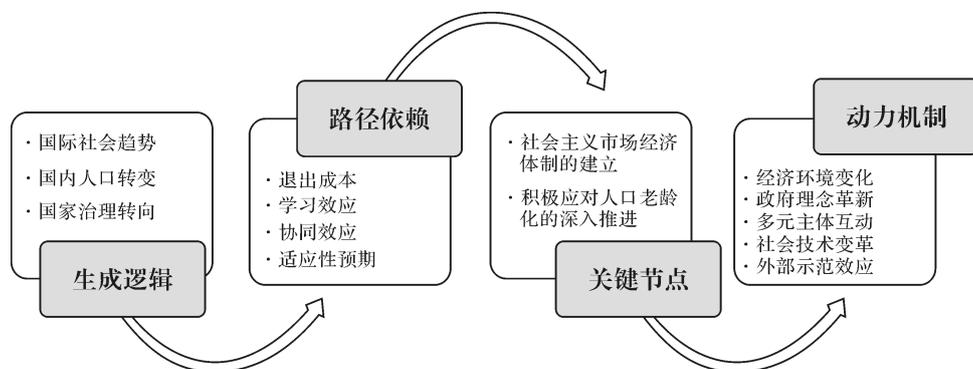


图1 养老服务政策变迁的历史制度主义分析框架

#### 1. 养老服务政策的生成逻辑

历史制度主义的观点认为,新制度的生成可能会受到外部压力、内部矛盾和政府理念更新的影响。

第一,对于我国养老服务政策的产生而言,国际社会对老龄社会的深刻认识起到非常重要的作用。联合国先后于1982年和2002年召开了两次老龄问题世界大会,并发表了《维也纳老龄问题国际行动计划》和《马德里老龄问题国际行动计划》,使中国认识到发展中国家的人口老龄化今后无论在规模上还是在速度上都将赶超发达国家。会议将中国的人口老龄化纳入世界人口老龄化进程之中,由此中国的老龄问题开始进入政府的议事日程。

第二,从国内人口结构的转变来看,20世纪70年代末实施的计划生育政策深刻改变了我国的人口年龄结构和家庭内部构成。生育率的不断下降以及经济社会的发展带来人们生活水平和健康状况的不断提升,促使我国在2000年正式步入老龄化社会并快速发展,然而“未富先老”的中国并未做好应对这一国情的战略准备,现有社会制度和政策体系均滞

后于人口年龄结构的转变<sup>[20]</sup>。

第三,国家已经认识到老龄社会可能带来的机遇和挑战。1982年,国家成立了中国老龄问题全国委员会(NCA)。1995年,中国老龄问题全国委员会更名为中国老龄协会,由民政部代管。1999年,全国老龄工作委员会成立,办公室设在民政部,日常工作由中国老龄协会负责。2005年,全国老龄工作委员会办公室与中国老龄协会实行合署办公,负责研究和制定老龄战略规划,促进国际合作与交流,将养老责任再次提升到国家高度<sup>[15]</sup>。

基于以上三方面的努力,我国养老服务政策体系在21世纪初逐步形成。

#### 2. 养老服务政策变迁的路径依赖

我国的养老服务政策在历史演进过程中,无论从“家庭养老”到“居家养老”,还是从“社会养老”到“机构养老”,都体现出不同阶段国家对养老责任以及养老服务新的战略定位。纵然养老服务政策在不同时期的表述上有细微差别,但推动居家、社区和机构养老融合发展的战略导向从未改变;即使全面

放开养老服务市场,允许多元主体进入养老行业,养老服务回归家庭仍是本真。政策的变迁呈现出较强的路径依赖特征。针对此,历史制度主义的理论认为,造成这种路径依赖的原因主要是回报递增这一现象,可以从四个方面来解释。

第一,退出成本。我国养老服务政策体系从创立之初到目前,花费成本巨大,已逐渐形成了规模效应。1982—2021年,仅国家层面出台的养老服务相关配套政策、规范、通知等已达千余项,各类养老服务设施、机构、床位数都在迅速增长。截至2020年年底,全国各类养老机构 and 设施达30多万个,床位总数达823.8万张<sup>[21]</sup>。无论从人力、财力还是从物力来看,养老服务政策若进行断裂式的路径调整无疑都是一种巨大的浪费。

第二,学习效应。我国社会养老服务体系在建立之初,深受发达国家养老经验的启发。如芬兰较早建立了健全的养老服务体系,将医疗服务与社会服务有机地结合在一起;日本在老年照护的专业人才配置、科技产品创新等方面做出了整体规划部署,特别是其长期护理保险制度和综合性社区照料计划最为著名;美国的持续照料退休社区(CCRC)是其最成功的养老模式,覆盖全美大约300个自然形成的老龄化社区。这些成熟的经验模式对检视我国养老服务体系建设具有重要的示范意义和借鉴价值。

第三,协同效应。每一项制度和政策都不可能独立存在并发挥作用,政策的制定、审查、监管、评估等需要多部门通力合作,协调完成。通过对我国养老服务政策的梳理,可以看出,每项政策的出台均需要国家多个部门的共同努力和互相配合才能完成,由此才构成多层次、全方位的养老服务政策体系。

第四,适应性预期。一般来说,一项政策一旦形成,国家对政策的适应性预期可能会驱使其从既往的政策体系中寻求指导,从而逐渐形成一条完整的正反馈机制。养老服务政策在演进的道路上,始终保持着家庭伦理及孝亲敬老的道德传统,将家庭的养老责任放在基础性位置。在未来很长时期内,以社区居家型养老为主,多种养老方式并行发展,让老年人在家庭内部享有专业化、高质量的养老服务,这一初衷是与政府理念和人民认同相一致的,是符合中国传统文化和基本国情的养老模式的理性选择<sup>[22]</sup>。

### 3. 养老服务政策变迁的关键节点

历史制度主义理论认为,制度变迁的过程大体上分为两个时期:一是制度存续的“正常时期”(也

就是路径依赖时期);二是制度断裂的“关键节点时期”,这里可以理解为政策的重要转折和重大决策的关键时期,其会在制度整体的变迁过程中发挥着承前启后的作用。我国养老服务政策的变迁历程主要存在两个关键节点。

第一个关键节点是在1992年,党的十四大提出建立社会主义市场经济体制的目标。随着社会主义市场经济体制逐步建立,社会生产关系发生深刻变革,因而社会治理的理念和方式也随之革新。在改革开放以前的计划经济时期,国家维持经济发展和基本形式就是单位制,社会的服务体系是以单位服务为主、民政服务为辅。当时养老服务也是长期被吸纳在单位服务之中的,这种近乎封闭的服务形式虽然存在很大缺陷,但在很大程度上解决了单位离退休人员和特殊困难群体的养老问题,保障了老年人晚年的基本生活<sup>[23]</sup>。随着市场经济体制改革的不断推进,国企改革使单位的生产和生活功能逐渐分离,单位制逐渐解体,老年人失去了原单位的庇护从而游离于单位养老服务之外,他们的养老需求不得不被推向市场。从这个角度看,社会必须发展养老服务来承接这部分养老功能。与此同时,国家政策导向也从以经济建设为中心开始转向经济建设与社会建设并重,大大激发了社会的活力,单位养老服务与社会养老服务的藩篱被打破,养老服务政策在这一契机下不断发展并重构。1998年,我国全部实现了企业离退休人员基本养老金的社会化发放,面向不同老年群体、不同养老需求的多元化、多层次的养老服务体系正在逐步形成<sup>[24]</sup>。

第二个关键节点是在2006年,国家“十一五”规划纲要首次提出积极应对人口老龄化的概念。此后,努力探索中国特色的积极应对人口老龄化的道路和方案就成为党和政府的一项重要任务。我国自2000年年底进入老龄化社会以来,一直在积极应对人口老龄化的道路上不断探索,经历了从积极应对人口老龄化方针政策的确立到制度框架的形成再到国家战略的实施三个阶段。2006年发布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》首次提出积极应对人口老龄化的概念,并从老年人权益保障、养老服务设施建设以及积极老龄化社会氛围营造三个方面提出具体要求<sup>[15]</sup>。党的十八大以来,积极应对人口老龄化逐渐成为我国老龄工作的主线,同时也作为国家的一项长期战略任务被写入《中华人民共和国老年人权益保障法》。2015年,党的十八届五中全会提出积极开展应对人口老

龄化行动。2017年,《国家人口发展规划(2016—2030年)》提出加快构建以社会保障、养老服务、健康支持、宜居环境为核心的积极应对人口老龄化制度框架。2019年,中共中央、国务院印发《国家积极应对人口老龄化中长期规划》,明确了财富储备、劳动力供给、养老服务产品供给、科技创新能力和社会环境构建五个方面的具体战略目标。2020年,党的十九届五中全会通过《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》,首次将积极应对人口老龄化上升到国家战略层面,从推动实现适度生育水平、健全婴幼儿发展政策、完善养老服务体系三方面积极应对人口老龄化进行具体部署。2022年,《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》也对我国积极应对人口老龄化做出了长期战略性规划。国家战略的实施对于指导全社会积极应对人口老龄化的危机与挑战、抓住老龄社会机遇、激发老龄社会活力意义重大<sup>[25]</sup>。

## 四、中国养老服务政策变迁的动力机制

历史制度主义理论强调制度变迁动力的多样性,认为制度转型的动力不仅来自外部压力,还来自制度变迁的内生力量,应重视制度变迁的内生过程。笔者分别从宏观经济环境、政府理念更新、多维主体互动、社会技术变革和外部示范效应五个方面逐一阐释养老服务政策变迁的动力机制(见图1)。

### 1. 宏观经济环境变化

众所周知,改革开放以来,我国的经济发展取得了举世瞩目的成就,一直稳居世界第二大经济体地位,被誉为“中国奇迹”。然而,诸多人均经济指标依然落后于世界平均水平也是不争的事实<sup>[26]</sup>。在经济发展到一定程度并稳定之后,国家的社会政策体系也应通过向社会成员提供各类服务来回应社会需求,从而保障社会成员的基本生活,使其能够分享经济发展成果,并再次助推经济的发展。然而,中国的养老服务政策体系建立时间较晚,覆盖面也比较有限,起初仅是作为一项社会福利制度服务于“三无”“五保”等特殊老年群体。老化的人口年龄结构与现行的社会经济体制不协调、不匹配,政策与制度的设计远远滞后于老龄化的发展进程,使得养老服务政策调整成为必须。

### 2. 政府治理理念更新

党的十六大报告提出构建和谐社会的奋斗目标,党的十七大报告提出全面建成小康社会的奋斗目标,党的十八

九大报告提出我国要在21世纪中叶建成社会主义现代化强国,习近平总书记在党的十九届五中全会上提出要健全我国基本养老服务体系以及大力发展普惠型养老服务和互助型养老,党的二十大报告指出实施积极应对人口老龄化国家战略,发展养老事业和养老产业,优化孤寡老人服务,推动实现全体老年人享有基本养老服务。这显示了政府的执政理念是试图建立一个不分年龄、不分阶层、人人共享的社会。这种不断更新的理念意味养老服务政策变迁的根本目标是要惠及全部有养老服务需求的老年人,而不仅是保障重点特殊老年人群,因而养老服务的性质从原先“封闭型”“残补型”向“共享型”“普惠型”转变,养老服务的保障范围逐步扩大<sup>[26]</sup>。

### 3. 多元利益主体互动

人口老龄化不仅是一种人口现象,事实上人口老龄化的影响已经逐渐渗透到人类社会生活的各个领域和不同层面。从个体生命周期的不同阶段来说,不同年龄群体会通过不断选择和互相补偿来实现更好的发展。因此,养老服务政策的变迁在一定程度上还受到生育政策、托育政策、教育政策、就业政策、延迟退休政策、养老金政策、长期照护政策等存在于生命周期多个阶段利益主体政策的影响,每一个环节政策的改变都可能会对养老服务政策效果产生深远影响。养老服务政策的发展是一个复杂、系统的过程,应该从社会整体和长远发展的角度来审视政策的变迁轨迹。

### 4. 社会技术变革创新

建设社会主义现代化强国的战略目标,其中重要的一点是人力资源强国的建设。大数据时代的到来,使老年人过往的经验知识和行为习惯已无法与现代数字社会相适应,传统的助老手段已不能满足信息时代的需求。智慧养老政策的出台,旨在运用智能化的手段,帮助老年人获得独立、尊严和自我实现;通过智能化工具性服务的应用,可以减缓老年人随年龄增长所受到的外部控制力的冲击;通过线上和线下的综合服务手段,实现老年人手和脑的延伸,帮助老年人重拾信心并增强内部控制力。养老服务政策一直在鼓励老年人积极参与社会经济活动,发挥老年人潜力,这在一定程度上可以实现对老年人的赋权增能,推动老年人力资源的开发<sup>[27]</sup>。

### 5. 外部示范效应推动

日本的老龄化进程领先中国近20年,其老龄化发展趋势与我国未来某一阶段极其相似,而日本应对老龄化的政策体系相对完备,一直以来是我国的

主要效仿对象。2015年以来,日本政府将养老服务提高到全局高度,如安倍政府出台的“新三支箭”计划,规划“综合性社区照料体系”以整合养老资源、控制社保支出、开发老年护理科技等。日本各项养老服务政策大都立足于基础人口数据,在政策出台时机、运作方式、路径规划、目标设置等方面,都高度切合了人口发展的关键节点<sup>[28]</sup>。这些经验对促进我国养老服务政策的完善和创新,具有一定的示范意义和借鉴价值。

## 五、中国养老服务政策的未来转型

本文运用历史制度主义的分析框架,将中国养老服务政策的变迁过程分为探索起步、初步形成、三足鼎立、快速发展、优化升级五个阶段,随着社会主义市场经济体制的建立以及积极应对人口老龄化的深入推进,养老服务政策经过微调、转换和断裂、均衡,逐步实现政策的渐进式转型,最终形成当前居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务及健康支撑体系。纵观20世纪80年代以来我国养老服务政策的历史变迁,结合党的二十大报告中对于中国式现代化发展以及实施积极应对人口老龄化国家战略的重要部署,可以预见未来我国养老服务政策的三条脉络走向。

### 1. 养老服务政策的制定要用全局和动态眼光

中国式现代化是实现全体人民共同富裕的现代化,养老服务政策绝不是孤立存在的,而是建成社会主义现代化强国的有机组成部分。单纯依靠全面放开生育政策或完善老年福利政策不能从根本上消弭老龄社会的时代压力,因此必须突破传统老龄社会治理的路径依赖,将养老服务政策置于国家整体的发展框架中,切实将积极老龄观、健康老龄化理念融入经济社会发展的全过程,从战略、规划、制度和操作性政策四个层面突出养老服务政策体系的层次和维度,使养老服务政策的发展与制度和时代的变迁相互适配、与生命周期的各个阶段不断交融,让发展成果更充分、更公平地惠及包括老年人在内的全体人民。只有完整、全面地实施积极应对人口老龄化国家战略,建立相应的老龄社会治理政策体系,才能为推进中国式现代化创造更为有利的条件<sup>[25]</sup>。

### 2. 养老服务政策的实施应以家庭建设为依托

中国式现代化是人口规模巨大的现代化,其中最为鲜明的特色就是老年人口规模的巨大,预计我

国老年人口规模在2035年和2050年将达到4.3亿人和5.2亿人,届时我国将跻身全球老龄化水平最高的国家行列<sup>[29]</sup>。从人口长期均衡发展的角度来看,我国在积极应对人口老龄化的道路上不能照搬西方经验,必须扎根中国文化、发扬中国特色。我国重视家庭伦理及孝亲敬老的道德传统决定了未来社会养老服务形式即使再丰富也难以取代居家养老的核心地位。家庭兼具生育、抚育、教育、赡养等多种功能,应统筹家庭和个人全生命周期的能力建设,加速推进养老服务优质资源以最低成本向老年人的周边、家边、身边下沉集聚,以此来推动养老服务业的健康、长期、稳定发展。

### 3. 养老服务政策的评估应坚持高质量、可持续方向

坚持推动高质量发展是建设社会主义现代化强国的必然要求,增进民生福祉、提高人民生活品质也是新时期中国现代化建设的重要任务<sup>[30]</sup>。随着国家放管服改革的不断深入,政府未来一定会从养老服务的提供者退居到监督者的角色,更加鼓励社会力量参与竞争,从全面扶持培育向有序重点发展转型。政策的制定需贯彻新发展理念,不断提升养老服务的供给质量、扩大养老服务的消费潜力、完善养老服务的评估体系;政策的实施应兼顾效率与公平,在注重养老服务提质增效的同时也应着力补齐短板,优化特殊困难老年群体的生活质量,在实现共同富裕的框架下推动养老服务业的可持续发展,将人口老龄化的风险与挑战转变为高质量发展的动力和机遇。养老服务行业定将走上一条正规化、专业化和差异化的发展道路,亦将为老年人提供更有品质、更有效率、更有温度的服务。

### 参考文献

- [1] 王思斌. 我国社会政策的实践特征与社会政策体系建设[J]. 学海, 2019(3): 12-18.
- [2] 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(4): 16-34.
- [3] 杜鹏, 李龙. 新时代中国人口老龄化长期趋势预测[J]. 中国人民大学学报, 2021(1): 96-109.
- [4] 林宝. 党的十八大以来我国养老服务政策新进展[J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报, 2021(1): 91-99.
- [5] WANG X H, HU Z. Developments in China's governance of its aging society: evidence from aging policies between 1982 and 2017[J]. International Journal of Social Welfare, 2021(4): 443-452.
- [6] 孙婷, 王雪琴. 我国老龄政策演进研究: 基于1949—2020年政策文本分析[J]. 重庆社会科学, 2021(9): 38-52.
- [7] 卡波齐亚, 马雪松. 制度何时大显身手: 历史制度主义与制度变迁

- 的政治分析[J].国外理论动态,2020(2):99-111.
- [8]赵晖,祝灵君.从新制度主义看历史制度主义及其基本特点[J].社会科学,2003(4):24-29.
- [9]何俊志.结构、历史与行为:历史制度主义的分析范式[J].国外社会科学,2012(5):25-33.
- [10]刘圣中.历史制度主义:制度变迁的比较历史研究[M].上海:上海人民出版社,2010:123.
- [11]李志宏.“十四五”时期积极应对人口老龄化的形势及国家战略对策[J].老龄科学研究,2020(8):3-21.
- [12]原新,李志宏,党俊武,等.中国老龄政策体系框架研究[J].人口学刊,2009(6):25-29.
- [13]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(2):91-99.
- [14]葛嵩灵,冯占联.中国养老服务的政策选择:建设高效可持续的中国养老服务体系[M].北京:中国财政经济出版社,2018:34.
- [15]杜鹏,陈民强.积极应对人口老龄化:政策演进与国家战略实施[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2022(3):91-99.
- [16]李邦华.关于我国养老服务新发展阶段的几点思考[J].社会福利,2021(7):4-6.
- [17]马岚.改革开放四十年我国社会化养老服务的政策演进和发展趋势[J].重庆社会科学,2018(12):16-26.
- [18]武玉,张航空.大城市医养结合的实践模式与发展路径[J].中州学刊,2021(4):78-84.
- [19]杨斌,金栋昌.老年数字鸿沟:表现形式、动因探寻及弥合路径[J].中州学刊,2021(12):74-80.
- [20]胡湛,彭希哲.应对中国人口老龄化的治理选择[J].中国社会科学,2018(12):134-155.
- [21]臧雷振,潘晨雨.中国社会治理体制变迁的轨迹、逻辑与动阻力机制:基于历史制度主义视角[J].学习与探索,2021(11):34-42.
- [22]杜鹏,王永梅.改革开放40年我国老龄化的社会治理:成就、问题与现代化路径[J].北京行政学院学报,2018(6):13-22.
- [23]林闽钢,霍萱.中国社会保障的制度变迁:以1997、2008年经济危机为关键节点的考察[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2019(6):169-179.
- [24]林闽钢,梁誉.我国社会福利70年发展历程与总体趋势[J].行政管理改革,2019(7):4-12.
- [25]杜鹏.积极应对人口老龄化的中国道路[J].人口研究,2022(6):17-22.
- [26]林闽钢.中国的“社保奇迹”:发展机理与制度转型[J].公共治理,2018(7):68-75.
- [27]王锴,林闽钢.增能视角下我国智慧化养老服务的转型升级[J].理论月刊,2019(6):5-12.
- [28]王杰秀,徐富海,安超,等.发达国家养老服务发展状况及借鉴[J].社会政策研究,2018(2):3-30.
- [29]杜鹏.积极应对人口老龄化,推动中国式现代化[J].人口与发展,2022(6):2-6.
- [30]陆杰华.以增进民生福祉推动新时代养老服务高质量发展[J].人口与发展,2022(6):12-16.

## The Changing Path, Dynamic Mechanism and Future Transformation of China's Pension Service Policy

Du Peng Wu Yu

**Abstract:** The systematic pension service policy is an important starting point for China's aging social governance, and the timely change of pension service policy is also a driving force for the implementation of the national strategy to actively respond to the aging population. The evolution process of China's pension service policy since 1982 can be divided into five stages: exploration, initial formation, tripartite confrontation, rapid development, optimization and upgrading. From the perspective of historical institutionalism, the generation logic of China's pension service policy mainly comes from international social trends, domestic population changes and the transformation of national governance. It is the path dependence of China's pension service policy change to let the elderly enjoy professional and high-quality old-age service within the family. With the establishment of the socialist market economic system and the in-depth promotion of the national strategy to actively respond to the aging of the population, the old-age service policy has gradually realized the transformation of the integration and development of multiple providers. The dynamic mechanism of policy transformation comes from the change of economic environment, the innovation of government concepts, the interaction of multi-dimensional subjects, social and technological changes and external demonstration effects. Therefore, it is necessary to reflect and judge the achievements and challenges of China's current pension service policy, and make theoretical thinking on the development and trend of the future policy.

**Key words:** pension service policy; historical institutionalism; transition path; key nodes; dynamic mechanism

责任编辑:海玉