

基于内容分析法的江苏省养老服务政策分析

朱笑笑 钱爱兵¹

(南京中医药大学 卫生经济管理学院, 南京, 210023)

【摘要】: 目的:挖掘江苏省养老服务政策内容特征,为其余省市完善相关政策体系提供参考。方法:采用内容分析法定量分析 24 项政策文本,确定“政策工具-养老服务需求层次-老龄化进程”分析框架,利用 Excel 统计编码后的分析单元。结果:江苏省养老服务政策以环境型工具为主,75.1%的政策用以满足老年人的生理及安全需求,政策工具使用力度随需求层次升高而减小。随老龄化进程加深,政府加快政策出台频率并提高环境型及需求型工具占比。关注重点由生理需求转向安全需求,对其余需求层次关注度均降低。结论:江苏省已充分满足基本养老需求且重视政策工具的协同均衡作用,但需提高养老服务需求层次并加大需求型工具使用力度。老龄化深入导致社会养老供给不足,养老对象多元且养老需求多样,政府需针对社会主要养老需求优化政策工具,并提前完善政策体系以应对复杂化养老问题。

【关键词】: 卫生政策 养老服务 内容分析法 江苏

【中图分类号】 R197. 1 **【文献标识码】** A

养老服务政策是为满足老年群体因年龄增长、疾病等因素引起的多种心理、生理需求而采取的政府措施^[1]。其以养老保障为基础,提供生活照料、康复护理及精神文化等服务。江苏省最早步入老龄化阶段,全省人口基数大且老龄化进程较快。系统梳理养老服务政策文本,有助于把握府际间合作博弈关系,明确不同群体养老待遇差异等政策红利与不足^[2,3]。本研究采用内容分析法,通过三维分析框架量化江苏省不同老龄化阶段、为满足不同需求的政策工具使用偏好,以期为其他省市积极应对人口老龄化提供参考。

1 资料来源与方法

1.1 政策来源

从省人民政府网、江苏民政网等官网中检索并筛选 2000-2018 年省级层面颁布的养老服务政策。纳入标准:标题或正文中包含“养老服务”;涉及老年照护、老年教育体育文化活动、老年用品产品等相关领域。排除标准:批复、函类型公文;卫生健康政策、医疗保险制度等与养老服务存在交叉的政策;经部门或机构转发的政策;养老机构或设施的评分细则。结果共纳入 24 项政策,涉及省民政厅、省财政厅等 32 个颁布机构。

1.2 研究方法

采用内容分析法计量江苏省养老服务政策文本。内容分析法是通过编码、归类等方式将定性文本转化为分析单元,再统计定

¹**基金项目:**江苏省社会科学基金项目“健康中国视野下健康信息的组织与利用模式研究”,编号为 18TQA003;江苏省教育厅高校哲学社会科学基金项目“江苏省医药卫生期刊影响力研究”,编号为 2016SJB870007。

通讯作者:钱爱兵, qablove@163. com。

量指标的方法^[4]。政策文本涉及对象多元且信息非量化,借助内容分析法可以提取大量文本数据并客观比较其内容异同。本研究以政策工具维度为主线,养老服务需求层次、老龄化进程为辅助,描述并分析该省养老服务政策特征。

1.3 内容编码及数据统计

遵循不可细分原则,按“政策编号-章节-具体条例”的顺序进行人工编码。共获得 546 个分析单元。利用 Excel 录入数据,按照分析框架,采用分类汇总功能对数据进行量化统计。

2 结果

2.1 政策工具基本情况

政府共使用 193 项供给型、314 项环境型及 39 项需求型政策工具。管制法规类工具使用频次最高,占 28.8%,策略措施类及公共服务类工具其次,分别占 17.8%及 15.2%,而服务外包类工具仅占 0.9%。为满足老年人生理、安全、社交、尊重及自我实现需求的政策工具分别占 37.9%、37.2%、12.3%、7.5%及 5.1%,呈阶梯状分布。从需求层次分析政策工具:①69 项供给型、113 项环境型及 25 项需求型工具用以满足老年人的生理需求。其中,管制法规类占 33.3%,包括明确赡养人义务、规定政府供养职责、制定养老机构收费标准等。基础设施类占 13.5%,包括适老化改造家庭设施、建设公办养老机构、完善居家养老服务模式等。②76 项供给型、119 项环境型及 8 项需求型工具用以满足其安全需求。其中,管制法规类占 40.9%,包括保障老年人合法权益、为特殊困难老年群体提供医疗救助等。公共服务类占 16.7%,包括设立老年病科、建立老年人健康档案、提供医疗上门服务等。③34 项供给型、27 项环境型及 6 项需求型工具用以满足其社交需求。其中,公共服务类占 35.8%,包括免费开放公园、建设老年人活动中心、提供体育文化场所等。策略措施类占 31.3%,包括组织志愿者慰问空巢孤寡老人、鼓励家庭成员发挥精神慰藉及心理支持作用等。④9 项供给型、32 项环境型工具用以满足其尊重需求。其中,策略措施类占 61.0%,包括开展“敬老、爱老、助老”教育活动、弘扬尊老美德、设定“敬老月”等。公共服务与目标规划类均占 12.2%,包括完善尊老金制度、提高尊老金标准、营造积极养老环境等。⑤5 项供给型、23 项环境型工具用以满足其自我实现需求。其中,策略措施类占 67.9%,包括设立老年人才库、鼓励老年人发挥特长、提供多种老年岗位等。目标规划类占 14.3%。在制定“十二五”、“十三五”老龄事业发展规划时,政府均设立“老年志愿者占老年群体比例达到 15%”等目标。见表 1。

2.2 政策工具使用力度与老龄化进程维度的频数分析

供给型工具为养老服务发展提供推力,环境型工具用以营造积极健康的发展环境,需求型工具则为养老服务发展的拉力。江苏省自 2014 年进入中度老龄化阶段(老年人口占比超过 20%),结果显示,政府在轻度老龄化阶段共使用 232 项政策工具,在中度老龄化阶段新增 314 项政策工具。环境型工具在两阶段占比均最高,分别为 56.9%及 58.0%。供给型工具使用力度略有下降,占 39.2%及 32.5%。需求型工具占比由 3.9%提升至 9.6%。对比两阶段政策工具使用偏好:①供给型工具中,政府对科技支撑类工具的关注度显著提高,其次为人才培养类及信息支持类,但公共服务类工具占比仍最高。②环境型工具中,金融服务类工具涨幅最大,占比最高的政策工具由策略措施类变为管制法规类。③需求型工具使用力度明显增加,政府主要借助采购服务类工具,也开始使用海外交流类工具,而减少使用服务外包类工具。见表 2。

表 1 政策工具-需求层次维度频数分布表

	生理需求	安全需求	社交需求	尊重需求	自我实现需求
供给型					
资金投入	17	3	1	2	0
人才培养	1	16	0	0	0

基础设施	28	8	6	0	3
信息支持	0	12	1	0	0
科技支撑	4	3	2	2	0
公共服务	19	34	24	5	1
环境型					
目标规划	9	12	3	5	4
金融服务	12	5	0	0	1
税收优惠	9	1	0	0	0
管制法规	69	83	3	2	0
策略措施	14	18	21	25	19
需求型					
采购服务	12	1	0	0	0
服务外包	4	1	0	0	0
消费市场	6	3	4	0	0
海外交流	3	3	2	0	0

表 2 政策工具-老龄化进程维度频数分布表

政策工具	轻度老龄化	中度老龄化
供给型		
资金投入	13	10
人才培养	6	11
基础设施	21	25
信息支持	5	8
科技支撑	3	8
公共服务	43	40
环境型		
目标规划	13	19
金融服务	3	15
税收优惠	3	7
管制法规	53	104
策略措施	60	37
需求型		
采购服务	1	12
服务外包	3	2
消费市场	5	8
海外交流	0	8

2.3 需求层次与老龄化进程维度的频数分析

进入中度老龄化阶段,江苏省年均政策颁布量由 0.8 项提升至 2.8 项。政府对于各层次养老服务需求均有所关注,关注重点仍在于其生理健康及安全需要,其关注度由 62.9%上升至 83.8%,较更高层次需求的关注度则相应降低。具体表现为:①轻度老龄化阶段,政府关注度随老年人需求层次的升高而下降。35.8%的政策用以满足老年人的生理需求,27.2%的政策涉及其安全需求。②中度老龄化阶段,政府关注重点由生理需求转变为安全需求。44.6%的政策用以满足老年人的安全需求,为满足其生理需求所颁布的政策增长至 39.2%。政府对于其社交需求的关注度则由 18.1%下降至 7.6%,对尊重需求的关注度也由 12.1%下降为 4.5%。两阶段政府对于老年人自我实现需求的关注度均最弱,政策占比由 6.9%下降至 4.1%。见表 3。

表 3 需求层次-老龄化进程维度频数分布表

	生理需求	安全需求	社交需求	尊重需求	自我实现需求
轻度老龄化阶段	83	63	42	28	16
中度老龄化阶段	123	140	24	14	13

3 讨论

3.1 政策已充分满足基本养老需求,但需提高养老服务需求层次

江苏省老龄化、高龄化趋势明显,政府提出需建立涵盖社会保障、医疗保险、法律服务等多层次的养老服务体系。现阶段 24 项政策均以满足老年人膳宿需求或提供医疗优待为主,政府关注度及政策力度随养老服务需求层次升高而减小。为满足老年人生理需求,政府大力完善居家养老服务模式。《江苏省“十二五”老龄事业发展规划》提出“巩固家庭养老地位”,指出家人及家庭对老年生活的重要性。《江苏省“十三五”养老服务业发展规划》强调“加强社区与家庭适老化改造”,改善老年人生活环境,为其居住、出行提供便利。在此基础上,政府颁布《省政府关于加快构建社会养老服务体系的实施意见》,推行社区居家养老,并发挥公办养老机构的托底作用。为满足其财产安全、医疗护理等安全需求,政府制定《江苏省老年人权益保障条例》,鼓励老年人学法、用法,依法维权。并多次强调“提升老年医疗卫生服务能力”、“落实老年医疗服务优待政策”,满足其就医、护理需求。同时政府意识到老年群体的生存质量与其空巢状态、所获得的社会支持相关^[5],通过补充老年教育、老年体育、老年旅游等服务以充实其精神文化生活。江苏省率先出台《关于推进老年人精神关爱工作的指导意见》,提倡“快乐晚年精神关爱行动”,将失独、失能、高龄老人作为定期慰问、心理疏导的主要服务对象,鼓励《老年周报》、江苏云媒体宣传健康老龄化,并重点开展“温暖空巢”、“舞动夕阳”等项目。在《关于加快我省老龄事业发展的意见》中,政府提倡各市、县建设老年人活动中心,免费提供体育文化场所,并鼓励志愿团队慰问空巢、孤寡老人以满足其情感交流、精神慰藉等社交需求。为满足其尊重需求,以上政策均强调开展“敬老、爱老、助老”教育或“敬老月”活动,并加大社会供给,通过发放尊老金以提高 80 岁以上老年人生活水平。为满足其自我实现需求,在 2000 年政府就指出需设立老年人才库,为其再就业提供平台。并结合江苏省教育资源发达优势,扩大老年大学办学规模,借助电视、网络媒介开展远程教学,同时设立社区老年教育场所全覆盖等目标,鼓励老年人接受继续教育。综上,政府已充分满足基本养老需求,需进一步重视其精神文化需要,通过提高养老服务需求层次改善其生活质量。其余省市也需在充分满足老年人生理、安全需求的基础上,因地制宜开展老年文化活动,提供个性化精神关爱服务,并加快出台老年人精神关爱等政策。

3.2 政府应组合使用环境型及供给型工具,加大需求型工具的使用力度

江苏省政府侧重使用环境型、供给型工具。国家层面的养老服务政策也存在需求型工具缺失,政策工具选择单一且结构失衡的问题^[6,7]。整体而言,政府对于拉动养老服务产业需求的刺激较少。但江苏省已逐步提高需求型工具占比,通过提高海外市场、采购服务类工具使用力度,加大对养老服务市场发展的拉力以释放多元消费需求。2015 年,12 个部门联合出台的《关于加快养老服务产业发展的若干意见》就提出将养老服务产业纳入“十百千”行动计划,促进其集聚化集约化发展。同年,《关于加强对外

合作交流鼓励外资参与养老服务业发展的意见》在全国率先出台,政府采取外资与内资同等待遇的激励措施吸引海外资本及人才,并开放海外市场,举办国际养老服务业博览会以刺激养老需求。政府购买养老服务的范围也逐步扩大。由此可见,政府重视消费市场拉力及推力的均衡作用,刺激并释放社会养老服务需求。随经济水平提高,老年人的消费能力增加且消费需求多样,各省市需及时加强需求型工具使用力度,拉动消费需求,多样化组合使用各类型政策工具,重视工具的协同作用。

3.3 政府需优化政策工具满足养老需求

江苏省已进入中度老龄化阶段,老年群体规模增加,然而相关从业人员短缺且素质良莠不齐^[8,9],导致社会养老服务供给不足。故政府应提高人才培养类工具的使用力度,通过培养培训医护人员及从业人员、推行职业资格证书制度、提高工资待遇等方式保障养老服务人员供给。此外,应增加信息支持及科技支撑类工具的使用频次,结合互联网、物联网等高新技术发展智能化养老服务,以缓解资源紧张^[10]。2014年的《江苏省政府关于加快发展养老服务业完善养老服务体系的实施意见》提出,采用先进技术引导相关企业创新发展。2017年政府颁布《江苏省“十三五”老龄事业发展规划》,进一步鼓励养老服务企业借助信息化技术发展“互联网+养老服务”,提出养老服务信息覆盖率达95%以上的目标,并在南京开展智慧养老服务平台试点。各省市需综合考虑社会发展、配套设施及群体特征,优化政策工具以保障社会养老服务供给并促进市场规范化发展。

3.4 养老对象多元且养老需求多样,政府需及时调整养老服务关注重点

随着老龄化程度加深,少子化、小型化家庭数量增加,高龄、半高龄,失能、半失能群体规模扩大,部分家庭面临不同程度的养老困境,故政府应针对社会迫切养老需求调整政策。在轻度老龄化阶段,政府已采取多项政策保障老年人最基础的生理需求。2007年《省政府办公厅关于进一步做好老年人优待和服务工作的通知》出台,完善了城市“三无”及农村五保老人供养制度,并提高低保老人补助标准。《江苏省老年人权益保障条例》从生活补贴、照料服务等各方面满足“老有所养”,不断提高社会保障水平。进入中度老龄化阶段,政府补充完善满足其生理需求的政策措施,同时推动医疗卫生与养老服务融合,出台《关于全面推进医养融合发展的意见》、《关于深入推进医疗卫生与养老服务相结合的实施意见》,实现医疗康复资源与养老资源共享,并探索建立了长期护理保险制度,充分满足“老有所医”。关注重点的变化说明上一阶段满足其生理需求的政策已相对完善且卓有成效,政府开始关注更高层次的养老需求。也说明随经济水平提高及身体素质变化,老年人对财产安全及医疗服务的需求上升。但政府对其余养老服务需求的关注度下降,可能是因为养老对象多元且养老需求多样而社会资源有限,现阶段无法满足更高层次需求。各省市需掌握全省老年人特征,将有限资源用于满足社会主要需求,并在经济允许的范围内提高老年人生活水平。同时也需注意在老龄化程度较轻时及时完善相关政策,充分保障最基础的养老需求,以积极应对老龄化进程加快导致的复杂化养老问题。

参考文献:

- [1]周建芳,黄兴.中国养老服务政策量化分析[J].中国老年学杂志,2018,38(14):3539-3543.
- [2]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(4):105-110.
- [3]孙兰英,苏长好,侯光辉.政策工具视阈下中国养老政策分析与思考[J].天津大学学报(社会科学版),2018,20(4):289-295.
- [4]崔成森,左旭,孟开.基于政策工具的我国分级诊疗政策内容分析[J].中国医院管理,2018,38(9):24-27.
- [5]曲婧,裴瑞娟,邢亚男,等.社会支持在黑龙江省老年人生存质量与空巢状态间的中介效应研究[J].医学与社会,2018,31(6):62-64,73.

-
- [6]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):22-28.
- [7]姚俊,张丽.政策工具视角下中国养老服务政策文本量化研究[J].现代经济探讨,2018(12):33-39.
- [8]张黎,张秀敏,吴方园,等.长春市养老机构护士资源配置现状及影响因素[J].医学与社会,2018,31(7):81-83.
- [9]杨阳,柳琳璠,师璐,等.广州市社区医务人员家庭医生式服务认知调查[J].医学与社会,2017,30(3):13-15,25.
- [10]邢亚男,曲婧,付佳,等.“互联网+”医养结合构成要素及优势分析[J].医学与社会,2018,31(2):35-38.