

# 中国与德国养老服务政策比较研究

赵东霞 莫雨萌<sup>1</sup>

(辽宁师范大学 大连 116049)

**【摘要】:** 中国养老服务政策中, 政策工具使用不平衡, 环境型政策占比过高, 供给型政策使用欠缺, 需求型政策占比较低。同时, 环境型政策中法规、税收与金融相关政策缺失, 供给型政策中资金投入与人才培养占比较低, 需求型政策中采购、外包政策较少。政策的选择影响着政策主体的功能发挥, 多种政策支持家庭养老服务, 有利于通过政策支持明确政策主体的功能, 提高政策使用效率, 实现政策协同作用, 也有利于养老服务政策结构的动态均衡。

**【关键词】:** 人口老龄化 养老服务政策 结构功能主义

**【中图分类号】:** C913.6 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1005-1309(2022)08-0103-010

中国已进入人口老龄化加速阶段, 随之而来的是老龄化导致人口结构的改变。第七次人口普查数据显示, 2020年中国14亿人口中, 劳动人口占总人口比重为63.35%, 60岁以上老年人口占比为18.7%, 老年人口绝对数量比2010年增加0.82亿人, 占比上升5.4个百分点。积极应对人口老龄化已成为中国的一项长期战略任务。与此同时, 人口老龄化也是世界各国的人口发展趋势, 如德国2020年65岁以上老年人口比重高达21.69%, 占总人口的1/5。德国是最早建立健全养老服务体系的 国家之一, 在应对人口老龄化问题上既有政策的保障, 又有多元主体的协同共建。基于当前中国人口发展态势, 借鉴德国先进的养老政策经验, 促进养老服务政策的结构均衡, 对中国养老服务体系的建构与发展, 提升老年群体生活质量与疏解养老服务运行压力具有重要的现实意义。

## 一、中国与德国养老服务政策工具对标分析

### (一) 中国与德国养老服务研究回顾

德国的养老服务研究在1970年代开始兴起, 最初的成果主要聚焦在养老服务的构成和涵盖内容的完整性。Schmincke S. W. 在分析了联邦德国老年人服务组织方式后, 提出养老服务所包括的项目, 以及整体协调效应的重要性。<sup>[1]</sup>德国统一后, 随着经济社会发展, 养老服务研究引入多元主体作用视角, 在发挥政府作用的同时, 也关注社会对养老服务的作用。Westerhof G. J. 等人通过政治制度比较, 分析了德国和美国老年人口的年龄特征, 认为政治制度能够影响老年人口年龄结构, 进而影响养老服务的供需关系。<sup>[2]</sup>Pogadl Siegfried 和 Pohlmann Reinhard 基于社会供给服务的视角, 通过对德国地方老年人服务中心的长期护理照顾结构研究, 认为老年人服务中心具备评估与协调功能, 更能保障服务质量。<sup>[3]</sup>德国在2008年进入超老龄化社会, 但老年人生活质量并未下降, 并且幸福感较高。因此, 学者们关注德国养老服务体系的同时, 注意到德国养老服务政策、主体角色与功能的协同。Lutz Leisering 对包括德国在内的欧洲福利国家养老服务私有化与市场化争议的深入剖析后, 认为对社会机构的监管是解决养老服务市场化弊端的有效手段之一。<sup>[4]</sup>与此同时, 德国更加注重社会辅助老年人居家养老方式。DappU. 和 Renteln-Kruse W. V. 研究了德国家庭养老模式, 强调老年人需要以创新住宅形式、更换居住方式、技术援助以及信息通信等社会支持, 提高居家生活质量, 以此扩充养老政策中社会化的功能。<sup>[5]</sup>也有学者对比了德国、瑞典、意大利在政策方面对于养老模式的支持, 认为在人口

**作者简介:** 赵东霞, 管理学博士, 辽宁师范大学政府管理学院教授。;莫雨萌, 辽宁师范大学政府管理学院硕士研究生。

老龄化背景下，调整养老服务中政府、社会、市场与家庭的关系，是体现国家养老服务水平的重要标志。<sup>[6]</sup>

中国养老服务研究起步较晚。2013 年国务院颁布《关于加快养老服务业若干意见》后，中国养老服务研究快速开展。在养老服务建设初期阶段，学者们较为关注经济发展水平与养老服务供给的协调关系，<sup>[7]</sup>也有学者注意到养老服务体系建设与养老政策之间的关系。<sup>[8]</sup>在近年养老服务体系取得一定成效后，更多学者聚焦养老服务政策的完善，并注重养老服务政策的主体效能实现。有学者以政策目标为视角，分析京津冀养老政策的异同，提出地方政策精准程度是实现功能定位、区位优势、环境资源有效利用的重要保证；<sup>[9]</sup>也有学者从组织整合的视角，探析供给侧主体参与养老服务的作用，明确社会供给在养老服务体系中的地位；<sup>[10]</sup>还有学者应用政策工具模型对中国智慧养老产业进行分析，以推动养老科技与养老产业的结合作用。<sup>[11]</sup>

综上所述，德国养老服务研究经历了从整体架构到关注多元主体作用，再到各主体功能协同效应的过程，扩大了社会主体功能，并重视政府导向和市场规律的作用，政策制定要更加根据老年家庭迫切需求，逐渐实现养老服务政策的动态均衡。近年来，中国养老服务研究更多关注各主体的独立作用，多主体功能协同虽有涉及，但多数以实证研究强调协同的重要性，理论支撑研究较少。因此，本文应用内容分析法，将结构功能主义与政策工具模型相结合，对已颁布施行的德国和中国养老服务政策进行分析，试图梳理两国养老服务政策中政策工具的关系，考察政府、市场、社会和家庭 4 个主体在养老服务政策中的功能。在此基础上，对比两国养老服务政策结构的异同，找出中国养老服务政策中存在的短板，以及德国养老服务政策可借鉴的先进经验，促进中国养老服务政策体系的健全和发展，以此应对越来越严峻的人口老龄化高龄化现状。

## (二) 德国养老服务政策分析

### 1. 政策文本选择

本文选取 2005 年德国巴伐利亚州、2015 年巴登—符腾堡州、2021 年柏林市的养老服务政策进行分析对比。德国为联邦制国家，不同州的制度与政策有所差异，为此需要选取多个州的政策文件进行分析。以上 3 个地区为德国经济环境与养老服务发达地区，具有相关性与相似性，有利于本文从不同的社会环境中解析多种养老服务政策。

### 2. 政策文本分析

为了系统性地分析政策文本，本文对各项政策采取人工编码。编码依据内容含义划分，每一编码内容只有一种内涵。由于文本分析内容量大，本文仅呈现部分政策文本编码：巴伐利亚州养老服务政策分为 76 条(表 1)，巴登—符腾堡州养老服务政策分为 73 条(表 2)，柏林养老服务政策分为 63 条(表 3)。

利用政策文本分析，发现 2005 年巴伐利亚州养老服务政策中，供给型政策占比 28.9%，环境型政策占比 51.4%，需求型政策占比 19.7%；2015 年巴登—符腾堡州养老服务政策中，供给型政策占比 35.6%，环境型政策占比 49.3%，需求型政策占比 15.1%；2021 年柏林养老服务政策中，供给型政策占比 49.2%，环境型政策占比 39.7%，需求型政策占比 11.1%。

2005 年巴伐利亚州养老服务政策中，环境型政策占比最高，需求型政策占比最低。这说明早期德国养老服务重视规划、养老金发放和法规管制等养老资源目标制度性建设，注重政府导向，但很少考虑老年人自身的实际需求，也缺乏实证研究。2015 年，德国 65 岁以上老年人口达到 21.22%，进入超老龄化社会。分析这一时期的巴登—符腾堡州养老服务政策，发现环境型政策占比虽依旧很高，但与 2005 年相比已明显降低，随之供给型政策增多，这说明德国的养老服务政策伴随老年人口规模上升开始调整，从重视环境向重视供给转变。2021 年，德国老龄化程度持续加深，通过柏林颁布的养老服务政策可以看到，供给型政策占据主导，占比近 50%，而环境型政策继续降低，与此同时需求型政策也持续减少。

表 1 2005 年巴伐利亚州养老服务政策部分内容编码表

政策名称	政策项目	内容	编码
一、为农村和城市制定老年人政策总体概念的关键文件和行动建议	要点和建议	社区作为人们居住的地方，必须应对广泛的变化，重新定位和塑造社区老年工作	1-1
	长期护理保险法实施不变	为老年人和需要护理的人开发新的住房和护理形式	2-1
	总目标和其他目标	综合的、区域的老年人政策总体概念的中心目标和指导原则	3-1
.....	.....	.....	.....
二、城市和社区实施老年人政策总体方法的指南	积极地公开信息	在项目实施过程中，应定期公布进展情况，以及已经实施的措施等信息	12-4
	使用媒体	城市或社区经常使用哪些媒体，特别是老年人经常使用哪些媒体	12-5

表 2 2015 年巴登—符腾堡州养老服务政策部分内容编码表

政策名称	政策项目	内容	编码
一、自我决定的生活	采取家庭预防措施	由于事故、疾病或年事已高，他们的行动能力可能会受到限制，以至于其他人必须代替他们作出决定。他们有权为这种情况做好准备	1-1
		非分居配偶和登记的民事伴侣应能够在与保健有关的事项上相互协助和代表	1-2
.....	.....	.....	.....
五、晚年生活得好并且安全	预防犯罪	在全国范围内定期举办信息活动，向目标群体“老年人”提供教育和咨询	5-17

表 3 2021 年柏林养老服务政策部分内容编码表

政策名称	政策项目	内容	编码
一、促进政治和社会参与	公民参与	维护和扩大老年公民参与的基础设施，记录供应商报价与是否长期资助	1-1
		至 2026 年 12 月 31 日，每个地区至少有一个为老年人提供的会议场所、一个地区中心/社交聚会点	1-2
.....	.....	.....	.....
四、创造健康和护理条件	临终关怀	确保为老年人在生命结束时提供高质量的连续性护理。改进网络，协调与专家交流。提高所涉职业群体的资质	4-16

总体来看，20年来德国养老服务政策经历了从环境型政策到供给型政策转变的过程，从重视规划、制度到关注具体的养老设施、人才培养等。这一变化的主要原因：一是快速发展的人口老龄化，造成养老服务需求不断增多，进而推动德国的养老服务建设以需求为导向，为越来越多的老年人提供养老设施和人员服务保障。二是在制度、法规不断完善的基础上，构筑健全的养老服务体系需要政府、社会、市场和家庭的共同建构和协同运行。需要注意的是，需求型政策占比一直处于低位并逐年下降，“服务外包、采购和市场化”没有成为德国养老服务政策的主要工具，这受到限制的原因可能与德国创造的社会福利保障制度有关，政府不仅保障生老病死，还保证基本的生活条件，类似养老服务这种公共物品具有“去商品化”的特征。

### (三) 中国养老服务政策分析

#### 1. 政策文本选择

中国各区域的养老事业发展规划以5年为一阶段，并且都与国家发布的总规划保持一致，但地方政策在对国家总规划进行分解后，依据本地的社情民意略有调整。本文选取山东省“十二五”社会养老服务体系规划建设规划、浙江省“十三五”老龄事业发展规划、江苏省“十四五”养老服务规划作为文本，对中国养老服务政策发展阶段进行分析。山东、浙江和江苏省都是中国养老服务发展位居前列的地区，能够代表不同时期中国养老服务政策的发展情况。

#### 2. 中国养老服务政策文本分析

山东省“十二五”养老服务规划分为37条，其中供给型政策为12条，占比32.5%；环境型政策22条，占比59.5%；需求性政策3条，占比8.0%(表4)。

表4 山东省“十二五”养老服务规划政策部分内容编码表

政策名称	政策项目	内容	编码
一、总体要求	(一) 指导思想	以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，以满足老年人的养老服务需求、提升老年人的生活质量为目标	1-1
	(二) 基本原则	统筹规划、分级负责。加强社会养老服务体系建设和是一项长期的战略任务，各级政府要统筹考虑、整体规划	1-2-1
.....	.....	.....	.....
三、保障措施	(七) 促进养老产业发展	促进养老事业与养老产业的良性互动，以事业促进产业，以产业带动事业，实现共同发展	3-7

浙江省“十三五”老龄事业发展规划分为45条，其中供给型政策15条，占比33.3%；环境型政策25条，占比55.6%；需求型政策5条，占比11.1%(表5)。

表5 浙江省“十三五”老龄事业发展规划政策内容编码表

政策名称	政策项目	内容	编码
------	------	----	----

一、指导思想、基本原则、总体目标	(一)指导思想	深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,以“四个全面”战略布局为统领,以“五大发展”理念为引领,以“八八战略”为总纲	1-1
	(二)基本原则	坚持政府主导,社会参与。加强政策引导、投入支持、市场培育和监督管理,发挥政府在推进老龄事业发展中的主导作用,充分调动社会各方面力量参与、支持老龄事业发展,满足老年人不断增长的物质文化需求	1-2-1
.....	.....	.....	.....
三、保障措施	(五)实施检查评估	各地、各有关部门要根据本地人口老龄化形势和老龄事业发展实际,按照本规划的要求,制定具体的实施方案并加强监督检查	3-5

江苏省“十四五”养老服务规划分为62条,其中供给型政策为22条,占比35.5%;环境型政策33条,占比53.2%;需求型政策7条,占比11.3%(表6)。

表6 江苏省“十四五”养老服务规划政策部分内容编码表

政策名称	政策项目	内容	编码
一、总体要求	(一)指导思想	以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神	1-1
	(二)基本原则	坚持以人为本、共享发展。牢固树立以人民为中心的发展思想,筑牢制度底线、强化制度公平,积极构建普惠均等、布局合理、优质高效的养老服务体系,保障人人享有基本养老服务	1-2-1

利用政策文本分析,发现不同时期中国各地养老服务政策工具分布情况,总体呈环境型政策占比减少,供给型政策占比上升,需求型政策增加的态势。但环境型政策占比仍超过50%,供给型政策增加缓慢,需求型政策占比较低。同时,次级政策使用也较为不平衡。

一是环境型政策占比高且应用较为单一,以政府制定的目标规划与策略性措施为主,法规、税收与金融相关政策较少。政策中关于养老服务法规的内容较少,相关法规需要持续完善。此外,税收优惠政策仍较为缺乏。对比不同时期3个省的规划,“十四五”时期江苏虽已对不同所有制养老机构提出同等税费政策,但对于其他社会机构、养老产业、家庭个人的税收政策较少。与此同时,养老金融服务在进入“十四五”时期后有所改善,从最初鼓励金融服务尝试进入养老服务体系,到政府引导养老金融,再到现阶段不仅对养老机构和企业提供融资,同时也为老年人提供金融理财产品,并建立相关政策予以规制,金融服务越来越得到重视。但目前养老金融政策主要以整体性政策为主,未来需要进一步具体到不同行业。

二是供给型政策占比提升但增速较慢,主要体现在次级政策较缺乏。从“十二五”到“十四五”,供给型政策中养老设施建设最多;其次是养老科技信息建设,而人才培养和资金投入占比较低。可以看出,中国的养老服务建设实现了从提供基础养老服务到养老服务有质量建设的发展路径。但进入“十四五”时期后,在中国基本养老实现覆盖面更广、保障水平更高的基础上,应该持续推动养老服务人才和养老资金投入的发展,以实现与其他政策的有效互动,促进“智慧养老”“医养结合”等高质量养老服务产业与事业的建设。

三是需求型政策占比较低。其中，政府采购与服务外包在不同时期发展较为缓慢，政府与机构合作效果有限。目前，需要继续促进养老服务中政府与机构及企业合作关系的改进，规划与健全政社合作机制，以此拉动养老服务继续发展。养老服务市场培育在“十四五”规划中有所推进，江苏省“十四五”规划中已明确“养老服务产业扶持发展工程”，从市场供给侧与需求角度看，需要继续完善养老服务市场规制和提升老年人购买能力，使老年人能够通过市场获得更加高质量的养老服务。

#### (四) 中国与德国养老服务政策发展比较

分析中国与德国养老服务政策选择与使用的发展过程，发现具有相似之处。两国的政策应用都降低了环境型政策的比重，提高了供给型政策的比重。近年来，两国在发展养老服务方面都建立并完善了基础养老服务制度和政策支持，同时也更加注重老年人的实际需求。

但是，两国养老服务政策的使用还存在明显的差异性，这表现在政策结构和实施效果上。德国养老服务政策应用方式更加完善，德国在发展过程中走的是从环境型政策向供给型政策倾斜路径，政策更注重供给型的“资金投入、养老科技、设施与人才培养”等；而中国是维持环境型政策，并推进了供给型政策与需求型政策。这意味着中国养老服务政策已关注资金、科技以及市场等的作用，并且推动部分养老产业和养老服务的市场化发展，但政策应用尚有改进之处。

## 二、中国与德国养老服务政策主体功能比较

帕森斯结构功能主义认为，社会是能够实现自身均衡的系统，社会系统中每一个子系统都发挥其功能，就能够实现整体系统的均衡。其中子系统的功能主要是：政治系统发挥“目标”功能，经济系统发挥“适应”功能，社会系统发挥“整合”功能，文化系统发挥“模式维护”功能。<sup>[12]</sup>同时，各子系统之间需要协同，促进整体功能均衡。如果将养老服务政策视为整个系统，根据各主体的性质，政府主体在养老服务中实现目标导向功能；市场主体在养老服务中体现环境适应功能；社会主体在养老服务中执行供给整合功能；家庭主体则在养老服务中提供非正式的服务支持，发挥模式维护功能。各政策主体功能发挥与协同运行，能够实现养老服务体系的动态均衡(图 1)。

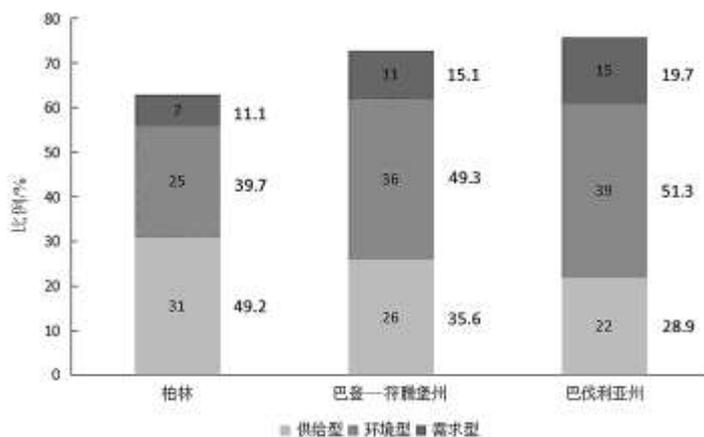


图 1 养老服务政策“结构功能——动态均衡”示意图

#### (一) 德国养老服务政策功能性分析与政策优势

1995 年，德国颁布并实施《长期照护服务保险法》，之后德国政府在长期护理服务领域减少了职能干预。<sup>[13]</sup>在德国进入人口老龄化社会后，政府职能在养老服务政策中有所收缩，转为注重促进其他养老服务主体功能的发挥。从数据统计结果看(表 7)，

整体上，德国养老服务政策中社会主体占比最高，政府主体居第2位，市场主体和家庭主体占比略低。

德国养老服务政策中，政府主体以环境型政策为主，对养老服务的主要作用为导向、建议和监督，即“目标达成”功能。州政府通过提出需要实现的政策目标，对州内不同区域的养老服务进行指导，并对养老服务进行法规管制。例如，2021年柏林养老服务政策中规定，需要加强德国老年人的政治参与程度，提高老年代表中不同民族的移民老年人口参与选举的比例。此后，老年人政治培训和信息发布及宣传，由地区办公室以及当地的非政府老年组织共同完成。

基于政府政策目标，社会主体主要以供给型政策的支持为主，发挥对养老服务资源的“整合”功能。德国养老服务政策中，社会主体涉及广泛，包括老年人中心、社区中心、志愿机构、家庭中心、多代人之家、成人教育中心和图书馆等。养老服务政策支持此类社会主体，实现养老照护服务、老年文化服务与促进老年人社会活动等。与此同时，德国社会主体不仅包括基本服务主体，还包括工会类社会管理机构。德国部分养老服务由这类“第三方”机构进行整体监管和运作。

表7 德国区域养老服务政策主体与政策工具分析

政策工具类型		供给型				环境型					需求型			总计	百分比/%
		资金投入	人才培养	基础设施建设	科技信息支持	法规管制	目标规划	策略性措施	金融服务	税收优惠	政府采购	服务外包	市场塑造		
政府主体	柏林	3	0	0	0	2	0	4	0	0	0	1	0	10	15.8
	巴登-符腾堡州	1	1	0	1	1	2	3	0	1	1	0	1	12	16.5
	巴伐利亚州	1	0	0	5	5	2	1	0	0	1	0	0	15	19.7
社会主体	柏林	6	4	8	6	1	1	4	3	1	2	1	0	37	58.8
	巴登-符腾堡州	3	2	5	7	5	6	5	1	2	2	3	1	42	57.5
	巴伐利亚州	1	0	6	2	3	3	17	1	2	0	7	1	43	56.7
市场主体	柏林	0	0	0	0	0	0	2	2	1	0	0	3	8	12.7
	巴登-符腾堡州	1	0	0	2	0	0	0	2	0	1	0	2	9	12.3
	巴伐利亚州	0	0	1	2	0	0	0	0	1	0	1	1	6	7.8
家庭	柏林	2	0	0	2	0	1	2	1	0	0	0	0	8	12.7

主体	巴登—符腾堡州	0	0	1	2	1	2	2	0	3	0	0	0	10	13.7
	巴伐利亚州	0	1	1	2	0	1	3	0	0	1	2	1	12	15.8

市场主体在德国养老服务主要包括需求型政策，发挥环境“适应”功能。德国养老服务具有“去市场化”的特点，<sup>[4]</sup>通过调节市场进入养老服务的程度，提高养老服务设施利用率，避免政府财政危机。德国养老服务政策中，通常将老年公共交通服务等基础老年设施规划给予企业，企业依据自身优势公开竞标政府采购，另一方面政府对养老护理和救济服务的供应商也提供政策支持。

德国家庭养老方式受社会文化的影响，家庭主体在养老服务政策中体现为“模式维护”功能。3种政策都以不同角度与方式支持家庭主体维护并发展养老模式。德国老年人大部分愿意独立地居家养老，不与子女共同生活，所需养老服务能够在居家的基础上依靠社会化供给。因此，德国老年社区、机构通常毗邻而建，形成居家、社区与机构的协同模式。德国家庭养老模式是影响德国养老政策的重要因素。

## (二) 中国养老服务政策功能性分析与政策特征

进入“十四五”后，中国养老服务政策有了新的调整。其中，政府主体占比下降，社会主体占比上升，市场主体占比上升，家庭主体占比有所波动。但整体上看，政府主体占比仍高于社会主体。政府主体中，环境型政策占比最高，供给型政策次之；社会主体中，供给型政策占比最高，环境型政策次之；市场主体以需求型政策为主；家庭主体主要包括环境型和供给型政策(表8)。

中国地方养老服务政策中，政府主体的“目标达成”功能较强，在政策占比一直超过40%。3个省份不同时期的政策文本中，政府主体涵盖每一类型政策。社会主体主要包括供给型功能，但总体数量较少；同时也有部分环境型功能，其中策略性措施较多。由此看来，中国养老服务政策中社会主体的“整合”功能发挥须进一步提升。市场主体发展在中国养老服务政策中处于初期阶段，在政策中占比较少。不同于德国对养老服务产业和养老企业的政策支持，中国养老服务政策中对养老服务产业以引导和扶持为主，“适应”功能为需要发展与调整阶段。家庭主体主要包括环境型功能和供给型功能的支持，整体占比较低。养老文化会影响养老模式和养老服务政策的调整，同时老年家庭文化将随社会进步发生改变。在当前中国家庭模式发生变化的情况下，中国老年家庭“模式维护”功能需要有多种政策的支持。

表8 中国区域养老服务政策主体与政策工具分析

政策工具类型		供给型				环境型					需求型			总计	百分比/%
		资金投入	人才培养	基础设施建设	科技信息支持	法规管制	目标规划	策略性措施	金融服务	税收优惠	政府采购	服务外包	市场塑造		
政府主体	江苏省	5	1	1	1	3	5	8	0	1	2	0	1	28	45.3
	浙江	2	0	1	0	5	2	8	0	1	1	1	0	21	46.7

	省														
	山东省	2	1	3	1	5	1	5	0	0	1	1	0	20	54.1
社会主体	江苏省	1	2	2	3	2	3	8	1	0	0	1	0	21	33.8
	浙江省	1	2	2	3	1	1	4	0	0	0	1	0	15	33.3
	山东省	0	1	4	0	1	1	3	0	1	0	0	0	11	29.7
市场主体	江苏省	0	1	0	2	0	0	1	0	0	0	1	1	6	9.6
	浙江省	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0	1	4	8.9
	山东省	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	3	8.1
家庭主体	江苏省	0	0	3	0	0	1	2	0	0	0	0	1	7	11.3
	浙江省	0	1	2	0	0	0	1	0	0	0	1	0	5	11.1
	山东省	0	0	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	3	8.1

### 三、结论与对策

#### (一) 结论

基于结构功能主义视角，通过政策工具模型分析，本文得出如下结论：(1) 总体来看，中国养老服务政策中，政策主体具有多元化的特征，政府职能对养老服务政策有宏观导向和组织的作用，发挥着“目标”功能；政策分类明显，供给型、环境型和需求型都有所应用，且次级政策使用广泛。(2) 中国养老服务政策中，环境型政策占比过高，供给型政策使用欠缺，需求型政策占比较低。同时，环境型政策中法规、税收与金融相关政策缺失，供给型政策中资金投入与人才培养占比较低，需求型政策中采购、外包政策较少。这说明当前中国养老服务体系尚处于建设阶段，主要依靠环境型政策稳固养老服务基础，养老服务政策的次级政策应用也有倾斜和不平衡的情况。(3) 中国养老服务政策主体功能不明确，协同性低。政府主体在养老服务政策中占比过高，限制了社会主体与市场主体的功能；政府主体涵盖政策繁多，以环境型政策为主，包含供给型、需求型政策，而其他主体受到的政策支持相对较少，主体功能实现程度较低，政策主体由哪类政策支持以及怎样支持，难以明确。政府、社会、市场与家庭主体间较少通过功能共同发挥，实现有效协同。因此，层次性的养老服务政策还需完善，养老体系建设还须持续推进。

#### (二) 对策建议

政策是实现目标的手段与方式，梳理政策主体关系也是影响政策目标实现的关键因素。通过对中国与德国养老服务政策进行分析，可知政策的选择影响着政策主体的功能发挥。政府主体以包含环境型政策为主，市场主体应用需求型政策，社会主体整合供给型政策，多种政策支持家庭主体，这样的政策主体—政策工具关系，有利于通过政策支持的功能，提高政策使用效率。在明确功能的同时，实现协同作用，则有利于养老服务政策结构的动态均衡。

一是“目标”功能的实现需要政府主体明确政府职能，合理确定政府行为边界，通过导向和合作的方式提升环境型政策使用效果。德国养老服务中，政府职能明确体现在养老服务法律的完备且具有指向性方面，不仅在《社会福利法》的基础上发展了基本养老保险，同时在推行《长期护理保险法》后，相继推出《护理品质维护法》《长期护理持续发展法》等。<sup>[15]</sup>各州政府在此基础上以目标、策略及金融等工具，与社会、市场以及家庭共同提供养老服务。当前，中国关于养老服务的法规，除《老年人权益保障法》外，主要以部分省份出台的地方法规为主，养老服务的法律法规须上升到国家层面，并且具体到相关行业内容。此外，需要通过政策目标和策略，支持社会主体和市场主体成为养老服务的主动动力机制，这不仅拉动家庭主体提升养老服务质量，同时也推动养老服务政策整体的动态均衡，激发养老服务体系活力。

二是市场主体更须实现环境“适应”功能，利用好需求型政策。分析德国养老服务政策，能够看到德国养老服务体系和养老服务政策的“去市场化”特点。由此看来，在进行养老服务市场塑造过程中，应当通过政府和社会提前做好市场规划，提升养老服务质量标准，营造养老市场良性竞争氛围。中国养老服务市场和养老产业正处于发展的初期阶段，更应注重养老市场的规范。借鉴德国养老服务供给经验，进一步促进市场、社会和家庭的协同关系。通过养老市场创造就业岗位，在社会层面培养专业人才提供高质量养老服务，构建政府支持—社会培养—市场运行—家庭受益的养老服务供给模式。

三是充分发挥社会主体资源“整合”功能，实现供给型政策的作用。德国养老服务政策中，政策支持社会主体，以协同的方式实现“整合”功能，不仅协同其他主体，而且能够在社会主体内部协同。协同社会主体功能，是疏解政府养老压力的有效方式。首先，发展多种养老服务项目，保证养老服务质量。以长期护理服务为例。中国当前正处于长期护理保险试点阶段，但从第一批15个试点城市和后加入的试点城市看，各地长期护理保险中的服务内容和质量有所参差。这就要求此类养老服务应当充分利用如医养结合建设、养老产业科技信息发展等，丰富服务内容、提升服务质量。其次，需要实现社会主体内部协同，如非营利机构、志愿者团队和事业单位等进行联动提供养老服务。最后，推动相关机构与政府的合作，提升机构的管理方式和评价方式，机构及时向政府提供养老方案并进行评估，建立机构自我评估机制，为养老服务提供具有预设性和实际性的建设方法。

四是家庭主体实现“模式维护”功能需要多种政策的支持。对比中国和德国养老服务政策，中国养老服务政策中家庭主体占比较低。两国养老服务中，家庭主体形成的养老文化和提供的非正式服务，对于养老模式与养老服务的政策变化都具有维护和推动的作用。因此，家庭主体不仅需要环境型政策的基本支持，也需要利用供给型政策，对家庭提供非正式服务人员进行培训，应用科技手段改善服务效果，推动养老文化与养老模式相适应。

#### 参考文献：

[1]Schmincke S.W.Services for the elderly:German democratic republic[J].World Hospitals,1979,15(1):33-35.

[2]Westerhof G. J.,Barrett A. E.,Steverink N.Forever young?A comparison of age identities in the United States and Germany[J].Research on Aging,2003.

[3]Pogadl S.,Pohlmann R.Service centers for elderly people in the dity of Dortmund—Afuture oriented model for integrative and local support and care article for the ciscussion [J].Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie,2008,41(2):86-91.

- 
- [4]Leisering L.Pension privatization in a welfare state environment:Socializing private pensions in Germany and the United Kingdom[J].Journal of Comparative Social Welfare,2012,28(2):139-151.
- [5]Dapp U.,Renteln-Kruse W.V.Home and dwelling arrangements in old age[J].DMW-Deutsche Medizinische Wochenschrift,2015,140(20):1495-1498.
- [6]Aulenbacher B.,Lutz H.,Riegraf B.,et al.Elderly care in changing societies:Concurrences in divergent care regimes—A comparison of Germany,Sweden and Italy[J].Current Sociology,2018,66(4):629-642.
- [7]韩焯,付佳平.中国养老服务政策供给:演进历程、治理框架、未来方向[J].兰州学刊,2020(9):187-198.
- [8]孙宏伟,孙睿.我国社会养老服务体系建设政策选择的政策选择[J].东北大学学报(社会科学版),2013,15(4):398-402.
- [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的政策文本分析[J].社会发展研究,2019,6(3):189-202.
- [10]许源源,朱敏青.养老服务中多元合作供给的困境与出路——基于组织整合的视角[J].湘潭大学学报(哲学社会科学版),2021,45(1):45-51.
- [11]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.
- [12]傅雨飞.公共政策量化分析:结构、功能与局限——基于结构功能主义的分析框架[J].浙江社会科学,2015(10):76-81.
- [13]齐天骄.德国政府在长期照护服务中的职能演化——以辅助性原则理论为视角[J].德国研究,2020,35(1):39-54.
- [14]杨红燕.去商品化与去家庭化:老年照护服务体制的国际比较——以欧洲14个典型国家为例[J].江淮论坛,2019(2):143-150.
- [15]马晶,袁文全.长期护理服务质量监管机制研究——以德国法为例[J].西南民族大学学报(人文社科版),2018,39(1):103-108.