

我国养老服务业政府监管的运行逻辑： 一个分析框架及其应用

马嘉蕾¹, 高传胜^{1,2}

(1. 南京大学政府管理学院, 江苏南京, 210023;
2. 老龄文明智库, 江苏南京, 210023)

摘要: 基于公共利益理论, 构建“生成逻辑—目标—内容—效能”分析框架, 以剖析我国养老服务业政府监管的运行逻辑。我国养老服务业政府监管具有社会、经济和政治三种生成逻辑, 社会与经济逻辑互构, 形成不良循环, 由此决定了社会性与经济性的双重目标: 保护老年人的正当权益, 促进养老服务业有序竞争、规范发展。现在的监管内容存在硬监管集中于服务场所条件、居家社区板块内容欠缺、在部门间碎片化分布等缺陷。在社会福利的增进/减损和目标实现程度两个维度上考察监管效能: 社会性目标实现较好, 体现为养老服务质量提升, 老年人权益受损事件和有隐患的机构设施减少; 机构养老的经济性目标实现不佳, 市场规模在许可制时期受到准入监管的负面影响, 养老机构及床位的数量有所增长, 但入住率持续下滑, 社会福利损失持续增加。

关键词: 养老服务业; 政府监管; 分析框架; 运行逻辑

中图分类号: D669.6; D630

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2024)04-0166-16

随着社会经济发展水平提高和进入“老龄社会”(aged society), 我国养老服务业快速发展, 对政府职能转变和治理能力提升提出了新的挑战。面对现实中时有发生的老欺老、失火伤亡、虚假宣传、非法集资、卷款跑路等事件, 推进养老服务业政府监管(regulation)^①是解决“老有所安”需求问题的有效举措。2019年, 国务院办公厅发布《关于推进养老服务发展的意见》, 政府监管成为养老服务发展改革的重点之一。2022年, 国务院办公厅发布《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》, 弥补了我国养老服务体系监管短板。然而, 养老服务业政府监管的底层逻辑到底是什么? 政府监管的目标是什么? 其构成要素有哪些? 监管效能又应当如何评价? 这一系列涉及

我国养老服务业政府监管运行逻辑的问题仍然缺乏系统性的分析, 对其进行分析是一项恰当且有益的课题。

一、文献综述

对养老服务业政府监管的研究大致可分为制度主义和行动主义两条路径。前者是国内研究的主要路径, 关注中观、宏观层面的制度和体制机制结构, 后者则关注微观层面的行动主体及其互动。

制度主义路径的研究多将政府监管视为养老服务体系建设和养老服务发展中的政府职能之一, 主要研究制度背景和体制机制两方面内容。从养老服务业政府监管产生的制度背景来

收稿日期: 2023-08-14; 修回日期: 2024-04-24

基金项目: 国家社会科学基金重点项目“民生服务领域实施供给侧结构性改革研究”(22AZD037); 江苏省研究生科研创新计划项目“我国养老服务业政府监管的逻辑与效能研究”(KYCX24_0046)

作者简介: 马嘉蕾, 女, 湖北恩施人, 南京大学政府管理学院博士研究生, 主要研究方向: 社会保障与服务, 联系邮箱: 344009504@qq.com; 高传胜, 男, 江苏淮阴人, 南京大学政府管理学院教授、博士生导师, 老龄文明智库专家委员, 主要研究方向: 社会保障与服务

看, 政府的财政负担, 尤其是人口老龄化带来的社会保险压力日渐沉重, 是发达国家政府对长期照护服务进行监管的重要原因^[1]。在我国养老服务业市场化的发展过程中, 民营资本参与^[2]、公建民营改革^[3]等新情况的出现, 需要政府监管职能的发挥^[4]。从体制、机制来看, 我国政府对养老机构的监管呈现出政策定位去行政化、政策支持功能强化、政策内容具体化、政策目标技术理性化的趋势^[5]。不少学者分析了现行体制机制存在的问题: 一是监管体制不健全, 存在监管缺位和“监管真空”, 如医养结合养老服务领域^[6]、“无围墙”的养老服务设施^[7]; 二是多部门交叉管理造成行政体制不顺畅^[8]; 三是监管成本高, 监管资源尤其是人力资源严重不足^[9]。对此, 学者们从“放管服”改革的角度出发, 认为应该厘清政府不同部门之间的权责关系, 以及政府与社会之间的权责关系, 加强监管队伍建设, 创新监管方式^[10]; 将监管重心由事前移至事中、事后, 更加强调过程监管和结果考核, 加强跨部门协同监管^[11]; 提高行业自律水平, 加强社会监督, 发挥第三方机构评估的作用^[12]。

与制度主义路径不同, 行动主义路径的研究关注微观主体的心理和行为, 并试图从行动者行为的角度阐释政府监管的产生原因与运行效果。从产生原因来看, 养老服务业的政府监管主要受利益群体的影响, 护士群体及护士学校积极推动着对护理院(nursing home)的从业人员进行监管, 要求护理院必须拥有资质合格的护士^[13]。从政府监管效果的角度来看, 现有研究存在着两种相反的结论。支持监管有效的研究主要运用博弈论^[14]和仿真分析^[15]等方法 and 模型, 验证政府监管能够规范养老机构员工的行为, 减少违约违法行为, 提高服务质量。而另一些研究者则认为政府监管会扭曲养老机构人员的行为, 因而效果不佳。因为现场检查、书面报告等方面的要求增加了养老机构的文书报告工作, 占用了为老年人提供护理的时间^[16]。又如, 执行最低标准并进行检查的监管形式使被监管者形成恐惧心态, 形成了风险逆境的氛围, 抵消了质量改进的激励^[17]。约翰·布雷斯韦特(John Braithwaite)以澳、英、

美三国的养老机构人员为对象, 从个体动机和行为角度入手, 区分了动机和激励姿态(motivational postures)的不同类型^[18]^[114], 发现博弈和投降姿态的被监管者会造成养老服务业政府监管的形式主义问题^[19]。

现有文献对养老服务业政府监管的产生、体制机制及影响进行了富有价值的研究, 对理解我国养老服务业政府监管的运行逻辑具有启发性, 但仍存在一些不足。其一, 制度主义路径的研究对政策制度问题的解决具有启发性, 但缺乏对我国养老服务业政府监管的生成逻辑和具体内容的深入剖析。而想要建立健全我国养老服务业政府监管体系, 首先应当厘清其底层逻辑, 细分监管对象和手段, 以理解可供选择的内容体系。其二, 行动主义路径更关注政府监管产生的实际影响, 这对反思我国政府监管效能的发挥和制度设计的完善具有启发性, 但缺乏适用于我国现实情况的评估方式。现有的成熟评估方法, 如监管影响评估(regulatory impact assessment, RIA), 能对现存或拟议的监管政策已经或可能产生的影响进行成本-收益评估, 对数据有较高的要求。在我国养老服务业社会化、市场化发展不充分的基本条件下, 缺少相关数据, 监管效能需要更具可行性的评价思路。由此, 本文试图建立一个综合性的分析框架, 厘清养老服务业政府监管的生成逻辑, 解析其内容构成, 并提出评价监管效能的简洁思路, 试图为我国养老服务业政府监管体系的完善和“放管服”改革的发展提供借鉴思路。

二、分析框架: 生成逻辑—目标—内容—效能

(一) 理论基础: 公共利益理论

政府监管研究发轫于西方国家, 受学科背景和历史情境的影响, 发展出了公共利益、利益集团、监管政治、制度主义及观念推动等不同理论^[20]。公共利益理论以市场失灵和福利经济学为基础, 提出为了应对垄断、外部性、信息不对称等市场失灵, 保护社会公众的利益, 政府需要对微观市场主体进行价格、市场准入等方面的干

预,以保证社会公平、提高效率,进而提高社会整体福利。作为偏向规范性的分析理论,公共利益理论强调政府监管的原因和内容,适合对尚未成熟的监管体系进行分析,因而适用于我国。我国养老服务业发展并不充分,利益集团理论的适用性有限,而且后三种理论仅进行政治、制度、文化等单一维度上的剖析,因而本文以公共利益理论作为理论基础。此外,新结构主义经济学强调有效市场与有为政府的结合,是积极应对老龄社会问题的中国方案,也为养老服务业政府监管提供了有益指导^[21]。

由此,政府监管可以被理解为具有监管职能的政府机构基于公共利益目标,依照法律制度并运用多种监管方法,对微观市场主体所采取的各种制约和激励措施^[22]。那么,政府应当如何监管,以维护社会公众的利益呢?这里需要回答两个问题:什么是社会公众的利益?如何(更好地)进行监管?前一个问题可以被理解为政府监管某一行业的生成逻辑和监管目标是什么。一般来说,政府监管会受到一系列导致市场失灵的经济性因素和分配正义、家长主义、共同体价值等非经济性因素的影响^[23]。后一个问题可以被拆分为监管内容和效能如何,即采取何种行动以达成具体的监管目标,并对目标达成的程度进行评估,以不断调整监管内容,使其更好地促进目标实现。在有效市场与有为政府相结合的视角下,最优的监管内容是动态变迁的,随社会经济条件的变化而变化,加上我国社会主义市场经济具有特

殊性质,因而需要对当下养老服务业的发展情况和我国国情展开深入剖析^[24]。而效能不同于效率,效能强调事务在品质层面衡量目标达成的程度,是对效率、效果和功能较全面的展示^[25]。政府监管效能以公共价值为基础,目标实现得越充分,监管效能越高^[26]。

(二) 政府监管运行逻辑的分析框架

按上述逻辑,可以构建出“生成逻辑—目标—内容—效能”的分析框架,如图1所示。生成逻辑是政府监管某一领域的具体原因,并构成确定具体监管目标的依据。监管内容回答了实现目标的手段和路径问题,包含监管对象和监管手段两个方面,分别指向政府监管什么和如何监管。监管效能则以产出结果作为标准,考察政府监管达到既定目标的程度,判断政府监管是否维护了社会公众的利益。尤其是如若没有达到既定目标,应该如何调整政府监管中的各项因素,实现监管目标,形成政府公共治理实践的闭环。

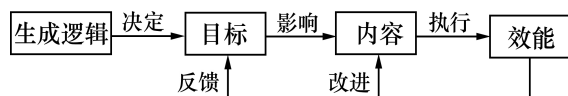


图1 政府监管运行逻辑的分析框架

三、养老服务业政府监管的运行逻辑：分析框架的细化

如图2所示,可将上述分析框架用于分析养老服务业政府监管。养老服务业政府监管具有三

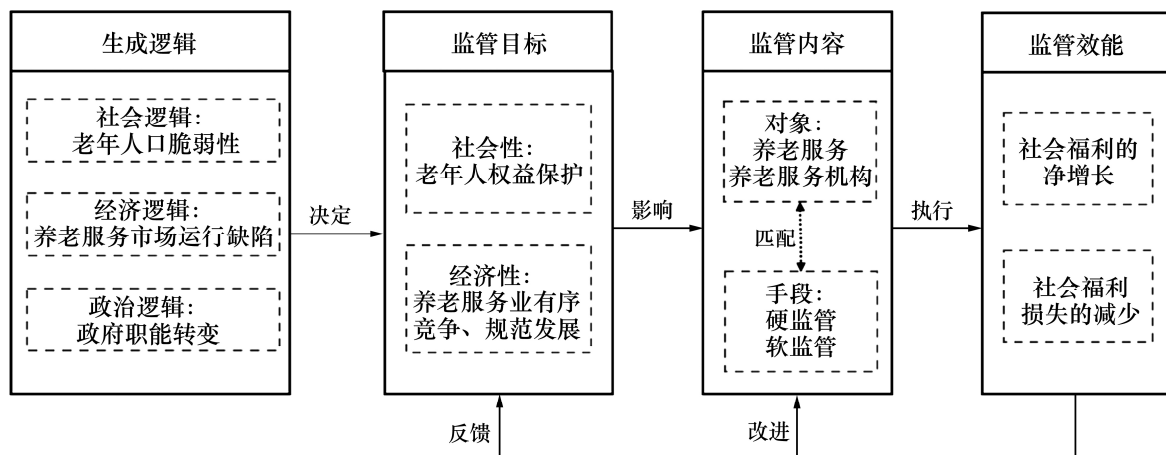


图2 以“生成逻辑—目标—内容—效能”分析框架分析养老服务业政府监管的运行逻辑

种生成逻辑: 老年人口脆弱, 需要对其进行保护的社会逻辑; 市场运行存在缺陷, 需要政府监管的经济逻辑; 政府职能转变的政治逻辑。这决定了老年人权益保护的社会性目标和养老服务业有序竞争、规范发展的经济性目标。政府监管的内容中有养老服务和养老服务机构两个核心对象, 监管手段可分为软、硬两类。监管对象与内容的匹配在不同的国家、地区呈现出不同特征。监管效能表现为养老服务质量提升、市场规模扩大、结构优化等社会福利的净增长和养老服务投诉减少、欺诈虐待行为依法惩处、床位空置率下降等社会福利损失的减少。

(一) 生成逻辑: 社会、经济与政治逻辑

1. 社会逻辑: 老年人口的脆弱性及其保护

老年人口具有自然规律下的健康、社会和经济脆弱性^[27]。一方面, 社会和经济脆弱性使老人在获取社会资源和支持方面不足, 使其在面对混杂的养老服务市场时难以辨别信息的真假并做出消费选择, 易陷入养老服务机构非法集资、保健食品欺诈销售和虚假宣传等违法事件, 且无法或不善于诉诸法律, 老年人作为消费者的合法权益难以得到保障。另一方面, 健康脆弱性使部分老年人, 尤其是失能失智老年人, 在接受养老服务的过程中容易遭遇殴打、虐待等人身安全受到威胁的事件, 老年人作为服务对象的正当权益难以得到保障。社会权要求国家和政府对处于社会弱势地位的公民给予帮助, 以维持其基本的生存权利和其他权利, 因而政府需要承担起维护社会公平的责任。此外, 人力稀缺的养老服务业需要有效提高护理员的幸福感, 以保障和提高其服务质量^[28]。养老服务的品质和市场秩序事关老年人的人身、健康及财产安全, 需要政府进行监管。

2. 经济逻辑: 养老服务市场运行缺陷

养老服务是无形产品, 生产与消费往往同时进行。从产品性质角度来看, 根据经济学家卡斯维尔(Caswell)和帕德伯格(Padberg)提出的商品分类标准, 养老服务兼具经验品(experience goods)和信任品(credence goods)的特征, 只有购买后才能判断其质量, 但其质量难以准确衡量。而且依据罗默法则(Roemer's law), 如果消费者对服务本

身和第三方支付不够了解, 供给方就可能诱导或创造需求以满足自己的目标。因而养老服务市场难以自发产生充分有效和透明的信息。从供需平衡的角度来看, 人口老龄化背景下的养老服务市场总是存在过剩需求, 养老服务机构便有动机提供低水平的服务, 并倾向选择有社会保险和福利政策支持的老年人, 优胜劣汰的竞争机制难以完全发挥作用。因此, 在经济逻辑下, 养老服务市场存在着供需双方的信息不对称、不充分和权利责任不对等等缺陷。

3. 政治逻辑: 政府职能转变

20 世纪 70 年代末 80 年代初, 新公共管理运动席卷西方国家, 监管逐渐取代了税收和财政支出的角色^[29]。在社会服务领域, 由于福利多元主义力主在社会保障领域引入竞争机制、创造“准市场”, 政府逐步从生产者转变为购买者和监管者^[30]。在养老服务业社会化、市场化的发展趋势下, 政府之外的供给主体不一定能有效承担起社会责任, 存在志愿失灵等福利多元供给失败的风险。政府在养老服务领域承担了立法、合同管理和评估等多种职责, 监管成为促进社会目标实现的方式之一。

(二) 监管目标: 社会性与经济性目标

萨拉蒙(Salamon)在分析政府的治理工具时指出, 尽管社会性监管和经济性监管的边界很不清晰, 但二者的区别体现在目的和方法上^[31]。经济性监管的既定目标是培育或增加竞争, 社会性监管的既定目标是通过消除或减少健康、安全和环境方面的风险(或风险暴露), 使我们的生活更安全^[32]。养老服务业政府监管具有社会性和经济性两个面向。在社会性方面, 政府需要保障养老服务的安全性并提高养老服务的质量, 保护弱势群体的正当权益, 提高福利。在经济性方面, 政府需要减少养老服务市场中的信息不对称, 促进竞争机制发挥作用, 维护市场秩序, 防止养老服务市场中无效率的资源配置, 推动养老服务业有序竞争和规范发展。双重目标相辅相成, 运转良好的养老服务市场使老年人拥有更多选择的机会和权利, 能更好地保障老年人的正当权益。而老年人权益的保障则是养老服务市场有效运转

的基本要求。相反，若信息不对称严重、市场秩序混乱、养老服务机构良莠不齐，则会直接损害老年人的合法权益，老年人将对社会化养老服务失去消费信任和信心，其需求无法有效满足，进而阻碍养老服务业发展。

(三) 监管内容：对象与手段

实现养老服务业的监管目标，需要选择合适的监管对象和手段，二者构成了具体的监管内容。

1. 监管对象：养老服务和养老服务机构

养老服务的生产和消费同时进行，因此政府不仅可以对养老服务机构的行为，也可以对行为结果即养老服务本身，进行制约和激励。据此，将养老服务业政府监管的对象分为养老服务和养老服务机构，见表1。

表1 养老服务业政府监管对象的分类

养老服务	结构因素	服务环境的物理条件
		人力资源 组织属性
	过程因素	生活照料服务 医疗护理服务 文化娱乐等服务
		满意度 健康状况 非计划内住院就医 安全性
养老服务机构	市场秩序	准入与退出 市场竞争 定价 信息披露
		预收服务费用资金的秩序 投入的财政资金的秩序 使用的社会保险基金的秩序 养老金融涉及资金的秩序
	资金秩序	

作为核心的监管对象，养老服务有着安全和质量这两个有所区别又相互联系的属性。如果将安全视作养老服务的一种属性，那么养老服务安全与养老服务质量是不同的。例如，要求养老服务场所必须安装监控设备并保存记录的规定，属

于保障服务安全方面的监管要求，而非提高服务质量方面的监管要求，因为安全监管的具体内容可以精简为风险管理^[33]。如果将安全视作养老服务的一种结果要素，则安全也可以被视为一种广义上的质量，那么对养老服务安全的监管也是质量监管的组成部分。在这一视角下，结合多纳贝第安(Donabedian)对照护服务质量评估的分析^[34]，可以将养老服务分为服务结构(structure)、服务过程(process)和服务结果(outcome)三个子对象。

一是养老服务结构因素，包含服务环境的物理条件、人力资源和组织属性三个方面。其中，服务环境的物理条件包括建筑状况、消防设备、医疗卫生设施设备、特种设备等；人力资源包含专业技术人员和管理人员的数量和质量；组织属性包括养老服务机构的产权属性和内部管理制度，如入院服务流程、昼夜巡查、档案管理、应急预案等制度。二是养老服务过程因素，包括生活照料、医疗护理、精神慰藉等方面的服务过程。三是养老服务结果因素，可以分为满意度(对服务的看法、个人愿望满足度)、健康状况(健康条件、功能能力、行为、死亡)、非计划内住院就医、安全性(跌倒、褥疮等)四个方面^[35]。

养老服务业政府监管还包含对养老服务机构行为的监管，可分为市场秩序和资金秩序两个方面。对市场秩序的监管包含准入与退出、市场竞争、定价、信息披露等四个方面。准入监管通常有登记、许可和认证等不同形式；退出监管则可以分为供给者的自愿退出和强制退出两种方式。通常情况下，考虑到需求增长和供给不足等情况，不会对养老服务机构进行较强的准入限制，也较少行使执法权要求停止营业，或吊销执照、证书，使其强制退出^[36]。信息披露包括公开和保密两方面，前者通常是为了解决消费决策中的信息不对称问题，后者一般是为了保护老年人及其家庭的隐私。资金秩序指的是在养老服务业的发展过程中，养老服务机构在资金筹集和使用等方面合法合规、安全有序。所涉及的资金按来源可以分为预收服务费用、投入养老服务机构

金等)、社会保险基金(长期护理保险、医疗保险等)、养老金融服务涉及的资金等四种类型。

2. 监管手段：硬监管与软监管

在监管体系之中，“标准”是为监管手段划分类型的核心要素。广义上的标准近乎规则，可以视为用以鼓励特定价值、目标或结果的手段，但并不具体规定需要采取的措施^[37]。监管体系中的标准包含技术标准，但不限于技术标准。按照标准在监管体系中如何发挥作用，可以将政府的监管手段分为两类：硬监管(hard regulation)和软监管(soft regulation)^[38]。

硬监管与软监管不仅在监管强度上存在差异，还有以下三个不同。一是所包含的政府行为不同。硬监管需要先设立完备的标准，然后监测或检查执行情况，最后对不符合标准的服务供给方进行制裁，因此通常时效较长、成本较高；软监管设立的标准不具有法定约束力，仅鼓励供给者按照标准开展业务，往往不需要监控和执法^[39]，其监管成本较低。随着实践的发展，软监管发展出信息公开、评级、按绩效付费等多种具体的监管工具。二是监管焦点不同。硬监管关注服务是否符合最低标准，尤其关注不符合标准的证据收集；软监管则更关注鼓励和传播最佳实践(best practice)。三是运作机制不同。硬监管依靠的是国家和政府的强制力，因而也被称作命令—控制型监管。软监管则是通过引入竞争机制或完善市场机制发挥作用的条件，使市场主体产生内部激励作用，进而改变行为。这是因为更多的消费者会选择符合甚至优于监管标准的养老服务机构，从而导致不符合标准的机构的逐渐淘汰，这激发了供给者之间的竞争。两种监管手段以

美、澳为代表：美国对护理院使用较多的强监管手段，设置了涵盖 21 个类别的最小数据集(minimum data set)，并进行卫生健康、投诉复查和特别主题等三种形式的检查，对 D 级以上的问題处以罚款或扣留资金、吊销执照、起诉等形式的处罚。澳大利亚在 1987 年进行护理院改革后形成的 31 项面向结果的新标准主要针对的是信息公开方面，政府监管转向规范目标和改进服务的模式^{[18](103-214)}。

3. 监管对象与手段的匹配

对同一对象可以采用不同监管手段，也可以对不同监管对象使用同一监管手段。例如，同样是对属于养老服务结构因素的从业人员进行监管，政府可以采取硬监管手段，要求必须配置某一数量和质量的管理和护理人员，并检查执行情况，若不达标则进行惩戒或要求整改；也可以采取软监管手段，公开各机构的人员配置条件，让消费者“用脚投票”，淘汰人员配置劣质的养老服务机构。同样是使用硬监管手段，可以为服务过程设定最低标准，对照护过程中的技术、言语、动作等提出要求；也可以为市场准入设定最低标准。此外，可以将不同的监管对象结合起来进行监管，例如在对市场准入进行监管的时候，可以提出将养老服务的某些结构因素(如服务环境、人力资源)达到一定水平作为准入的前提。

(四) 监管效能：监管目标的实现程度

政府监管是为了更好地维护社会公众的权益，促进社会总福利的增长，因此养老服务业政府监管的效能可以体现在社会福利的净增长和社会福利损失的减少两方面，详见表 2。

表 2 养老服务业政府监管效能：基于双重目标

监管效能	养老服务业政府监管的双重目标	
	保护老年人正当权益 (社会性目标)	市场有序竞争、规范发展 (经济性目标)
社会福利的净增长	养老服务质量提升 养老服务认知度、认可度和满意度的提高	市场规模扩大 市场结构优化
社会福利损失的减少	有风险隐患的养老服务机构关闭退出 养老服务投诉减少，依法惩处欺诈和虐待行为， 安全事故的事前防范与事后问责	有风险隐患的养老服务机构关闭退出 养老照护床位入住率上升或空置率下降

就社会福利的净增长来看,社会性目标的实现集中体现在两个方面,一是养老服务质量的提升(如养老护理员等人力资源增加、养一医一康一护一临的连续性服务的实现),二是老年人对养老服务的认知度、认可度和满意度有提高。经济性目标的实现集中体现在市场规模扩大(如养老机构、床位的数量增长)和产业结构优化两个方面。

就社会福利损失减少来看,社会性目标的实现集中体现为养老服务投诉的减少,欺诈和虐待行为的依法惩处,安全事故的防范与问责。经济性目标的实现集中体现为养老照护床位入住率的上升或空置率的下降。比较特殊的是,有安全隐患的养老照护机构的关闭退出,既能提高养老服务的安全性,也能优化市场结构,从而促进社会性和经济性两种目标的实现。

四、我国养老服务业政府监管的运行逻辑:分析框架的应用

上述分析框架适用于不同国家和地区,现以其分析我国养老服务业政府监管实践。分析使用的文本资料来自国务院、民政部的网站,北大法宝和全国标准信息公共服务平台上的政策文件、新闻报道、标准文件等,数据来自中国裁判文书网以及《中国民政统计年鉴》《中国老龄事业发展统计公报》《中国卫生健康统计年鉴》《民政事业发展统计公报》《社会服务发展统计公报》《中国社会统计年鉴》,考虑到数据的可得性,统计时间为2006—2022年。

(一) 生成逻辑的特殊性与监管目标的一致性

我国养老服务业政府监管同样具有社会、经济和政治三重逻辑属性,但不同的是,经济逻辑与社会逻辑互构,且呈现不良循环,需要通过政治逻辑进行破解。

一方面,经济逻辑下的市场运行缺陷会导致社会逻辑下的老年人权益面临更加艰难的境遇。要保证一个市场运行大体有效,需要两个基本条件:供给方竞争和重复博弈。而在现阶段,我国养老服务业的两个条件并不充分。就第一个条件来看,我国养老服务业市场化发展的历程较短,

供给方的总体力量和数量不足,还存在公私“双轨制”的差异化竞争,市场和社会主体力量发展不充分、不均衡,不足以提供实现供给方有效竞争的条件。由于市场化养老服务具有长期签约性质,也不具备第二个条件。以入住式的养老照护机构为例,入院签约一般按年计算,不少机构还要求老年人入住前缴纳高额的预付费。养老服务的购买周期长且更换成本较高,选择养老照护机构时更像是一种“一锤子买卖”,因而养老服务业市场难以产生重复博弈。

另一方面,社会逻辑下的老年人权益难以保障又反过来阻碍了养老服务业的市场化、社会化发展。《21世纪经济报道》对25个省市66个城市的养老服务需求进行了调研,结果显示60.62%的受访者表示最看重的是养老服务的安全性^②。但在现实中,从2011年的郑州畅乐园老年公寓护工虐老事件到2015年的鲁山养老院特大火灾事故,再到近几年的“老庆祥”“夕阳红”“长者屋”养老诈骗案件^③,国内养老服务机构里的发生人身伤害、安全事故、非法集资等事件屡见不鲜。老年人权益受损导致社会民众不认可、不信任养老服务机构的安全性和质量,从而制约了养老消费潜力的释放。老年人更倾向于选择有政府背书的公立养老机构,由此加剧了公办机构“一床难求”与民营机构“床位空置”并存的供需结构性失衡,阻碍了养老服务业的健康发展。

上述不良循环不仅不利于老年人权益的保障,还不利于养老服务业和“银发经济”的高质量发展。根据有效市场与有为政府相结合的理论,需要政治逻辑下的政府发挥监管职能,以保护老年人的正当权益,规范市场秩序,进而重塑社会对养老服务业的信任,有序释放消费需求,优化市场资源配置,促进养老服务市场有效竞争,助力我国养老服务业的高质量发展。在“放管服”改革的大背景下,我国政府已经在养老机构设立、养老服务标准化与评价、人才培养、综合监管制度等方面出台政策,多次开展服务质量提升、问题整改和专项整治行动。

我国养老服务业政府监管的生成逻辑具有特殊性,其目标也具有社会和经济双重属性,前

者旨在保护老年人的权益, 后者旨在促进行业规范健康发展。2020 年, 国务院办公厅发布《国务院办公厅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》(以下简称《意见》)。在国务院政策例行吹风会上, 相关负责人指出, 《意见》以更好地保障老年人的合法权益, 让老年人有更多的获得感、幸福感和安全感为出发点, 综合监管制度是为了促进养老服务业高质量发展。再如, 2021 年发布的《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》指出, 健全养老服务综合监管制度作为促进行业规范健康发展内容的一部分, 是维护老年人合法权益的举措之一。

(二) 监管内容: 对象与手段的匹配特征与缺陷

我国养老服务业政府监管的对象与手段的匹配情况可汇总为表 3, 其中, 部分规范标准属于细则, 或不仅仅适用于养老服务领域而未列出。从表 3 中可以看出, 我国养老服务业政府监管的对象既包含养老服务的结构、过程和结果因素, 也涉及养老服务机构的市场秩序和资金秩序, 软、硬监管手段均有涉及。然而, 从监管对象与手段的匹配程度、监管内容在养老服务模式上和部门间的分布来看, 我国养老服务业政府监管内容体系存在以下缺陷。

第一, 硬监管手段所针对的监管对象高度重叠, 即硬监管手段针对的是养老服务的结构因素和养老服务机构的市场准入这两个实质上相互重叠的监管对象, 存在市场准入门槛较高的隐忧。具体到实践中, 体现为对成立养老服务机构所需具备的物理环境资质有硬性规定。2018 年新修订的《中华人民共和国老年人权益保障法》取消了养老机构设立许可, 而 2019 年发布的国家强制性标准《养老机构服务安全基本规范》(以下简称《基本规范》)明确了养老机构在消防、卫生、食品药品、建筑等方面的最低要求, 并设置了 2 年过渡期。一方面, 从时间顺序上来看, 两项措施的确将监管的重心放在了事中、事后阶段。但在筹办时即需投入时间和资金, 及时取得硬件设施方面的资质, 因为即使成立时不用达标, 在成

立后的检查中如若发现不达标则将被取缔和停业, 所以养老机构实质上仍有消防、卫生、食品药品、建筑等方面的准入门槛。另一方面, 这类“祖父条款”(在旧有建制下已存在的事物不受新通过的条例约束)的折中手段会导致间接社会成本增加, 因为在 2 年过渡期内, 《基本规范》仅适用于新机构, 可能会为市场准入设置障碍, 为旧机构竖起竞争保护墙。

第二, 现有监管内容对养老机构的养老服务的监管较为健全, 对居家社区的养老服务的监管较弱, 存在与现实需要不相符的现象。构建协调的养老服务体系, 居家社区应当是提供养老服务的主要场域, 因而居家社区领域养老服务的安全质量保障十分迫切。近年来, 家庭床位、机构上门等嵌入式养老服务不断发展, 对这些养老服务的新形式, 目前依然缺乏有效的监管依据。

第三, 监管内容在不同部门碎片化分布, 而且强监管手段由非主管部门掌握, 存在主管部门协调成本较高的隐忧。如表 3 所示, 由民政部门制定和施行的标准多属于软监管手段, 体现为标准号以“MZ”开头的标准多属于行业推荐性质, 并无强制力, 使用强监管手段的依据只有《基本规范》和《民办非企业单位登记管理暂行条例》两项。而具有强制效力的硬监管手段多分散在建设、设施规划等专业领域中, 由住建、公安、市场监管、消防、卫健等部门实质负责和掌握, 因而民政部门负责牵头协调平级部门易产生较高的成本。

(三) 监管效能分析

1. 分析指标

考虑到数据的可得性和完整性, 选择表 4 中的指标对我国养老服务业政府监管的效能进行分析。在社会福利净增长方面, 以护理院卫生技术人员和养老护理员的数量测量照料失能老人的医疗服务和养老服务的质量; 以养老机构、机构床位的数量测量市场规模; 以不同规模养老机构的占比测量市场结构。在社会福利损失减少方面, 通过有风险隐患的养老服务机构和设施的关停、撤并和提升改造测量养老服务质量的提高程度和市场中的优胜劣汰情况; 通过老年法律援助

表 3 我国养老服务业政府监管的对象与手段的匹配情况

监管对象			标准名称	标准号或文号	监管手段	备注
养老服务	结构	服务环境的物理条件	《老年养护院建设标准》	建标 144—2010	硬监管	国标(强制)
			《城镇老年人设施规划规范》	GB 50437—2007 (2018 年版)	硬监管	国标(强制)
			《老年人照料设施建筑设计标准》	JGJ 450—2018	硬监管	行标(强制)
			《城镇老年人设施规划规范》	GB 50437—2007 (2018 年版)	硬监管	国标(强制)
			《社区老年人日间照料中心设施设备配置》	GB/T 33169—2016	软监管	国标(推荐)
	人力	人员配置	《养老机构岗位设置及人员配备规范》	MZ/T 187—2021	软监管	行标(推荐)
			《养老护理员国家职业技能标准(2019 年版)》	—	软监管	国标
		职业资格				
	组织属性	内部制度建设	《养老机构老年人健康档案管理规范》	MZ/T 168—2021	软监管	行标(推荐)
		等级划分与评定	《养老机构等级划分与评定》	GB/T 37276—2018	软监管	国标(推荐)
	过程	生活照料、医疗护理、 文化娱乐等服务	《养老机构服务质量基本规范》	GB/T 35796—2017	软监管	国标(推荐)
	结果	满意度	《养老机构顾客满意度测评》	MZ/T 133—2019	软监管	行标(推荐)
		健康状况	—	—	—	—
		非计划内住院就医	—	—	—	—
		安全性	《养老机构服务安全基本规范》	GB 38600—2019	硬监管	国标(强制)
			《养老机构预防老年人跌倒基本规范》	MZ/T 185—2021	软监管	行标(推荐)
养老服务机构	市场 秩序	营利性养老服务机构	《市场主体登记管理条例》	市场监督管理总局令第 52 号	硬监管	—
		公立养老服务机构	《事业单位登记管理暂行条例》	国务院令第 252 号 (2004 年修订)	硬监管	—
		民办非企业养老服务机构	《民办非企业单位登记管理暂行条例》	国务院令第 251 号	硬监管	—
		居家社区养老服务机构	(制定中)	—	—	—
		市场竞争	—	—	—	—
	定价	定价	《关于规范养老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	硬监管	—
			—	—	—	—
			—	—	—	—
	资金 秩序	预收服务费用资金的秩序	《关于规范养老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	硬监管	—
		投入的财政资金的秩序	—	—	—	—
		使用的社会保险基金的秩序	—	—	—	—
		养老金融涉及资金的秩序	—	—	—	—

表 4 我国养老服务业政府监管效能的分析指标

监管效能	养老服务业政府监管的双重目标	
	保护老年人正当权益(社会性目标)	促进有序竞争、规范发展(经济性目标)
社会福利的净增长	护理院卫生技术人员和养老护理员的数量	养老机构、机构床位的数量 不同规模养老机构的占比
社会福利损失的减少	有风险隐患的养老服务机构和设施的关停、撤并和提升改造 老年法律援助中心的数量、通过老龄系统和司法系统进行维权的次数	有风险隐患的养老服务机构和设施的关停、撤并和提升改造 养老机构床位的入住率

中心的数量、使用老龄系统和司法系统进行维权的次数测量损害老年人权益事件发生的情况；通过养老机构床位的入住率测量床位空置的损失。不难看出，仅老年法律援助中心的数量和维权次数为负向指标，其余均为正向指标。

2. 政府社会性监管目标下的效能分析

在保护老年人合法权益方面，我国养老业的服务质量有所提升，与养老服务相关的损害老年人权益的事故和案件逐渐减少。

一方面，从社会福利净增长的角度来看，决定养老服务质量的养老服务专业人员的规模逐年扩大。如表 5 所示，护理院的卫生技术人员和具有国家资质的养老护理员的数量逐年增长，能

够提供养老服务的专业人力资源不断丰富。此外，民政部多次牵头开展相关的治理行动，提升养老服务机构的消防安全性能，如 2019 年制定的《民办养老机构消防安全达标提升工程实施方案》采取以奖代补等方式引导民办养老机构按照国家标准配置消防设施、器材，有效地提高了养老服务的安全性。

另一方面，从社会福利损失减少的角度考察老年人维权组织的数量和维权频次，以及有风险隐患的机构、设施的数量变动。如表 6 所示，2006—2017 年，我国老龄系统接待来信来访次数(每万名 60 岁及以上老年人)、维权协调组织数(每千名 60 岁及以上老年人)、老年法律援助中心数(每千名 60 岁及以上老年人)和涉老案件数(每千名 60 岁及以上老年人)呈现下降趋势。如表 7 所示，2014—2022 年，在以《中华人民共和国老年人权益保障法》为法律依据的裁判文书中，民事案由文书数量以 2019 年为界呈现出先增后降的趋势。相关法律裁判文书数量的增长可能是公民法律意识不断增强的结果，2019 年之后的减少可能与疫情有关，因而无法据此直接判断老年人权益保护情况的变动。民政部门已三次牵头开展全国范围的检查和整改，消除养老服务安全隐患：2009 年，开展养老服务机构“两规范一标准”专项检查；2017 年，开展为期 4 年的养老院服务质量建设专项行动，实施民办养老机构消防安全达标提升工程，截至 2018 年，取缔、关停、撤并养老机构 2 122 家^[40]，截至 2020 年底，处治服务隐患 42.2 万处^[41]；2022 年起，开展养老机构消防安全专项整治三年行动。由此，不少有安全隐患的养老服务机构和设施得以退出或接受改造。

表 5 养老服务专业人员的数量(2009—2021 年)
(人)

年份	护理院卫生技术人员数	养老护理员数(持证)	持有中央级证书的养老护理员数
2009	1 574	24	—
2010	1 754	195	—
2011	2 085	1 733	—
2012	2 875	5 953	337
2013	2 905	10 025	1 484
2014	—	15 959	2 232
2015	6 862	24 086	2 940
2016	9 409	32 614	4 805
2017	13 582	—	—
2018	19 139	—	—
2019	23 782	—	—
2020	28 646	—	—
2021	32 440	—	—

注：由于国家于 2017 年取消了养老护理员职业资格证书的办理，故当年及此后的养老护理员数量没有统计数据。

表6 60岁及以上老年人维权情况(2006—2017年)

年份	老龄系统接待来信来访次数 (每万名老年人)	维权协调组织数 (每千名老年人)	老年法律援助中心 (每千名老年人机构数)	涉老案件数 (每千名老年人)
2006	33.28	49.36	12.82	47.53
2007	29.34	62.57	10.78	44.96
2008	35.14	51.46	11.15	40.50
2009	25.91	81.19	11.91	—
2010	23.53	46.72	10.30	—
2011	24.75	45.30	10.49	32.10
2012	21.92	40.30	11.49	31.01
2013	21.01	38.45	10.35	27.30
2014	20.36	37.28	9.74	31.64
2015	22.12	31.96	9.60	34.64
2016	17.72	30.66	8.42	25.56
2017	18.26	27.25	8.38	22.02

表7 侵害老年人权益的民事案由文书数量
(2014—2022年) (篇)

年份	民事案由 文书	人格权 纠纷	侵权责 任纠纷	合同 纠纷
2014	1 949	7	10	16
2015	2 460	2	8	16
2016	2 928	2	14	30
2017	2 862	5	15	39
2018	3 281	5	22	49
2019	3 647	5	23	49
2020	3 234	1	16	35
2021	1 964	3	6	44
2022	997	0	6	16

也就是说，随着我国养老服务业政府监管的发展，老年人维权组织数量与维权次数总体呈下降趋势，老年人的维权意识增强，损害老年人正当权益的事件和有安全隐患的机构、设施减少了，老年人的权益保障得到了增强。

3. 政府经济性监管目标下的效能分析

如前所述，目前我国养老服务业政府监管主要针对机构养老，再加上数据可得性和连续性方面的考量，我们以养老机构为对象，考察经济性监管目标的实现情况。

(1) 从社会福利净增长的角度考察我国养老机构^④的数量、床位数量和市场结构的变动。

其一，就市场规模来说，如表8所示，2008—

2021年，养老机构的数量和床位数量均呈现出由增到减再到增长的“N”字形趋势。养老机构的数量在2013至2015年连续三年下降，2015年比2012年下降了39.08%；养老机构的床位数量在2014和2015年下降，2015年比2013年下降了18.11%。养老机构的数量和床位数量由增到减的拐点分别出现在2012年和2013年，这一趋势与2012年修订的《中华人民共和国老年人权益保障法》以及2013年制定的《养老机构设立许可办法》《养老机构管理办法》对养老机构的设立条件进行了严格的规定相契合。养老机构的数量和床位数量由减到增的拐点均在2015年，且均在养老机构的设立由需要申请民政部门许可改为需要登记备案的2019年增长最快。

其二，考察养老机构的平均床位和人均床位的变动情况。养老机构的平均规模是扩张的，养老机构拥有的平均床位数量先增长然后趋于平稳，与2008年的数量相比，2021年的数量几乎翻倍。每千名老年人口(65岁及以上)拥有的养老机构床位数量呈现出先增后减再波动增长的趋势，2021年的数量比2008年的数量略有增长，床位规模的扩张适应了老年人口的增长趋势。

其三，通过床位规模不同的养老机构的市场占比考察市场结构的变化。如图3所示，2014—2021年，养老机构市场总体表现稳定，拥有0~99张床位的小型养老机构的市场占比先减后增，

其余规模的养老机构的市场占比均先增后减。小型养老机构始终占据着主导地位，市场占比过半，符合零散化、差异化的养老服务需求的分布特点。

简言之，机构养老的市场规模虽在许可制期间有所缩减，但随着“放管服”改革的推进和养老机构设立许可制的取消，养老机构的数量和养老机构床位数量有所增长，养老机构的平均规

模是扩张的，每千名老年人拥有的床位数略有波动；同时，不同规模的养老机构的占比变化不大，市场结构基本稳定。

(2) 从社会福利损失的减少角度考察养老机构总体入住率的变化。

可以通过年末在院人数与年末床位数的比值来估计养老机构 2008—2021 年的入住率，见图 4。2008—2021 年，养老机构年末在院人数经

表 8 养老机构及床位的数量(2008—2021 年)

年份	养老机构数		养老机构床位数		平均每家养老机构拥有的床位数		每千名老年人口(65 岁及以上)拥有的养老机构床位数	
	绝对值/ 个	增长率/ %	绝对值/ 张	增长率/ %	绝对值/ 张	增长率/ %	绝对值/ 张	增长率/ %
2008	37 154	—	2 561 741	—	68.95	—	23.38	—
2009	38 188	2.78	2 808 398	9.63	73.54	6.66	24.84	6.23
2010	38 457	0.70	3 060 528	8.98	79.58	8.22	25.73	3.60
2011	39 353	2.33	3 321 609	8.53	84.41	6.06	27.06	5.14
2012	40 970	4.11	3 701 845	11.45	90.36	7.05	28.97	7.09
2013	39 148	-4.45	4 044 905	9.27	103.32	14.35	30.50	5.27
2014	29 767	-23.96	3 650 388	-9.75	122.63	18.69	26.26	-13.91
2015	24 960	-16.15	3 312 385	-9.26	132.71	8.22	22.81	-13.15
2016	25 893	3.74	3 529 934	6.57	136.33	2.73	23.47	2.93
2017	26 202	1.19	3 584 962	1.56	136.82	0.36	22.46	-4.32
2018	28 671	9.42	3 793 724	5.82	132.32	-3.29	22.68	1.00
2019	34 369	19.87	4 387 879	15.66	127.67	-3.51	24.70	8.87
2020	38 158	11.02	4 882 366	11.27	127.95	0.22	25.61	3.70
2021	39 961	4.73	5 035 753	3.14	126.02	-1.51	25.11	-1.96

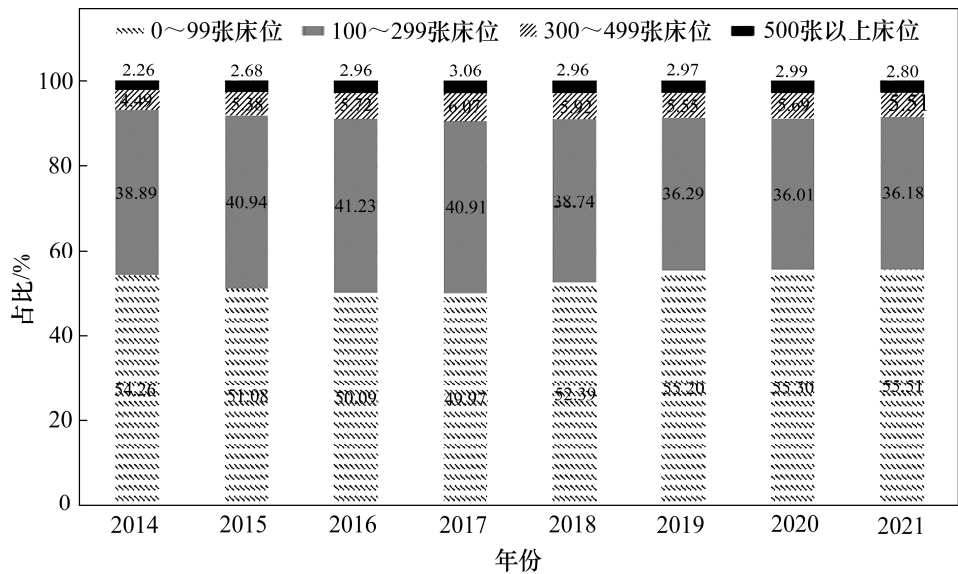


图 3 床位数量不同的养老机构的市场占比(2014—2021 年)

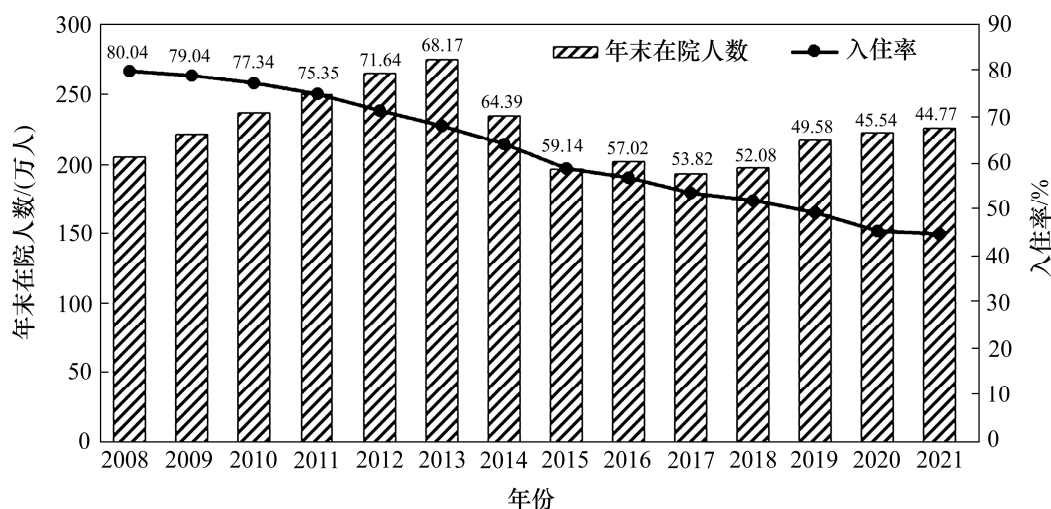


图4 养老机构年末在院人数及入住率(2008—2021年)

历了几次增减之后，在整体规模上略有增长，而入住率持续下滑，到2021年已连续三年不足五成。空床率居高不下，社会福利损失持续扩大。

4. 监管效能小结

在社会性监管目标方面，养老服务的安全性、质量得到了提升，老年人的维权需求和次数减少，有风险隐患的养老服务机构、设施减少，老年人的权益得到了更好保护。在经济性监管目标方面，主要考察机构养老市场：市场规模受到准入监管的影响较大，养老机构及其床位的数量在许可制时期明显减少，在备案制时期逐步回升，市场结构较为稳定，养老机构的平均床位和整体床位规模扩张明显，社会福利实现净增长；但入院人数的增长赶不上床位数的增长，总体入住率持续下滑，社会福利损失的扩大抵消了社会福利的净增长，经济性监管目标实现不佳。

五、结论与启示

(一) 结论

本文构建了“生成逻辑—目标—内容—效能”的分析框架，并用其分析我国养老服务业政府监管的运行逻辑，得出如下结论。

第一，我国养老服务业政府监管具有社会、经济和政治等三重互相影响的生成逻辑，经济逻辑与社会逻辑互构且形成不良循环。这决定了监

管目标的社会性与经济性两个面向，即保护老年人的正当权益与促进养老服务业的有序竞争、规范发展。

第二，从监管内容来看，既包含养老服务的结构、过程和结果因素，也涉及养老服务机构的市场秩序和资金秩序。现有监管内容的缺陷在于将监管重心放在对前期的硬件投入和结构因素的硬监管上，存在对居家社区养老服务领域的监管力度较弱和监管内容在不同部门碎片化分布的隐忧。

第三，从社会福利的变化和监管目标的实现程度两个维度考察养老服务业政府监管效能，社会性监管目标实现得较好：养老服务人员的数量和素质提升，养老服务质量提升；老年人的维权次数减少、法律意识增强；有风险隐患的机构和设施或关停、撤并，或提升改造。与此形成对比的是，虽然养老机构的数量及养老服务的市场结构较为稳定，但养老机构的总体入住率持续下降，社会福利损失持续扩大，经济性监管目标实现得并不好。

(二) 启示

我们应当坚持包容性治理理念，优化养老服务业政府监管的内容体系和方式方法，合理运用监管信息，提升监管效能。

第一，基于现实需求，优化养老服务业政府监管的内容体系，弥补社区居家养老服务机构和

设施的监管空白,制定相关的规范标准。对于各类养老服务的新形态,探索使用政府主导的监管沙盒(Regulatory Sandbox),在不违反原则性规定的基础上采取柔性监管措施,积累经验后再设计监管内容。针对监管内容在不同部门碎片化分布的问题,通过成立工作专班、领导小组等部门间的协同组织,提高民政部门在养老服务业政府监管中的牵头地位,落实综合监管制度。

第二,我国养老服务业发展并不充分,在“放管服”的改革背景下,当下采取过于严苛的监管并不可取。建议引入后设监管理念,优先发挥养老服务供给主体内部监管机制的作用,加强信用监管体系建设。从注重养老服务结构因素转向注重过程和结果要素,发挥人工智能、大数据等技术在风险捕捉与防范上的优势^[42],通过政府支持和社会力量的介入帮助养老服务机构符合消防、建筑、食品等方面的强制性要求。使用信息公开、评星定级、信用风险分类等激励性监管手段,促进养老服务机构自我监管和行业监管的发展。注重保持监管政策的一致性和透明性,给予市场稳定预期,吸引更多长期资本的进入,根据发展情况再逐步采用更严格的监管手段,提升监管强度。

第三,建立一个动态监测养老服务质量和行业数据的标准化全国信息系统。现有的监管体系缺乏对监管效能准确而有效的评估,政府在制定政策时,养老机构在改进服务质量时也缺乏完整的数据和实证依据,因而应加强对养老服务机构的安全水平、人员素质、硬件条件、价格状况,以及老年人的身心健康水平、收入状况等方面信息的收集使用。在数据使用方面,我国大多数省份目前已公开的养老服务信息以养老机构的基本信息为主,应将行政检查、等级评定、年检结果等动态信息整合到同一平台上,并持续更新。

注释:

① “regulation”在国内被译为监管、规制或管制,本文采纳“监管”这种译法。

② 参见《21世纪经济报道》、平安人寿发布的《中国居

家养老发展趋势白皮书》(2022年),第20页。

③ 参见以下网页:央视网《郑州一老年公寓护工残忍虐老 老人想喝水被喂尿》, <https://news.cntv.cn/society/20110601/104269.shtml>; 中国政府网《平顶山市委宣传通报:鲁山老年公寓过火床位51张 当晚有7人未住宿》, https://www.gov.cn/xinwen/2015-05/26/content_2869051.htm; 人民法院报《讲述法治故事 传递法治精神——最高人民法院工作报告亮眼案件盘点》, <https://www.court.gov.cn/xinshidai-xiangqing-391711.html>。

④ 由于2018年机构改革,此前纳入养老机构统计的光荣院、荣誉军人康复医院、复员军人疗养院、军休所等不再归属民政部门管理。为保持数据统计口径一致,本节中的养老机构数据均以现行养老服务机构范围为准,包含社会福利院、农村特困人员供养机构、养老公寓等各类养老机构等三种类型。

参考文献:

- [1] RUCHLIN H S. An analysis of regulatory issues and options in long-term care[M] // LAPORTE V, RUBIN J. Reform and regulation in long-term care. New York: Praeger, 1979: 81-125.
- [2] 郭林. 民营资本参与养老服务体系建设的研究现状与思考[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2014, 53(2): 29-34.
- [3] 董红亚. 养老机构公建民营: 发展、问题及规制[J]. 中州学刊, 2016(5): 71-76.
- [4] 魏文斌, 李永根, 高伟江. 社会养老服务体系的模式构建及其实现路径[J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版), 2013, 34(2): 48-52.
- [5] 张再云. 从管控到规制: 新中国成立以来我国养老机构监管政策的历史脉络[J]. 老龄科学研究, 2015, 3(1): 39-49.
- [6] 王成利, 王洪娜. 医养融合养老: 供给途径、实践困境与政府责任——基于公共产品理论的视角[J]. 东岳论丛, 2017, 38(10): 37-44.
- [7] 李玉玲. 我国养老服务质量建设的难点及治理研究[J]. 兰州学刊, 2020(2): 192-199.
- [8] 魏宇. “十四五”时期我国养老服务模式的创新战略探讨[J]. 西南金融, 2021(5): 17-28.
- [9] 丁社教, 王成. 居家养老服务: 政府购买中的监管博弈[J]. 地方财政研究, 2017(9): 62-66, 83.
- [10] 夏艳玲. “放管服”改革背景下我国养老服务规制研

- 究[J]. 经济体制改革, 2020(4): 27-32.
- [11] 王杰秀, 安超. “元问题”视域下中国养老服务体系的改革与发展[J]. 社会保障评论, 2020, 4(3): 62-76.
- [12] 马晓黎, 王济萍. 完善城乡社会养老保障监管的若干建议[J]. 国家行政学院学报, 2016(2): 82-85.
- [13] KELLY M. The omnibus budget reconciliation act of 1987: a policy analysis[J]. *Nursing Clinics of North America*, 1989, 24(3): 791-794.
- [14] 岳向华, 林毓铭. 政府监管下养老机构服务质量博弈分析[J]. 广西社会科学, 2019(11): 60-65.
- [15] 岳向华, 林毓铭. 政府监管下养老 PPP 项目服务质量演化仿真分析[J]. 社会保障研究, 2020(6): 3-14.
- [16] BANERJEE A, ARMSTRONG P. Centring care: explaining regulatory tensions in residential care for older persons[J]. *Studies in Political Economy*, 2015, 95(1): 7-28.
- [17] OSTASZKIEWICZ J, O'CONNELL B, DUNNING T. Fear and overprotection in Australian residential aged-care facilities: the inadvertent impact of regulation on quality continence care[J]. *Australasian Journal on Ageing*, 2016, 35(2): 119-26.
- [18] BRAITHWAITE V A. Defiance in taxation and governance: resisting and dismissing authority in a democracy[M]. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2009.
- [19] BRAITHWAITE J, MAKKAI T, BRAITHWAITE V A. Regulating aged care: ritualism and the new pyramid[M]. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2007: 290-291.
- [20] 刘鹏. 西方监管理论: 文献综述和理论清理[J]. 中国行政管理, 2009(9): 11-15.
- [21] 林毅夫. 中国经验: 经济发展和转型中有效市场与有为政府缺一不可[J]. 行政管理改革, 2017(10): 12-14.
- [22] 王俊豪, 等. 中国特色政府监管理论体系与应用研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2022: 36.
- [23] 奥格斯. 规制: 法律形式与经济学理论[M]. 骆梅英, 译. 北京: 人民出版社, 2008: 29-55.
- [24] 林毅夫, 付才辉, 张皓辰, 等. 中国式老龄化: 新结构经济学的新见解[J]. 学术论坛, 2024, 47(1): 1-15.
- [25] 丁志刚, 熊凯. 赋能论还是衡量论? ——理解治理效能的第三种理论可能[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2024, 30(3): 147-158.
- [26] 胡颖廉. 如何提高市场监管效能: 双起点和双逻辑[J]. 中国行政管理, 2023, 39(5): 14-22.
- [27] 马嘉蕾, 高传胜. 老年人长期照护服务的需求生成、供需失衡与治理思路——以江苏省为例[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2022, 39(6): 76-84.
- [28] 马箭, 易丹. 基于演化博弈的人力稀缺服务行业员工心理幸福感提升策略研究——以养老行业为例[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2021, 27(5): 119-132.
- [29] SCOTT C. Regulation in the age of governance: the rise of the post-regulatory state[M]// JORDANA J, LEVI-FAUR D. The politics of regulation: institutions and regulatory reforms for the age of governance. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2004: 145-174.
- [30] HOOD C. The “new public management” in the 1980s: variations on a theme[J]. *Accounting, Organizations and Society*, 1995, 20(2): 93-109.
- [31] 萨拉蒙. 政府工具: 新治理指南[M]. 肖娜, 等译. 北京: 北京大学出版社, 2016: 104.
- [32] BREYER S. Breaking the vicious circle: toward effective risk regulation[M]. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1993: 3.
- [33] 冀玮. 市场监管中的“安全”监管与“秩序”监管——以食品安全为例[J]. 中国行政管理, 2020(10): 14-20.
- [34] DONABEDIAN A. The quality of care: how can it be assessed?[J]. *The Journal of the American Medical Association*, 1988, 260(12): 1743-1748.
- [35] DANDI R, CASANOVA G. Quality assurance indicators of long-term care[R]. ENEPRI (European Countries. European Network of Economic Policy Research Institutes) Research Report No.110, 2012.
- [36] 葛蔼灵, 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, 2019: 202.
- [37] BRAITHWAITE J, BRAITHWAITE V A. The politics of legalism: rules versus standards in nursing home regulation[J]. *Social & Legal Studies*, 1995, 4(3): 307-341.
- [38] GOODSHIP J, JACKS K, GUMMERSON M, et al. Modernising regulation or regulating modernisation? the public, private and voluntary interface in adult social care[J]. *Public Policy and Administration*, 2004, 19(2): 13-27.
- [39] SHAFFER G C, POLLACK M A. Hard vs. soft law: alternatives, complements, and antagonists in international governance[J]. *Minnesota Law Review*, 2010, 94(3):

- 706-799.
- [40] 中华人民共和国民政部. 民政部对“关于进一步加强养老服务设施监管力度的建议”的答复[EB/OL]. (2018-09-12) [2023-08-01]. <https://www.mca.gov.cn/article/gk/jytabljggk/rddbgy/201811/20181100013030.shtml>.
- [41] 中华人民共和国民政部. 民政这十年·养老服务篇[EB/OL]. (2022-09-21) [2023-04-18]. https://mzzt.mca.gov.cn/article/zt_20d/mzsn/bzs/202210/20221000044271.shtml.
- [42] 陈潭, 王颖. 人工智能时代政府监管的实践转向[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2023, 29(2): 136-144.

The operational logic of government regulation in China's elderly care service industry: An analysis framework and its application

MA Jialei¹, GAO Chuansheng^{1,2}

(1. School of Government, Nanjing University, Nanjing 210023, China;

2. Aging Civilization Think-Tank, Nanjing 210023, China)

Abstract: This article, based on the theory of public interest, aims to construct an analytical framework of "generative logic- objectives- content- effectiveness" to anatomize the operational logic of government regulation in China's elderly care service industry. The government regulation of China's elderly care service industry has three generative logics: social, economic, and political. Among them, social and economic logics are interdependent, forming a negative cycle, hence determining the dual goals of social and economic aspects of protecting the elderly's rights and interests, and promoting orderly competition and development of the industry. The current regulatory content has defects such as hard regulation focusing on service place conditions, lack of content in the home community sector, and fragmented distribution among departments. Regulatory effectiveness should be investigated from two dimensions: the improvement/reduction of social welfare and degree of achievement of goals. The better achievement of the social goals is reflected in the improvement of the quality of elderly care services, and in the reduction of damage to the elderly and the institutions and facilities with hidden dangers. But the economic goals of institutional elderly care have not been achieved well for that the market size has been negatively affected by access regulations for license, and that institutions and their beds have increased, but occupancy rates continue to decline and therefor social welfare losses continue to expand.

Key Words: elderly care service industry; government regulation; analytical framework; operational logic

[编辑: 郑伟]