

基于政策工具的我国老年人非正式照料政策文本量化分析

朱柯嘉^{1,2,3*} 杨士鋆^{1,2,3} 罗京京^{1,2,3} 周成超^{1,2,3,4,5}

1. 山东大学齐鲁医学院公共卫生学院 山东济南 250012

2. 国家卫生健康委员会卫生经济与政策研究重点实验室(山东大学) 山东济南 250012

3. 山东大学卫生管理与政策研究中心(山东省重点新型智库) 山东济南 250012

4. 山东大学医养健康产业研究院 山东济南 250012

5. 山东大学高等医学研究院 山东济南 250012

【摘要】目的:分析我国老年人非正式照料政策的重点与现存不足,为政策体系优化提供参考。方法:构建“政策工具—参与主体”二维分析框架,采用内容分析法对2011—2025年34份我国老年人非正式照料相关政策文本进行量化分析,旨在揭示政策体系的结构特征与演进逻辑。结果:我国老年人非正式照料政策演进经历制度初创期、规范发展期、系统深化期三阶段;在政策工具使用方面,供给型、环境型、需求型工具占比分别为39.6%、33.6%、26.8%,结构上从“单一供给型主导”逐步发展为“供给优化+环境赋能+需求拉动”多元协同模式;在参与主体维度,政府部门(27.7%)主导,科技企业参与度上升(20.6%),家庭成员占比低(9.2%)。结论:需进一步优化政策工具结构,强化社会参与和家庭支持体系,推动技术与人文深度融合,提升政策系统性与实效性。

【关键词】老年人非正式照料;政策工具;参与主体;内容分析法

中图分类号:R197 文献标识码:A doi:10.3969/j.issn.1674-2982.2025.09.010

Quantitative analysis of informal elderly care policy texts in China based on policy tools

ZHU Ke-jia^{1,2,3}, YANG Shi-jun^{1,2,3}, LUO Jing-jing^{1,2,3}, ZHOU Cheng-chao^{1,2,3,4,5}

1. School of Public Health, Cheeloo College of Medicine, Shandong University, Jinan Shandong 250012, China

2. NHC Key Lab of Health Economics and Policy Research (Shandong University), Jinan Shandong 250012, China

3. Center for Health Management and Policy Research, Shandong University (Shandong Provincial Key New Think Tank), Jinan Shandong 250012, China

4. Institute of Health and Elderly Care, Shandong University, Jinan Shandong 250012, China

5. Advanced Medical Research Institute, Shandong University, Jinan Shandong 250012, China

【Abstract】 Objective: This study aims to analyze the focus and existing shortcomings of informal elderly care policy in China, and to provide references for policy system optimization. Methods: A two-dimensional analysis framework of “policy instruments-participating actors” was constructed and a content analysis method was applied to quantitatively analyze 34 relevant policy texts on informal elderly care (2011–2025), aiming to reveal the structural features and evolution logic of the policy system. Results: The policy evolution has undergone three stages, including institutional initiation, regulated development, and systematic deepening. In terms of policy tools, supply-side, environmental, and demand-side tools accounted for 39.6%, 33.6%, and 26.8%, respectively, with the structure transitioning from a “supply-dominated” to a diversified synergistic model of “supply optimization + environmental empowerment + demand stimulation”. In terms of participating actors, government departments (27.7%) played a

* 基金项目:国家自然科学基金项目(72574128, 72274109, 71974117)

作者简介:朱柯嘉(2001年—),女,硕士研究生,主要研究方向为卫生管理与政策研究。E-mail:202336535@mail.sud.edu.cn

通讯作者:周成超。E-mail:zhouchengchao@sdu.edu.cn

dominant role, technology enterprises showed increased participation (20.6%), while family members remained underrepresented (9.2%). Conclusion: It is necessary to further optimize the structure of policy tool, strengthen social participation and family support systems, promote the deep integration of technology and humanistic care, and enhance the systematicness and effectiveness of the policy system.

【Key words】 Informal elderly care; Policy tools; Participants; Content analysis method

随着我国人口老龄化加速和家庭结构日趋小型化,非正式照料已成为满足老年人长期照护需求的重要方式,在养老服务体系建设中扮演着越来越关键的角色。^[1-2]老年人非正式照料通常指由家庭成员、亲友或社区志愿者为老年人提供非专业化、非营利性照护服务,具有成本低、情感联结紧密和社会嵌入性强等特点。^[3-5]然而,在城镇化加快、人口流动性增强以及女性劳动参与率持续上升的背景下,传统家庭照料功能逐渐弱化,仅依靠伦理约束和家庭责任已难以维系老年人非正式照料的可持续性。^[6]因此,如何借助公共政策工具引导、规范和支持老年人非正式照料已成为国际研究与实践的重点议题。

近年来,我国政府陆续出台多项支持性政策,如《国务院关于印发“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系建设规划的通知》(国发〔2021〕35号)明确提出“强化家庭养老功能”,并通过税收优惠、喘息服务、护理技能培训等措施减轻家庭照料负担。^[7]然而,现有政策仍存在工具类型分散、执行机制条块分割、覆盖范围有限等问题,整体政策效能尚未得到系统评估。^[8]从现有研究看,国内现有成果多聚焦于社会学视角下的代际关系或伦理学层面的责任分担^[9-10]、特殊老年群体的非正式照料研究^[11-12],而基于政策工具理论从量化角度系统分析政策文本及其执行匹配性的实证研究仍较为缺乏。

政策工具理论为解析政策体系结构及其效能提供了成熟方法,在医疗卫生政策中已广泛应用,但在长期照护特别是老年人非正式照料领域尚存明显研究空白^[13-16],政策工具选择与多主体协同机制实施效果亟待深入探讨。基于此,本文以2011—2025年中国老年人非正式照料相关政策文本为研究对象,构建“政策工具—参与主体”二维分析框架,从供给、需求与制度环境三个维度系统剖析政策演进特征。

本研究一方面拓展了政策工具理论在非正式照料领域中的应用范畴;另一方面,首次从工具与主体协同维度识别我国老年人非正式照料政策的结构性演变逻辑,丰富了长期照护政策领域的动态机制研

究,为后续理论研究与政策优化提供参考。

1 资料与方法

1.1 资料来源

本研究选取《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》发布以来我国国家层面政府部门发布与老年人非正式照料相关的政策文件,包括法律法规、规划纲要、指导意见及实施办法等。以“非正式照料”“家庭照料”“居家养老”“照料者权益”“照料者支持”“老年人照料”“喘息服务”“长期照护”等为关键词,系统检索国务院、民政部、国家卫生健康委员会等官方网站及北大法宝等权威政策数据库。纳入标准包括:国家层面以老年人非正式照料为议题的专项政策或内容实质涉及老年人非正式照料的政策条文;排除仅涉及技术标准、操作细则或转发通知类文本。截至2025年3月底,共纳入34份政策文件作为有效分析样本(表1)。

表1 国家层面老年人非正式照料政策文件(部分示例)

序号	发文年份	政策名称	发文主体
1	2011	《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)	国务院办公厅
...
16	2021	《关于组织实施2021年居家和社区基本养老服务提升行动项目的通知》(民办函〔2021〕64号)	民政部、财政部
...
34	2023	《关于印发居家和社区医养结合服务指南(试行)的通知》(国卫办老龄发〔2023〕18号)	国家卫生健康委办公厅、国家中医药局综合司、国家疾控局综合司

1.2 构建二维分析框架

本研究构建了包含政策工具(X维度)与参与主体(Y维度)的二维分析框架(图1),系统辨析政策干预逻辑与多元主体协同结构,为理解我国老年人非正式照料政策的结构特征提供依据。

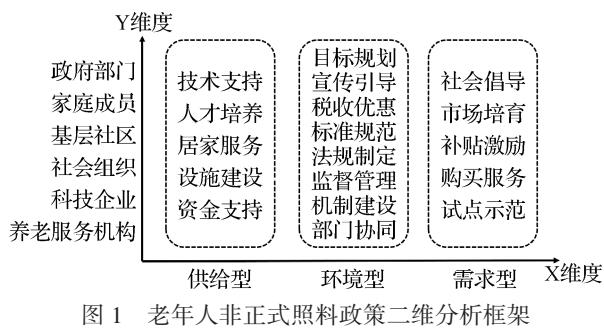


图 1 老年人非正式照料政策二维分析框架

1.2.1 X 维度: 政策工具

本研究借鉴 ROTHWELL 和 ZEGVELD 的政策工具分类理论^[17],结合我国老年人非正式照料体系的实际特点,将政策工具划分为供给型、环境型和需求型三大类,共包含 18 项子类工具(表 2)。

表 2 老年人非正式照料政策工具内涵

工具类型	工具名称	含义
供给型	技术支持	推动智能化、信息化技术在照料服务中的应用,提升老年人非正式照料的效率、可及性与服务质量。
	人才培养	通过组织系统化培训,提升家庭照料者、社区护理人员等专业照料能力与知识水平。
	居家服务	为居家老年人提供上门照料服务,包括生活照料、康复护理、精神慰藉等。
	设施建设	政府出资兴建或改造社区养老服务设施,为非正式照料提供物理场所与硬件保障。
环境型	资金支持	政府通过财政拨款、专项补贴等形式,为家庭照料者及相关服务组织提供直接资金援助。
	目标规划	通过制定中长期发展规划和阶段性目标,明确老年人非正式照料发展方向、重点任务和预期成果,为体系建设提供战略指引。
	宣传引导	通过媒体宣传、主题活动、典型表彰等方式,营造敬老孝亲的社会氛围,提升公众认知与参与意愿。
	税收优惠	利用税收减免等财政工具,激励家庭、企业及社会组织更多参与或支持老年人非正式照料服务。
	标准规范	建立服务质量、资质准入、操作流程等方面的标准体系,规范并提升老年人非正式照料服务的专业化水平。
	法规制定	通过立法与制定行政法规,明确各方法律关系,界定家庭照料者的权利、责任及保障措施。
需求型	监督评估	建立常态化监测、考核与评价机制,对政策落实进度、服务质量及实施效果进行跟踪问效。
	机制建设	构建信息共享、资源整合的工作机制,促进政府、市场与社会等多元主体间的有效配合与联动。
	部门协同	明确各部门职责分工,建立常态化沟通协调制度。
	社会倡导	鼓励和动员社会各界通过志愿服务、慈善捐赠、互助养老等形式参与非正式照料,构建社会支持网络。
	市场培育	通过政策引导和机制设计,吸引社会资本投入,培育成熟的养老服务市场,扩大服务供给。
	补贴激励	向符合条件的家庭或社会组织发放现金或提供实物补贴,降低照料成本,激发照料意愿与市场活力。
购买服务		政府通过契约方式,向社会力量购买专业化服务,直接为家庭和老年人提供所需的照料支持。
试点示范		选择特定地区开展政策试验,通过总结推广成功经验,发挥示范带动作用。

表 3 老年人非正式照料参与主体内涵

参与主体	含义
政府部门	负责非正式照料相关政策的制定、统筹协调与监督管理,提供财政与制度性资源支持,引导发展方向。
社会组织	包括非营利组织、慈善基金会等,通过实施具体服务项目、提供专业帮扶和开展公益倡导活动参与非正式照料。
基层社区	作为基层服务枢纽和资源整合平台,提供社区日间照料、活动组织、信息对接及邻里互助等支持性服务。
养老服务机构	以市场化方式运营,提供专业化、规范化的上门护理、康复服务及社区嵌入式养老服务,满足多元照护需求。
科技企业	从事智能养老设备研发、信息系统构建和创新服务模式探索,通过技术赋能提升照护效率与服务可及性。
家庭成员	主要指配偶、子女及其他亲属,以非正式形式直接提供日常起居协助、医疗护理、情感陪伴等持续性照料支持。

1.3 研究方法与编码流程

本研究采用内容分析法,使用质性分析软件 NVivo 12.0plus 对 34 份政策文本进行编码。以完整

供给型工具指政府通过直接提供资源与基础设施建设推动老年人非正式照料发展;环境型工具指政府通过法规制定与社会氛围营造等方式间接优化老年人非正式照料发展生态;需求型工具指政府通过激励与社会参与等手段拉动老年人非正式照料服务需求(表 2)。

1.2.2 Y 维度: 参与主体

参与主体是指在老年人非正式照料政策执行与接受过程中具有能动性的组织与个体。基于我国老年人非正式照料实践特征,本研究识别 6 类关键主体:政府部门、社会组织、社区、养老服务机构、科技企业及家庭成员(表 3)。

表达政策含义的最小语义单元为编码单位,按照“政策文件编号—具体条文内容”规则进行逐条编码,如:编码 1—2 表示“编号为 1 的文件—第 2 条文本条

款”,共识别 642 个有效分析单元。由 2 名编码员独立将各政策条目按照政策工具和参与主体两个维度进行归类,Krippendorff's α 系数达 0.92 ($P<0.01$)。对编码不一致的条款,通过协商或专家咨询达成一致。最终政策工具维度纳入 642 条编码,参与主体维度纳入 519 条编码。

2 研究结果

2.1 我国老年人非正式照料政策体系演进逻辑

我国老年人非正式照料政策发展呈现显著的“制度嵌套”特征,其内容广泛融入医疗保障、乡村振兴、基层治理等 12 类政策领域,逐步形成跨系统、嵌入式治理的整体格局。“十二五”至“十四五”规划时期,该政策体系经历了从初步探索到系统深化的演进,可分为 3 个阶段^[8]:(1)制度初创期(2011—2015 年)。以《国务院办公厅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)为标志,政策聚焦特困老年群体兜底保障,我国开始结合实际国情探索建设社会养老服务体系并将非正式照料纳入国家养老服务体系建设规划,通过“指导意见”“试点方案”等形式明确服务主体与制度框架,推动照料责任从家庭向社会延伸。(2)规范发展期(2016—2018 年)。伴随《国务院关于印发“十三五”国家老龄事业发展和养老服务体系建设规划的通知》(国发〔2017〕13 号)实施,政策重点转向优化资源配置与居家社区养老服务标准化,着力缓解城乡服务资源配置错配,推动老年人非正式照料从规模扩张向质量提升转型,呈现“从有到优”的发展导向。(3)系统深化期(2018 年至今)。在“十四五”健康老龄化战略引领下,政策更强调多元主体协同与系统生态建设,通过“政府引导—科技赋能—社会协同”整合多方资源,将老年人非正式照料深度纳入基层治理现代化体系,标志着进入“量变转为质变”的系统升级新阶段。

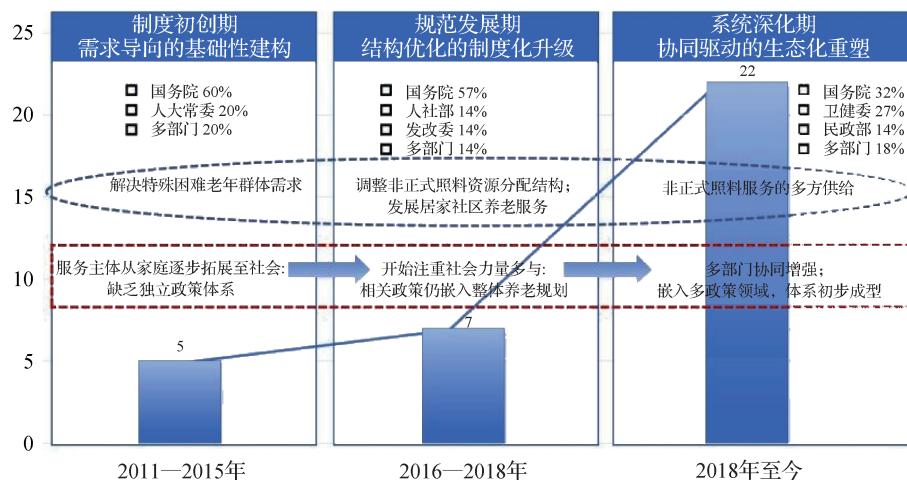


图 2 我国老年人非正式照料政策发展脉络梳理

2.2 政策工具维度量化结果

基于 642 条政策文本分析单元的量化结果,我国老年人非正式照料政策工具的使用呈现明显结构性特征。总体分布显示,供给型工具占比最高(39.6%),环境型工具次之(33.6%),需求型工具占比最低(26.8%)。从工具类型内部结构看,供给型工具以资金支持(8.9%)、居家服务供给(8.6%)与设施建设(8.3%)为主,技术支持(7.5%)和人才培养(6.4%)相对较少;环境型工具侧重宣传引导(8.3%)与监督评估(7.3%),但税收优惠(2.3%)和法规制定(2.2%)占比较低;需求型工具(26.8%)中社会倡导(8.3%)和市场培育(7.8%)占主导,但直接激励类工

具如补贴激励仅占 3.0%

在制度初创期,供给型工具占主导(42.4%),聚焦设施建设(13.6%);环境型工具中监督评估使用较多(8.0%),但机制建设缺失;需求型工具中试点示范缺失。在规范发展期,供给型工具占比下降至 33.8%,其中资金支持增加至 10.5%;环境型工具占比保持 33.8%,宣传引导显著增加至 12.8%;需求型工具占比上升至 32.3%,社会倡导大幅增加(15.0%)。在系统深化期,供给型工具中技术支持显著增加(8.6%),环境型工具中机制建设从无到有增长至 5.2%,需求型工具中试点示范显著增加至 5.5%(表 4)。

表4 老年人非正式照料政策工具和阶段维度分布情况(n,%)

	制度初创期	规范发展期	系统深化期	总计
供给型	53(42.4)	45(33.8)	156(40.6)	254(39.6)
技术支持	8(6.4)	7(5.3)	33(8.6)	48(7.5)
人才培养	10(8.0)	7(5.3)	24(6.3)	41(6.4)
居家服务	11(8.8)	4(3.0)	40(10.4)	55(8.6)
设施建设	17(13.6)	13(9.8)	23(6.0)	53(8.3)
资金支持	7(5.6)	14(10.5)	36(9.4)	57(8.9)
环境型	40(32.0)	45(33.8)	131(34.1)	216(33.6)
目标规划	2(1.6)	3(2.3)	15(3.9)	20(3.1)
宣传引导	9(7.2)	17(12.8)	27(7.0)	53(8.3)
税收优惠	4(3.2)	3(2.3)	8(2.1)	15(2.3)
标准规范	8(6.4)	3(2.3)	13(3.4)	24(3.7)
法规制定	5(4.0)	5(3.8)	4(1.0)	14(2.2)
监督评估	10(8.0)	8(6.0)	29(7.6)	47(7.3)
机制建设	0(0.0)	1(0.8)	20(5.2)	21(3.3)
部门协同	2(1.6)	5(3.8)	15(3.9)	22(3.4)
需求型	32(25.6)	43(32.3)	97(25.3)	172(26.8)
社会倡导	7(5.6)	20(15.0)	26(6.8)	53(8.3)
市场培育	13(10.4)	10(7.5)	27(7.0)	50(7.8)
补贴激励	7(5.6)	3(2.3)	9(2.3)	19(3.0)
购买服务	5(4.0)	7(5.3)	14(3.6)	26(4.0)
试点示范	0(0.0)	3(2.3)	21(5.5)	24(3.7)

2.3 参与主体维度量化结果

基于519条政策文本分析单元,我国老年人非正式照料政策参与主体呈现“政府主导、科技企业参与度上升、家庭参与不足”特征。政府部门占比27.7%,主要承担政策制定、资源调配与监督管理的职能;科技企业(20.6%)与社会组织(19.7%)参与度较高,基层社区(9.8%)参与度相对较低;家庭成员作为核心照料者参与度仅为9.2%(表5)。

表5 老年人非正式照料政策参与主体各阶段维度分布情况(n,%)

	制度初创期	规范发展期	系统深化期	总计
政府部门	35(37.2)	29(21.6)	80(27.5)	144(27.7)
家庭成员	7(7.4)	20(14.9)	21(7.2)	48(9.2)
基层社区	9(9.6)	19(14.2)	23(7.9)	51(9.8)
社会组织	17(18.1)	37(27.6)	48(16.5)	102(19.7)
科技企业	13(13.8)	20(14.9)	74(25.4)	107(20.6)
养老机构	13(13.8)	9(6.7)	45(15.5)	67(12.9)

分阶段演变显示主体结构趋于多元。在制度初创期,政府单一主导显著,占比37.2%,家庭、社区等参与有限(7.4%,9.6%);在规范发展期,社会组织参与度提升至27.6%;在系统深化期,科技企业参与增长至25.4%,成为推动智慧养老和数字化转型的关键力量,政府占比回调至27.5%,但家庭成员参与度仍仅为7.2%(表5)。

3 讨论

3.1 国家顶层设计高度重视老年人非正式照料政策体系建设

我国老年人非正式照料政策的发展始终与国家战略布局紧密关联。研究显示,非正式照料已成为国家应对人口老龄化的核心议题,通过《国务院关于印发“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划的通知》(国发〔2021〕35号)等纲领性文件明确了其重要定位,并在《中共中央、国务院关于加强新时代老龄工作的意见》等政策中不断强化家庭与社会在照料责任分担中的协同关系。老年人非正式照料已系统融入医疗保障、乡村振兴等12类政策领域,多部门协同治理格局初步形成,标志着该政策体系已基本建立。

然而,当前老年人非正式照料政策仍缺乏系统性、独立性与闭环设计,制度嵌套性特征突出,主要原因包括:(1)我国老龄化治理长期以机构养老为中心^[18],使非正式照料政策分散于各类民生政策中,未能形成独立的制度框架,例如家庭照料者支持措施散见于医保报销、个税抵扣等条款,缺乏系统整合^[19]。(2)尽管多部门共同参与,但协同机制仍不健全,权责界定模糊。以“家庭喘息服务”为例,该项工作涉及卫生健康部门制定标准、民政部门组织购买、财政部门提供资金等多个环节,但因部门间缺乏稳定的协作机制与明确分工,导致服务供给效率较低、覆盖范围有限或质量参差不齐等问题。

3.2 政策工具应用均衡化是提升我国老年人非正式照料政策效力的有效途径

我国老年人非正式照料政策工具呈现“供给型主导—环境型辅助—需求型薄弱”的结构特征,与我国“补缺型”传统养老政策密切相关。^[20]政府倾向通过直接资源投入快速扩大服务覆盖面,导致供给型工具长期占据主导地位,而需求型工具因见效周期长、目标群体较为分散,往往难以获得足够的政策优先级。政策工具的演进呈现三阶段适应性变迁,反映出政府在不同发展阶段的战略重心调整。在制度初创期,政策工具聚焦基础设施供给,体现出政府通过直接投资快速搭建养老服务基础框架的保障模式。这一选择源于我国社会养老服务体系初建时期资源短缺的现实困境,旨在优先满足特殊困难群体的基本照料需求,但也造成“重设施轻服务”的结构

性偏差,对环境型工具和需求型工具的关注明显不足。规范发展期,政策重心从硬件建设逐步转向制度建设和规范引导,其原因在于随着我国养老服务设施有了一定基础,城乡资源分配不均、服务质量参差不齐的问题凸显,政府开始通过加强监督评估、标准规范等环境型工具引导老年人非正式照料发展,同时尝试通过社会倡导激发家庭与社区参与。系统深化期,形成“供给优化+环境赋能+需求拉动”的多元协同模式,政策开始注重通过典型推广和制度创新激发社会力量参与,其原因在于随着老龄化程度加深以及科技快速发展,传统养老服务模式难以满足需求,政策目标升级为推动非正式照料融入基层治理现代化体系^[20],政府通过部门协同、科技赋能与需求激励形成政策合力,以实现更高效、更优质的养老服务。

尽管工具组合不断优化,当前政策工具应用仍存在优化空间:一方面需求型工具中补贴激励等经济支持工具不足,难以有效激发家庭与市场活力,这一结构性短板削弱了政策对照料需求的拉动效应;另一方面环境型工具中宣传引导、监督评估等柔性引导机制多而法规制定、税收优惠等刚性制度工具的应用潜力尚未充分释放。与欧美国家侧重立法与财税激励的刚性机制相比,我国现行政策兼顾情感伦理与制度建设,在立法保障与经济调控方面仍有提升空间。^[8]值得注意的是,当前部分政策在侧重技术效率与硬件供给的同时,对于家庭照料中所蕴含的伦理价值如何更有效地转化为制度化、可持续的支持体系,尚有进一步深化的空间,这也表明技术赋能与人文关怀之间的协同仍有待进一步强化。

3.3 多元主体协同增效助力我国老年人非正式照料政策体系升级

当前政策主体结构呈现出“政府主导、企业参与度提升、家庭参与相对不足”的格局,既反映出特定发展阶段的路径依赖^[21],也揭示出现行制度在激发多元主体活力、构建协同机制方面仍面临一定挑战。从政策演进过程看,政府主导源于社会养老服务体系建设初期对资源统筹与快速推进的现实需求,该阶段家庭与社会力量参与的制度环境尚不成熟。到规范发展期,随着《国务院办公厅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)出台,“放管服”改革推进及养老服务市场开放,社会力量参与度提升。科技企业参与度快

速提高是对“十四五”期间“科技赋能养老”战略的积极响应^[20],体现出市场机制与技术革变的深度融合。然而,家庭成员作为核心主体,参与度仍然偏低,反映出行政政策在需求侧支持不足,难以有效缓解家庭照料压力,导致家庭现实需求与政策供给之间还存在一定差距。这一非对称的协同机制,不同于均质参与的理想化协同模型,呈现出明显的制度引导特征。该主体结构与沈冰清等学者所指出东亚福利体制中“家庭政策工具化”倾向的结论相吻合^[22-23],体现出一定的制度惯性。从治理效能来看,政府主导模式在资源整合与顶层推动方面具有显著优势,但同时,如何更充分激发社区与家庭内生动力,仍是一个有待持续探索的议题。

4 建议

4.1 推进系统性建设,健全政策体系框架

针对当前老年人非正式照料政策系统性不足与跨部门协同薄弱等问题,提出如下建议:一是推动老年人非正式照料专项立法。研究制定《家庭照料促进条例》等专项法规,系统整合现行分散于医疗保障、税收优惠和民政服务等政策中的相关条款,明确家庭照料者的法律地位、权利义务及支持措施,构建统一的法律保障体系。同时,推动修订《老年人权益保障法》,增设家庭照料者支持专章,避免基层对家庭探访实行机械考核,建立侵权投诉、监督与救济机制。二是建立健全跨部门协同机制。由国家卫生健康委、民政部、财政部、人力资源和社会保障部等组建政策协调工作组,明确权责分工,建立信息共享与联合督办机制,重点推进“家庭喘息服务”等项目的标准统一与服务衔接,提升政策执行合力。

4.2 优化政策工具结构,加强需求侧激励

完善需求导向的政策工具组合。第一,提高需求型工具比例,强化补贴激励与市场培育。建立与失能等级和照料时间挂钩的阶梯式照料津贴制度,扩大政府购买服务范围,将居家照护、康复陪伴等服务纳入采购目录,提升家庭与社会组织的服务能力。^[24]第二,推动资源投入从硬件设施向技术培训等软性服务转型,设立家庭照料者技能培训专项资金,开发与国家职业标准衔接的课程体系,建设一体化培训平台,建立社区护理人才资源库,促进服务资源与需求有效对接。第三,建立政策效能监测评估与动态调整机制。构建政策实施评估指标体系,定期开

展效果评估。对养老设施使用率进行动态监测,推动低效设施功能转型或社会化运营,鼓励通过公建民营、合作运营等模式提升资源利用效率。

4.3 创新协同治理机制,激活基层服务能力

通过完善制度保障与创新激励机制,全面提升社区与家庭的内生动力。一是探索建立带薪护理假制度^[25],明确假期长度、薪酬补偿标准及申请条件。二是实施精准激励政策。依托大数据识别基层服务需求,对多代共居家庭提供房产税减免、个税抵扣等定向激励,既提供经济支持,也强化社会对家庭照料价值的认同。^[26]三是全面推行社区照料积分制度,对提供老年人非正式照料的个人及组织予以服务积分,积分可兑换社区服务或实物奖励。实施家庭照料能力认证与星级评定,对优秀照料者给予荣誉和实物激励,提升照料专业性与社会认可度。

作者贡献:朱柯嘉负责研究设计、数据收集与整理、数据分析及论文撰写与修改;杨士鳌与罗京京参与数据分析与论文修改;周成超负责文章修订与写作指导。

作者声明本文无实际或潜在的利益冲突。

参 考 文 献

- [1] 张韵, 陆杰华. 正式照料抑或非正式照料:照料模式对高龄老人临终照料成本的影响 [J]. 南方人口, 2021, 36 (1): 68-80.
- [2] LIANGWEN Z, SHUYUAN S, WENZHENG Z, et al. What determines informal care need among community-dwelling older adults in China? Results from a longitudinal study[J]. BMC Geriatrics, 2024, 24(1): 597.
- [3] VOLCKAERT E, SCHILLEBEECKX E, DE DECKER P. Beyond nostalgia: Older people's perspectives on informal care in rural Flanders [J]. Journal of Rural Studies, 2021, 87: 444-454.
- [4] 吴振东, 杜欣, 王璐涵, 等. 代际支持对老年人高血压的影响研究[J]. 中国卫生事业管理 2025, 42(2): 217-222.
- [5] 陈丽强, 宁满秀. 非正式照料对老年人医疗费用支出的影响及政策建议[J]. 中国卫生政策研究, 2016, 9(6): 56-61.
- [6] LIEM A, ANGGRAINI L, BARIYAH, et al. A long overdue recognition: domestic workers as caregivers for older people in Asia [J]. The lancet Healthy longevity, 2023, 4(4): e129-e30.
- [7] 国务院. 国务院关于印发“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系建设规划的通知[EB/OL]. (2022-02-21)[2025-04-06]. https://www.gov.cn/zhengce/content/2022-02/21/content_5674844.htm
- [8] 刘晓梅, 张昊. 中国非正式照料政策体系的脉络与内在逻辑:兼与欧美部分国家的比较分析[J]. 学术交流, 2022 (9): 120-134, 192.
- [9] 赵欢. 国内外老年人非正式照顾研究回顾及展望[J]. 社会福利(理论版), 2020 (1): 13-17, 24.
- [10] 李放, 饶丹, 沈苏燕. 城市老人子代照料者的压力过程机制与社会支持效果:非正式支持与正式支持的双调节作用[J]. 郑州大学学报(哲学社会科学版), 2024, 57 (2): 54-62, 143.
- [11] 朱善文. 福利多元主义视角下优化失智老人社区照护服务供给研究[J]. 特殊群体社会工作研究, 2023(1): 1-14.
- [12] 刘二鹏. 失能老人子女照料的变动趋势、照料效果与支持体系研究[D]. 武汉: 武汉大学, 2020.
- [13] 李婉晴, 郭宏, 罗婷, 等. 老年人家庭非正式照料现状及政策支持研究进展[J]. 中国疗养医学, 2023, 32 (9): 940-944.
- [14] 武玲娟. 失能老人家庭照料者的福祉困境与政策支持研究[D]. 济南: 山东大学, 2023.
- [15] 陈婷, 周庆誉, 蒲川, 等. 政策工具和三级预防视角下我国糖尿病防治服务政策文本量化分析[J]. 中国卫生政策研究, 2024, 17(11): 67-74.
- [16] 李玥茗, 卓丽军, 朱静佳, 等. 基于政策工具的我国中医药科技创新政策文本分析[J]. 中国卫生政策研究, 2024, 17(1): 36-42.
- [17] ROTHWELL R, ZEGVELD W. Reindustrialization and technology[M]. Reindustrialization and technology, 1985.
- [18] 高钰欣. 我国老年人机构养老选择偏好研究:基于 CLASS 数据的经验分析 [J]. 应用数学进展, 2022, 11 (7): 4470-4479.
- [19] 邱晗, 石秀华. 人口老龄化背景下养老服务产业的发展困境与路径思考 [J]. 老龄化研究, 2023, 10(03): 962-968.
- [20] 李树丛. 我国社区养老日间照料服务的现状、问题成因及对策分析[J]. 老龄科学研究, 2023, 11(10): 30-46.
- [21] 印家博. 老年人社区非正式照料体系研究[D]. 上海: 上海工程技术大学, 2019.
- [22] 沈冰清, 林闽钢. 福利体制如何影响福利态度?: 全球视野下的福利体制效应及传导作用分析[J]. 公共管理与政策评论, 2023, 12(6): 96-115.
- [23] 陈星, 彭华民. 东亚福利体制下公众对政府福利责任态度变迁的比较研究: 基于1996—2016年ISSP数据的实证分析[J]. 社会工作, 2024(1): 101-29, 64-65.
- [24] 倪子菡, 朱秀媛, 宋宝香, 等. 长期护理保险对中老年群体家庭隔代照料的影响: 基于CHARLS面板数据的实证分析[J]. 中国卫生事业管理, 2025, 42(2): 162-167.
- [25] 张乐川, 钟仁耀. 日本介护保险制度变革的理念、路径与效果分析: 基于财政压力缓解的视角[J]. 社会保障研究, 2019(5): 52-62.
- [26] 张秋林, 王晓洁, 赵梦丹. 人口老龄化背景下非正式照料税收支持政策: 国际经验与启示 [J]. 国际税收, 2024 (12): 56-65.

[收稿日期:2025-07-17 修回日期:2025-09-13]

(编辑 刘博)