

# 多重制度逻辑下的养老服务产业发展研究

杨立雄 余舟

**摘要** 从多重制度逻辑理论出发,本文分析了养老服务产业发展过程中政府逻辑、市场逻辑和家庭逻辑的作用。早期养老服务的发展主要基于家庭逻辑,政府只承担非正常家庭老年人的养老责任;20世纪50年代以来,政府逻辑在养老服务中的地位开始加强,但是一直没有动摇家庭逻辑的主导地位;20世纪80年代以后,在社会福利社会化原则指导下,市场逻辑开始有所发展。随着老龄化进程的加速,上述三种逻辑相互交织,产生的冲突和矛盾是导致养老服务产业发展出现诸多问题的因素。未来养老服务产业的健康发展在于理清三种制度逻辑,重视人群特征、产业特征等因素,根据不同的制度逻辑制定分层次的养老服务发展战略。

**关键词** 养老服务产业;政府逻辑;家庭逻辑;市场逻辑

中图分类号 D632 文献标识码 A 文章编号 1001-8263(2018)06-0067-08

DOI: 10.15937/j.cnki.issn.1001-8263.2018.06.010

**作者简介** 杨立雄,中国人民大学劳动人事学院教授、博导 北京 100872;余舟,中国人民大学劳动人事学院博士生 北京 100872

## 一、问题的提出

在政府、社会和市场的推动下,我国养老服务产业规模快速扩大,服务内容不断丰富,服务质量稳定提升。但与此同时,我国养老服务产业的参与主体——政府、市场、家庭——在发展过程中却没有产生合力,甚至各主体的作用相互抵消,影响了养老服务产业的健康发展。那么,导致这种现象的根源在哪里?本文基于多重制度逻辑理论尝试分析产生冲突的根源,并提出解决冲突的办法。

20世纪80年代,弗利南德(Roger Friedland)和阿尔弗德(Robert R. Alford)提出了“制度逻辑”(Logic of Institutions)的概念,认为当代西方社会所有的核心制度——资本主义、原子化家庭、科层制政府、民主、宗教——均有其独特的逻辑,这些制度逻辑决定了个人偏好、组织利益及其他行为<sup>①</sup>。在此基础上,桑顿(Patricia H. Thornton)等人将制度逻辑定义为人们生产、再生产的物质生活、组织时间和空间,以及给他们的社会现实提供意义的物质实践、假设、价值、信念、规则及模式。这些制度可能是相互矛盾的,因此使得组织以及个人需要基于不同逻辑去改变社会制度关系<sup>②</sup>。多重制度逻辑理论早期研究倾向于探讨组织中制度逻辑之间从共存到冲突的过程,近期

研究则注重同一场域中冲突逻辑的共存<sup>③</sup>。

在制度逻辑理论的运用中,宏观行业层面注重研究制度逻辑变迁对行业组织经营的影响<sup>④</sup>、在对抗的制度逻辑中组织的选择<sup>⑤</sup>等问题,微观组织行为层面注重研究制度逻辑对组织成员行为的影响<sup>⑥</sup>、机构管理人员如何应对同一组织中的不同制度逻辑<sup>⑦</sup>等问题;制度逻辑理论的研究领域涉及出版、环保、信贷、医疗、教育等行业及组织。随着老龄化进程的加速,西方学术界也开始应用制度逻辑理论研究养老服务领域,包括:对老年人服务领域的“医疗逻辑”和“社会关怀逻辑”的分析<sup>⑧</sup>;新成立的健康与服务社会企业(包括居家养老服务组织在内)的政府逻辑、市场逻辑和市民社会逻辑的分析<sup>⑨</sup>;老年人与残疾人业务板块中的制度逻辑冲突<sup>⑩</sup>。从现有文献来看,不论是选取怎样的分析角度,养老服务组织或者行业发展中均存在着多重制度逻辑并有着相互冲突,需要通过协调各制度逻辑之间的关系来促进发展。

在国内现有文献中,多重制度逻辑的分析已在村庄选举、教育、农业等多个领域得到应用<sup>⑪</sup>,但对养老服务领域的分析还处于空白。虽然对养老服务产业研究已成为国内理论研究的热点问题<sup>⑫</sup>,但是这些研究往往将视角局限于某一制度逻辑,如探讨政府在养老服务产业发

展中的职责<sup>⑬</sup>、研究养老服务市场的特点<sup>⑭</sup>、分析家庭在养老服务产业中的分工<sup>⑮</sup>等。事实上,养老服务产业发展中出现的问题与其所处的社会、政治、经济等因素相关,受到多主体制度逻辑的影响,因而有必要从家庭、政府和市场的视角分析我国养老服务产业发展中出现的问题。

## 二、多重制度逻辑:一个分析框架

### (一) 多重制度逻辑理论的优势

多重制度逻辑理论解释能力尽管存在着不足,如在多重制度逻辑共同发生作用的背景下,制度逻辑之间的关系如何呈现、对组织又会产生怎样的作用仍有待进一步研究,但该理论在组织及产业的研究中依然表现出明显的优势:

首先,制度逻辑表现出社会建构、物质实践的历史模式以及价值、信念与规则等内容,为研究提供了历史性、连贯性的思路。尽管养老服务产业是养老服务市场化后出现的概念,但是养老服务作为人类生活不可分割的一部分已经延续了千年。只有通过分析养老服务产业的历史渊源,对养老服务在中国不同历史时期的发展进行分析,才能够深入考察养老服务产业的内在规律。

其次,该理论从影响组织及产业发展力量的多重性出发,强调了发展中多重逻辑的异质性,避免了只关注某单一机制而使研究结果出现偏差;避免了从单一的中国传统文化(孝文化)、家庭演变、公共政策、经济发展等视角对养老服务产业进行研究的局限。

最后,通过分析影响组织及产业发展背后的各种制度逻辑,特别是通过揭示发展背后存在的动力与阻力来源,能够更好地判断其未来发展的方向。养老服务产业发展既存在着主导逻辑,多制度逻辑之间又发生相互作用,以此出发有助于理解当前养老服务产业在快速发展的同时却又出现困境的成因,从而有利于寻找更好的解决方案来促进养老服务产业的发展。

### (二) 养老服务产业的多重制度逻辑分析框架

养老服务产业涉及到政府、市场和家庭等主体,受到家庭逻辑、政府逻辑和市场逻辑三种制度逻辑的作用。家庭逻辑指结成家庭关系成员之间对家庭代际传承功能的承担;政府逻辑指政府通过法律、制度等手段对社会活动的调节;市场逻辑指在一定经济体制下,经济参与主体对最大化利益的追求。在中国传统社会中,家庭逻辑是养老服务的主导逻辑,政府主办的养老机构只是家庭养老的补充;随着经济、社会和生活方式的变化,养老服务组织的作用逐渐凸显,在政府逻辑的主导下,获得了快速发展。进入老龄化社会后,社会养老需求迅速增加,市场逻辑开始逐渐成为主导逻辑。在家庭逻辑、政府逻辑以

及市场逻辑的主导下,养老服务在理念基础、运营定位、机构收住对象群体、价值追求、合法性来源方面均呈现出不同特点(见表1)。

表1 不同制度逻辑主导下的养老服务发展模式

	家庭逻辑	政府逻辑	市场逻辑
理念基础	家庭照顾	政府兜底	市场服务
运营定位	家庭责任	养老事业	养老产业
价值追求	伦理性	公益性	盈利性
合法性来源	道德文化	法律制度	经济权益
服务主体	家庭成员	政府资助的社会组织	市场组织
服务对象	家庭(族)中的老年人	有养老需求的特殊老年人(如五保对象、困难老年人、残疾老年人、优抚对象等)	有支付能力的老年人

在养老服务产业的发展过程中,家庭逻辑与政府逻辑的相互作用主要体现在我国社会变迁以及家庭政策的变化上;市场逻辑与家庭逻辑的相互作用主要体现在市场行为以及家庭关系上。政府逻辑对市场逻辑的作用主要体现在:社会保障制度、老年津贴、养老文明建设等政策会影响到老年人的支付意愿以及社会成员对待养老服务产业的态度;政府通过能源、税收等方面政策影响着企业战略以及企业盈利状况,而这直接影响到社会资本是否进入养老服务领域;政府出台的具体的人才、设备、土地、资金等支持政策,则直接影响企业在养老服务活动中商业计划的制定与执行。家庭逻辑对市场逻辑的作用主要体现在:传统家庭伦理观,直接影响着社会成员对待养老服务产业的态度以及支付意愿;家庭基本经济收入状况影响养老服务组织战略及服务价格;家庭中的赡养承担者影响着商业计划中的营销要素。政府逻辑与家庭逻辑联合影响着企业从对养老服务产业的调研、进行盈利测算、再到制定执行商业计划的整个过程。在政府与家庭逻辑作用的力量下,既产生了促进养老服务产业发展的动力,同样也产生了妨碍其发展的阻力(见图1)。在受到政府逻辑、家庭逻辑影响的同时,市场逻辑也会产生反作用:市场的经营状况反馈至政府,会影响到后续养老服务产业政策制定;同时,家庭对养老服务购买的意愿也会受到市场价格及服务质量状况的影响。

## 三、养老服务变迁:从家庭逻辑到政府逻辑再到市场逻辑

### (一) 家庭逻辑:家庭主义理念的传统养老模式及变迁

在传统社会中,家庭、家族起着非常重要的作用,家庭是承担老年人养老生活、为老人提供养老照料单位。从家庭养老的经济基础看,在自给自足的农耕经济下,家庭处在一个相对封闭的生产环境以及居住环境中,稳定性强。在这样的环境下,生产资料基本由家庭组织自行投入,作为一个自治单位,家庭组织既是生产单位,又是

生活福利单位<sup>①6</sup>。在这样的经济基础上,我国形成了“反馈模式”的养老方式,即:即甲代抚育乙代,乙代赡养甲代,乙代抚育丙代,丙代又赡养乙代,下一代对上一代进

行反馈<sup>①7</sup>。传统的儒家孝道文化是家庭支持养老服务的主要伦理思想基础,“孝”作为做子女的基本人伦道德,包含了满足父母在物质、精神以及生活服侍上面的需要。

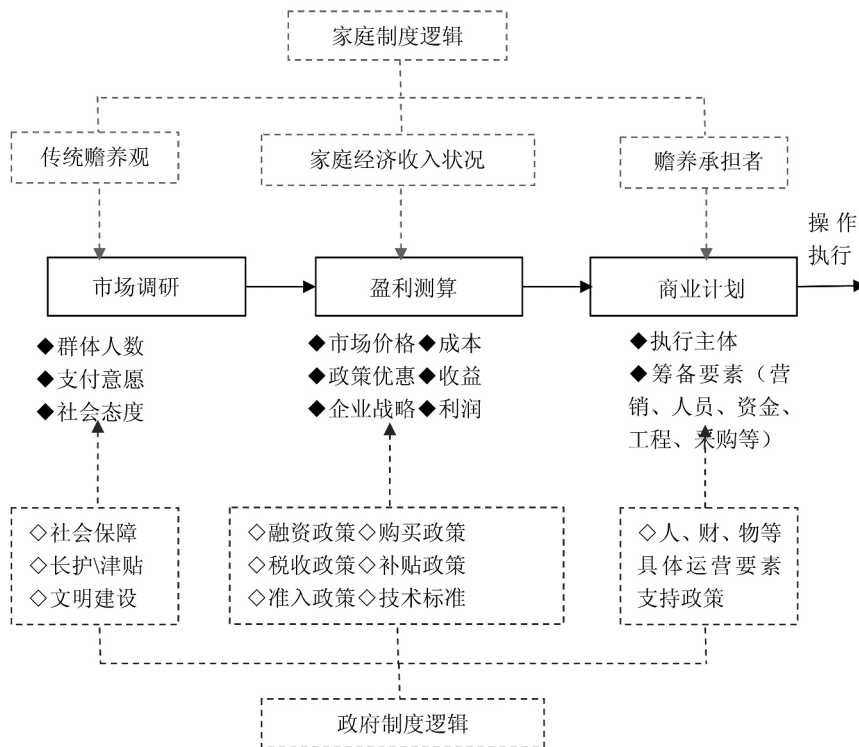


图1 政府逻辑、家庭逻辑与市场逻辑的内涵与关系

家庭养老的重要性不仅限于家庭内,甚至被提升为统治的基石。儒家思想认为,家庭中孝道的要求应该延伸到政治领域,孝的观念是治理天下的重要基础。家是国的缩影,在家尽孝,则能出门尽忠;孝顺父母,顺从兄长,便不会喜好触犯上层统治者,从而不会喜好造反。整个国家因为孝道而有序运转,孝便是德之本,是教化的出发点。家庭逻辑便与政府逻辑结合起来,由此孝也被纳入法律条文。在国家养老相关养老律令以及“孝道”的社会伦理引导下,家庭以及宗族对老年人在衣食、生病、丧葬等问题上充当了重要角色。从国家层面的养老服务保障来说,在为退休官员建立致仕制度的同时,也为普通老年人提供低水平的带有福利性质的养老措施。如:为老年人或其子女免除徭役、赋税,给老年人赏赐钱物,赐予官爵表示对老年人的尊重与优待等措施;对于失去家庭的老年人,国家会通过举办收养机构的方式(如孤独园、福田院、养济院、普济堂)给予其生活保障。

1949年后,受意识形态影响,个人从家庭中抽离,城市工作单位或农村人民公社成为人们生活的重要场所,原先家庭承担的诸多功能被弱化。不过,尽管社会政策

在意识形态的影响下进行“去家庭化”(de-familialization),但是反馈模式没有发生根本性改变<sup>①8</sup>,养老服务的家庭基础没有动摇。在城市生活中,居民从所在单位获得的福利几乎都是以家庭为基本的消费单位,家庭被强制性地规定为个人无法脱离的消费共同体<sup>①9</sup>。改革开放后,农村集体化解体,城市福利逐步社会化,家庭开始承担更多的福利供给任务。不过由于随着老龄化的发展和养老观念的变化,作为“在家养老和子女养老相结合的形式”的传统完整家庭养老模式已经出现了变革,二者相分离的情形导致“不完整的家庭养老”大量出现,这种分离态势就是传统养老方式的变革过程<sup>②0</sup>。此时的家庭养老支持系统开始由血缘关系转向社会关系,责任主体和支撑单位由家庭或宗亲转向家庭、社会与政府,家庭养老方式向居家养老过渡<sup>②1</sup>。

该阶段养老服务政策出现“再家庭化”(re-familialization)与“去家庭化”的博弈<sup>②2</sup>。一方面,国家在不断推出政策促进养老服务产业发展,力求通过社会、市场力量解决养老问题,但同时也开始通过社会政策重新构建、维护家庭的赡养功能。地方政府地进行了重新构建家庭赡

养政策的尝试,由政府提供子女照顾老年人福利补贴<sup>23</sup>。2017年,国家出台了《国务院办公厅关于制定和实施老年人照顾服务项目的意见》,从国家层面鼓励制定家庭养老支持政策,引导公民自觉履行赡养义务和承担照料老年人责任;同时,该政策鼓励职业院校和培训机构面向老年人及其亲属开设一定学时的老年人护理、保健课程或开展专项技能培训,将现代护理技术引入家庭照顾中。

### (二) 政府逻辑: 剩余主义理念下的政府责任变迁

1949年后,伴随着社会主义改造运动和农村集体化运动的展开,传统的价值观念被改造,意识形态发生急剧转变,国家与集体被放在了生活中的首要位置。这个时期政策制度的“去家庭化”色彩非常明显,养老服务逐步成为国家与集体的一项职能,由此养老服务相关政策也开始出台。在农村,1956年《高级农业生产合作社示范章程》要求合作社对“五保户”进行保障,由此“五保”政策成为中国特色养老服务的重要组成部分。另外,人民公社制度建立后,农村的生活方式开始集体化,呈现高度的组织化,兴办集体福利事业成为人民公社的理所当然的一项职能。到1958年,全国办起敬老院15万余所,收养300余万老人,但由于经费不足、条件较差等原因难以巩固;到1962年全国敬老院仅存3万所,入院老人55万人<sup>24</sup>。

在城市,单位成为城市居民获得福利保障的渠道,单位对职工及其家庭的福利负责任,而个人则通过单位就业获得工资收入,获得惠及家庭的住房、教育、生活服务福利。隶属于单位退休老年人在领取退休金的同时,在节假日时可获取单位给予的物质或者经济福利;一些单位则兴办了集体专门接收离退休人员的福利机构。而对于城市“三无”老人,民政部门在接管改造旧社会慈善团体和救济机构的同时,成立了养老院和生产教养院。1956年单设残老院,1959年后改称社会福利院或养老院。1956年全国有残老院379个,收养安置近6.5万老人;到1964年,全国社会福利院、养老院发展到733个,收养老人近7.9万人<sup>25</sup>。

这一时期,家庭逻辑仍然是养老服务的主导发展逻辑,但养老服务发展的政府逻辑开始发生显著变化:一是服务的对象进一步扩大,即从鳏寡孤独废疾者扩展到优抚对象、特殊困难群体以及精减退职老职工等群体。二是政府的作用进一步加强。通过意识形态强化国家的责任,建立了计划经济体制下全国统一的福利制度,通过国营和集体企事业单位等单位实施社会福利的供给,涵盖生、老、病、死等各方面内容的福利项目。在老年服务供给方面,国家举办所有老年福利机构及其事业,拥有福利机构的所有权、人事权和控制权,并直接行使老年福利机构的管理权和经营权。

20世纪70年代末,中国开始实施计划生育,家庭逐步小型化;从20世纪80年代开始,国内部分城市陆续步入老龄化社会,2000年全国整体步入老龄化社会。在少子化和快速老龄化的冲击下,养老服务成为全社会关注的焦点问题,养老服务中的政府逻辑开始发挥作用。从1984年民政部提出社会服务社会化的改革思路,到2000年多部门联合下发《关于加快实现社会福利社会化的意见》,以社会福利社会化为指导,养老服务中大力引入社会资本,由此市场逻辑也开始在养老服务中发挥作用。这一时期,养老服务对象从孤寡老年人向困难老年人扩展,服务内容从基本生存向养、住、医、娱等物质精神层面的扩展,入住养老机构人数快速增加,养老机构数量快速增长。同时,政府开始重视居家养老服务,社区服务有所发展,各地也据此提出养老服务格局规划(如上海的“9073”、北京的“9064”),合理确定居家养老、社区养老和机构养老的比例,促进养老服务产业的健康发展。

不过,这一时期养老服务产业发展的制度环境未发生根本性变化,在剩余主义理念的指导下,在家庭逻辑的主导下,政府逻辑和市场逻辑开始发挥一定的作用,但是社会资本规模偏小,社会组织发育不成熟,社会力量无力与公办养老机构竞争;而国家作为福利主体的地位开始淡出,使部分地区的老年服务供需之间的矛盾更加突出,尤其是农村基础社会福利事业缺乏资金,公共设施建设更是滞后,导致农村养老服务长期处于停滞状态。而这些空白被迫由家庭供养服务来填补<sup>26</sup>。

### (三) 市场逻辑: 社会福利社会化下的市场参与

2000年,中国整体步入老龄化社会,老年人快速增长的养老服务需求给整个社会带来了较大压力。从家庭逻辑出发,家庭在抚养老年人与养育下一代均需付出经济资源与人力资源时,独生子女开始承担养老服务。城乡人口流动的持续增长导致传统家庭结构发生改变,空巢家庭急剧增加;随着生活方式和价值观的变化,传统的“孝文化”逐渐衰落,传统家庭养老方式面临巨大挑战。在快速老龄化和家庭小型化的背景下,政府加强了养老服务统筹规划。但是长期以来在家庭逻辑指导下,市场逻辑缺失,政府逻辑缺位,养老床位严重不足、设施简陋、服务队伍专业化程度不高、行业服务欠规范等问题集中暴露,加剧全社会对养老的焦虑。

在这样的背景下,通过市场手段解决养老问题显得更为迫切。市场逻辑产生于上个世纪90年代的“社会福利社会化”理念。当时,政府借助市场手段和社会力量推动养老服务发展,养老服务的市场化得到初步发展。但是,政府并未促进其产业化发展,仍然以办养老事业的方式对待社会养老服务,用带有政府色彩的管控手段对待

社会养老服务组织,养老服务产业的市场化进程发展缓慢。20世纪90年代的市场逻辑主要有两个特点:一方面市场逻辑开始显现,表现为社会办敬老院数量增加,床位数稳中有升(见表2);另一方面政府逻辑与市场逻辑两者之间的界限相对模糊,政府尚未明晰养老服务市场化的发展路径,公办养老机构有市场行为,民办养老机构也有公益性行为。

表2 20世纪90年代社会办敬老院数量(1995-1999)

	1995	1996	1997	1998	1999
单位数(个)	31890	31613	31968	32236	37344
床位数(万张)	79	81.6	83.2	84.8	85.3
收养人数(万人)	60.3	62.1	63.1	63.9	64.8

数据来源:2017年中国民政统计年鉴。

进入21世纪后,我国养老服务和产品供给不足、市场发育不完善、顶层设计不健全、城乡区域发展不平衡等问题突显。同时,养老服务产业的发展势头预示着它将成为新的经济增长点,蕴藏着巨大的消费需求。在此背景下,2013年国务院出台《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》,成为国家大力推进养老服务产业的标志性政策。随后,政府又颁布了一系列政策,优化养老服务市场环境,促进市场要素(资金、土地、税费、人才、投融资、标准化管理等)发展。在政府主导下,市场组织开始大举进入养老服务产业,小型养老机构、照料中心、驿站也吸引了大量社会资本投入,养老服务产业开始步入快速发展阶段。另外,资本开始收购国内优质养老项目和运营公司,部分地区养老服务市场竞争加剧,养老服务的业态发生变化。

与20世纪90年代相比,2013年以后养老服务的市场逻辑有所变化,参与主体从个体向国企和外企转变,建设与发展方式更加多样化(包括了公建民营、PPP、政府购买服务等方式),投资和建设规模从小型养老机构向综合服务体转向。这一阶段,中国养老服务产业的市场逻辑呈现以下两个特征:一是以政绩为导向而非以市场为导向的发展模式。从养老兴办主体的选择到床位规模数量的设定,均围绕在政府的规划目标下。特别是在床位数指标的要求下,各地方政府成为养老机构建设发展推动者,在“十二五”时期全国养老床位数达到669.8万张,每千名老人拥有床位数达到30.3张<sup>[27]</sup>,比“十一五”末增长70.2%。二是形成政策扶持下的管制市场。围绕着促进市场发展的目标,政府逻辑表现出强烈的主导作用,不过由于其尚未能找准自身未来明确的发展方向,政府并未能够将其职责从“全权负责”过渡至“规划管控”,并最终承担“引导监督”的功能,将工作重点放在为贫困以及失去家庭支持老年人提供保障服务上,反而在养老机构建

设、规划、运营上履行了市场应该完成的工作,从而对养老服务市场产生一定程度的扭曲。

#### 四、养老服务产业的多重制度逻辑:冲突与困境

在养老服务的主导逻辑从家庭逻辑、政府逻辑并开始向市场逻辑过渡的过程中,尽管每个阶段的主导逻辑会发生变化,但其他的制度逻辑依然会对养老服务产生影响。各制度逻辑之间既产生了相互促进的作用,又同时因相互矛盾而发生着抵消作用。家庭逻辑为养老服务市场化创造了一定条件,政府逻辑为养老服务市场化发展提供了大量支持;但与此同时,家庭以及政府逻辑也与市场逻辑产生冲突。忽视了这一点或者只看到政府逻辑的支持而忽视市场逻辑本身包含规律,便会导致养老服务产业发展中出现问题,诸如养老机构发展速度快与床位空置率高并存;养老服务推出易与老年人购买意愿低;养老服务行业盈利难与市场投资热情高的矛盾。这些矛盾的产生便源于制度逻辑的冲突。

(一)发展的制度逻辑冲突:政绩需求、市场需求与家庭需求

以市场逻辑为导向的养老服务产业是在政府逻辑的推动下迅猛发展的,但过分强调通过政府政策来推动养老服务产业发展,则必然会出现养老机构投资或运营与养老服务市场实际情况不符的一面,养老机构难以精准地以老年人的需求为导向来提供产品和服务。分析其原因,在于政府在为解决社会养老问题的同时,政绩成为地方政府的追求目标之一。政府通过对床位数指标的层层分配实现政府工作目标,比如2016年民政部公布了该部和国家发改委印发的《民政事业发展第十三个五年规划》,提出到2020年每千名老年人口拥有养老床位数达到35-40张,部分地区在此基础上提出了更高目标<sup>[28]</sup>。在政绩需求的压力下,各地频繁出台养老政策,养老床位快速增长。2000-2015年,我国城市的养老床位数从57.4万张增长至2015年的216.1万张,期间增长了将近4倍;养老床位空置率上升,2015年城市床位利用率仅为56.04%,农村床位利用率仅为65.05%<sup>[29]</sup>。

另外,由于养老产业具有初始投资大、回报率低、回收年限长、运营风险大的特点,养老机构盈利较难。根据中国老龄科学研究中心2015年《养老机构发展研究报告》,有32.5%的养老机构亏损,有48.1%的养老机构的运营状况为基本持平,仅有19.4%的养老机构有所盈利<sup>[30]</sup>。在政府产业政策频出的政府逻辑影响下,部分缺乏经验的企业因“政策红利”投入养老产业;一些官员、学者、媒体对老龄化过度的渲染,放大了社会对养老问题的焦虑情绪,让部分企业对养老产业中家庭逻辑的作用认

识出现偏差,错误认为家庭赡养功能已经濒临瓦解,家庭对老年人生活照料等方面服务需求巨大,老年人数量就等于购买量,结果产生了床位空置、产品服务无人购买、亏损较大甚至机构倒闭等现象。

## (二) 目标的制度逻辑冲突: 公益性与市场性

在家庭逻辑主导时,政府公办养老机构收住对象为“五保”老人、“三无”人员及残疾老年人,养老服务定位于纯公共物品,实现社会公益性是养老服务追求的目标。在政府推动“社会福利社会化”的背景下,养老服务的层次转向纯公共物品、准公共物品、私人物品三个层次共存。对传统供养对象“五保”“三无”以及贫困老年人、特殊贡献的老年人,应该由政府主导提供纯公共物品或准公共物品;而对于中端收入老年群体、失能老年人,应该通过政府支持结合市场自由竞争的方式提供养老服务;对于有购买能力、愿意付费追求更高生活品质的老年人,应由市场提供私人物品。但在实践中,政府逻辑主导的养老服务改革尚未清晰认识政府、市场和家庭的边界,很多区域出现了政府主办的公办养老机构收住了本应该通过市场购买服务的老年人,而需要政府保障服务的对象却无法享受到养老服务,应该由政府主导的“公益性”养老服务出现了扭曲。由此导致了市场逻辑的问题,即:社会资本投入的养老机构其本身运营成本高于政府主办养老机构,收费高于公办养老机构,在市场竞争中往往处于下风。从家庭逻辑来看,公办养老机构收费低廉、更能体现公益性,选择公办养老机构成为家庭的首选,从而形成“公办养老机构一床难求,而民办养老机构一客难求”的局面<sup>①</sup>。

其实,不论养老服务的供给主体是政府还是市场,养老服务都是一种能够带来社会效益的福利事业,养老服务组织通过服务于老年人群体,减轻了家庭赡养负担,承担了社会公共责任。从这个意义上讲,公益性也是民办养老服务组织所需要具备的特性。但是在实践中,在以追求利益为目标的市场逻辑下,民办养老机构天然有追求利润的需求。从设立性质上看,部分民办养老机构为了享受税费优惠以及政府补贴,将机构性质设置成为民办非营利组织,而并非出于公益目的。而一些机构过份逐利也带来了问题,包括:在成本方面进行不合理压缩,服务质量降低;投资方通过人工费、管理费等形式提取机构盈余;过度追求养老机构的床位规模等。市场逻辑自身带有的逐利性一旦缺乏合理的监管,容易出现偏离养老服务公益的目标,与政府引入市场力量的本意相违背。

## (三) 角色定位的制度逻辑冲突: 补充与支撑

1949年后,我国社会福利政策呈现了从“家庭主义”向“去家庭化”的转变。在“家庭主义”下,家庭为照料服务的主要提供者,“去家庭化”则试图减轻家户的负担,减

少个体对家庭亲属的依赖。随着政府福利职责的回归,市场逻辑和家庭逻辑在进一步重构之中,家庭被重新赋予了新的保障责任,“再家庭化”的进程由此而生。但由于“再家庭化”与“去家庭化”的过程交织在一起,导致了政策中两种取向出现了相互制约和冲突。一方面,家庭在养老中的责任被重新强调;另一方面,家庭的赡养负担不断被媒体宣扬,社会化的养老服务方式成为解决养老问题的最佳手段。在这样的背景中,政府逻辑一方面想通过社会力量解决原属于家庭的养老问题,但又受制于财政、市场发育程度、传统文化等因素的制约,不得继续发挥家庭赡养功能。结果便出现了在养老服务政策规划中养老机构先成为养老服务的“支撑者”,随后又成为养老服务“补充者”的矛盾表述。

尽管“十三五”期间的养老服务规划进行了调整,但在实践中,养老机构“补充者”和“支撑者”的矛盾并未真正得以解决。从“补充者”的角色出发,养老机构应该从对老年人居家生活补充的角度上提供服务,提供老年人真正需要而家庭成员又无法保障的服务。但是政府以及尚未成熟的养老服务组织往往忽略了家庭逻辑,没有真正认识到老年人的养老意愿、支付意愿、社会态度以及赡养者的情况,仅凭简单的调研以及自身对市场的主观判断,便推出“创新”的养老服务模式以及服务内容,其结果是政府力推的养老模式不被老年人认可,养老服务组织推出的服务无老年人购买,这样困境在日间照料中心和提供居家养老服务的机构中尤为突出。

## 五、结论与启示

受几千年家庭养老文化的影响,家庭逻辑仍然是当前中国养老服务发展的主导逻辑,尤其是在农村地区,家庭养老仍然是主要的养老方式。但是在家庭小型化和快速老龄化的背景下,基于家庭逻辑的养老服务面临严峻的挑战,建立社会化的养老服务成为未来必然发展趋势,这就必然要求政府改变传统的剩余主义福利理念,要求其承担起更大的责任。但是受制于经济发展以及政府服务能力,政府放宽了养老服务管制,开始引入社会资本,发展竞争性的养老服务产业。而基于市场逻辑的养老服务产业以利润为追求目标,通过价格对养老服务对象进行选择,最终导致贫困老年人被排除在养老服务市场之外。

如何协调三种制度逻辑?从政府角度出发,在制度安排上,应进一步加大养老服务发展的市场化,为养老服务组织发展创造良好的市场环境;同时建立市场监管制度,通过质量检查、组织评星评级手段,促进市场规范,提升服务质量。改革公建民营,将机构交由更加有效率的市场力量进行运营;但与此同时,要求公建民营养老机构

按比例接收需要由政府保障的特殊老年人群,融入公益性。继续发挥家庭在养老服务中的重要作用,大力发展居家养老服务,让老年人能够继续在熟悉的环境中养老。制定家庭养老支持政策,通过税收激励政策,鼓励子女承担养老服务。大力培育养老社会组织,通过政府采购,鼓励连锁经营,让有实力的养老社会组织壮大规模。与此同时,以市场逻辑为主导,以养老服务需求为导向,形成养老服务细分市场;养老服务机构在管理中尤其需要增强市场营销部分的内容,通过市场调研、公共宣传、储备客户等方式,扩大社会知名度,提升服务机构的市场竞争力。同时,加强标准化建设,在国家、地方以及行业标准的基础上,建立符合机构自身情况的标准化操作流程,树立机构在养老服务市场中的品牌和影响力。

注:

- ① Roger Friedland and Robert R. Alford. 1991. Bringing society back in: symbols, practices and institutional contradictions. *The New Institutionalisms in Organizational Analysis*: 232 - 263.
- ②④ Patricia H. Thornton and William Ocasio. 1999. Institutional logics and the historical contingency of power in organizations: executive succession in the higher education publishing industry, 1958 - 1990. *American Journal of Sociology* 105 (3): 801 - 843.
- ③ Royston Greenwood, Mia Raynard, Farah Kodeih, Evelyn R. Micelotta and Michael Lounsbury. 2011. Institutional complexity and organizational responses. *Academy of Management Annals* 5 (1): 317 - 371.
- ⑤ H. Greve and C. M. Zhang. 2017. Institutional logics and power sources: merger and acquisition decisions. *Academy of Management Journal* (2): 671 - 694.
- ⑥ J. Adam Cobb, Tyler Wry and Eric Yanfei Zhao. 2015. Funding financial inclusion: institutional logics and the contextual contingency of funding for microfinance organizations. *Academy of Management Journal* (6): 2103 - 2131.
- ⑦ Frederik Dahmann and Johanne Grosvold. 2017. Environmental managers and institutional work: reconciling tensions of competing institutional logics. *Business Ethics Quarterly* 27 (2): 263 - 291.
- ⑧ Florence Charue - Duboc, and Nathalie Rault - Crosset. 2013. The health care logic and the social care logic in services for older people: how organizations reconcile institutional logics as part of their activities. XXII Conférence Internationale de Management Stratégique.
- ⑨ Bronwyn Keefe. 2018. Can a unified service delivery philosophy be identified in aging and disability organizations? exploring competing service delivery models through the voices of the workforce in these organizations. *Journal of Aging & Social Policy* 30(1): 48 - 71.
- ⑩ Ian Vickersa, Fergus Lyona, Leandro Sepulveda and Caitlin McMullinb. 2017. Public service innovation and multiple institutional logics: The case of hybrid social enterprise providers of health and wellbeing. *Research Policy* (8): 1755 - 1768.
- ⑪ 周雪光、艾云《多重逻辑下的制度变迁:一个分析框架》,《中国社会科学》2010年第4期;陈敏、李瑾《30年来中国工程教育模式改革背景研究:基于多重制度逻辑的分析》,《高等工程教育研究》2012年第6期;李博、左停《多重制度逻辑视角下基层农业技术推广服务体系探析——以营镇农技推广的实践为例》,《贵州社会科学》2017年第6期。
- ⑫ 杨立雄《北京市老龄产业发展研究》,《中国软科学》2017年第3期;党俊武《应对老龄社会是全面深化改革和推动发展的重要战略议程》,《老龄科学研究》2015年第1期;景天魁:《创建和发展社区综合养老服务体系》,《苏州大学学报》2015年第1期。
- ⑬ 张乃仁《我国养老服务产业发展的困境与对策》,《老龄科学研究》2015年第10期。
- ⑭ 关信平、赵婷婷《当前城市民办养老服务机构发展中的问题及相关政策分析》,《西北大学学报》2012年第5期。
- ⑮ 黄秀女、伍德安《养老服务何去何从——对家庭养老资源的评价与思考》,《江西财经大学学报》2015年第6期。
- ⑯ 钟永圣、李增森《中国传统家庭养老的演进:文化伦理观念的转变结果》,《人口学刊》2006年第2期。
- ⑰ 费孝通《家庭结构变动中的老年赡养问题——再论中国家庭结构的变动》,《北京大学学报》1983年第20期。
- ⑱ 费孝通《三论中国家庭结构的变动》,《北京大学学报》1986年第3期。
- ⑲ 陈映芳《国家与家庭、个人——城市中国的家庭制度(1940 - 1979)》,《交大法学》2010年第1期。
- ⑳ 穆光宗《家庭养老面临的挑战以及社会对策问题》,《中州学刊》1999年第1期。
- ㉑ 丁建定《居家养老服务:认识误区、理性原则及完善对策》,《中国人民大学学报》2013年第2期。
- ㉒ 彭希哲、胡湛《当代中国家庭变迁与家庭政策重构》,《中国社会科学》2015年第12期。
- ㉓ 2014年,南京市对五类养老服务对象“三无”人员、“五保”人员;低保及低保边缘的老人;经济困难的失能、半失能老人;70周岁及以上的计生特扶老人;百岁老人)实行的服务补助政策。子女亲属愿意在家照顾这五类老人,每月可领取政府发给的一定服务费用。2016年开始,北京开始探索制定中心城区家庭子女照顾老年人福利补贴制度。
- ㉔⑤ 崔乃夫《当代中国的民政》(下),当代中国出版社1994年出版,第106—107、228页。
- ㉕ 杨立雄《中国老龄服务产业发展研究》,《新疆师范大学学报》2017年第3期。
- ㉖ 《2016年中国民政统计年鉴》。
- ㉗ 以江苏省为例,《江苏省“十三五”养老服务业发展规划》要求千名老年人拥有养老床位数达到40张以上,该指标直接影响到江苏的地市甚至县,如扬州市、连云港灌云县在规划中均要求千名老年人拥有养老机构床位数达到40张。
- ㉘ 数据来源于《中国民政统计年鉴2015》“按城乡分类的提供住宿的社会服务机构情况”栏目。
- ㉙ 《我国养老机构运营情况不乐观,收益期长利润低》,http://news.10jqka.com.cn/20150716/c574904995.shtml 2015.7.16。
- ㉚ 比如被媒体广泛报道的北京市第一福利院,从登记到入住要等100年。参见中国青年网,《北京公办养老院每月2250元,入住排队需等100年》,http://news.youth.cn/gn/201310/t20131013\_4016445.htm。

(责任编辑:宁岩)

## Multiple Institutional Logics in Elderly Care Service Industry

*Yang Lixiong & Yu Zhou*

**Abstract:** This paper analyzes the logics that affect the development of elderly care service by the theory of multiple institutional logics, including government logic, market logic and family logic. In the early stage, the development of elderly care service was mainly based on family logic, and the government only took responsibilities for the elderly in the abnormal family. From 1950s, government logic was strengthened in elderly care service by government, but was still subject to family logic. After 1980s, under the guidance of the socialization of social welfare, the market logic began to develop. With the acceleration of the aging process, these three kinds of logics are contested, resulting in conflicts and contradictions, leading to lots of problems in the development of elderly care service industry. In the future, the main factors to promote the development of elderly care service industry depends on clarifying the three kinds of institutional logics, and implement the institutional logics according to the different population characteristics and industry characteristics. Different levels of institutional logics should be used to formulate hierarchical development strategies for the elderly care service industry.

**Key words:** elderly care service industry; government logic; family logic; market logic

---

(上接第59页)

## Marxist Philosophy Should “Interfere” Life

*Shen Jiangping*

**Abstract:** Philosophy comes from life and is higher than life. The whole history of philosophy has shown that philosophy is closely related to economics. The result of arbitrary division of philosophy and economics theory is that philosophy becomes the speculative idealism of the study type intellectual game, and economics that has become the so-called empirical “science” cannot completely solve the practical problems. The Marxist philosophy based on purport of the transformation of the world should “intervene” life. The key to the difference of Marxist philosophy from other philosophy lies in its criticism of the capitalist society and the cognition of the law of human social development based on the critical path of the production mode involved in life. To achieve effective “intervention” and eliminate the current marginalization of Marxist philosophy, aphasia, and so on, we must engage in a dialogue with economics, focus on real life and the economy.

**Key words:** life; economics; Marxist philosophy; intervention; dialogue