



北京工业大学学报(社会科学版)

Journal of Beijing University of Technology(Social Sciences Edition)

ISSN 1671-0398,CN 11-4558/G



《北京工业大学学报(社会科学版)》网络首发论文

题目: 区域养老服务政策协同测度、演变及其均等化效应——以长三角为例
作者: 封铁英, 胡毓群
收稿日期: 2022-09-22
网络首发日期: 2023-01-16
引用格式: 封铁英, 胡毓群. 区域养老服务政策协同测度、演变及其均等化效应——以长三角为例[J/OL]. 北京工业大学学报(社会科学版).
<https://kns.cnki.net/kcms/detail//11.4558.G.20230116.1546.006.html>



网络首发:在编辑部工作流程中,稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定,且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式(包括网络呈现版式)排版后的稿件,可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定;学术研究成果具有创新性、科学性和先进性,符合编辑部对刊文的录用要求,不存在学术不端行为及其他侵权行为;稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准,正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性,录用定稿一经发布,不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容,只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认:纸质期刊编辑部通过《中国学术期刊(光盘版)》电子杂志社有限公司签约,在《中国学术期刊(网络版)》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版,以单篇或整期出版形式,在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊(网络版)》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物(ISSN 2096-4188, CN 11-6037/Z),所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

区域养老服务政策协同测度、演变 及其均等化效应 ——以长三角为例

封铁英, 胡毓群

(西安交通大学 公共政策与管理学院, 陕西 西安 710049)

摘要:长三角是区域一体化发展的示范,但不平衡不充分的养老服务成为其一体化进程中的短板,区域养老服务政策协同可为此提供解决方案。在构建区域养老服务政策协同测度模型的基础上,收集整理2011—2021年间长三角三省一市省级养老服务政策,通过政策量化系统评估长三角养老服务政策协同水平及演变趋势,并识别其对养老服务均等化的影响。研究结果显示,长三角养老服务政策整体处于失调与协调的不断转换状态,且省际养老服务政策协同有助于促进长三角区域养老服务均等化;同时,从设定养老服务政策协同目标导向、缩小省际养老服务政策水平差距、重塑养老服务一体化推进体系,以及构建养老服务一体化考核机制等方面,提出中国促进区域养老服务协同发展的政策建议。

关键词:公共服务;人口老龄化;区域协同治理;养老服务

中图分类号: D632.1

文献标志码: A

文章编号: 1671-0398(2023)02-0000-00

基本公共服务均等化是满足人民群众对公平的追求,破解新时代我国主要社会矛盾的重要手段^[1]。当前,我国推动基本公共服务均等化的主要方式是通过转移支付制度分配资金,缩小地方政府提供基本公共服务的财力差异^[2],但地方财政支出存在“重投资、轻民生”、有效公共品提供不足等问题,偏离了转移支付缩小地区间公共服务差距的初衷^[3]。我国要实现基本公共服务的均等化不能仅仅依靠经济投入,而协同治理政策工具为此提供了新的思路^[4]。城市群是新时代区域高质量发展的重大战略,也是地方政府跨区域协同治理的创新形式^[5]。长三角、京津冀等城市群因地缘相近、合作广泛,具备协同发展现实基础,均出台了一系列区域协同发展战略及政策,探索建立省际区域合作机制^[6]。目前,我国区域协同发展相关政策的时效性、系统性、前瞻性等,仍受制于理论研究滞后、协调机制不畅等瓶颈^[7],政策协同有待提升。2018年,长三角一体化发展上升为国家战略,国家要求长三角城市群为全国区域一体化发展进行探索并提供示范^[8]。2019年,中共中央、国务院印发《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》,指出要“坚持以人民为中心,加强政策协同,提升公共服务水平,促进社会公平正义,不断满足人民群众日益增长的美好生活需要,使一体

收稿日期: 2022-09-22

基金项目: 教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目(18JZD045);陕西省创新能力支撑计划软科学研究项目(2021KRM159);陕西省社会科学基金项目(2021R003)

作者简介: 封铁英(1978—),女,西安交通大学公共政策与管理学院教授,博士生导师;

胡毓群(1997—),女,西安交通大学公共政策与管理学院博士研究生。

化发展成果更多更公平惠及全体人民”^①。我国推进区域协同治理与缩小区域公共服务差距统一于区域一体化发展框架下,但协同治理对基本公共服务均等化的作用以及如何从区域协同治理的视角推动区域公共服务一体化实践等问题,尚需进一步解答。

长三角人口老龄化形势严峻,养老资源分布不均,在政府和产业联盟推动下较早进行养老服务跨区域合作探索,形成具有一定典型性和代表性的区域公共服务一体化表现形式。本文基于长三角一体化发展的战略背景和养老服务协同发展的现实需求,梳理长三角的省级养老服务政策,力图探究长三角各省养老服务政策的形成和完善机制、养老服务政策协同的测度、养老服务政策协同是否能够提升区域养老服务均等化水平,从而促进社会公平正义;同时,阐释沪苏浙皖养老服务政策的变迁历程及协同进展,实证检验养老服务政策协同的均等化效应,以期更好地积极应对中国人口老龄化,推动区域公共服务一体化实践,并为促进区域协同治理提供新的研究视角和理论依据。

一、文献回顾与问题提出

公共服务作为政府的基本职能,具有弥补市场失灵、维护公平正义的作用^[9]。公共管理学虽然传统上强调公共服务的非竞争性和非排他性,但实际中公共服务具有属地化管理的特征,由各地政府组织提供^[10]。随着我国区域一体化的发展,大量公共问题和公共事务跨越行政边界,地方政府若继续“各自为政”则会造成区域性公共产品与服务供给、公众需求满足和区域公共利益实现难以避免地存在“缝隙”^[11],府际合作可以突破行政区划约束破解区域治理难题,地方政府合作提供公共服务可以创造规模效益,从而节约成本、降低开支^[12],因此现实需求和客观需要呼唤公共服务跨越行政壁垒和利益藩篱^[13]。公共服务一体化是区域一体化发展的本质要求^[14]。在我国区域发展的现实背景下,区域公共服务一体化的重点在于区域公共服务的相对均等以及公共服务资源的共建共享、互联互通,而欲做到这一点不仅要建立公共服务资源均衡配置长效机制,更要有效提高各城市的治理能力^[15]。

然而,京津冀、长三角等区域的公共服务一体化发展在实践中面临诸多现实问题。区域一体化发展过程中行政区、经济区和生活区的不重合导致了跨界问题的产生,但各城市政府仅致力于为本城市提供公共服务,行政壁垒造成了城市间公共服务的碎片化^[16]。我国长期形成的差异化发展格局,致使公共资源和重要政策向大城市和中心地区聚集,公共服务空间分布和规模结构不均衡,城乡、地域发展差距持续扩大^[17],即政策的极化引起服务空间分布和规模结构不合理。同时,我国区域内城际间各公共服务主体缺乏畅通、互认的合作平台,信息沟通、跨域联动、资源统筹成本较高,阻碍了区域公共服务的融合、合作^[18],平台的缺失造成公共服务一体化推进障碍。

学界主要从顶层设计、体制机制、要素保障等提出区域公共服务一体化的发展策略。2018 年,于迎提出建构包括整体性规划引领、法治化理念推动、体制机制创新保障、数字治理技术嵌入、多元主体共同参与在内的区域公共服务一体化创新模式^[8]。2019 年,张学良等提出建立地方政府区域合作的激励相容机制和利益协调机制,明确公共服务跨界协同的权责,促进公共服务资源共享^[19]。2021 年,张晓杰认为,我国应通过构建区域基本公共服务平台、降低要素流动性障碍、推动区域“公民身份”待遇互认和探索区域协同决策机制等路径,适时实现长三角区域公共服务的水平趋衡、制度衔接、便利共享与政策协同^[12]。

学界现有研究已经详细论述了区域公共服务一体化的理论动因、实践问题与解决方案,为推动区域公共服务一体化发展提供了方向借鉴。然而,本文认为仍存在两个主要问题:一是研究视野多关注解决跨域问题,二是研究范式重学理而少实证。例如,区域公共服务一体化蕴含均等和共享两

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

① http://www.gov.cn/zhengce/2019-12/01/content_5457442.htm。

项关键要素,而已有研究主要针对公共服务的跨域共享提出策略,对区域内的公共服务均等化问题有所忽视,即使涉及均等化也仅为提出方向性建议而缺少实证支持。诚然,区域内人口流动的日益频繁和服务资源的显著差异使得共享区域公共服务的呼声日渐高涨,但共享成本的约束使其只能满足少数人的需求,缩小区域公共服务差距、促进公共服务均等化才是让发展成果更多更公平惠及全体人民、增进民生福祉的理性道路。公共服务发展不均衡的根本原因在于经济水平的差距,经济差异决定了公共服务财力投入不均衡,而财力与基本公共服务建设呈正相关关系^[20]。此外,治理能力的高低决定了既定投入下的公共服务产出水平,治理进步是实现公共服务均等化的核心^[21]。政策贯穿于公共治理的全过程中^[22],相比于推动经济高质量发展与治理能力现代化并非朝夕之功,优化政策制定,提升政策效力,促进政策协同,难度低而见效快,是缩小区域公共服务差距的首选。

当前,长三角城市群是我国区域一体化发展起步最早、基础最好、程度最高的地区,具备率先探索公共服务一体化的条件,也是老龄化程度最深、发展最快的地区,区域养老服务协同发展具有成熟的经济、文化基础,并取得了一定进展,但仍面临多地养老服务发展不均衡等问题^[23]。上海、江苏、浙江、安徽已签署协议健全养老服务规划制定的协同机制,但三省一市间养老服务政策差异有待科学比较,如何实现政策协同目标仍需理论指导。在此背景下,本文构建区域养老服务政策协同测度模型,通过对长三角三省一市省级养老服务政策的量化,系统评估长三角养老服务政策协同水平及演变趋势,并聚焦其对养老服务均等化的影响,揭示政策协同效应,以为长三角养老服务一体化发展提供方向性指引,并为其他区域的政策制定、评估和公共服务均衡发展提供决策参考。

二、养老服务政策协同测度方法

(一) 政策协同研究方法

内容分析法是一种定性与定量相结合的研究方法,可以将不系统的、定性的符号性内容如文字等进行编码从而将其转化成系统的、量化的数据资料^[24],政策文本分析多使用内容分析法。“协同”是政策体系设计的核心概念,旨在“更好的治理”^[25]。目前,学界对政策协同的概念尚未达成一致,但均强调不同政策间的协调一致、有机配合^[26]。政策协同的分析方法主要有三种:第一种侧重于定性分析,通过梳理政策文本内容辨析不同政策规定间的差异与协同^[27],适用于深入挖掘具体政策领域的协同举措与差异原因;第二种从时间、主体、工具等角度将相关政策划分为若干结构化特征,编码后进行定类量化和对比^[28],可以系统解构与描述政策总体间的异同;第三种编制量化标准手册并对政策赋值,构建协同度模型对政策进行定量分析^[29],可以客观判断协同程度、直观展现协同趋势,也是应用最广泛的方法。本文既要比较区域养老服务政策间的异同,又需获取政策协同度数值作为均等化效应测度的基础,因此综合第二种和第三种方法,构建一份“区域养老服务政策量化手册”,收集长三角省级养老服务政策,对每项政策的政策力度、政策目标和政策措施进行结构化与赋值,比较省际差异并将量化结果代入协同度测度模型,最终通过分析省际政策协同测度结果得出结论,既能体现总体协同水平,又能反映变化趋势。

(二) 测度数据来源

长三角包含上海、江苏、浙江和安徽三省一市的41个城市,人口老龄化程度较高,养老服务发展总体相对成熟但彼此间水平差距较大,养老服务政策具有典型性。由于地市级政策多学习省级政策,省域范围内区分度较低,而省级政策更具代表性且更易获取,本文将研究样本限定为三省一市省级层面发布的养老服务政策。样本采集遵循权威性与全面性的原则,在各省(市)的人民政府和相关部门网站以及北大法宝法律数据库,以“养老服务”“医养结合”“养老产业”等为关键词,搜集与上述分类内容直接相关的政策,并通过回溯、关联检索等方法扩大样本的搜索范围,检索截止

时间为 2021 年 12 月 31 日。初步获得养老服务省级政策 158 篇,通过进一步的梳理和筛选,剔除养老服务补贴标准、养老机构行政审批等直接关联较弱的政策,最终确定 2011—2021 年间的政策 115 篇,其中上海 41 篇,江苏 31 篇,浙江 18 篇,安徽 25 篇,涵盖条例、规划、意见、办法、通知等,形成本文的政策数据库。

(三) 政策量化过程

政策力度反映了政策的法律效力^[30],力度的高低体现了对养老工作的重视程度;政策目标是政策期望达到的最终目的^[31],目标的异同是探索养老服务政策协同问题的关键;政策措施是政策制定者用来实现政策目标的工具或方法^[32],措施的侧重反映了对养老服务的投入重点。从政策力度、政策目标和政策措施三方面进行量化,可以更好地从政策本身出发度量政策的协同情况。本文结合养老服务政策自身特点以及相关专家建议,将政策目标分为增加养老服务供给、提升养老服务质量和满足养老服务需求,政策措施分为财税支持、规划引导、科技赋能、制度保障和基础设施建设,充分体现养老服务政策的典型性。赋分标准按照政策各方面的详尽程度对 5 分、3 分和 1 分进行定义,并对未涉及的方面赋 0 分^[33],同时增加细化标准,保证政策量化的严谨性和科学性。

为了确保政策量化的科学性、可行性和精确性,初步确定政策量化标准以后,本文参考李丽等(2020)的做法^[34],聘请打分小组根据上述标准为政策打分。小组成员包括民政等政府主管部门工作人员 3 人、高校政策研究专家 3 人和课题组内部成员 4 人,并将其随机分为两组,以降低打分人员主观因素的影响从而确保打分结果的一致性。打分流程如下:首先进行人员培训,详细解读政策量化手册,并经讨论就如何量化达成一致;其次进行预打分,随机抽取 10 条政策交由小组成员预打分,结果一致(分值完全一致)的概率为 33.75%,方向一致(分值相差 1)的概率为 31.25%,方向冲突(分值相差大于等于 2)的概率为 35.00%,结果不够理想,讨论分数差异的原因后修改完善量化手册,直到评分方向完全一致;然后进行正式打分,各组成员按照手册对 115 篇政策的各项指标进行严格打分,打分结果一致的概率为 33.91%,方向一致的概率为 46.76%,并对方向不一致的政策条目重新讨论打分;最终确定打分结果,量化结果取两组的算术平均数。养老服务政策量化标准详见表 1。

(四) 测度模型构建

耦合概念来自物理学领域,表示两个或以上系统彼此作用、相互影响的现象,耦合协调度模型常用来判断系统间相互协调的程度。一定区域内的政策存在相互影响、匹配、协同的耦合关系,长三角三省一市的养老服务政策可视为四个政策系统,耦合协调度可反映政策系统间的协调发展状态,参考何源等(2021)^[35]以此测度长三角养老服务政策的协同度。

测量耦合协调度首先要进行数据的归一化处理,将数据集结到[0,1]区间。设 x_{ij} 是长三角养老服务政策耦合系统第 i 个子系统的第 j 个指标,数值记为 X_{ij} , $\max_{ij}$ 和 $\min_{ij}$ 分别为系统指标数值的上下限值。本文指标均为正向指标,仅需进行正向归一,则:

$$x_{ij} = (X_{ij} - \min_{ij}) / (\max_{ij} - \min_{ij}) \tag{1}$$

为避免部分指标值为 0 无法取对数,对指标进行平移处理,即:

$$y_{ij} = x_{ij} + 0.01 \tag{2}$$

其次通过熵值法确定各子系统中评价指标的权重。每个子系统第 j 个指标的熵值 e_j 为:

$$e_j = -k \sum_{i=1}^m (p_{ij} \ln p_{ij}) \tag{3}$$

式(3)中, k 与样本数量 q 有关, $k = 1 / \ln q$, p_{ij} 为特征比重, $p_{ij} = y_{ij} / \sum_{j=1}^m y_{ij}$ 。

第 j 个指标的熵权系数 w_j 为:

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

$$w_j = (1 - e_j) / \sum_{j=1}^m (1 - e_j) \tag{4}$$

表 1 省级养老服务政策量化手册

维度	指标	评判详细标准	得分
政策 力度	/	省级人民代表大会及其常务委员会颁布的条例	5
		省级政府颁布的办法、规划、规范	4
		各厅(局)颁布的办法、规划、规范	3
		省级政府颁布的通知、意见、方案	2
		各厅(局)颁布的通知、意见、方案	1
政策 目标	增加养老 服务供给	强调增加养老服务供给的重要性,有具体的目标内容和明确的发展要求	5
		提出增加养老服务供给,但目标内容模糊,表述简略	3
		仅提及增加养老服务供给的目标	1
		未提及增加养老服务供给的目标	0
	提升养老 服务质量	强调提升养老服务质量的重要性,有具体的目标内容和明确的发展要求	5
		提出提升养老服务质量,但目标内容模糊,表述简略	3
		仅提及提升养老服务质量的目標	1
		未提及提升养老服务质量的目標	0
	满足养老 服务需求	强调满足养老服务需求的重要性,有具体的目标内容和明确的发展要求	5
		提出满足养老服务需求,但目标内容模糊,表述简略	3
		仅提及满足养老服务需求的目标	1
		未提及满足养老服务需求的目标	0
政策 措施	资金支持	从很多(≥3)方面对养老服务提供资金支持,内容详细具体,有明确的任务分工	5
		从某些(1-2)方面对养老服务提供资金支持,但内容表述简略,无任务分工	3
		仅提及为养老服务提供资金支持,未具体说明	1
		未提及资金支持	0
	规划引导	从很多(≥3)方面对养老服务进行规划引导,内容详细具体,有明确的任务分工	5
		从某些(1-2)方面对养老服务进行规划引导,但内容表述简略,无任务分工	3
		仅提及为养老服务进行规划引导,未具体说明	1
		未提及规划引导	0
	科技赋能	从很多(≥3)方面推动科技赋能养老服务,内容详细具体,有明确的任务分工	5
		从某些(1-2)方面推动科技赋能养老服务,但内容表述简略,无任务分工	3
		仅提及推动科技赋能养老服务,未具体说明	1
		未提及推动科技赋能	0
	制度保障	从很多(≥3)方面对养老服务提供制度保障,内容详细具体,有明确的任务分工	5
		从某些(1-2)方面对养老服务提供制度保障,但内容表述简略,无任务分工	3
		仅提及为养老服务提供制度保障,未具体说明	1
		未提及制度保障	0
	基础设施 建设	从很多(≥3)方面推进养老服务基础设施建设,内容详细具体,有明确的任务分工	5
		从某些(1-2)方面推进养老服务基础设施建设,但内容表述简略,无任务分工	3
		仅提及推进养老服务基础设施建设,未具体说明	1
		未提及基础设施建设	0

注:为了理解和把握量化标准,本文仅给出了分值为5分、3分、1分和0分的量化标准,4分及2分的量化标准,分别介于5分和3分以及3分和1分的量化标准之间,由打分人员酌情量化。

然后得到每个子系统的综合评价指数:

$$U_i = \sum_{j=1}^m w_{ij} y_{ij} \tag{5}$$

最终引入多个系统相互作用的耦合协调度通用模型^[36],其公式为:

$$C_n = n \sqrt[n]{U_1 \times U_2 \times \cdots \times U_n} / (U_1 + U_2 + \cdots + U_n) \tag{6}$$

$$T = \beta_1 U_1 + \beta_2 U_2 + \cdots + \beta_n U_n, \sum_{n=1}^n \beta_n = 1 \tag{7}$$

$$D = \sqrt{C \times T} \tag{8}$$

式(6)~(8)中, C 为各政策系统间的耦合度, T 为多个系统的综合评价指标, D 为耦合协调度, β 为待定系数,反映综合评价的权重,由于上海、江苏、安徽和浙江均为省级单位,在推动长三角区域养老一体化过程中平等协商,本文认为沪苏浙皖对长三角养老服务政策协同具有同等重要的贡献,因此取 $\beta_1 = \beta_2 = \cdots = \beta_n$ 。

当计算长三角养老服务政策的整体协同时,取 $n=4$;当计算沪苏浙皖两两之间的政策协同时,取 $n=2$ 。由于耦合度只反映了系统之间相互影响的程度,不能反映系统的发展水平,为了准确反映系统发展中的协调一致情况,本文主要分析耦合协调度 D 的数值, D 越接近1,耦合协调度越高,说明政策系统协同度越高。同时借鉴以往研究^[35],将 D 值分为五个等级,作为长三角养老服务政策协同的判别标准:当 $0 \leq D < 0.2$,为严重失调阶段;当 $0.2 \leq D < 0.4$,为中度失调阶段;当 $0.4 \leq D < 0.6$,为基本协调阶段;当 $0.6 \leq D < 0.8$,为中度协调阶段;当 $0.8 \leq D \leq 1$,为高度协调阶段。

三、养老服务政策协同演变历程

(一) 政策梳理

长三角城市之间地域相邻、经济相融、联系密切,具有深厚的协作基础,长三角的协同发展首先出现在经济领域,并逐渐向民生等方面延伸。2010年,国务院批准《长江三角洲地区区域规划》,这是中国第一个跨行政区的区域性规划,规划范围包括上海市、江苏省和浙江省的部分城市^①。2016年,国务院批复《长江三角洲城市群发展规划》,长三角城市群扩容至沪苏浙皖三省一市的大部分区域,提出“一核五圈四带”的网络化空间格局以及建立基本公共服务一体化发展机制^②。2019年,中央政治局审议通过《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》,规划范围包括上海市、江苏省、浙江省、安徽省全域,目标在科创产业、基础设施、公共服务等领域基本实现一体化发展^③。上海、江苏、浙江、安徽三省一市共同组建了长三角区域合作办公室,立法支持和保障长三角地区更高质量一体化发展,并提出具体的政策措施和实施方案,推进区域规划对接、法治协同、市场统一、共建共享等工作。

除却顶层设计引领,长三角已在诸多方面将推动区域一体化发展付诸实践,而由于人口老龄化是长三角地区面临的共同挑战,养老一体化成为长三角公共服务共建共享的有力推手。2018年,在首届长三角民政论坛中,上海、江苏、浙江、安徽三省一市民政部门明确联手推进长三角区域养老服务发展,并启动“区域养老一体化首批试点”;在2019长三角民政论坛中三省一市签署《深化长三角区域养老合作与发展·合肥备忘录》^④,决定共同将“养老服务合作”纳入各自“十四五”民政

① http://www.gov.cn/zwqk/2010-06/22/content_1633868.htm。
② https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/ztzl/xxczhjs/ghzc/201606/t20160603_971987.html?code=&state=123。
③ http://www.gov.cn/zhengce/2019-12/01/content_5457442.htm。
④ <https://www.cn-healthcare.com/articlewm/20191120/content-1076266.html>。

事业发展规划,进一步推动长三角区域养老一体化、高质量发展;此外,各地还举办研讨会、博览会等活动,签订多项合作协议,旨在加强区域间资格互认、标准互通、异地养老、政策衔接,推进区域养老服务协同发展。《2020年上海养老服务工作要点》^①《江苏省“十四五”养老服务发展规划》^②等政策已将推动长三角养老服务区域合作写入文件,为优化养老服务资源配置、推进养老服务合作创新提供了有力支持。

(二)政策量化结果

由2011年到2021年间长三角三省一市养老服务政策发文数量(详见图1)可知,沪苏浙皖的养老服务政策数量方面存在明显差异。上海年发文数量最多,总体呈上升趋势,自2016年起每年发布养老服务政策不少于5篇;而浙江数量最少,每年只有2~3篇,2013、2019、2020年未有出台;江苏发文量时间波动趋势明显,每个五年规划的中期是政策发布的高峰;安徽早年养老服务政策较少,自2017年起数量显著上升。

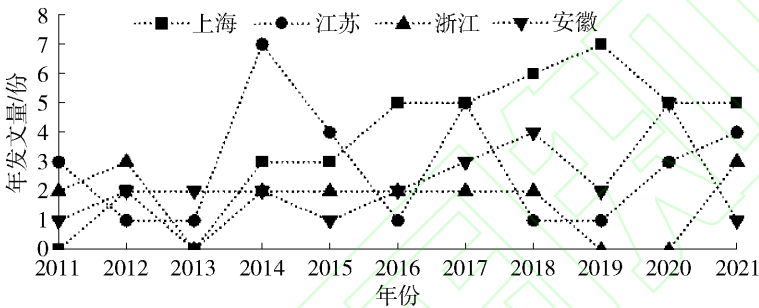


图1 长三角三省一市养老服务政策发文数量

关于长三角三省一市的养老服务政策类型分布(详见表2),沪苏浙皖发布的养老服务政策类型相对一致,以力度较低的通知、意见、方案为主,条例、规划、规范等使用较少。相对而言,浙江和安徽更倾向选择力度较高的政策类型。

表2 长三角三省一市养老服务政策类型分布

地区	政策类型							
	条例	规划	规范	办法	决定	通知	意见	方案
上海	2	3	1	5	0	9	12	9
江苏	1	5	0	0	0	6	15	4
浙江	2	3	0	2	0	0	11	0
安徽	0	4	1	3	1	5	5	6
总计	5	15	2	10	1	20	43	19

长三角三省一市间养老服务政策年限分布状况差异显著。上海的政策年限分布较为均匀,将短期政策和长期政策相结合,兼顾短期任务攻坚与长期目标实现;江苏和安徽倾向使用长期政策,更注重政策的长期稳定,间或开展专项行动;浙江政策年限均较长,虽然政策稳定性较好,但难与形势的发展变化相调适,存在一定滞后性(详见表3)。

长三角三省一市养老服务政策中包含各项政策目标和政策措施的文件数量占政策总数的绝对比例,和每项政策目标和政策措施相比其他目标措施使用的相对比例,可以反映各自的政策偏好。

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.shanghai.gov.cn/nw2/nw2314/nw2319/nw12344/u26aw64524.html>.

① <http://www.shanghai.gov.cn/nw2/nw2314/nw2319/nw12344/u26aw64524.html>.

② http://www.jiangsu.gov.cn/art/2021/9/15/art_46144_10014632.html.

表 3 长三角三省一市养老服务政策年限分布

地区	政策年限					
	1 年	2 年	3 年	4 年	5 年	5 年以上
上海	7	3	4	6	7	14
江苏	2	0	1	1	5	22
浙江	0	0	0	1	2	15
安徽	3	0	2	3	1	16

政策目标中,上海、江苏和浙江相对看重提升养老服务质量和满足养老服务需求,对增加养老服务供给提及较少,而安徽将增加养老服务供给和提升养老服务质量放到同等重要地位,对满足养老服务需求有所忽视,这与三省一市的养老服务处于不同发展阶段相关。从政策目标使用的绝对比例来看,江苏和安徽对政策目标的强调更多,而上海和浙江对三种目标的提及相对较少。政策措施中,三省一市均最强调制度保障,几乎所有政策中都有提及,之后依次为资金支持、基础设施建设,而规划引导和科技赋能使用相对较少,且不同地区之间略有差异。从政策措施使用的绝对比例来看,江苏和安徽政策措施的使用相对均衡,上海和浙江不同政策措施的使用比例差距较大,江苏、浙江、安徽的政策措施使用较多,上海稍少(详见图 2)。

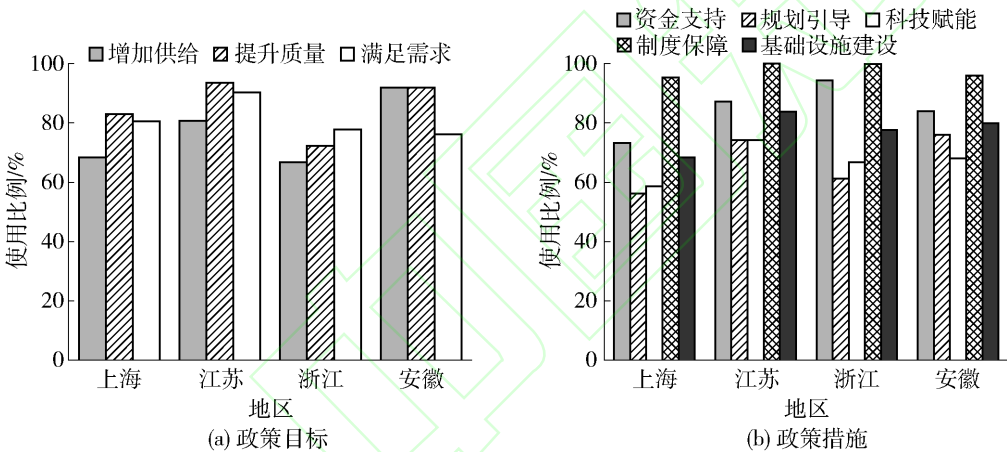


图 2 长三角三省一市养老服务政策目标和政策措施使用比例

关于长三角三省一市养老服务政策各项政策目标和政策措施的平均得分,三省一市整体的得分结构相对一致,分数略有差异(详见表 4)。政策目标中,上海、江苏、安徽得分由高到低依次均为增加供给、提升质量、满足需求,而浙江为供给高于需求高于质量,总体分数表现为江苏高于安徽高于上海高于浙江,但除提升质量分数差异较大外其他目标得分比较集中。政策措施中,三省一市均呈现制度和基建得分较高、科技得分较低的特点且分数差异较小,资金和规划的得分较为分散,总体分数由高到低依次为安徽、江苏、浙江、上海。

表 4 长三角三省一市养老服务政策目标和政策措施平均得分

地区	政策目标			政策措施				
	增加供给	提升质量	满足需求	资金支持	规划引导	科技赋能	制度保障	基础设施建设
上海	3.34	2.71	2.70	3.78	3.67	3.54	4.13	4.02
江苏	3.46	3.03	3.02	3.81	3.91	3.46	4.29	4.21
浙江	3.17	2.62	2.89	3.91	4.00	3.33	4.33	4.00
安徽	3.30	3.00	2.87	4.29	4.24	3.62	4.33	4.05

(三) 政策协同测度结果

1. 长三角养老服务政策综合水平

根据本文构建的综合评价指数模型(公式 1~5),将每个政策系统即沪苏浙皖养老服务政策的

各项指标得分代入,可计算出2011年到2021年间长三角三省一市养老服务政策的综合水平。该综合评价指数总体上上海高于浙江高于江苏高于安徽,时间上呈现波动上升趋势(详见图3)。2011—2013年,三省一市的综合评价指数呈低水平集中状态,彼此间差距不大,2014年起,三省一市政策水平有所上升但离散程度也大幅提高,发展趋势具有明显差异。造成这一趋势的原因在于,早年人口老龄化形势相对和缓,对养老服务政策的需求并不迫切,因此长三角三省一市与之有关的发文数量较少,政策的综合水平也较低;2013年,国务院发布《关于加快发展养老服务业的若干意见》,从国家层面加强了养老服务工作,文件精神传递到地方政府,引发2014年养老服务政策的发文高峰,此后其他养老服务政策的顶层设计也引起了地方政府的政策学习,形成长三角养老服务政策的共性变化;此外,上海的人口老龄化形势最为严峻,养老服务也是上海长期以来的公共服务推进工作重点,因而发文更多、政策综合水平更高;江苏虽重视养老服务,但多为某一年份集中发文,政策水平波动性较大;浙江外来人口流入数量多,老龄化发展速度较慢,养老服务迫切性较低,发文量少但政策水平相对较高;安徽劳动年龄人口流出较多,常住人口老龄化较为严重,且积极融入长三角学习先进经验,政策综合水平稳步提升,形成各省份养老服务政策的个性特征。由此可见,长三角三省一市养老服务政策综合水平既受国家层面顶层设计影响,也与自身的人口老龄化进程与发展特点有关,且自身特征对政策水平的影响更为显著。

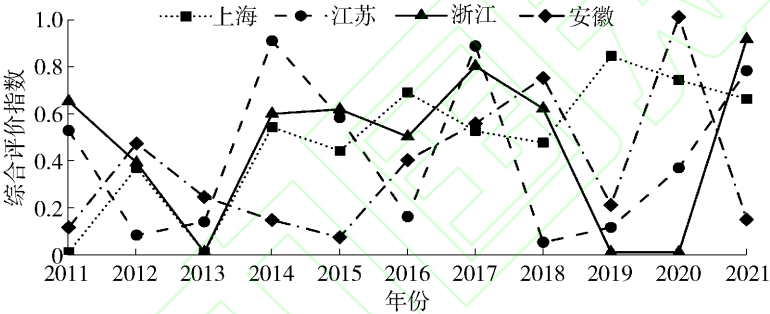


图3 长三角三省一市养老服务政策综合评价指数

2. 长三角养老服务政策协同度

利用政策耦合协调度模型(公式6~8),可测度2011年到2021年长三角历年发布的养老服务政策的协同水平。图4显示,长三角养老服务政策整体的耦合协调度水平中等,但波动较大,处于失调与协调的不断转换状态。其整体的发展趋势可划分为三个阶段:第一阶段(2011—2013年),无序发展阶段,长三角三省一市各行其是,养老服务政策彼此拮抗,整体上处于失调和勉强协调的边缘;第二阶段(2014—2018年),初步协同阶段,长三角三省一市养老服务政策间达到中度协调,且状态保持相对稳定;第三阶段(2019—2021年)衰退后回升阶段,2019年长三角三省一市养老服务政策协同情况大幅衰退,再次陷入失调状态,但2020年起耦合协调度开始回升,重新达成协同。

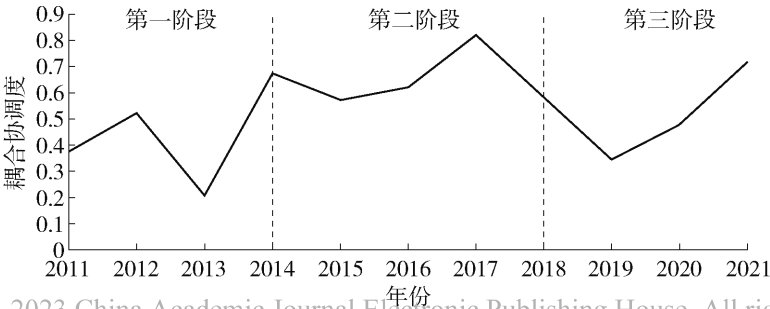


图4 长三角三省一市养老服务政策整体耦合协调度

由沪苏浙皖三省一市两两之间耦合协调度的变化可知,长三角养老服务政策整体协同情况受地区之间政策协同度的影响,而地区间政策协同度与政策综合水平相对发展态势直接相关,地区间政策综合水平差距越小、整体水平越高,政策协同度则越高。2011—2013 年,地区间的耦合协调度水平较低且差异极大,此情况受 2011 年上海、2013 年上海和浙江没有发布养老服务政策影响,极端差异拉低了整体的协同水平。2014—2018 年,地区间的耦合协调度水平中等且相对稳定,均保持在协调状态,其中沪—苏、沪—皖、苏—浙、苏—皖间部分年份还达到高度协调状态,原因在于这一时期三省一市的养老服务政策综合水平发展趋势相对一致,绝对水平也相对高。2019—2021 年,地区间耦合协调度水平再次出现分化,2019、2020 年浙江没有发文,其与其他省市之间的极低耦合协调度拉低长三角的整体数值,造成整体协同水平的倒退,2021 年浙江的恢复带来整体的回升,而沪—苏、沪—皖、苏—皖间则一直维持在协调状态。具体到两两之间的耦合协调发展趋势,苏—皖之间的政策协同状况最好,耦合协调度平均值为 0.543,虽然不是最高,但 2011—2021 年一直处于协调状态;其次为沪—皖和沪—苏,耦合协调度平均值为 0.580 和 0.578,2011—2013 年在失调和协调间波动,自 2014 年起一直处于协调状态,尤其沪—皖呈明显的上升趋势;沪—浙、苏—浙、浙—皖间政策协同状况较差,耦合协调度平均值分别为 0.569、0.567 和 0.533,其趋势与整体耦合协调水平相近(详见图 5)。

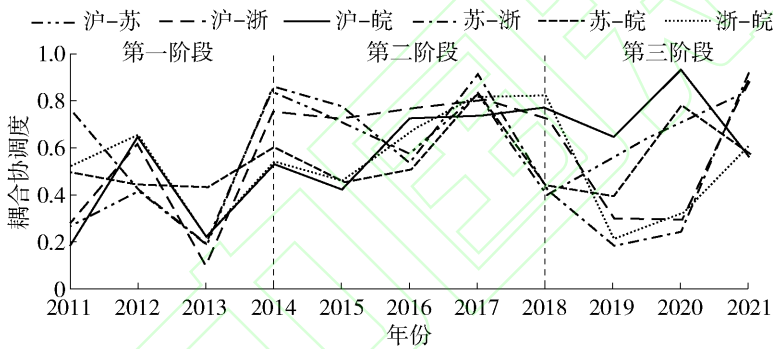


图 5 长三角三省一市养老服务政策两两耦合协调度

3. 长三角养老服务修正政策协同度

由于多数养老服务政策有效期并非只有一年,仅对政策发布当年的协同情况进行测度可能会与实际产生偏差,因此本文以政策有效期为限,计算长三角历年正在执行的养老服务政策综合水平及协同度以进行修正,详见图 6~7。修正后养老服务政策综合评价指数差异明显缩小,整体呈上升趋势,说明三省一市正在执行的养老服务政策综合水平随时间的推移均有所提升。而以此为基础计算的耦合协调度同样随时间发展而提高,其中 2011—2013 年长三角养老服务政策尚处于失调阶段,2014 年达成基本协调并于 2017 年进入高度协调阶段,养老服务政策协同取得明显进展。

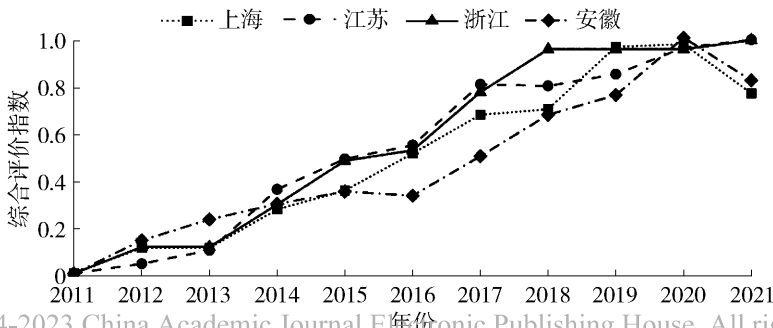


图 6 长三角三省一市养老服务政策综合评价指数(修正)

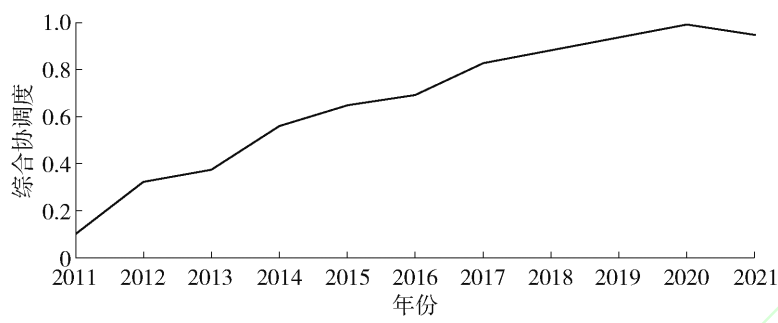


图7 长三角三省一市养老服务政策整体耦合协调度 (修正)

四、养老服务政策协同的均等化效应

均等化效应是指某一事物对缩小地区间公共服务差距、实现各地区公共服务水平均等化的作用,本文以养老服务均等化水平为因变量,以养老服务政策协同度为自变量,构建回归模型,实证检验养老服务政策协同的均等化效应。

(一)养老服务均等化测度

关于因变量数据的获取,本文借鉴白晨和顾昕(2018)^[37]的研究,结合沪苏浙皖养老服务政策内容,从养老服务体系的重要组成部分——机构、社区、居家三维度构建长三角养老服务综合评价指标体系(详见表5),计算混合多维不平等指数(MDI)用以测度长三角养老服务均等化水平。相关数据来自于历年《中国民政统计年鉴》,部分缺失数据采用插值法填补。由于2021年数据尚未出版,因此仅计算2011—2020年长三角养老服务均等化水平。

表5 长三角养老服务综合评价指标体系

一级指标	二级指标	具体指标	指标度量
机构养老	机构设施	每千老人养老机构床位数	(城市养老机构床位数+农村养老机构床位数)/60岁以上老年人口数
	机构人力	每千老人养老机构服务人员数	(城市养老机构职工数+农村养老机构职工数)/60岁以上老年人口数
社区养老	社区设施	每千老人社区日间照料床位数	社区日间照料床位数/60岁以上老年人口数
	社区人力	每千老人社区养老服务人员数	社区养老服务职工数/60岁以上老年人口数
居家养老	文体活动	每千老人老年活动设施数	老年活动设施数/60岁以上老年人口数
	医疗保健	每千老人老年医院床位数	(老年医院床位数+老年临终关怀医院床位数)/60岁以上老年人口数
	学习教育	每千老人老年学校数	老年学校数/60岁以上老年人口数
	权益保障	每千老人老年维权组织数	(老年法律援助中心数+老年人维权与协调组织数)/60岁以上老年人口数

MDI 的计算公式为:

$$MDI = \sum_{k=1}^n \varphi_k [\lambda_k I_k + (1 - \lambda_k) C_k]$$

(9)

式(9)中, φ_k 代表维度 k 的权重, I_k 为维度 k 的基尼系数, C_k 为维度 k 的集中指数, λ_k 则是各个维度之间的替代水平,取值越高代表维度 k 对其他维度的替代性越高,其值介于0到1之间,通

常取 0.5。MDI 取值为正,可以综合度量多个维度的整体不平等性,其值越高,不平等性越强,即均等化水平越低。

(二) 政策协同均等化效应模型设定

为揭示政策协同对养老服务均等化的影响,本文构建了回归模型:

$$MDI_t = \beta_0 + \beta_1 D_{t-i} + \beta X_t + v_t + \varepsilon_t$$

(10)

式(10)中,本文的被解释变量是养老服务均等化水平,用本文计算得到的 MDI 衡量;核心解释变量为政策协同度,用本文计算得到养老服务政策耦合协调度 D 衡量,其中原始耦合协调度为 D_1 ,修正耦合协调度为 D_2 ,并且考虑政策实施存在时滞效应,根据 AIC 信息标准和 SC 准则确定自变量的滞后期数 i ;控制变量 X 选取人均 GDP 和人均财政支出; v_t 为年份固定效应; ε_t 为随机扰动项。

(三) 回归结果

长三角养老服务政策协同的均等化效应回归结果详见表 6。基准回归显示原始耦合协调度和修正耦合协调度均对 MDI 具有显著负向影响,政策协同度越高,养老服务的混合多维不平等越弱,均等化程度越高,即省际养老服务政策协同有助于促进区域养老服务均等化,这验证了本文的理论分析结论。模型 3 和模型 4 依次纳入其他可能影响养老服务均等化的控制变量,结果显示政策协同度的影响依旧显著,同时模型的解释力提高。造成此结果的可能原因是:政策协同是长三角三省一市间养老服务政策差距日趋缩小、政策水平共同提升的结果,而政策是政府发展养老服务的行动指南,政策协同度提升预示着各地区对养老服务的投入相若,带动各地区同步发展,因而均等化程度上升,反之则会导致地区之间的养老服务差距增大,均等化程度降低。白晨(2020)^[38]认为在推进基本公共服务均等化的过程中,重要的是达成协同并治、相得益彰的治理效果,而本文的实证结果佐证了此观点。

表 6 政策协同均等化效应的基准回归结果

变量	模型 1	模型 2	模型 3	模型 4
原始耦合协调度(D_1)	-0.080* (-2.232)		-0.095* (-2.338)	
修正耦合协调度(D_2)		-0.074*** (-3.875)		-0.332*** (-6.286)
人均 GDP			-0.025 (-1.066)	0.004 (0.344)
人均财政支出			0.028 (0.334)	0.221*** (3.932)
常数项	0.177*** (9.383)	0.194*** (12.604)	0.328*** (4.302)	0.049*** (1.038)
时间效应	控制	控制	控制	控制
R ²	0.384	0.652	0.717	0.929

注: *、** 和 *** 分别表示在 10%、5% 和 1% 的水平上显著,括号内为 t 值。

(四) 稳健性检验

常用的稳健性检验主要有替换变量、更换估计方法等。本文利用泰尔指数重新计算长三角养老服务均等化水平,替代 MDI 进行稳健性分析。结果显示,原始耦合协调度回归系数为 -0.05,在 10% 的水平上显著,修正耦合协调度回归系数为 -0.147,在 5% 的水平上显著,与基准回归结果方向一致,说明养老服务政策协同对区域养老服务具有均等化效应的结论稳健可靠。

五、结论与建议

(一) 研究结论

我国在积极应对人口老龄化和区域协调发展战略背景下,促进区域养老服务协调发展成为意义重大的现实命题,而养老服务政策协同对此至关重要。本文以政策作为区域协同治理的切入点,构建基于耦合协调度的政策协同测度模型,收集整理了长三角三省一市颁布的养老服务政策并开展计量分析,描绘了长三角养老服务政策协同的演变历程,并验证其均等化效应,结论主要体现为三个方面。

第一,长三角三省一市养老服务政策结构化特征总体相近,量化得分差距较小。政策目标中,三省一市整体对提升养老服务质量的使用更多,而增加养老服务供给的平均得分最高;政策措施中,三省一市对制度保障、资金支持和基础设施建设的使用相对较多,得分也相对较高;政策目标和政策措施的使用比例与平均得分可明显反映各地政策偏好与水平,但三省一市总体差异不大。

第二,长三角养老服务政策整体处于失调与协调的不断转换状态,协同表现与三省一市养老服务政策综合水平发展的相对态势关联紧密。相较于现有政策协同研究多分析同一层面政策的内部协同,本文引入耦合协调度模型分析不同地区之间的政策协同度,发现长三角养老服务政策协同水平波动较大,且整体协同状况受地区之间政策协同度的影响,而这与政策综合水平相对发展态势直接相关。

第三,长三角养老服务政策协同对于推进养老服务均等化具有促进作用。已有对公共服务均等化影响因素的研究多着眼于转移支付等经济方面的因素,较少关注政策因素对均等化的作用。本文基于理论分析提出政策协同能够缩小区域公共服务差距的假设,并通过实证分析发现政策协同度对区域养老服务不平等具有显著负向影响,验证了长三角养老服务政策协同的均等化效应。

(二) 对策建议

长三角按照国家发展战略要求,需要在促进区域一体化和高质量发展方面率先垂范,促进公共服务的相对均等和共建共享,使一体化发展成果更多更公平惠及全体人民。本文结合分析结论和长三角一体化进展,认为沪苏浙皖应当在《长三角区域一体化发展规划纲要》《推进长三角区域养老一体化合作备忘录》等政策框架指引下,通过规划引领、交流互动、保障实施和激励竞争等路径,构建区域养老服务协同发展新格局。

第一,坚持规划引领,设定长三角养老服务政策协同目标导向。规划是发展的先导,养老服务政策协同能够促进区域养老服务均等化的实现,因而应将其纳入规划体系,设立总体性政策目标。当前长三角尚未形成具体的区域养老服务规划,上海、江苏、浙江和安徽应联合印发《长三角养老服务一体化发展规划》和《长三角养老服务一体化发展三年行动计划》,将养老服务政策协同作为区域养老服务一体化的发展导向与考核标准,明确推进政策协同的任务书与时间表,做好规划引领。

第二,加强合作交流,缩小省际养老服务政策水平差距。由于区域政策协同度与不同省市间政策综合水平相对形势直接相关,要促进政策协同需缩小养老服务政策水平的地区差异。为此,推动长三角各地区在更高水平、更宽领域、更深层次进行交流,在政府互动、政策互联、经验互通等领域开展长期深入合作,协调长三角省际养老服务政策数量和力度关系,增进政策目标和政策措施的明确度和可靠性,增加政策手段多样性,构建长三角内部先进经验的分享借鉴机制,推动先进政策的学习与扩散,促进各地养老服务政策水平同步提升。

第三,保障措施落地,重塑区域养老服务一体化推进体系。当前长三角养老服务一体化主要依托长三角民政论坛以及部分城市结对形成的合作关系,推进体系尚不完善,应保障一体化措施落地

实施。重塑区域养老一体化沟通体系,构建长三角养老服务协调会,将民政、卫健等有关政府部门以及相关企业和社会组织纳入,形成交流沟通的长效机制;重塑区域养老一体化产业体系,加强产业链上下联动,拓宽异地养老等跨区域合作范围;重塑区域养老一体化人才体系,依托长三角丰富高教资源,成立一体化发展专家智库和人才培养共享平台。

第四,促进激励竞争,构建区域养老服务一体化考核机制。单纯的规划、交流等措施并不具有强制性,扎实推进养老服务一体化还需加强考核。设立长三角养老服务一体化指标体系,对长三角区域内省、市进行任务考核,参考政治锦标赛按时公布一体化推进排行榜,对推进成效显著的地区进行奖励,促进地方政府激励相容,推动区域养老服务一体化整体水平提升。

参考文献:

- [1] 缪小林, 张蓉. 从分配迈向治理——均衡性转移支付与基本公共服务均等化感知[J]. 管理世界, 2022, 38(2): 129-149, 9-14.
- [2] BOADWAY R. The theory and practice of equalization[J]. CESifo Economic Studies, 2004, 50(1): 211-254.
- [3] 杨六妹, 钟晓敏, 叶宁. 分税制下财政转移支付制度: 沿革、评价与未来方向[J]. 财经论丛, 2022(2): 26-37.
- [4] 尚虎平, 石梦琪. 基本公共服务均等化事业的理论归依——习近平新时代中国特色社会主义思想对基本公共服务均等化的理论奠基探析[J]. 理论探讨, 2021(6): 62-69.
- [5] 李磊, 马韶君, 代亚轩. 从数据融合走向智慧协同: 城市群公共服务治理困境与回应[J]. 上海行政学院学报, 2020, 21(4): 47-54.
- [6] 樊霞, 陈娅, 贾建林. 区域创新政策协同——基于长三角与珠三角的比较研究[J]. 软科学, 2019, 33(3): 70-74, 105.
- [7] 杨耀武, 张仁开. 长三角区域科技创新政策评估及路线图研究[J]. 科研管理, 2010, 31(S1): 84-88.
- [8] 于迎, 唐亚林. 长三角区域公共服务一体化的实践探索与创新模式建构[J]. 改革, 2018(12): 92-102.
- [9] 王卓, 胡梦珠. 国际公共服务: 供给实践与理论探析[J]. 理论与改革, 2018(4): 142-150.
- [10] ELG M, WIHLBORG E, RNERHEIM M. Public quality – for whom and how? Integrating public core values with quality management[J]. Total Quality Management and Business Excellence, 2015: 1-11.
- [11] 张立荣, 陈勇. 整体性治理视角下区域地方政府合作困境分析与出路探索[J]. 宁夏社会科学, 2021(1): 137-145.
- [12] PORTO E D, PATY S. Cooperation among local governments to deliver public services: Evidence from France[J]. Politics & Policy, 2018, 46(5): 790-820.
- [13] 张晓杰. 长三角基本公共服务一体化: 逻辑、目标与推进路径[J]. 经济体制改革, 2021(1): 56-62.
- [14] CHAO Z. Planning and design of public supply services for urban integration[J]. Open House International, 2018, 43(1): 124-128.
- [15] 王郁, 赵一航. 区域协同发展政策能否提高公共服务供给效率? ——以京津冀地区为例的研究[J]. 中国人口·资源与环境, 2020, 30(8): 100-109.
- [16] 曹海军, 刘少博. 京津冀城市群治理中的协调机制与服务体系构建的关系研究[J]. 中国行政管理, 2015(9): 21-25.
- [17] 王震. 公共政策 70 年: 社会保障与公共服务供给体系的发展与改革[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2019, 19(5): 25-35.
- [18] 唐跟利, 陈立泰. 大数据驱动区域公共服务一体化: 理论逻辑、实现机制与路径创新[J]. 求实, 2021(5): 43-57, 110.

- [19] 张学良,林永然,孟美侠.长三角区域一体化发展机制演进:经验总结与发展趋向[J].安徽大学学报(哲学社会科学版),2019,43(1):138-147.
- [20] 张帆,吴俊培,龚旻.财政不平衡与城乡公共服务均等化:理论分析与实证检验[J].经济理论与经济管理,2020,360(12):28-42.
- [21] 潘墨涛.中国地方行政审批改革模式选择——基于地区差异的公共服务均等化与同质化[J].暨南学报(哲学社会科学版),2021,43(3):119-132.
- [22] 陈振明.学科交叉和知识融合视野中的公共治理研究[J].中国行政管理,2022,439(1):19-25.
- [23] 张卫,马岚,后梦婷,等.长三角一体化与区域养老融合发展机制研究[J].现代经济探讨,2018(4):80-87.
- [24] GAUR A, KUMAR M. A systematic approach to conducting review studies: An assessment of content analysis in 25years of IB research[J]. Journal of World Business, 2018, 53(2): 280-289.
- [25] BRAUN D. Organising the political coordination of knowledge and innovation policies[J]. Science & Public Policy, 2008, 35(4): 227-239.
- [26] 黄栋.国家治理现代化中的政策协同创新[J].求索,2021(5):160-169.
- [27] 郭宏斌.区域公共政策协同的生成与策略——长三角流动人口医疗和劳动政策比较[J].甘肃社会科学,2020(2):165-171.
- [28] 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):189-202,245-246.
- [29] 彭纪生,仲为国,孙文祥.政策测量、政策协同演变与经济绩效:基于创新政策的实证研究[J].管理世界,2008(9):25-36.
- [30] 张国兴,高秀林,汪应洛,等.我国节能减排政策协同的有效性研究:1997—2011[J].管理评论,2015,27(12):3-17.
- [31] MATEI A, DOGARU T C. Coordination of public policies in Romania: an empirical analysis[J]. Procedia-Social and Behavioral Sciences, 2013, 81: 65-71.
- [32] ADEBAYO A V, ILESANMI K D. Financial resource management in the Nigerian public sector: policy measures to address loopholes[J]. Problems and Perspectives in Management, 2020, 18(2): 329-339.
- [33] 李雪伟,唐杰,杨胜慧.京津冀协同发展背景下的政策协同评估研究——基于省级“十三五”专项规划文本的分析[J].北京行政学院学报,2019(3):53-59.
- [34] 李丽,陈佳波,李朝鲜,等.中国服务业发展政策的测量、协同与演变——基于1996—2018年政策数据的研究[J].中国软科学,2020(7):42-51.
- [35] 何源,乐为,郭北海.“政策领域—时间维度”双重视角下新能源汽车产业政策央地协同研究[J].中国管理科学,2021,29(5):117-128.
- [36] WANG J, HAN Q, WU K, et al. Spatial-temporal patterns and evolution characteristics of the coordinated development of industrial economy, natural resources and environment in China[J]. Resources Policy, 2022, 75: 1-12.
- [37] 白晨,顾昕.中国基本养老服务能力建设的横向不平等——多维福祉测量的视角[J].社会科学研究,2018(2):105-113.
- [38] 白晨.包容性发展视域下新时代中国基本公共服务均等化理论分析[J].教学与研究,2020(3):46-53.

Measurement, Evolution and Equalization Effect of the Coordination of Regional Elderly Service Policies: A Case Study of Yangtze River Delta

FENG Tieying, HU Yuqun

(School of Public Policy and Administration, Xi'an Jiaotong University, Xi'an 710049, China)

Abstract: The Yangtze River Delta is a model for regional integrated development, but unbalanced and inadequate elderly services have become a shortcoming in its integration process, to which the regional elderly services policy coordination can provide a solution. Based on the construction of the regional elderly service policy coordination measurement model, this paper collects the provincial elderly service policies in the Yangtze River Delta during 2011 – 2021, systematically evaluates the level and evolution trend of the elderly service policy coordination in the Yangtze River Delta through policy quantification, and identifies its impact on the elderly services equalization. The results show that the Yangtze River Delta elderly service policies are in a state of constant transition between dysfunction and coordination, and that the inter-provincial elderly service policy coordination helps promote the equalization of elderly services in the Yangtze River Delta region. And this paper puts forward policy suggestions to promote the synergistic development of regional elderly service in China from setting the target orientation of elderly service policy coordination, narrowing the gap of inter-provincial elderly service policy level, reshaping the elderly service integration promotion system and constructing the assessment mechanism of elderly service integration.

Key words: public service; population aging; regional collaborative governance; elderly service

(责任编辑: 冯 蓉)