养老事业与养老产业协同发展的要素体系、障碍识别与路径选择

马微波　钟仁耀 *

摘要：推动养老事业与养老产业协同发展，是应对人口老龄化、完善养老服务体系的重要议题。针对现有研究缺乏统一解释框架的问题，本文引入准市场理论与制度互补性理论，以“有为政府—有效市场”协同为视角，构建“双主体层—需求枢纽层—支撑条件层”的分析框架。分析表明，政府与市场的功能分工构成协同发展的制度基础，需求表达、评估与选择机制连接公共保障与市场供给，金融、科技与人才提供基础支撑。当前主要障碍在于政府功能发挥不足与市场运行不畅并存，需求识别、选择与有效支付机制受阻，金融、科技与人才等制度条件衔接不足。为此，应推动政府角色转型，完善公共购买、第三方评估与分层供给机制，并加强养老金融、信息基础设施和照护人才保障。

关键词：养老事业；养老产业；协同发展；准市场；制度互补性
DOI:10.19506/j.cnki.cn10-1428/d.2026.04.010

一、问题的提出

在人口老龄化持续深化背景下，构建高质量养老服务体系已成为中国式现代化的重要议题。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》提出“推动养老事业和养老产业协同发展”①。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》进一步提出“健全养老事业和产业协同发展政策机制”②。从养老服务体系运行逻辑看，养老事业主要承载基本保障与公平维护功能，养老产业则更多依托市场机制拓展多层次服务供给，二者分别体现公共性与市场性的制度取向，又在服务供给、资源配置和支付安排上高度关联。现实中二者仍存在资源配置和制度衔接不够协调的问题（梁昌勇等，2026），其背后并非单一制度因素，而是政策、需求、金融、技术、人才与市场等多种条件未能形成有效配合。

现有研究多从政策支持、市场培育、需求释放或要素保障等单一维度展开，对养老事业与养老

* 马微波：上海健康医学院护理与健康管理学院讲师；钟仁耀：华东师范大学公共管理学院教授。

基金项目：本文为国家社会科学基金重点项目“积极应对人口老龄化的社会养老服务制度城乡统筹和区域协调发展战略研究”（项目批准号：21AZD076）的阶段性成果。

① 新华社，2021，《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》，中华人民共和国中央人民政府网站（http://www.npc.gov.cn/c2/kgfb/202103/t20210313_310753.html）。

② 新华社，2026，《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》，中华人民共和国中央人民政府网站（https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202603/content_7062633.htm）。

中国知网 https://www.cnki.net

产业协同发展的整体机制、层次结构及其内在约束仍缺乏统一解释。尤其是，政府与市场如何形成稳定分工，需求如何在公共支付与市场供给之间发挥传导作用，以及金融、科技、人才等支撑条件如何影响这一过程，仍有进一步讨论空间。与既有研究多将需求作为养老事业与产业发展的影响因素之一不同，本文更关注需求表达、评估与选择在公共保障与市场供给之间所发挥的传导作用。基于此，本文以“有为政府—有效市场”协同为核心视角，引入准市场理论与制度互补性理论，构建“双主体层—需求枢纽层—支撑条件层”的分析框架，在此基础上识别结构性障碍并讨论相应的制度改进路径。

二、文献回顾与理论框架

（一）文献综述

较早的研究已从宏观层面提出推动养老事业与产业协同发展的必要性，强调将人口老龄化压力转化为经济发展动能（李璐等，2020；梁昌勇等，2026）。此后，在政策持续推动下，学界围绕协同发展的理论基础、制度演进及实现路径展开了多维探讨。在概念辨析与逻辑关系方面，已有研究多从养老服务的福利属性与市场属性出发，探讨养老事业与养老产业的内涵边界及其协同基础。李娟（2023）基于养老的福利性与私人性双重属性，提出通过理念转型、制度环境优化及福利工具创新推进协同发展；邝蓉（2025）从银发经济视角指出，事业与产业分别承担基本保障与多元供给功能。在政策变迁与制度分析方面，研究多从历史演进与制度结构出发分析协同发展的制度逻辑，指出制度惯性、行政逻辑以及公平与效率之间的张力仍影响二者衔接（李月娥、高晨，2025；金银亮，2026）。

在实证评价与地方实践方面，部分研究通过定量方法或案例分析对协同发展水平进行测度与总结（李娟等，2025；程前等，2025；陶薇，2023）。李娟等（2025）运用耦合协调度模型对河北省养老事业与产业发展进行分析，发现二者耦合程度持续提升但整体仍处于产业滞后阶段。在协同机制与路径设计方面，彭翔、潘琳（2024）基于“起始条件—助成性领导—制度设计—合作程序”（SFIC）模型，从上述四个维度分析协同机制；胡宏伟、王晓俊（2024）强调通过政府与市场协同实现机制创新；杜鹏（2023）从居家养老场景出发探讨协同路径；王炜、彭玉波（2024）则从养老金融视角指出金融工具在促进协同发展中的重要作用。

既有研究从不同维度对养老事业与养老产业协同发展进行了有益探讨，但从整体上看，仍存在以下不足：第一，缺乏统一的要素分析框架。现有研究多围绕单一维度展开，虽有学者提出从用地、财税、人才及技术等方面构建支持体系（中国人民政治协商会议福建省委员会课题组，2023），但尚未形成涵盖政策、需求、金融、科技、人才与市场等关键要素的系统性分析框架，难以解释协同发展的整体运行逻辑。第二，协同机制分析仍显不足。尽管部分研究已从协同治理或制度设计角度进行探索（彭翔、潘琳，2024），但总体上仍将“协同发展”作为规范性目标加以讨论，对不同要素如何在公共性与市场性双重逻辑下实现耦合运行缺乏深入阐释，从有为政府和有效市场的视角研

中国知网 https://www.cnki.net

究不足。第三，协同障碍缺乏结构性解释。已有研究虽识别出制度分割、资源不足及产业发展滞后等问题（庄汝龙，2024；金银亮，2026），但多停留在现象层面，从要素互动与制度约束角度对障碍形成机制的分析尚不充分，对协同发展在实践中面临的持续性挑战的解释力有待增强。第四，路径研究缺乏普适性机制支撑。现有研究多基于地方案例或具体政策工具提出对策，具有较强情境依赖性，尚未上升为具有可推广性的机制性路径框架。基于此，有必要从要素协同视角出发，构建统一分析框架，对养老事业与养老产业协同发展的内在机制及其结构性障碍进行系统分析，并据此提出具有普适性的实现路径。

（二）概念界定与理论分析框架

在进一步讨论协同机制之前，有必要对养老事业与养老产业的分析边界作出说明。二者在目标功能、资金来源、供给方式和定价机制等方面有所区别，但在实际运行中并非彼此割裂。本文主要依据其功能定位和运行机制加以区分。养老事业以基本保障和公平维护为主要目标，服务对象重点包括高龄、失能及经济困难等群体，资金主要来自财政和社会保险等公共来源，供给可由政府、公办机构或受托社会主体承担，价格和支付标准具有较强公共规制属性；养老产业主要回应老年群体多层次、差异化需求，资金来源更加多元，企业、社会组织等主体参与程度较高，价格更多由市场形成并接受必要监管。二者并非截然分离，政府购买、委托运营和长期护理保险支付等制度安排构成重要交汇。本文所称“协同发展”，主要指在保障基本养老服务公平底线的基础上，通过需求评估、公共支付、服务供给和质量监管等制度安排，使公共保障功能与市场供给功能形成合理分工和有效衔接。

准市场理论为分析公共服务领域中的政府—市场关系提供了重要的制度解释框架。Le Grand（1991）和 Le Grand & Bartlett（1993）指出，在教育、医疗与社会照护等领域，可以在保持公共筹资和政府监管的同时，通过购买者与提供者分离、竞争性合同和消费者选择引入市场机制。其有效运行并不只取决于供给主体数量，还取决于购买支付规则、信息条件、消费者选择能力以及对“撇脂”等机会主义行为的约束。当这些条件不足时，竞争可能转化为价格竞争、选择权形式化或高成本服务对象被排斥，并增加搜寻、监督和合同执行等交易成本。由此，准市场并非完全市场化，而是一种以公共目标为约束、以市场机制改善供给的制度安排。

将准市场理论引入养老服务领域，可以进一步解释养老事业与养老产业如何发生制度衔接。政府承担基本保障、规则制定、公共购买和质量监管职责，市场主体在规则约束下提供专业化、差异化服务，老年人及其家庭则通过需求评估和服务选择形成对供给端的反馈。购买者与提供者分离主要对应政府与市场的功能边界，消费者选择及其实现条件对应需求枢纽，而金融、信息和专业人力则决定上述机制能否持续运行。制度互补性理论进一步说明，这些制度安排并非孤立发挥作用：支付制度、信息条件、人才供给和监管能力之间可能相互强化，也可能因某一环节不足而相互制约（Hall & Soskice，2001）。因此，现实中的协同障碍不能仅理解为某一要素短缺，而应关注不同制度条件之间的联动。

中国知网 https://www.cnki.net

需要说明的是，准市场理论并不能涵盖养老事业与养老产业的全部关系。养老服务具有较强福利属性，部分老年人存在认知、信息和支付能力约束，服务质量又具有较强的过程性和专业性，因此不能以一般商品市场中的充分选择假设加以理解。本文主要用准市场理论分析公共保障与多元供给发生交汇的养老服务领域，并以制度互补性理论补充解释中国情境下政府多重角色、公共支付和支撑条件之间的关系。

基于上述分析，本文构建以“有为政府—有效市场”协同为核心的三层框架（见图 1）。其中，双主体层对应政府职责与供给竞争，界定“谁来保障、谁来供给、谁来监管”；需求枢纽层对应需求识别、评估与选择，解释公共支付如何转化为有效需求并向供给端传递；支撑条件层则考察金融、科技与人才对购买力、信息条件和专业服务能力的保障。三层并非简单并列，而是通过支付、信息和服务能力相互影响。

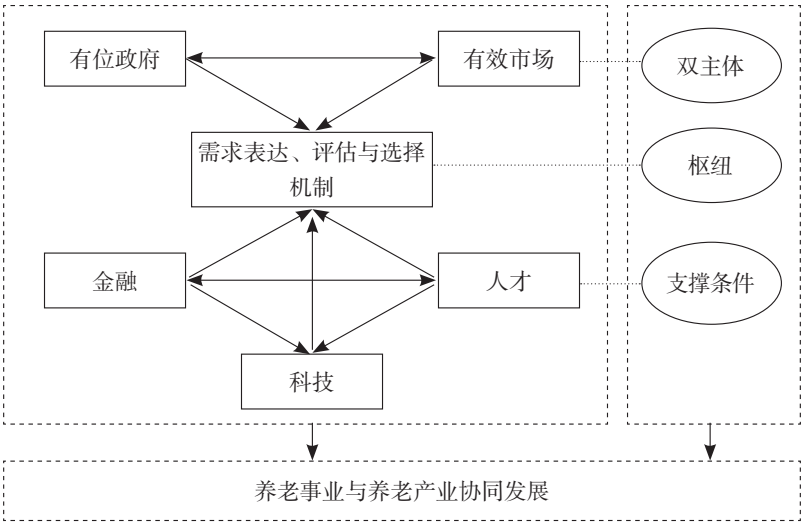


图 1 理论分析框架

资料来源：作者绘制。

三、养老事业与养老产业协同发展的要素体系与机制

基于上述框架，本文进一步从三个层次梳理养老事业与养老产业协同发展所依赖的制度要素及其作用方式。

（一）双主体层：有为政府与有效市场的功能边界

双主体层是准市场治理结构的制度骨架，回答的是养老事业与养老产业协同发展中“谁来保障、谁来供给、谁来监管”的基本问题。有为政府与有效市场并非彼此替代，而是在养老服务领域形成分工明确、相互依存的制度关系：前者通过制度供给划定公平边界与行为规则，后者通过竞争机制

中国知网 https://www.cnki.net

实现资源配置优化与服务创新。二者协同状况，直接决定养老事业的兜底功能与养老产业的发展活力能否实现有效衔接。

1. 有为政府：制度供给与边界重塑

准市场理论的核心制度安排是“购买者与提供者分离”，这要求政府由直接提供者转向制度供给者。在养老事业范畴，政府承担面向失能、失智、经济困难等重点群体的基本保障与兜底责任；在养老产业范畴，政府则主要承担市场规制、公共购买、质量监管和环境营造职责。具体而言，有为政府在准市场中的功能主要包括五个方面：一是规则制定，即通过准入标准、服务规范和绩效评估体系，为多元主体参与提供统一制度边界；二是购买支付，即根据需求评估结果设计公共采购机制，并通过服务券、个人预算、绩效合同等“补需方”工具，将公共资金转化为老年人的有效购买力；三是质量监管，即依托行政监管与第三方评估，对服务过程和服务结果实施持续监督，防范信息不对称条件下的逆向选择与质量下滑；四是基本兜底，即对高龄失能、经济困难等脆弱群体承担基本服务保障责任，守住养老事业的公平底线；五是信息赋能，即建设养老服务信息基础设施，提升老年人及其家庭的信息获取能力，并增强政府作为购买者和监管者的识别、评估与监督能力。由此，政府“有为”的边界在于承担市场难以有效完成或市场失灵较易发生的制度供给、兜底保障和公平维护职责；而“不当为”则表现为对服务供给过程的直接包揽以及对市场主体竞争行为的过度干预。

从政策演进看，我国养老服务体系经历了由福利救济向体系建设、再由体系建设向事业产业协同推进的渐进转型。“十四五”以来，围绕智慧养老、长期护理保险制度建设和事业产业协同发展的政策部署持续推进。这表明，政府角色正由单一的直接供给者转向“购买者—监管者—促进者”的复合定位，而这一角色转型的完成程度及其边界清晰程度，直接关系到准市场制度的稳定性与市场主体行为预期。

2. 有效市场：竞争结构与功能实现

准市场的效率优势来源于供给端的竞争压力。有效市场在养老服务领域并非自由放任的市场，而是指在政府规制供给、质量监管和公平约束下，能够实现多元主体进入、竞争性供给、服务创新与专业分工的服务供给体系。其功能主要体现在四个方面：一是多元进入，即不同所有制、不同规模、不同类型的服务主体能够在公平规则下进入养老服务领域，形成合理的供给竞争格局；二是竞争供给，即通过价格、质量、服务方式和组织效率等多维竞争，推动资源配置优化与服务质量提升；三是服务创新，即围绕老年群体分层化、异质化需求，拓展康复护理、精神关怀、智慧养老、医养结合等复合型服务（杨菊华，2019）；四是专业分工与供给协同，即不同主体在居家、社区、机构等场景中形成差异化定位和功能互补，增强服务体系的连续性与适配性。

需要强调的是，在养老服务这一强福利属性领域，市场“有效”不仅意味着效率改善，也意味着在公平约束下形成可持续、可及且不排斥弱势群体的服务供给。福利多元主义所强调的国家、市场、社区和家庭共同参与，在准市场框架下体现为政府购买、社会力量参与和多元供给协同的制度安排。同时，准市场理论所揭示的“撇脂”风险在养老服务中尤为突出，因此，差异化支付制度、强制性

中国知网 https://www.cnki.net

服务接收规范以及公平竞争环境建设，是在效率目标与公平目标之间形成制度均衡的关键，也是养老产业发展必须服从养老事业目标的制度体现。

（二）需求枢纽层：需求表达、评估与选择机制

需求表达、评估与选择机制是准市场得以成立的机制性变量，在三层框架中居于连接双主体的枢纽位置。准市场区别于传统行政化公共供给的关键，不仅在于引入市场主体，更在于能否通过消费者的选择行为，将公共支付转化为有效需求，并进一步将需求压力传导为供给侧的竞争动力。因此，需求枢纽层一方面要求政府建立相对独立、透明且可操作的需求识别与资格评估制度，确保老年人及其家庭获得真实、可用的选择权；另一方面要求市场能够提供可比较、可识别、可退出的服务选项，使选择行为真正成为约束供给质量和引导资源配置的机制。正是在这一层面上，养老事业的制度保障功能才能与养老产业的市场响应机制形成有效衔接。

1. 消费者选择能力的制度条件

Le Grand & Bartlett（1993）指出，准市场有效运行依赖消费者具有必要的信息、判断和退出条件。然而，养老服务的消费者主要是老年群体，恰恰在这些方面面临较强约束：认知能力衰退可能影响信息处理和判断，数字鸿沟限制信息获取，机构照护较高的转换成本又削弱退出选择。对于失能失智等无法自主表达需求的群体，代理选择和专业评估尤为重要。独立的第三方需求评估有助于降低供方兼任评估者所带来的利益冲突，并使评估结果更真实地反映服务需要（Llena-Nozal et al.，2025）。经济合作与发展组织（OECD）与世界卫生组织（WHO）的联合报告指出，德国长期护理保险在统一准入和质量要求下允许参保人在签约服务机构中进行选择，这也表明公共筹资与多元供给可以通过明确的评估、支付和监管规则实现衔接（OECD & WHO，2021）。

2. 需求分层与有效需求转化机制

老年群体的服务需求具有明显的层次性与异质性。生存型需求主要表现为基本的生活、照护、医疗需求，构成养老服务的基本底盘；发展型需求则涵盖心理支持、社会参与和自我实现；更高层次的享受型需求则表现为“养老 + 旅居”“养老 + 教育”等协同业态（陈友华、黄璜，2026）。不同层次需求对应不同的制度安排，生存型需求更依赖政府购买与基本保障，发展型和享受型需求则更依赖市场化供给与消费者自主选择。

潜在需求向有效市场需求的转化，受支付能力、支付意愿和服务可及性三方面因素共同约束。支付能力决定需求是否能够转化为现实购买力，支付意愿受文化观念、制度信任和消费预期影响，服务可及性则决定需求能否真正转化为服务利用。当老年群体内部的选择能力、支付能力和获取能力分布严重不均时，准市场的竞争机制便可能系统性地偏向于支付能力强、信息能力高的群体，而使照护负担重、支付能力弱的群体处于不利位置，进而加剧福利分化与区域不均衡。因此，政府的基本兜底责任、第三方评估制度和选择支持机制，不仅承担着需求识别与信号传导功能，也承担着防止产业化进程弱化事业公平底线的重要制度功能。

中国知网 https://www.cnki.net

（三）支撑条件层：金融、科技与人才的制度互补性关系

金融、科技和人才是准市场有效运行的基础性支撑条件。与需求枢纽层不同，这三类要素本身并不直接形成准市场的运行机制，而是通过改善资源基础、信息条件和专业能力，决定双主体层与需求枢纽层能否稳定发挥功能。制度互补性理论强调任何一项支撑条件的不足，都可能通过互补性链条放大为更高层次的功能失效。金融、科技与人才要素间存在制度互补性，其构成的支撑条件层与双主体层、需求枢纽层之间又存在跨层传导机制，由此使养老事业与养老产业协同发展面临复合性约束。

1. 金融要素：公共支付制度与社会资本激励

金融要素从需求端和供给端共同为准市场提供资金支撑，其有效性有赖于政策制度的稳定性和需求规模的确定性。公共支付制度的覆盖范围与支付方式，直接决定准市场的需求规模与供给激励结构（Yang & Zhao，2025）。较为理想的制度安排，应在保障覆盖面、提高给付稳定性的同时，强化绩效导向，优先采用“补需方”机制，以赋能消费者选择权并激活供给端竞争（Lundsgaard，2005）。在社会资本激励方面，养老产业投资具有回报周期长、收益不确定、定价受准公共产品属性约束等特点，因此社会资本有效进入需要更完善的风险分担与收益保障机制。政府引导基金、长期护理保险、商业养老保险以及与养老产业特征相适应的融资工具创新，均有助于缓解准市场的购买力约束和投资约束。

2. 科技要素：信息基础设施与服务质量可观测性

科技要素的核心作用在于改善准市场运行所依赖的信息条件。其一，在需求端，通过统一的信息平台实现服务内容、价格水平和质量评价的公开透明，降低消费者搜索成本；其二，在供给端，通过过程记录、智能监测和第三方技术评估，使养老服务质量从“不可观测”转变为“可测量、可追踪、可比较”，从而为合同管理和绩效付费提供技术基础；其三，在监管端，通过数据治理和动态监测提升政府质量监管、风险预警与绩效评估能力。截至 2025 年末，全国各类养老机构和设施已达 39.5 万个（含医养结合机构），其中社区养老服务机构和设施 35.61 万个[①]，服务网络规模扩大后，跨主体信息共享和统一质量评价的重要性进一步上升。科技能否真正发挥作用，关键仍在于是否嵌入需求评估、服务匹配和质量监管等具体流程。

3. 人才要素：劳动力市场制度与专业化服务能力

人才要素构成准市场产出质量的刚性约束。当前养老服务领域所面临的深层问题，并不只是人才数量不足，更在于照护劳动在劳动力市场中的制度性价值弱化。护理岗位长期存在薪酬水平偏低、社会认同不足、职业发展通道狭窄等问题，这本质上反映了照护劳动价值在制度安排中的持续低估。只有薪酬体系、职业认证、劳动保障和职业发展通道形成有效互补，养老服务岗位才能在劳动力市场中建立稳定吸引力，并为准市场的服务质量提供持续支撑。改善人才供给结构，既需要通过薪酬

① 民政部、全国老龄办，2026，《2025 年度国家老龄事业发展公报》，民政部网站（https://www.cncaprc.gov.cn/u/cms/www/202608/01013057jmzq.pdf）。

中国知网 https://www.cnki.net

保障、职业资格认定等制度安排提升岗位竞争力，也需要推动院校课程体系与产业需求的有效对接，构建涵盖基础训练、专项认证和继续教育的全周期培养体系。

四、养老事业与养老产业协同发展的结构性障碍

在准市场理论与制度互补性理论的分析视角下，养老事业与养老产业协同发展的结构性障碍，本质上是三层要素体系中有为政府功能发挥不足、市场运行不畅、需求表达与选择机制受阻以及支撑条件互补不足的复合制度问题。各层障碍并非孤立存在，而是通过制度互补性的传导链条相互强化，形成准市场运行条件多重不足的复合困境。其中，政府功能发挥不足主要削弱养老事业的公平兜底与制度整合能力，市场运行不畅主要制约养老产业的供给扩展与创新活力，需求枢纽受阻则使二者之间的衔接机制难以形成，支撑条件不足进一步放大前述问题的叠加效应。

（一）双主体层的制度困境：政府角色错位与市场运行不畅

1. 政府角色错位：制度转型滞后与购买者能力不足

准市场有效运行的首要前提，是政府具备作为“购买者”和“监管者”的制度能力。当前的突出问题在于，政府尚未完全完成由直接提供者向制度供给者的角色转型。其一，政府功能边界仍然模糊（杜鹏、吴赐霖，2023）。在一些地区，政府在养老服务领域同时扮演制度设计者、直接提供者、补贴分配者和质量监管者等多重角色，角色重叠削弱了市场主体的稳定预期。“保基本”与“市场化”之间的责任边界、定价原则和服务分工尚未充分厘清，增加了社会资本进入养老领域的制度不确定性。部分地区公办机构因资源配置优势而在事实上压缩了民营机构的发展空间，削弱了供给端的竞争均衡。其二，跨部门治理格局仍显碎片化。养老服务相关职能分散在民政、卫健、医保、人社、住建等多个部门，政策工具、数据标准和评估体系之间衔接不足（顾东晓等，2025），现有协同机制多停留于协调沟通层面，缺乏实质性统筹能力。

2. 市场运行不畅：竞争条件失衡与供给机制受阻

准市场的效率逻辑依赖供给端的竞争压力，但当前养老服务市场的核心障碍在于竞争条件失衡与竞争传导不畅。其一，公办与民营机构之间的竞争条件不对称（李娟，2023）。公办机构在土地、财政补贴和税费安排等方面通常具有政策性优势，这种由制度安排造成的成本差异，并非源于经营效率差异，削弱了供给端竞争的真实性。其二，服务质量的可观测性不足。养老服务质量具有过程隐蔽、评估滞后和主观性强等特征，当质量信号无法有效传递时，市场竞争容易退化为价格竞争，并引发逆向选择。其三，“撇脂”防范机制仍然较弱。在缺乏按照护等级差异化支付和强制性接收规范的情况下，市场主体更倾向于服务照护成本低、支付能力强的老年人，而将高龄失能、经济困难等高成本群体重新推回政府体系。其四，产业组织仍较为碎片化，市场主体整体规模偏小，品牌化、连锁化和标准化能力不足，产业链上下游衔接不畅，难以形成规模经济和范围经济（李月娥、高晨，2025）。

从制度互补性的角度看，双主体层的障碍具有明显的上游传导特征：政府角色不清会影响资本

中国知网 https://www.cnki.net

预期和投资决策，进而向金融支撑层传导为社会资本观望；跨部门数据壁垒则会向科技支撑层传导为信息平台碎片化；购买机制不完善又会通过需求枢纽层削弱消费者选择权的有效行使。

（二）需求枢纽层的机制受阻：需求表达受限与选择机制失灵

准市场的关键在于通过消费者选择形成对供给端的外部约束。当需求枢纽层运转受阻时，供给端的竞争压力便难以有效形成，双主体层的制度安排也随之失去效率支撑。

1. 消费者需求识别偏窄与有效支付受阻

养老服务中的消费者主权面临多重制度性弱化。其一，需求识别的维度仍较单一。现有需求评估体系多以身体机能为核心，对心理健康、社会参与和精神文化等发展性需求覆盖不足；同时，评估工作在不少地方仍由服务供给方主导，独立第三方评估机制尚不健全，评估结果的客观性和利益中立性因此受到影响。当需求识别起点已受到供方控制时，消费者的选择空间实际上已经被预先限制。其二，老年群体的选择能力存在结构性约束。信息获取、理性判断和有效退出三个方面的能力不足，使得“选择权”在实践中难以充分转化为“约束力”。其三，支付能力的制度约束仍较突出。部分老年人虽然拥有一定资产，但养老金收入有限，长期护理保险和商业养老保险覆盖不足，现有制度尚未形成将存量资产转化为持续支付能力的有效通道，从而制约了有效需求释放。

2. 公平—效率张力失衡

需求枢纽层同时承载着养老服务中公平与效率之间的核心张力。当需求表达、评估与选择机制存在系统性不足时，准市场竞争往往会优先服务支付能力强、选择能力充分的群体，使照护负担重、支付能力弱的老年人处于不利位置，进而加剧福利分化与区域不均衡（金银亮，2026）。当前，养老金替代率偏低、长期护理保险覆盖面有限等制度因素，削弱了老年人的公共购买力；传统居家养老观念和对政府供给的路径依赖，又构成支付意愿的文化性约束；农村和偏远地区服务可及性不足，进一步加剧了有效需求转化的空间差异。当需求侧约束持续存在时，供给端将失去最重要的外部质量压力，准市场机制的运行基础也会随之弱化。

（三）支撑条件层的互补不足：金融、科技与人才的协同失效

1. 资本配置失衡：公共支付不足与社会资本激励偏弱

金融要素的障碍主要表现为公共支付制度的衔接不足与社会资本进入激励偏弱，二者共同影响准市场的购买力基础。2025 年长期护理保险参保人数约 3.09 亿人，制度开始由试点转向全面推开[①]，但地区间筹资、待遇和支付规则仍有待进一步规范衔接；部分财政补贴仍较多沿袭“补供方”逻辑，与以需求评估和服务结果为基础的购买机制衔接不足。另一方面，养老产业投资具有回报周期长、前期投入大、收益不确定等特征，在缺乏稳定支付预期、风险分担和适配型金融工具的情况下，社

① 国家医疗保障局，2026，《2025 年全国医疗保障事业发展统计公报》，国家医疗保障局网站（https://www.nhsa.gov.cn/art/2026/7/16/art_7_21451.html）。

中国知网 https://www.cnki.net

会资本仍可能保持谨慎（章晓懿，2023）。公共支付能否转化为稳定供给，不仅取决于资金规模，也取决于需求评估、支付标准和质量评价能否形成稳定制度预期。

2. 信息条件受限：技术应用脱嵌与数据壁垒并存

科技要素的障碍主要表现为技术应用未能有效嵌入准市场运行流程。其一，技术创新呈现较强的供给导向，对设备性能和功能拓展关注较多，而对老年群体使用能力和具体照护场景适配不足。其二，涉老数据分散在民政、卫健、医保等多个部门，数据标准不统一、共享机制不健全，导致消费者难以获得完整服务信息，政府难以开展精准绩效评估，市场主体之间也难以基于透明信息展开质量竞争。其三，技术应用在不少地方仍主要停留在设备配置和平台搭建层面，尚未有效嵌入需求评估、服务匹配、质量监测和绩效反馈等关键环节（章晓懿，2023）。信息条件的受限，既削弱了需求枢纽层的选择能力，也削弱了双主体层中政府监管和市场质量竞争的实现条件。

3. 服务能力受限：照护劳动价值弱化与人才供给不足

人才要素构成养老服务质量的刚性约束。当前障碍的深层原因并不只是培养数量不足，而在于照护劳动在劳动力市场中的价值弱化。其一，养老护理岗位的薪酬水平偏低，职业地位不高，职业发展通道狭窄，反映出照护劳动的经济价值和社会价值在制度安排中尚未得到充分体现。其二，教育培养体系与产业需求之间存在结构性错位，院校课程设置、实践训练和培养目标与养老产业的实际岗位需求衔接不足（庄汝龙，2024），特别是面向智慧养老系统操作等新兴领域的复合型人才培养仍显薄弱。其三，上述问题相互叠加，容易形成“低薪酬—低吸引力—高流失率—低技能—低质量”的循环，进一步削弱消费者信任和市场需求。人才供给的不足，会直接限制有效市场的竞争供给能力，也会削弱政府质量监管和服务评估的专业化基础。由此可见，人才问题不能仅通过增加培训规模加以解决，而需要在薪酬制度、职业认证、劳动保障和教育体系等多个制度维度上同步改进。

综合来看，上述障碍并非分别作用于养老事业或养老产业，而是沿公共购买、需求评估、支付和服务供给等环节相互传导。政府购买与监管能力不足会削弱需求识别和选择机制，需求与支付信号不充分又会影响市场主体的供给预期，并进一步制约资本、技术和人才投入。因此，协同发展的改进不能停留于单项要素补充，而应围绕关键衔接环节进行制度调整。

五、养老事业与养老产业协同发展的路径选择

针对上述障碍，路径设计的重点不是增加单项资源，而是改善公共购买、需求评估、支付、信息与服务供给之间的制度衔接。下文从政府与市场功能、需求评估与选择支持、金融科技人才支撑三个方面提出具体路径。

（一）明确政府与市场功能边界，改善供给竞争条件

1. 推动政府角色转型与公共购买机制重塑

双主体层的制度修复，首先在于推动政府进一步由直接提供者转向制度供给者。其一，应明确

中国知网 https://www.cnki.net

差异化职责边界。在养老事业领域，政府重点承担基本保障与兜底责任；对于适合社会力量承担的服务事项，可通过购买服务、委托运营等方式实现购买者与提供者分离，政府重点负责规则制定、资金保障和效果评估（胡宏伟、王晓俊，2024）。其二，应建立以需求评估为基础的公共购买机制，将能力评估结果、服务等级和支付标准相衔接，并把服务记录、第三方评价和照护结果作为结算、合同续签及补贴调整的重要依据。其三，应强化民政、卫健、医保、财政等部门在数据标准、服务目录和评估规则上的衔接，减少同类服务在不同部门之间重复认定和多头管理。

2. 构建公平竞争的供给端环境

有效市场的形成，关键在于构建公平竞争、优胜劣汰的供给端环境。其一，应推动财政补贴由“补机构”向“补服务”转变（章晓懿，2023），使补贴安排更多与服务数量、服务质量和照护难度挂钩，而非与机构性质挂钩，从而缩小公办与民营机构之间由政策安排造成的成本差异。其二，应完善市场准入和退出机制，在土地、税费和监管标准等方面形成更为对等的制度安排，并通过差异化支付制度和服务接收规范防范“撇脂”行为，确保市场竞争不以影响高成本群体服务可及性为代价。其三，应培育具备品牌化、连锁化和标准化能力的服务主体（邝蓉，2025），推动产业链上下游形成更加稳定的协作关系，增强养老产业的规模经济和范围经济。在区域层面，还应逐步推动老年人能力评估、服务资质和补贴发放的跨区域互认，扩大优质供给的制度性流动空间。

（二）完善需求评估与选择支持机制

1. 建立独立、综合的第三方需求评估机制

需求枢纽层的修复，首先在于重建需求识别和选择支持制度。应将需求评估与服务供给适当分离，由具有相对独立性的专业机构承担评估，并建立评估机构备案、利益冲突回避、定期复评和抽查机制。评估内容除身体机能外，还应结合心理状态、社会参与和照护环境等因素，避免以单一指标决定服务需求。对于失能失智等无法自主表达需求的群体，可通过家属代理与专业人员共同参与的方式完善选择支持，以保障其服务需要能够被较为准确地识别和表达（Woolham et al.，2017；Llena-Nozal et al.，2025）。

2. 提升有效支付能力并构建分层匹配的服务供给体系

需求激活不仅是识别潜在需求，更重要的是提升老年人的有效支付能力和现实选择能力。一方面，应结合 2026 年加快建立长期护理保险制度的政策部署，逐步提高制度覆盖和支付稳定性，并将失能评估、服务项目、支付标准和定点机构管理相衔接[①]；同时探索更加注重服务质量和照护结果的支付方式，减少单纯按项目或成本补偿形成的激励偏差（Lindner & Lorenzoni，2023）。另一方面，可针对部分老年人“资产较多但现金流不足”的情况，探索稳健的养老金融支持方式。在此

① 国家医疗保障局、民政部、财政部、人力资源和社会保障部、农业农村部、国家卫生健康委员会、国家税务总局、中国残疾人联合会，2026，《关于印发〈加快建立长期护理保险制度实施方案〉的通知》，国家医疗保障局网站（https://www.nhsa.gov.cn/art/2026/3/26/art_53_20040.html）。

中国知网 https://www.cnki.net

基础上，根据照护需要和支付能力形成分层服务供给：基本保障对象由公共制度兜底，中等需求群体强调标准化、可评价的服务，高层次需求则由市场提供更多个性化选择。

（三）增强金融、科技与人才的协同支撑

1. 完善资本引导机制与适配型金融工具供给

金融支撑的修复，应围绕提升制度确定性、扩大有效需求规模和稳定资本预期展开。应进一步完善面向养老服务和养老产业的引导基金制度，增强财政资金对社会资本的撬动作用，并根据不同项目特征设计更具适配性的风险分担和退出安排。在公共资金使用方面，可探索更加注重服务绩效和照护结果的投入方式，提高资金配置效率（Lindner & Lorenzoni，2023）。在金融工具供给方面，则应推动长期护理保险、商业养老保险及与养老产业特征相适应的融资工具形成更加有效的组合，以缓解准市场运行中的支付不足与投资不足问题。

2. 建设服务于准市场运行的信息基础设施

科技支撑的重点，是形成能够服务需求评估、服务匹配和质量监管的信息基础设施。应推动民政、卫健、医保等涉老数据在授权和安全边界内共享，逐步统一基本数据项、服务编码和接口规则，减少重复填报和信息割裂。对于认知障碍照护、远程健康监测、跌倒预警、智能辅具等应用，可由政府和服务机构根据实际照护需求形成场景清单，并通过试点评估后再逐步推广（李月娥、高晨，2025）。技术应用的评价重点应从设备配置数量转向是否改善服务匹配、质量监测和监管效率。

3. 系统性提升照护劳动的制度价值与人才供给能力

人才支撑的修复，关键在于扭转照护劳动的制度性贬值趋势。应建立与技能等级和岗位责任相匹配的薪酬保障制度，并通过岗位津贴、职业资格认定、荣誉激励和劳动保障等安排，提高养老护理岗位在劳动力市场中的吸引力（Allan & Vadean，2023）。同时，应推动院校课程体系与产业需求有效衔接，重点加强康复辅具、智慧养老设备操作等领域的复合型人才培养，构建涵盖基础训练、专项认证和继续教育的全周期培养体系（金银亮，2026）。只有当薪酬制度、职业认同、教育培养和社会保障安排形成制度互补，养老服务人才供给才能从数量扩张转向质量提升，并为有效市场竞争、政府质量监管和需求响应机制提供稳定的专业能力支撑。

参考文献：

陈友华、黄璜，2026，《关于养老事业与养老产业若干问题的理论思考》，《老龄科学研究》第 1 期。

程前、董泽飞、崔敏，2025，《养老事业与养老产业协同发展研究——以河北省邢台市为例》，《城市开发》第 1 期。

杜鹏，2023，《构建养老事业与养老产业协同发展的居家养老格局》，《中国民政》第 13 期。

杜鹏、吴赐霖，2023，《推动老龄事业与养老产业协调发展》，《行政管理改革》第 7 期。

顾东晓、张铭钰、杨雪洁等，2025，《整体治理观：“四力耦合”的智慧健康养老理论构建——来自合肥的实践》，《公共管理学报》第 1 期。

胡宏伟、王晓俊，2024，《推动养老事业与养老产业协同发展的路径选择》，《中国社会工作》第 35 期。

中国知网 https://www.cnki.net

金银亮，2026，《健全养老事业与养老产业协同发展政策机制——“十四五”回顾与“十五五”展望》，《湖北经济学院学报》第 1 期。

邝蓉，2025，《养老事业与养老产业协同发展路径研究》，《中国经贸导刊》第 18 期。

李娟，2023，《养老事业与养老产业协同发展的学理性思考》，《上海大学学报（社会科学版）》第 1 期。

李娟、王欣宇、唐雨婷，2025，《河北省养老事业与养老产业耦合协调评价研究》，《石家庄铁道大学学报（社会科学版）》第 1 期。

李璐、赵玉峰、纪竞垚，2020，《人口老龄化背景下的老龄事业和产业协同发展研究》，《宏观经济研究》第 10 期。

李月娥、高晨，2025，《我国养老事业与养老产业协同发展的政策变迁与优化策略》，《学术论坛》第 2 期。

梁昌勇、洪文佳、顾东晓等，2026，《互动治理观：“三方联动”的养老事业与产业协同发展研究——来自长三角地区的实践》，《公共管理学报》第 3 期。

彭翔、潘琳，2024，《基于 SFIC 模型的养老事业与养老产业协同发展路径研究》，《长白学刊》第 4 期。

陶薇，2023，《养老事业和养老产业协同发展路径分析——以江苏镇江为例》，《特区经济》第 8 期。

王炜、彭玉波，2024，《以养老金融推进养老事业和养老产业协同发展》，《杭州》第 24 期。

杨菊华，2019，《智慧康养：概念、挑战与对策》，《社会科学辑刊》第 5 期。

章晓懿，2023，《养老服务产业的发展趋势及模式创新》，《人民论坛》第 10 期。

中国人民政治协商会议福建省委员会课题组，2023，《关于大力发展养老事业和养老产业的调研报告》，《发展研究》第 8 期。

庄汝龙，2024，《我国养老事业与养老产业协同发展路径研究》，《理论视野》第 11 期。

Allan, S., & Vadean, F. 2023, “The Impact of Wages on Care Home Quality in England.” *The Gerontologist* 63(9).

Hall, P. A., & Soskice, D. (eds). 2001, *Varieties of Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.

Le Grand, J. 1991, “Quasi-Markets and Social Policy.” *Economic Journal* 101(408).

Le Grand, J., & Bartlett, W. 1993, *Quasi-Markets and Social Policy*. London: Macmillan.

Lindner, L., & Lorenzoni, L. 2023, “Innovative Providers Payment Models for Promoting Value-Based Health Systems: Start Small, Prove Value, and Scale Up.” OECD Health Working Papers, No. 154. Paris: OECD Publishing.

Llena-Nozal, A., Araki, S., & Killmeier, K. 2025, “Needs Assessment and Eligibility Criteria in Long-Term Care: How Access Is Managed across OECD Countries.” OECD Health Working Papers, No. 181. Paris: OECD Publishing.

Lundsgaard, J. 2005, “Consumer Direction and Choice in Long-Term Care for Older Persons, Including Payments for Informal Care: How Can It Help Improve Care Outcomes, Employment and Fiscal Sustainability?” OECD Health Working Papers, No. 20. Paris: OECD Publishing.

OECD & World Health Organization 2021, *Pricing Long-term Care for Older Persons*. Paris: OECD Publishing.

Woolham, J., Daly, G., Sparks, T., Ritters, K., & Steils, N. 2017, “Do Direct Payments Improve Outcomes for Older People Who Receive Social Care? Differences in Outcome Between People Aged 75+ Who Have a Managed Personal Budget or a Direct Payment.” *Ageing & Society* 37(5).

Yang, T., & Zhao, Z. 2025, “Long-Term Care Insurance Policy and the Development of Elderly Care Enterprises in China.” *China Economic Review* 94.

中国知网 https://www.cnki.net

support systems for family caregivers, promoting families from last-resort care providers to auxiliary and collaborative participants.

The Triple Embeddedness Mechanism of Urban Community Elderly Care Service Provision: An Analysis Based on Community-Embedded Elderly Care Practice in Shanghai

Zhang Jiyuan, Xi Sheng 106

Abstract: As the elderly care service system featuring "home as the basis, community as the support, and institutions as professional support" continues to improve, expanding effective community elderly care provision and enhancing the fit between service capacity and demand have become important issues in elderly care service development. From the relational perspective of embeddedness theory and based on community-embedded elderly care practice in Shanghai, this article examines the production process of elderly care services after care resources enter communities and proposes three mechanisms: spatial, institutional, and technological embeddedness. The study finds that spatial embeddedness forms spatial relationships between services and the elderly' living scenes through network layout, functional stratification, and service referral. Institutional embeddedness forms organizational relationships among different providers through policy linkage, role division, and collaboration mechanisms. Technological embeddedness reconstructs information relationships among needs, resources, and service actions by changing the generation and transmission of information, identification and interpretation, resource matching, service response, and outcome feedback. These three types of relationships are interdependent and jointly constitute the basis for the continuous operation of community-embedded elderly care services, but mismatches, instability, or fractures may still occur in practice. Accordingly, this article proposes "precise re-embedding," emphasizing the identification of relational imbalance based on operational feedback and targeted adjustment of relevant relationships.

Factor System, Obstacle Identification, and Path Selection for the Coordinated Development of Elderly Care Undertakings and the Elderly Care Industry

Ma Weibo, Zhong Renyao 120

Abstract: Promoting the coordinated development of elderly care undertakings and the elderly care industry is an important issue in responding to population aging and improving the elderly care service system. Addressing the lack of a unified explanatory framework in existing research, this article introduces quasi-market theory and institutional complementarity theory and, from the perspective of "enabling government–

中国知网 https://www.cnki.net

effective market" synergy, constructs an analytical framework of "dual-actor–demand hub–supporting condition." The analysis shows that the functional division between government and market constitutes the institutional foundation of coordinated development; demand expression, assessment, and selection mechanisms connect public guarantee and market supply; and finance, technology, and talent provide basic support. Current main obstacles lie in the coexistence of insufficient government function and poor market operation, blocked mechanisms of demand identification, selection, and effective payment, and inadequate linkage of institutional conditions such as finance, technology, and talent. Therefore, it is necessary to promote the transformation of the government's role, improve public purchasing, third-party evaluation, and tiered supply mechanisms, and strengthen elderly care finance, information infrastructure, and care talent guarantees.

Supply-Demand Analysis of Smart Child-Rearing Services from a Family Perspective and Policy Recommendations

Luo Ao, Li Tao, Feng Hexia 133

Abstract: Digital technology brings new practical pathways for improving family child-rearing quality and achieving "good upbringing for young children," but current explorations of smart child-rearing do not fully respond to the real needs of service recipients. Existing research mostly discusses supply-side perspectives such as platform construction and institutional digital transformation, and rarely examines practical obstacles in technology implementation from the perspective of family users. Based on 800 household micro-survey data, this article focuses on structural contradictions arising after digital technology is embedded in child-rearing scenarios. The study finds that families' demands for smart child-rearing have long gone beyond the level of tool application; they value authoritative child-rearing information, flexible care resources, and verifiable service quality, while existing supply mainly serves institutional operations and industry regulatory departments, creating a mismatch between demand and supply. This article explains the logic of this mismatch from three dimensions: knowledge-field contestation, locked-in resource allocation paths, and institutional shortcomings in trust reproduction, and proposes family-oriented countermeasures for smart child-rearing services, providing a basis for optimizing China's smart child-rearing practice.

Accessibility, Operating Costs, and Service Quality: A Study on the Supply Dilemma of Childcare Services in City B from the Perspective of Inclusive Policy

Yao Jianping 145

Abstract: Childcare services for children aged 0–3 are of great significance for reducing family care

中国知网 https://www.cnki.net