

# 政策网络理论视角下 “养老+”新业态政策体系优化研究

尹德挺 王丽丹

**摘要:**“养老+”新业态作为时代催生的新事物,需要成熟理论予以引领。对中央层面历年养老政策的文本分析显示,中国养老领域已形成基础保障类、服务提升类与社会支持类三维政策矩阵,制度驱动型特征明显,而多层次政策支持体系的理论框架仍有探讨空间。本文参考政策网络理论,基于“政策社群-政府间网络-专业网络-生产者网络-议题网络”的理论框架,分析归纳中国“养老+”新业态的政策运行机理及其在顶层设计、市场激励、技术标准与代际利益四个方面存在的问题,据此提出“制度供给-网络协同-知识转化-生态培育-价值重构”五个方面的改革设想,涵盖法律建设、跨部门协调、标准更新、产融创新及文化认同等领域的具体策略。

**关键词:**政策网络理论 “养老+”新业态 公共政策优化 多元主体协同 政策协同机制

**中图分类号:**F036;C913

**文献标识码:**A

**文章编号:**1000-7636(2026)07-0003-13

## 一、问题提出

国家统计局发布的《中华人民共和国 2025 年国民经济和社会发展统计公报》数据显示,截至 2025 年末,中国 60 岁及以上老年人口达 3.2 亿,占全国总人口的 23.0%,已是全球老年人口规模最大的国家。随着规模巨大的 20 世纪 60 年代出生人口逐步步入老年,中国人口老龄化程度不断加深。据国家卫生健康委预测,2035 年中国 60 岁及以上老年人口总量将达到 4 亿左右,约占总人口的 30%,届时中国将进入重度老龄化社会。人口结构变化给中国社会经济发展,特别是养老体系带来全新挑战。传统养老供给模式在规模、结构和效率等方面均难以支撑更大规模、更加多元的养老需求,需要以供给侧结构性改革为牵引,以技术创新和业态融合为抓手培育养老服务体系。这既是国家应对社会风险的迫切需求,也是形成经济增长新动能、促进产业升级的重大机遇。当前,国家已将“养老+”新业态置于重要地位。2024 年,民政部等 24 部门联合印发的《关于进一步促进养老服务消费 提升老年人生活品质的若干措施》明确提出“拓展养老服务消费新场景新业态”,包括“创新‘智慧+’养老新场景”“发展‘行业+’养老新业态”“拓宽‘平台+’养老新渠道”。2025 年《政府工作报告》提出“积极应对人口老龄化,完善发展养老事业和养老产业政策机制,大力发展银发经济。”地方政府也在不断探索中,例如《浙江省民政厅关于省政协十三届四次会议第 106 号提案的答复》

收稿日期:2026-01-25 ;修回日期:2026-06-23

基金项目:研究阐释党的二十届三中全会精神国家社会科学基金重大项目“建立全国统一的人口管理制度研究”(24ZDA100)

作者简介:尹德挺 北京行政学院北京市人口研究所教授,北京,100044;

王丽丹 北京市流通经济研究中心运行监测部,通信作者,北京,100744。

作者感谢匿名审稿人的评审意见。

明确提出“加快培育‘养老+’新业态”。

“养老+”新业态的本质是打破传统养老边界,推动健康、科技、金融、制造等产业要素之间深度融合,构建以需求为导向的产业生态系统。然而,目前中国“养老+”新业态的发展高度依赖政策引导,其跨领域及多主体的特点使政策协调成为难点,亟待系统性研究。“养老+”新业态政策的复杂性在于其不仅涉及卫健、民政、工信等多个部门,而且还关联企业、社会组织、社区等多元主体,形成资源交织、路径各异的行动网络。这使得任何单一依靠政府或市场的传统理论均难以充分解析其复杂的互动过程,而政策网络理论则为其提供了更为贴合的分析框架。政策网络理论聚焦多元主体构成的扁平化互动体系,通过分析参与者的资源依赖、利益博弈与协作机制,揭示政策困境的深层原因。运用该视角,既可帮助解构当前“养老+”领域面临的部门壁垒、权责模糊等问题,又能为构建政府引导、市场驱动、社会参与的网络化治理体系提供可参考的理论框架,从而回应“养老+”新业态发展对政策协同的内在要求。

本文的研究目的有三:一是明确概念界定,明晰业态、新业态、“养老+”新业态等概念;二是明确问题导向,基于中国“养老+”新业态政策的现状分析,找准“养老+”新业态发展存在的现实难题;三是明确未来路径,借鉴国内外经验,帮助构建中国情境下“养老+”新业态前瞻性政策体系,为推进老龄友好社会建设、增强国内循环内生动力提供参考。

## 二、概念及理论逻辑

### (一) 概念界定

当前,“养老+”新业态作为应对人口老龄化的创新模式,政策设计亟须厘清业态、新业态、“养老+”新业态三者的内涵与特征。

#### 1. 业态

向山雅夫将业态定义为“具有相同经营方式和相同经营技术、方法的零售商业机构的集合”<sup>[1]</sup>。萧桂森将业态定义为“针对特定消费者的特定需求,按照一定的战略目标,有选择地运用商品经营结构、店铺位置、店铺规模、店铺形态、价格政策、销售方式、销售服务等经营手段,提供销售和服务的类型化服务形态。”<sup>[2]</sup>概括起来,业态包含五个要素,即精确的客户群体、特色的产品结构、特定的场景空间、统一的经营规则以及明晰的盈利模式。本文所说的业态是养老服务与医疗、教育、文旅、金融、保险等相关领域商品或服务的组合体。这种业态的组合体能够通过养老产业链条的拓展、协同与再造,在一定程度上强化与产业快速迭代、个人需求多元、规模效益提升的适配性。

#### 2. 新业态

随着互联网经济和数字经济的不断发展,传统产业衍生出新环节、新链条与新活动形态。由此,新业态的概念应运而生。与传统业态相比,新业态在行业驱动、空间场景、商业逻辑、组织方式、资本运作等方面表现出全新特征。这些标识性特征可以概括为数据技术和数据要素全面植入的底层动力、网络效应和跨界融合特征明显的载体形态、需求反向驱动与市场细分深化的供需逻辑、线上线下一体与轻量化设计的场景升级、共享化与弹性化的资源配置、收入结构复合化和快速迭代的盈利模式、灵活就业和就业轻量化的经营主体以及绿色低碳和普惠可及的行业属性。2017年,国家统计局印发《新产业新业态新商业模式统计监测制度(试行)》(国统字[2017]107号),首次对新业态进行了定义:“新业态指顺应多元化、多样化、个性化的产品或服务需求,依托技术创新和应用,从现有产业和领域中衍生叠加出的新环节、新链条和新活动形态。”具体来讲,新业态能够让消费者选择更多元、消费更高效、性价比更优良、体验更丰富、品质更普惠、信息更透明。与此同时,新业态还能够让生产者在拓宽销售

渠道和盈利来源、降低投资门槛而获得平等发展机会、节约库存资源与共享生产要素、提升运营效率并快速适应市场等方面不断受益。

### 3. “养老+”新业态

2015年《政府工作报告》提出了“互联网+”行动计划,以促进互联网与传统产业的融合发展。由此衍生出的“互联网+”养老是“互联网+”行动计划的组成部分,是以数字技术整合养老资源、以线上线下融合为组织方式,为各场域老人提供智能养老服务的新型养老模式。“互联网+”养老的发展对于“养老+”新业态的出现具有重要意义,两者相辅相成、深度嵌套。然而,两者在逻辑顺序、融合维度与核心资源等方面具有一定区别。例如,前者强调数字技术改造,后者强调产业融合;前者强化数字化纵向升级流程,后者强化跨界横向拓展;前者主要依托智能软硬件,后者主要依托各类产业资源等。段美娟认为,“养老产业高质量发展需与科技创新深度融合,具体路径包括:增强智能产品供给、打造智能产业生态,并推动与医疗、文旅、金融等产业融合,打造智慧康养新业态。”<sup>[3]</sup>在这一概念里,“养老+”新业态的发展方向 and 概念本质就是养老服务与各类行业的互融互促。尹德挺和廖闻文指出,“‘养老+’新业态就是打破传统养老产业链的垂直分工模式,运用信息技术手段,创建养老产业链整合重组的扁平化平台,以促进养老服务方式、技术支持方式以及资金保障方式等要素变革的产业组织新形态。”<sup>[4]</sup>

本文认为,“养老+”新业态是以满足多样化、品质化、深层次的养老需求为核心,依托数智技术创新、经营模式创新、资源集成创新、平台渠道创新等方式,由养老服务与其他行业(医疗、金融、科技、旅游等)紧密融合而形成的全新养老服务模式、消费场景、产品体系和经营形态,以促进和引导养老服务智能化、个性化、产业化发展。与养老服务传统模式不同,“养老+”新业态强调多业态融合,形成新型养老形态。然而,这种创新不是为了创新而创新,其价值取向是服务于人的根本需求,其本质特征是植根于中华优秀传统文化沃土的中国式养老服务适配,其时代属性是基于数智技术的养老业态再造。这样的新业态发展催生了新业务、新技术形态的养老服务模式,如智慧养老、共享养老等,有利于现有养老产业与其他众多产业相融合,共同促进新型养老产业形态的形成与发展。“养老+”新业态的兴起不是偶然,而是在社会供需、政策推动、技术发展等方面协同作用下产生的。在社会供需方面,人口老龄化导致人口结构的变化,60岁左右的活力老人和中产老年群体不断增多,康养、文旅、智慧服务等需求持续释放,倒逼服务模式升级;在政策推动方面,国家层面持续出台支持医养结合、银发经济等政策,为“养老+”新业态落地营造了良好的政策环境;在技术发展方面,数字技术、人工智能等技术的发展,赋能养老服务场景创新,催生线上线下相结合的新型服务模式。

总体来看,“养老+”新业态的本质特征可概括为四个方面。一是跨界融合。“养老+”新业态是一个破除行业边界和要素流通壁垒,通过生产要素重组,衍生出复合型养老服务业态的产业协同过程。二是按需赋能。“养老+”新业态从老年人的实际需求出发,根据老年人的身体状况、生活习惯、兴趣爱好、心理需求等方面的个性特点,提供符合老人要求的专属养老服务。孙鹃娟等提出从“需求评估—服务供给—质量提升”的全过程入手,以不同类别老年人的服务需求为中心,提供个性化服务。<sup>[5]</sup>三是科技创新。“养老+”新业态的科技创新是以人口老龄化为现实情景,以老年人的生命体征、行为习惯、需求状况等关键信息为决策依据,形成跨学科技术交叉融合、供需双向适配的复合型系统创新,具有民生回应与产业升级的双重价值。四是协同平台。该新业态需要构建数字化、集成化的协同创新平台底座,以此连接养老服务提供者、服务接受者及各类服务机构,促进医疗、照护、文娱、生活等相关服务与养老服务体系有机结合。这种平台化的运作既优化了资源利用效率,又实现了信息交流和服务协作,形成线上线下融合、多方参与的养老服务生态网络,推动养老服务体系向集约化、高效化、普惠化发展。

表1为养老业态相关概念的对比。

表 1 相关概念对比

| 概念       | 核心定义                                            | 关键特征                    | 机制                             | 典型事例                               |
|----------|-------------------------------------------------|-------------------------|--------------------------------|------------------------------------|
| 业态       | 特定领域内商业活动的组织形式和经营形态                             | 稳定性、功能单一性               | 基于市场分工形成的标准化服务模式,依赖成熟技术和管理体系运作 | 公立养老院等                             |
| 新业态      | 顺应产品或服务需求,依托技术创新和技术底座,在已有产业形态中衍生出的新环节、新链条和新活动形态 | 技术驱动性、模式创新性             | 通过数字化赋能或商业模式重构,突破传统业态限制,创造新价值链 | 养老机器人、老年在线教育平台等                    |
| “养老+”新业态 | 以养老服务为核心,通过与其他产业的深度融合,形成的新型养老服务模式和产业形态          | 跨界融合性、科技创新性、注重体验性、平台支撑性 | 以养老需求为核心,通过新技术、新模式,形成差异化、个性化服务 | 基于大数据,制定个性化健康干预方案,如人工智能(AI)+养老+医疗等 |

(二) 理论逻辑

实践需要理论的引导,政策网络理论能够为“养老+”新业态提供理论视野。政策网络理论是新制度主义的代表理论之一,它重点在于揭示政策多元主体间去科层化动态互动关系网络。罗茨(Rhodes)以利益团体的分布、参与成员、相关关系、相互依赖、资源分配等因素,将政策网络分为政策社群、专业网络、政府间网络、生产者网络和议题网络五种类型。<sup>[6]</sup>各政策网络均关联着特定的行动主体,并在政策制定与执行的全过程中发挥着各自的功能。在中国场景中,政策网络有鲜明的本土特征。易承志和彭洋指出,在中国政策试验中,由中央政府、试点与非试点地区构成的“三轮六轨”府际网络,整合了来自不同层级行动者的力量,克服了政策执行偏差。<sup>[7]</sup>魏萍等指出,中国数字经济政策扩散网络规模大但密度稀疏,动力来自自上而下的行政指令,辅助来自政府间自发学习与模仿。<sup>[8]</sup>这些研究为本文探讨中国“养老+”新业态政策网络的运行逻辑提供了理论依据。

在“养老+”新业态政策研究中,政策网络理论的运用主要体现在三方面。一是在结构维度上,“养老+”新业态政策网络由五个网络层次组成,层次间通过信息、资源的流动形成嵌套式的网络结构。章昌平和钱杨杨归纳出中国科技政策中的政策网络类型及其特征与功能<sup>[9]</sup>。二是在过程维度上,政策网络理论能够揭示“养老+”新业态在政策生命周期中从议题到政策实施的评估和各网络主体之间的博弈过程。例如,社区嵌入式养老推广中的政企协商,体现着国内政策网络中各类主体的互动性特性。三是在解释功能上,政策网络理论关注填补“结构洞”<sup>①</sup>、注重激活“弱关系”<sup>②</sup>,为解决养老资源碎片化问题提供了有效思路。例如,通过建立区域养老信息平台强化主体间的资源联系,运用第三方评估机构加强政策网络监督等。

本文借鉴罗茨的政策网络划分标准对“养老+”新业态政策优化开展研究,将其中的主要行动者归入五种政策网络类型。在“养老+”新业态政策的规划阶段,“政策网络”扮演着引领者的角色,其核心成员包括国家层面的行政机关与立法部门,共同负责政策的构思、制定及发布;“专业网络”则依托专家智慧,为政策制定贡献提议与咨询,并对政策成效进行专业评估与反馈,正如方永恒等在论述“养老+智能”融合路径时所强调的标准化建设与专业指引需求一样<sup>[10]</sup>;“政府间协作网络”囊括了不同层级的地方政府及其执行机构,专

① 结构洞(structural holes)是社会学的一个重要概念,由美国社会学家罗纳德·伯特(Ronald Burt)于1992年在《结构洞:竞争的社会结构》中提出,是指社会网络中某个或某些个体(节点)与其他个体(节点)之间不发生直接联系,即网络中出现空洞的现象。

② 弱关系是马克·格兰诺维特(Mark Granovetter)在1973年发表的《弱关系的力量》中提出的,指人们之间联系较弱的社会关系,相比强关系能更有效地传递信息,提供更多非重复资源。

注于政策的具体部署与实施;“生产者网络”作为政策落地的中坚力量,涵盖养老机构、养老科技企业等直接提供“养老+”服务的市场主体和社会组织,它们不仅执行政策,还就政策执行效果提供直接反馈;“议题网络”在“养老+”新业态政策体系中发挥着效果反馈、倡议发起与政策监督等多重作用,其组成较为广泛与多元,涵盖了老年人群体、家庭单位、广大民众及媒体等社会各界参与者,例如,2021 年欧盟银色经济的理念就激活了社会力量,构建了多元参与生态<sup>[11]</sup>。

在“养老+”新业态的政策规划和实施过程中,多样化的行动主体基于各自的利益和目标交织成错综复杂的网络(如图 1 所示),这为“养老+”新业态政策的优化提供了重要的分析框架。

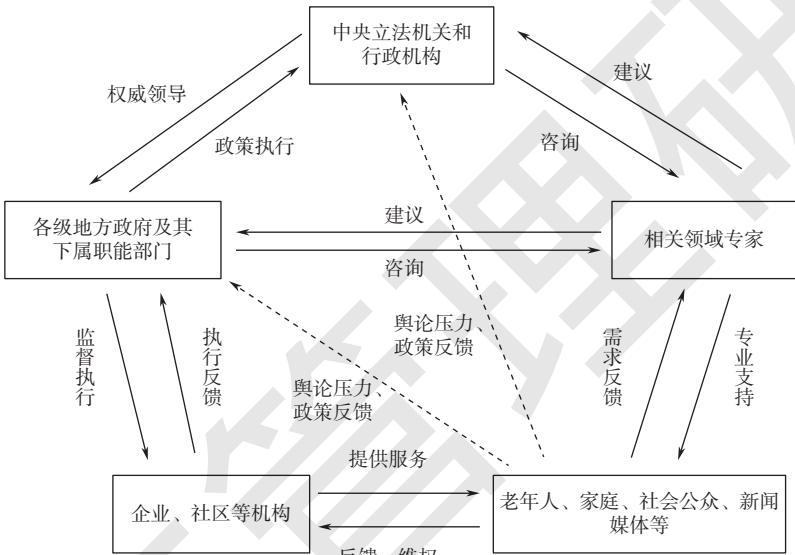


图 1 “养老+”新业态政策网络

目前,全球“养老+”新业态已初步发展并取得一定成果,但其研究覆盖面仍需拓宽。相较于传统养老服务模式,其学术研究成果相对较少,且主要聚焦在金融与互联网领域。在研究视角上,国内多从政府或市场单一维度切入,对家庭、社区等多主体需求的整合研究仍然有待加强。国外虽倡导多元主体参与,但在文化背景、社会结构差异对业态发展的影响方面也探索不够。在理论研究层面,国内在业态模式识别与实践路径上有阶段性进展,但在本质属性辨识、系统架构解构等理论维度仍需探索,且研究多集中于政策解读与区域案例,缺乏多元主体协同机制的系统性理论架构。国外的协同治理理论框架虽相对成熟,但均是基于西方社会背景开展的研究,对中国国情的适应性分析不足。目前,跨领域融合机制、多元主体交互模式等核心议题,仍需学界加强跨学科对话,以推动理论深化。基于此,聚焦“养老+”新业态发展,通过对其政策需求、现实困境与支持体系的系统分析,构建具有中国特色的政策模型十分必要。

三、政策驱动下“养老+”新业态的萌芽与嬗变

(一) 中国养老体系的发展历程

新中国成立后,养老体系的构建经历了一个漫长而又复杂的演变过程,为当前“养老+”新业态的发展奠定了基础。总体来看,中国养老体系具有四方面的特点。

一是养老模式从“政府托底”到“多方共建”。新中国成立初期(1949—1977 年),养老大致可理解为对

老年人的扶困助残,尚未形成产业形态。改革开放后(1978—1999年),养老以居家养老为主要模式,此时社区与机构养老开始萌芽,但覆盖面有限。到了21世纪初(2000—2011年),《中共中央 国务院关于加强老龄工作的决定》提出了构建“家庭养老为基础、社区服务为依托、社会养老为补充”的多元养老体系,打破了传统家庭养老的局限。2012年至今,养老模式加速创新,医养结合、旅居养老等跨界融合形态涌现;2015年后通过互联网、大数据逐步实现个性化服务,这也标志着政策网络已形成资源互通、协同创新的网络化治理生态。

二是政策法规从“零散探索”到“系统支撑”。1978—1999年初步探索期:1984年城镇养老保险制度等文件发布,奠定了养老产业的法律基础。2000—2011年逐步发展阶段:2000年中国开始迈入人口老龄化社会的标志性特征显现,政策法规明确了养老服务业的发展方向。2012年至今加速发展阶段:提出专门针对民间资本进入养老领域的系统性政策;2015年,国家发布“互联网+”行动计划,智能养老被列为国家工程,标志着养老产业进入与互联网和科技创新深度融合的全新阶段,逐步构建覆盖政策引导、产业融合与技术赋能的系统性支撑体系。

三是服务主体从“政府包办”到“多元共治”。1949—1999年,由国家、单位和集体保障养老,公共部门作为保底力量。2000年后,政策更多地鼓励社会力量参与。《民政部关于开展“社会养老服务体系推进年”活动暨启动“敬老爱老助老工程”的意见》(民发〔2012〕35号)、《民政部关于鼓励和引导民间资本进入养老服务领域的实施意见》(民发〔2012〕129号)等文件提出发展包括老年用品在内的养老服务业,初步形成“政府引导、市场运作、社会协同”的网络。在此过程中,政策网络逐步演变为一个多中心、互动频繁的治理体系,政府扮演引导与协调者的角色,市场主体与社会组织通过资源交换和合作共生,共同塑造养老服务的供给格局。

四是技术应用从“人工服务”到“智能革命”。2015年前,养老服务高度依赖人力,效率相对低下。此后,互联网、AI、大数据全面渗透,更是催生出“智慧养老”新业态。在这一过程中,互联网公司、大数据平台、研发团队都成为政策网络生态系统中的重要行动者,利用技术变革服务组织和链接服务方式,进而促进信息、服务、资源在网络中的快速传递和精准匹配,强化网络的反应力和创新力。

## (二) 中央层面养老产业政策分析

### 1. 中央层面养老产业政策发展历程

“养老+”新业态是养老产业发展到一定阶段后的表现形式。纵观历史,中央层面养老产业政策的发展与新世纪以来中国开始步入人口老龄化的时代背景紧密交织,并呈现出阶段性演进特征,其政策网络亦经历了从体系初建到整体规划,再到全面深化与战略升级三个主要阶段。

第一阶段(2000—2005年)为共识形成与制度酝酿期。以2000年第五次人口普查为标志,确认中国进入老龄化社会,养老问题的紧迫性正式进入国家顶层设计视野。2000年出台的《中共中央 国务院关于加强老龄工作的决定》(中发〔2000〕13号)具有里程碑意义,首次明确“家庭养老为基础、社区服务为依托、社会养老为补充”的养老模式,搭建了多主体协同的初步网络框架,中国养老事业在延续家庭责任传统的基础上,迈入了国家积极引导、社会共同参与的网络化治理新阶段,也为养老产业的萌芽奠定了基础。

第二阶段(2006—2011年)进入整体规划与稳步推进期。这一阶段的核心特征是国家通过政策网络进行系统性资源动员与整体规划。2006年国务院办公厅转发的全国老龄委办公室和发展改革委等部门《关于加快发展养老服务业的意见》首次将“养老服务业”明确为发展重点,赋予了其产业属性。随后,2008年全

国老龄委办公室等部门联合印发的《关于全面推进居家养老服务工作的意见》将居家养老确立为解决中国养老难题的核心策略并全国推广。2011年,《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》和《社会养老服务体系规划建设(2011—2015年)》的出台,标志着以“居家为基础、社区为依托、机构为支撑”的完整服务体系目标得以确立,社会养老服务体系被正式纳入国家经济社会发展战略全局,完成了政策网络从理念倡导到整体规划的体系化推进。

第三阶段(2012年至今)是政策密集与高质量发展期。2012年修订的《中华人民共和国老年人权益保障法》将“积极应对人口老龄化”上升为国家战略,政策网络进入密集建设阶段,2013年也由此被学术界认为是“养老元年”。以《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》(国发〔2013〕35号)为代表,国家政策导向发生了深刻转变,从注重政府主导和基础建设,逐步转向引导社会力量广泛参与、激发市场内生动力、并建立健全服务质量监督体系。此后,一系列配套政策相继落地,持续推动网络结构优化。中国养老服务的政策重点,从体系建设阶段的“搭框架、补短板”,稳步迈向更加注重“优环境、立标准、促融合”的新阶段,致力于推动养老事业与养老产业更高质量、可持续的协同发展。

## 2. “养老+”新业态政策体系

作为一种新型的养老产业形态,“养老+”新业态的发展需要具备充分的政策体系基础。为了更好地剖析中国“养老+”新业态发育的政策环境,本文对中央层面的相关政策进行了梳理:在国务院政策文件中,以“全文”为搜索范围,以“国务院文件”和“国务院部门文件”为政策源,对每篇政策文件进行养老、老年、老年人、银发等关键词搜索,共筛选出808条中央养老相关政策,对其进行分类分析,总结助力“养老+”新业态发展的养老政策体系。在此基础上,本文重点探讨政策网络中的“结构洞”与“资源依赖”对业态发展的双重制约,并引入“知识权力转化”与“和谐关系共建”作为核心分析维度。由于“养老+”新业态本身兼备融合的特征,一份政策文件的内容可能涉及多个类型。本文进行政策归类时,主要参考弗布克大健康研究中心《中国养老产业政策大全》<sup>[12]</sup>,但此书收录的政策时间只覆盖到2018年之前。在此基础上,根据收集到的1986年至今的政策做政策文本分析,最终本文将全部政策归纳成三大类:基础保障类、服务优化类和社会协同类。这种分类设计并非对政策文件进行简单归纳,而是概括性地描述政策工具是如何多方面、多角度地融贯于养老服务发展中,从而为后文进一步探讨奠定逻辑基础。

第一,基础保障类政策。该类政策聚焦设施建设、资金支持与服务托底,是养老服务体系运行的基石。养老用地政策通过土地供应、全局规划及使用优惠,切实降低机构运营成本,布局设施网络。2013年《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》(国发〔2013〕35号)明确提出完善土地支持政策,2015年修订的《中华人民共和国老年人权益保障法》更将设施用地保障纳入法律层面,持续推动“养老+地产”等跨界融合。养老基础设施政策从建设标准入手,2010年以来陆续出台养老机构、照料中心等标准,近年来更突出医养结合导向。养老金融政策涵盖投资与保险两大方向。2023年中央金融工作会议将养老金融纳入国家金融重点战略,当前政策着力引导社会资本通过信贷支持、财税优惠等方式投入养老金融、养老服务金融和养老产业金融。在养老保险领域,基本养老保险占主导,商业养老保险保持持续发展态势。2017年《国务院办公厅关于加快发展商业养老保险的若干意见》(国办发〔2017〕59号)进一步推动其市场稳健扩容。

第二,服务优化类政策。该类政策致力于满足老年人多样化需求、改善生活质量,涵盖医疗养护和文化休闲两方面。医疗养护政策包括整合型医养服务、照护支持、健康保障及机构监督管理。2013年以《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》(国发〔2013〕35号)和《国务院关于促进健康服务业发展的若干意见》(国发〔2013〕40号)为标志,国家层面确立医养结合发展方向,构建服务网络与资源整合机制。照护政

策形成“居家-社区-机构”融合模式,突出长期照护、居家社区优先、服务创新与城乡统筹。医疗政策侧重疾病预防、中医药应用及多元办医。机构管理政策强调大数据统筹、公办机构改革与社区养老发展。文化休闲政策包含老年教育与养老旅游,前者注重精神需求,建设文化活动场所、创新服务项目,后者推动中医药健康旅游、养生旅游等业态,近几年开始拓展旅居养老及其服务的标准化。

第三,社会支持类政策。此类政策旨在动员社会力量参与,弥补服务缺口。一是支撑要素政策强调提高养老服务队伍的专业素质和服务能力,同时满足老年人对高品质老年用品的需求。养老人才政策着力提升队伍专业能力,应对当前人才数量和质量不足的困境,强化护理人员和医疗技术岗位人员培训及社会地位;养老产品政策则针对用品市场存在的发展规划不明、创新不足等问题,国家通过培育市场、开发智能产品、“互联网+”等途径予以扶持。二是社会支援政策鼓励社会组织、慈善力量及志愿服务参与供给,涵盖物质援助、精神慰藉与医疗养护。老年人优抚政策通过津贴补贴、法律行政手段提供生活便利与必要的救助,对社会组织参与明确分类管理、加以规范与支持<sup>[13]</sup>。

根据对 808 条政策的分析,发现 1986—1999 年养老政策数量相对有限,且大多集中在养老保险领域,政策形态较为单一。2000—2005 年,基础保障类政策占绝对主导地位(72.2%),政策重心在于托底。2006—2011 年,服务优化类政策开始涌现,其占比从 19.4% 升至 21.2%,社会支持类政策也开始萌芽,其占比从 8.3% 升至 11.2%。2012—2024 年,政策体系发生结构性跃迁,社会支持类政策条目数较 2000—2005 年增长 65.3 倍,占比从 8.3% 升至 25.8%。可以看出,三大类政策分布从早期基础保障类的“一枝独秀”走向现在的“三足鼎立”(基础保障类 36.2%、服务优化类 27.8%、社会支持类 25.8%)。这一演变趋势充分印证了中国养老政策正从单一托底向多元协同治理转型。

#### 四、中国“养老+”新业态发展面临的挑战

“养老+”新业态是中国解决老龄化问题的重要方式,近年来发展势头迅猛,但带来的一系列问题也十分严峻。深入分析“养老+”新业态发展面临的问题,有助于促进“养老+”新业态的发展。

##### 1. 顶层制度供给不足的部门协同困境:政策网络“结构洞”效应凸显

这里的“结构洞”指的是由于政策体系尚未全面覆盖,不同部门和相关领域间的信息、资源不畅和权责“撞车”而导致整体政策结构网络联系出现障碍。2006—2011 年为“整体规划与稳步推进期”,中国养老政策发文量约 71 条,联合发文占 5.6%,协同仍处于萌芽期。2012 年至今为“政策密集与高质量发展期”,发文量激增至 702 条,联合发文占比跃升至 38.6%,说明“养老+”新业态的跨领域特征已迫使部门间协同成为常态,“结构洞”被逐步填充。在此过程中,有两类问题值得关注。一是政策的包容性。“养老+”新业态的各类形态在现行法律中的呈现还可进一步细分。比如,老年人权益保障法修订对智慧养老、旅居养老等新兴形态未能完全覆盖;AI 机器人等创新产品因未包含在现行医保目录中且尚未设置职业认证标准而在一定程度上影响了其市场发展空间。立法程序长、相对滞后也拉长了企业创新发展与政府出台新政策之间的时间间隔,政策调整相对滞后。二是机制的灵活性。建立跨系统、跨部门协作的政策机制还有待加强,不同系统间仍有一定壁垒。例如,卫健系统的长期护理保险和民政系统的养老补贴在部分地方存在服务重叠,失能老人所能享有的报销、补贴比例有限;因国家卫生健康委、工业和信息化部尚未完全对接相关标准而造成智慧养老平台建设滞后,企业创新成本提高;央地权责配置和央地协调面临现实考验,地方政府承担基本的参保支出责任,但财力却不雄厚。部分创新项目因不在中央补贴的目录范围内而不能享受相应政策支持,阻碍了其发展空间。可见,“养老+”新业态跨行业发展对养老制

度设计的整体性、及时性提出了更高的要求。

## 2. 技术标准缺位导致的数据治理困境:政策网络“知识权力”亟待重视

本文中的知识权力,指的是技术标准、数据规范等制度性安排影响着不同主体在智慧养老方面的影响力和发展走向。智慧养老作为一种物联网、大数据、互联网的融合模式,既具有良好前景与巨大的发展潜力,又能够有效提高服务精准度与效率,但同时又对政府的政策协调和治理能力带来了新挑战。现阶段,在技术标准协调、数据规范与伦理引导等方面存在一些问题,还有待进一步探讨。比如,在技术标准上,不同部门、不同行业标准的衔接问题。一些送餐机器人因未获民政部门“适老化交互认证”,被养老机构停用。还有数据治理的现实边界界定问题。智慧养老过程中采集到的健康行为等数据具有很强的敏感性,当下对于这些敏感数据的所有权、使用边界以及各相关方责任的界定,在法律和实践上仍处于探索和完善的过程中,这就要求数据和隐私保护需要持续关注。同时,随着人工智能等更深层次的技术介入养老服务的场景中,也会表现出针对技术创新的一系列伦理问题。例如,如何平衡技术发展介入和以人为本之间的关系等。由于尚缺乏普遍认可的评价依据和协商渠道,相关企业在推广和技术落地等方面仍存在一定的不确定性,这也会影响老年人对新型服务的信任和接受程度。总体上看,智慧养老的健康发展应持续加强标准、数据、伦理等政策倡导与制度建设,保障养老科技服务与老年福祉更好地协调发展、稳妥推进。

## 3. 市场活力与产业生态培育的困境:政策网络资源依赖现象明显

资源依赖在本文中指一些养老企业、项目运营中较为依赖政府补贴及政策扶持,市场竞争意识和可持续发展能力需要不断提高。养老产业是为了保护、维系老年人健康快乐的产业,具有重大的社会效益,但在发展过程中面临市场竞争动力不足、产业生态不甚友好等问题。根据《银发经济蓝皮书(2025)》的数据,2025年中国银发经济产业规模已达约9万亿元。从政策端看,“养老金融”类政策长期占据主导地位,政策工具高度依赖供给型手段;从产业端看,养老产业在规模扩张的同时,其内生盈利能力并未同步提升。比如,养老投资回报周期较长,属于“微利长周期”,投资回报的融资渠道(相关资产融资机制)需要进一步打通。此外,如何创造技术创新和成果转化生态环境也值得密切关注。高校及其他单位的技术专利等在实际应用及临床需求的对接上,还可以进一步合作,以便加速成果转化。此外,还存在区域和地方资源配置的平衡性问题。根据民政部发布的《2023年民政事业发展统计公报》,截至2023年底,全国提供住宿的养老服务机构中,注册登记的养老机构共4.1万个,床位517.2万张。但民政部数据显示,2024年全国养老机构平均入住率不足50%,超过半数床位处于空置状态,同时一些潜在的康养资源也没有充分利用,跨省域(区域)康养服务整合仍存在诸如医保共保结算等配套机制的制约。总的来说,现有的政策支持方式在强调供给侧扶持的同时,如何进一步激活市场需求、培育产业内生动力、增强产业自主创新能力等方面需要进一步探索。

## 4. 代际协调与多元需求下的服务均衡困境:政策网络的“价值公允”值得关注

“价值公允”在这里是指养老服务的资源权益、社会支持、公众认可等方面在代际之间、城乡之间、群体之间的获取状况和实现方式,关系到养老服务供给的均衡性、公平性、社会包容度。在中国人口老龄化的客观现状和家庭内部资源支持不均衡问题突显的大背景下,制定养老服务政策、提供养老服务需要正确对待、辩证把握代际之间、城乡之间、各种群体之间的需求以及资源获取上的差异。通过本文对808项政策的分析,发现“社会支援”政策(涉及老年人优抚、社会组织服务)在长达25年的政策演变周期中,其占比始终处于较低水平。自2015年进入政策密集期以来,政策总条数呈现指数级增长,但“社会支援”的占比并未随之提升,反而在总量扩张中进一步被稀释。这一结构性失衡表明,政策网络在资源分配上存在“价值公允”短板——增量政策并未向代际公平与城乡均衡领域倾斜,现有政策聚焦于“脱贫攻坚”“特

困人员”“困难群众”,但针对农村养老、居家社区帮扶、社会组织参与的制度性安排占比较少。“社会支援”议题处于持续边缘化状态,成为制约‘养老+’新业态健康可持续发展的深层挑战。在家庭层面,很多中年人面临着赡养老人与职业发展两难处境,社会化、专业化居家养老服务在可及性上仍有待持续关注;在城乡层面,养老服务提供存在差异。例如,智慧养老应用软件等数字化养老服务在农村仍存在数字鸿沟,未实现全区域普及。据中国互联网络信息中心 2025 年发布的第 56 次《中国互联网络发展状况统计报告》数据,截至 2025 年 6 月,中国网民规模达 11.23 亿人,互联网普及率达 79.7%;60 岁及以上银发网民规模达 1.61 亿人、农村网民规模达 3.22 亿人,60 岁以上老年群体互联网普及率达 52.0%。农村老人互联网使用率远远低于城市。当前在改善现有服务质量的同时,如何更好地兼顾普惠性和可负担性是促进服务均衡发展的一个重要方面。另外,社会观念、文化认知方面的变化也是一个渐进过程,例如,旅居养老等新型养老方式可能会与传统家庭的期待有所不同。

## 五、构建中国“养老+”新业态政策支持体系

基于中国“养老+”新业态发展现状及存在的问题,本文尝试探索适合中国情景的“养老+”新业态政策支持体系,如图 2 所示,构建顶层设计、部门协同、市场激励、技术赋能、代际公平等多层次的政策支持体系。

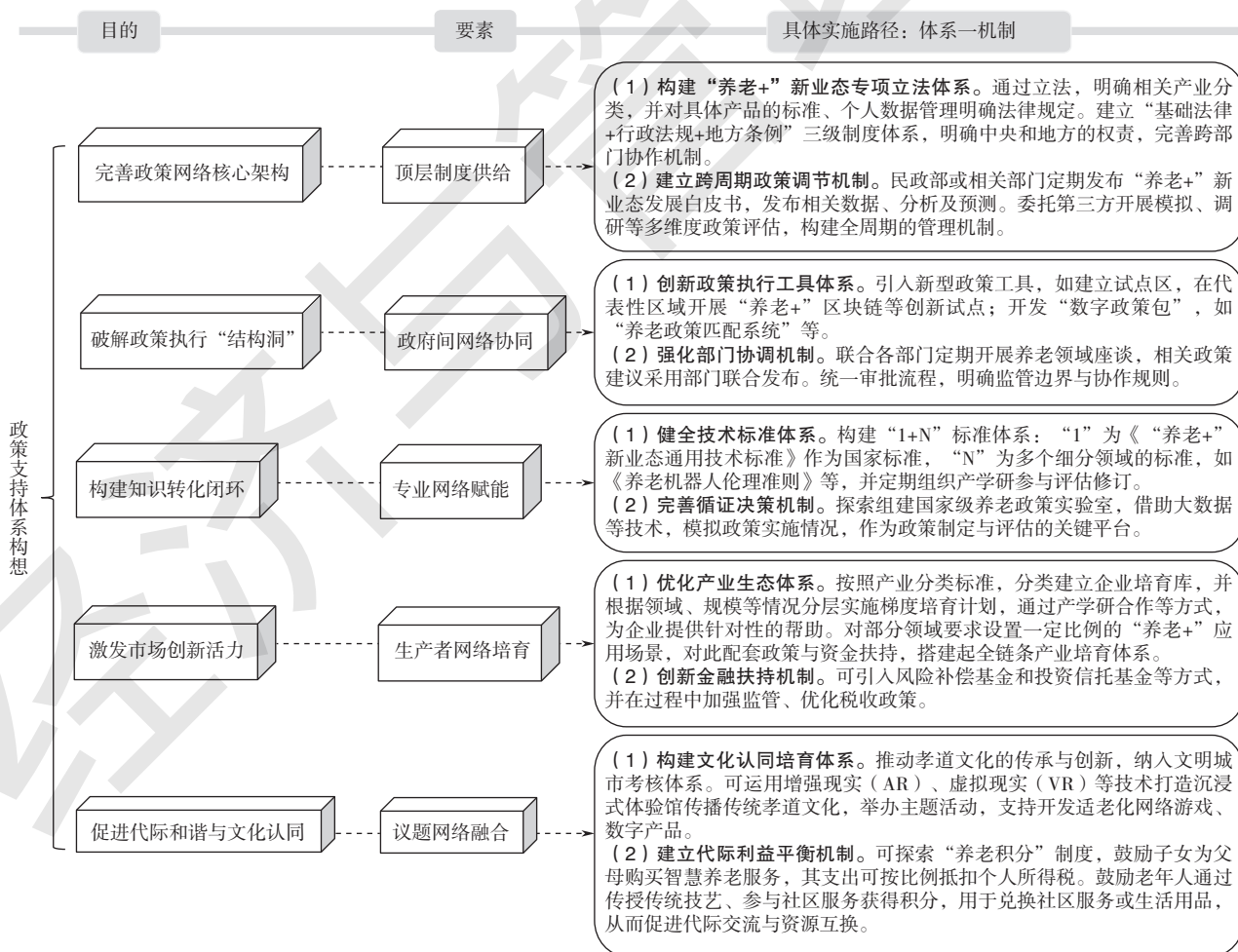


图 2 中国情境下“养老+”新业态政策支持体系构建

### (一) 顶层制度供给:完善政策网络核心架构

2016年,习近平总书记在主持中共中央政治局第三十二次集体学习时指出,要着力完善老龄政策制度,搞好顶层设计,不断完善老年人家庭赡养和扶养、社会救助、社会福利、社会优待、宜居环境、社会参与等政策,增强政策制度的针对性、协调性、系统性。顶层制度供给在推动“养老+”新业态发展中具有关键作用。一是构建“养老+”新业态专项立法体系。当前,养老政策分散于多份文件,缺乏针对“养老+”新业态的专项立法。建议由相关部门牵头制定“养老+”新业态促进法,明确主体权责、服务标准与监管框架,提升社会认知并夯实法治基础。二是建立跨周期政策调节机制。政策的制定和实施需要建立全链条评估机制,以便及时了解政策执行效率。建议构建“养老+”新业态政策工具箱,为政策从预判、制定、执行到评估做好支撑。

### (二) 政府间网络协同:破解政策执行的“结构洞”

政府间网络协同主要在于通过加强政府间不同部门、不同区域之间的协作,确保政策有效落实。一是提升跨部门协调运行效率。推动全国老龄委办公室加强与国家卫生健康委、工业和信息化部、民政部等相关部委业务司局的统筹力度,形成职能明确、高效协调的决策系统和执行系统,并同步统一监管标准,制定“养老+”新业态监管负面清单、明确监管底线和监管协调规则。二是发挥政策执行工具的功能。为更好地激发养老服务创新和活力,可在传统的财政补贴、划拨土地等政策支持工具的基础上,引入新型政策工具<sup>[13]</sup>,如长三角地区开展的“时间银行2.0”等项目。

### (三) 专业网络赋能:构建知识转化的闭环

在促进“养老+”新业态持续健康发展中,专业网络赋能是促进知识转化、提高整体行业发展水平的重要一环,通过建立健全的体系建设和完善循证决策机制,为“养老+”新业态注入生机活力。第一,建立完善的技术标准体系。制定“养老+”新业态通用技术要求的国家标准,并以此为基础,在其细分领域提出不同方向的指引,并根据技术和行业发展的实际情形,适当更新相关准则<sup>[14]</sup>。第二,完善循证决策机制。可考虑建立国家级养老政策实验室,借助大数据、人工智能,系统整合国内外成功经验、典型案例和研究成果,以便进行决策参考<sup>[15]</sup>。

### (四) 生产者网络培育:激发市场创新的活力

《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》指出:“发展银发经济,开发适老化技术和产品,培育智慧养老等新业态”。在“养老+”新业态大发展的背景下,生产者网络的培育与成长是激发市场活力的关键所在。“养老+”新业态企业的培育目标不是只靠金融支持模式的创新可以实现的,还需要对产业生态的布局做进一步优化,打造一个有利于新业态生长的环境。一是创新金融支持模式<sup>[16]</sup>。探索适合“养老+”新业态企业融资、风险分担的方式,降低企业贷款风险,保障市场健康发展。二是优化产业生态布局。建立“雏鹰-瞪羚-独角兽”企业培育库,给予税收优惠等支持,鼓励“养老+”应用,并予以配套政策与资金保障。

### (五) 议题网络融合:促进和谐关系的共建

在“养老+”新业态的发展中,议题网络对于推动和谐关系共建至关重要。议题网络既涉及代际之间的利益平衡,又涉及文化认同的培育,其目的在于建设一个更为和谐包容的社会养老环境<sup>[17]</sup>。一是代际之间的利益平衡。在“养老+”新业态发展中,建立代际利益平衡机制对促进资源平衡和社会公平有重要意义。

可探索“时间银行”的模式,让老年人通过传授传统技艺、参与社区志愿服务来换取一些养老资源。二是增进文化认同和社会融入。重点支持孝文化和孝道传承、发展工作,并将其纳入文明城市考核评比工作。鼓励企业开发适老化的电子产品,丰富老年人生活,跨越数字鸿沟融入社会。鼓励和支持企业、学校、媒体等各机构积极参与,通过政府引导、全社会参与共建的社会文化培育和塑造,形成上下合力的尊老敬老氛围。

#### 参考文献:

- [1] 向山雅夫. 小売商業形態展開論の分析枠組-2 完-分析次元とその問題点[J]. 武蔵大学論集,1986,33(4):19.
- [2] 萧桂森. 连锁经营理论与实践[M]. 海口:南海出版公司,2004:8.
- [3] 段美娟. 以科技创新推动养老产业高质量发展[N]. 湖南日报,2025-05-24(6).
- [4] 尹德挺,廖闻文. 从国家战略高度重视“养老+”新业态[J]. 北京观察,2021(9):46.
- [5] 孙鹃娟,蒋炜康,陈雨欣. 医养康养相结合的养老服务体系:政策意涵与实践路径[J]. 北京行政学院学报,2023(2):109-118.
- [6] Rhodes R A W. Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability[M]. Buckingham: Open University Press, 1997:38-39.
- [7] 易承志,彭洋. 政策试验网络何以有效运转?:以城市生活垃圾分类政策为例[J]. 政治学研究,2024(3):140-154.
- [8] 魏萍,蔡润雨,颜家琴. 数字经济政策扩散的网络特征与动力机制研究:基于 533 份政策文本的社会网络分析[J]. 管理学报,2025,38(1):97-113.
- [9] 章昌平,钱杨杨. 中国科技政策网络分析:行动者、网络结构与网络互动[J]. 社会科学,2020(2):7.
- [10] 方永恒,惠宇吉,刘佳敏. “智能养老”新业态的融合态势及优化路径分析[J]. 科学与管理,2021,41(2):42-48.
- [11] European Commission. Green paper on ageing: fostering solidarity and responsibility between generations[R]. Brussels: Publications Office of the EU, 2021.
- [12] 弗布克大健康研究中心. 中国养老产业政策大全[M]. 北京:中国劳动社会保障出版社,2018.
- [13] 双艳珍. 推动政府与社会组织形成合作养老服务合力:基于构建政府与社会组织互信关系的视角[J]. 新视野,2021(6):48-54.
- [14] 刘雅萌,韩全芳. 福利多元主义视域下我国医养结合养老政策路径研究[J]. 现代商贸工业,2021,42(28):55-57.
- [15] 吴雪. 智慧养老产业发展态势、现实困境与优化路径[J]. 华东经济管理,2021,35(7):1-9.
- [16] 张紫清,刘心怡,范庆祝. 养老产业金融:发展现状、现实困境与政策取向[J]. 河北金融,2024(8):3-8.
- [17] World Health Organization. Progress report on the United Nations decade of healthy ageing, 2021 - 2030 [R]. Geneva: World Health Organization, 2023.

## Policy System Optimization for the “Elderly Care+” New Business Form from the Perspective of Policy Network Theory

YIN Deting<sup>1</sup>, WANG Lidan<sup>2</sup>

(1. Beijing Administration Institute, Beijing 100044;

2. Beijing Commercial Economy Research Center, Beijing 100744)

**Abstract:** The “Elderly Care+” new business form, an innovative model that integrates the traditional elderly care service system with modern industries, has become a crucial solution to tackle aging-related challenges. Globally, the “Elderly Care+” new business form has made initial progress, yet relevant research remains limited in scope. Academic studies on this new form are mainly concentrated in the areas of elderly care finance and internet-based senior services. This has constrained in-depth exploration of its development trajectory, market potential, and operational models. China’s scholars have made phased breakthroughs in identifying business forms and summarizing practical pathways. Nevertheless, theoretical inquiries into its intrinsic attributes and system architecture remain inadequate. Most studies merely interpret relevant policies or analyze regional cases, lacking a systematic theoretical framework for multi-stakeholder collaborative mechanisms. In this context, it is imperative to develop a policy model with Chinese characteristics by centering on the development of the “Elderly Care+” new business form and conducting a systematic analysis of its policy demands, practical dilemmas, and supporting systems.

Policy textual analysis reveals that the current policy system confronts four major dilemmas in advancing the development of the “Elderly Care+” new business form: barriers to inter-departmental coordination, obstacles in data governance, insufficient market vitality and underdeveloped industrial ecosystems, as well as imbalanced service provision amid intergenerational coordination and diverse elderly demands. Grounded in policy network theory, this paper adopts a five-dimensional analytical framework consisting of policy communities, intergovernmental networks, professional networks, producer networks, and issue networks to examine the operational mechanisms and practical dilemmas of the policy network governing China’s “Elderly Care+” new business form. To address these challenges, this paper proposes an integrated five-pronged pathway for public policy optimization, namely institutional supply, network coordination, knowledge transformation, ecosystem cultivation, and value reconstruction. At the policy community level, a dedicated legislative framework for the “Elderly Care+” new business form should be established, alongside a cross-cyclical policy adjustment mechanism. For intergovernmental networks, authorities shall enhance the efficiency of cross-departmental coordination, unify regulatory standards, and fully leverage the functions of policy implementation tools. Within professional networks, a sound technical standard system and robust evidence-based decision-making mechanisms need to be put in place. For producer networks, innovative financial support models shall be developed to optimize the layout of industrial ecosystems. Regarding issue networks, efforts should be made to balance intergenerational interests and strengthen the cultural identity and social inclusion of the elderly.

**Keywords:** policy network theory; “Elderly Care+” new business form; public policy optimization; multi-stakeholder collaboration; policy coordination mechanism

编校:魏小奋