

江苏省养老服务政策量化研究 ——基于 PMC 指数模型分析

鞠秀玉

(南京工业大学法政学院,江苏 南京 211816)

摘要:本文选取3项江苏省养老服务政策为研究样本,利用 ROSTCM6.0 文本挖掘软件和 PMC 指数模型构建评价体系,计算 PMC 指数并绘制曲面图,量化分析养老服务政策,并提出以下建议:优化激励措施;丰富政策内容;建立开放的政策网络参与空间,为提高养老服务服务质量提供参考。

关键词:养老服务政策;量化评价;PMC 指数

【DOI】10.12231/j.issn.1000-8772.2021.10.275

1 引言

第七次人口普查数据显示,江苏已进入深度老龄化阶段。为应对日益严峻的老龄化趋势和养老需求,江苏省积极发挥政府主导作用,颁布了一系列法规、政策。加强顶层制度设计完善政策,可以及时科学应对养老服务问题。学者们开始关注养老服务政策评价的研究以期优化政策,推动政策指导实践。PMC 指数模型是当前国际上比较客观且仅用于分析政策文本的量化评价法。该方法在 2015 年被张永安引入国内后,依次用于评价科技创新、军民融合、新兴产业等政策。本研究尝试通过 PMC 指数模型建立评价体系,对养老服务政策进行量化评价。

2 养老服务政策量化的 PMC 指数模型构建

PMC 指数模型是 2010 年由 Estrada 等人提出的,作为评价政策建模的工具,主要用于评价政策的一致性和识别政策的优缺点。PMC 指数模型的构建涉及 10 个主要变量,这 10 个主要变量分成 50 个子变量,采用二元系统赋值,符合则赋值为 1,反之则为 0。

(1)数据来源与样本选取。笔者查阅江苏省人民政府网、民政网、老龄委等官方网站公布的政策法规和档案记录资料,同时借助北大法宝、北大法意等网站收集、汇总并确定省级层面出台的 64 项养老服务政策。将政策文本导入词频分析软件 ROSTCM6.0 中进行分词处理,并将输出的结果进行词频统计,在此基础上提取高频词。紧接着,人工剔除养老服务政策中频繁使用的词语,比如“国家”、“加快”、“推动”、“发展”等词;同时去掉“老龄”、“老年”、“老年人”等无区分度的近义词,整理出 35 个关键词作为反选政策的依据,具体内容见表 1。另外,考虑到现有养老服务政策的时效性,本研究从上述 64 项文件中选取近几年来江苏省发布的具有代表性的 3 份养老服务政策作为分析样本,具体内容见表 2。

表 1 高频词汇总表

机构	护理	医疗	建立	社区	健康
管理	教育	保障	服务业	人员	服务设施
鼓励	制度	居家	政府	卫生	组织
政策	标准化	基本	结合	农村	资源
家庭	实施	规划	企业	重点	保险
康复	需求	落实	资金	项目	机制

表 2 养老服务政策汇总表

编号	政策名称	发布时间
P1	关于进一步推进养老服务高质量发展实施意见	2019.12
P2	关于制定和实施老年人照顾服务项目的实施意见	2018.01
P3	关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的实施意见	2017.08

(2)变量分类与参数确认。本文参照 Estrada、张永安和彭纪生等国内外学者的研究成果,同时结合养老服务政策的主要特点,进行养老服

务政策 PMC 指标体系设计,具体包括 10 项一级指标和 47 项二级指标。其中,政策主题和激励措施等指标较好地体现了养老服务政策的特点。其中,X1 政策性质分别使用引导性、监管性、预测性、建议性、描述性 5 个具体标准来考察政策的倾向性;X2 政策时效主要从中期(3-5 年)、短期(1-3 年)和临时(1 年以内)考察政策的有效期限;X3 政策对象主要从各级政府、企事业单位、社区、家庭及老人、志愿者考察政策的作用对象;X4 激励措施主要考察政策为促进养老服务发展所采取的激励措施;X5 政策工具主要考察政府为实现目标所使用的政策工具;X6 政策主题考察养老服务政策聚焦的具体环节;X7 政策领域主要经济、社会、政治、科技 4 个方面考察政策涉及领域;X8 政策评价分别从依据充分、内容详实、规划科学、目标明确四个角度对养老服务政策进行评价;X9 发布机构从省人民政府、省卫计委、省民政厅或其他机关考察政策的发文主体状况。X10 考察政策是否对外公开。

在构建指标体系的基础上,需要对上述变量进行逐一赋值,以便于指标量化和指数计算。以上变量采用二进制位数,若满足二级变量特征则记为 1,否则记为 0,变量取值见公式(1)和(2)。

$$X \sim N[0, 1] \quad (1)$$

$$X = \{X_i; [0 \sim 1]\} \quad (2)$$

(3)PMC 指数计算。根据 Estrada 的结论,在上述变量赋值和投入产出表的基础上,本文遵循二级变量得分、一级变量得分、综合得分的计算步骤,首先根据公式(3)分别计算出各项待评价政策一级变量的得分,然后根据公式(4)分别测算得出各项待评价政策的 PMC 指数。此外,由于涉及到不同政策之间的比较,把握政策的优劣状况,本文根据 PMC 指数的得分情况,将养老服务政策的评分标准设置为:优秀(6.00-9.00)、良好(5.00-5.99)和可接受的(0.00-4.99)三个等级。

$$X_i \left[\sum_{j=1}^n \frac{X_{ij}}{T(X_{ij})} \right] \quad (3)$$

$$PMC = \sum_{j=1}^n \{X_i \left[\sum_{j=1}^n \frac{X_{ij}}{T(X_{ij})} \right]\} \quad (4)$$

在公式(13)和(14)中,i 为一级变量(i=1,2,3……);j 为二级变量(j=1,2,3……)。

计算各项政策的 PMC 指数,见表 3,并依据上述等级划分标准对各项政策进行等级排序。

(4)养老服务政策 PMC 曲面图。本文基于 PMC 指数计算结果,利用公式(5)构建出 3*3 的 PMC 矩阵方阵,在此基础上进一步绘制出 3 项政策的 PMC 曲面图(如图 1)。

$$PMC = \begin{bmatrix} X_1 & X_2 & X_3 \\ X_4 & X_5 & X_6 \\ X_7 & X_8 & X_9 \end{bmatrix} \quad (5)$$

3 研究结果分析

上述各项政策的 PMC 指数值以及曲面图显示养老服务政策整体水平较高。3 项政策均为优秀,平均 PMC 指数达到 8.32。所选政策中评分最高的是江苏省政府办公厅出台的《关于进一步推进养老服务高质量发展的实施意见》,该项政策的 PMC 指数高达 8.75;评分相对较低的

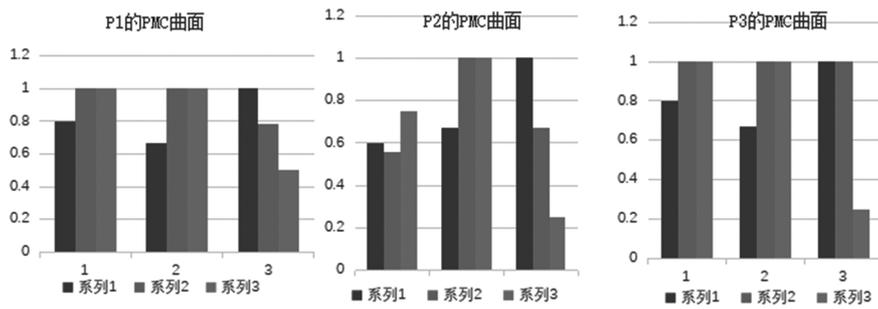


图1 各项政策的PMC 曲面

表3 各项政策的PMC 指数

	P1	P2	P3	均值
X ₁	0.8	0.6	0.8	0.73
X ₂	0.67	0.67	0.67	0.67
X ₃	1	1	1	1.00
X ₄	1	0.56	1	0.85
X ₅	1	1	1	1.00
X ₆	0.78	0.67	1	0.82
X ₇	1	0.75	1	0.92
X ₈	1	1	1	1.00
X ₉	0.5	0.25	0.25	0.33
X ₁₀	1	1	1	1.00
PMC 指数	8.75	7.5	8.72	8.32
排名	1	3	2	-
政策等级	优秀	优秀	优秀	-

是《关于制定和实施老年人照顾服务项目的实施意见》，该项政策的PMC 指数也达到了7.5。这充分说明，江苏省高度重视人口深度老龄化的基本省情，积极制定相关政策以应对当前老龄化发展的趋势，相关养老服务政策制定科学合理，政策覆盖面广，完善程度较高，较好的体现了政策的连续性与有效性。

具体来看，政策性质的平均值为0.73,3项政策都均衡使用了引导、支持、描述等手段,但总体来看,政策中涉及对养老服务的监管比较少;政策时效均值为0.67,这3项政策依据其具体的政策目标设置政策时效,大多为1-3年。政策对象的平均得分为1,3项政策的实施对象覆盖面比较广泛,包括政府、企业、社区、家庭、老人和志愿者等各个方面,说明养老服务体系的建立需要多方力量的共同参与。激励措施平均得分为0.85,这说明3项政策均采用多样化的方式和手段促进养老服务体系的发展与完善,从具体运用情况来看,集中在资金投入和人才培养方面。政策工具的运用上平均得分为1,各项政策均综合采用供给型、需求型、环境型的政策工具。政策主题均值为0.82,说明所选取的政策

基本上涉及养老服务的各个方面,但从整体情况来看,政策中关于老年人的精神文化生活以及权益保护的关注度还不够高。政策作用领域均值为0.92,说明养老服务政策作用领域广泛,涉及经济、政治、科技等多个方面。政策发布机构均值为0.33,选取的代表性政策均为省政府出台,其他的养老服务政策中多部门联合发文比较多。

4 结论与建议

本文从政策量化评价视角出发,依据词频分析工具对江苏省省级层面颁布的64项养老服务政策进行文本挖掘,结合PMC指数模型建立养老服务政策评价体系,再以3项具有代表性的养老服务政策作为研究对象,计算PMC指数值并绘制曲面图,量化养老服务政策全貌。基于以上研究结果,提出以下建议,以优化政策,促进养老服务供需平衡发展。

(1)优化激励措施。政府要进一步加强资金投入和财政支持的力度,为养老服务的基础设施建设、专业性人才的培养打好坚实的基础。其次,扩大税费优惠的覆盖范围,吸引社会组织,民间资本等多方主体共同参与到养老服务中来,借助市场和社会的力量,提高养老服务供给的能力。再次,加快用地保障、金融支持、试点示范等激励方式具体实施细节的出台,以增强政策执行的能力,提升政策的操作性与可行性,提高政策执行效率。

(2)丰富政策内容。从政策内容来看,不仅要关注老年人在物质方面的需求,还要关注老年人在精神方面的需求。已有的政策中政府鼓励专业技术性老年人参与科学文化的传播,鼓励老年人参与社区管理和社会公益事业,为有就业意愿的老年人提供就业岗位,激发潜在的人力资源。

(3)建立开放的政策网络参与空间。养老服务政策关系到老年人的晚年生活,随着时代的变迁,老年人的需求也在变化,需求政策的制定应是开放的,决策应该是民主的,消息应该是畅通的。基于此,建立开放的政策网络参与空间会使得决策的制定更为完善。此外,互联网的发展为政策网络参与空间的建立提供强大的技术支持,各个主体可以跨越时间和空间的限制,充分参与到政策的制定中来。政府作为政策网络的主体,应积极引导其他政策网络主体参与到政策制定的过程中来,丰富其他主体的参与方式,比如定期对话、恳谈,代表发言等方式。

参考文献

- [1] 郗钰莹, 姜峥嵘. 中央层面养老服务政策内容量化评价——基于PMC指数模型的分析[J]. 电子科技大学学报(社科版), 2020, 22(03): 68-76.
- [2] 汪泳, 刘桂华. 政策网络治理视域下我国政府养老服务政策内容及优化[J]. 理论探讨, 2019(04): 171-176.

作者简介: 鞠秀玉(1996-), 女, 江苏泰州人, 南京工业大学行政管理专业硕士研究生在读, 研究方向: 公共部门人力资源管理。