IAD框架下基层政府的养老政策执行偏差成因 ——以东北地区某街道为例

李 湘

(北京大学, 北京市, 100871; 2154294763@qq.com)

摘 要: 本文以IAD (Institutional Analysis and Development) 框架为理论基础, 以J市Y街道为例, 探讨了中国基层政府在执行养老政策过程中出现的偏差问题。文章分析了影响养老政策执行的外部变量、行动舞台、行动情景和决策层次。研究发现, 资源环境、共同体属性、通用规制等外部变量对政策执行有显著影响。行动舞台上, 街道办作为基层行政单位, 其与社区居民、养老服务机构等行动主体的互动关系, 行动者的行为选择和互动方式, 省内不同级别的集体选择和街道内部的操作选择都对政策执行效果产生影响。

关键词: 政策执行; 社区养老; 养老政策; IAD框架; 街道办事处

引言

中国是世界上老龄人口最多的国家之一, 现已进入中度老龄社会。根据国家统计局的数据, 截至2020年底, 中国65岁及以上老年人口已超过1.9亿, 占总人口的13.5%。预计到2050年, 这一比例将上升到30%以上。人口老龄化带来了巨大的养老服务需求, 为了应对这一快速增长的需求, 当前几种主要的养老方式——居家养老、社区养老、机构养老以及长期照护得到了蓬勃发展, 出现了多种新的形式。

同时, 既有的养老政策足以看出中央政府对养老问题的高度重视。2020年, 党的十九届五中全会将积极应对人口老龄化上升为国家战略, 标志着应对人口老龄化在国家发展全局中的重要地位。党的二十大报告进一步强调: “实施积极应对人口老龄化国家战略, 发展养老事业和养老产业, 优化孤寡老人服务, 推动实现全体老年人享有基本养老服务。”我国已出台了一系列的政策文件来扶持养老事业的发展, 如2024年12月的《中共中央国务院关于深化养老服务改革发展的意见》和《中共中央 国务院关于深化养老服务改革发展的意见》, 10月的《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》, 2023年10月《民政部、财政部关于组织开展中央财政支持经济困难失能老年人集中照护服务工作的通知》等。

政策在中央制定层面已朝着体系化、制度化的方向发展, 但是在地方的落实却面临着诸多难题。

基层政府是国家法律法规、上级政策指示的重要执行者。而现实中基层政府在执行过程中常常出现机械照办、歪曲理解、虚假欺瞒、越位行权、混乱执行等一系列问题困境, 通常会直接对当地人民群众的切身利益和政府形象及公信力造成破坏性影响。在国家治理体系、治理能力朝现代化方向发展的新时代大背景下, 针对基础政府的执行, 必须既解决表面性问题, 又对根源因素进行“治根”。

本文的研究对象选择在东北地区的一个街道。东北地区的人口老龄化进程具有双重特征: 一方面呈现出工业化城市普遍存在的“未富先老”特征, 另一方面具备东北地区特有的“人口外流加剧老龄化”现象, 契合本文的研究问题。Y街道位于辽宁省J市, 其所执行的政策是2021年辽宁省开展的“居家和社区养老服务改革试点建设”。而辽宁省作为一个省份, 在央地关系中属于“地方”, 追根溯源, 是为了响应中央深改委第十六次会议中强调的“要促进养老托育服务健康发展, 健全老有所养、幼有所育的政策体系和社会环境”这一会议精神而开展的政策。辽宁省的政策目标是: 希望通过政策引导、资金支持、设施建设等多方面举措, 推动居家和社区养老服务健康发展, 满足老年人多样化、多层次的养老服务需求。然而在各地级市的具体执行中, 效果却差强人意。根据笔者的深度访谈、参与式观察以及文献研究, 当前Y街道在执行政策的过程中存在着资金不足、人力资源短缺、社区养老设施缺乏和不完善、上级政府激励措施以及指导与监督不充分、部门间资源协调整合困难、服务站布局分散、社区养老服务中心能提供的服务种类有限等问题。其中最基础的问题是资金不足, 这也是笔者要着重分析原因的方面。

因此, 本文选取J市Y街道作为案例, 以探索基层政府在执行过程中产生困境的原因。街道办事处是市辖区、不设区的市的人民政府的派出机构, 本身并不属于一级地方政府, 在科层场域中扮演“执行者”和“受托

者”的角色，负责执行上级政策并承担社区治理责任。在社区场域中，街道办事处则扮演“领导者”和“服务者”的角色，协调社区资源并提供公共服务。这一层级与社区居民的生活距离最近，有利于社会政策问题的分析。

1. 分析框架

1.1. 制度分析与发展框架（IAD框架）

IAD框架的起源可以追溯到20世纪70年代，由埃莉诺·奥斯特罗姆及其丈夫文森特·奥斯特罗姆共同创立。该框架最初用于研究公共池塘资源的治理问题，并逐步扩展到其他公共事物治理领域。其核心构成要素包括外部变量、行动舞台、行动情景和决策层次。外部变量包括资源环境、共同体属性和通用规制，这些变量共同影响行动舞台的动态变化。行动舞台是行动者进行互动、交换商品和服务、解决问题或发生冲突的社会空间，是IAD框架分析的核心单元。行动情境则由七个关键要素组成：行动者、位置、行动策略、信息、转换函数、收益关系和潜在结果，这些要素共同决定了行动者在特定情境中的行为选择和结果。IAD框架区分了宪制选择、集体选择和操作选择三个决策层次及其关系。宪制选择涉及基本规则的制定和修改，集体选择是在既定规则下的具体决策过程，而操作选择则是行动者在具体情景中的行为选择。这三个层次相互关联，共同影响行动舞台的结构和行动者的行为。通过对这些要素的分析，IAD框架能够有效地预测和评估政策行动结果，从而为政策制定提供可靠的依据。

在本研究中，从外部变量方面看，街道办所在区域的自然环境、基础设施等条件会影响社区的交通便利性、医疗设施的分布等因素，从而影响养老政策的执行，这属于资源环境。街道办的经济状况和居民收入水平影响用于执行养老政策的资金和资源。人口老龄化程度较高的街道办对养老政策的需求更迫切，执行难度也随之更大。经济状况、居民收入水平和人口老龄化程度都是重要的共同体属性。国家和地方的法律法规、政策指导等通用规制对街道办的养老政策执行有直接影响。国家的养老政策标准、地方的实施细则等都会规范街道办的行为。如果这些规制不明确或存在冲突，可能会导致政策执行偏差。

行动舞台方面，街道办作为基层政府单位，其行动舞台主要是社区。社区内的各种组织（例如社区内的老年活动中心、志愿者组织、养老服务机构等）、居民、企业等都是行动舞台的参与者，也即行动主体。街道办的行动主要是在社区内协调各方资源，推动养老政策的落实。街道办与社区居民、养老服务机构、志愿者组织等之间的互动关系对政策执行至关重要。良好的互动关系可以促进政策的有效执行，而不良的互动关系（例如居民对政策的不理解或不支持）可能导致政策执行偏差或阻碍政策的实施。

在行动情境方面，该理论常见的包含要素有行动者及其位置、行动策略、信息、收益关系、潜在结果等。街道办的工作人员、社区居民、养老服务机构的员工、志愿者等都是行动者。他们的行为选择和互动方式直接影响政策的执行效果。例如，街道办工作人员的工作态度和专业能力、社区居民的参与度等都会影响政策的执行。除此之外，行动者在政策执行过程中的位置和角色不同，其影响力也不同。街道办作为政策的执行主体，处于核心位置，而社区居民、养老服务机构等则是政策的受益者和参与者。街道办的领导层对政策的重视程度和决策能力会直接影响政策的执行方向。街道办在执行养老政策时当然也会采取不同的行动策略，如宣传推广、资源整合、监督评估等。同时，不同的策略选择会导致不同的执行结果。

信息的传递和共享在政策执行过程中至关重要。街道办需要及时、准确地向社区居民和养老服务机构传递政策信息，同时也要收集反馈信息，以便调整政策执行策略。信息不畅可能导致居民对政策的误解，从而影响政策的执行。政策执行过程中各方的收益关系会影响其行为选择。街道办、社区居民、养老服务机构等各方在政策执行中都有不同的利益诉求。至于潜在结果，在政策执行中它主要包括政策目标的实现程度、居民满意度、社会影响等。街道办常常通过评估这些潜在结果，及时调整政策执行策略，以确保政策目标的实现。经常采用的形式是通过微信群聊或入户，发布居民满意度调查问卷，以了解政策执行的效果，及时调整和优化政策执行方案。

1.2. 文献综述

当前针对基层政府的养老政策执行偏差研究主要分为以下几个角度：

首先是针对执行过程中的认知偏差进行研究。基层执行者在政策执行过程中常常面临认知偏差，这种偏差主要源于对政策目标的不同理解和解读。这种理解差异可能导致政策执行结果与预期目标相去甚远，在复杂政策面前，执行人员的认知水平不足使得他们难以准确把握政策的核心要义，从而出现“只知其一不知其二”的现象 [1]。例如社会工作者在面对社会救助等政策时，倾向于将贫困问题道德化，将缺乏劳动能力的老人、残疾人和儿童视为值得救助的对象，而将年轻力壮的群体排除在外，这种个体化认知进一步加剧了政策执行中的偏差。

其次是执行资源不足的角度。有学者从农村角度切入，认为农村基层政府的信息化建设进展缓慢，导致经办服务质量和信息共享程度参差不齐，政策宣传手段单一，使得农村居民对养老保险政策知之甚少，并且农村地区的社会养老保险管理缺乏专业人才，与城市地区形成了鲜明对比，阻碍了政策目标的实现 [2]。

第三是政策执行中的利益博弈。在政策执行过程中，基层政府常常面临多重利益主体的干预，导致私人利益与公共利益之间产生冲突。这种利益博弈不仅使得政策执行变得复杂，还可能导致政策执行的偏差和失效。基层政府在执行政策时，既要代表群众利益，又要维护自身利益，当这些利益发生冲突时，政策执行的效果往往受到影响。此外，农村基层党组织在养老服务治理中的核心作用不显著，部分地方政府在治理角色与责任上存在缺位，进一步加剧了政策执行的困难 [3]。

第四是执行机制不完善。执行机制的不完善主要体现在信息传递的滞后性和沟通协调机制的不畅通上。在中国五级行政组织形式的背景下，政策信息的传递效率低下，基层政府传递信息缓慢，有时甚至出现传递错误的情况，导致政策执行的预期和结果存在较大差异。此外，基层政府在执行权的分配上也存在着不合理的情况，各部门之间的目标缺乏一致性，影响了政策执行的效率和效果。为了提高政策执行的效率，需要完善信息传递和沟通协调机制，确保政策执行的顺利进行 [4]。

最后是治理结构方面，即多元主体的互动关系。在多中心治理的视角下，基层养老政策的执行需要政府、社会组织、家庭及个人等多主体的协同合作。然而，现实中各主体间的权责不清和互动不畅常常导致政策执行的偏差 [5]。

2. 研究设计

2.1. 研究方法

本文采用单案例嵌入式研究方法，聚焦基层治理场域中的政策执行过程。案例研究法即选取特定一个地区作为案例展开深入分析，以发现普遍性结论，适用于“如何”（how）和“为何”（why）类型的研究问题，能够通过深度解剖典型案例揭示制度运行的内在机理。嵌入式设计即在单个案例内部分析多个子单元（如不同部门、群体、时间段），形成多层次观察视角，在本文则反映在作者观察并访谈了街道办、养老机构 and 社区居民三个层次的主体，形成“案例中的多案例”结构。笔者于2024年1-3月在辽宁省J市Y街道开展两阶段田野调查，通过参与式观察、深度访谈和焦点小组获取多源数据，构建“过程-机制”分析框架。选择单案例嵌入式设计既能保证研究深度，又能通过政策执行主体、服务供给机构、受益群体等多维度观察形成立体研究视角。

2.2. 案例选择

本文选取J市Y街道是基于遵循理论抽样原则，重点考量研究对象的“典型性”与“信息丰度”。J市作为东北老工业基地转型问题的一个缩影，老龄化问题严重，经济发展水平却未能支撑起其沉重的老龄人口负担。近年来，J市的老年人口比例持续上升，远超过全国平均水平。截至2022年底，全市人口中，60岁及以上人口为772966人，占28.59%，其中65岁及以上人口为537232人，占19.87%。与2010年第六次全国人口普查相比，60岁及以上人口的比重上升12.31个百分点，65岁及以上人口的比重上升9.10个百分点。9个县（市）区中，4个县（市）65岁及以上老年人口比重超过20%。

Y街道的典型性体现在三个方面：其一，作为省级居家社区养老服务改革试点，承担政策创新试验功能；其二，养老基础设施和具体实践在全市最为成熟，形成“嵌入式养老”典型场景；其三，辖区内包含国企退休职工聚居区、城乡结合部混合社区等多元形态，能够展现政策执行的差异化图景。因此这一案例的时空特征与研究问题高度契合，具备展开研究与讨论的潜力。

2.3. 数据收集

本研究基于三角验证的数据收集体系，主要使用了三种方法进行数据收集：

2.3.1. 深度访谈

笔者针对这一街道对养老政策的执行情况，多次对街道负责民政和养老工作的主要领导和工作人员进行深度访谈，并根据访谈资料制作了编码表，见表1。

表1 IAD框架下的访谈资料编码表

原始语句(初始概念)	概念化	范畴化 (IAD框架要素)
省里倡导社区居家养老	政策倡导	外部变量-通用制度规则
街道为单位, 居家养老服务中心和站	服务设施	行动舞台-行动情景-潜在产出
政府无偿提供房产、设施	资源分配	行动舞台-行动情景-控制
第三方有养老服务资质的公司运营	私营参与	行动舞台-行动情景-行动者
老年人收入低, 不愿意花钱	经济状况	行动舞台-行动情景-信息
政府没有那么多免费的房子提供	资源限制	外部变量-自然物质条件
老旧小区办公面积不足	基础设施	外部变量-自然物质条件
区级政府问题多, 排不上号	政府层级	外部变量-经济社会属性
地方财政困难, 收入有限	财政状况	外部变量-经济社会属性
低保户资金必须按月发放	民生保障	行动舞台-行动情景-控制
一年一给的补贴被挪用	资金挪用	行动舞台-行动情景-控制
老年人不愿意去服务中心	服务接受度	行动舞台-行动情景-潜在产出
一线城市居家养老服务成熟	地区差异	外部变量-经济社会属性
农村老年人观念问题	文化观念	外部变量-经济社会属性
S街道运行情况好	个案成功	行动舞台-行动情景-潜在产出
第三方公司微利, 不愿意运营	私营参与	行动舞台-行动情景-行动者
第三方机构需要盈利	经济激励	行动舞台-行动情景-潜在产出
农村服务站运营不起来	服务设施	行动舞台-行动情景-潜在产出
城市社区养老服务站空间有限	基础设施	外部变量-自然物质条件
服务站服务有限, 不挣钱	服务内容	行动舞台-行动情景-潜在产出
养老服务中心负责人提到政府无偿使用房子	资源分配	行动舞台-行动情景-控制
养老服务中心负责人提到运营方装修	私营参与	行动舞台-行动情景-行动者
养老服务中心负责人提到疫情影响	外部因素	外部变量-经济社会属性
养老服务中心负责人提到中医院盈利	经济来源	行动舞台-行动情景-潜在产出

2.3.2. 文献分析法

此后, 笔者又在工作人员的协调下, 查阅收集了街道收到的相关的政策文本和统计数据, 见表2。

表2 省内改革试点行动开展后Y街道的主要指导文件

文件名	发布日期	主要内容
关于印发《2021年古塔区省居家和社区养老服务改革试点工作实施方案》的通知	2021年6月	督促落实古塔区养老服务的指导思想、发展目标、主要任务，明确了涉及各部门的主要职责。
关于印发《2022年古塔区省居家和社区养老服务改革试点工作实施方案》的通知	2022年4月	与上一年的内容基本没有变化
关于印发《全区居家和社区基本养老服务提升行动方案(2022-2025年)》	2022年5月	明确了2022-2025这四年内老年助餐点建设改进的方式、建设标准、运营方式、支持方式、工作要求等事宜。 明确日间照料中心的运营方式、运营组织条件、运营规范退出机制和激励机制。 明确建立养老服务站点服务提升的基本要求。
关于调度申报全市经济困难家庭失能部分失能老年人摸底排查数据的通知	2022年	明确了摸底排查需要收集的数据，包括老年人的基本信息（姓名、年龄、性别、家庭住址等）、经济状况（家庭收入、财产状况等）、健康状况（疾病类型、失能程度等）、生活照料情况（照料人、照料方式等）等
关于印发《锦州市居家和社区基本养老服务提升行动项目实施方案(试行)》的通知	2022年10月	打造“居家社区机构相协调，医养康养相结合”的养老服务体系，推动城乡养老服务设施建设、适老化改造、智慧养老、居家上门服务等重点任务落实，形成较为完备的发展环境和推动机制
关于印发《古塔区开展“养老服务监管效能提升年”活动方案》的通知	2023年7月	明确了古塔区养老服务业发展各监管指导部门的主要职责。

资料来源：本研究整理

2.3.3. 参与式观察

笔者在街道养老服务中心开展为期2个月的现场观察，记录服务供给流程、政社互动模式、老年群体参与行为等微观实践，形成3.5万字田野笔记。

3. IAD框架下Y街道的养老政策执行偏差分析

3.1. 行动舞台

3.1.1. 行动者

IAD框架强调：行动舞台中的行动者行为受到制度规则、资源分配、信息结构和激励机制的影响。

首先，行动者在规则体系中的位置决定其权力，在政策执行实践中主要涉及到资源分配权和决策权等。“理论上每年的1万块钱补助，到现在为止街道还没收到过，因为用钱的地方很多，现在地方因为土地卖不动了，地方财政很难，地方没有财政收入，地方的一般预算收入只够发工资，和一些公共服务类的一般支出。到了县区级财政，说白了就是只够勉强维持生计，工资能发了就不错了。其他的建设，没有那个能力，因为用钱的地方太多了。所以你这个问题在区政府（的问题里）都排不上号，区政府要解决的问题太多了，市政府也是同理，像这个就不太重视，放到后边处理，现在（本地）政府也是做拆东墙补西墙，头痛医头，脚痛医脚。比如低保，那些低收入群体的钱，都是要命的东西，你得给人家按月发足啊。一个月不发，低保户下个月就会找政府上访。所以如果跟养老的事儿比起来的话，这些基本民生的事当然是重要得多。这些钱是必须要花的，必须要预算出来。（访谈资料：20250102A1）

根据访谈资料可知：中央财政作为规则制定者与资源初始分配者，通过转移支付制度向地方输送资金，但缺乏对资金流向的直接控制权。省、市、区政府是中间层级的资源控制者，截留、挪用等行为体现了其掌握着资金流转的实际操作权（如），即“委托-代理关系中的机会主义”。而街道作为政策末端执行者，处于资源分配链条的最底层，既无资金调配权，又需承担养老补助政策落地的责任。在面对低保户等刚性支出群体的需求端压力时，其诉求会通过信访等渠道倒逼政府优先保障，从而导致原本用于养老建设的资金被截留。

其次，从这段访谈资料中也可以看出行动者会基于自身利益（如财政保全、政策优先级）选择策略（如挪用资金、优先保障刚性支出）。

第三，在制度规则、资源分配、信息结构和激励机制的影响下，行动者间会产生博弈与共谋。“每年的1万块钱补助，中央财政拨来后要先拨到省里，省里拨到市里，市里拨到区里，这四个环节里不一定哪里就被挪用了，挪用就是比如说本来这个月应该发给街道养老工作，但可能过半年再说吧，因为现在财政没有钱。不一定是谁在挪，省市县区都在干这个事。但是中央转移支付只能通过中央省市县区财政这样一级一级转，这是现存机制无法避免的事情。”（访谈资料：20250102A1）

由此可见：纵向上，中央试图通过转移支付实现政策目标，但地方因财政自主权缺失，采取“上有政策、下有对策”的变通（如访谈资料中提到的挪用专项资金）。地方层级上，省、市、区级政府形成了“共谋链”，共同默许资金截留（“四个环节里不一定哪里就被挪用了，省市县区都在干这个事”）。横向上，部门间也存在着资源争夺。民政部门的低保金、人社部门的养老补助都要在有限的财政资源中竞争优先级。同时也可以看到IAD框架中的“嵌套规则”理论在此实际上是失效的，制度嵌套是断裂的——高层级规则（中央转移支付制度）因低层级行动者的合谋而无法约束行为。

最后是制度存在的缺陷。根据IAD框架的观点：“监督和分级制裁”是自主治理的核心原则，但当前制度中这两项原则均未落实，因此导致行动者行为失控。从访谈情况来看，当前的规则设计是存在缺陷的：首先中央→省→市→区→街道的层级拨款机制为中间截留提供操作空间，使得资金流转路径僵化。其次，当前也缺乏对资金流向的实时监控和问责机制（如未说明挪用资金的惩罚措施）。挪用养老补助资金无实质性惩罚，形成“违规成本低→违规行为普遍化”的恶性循环。

3.1.2. 行动情景

从位置上看，本地区地处平原，由此呈现出地广人稀的人口分布特征，这里的家庭通常住房空间较大，更有利于发展多代同堂的生活方式。这种居住模式便于家庭成员间的日常交流和长辈的照顾，也加强了家庭内部的孝道实践，不仅满足了老年人的情感需求，也实现了资源的有效利用。相比之下，南方城市由于高房价和居住空间的限制，多代同堂的家庭结构不如东北地区普遍。这种位置把行动情景中的角色和身份更多规定为与老年人有亲缘关系的人群，对社会化的照顾产生了排斥效应。

3.2. 外部变量

3.2.1. 共同体属性

在调研中，笔者发现老年人自身能够提供的资金有限这一情况影响了街道办执行政策的效能。这一方面是因为本地经济发展水平限制了本地老年人的退休金，另一方面是因为本区的特殊文化。正如Y街道民政办科长L所说：

“老年人收入本身就比较低，还得留点儿养老看病钱呢，所以他们不愿意花这笔钱，这样的话，机构就大部分都属于亏损经营的状态。比如说想给他们提供保健服务，一个保健医生月薪都是上万的，在社区机构待一天，这工资他是挣不回来的……另一个就是涉及到人的观念的问题了：比如说像农村的老年人，人家就愿意在家侍弄点儿地，不愿意上你那儿（社区机构）去。”（访谈资料：20250102A1）

从文化传统上看，东北地区相对较少受外来文化的影响，传统文化如孝道文化得以更为完整地保留和传承，人们对于传统价值观的坚守也更为严格和显著，这使得孝道文化在日常生活中的表现更为突出。因此，不由子女本人赡养父母的做法都会被认为是与本地的主流观念相悖。这种文化背景深植于人们的行为和决策中，导致许多家庭优先考虑家庭内部的养老方式，而不是寻求外部的社区养老服务。此外，老年人通常也希望在家庭的温暖中度过晚年，而不是在相对陌生的社区养老环境中。

同时，从经济发展水平和社会背景角度看，相较于南方经济较发达的地区，东北的经济起步较晚，且近年来面临一定的挑战，许多家庭的经济条件并不允许他们选择成本更高的社区养老服务。在这种情况下，子女抚养老人或老人自己在家活动成为更经济实惠的选择，家庭成员之间的相互照顾可以大大降低养老的经济负担。这种经济环境使得家庭更依赖家庭内部的资源和支持系统。因此，东北地区的家庭可能更多地依靠家庭成员之间的互助，孝道的实践也更为依赖家庭内部的自我支持。

3.2.2. 通用规制

首先，不同主体在行动中如何获得彼此需要的信息、如何沟通、如何反馈需求和矛盾都是受信息规则制约的。所以，从信息规则上看，街道想进行跨部门的资源协调，首先需要实现信息共享，但各部门的信息系统往往不兼容，导致信息共享困难，从而阻碍资源整合。由于各部门在信息系统和管理平台上的独立性，彼此之间的信息共享不畅，导致资源整合的困难。例如，卫生部门使用医疗信息系统，掌握老年人的健康数据；民政部门使用社会救助信息系统，掌握养老福利数据；文化部门使用文化活动管理系统，掌握文化活动

数据。但这些系统之间缺乏统一的标准和接口，这些数据难以在部门之间共享和整合。这导致各部门在决策和资源分配时，难以获得全面和准确的信息，影响了整体服务的协调和整合。街道办事处在协调各部门工作时，往往需要花费大量时间和精力进行信息收集和整合，增加了工作难度和资源整合的复杂性。这种信息孤岛现象，严重影响了跨部门协同工作的效率。

从收益规则上看，J市的基金会难以发展起来、为社区养老提供资源主要有以下的原因：第一，经济基础的影响，整个东北地区的经济发展在中国转型期间都面临较大挑战，历史上依赖重工业和国有企业的经济结构导致当地的经济适应性和灵活性较慢。经济基础的薄弱使得社会组织的资金来源和发展空间受限。国有企业较多也使得政府在社会和经济活动中的主导作用较大，从而导致民间和非政府组织的活动空间受限，政策对社会组织的支持和激励也不足。第二，当地居民和企业的可支配收入较低，故他们进行社会投资和捐助的能力受限，有限的资金都用于满足基本的生活需求，而非用于投资或慈善。第三，近年来东北地区面临严重的人口外流问题，尤其是年轻人口的流失，而这些人恰恰是基金会捐赠活动的可能的参与者和组织发起者。这削减了社会活力和社会组织的人力资源，社会整体活力下降，直接影响了基金会的筹资基础。年纪大的人相对于年轻人，策划和参与慈善活动的能力和意愿较低，捐赠行为也相对较少。这种人口结构变化削弱了社会对基金会活动的支持力度，筹资难度加大。年轻人通常具有较高的教育水平、较强的组织能力和创新精神，是慈善活动和社会服务的主要推动力量，是社会创新和活力的主要来源，他们的流失导致社会组织的能力大幅减弱。没有年轻人的参与，基金会在策划和组织募捐活动时缺乏有力的支持和执行团队，活动效果和影响力大打折扣。社区缺乏年轻人的积极参与，慈善活动的氛围不浓，筹资效果也不理想。并且近年来社会的慈善筹资活动越来越依赖于新技术和新媒体的应用，例如通过社交媒体平台进行线上募捐，通过创新活动吸引公众关注和参与。然而，缺乏年轻人的参与，基金会在这些方面的尝试和创新受到了限制，无法充分利用现代技术手段进行有效的筹资。年轻人的流失也意味着社会网络的减少。年轻人通常具有广泛的社交圈和网络，他们可以通过个人影响力和网络关系为慈善筹资活动带来更多的支持者和捐赠者。年轻人的流失导致这种社会网络资源的缺失，基金会在动员社会资源、扩大影响力方面遇到困难，筹资活动的效果和覆盖面受到限制。再次，筹资渠道的路径依赖阻碍了向第三方筹资的意识。在J市过往的发展历史中，政府往往依赖传统的财政手段解决问题，缺乏动员社会资源的经验和机制，从而影响到动员第三方资源的效果。政府在传统治理模式下，往往习惯于依靠自身的力量解决问题，缺乏动员社会资源的意识和主动性。这种思维模式使得政府在面对复杂社会问题时，倾向于通过行政命令和财政手段进行解决，而没有充分认识到社会资源的重要性和潜力。要想动员社会资源，首先要有社会资本。社会资本是社区和社会组织在长期互动中形成的信任、合作和网络关系，动员社会资源需要充分利用这些信任关系。然而，由于J市政府在社会资源动员方面的经验和机制不足，社会资本的利用也显得不足。社区组织、社会团体和志愿者网络等社会资本在公共服务和社会福利中的潜力没有得到充分发挥，导致资源整合和服务供给的效率低下。

Y街道的一名科员在访谈中也提到：

“三方公司目前没有这个兴趣运营这个东西。第三方公司经营属于微利的行为。就是说虽然能盈利，但利润率比较低。国家呢每年给1万块钱的财政补贴，但营业主体还是不争钱，就不愿意干了。所以现在这个阶段，运营还相对来讲属于初步尝试的阶段。但是有一些个别的点位运营的还可以，别管他是微利还是再稍微这个亏损一点，他都能承担。

所以最主要还是得让人家盈到利。第三方机构挣到了钱，才能把成本降下来，售价就低了，老百姓也能得到实惠。这样看来的话，就是要有人去，人流量得提上来。那就是得想办法让三方机构挣到钱，让他有这个积极性去做这个事。”（访谈资料：20250103A2）

3.3. 决策层次

在集体选择方面，上级政府在分配政策激励资源时，更倾向于能带来经济效益和具有示范效应的重点项目，注重绩效和可见的成果，选择性忽视民生问题的复杂性以及基层单位在资源获取和执行条件方面的差异。

在操作选择方面，在资源有限的情况下，不同群体的利益也会发生冲突，这影响了养老资源的协调和街道办执行社区养老政策。第一，由于政府预算限制，在资金分配方面各部门和各街道具有利益冲突。上级政府必须在多个部门和有限资源分配需求之间做出选择，这导致了决策过程的复杂。部门优先级的不同也导致了资金争夺的现象。除了资金的争夺，人力资源也是利益冲突的重要方面。街道的社区养老服务需要大量专业人员，如医护人员、社工、文化活动组织者等。各部门的工作都对这些专业人员有需求，分配和调度过程中，也会出现利益冲突。人力资源的争夺导致专业人员在不同部门之间的流动和调配变得困难，影响了整体服务的协调性和连续性。各部门因为争夺人力资源而各自为政，导致了服务供给的不均衡和资源的低效利用。这种资源争夺导致各部门在争取资源时出现竞争，而不是合作。街道办事处在申请资源时，可能因为不同部门的利益冲突，难以获得综合性的资源支持。结果是，虽然每个部门都获得了一部分资源，但整体的资源整合效果却不理想，无法形成合力来提高养老服务的质量和效果。

第二，各部门在社区养老工作中有各自的利益诉求和工作重点，这导致了各部门在服务重点上的差异。例如，卫生部门优先考虑的是老年人的健康管理、慢性病管理和医疗康复，民政部门则更关注养老福利的发放和管理、低收入老年人的生活保障和补贴发放，而文化部门则更关注老年人的精神文化生活，把重点放在社区文化活动的组织和实施上。这种服务重点的不同，使得各部门在资源投入和管理上出现了分歧，难以形成统一的服务体系。

4. 总结与展望

4.1. 结论

本文基于IAD框架进行分析，得出以下发现：Y街道养老政策执行偏差是外部变量、行动舞台与决策层次多重因素交织作用的结果。在资源环境层面，东北地区经济下行压力与人口外流加剧了财政资源短缺与人力资本流失，形成“资源-需求”的结构性失衡。共同体属性中传统文化观念对家庭养老模式的路径依赖，削弱了社会化养老服务的接受度。通用规制层面，信息孤岛效应与跨部门协调机制的缺失导致政策执行碎片化。行动舞台方面，街道办作为核心行动者在“双重场域”中面临角色冲突：在科层场域受制于上级政府的资源控制权与考核压力，在社区场域需应对居民需求异质性与服务供给主体利益分化。这种结构性张力导致行动策略选择趋向“保底线优先”的保守取向，表现为刚性民生支出挤占养老资金、服务供给形式化等偏差行为。

决策层次方面，中央转移支付制度的刚性拨付机制与地方财政自主权缺失形成制度错配，诱发“共谋式”资金挪用。政策激励资源的“锦标赛”分配模式忽视基层执行条件的差异性，导致试点政策与在地需求脱嵌。部门间目标函数差异引发形同“九龙治水”困境，各部门的多重目标难以协同。

4.2. 未来展望

为了提高基层政府养老政策的执行效果，需要从以下几个方面进行改进：

首先需要加强跨部门的信息共享和资源整合。应建立全市乃至全省统一的信息管理平台，实现卫生、民政、文化等部门之间的数据互通，以便更有效地协调资源和服务。打破信息孤岛，确保各部门在决策和资源分配时能够获得全面和准确的信息，从而提高整体服务的协调性和整合性。

其次，提高基层政府的财政支持和人力资源配置是关键。要增加对社区养老服务的财政投入，确保有足够的资金用于设施建设、服务提供和人员培训。同时，需要合理分配人力资源，确保社区养老服务有足够的医护人员、社工和文化活动组织者等专业人员，以满足老年人多样化的需求。

第三，完善社区养老设施建设和服务供给是提升养老服务质量的基础。现有设施在得到资金后应进行系统的升级改造，新建更多符合老年人需求的养老设施。同时也应丰富服务内容，提供包括健康管理、文化娱乐、生活照料等多方面的服务，以满足老年人的多层次需求。

第四，增强上级政府的激励措施和监督指导对于确保政策执行的一致性和有效性至关重要。上级政府应通过制定明确的政策目标和评估标准，对基层政府的执行情况进行监督和评估。同时，通过提供奖励和激励，鼓励基层政府创新养老服务模式，提高服务效率和质量。

最后，明确各部门在社区养老工作中的职责和协调机制是实现有效协作的保障。上级政府应从宏观视域作整体规划，明确各部门的角色和责任，建立跨部门的协调机制，确保在政策执行过程中能够形成合力。通过定期的沟通和协调，及时解决执行中的问题，确保养老服务的连续性和协调性。

参考文献

- [1] 赵智川. 我国基层政府政策执行偏差分析与对策探究 [J]. 新西部, 2020(2): 87-88.
- [2] 尹薇子. 基于系统模型的农村社会养老保险政策执行有效性分析 [J]. 乡村科技, 2020, 11(23): 14+17. DOI: 10.19345/j.cnki.1674-7909.2020.23.006.
- [3] 戚海清, 谷磊, 徐孟孟. 元治理视域下农村养老服务体制构建 [J]. 合作经济与科技, 2023(5): 180-181. DOI: 10.13665/j.cnki.hzjjkj.2023.05.030.
- [4] 柳静虹. 基层社会救助的执行偏差及闭环逻辑 [J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2021, 20(3): 129-140.
- [5] 马琦峰, 郝勇. 多中心理论视角下的基层养老工作治理——基于S市F区H镇的案例分析 [J]. 中国发展, 2021, 21(4): 45-52. DOI: 10.15885/j.cnki.cn11-4683/z.2021.04.009.