



# 养老服务领域“碎片化治理”的形成机理 及其整合路径

陈楠

(南京林业大学马克思主义学院, 江苏 南京 210037)

**摘要:**在人口老龄化持续加深的背景下,养老服务治理体系由单一供给向多主体协同转型,但由此引发的治理结构分散、制度衔接不畅与协同行动不足等问题日益凸显,养老服务领域呈现明显的“碎片化治理”特征。碎片化治理已由局部现象演变为制约养老服务高质量发展的突出瓶颈。基于对养老服务治理结构属性与运行逻辑的分析,认为权责配置失衡、政策工具分化与主体协同不足的叠加作用,是碎片化治理生成的根本原因。破解碎片化困境,应以整体性治理为导向,协同推进权责协同的结构整合、政策统筹的制度整合与多元共治的行动整合,推动养老服务治理由分散走向协同、由割裂走向系统。

**关键词:**人口老龄化;养老服务;多元主体

**收稿日期:**2026年3月12日

**中图分类号:**C923

**通讯作者:**陈楠 南京林业大学马克思主义学院

## The Formation Mechanism of "Fragmented Governance" in the Elderly Care Services Sector and Its Integration Pathways

Chen Nan

(School of Marxism, Nanjing Forestry University, Nanjing, Jiangsu 210037)

**Abstract:** Against the backdrop of an increasingly ageing population, the governance system for elderly care services has transitioned from single-provider models towards multi-stakeholder collaboration. However, this shift has exacerbated issues such as fragmented governance structures, disjointed institutional coordination, and insufficient collaborative action, resulting in pronounced characteristics of 'fragmented governance' within the elderly care sector. This fragmentation has evolved from a localised phenomenon into a significant bottleneck constraining the high-quality development of elderly care services. Analysis of the structural attributes and operational logic of elderly care governance suggests that the fundamental causes of this fragmentation stem from the combined effects of imbalanced allocation of authority and responsibility, divergent policy instruments, and insufficient coordination among stakeholders. To overcome this fragmented governance dilemma, a holistic governance approach should be adopted. This entails synergistically advancing three key integrations: structural integration through coordinated allocation of authority and responsibility; institutional integration through unified policy planning; and action integration through multi-stakeholder co-governance. Such an approach will steer elderly care governance away from dispersion towards collaboration, and from fragmentation towards a systematic framework.

**Key words:** Population ageing; Elderly care services; Multi-stakeholder approach



## 一、引言

近年来,随着人口老龄化程度持续加深,养老服务需求呈现出规模扩大、结构复杂与类型多样等特征,养老服务逐步由家庭事务转变为高度依赖公共介入与社会协同的重要公共议题。在治理实践中,多层级、多部门与多主体共同参与的格局不断强化,但同时也暴露出治理结构分散、政策衔接不畅与协同行动不足等突出问题,养老服务领域的“碎片化治理”特征日益显现。这种碎片化状态不仅削弱了养老服务体系的整体效能,也制约了服务供给的连续性与可及性。围绕养老服务领域“碎片化治理”的表现形态及其深层成因展开系统分析,并在此基础上探讨具有针对性的整合路径,对于推动养老服务治理由分散走向协同、由割裂走向整体,具有重要的理论意义与现实价值。

## 二、养老服务领域“碎片化治理”的理论界定与分析框架

随着人口老龄化程度持续加深,养老服务由传统的家庭事务逐步转变为高度依赖公共介入与社会协同的重要公共议题,其治理方式也由单一行政供给向多主体、多层级、多工具协同转型。在这一转型过程中,养老服务治理体系呈现出明显的复杂化特征,同时也暴露出治理结构分散、政策衔接不畅与行动协同不足等问题,“碎片化治理”逐渐成为描述当前养老服务领域治理困境的重要分析概念。对“碎片化治理”的理论界定及其分析框架的构建,是深入揭示养老服务领域治理失序根源、把握其生成逻辑的重要前提。

### (一)“碎片化治理”的概念界定与内涵特征

“碎片化治理”最初源于公共管理与政治学领域对政府职能分割、组织分散与政策割裂现象的概括,主要用于描述在多层级、多部门治理体系中,由于权责划分细碎、政策工具分散以及协调机制不足所引发的整体性治理能力弱化问题。从治理形态上看,“碎片化治理”并非简单意义上的“多元化治理”,而是指在缺乏有效统筹与整合机制的条件下,不同治理单元之间呈现出相对封闭、自主运作且彼此衔接不足的状态,其直接后果是公共事务难以形成合力推进。

将该概念引入养老服务领域,需要结合养老

服务的公共性与社会性双重属性加以理解。一方面,养老服务具有显著的公共产品特征,涉及基本生活保障、照护服务供给与福利资源配置等核心内容,理应通过相对统一的制度安排予以规范;另一方面,养老服务又高度依赖多元主体参与,包括公共部门、社会组织、市场主体以及家庭个体等,这种多元参与本身并不必然导致碎片化,只有在缺乏有效规则整合与协同机制时,才会转化为治理碎片化。

从内涵特征上看,养老服务领域的“碎片化治理”至少体现在三个方面:其一,治理结构的分散化,即不同职能部门、不同层级组织在养老服务领域各自承担部分职能,但缺乏稳定的统筹平台与权责边界清晰的分工机制;其二,制度供给的零散化,即政策文件、制度安排在目标设定、适用对象与实施方式上呈现出相互区隔甚至冲突的状态;其三,治理行动的割裂化,即各类主体围绕自身职责或利益展开行动,协同程度有限,难以形成连续性与系统性的服务供给。

需要强调的是,“碎片化治理”并非完全否定分工与专业化,而是指出在高度分工背景下,缺乏与之相匹配的整合机制所导致的系统失灵问题。因此,对养老服务领域“碎片化治理”的理解,应当立足于整体性治理能力的视角,关注治理单元之间的关系结构及其互动方式,而非仅停留于个别制度或部门层面的缺陷描述。

### (二)养老服务治理的结构属性与运行逻辑

从治理结构看,养老服务治理呈现出明显的多层级、多部门与多主体特征。纵向层级上,不同层级组织在规划制定、资源配置与执行落实等方面承担着差异化职能;横向结构上,不同职能部门围绕老年人保障、照护服务、健康支持与社会参与等领域展开分工;主体构成上,公共部门、社会组织、市场主体与家庭共同参与养老服务供给。这种复杂结构决定了养老服务治理天然具有高度的协同需求。马海群、陈秀宁(2026)从生态系统理论视角指出,公共数据作为关键要素,通过政策驱动、数据资源驱动与全生态驱动等多重路径,对养老服务体系形成系统性赋能,推动养老服务向智慧化与协同化演进,这进一步表明养老服务治理对跨部门、跨主体协同具有内在依赖性<sup>[1]</sup>。



在运行逻辑上,养老服务治理应当遵循“目标统一—功能分工—协同运行”的基本路径。首先,在目标层面,需要围绕提升老年人生活质量与服务可及性形成相对一致的价值取向;其次,在功能层面,通过合理分工实现不同主体与部门的优势互补;再次,在运行层面,通过制度化的协调机制将分散的行动整合为有机整体。

然而,在现实运行中,上述理想逻辑往往受到结构性约束。一方面,纵向层级之间存在信息不对称与责任传导衰减问题,上级规划难以有效转化为基层可操作的实施方案;另一方面,横向部门之间存在职能交叉与边界模糊现象,容易形成责任空档或重复介入。相关研究指出,在养老服务发展过程中,供给不足与结构性错配并存、区域城乡差异明显,且管理体制上存在责任模糊与协同不足等问题,从宏观层面揭示了治理结构复杂化与碎片化并行的现实背景<sup>[2]</sup>。

由此可见,养老服务治理的“碎片化”并非偶然,而是在复杂治理结构与不完善运行机制共同作用下形成的结果。对其进行理论分析,必须将结构属性与运行逻辑纳入统一框架之中,才能避免将问题简单归结为个别主体的执行偏差。

### (三)“碎片化治理”生成机理的分析框架构建

在前述概念界定与结构分析的基础上,有必要构建一个能够系统解释养老服务领域“碎片化治理”生成过程的分析框架。该框架应当同时涵盖结构层面、制度层面与行动层面三个维度,并揭示三者之间的内在关联。

在结构层面,重点关注权责配置方式及其对治理格局的影响。权责配置如果呈现出条块分割、层级叠加而缺乏统筹设计,容易导致治理单元之间形成相对封闭的运作空间,从而奠定碎片化的结构基础。

在制度层面,重点分析政策工具体系的构成方式与运行状态。若政策制定以单项问题应对为主,缺乏跨领域统筹与制度衔接安排,容易造成制度之间目标分散、规则不一致甚至相互掣肘,进而加剧治理碎片化。

在行动层面,重点考察不同主体之间的互动模式。若主体之间主要以各自履职为导向,缺乏

稳定的协商平台与协作机制,则难以形成持续性的合作关系,碎片化将进一步从结构与制度层面向实践层面传导。

上述三个层面并非彼此孤立,而是形成相互强化的循环关系:结构性分散制约制度统筹,制度零散削弱行动协同,行动割裂又反过来固化既有结构格局。基于此,可形成“结构分散—制度断裂—行动割裂”的分析框架,用以解释养老服务领域“碎片化治理”的生成逻辑。

该分析框架的意义在于,为后续对形成机理的深入展开与整合路径的提出提供理论支点,使问题分析从零散描述上升为系统解释,也为探索整体性治理的实现方式奠定基础。

### 三、养老服务领域“碎片化治理”的形成机理

养老服务领域“碎片化治理”的生成,并非单一因素作用的结果,而是在既有治理结构、制度运行方式与主体互动模式长期叠加中逐步固化的过程。从深层次看,其形成机理主要体现为权责配置失衡所引发的结构性分散、政策工具分化所造成的制度性断裂以及主体协同不足所导致的行动性割裂。三者相互嵌套、彼此强化,共同塑造了养老服务治理碎片化的现实形态。

#### (一) 权责配置失衡引致的结构性分散

权责配置是治理结构形成的基础性要素。在养老服务领域,随着事务复杂程度不断提升,不同层级、不同部门围绕老年人保障、照护服务、健康支持与社会参与等议题形成了较为细密的分工体系。然而,这种分工在提升专业化程度的同时,也容易因缺乏系统性统筹而演化为结构性分散。

从纵向层级看,上下层级之间在养老服务事务中承担着不同角色,但权责边界并未始终保持清晰。上层侧重宏观规划与制度设计,下层负责具体执行与服务供给,但在现实中,上层制定的目标与要求往往以原则性表述为主,缺乏与基层实际条件相匹配的操作细则,导致责任向下传导过程中出现模糊化。同时,基层在资源配置与制度调整方面自主权有限,却承担着大量具体事务性责任,形成“责任下沉、权力上收”的结构性张力。这种不对称的权责配置,使不同层级之间难以形成稳定的协同关系,进而加剧治理结构的分散化。



从横向部门看,养老服务涉及多个职能领域,不同部门围绕各自职责开展工作,但部门边界在现实运行中往往存在交叉与重叠。一方面,部分事务缺乏明确牵头主体,容易出现责任空档;另一方面,某些领域又存在多部门同时介入的情况,导致重复管理与资源分散。由于缺乏常态化的跨部门统筹机制,各部门更多从自身职能出发推进工作,整体性考量不足,结构性分散由此不断加深。

在此背景下,养老服务治理逐渐呈现出“条块分割、各自为政”的结构特征。治理单元之间虽处于同一领域,却缺乏稳定的连接纽带,难以形成整体协同的治理格局,结构性分散由此成为碎片化治理的重要根源。

### (二) 政策工具分化诱发的制度性断裂

如果说权责配置失衡奠定了碎片化治理的结构基础,那么政策工具分化则进一步在制度层面放大了这种分散效应。政策工具作为实现治理目标的关键载体,其设计方式与组合逻辑直接影响治理体系的整体性程度。

在养老服务领域,政策供给往往呈现出问题导向与领域分割并存的特征。面对不同阶段出现的具体问题,相关制度安排多以专项政策或单项措施形式出台,强调针对性与及时性,但在整体设计层面缺乏系统整合。这种“补丁式”政策供给模式,虽然在短期内能够缓解局部矛盾,却容易造成制度体系内部结构松散。

具体而言,不同政策在目标设定上侧重点各异,有的强调基本保障,有的侧重服务供给,有的关注产业发展,缺乏统一的目标协调机制;在适用对象上,不同制度对老年群体的划分标准不尽一致,容易形成制度覆盖的断裂;在实施方式上,不同政策所依托的管理体系与操作流程存在差异,增加了执行过程中的衔接成本。这些差异叠加在一起,使制度体系难以形成内在一致的运行逻辑。

更为重要的是,政策工具之间缺乏有效的组合与评估机制。制度出台后,往往侧重单项政策的落实情况,而较少从整体层面评估其与既有政策之间的协调程度。长期以来,制度增量不断累积,但存量制度的整合与优化相对滞后,制度体系内部的碎片化程度随之上升。

由此,制度性断裂不仅表现为政策数量的增

加,更体现在制度之间缺乏有机联系。这种断裂进一步削弱了养老服务治理的整体性,使结构性分散在制度层面得到固化。

### (三) 主体协同不足造成的行动性割裂

在结构性分散与制度性断裂的双重作用下,养老服务治理的碎片化最终在行动层面表现为不同主体之间的协同不足与实践割裂。杨红燕(2026)以养老顾问服务为例指出,该类中介性服务本应承担政策传导、资源链接与需求匹配功能,但在实践中仍受主体协同壁垒、职业化短板与需求识别困难等因素制约,从侧面印证了养老服务领域行动层面协同不足的普遍性<sup>[3]</sup>。

从公共部门内部看,不同部门在执行政策时,往往依据各自制度依据与绩效考核要求开展工作,协同动力不足。即便存在联合行动安排,也多以阶段性、临时性合作为主,缺乏稳定的协作机制与责任共担模式,难以形成持续性合作关系。

从公共部门与社会组织、市场主体之间的关系看,合作规则尚不健全。一方面,社会组织与市场主体在参与养老服务供给过程中,面临准入标准、服务规范与监管要求不一致等问题,增加了协作难度;另一方面,公共部门在合作中更多扮演管理者角色,而非协同者角色,互动方式偏向单向管理,制约了多元主体之间的平等合作。

从服务供给实践看,不同主体围绕自身优势提供相对独立的服务内容,但在需求评估、服务衔接与信息共享方面缺乏系统安排,老年人往往需要在不同服务体系之间自行对接,客观上放大了治理碎片化的感受。

行动性割裂不仅是碎片化治理的直接表现形式,也会反过来强化结构性分散与制度性断裂。当协同实践难以展开时,相关主体更倾向于固守既有职责边界与制度安排,从而形成路径依赖,使碎片化治理在实践中不断自我复制。同时,养老服务人才供给层面亦存在结构性矛盾,表现为需求升级与供给滞后并存,职业标准分散、培养体系衔接不足,进一步加剧了不同服务主体之间在专业能力与服务方式上的不协调<sup>[4]</sup>。

综上所述,养老服务领域“碎片化治理”的形成机理,本质上是结构、制度与行动三个层面问题相互作用的结果。只有在后续整合路径中同



时回应这三个层面的深层症结，才能从根本上缓解养老服务治理的碎片化状态，推动治理体系向整体性、协同性方向转型。

#### 四、养老服务领域“碎片化治理”的整合路径

针对养老服务领域长期存在的结构性分散、制度性断裂与行动性割裂问题，推进治理整合的核心在于重构整体性治理取向，使分散的治理单元在统一目标与规则框架下形成协同运行的有机体系。整合并非否定分工与多元参与，而是在承认差异化职能与多主体共存的前提下，通过结构重组、制度统筹与行动协同，推动养老服务治理由“碎片拼接型”向“系统整合型”转变。已有实证研究表明，智慧养老效能呈现由基础覆盖向生态协同递进的特征，而生态协同型模式高度依赖治理结构的整合程度与资源统筹能力，这表明结构整合是推动养老服务高质量发展的重要前提<sup>[5]</sup>。

##### （一）以权责协同为导向的结构整合

结构整合的关键在于优化权责配置方式，缓解纵向层级与横向部门之间的分割状态，构建层级清晰、分工合理且具备统筹能力的治理结构。

在纵向层级上，应当围绕养老服务治理的整体目标，理顺不同层级在规划制定、资源配置与执行落实中的职能定位。上层侧重制度框架与标准体系的统一构建，同时为基层保留必要的灵活调整空间，使宏观设计与微观实践形成良性衔接。通过明确责任清单与权力清单，减少责任下沉与权力集中之间的张力，增强不同层级之间的协同基础。

在横向部门上，应当推动以整体性目标为导向的职能整合，弱化单一部门本位逻辑。通过建立稳定的跨部门协调机制，将分散在不同部门的养老服务相关职能纳入统一的统筹平台，形成常态化的协商与决策机制。该机制的重点不在于简单合并机构，而在于明确牵头主体与协作规则，使各部门在保持专业分工的同时，能够围绕共同目标展开协同。

此外，还需要在治理结构中嵌入整合性节点，即具备综合协调功能的枢纽性单元，承担信息汇聚、资源统筹与冲突调节等职责。通过这些节点的运作，将原本松散的治理单元连接为网络化结

构，为制度整合与行动协同奠定组织基础。

##### （二）以政策统筹为导向的制度整合

制度整合的核心在于改变以单项政策累积为主的供给模式，推动政策工具体系由零散叠加向系统组合转型，从而在制度层面增强养老服务治理的整体性。

首先，应当在目标层面形成相对统一的政策导向，将改善老年人生活质量与提升服务可及性作为制度设计的共同价值基础。在此基础上，对现有制度进行系统梳理，识别目标冲突、功能重叠与覆盖空白，为制度整合提供依据。

其次，在政策设计层面，应当强化跨领域统筹意识，将养老保障、照护服务、健康支持与社会参与等相关政策纳入同一框架下进行协调设计。通过建立政策联动机制，使不同领域的政策在对象界定、实施路径与评价标准上保持基本一致，减少制度之间的摩擦。相关研究指出，人工智能对养老服务具有重要赋能价值，但其有效应用依赖配套法律规范、伦理规则与协同治理机制的完善，进一步凸显了在制度层面推进政策统筹与规则整合的必要性<sup>[6]</sup>。

再次，在政策运行层面，应当推动政策工具的组合运用。通过将规范性工具、激励性工具与支持性工具进行合理搭配，使制度安排既具约束力，又具灵活性，从而提升政策体系的整体效能。同时，引入动态评估机制，对政策之间的协同程度进行持续监测，根据评估结果及时调整政策组合方式，避免制度碎片化的再次累积。

制度整合的最终目标，不在于减少政策数量，而在于提升制度体系的内在一致性与可理解性，使不同主体在同一制度框架下形成稳定预期，为行动协同创造条件。

##### （三）以多元共治为导向的行动整合

在结构与制度整合的基础上，实现治理整合还必须落实到行动层面，即通过构建多元主体之间的协作机制，推动分散行动向协同实践转变。马岚（2025）从福利转型视角指出，养老服务供给亟须由强调总量扩张转向注重效率与质量提升，推动福利体系由‘量的积累’向‘质的提升’转型<sup>[7]</sup>。

一方面，应当完善公共部门内部的协同运行机制。通过明确联合行动的程序规范与责任分担方



式,使跨部门合作由临时性安排转向常态化机制。同时,在绩效评价中强化协同导向,将协作成效纳入考核内容,增强各部门参与协同的内在动力。

另一方面,应当构建公共部门与社会组织、市场主体之间的合作框架。在准入标准、服务规范与信息共享等方面形成统一规则,降低不同主体之间的合作成本。公共部门的角色应由单纯管理者向规则制定者与平台搭建者转变,为多元主体开展合作提供制度保障。

在具体实践中,还需要推动服务供给层面的整合。通过建立统一的需求评估与服务衔接机制,将不同主体提供的服务纳入同一服务网络中,实现信息互通与资源共享,使老年人能够在连续性的服务体系中获得支持。

行动整合的关键,在于通过制度化的协作机制,将多元主体的分散行动转化为稳定的合作关系,从而在实践层面消解碎片化治理的表现。

总体而言,养老服务领域“碎片化治理”的整合路径,应当沿着结构整合、制度整合与行动整合的逻辑递进展开。只有在三个层面形成协同推进的格局,才能真正实现治理体系由分散向整体的转型,为积极应对人口老龄化提供稳固的治理基础。

## 五、结论

本文围绕养老服务领域“碎片化治理”的现实困境,从理论界定、形成机理与整合路径三个层面展开系统分析,提出权责配置失衡、政策工具分化与主体协同不足的叠加作用,是导致养老服务治理结构分散、制度断裂与行动割裂的根本原因。破解上述问题,关键在于以整体性治理为导向,协同推进结构整合、制度整合与行动整合,推动养老服务治理由分散走向协同、由割裂走向系统。

展望未来,随着积极应对人口老龄化国家战略的深入实施,养老服务治理将更加注重系统集成与协同联动,整体性、协同性与可持续性水平有望持续提升。在以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引下,当代中国社会正加快推进治理体系和治理能力现代化,为构建公平可及、优质高效的养老服务体系提供坚实制度保障,也为实现老有所养、老有所依、老有所安的美好社会愿景奠定坚实基础。

## 参考文献:

- [1] 马海群,陈秀宁.生态系统理论视角下公共数据赋能养老服务的路径研究[J/OL].情报科学,1-12[2026-01-28].<https://link.cnki.net/urlid/22.1264.G2.20251209.1636.002>.
- [2] 王伟进.“十五五”时期我国养老服务发展:机遇、挑战与应对[J].改革,2025,(11):31-42.
- [3] 杨红燕.养老顾问助推养老服务精准化[J].人民论坛,2025,(22):70-75.
- [4] 王娟.银发经济驱动下的养老服务人才队伍建设[J].人民论坛,2025,(22):76-78.
- [5] 宁学斯,张成岗.社区居家智慧养老服务评价体系构建、模式划分和综合评估[J/OL].电子政务,1-14[2026-01-28].<https://link.cnki.net/urlid/11.5181.TP.20251120.2152.002>.
- [6] 陆杰华,孙杨.人工智能赋能中国式养老服务:价值定位、现实困境与路径选择[J].南开学报(哲学社会科学版),2025,(06):40-51.
- [7] 马岚.从“福利追赶”到“福利重构”:老龄化社会的养老服务供给转型[J].江海学刊,2025,(06):140-149.

作者简介:陈楠(2002-),男,汉族,安徽安庆人,南京林业大学马克思主义理论硕士研究生,主要研究方向为国外马克思主义。