

协同治理视角下智慧养老政策文本研究 ——以杭州市为例

邢淄沂

中央民族大学管理学院, 北京

收稿日期: 2026年8月18日; 录用日期: 2026年10月5日; 发布日期: 2026年10月15日

摘要

随着我国老龄化程度持续加深, 智慧养老已成为重构养老服务供给体系的重要政策方向。本文以杭州市智慧养老政策体系为研究对象, 基于协同治理理论, 构建“政策网络分析-政策文本分析-区域比较分析”的三层次分析框架, 从结构、工具与空间三个维度对其运行机制与治理约束进行系统诊断。研究发现, 杭州市智慧养老政策体系呈现出“强政府引导下的平台型协同治理”特征, 政策工具配置以供给型为主导, 需求型工具明显不足, 且城乡差异显著。进一步分析表明, 该体系面临数据“汇而不通”、协同结构失衡与制度化规则缺失三重治理约束, 其深层共因在于高度依赖行政动员与项目驱动, 缺乏稳定制度规则的刚性支撑。本文提出推动数据标准统一、构建多元主体制度化协同网络、建立数据驱动的政策复审机制等建议, 以期智慧养老政策优化提供参考。

关键词

协同治理, 智慧养老, 政策文本, 政策分析

Collaborative Governance Perspective on Smart Elderly Care Policy Text Research —A Case Study of Hangzhou

Ziyi Xing

School of Management, Minzu University of China, Beijing

Received: August 18, 2026; accepted: October 5, 2026; published: October 15, 2026

Abstract

With the deepening of population aging in China, smart elderly care has become a significant policy direction for reshaping the elderly care service supply system. This study takes Hangzhou's smart

elderly care policy system as the research object and based on collaborative governance theory, constructs a three-tier analytical framework of “policy network analysis - policy text analysis - regional comparative analysis” to systematically diagnose its operational mechanisms and governance constraints from structural, instrumental, and spatial dimensions. The findings reveal that Hangzhou’s smart elderly care policy system exhibits the characteristics of a “platform-based collaborative governance model under strong government guidance”, with policy instruments predominantly supply-oriented, demand-oriented instruments significantly insufficient, and notable urban-rural disparities. Further analysis indicates that the system faces three governance constraints—fragmented data integration, imbalanced collaborative structure, and lack of institutionalized rules—with the underlying cause lying in its heavy reliance on administrative mobilization and project-driven approaches, lacking the rigid support of stable institutional rules. This paper proposes recommendations including promoting the unification of data standards, building an institutionalized collaborative network of diverse actors, and establishing a data-driven policy review mechanism, aiming to provide references for the optimization of smart elderly care policies.

Keywords

Collaborative Governance, Smart Elderly Care, Policy Text, Policy Analysis

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 问题提出与政策背景

国家统计局数据显示,截至2025年底我国60周岁及以上人口为3.2亿,占总人口的23% [1],标志着我国已步入中度老龄化社会。当前高龄化与失能化趋势叠加,传统以家庭为核心、政府兜底的养老模式难以满足多元化服务需求。智慧养老作为新兴技术与传统养老深度结合的产物,成为解决人口老龄化重大国情问题的抓手之一 [2]。不论是纲领性文件还是中央政府养老服务政策,都多次强调基本养老服务这一重要概念 [3]。在《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》¹中明确提出推动信息技术与养老服务深度融合,标志着顶层设计从宏观倡导转向制度建构。

杭州市依托数字经济发展优势率先探索。2018年《杭州市居家养老服务条例》²首次以地方性法规确立居家养老服务体系的法律地位,2019年《杭州市“互联网+养老”服务工作实施方案》³进一步明确智慧养老的技术路径与产业方向。同时,依托“城市大脑”与“一网通办”改革,杭州搭建智慧养老服务平台,整合医疗、养老、社区及企业资源推动养老服务由经验驱动向数据驱动转型。然而,快速推进中也暴露出一些矛盾,比如政策执行体系不完善、政策设计体系不科学 [4]、跨部门融通型政策不足 [5]、政府与市场主体协同标准不统一、社区服务专业化水平不足等 [6]。

上述问题表明,智慧养老不仅是技术问题,更是多主体权责配置与制度协同的公共治理问题。既有研究多从技术应用或产业政策等单一维度展开,相对缺乏对多元主体互动结构及其制度逻辑的系统分析。协同治理理论强调政府、市场与社会通过制度化协作实现网络化治理,为分析杭州市智慧养老的多主体协同关系提供了分析工具。基于此,本文聚焦两个研究问题:第一,杭州市智慧养老政策体系呈现怎样的多主体协同治理结构及其运行机制的核心特征是什么?第二,现有协同治理结构面临哪些制度性约束,

¹https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-02/21/content_5674844.htm

²https://www.hangzhou.gov.cn/art/2020/10/9/art_1229063382_1649778.html

³https://zfgb.hangzhou.gov.cn/upload/default/bigfile/2025/06/04/20250604_1719825d90d793b073dee81c1dccdbb9.pdf

如何通过政策调整推动其向均衡高效的方向演进？

选择杭州作为典型案例基于以下三方面考量。其一，杭州是全国数字政府建设标杆城市，具备先行优势；其二，杭州是首批国家级智慧健康养老示范基地，政策积累丰富；其三，杭州市智慧养老政策所暴露的“政府强主导、社会弱参与、城乡不均衡”等问题在全国具有较高代表性。本文综合运用政策文本分析、政策网络分析与多案例比较，数据来源于公开发布的政策文件、政府部门统计数据、平台运行数据及学术文献。研究旨在拓展协同治理理论在数字公共服务领域的应用，并为杭州及同类城市智慧养老政策优化提供参考。

2. 理论基础与分析框架

2.1. 协同治理理论及其适用性

协同治理理论的核心在于：在高度复杂化、分殊化的现代治理情境中，单一政府主体难以独立完成全部公共服务供给任务，必须通过政府、市场与社会组织之间的制度化协作，构建网络化治理结构，以实现公共价值的最大化[7]。Emerson 等提出的协同治理分析框架将协作治理的动态过程概括为三个相互作用的核心要素：原则性参与(Principled Engagement)，关注参与者的程序性互动规则；共享动机(Shared Motivation)，关注参与者之间的信任与共同目标；联合行动能力(Capacity for Joint Action)，关注资源整合与集体行动的制度条件[8]。在这一框架下，政府的角色从唯一的服务供给者转变为制度设计者、资源协调者与规则维护者，而市场主体与社会组织则成为公共服务的重要协同供给力量。

就智慧养老这一具体领域而言，协同治理理论的核心解释力在于它关注的正是“有协作需求却没有协作行动”这一核心矛盾。杭州实践的典型性就在于此，政府试图通过平台整合资源，企业有意参与服务供给，社区与家庭存在大量未被满足的养老需求，但三者之间缺乏有效的制度化连接机制，导致协作需求无法转化为稳定的协作行动。跨部门数据共享壁垒、企业与社会组织参与依赖项目制而非常态化渠道、基层反馈信息难以有效上传至决策层，这些现象共同表明多主体并不自动产生协同效应，而在于是否存在有效的制度设计、信息共享与联合决策机制。

2.2. 分析框架

依据三个理论维度构成分析的价值判断标准，本文从结构、工具与空间三个角度分别检验上述维度在杭州市智慧养老体系中的实现程度，构建了“政策网络分析－政策文本分析－政策区域比较”的分析框架。其整体逻辑如下图 1 所示。

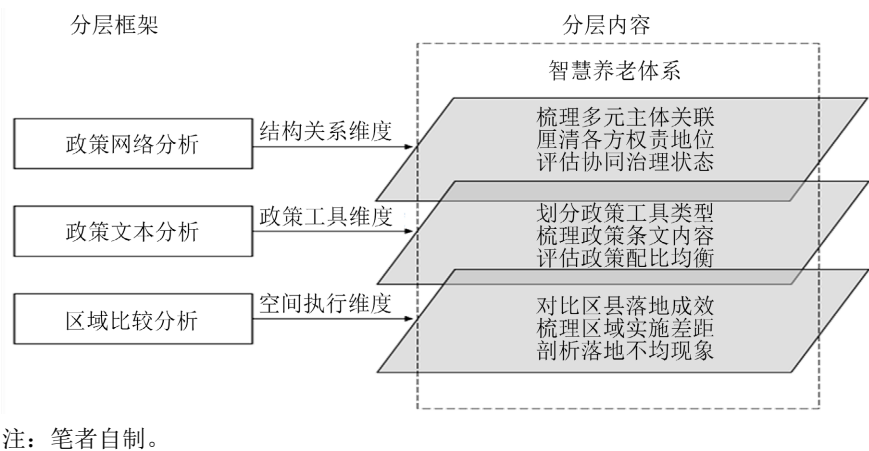


Figure 1. Analysis framework for collaborative governance of smart elderly care policies
图 1. 智慧养老政策协同治理分析框架

第一层，政策网络分析。从结构关系角度识别各主体之间的权力位置与协同程度。通过定性分析描绘杭州市智慧养老体系中各节点的连接关系，重点关注政府的中心性特征以及市场与社会主体的嵌入程度，以判断协同治理结构的均衡性与稳定性。政策网络分析关心的是谁参与决策、谁居于核心、谁处于边缘，以及各主体之间是否存在稳定的协作关系，而非对网络密度或中心度等指标进行精确量化。

第二层，政策文本分析。对国家层面及杭州市的智慧养老相关政策文件进行系统性分析，将政策内容划分为供给型、环境型与需求型三类工具，识别当前政策体系中不同工具的分布特征与结构偏差。供给型工具是指财政投入、基础设施与公共服务供给类条款；环境型工具指制度规范、标准体系与监管机制类条款；需求型工具则包括购买服务、市场激励与社会参与引导类条款。

第三层，区域比较分析。本文选取主城区(以西湖区为代表)与远郊区县(以淳安县为代表)作为比较对象，两者在经济发展水平、数字基础设施、老龄化率以及养老服务资源配置等维度上存在显著差异，能够较充分地反映智慧养老政策在空间维度上的非均衡执行特征。

通过上述框架，本文从结构、政策、空间来进行综合分析。从结构层面判断多元主体之间的关系形态，从政策层面识别工具结构的均衡性，从空间层面揭示区域差异，为后续的实证分析与政策讨论提供了方法论基础。

3. 杭州市智慧养老政策结构与运行机制

杭州市智慧养老政策体系的形成与演进，嵌入于我国数字政府建设与积极应对人口老龄化国家战略的宏观背景之中，同时也与杭州市长期在数字经济与城市治理现代化领域的制度积累密切相关。遵循目的性抽样原则，本文选取了 8 份政策文本进行分析，包含国家层面政策文件 2 份、杭州市地方层面政策文件 6 份。以国家级智慧养老顶层设计文件与杭州市地方层面最具代表性的政策法规为纳入标准，涵盖法规、实施方案、规划及最新政策文件等不同类型，力求全面反映杭州市智慧养老政策体系的制度全貌。具体如表 1 所示。

Table 1. List of sample texts of smart elderly care policies in Hangzhou
表 1. 杭州市智慧养老政策文本样本一览

序号	政策文本名称	发布时间	发文机关
1	《智慧健康养老产业发展行动计划（2021-2025 年）》 ⁴	2021.10	工信部、民政部、国家卫健委
2	《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》 ⁵	2021.12	国务院
3	《杭州市“互联网+养老”服务工作实施方案》 ⁶	2019.08	杭州市民政局
4	《杭州市居家养老服务条例》 ⁷	2019.12	杭州市人民代表大会常务委员会
5	《杭州市人民政府办公厅关于贯彻落实〈杭州市居家养老服务条例〉的实施意见》 ⁸	2020.10	杭州市人民政府办公厅
6	《杭州市家庭养老照护床位试点工作方案》 ⁹	2021.01	杭州市民政局、杭州市财政局

⁴https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-10/23/content_5644434.htm

⁵同 1。

⁶同 3。

⁷同 2。

⁸同 2。

⁹https://mz.hangzhou.gov.cn/art/2021/1/7/art_1229416144_1717679.html

续表

7	《杭州市养老服务业发展“十四五”规划》 ¹⁰	2021.08	杭州市民政局
8	《杭州市人民政府办公厅关于加快建设基本养老服务体系的实施意见》 ¹¹	2023.08	杭州市人民政府办公厅

注：资料来源为笔者根据政府信息公开信息整理。

3.1. 政策网络分析：协同治理的结构形态

政策网络分析旨在从结构关系角度识别各主体之间的权力位置与协同程度，以政策文件规定的职能关系和平台运行中的实际数据流向为主要判断依据。

从网络构成来看，杭州市智慧养老体系涉及政府部门、市场主体、社会组织及社区家庭四类主体。政府部门承担政策制定、资源配置与监督管理职能，并通过与财政、卫生健康、数据管理等部门的常态化协调机制，推动多部门共同参与养老服务体系建设。市场主体主要包括技术企业、互联网平台及养老服务运营机构，集中于技术支持、平台建设与服务供给领域。社会组织主要包括养老服务机构、社会福利组织及公益性组织，在专业化养老服务与社会动员方面发挥作用。社区与家庭则构成养老服务需求表达的末端节点，既是服务使用者，也是服务评价与反馈的重要来源。

从网络结构来看，杭州市智慧养老体系呈现出鲜明的政府主导型特征。政府占据结构性中心位置，具备较强的资源动员能力与制度控制力。这一安排在政策推进初期具有明显优势，有助于快速形成制度合力，推动智慧养老体系在较短时间内完成从概念到落地的转化。然而，随着体系的持续深化，市场主体与社会组织的横向协作关系仍然较弱。部分互联网企业通过开发智能终端与养老服务 APP，显著增强了居家养老服务的可及性；一些社会组织在助餐、助洁、助医等专业领域也发挥了有效的补充作用[9]。但从整体网络结构观察，企业与社会组织之间的横向连接相对稀疏，更多表现为各自与政府之间的单向对接，而非多主体之间的网状协同。这意味着当前的协同结构更接近“星型辐射”模式，政府处于中心节点，各主体分别与政府形成连接，距离“网状联动”格局仍有相当距离。

3.2. 政策文本分析：政策工具的实证考察

为了系统分析杭州市智慧养老政策的工具配置特征，本研究对相关政策文件进行了编码归类。编码过程分为两个步骤。第一步，从 8 份政策文件中提取涉及智慧养老服务供给与管理的核心条款，剔除重复性条款与原则性表述条款，共获得 117 条分析单元。第二步，依据编码方案进行逐条归类统计，采用 Rothwell 和 Zegveld 的政策工具理论，将政策工具分为供给型、环境型和需求型三类[10]，结果如表 2 所示。

Table 2. Coding results of smart elderly care policy tools
表 2. 智慧养老政策工具编码结果

工具类型	条款数	占比	典型条款举例
供给型	75	64.1%	智慧养老平台建设、养老服务设施数字化改造、财政资金投入、基础网络设施升级
环境型	26	22.2%	智慧养老标准体系建设、数据安全管理制度、跨部门协调规则

¹⁰https://www.hangzhou.gov.cn/art/2021/8/13/art_1229541463_3924863.html
¹¹https://www.hangzhou.gov.cn/art/2023/8/23/art_1229660011_1838342.html

续表

需求型	16	13.7%	政府购买居家养老服务、社会力量参与激励措施、养老服务消费引导
合计	117	100%	

注：资料来源为笔者根据政策文本编码整理。为确保编码信度，本研究由两名编码员依据上述分类标准对 117 条分析单元进行独立归类，Kappa 系数为 0.84，信度良好。对争议条目经协商后达成一致。

已有量化研究显示，中国智慧养老产业政策呈现“重供给环境、轻需求拉动”的失衡特征^[11]。上述数据同样表明三类工具的分布呈现出显著的“供给侧偏重”特征。供给型工具在体系初始阶段有效推动了基础设施与平台搭建；环境型工具近年来有所增强，但标准体系建设仍处于完善过程中，部分领域的监管规范尚未完全落地；需求型工具的配置则明显不足。政府作为购买方，企业和社会组织作为承接主体，在购买服务项目及数量、考核与评估等方面，市场主体和社会组织都处于被动接受的地位，缺乏平等协商的渠道^[12]。这种结构性偏差可能会导致体系在“建起来”阶段表现出色，但在“活起来”阶段，市场活力与社会协同动力未能充分释放，创新动力和系统弹性逐渐显露不足。

3.3. 区域比较分析：空间维度的非均衡性

养老资源的合理配置不仅是衡量地区养老事业发展水平的重要标尺，也是保障全体老年群体福祉的关键目标^[13]。杭州市智慧养老政策在执行层面呈现出显著的空间非均衡特征，本文选取西湖区与淳安县作为比较对象，从数字基础设施、养老服务设施密度和老龄化压力三个维度进行对比。

在数字基础设施方面，杭州市主城区已实现 5G 网络与千兆光网的全覆盖，街道与社区层面的智慧养老服务终端配置已较为普及。但在淳安县等远郊山区，部分农村地区网络信号覆盖不稳定，智慧养老服务平台延伸能力有限。《杭州市养老服务业发展“十四五”规划》¹²相关数据显示，全市建成镇街级示范型居家养老服务中心 186 家、社区级站点 2570 家，但城乡设施密度差距明显——主城区街道级站点平均服务半径在 1~2 公里以内，而西部山区乡镇的服务半径显著扩大。

在养老服务设施密度方面，主城区依托密集的社区网络和较高的财政投入，基本实现“15 分钟养老服务圈”的设施布局，居家养老服务中心、老年食堂、日间照料机构等呈网格化分布。淳安县受限于地广人稀的地理条件和相对薄弱的财政能力，养老服务设施的配建水平和可达性均低于主城区，偏远行政村老年人获取服务的通勤时间较长。

在老龄化压力方面，主城区老年人口总量大、密度高，中心城区老龄化率普遍超过 20%，但服务资源集中、响应能力强，供需匹配效率相对较高；淳安县等远郊区县虽老年人口总量不及主城区，但农村空心化导致老年人口占比偏高，且面临服务半径过大、专业人员配置不足的双重压力，智慧养老服务的可及性与响应效率明显低于城市区域。

上述三个维度的差异表明，城乡智慧养老的落差是公共资源配置在空间维度上的不均衡，对整体治理的公平性构成实质挑战，与智慧养老“普惠可及”的政策目标存在张力。

3.4. 延伸分析：分析结果的决策转化

上述三层次分析揭示了杭州市智慧养老体系的结构特征、工具配置与空间差异，然而，政策分析的最终价值在于分析结果能否进入决策过程并转化为实际行动。

在数据汇聚与问题识别方面，杭州市智慧养老服务平台构成政策分析结果进入决策体系的核心入口。该平台整合居家养老服务记录、紧急呼叫数据、健康监测信息及社区服务供给数据，形成覆盖老年群体

¹²同 10。

全生命周期的动态数据库。民政部门通过实时监测与趋势分析识别供需匹配中的关键问题。在部分老龄化程度较高的社区，服务使用频率与紧急呼叫数据的持续监测发现需求呈现明显的高峰集中趋势，直接推动了该区域服务资源配置的优化调整。

在分析结果向政策行动的转化方面，政策网络分析与文本分析结论已逐步嵌入政府决策过程。政策网络分析揭示社区节点在信息反馈网络中的连接强度较弱，杭州市据此加强社区养老服务中心数字化建设，推动基层数据接入统一平台，提升了末端信息传导效率。政策文本分析发现供给型工具占比过高而需求型工具不足，杭州市逐步增加政府购买服务比重，引入社会资本参与居家养老服务运营，同时鼓励社会组织参与助餐、助医等服务供给。

在决策反馈的闭环方面，杭州市已初步形成“数据反馈－问题识别－政策调整”的运行机制，平台同时承担数据采集与政策评估功能。但该机制仍面临明显的制度化局限：部门间数据标准尚未统一，分析结果在政策制定中更多为辅助性参考，基层反馈机制城乡分布不均，政策优化存在“局部最优而非整体最优”的风险。从数据到决策的完整链条看，数据采集与分析识别已具备一定基础，但从分析结论到制度决策的转化仍主要依赖行政推动而非规则驱动。

4. 政策问题与治理约束

杭州市智慧养老体系在制度建构、运行机制与决策转化方面已取得实质性进展，形成了以平台为枢纽、数据为驱动的协同治理基本架构。但从协同治理视角来看，当前体系在运行中仍面临若干深层次的结构约束。这些约束并非单一技术或管理层面的不足，而是多主体协同机制在不同治理层级中不均衡发展的结果，集中反映在数据治理、协同结构与制度规则三个维度。

4.1. 数据“汇而不通”与信息链条的结构性断裂

杭州市已构建起以智慧养老服务平台为核心的数据汇聚体系，但数据层面“形式统一”与“实质融合”之间仍存在明显距离。尽管在不同部门实现了基础数据的接入，但是在数据标准、字段定义及更新频率方面缺乏完全统一的规范体系，导致跨部门信息在深度融合中仍存在障碍。而且部分社区的数据采集依赖人工录入，更新滞后且格式不一，进一步加剧了数据质量的结构性分化。这种“汇而不通”的碎片化状态，使得政策分析结果的精确性与全面性受到制约，成为制约决策质量提升的重要瓶颈。

信息链条的断裂同样存在于纵向层级之间。基层社区作为需求信息的源头，其数据采集能力与上传频率参差不齐，导致决策层获取的需求图景存在结构性偏差——城市核心区域信息反馈充分，农村及远郊地区数据相对稀疏。这种信息输入的不均衡，使资源配置与政策调整天然倾向于数据密集区域，在源头上埋下了治理公平性缺失的隐患。

4.2. 政府主导下的协同结构失衡与运营能力不足

从多主体协同机制来看，当前体系呈现“政府主导强、市场与社会嵌入较弱”的特征。市场主体在技术供给层面、社会服务组织在执行层面虽已发挥一定作用，其参与仍主要依赖政府主导的项目制，尚未形成稳定的制度化合作关系。各主体与政府之间形成以项目为纽带的单线对接，企业与社会组织之间缺乏常态化的信息沟通与业务协作渠道，协同治理更多表现为“纵向整合”而非“横向协同”，尚未形成真正意义上的多中心网络治理。市场与社会主体的协同效率未能充分释放，体系在应对多样化、个性化需求时的响应弹性和制度适应性均显不足。

与此同时，资源配置层面“重建设、轻运营”的偏差进一步放大了上述结构性问题。政策推进初期大量资源集中于平台建设与基础设施升级，进入体系运行深化阶段后，运维保障、服务优化及持续性供

给能力建设明显滞后。基层社区专业化服务人员不足、运营管理能力有限，部分智能终端设备因缺乏专人维护和操作培训而实际使用率偏低，“软组织”支撑不足成为制约运行效率的深层原因。

4.3. 制度化的协同规则缺失与政策闭环的运行风险

当前智慧养老体系的运行高度依赖行政动员与项目驱动。市场与社会主体的参与规则缺乏法规层面的刚性保障，跨部门协作更多依靠领导协调而非制度程序，基层数据反馈主要依赖个别社区的自觉行动而非标准化的信息采集制度。这使得体系在面临领导注意力转移、财政压力变化或基层人员流动时，容易出现运行波动和效能衰减。

从政策反馈机制来看，杭州市虽已初步形成数据驱动的政策闭环，但该闭环的制度约束力仍然不足。分析结果缺乏刚性约束，政策复审尚无明确的触发程序，更多依赖部门主管的裁量判断。同时，反馈机制城乡分布不均，部分区域数据反馈充分而基层采集机制薄弱，政策优化偏重局部数据，进一步强化了城乡资源配置的落差，形成自我强化的循环。

总体来看，杭州市智慧养老体系的主要问题在于制度运行过程中的“规则化”程度不足——从数据标准到协同规则、从反馈程序到决策约束，各个环节均存在依赖行政推动而缺乏制度刚性的特征。这些约束条件共同构成了当前体系向“制度化网络协同”更高阶段演进的关键障碍，也为后续政策调整提供了明确的方向。

5. 结论与政策建议

5.1. 结论

本文基于协同治理理论，以杭州市智慧养老政策体系为对象，对其数字化转型背景下的公共服务治理模式进行系统分析。研究表明，智慧养老不仅是技术赋能公共服务的过程，更是多主体协同治理结构重构的重要体现，其本质在于通过数字技术嵌入公共治理体系，推动传统线性治理向网络化、平台化与数据驱动型治理转型。

从制度结构来看，杭州市已初步形成以政府为主导、平台为枢纽、多元主体参与的智慧养老治理体系。政府通过民政部门承担制度设计与资源统筹职能，依托数字政府建设推动跨部门数据整合；市场主体提供技术支持与服务供给；社会组织形成专业化服务补充；社区与家庭构成需求表达与服务反馈的基础单元。这一结构呈现典型的“强政府引导下的平台型协同治理模式”。

从运行机制来看，杭州市已初步形成以数据为核心的治理路径，通过智慧养老服务平台实现服务数据的实时采集与整合，并以此支持政府决策优化，表现为“数据采集－结构分析－问题识别－政策调整”的动态循环。这一机制使公共服务供给从经验判断逐步转向数据支持的精准治理，显著提升了响应效率与资源配置效率。

从治理约束来看，杭州市智慧养老体系仍面临数据“汇而不通”、协同结构失衡、制度化规则缺失等结构性问题。其深层共因在于体系运行高度依赖行政动员与项目驱动，市场与社会主体的参与缺乏法规刚性保障，跨部门协作多依靠领导协调而非制度程序，数据反馈更多体现为辅助工具而非刚性决策依据。

从理论层面来看，杭州的案例对协同治理理论提供了两个方面的补充。其一，在强政府背景下，协同治理的有效性在于政府能否通过平台这一新的治理技术，将多主体纳入一个可操作、可反馈、可调节的制度框架之中。平台使得政府的主导作用从“直接控制”转向“间接协调”，从而在不改变权力结构的前提下拓展了协同的可能性空间。其二，杭州模式呈现的“平台整合型协同”状态，揭示了协同治理是在政府主导下通过技术平台实现的信息集成与服务协同。这一形态的稳定性与可持续性取决于平台所积

累的数据能力能否进一步转化为制度化的规则体系。

总体而言，杭州市智慧养老的发展路径本质上是“从政府单中心治理向多中心协同治理渐进演化”的过程。这一演进的动力主要来自两个方面：一是自上而下的制度压力，即国家战略与数字政府改革提供的政策窗口与合法性资源；二是自下而上的技术推力，即智慧养老服务平台积累的数据能力不断释放出治理优化的需求信号。然而，从“平台整合型协同”迈向“制度化网络协同”的关键跃迁，取决于制度设计能否将平台运行经验转化为稳定的规则体系。杭州市案例表明，技术平台解决了信息联通问题，真正的治理升级仍有赖于制度规则的完善。

5.2. 政策建议

第一，推动数据标准统一与深度整合，破解“汇而不通”的数据壁垒。智慧养老的长远发展需要完善的政策体系，弥补资源融通型政策的不足需要政府强化跨部门协同治理能力，完善信息资源共享机制[14]。针对部门间数据标准不统一的问题，建议由市级数据管理部门牵头，制定统一的智慧养老数据接口规范与字段标准，明确卫健、民政、医保等部门的数据共享目录与更新频率要求。同时，建立数据质量核查机制，对基层社区的数据采集实行标准化操作流程与定期考核，从源头上保障信息的准确性与时效性。对农村及远郊地区，通过财政专项补贴推动数字基础设施升级，缩小数据采集能力的区域落差。

第二，构建多元主体制度化协同的网络架构，弥补市场与社会嵌入不足的结构短板。在现有项目制合作基础上，推动建立政企社三方常态化协商机制，设立市级智慧养老协同治理委员会，吸纳企业与社会组织代表参与政策讨论与服务标准制定。探索建立养老服务社会参与的制度化通道，通过长期服务合同、特许经营等方式，将企业与社会组织的参与从短期试点转向长期制度安排，增强其参与的可预期性与积极性。在基层社区层面，推动建立政府、养老服务机构与社区之间的常态化信息通报与联席会议制度，强化横向协作网络。

第三，建立数据驱动的政策复审与制度化保障机制。政府相关部门应借鉴多元审查机制，引入专业第三方、市场企业等主体参与[15]。在决策环节，建立政策复审触发机制——当平台数据连续三个月显示某区域服务响应效率低于设定阈值，或某类服务需求在特定群体中持续增长时，须自动启动政策复审程序，由相关部门在规定时限内形成调整方案并报决策层审议。在执行环节，以规范性文件明确各参与主体的权责边界与协作程序，使数据共享、服务调度等行为有章可循。在评估环节，建立政策效果的周期性评估与公开制度，评估结果向社会公开并作为下一年度资源配置的依据。

综上所述，杭州市智慧养老体系的优化方向应聚焦于从“平台整合型协同”向“制度化网络协同”的转型。唯有通过标准统一、规则制度化、科学配置资源与规范决策程序，才能推动智慧养老体系向更加均衡、高效与可持续的方向持续演进。

参考文献

- [1] 2025 年经济发展新向优 预期目标圆满实现[EB/OL]. https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202601/t20260119_1962330.html?utm_source=chatgpt.com, 2026-01-19.
- [2] 申琦, 李立哲, 蔡耀辉. 从探索产业布局到完善服务体系: 我国智慧养老政策的演化历程与问题探究[J]. 社会政策研究, 2024(3): 48-61+133.
- [3] 韩烨, 于明新. 从制定到行动: 政策视野中的基本养老服务[J]. 兰州学刊, 2025(5): 151-162.
- [4] 陈松林, 高丽杰, 樊婷婷. 智慧养老政策执行问题与对策研究——以安徽省为例[J]. 长春理工大学学报(社会科学版), 2022, 35(1): 84-91.
- [5] 苗晓娜, 杭嘉敏, 林家乐. 健康中国战略下我国现阶段医养结合发展困境分析[J]. 中国医学伦理学, 2023, 36(12): 1364-1369.
- [6] 明熙瑶, 吴婵君. 积极老龄化背景下智慧“医养结合”社区居家养老服务模式创新研究[J]. 经济研究导刊, 2025(3):

105-108.

- [7] Ansell, C. and Gash, A. (2008) Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, **18**, 543-571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- [8] Emerson, K., Nabatchi, T. and Balogh, S. (2012) An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, **22**, 1-29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>
- [9] 马香媛, 刘子含, 黄鹤. 合作配置活动理论视角下的居家养老模式探析——杭州养老社区的调查[J]. 浙江社会科学, 2021(4): 81-88.
- [10] Rothwell, R. and Zegveld, W. (1984) An Assessment of Government Innovation Policies. *Review of Policy Research*, **3**, 436-444. <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.1984.tb00138.x>
- [11] 胡扬名, 刘鲜梅, 宫仁贵. 中国智慧养老产业政策量化研究: 基于三维分析框架视角[J]. 北京航空航天大学学报(社会科学版), 2023, 36(2): 78-88.
- [12] 王勤升, 劳昕, 肖江曼. 长三角地区人口老龄化与养老资源空间错位及其驱动因素变化研究[J]. 自然资源学报, 2026, 41(7): 2250-2266.
- [13] 李长远. 智慧社区居家养老服务协同治理: 内在机理、现实梗阻与实践进路[J]. 江淮论坛, 2025(3): 127-134.
- [14] 余晓艳, 赵银侠. 我国智慧养老政策发展及实践问题研究[J]. 西安建筑科技大学学报(社会科学版), 2018, 37(5): 42-48.
- [15] 叶光亮, 南靖杰, 陈逸豪. 政策评估视角下的公平竞争多元审查机制[J]. 社会科学战线, 2023(4): 57-69+281.