

基于政策工具视角的养老服务政策文本： 一种分析框架

苟 欢, 刘利才

(西华师范大学 管理学院, 四川 南充 637009)

摘要:改革是当今中国最大的红利,政府通过设计和选择适宜的政策工具,对应对当下日益加剧的老龄化带来的养老问题具有重要意义。在对中国养老服务政策进行宏观审视的基础上,结合近期国务院印发的《关于加快养老服务业的若干意见》,根据政府的参与程度,对养老服务政策文本进行基本政策工具类型划归:强制型政策工具、复合型政策工具和自愿型政策工具,并结合该分类假设,对当下养老服务政策文本进行简要评述,认为该《意见》倡导和启动了以市场化为核心的复合型政策工具,在养老服务领域开拓了政府改革的新格局。自愿型和强制型政策工具之间的柔性安排,给各级、各部门留足了政策创新的空间。随后,从基本政策工具维度、政策活动领域维度、政策活动类型维度,建构出养老服务政策工具的三维分析模型。最后从政策目标确定、工具特性学习、市场化与社会化工具的运用、利益者需求导向与工具调整等方面,提出各级政府在政策工具的选择与运用方面的建议。

关键词:老龄化;老龄政策;养老服务;养老服务政策;政策文本;政策工具

中图分类号:C979 文献标志码:A 文章编号:1672-8580(2014)01-0020-08

中共十八届三中全会提出,必须站在新的历史起点上全面深化改革。“积极应对人口老龄化,加快建立社会养老服务体系和发展养老服务产业”^[1]成为建立更加公平、可持续的社会保障制度的重要改革事项。21 世纪的中国将是一个不可逆转的老龄社会^[2]。当前,我国已经进入人口老龄化快速发展阶段,2012 年底我国 60 周岁以上老年人口已达 1.94 亿,2020 年将达到 2.43 亿,2025 年将突破 3 亿^[3]。养老服务作为一个基本的民生问题,俨然已经成为也将长期成为摆在各级政府面前的一个重大社会问题,亟需深化养老服务领域制度创新,加快形成科学有效的养老服务治理体制。2013 年 9 月 9 日,国务院印发《关于加快养老服务业的若干意见(国发[2013]35 号)》(以下简称《意见》)对加快发展养老服务业做了系统安排。作为我国养老服

基金项目:西华师范大学大学生科技创新基金项目(42713017)

作者简介:苟 欢(E-mail:1013779063@qq.com)

务业发展史上的一个重要里程碑,对该《意见》的研究将更具理论价值和实践意义。

一、中国养老服务政策概述

老龄政策是指国家干预人口老龄化过程,调整人口老龄化与经济、社会、文化、政治发展的矛盾而采取的公共政策的总和^[4]。养老服务政策是老龄政策的一个关键领域,也在老龄化进程中经历着时代的演变和发展,成为老龄政策创制的重中之重。从中国各级政府出台了一系列的养老服务政策作用来看,这些政策推动我国养老服务事业发展,维护了家庭稳定和代际和谐,促进了社会公平,为实现社会发展成果的共享起到了积极的作用。总的看来,近六十年,中国老年服务政策主要表现为以下三个发展阶段。如表1所示:

表1 中国老年服务政策发展阶段

阶段	时间段	主要特征	背景
第一阶段	20世纪50年代—70年代	以非正式照顾为主,辅之低水平的救助和粗放式的机构养老	中国当时百废待兴、物资匮乏
第二阶段	20世纪80年代—90年代	突显市场力量和强化家庭责任	国内外的福利体制改革浪潮
第三阶段	2000年至今	突显政府和社会责任	人口老龄化加速,老年服务需求不断增长,家庭养老功能弱化

资料来源,根据参考文献^[5]整理。

六十多年的探索,中国在养老服务政策发展方面积累了一些历史经验,如:中国养老服务政策体系亟需专业组织和机构的推动;多元主体共同参与、责任共担的合作机制的建构;避免“政府包办”和“过渡市场化”的极端;落实财政补贴等优惠政策以实现养老服务社会化等。然而,从历代中国的养老服务政策发展背景和特征来看,中国的老年服务政策在“涉及服务利益相关者的责任划分、服务资源的分配、服务运作机制”^[5]等方面仍然存在诸多问题。如:养老服务行业的财政投入不足;养老服务资源分配不公;政策实施中行政化色彩浓厚,但同时又缺乏必要的强制性;涉老服务人才的经济待遇和社会地位普遍不高等。

在现实情况的促发、理论研究的推动和国外先进经验的启示下,改革的浪潮不断将养老服务政策的规划和执行推向了新的历史高度。2012年相关涉老政策也密集出台,为积极应对人口老龄化起到了关键和基础的制度保障作用。然而,“对政策研究一开始就伴随着对政策工具的研究。”^[6]拓宽政策制定和执行的思路,将有助于各级政府部门根据地方实际,更好地认知、认同、执行和创新养老服务政策。

二、养老服务政策工具的基本分类框架

(一)政策工具视角解析

当前,公众所关注问题的焦点,不只是抽象的理念或原则问题,更多的是那些与切身利益相关的公共政策、公共管理和公共服务问题。公共政策的创始人之一拉斯韦尔和亚伯拉罕·卡普兰认为,“公共政策是一项含有目标、价值与策略的大型计划。”^{[7]205 一般来说,“政策制定的过程至少应考虑到三个要点:欲达到的政策目标、为实现该系列目标所做的承诺或拟采取的行动、以及由此引发的政策权威者的实际行动。”^{[8]16 政策工具作为政策目标和政策结果实现的}}

桥梁,是政府治理的手段和途径。为了有效地制定政策,政策制定者必须理解他们自己可能采取政策工具的范围,形成政策工具框,并且明确各种工具之间的差异性,以供选择运用。工具的视野可以促使政策执行者将现实的概念归结为因果关系,从目标和手段的意义上来思考问题,是提高执行效果的重要途径。

同时,政策工具几乎总是表现为某种混合物的组成部分,对政策工具进行合理的分类可以在政策分析和政策设计时具有启发性的价值。不少学者基于特定标准,尝试过对政策工具进行过很多分类,然而,“对于政策工具的分类,至今没有一种穷尽且相互排斥的。”^{[8][174-175]}政策科学是以问题为导向的,具体政策工具的选择实际上也具有极大的偶发性,根据政策问题的本质特征分析政策工具箱的构成,可以成为一种分析逻辑。

(二)基于《意见》的基本养老服务政策工具分类

西方经济学家认为,提供公共物品和服务是政府的基本功能。养老服务属于准公共物品,其具有外部性和部分的非排他性和非竞争性,为了提高供给效率,一般采取政府主导与引入市场竞争机制相结合的办法提供。据此,根据政府参与力度,可将养老服务政策工具放在一条完全强制和完全自愿为极端的数轴上进行分析,从而形成强制型政策工具、复合型政策工具和自愿型政策工具。强制型政策工具包括管制、国有企业、直接供给等;复合型政策工具包括补贴、分权与授权、用者付费、合同外包、合作伙伴等;自愿型政策工具包括个人与家庭、社区、志愿组织、私人市场等。这些工具虽然同样不具备穷尽性和互斥性,但都具代表性,并也“使得每种政策工具都具有可加以识别的特征”^[9]。

《意见》除了明确加快我国养老服务业发展的总体要求和主要任务,其对于相关政策措施的规划和部署更是引起社会各方的持续关注,其从完善投融资政策、完善土地供应政策、完善税费优惠政策、完善补贴支持政策、完善人才培养和就业政策、鼓励公益慈善组织支持养老服务等六个方面提出了一些新的有针对性和操作性的政策措施,各级政府和相关部门开始就贯彻落实《意见》展开讨论。下面根据政策工具的分类框架,在已有研究成果的基础上^[10-12],采取文本内容分析法,试对我国养老服务政策进行基本工具的划归分析。如表2(见下页)。

(三)关于《意见》的政策工具视角评述

对于该《意见》,首先,从政策目标来看,即到2020年,全面建成以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的,功能完善、规模适度、覆盖城乡的养老服务体系。养老服务产品更加丰富,市场机制不断完善,养老服务业持续健康发展,这为政策制定指明了方向,政策工具的选择与运用也明显具有相关的针对性;其次,从发展思路来看,社会化养老与市场化服务制度的“目标—手段”的发展思路十分清晰,多方面鼓励个人和社会资本投入养老服务产业,强调政府与以企业为代表的盈利部门和以慈善组织为代表的非营利部门的合作伙伴关系的构建,鼓励政府向社会购买养老服务,实现政府公共服务供给效率和效益的最大化;其次,从创新性视角来看,《意见》宏观层面审视了当下客观的政策环境,即老龄化趋势的加剧,养老服务需求加大,养老问题与经济、政治、文化和社会发展的矛盾激化,养老服务政策工具的选定与组合也更具改革创新,首次提出住房反向抵押养老等政策工具;最后,从政府作用来看,养老服务业涉及到的是一个产业链的发展问题,如何规范市场,需要政府有形之手来调控,加强法制监管,将

表 2 养老服务基本政策工具分析一览表

政策工具 基本类型	政策工具	《意见》对应重点项 (归纳)	应用特点
1 自愿型	1.1 个人、家庭	1.1.1 养老服务以居家为基础; 1.1.2 开展住房反向抵押保险试点;	由民间力量或 市场自主运作。
	1.2 社区	1.2.1 养老服务以社区为依托;	
	1.3 志愿组织	1.3.1 培育发展为老服务公益组织;	
	1.4 私人市场	1.4.1 养老服务以机构为支撑; 1.4.2 鼓励发展各类养老服务中小企业; 2.2.1 财政贴息、小额贷款支持信贷资金和民间资本投资养老服务;	
	2.1 补贴	2.2.2 对经济困难的高龄、失能老年人进行补贴; 2.2.3 对养老机构的补助投资、贷款贴息、营运补贴、购买服务; 2.2.4 适时提高养老保障水平; 2.2.5 对养老服务从业人员给予补贴, 提高工资福利待遇。	
2 复合型	2.2 分权、授权	2.2.1 养老服务机构开展公办民营、民办公助改革。	介于自愿性工 具和强制型工 具之间, 很多本 身就是具体的 市场化手段, 其 选择的情景最 为广泛。
	2.3 税收	2.3.1 对养老服务业实行各项税收优惠政策。	
	2.4 用者付费	2.4.1 养老服务产品、服务市场用者付费机制的完善。	
	2.5 合同外包	2.5.1 加强政府购买养老服务力度和范围。	
	2.6 合作伙伴	2.6.1 涉老服务的各级政府之间、政府与企业、政府与非营利性组织等的各种合作关系。	
3 强制型	3.1 政府管制	3.1.1 养老服务业政策法规体系的健全, 规范行业监管机制; 3.1.2 职业资格、注册考核机制。	用规制和直接 行动的方式对 市场组织和社 会个体施加影 响, 以实现期望 的政策目标。
	3.2 国有企业	3.2.1 公办保障性养老机构的运作规范与改革试点。	
	3.3 直接提供	3.3.1 对五保对象的直接供养与护理等。	

资料来源:根据《关于加快养老服务业的若干意见》(国发[2013]35号)文本内容分析整理。

市场配置养老服务资源的最大优势、志愿组织服务养老领域的最大特色整合到政府养老服务业发展的一揽子规划中来, 实现养老服务业的健康快速发展。如:提出了养老服务业政策法规体系建立健全的发展目标。所以, 总体来说, 该《意见》反应了当下养老服务需求实际, 为各地养老服务工作的开展而建构和提供了一个比较完善的运用工具框。

该《意见》留足了政策执行的创新和发挥空间与平台。比如, 从自愿型政策工具来看, 政府结合国际和地区经验, 以试点形式提出“以房养老”政策;从复合型政策工具来看, 政府逐渐从直接生产者退位, 鼓励产业链建立的机制更多是从补贴和税收等经济手段进行刺激, 对于养老服务产品的合作供给模式和具体方法没有更多涉及;从强制型政策工具来看, 放宽管制, 为更多养老服务产业的多元主体参与提供可能;职业资格认证, 为养老服务业的可持续发展提供有序保障等。

三、养老服务政策工具选择:X-Y-Z 维度分析模型

“公共政策在本质上应当是一种判断哲学或行动哲学(采取行动和解决问题), 而不是科学哲学(寻求真理)。”^[13]我们需要在政策执行中用稳定的理论来弥补经验性的实践。养老服务政策是一个综合体系, 其包括的内容多、涉及部门广。下面基于基础老政策工具的分类, 结合养老服务活动领域和活动类型维度, 试图构建养老服务政策工具选择的“X—Y—Z”三维分析模式(见下图 1), 用以评析该《意见》, 试图给各级政府养老服务政策工具的选择与构建提供思考路径。

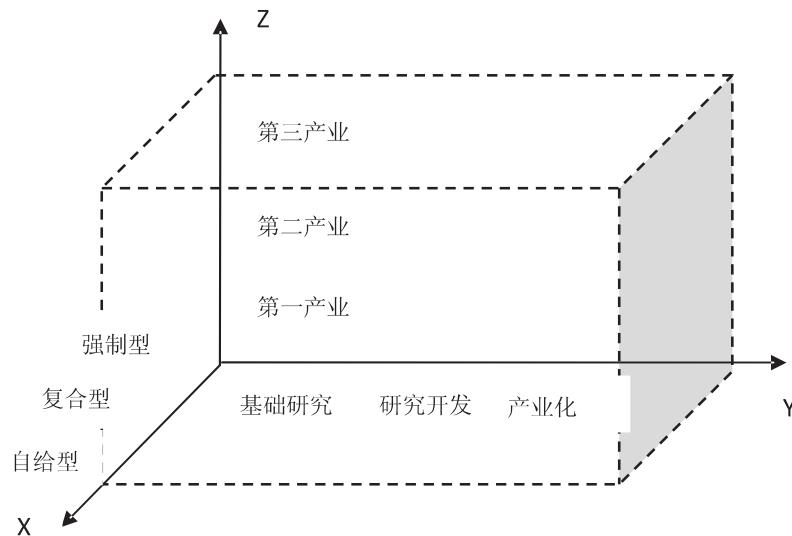


图1 养老服务政策的三维分析框架

(一)X维度:基本政策工具分类维度

随着“无限”政府向“有限”政府的转变,福利制度改革向多元化转变,网络治理模式逐渐展开。养老服务形成以政府为主导,个人、家庭、社区、市场、志愿组织等为主体的多中心服务模式,上文已对养老服务政策工具进行了基本类型划分,即根据政府直接参与养老服务程度的大小,将选择标度置于完全强制和完全自给的数轴上,形成自给型、复合型、强制型政策工具,其所反应的是政策工具选择的基本作用方式。自给型政策工具鼓励个人和组织根据自己的生活习惯、价值偏好、利益导向、市场准入规则等变量,选择适合本身的生活或发展方式,比较少受政府意志的影响。复合型政策工具是政府以间接手段来影响和调节受众行为,政府仅起信息传递和行为引导作用,留给政策受众更多的自由裁量权。强制型政策工具则统一规定了政策目标群体的行为标的,受众在这类政策工具前几乎不能产生自主性、变通性和创新性的行为。就养老服务政策工具而言,选择何种类型的基本政策工具需要基于对养老服务活动的领域与类型的判断。

(二)Y维度:养老服务活动类型维度

严格意义上说,以上基本政策工具类型维度的划分并未准确说明养老服务活动的典型特征,用以分析经济社会等其他政策依然适用。对养老服务政策本身内在特点和规律的把握,才是制定和实施具体养老服务政策过程需要重点考虑的因素。养老服务政策自始之,就是在不断的研究和推进中发展至今,养老服务业的提出和规划以及试点推广,应遵循“产、学、研”相结合的思路,这是科学的政策规划逻辑。这其中实际包含了养老服务政策制定和践行的各类活动类型。介于此,不妨将其按照“基础研究——开发运用——产业化”简化为养老服务活动的类型维度,作为对养老政策基础工具分类法的辅助分析。该维度强调对养老服务的地方特点、典型特征和发展规律进行分析和把握,在对涉养老服务各领域不同层次、不同内容、不同阶段的研究与开发的基础之上,综合考虑养老服务产业链的培育和发展。

(三)Z维度:养老服务活动领域维度

从养老服务政策的全局目的来看,养老政策的制定是解决养老服务与社会、经济、文化等发展不平衡之间的矛盾。规范、影响、引导养老服务活动在不同产业内的发展方向和进程也是对养老服务政策进行设计需要重点考虑的变量。该领域涵盖了绵长的涉老产业链,如:养生食材、养老地产、养老器械、生活照料、医疗卫生、康复护理、旅游业等内容,这些基本可以划分到国民经济三大产业中,形成以养老服务市场为中心的涉老产业链条,本文按第一产业、第二产业、第三产业笼统进行划分,并将其作为 Y 维度进行分析。

以上三个维度体现了养老服务政策制定的不同视角,养老服务政策体系则是由各种类型的政策工具组成的多维度、多层次、多视角的政策空间。对具体养老服务政策工具的选择与组合所需要考虑的变量众多,如政策目标、政策工具性特征、政策环境、政策受众、政策制定者与施政者能力等方面,从而可形成“点一线一面一体”的政策分析模型,用以诠释不同的政策意义,实现不同的政策价值。可以说,各地政策工具的选择和运用以及可发挥的创新潜力是具体而灵动的。

总之,政策工具的研究,实际上就是对一些问题的集合研究,这些问题都是关于如何将政策意向转变为管理行为。正确处理政府与市场、政府与社会、市场与社会之间的关系,是政府体制和机制改革成功与否的关键,养老服务事业如何在改革的浪潮中推向前进,有赖于各级政府合理挑选和运用政策工具。建构主义政策分析途径给了我们一个很好的解释:“对于政策工具与政策问题的理解是一个主观过程,这一过程受到社会或者专业互动作用的塑造,同样也受到思辨的影响。”^[7205]按照本文所建立的分析框架来看,该《意见》确实开拓了政府改革的新格局,在审视宏观政策环境,明确养老服务全局和长远目标的前提下,大胆倡导和启用了各类政策工具,尤其是以市场化为核心的复合型政策工具。同时,在自愿型和强制型政策工具之间柔性处理,给各级、各部门留足了政策执行与创新的空间。

四、养老服务政策工具选取、运用的建议

“科学的宏观调控,有效的政府治理,是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求”^[1],同时也应该成为养老服务业发展的宏观政策指导要求。对于养老服务政策工具的选择与运用成效,也体现出各级地方政府在职能转变中的作为,以及行政管理方式中的创新程度。合理有效的地方政策工具选取,有助于各级地方和部门释放出更大的改革红利空间。

(一)明确政府政策目标,不断提高对各类政策工具的认识

政策实施从某种意义上而言就是政策目标与政策工具的权衡考量过程。首先,政策目标是政策工具选取的初判断,是政策工具箱得以形成、不同政策工具得以组合的决定性因素。各地在养老服务产业发展中的资源占有和规划是不同的,分析养老服务业的阶段发展特点,确定活动领域的主次,制定发展目标。其次,政策工具特性也是政策工具被成功采纳与有效运用的关键。通过对各类政策工具特质和特征的了解,加深对政策工具自身功能和辅助价值的判断,从而对所选政策工具形成合理预期。这两个因素是政策工具得以实践化的前提。

(二)优化养老服务政策工具设计,积极引入市场化供给机制

“今天我们政府失败的主要原因不在于目的,而在于手段。”^[740]市场经济不断发育的今天,

人们对政府效益和效率的关注更加普遍,市场意味着选择、意味着竞争、意味着机会,而不是单一的、垄断的、墨守成规的,市场作为资源配置的有效形式,其机制将激发出更大的社会活力。政府在养老服务这一准公共产品和服务的供给机制上,更应善用市场化手段,向市场借力。如丰富和完善市场活动主体,不断培育和壮大更多的养老服务企业和社会组织,通过运用政府购买、合同外包等市场化工具,使政府角色由直接生产者向间接供给者转变,最终形成政府和各大非营利组织在养老服务事业中的合作伙伴关系,开拓养老服务供给机制的新格局。

(三)激发多元主体参与力度,大力培育为老服务社会组织

公众参与是增强政治回应性的关键,既是政策工具执行效果的一个反馈和评价,又能在群众实践中丰富政策工具框。同时“时刻保持对供给方的激励与需求方的创新之间联系的关注”^[14]也是养老服务领域最需要突破的瓶颈。然而,市场和政府在公共产品供给过程中都存在失灵,引起供给效率和效果的不尽人意。在公民社会不断发育和成熟的今天,引入第三部门治理模式,大力发展社会组织,引导公众主动参与到社会养老服务的过程中来,可以(也应当)成为一个有效的治理模式。如可以采取:倡导积极老龄化,鼓励老年人(包括引导家庭)继续参与经济、政治、文化和社会生活,实现老有所为的目标;不断培育各类为老服务社会组织,如为老服务社工机构、志愿组织和相关社团等。

(四)确立公共需求导向,动态组合政策工具

政策工具的分析视角认为,没有最好的政策工具,只有最适当的政策工具。当政策工具具有了政策环境的特征,并且不再具有其任何自身内在价值时,那么就是最适当的政策工具。同时,政策环境的最佳审视角度是对公共需求的合理判断。养老服务政策工具在实现产业发展的过程中,必然涉及到对产业链上相关利益主体不同需求的现实考量,主要包括规划主体(政府)需求和践行主体(政策受众)需求。具体体现在两点:第一,推进养老服务产业由基础研究到开发利用,最终实现产业化的发展,需要政府根据步骤实施的阶段特征和阻力大小,采用“自给—复合—强制”不同参与程度的工具选择;第二,政策受众根据对养老服务业发展趋势和自身资源拥有情况的判断下,自行选择涉足的养老服务活动领域,与此同时,政府也需要在这一市场化过程中,认真审视养老服务业态发展趋势,修正养老服务市场的盲目性和自发性。通过对政策工具组合的动态调整,优化和创新政策工具,最终实现政策工具合力最大化。

综上所述,“任何挑选出来的政策工具,事实上都会受到它们被运用于其间的复杂过程的模塑,而非任何具有预见性的蓝图或者概念性的设计”^{[17][38]}。政府作为公共权力和利益的代表,是政策工具的最终选择者和引导者。市场经济的完善、公民社会的不断发育、服务型政府的提倡,一系列市场化、社会化、创新性的政策工具得以提倡和运用。政策工具的选择要在公共利益和公共权力的政治天平上做好权衡。以公共诉求为出发点,权衡各类政策工具选择的边界性。养老服务问题是一个综合政治、经济、文化和社会等各方面的矛盾共同体,各级政府在养老服务政策的设计和运用过程中,不仅要考虑经济问题,更要权衡好权利与目标、公平与效率等问题,基于“强制型——复合型——自给型”基本政策工具的假设理论思路,结合养老服务活动类型和活动维度,展开养老服务政策制定的深入思考。

参考文献：

- [1] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定 [EB/OL]. 新华网,(2013-11-15)[2013-12-05].http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content_2528179.htm.
- [2] 全国老龄工作委员会办公室.中国人口老龄化发展趋势预测研究报告 [EB/OL]. 中国网, (2006-02-24)[2013-12-05].<http://www.china.com.cn/chinese/news/1134589.htm>.
- [3] 国务院关于加快发展养老服务业的若干意见 [EB/OL]. 中央政府门户网,(2013-09-13) [2013-11-05].http://www.gov.cn/zwgk/2013-09/13/content_2487704.htm.
- [4] 吴玉韶.中国老龄事业发展报告(2013)[M].北京:社会科学文献出版社,2013:26.
- [5] 张旭升,牟来娣.中国老年服务政策的演进历史与完善路径[J].江汉论坛,2011,(8):140-144.
- [6] Harold Lasswell and Arabam kaplan,Power and Society[M].N.Y.:McGraw-Hill Book Co,1963:70.
- [7] [美]B.盖伊,彼得斯,K.M.冯尼斯潘.公共政策工具——对公共管理工具的评价[M].顾建光,译.北京:中国人民大学出版社,2007.
- [8] 陈振明.政策科学——公共政策分析导论[M].2 版.北京:中国人民大学出版社,2004:16.
- [9] L.Salamon. Tools of Government:A Guide to the New Governance[M].New York,Oxford University press,2002:19.
- [10] 胡发贵.儒家的养老与敬老思想[J].江苏大学学报:社会科学版,2013,(2):14-17.
- [11] 周毕芬,阚春萍.社会养老保险城乡统筹:实践与理念[J].重庆理工大学学报:社会科学,2012,(3):41-45.
- [12] 苟欢.多中心治理视野下公共服务供给机制的改善——以 N 市 J 区政府购买居家养老服务为例[J].四川理工学院学报:社会科学版,2013,(5):19-23.
- [13] 张国庆.公共行政学[M].2 版.北京:北京大学出版社,2007:43.
- [14] Hongtao Yi;Richard C.Feiock.Policy Tool Interactions and the Adoption of State Renewable Portfolio Standards[J]. Review of Policy Research,2012,(2):193-206.

责任编辑:万东升

Analysis of Policy Tools Based on the Pension Service Policy Text: an Analytical Framework

GOU Huan, LIU Licai

(School of Management, China West Normal University, Nanchong 637009, China)

Abstract: Reform is the biggest bonus for China of today's, it is meaningful that government design and adopt feasible policy instrument for the growing problem of pension service which resulted from the aging of population. This paper tries to classify and analyze the basic policy instrument of pension service by the macro-study on pension service policy in China and the guidance of Several Opinions on the Acceleration of Pension Services, which has issued by the State Council recently. According to the government's participation, the basic text types of service policy for the aged can be classified as mandatory policy tools, complex policy tools and voluntary policy tools. Based on the classification, the text briefly reviews the present endowment service policy. It is considered that the "Opinions" advocate and launche the complex policy tools with market as the core. In the field of pension service, it opens up a new pattern of government reform. The flexible arrangement between voluntary and mandatory policy tools gives innovation space for all levels and departments of government. Meanwhile, this paper establishes the three-dimensional analysis model of pension service on the basis of the assumption of the basic classification, which includes the dimension of basic policy instrument, the dimension of the field of policy activity, and the dimension of the type of policy activity. At last, this paper gives suggestions on the choice and application of policy instruments from the aspects of setting the goal of policy, learning the character of instrument, applying the marketized and socialized instrument, adjusting the instrument with the guidance of the stakeholders' demand etc.

Key words: ageing; aging policy; pension service; service policy for the aged; policy text; policy tools