

制度逻辑的演化如何重塑养老服务生态?

——基于普惠养老服务数智化转型的纵向案例研究

王增文^{1,2}, 罗佩玲^{1,2}

(1. 武汉大学社会保障研究中心 2. 武汉大学政治与公共管理学院)

摘要:普惠养老服务数智化转型是由外生技术机遇与内生治理矛盾共同驱动的制度变迁过程。基于W市的纵向案例,将该市普惠养老服务数智化转型历程划分为信息化奠基、数字化整合与智慧化融合3个阶段,且发现:第一,随阶段演化,转型核心矛盾焦点从信息黑箱、数据孤岛演进至服务效能缺口。第二,转型进程由国家、科层、市场、社区及数智五类制度逻辑间的权力关系与兼容性强弱共同塑造,互动形态依次经历“挤出-吸纳”“竞争”与“融合”3个递进阶段。第三,行动者策略随制度逻辑互动情境而变化,在科层逻辑高度中心化、其他逻辑被挤出的情境下,行动者普遍采取依附式策略,以服从主导逻辑换取合法性与资源;在多重逻辑互动深化情境下,行动者面临源自不同制度逻辑且存在张力的合法性评判标准,策略因而分化为选择性策略、吸纳型策略及联盟型策略;老年群体也在此过程中实现了被动数据客体到主动治理参与者的角色跃迁。第四,每一阶段的制度产出会反馈为新的矛盾诱因,驱动下一阶段的制度变迁。因此,当前的智慧化融合阶段并非转型终点,而是新制度调适的开始,其面临数据权属、算法责任与生态垄断等新兴挑战,推动转型的关键在于识别不同阶段主导的制度逻辑冲突形态,并设计差异化的干预节点与协调工具。

关键词:人口老龄化;普惠养老服务;养老服务生态;数智化转型;多重制度逻辑;协同治理

一、引言

随着人口老龄化程度不断加深,大力发展价格可负担、质量有保障、运营可持续的普惠养老服务,已成为践行以人民为中心的发展思想、积极应对人口老龄化的重要举措。然而在实践中,普惠养老服务供给面临三重核心矛盾:一是福利性与市场性之间的矛盾,即政府的社会福利最大化目标与运营主体的逐利性难以兼容;二是标准化与个性化之间的矛盾,体现在服务

覆盖的广泛性要求与老年人日益多元的需求之间难以匹配;三是规模化与在地化之间的矛盾,即普惠所需的规模效应与养老服务高度依赖社区情境和本地资源之间存在冲突^[1-2]。在此背景下,以大数据、云计算、人工智能为代表的数智化技术,凭借高渗透性、强连接性与低边际成本等特性,为破解上述困境提供了新的可能^[3-4]。

正是基于数智化技术的这一潜力,我国从国家战略层面进行了系统性的顶层设计,持续

引用本文:王增文,罗佩玲.制度逻辑的演化如何重塑养老服务生态?——基于普惠养老服务数智化转型的纵向案例研究[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2026,28(2):52-67.

基金项目:教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目(25JZD039);国家自然科学基金面上项目(72574171);教育部哲学社会科学实验室-合肥工业大学“数据科学与智慧社会治理实验室”研究项目(DSSSG2024P02)

作者简介:王增文(1980—),男,教授,博士,主要从事社会保障理论与政策研究。E-mail:wzwl922@163.com

推进技术赋能普惠养老服务体系,政策演进脉络亦清晰呈现了从宏观布局到精准落地的深化过程:2015年,《国务院关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》首次将“互联网+养老”纳入国家战略框架,标志着数字化赋能养老服务的起步,其核心目标在于提升社会服务的便捷性与覆盖面,实现基础性连接。随着技术发展,政策重心逐步向智能化应用迁移,如2025年《国务院关于深入实施“人工智能+”行动的意见》进一步将养老明确列为人工智能重点赋能领域;同年,《促进普惠养老服务高质量发展的若干措施》明确提出智能设备的应用场景要精准锚定于康复辅助、失能护理等人力依赖度高、成本压力大的核心服务领域,旨在通过技术替代与效率提升,切实缓解供给压力。2026年《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》进一步提出要充分发挥数智技术和数据要素对丰富人民生活、改善民生福祉的作用,推动数智技术在养老助残等场景的应用。

在宏观政策自上而下系统推动数智化转型的背景下,地方普惠养老服务的具体实践却呈现显著的复杂性与多样性:一方面,技术平台“建而不用”、智能设备“束之高阁”等现象并不鲜见;另一方面,不同地区在服务整合、供需匹配与可持续运营等方面的成效也参差不齐^[5]。这一政策愿景与地方实践之间的落差表明,数智化转型远非单纯的技术应用过程,其深层挑战在于制度层面,即数字技术的引入与应用深刻触动了既有服务体系中的权责结构与行动逻辑,不仅涉及政府、市场与社会组织等多元主体间权力关系的再配置,也面临科层制、专业主义与市场效率等多种制度逻辑的潜在冲突^[6]。技术本身无法自动化解这些内在冲突,其最终成效高度依赖所嵌入的特定制度环境与组织生态^[7]。因此,深入理解数智化转型背后多元制度逻辑的互动机制,对于推动政策有效落地并实现普惠养老服务的高质量发展均有十分重要的现实意义。

基于此,引入制度逻辑理论视角,旨在突破仅从政府治理或技术功能出发的单一解释,转而探讨一个核心问题:在国家推动普惠养老服

务数智化转型的过程中,不同制度逻辑如何在不同阶段相互作用、竞争或耦合,并最终塑造具体的转型路径与地方实践。选取W市为案例,通过系统分析普惠养老服务数智化转型各阶段中不同制度逻辑的互动,以揭示转型的动态规律,从而为理解技术赋能背后的制度动力提供理论支撑,并为协调多元主体、因地制宜推进数智化转型、提升普惠养老服务供给效能提供切实的策略指引。

二、理论分析与研究框架

普惠养老服务数智化转型涉及政府、市场、社区、技术平台等多元主体的持续互动,其进程受到不同价值取向、行为规范与权力关系的深刻影响。为系统剖析这一过程中技术、组织与制度之间的复杂互动,引入多重制度逻辑理论作为核心分析工具。该理论认为,特定的组织场域或制度环境并存在着多种源自不同制度来源的价值信念、行为规范与实践模式^[8-9]。这些逻辑塑造了行动者的认知框架、利益诉求与行动策略,并在持续的互动中引发制度变迁^[10]。制度变迁的过程常源于外部冲击(如技术革命、政策变革等)打破了原有均衡,促使不同逻辑之间发生竞争、妥协、融合或耦合,进而重塑组织结构与实践形态^[11]。该理论已被广泛应用于分析教育改革、医疗体制改革、智慧城市治理等涉及多元主体协调的复杂议题,证明其在解析公共服务数字化转型中具有高度的适用性^[12]。因此,这一理论有助于揭示普惠养老服务数智化转型中政府引导、市场运作与在地服务等多种力量如何相互作用,并解释转型过程中出现的协同、冲突或路径依赖现象。在普惠养老服务数智化转型过程中,多重制度逻辑的交织与互动决定了转型的最终样态与效能。结合此次研究场域的特征,识别出五类核心制度逻辑,其核心特征与边界如表1所示。

①国家逻辑植根于政治权威,其核心关切在于通过战略规划、法规颁布与试点授权确立养老服务发展的宏观方向,追求公共利益与社会公平的价值实现,但并不直接介入具体运营事务。②科层逻辑的合法性来自层级权威与程序合规,其核心功能是将国家战略转化为可执

表 1 五类制度逻辑的核心特征与边界

制度逻辑	合法性来源	核心价值目标	典型行为规则	核心特征
国家逻辑	政治权威	公共利益、社会公平	战略规划、法规颁布、试点授权	确立宏观方向,不介入具体运营
科层逻辑	层级权威 程序合规	执行稳定性、风险可控	指令传导、绩效考核、问责机制	追求普遍主义的标准规则与程序合规
市场逻辑	合同关系 竞争机制	效率、成本、收益	价格信号、供需匹配、规模经济	利润导向,以资源配置效率为核心诉求
社区逻辑	地方性关系 在地信任	情境适应性、居民参与	非正式协调、熟人网络、弹性变通	依赖人情与信任的弹性运作,以特殊情况判断为基础
数智逻辑	数据与算法	精准匹配、智能优化	数据贯通、算法调度、平台互联	以数据与算法重构信息流与决策权,形成独立的制度权力

行的行政指令,通过绩效考核与问责机制确保政策执行的稳定性与风险可控,追求的是普遍主义的标准规则与程序合规。③市场逻辑以合同关系与竞争机制为运作基础,通过价格信号引导资源配置,追求供需匹配与规模经济,其核心驱动力是对效率、成本、收益的追求,以利润为导向。④社区逻辑根植于地方性关系网络与在地信任,依赖非正式、熟人网络与弹性变通来实现服务的情境化落地,其行动基础是特殊主义的情境判断,追求的是服务的在地适配性与居民参与。⑤数智逻辑以数据与算法为合法性来源,通过数据贯通、算法调度与平台互联重构服务链条中的信息流与决策权,其核心价值在于精准匹配与智能优化。

需要指出,数智逻辑不同于一般意义上的技术逻辑。技术逻辑泛指对技术工具的功能性运用,其本身并不构成独立的制度力量,无论是政府运用信息技术提升行政效率还是企业借助数字平台拓展市场,技术始终服务于既有的国家、科层或市场目标,附属于这些逻辑的规则体系。在技术逻辑的支配下,技术是手段,制度目标是目的,技术的引入不会改变既有权力格局,只会强化既有逻辑的运作效率。而数智逻辑则是一套具有独立生成性的制度规则体系:数据的占有与算法的控制本身即构成制度权力的来源,能够重新配置各主体间的地位关系,并对国家、科层、市场与社区等既有逻辑形成反向塑造。这种反向塑造体现在 3 个层面:其一,数智逻辑改变了信息分布格局,谁掌握数据,谁就掌握了过去难以获得的决策信息;其二,数智逻辑重构了决策权配置,如算法调度取代人工派单意味着决策权从行政系统向技术系统转移;其三,数智逻辑重塑了主体间的依赖关系,社区和

企业对平台的依赖改变了其在服务链条中的议价能力。正是这种独立生成性与反向塑造能力,使数智逻辑区别于作为附属工具的技术逻辑,成为与其他四类逻辑并列的独立制度力量。

在上述五类逻辑中,国家逻辑与科层逻辑同属行政体系但处于不同层面:国家逻辑解决“做什么”的方向问题,确立战略目标与政策框架;科层逻辑解决“怎么管”的执行问题,通过层级传导与绩效考核将宏观目标转化为可操作的行政流程。科层逻辑与社区逻辑在实践中常面临冲突,前者追求标准化规则的可复制性与结果的可测量性,要求所有情境适用同一套标准;后者则依赖地方性知识与人情信任,追求服务的在地化适配与灵活应对。市场逻辑与普惠养老的公共品属性同样难以兼容,其利润导向与普惠服务追求的可及性、公平性在价值取向上存在冲突,这决定了市场逻辑在本场域中不具备单独主导服务供给的条件,而必须接受国家逻辑的目标约束和科层逻辑的规则约束。数智逻辑的独特性在于其独立生成性与反向塑造能力,不仅是服务于既有目标的工具,更是重构权力格局的制度力量。综上,五类制度逻辑各有其合法性来源、核心价值目标与行动典型行为规则,国家逻辑定方向、科层逻辑管执行、市场逻辑重效率、社区逻辑讲适配、数智逻辑掌数据,这些根本差异构成了彼此区分的清晰边界,也构成了本研究分析普惠养老服务数智化转型的基本框架。

有鉴于此,以国家逻辑、科层逻辑、市场逻辑、社区逻辑和数智逻辑为基本分析要素,以 W 市为典型案例,系统剖析普惠养老服务数智化转型进程中不同制度逻辑如何在各阶段相互作用、竞争与调适,并最终塑造了差异化的转型路径与成效。

三、研究设计与案例说明

基于前述多重制度逻辑分析框架,为深入探究普惠养老服务数智化转型过程中不同制度逻辑的互动机制与演化路径,以 W 市作为实证分析对象,采用纵向单案例研究方法以系统追踪并深入分析事件在时间维度上的演进脉络及其内在机制。

1. 研究设计

本研究选择的案例对象为 W 市,聚焦于其普惠养老服务数智化转型的过程与逻辑。研究团队于 2025 年 1 月至 9 月,分 3 次赴 W 市开展田野调查,通过参与式观察、深度访谈及多源资料收集,获取了丰富的一手与二手数据。访谈对象涵盖市民政局及区民政局工作人员、技术供应商管理者、养老机构从业人员、社区网格员、志愿者及老年人与其家属等多元主体,累计访谈合计 56 人。同时,收集了相关政策文件、行业报告、新闻报道及平台运行数据等文本与数字资料,通过不同来源和类型数据的交叉验证,以保证研究的信度与效度。

2. 案例选择

W 市因其在普惠养老服务数智化转型中的政策先行性、需求典型性与实践系统性,被选为本研究的案例对象:其一,W 市老龄化程度较高。截至 2024 年底,60 岁及以上人口达 230.43 万,老龄化率达 24.08%,城市老龄化程度较高,高龄、失能老人群体庞大,养老服务需求紧迫,凸显“大城养老”的现实挑战。其二,W 市承担多项国家级试点任务,包括公办养老机构改革、城企联动普惠养老专项行动及人工智能养老社会实验,其经验多次获民政部推介,是国家推动养老服务数智化转型的重要政策试验区和先行城市。作为试点城市,W 市在政策资源、技术基础和组织能力方面具有一定的先

行优势,这使其转型历程呈现较为完整的阶段性演进特征,为本研究揭示数智化转型的内在规律提供了理想的观察窗口,特别是其构建的“互联网+居家养老”模式及“家院互融、虚实联动”的服务体系,为分析政策传导、主体协同与技术嵌入提供了丰富样本。综上,W 市是研究多重制度逻辑互动及转型机制的理想案例。

基于 W 市的数智化转型过程的动态性,本研究对其进行阶段划分,划分遵循以下操作化标准:以数字平台在“核心功能”与“核心交互关系”上发生的根本性、系统性转变为判据,并以具有法律或行政效力的关键政策与公共事件作为确认转换的权威节点。具体而言,数智化转型阶段转换的识别依据两个可观测维度:一是核心功能维度,指数字平台在特定时期所承担的首要任务与价值定位。其演进路径被操作化为 3 个递进层级:内部数据管理,如构建统一的电子数据库,实现信息采集与存储;对外服务提供,如开通线上申请门户,实现服务流程的数字化交互;智能生态调度,如运用算法实现跨主体资源的动态匹配、自动派单与协同响应。二是核心交互关系维度,指平台所连接并重构的核心行动者间的关系网络。其演化形态被操作化为:政府内部(G2G),即平台主要服务于跨部门行政协同;政府对居民(G2C),即平台直接面向老年用户及其家庭提供服务接口;政府对多元服务主体(G2B2C),即平台作为中介,整合并协调市场、社会组织等多方供给力量,形成服务生态。当且仅当一个里程碑事件同时标志着上述至少一个维度的跃迁,并由权威文件或公开行动所正式确立时,本研究即认定转型进入新阶段。

依据此标准,W 市的转型历程可客观划分为 3 个特征鲜明的时期(表 2),且将 W 市普惠养老服务数智化转型划分为 3 个阶段(图 1):

表 2 W 市普惠养老服务数智化转型阶段划分

阶段	关键起点与标志性事件	维度质变
信息化奠基阶段	2003 年:全市老年人口信息登记系统建成启用	核心功能:从无到有,确立内部数据管理能力 交互关系:确立 G2G 主导的内部协同模式
数字化整合阶段	2013 年:W 市线上养老服务平台上线	核心功能:从内部数据管理跃迁至对外服务提供 交互关系:交互范围从 G2G 扩展至 G2C
智慧化融合阶段	2018 年:“W 市养老服务一体化平台”正式启用	核心功能:从单向服务提供跃迁至智能生态调度 交互关系:交互结构从 G2C 扩展至 G2B2C



图 1 W 市普惠养老服务数智化转型标志事件

信息化奠基阶段、数字化整合阶段、智慧化融合阶段。阶段划分的作用在于:第一,揭示转型不同时期的主导逻辑与矛盾焦点;第二,辨识制度逻辑互动模式随时间的演变路径;第三,为后续分析各阶段行动者策略、逻辑冲突与协调机制提供清晰的时间框架,从而更系统地揭示转型动态过程与内在机理。

四、普惠养老服务数智化转型多重制度逻辑分析

W 市普惠养老服务的数智化转型呈现由信息化奠基、数字化整合到智慧化融合期的递进演进历程,该过程并非技术的自然延伸,而是由外部环境扰动与内部制度逻辑互动共同驱动的变迁。每一阶段的转变,皆源于既有制度稳态被打破,多重制度逻辑互动格局发生重构,进而重塑行动者策略与制度产出。

1. 信息化奠基期:科层逻辑主导下的制度启动

本阶段(2003—2012 年)的核心特征是数字技术嵌入政府内部行政流程,实现基础养老数据的电子化采集与流转。这一阶段是一场以提升治理效率为目标的行政现代化工程,而非直接面向公众的服务创新。制度变迁始于“行政现代化”与“福利社会化”双重压力的叠加,最终形成科层逻辑主导、国家逻辑赋能、市场与社区逻辑被挤出的格局。

(1)制度变迁诱因:行政效率提升与数据管理刚需

这一阶段转型的直接诱因是传统科层体制在应对早期老龄化社会时显露出的信息与管理瓶颈^[13]:一方面,加入 WTO 推动政府职能从全

能型向监管型转变,要求构建高效、透明的政务体系以适应市场经济运行;另一方面,人口老龄化加速显现,家庭结构小型化导致传统家庭养老功能弱化,养老服务需求迅速向社会转移。然而,传统依赖纸质报表与人工汇总的行政模式难以应对日益复杂的社会管理任务。某退休工作人员描述了当时面临的配置难题:“2003 年该区登记在册的老年人有 4.2 万人,但民政局只能依靠各街道上报的纸质统计表掌握情况,无法了解哪些老人独居、哪些老人失能、哪些老人有入住机构的意愿。”(访谈编号:I13)在安排养老机构床位时,只能按照申请先后顺序排队,经常出现身体健康的老人先入住、失能老人反而等待的情况。这迫使政府通过信息化技术来升级行政能力,电子政务成为桥接治理现代化与福利社会化初步目标的现实工具。

(2)多重制度逻辑互动:科层逻辑主导与选择性吸纳

在这一阶段,制度场域呈现典型的单核主导结构,即科层逻辑占据绝对中心地位,强调层级控制、程序合规与执行效率,与该时期国家逻辑的“政府职能转变”与“行政管理体制改革”两个取向高度契合。二者形成联盟:国家逻辑提供政治势能,科层逻辑负责落地实施,共同推动政务系统的信息化改造。在此过程中,数智逻辑被有选择地吸纳,但其角色被严格地限定为技术工具。信息系统的设计聚焦于办公自动化、公文流转与数据归档,服务于内部管理效率提升,而非服务创新或用户参与。

与此同时,市场逻辑与社区逻辑则遭遇明显的制度挤出。市场逻辑的挤出表现为竞争、创新、利润导向等核心机制在行政主导的资源

配置体系中失去运行基础。养老服务信息化建设的资源配置遵循行政指令而非市场原则,参与主体需服从行政目标而非利润导向,市场逻辑的自主性和创新动力被行政主导的资源配置规则所排斥。社区逻辑的挤出则体现为其自治功能被行政功能替代:科层逻辑通过标准化、程序化的管理要求将社区转化为基础信息采集的终端节点,地方性知识、情感关怀与弹性运作等特征随之被边缘化。

(3)行动者互动:行政执行为主导、技术链接为辅助的互动格局

在“科层逻辑主导、其他逻辑被挤出”的格局下,本阶段行动者互动呈现以行政执行为核心的主导性互动、以技术链接为核心的辅助性互动。中央政府作为顶层设计主体,承担战略发起角色,通过“政府上网工程”等顶层设计,将信息技术定位为强化中央政策传导与地方执行监督的战略手段,并以目标责任制框架,激活地方执行动力。地方政府承担政策执行者角色,将中央战略目标转化为具体的建设任务和考核指标,核心动机是完成上级下达的行政任务,通过建设实体网络这一可见成果彰显政策执行力与合规性,在科层体系内获得正向评价和晋升激励。企业在本阶段被纳入行政执行链条,承担技术开发、网络建设和系统运维等任务,其角色定位并非市场竞争中的自主决策者,而是服从行政指令的技术服务提供者。社区组织通过网格化管理系统被整合进信息采集网络,成为连接政府与居民的基层节点。老年人在本阶段是被动数据客体,主要作为信息系统中的数据记录存在,其个人信息被采集、归档,为后续服务提供基础支撑。该阶段对信息采集的范围与用途几乎不具备知情条件,需求与意愿也缺乏制度化的表达渠道,服务资源的分配逻辑完全由行政系统主导,与老年群体的实际处境之间存在显著落差,这正是造成失能老人反而排不上床位这一困境的原因。

基于上述角色分工,互动沿两类路径展开:一方面,在行政路径中,互动由中央政府启动,通过顶层指导下达信息化建设的政治与行政指令;地方政府作为关键枢纽,向上承接指令,向下驱动社区进行数据生产,并向企业采购技术

服务;社区的职能在此链条中被重塑,核心任务转变为传递基础数据,从而将老年人转化为管理系统中的数据客体。一位参与该阶段建设的工作人员指出:“项目建设目标是实现市、区、街道三级老龄人口数据的电子化采集与汇总,提升老龄工作统计效率和准确性,满足上级部门数据报送要求。”(访谈编号:109)另一方面,在技术链接路径中,企业被动响应行政需求,依据政府指令购买宽带服务与提供技术支持,以确保政务网络等“市区二级宽带平台”的物理连通;社区组织与老年人的互动角色极为边缘,被严格限定在技术执行与信息供给层面,反映了市场逻辑与社会逻辑在此阶段被严重抑制。

(4)制度产出:奠定“信息底座”的基础设施

本阶段的制度产出集中体现为一套支撑数据上网的行政-技术复合基础设施,具体包括三方面成果:第一,建成了互联互通的政务网络骨架。以W市宽带信息交互中心和政务宽带网络平台为标志,形成了连接市、区、委办局、街乡和社区的四级网络体系。这一网络打破了此前各部门互联网相互独立的状态,实现了政务信息的电子邮件、文件传输、电子公共牌等功能,为跨部门养老数据的流转提供了基础设施。第二,确立了基础数据采集与数字化的操作流程。通过城市网格化管理和社区公共服务系统,将社区居委会及其网格员转化为基础信息的采集端,建立了将人口、户籍等与养老相关的基础信息进行计算机汇总并上报的制度化流程。第三,形成了以提升内部管理效率为导向的初步数据应用。该阶段建设的系统主要服务于政府内部办公自动化和跨部门业务协同,其直接目标是提升行政监管能力与政务效率。养老数据的初步信息化被嵌入这一通用行政框架,数据呈现分散化、静态化的特征,系统间尚未实现深度融合。

总体而言,信息化奠基期虽未直接提供普惠养老服务,但完成了关键的制度铺底工作。以科层逻辑为主导,通过国家意志推动、行政力量执行、技术手段支撑,构建了数智化转型所必需的硬件网络、数据来源与组织流程,为下一阶段的数据整合与服务拓展奠定了基础(图2)。

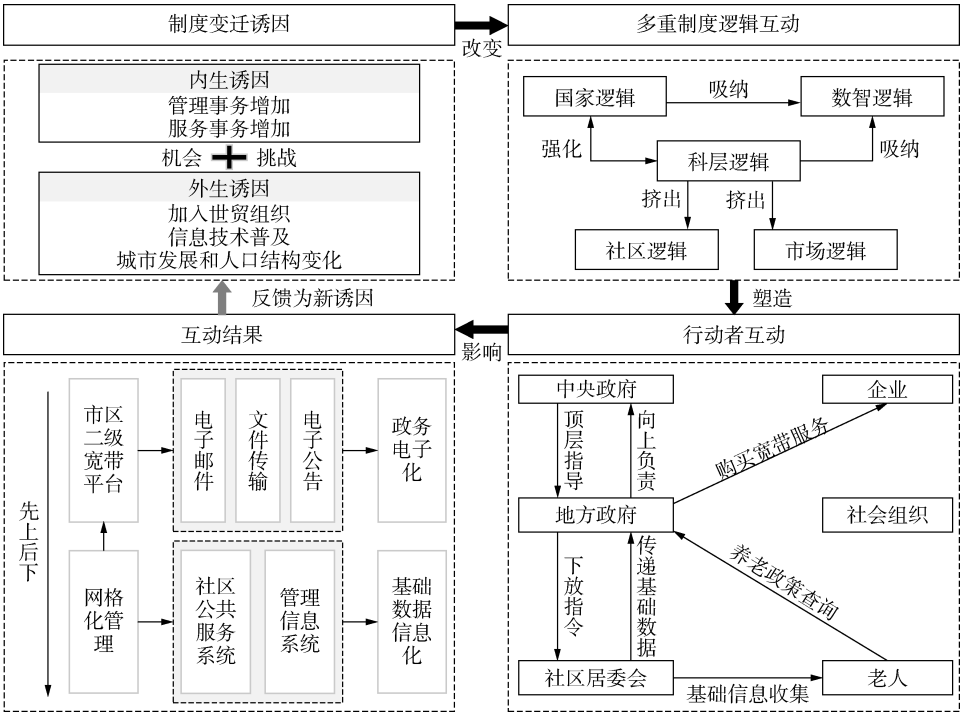


图2 信息化奠基期多重制度逻辑分析框架

2. 数字化整合期多重制度逻辑分析

本阶段(2013—2017年)以跨部门数据整合与服务平台建设为核心,试图通过平台化手段破解数据孤岛与服务碎片化困境。然而,科层逻辑凭借行政权威持续主导进程,与强调地方性知识的社区逻辑、追求效率与回报的市场逻辑的竞争关系初步显现。

(1)制度变迁诱因:内生压力与外部机遇的合力驱动

本阶段制度变迁的核心动因源于养老服务普惠化转型的内生压力与数字技术平台化成熟的外部机遇所形成的合力驱动:一方面,养老服务需求规模急剧扩张、内容日趋多元,这给建立在条块分工与层级管控基础上的传统行政体系带来了严峻挑战。前期聚焦部门内部效率的信息化建设,虽提升了单点行政效能,却进一步固化了“数据孤岛”,使得整体性治理能力不足的问题更为突出。另一方面,技术平台化发展为破解上述瓶颈提供了关键工具。移动互联网、云计算等技术成本持续下降、性能显著提升,为构建高并发、全市域覆盖的一站式养老服务平台提供了技术可行性。该趋势与国家“放管服”改革及服务型政府建设战略高度契合,为地方政府运用平台化、数字化手段重构养老服

务供给模式提供了明确的政策合法性与发展契机。

(2)多重制度逻辑互动:科层逻辑与社区逻辑和市场逻辑的竞争

本阶段制度逻辑互动呈现“科层逻辑主导、社区逻辑与市场逻辑竞合受阻”的特征。这一阶段,国家逻辑、数智逻辑与科层逻辑三者的关系延续了前期格局,科层逻辑的中心地位进一步强化,其规则要求随着普惠养老服务的议题复杂化而日趋精细;数智逻辑和科层逻辑仍以工具性吸纳为主,其规则作用于跨部门数据整合与流程监控层面,回应“数据孤岛”问题,提升内部行政效能。国家逻辑则继续构成数字化转型的合法性来源与方向依据。

随着服务场景深入居家社区,依赖地方性知识、熟人信任网络与弹性化运作的社区逻辑,其独特规则系统在有效服务供给中的必要性日益凸显,这使得其作为合法性来源的地位在制度场域中显著提升。然而,社区逻辑与科层逻辑开始出现竞争:前者要求基于情境的灵活变通和非正式协调,后者则要求普遍主义的程序合规和量化考核。这一张力在实践中呈现为标准化工规与情景化变通之间的持续拉扯,二者低兼容性导致实践脱节并造成了执行偏差。

政策层面对供给主体多元化的鼓励,将以竞争机制、效率优先与投资回报为核心的市场逻辑引入养老服务场域,然而运行却遭遇双重抑制:一方面,普惠养老服务的公共属性与有限支付能力、与市场逻辑对利润率和规模经济的追求存在冲突;另一方面,主导的科层逻辑试图通过合同、补贴与标准等手段“规制”市场,其本质是要求市场逻辑的部分规则(如自主定价、自由竞争等)让位于行政管控规则。这种规则层面的约束与激励错配,导致市场逻辑难以充分展开,参与动力不足。

本阶段的数智逻辑,已开始显现其作为一种新型规则系统的潜力(如数据驱动决策、平台化协同),然而发展路径被不同制度逻辑所塑造和争夺。数智逻辑被科层逻辑吸纳为管控规则的延伸,被市场逻辑视为潜在的效率规则,被社区逻辑视为对其自主性规则的威胁。这种差异化接收,使得数智逻辑未能成为整合性基础规则,反而在一定程度上放大了既有逻辑间的裂痕。

(3)行动者互动:行政整合与服务拓展的互动格局

在“科层逻辑主导、社区与市场逻辑竞合受阻”的格局下,行动者面临相互冲突的多重任务与激励,互动呈现围绕“基础信息系统”的行政整合与围绕“一键通服务平台”的服务拓展两条路径并行的特征。中央政府扮演制度环境塑造者角色,为地方数字化转型提供合法性来源与方向指引,并运用财政转移支付与试点项目等杠杆间接调控改革进程。地方政府承担平台建设者与制度协调者的双重角色,一方面依托科层权威协调部门,打通数据壁垒,建成服务于内部管理的基础信息系统;另一方面则尝试整合社区与市场资源,推动面向居民的“一键通”综合服务平台建设,其行动受完成上级考核与探索本地政绩的双重目标驱动。社区组织成为能力分化主体,在基础信息系统中,其作为标准化行政节点,能高效完成信息核验等任务;在“一键通”平台中,则被期望成为复杂需求的采集者与服务响应者。由于市场主体参与不足,社区在实际中常被迫承担服务兜底功能,但其资源与能力的差异导致了服务落地的严重

不均,这驱使其采取选择性执行或变通行为来维持服务的有效性^[14]。一位街道工作人员对此直言:“最终的落实环节完全压在了社区。这就出现了一个核心矛盾:平台是全市统一的,但社区的承接能力却千差万别。对于缺少少人的社区来说,要独立、高质量地承接并完成平台下派的所有任务,支撑起整个服务体系的‘最后一公里’,难度非常大。”(访谈编号:I26)

市场主体是有限参与者,其参与主要集中在公建民营的基础设施运维,而在需要深度运营的助洁、助浴等服务领域,因价格限制、补贴不足与规模困境等,参与意愿低迷。社会组织与志愿者提供补充性服务,但其作用具有临时性与局部性。老年人作为差异化受益者,在基础信息系统中因流程简化而受益,办事负担减轻;但在“一键通”平台中,则因有效供给不足与系统适老性欠缺,需求表达与获取渠道受限,实际获得感被削弱。部分老年人反映:“平台操作界面对高龄群体并不友好,字体小、步骤多,自己根本不会用,最终仍需依赖子女或社区工作人员代为操作,技术赋权的效果因此大打折扣。”(访谈编号:I19)然而,老年人并非完全被动,部分老年人也会借助身边的社会关系网络,以找人帮忙的方式获取本应由技术直接提供的服务。但这种依赖也带来了新的问题,那些子女不在身边、与社区联系薄弱的老年人,便被排除在技术赋权的受益范围之外,形成了新的数字鸿沟。老年人的行为选择,客观上强化了社区逻辑的价值:正是因为技术系统的适老性不足,社区工作人员才不得不承担起技术中介的角色。

行动者沿两条轨道互动:一方面,在以行政整合为核心的轨道中,互动遵循科层逻辑,由中央政府设定框架,地方政府主导执行,社区与企业分别作为数据节点与技术工具被纳入,目标是实现跨部门数据互通与管理提效,这一轨道运行相对顺畅。另一方面,在以服务拓展为核心的轨道中,互动本应涉及社区逻辑的在地响应与市场逻辑的专业供给,但由于逻辑间的规则冲突(标准化与弹性化、公益性与营利性)且缺乏有效协调,导致地方政府协调困难、市场参与不足、社区超负荷承载,老年人需求难以被有效满足。这两条轨道虽在理论上相互支撑,在

实践中却因底层制度逻辑的竞争与错配而彼此脱节。

(4)制度产出:数据整合突破与服务落地困境并存

本阶段制度变迁在数据互通和标准化政务服务层面取得突破,但在复杂养老服务供给层面进展有限。核心成果体现在打破了部门间信息孤岛,民政、公安、人社、卫健等部门通过签订数据共享协议、建立跨部门协同机制,实现了人口、社保、死亡殡葬等多维信息的系统归集与动态更新。这一突破使老年证和老龄津贴办理流程得以优化:系统通过线上数据比对自动识别符合条件的老年人,社区网格员完成线下核验后反馈至系统,政府据此主动发放证件或补贴,实现了从“人找服务”到“服务找人”的转变,显著减轻了老年人的办事负担。普惠养老服务供给方式从政府被动响应向主动提供转型,数字技术在标准化、程序化的政务服务场景中成功嵌入,提升了行政效率和服务可及性。然而,因社区执行能力不足、市场主体参与动力缺乏、服务供需对接机制不完善等,“一键通”系统等面向复杂养老服务供给的数智化探索未能取得实质进展,系统虽在技术架构上初步建成,但因缺少市场主体参与、社区人力不足等而长期未能

开放使用。

总体而言,数字化整合期在技术基础设施与政务流程整合方面取得显著进展,初步实现了跨部门数据互通与标准化服务供给。然而,这一阶段的制度变迁仍深陷科层逻辑的路径依赖:技术应用聚焦于管理控制而非服务创新,市场主体因激励不足而参与有限,社区组织在行政任务与服务需求之间疲于应对,中央政府的战略意图未能有效转化为基层协同动能(图3)。该阶段转型的根本局限在于,将数智化简化为平台搭建与数据归集,忽视了多元主体的能力匹配、利益协调与制度适配,亟须通过更深层次的制度重构与主体赋能,迈向以需求响应为核心的智慧融合新阶段。

3. 智慧化融合期多重制度逻辑分析

本阶段(2018年至今)以“人工智能+居家养老”试点建设为标志,进入技术、制度与服务深度融合的新阶段。本阶段的核心特征是数智逻辑从工具跃升为纽带,推动市场逻辑、社区逻辑与科层逻辑由竞争或单向主导转向多元协同,形成国家引导、地方创新、市场运作、社区嵌入的互动格局,这一阶段标志着养老服务从“数字化整合”迈向“智慧化融合”的转型。

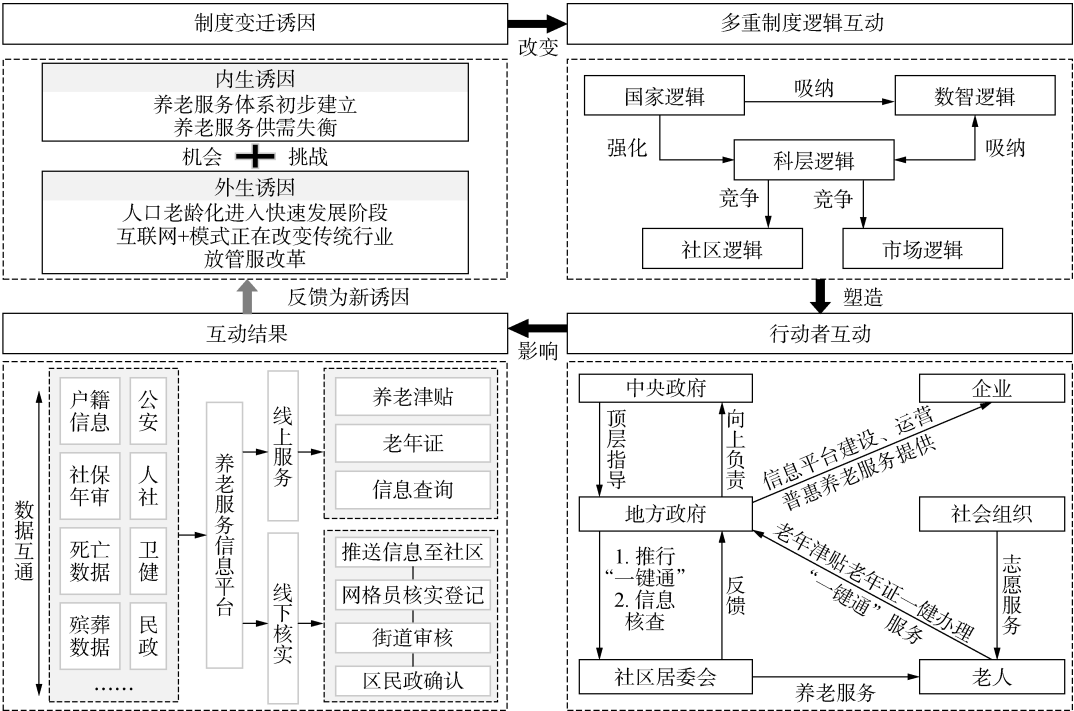


图3 数字化整合期多重制度逻辑分析框架

(1) 制度变迁诱因:智慧技术成熟与服务需求升级

随着人口老龄化程度加深,高龄、失能、独居等老年群体规模扩大,养老服务需求从基础生活照料向健康管理、精神慰藉、紧急救助等多维度延伸,呈现多样化、个性化和即时性特征。前期的数字化阶段虽实现了部门数据互通和标准化政务服务优化,但在服务范围、精准度和响应速度等方面仍难以适配现实需求升级。与此同时,5G、人工智能、物联网等技术的成熟为服务模式创新提供了技术可行性:可穿戴设备、生命监测设备等智能终端能够实现老年人健康数据的实时采集与传输,云平台能够整合居家、社区、机构等多元服务资源实现协同供给。2019年W市入选首批全国人工智能条件下养老社会实验试点城市,政策层面明确了“互联网+居家养老”的战略方向,强调以智能技术构建服务生态、以数据驱动实现精准匹配、以多元主体协同优化供给结构。此外,社区工作者和养老护理员待遇保障机制的完善,也为服务供给能力提升创造了条件。

(2) 多重制度逻辑互动:多元逻辑协同发展

本阶段最显著的变化在于数智逻辑的规则化及其引发的连锁调适。数智逻辑衍生出以数据贯通、算法调度和平台互联为核心的新型规则体系,开始塑造场域的整体运行方式。“系统自动匹配最近且具备相应技能的护理员,并规划最优路线。这种效率是以前人工派单没法比的。”(访谈编号I35)在此背景下,各逻辑的定位与关系发生深刻重构:首先是数智逻辑与市场逻辑相互强化。数智逻辑提供的精准匹配、规模运营能力,与市场逻辑对效率、竞争与创新的追求高度契合,二者的规则体系相互兼容,推动服务供给向专业化、精细化发展。其次是科层逻辑的角色发生转移。面对去中心、网络化的服务生态,科层逻辑直接管控的成本升高、效果递减,其角色由直接管控转为政策引导与资源支持,并与市场逻辑形成功能互补,共同达成治理绩效目标。最后是社区逻辑的价值回归。在服务最终落地环节,社区逻辑所承载的地方性知识、人情信任与弹性协调能力等成为

弥补技术刚性、实现“最后一公里”服务的关键,其与市场逻辑形成功能互补,而非制度排斥。国家逻辑在此过程中主要发挥顶层耦合作用,通过战略试点、资源倾斜与合法性赋予,进一步强化数智逻辑的地位,并促进各逻辑在智慧养老这一共同目标下形成协作框架。至此,逻辑间的关系不再是简单的支配或竞争,而是在特定功能环节依据各自比较优势进行分工与协同,呈现“生态化”的复杂适应特征。

(3) 行动者互动:以平台为枢纽、多元主体网络化互动

本阶段制度变迁实现了制度逻辑的功能再定位与结构再平衡:市场逻辑从被动参与转变为主动嵌入,科层逻辑从全面控制转型为制度引导,社区逻辑从边缘执行跃升为服务枢纽,数智逻辑彻底摆脱工具属性,演化为整合多方行动者的生态化存在。在制度逻辑互动格局重构下,行动者互动呈现以平台为枢纽、多元主体网络化互动的新特征。中央政府扮演高位赋能者角色,为地方改革提供顶层的合法性授权与政策容错空间。地方政府转型为规则设计与平台运营的统筹者,其角色从直接供给服务与建设项目,转变为制度框架的搭建与生态秩序的维护,并通过财政补贴购买市场服务,从而在退出一线运营的同时牢牢掌握着服务生态的核心规则制定权与分配权。企业提供专业服务,依据政府设定的规则与价格,通过平台接单提供标准化、专业化的上门服务。社区组织回归并强化其在地化信任枢纽与服务协调者角色。一位社区工作人员描述了这一协作模式:“合作机构提供服务,社区则负责组织老人、提供信息。老人的健康数据通过平台共享,我们能为他们制定更个性化的居家康复方案。这是双赢。”(访谈编号:I39)本阶段的社区组织脱离了前期单一的行政数据采集功能,利用其地方性知识、熟人网络与情感联结,承担起需求精准摸排、协助老年人使用技术工具、监督服务质量、反馈在地信息等关键职能。老年人角色实现根本性转变,成为具有选择权的服务使用者与评价者。通过能力评估与补贴资格认定,老年人可根据自身需求在平台上自主选择服务项目与服务商,并通过评价反馈机制直接影响服务商

的绩效与收益,从而获得了前所未有的参与权与话语权。一位老人说:“现在护理员来了做什么、做多久,我心里都有数,服务不好我可以投诉,感觉自己真的是在消费。”(访谈编号:149)老年人的评价不再是可有可无的反馈,而是直接嵌入服务生态的运行机制,投诉率影响服务商的派单权重和补贴结算。这意味着,老年人的选择行为已开始反向塑造市场逻辑的运作方式,迫使服务商更加重视服务质量。同时,老年人通过平台留下的使用痕迹和评价数据,也成为政府调整补贴标准、优化服务采购的重要依据,对国家逻辑和科层逻辑形成自下而上的信息输入。至此,老年群体从被动的数据客体,逐步演化为具有实质性话语权的治理参与者。

行动者在上述制度逻辑互动下承担起新的角色,其互动共同构成了一个以智能平台为运营中枢、以规则与数据为连接纽带的功能性网络。在这一网络中,地方政府作为规则轴心,通过平台向企业发布服务需求与支付补贴,并向社区下达协同任务与反馈要求。正如一位区级平台管理人员所描述的:“区一级的平台负责监管、监督、补贴审核等,是一个枢纽,市一级总平台的功能更加宏观,每一级有每级的功能……机构层就是具体的服务供给。”(访谈编号:142)企业依赖平台获取订单、提供服务并接受监管,社区依托平台上传需求、协调落地并实施监督,老年人通过平台选择服务并反馈体验,中央政府则为整个网络提供权威赋能与资源支持。所有行动者均被纳入一个由数据流、服务流、资金流与规则流贯穿的生态系统之中,其互动从纵向的行政命令链条,演变为多中心、多向度的网络化协同。

(4)制度产出:纵横交错的智慧服务生态成型

本阶段的制度产出为一个立体化的智慧服务生态系统:在“纵向”维度,市级统筹平台、区级综合为老服务平台、街道服务网点与社区服务中心实现层级贯通。养老数据得以自上而下传导政策指令、自下而上汇聚服务需求与反馈,形成双向互动的信息流与资源流。区级平台作为核心枢纽,既承接市级政策与数据汇总任务,

又向下延伸至街道与社区推动服务落地,构成政策执行、资源调配与质量监督的完整链条。该体系延续了科层逻辑的组织优势,但借助数智逻辑实现了从单向命令到动态协同的范式转换。在“横向”维度,民政、卫健、人社、残联、网格指挥中心等部门打破传统条块壁垒,实现了跨领域数据联通,老年人的健康档案、家庭医生签约状态、残疾等级、社保缴纳情况、网格管理信息等多维数据被集成于统一平台,为精准识别需求、科学配置资源、动态调整服务方案提供坚实的数据基础。这种横向整合突破了科层逻辑的部门分割困境,依托数智逻辑的平台化能力实现了真正的跨部门协同治理。

总体而言,W市在智慧化融合期初步建成一个“纵向贯通、横向联通、主体协同、数据驱动”的养老服务新生态,实现了从“有没有”到“好不好”再到“精不精”的服务跃迁(图4)。

(5)新兴矛盾:智慧化融合阶段的制度调适挑战

智慧服务生态的形成在提升供给效能的同时,也在实践中催生出新的矛盾:首先是数据权属界定不清的问题。平台运营企业在服务过程中积累了大量老年人健康档案、行为轨迹等多维数据,尽管区民政局可通过平台接口获取服务数据以履行监管职责,但数据的完整归集权与二次开发权仍主要由平台方掌握。这一格局的形成源于数智逻辑的独立生成性,平台凭借数据占有获得了事实上的制度权力,而政府在退出直接运营后,尚未建立起与这一新权力相匹配的监管规则。与此同时,老年人作为数据来源方,其个人信息权益保障机制亦不健全,数据被如何使用、是否用于商业开发、如何退出等问题缺乏明确的制度回应。其次是算法责任认定困难的问题。智能派单与需求匹配算法的决策规则对监管方和服务使用者均不透明,当匹配出现失误时,平台方、服务企业与监管部门之间的责任归属缺乏明确的制度依据。这一问题的根源在于数智逻辑重构了决策权的配置,算法调度取代了人工派单,决策权从行政系统向技术系统转移,但传统的行政问责机制并未随之调整。当算法决策出现失误时,平台可以技术中性为由规避责任,企业可以按系统指令执

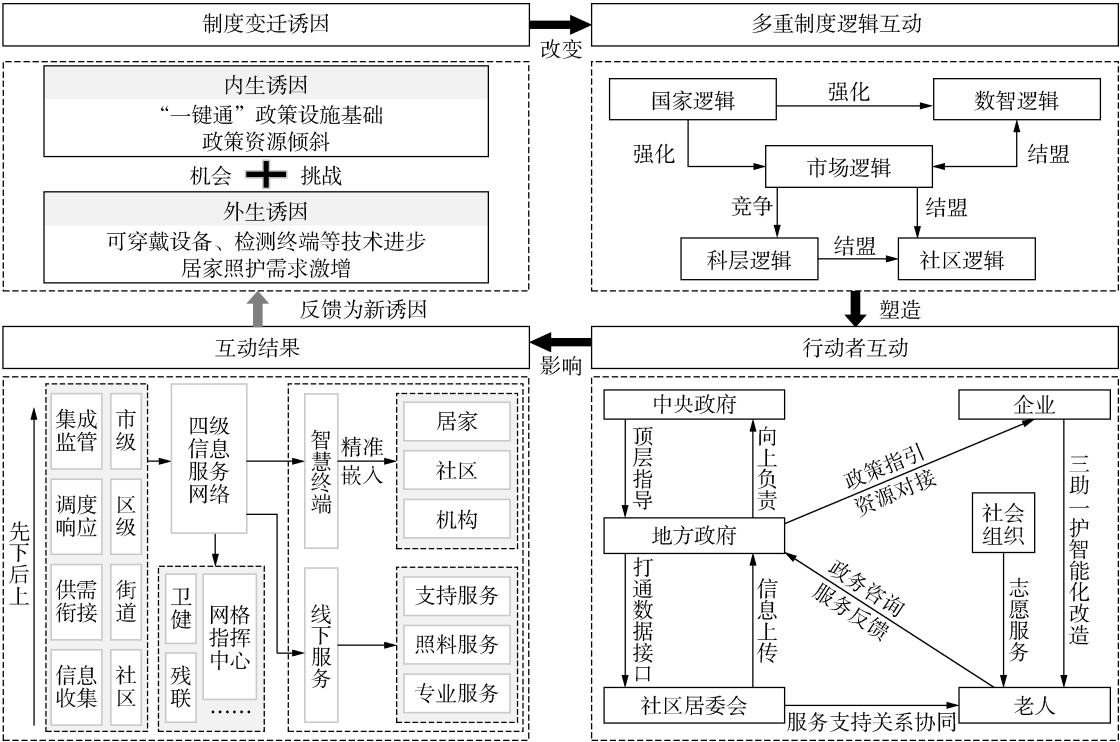


图 4 智慧化融合期多重制度逻辑分析框架

行为由推卸责任,而监管部门则因缺乏算法透明度和责任认定标准而难以介入。最后是市场竞争机制失灵的问题。少数头部平台已形成集中承接政府购买服务的格局,凭借数据积累与合作惯性对潜在进入者构成较高壁垒。某位企业负责人说:“资质审核、数据对接这些门槛对小机构来说很难跨越…前期投入大,结款不及时对我们压力也大…主要参与的都是 W 地区几个知名国央企…”(访谈编号:114)这一现象表明,数智逻辑与市场逻辑的强化联盟在提升效率的同时,也可能产生新的排他性,平台凭借数据优势获得了超越市场竞争的地位,而中小服务商即使服务质量更好、价格更低,却可能因无法突破数据壁垒而被排斥在外,市场竞争机制的自净功能因此面临失灵风险。上述矛盾表明,智慧化融合并非转型的终点,而是新一轮制度调适的起点。多元逻辑协同所带来的效率提升,同时也伴随着权力关系的重新配置,这种配置若缺乏制度规范,就可能衍生出新的矛盾与问题。

4. 普惠养老服务数智化转型:一个基于动因、互动与行动的过程性框架

基于对 W 市普惠养老服务数智化转型历

程的案例分析,提炼数智化转型的过程性框架(图 5)。该框架揭示,普惠养老服务的数智化转型是一个由外部诱因与内部矛盾耦合启动,经由场域内多重制度逻辑的权力与功能关系重构作为核心机制,最终通过多元行动者的策略性调适转化为具体实践的、连贯的社会过程。其转型可系统提炼为以下 4 个核心命题:

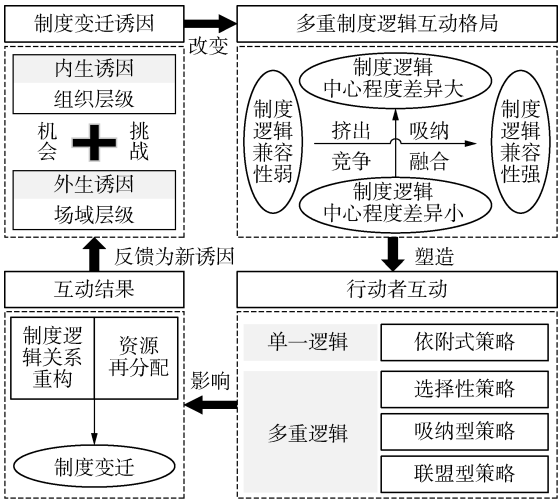


图 5 普惠养老服务数智化转型的过程性框架

命题一:转型由外生技术机遇与内生治理矛盾的周期性共振所触发,且核心矛盾的演进决定了阶段性任务的升级。

数智化转型并非线性技术扩散,其每一阶段的启动都源于外部技术条件与内部体系最尖锐矛盾在特定历史节点的契合。在信息化奠基期,内部矛盾是科层体制的信息“黑箱”与管理低效,外部“政府上网工程”等技术浪潮提供了工具,共同驱动了以办公自动化和数据电子化目标的行政革新。在数字化整合期,矛盾焦点转移为数据孤岛和服务碎片化引发的协同困境,而移动互联网与平台技术为跨部门整合提供了可能,推动任务转向平台建设和数据互通。至智慧化融合期,矛盾进一步升级为标准化供给与个性化、即时性需求之间的效能缺口,人工智能、物联网等智能技术则支持了精准匹配与生态化运营。因此,技术划定了转型的可能性边界,而服务体系内部最突出的矛盾则定义了每一阶段必须解决的核心问题。

命题二:转型的进程由多重制度逻辑间的“中心程度差异”与“制度兼容性强弱”共同塑造,并依次呈现“挤出-吸纳”“竞争”“融合”3种互动形态。

转型进程中的制度逻辑在权力与利益博弈中动态调整其相对位置与功能角色。在信息化奠基阶段,科层逻辑中心程度高,其与市场、社区逻辑的兼容性弱,导致后两者被挤出,但与数智逻辑在工具层面兼容性较强,因此对其加以吸纳。在数字化整合阶段,随着社区与市场逻辑的中心程度上升,两者与科层逻辑的兼容性虽略有改善但仍显不足,三方逻辑进入竞争状态,相互制约。在智慧化融合阶段,各逻辑在持续互动中主动调适,制度兼容性显著增强。科层逻辑侧重规则与赋能,市场逻辑专注专业供给,社区逻辑强化在地协调,数智逻辑成为通用纽带,最终实现融合,形成功能互补的生态格局。

命题三:行动者的策略选择受制度逻辑互动的直接塑造。在单一逻辑主导情境下,行动者普遍采取依附式策略;在多重逻辑并存与互动情境下,则衍生出选择性策略、吸纳型策略及联盟型策略。

制度逻辑是行动者合法性的供给方,其规则体系与价值标准构成合法性的评判依据;行动者则是合法性的承载体,通过响应制度逻辑

的规则和要求获得合法性和承认并取得相应的资源。当单一制度逻辑(如奠基期的科层逻辑)在组织场域内占据绝对主导地位时,其他逻辑被显著挤出或处于边缘。在此情境下,行动者为获取主导逻辑所赋予的合法性与资源,其策略高度趋同,普遍表现出依附式策略,即严格遵循主导逻辑的规则与指令,以服从换取生存与发展空间。当多重制度逻辑(如发展期的科层、市场、社区逻辑)并存且互动增强时,行动者面临的合法性评判标准与资源渠道,策略因而变得复杂与分化,主要演化为三类:一是选择性策略。行动者基于自身资源与目标,有选择地响应或利用不同逻辑的要求,如社区在行政考核与居民需求间进行权衡与取舍。二是吸纳型策略。主导性行动者(如地方政府)或处于关键节点的行动者,有意地吸收或利用其他逻辑中的元素、资源或话语,以增强自身行动在相应制度逻辑评判标准下的合法性与有效性,或试图整合、调和不同逻辑间的冲突。三是联盟型策略。不同类别的行动者(如企业与社区组织)基于互补的利益或共同应对的压力,形成暂时性或稳定性的联盟,以在多重逻辑的场域中增强议价能力与行动效能。如服务商与社区合作以更有效地进入并服务本地市场。行动者策略从依附到选择、吸纳乃至联盟的变化,不仅是制度逻辑互动格局变化的反映,也塑造了转型具体路径与实践样貌。

老年群体的行动策略经历了从被动接受到主动选择的演变。在信息化奠基期,老年人作为沉默的数据客体,其需求只能通过家属一些非正式方式被动呈现,策略空间几乎为零。在数字化整合期,老年人演化为依赖性的差异化受益者,借助子女、社区工作人员等社会关系网络获取服务,但这种依赖也使部分老年群体被排除在技术赋权之外。至智慧化融合期,老年人转变为具有反作用力的主动参与者,其平台评价行为直接影响服务商的绩效收益,反向塑造市场逻辑的运作方式,同时也为政府决策提供信息输入。这一演变轨迹表明,数智化转型不仅是制度逻辑的重构过程,也是老年群体从治理客体向治理主体逐步回归的过程。正是在这个意义上,普惠养老以老人为中心的价值导

向,才从政策话语转化为可感知的制度实践。

命题四:行动者策略互动所引致的制度逻辑关系重构与资源再分配,其结果将反馈为新的制度性诱因,驱动矛盾焦点转移,从而引发下一阶段制度变迁。

每一阶段的转型进程,其核心产出不仅是具体的技术平台或服务模式,更深层的是制度逻辑间相对权力与兼容性的变化,以及由此带来的资源与注意力的重新配置。这些结果会改变组织场域内的机会、约束与矛盾组合。如信息化奠基期行政数据的整合成果,在缓解信息“黑箱”矛盾的同时,也因其标准化与集中化特性,为数字化整合期数据孤岛与协同困境这一新矛盾的凸显埋下了伏笔。同样地,数字化整合期多元逻辑竞争导致的平台悬浮与服务割裂,恰恰构成了智慧化融合期必须解决的效能缺口。因此,转型并非由外部连续输入的全新动因简单推动,而是一个内生性、序列性的演进过程。前一阶段互动产生的制度结果,构成了后一阶段制度变迁的深层诱因与初始条件。正是这种“互动产出→新诱因→新互动”的持续性反馈,推动了转型任务的阶梯式升级与治理体系的周期性调整,使其成为一个具备内在演进动力的复杂社会过程。

综上,W市的转型历程表明,普惠养老服务的数智化并非单纯的技术升级,而是一个连续的、内生的制度变迁,成功的转型不仅取决于识别矛盾与引入技术,更在于能否通过精巧的制度设计,引导多元逻辑从冲突走向协同,并激发行动者形成建设性的策略合力,从而驾驭转型进程中不可避免的周期性挑战。

五、结论与政策启示

本研究以制度逻辑理论为分析框架,通过对W市案例的纵向剖析,系统揭示了普惠养老服务数智化转型的动态过程与深层机制。从具体实践来看,其转型历程清晰地呈现出信息化奠基、数字化整合与智慧化融合3个阶段:在信息化奠基期,科层逻辑主导下的制度启动以行政效率提升为目标,通过政务信息化建设奠定了数据基础,但老年人作为被动数据客体,其真实需求被排除在制度设计之外;在数字化整合

期,科层逻辑与社区逻辑、市场逻辑的竞争初步显现,跨部门数据整合取得突破,但服务供给因多元逻辑冲突而落地困难,老年人只能借助社会关系网络在制度缝隙中获取有限服务;在智慧化融合期,数智逻辑从工具跃升为纽带,推动多元逻辑走向协同,老年人转变为具有选择权和评价权的主动参与者,其行为开始反向塑造服务生态的运行逻辑。然而,这一协同生态也催生出数据权属界定不清、算法责任认定困难、市场竞争机制失灵等新的矛盾,表明智慧化融合并非转型终点,而是新一轮制度调适的起点。基于上述实践经验,提炼出数智化转型的动态理论框架:普惠养老服务数智化转型本质上是一个内生性、序列性的制度变迁过程,其核心动力在于多元制度逻辑之间兼容性的动态演化。这一演化遵循特定的路径,从奠基期的挤出-吸纳到整合期的竞争再到融合期的协同,而推动这一路径展开的深层机制在于,每一阶段形成的制度成果都会内生出新的矛盾,进而驱动下一阶段的制度调适。这一发现突破了将制度逻辑视为静态共存要素的传统视角,揭示了制度逻辑兼容性本身是一个可变的、可建构的制度现象。

作为国家级试点城市,W市在政策资源、技术基础和组织能力方面具有先行优势,其智慧化融合阶段的具体做法,如平台架构设计、部门协同机制、补贴标准设定等,带有明显的情境依赖性。此次研究的价值不在于提供一套可供复制的W市经验,而是要从W市实践中提炼出具有普遍解释力的理论框架。这一框架的适用性,不取决于某一地区是否拥有与W市相同的政策资源,而取决于该地区是否面临类似的制度逻辑冲突与转型任务。在这个意义上,本研究为不同发展基础的地区推进普惠养老服务数智化转型提供了一套诊断工具和分析视角,各地可根据自身所处阶段的核心矛盾,识别主导逻辑、预判逻辑冲突、设计干预节点,而非简单套用先进地区的技术方案。基于此,按照转型的3个阶段,提出分层分阶段的政策建议。

首先,信息化奠基阶段的核心特征是科层逻辑主导,制度变迁的主要矛盾是信息“黑箱”导致的资源错配,因此,这一阶段的政策任务应

聚焦于基础数据能力的构建。具体而言,一是建立覆盖老年人的标准化信息采集流程,明确社区网格员在数据更新核验中的职责,确保底数清晰可查。二是打通公安户籍、卫健死亡等基础数据,通过系统自动比对减少老年人重复提交负担,将数据能力转化为可感知的办事便利。需要强调,这一阶段应避免在基础数据尚未夯实的情况下盲目引入复杂服务平台,以防止系统建成后因缺乏数据支撑而长期闲置。

其次,数字化整合阶段的核心特征是多重逻辑并存与竞争,制度变迁的主要矛盾是条块分割导致的协同困境。因此,这一阶段的政策任务应从内部数据管理转向跨部门协同规则建设。具体而言,一是建立跨部门数据共享的制度框架,通过签订协议、建立联席会议,将数据协同从人情协调转化为可执行的规则体系。二是优先将整合成果应用于老年证办理、高龄津贴发放等标准化场景,通过数据比对实现“免申即享”。三是针对数据共享中的隐私风险,建立分级授权机制,明确数据在部门间流转、个人知情同意、商业用途禁止的边界,从制度层面防范数据滥用。

最后,智慧化融合阶段的核心特征是多元逻辑走向协同,但衍生出了数据权属、算法责任、市场竞争等新矛盾。因此,这一阶段的政策任务应从平台建设转向生态治理,回应融合之后的新问题:一是在数据权属方面,平台积累的老年人数据兼具公共属性和商业价值,可行的制度安排是政府主导采集标准与开放规则、企业基于特许享有有限使用权、个人保留知情与退出权利,可探索设立养老数据监管专责机构处理权益纠纷。二是在算法责任方面,针对智能派单不透明导致的服务失误追责难题,应建立算法备案与解释机制,要求平台向监管部门公开核心规则,并为失能、高龄群体设置人工干预兜底条款。三是在市场竞争方面,针对头部平台数据优势可能抑制市场活力的问题,应建立数据开放标准,要求承接政府购买服务的平台向中小服务商开放必要接口,同时建立市场集中度监测机制。

数智化转型是一个持续演进的过程,每一阶段的制度成果都会催生出新的矛盾,进而推

动下一阶段的制度调适。政策设计的最终目标不应是构建一个完美的静止体系,而是建立一个能够持续观察新问题、学习新经验、调适新规则的动态工作机制。具体而言,可考虑由民政部门牵头,联合卫健、人社、市场监管等部门,以及企业代表、社区工作者和老年人代表,定期召开养老服务生态协调会议,针对问题进行多方协商和规则迭代。通过这种常态化的协商调适机制,引导普惠养老服务在动态平衡中实现可持续的高质量发展。

参考文献:

[1] 朱震宇. 养老服务保障的基本逻辑、公平与制度优化[J]. 社会保障评论,2025,9(3):114-127.

[2] 李沁怡. 福利错位:我国县域普惠养老政策的实践偏差及其解释[J]. 社会保障评论,2023,7(5):116-131.

[3] 张元梦,王尚瑞,马青山. 技术嵌入养老:智慧健康养老政策对老年人健康的影响[J]. 中国人口科学,2025,39(4):66-81.

[4] 寸洪斌,杨增威,邓瑜君. 责任伦理视域下人工智能养老服务的伦理风险及其化解路径[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2025,27(3):100-108.

[5] 朱浩,陈功. “十五五”时期以养老服务高质量发展推进老龄社会治理现代化的实践路径[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2025,27(3):77-88.

[6] 杨露,林雪,张艳,等. 多重制度逻辑下的安全生产监管数字化转型——基于X化工园区的案例研究[J]. 管理世界,2025,41(1):127-152.

[7] 蒲新微,余柳君. 智慧居家养老服务的供需错位困境与适配路径[J]. 浙江工商大学学报,2025(5):134-146.

[8] THORNTON P H, OCASIO W. Institutional logics and the historical contingency of power in organizations: executive succession in the higher education publishing industry, 1958—1990[J]. The American Journal of Sociology, 1999, 105(3):801-843.

[9] GREENWOOD R, RAYNARD M, KODEIH F, et al. Institutional complexity and organizational responses[J]. The Academy of Management Annals, 2011, 5(1):317-371.

[10] 周雪光,艾云. 多重逻辑下的制度变迁:一个分析

框架[J]. 中国社会科学,2010(4):132-150.

[11] BESHAROV M L, SMITH W K. Multiple institutional logics in organizations: explaining their varied nature and implications [J]. Academy of Management Review,2014,39(3):364-381.

[12] 朱勋鸿,王大卫,胡珺祎,等. 多重制度逻辑视角下乡村公共物品供给的制度变迁过程及其机制研究——以西部 D 村供水制度为例[J]. 公共管理学报,2025,22(4):79-90.

[13] 侯玉兰. 建设高效电子政务 创建新型服务型政府[J]. 管理世界,2003(9):137-150.

[14] 杨爱平,余雁鸿. 选择性应付:社区居委会行动逻辑的组织分析——以 G 市 L 社区为例[J]. 社会学研究,2012,27(4):105-126.

How Does the Evolution of Institutional Logics Reshapes the Elderly Care Service Ecosystem? A Longitudinal Case Study of Digital-Intelligent Transformation in Inclusive Elderly Care / WANG Zengwen^{1,2}, LUO Peiling^{1,2} (1. Center for Social Security Studies, Wuhan University; 2. School of Political Science and Public Administration, Wuhan University)

Abstract: The digital-intelligent transformation of inclusive elderly care services constitutes an institutional change process jointly driven by exogenous technological opportunities and endogenous governance contradictions. Based on a longitudinal case study of City W, this paper partitions its transformation trajectory into three stages, namely, informatization foundation, digital integration, and intelligent integration, and yields four principal findings. First, as the transformation is driven by exogenous technological opportunities and endogenous governance contradictions, the focal contradictions evolve from the information black box to data silos, and ultimately to the service efficacy gap. Second, the transformation trajectory is co-shaped by the power relations and compatibility among five institutional logics—state, bureaucratic, market, community, and digital-intelligent—whose interactions progress through three escalating modes: crowding-out-and-absorption, competition, and integration. Third, actor strategies shift systematically with the configuration of institutional logics. Under a highly centralized bureaucratic logic that crowds out competing logics, actors converge on dependency strategies, trading compliance for legitimacy and resources; as multiple logics deepen their interaction and actors confront legitimacy criteria rooted in divergent logics, strategies diversify into selective, absorptive, and coalitional forms. Additionally, older adults undergo a role transition from passive data objects to substantive governance participants. Fourth, the institutional outputs of each stage feed back as new sources of contradiction, propelling institutional change in the subsequent stage. The current intelligent-integration stage, therefore, marks not an endpoint but the onset of renewed institutional adaptation, confronting emergent challenges of data ownership, algorithmic accountability, and ecosystem monopolization. Advancing the transformation hinges on identifying the dominant modality of logic conflict at each stage and designing stage-specific intervention points and coordinating instruments.

Key words: population aging; inclusive elderly care services; elderly care service ecosystem; digital-intelligent transformation; multiple institutional logics; collaborative governance