

从市场化到行政化： 两类养老服务平台的比较分析*

王 晶

【摘 要】互联网技术的崛起带来了养老服务模式的变革，本文比较了两种平台化养老服务供给模式。市场化养老服务平台模式以平台经济为基础，打通服务商与老年人之间的信息不对称，提高市场资源配置效率。而行政化养老服务平台模式，由于平台服务商嵌入行政系统，行政化机制取代了市场化机制，平台和服务商都只能依托政府购买服务资金维持生存，最终造成服务低效率、低质量、高成本的问题。在政策建议上，本文认为随着平台企业的发展成熟，政府的角色应逐步从补供方转向补需方，给予服务对象选择权，保证养老服务质量。

【关键词】养老服务 市场化平台模式 行政化平台模式 技术服务外包

【作者简介】王晶，社会学博士，中国社会科学院社会学研究所副研究员、社会工作和福利社会学研究室主任。

【中图分类号】C912 **【文献标识码】**A

【文章编号】2097 - 1125 (2023) 10 - 0058 - 16

随着移动互联网技术的快速发展，“互联网+”正在成为新一轮产业革命发展的重要驱动力。为了使养老服务适应“互联网+”的发展要求，大数据、移动互联网、物联网等“互联网+”新型科技兴起，医疗信息化、移动医疗、远程医疗、云智慧处理中心和医疗物联网等异军突起。“互联网+”运用于健康领域，可以更好地为不同人群提供标准化的服务。国务院于2015年7月4日正式发布《关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》（以下简称《指

* 本文系国家社会科学基金一般项目“养老服务平台组织发展模式研究”（19BSH171）的阶段性成果。

导意见》)。《指导意见》指出，支持智能健康产品的创新和应用，推广全面量化健康生活新方式；鼓励健康服务机构利用大数据等新技术搭建公共信息平台，提供长期的、个性化的健康管理服务；发展第三方在线健康市场调查、资讯评价、预防管理等应用服务，提升规范化和专业化运营水平；依托现有互联网资源，以社区为基础，搭建养老服务网络平台，提供护理看护、康复照料等居家养老服务；鼓励养老机构应用基于移动互联网的便携式体验、紧急呼叫监控设备，提高养老服务水平。^①《指导意见》的出台对“互联网+”养老政策的制定起到了引领性的作用。^②

那么在实践中，“互联网+”养老服务模式是如何运行的？“互联网+养老服务平台”是否有效改善了养老服务的供给？本文将从组织理论视角探讨两类养老服务平台的运行模式。

一、从市场化到行政化：两类养老服务平台的产生背景

（一）互联网技术与养老服务组织发展

互联网技术对养老服务产业组织模式产生重要影响。首先，养老服务产业在我国属于新兴产业，产业本身存在一些固有的问题。在产业结构上，产业总量规模大但单体规模小、产业链过短过窄、产业间横向合作少、产业间融合程度低；^③在服务供给上，服务资源分散化、碎片化，而且信息交流不畅通，供需不匹配。^④通过互联网技术的应用，养老服务产业供需信息不对称的问题可能得到有效解决；产业组织结构也更加扁平化，产业间的整合程度得到改善。^⑤江小涓提出，互联网技术将构建一种全纳产业链，需求信息、原料采购、智能制造、物流网配送、服务体验将全部被容纳到网络化的生产组织。^⑥具体到养老服务的生产组织，于潇等认为，“互联网+养老”

① 参见《国务院关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》，https://www.gov.cn/gongbao/content/2015/content_2897187.htm，2022年7月1日。

② 参见王晶、何祎金：《老年公共服务数字化趋势及政府干预策略》，《华南师范大学学报》（社会科学版）2021年第5期，第45~54页。

③ 参见杨立雄：《中国老龄服务产业发展研究》，《新疆师范大学学报》（哲学社会科学版）2017年第2期，第69~76页。

④ 参见郭丽娜、郝勇、吴瑞君：《“互联网+养老服务”：O2O模式的养老服务供需平台构建》，《电子政务》2016年第10期，第17~24页。

⑤ 参见李扬荻、李彦章：《“互联网+”养老产业的供给侧改革》，《开放导报》2018年第1期，第85~88页。

⑥ 参见江小涓：《高度联通社会中的资源重组与服务增长》，《经济研究》2017年第3期，第4~17页；江小涓、靳景：《中国数字经济发展的回顾与展望》，《中共中央党校（国家行政学院）学报》2022年第1期，第69~77页。

由智能设备、线上服务平台和线下服务圈三大板块组成，这种组织模式既是一种自下而上的模式，线下智能设备搜集信息并向线上平台输入老年人生活习惯、居家服务等潜在需求；同时，更是一种自上而下的模式，借助线上大数据资源挖掘养老需求，由线下服务圈根据线上平台的分配，有针对性地向老年群体输出精准服务，最终形成闭合环路，实现养老服务与需求的无缝对接。^① 还有一些学者认为，我国互联网养老服务产业链格局已初步形成，产业链涵盖紧急救助、康复医疗、健康管理、远程医疗、家政服务、主动关爱等基本养老服务项目，产业组织将越来越呈现平台化、一体化趋势。^②

总体来看，现有研究大都集中于对“互联网+养老”内涵的描述和解释，缺乏对互联网养老服务组织结构的深度分析，特别是忽视了制度性因素对技术变革产生的反作用。本文分析两种养老服务平台组织的运行机制，探讨平台组织模式发展的基础。

由于平台组织的双边具有互相依存性，服务商的发展有赖于服务需求主体的购买能力和购买意愿；而需求主体（老年群体）的满足也有赖于服务商的日益成熟。笔者认为，在当前背景下，需求主体的购买能力和购买意愿是决定平台组织运行的先决条件。基于以往研究，目前服务购买主体主要包含老年人家庭和地方政府，两种模式的需求主体掌控的核心资源不同。不同主体的行动能力有所差异，平台的运行逻辑必然也会有差异，这两类购买方式形成了两种不同的组织模式，即市场化和行政化的组织协调模式。^③

在市场化协调机制下，买方和卖方之间是一种平行关系，双方按照交易条款形成一种平行的契约关系。而行政化协调机制主要体现为组织之间的从属性或依赖性关系。周黎安研究中国政府内部上下级关系时提出“行政发包”制，上级政府作为委托人集中控制人事权、干预权、指导权等，而承包人被默许其他剩余的权力，发包人与承包人之间存在非对称权力关系、官僚

① 参见于潇、孙悦：《“互联网+养老”：新时期养老服务模式创新发展研究》，《人口学刊》2017年第1期，第58~66页；江小涓、靳景：《中国数字经济发展的回顾与展望》，《中共中央党校（国家行政学院）学报》2022年第1期，第69~77页。

② 参见张锐昕、陈冠宇、于锦文：《“互联网+养老”主体合作：模型框架与思路进路》，《吉林大学社会科学学报》2021年第6期，第161~169页；江小涓、靳景：《中国数字经济发展的回顾与展望》，《中共中央党校（国家行政学院）学报》2022年第1期，第69~77页。

③ 参见〔匈牙利〕雅诺什·科尔奈：《社会主义体制——共产主义政治经济学》，张安译，中央编译出版社2007年版，第85~97页。科尔奈区分了五种不同形式的组织协调机制：（1）官僚协调（行政协调）；（2）市场协调；（3）自律协调；（4）道德协调；（5）家庭协调。

规则和程序控制，这些构成了行政发包制中行政化的核心维度。^① 顾昕在研究公立医院改革时，也引用了行政化的概念，认为中国医疗体制是一种“行政型市场化”体制，因为公立医院既受到行政协调机制干预，又具有市场化的特征。^② 黄晓春等进一步将行政化概念拓展到社会服务组织，提出“行政吸纳社会”现象，即在一个不存在充分竞争的公共服务外包市场，行政部门具有较大的自由裁量权，它与社会组织形成“特殊主义”的“借道”机制，公共服务外包的质量控制总是在体制内完成，行政部门用自己的目标和偏好去干预外包的社会服务组织。在这种情况下，社会服务组织并不具有独立性，更像是行政机构的末梢。^③ 本文使用的行政化概念吸纳了前述几位学者的研究，在地方政府主导养老服务平台的建构中，一方面，地方政府通过购买服务的方式解决“互联网+”养老服务的难题，使社会组织成为公共服务的助手；另一方面，地方政府又对社会组织的目标和行为进行了干预和控制。本文通过比较市场化平台与行政化平台两类平台，探讨当下互联网养老服务的组织模式和运行机制。

（二）市场化养老服务平台

互联网时代，公共服务供给模式发生了一些变化。最开始发展起来的电商模式是 B2C (business to customer) 模式，主要涉及实物商品的线上销售、送货上门，典型的 B2C 平台包括京东、淘宝等。随着人们嵌入互联网的程度日益加深，电商模式转移到更加高频的生活场景中来，其核心是把线上的消费者带到线下的场景中去，让用户在线支付产品和服务后，到线下去享受服务。市场化 O2O (online to offline) 平台模式最早由 Trial Pay 创始人 Alex Rampell 提出，具体指采用线上营销和线上购买带动线下经营和线下消费的商务模式，其主要特征有三个：一是在地客户；二是多种渠道融合；三是服务性质。^④ 在形式上，市场化 O2O 平台模式类似 B2C 模式，只是在服务内容、服务方式上有所变化。市场化 O2O 平台模式的核心是通过互联网平台在线上交流信息并配置资源，实现线下的商品和服务消费。^⑤ 例如，专车、

① 参见周黎安：《行政发包的组织边界 兼论“官吏分途”与“层级分流”现象》，《社会》2016年第1期，第34~64页。

② 参见顾昕：《行政型市场化与中国公立医院的改革》，《公共行政评论》2011年第3期，第15~31页。

③ 参见黄晓春、周黎安：《政府治理机制转型与社会组织发展》，《中国社会科学》2017年第11期，第118~138页。

④ 参见郭丽娜、郝勇、吴瑞君：《“互联网+养老服务”：O2O模式的养老服务供需平台构建》，《电子政务》2016年第10期，第17~24页。

⑤ 参见郑志来：《共享经济的成因、内涵与商业模式研究》，《现代经济探讨》2016年第3期，第32~36页。

共享单车、上门送餐等都是采用这种模式。过去几年，在新模式的推动和资本的催化下，上门送餐、上门服务、滴滴打车等各种市场化平台模式层出不穷。在这个阶段，由于移动终端、微信支付、数据算法等技术的成熟，加上资本的催化，互联网平台服务开始和用户的日常生活融合，成为居民日常生活中密不可分的一部分。

在众多的市场化服务平台中，一些以养老服务为核心的市场化平台也开始发展起来。从产业组织理论来讲，平台经济作为一种创新型商业模式正在逐步改变传统的服务业市场结构。平台企业的核心特征在于服务供方和需方之间相互依赖、需求互补，供（需）方的收益水平取决于需（供）方参与者数量，一方的用户通过平台与另一方用户相互作用获得价值（见图1）。^①在这个意义上，古代的“市集”“市场”都具有平台经济的一些基本特征，区别在于由于网络具有低成本、分散用户的优势，各大门户网站通常都很容易聚集起相互依存的双边市场。^②市场化平台企业的另一个基本特征是商业模式。所谓商业模式就是价格结构问题，互联网时代有很多服务是免费的，不过价格结构不同。比如，互联网门户对于消费者一侧几乎是完全免费的，它通过广告来盈利；而Windows系统则反过来，对应用程序的开发商免费，而对消费者收费。具体到互联网养老医疗领域，美国的ZocDoc是一个医生预约服务的平台，其特点是患者通过这个平台预约医生免费，但是对医生收费；Practice Fusion平台提供电子病历系统，它对医生是免费的，盈利点在广告商和大数据分析服务。^③目前国内大部分市场化服务型企业还处于初创阶段，其核心目标集中在通过低价格竞争策略吸引大量老年客户及其子女。

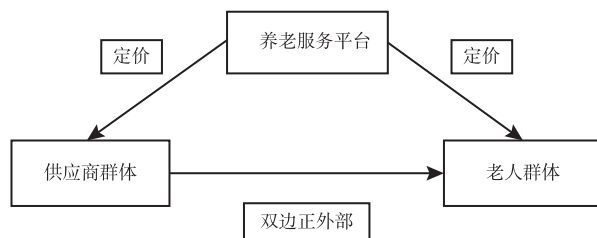


图1 平台企业的运营模式

资料来源：笔者自制。

- ① 参见程贵孙、陈宏民、孙武军：《双边市场视角下的平台企业行为研究》，《经济理论与经济管理》2006年第9期，第55~60页。
- ② 参见丁宏、梁宏基：《互联网平台企业的竞争发展战略——基于双边市场理论》，《世界经济与政治论坛》2014年第4期，第118~127页。
- ③ 参见杜创：《平台理论视角下的互联网与“分级诊疗”》，《中国卫生政策研究》2016年第1期，第58~64页。

（三）行政化养老服务平台

行政化平台模式的发展路径与市场化平台企业的发展路径有所不同。行政化养老服务平台与中央政府“互联网+”规划同步发展起来。2015年，中央发布了“互联网+”行动规划，各地区结合本地区经济和信息技术发展实际情况，纷纷颁发了关于加快“互联网+”行动的实施意见。^①比如，2015年6月，内蒙古自治区人民政府出台了《关于加快推进“互联网+”工作的指导意见》；^②江西省提出到2018年，建成省、市、县三级人口健康信息平台，建成线上线下互动的智慧养老示范项目20个；^③湖北省人民政府颁发《关于加快推进“互联网+”行动的实施意见》。^④各个地方政府开展了类似锦标赛式的竞争，对“互联网+养老”服务爆发出井喷式的需求，自上而下设置了大量的“互联网+养老”服务预算。

具体来讲，地方政府有两方面的需求：一是智能化的养老服务系统及集成服务，区县、街道一级政府尤其需要这类服务；二是订单式的居家养老服务项目。以往地方政府发布养老服务项目，通常会通过内部的行政体系来操作。但是平台模式不同，平台具有很强的内部规则：一是平台有后台技术支撑；二是平台具有一个独立的渠道；三是平台可以实现现有服务体系下不能实现的功能。地方政府内部通常不具备独立运作信息系统的资源，因此对养老信息系统技术服务外包具有很高的需求。地方政府通常会以合同的方式委托信息技术服务商向政府提供部分或全部信息系统及其附加服务功能，常见的信息技术外包包含 SaaS 系统的开发与维护、呼叫平台服务等。罗伯特·克莱珀等将信息技术外包区分为市场关系型外包、中间关系型外包、伙伴关系型外包三类，它们之间的差异在于政府与平台组织的关系构建。他们在《信息技术、系统与服务的外包》中将外包合同关系视为一个连续体，其中一端是市场型关系，在这种情况下，政府在众多外包商之间进行选择，合同期相对较短，合同期满后能够在成本很低的情况下更换外包商，前提条件是信息技术系统资产专用性较低，不确定性较低，服务频率也不高。^⑤另一端

① 参见《国务院关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》，https://www.gov.cn/gongbao/content/2015/content_2897187.htm，2022年7月1日。

② 参见《内蒙古自治区人民政府关于加快推进“互联网+”工作的指导意见》，https://www.nmg.gov.cn/zfbgt/zwgk/zzqwj/202012/t20201208_313339.html，2022年6月2日。

③ 参见《江西省人民政府印发关于加快推进“互联网+”行动实施方案的通知》，http://zfgb.jiangxi.gov.cn/art/2015/8/17/art_11250_362374.html，2022年8月28日。

④ 参见《省人民政府关于加快推进“互联网+”行动的实施意见》，https://www.hubei.gov.cn/zfwj/ezf/201601/t20160107_1711930.shtml，2022年12月25日。

⑤ [美] 罗伯特·克莱珀、温德尔·O. 琼斯：《信息技术、系统与服务的外包》，杨波等译，电子工业出版社2003年版，第20~45页。

是长期的伙伴关系协议，在这种关系下，政府与同一个服务商反复订立合同，并建立长期的互利关系。

政府购买智能养老服务给平台企业带来了巨大的机遇，企业也衍生了针对政府的平台服务。从字面意义上看，行政化平台服务是企业与政府之间的电子商务，即企业针对政府采购需求提供的服务。如前所述，政府采购的服务包含两个类别，一是平台系统本身，二是代理老年人购买服务。因此，行政化平台企业与市场化平台企业从事的业务范围有所交叉。行政化平台企业也为老年人提供线上下单、线下派单服务，但是行政化平台与市场化平台在参与主体、平台策略上存在一些本质的差异。下文将以两个实地调查企业材料为基础，阐述行政化平台与市场化平台的差异性。

二、两类养老服务平台的发展路径

（一）市场化养老服务平台

这里首先以“AA家护”为例介绍市场化养老服务平台的组织模式。“AA家护”是一家致力于为大病出院老人提供居家康复的机构。平台通过家护师垂直输出，对失能失智老年人提供护理、日间照料等服务。老年人或子女可以通过线上平台下单，选取AA平台家护师提供上门服务，而平台通过线上线下资源整合，跟踪每一位被照护的对象，保证服务质量。从老年人下单到客户评价，最后形成一个完整的交易闭环，AA平台成为一个虚拟服务商。

如前文所述，价格结构、平台聚拢规模、用户黏性和服务质量是决定一个平台能否立足市场的关键要素，其中价格结构是决定其他三个要素的基础。以笔者调查的“AA家护”为例，平台创立人在价格结构上进行了全面的市场挖掘。公司为适应老年护理家护师不足，建构了AA、AB两个平台，AB平台的功能是为AA平台提供合格的家护师资源。在价格结构上，AA平台对自有家护师采取“底薪+分账”方式，对客户收取服务费；在服务需求方，AA平台为了聚拢客户资源，对大型医院提供出院老年人信息提成，同时也为个体“推客”提成；在服务供给方，为了扩展家护师规模，AA平台也开放端口，吸引个体家护师注册。AA平台既可以为家护师提供培训资格认证，也可以为家护师导流提供客户资源，自营家护师与AA平台共享收益（见图2）。

市场化平台企业模式的核心在于价格结构设计，对于不一样的产品，平台企业会根据需求弹性进行差异定价，对不同的服务向企业、客户收取不同的费用，努力增加价格敏感度高、数量较少、受补贴一方的参与数量。同时，为了增加用户黏性，平台企业需要通过提高服务质量、提供差异化的服

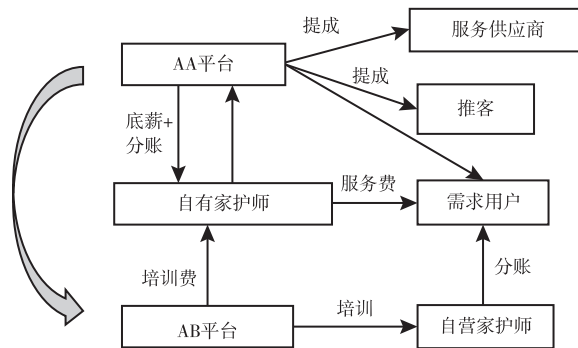


图2 AA养老服务平台企业运营模式

资料来源：笔者自制。

务内容提升用户的忠实度。Rochet 等运用双边市场理论恰如其分地解释了平台型企业与双边市场两侧的关系，平台分别向双边用户收取注册费或交易费，在价格总水平不变的情况下，平台通过调整价格结构，向双边市场的一边多收费，同时减少对另一边的收费，就能够改变平台的交易量，实现平台的规模效应。^①

作为一种“新型”平台，互联网平台在成长速度和集成化水平上都远胜以往经济形态中的平台。互联网加速了“扁平化”趋势，使得社会更加去中心化；但各种智能终端在互联网的连接下，又高度的“集中”。^② 每个超大型的互联网平台都是一个“利维坦”，它们动辄有着上亿甚至数亿的用户，在经济生活中扮演着举足轻重的角色。作为服务需求和服务供给的枢纽，一方面，平台可以利用需求信息寻找供应商，这时，不符合要求的供应商就会被排除在外。因此，供应商必须在一定程度上进行妥协，依附于“平台”。^③ 另一方面，平台可以利用供应商的服务来刺激消费者的需求，甚至创造出需求。平台竞争也从无差异的“烧钱大战”变成了差异化和多元化的“引导式”补贴，如“滴滴打车”在某些时候提高高端专车的补贴力度，刺激更高消费；又如支付宝和微信支付推出的“无现金日”，为了鼓励移动支付并推广自家支付平台，二者对消费者进行了大规模的补贴，这进一步巩固了其在中国移动支付中的垄断地位。这样供需两侧一正一反的信息调配，

① 参见 Jean-Charles Rochet and Jean Tirole, Two-Sided Markets: A Progress Report, *The RAND Journal of Economics*, Vol. 37 (3), 2006, pp. 645 - 667。

② 参见傅瑜、隋广军、赵子乐：《单寡头竞争性垄断：新型市场结构理论构建——基于互联网平台企业的考察》，《中国工业经济》2014年第1期，第140~152页。

③ 参见 Mark Armstrong, Competition in Two-Sided Markets, *The RAND Journal of Economics*, Vol. 37 (3), 2006, pp. 668 - 691。

双管齐下，就形成了平台规模增长的合力，甚至可以使平台规模达到“指数级”的增长。当平台达到一定的规模之后，这种规模就成为壁垒，新的服务主体很难进入。

（二）政府购买养老服务行政化平台模式

SM企业运营的养老服务平台是另一种模式，笔者将之简称为行政化平台模式。虽然形式上与市场化平台类似，但是平台的结构和服务对象都以政府为主。该企业建立了105个项目系统和384个子系统，都是围绕政府购买服务项目设置的，项目覆盖了从政府到社区/居委会层面的用户。系统建成后，已经覆盖近350万老年人口，通过打造“养老服务的淘宝”，在SaaS系统中预留接口，可以完全兼容各地区已存在的系统平台。^① SaaS系统的主要模块见图3。

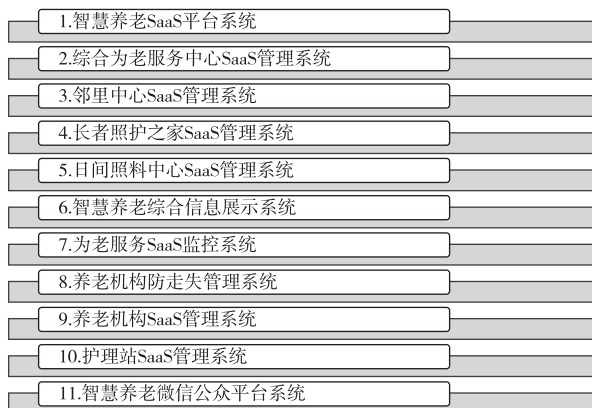


图3 SaaS系统的主要模块

资料来源：笔者调研的SM企业。

SM企业是一家综合性互联网平台企业，与传统企业不同，SM企业通过建立SaaS系统，统筹了各类资源。在平台的一端，统筹了互联网养老服务供应商，包含了助餐、助行、助浴、助洁等服务供应商资源；在平台的另一端，统筹了养老服务的需求方，这里的需求方包含政府部门、养老机构、政策对象群体等。值得注意的是，由于行政化平台企业主要承担的是政府外包的业务，平台上的需求方和供应方与市场化的养老服务平台有很大的不同，从服务供应商来看，供应商是政府或社会组织遴选的主体，具有半封闭性的组织特征。对于已招标的平台企业，地方政府通常会给予一

^① 参见郭冉、王晶：《“互联网+”养老与综合平台模式的发展》，《社会建设研究》2019年第1期，第85~108页。

定扶持。比如，在整合服务商资源时，地方政府可以出面统一约谈供应商加盟，降低企业成本；再比如，在平台基础设施建设中，政府也会提供一定补贴。由于政府与平台企业的紧密关系，平台企业成为地方政府名副其实的“公共服务助手”。在政策实践上，地方行政部门主要是通过 SM 企业平台来对服务商进行筛选和约束，制定相应的服务标准，并对各类养老服务套餐进行统一管理。地方行政部门通过平台这一中介，实现了服务流程的规范化和可视化，强化了对服务过程的控制。也正因为如此，行政化平台企业在某种意义上成了行政的末梢，代行政府的一些行政职能，因此平台与一般服务商之间也存在不对等的关系，包括在遴选服务商、确定服务项目种类、确定服务项目价格等方面，服务商并不占据主导地位。下文会继续讨论这一问题。

作为养老服务的使用者，政策对象老年人毫无疑问处于整个系统闭环中的中心地位。在服务过程中，老年人及其子女、家属是终端服务对象。原则上，老年人可以通过线上系统发出需求信息；有些企业为老年人配备了手环，老年人的运动、睡眠、血压、心率可以自动传回系统进行监测。在实际运行过程中，老年人通常是被动的服务对象，行政部门和平台企业制定了标准化的服务套餐，定期上门服务。以手环为例，手环是智能化养老服务的标识，但老年人并不喜欢佩戴，很多智能设备处于闲置状态。

三、市场化与行政化养老服务平台的差异性比较

市场化养老服务平台是平台经济的衍生产品，它将老年人作为一个细分群体，设置差异化的服务项目，通过规模效应满足老年人的消费需求。在现实中，针对老年人的细分市场非常多元，如叮叮买药、家政服务平台等，都是典型的市场化服务平台组织模式。而行政化养老服务平台是伴随政府养老服务项目增长以及信息化技术提升同步发展起来的，与市场化养老服务平台运营模式存在显著差异（见表 1）。

表 1 市场化与行政化养老服务平台的差异比较

	市场化养老平台	行政化养老平台
平台组织模式	平台、消费者、服务商	平台、政府、服务商、政策服务对象
平台发展策略	价格机制 规模效应	政企关系 垄断租金

（一）两类养老服务平台组织模式的差异

经济学家威廉姆森提出，一种市场化组织模式之所以产生，是因为它可

以把市场交易活动内在化，降低交易成本，提高组织效率。^① 互联网技术的出现推动了服务类平台组织的发展，相对于传统服务组织模式，经济学家认为市场化平台组织模式具有以下两个主要特征：一是服务效率显著提高，平台由于链接了服务商和客户，减少了中间环节，降低了交易成本，提高了市场资源配置效率；二是组织分工更加细化，由于网络集合性，特殊群体（如老年人）个性化、多样化的需求催生了更多专业化的服务组织，提供更加专业化的养老服务。^②

市场化服务平台企业的组织模式依托于平台的两端：一端是养老服务的提供商；另一端是老年群体或子女群体。通过前面的案例可以看到，首先，市场化平台企业会通过各种策略将各类养老服务主体吸纳到平台之上，包括医疗服务、养老照料、代购服务、日常监测等，通过养老服务主体的集聚，吸引有养老服务需求的家庭在平台上消费，进而增加客户群体的黏性。其次，不同健康水平的老年人对社会化需求多种多样，有些老年人的服务需求属于比较小众的市场需求，在线下难以形成规模化的市场供给。由于平台化市场的开放性，众多小众需求也可以形成一定的市场规模，进而形成有效需求和供给。比如上文中分析的“家护”市场，失能或出院的老年人可能存在临时性的需求，囿于地域、实体信息限制，这种临时性、不稳定的服务需求难以维持一个稳定的市场规模。但是企业通过一个平台，可以最大限度地识别各类家护需求，提供专业化的照料资源，形成专业化的口碑，满足老年人的需求。

行政化养老服务平台涉及地方政府、平台企业、服务商以及需求者四方主体，在四方主体中地方政府主导了平台的组织和运作。政府制定服务规划，针对数字化智能养老平台建设及居家养老服务需求，通过招标的形式邀请平台企业投标。在中国的市场环境下，谁来经营平台是决定平台与政府关系的核心要素。从调查的几个政府委托项目的实施情况看，在行政化养老服务平台组织上，地方政府倾向于委托大型垄断企业来搭建平台。这是因为大型平台企业与地方行政部门具有紧密的、非中立性的关系，在政府招标采购中，这类企业往往会优先中标，或者占有的市场份额最大，或者成为唯一的主体。从政府的角度来讲，将公共服务外包给一家主体是最节省行政管理成本的方式。垄断企业与政府之间的关系非常微妙。一方面，垄断企业与地方政府建立了战略伙伴关系，在其他业务上具有交叉关

① 参见 [美] 奥利弗·E. 威廉姆森：《市场与层级制——分析与反托拉斯含义》，蔡晓月、孟俭译，上海财经大学出版社2011年版，第4页。

② 参见江小涓：《高度联通社会中的资源重组与服务增长》，《经济研究》2017年第3期，第4~17页。

系。另一方面，大型垄断企业拿到政府的订单之后，在制定服务内容上具有很大的自主权。企业通常将自身盈利业务纳入养老服务当中，搭便车获得政府收益。在四方互动过程中，我们发现，需求者是“失语”的，需求者是养老服务平台的服务对象，但需求者很多时候并不知晓自己对服务需求的权利。按照社会政策平等供给原则，当服务对象符合年龄、收入、失能等条件时，地方应该赋予服务对象社会权利，这种权利是基于地方公民身份的社会权。但在养老服务平台运作中，地方政府根据财力独立制定哪些老年人可以获得居家养老服务、获得哪些养老服务；需求者本身也没有参与福利供给决策的意识。笔者访谈了被服务的老年人，老年人普遍认为，“这是政府给我们的福利，政府能给我们，我们就很满意”。（访谈资料20190809ZWH）在这种思维下，政府、平台企业和老年人对居家养老服务达成了一种潜在共识，居家养老服务更多是一种福利型的制度安排。也正因为如此，平台企业具有很多自由操作空间，它可以代理老年人，为老年人制定养老服务包，至于养老服务包是否符合老年人的客观需求，则没有更多的制度加以约束。

（二）两类养老服务平台企业的发展策略

第一类市场化养老服务平台企业，由于是双边市场结构，故而需要运用创新策略维护住双边市场主体的黏性。市场化平台企业最核心的特征是服务供给方和需求方之间的相互依赖性，由于“跨群网络外部性”的存在，平台具有巨大的增值潜在空间。这个空间刺激了资本的大量投放，并实现野蛮生长。在市场起步阶段，各种平台型企业如雨后春笋般涌现出来，伴随而来的就是残酷的市场竞争。在已有的“平台企业”案例中，打车软件是一个非常典型的代表。在市场发展初期，滴滴、快滴、Uber、易到用车、首汽约车等诸多品牌蜂拥而至，此时市场集中度较低，再加上缺少法律法规制约，行业准入的壁垒几乎不存在。通过激烈的市场竞争，某些企业最终无以为继，并退出市场竞争。最终的市场被整合为一两家超大型“利维坦”企业附加若干小型企业的市场形态，成为寡头垄断格局。当B2B（business-to-business）的平台业务达到一定的规模之后，平台就会自动地排斥竞争对手，导致难以再次出现同类的平台。具体到市场化养老服务平台企业，目前养老服务市场已经发展出一些细分的养老服务平台，如针对老年人出院护理的平台、针对养老家政服务的平台、针对老年人用品的平台、针对老年人网上看病的平台等，这些平台的业务各有侧重，为了增加老年人对平台的黏性，平台会不断拓展其服务领域，满足老年人多样化的需求；同时，平台也会在价格上开展竞争，先以低价优势吸引老年人进入，再针对不同养老服务内容进行差异化定价。目前，市场化的养老服务平台还处于小规模发展阶段，尚没有形成一个水平的、扩展到全国规模

的养老服务的“淘宝”。这与养老服务本身的性质有关，与商业化产品不同，养老服务更多是一种人对人的服务，服务主体对地方化人力资源高度依赖，即便平台本身有价格优势和规模优势，跨区域的平台服务供给还是很难实现。

第二类行政化养老服务平台企业，由于政府是塑造平台的主体，企业注意力也自然而然放在回应政府的需求上。平台企业愿意与地方政府合作，实际上是关注到“平台入口”的巨大价值。平台建起之后，企业可以接触到各类老年数据，这些数据涉及老年人的健康、养老等关键信息，本身具有巨大价值。平台公司和政府部门建立了一种模糊的契约关系，政府利用平台公司搭建服务网络，完成指标任务。企业协助政府搭建平台，政府数据储藏在信息平台之上，这个专属性很难转移，未来数据本身具有巨大的商业利益。平台达到一定规模正式运转之后，与平台相关的六类对象（老年人、家属、养老机构、业务主管、社会大众、第三方机构）都可能成为平台的客户。平台掌握了大量的老年基础数据，其商业价值不言自明。S市卫计干部曾直言不讳地表示，“省市县可能会有后续的经费支持，我们准备把这个平台做大，至少做到全省。以后平台独立了，我们就专门搞平台”。（访谈资料20190907MYW）言下之意，平台建设并不仅仅是为了行政体系内的管理提效，也有商业模式和商业价值的考量。

同时，由于政府的身份背书，线下服务商与平台企业的关系并不是对等的，而这种不对等正是来源于平台企业与政府的特殊关系。身份不对等，其中混杂着多重因素。概而言之，一是行政性因素，二是垄断因素。企业在遴选服务商时，通常会以地方政府委托的身份出现，服务商面对政府的订单，通常表现出谨慎屈从的行为。在一家企业访谈时，服务商脱口而出，“我一直以为你们是民政局的啊！”（访谈资料20191012CLY）身份不对等，一是可以为平台企业带来管理上的便利，平台企业由于控制着资源流向，可以决定“服务派单”量，故而可以从前端控制服务商的准入和退出；二是可以为企业制定垄断价格带来便利，企业由于处于垄断地位，可以制定垄断价格，获得最大利益。比如，笔者调查的S市养老服务运营商与地方政府签订战略合作协议，地方政府向该企业购买养老服务包，实际上企业自己并不提供线下养老服务。企业将老人的需求通过专用通道传达至各服务商，于是在政府规定的300元服务包中，企业制定了服务包的内容：220元为固定消费服务包；80元为可选的服务商套餐。同时，服务商获得每条信息还需缴纳一定的信息服务费。这样，平台相当于代理老年人购买专用服务，如果将地方政府与需求群体放在一起考虑的话，平台服务商相当于在平台两端都获得了垄断收益，即一方面获得对服务商制定垄断定价的权力，另一方面获得老年人大额的服务订单。

（三）平台技术与养老服务组织的变革

本文分析了两类不同性质的养老服务平台组织，一类是市场化的平台，一类是行政化的平台。研究发现，信息技术在改变现代市场和行政部门运作的同时，也被组织原有的结构形塑和修正。Barley 认为，技术确实以一种规律性方式影响了组织结构，但其影响有赖于内嵌于其中的特殊的历史过程及制度环境。^① 这里技术不是被看作组织模式的决定因素，而只可能是一个“触发器”，促成组织结构的变化。技术对组织模式的影响与特定的制度环境、组织环境共同发生作用。因此，技术究竟在“什么方向上”影响组织模式的变革，取决于利益相关者的激励和行为、组织的初始状态、外部制度环境因素。简·E. 芳汀在研究美国信息技术应用时提出，信息技术是内生的，在设计和应用过程中，信息技术将被不断修正。在她看来，当某种客观的信息技术被引入组织内部时，必然受到既有组织安排和制度安排的影响，它在某种意义上被后两者“嵌入”。^② 黄晓春认为，在“技术扎根期”，信息技术将以趋同方式再造一种与现实组织结合相适宜的虚拟结构，并由此获得合法性支持。^③ 市场化养老服务平台组织与平台企业发展逻辑相契合，可以嵌入任意大的平台企业之下，最后呈现“分层式垄断竞争”市场结构。^④ 但是，市场化养老服务平台很难嵌入行政化的公共服务体系，这是本文觉得特别值得思考的问题。实际上，市场化组织嵌入政府公共服务供给的案例并不鲜见，在西方公共服务民营化实践中，政府通过合同承包、特许经营、补助、凭单等方式，将市场化机制大量引入公共服务实践。^⑤ 在养老服务领域，地方政府将服务小时数折合成服务券分发给符合资格的老人，老年人自主在市场选择需要的产品或服务，最终形成一种开放式的竞争市场。在当下互联网技术与养老服务结合上，政府同样可以将上述政策引入市场化的平台，但在实际政策运作中，为何很少有地方政府引入市场化的平台组织方式？这是因为政府作为服务的筹资方和发包方，其激励是多重的，既为了提

① 参见 Stephen R. Barley, Technology as an Occasion for Structuring: Evidence from Observations of CT Scanners and the Social Order of Radiology Departments, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 31 (1), 1986, pp. 78 - 108。

② 参见 [美] 简·E. 芳汀：《构建虚拟政府——信息技术与制度创新》，邵国松译，中国人民大学出版社 2010 年版，第 8 ~ 9 页。

③ 参见黄晓春：《技术治理的运作机制研究 以上海市 L 街道一门式电子政务中心为案例》，《社会》2010 年第 4 期，第 1 ~ 31 页。

④ 参见苏治、荆文君、孙宝文：《分层式垄断竞争：互联网行业市场结构特征研究——基于互联网平台企业的分析》，《管理世界》2018 年第 4 期，第 80 ~ 100 页。

⑤ 参见 [美] E. S. 萨瓦斯：《民营化与公私部门的伙伴关系》，周志忍等译，中国人民大学出版社 2002 年版，第 7 页。

高政策对象的福利，同时也有政绩和安全方面的考量，甚至后两者的激励超越前者。因此，在引入互联网平台技术过程中，政府才用了一种折中的策略，即由政府搭建一套独立的平台，将技术应用的边界限定在政府控制的服务范畴内，政府购买老年人服务必须通过自身的平台、自己招募的提供商供给。这样操作可以极大方便政府的管理和控制。但同时，平台服务商需要嵌入政府的行政化服务框架，在一定程度上就脱离了市场化平台的运作逻辑，其主要目标也替换为满足政府的各类需求，如数据基础设施、平台展示、资金监管等，平台化服务本身的价值可能就被抹杀了。不仅如此，平台服务商由于嵌入行政系统，行政化机制取代了市场化机制，平台和服务商都只能依托政府购买服务资金维持生存，最终可能会造成服务低效率、低质量、高成本的问题。

四、结语

在信息技术时代，互联网信息技术逐渐改变了工业生产、商业贸易的模式。在养老服务领域，由于平台的介入，养老服务的组织模式也发生了深刻的变化。本文比较了两种平台化的养老服务供给模式：市场化养老服务平台模式以平台经济为基础，打通服务商与老年人之间的信息不对称，提高市场资源配置效率；而行政化养老服务平台模式以政府购买服务资源为基础，服务提供商带有一定垄断性质，其组织模式及可持续性都存在一定风险。

本文发现，首先，各地政府建立了很多信息化的平台，通过购买信息平台的服务提高了养老资源的配置效率。其次，互联网养老服务平台的深度发展，也推动了政府公共服务方式的转型。传统官僚制组织的运作以纵向的层级控制和横向的职能分工为重要特征，这种集权化的运作方式带来层级过多、职能交叉、管理碎片化等问题，而政府和公共服务的数字化和在线化整合服务，不仅可以节省行政开支和时间成本，还能更加灵活和有效地提供公共服务。最后，互联网也为传统养老企业开拓了新的增值空间，延伸了产品和服务的半径，将老年消费跨出固定的机构空间，延伸到老年人家里。随着产品和技术的逐渐成熟，未来老年需求群体会越来越庞大，这也是未来养老产业的一大增长点。

同时，本文也发现，现有的行政化养老服务平台存在一定的问题。目前，行政化平台通过政府财政投入进行基础建设，老年数据通过整合公共资源进行采集。未来投入商用，其中数据的权属还没有很清晰的界定。如果未来平台独立运转、与政府切割，那么“养老服务类平台公司”将以什么样的形式存在？如果作为纯粹的市场主体，如一般的双边市场平台那样，

平台公司可以根据服务类型对不同主体进行差异化定价，那么作为在政府扶持下成长起来的企业是否具有合法性？举个例子来讲，对一个有刚性需求的慢性病老年人，平台通过老年人的历史消费数据，可以判断老年人哪些需求没有价格弹性，于是对这类老年人可能会制定比一般消费者更高的歧视性价格，那么对这类老年人来讲就存在不公平性。由于政府背书，平台可以通过移动终端快速掌握老年人的健康、消费、出行等信息。这类信息涉及老年人的个人隐私，如果不能得到有效的保护，很可能被商业企业开发利用。

从政策建议上，笔者认为政府可以从三个方面规范养老服务平台的发展。

第一，平台公司由政府筹资、第三方主体运营是各地普遍采取的模式。但是，由于政府的非竞争性委托，平台公司已经具备了垄断优势。未来需要政府对这类平台公司进行有效规制，特别是政府采购的项目对应的大都是基本的养老公共服务，在服务价格、服务种类上与市场化的服务有所不同，政府应该进行有效规制，提高财政资金的效率。

第二，文中案例说明了一个问题，即当政府购买服务直接面向定点企业时，就相当于给了企业一种间接的定价权力，企业可以利用这个权力进行差别定价，获得垄断租金。解决问题的一个有效办法是给予老年人选择权，将选择服务的权力交到老年人手中。建议政府将基本养老服务相关的补贴直接发放给老年人，由老年人决定向哪类企业购买何种服务，规避企业垄断财政资源造成的低效率。

第三，无论是医疗服务平台还是养老服务平台，如果能实现数据互通共享，则对行业内的企业具有巨大的价值。将基础医疗信息数据与家庭医生数据、养老机构数据进行实时链接，是一种非常有益的尝试。充分发挥平台自动采集、传输和预警功能，通过实时的跟踪和监测形成预警，有可能变事后处理为事前处理，减少老年病的发病率，提高老年人的生活质量。

（责任编辑：温莹莹）