



基于三维分析框架的时间银行政策注意力配置研究

王灿友^{1,2,3}, 王润萍¹

1. 长安大学人文学院, 2. 陕西省公众科学素质与公共政策研究中心,
3. 行为科学与公共政策陕西省高等学校重点实验室, 陕西 西安 710064

摘要:为探究时间银行政策注意力配置的具体差异,构建“政策目标—政策工具—利益相关者”三维分析框架,运用内容分析法,对15份时间银行政策文本进行量化分析。结果表明,时间银行政策注意力在政策目标、政策工具、利益相关者维度均存在明显的差异化倾向。在政策目标层面,注重完善时间银行服务体系与平台、确保服务质量与安全双重保障目标;政策工具层面,较多采用命令工具与能力建设工具;利益相关者层面,与确定型利益相关者保持高度的紧密关系。通过对各维度的交叉分析,发现政策注意力在目标与工具之间存在较为稳定的作用路径,预期型利益相关者和潜在型利益相关者在整体的政策体系中参与度较低。在后续的政策制定过程中,应注重各维度不同层面的均衡发展,并且探究维度间交叉合作的新路径。

关键词:时间银行; 政策注意力; 政策目标; 政策工具; 利益相关者

中图分类号: D035

文献标志码: A

文章编号: 1671-0479(2025)04-356-010

doi: 10.7655/NYDXBSS250180

当前,随着我国人口老龄化的加剧,传统养老服务模式面临严峻挑战。党的二十届三中全会提出“推进互助性养老服务”。近年来,时间银行作为一种新兴的互助养老模式,凭借其促进代际交流、增强社区凝聚力及有效利用社会闲散劳动力的独特优势,逐渐受到政策制定者与学术界的广泛关注。在广义层面,时间银行指的是志愿者投身于各类志愿活动,通过自身付出累积服务时长,以便在未来能够获取相应时长的志愿服务回报;而在狭义层面,时间银行主要指低龄老人为高龄老人提供服务,待其自身步入老年阶段时,可享受他人提供的同等时长服务^[1]。在《志愿服务条例》《关于推进养老服务发展的意见》《国家积极应对人口老龄化中长期规划》等国家政策的指导下,各地方政府陆续出台时间银行政策文件,深入推进时间银行养老互助模式的制度化、常态化、长效化发展。

当前学术界对时间银行互助养老的研究主要集中在以下几个方面。一是时间银行的运行机制与实现路径。如王玥等^[2]基于“五社联动”多方主体

参与背景对时间银行有效模式与实现路径的探究;魏娜等^[3]对时间银行服务属性、时间理念及兑换机制三重争论的研究;和红等^[4]围绕时间银行运作框架,从协同共享、精准共享、公平共享、规范共享四个维度提出了对策建议;曹海军等^[5]对时间银行的服务模式本土化发展作了详细说明;陈功等^[6]从宏观环境、性质界定、统一时间币、统一时间银行以及颁行政策法律等方面对我国时间银行运行机制提出建议。其中不乏将时间银行涵盖在“互助养老”大议题下进行的探究,如顾永红等^[7]就将时间银行与“双龄共养”“一老一小”等项目进行共同研究,探讨代际补偿缺失下代际互助养老的供给困境与应对策略;曹海军等^[8]以时间银行为例,探究志愿服务撬动互助养老的作用机制。二是时间银行在不同地区的实践案例与效果评估。如杨康等^[9]对重庆A区时间银行互助养老模式的田野调查和分析;曹海军等^[10]选取南沙、上海、南京等地时间银行进行案例分析,探究时间银行跨部门协作的影响因素;王琢等^[11]以张家港市为例,研究时间银行助力社区居家养老

基金项目:国家自然科学基金“政府购买情景下养老服务外包契约设计与协调优化研究”(72104036)

收稿日期: 2025-05-07

作者简介:王灿友(1989—),男,山东成武人,博士,副教授,研究方向为养老服务保障、公共政策评价等,通信作者, wangcanyou@chd.edu.cn.

表1 时间银行政策目标体系

| 政策目标 | 内容描述 | 对应高频词 |
|---------------|---|------------------------|
| 构建互助式志愿服务养老体系 | 旨在通过时间银行政策的实施,有效促进志愿服务与养老服务在资源、服务内容、服务形式等方面的深度融合与协同发展 | 志愿、服务、老年人、养老、时间银行…… |
| 完善时间银行服务体系与平台 | 致力于构建一个功能完善、操作便捷、管理规范的时间银行服务体系与平台,包括明确的注册流程、高效的运行机制、完善的服务标准等 | 建立、平台、注册、运行、方案…… |
| 确保服务质量与安全双重保障 | 通过制定严格的服务标准、实施有效的质量评估机制以及加强安全监管等措施,全面提升时间银行服务的专业性和可靠性 | 保障、标准、评估、安全、监督、风险、防范…… |
| 推动行业的创新与可持续发展 | 通过探索和实践时间银行这种新型的养老服务模式,促进养老服务业在服务模式、服务内容、技术手段等方面的创新与发展 | 发展、创新、模式、特色…… |
| 关注老年人全方位多元化需求 | 特别关注老年人的心理健康与社交需求,通过提供陪伴、交流等心理支持服务,帮助老年人建立积极的生活态度和社会联系,提升他们的幸福感和归属感 | 心理、陪同、知识、家庭、精神、社交…… |

按照政府权力对市场活动的强制性程度将政策工具分为自愿型、强制型和混合型;McDonnell等^[21]将政策工具分为命令工具、激励工具、能力建设工具、系统变革工具和劝告工具。

本文借鉴McDonnell等的政策工具分类作为Y维度分析框架。其中,命令工具是政策制定者通过法律、法规、行政命令等强制性手段,直接要求政策执行者或受政策影响的对象采取特定行动的政策工具,在时间银行政策中,命令工具可能表现为制度规范与方案、服务规范与要求、评估与监督等;激励工具是政策制定者通过提供奖励及相关保障、表彰等手段,引导受政策影响的对象采取符合政策目标的行为的政策工具,值得注意的是,针对相关组织、机构等政策执行

者的激励,常以资金、物资等资源支持的形式呈现,基于这种表现形式,此类激励通常被归入能力建设工具范畴;能力建设工具则涵盖了政策运行过程中所需要的一系列支持,包括平台及信息建设、财政及资金支持、基础设施及配套保障、相关人员培训、志愿服务团队建设等;系统变革工具涉及政策系统或环境的改变、权力的转移与结构变革,在时间银行政策中包括试点、体制改革、系统运行机制建设、政府购买服务等;劝告工具则是政策制定者通过符号、信息和劝导等方式,影响政策执行者或受政策影响对象的态度和行为,以促进政策目标的实现,具体表现为鼓励动员、宣传引导等。综上所述,时间银行政策工具体系的5个维度划分如图3所示。

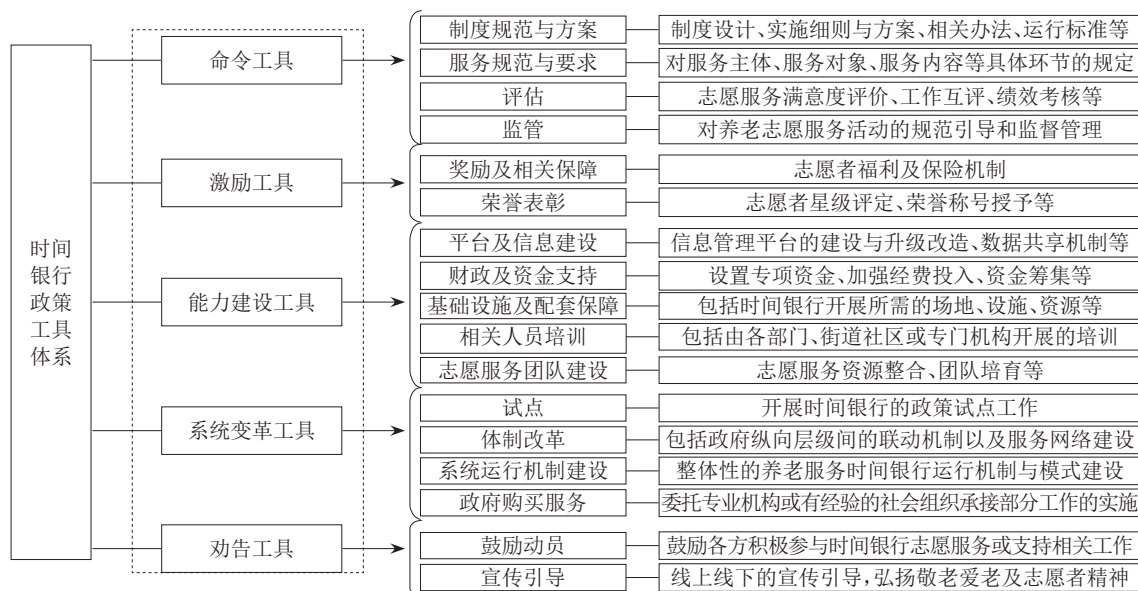


图3 时间银行政策工具体系

(三)Z维度:利益相关者

在时间银行政策中,利益相关者被广义地定义为那些能够影响政策目标实现,或者能够被政策目标实现过程影响的任何个人和群体。为了更精准地划分和分析这些利益相关者,可以借鉴米切尔的

两步法^[22],明确利益主体后,依据是否具备合法性、权力性和紧迫性,将其划分为确定型、预期型或潜在型利益相关者。确定型利益相关者意味着全部满足合法性、权力性和紧迫性三个特征,对政策发展起着至关重要的作用,如政府、服务对象、

志愿者、社会组织等。预期型利益相关者满足任意两个特征,相较于确定型利益相关者,他们对政策的影响力较低,但也不可忽视。如街道社区,负责社区事务的管理和服务,在资源协调、服务监督和社区动员等方面具有一定的权力,具备合法性与权力性;宣传媒体凭借及时的报道与宣传,能够迅速塑造公众对政策的认知与态度,进而间接作用于政策的实施成效,展现出显著的权力性与紧迫性特征。潜在型利益相关者通常只具备三个特征中的其中之一,如公众及社会力量具备合法性,有权了解并参与时间银行政策的制定和实施过

程,但其实现程度取决于政策的透明度和公众的参与度;养老机构作为专业的养老服务提供者,与时间银行政策存在潜在的合作关系,在服务提供、资源整合和运营管理方面具有专业优势,具备权力性。综上,时间银行政策的利益相关者体系如图4所示。

综上所述,本研究构建起以X-Y-Z为坐标体系的三维分析框架,如图5所示。其中,X维度为提炼归纳得到的5个政策目标,Y维度则选用命令工具、激励工具、能力建设工具、系统变革工具和劝告工具作为评估指标,Z维度涵括8个利益相关者。

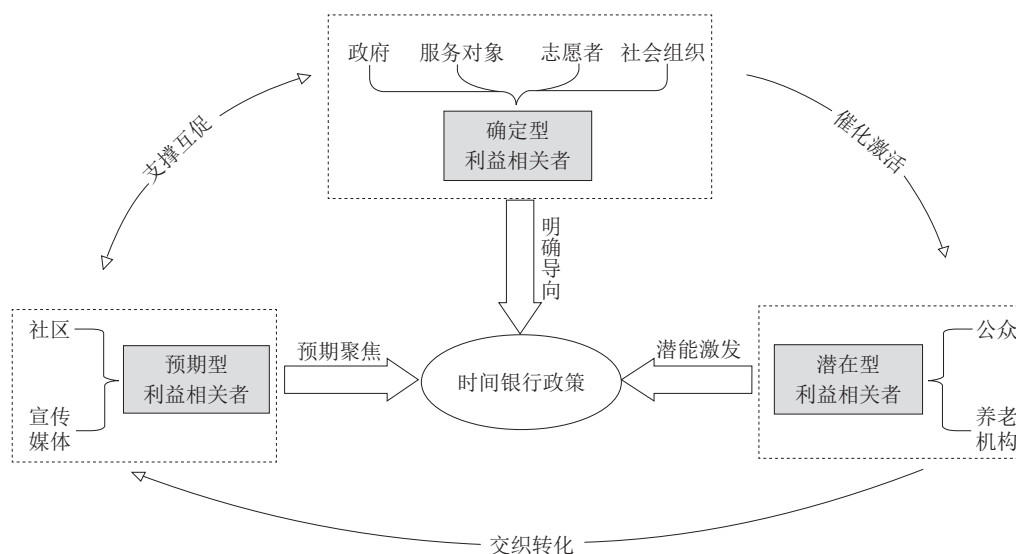


图4 时间银行政策利益相关者体系

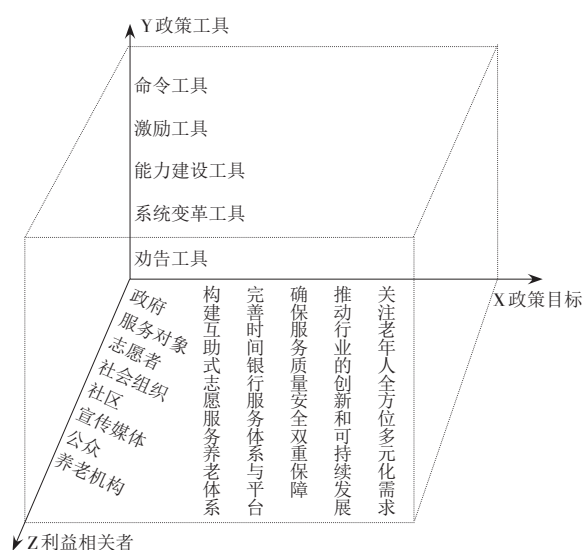


图5 政策工具—政策目标—利益相关者三维分析框架

二、政策文本选择与编码

本文专注于分析时间银行政策在不同城市和地区的政策文本情况。首先,依托中国政府网、北

大法宝数据库以及各地政府网站和民政局官网,以“时间银行”为关键词进行检索。其次,排除仅涉及“养老服务”或“志愿服务”等宏观主题的文件,以确保研究内容的精确性和深度。鉴于政策文件的公开程度和获取渠道存在地域性和时效性的差异,最终选取了来自各省市或试点区的公开政策文本作为研究基础。这些文件涵盖了多个城市和地区的实施方案、指导意见、通知和工作方案等,共计15份政策文本。在编码过程中,采用“文件序号—章节序号—分析单元”的编码逻辑,对政策文本进行逐个编码,共计获得410个政策单元。政策文本选取与编码如表2所示。

三、政策注意力配置研究

(一)政策目标维度下政策注意力差异

基于政策目标维度对政策文本单元进行分析,其结果呈现如下特点。首先,占据最大比例的是“完善时间银行服务体系与平台”,达到了42%,表明时间银行政策非常注重实施过程中的基础保障。时间银行的劳动成果代际接力虽然体现了特

表2 时间银行政策文本及编码表

| 序号 | 政策名称 | 实施地点 | 编码单元 | 编码序号 |
|----|-----------------------------------|---------------------|--|--------|
| 1 | 北京市养老服务时间银行实施方案(试行) | 北京市 | 制定具有首都特色的、科学的养老服务时间银行制度规范 | 1-1-1 |
| | | | 搭建养老服务时间银行信息管理平台 | 1-1-2 |
| 2 | 关于在虹口区、长宁区开展养老服务“时间银行”项目试点工作的指导意见 | 上海市虹口区、长宁区 | ..... | ..... |
| 3 | 关于扩大养老服务“时间银行”项目试点工作的通知 | 上海市徐汇、长宁、普陀、虹口、杨浦五区 | ..... | ..... |
| 4 | 上海市民政局关于本市推行“养老服务时间银行”项目的通知 | 上海市 | ..... | ..... |
| 5 | 关于建立广州“时间银行”养老志愿服务机制的工作方案 | 广州市 | ..... | ..... |
| 6 | 南京市养老服务时间银行实施方案(试行) | 南京市 | ..... | ..... |
| 7 | 市政府办公厅关于进一步完善我市养老服务“时间银行”体系建设的通知 | 南京市 | ..... | ..... |
| 8 | 杭州市养老服务“时间银行”实施方案(征求意见稿) | 杭州市 | ..... | ..... |
| 9 | 青岛市养老服务时间银行实施方案(试行) | 青岛市 | ..... | ..... |
| 10 | 关于进一步推广“时间银行”互助养老服务模式的意见(试行) | 河北省 | ..... | ..... |
| 11 | 梧州市“时间银行”养老志愿服务试点工作实施方案 | 梧州市 | ..... | ..... |
| 12 | 郑州市养老服务时间银行实施办法(试行) | 郑州市 | ..... | ..... |
| 13 | 关于在全市开展养老服务时间银行工作的通知 | 张家港市 | ..... | ..... |
| 14 | 梁溪区推进志愿服务时间银行的工作方案(试行) | 无锡市梁溪区 | ..... | ..... |
| 15 | 柳北区“时间银行”养老志愿服务实施方案 | 柳州市柳北区 | ..... | ..... |
| | | | 弘扬志愿者精神,营造养老、敬老、爱老、助老的浓厚社会氛围,切实把养老服务惠民好事办实办好 | 15-3-5 |
| | | | 根据实际情况对在“时间银行”养老志愿服务工作中做出突出贡献的志愿者、志愿服务组织和志愿服务站进行表彰,在柳北区营造良好的志愿服务氛围 | 15-3-6 |

色与优势,但其延期支付方式也成为推广和发展的一大难题,因为参加者会产生现在储存的时间,未来可能无法兑换的忧虑,信任度较低,认同感不高^[23]。而一个健全、高效的服务体系和平台能够为时间银行的各项服务提供稳定的支撑,确保服务流程的顺畅运行,吸引更多的参与者加入,从而为政策的长期有效实施奠定坚实基础。其次,“增强服务质量和安全双重保障”占据26%,反映出时间银行政策在追求服务效率的同时,也一定程度上关注服务质量与安全性保障,通过加强监管和质量控制,确保服务的可靠性和安全性。这对于维护参与者的权益、提升政策的公信力至关重要。

尤为值得关注的是,“关注老年人全方位多元化需求”占比最小,在410个政策分析单元中,仅有

7条明确提出关注老年人心理健康与多样化需求,这一数据不仅直观地揭示了当前政策在这一领域的稀缺性,更在一定程度上反映了政策制定者对老年人多元需求的相对忽视。究其原因,政策制定者在资源约束下会呈现出显著的工具选择偏好。经济欠发达地区受财政能力限制,政策工具选择明显倾向于生存保障类供给,而对权益维护、老年教育等发展型需求的政策响应存在结构性缺失^[24]。由此可见,受资源限制,政策制定者在制定政策时往往更侧重于解决紧迫问题,而忽视了老年人深层次的、多元化的需求。当前这一现状与政策旨在为老年人提供优质、全面服务的初衷相悖,政策制定者亟须转变既有观念,积极采取切实有效的措施加以优化完善。

(二)政策工具维度下政策注意力差异

基于政策工具维度对政策文本单元进行编码统计的分析结果如表3所示。整体来看,在时间银行政策的实施过程中,政策工具的选择呈现出明显的倾向性,最常被使用的政策工具是命令工具和能力建设工具,共同占据了全部政策工具使用的60%以上。

具体而言,命令工具以其权威性和强制性,在规范时间银行服务流程、确保服务质量方面发挥了重要作用。政策制定者通过制定明确的规章制度和服务标准,为时间银行服务的开展提供了有力的指导与保障。时间银行政策情境下,由于其服务涉及多方参与主体,如服务提供者、服务接受者以及运营管理者等,各主体之间的权责关系复杂,通过命令工具制定统一规范,能够有效避免职责不清导致的服务混乱,确保时间银行服务在起步阶段有序开展。同时,能力建设工具也是政策制定者常用的手段之一。这类工具主要关注时间银行服务的基础设施建设、人员培训以及志愿服务团队建设等方面,为时间银行的实施提供基础性保障。相比之下,激励工具、系统变革工具和劝告工具在时间银行政策中的使用占比较小。在政策实施的初期阶段,政策制定者通常面临较大的执行压力,需要迅速看到政策成效,因此更倾向于选择能够快速见效的政策工具^[25]。激励工具虽然能够激发参与主体的积极性,但其效果往往受到多种因素影响,如激励措施的吸引力、参与主体的个体差异等,且激励效果的显现需要一定时间积累。系统变革工具涉及对现有制度、组织架构等方面的调整,过程复杂且周期长,政策制定者在政策初期可能担心变革带来的不确定性影响政策稳定推进。劝告工具主要依靠宣传、倡导等方式引导参与主体行为,其效果依赖于参与主体的自主性和认同感,缺乏强制约束力,难以在短期内达到政策制定者的预期目标。因此,在时间银行政策初期,这三类工具的使用相对较少。

综上所述,时间银行政策在工具选择上呈现出以命令工具和能力建设工具为主,其他工具为辅的特点。这种选择倾向反映了政策制定者对时间银行服务规范化、专业化发展的重视。然而,时间银行政策的目标不仅应停留在服务的规范与专业上,更应注重激发参与主体的内在动力,促进时间银行服务生态的可持续发展。随着政策的深入实施,激励工具、系统变革工具和劝告工具的重要性可能逐渐凸显,为使时间银行政策在应对复杂多变的社会环境以及满足参与主体多样化需求时,具备足够的灵活性与适应性,还需要投入更多时间与资源,逐步推进并完善该政策,以实现其从短期规范向长期

可持续发展的转变。

表3 政策工具维度文本单元频数统计

| 政策工具/具体措施 | 政策文本单元数 | 内部占比(%) | 总占比(%) |
|-----------|---------|---------|--------|
| 命令工具 | | | 33.17 |
| 制度规范与方案 | 30 | 22.06 | 7.32 |
| 服务规范与要求 | 76 | 55.88 | 18.54 |
| 评估 | 18 | 13.24 | 4.39 |
| 监督 | 12 | 8.82 | 2.93 |
| 激励工具 | | | 9.02 |
| 奖励与相关保障 | 22 | 59.46 | 5.37 |
| 荣誉表彰 | 15 | 40.54 | 3.66 |
| 能力建设工具 | | | 28.04 |
| 平台及信息建设 | 28 | 24.35 | 6.83 |
| 财政及资金支持 | 24 | 20.87 | 5.85 |
| 基础设施及配套保障 | 23 | 20.00 | 5.61 |
| 相关人员培训 | 16 | 13.91 | 3.90 |
| 志愿服务团队建设 | 24 | 20.87 | 5.85 |
| 系统变革工具 | | | 16.35 |
| 试点 | 12 | 17.91 | 2.93 |
| 体制改革 | 36 | 53.73 | 8.78 |
| 系统运行机制建设 | 7 | 10.45 | 1.71 |
| 政府购买服务 | 12 | 17.91 | 2.93 |
| 劝告工具 | | | 13.42 |
| 鼓励动员 | 20 | 36.36 | 4.88 |
| 宣传引导 | 35 | 63.64 | 8.54 |

(三)利益相关者维度下政策注意力差异

从利益相关者维度出发对政策文本进行统计的结果如表4所示,可以看出,时间银行政策在制定过程中,对不同利益相关者的关注度存在显著差异。确定型利益相关者,如政府、服务对象、志愿者、社会组织等,是时间银行政策制定和实施过程中的核心群体。因此,政策制定者在制定政策时,会给予这些群体更多的关注和重视,以确保政策的针对性和有效性。这种高度关注不仅体现在政策制定过程中倾向于征求他们的意见和建议,还体现在政策实施过程中对他们的权益保障和激励措施上。相比之下,预期型利益相关者和潜在型利益相关者,在时间银行政策中的关注度较低,仅占比9.03%和3.90%。一方面,由于时间银行服务在特定地区可能还处于发展初期,一些潜在的利益相关者尚未充分认识到自身及时间银行的价值和潜力,因此没有主动参与相关政策讨论^[26]。另一方面,政策制定者可能基于资源有限和政策优先级的考虑,认为这些群体对时间银行服务的直接影响有限。例如,在资源紧张的情况下,政策制定者更倾向于将有限的资源投入到能够直接推动时间银行服务发展的确定型利益相关者身上,以确保政策能够在短期内取得明显成效。

综上,在资源有限的情况下,政策通常会优先与确定型利益相关者产生联系,一旦建立起紧密框架,时间银行服务就能够在现有基础上稳定运行,并逐步扩大影响力。对于潜在型和预期型利益相关者,政策更加倾向于将其纳入未来规划或长期发展战略中,短期内对其的注意力分配呈现明显弱势。

表4 利益相关者维度文本单元频数统计

| 利益相关者类别/利益相关者 | 政策文本单元数 | 内部占比(%) | 总占比(%) |
|---------------|---------|---------|--------|
| 确定型利益相关者 | | | 87.07 |
| 政府 | 147 | 41.18 | 35.85 |
| 服务对象 | 48 | 13.45 | 11.71 |
| 志愿者 | 123 | 34.45 | 30.00 |
| 社会组织 | 39 | 10.92 | 9.51 |
| 预期型利益相关者 | | | 9.03 |
| 社区 | 12 | 32.43 | 2.93 |
| 宣传媒体 | 25 | 67.57 | 6.10 |
| 潜在型利益相关者 | | | 3.90 |
| 公众 | 13 | 81.25 | 3.17 |
| 养老机构 | 3 | 18.75 | 0.73 |

四、政策注意力交叉配置研究

(一)政策目标与政策工具的二维交叉分析

为了更深层次地理解政策目标与政策工具之间的相互联系,对政策单元统计结果进行桑基图可视化,结果如图6所示。左列代表政策目标,右列代表政策工具,中间流量则表示政策分析单元在该路径上的流量大小。

1. 基础性目标与高强制性工具的适配

在针对“完善时间银行服务体系与平台”和“确保服务质量与安全双重保障”两个目标时,能力建设工具、系统变革工具及命令工具发挥主要作用。上述两个目标涵盖时间银行发展的基础性需求,所以政策制定者倾向于采用更具强制性和时效性的政策工具类型。能力建设工具通过培训、技术资源支持等手段,提升时间银行服务提供者的专业能力与服务水平,为时间银行的稳健发展奠定坚实基础。系统变革工具则着眼于对时间银行服务体系与平台的全面优化。它通过对现有体系进行深入剖析,找出存在的问题和瓶颈,并实施针对性的改革措施,从根本上提升时间银行的运作效率和服务质量。例如,引入先进的管理理念和信息化技术,对服务流程进行再造,提高服务的精准性和及时性。同时,命令工具在其中被广泛应用,具有明确的规范性和强制性,能够迅速构建起时间银行发展的框架,通过对时间银行的服务标准、安全规范等进行明确规定,确保时间银行在合法合规的轨道上运行。这种强制性的政策工具能够在短期内形成

有效的约束和引导,推动时间银行快速建立起基本的服务体系。

2. 长远目标与非强制性引导工具的契合

劝告工具较多用于“推动行业的创新与可持续发展”和“构建互助式志愿服务养老体系”两个目标。从政策目标特性来看,这两个目标具有更长远视角。它们不仅要求时间银行在现有基础上进行持续改进和优化,更鼓励其积极探索新的服务模式和技术应用,以满足日益增长的多元化需求,推动整个行业的转型升级。这种具有前瞻性和创新性的目标,需要一种更加灵活、富有引导性的政策工具来实现。而劝告工具善于通过信息传播、理念倡导、激励机制等方式发挥作用,其特点在于非强制性但具有引导性和启发性,能够更加有效地促进时间银行服务模式的不断创新和服务质量的持续提升。

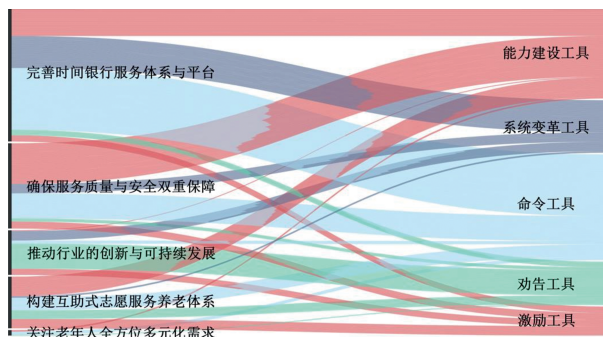


图6 政策目标与政策工具交叉统计

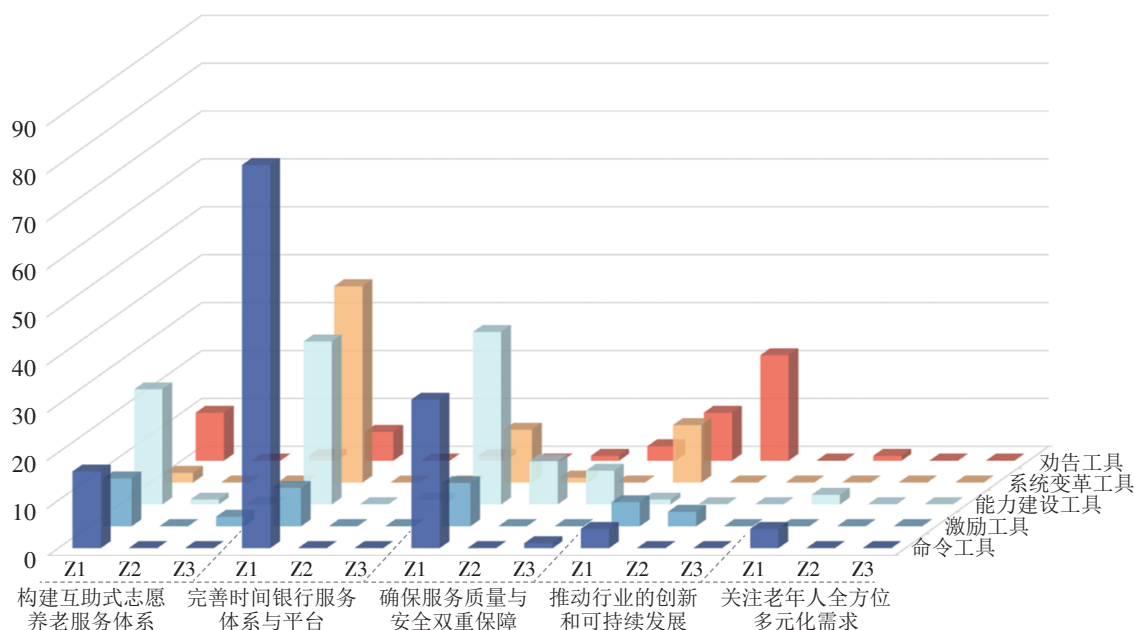
(二)政策目标、政策工具与利益相关者的三维交叉分析

依据前文中构建的三维分析框架,将“X政策目标—Y政策工具—Z利益相关者”进行交叉频数统计,统计结果如图7所示。对应频数最高和次高的是完善时间银行服务体系与平台中,与确定型利益相关者联系紧密的命令工具以及系统变革工具,分别为80和41个文本单元。这表明,在当前的政策讨论或文本分析中,完善时间银行服务体系与平台是一个核心议题,得到了广泛的政策注意力。同时,这两个高频坐标都与确定型利益相关者联系紧密,说明在政策发展过程中,确定型利益相关者仍旧占据强势地位。此外,统计结果还显示,频数排名前5项坐标中,有3项都落在了完善时间银行服务体系与平台目标上,2项落在确保服务质量与安全双重保障上,并且均与确定型利益相关者联系紧密,进一步强调了这两方面目标是时间银行政策的核心目标,二者相辅相成,共同保障时间银行的稳定运行和可持续发展。确定型利益相关者凭借其资源和决策优势,在实现这些目标的过程中发挥着主导作用。此外,劝告工具在推动行业的创新和可

持续发展方面使用较多,说明其在引导公众意识、激发创新实践以及增强社会信任等方面发挥着不可或缺的作用。

值得一提的是,图7中最右侧两列频数统计均为0,表示在当前的政策文本中,预期型利益相关者和潜在型利益相关者在关注老年人全方位多元化需求方面发挥的作用缺失。但是实际上,社区作为老年人生活的重要场所,占据老年群体活动的枢纽位置,连接老年人、政府、组织机构等多重主体。宣传媒体则可以通过传播信息、引导舆论等方式,提高社会对老年人需求的关注度,促进社会资源的投

入。公众作为时间银行服务的潜在参与者和受益者,其观念和行为也会影响时间银行服务的供给。养老机构则是养老相关产品和服务的主要供给者和创新者,在满足老年人全方位多元化需求方面具有丰富的经验和资源,其与时间银行的合作可以为老年人提供更加全面、优质的服务^[27]。然而从频数统计来看,这部分内容却未能获得较高的政策注意力。未来政策制定应更加全面地考虑各利益相关者的利益诉求,充分发挥预期型和潜在型利益相关者的作用,以更好地满足老年人的全方位多元化需求,推动时间银行政策的进一步完善和发展。



Z1代表确定型利益相关者,Z2代表预期型利益相关者,Z3代表潜在型利益相关者。

图7 X政策目标—Y政策工具—Z利益相关者三维交叉频数统计

五、结论与建议

综上所述,通过全面分析时间银行政策文本中的政策工具、政策目标以及利益相关者的各个维度,并进一步开展这些维度之间的交叉分析,可以得出如下结论与相关建议。

在政策目标的设定上,政策注意力显著地落在了完善时间银行服务体系与平台和确保服务质量与安全双重保障上,说明政策首要针对时间银行服务体系本身的秩序建立与规范化运营,而对于行业的发展与融合、老年人个体的全面化需求方面则较少涉及。未来政策还有待进一步拓宽视野,逐步加大对行业长远发展的考虑,鼓励创新,同时加强对老年人需求的调研与响应,以实现更加全面、可持续的政策目标。

在政策工具的运用上,政策注意力更倾向于命令工具与能力建设工具,以此作为推动时间银行政

策实施的主要手段,激励工具、系统变革工具及劝告工具则更多地扮演辅助性的角色。这种倾向表明,整体政策注意力更加集中于强制性、统筹性的工具上,意在通过明确的指令和直接的能力提升来确保政策的执行力度和效果。然而,在未来政策制定过程中也需注意,平衡各类政策工具的使用,充分发挥其互补优势,鼓励采用更多元化的政策工具组合,以更好地应对复杂多变的政策环境。

在利益相关者层面,确定型的利益相关者占据压倒性的多数,此结果存在一定的合理性,因为政府、服务对象、志愿者及社会组织等与时间银行实施紧密相关。然而预期型与潜在型利益相关者占比显著偏低,致使整体利益相关者的分布呈现出极度不均衡的状态。在时间银行不断发展的进程中,预期型利益相关者与确定型利益相关者之间的联系将愈发紧密,二者间的互动与合作将成为推动时间银行服务升级与模式创新的关键力量。同时,潜

在型利益相关者有可能在特定契机下实现身份的转变,跃升为预期型利益相关者,从而在时间银行的未来发展中发挥更加积极的作用。因此,加强对预期型与潜在型利益相关者的关注与重视,积极构建与其沟通对话的机制,充分挖掘并合理引导其潜在价值,已成为当前时间银行发展进程中亟待解决的重要课题。

通过对时间银行政策“政策目标—政策工具—利益相关者”的三维交叉分析,可以构建一个立体的政策注意力逻辑框架。在未来的政策制定过程中,应当积极探究各个维度更多元化的组合,充分发挥各利益主体在不同领域的作用,进行充分的路径探索。

参考文献

- [1] 陈嘉琪,冯林林,赵飞,等. 基于扎根理论的时间银行养老模式参与意愿的模型构建[J]. 南京医科大学学报(社会科学版),2024,24(2):143-149
- [2] 王玥,毛佳欣. “时间银行”互助养老模式实现路径——以“五社联动”社区创新治理为背景[J]. 北京航空航天大学学报(社会科学版),2022,35(2):75-83
- [3] 魏娜,魏培晔. 审视时间银行的三重基本争论:理论反思与实践启示[J]. 中国行政管理,2023(6):82-89
- [4] 和红,刘嘉文. 时间银行的可持续发展:共享意涵、交易费用与运作框架[J]. 华侨大学学报(哲学社会科学版),2023(4):100-110
- [5] 曹海军,闫晓玲. 时间银行养老志愿服务模式的理论建构与时代发展[J]. 江淮论坛,2021(3):126-132,193
- [6] 陈功,王笑寒. 我国“时间银行”互助养老模式运行中的问题及对策研究[J]. 理论学刊,2020(6):132-140
- [7] 顾永红,刘宇. 代际补偿与有效供给:社区代际互助养老长效运行机制探索[J]. 社会保障研究,2023(5):25-36
- [8] 曹海军,闫晓玲. 志愿服务撬动互助养老:互助养老何以持续?——以时间银行为例[J]. 行政论坛,2022,29(6):143-149
- [9] 杨康,沈苏燕,李放. 农村“时间银行”互助养老困境及其价值实现路径——基于“结构—行动”分析框架的探索[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2022,22(6):102-111
- [10] 曹海军,闫晓玲. 时间银行互助养老服务项目跨部门协作结果解释——基于多案例的比较研究[J]. 经济社会体制比较,2023(2):33-41
- [11] 王琢,杨家文. 时间银行助力社区居家养老的运营机制研究:以张家港市为例[J]. 中国软科学,2023(12):70-79
- [12] 陈功,吴振东,许可,等. 日本时间银行发展历程及对中国的启示[J]. 调研世界,2021(11):73-80
- [13] 吴振东,李鹏翎,陈功. 英国时间银行发展的特点及其政策构建[J]. 调研世界,2022(6):79-88
- [14] 陈功,吴振东. 人口老龄化背景下“时间银行”演变及其对我国经济社会发展的启示[J]. 北京工商大学学报(社会科学版),2021,36(2):117-126
- [15] 邹昀瑾,郭彬,陈功. 资本嵌入与互助共享:政策试验何以推动城市社区治理创新——基于“时间银行”的案例考察[J]. 城市发展研究,2024,31(2):98-105
- [16] 邓国胜,程令伟. “时间银行”何以提升乡村公共精神——基于社会交往理论视角的案例研究[J]. 经济社会体制比较,2023(2):24-32
- [17] 孙柏瑛,周保民. 政府注意力分配研究述评:理论溯源、现状及展望[J]. 公共管理与政策评论,2022,11(5):156-168
- [18] 黄萃,任弢,张剑. 政策文献量化研究:公共政策研究的新方向[J]. 公共管理学报,2015,12(2):129-137,158-159
- [19] ROTHWELL R, ZEGVELD W. An assessment of government innovation policies[J]. Rev Policy Res, 1984, 3(3/4):436-444
- [20] HOWLETT M, RAMESH M. Studying public policy: policy cycles and policy subsystems[J]. American Political Science Association, 2009, 91(2):548-580
- [21] MCDONNELL L M, ELMORE R F. Getting the job done: alternative policy instruments [J]. Educ Eval Policy Anal, 1987, 9(2):133-152
- [22] MITCHELL R K, AGLE B R, WOOD D J. Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what really counts [J]. Acad Manag Rev, 1997, 22(4):853
- [23] 陈际华. “时间银行”互助养老模式发展难点及应对策略——基于积极老龄化的理论视角[J]. 江苏社会科学,2020(1):68-74
- [24] 胡钊源,靳小怡. 中国养老政策供给的地区差异性研究[J]. 中国人口·资源与环境,2020,30(7):151-161
- [25] 韩冰,吕玫. 我国高职“双师型”教师队伍建设对政策工具的要求——基于政策文本和政策环境的分析[J]. 职业技术教育,2019,40(24):29-32
- [26] 魏蒙,杜鹏. 中国式现代化背景下互助养老的发展现状、问题与展望[J]. 山西大学学报(哲学社会科学版),2024,47(5):112-118
- [27] 王新建,胡广伟,司文峰,等. 数字环境下社区养老精准化服务价值网络构建——基于政策文本内容的分析[J]. 情报科学,2024,42(7):10-22

(本文编辑:姜鑫)

Time Bank policy attention allocation research based on a three-dimensional analysis framework

WANG Canary^{1,2,3}, WANG Runping¹

1. School of Humanities, 2. Shaanxi Public Scientific Literacy and Public Policy Research Center, 3. Key laboratory of Behavioral Science and Public Policy of Shaanxi Higher Education Institutions, Chang'an University, Xi'an 710064, China

Abstract: In order to explore specific differences in the allocation of attention in Time Bank policies, this study constructed a three-dimensional analytical framework of “policy goals-policy tools-stakeholders”. Using the content analysis method, 15 Time Bank policy texts were quantitatively examined with the help of Nvivo and ROST CM6. The results indicate that there are obvious differentiation tendencies in all three dimensions of policy goals, policy tools, and stakeholders in Time Bank policy attention. In the policy goals dimension, the focus is on refining the Time Bank service system and platform and ensure both service quality and safety. In the policy tools dimension, more command-and-control tools and capacity-building tools are more frequently used. In the stakeholder dimension, there is a strong and close relationship maintained with identified stakeholders. Through the cross-dimensional analysis, there is a relatively stable path of policy attention between the policy goals and tools. The expected and potential stakeholders have a lower level of participation in the overall policy system. Future policy-making should prioritize the balanced development across different dimensions and explore new paths of cross-collaboration between dimensions.

Key words: Time Bank; policy attention; policy goals; policy tools; stakeholders