



Y3936008

1913457

分类号 \_\_\_\_\_

密级 \_\_\_\_\_

UDC \_\_\_\_\_

编号 \_\_\_\_\_

華中師範大學

# 博士学位论文

农村老有所养政府责任的  
实证研究

学位申请人姓名: 钟曼丽

申请学位学生类别: 全日制博士

申请学位学科专业: 行政管理

指导教师姓名: 尤光付 教授



博士学位论文  
DOCTORAL DISSERTATION



Y3936008

# 博士学位论文

## 农村老有所养政府责任的实证研究

论文作者： 钟曼丽

指导教师： 尤光付

学科专业： 行政管理

研究方向： 政府治理与社会发展

华中师范大学公共管理学院

2020年5月



博士学位论文  
DOCTORAL DISSERTATION

---

# **Doctoral Dissertation**

## **An Empirical Study on the Responsibility of the Government to Support the Elderly in Rural Areas**

**By**

**Zhong Manli**

**Supervisor: Prof. You Guangfu**

**Specialty: Public Administration**

**Direction: Government Governance  
and Social Development**

**College of Public Administration**

**Central China Normal University**

**May, 2020**



## 华中师范大学学位论文原创性声明和使用授权说明

### 原创性声明

本人郑重声明：所呈交的学位论文，是本人在导师指导下，独立进行研究工作所取得的研究成果。除文中已经标明引用的内容外，本论文不包含任何其他个人或集体已经发表或撰写过的研究成果。对本文的研究做出贡献的个人和集体，均已在文中以明确方式标明。本声明的法律结果由本人承担。

作者签名：钟曼丽

日期：2020年6月9日

### 学位论文版权使用授权书

学位论文作者完全了解华中师范大学有关保留、使用学位论文的规定，即：研究生在校攻读学位期间论文工作的知识产权单位属华中师范大学。学校有权保留并向国家有关部门或机构送交论文的复印件和电子版，允许学位论文被查阅和借阅；学校可以公布学位论文的全部或部分内容，可以允许采用影印、缩印或其它复制手段保存、汇编学位论文。（保密的学位论文在解密后遵守此规定）

保密论文注释：本学位论文属于保密，在\_\_\_\_\_年解密后适用本授权书。

非保密论文注释：本学位论文不属于保密范围，适用本授权书。

作者签名：钟曼丽

导师签名：李红

日期：2020年6月9日

日期：2020年6月9日

本人已经认真阅读“CALIS 高校学位论文全文数据库发布章程”，同意将本人的学位论文提交“CALIS 高校学位论文全文数据库”中全文发布，并可按“章程”中的规定享受相关权益。同意论文提交后滞后：半年；一年；二年发布。

作者签名：钟曼丽

导师签名：李红

日期：2020年6月9日

日期：2020年6月9日



## 摘要

随着人口老龄化时代的到来,农村社会日渐呈现出“银发群体”与“老无所依”的双重特征。《国家应对人口老龄化战略研究总报告》显示,“2015年末全国老龄化水平为13.26%,农村老龄化程度为15.4%。到2016年末,我国农村老年人口占全国老年人口的比例为56.4%,农村地区人口总抚养比也高达45.38%。”伴随着农村青壮年的外流,农村社会的人口结构也随之改变,农村已成为老年人的世界,农村老有所养已成为在地人口中民生的最当务之急。

农村老年群体的安养是当下的重要民生,也是现代政府必须承担的责任。如果说十九大之前关于“老有所养”的家、国责任还存在分歧的话,那么近年来党的治国纲领和习近平总书记的系列讲话已经做出了明确的回答,政府对“老有所养”负有明确的责任,要构建养老、孝老、敬老的政策体系和社会环境。但围绕农村的“老有所养”,学术与实践领域都存在质疑的问题:其一是农村老年群体“老有所养”的政府责任。由于长期城乡分治的养老政策思路导致了城镇单位制的老人享有政府的养老福利,而农村老年人的养老责任则主要由家庭承担。因此,农村老年人“老有所养”的城乡一体化政府责任成了需要研究和论证的问题。其二,政府对农村老年人的“老有所养”履责中存在何种困境和问题、突破困境和解决问题的理论及实践依据、措施路线?上述两点是本文展开研究的问题意识。

基于上述背景和问题导向,本研究从治理角度来探讨农村老有所养中政府责任履行及其有效性。遵循问题提出→文献综述→理论阐释→框架构建→实证分析→结果与讨论→对策建议的逻辑思路来谋篇布局。具体可归纳为理论研究→实证研究→对策研究。在理论选择上,本研究以元治理理论为引导,元治理强调在多元治理系统中,应保证各参与主体的自主权以推进各主体的有效协作。强调政府在整个治理中发挥统领作用,承担设计机构制度、提出愿景设想、制定规则、确保治理绩效的职责,同时也承担治理失败的首要责任。一定程度上保证了政府在农村老有所养中的责任承担。在研究方法上,选择了以量化方法为主,以客观数据为基础,利用统计软件,通过因子分析、ARIMA模型、多元回归分析等对农村老有所养中的政府责任进行实证分析与讨论。

本研究的写作框架共分为绪论,五章和结束语。

绪论:通过背景的引入,提炼了本研究的问题,从理论和实践方面阐明了研究的意义。梳理了国内外文献并进行评述,导出了研究主题,确定了研究方法,呈现了研究的创新之处。

第一章,基本概念与理论工具阐释。本章界定了老有所养与政府责任的概念,选择了治理理论和元治理理论为理论工具,阐明了理论工具的核心要素,明确了理论工具与本研究的契合性,为后续分析框架的构建奠定了理论基础。

第二章,农村老有所养政府责任的分析框架构建。本章在学界研究基础上,结合治理理论



确定了农村老有所养的多元供给主体,明确其角色定位。基于元治理理论,结合学界研究确定了政府责任的内容,即制度设计、财政支持、社会引导和法律监督。在明确分析框架构建的前提下,结合理论工具,以多元供给主体和政府责任内容为依托构建了分析框架,为实证分析的开展奠定了基础。

第三章,农村老有所养政府责任履行的实证分析。本章依据分析框架,在明确数据搜集工具和数据分析工具的基础上,利用 SPSS22.0 软件,分别从农村养老资源供给能力评价方面分析了政府制度设计责任;从财政支持能力角度测算了政府对农村老有所养的财政负担水平;利用多元回归探讨了政府社会引导责任;利用因子分析法探讨了政府的监管能力。

第四章,实证分析的结果与讨论。本章依据实证分析,得出了研究的结果,即政府在农村老有所养中责任履行的有效性不足。表现为农村养老资源供给总量不足且区域差距大;农村老有所养中政府“财事关系”的非对称性;政府社会引导能力的低效和区域差异;政府监管能力整体低效,监管能力的区域差异等。并从政府的主导者、整合者、协调者以及监督者方面对研究结果进行了讨论。

第五章,健全政府高效履行农村老有所养责任的对策探讨。本章结合实证研究的结果和讨论,充分考虑实证结果与对策建议的逻辑关联,在理论引导下,从如下方面提出了政府高效履行农村老有所养责任的举措:1.注重内部元治理,提升政府治理能力;2.厘清央地财事关系,提升履责元动力;3.实施多元共治,促推治理元协同;4.强化政府监管职能,提升监管能力;5.构建智慧养老平台,实施精准关爱。

结束语:对本研究进行总结,提出研究的不足,指出后续研究的方向。

本研究的创新意图主要体现在视角、分析框架和见解上。

1.拓展了政府责任的研究视角。检索已有的相关文献发现,对农村养老中政府责任的研究大多是应然层面的探讨,且侧重于分析政府责任的某一个方面。本研究从治理有效性视角,整体上研究农村老有所养政府责任的履行。以客观数据为支撑,从制度设计、财政支持、社会引导和监督管理方面对农村老有所养政府责任履行状况进行探讨和总结,一定程度上突破了应然层面对政府责任研究的无力感,为养老领域的政府责任研究提供了新视角。

2.构建了农村老有所养政府责任分析框架。本研究尝试性的借助治理和元治理理论,以政府责任的内容和多元主体为依据,构建了农村老有所养政府责任的分析框架,强调政府与多元主体的协同合作,并注重发挥政府在多元合作中的主导者、整合者、协调者和监督者的作用。使农村老有所养政府责任的分析框架更具完整性。一方面为本研究提供依据,另一方面也为学界养老领域的政府责任研究提供参考。

3.在对政府责任实证分析的基础上,有一些新的研究发现。

(1)养老资源供给的总量不足与区域差距是当前农村老有所养面临的主要问题。养老资源供给能力强的区域并非是经济发达省份,而是人口大省。这一现象的原因可能是经济发达地区



养老资源的市场化、社会化程度较高，从而分担了政府老有所养资源供给的部分责任。（2）政府对农村养老的财政负担水平与政府财政能力的非对称。当前，无论是中央政府还是地方政府在农村养老资金方面的支出比例均较低。一定程度上讲，政府对农村老有所养财政支持不足，并非政府财力有限，而在于中央政府和地方政府在农村老有所养方面财权与事权的边界模糊和长期城乡分治的养老政策思路对农村老年人养老权益的忽视。（3）政府虽然鼓励和引导社会主体参与农村养老，但往往遭遇多元合作的失灵，进而造成政府社会引导低效与区域差距。这一方面在于政府与社会，政府与市场的责任边界模糊，缺乏权威的主导者来协调各方的利益与冲突。另一方面则是政府对社会力量参与农村养老的财政支持力度不足和农村养老的市场化程度低。（4）监管能力整体低效与区域差距显著是政府在农村老有所养监管上面临的主要障碍。政府在农村老有所养中的监管能力与地区经济发展程度没有太多关联，即政府监管能力较强的省份主要是人口大省，这些人口较多的省份，老龄化程度也相对较高，对养老需求自然也高，从而对地方政府形成了压力，促使其增强了监督力度。

**关键词：农村老年人；老有所养；政府责任；元治理**



## Abstract

With the coming of the aging age of population, the rural society gradually presents the dual characteristics of "silver haired group" and "no country for old people". According to the general report on the national strategy of coping with population aging, "at the end of 2015, the national aging level was 13.26%, and the rural aging level was 15.4%. By the end of 2016, the proportion of the elderly population in rural areas in China was 56.4%, and the total dependency ratio in rural areas was as high as 45.38%." With the outflow of young people from rural areas, the population structure of rural society has also changed. Rural areas have become the world of the elderly, and the livelihood of the elderly in rural areas has become the most urgent task.

It is not only an important livelihood for the elderly in rural areas, but also the responsibility of the modern government. If there are still differences between the nineteen big family and state responsibilities before the big five, then in recent years, the party's governing program and general secretary Xi Jinping's series of speeches have made a clear answer. The government has a clear responsibility for "old age security" and should build a policy system and social environment for supporting the elderly, filial piety, and respecting the elderly. However, there are some questions in the academic and practical fields around the rural "old-age support": the first is the government responsibility of the rural elderly group "old-age support". As a result of the long-term urban-rural division of old-age policy, the old people in the urban unit system enjoy the government's old-age welfare, while the responsibility of the old people in the rural areas is mainly borne by the family. Therefore, the government responsibility of urban-rural integration for the elderly in rural areas has become a problem that needs to be studied and demonstrated. Second, what are the difficulties and problems in the government's duty of "providing for the aged" in rural areas, the theoretical and practical basis and measures to break through the difficulties and solve the problems? The above two points are the problem consciousness of this paper.

Based on the above background and problem orientation, this study explores the implementation and effectiveness of government responsibility in the rural elderly pension from the perspective of governance. According to the logical thinking of problem proposing, literature review, theoretical interpretation, framework construction, empirical analysis, results and discussion, countermeasures and suggestions, the paper is arranged. Specifically, it can be summarized as theoretical research → empirical research → countermeasure research. In terms of theoretical choice, this study is guided by the meta governance theory. Meta governance emphasizes that in the multi governance system, the autonomy of each participant should be guaranteed to promote the effective cooperation of all subjects. It emphasizes that the government plays a leading role in the whole governance, undertakes the



responsibility of designing institutional system, proposing vision, formulating rules, ensuring governance performance, and also bears the primary responsibility for governance failure. to a certain extent, it ensures the government's responsibility in providing for the elderly in rural areas. In terms of research methods, this paper chooses the quantitative method as the main method, based on the objective data, uses the statistical software, through the factor analysis, ARIMA model, multiple regression analysis and so on, carries on the empirical analysis and the discussion on the government responsibility in the rural old people's security.

The writing framework of this study is divided into introduction, five chapters and conclusion.

Introduction: through the introduction of background, this paper abstracts the problems of this research, and expounds the significance of the research from the theoretical and practical aspects. This paper reviews the literature at home and abroad, derives the research theme, determines the research methods, and presents the innovation of the research.

The first chapter, the basic concepts and theoretical tools. This chapter defines the concepts of old-age support and government responsibility, chooses governance theory and meta governance theory as theoretical tools, clarifies the core elements of theoretical tools, and clarifies the agreement between theoretical tools and this study, which lays a theoretical foundation for the construction of the subsequent analysis framework.

The second chapter, the analysis framework of the responsibility of the rural old-age government. On the basis of academic research, combined with governance theory, this chapter determines the multi supply subject of rural elderly, and defines its role. Based on the theory of meta governance, combined with academic research, the content of government responsibility is determined, that is, system design, financial support, social guidance and legal supervision. On the premise of clear analysis framework construction, combined with theoretical tools, based on the multi supply subjects and government responsibility content, the analysis framework is constructed, which provides the basis for empirical research.

The third chapter is the empirical analysis of the responsibility of the rural government. Based on the analysis framework, this chapter uses SPSS22.0 software to analyze the design responsibility of the government system from the perspective of the evaluation of the supply capacity of rural pension resources, to measure the financial burden of the government on the rural elderly, to explore the social guidance responsibility of the government by multiple regression, to clarify the data collection tools and data analysis tools Factor analysis discusses the effect of government regulation.

Chapter four, the results and discussion of empirical research. Based on the empirical analysis, this chapter obtains the results of the study, that is, the effectiveness of the government's responsibility performance in rural old-age support is insufficient. It shows that the total supply of rural endowment resources is insufficient and the regional gap is large; the asymmetry of the relationship between the



government and the financial affairs in the rural old people 's well-being; the low efficiency and regional difference of the government' s social guidance ability; the overall low efficiency of the government 's supervision effect and the regional difference of the supervision ability. The results are discussed from the aspects of government leaders, integrators, coordinators and supervisors.

The fifth chapter discusses the measures to improve the government's efficient implementation of the responsibility of rural elderly care. Based on the results and discussion of the empirical research, this chapter fully considers the logical relationship between the empirical results and the countermeasures, and under the guidance of the theory, puts forward the measures for the government to effectively fulfill the responsibilities of rural elderly: 1. Pay attention to the internal meta governance, improve the governance ability of the government; 2. Clarify the relationship between the central government and the local financial affairs, and improve the meta power of responsibility performance; 3 Implement multiple co governance to promote the coordination of governance elements; 4. Strengthen the supervision function of the government and enhance the supervision ability; 5. Build a smart pension platform and implement precise care.

Conclusion: summarize this study, put forward the shortcomings of the study, and point out the direction of the follow-up study.

The innovation intention of this study is mainly reflected in perspective, analysis framework and opinion.

1. Expand the research perspective of government responsibility. Searching the existing literature, we find that most of the researches on the government responsibility in rural old-age care are on the ought to be level, and focus on one aspect of the government responsibility. From the perspective of governance effectiveness, this study studies the performance of government responsibilities in rural elderly care as a whole. Based on the objective data, this paper discusses and summarizes the performance of government responsibility in rural old-age care from the aspects of system design, financial support, social guidance and supervision and management, which to a certain extent breaks through the sense of powerlessness in the research of government responsibility in the ought to be level, and provides a new perspective for the research of government responsibility in the field of old-age care.

2. Construct the analysis framework of the responsibility of the rural old-age government. With the help of governance and meta governance theory, and based on the content and multiple subjects of government responsibility, this study constructs an analysis framework of the responsibility of the rural elderly government, emphasizes the collaborative cooperation between the government and multiple subjects, and pays attention to the role of the government as the leader, integrator, coordinator and supervisor in the multiple cooperation. So that the analysis framework of the responsibility of the rural elderly government is more complete. On the one hand, it provides a basis



for this study, on the other hand, it also provides a reference for the study of government responsibility in the field of pension in academia.

3. Based on the empirical study of government responsibility, there are some new research opinions.

(1) The shortage of the total supply of pension resources and the regional gap are the main problems faced by the rural elderly. The region with strong supply capacity of pension resources is not an economically developed province, but a province with large population. The reason for this phenomenon may be that the market-oriented and socialized level of pension resources in the economically developed areas is relatively high, thus sharing part of the responsibility of the government's supply of pension resources. (2) The government's financial burden on the rural elderly is not symmetrical with the government's financial capacity. At present, both the central government and the local government have a low proportion of expenditure in rural pension funds. To a certain extent, the government's insufficient financial support for the rural elderly is not limited by the government's financial resources, but lies in the vague boundary between the financial power and the administrative power of the central government and the local government in the rural elderly's support and the neglect of the rural elderly's pension rights and interests by the long-term urban-rural divide.

(3) Although the government encourages and guides the social subjects to participate in the rural pension, it often encounters the failure of multiple cooperation, which leads to the low efficiency of the government's social guidance and the obvious gap between regions. On the one hand, the responsibility boundary between the government and the society, the government and the market is vague, and there is no authoritative leader to coordinate the conflicts and oppositions of all parties. On the other hand, the government's financial support for the participation of social forces in rural pension is insufficient and the degree of marketization of rural pension is low. (4) The overall low efficiency of the regulatory capacity and the significant regional gap are the main obstacles faced by the government in the supervision of the rural elderly. The supervision ability of the government in rural old-age care is not much related to the degree of regional economic development, that is to say, the provinces with strong government supervision ability are mainly the provinces with large population. These provinces with large population also have relatively high degree of aging, and naturally have higher demand for old-age care, thus forming pressure on the local government and promoting it to strengthen supervision.

**Key words:** old people in rural areas; providing for the aged; government responsibility; meta governance



## 目 录

摘 要	I
Abstract	IV
绪 论	1
一、选题缘起与意义	1
(一) 选题缘起	1
(二) 选题意义	4
二、国内外相关研究综述	6
(一) 国外相关研究综述	6
(二) 国内相关研究综述	13
(三) 简要评述	20
三、研究思路、框架、方法与创新	23
(一) 研究思路	23
(二) 写作框架	24
(三) 研究方法	26
(四) 创新之处	27
第一章 基本概念与理论工具阐释	29
一、基本概念界定	29
(一) 老有所养	29
(二) 政府责任	31
二、理论工具及其契合性	33
(一) 治理理论	33
(二) 元治理理论	37
(三) 理论的契合性探讨	41
第二章 农村老有所养政府责任的分析框架构建	43
一、农村老有所养政府责任的依据	43
(一) 农村老有所养政府责任的法律依据	43
(二) 农村老有所养政府责任的理论支持	44
二、农村老有所养的多元供给主体与角色定位	46
(一) 农村老有所养的多元供给主体	46
(二) 农村老有所养多元供给主体的角色定位	47
三、政府责任分析框架构建	51



(一) 农村老有所养政府责任的内容	51
(二) 分析框架构建的前提条件	54
(三) 框架的构建	56
<b>第三章 农村老有所养政府责任履行的实证分析</b>	<b>59</b>
一、农村老有所养资源供给能力评价	59
(一) 农村老有所养资源供给的描述性统计	59
(二) 指标选取的原则	65
(三) 指标选取与数据来源	66
(四) 实证模型	68
(五) 模型的分析	70
二、农村老有所养政府财政支持的测算与分析	75
(一) 基本假定	76
(二) 农村老年人口预测	76
(三) 中央和地方财政收入预测	80
(四) 央地财政对农村老有所养负担水平分析	94
三、农村老有所养政府社会引导能力分析	101
(一) 实证模型	102
(二) 指标选取与数据来源	103
(三) 描述性统计	105
(四) 变量说明	113
(五) 模型的分析	113
四、农村老有所养政府监管能力评价	116
(一) 因子分析模型	116
(二) 指标选取与数据来源	117
(三) 因子分析过程	119
(四) 因子得分	121
<b>第四章 实证分析的结果与讨论</b>	<b>124</b>
一、实证分析的结果	124
(一) 农村老有所养资源供给总量不足且区域差距大	124
(二) 政府财政负担水平与财政能力非对称	125
(三) 政府社会引导的低效与区域差异	126
(四) 政府监管能力整体低效与区域差异	127
二、结果的讨论	128
(一) 政府养老制度供给不足与供需错配	128



(二) 政府元协调作用不足引致央地财事关系失衡·····	131
(三) 政府元治理的策略切换能力滞后·····	132
(四) 监管法律分散导致政府元目标难以达成·····	135
<b>第五章 健全政府高效履行农村老有所养责任的对策探讨·····</b>	<b>138</b>
一、注重内部元治理，提升政府治理能力·····	138
(一) 注重内部元治理，完善制度设计·····	138
(二) 厘清政府间的责任分置，提升执行能力·····	140
二、厘清央地财事关系，提升履责元动力·····	142
(一) 厘清中央与地方的财事关系·····	142
(二) 助推农村老龄事业和产业发展·····	143
(三) 强化财政托底，构建养老保障安全网·····	144
三、实施多元共治，促推治理元协同·····	145
(一) 创设政府与多元主体合作的基础·····	146
(二) 厘清政府与多元主体的责任边界·····	147
(三) 推进政府与多元主体的协同合作·····	149
四、强化政府监管职能，提升监管能力·····	150
(一) 完善政策法规与管理标准体系·····	150
(二) 完善政府对多元合作的监管机制·····	151
(三) 发挥农村“社会法官”协助监督的作用·····	152
五、构建农村智慧养老平台，实施精准关爱·····	152
(一) 智慧养老及其优势·····	153
(二) 农村智慧养老平台建设·····	153
<b>结束语·····</b>	<b>156</b>
一、研究的总结·····	156
二、研究的不足与展望·····	157
<b>参考文献·····</b>	<b>160</b>
<b>博士期间的科研情况·····</b>	<b>174</b>
<b>致 谢·····</b>	<b>175</b>
<b>附 录·····</b>	<b>176</b>
附录一：农村老有所养资源供给能力指标数据搜集·····	176
附录二：农村老有所养政府社会引导能力指标数据搜集·····	181
附录三：农村老有所养政府监管能力指标数据搜集·····	184



## 图目录

图绪 1 本研究的基本思路框架图	24
图绪 2 本研究的写作框架图	26
图 2-1 农村老有所养的多元供给主体角色定位及关系图	48
图 2-2 农村老有所养政府责任分析框架图	57
图 3-1 中央财政收入的自相关和偏自相关检验	81
图 3-2 中央财政收入残差检验图	82
图 3-3 2018-2050 年中央财政收入预测图	82
图 3-4 东部财政收入的自相关和偏自相关	85
图 3-5 东部地区财政收入预测残差检验	85
图 3-6 2018-2050 年东部地区财政收入预测图	86
图 3-7 中部地区财政收入自相关和偏自相关检验	88
图 3-8 中部地区财政收入预测的残差检验	88
图 3-9 2018-2050 年中部地区财政收入预测图	89
图 3-10 西部地区自相关和偏自相关检验	91
图 3-11 西部地区财政收入预测残差检验图	92
图 3-12 2018-2050 年西部地区财政收入预测图	92
图 5-1 农村智慧养老平台整体框架图	154



## 表目录

表绪 1 我国城镇和农村的老龄化程度对比	1
表 3-1 东、中、西部省份划分	59
表 3-2 东中西部地区 2013-2017 年农村人均可支配收入和人均消费支出指标情况	60
表 3-3 2017 年东、中、西部地区养老保险基金统计情况	62
表 3-4 2017 年东、中、西部地区农村公共医疗卫生指标统计分析	64
表 3-5 农村养老资源供给能力指标体系	68
表 3-6 KMO 和 BARTLETT 的检验	70
表 3-7 解释的总方差	71
表 3-8 公因子方差	72
表 3-9 旋转后的因子载荷矩阵	73
表 3-10 成份得分系数矩阵	73
表 3-11 东、中、西部地区农村养老资源供给能力的公因子得分和综合得分	74
表 3-12 2018—2050 年中国农村 60 岁以上人口预测	77
表 3-13 东部地区 2018-2050 年农村 60 岁以上人口预测	78
表 3-14 中部地区 2018-2050 年农村 60 岁以上人口预测	78
表 3-15 西部地区 2018-2050 年农村 60 岁以上人口预测	79
表 3-16 2000-2017 年中央财政收入状况	80
表 3-17 中央财政实际值和预测值的比较	83
表 3-18 2018-2050 年中央财政收入预测	83
表 3-19 2000-2017 年东部地区财政收入状况	84
表 3-20 东部地区实际值和预测值的比较	86
表 3-21 2018-2050 年东部地区财政收入预测	86
表 3-22 2000-2017 年中部地区财政收入状况	87
表 3-23 中部地区实际值和预测值的比较	89
表 3-24 2018-2050 年中部地区财政收入预测	89
表 3-25 2000-2017 年西部地区财政收入状况	90
表 3-26 西部地区实际值和预测值的比较	93
表 3-27 2018-2050 年西部地区财政收入预测	93
表 3-28 2018-2050 年最低标准基础养老金	94
表 3-29 2018-2050 年中央财政对农村基础养老金负担水平	95



表 3-30	2018-2050 年农村养老金平均补贴标准	97
表 3-31	2018-2050 年东部地区财政收入对农村养老保险的负担水平	97
表 3-32	2018-2050 年中部地区财政收入对农村养老保险的负担水平	99
表 3-33	2018-2050 年西部地区财政收入对农村养老保险的负担水平	100
表 3-34	农村老有所养中政府社会引导能力指标体系	105
表 3-35	政府社会引导能力各指标数据的描述性统计	106
表 3-36	政府社会引导能力各指标的相关系数矩阵	110
表 3-37	输入 / 移去的变量	114
表 3-38	模型汇总	114
表 3-39	方差分析表	115
表 3-40	回归系数	115
表 3-41	农村老有所养政府监管能力评价指标体系	119
表 3-42	KMO 和 BARTLETT 的检验	119
表 3-43	解释的总方差	120
表 3-44	公因子方差	120
表 3-45	旋转成分矩阵	121
表 3-46	成分得分系数矩阵	122
表 3-47	农村老有所养政府监管能力的因子得分与总得分	122
表 4-1	2009-2017 年农村基础养老金替代率	125
表 4-2	2010-2015 年中央和地方财政收支的比重	132



## 绪 论

### 一、选题缘起与意义

#### (一) 选题缘起

##### 1. 农村社会深度老龄化已悄然来临

自上世纪 70 年代以来,人口老龄化已超越国别和地区成为全球现象,部分国家进入超级老龄化阶段。<sup>①</sup>21 世纪以来,“全球老龄化的速度加快,预计 65 岁以上人口占总人口比重将从 2000 年的 7%迅速提高到 2050 年的 16%。”<sup>②</sup>届时人口老龄化大国,即人口最多的国家将是中国和印度,预计到 2050 年,中国和印度的老龄化人口将占全球老龄化的 39%。2050 年,世界上老龄人口的数量将在历史上首次超过年轻人数量。从人口老龄化的速度来看,法国从老龄化社会到超级老龄化社会的时间是 115 年(1865-1980),美国是 69 年(1944-2013),英国是 45 年(1930-1975),中国是 26 年(2000-2026),我国老龄化速度明显高于其他发达国家。而在我国的老龄化进程中,农村地区的老龄化又是“重灾区”。

##### (1) 农村老龄化程度高于城市

自 1982 年我国开始了第三次全国人口普查,1990 年第四次人口普查,2000 年第五次人口普查,2010 年第六次人口普查,历次人口普查中,农村老龄化程度均高于城市。见表绪 1。

**表绪 1 我国城镇和农村的老龄化程度对比**

年份	全国人口普查	老龄化程度(%)	
		农村	城镇
1982	第三次全国人口普查	7.8	7.1
1990	第四次全国人口普查	8.7	8.2
2000	第五次全国人口普查	10.09	8.89
2010	第六次全国人口普查	14.98	11.69

资料来源:全国第三次至第六次人口普查数据整理汇总

表绪 1 显示自 1982 年第三次全国人口普查到 2010 年第六次全国人口普查,在老龄化程度方面农村一直高于城镇,且呈逐渐扩大之势。《国家应对人口老龄化战略研究总报告》也显示,“2015 年末全国老龄化水平为 13.26%,农村老龄化的程度更高,达到了 15.4%。报告还预计,

<sup>①</sup> 国际社会对老龄化的界定是,当一个国家或地区 60 岁及以上人口占总人口比重超过 10%时,或者是 65 岁及以上人口占总人口比重高于 7%时,将被认为是进入老龄社会。当 65 岁以上人口占总人口的比重超过 14%时,可称为深度老龄化社会;当 65 岁以上人口占总人口的比重超过 20%时,则被称为超级老龄化社会。

<sup>②</sup> 刘文,焦佩.国际视野中的积极老龄化研究[J].中山大学学报(社会科学版),2015(1):167-180.



21 世纪农村人口老龄化程度将始终高于城镇, 差值最高的 2033 年将达到 13.4 个百分点。”<sup>①</sup>马爱平的研究显示, “截止到 2016 年末, 我国农村老年人口占全国老年人口的比例为 56.4%, 高于城镇。”<sup>②</sup>还有预测显示, 到 2050 年我国 60 岁以上老年人口将增加至 5 亿, 占总人口数量的 36.5%, 且 55.6% 的老年人分布在农村。<sup>③</sup>第六次人口普查显示“在 65 岁以上老年人口占总人口的比重方面, 农村也高于城镇, 即农村 65 岁以上老人占总人口比重为 10.06%, 城镇为 7.8%, 农村 80 岁及以上老年人口占总人口比重为 1.8%, 城镇为 1.35%。”第六次人口普查的数据还显示, “农村 60 岁及以上老年人口中不能自理的比例约为 3.32%, 高于全国 2.95% 的平均水平。上述数据均表明, 农村养老的严峻程度要明显高于城市, 养老问题显然已经成为当下农村社会无法回避的“显”问题。

## (2) 农村的空心化与家庭空巢化

自上个世纪 90 年代末以来, 随着工业化和城市化的快速发展, 大量农村青壮年劳动力进城务工或寻找经商机会, 从而导致经济衰败的村庄空心化现象。农村空心化是劳动力空心化、家庭空心化和村落空心化的复合体, 其实质是人口的空心化。<sup>④</sup>农村空心化是农村青壮年劳动力大量外流导致农村人口结构发生重大变化的现象。由于农村人口在向城市转移的过程中具有明显的年龄选择, 因此, 这一过程实际上也是缓解城市老龄化, 加速农村老龄化的过程。即农村青壮年的外流导致农村人口结构中老龄人数占比增多, 而城市则由于农村青年的大量涌入而变得更加“年轻”。青壮年劳动力外出打工后, 农村老年人承担起了更多的农业劳动和家务劳动。许多农村老年人不仅要下地干活还要照顾孙辈, 生产和生活的压力大大增加。“2014 年全国有 19.25% 的老年人仍在工作或劳动, 城市老年人在业的比例为 10%, 而农村老年人在业的比例为 29.67%。”<sup>⑤</sup>农村老年人在业率几乎是城镇老年人的三倍。在经济支持方面, 城市老年人依靠养老金生活的比例是 71.22%, 农村老人仅为 17.22%, 农村老年人主要依靠自己的劳动所得或子女资助。一定程度上也可以解释农村老年人的“高在业率”。

《中国住户调查主要数据 2018》显示, 2017 年我国农民工规模高达 2.87 亿。农村劳动力的外迁不仅导致村庄空心化, 还造成了农村家庭的空巢化, 农村老年人独居现象严重。截止 2016 年末, 农村空巢家庭中的老年人共 4742 万人, 占全国 1.08 亿农村老年人口的 43.9%。<sup>⑥</sup>基本上每 10 个农村老年人中就有 4-5 个是空巢老人, 且这一比例还在不断上升。空巢家庭的增多使得越来越多的农村老年人处于“照料风险”中, 身处空巢家庭的老年人身边不再有子女或其他亲属提供必要的日常生活照料和精神慰藉。研究表明, 子女对老人精神慰藉的缺失是引发老年人

<sup>①</sup> 总报告起草组, 李志宏. 国家应对人口老龄化战略研究总报告[J]. 老龄科学研究, 2015 (3): 4-38.

<sup>②</sup> 马爱平. 我国 60 岁以上老年人已超过 2.3 亿[N]. 科技日报, 2017-3-29.

<sup>③</sup> 陈卫. 国际视野下的中国人口老龄化[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2016 (6): 82-92.

<sup>④</sup> 许彦彬. 人口学视角下的空心村治理研究[J]. 西北人口, 2012 (5): 75-78.

<sup>⑤</sup> 杜鹏, 孙鹃娟等. 中国老年人的养老需求及家庭和社会养老资源现状[J]. 人口研究, 2016 (6): 49-61.

<sup>⑥</sup> 邵思齐, 战美蓉. 农村空巢老人养老保障问题研究[J]. 劳动保障世界, 2017 (5): 17+19.



心理健康问题的主要原因。<sup>①</sup>空巢老人因为不与子女共同居住,缺乏精神慰藉和寄托,容易产生“空巢老人综合症”。这种综合症主要表现在如下方面。一是无所事事,精神空虚。以往有子女在身边时,老人生活规律而充实。一旦子女离开家庭,老人的生活将失去重心,转入一种松散和无规律状态,容易产生情绪不稳、烦躁不安。二是社会交往少,自我封闭和悲观厌世。孤独的生活和长期的无情感交流容易让老人产生自我怀疑,对世界逐渐无所依恋,陷入悲观绝望的状态中,进而更加封闭自己。三是容易引发各类疾病,如长期的心理压抑,生活灰色又极易引发如失眠、健忘、食欲不振和精神恍惚。伴随心理和生理上的双重压力以及面对死亡的恐惧,缺乏子女陪伴的空巢老人往往出现严重的心理和生理健康问题。

在农村老龄化速度不断加快的同时,农村高龄老人的比重也在不断增加。智妍咨询分析显示,目前80岁及以上高龄老人正以每年5%的速度增加,预计到2040年将增加到7400多万人。对于老年人整体而言,高龄人口的增多必然意味着老年人群中生活不能自理的人口将升高。第六次人口普查数据还显示,农村60岁及以上老年人口中不能自理的比例约为3.32%,高于全国2.95%的平均水平。与不断加速的农村老龄化进程相伴,农村高龄老人在老年群体中的比例上升也意味着生活难以自理的老人逐渐增多,多重因素共同作用的结果就是农村老年群体在生活、物质供给以及精神慰藉方面难以有效满足。“照料风险在农村地区普遍出现,甚至导致了农村老年人的自杀行为。”<sup>②</sup>

## 2. 家庭养老功能的弱化对政府责任的诉求

家庭养老在东方社会绵延千载,是我国农村迄今为止的主要养老模式。早在两千多年以前,我国古代先贤们就提出“老有所终、壮有所用、幼有所长、鳏寡孤独废疾者皆有所养”的美好图景。但由于当时财力和能力的限制,国家难以担此重任,更多是通过“礼”、“法”来鼓励家庭承担养老的责任。因此,在传统中国,家庭或家族便成为“老有所养”的主要载体。这种源自于血亲和亲情的家庭养老便被延续和巩固,成为中国传统文化的重要组成部分。在传统中国,家庭不仅仅是一个血缘组织,更是一个“经济单位”。“同居共财、共耕共食”被认为是传统中国家庭的典型特征。通过家庭成员的共同劳动为老人的赡养提供了物质保障,而老人在农事和农时方面的指导也获得了子女的尊重和孝敬。然而,进入现代社会,大规模的工业化,加速的城市化以及随之出现的个体化,人口老龄化,村庄空心化及家庭空巢化,大大削弱了传统家庭养老的功能。老有所养成为日益突出的社会问题。

如果说曾经因为家庭在养老方面的责任承担而使得政府在养老方面有了责任隐退的可能,那么家庭养老功能的弱化则对政府养老责任的回归发出了现实的召唤。“政府只有承担起为社会成员提供社会福利的责任,才能最终建立一种能够使人民的生活随着经济的发展而更有保障

<sup>①</sup> 李德明等.空巢老人心理健康状况研究[J].中国老年学杂志,2003(7):405-407.

<sup>②</sup> 刘燕舞.农村家庭养老之殇——农村老年人自杀的视角[J].武汉大学学报(人文科学版),2016(4):13-16.



的利益共享机制。”<sup>①</sup>习近平总书记也指出：“有效应对我国人口老龄化，事关国家发展全局，事关亿万百姓福祉。要立足当前、着眼长远，加强顶层设计，完善生育、就业、养老等重大政策和制度。”<sup>②</sup>此外，随着人口老龄化和家庭养老功能弱化的双重困境，养老的主要责任也逐渐由家庭走向了社会，养老已不再是家庭的私事，而成为了政府公共服务的重要内容。

虽然农村养老已成为政府公共服务的重要内容，但围绕农村的“老有所养”，学术与实践领域都存在质疑的问题：其一是农村老年群体“老有所养”的政府责任。由于长期的城乡二元格局，城市与农村的养老呈现了明显的城乡分治，即城市老人享有完善的养老退休制度，而农村老年人的养老则主要由家庭承担。因此，农村老年人“老有所养”的城乡一体化政府责任成了需要研究和论证的问题。其二，政府对农村老年人的“老有所养”履责中存在哪些困境，面临什么问题、突破困境和解决问题的理论及实践依据、措施路线是什么？上述两点是本论文展开研究的问题意识。

## （二）选题意义

### 1. 选题的学术价值

（1）深化农村养老政府责任相关领域的研究。学界针对农村养老领域的政府责任研究呈现出明显的碎片化，要么强调财政支持，要么强调制度规范，缺乏整体性研究。本研究基于治理和元治理理论，突破了以往对农村养老中政府责任的分散研究，系统地看待农村老有所养中的政府责任问题。确定了政府责任的内容，并在农村老有所养的多元供给主体和政府元治理角色的基础上构建了一个新的分析框架。在此框架下，以客观数据为支撑，对农村老有所养政府履责有效性进行探讨和总结，一定程度上突破了应然层面对政府责任研究的无力感。这一努力和尝试将对该领域的后续研究提供借鉴。

（2）推进治理理论和元治理的本土化研究。借鉴西方理论，必须要深入探究这一理论能否与我国的社会实践相结合，同时也要对其进行本土化改造，使其能适应我国特殊的政治、社会和文化环境。治理理论虽在中国受到了广泛关注，但它作为一个西方话语体系的产物，在中国的适用性和本土化问题依然是学者们关注的焦点。因此，对该理论的应用必须要充分考虑其应用的环境。治理理论强调治理主体的多元化，强调多元主体间的合作共治。在我国养老服务领域，十九大报告和《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》等均提出要构建多层次养老服务体系，并强调发挥市场在养老服务中的作用。宏观政策环境为治理的本土化应用创造了条件。元治理理论同样是作为西方话语体系的产物，作为一种反思性策略，该理论强调在多元主体参与的治理过程中，政府要承担主导者角色。由于我国机构养老和其他社会化养老发展缓慢，在养老政策的表述中也强调是在政府的主导下，鼓励社会力量和其他主体参与养老。本研究强

<sup>①</sup> 易艳阳，周沛. 元治理视阈下养老服务供给中的政府责任研究[J]. 兰州学刊，2019（4）：189-193.

<sup>②</sup> 习近平. 加强顶层设计完善重大政策制度 及时科学综合应对人口老龄化[N]. 人民日报，2016-2-24.



调了政府在农村老有所养多元主体的协同过程中提供基本的规则制定和监管，以确保治理主体间的兼容性和目标的一致性。而政府的元治理角色定位也意味着对农村老有所养的治理能在可控范围内行动。通过保障农村养老治理模式的多样性和治理模式间的协调与融合，明确了各责任主体的责任范围和相互协作的规则和秩序。这在一定程度上回答了元治理的本土化应用问题，也为该领域的相关研究提供了一些知识积累。

## 2.选题的实践意义

(1) 有助于破解农村养老领域治理失灵的问题。日益增长的农村养老服务需求与政府有效供给不足的矛盾已成为农村社会的主要矛盾之一。当前我国正处于全面建设小康社会的攻坚阶段，而如何更好的建设小康社会，农村老有所养问题始终是无法回避的现实。政府曾试图构建多元合作的养老供给模式，“但由于过分对市场、家庭以及其他组织的依赖而忽视了自身的基本职责，市场惠及面有限，社会组织受制于自身能力和政策支持，参与农村养老服务递送面临障碍等，以至于出现了政府、市场和第三部门三重失灵现象。”<sup>①</sup>为避免养老领域治理失灵，本研究引入了元治理理论，明确了农村养老中多元主体的角色定位，强调政府的元治理者角色，即在多元合作中发挥主导者、资源整合者、利益协调者和监督者的作用，消除多元合作中各主体的对立和冲突，提升合作的效率。

(2) 有助于推进城乡一体化的养老保障进程。国内外实践表明，完善的养老保障体系是化解社会矛盾、整合社会冲突、维护社会稳定的必要条件。我国城乡差距较大，这种差距不但表现在城乡收入水平上，更表现在城乡居民在社会权利、利益整合以及各种福利保障方面。长期的城乡二元经济体制和不均等的养老保障制度阻碍着农村老有所养的实现。本研究从发挥政府元治理作用，完善养老制度设计，厘清多元养老主体间关系，清晰界定多元主体的责任范围等方面来保障农村老有所养。一定程度上有助于缩小城乡差距，推进城乡一体化的养老保障进程。

(3) 有利于为农村养老方面的公共政策改进提供新思路。本研究通过大量的文献检索，政策文本分析考察了政府责任的定位对农村老有所养的影响，通过相关研究数据的搜集，采用量化方法对农村老有所养中政府责任的状况进行了分析。得出了当前农村老有所养中政府责任履行状况，为农村养老方面的公共政策改进提供了实证依据和重要参考。本研究还针对农村老有所养政府责任有效性不足，从制度设计的公平性、效率性、匹配性；中央和地方财政责任的厘定，多渠道的养老基金投资管理，多元主体监管机制，智慧养老平台构建方面提出了相关举措，从而有助于当前公共政策的改进，增强政策制定的针对性，满足农村老年人的养老需求。

<sup>①</sup> 张举国，“一核多元”：元治理视阈下农村养老服务供给侧结构性改革[J]. 求实，2016（11）：80-88.



## 二、国内外相关研究综述

### (一) 国外相关研究综述

#### 1. 不同学科下的政府责任研究

国外学界对政府责任的研究已形成较为成熟的体系，并在政治学、经济学、行政学和社会学中发展了政府责任的具体指向。

##### (1) 政治学中的政府责任

政治学视角中，政府责任主要表现为政府向民众负责，恪守民主和法治方面的责任，关注的是政府统治的合法性。政府责任并非与生俱来，封建社会，政府的职责主要在于维护统治阶级的利益，对普通民众并无责任可言。直到进入现代民主社会，在民主政治理论的引导下才有了政府对公众的责任。现代民主政治理论主张“政府是以公民的自愿联合或本质上的强制性为基础的。”<sup>①</sup>政府的产生源自于公民的授权，在政府和公民之间形成了一种契约关系。一方面，政府具有了统治与管理的合法性，公民必须服从政府的权威；另一方面，政府权力来源于公民，就要对公民负责。因此，政府只有真正履行和承担了公民赋予的各项责任，政府才具有合法性。政治学对西方福利国家中的政府责任进行分析时指出，西方福利家国的建立是国内政党组织长期斗争的结果。科皮（Kopi,1989）指出，“福利国家是以阶级为基础的政治斗争产物，而不是为了工人阶级的利益而采取的国家干预。”<sup>②</sup>奥洛夫（Orloff,1984）则认为除了阶级斗争外，政府官员也影响了福利国家的发展。政府官员为了在选举中获得更多的选票支持，便会主动对公众利益和社会福利政策进行调整。<sup>③</sup>而大规模的选民则往往集中在相对慷慨的、普遍性的社会福利计划的周围。<sup>④</sup>福利国家通过经济增长所带来的各种福利，赋予了其政治上的可行性。马歇尔从公民权利的角度指出，承担公民的福利责任是国家必须履行的义务，公民权利理论使社会的弱势群体拥有了向国家要求福利的基本权利。<sup>⑤</sup>罗尔斯的《正义论》和约翰·洛克的《政府论》中也明确了国家对公民应承担基本的养老保障责任。《正义论》强调每一个公民拥有与他人同样平等的自由权利，尤其是罗尔斯提出的制度正义原则优先性思想为政府介入养老保障制度的价值理念提供了坚实的理论依据。而《政府论》则认为，“政府是一种责任，其目的是为了公共福利。”<sup>⑥</sup>

##### (2) 经济学中的政府责任

经济学对政府责任的研究主要是从政府与市场二者间的关系展开，强调政府一方面要促进

<sup>①</sup> [美]斯蒂格利茨.政府为什么干预经济——政府在市场经济中的角色[M].北京:中国物资出版社,1998,69.

<sup>②</sup> 郑军.中国农村养老保障中的政府责任研究[D].西南财经大学博士学位论文,2011.

<sup>③</sup> [英]托马斯·亚诺基斯,亚历山大·M.希克斯.福利国家的比较政治经济学[M].姜辉等译,重庆:重庆出版社,2003,269.

<sup>④</sup> [英]保罗·皮尔逊.福利制度的新政治学[M].苗正民译,北京:商务印书馆,2004,306.

<sup>⑤</sup> 转引自钱宁.现代社会福利思想(第2版)[M].北京:高等教育出版社,2013,179.

<sup>⑥</sup> [英]约翰·洛克.政府论[M].北京:光明日报出版社,2009,173.



经济的增长,另一方面还要承担公民的社会保障责任。庇古、霍布豪斯、蒂特马斯、贝弗里奇、凯恩斯等在研究政府在社会经济中作用的同时,也更强调政府的社会保障责任。强调“政府除了直接干预经济活动维持社会秩序,保护人民安全之外,还负有文化和福利的职责,促进文化发展,改善公共卫生,以及保护老、幼、病、残等社会目标。”<sup>①</sup>“政府通过税收的方式,向富人征税的同时,也将税收用于补贴穷人,从而实现社会的公平,提升社会的福利水平。”<sup>②</sup>此外,“工业社会需要国家福利制度以满足个人和社会需要,因为工业社会及其社会变迁带来了纷繁复杂和无处不在的负福利与社会成本问题。”<sup>③</sup>《贝弗里奇报告》也指出,政府要通过统一管理社会保障从而组织实施各项社会保障项目。<sup>④</sup>政府作为社会保障的主要实施者,无论是城市社会保障体系还是农村养老,是为全体社会成员提供福利的一种必不可少的手段。“凯恩斯在强调国家干预的同时,也更强调社会保障政策的‘自动稳定器’作用,在经济过热时,政府应加大社会保障方面的税收,在经济萧条时应提供社会失业保险的补贴。”<sup>⑤</sup>在具体操作方式上主张通过确定最低收入线来保障每个人的基本权利。同时为应对失业、残疾、疾病、养老、生育、死亡等社会风险,政府还应构建普惠性的社会福利模式。值得注意的是,马克思虽然对资本主义的社会福利持否定态度,但马克思并不否认政府在社会福利提供中的作用。另外,马克思主义所倡导的平等思想与当前社会保障的普惠理念基本一致。他还指出,“平等不应当是表面的,不仅在国家的领域中实行,它还应当是实际的,还应当在社会和经济领域中实行。”<sup>⑥</sup>为将平等思想应用于实践,他还认为政府应建立起“用来应付不幸事故、自然灾害等的后备基金或保险基金,为丧失劳动能力的人设立基金,这些均属于官办济贫事业的部分。”<sup>⑦</sup>

### (3) 行政学视角中的政府责任

在西方行政学的视角中,政府不是抽象意义的存在,而是落实到具体的行政人员,因此政府责任即行政责任。在对行政责任的论述中具体可分为对行政责任概念的探讨和行政责任内容的研究。在行政责任概念探讨方面。费里茨·马克思、赫曼·芬纳、卡尔·弗瑞德里奇等学者均对行政责任进行过深入而细致的探讨。其中,费里茨·马克思对行政责任的定义更具代表性,基本奠定了西方学界对行政责任的认知。他认为,行政责任的核心是一个统一的义务观念,由意识形态的和专业的规则构成,是行政官员自主作出牺牲个人偏好以贯彻法规政策的一种决断,是对公民及其利益的一种觉醒的遵从意识。“行政责任是发自一种忠诚的服务态度,对于这种态

<sup>①</sup> Midgley, *Industrialization and Welfare: The Case of Four Tigers in Social Policy and Administration*, 1981, Volume 20, 3.

<sup>②</sup> A.C.Pigou: *The Economics of Welfare*. London: Macmillan, 1982, 16.

<sup>③</sup> 钱宁. 现代社会福利思想(第2版)[M]. 北京: 高等教育出版社, 2013, 164.

<sup>④</sup> [英]贝弗里奇. 贝弗里奇报告——社会保险和相关服务[M]. 劳动和社会保障部社会保险研究所组织翻译, 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2004, 3-6.

<sup>⑤</sup> John Maynard Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, London: Palgrave Macmillan, 1936: 38.

<sup>⑥</sup> [德]马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯选集(第3卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1995, 448.

<sup>⑦</sup> [德]马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯选集(第3卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1995, 302-303.



度的形塑，政府官员的伦理观念是唯一且重要的因素。”<sup>①</sup>受费里茨·马克思的影响，赫曼·芬纳（Herman Finer,1941）认为，对行政官员而言，除了承担对其行政行为具有外在约束力的法律责任之外，还必须承担“责任感”对其施加的内在制约，这是一种主观形态的责任。但他认为外在的客观行政责任更有效。<sup>②</sup>卡尔·弗瑞德里奇（Carl Frederick, 1940）强调了主观行政责任的作用。他认为，“在现代大型的、复杂的政府体系中，客观行政责任缺乏得到保证实施的有效途径，大多数行政官员在大多数时间里遵循着主观的责任道德来实施行政行为。”<sup>③</sup>

在行政责任的内容研究方面，库珀（Terry·T·Cooper）、曼哈（Michael M.Harmon）、斯塔林（Graver Starling）等对行政责任的内容进行了划分。库珀（Terry·T·Cooper）从主观和客观方面对行政责任进行了划分。“主观责任根植于个人价值、良知、信仰的认同，客观责任源于法律、组织机构、社会对行政人员的角色期待。”<sup>④</sup>而曼哈（Michael M.Harmon）则认为行政责任涉及三个方面：第一是课责，即决定某人是否遵守法律或命令的标准；第二是道德义务，包括专业标准和伦理守则；第三是因果关系，即以因果关系来认为谁该为政策负责。<sup>⑤</sup>此后，他又对此观点进行了修正，指出了行政责任包括专业责任、政治责任和个人责任三种。<sup>⑥</sup>专业责任是指行政人员的行政行为要在专业知识、伦理守则和根植于机关历史的经验的指导下展开；政治责任指的是行政人员在层级官僚体制内的行政行为要符合一定的政治目的和标准；个人责任指行政人员的行政行为要发挥个人的道德自觉性。斯塔林（Graver Starling）的研究也指出，“回应、公正、效率、正当程序、责任以及诚实是政府责任的主要内容。”<sup>⑦</sup>

总之，西方行政学视角下的政府并非抽象意义的政府存在，而是具体的行政人员，研究政府责任主要是研究政府行政人员的责任，因此，政府责任主要分为主观责任和客观责任，并强调主观政府责任的重要性。这不仅开阔了政府责任的视野，还具有较强的现实针对性。

#### （4）社会学视角中的政府责任

社会学从结构功能主义和社会冲突论的角度对社会保障中政府责任的承担进行了论述。结构功能主义认为，社会结构是由社会中的各个部门所组成，相互间具有一定的协调和互补关系，因而不适合采取激烈变革的方式来改革，应渐进式改革以避免社会的波动。社会学家帕森斯（Parsons）指出，“社会保障产生的根源是对各种社会功能分化的积极回应，政府采取提供福利的方式来处理各类社会问题也是社会结构的一种‘功能必要性’，目的在于实现整个社会系

<sup>①</sup> Fritz Morstein Marx, *Public Management in the New Democracy*, New York: Harper & Brother, 1940, 251.

<sup>②</sup> Herman Finer, *Administration Responsibility in Democratic Government*, *Public Administration Review*, Vol.1 (Summer, 1941), 335-350.

<sup>③</sup> Carl Joachim Frederick, *Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility*, in *Public Policy*. Cambridge: Harvard University Press, 1940, 3-24.

<sup>④</sup> [美]特里·库珀. 行政伦理学: 实现行政责任的途径[M]. 张秀琴译, 北京: 中国人民大学出版社, 2001, 71.

<sup>⑤</sup> Michael M.Harmon, *Action Theory for Public Administration*, New York: Longman, 1981: 5-6.

<sup>⑥</sup> Michael M.Harmon, Richard T.Mayer, *Organization Theory for Public Administration*, Boston: Little, Brown, 1986, 399-400.

<sup>⑦</sup> Grover Starling, *Managing the Public Sector*, The Dorsey Press, 1986, 115-125.



统的整合与均衡。”<sup>①</sup>社会冲突论的代表科塞（Cosser）和达伦多夫（Dahrendorf）也认为，社会的稳定性一定程度上源于政府对社会福利的供给。社会福利的存在也是政府用于缓和冲突的策略和手段。

国外学界从政治学角度、经济学角度、行政学角度以及社会学角度对政府责任进行了充分的考察和论证，这些研究成果扩展了我国农村老有所养中政府责任研究领域的视野，为国内学界的政府责任研究提供了诸多可供借鉴的理论。

## 2. 国外养老保障中政府责任的理论视角

（1）政治经济学理论视角。政治经济学从社会公平和社会团结的视角研究了养老中政府责任的范围，主张政府承担全面责任，建立统一的、覆盖全民的养老制度以促进社会平正义。尽管他们意识到这种全面责任的模式可能会受到经济滞胀和人口老龄化影响而引发财政赤字，但他们反对进行根本性变革，坚持在现有的制度框架内对其进行局部调整，以避免损害社会弱势群体利益和扩大社会不平等现象。以桑德斯（Sanders）为代表的社会民主论认为，经济的发展，公民民主意识的觉醒，工人与资方的长期斗争是政府承担养老责任的主要原因，而社会民主力量的强弱是影响政府承担养老责任的范围。新马克思主义则不认同这一观点，他们认为，公共养老资金的累积具有缓解分配带来的压力，这才是政府承担养老责任的根源。国家认同论认为，公民的认同是保障国家生成和地位的基础性条件，是国家稳定的心理基础。在现代社会中，由于经济的发展，利益诉求的多样化，社会个体的异质性增强，在国家认同方面出现了危机，而维系公众对国家认同的重要纽带就是政府养老保障制度的建立，养老保障为公众的生活提供了保障，从而使公民感受到国家带来的利益，从而增强国家认同感。

（2）新古典经济学派。20世纪70年代以后，西方国家出现了经济滞胀的现象，经济增长的缓慢以及日益严峻的人口老龄化使政府的养老保险制度面临严峻的挑战。新古典经济学派认为，要将养老金的现收现付制转向基金制来增加储蓄，缩小政府养老保险责任的范围和限度，充分发挥市场的作用。新古典经济学派以市场失灵理论和父爱主义论为代表。市场失灵论指出，养老保险是公共产品，市场是不愿意提供的。与私人养老保险相比，政府在交易费用方面有优势，政府提供的公共养老保险一方面可以分散资金的风险，另一方面也可节约交易成本。尼古拉斯·巴尔（Nicholas Barr）认为，“私人保险市场不具备防范风险的能力，当通货膨胀发生时，个人养老金购买力会大大的下降，影响被保险人的生活水平，而政府财力可以通过指数化来应对通货膨胀风险，保障个体年老后的基本生活需求。”<sup>②</sup>父爱主义论认为，个人并非是理性的，并且对未来的风险并不能有效地预防。个人的消费行为往往是短视的，年轻时受各种消费的诱惑往往存在消费过度而储蓄不足，当年老时往往因为失去劳动能力又储蓄不足而陷入生活困境，进而对社会带来负面效应。因此，政府要有一定的预见力，需要构建强制性的养老保障制度。

<sup>①</sup> [美]塔尔科特·帕森斯. 社会行动的结构[M]. 张明德译, 南京: 译林出版社, 2008, 679-725.

<sup>②</sup> 高荣. 我国基本养老保险政府责任定位的研究[D]. 郑州大学博士学位论文, 2017.



强迫个人年轻时将工资的一部分用来储蓄，以应对老无所养的风险。

### 3. 国外养老保障中政府责任的演进历程

政府责任作为重要的线索贯穿于西方社会养老保障制度变迁的全过程，从民间自发的慈善救济到官方的济贫，从强制建立社会保障制度到福利型国家的构建，从多元福利到第三条道路，实践与理论相对照的演进，政府责任经历了一个从“有限”→“无限”→“理性回归”的历程。在养老保障制度建立之前，以当·斯密为代表的古典经济学家认为国家的基本职能在于保护国民安全和维持社会秩序，政府是“守夜人”的角色，不干预经济。而出现的社会问题是个人责任的结果，因此问题的解决要依靠个人而不是政府和社会。他们普遍认为管得越少的政府就是好政府。以边沁（Jeremy Bentham）、密尔（John Stuart Mill）为代表的功利主义学者提出了“最大多数人的最大幸福”的主张，为福利国家的建立提供了基础，但由于对个体自由的过多重视也使其未能突破自由主义的范畴。

19世纪70年代，以施穆勒（Gustav von Schmoller）为代表的德国新历史学派提出国家通过制定社会政策来增进社会福利的主张，有效地促进了社会保障制度最早在德国建立。以拉萨尔（Ferdinand Lassale）为代表的社会民主主义认为，政府对市场不能或不愿提供的公共物品也负有主要供给责任，同时还需要为一些特殊困难的公民提供必需的帮助。建立养老保障制度后，以克努特·维克赛尔（Knut Wicksell）和冈纳·缪尔达尔（Karl Gunnar Myrdal）为代表的瑞典学派强调政府要通过财政政策和社会政策来干预社会生活。至此，国家干预理论正式形成并推动了养老保障制度在西方国家的迅速发展。《贝弗里奇报告》则将国家干预思想转化为现实，并勾画了福利国家的蓝图，即政府为公民提供从摇篮到坟墓的安全保障。

1973年的由石油危机引发的经济危机对国家干预理论形成了直接挑战，以哈耶克为代表的新自由主义提出，“试图用干涉市场制度的方法提供更加充分的保障，反而使有些人越缺乏保障……作为一种特权而得到保障的那些人的保障和没有这种特权的人的无保障之间形成对立。”<sup>①</sup>因此，福利供给责任应当由政府转向市场，政府的责任则要转向对市场竞争秩序的维护。新自由主义造成了社会排斥与不平等，福利国家主义的实践则造成了社会的懒散和进取精神的缺失，两者的弊端也促使人们开始寻求“第三条道路”。吉登斯（Anthony Giddens, 1998）重新认识国家干预与市场自由的作用，“主张将传统福利国家改造为“社会投资国家”，政府从消极的、保障性的福利供给转向积极的、预防性的福利供给，强调个人责任与社会责任的协调，从无限责任的福利转化为有条件的福利供给。”<sup>②</sup>

在福利供给模式方面，蒂特马斯（R. Titmuss）认为社会福利由政府财政、在职雇员等不同社群共同承担，基于这一认识，主张将社会福利模式分为政府主导型与非政府主导型两种模式。丹麦学者考斯塔·艾斯平-安德森（Gosta Esping-Andersen）按照去商品化程度将福利制度划分为

<sup>①</sup> [英]弗里德里奇·哈耶克. 通往奴役之路[M]. 王明毅译, 北京: 中国社会科学出版社, 1997, 125-126.

<sup>②</sup> 高荣. 我国基本养老保险政府责任定位的研究[D]. 郑州大学博士学位论文, 2017.



社会民主主义、保守主义和自由主义三种模式。<sup>①</sup>社会民主主义模式忽视了家庭和市场在福利供给中的作用，强调了政府的核心作用，福利供给上强调普惠式；保守主义模式则强调了家庭在福利供给中的主导作用，政府处于补充者地位，市场则是被边缘者；自由主义模式认为市场是福利供给的主要主体，政府和家庭的作用相对弱化，福利供给模式上采取了剩余模式。随着社会和经济的发展，不同社会福利供给模式均出现了自身难以克服的障碍，阿瑟·奥肯（Arthur M.Okum）则据此提出，“政府可以把原先独自承担的责任，逐渐转移一部分给市场和社会，政府应当不断加强政治国家与公民社会的合作、政府与非政府的合作、公共机构与私人机构的合作、强制与志愿的合作。”<sup>②</sup>

#### 4. 国外养老服务供给中的政府责任研究

国外学界主要从家庭照顾方面、家庭结构和功能方面以及养老政策方面对养老服务供给中的政府责任展开研究。

（1）在家庭照顾方面。家庭照顾又称为非正式照顾，指由家人、亲属、邻居等群体提供的老年人照料服务。家庭照顾减少的原因主要包括人口年龄结构的变化、家庭规模变小、离婚率上升、劳动力迁移、已婚妇女参加劳动力市场、老年人家庭地位的改变等等。其中劳动力迁移对家庭养老的影响有不同的观点，Zimmer 等人对柬埔寨、泰国等南亚国家的研究发现，超过 80% 的留守老人和至少一个子女同住或住在隔壁，子女外出对老年人的生活照料没有影响。<sup>③</sup>也有研究表明老年人与成年子女的流动就业是双向关系，互相影响。<sup>④</sup>有学者对印尼北部的农村进行调查发现，农村老年人并没有从成年子女那里获得很多照顾，尽管老人对子女的照顾有所期待。虽然亚洲国家对家庭有一种传统的责任意识，但在孩子数量减少和孩子能够从城市甚至国外获得更好发展机会的时候，基于传统的家庭照顾可能会失效。<sup>⑤</sup>家庭照顾的减少会影响正式照顾<sup>⑥</sup>的需求，老人在得不到家庭等非正式照顾时，对正式照顾的需求就在所难免了。<sup>⑦</sup>当传统的由家庭成员提供的照顾服务减少时，老年人对正式照顾服务的需求就会增加。

（2）家庭结构和功能的变化、福利制度的改革等因素促使了养老服务供给形式的变化，从而导致了老年人照顾责任的变化。韩国学者 Ahn 和 Kim 建议政府承担起农村独居老人的照料责任，对农村独居老人提供必要的社会福利服务。<sup>⑧</sup>然而，西方国家为了削减正式照顾服务的成

<sup>①</sup> 杨帆. 社会民主主义模式与自由主义模式福利制度比较研究——以瑞典及美国为例[J]. 改革与开放, 2014 (23): 36-37.

<sup>②</sup> [美]阿瑟·奥肯. 平等与效率[M]. 王奔洲译, 北京: 华夏出版社, 2010, 116.

<sup>③</sup> Zimmer Z. et al. A Comparative Study of Migrant Interactions with Elderly Parents in Rural Cambodia and Thailand. Presented at the 2007 Population Association of America Annual Meetings in New York. March 29, 2007.

<sup>④</sup> John. Giles, Ren Mu. Elderly Parent Health and the Migration Decisions of Adult Children: Evidence From Rural China. Demography, 2007, 44(2): 265-288.

<sup>⑤</sup> Meliyanni Johar & Shiko Maruyama. Intergenerational Cohabitation in Modern Indonesia: Filial Support and Dependence. Health Economics, 2011, 20(1): 87-104.

<sup>⑥</sup> 正式照顾指的是专业养老机构提供的老人照料服务。

<sup>⑦</sup> Hendy, S. Stains, S& Braid, M. Critical Shortfalls in the Supply of Residential Care: A Western Metropolitan Regional Perspective. Health Issues, 2004, 8(4): 14-18.

<sup>⑧</sup> Ahn YH & Kim MJ. Health Care Needs of Elderly in A Rural Community in Korea. Public Health Nursing, 2004, 21(2): 153-161.



本,越来越强调和倚重家庭等非正式照顾的作用。来自经济合作与开发组织的调查发现,大约80%的老年人照顾服务是通过非正式途径获得的。<sup>①</sup>有学者强调老人照顾中的正式照顾网络和非正式照顾网络应该是一种互相补充的关系,这意味着老人照顾的责任应该是在正式照顾网络者与非正式照顾网络者之间进行合理分担。<sup>②</sup>倡导家庭、社区、志愿部门、政府等主体在养老服务供给中的责任共担。<sup>③</sup>当前,家庭等初级群体的重要性在人类的现代生活中仍然很明显,尤其是在涉及个人健康、教育和福利等方面。在强调家庭、邻居和朋友等非正式照顾作用的同时,试图保持与正式照顾的联系,是社会福利模式的一个重要方面,也是近年来西方社会努力推行“社区照顾服务”的出发点。社区照顾一方面可以继续维系老年人与所熟悉居住环境的联系,另一方面又可以接近正式照顾系统的资源与服务,从而保障老年人的养老需求。将东方国家的家庭照顾经验引入到解决福利国家的老年人服务供给危机中,这是肯定家庭等非正式照顾系统在老年人服务中的责任和作用,而不是将老年人照顾服务的责任完全推给政府。因此,老年人照顾是一个公共责任,需要政府、家庭、社区和老人共同合作,创造一个友好的老龄化社会。

(3) 养老服务政策作为公共政策的一种,主要聚焦于公平性问题。有学者对新西兰1981-1991年所开展的老年人服务计划的改革进行了研究,发现城市老年人因为政策的调整而受益,而农村老年人则成为改革的利益受损群体。<sup>④</sup>Thume Elaine等人对巴西的家庭健康战略的效果进行评估,发现该计划使得老年人更好地利用家庭护理服务,但该计划需要进一步扩大覆盖率,特别是在老龄化的形势下,促进老人们公平地获得这项服务。<sup>⑤</sup>在政策制定过程中,如何界定正式照顾服务的目标群体是一个难题。是为所有的老年人提供老年人服务还是针对低收入的老人群体?或者是仅对老年服务有较大需求的老人?提供多少服务合适?谁来为这些服务买单等等。<sup>⑥</sup>对老年人服务的目标群体的划分会对公共政策效果的公平性产生影响,也是政策制定的争论焦点与难点。

从老年人照顾的发展历程来看,西方国家经历了“机构照顾”向“社区照顾为主、机构照顾为辅”的发展阶段。这一变化过程与政府责任的调整有关。20世纪70年代以前,福利国家的扩张使政府在老年照顾和服务供给中承担了越来越多的责任,特别是在养老机构被视为应对人口老龄化和解决老人照顾问题的主要途径之后,西方福利国家普遍加大了养老机构的设施建设,养老机构被认为是老年人接受为老服务的主要场所。然而,随着20世纪70年代出现的经

<sup>①</sup> OECD. The OECD Health Project: Long-term Care for Older People. OECD:Paris.2005.

<sup>②</sup> Munday & Brain. Introduction: Definitions and Comparisons in European Social Care. In Social Care in Europe. Condan: Harvester Wheatsheaf,1996:6.

<sup>③</sup> Mark w. Skinner & Alun E.Joseph. Placing Voluntarism with Evolving Spaces of Care in Aging Rural Communities. Geo Journal, Springer Netherlands.2009:1-12.

<sup>④</sup> Joseph AE & Chalmers AIL. Restructuring Long-term Care and the Geography of Aging: A View Rural New Zealand. Social Science & Medicine, 1996.42(6):887-896.

<sup>⑤</sup> Thume Elaine, Facchin Luiz Agugusto & Wyshak Grace. The Utilization of Home Care by the Elderly in Brazil's Primary Health Care System. American Journal of Public Health.2011,101(5):868-874.

<sup>⑥</sup> Katherine Swartz, Naoko Miake. Nadine Farag. Long-Term Care: Common Issues and Unknowns. Journal of Policy Analysis and Management, 2013.31(1):139-152.



济危机,以及养老机构的种种弊端,西方福利国家在为老服务供给上显得力不从心。西方福利国家开始重新审视政府在福利供给中的责任,一是强调社区和家庭在福利供给中的作用,二是调整政府自身的责任定位,避免国家在养老服务供给中过分保障。西方福利国家的养老服务制度改革应对的是政府的过度干预,使得政府责任定位于一个更为合理的水平上。<sup>①</sup>

## (二) 国内相关研究综述

### 1. 政府责任的研究视角

我国学者对政府责任的研究视角主要集中在法学和公共行政学领域。法学角度的研究认为在政府的整个责任体系中,政府的行政责任主要体现在行政的法律责任、行政的违宪责任以及行政的政治责任三个层面。“但更多时候,行政责任主要是行政的法律责任,指行政法律主体因违反行政法义务或行政不当行为所引起的法律责任。”<sup>②</sup>行政责任就是行政法律关系主体由于违反行政法律法规或不履行行政法律义务而依法承担的行政法律后果。<sup>③</sup>公共行政学视角上,张成福、张国庆以及金太军等学者主张政府责任等同于行政责任,并认为政府责任可分为广义责任和狭义责任两种。广义的政府责任是指,面对公众的需求,政府能够积极的作出回应,并通过相关制度的设计和具体措施的制定来保障公众需求的实现。此外,政府责任意味着政府组织及其公职人员履行其在整个社会的职能和义务,即法律和社会所要求的义务。狭义的政府责任主要指法律责任,即政府机关及工作人员违反法律规定的义务、违法行使职权时所承担的否定性的法律后果。<sup>④</sup>因此,政府的责任可被视为政府对公众的回应能力,针对公众利益保障的法律责任等,具体可归结为政治责任、道德责任、行政责任、政府的诉讼责任、政府的侵权赔偿责任。张国庆也具有相似观点,“广义上,政府官员的公共权力和公职身份决定其对公众所承担的法律及法规责任。狭义上,政府公务人员作为政府的构成主体,在代表国家行使权力过程中,当作出违背公共责任的行为时,应受到相应的惩罚,承担相应的责任。”<sup>⑤</sup>金太军避开了政府责任的广义和狭义之分。“主张将政府责任分成了两个层次,第一层次是政府对公民的责任;第二层次是政府内部的责任。”<sup>⑥</sup>第一层次表现为央地关系的纵向权责划分,第二层次表现在政府组织内部各行政官员的自上而下的权责关系划分。

### 2. 农村养老保障中政府责任的必要性

郑功成从伦理关怀和社会正义方面指出政府应向社会成员提供基本的养老保障。“重视国家或政府责任,应该是现代社会保障与以前社会保障制度的根本性差异,这是由现代政府所具

<sup>①</sup> Johansson Lennarth, Long Helen, Parker Marti G. Informal Caregiving for Elders in Swnden: An Analysis of Current Policy Development. *Journal of Aging & Social Policy*, 2011, 23(4):335-353.

<sup>②</sup> 王成栋. 政府责任[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1999, 22-27.

<sup>③</sup> 罗豪才. 行政法[M]. 北京: 北京大学出版社, 1996, 318.

<sup>④</sup> 张成福. 责任政府论[J]. 中国人民大学学报, 2000 (2): 65-72.

<sup>⑤</sup> 张国庆. 行政管理学概论[M]. 北京: 北京大学出版社, 2000, 486.

<sup>⑥</sup> 金太军. 公共行政的民主和责任取向析论[J]. 天津社会科学, 2000 (5): 9-14.



有公共职能的性质所决定。”<sup>①</sup>杨方方从国家认同、公共责任和社会和谐方面指出政府在农村老有所养中的责任，“一是由政府建立养老保障制度，承担相应的责任，让公众感受到国家对公众的责任，产生认同；二是从养老保障公共产品的特性指出了政府应承担的责任；三是养老保障制度的社会稳定功能，政府承担养老保障可以有效降低社会冲突，保障社会稳定。”<sup>②</sup>马雁军也从公共产品角度指出，农村养老保障应由政府来提供。此外，“社会保障作为维护社会安全的稳定器、减震器、是纳税人需要国家提供的一种公共服务。因此必须由政府承担起供给的责任，由公共财政提供财力的支持。”<sup>③</sup>

农村养老保障中政府承担一定的责任是保障公民社会权益的必然要求，是降低农民养老风险的现实要求，是推动城乡均衡发展的客观要求，同时也是实现社会公正的本质要求。<sup>④</sup>伴随着社会的变迁，家庭结构的变化，养老方式和消费方式的转变，传统家庭养老模式已很难适应现代社会经济发展的需要，借助于家庭以外的力量养老是老年人的普遍需求。<sup>⑤</sup>柴瑞娟从现代国家社会化职能发展，现代社会保障制度的本质以及国家社会保障责任的承担角度论述了构建农村社会保障体系是政府当然之责。<sup>⑥</sup>

### 3.农村养老保障中政府责任的研究视角

当前，政府在农村养老中承担一定的责任已成不争的事实。但需要承担哪些责任，学者们分别从制度安排、政府职能、财政支持、公共产品以及央地关系的角度进行了研究。

(1) 政府职能角度。卢华东从政府的职能和从公民权利角度指出，“农村社会保障发展滞后的主要原因在于政府对农村养老的忽视和相关责任的缺失。因此，政府应从发展理念，财政支持，法律保障和责任划分角度担负起自己的责任。”<sup>⑦</sup>(2) 制度安排角度。“政府在社会保障制度建设承担什么责任，与社会保障制度的性质是紧密相关的。就我国实行的多层次社会保障制度而言，政府应当针对其不同的组成部分，分别承担不同的责任。”<sup>⑧</sup>郑功成认为，“中国社会保障制度建设的关键在于优化各项社会保障的制度设计，核心在于明确政府责任，应通过用集中管理取代分散管理，用垂直管理取代属地管理。”<sup>⑨</sup>苏保中从社会转型方面指出，“立法、制度安排、组织管理、财政支持以及监督等是政府在农村养老保障中必须承担的责任。”<sup>⑩</sup>杨立雄认为农村社会保障制度创新的原则是低水平，广覆盖，逐步完善。政府责任设计应包括

<sup>①</sup> 张利平. 论社会保障中的政府责任[J]. 公共管理科学, 2005(2): 35-41.

<sup>②</sup> 杨方方. 我国养老保障制度演变与政府责任[J]. 中国软科学, 2005(12): 17-23.

<sup>③</sup> 龙梦洁. 论农村社会养老保险中的政府财政责任——基于1999年—2003年全国各省市面板数据的实证分析[J]. 保险研究, 2009(5): 64-68.

<sup>④</sup> 杨娟, 何涛焱. 论我国农村社会养老保险制度中的政府责任[J]. 内蒙古农业大学学报, 2009(5): 226-227+230.

<sup>⑤</sup> 于戈, 刘晓梅. 论我国养老服务业发展研究[J]. 甘肃社会科学, 2011(5): 236-239.

<sup>⑥</sup> 柴瑞娟. 我国农村社会保障构建困境与求解之道[J]. 社会科学家, 2011(5): 79-83.

<sup>⑦</sup> 卢华东. 建立农村养老保障体系的政府责任[J]. 经济与社会发展, 2008(3): 36-41.

<sup>⑧</sup> 李绍光. 政府在社会保障中的责任[J]. 经济社会体制比较, 2002(5): 18-22.

<sup>⑨</sup> 郑功成. 中国社会保障制度改革的新思考[J]. 社会保障研究, 2007(1): 2-10.

<sup>⑩</sup> 苏保忠, 张正和. 农村基本养老保险制度建设中的政府责任及其定位[J]. 中国行政管理, 2007(12): 44-47.



最低生活保障、医疗保险、养老保险和教育救助。<sup>①</sup>芳菲也具有相似观点，“即在转型期政府应介入农村社会保障领域，界定各责任主体的边界，承担制度设计、法律法规制定、财政支持的责任。”<sup>②</sup>（3）公共产品角度。杨震林和吴毅从公共产品的角度论证了农村社会养老保险与政府责任之间的关系，农村社会养老保险是一种外部性很强的准公共品，在消费上，具有非竞争性和非排他性，基于此，应该由政府来提供这种公共物品，提供财政上的支持。<sup>③</sup>（4）财政支持角度。樊小刚从财政责任角度论述了政府应以财政责任界限为前提，“借鉴国外政府在养老支出方面的经验，以财政支出优先用于农村社会养老保险制度建构为原则，确定政府财政用于农村社会养老保险补贴的具体比例。”<sup>④</sup>

（5）央地关系的视角。针对农村养老中政府责任的研究，除具体承担的责任外，学者们也拓展了研究视野，针对农村养老中政府责任的中央与地方责任进行了探讨。郁建兴通过对宁波市江北区的研究指出，在农村社会保障体系中，“中央政府与地方政府之间需要作出职责分工，地方政府需要开展相关的社会保障制度试验，以中央政府不具有的信息优势，向城市化借力，推动城乡社会保障一体化。”<sup>⑤</sup>此外，“我国农村社会保障工作基本以县为单位展开，为此，县、乡（镇）两级政府必须进行准确的职能定位，通过宣传，增强农民的参保意识，加大财政支持的力度，加强养老保障金的管理，提升农村养老保障水平。”<sup>⑥</sup>在社会保障体系内，学界通常认为，中央政府主要负责管理全国范围内社会保障的地区转移支付制度、建立既定的全国统筹体系、建立全国性的法规政策体系，指导和监督地方政府的行为，建立具体社会保障计划的跨地区收支管理系统和全国统一的管理信息系统。不在中央政府基本职责范围内的则可由各个地方政府在国家的法律和政策框架内自行向所辖地区提供。<sup>⑦</sup>在责任承担方面，有学者指出各级政府间要处理好如下关系。“一是责任承担方面的中央政府责任和地方政府责任的关系；二是财政责任方面的中央财政和地方财政的关系；三是激发工作动力方面的领导干部考核机制和做好社会保障工作的关系；四是完善制度建设方面的地方政策和全国各地衔接的关系；五是协调利益机制方面的政府决策和农民意见表达的关系。”<sup>⑧</sup>在中央和地方责任关系的划分方面，杨方方指出，“我国政府主导作用从传统养老保险中的财政主导，越来越体现为监管责任的加强，政府正在从传统制度下大包大揽的无限责任走向目标制度中‘有所为、有所不为’的有限责任。”<sup>⑨</sup>

<sup>①</sup> 杨立雄. 我国农村社会保障制度创新研究[J]. 中国软科学, 2003(10): 21-26.

<sup>②</sup> 方菲. 农村社会保障制度建设中的政府责任解读[J]. 农村经济, 2007(1): 81-84.

<sup>③</sup> 杨震林, 吴毅. 转型期中国农村公共品供给体制创新[J]. 中州学刊, 2004(1): 24-27.

<sup>④</sup> 樊小刚. 我国农村社会养老保险中政府财政责任探讨[J]. 甘肃行政学院学报, 2008(6): 36-39.

<sup>⑤</sup> 郁建兴. 地方政府在农村社会保障体系中的作用——以宁波市江北区为例[J]. 中共宁波市委党校学报, 2008(4): 16-22.

<sup>⑥</sup> 郑功成. 中国社会保障制度变迁与评估[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002, 2-15.

<sup>⑦</sup> 倪志良. 我国社会保障改革的困境与政府责任缺失的相关分析[J]. 内蒙古大学学报, 2007(6): 83-88.

<sup>⑧</sup> 钱亚仙. 地方政府在农村社会保障甲的责任探讨[J]. 青岛行政学院学报, 2008(4): 23-28.

<sup>⑨</sup> 杨方方. 我国养老保障制度演变与政府责任[J]. 中国软科学, 2005(12): 17-23.



#### 4.农村养老服务的责任主体

“农村养老服务是指与农村经济社会发展水平相适应,以满足农村老人养老服务需求、提升农村老人生活质量,面向所有农村老人提供生产服务、生活服务、精神慰藉、保健服务、康复护理等设施。”<sup>①</sup>在养老服务的分类上,吴禅君从经济学角度指出,养老服务可分为公共产品、准公共产品和私人产品三种类型。<sup>②</sup>刘艺和范世明从农村养老服务的层次出发,认为农村养老服务可分为生存类、中等类和高端类三个层次,生存类由政府提供,中等类由社会组织提供,高端类由市场提供。<sup>③</sup>由于农村养老服务的不同属性,在养老产品的供给主体上亦呈现多元性。既包括政府部门、机构、社区、社会组织、市场以及家庭等。尽管有学者不能接受养老资源市场化配置,认为以盈利性为目的的企业来担当福利性的事业恐怕不妥。<sup>④</sup>但有研究表明市场能有效配置资源、价格能够反映养老服务的质量和供需情况,而这一配置可以激励厂商增加养老服务产品的供给。对于养老资源市场出现的问题,政府要及时出台有关养老服务市场的法律法规以规范交易行为、防范市场风险。<sup>⑤</sup>彭青云认为市场功能的充分发挥要建立在养老服务产品分类定级的基础上,把一些高层次的精神需求和专业需求(如医疗保健、康复护理、精神娱乐等)分离出来,由市场主体来承担,适当盈利以突显其专业性,提高服务的技术含量,让其成为私人物品的范畴,在市场上进行交易,让老年人自由购买。<sup>⑥</sup>社会组织在养老服务项目承接和运营中起到一定的作用,是政府购买服务的主要承接者。<sup>⑦</sup>因为,“社会组织的‘非分配约束’特征使其在公共服务方面具有明显的比较优势,社会组织提供的公共服务能够满足公共需求的多样性和异质性。”<sup>⑧</sup>社会组织在满足公共产品、准公共产品生产及递送上有较大的优势,能够承担政府不能、市场不愿提供的服务,且服务专业性、人本性较强。将社会组织引入农村居家养老服务,有利于降低养老服务成本,整合社会福利资源,拓展资金来源,提高服务效率,满足老年人多方面需求的作用。<sup>⑨</sup>但社会组织包罗万象,究竟是哪种社会组织才是养老服务的合适主体?李静指出,“社会企业是一种介于公益性与营利性之间、混合型的社会组织,以其超强的使命感、显著的商业性和非凡的专业性在养老服务上更具有价值优势、组织优势和技术优势。”<sup>⑩</sup>

<sup>①</sup> 杜鹏,王永梅.乡村振兴战略背景下农村养老服务体系建设的机遇、挑战及应对[J].河北学刊,2019(4):172-184.

<sup>②</sup> 吴禅君.浙江老龄服务产业市场化融资模式创新研究[J].浙江学刊,2011(4):184-188.

<sup>③</sup> 刘艺,范世明.公共产品理论指引下构建农村养老服务供给主体支持体系研究[J].湖南社会科学,2018(3):130-137.

<sup>④</sup> 王波.养老可否超越市场化和福利之争[J].人大建设,2009(9):52.

<sup>⑤</sup> 李中秋,王朝明.我国人口老龄化与养老资源市场的优化配置——基于特征价格理论的视角[J].西南民族大学学报(人文社科版),2015(10):108-115.

<sup>⑥</sup> 彭青云.多元主体视角下社区居家养老服务路径探索[J].浙江工商大学学报,2019(3):101-108.

<sup>⑦</sup> 李长远.民族地区多元主体合作参与养老服务的困境及政策支持[J].宁夏社会科学,2017(2):127-134.

<sup>⑧</sup> 郑苏晋.政府购买公共服务:以公益性非营利组织为重要合作伙伴[J].中国行政管理,2009(6):65-69.

<sup>⑨</sup> 班涛.社区主导、多元主体协同参与:转型期农村居家养老模式的路径探讨与完善对策[J].农村经济,2017(5):91-96.

<sup>⑩</sup> 李静.福利多元主义视角下社会企业介入养老服务:理论、优势与路径[J].苏州大学学报(哲学社会科学版),2016(5):9-15.



农村社会化养老服务也是近年来农村养老服务的热点,农村社会养老服务具有事业性、福利性和普惠性等属性<sup>①</sup>,这也说明了社会养老服务既有福利性也有市场性,属于混合型公共产品,部分属于公共产品或准公共产品,部分属于私人产品。因此,社会养老既可以是政府埋单,也可以是家庭、子女或本人购买,政府提供部分补贴。<sup>②</sup>

### 5.农村养老服务中政府责任的困境

当前政府在农村养老服务中的责任困境,一方面是现有责任的履行不到位,另一方面则是相关责任的缺失。在责任缺失方面表现为,政府在政策标准制定、政策实施、资源整合、服务协调方面存在着责任缺位现象,同时也存在职责的混乱。<sup>③</sup>如养老服务中政府责任存在着责任主体边界模糊、制度设立责任缺位、监管责任缺位等问题。<sup>④</sup>未构建社会公众信息反馈管理机制、基层监管考核漏洞、缺乏自身再监督机制、责任划分不明确等问题。<sup>⑤</sup>由于政府职能定位的偏差,承接公共服务的社会组织力量薄弱,有效的市场竞争主体缺乏,多元供给主体间有效协同供给养老服务的局面并未形成。<sup>⑥</sup>张举国认为,“由于当前市场惠及面有限,社会组织受制于自身能力和政策支持,参与农村养老服务递送面临障碍,多元主体参与养老服务供给局面并未形成,出现了政府、市场和第三部门三重失灵现象。”<sup>⑦</sup>此外,受新自由主义思潮影响,“我国的养老服务曾出现以市场为主导,强调政府责任的有限性,但由于未充分考虑我国养老服务市场化不足,相关配套政策缺位,从而呈现了‘政府缺位’状态,市场、社会组织等其他供给主体又未能充分‘补位’,养老服务供需矛盾突显。”<sup>⑧</sup>

长期以来,养老资源配置失衡,养老主体发展的不平衡导致市场和社会参与不足,且政府与市场和社会组织的边界不清,职责模糊等,往往难以有效激发市场和社会组织参与养老的热情。<sup>⑨</sup>鲁可荣和金菁对浙江农村的调查发现,农村居家养老服务工作基本上都是由“村两委”在独自承担运行管理与服务工作,专业化、市场化的民办养老机构等社会组织尚未涉足。<sup>⑩</sup>现实中,参与农村养老服务的社会组织数量少、规模小、能力弱,而且还过分依赖政府,缺乏独立性,缺乏相关政策支持。<sup>⑪</sup>养老服务业的高风险、低利润对民间资本缺乏吸引力,且养老服务市场

<sup>①</sup> 姚兆余.农村社会养老服务的属性、责任主体及体系构建[J].求索,2018(6):59-65.

<sup>②</sup> 陈友华.居家养老及相关的几个问题[J].人口学刊,2012(4):51-59.

<sup>③</sup> 同春芬,汪连杰.福利多元主体视角下我国居家养老服务的政府责任体系构建[J].西北人口,2015(1):73-78+84.

<sup>④</sup> 李平.养老服务中的政府责任定位[J].人民论坛,2014(5):71-73.

<sup>⑤</sup> 霍雨慧.农村社会养老服务体系中的政府监管责任[J].人民论坛,2015(36):50-52.

<sup>⑥</sup> 李长远,张会萍.包容性发展视角下农村养老服务发展的非均衡性及调适[J].现代经济探讨,2018(11):112-126.

<sup>⑦</sup> 张举国.“一核多元”:元治理视阈下农村养老服务供给侧结构性改革[J].求实,2016(11):80-88.

<sup>⑧</sup> 易艳阳,周沛.元治理视阈下养老服务供给中的政府责任研究[J].兰州学刊,2019(4):189-193.

<sup>⑨</sup> 周湘莲,刘英.社会治理视阈中我国养老主体多元化发展[J].理论视野,2016(5):85-87.

<sup>⑩</sup> 鲁可荣,金菁.农村居家养老何以可行及可持续——基于浙江“金东模式”的实证分析[J].中国农业大学学报(社会科学版),2015(6):87-93.

<sup>⑪</sup> 张举国.“一核多元”:元治理视阈下农村养老服务供给侧结构性改革[J].求实,2016(11):80-88.



有效需求不足,老年人较低的支付能力制约了养老服务市场的发展。<sup>①</sup>

政府在农村居家服务中存在管理的越位和缺位,从而导致多中心治理格局难以形成。<sup>②</sup>具体表现为:一是政府全盘管理,过度介入,造成社会和市场空间狭小;二是行政审批、税收补贴等优惠政策未能很好落实,导致社会和市场进入动力不足;三是有效监管与指导不足,社会和市场难以运作。政府主导功能错位也限制了社会和市场力量的生存空间。<sup>③</sup>付诚指出,在我国养老服务领域,政府与市场的职能边界不清晰,政府或“越位”或“缺位”,既限制了市场又没有做到完全履责,市场在政府的控制下发育有限,没能承担提供多元养老服务的责任,政府与市场在资源配置中处于“双失灵”的非合作困境中。<sup>④</sup>政府购买居家养老服务的内卷化问题也严重制约着多元供给主体的协同,体现为通过非竞争的方式将本应从外部购买的公共服务项目交给与政府有内部关联的社会组织。<sup>⑤</sup>购买目标由“提高公共服务资源配置的有效性”置换成“完成公共服务购买任务”,阻碍了公共服务供给效率和质量的提升。<sup>⑥</sup>此外,“当前参与农村养老的社会组织,大多与政府具有内在关联,对各级政府组织存有依赖,与政府形成的非均衡依附式合作关系,导致其缺乏独立性、灵活性,参与养老服务供给带有很强的行政导向,而不能按照社会的需求来提供服务”。<sup>⑦</sup>

## 6. 农村养老服务中政府责任实现的对策

### (1) 政府角色定位的研究

农村养老服务作为一种公共产品,具有明显的社会福利性,这要求政府理性定位自身角色,在养老服务中完善政策法规、加强财政支持、强化科学管理和坚持服务导向等责任。<sup>⑧</sup>养老服务中政府责任应定位在宣传理念、构建平台、规范机制和加强监督等方面。<sup>⑨</sup>建立能促型政府是未来政府在养老服务中责任调整的方向,缩减直接提供服务责任,加强政策支持、资金投入、服务购买和质量管理方面的责任。<sup>⑩</sup>在民办社区养老机构建设中,“应整合社会资源,加大财政支持,构建合作平台,并进行有效监管。”<sup>⑪</sup>完善政府的主导功能,在养老服务市场中做到放权不越位,扮演好规划者、购买者和监督者的角色,做好顶层设计,制定完善的养老政策规

<sup>①</sup> 李长远. 民族地区多元主体合作参与养老服务的困境及政策支持[J]. 宁夏社会科学, 2017(2): 127-134.

<sup>②</sup> 周湘莲. 居家养老服务中的政府责任[J]. 学海, 2011(6): 96-100.

<sup>③</sup> 彭青云. 多元主体视角下社区居家养老服务路径探索[J]. 浙江工商大学学报, 2019(3): 101-108.

<sup>④</sup> 付诚, 王一. 政府与市场的双向增权——社会化养老服务的合作逻辑[J]. 吉林大学社会科学学报, 2010(5): 24-29.

<sup>⑤</sup> 郑吉友. 农村居家养老服务协同供给体系构建研究[J]. 广西社会科学, 2019(6): 73-79.

<sup>⑥</sup> 周作宇. 协同创新政策的理论分析[J]. 新华文摘, 2013(10): 122-126.

<sup>⑦</sup> 李长远. 社会组织参与居家养老服务困境及政策支持——基于资源依赖的视角[J]. 内蒙古社会科学, 2015(4): 166-170.

<sup>⑧</sup> 周湘莲. 居家养老服务中的政府责任[J]. 学海, 2011(6): 96-100.

<sup>⑨</sup> 李平. 养老服务中的政府责任定位[J]. 人民论坛, 2014(5): 71-73.

<sup>⑩</sup> 李长远, 张举国. 养老服务本土化中政府责任的偏差及调整[J]. 人口与发展, 2013(4): 84-89.

<sup>⑪</sup> 郁建兴, 金蕾, 瞿志远. 民办社区养老机构建设及其政府责任——以杭州市上城区为例[J]. 浙江社会科学, 2012(11): 76-83+157.



范。<sup>①</sup>“界定政府与市场的边界，调整不利于社会经济发展的权责，通过明确责任定位，强化监管，增加财政支出力度，扶持市场发展，构建责任共担，合理分工，优势互补的养老服务体系。”<sup>②</sup>韩淑娟的研究也指出，发展养老服务业的关键在于厘清各方责任边界，处理好政府与市场的关系，明确双方权责范围。<sup>③</sup>福利多元主义认为，居家老人的照料，应该与福利提供主体所能提供的照料资源进行匹配，即国家主要通过政策设置，提供保障性照料，满足老人的经济供养需求；市场主要提供交换性服务，满足老人的日常照顾需求；志愿部门主要提供志愿服务，满足老人的日常照顾需求和精神慰藉需求；家庭在国家、市场和志愿部门提供照料的同时，基于伦理亲情向老人提供非正式照料，满足老人经济供养、日常照顾、精神慰藉等需求。<sup>④</sup>

“政府虽然为农村老人提供了相应的养老服务，但这并不意味着家庭或子女可解除对老人的养老服务，政府介入农村养老的目的在于弥补家庭养老的不足，缓解其养老压力。”<sup>⑤</sup>尽管现代社会，随着农村养老保障的建立，政府逐渐增加了对老人的经济支持力度，但是老年人的需求不仅包括经济供养、生活照料还有精神慰藉等多方面，家庭的亲情与天伦之乐是政府、社会无法替代的。其他学者的研究表明，除了经济供养外，农村老年人特别是空巢老人更多面临的是生活照料和精神慰藉的问题。<sup>⑥⑦⑧⑨</sup>

## (2) 政府履责方式改进的研究

“应对人口老龄化、实现老有所养必须坚持养老服务与保障双轮驱动，顺应包容性发展理念和公共治理趋向，走营利性养老服务产业、非营利性养老服务事业和兜底保障性公共养老服务业分类协同发展和行业监管之路。”<sup>⑩</sup>“树立社会契约型的养老责任、确立政府间的财权事权责任、培育农村养老服务市场发展、统筹以省级为方向的城乡一体化的社会政策责任。”<sup>⑪</sup>“促进不同性质与类型的养老服务业分类协同发展与治理，加强专业化、规模化养老服务供给，积极倡导与推广“机构养老”模式。必须直面发展障碍，深化养老服务领域的“放管服”改革”<sup>⑫</sup>加大对养老服务的财政支持力度、监管责任、统筹城乡养老服务等。“制定农村养老发展中长期规划，增强社会力量的养老服务主体作用，以需求为导向加快养老服务业发展，重构多元共

<sup>①</sup> 彭青云. 多元主体视角下社区居家养老服务路径探索[J]. 浙江工商大学学报, 2019(3): 101-108.

<sup>②</sup> 武玲娟. 新时期我国养老服务中的政府职责定位研究[J]. 东岳论丛, 2019(9): 134-141.

<sup>③</sup> 韩淑娟, 谭克俭. 政府的责任边界由于养老服务业的突围路径[J]. 东岳论丛, 2017(8): 27-31.

<sup>④</sup> 闫金山, 彭华民. 居家老人多元共治照料体系构建策略[J]. 中州学刊, 2018(3): 71-77.

<sup>⑤</sup> 姚远. 中国家庭养老研究[M]. 北京: 中国人口出版社, 2001, 62-63.

<sup>⑥</sup> 陈军. 居家养老: 城市养老模式的选择[J]. 社会, 2001(9): 22-24.

<sup>⑦</sup> 陈赛权. 中国养老模式研究综述[J]. 人口学刊, 2000(3): 30-36.

<sup>⑧</sup> 黄黎若莲, 张时飞, 唐钧. 中国人口老龄化进程与老年服务需求[J]. 学习与实践, 2006(12): 103-113.

<sup>⑨</sup> 乜堪雄, 何小洲. 人口老龄化背景下的经济对策与产业选择[J]. 中国人口·环境与资源, 2007(1): 124-129.

<sup>⑩</sup> 高传胜. “老有所养”, 中国该如何养?——基于养老服务与保障关系及发展的思考[J]. 兰州学刊, 2016(11): 163-169.

<sup>⑪</sup> 张世青, 王文娟, 陈岱云. 农村养老服务供给中的政府责任再探——以山东省为例[J]. 山东社会科学, 2015(3): 93-98.

<sup>⑫</sup> 高传胜. 新时代实现“老有所养”的战略路径与政策重点[J]. 天津行政学院学报, 2018(4): 75-82.



融养老照料机制,构建涉老政策体系与社会环境,培育养老服务人才等。”<sup>①</sup>张举国针对农村养老服务供给存在政府失灵和市场失灵的可能,提出了“一核多元”的养老服务供给模式,“强调构建社会组织参与农村养老服务支持系统,释放市场活力,通过激励手段培育和规范养老服务市场。”<sup>②</sup>“在构建农村社会养老服务体系时,应考虑农村社会经济发展水平和农村老人的消费能力,强化政府在农村社会养老服务中的主导作用,将社会养老服务纳入农村基本公共服务,确立以政府为主导、家庭为支撑、社区为依托、社会组织为辅助的责任定位。”<sup>③</sup>在养老服务责任承担方面,除明确规定政府所需承担的责任外,政府与市场共同承担养老服务也被认为是农村养老服务发展的最终归属,对于基本需求的补缺型供给由政府提供,对于普遍性需求的大众型供给,政府给予合理的资金支持,引导市场充分发挥作用,对于奢侈性需求的高端供给,政府指导,市场起主导作用。<sup>④</sup>

### (三) 简要评述

#### 1. 国外相关研究总评

国外学者关于政府责任的研究起步较早,体系也较为成熟,并形成了诸多研究成果,为后来研究者提供了重要借鉴。

(1) 当前国外政府责任的研究已形成多元化研究视角,即政治学、经济学、行政学和社会学四类研究视角。不同视角下的政府责任研究一方面丰富了这一概念的内涵与外延,另一方面也表明了政府在诸多领域中的主导地位。不同视角下的政府责任研究也为我国政府在农村养老中的政府责任研究提供了重要借鉴。此外,政府责任的研究贯穿于西方社会养老保障的全过程,并经历了一个实践和理论相对照的研究过程,经历了一个从“有限”到“无限”再到“理性回归”的历程。这一历程也为我国政府在相关责任的设计上提供借鉴,一定程度上避免了政府履责过程中的非理性行为发生。

(2) 政府责任的理论研究方面。国外政府责任已形成了政治经济学视角和新古典经济学两大理论视角。政治经济学理论视角从社会公平和团结方面研究养老中的政府责任,主张政府建立覆盖全民的养老制度以保障社会的公平和正义。国家认同论也强调公民对国家的认同是保障民族国家稳定的心理基础,而健全的养老保障制度则是维系国家认同的纽带之一。一定程度可为我国健全农村养老保障制度提供依据,即农村老年人要共享经济社会发展的成果,避免“二等公民”对农民的情感伤害,从而提升其国家认同感。新古典经济学派以市场失灵理论和父爱主义论为代表,两个理论在养老保障中均强调政府的托底责任,一是通过个人消费的非理性强

<sup>①</sup> 陆杰华,沙迪.新时代农村养老服务体系面临的突出问题、主要矛盾与战略路径[J].新疆师范大学学报,2019(2):78-87.

<sup>②</sup> 张举国.“一核多元”:元治理视阈下农村养老服务供给侧结构性改革[J].求实,2016(11):80-88.

<sup>③</sup> 姚兆余.农村社会养老服务的属性、责任主体及体系构建[J].求索,2018(6):59-65.

<sup>④</sup> 付诚,王一.政府与市场的双向增权——社会化养老服务的合作逻辑[J].吉林大学社会科学学报,2010(5):24-29.



调在老年时因储蓄不足而无法自立，需要政府建立强制性社会养老保障，二是强调养老保障的公共产品属性，需要政府承担基础的养老产品供给。

两个理论也为我国农村养老保障制度的建立与完善提供了依据。但也需明确，我国的现实国情与西方发达国家还存有较大差距。西方国家是在完成工业化之后才进入老龄社会，其改革是建立在经济高度发达，社会保障相对健全的基础之上，改革的内容主要是界定多元福利供给主体间的责任边界。反观现实，我国的国情是未富先老，地区间经济发展不平衡，农村养老保障制度建立时间较短，农村养老情况更复杂。西方国家的养老服务改革是避免政府的过度干预，充分发挥市场、社会和第三方组织的力量。而我国则恰好相反，我国农村养老保障是政府长期处于缺位状态，虽然近年来政府针对农村养老投入了大量资源，但与农村老年人的养老需求相比，还存有较大差距。因此，建立在不同基础上的制度设计和改革也决定了我国农村养老中的政府责任有其自身特点，西方国家的养老改革经验可选择性借鉴，不可实行拿来主义。

(3)在政府责任的研究方面，国外研究强调家庭等非正式照顾与政府正式照顾体系的互补，倡导家庭、社区、志愿部门、政府等多元主体在老年服务供给中承担相应责任。强调老人的照护是一个公共责任，需要多方协同合作，这也是当前养老领域中被普遍接受的养老供给模式，即福利是全社会的产物。强调政府仅是多元供给主体中的一员。为避免政府在养老资源上的过分供给，也明确了政府与其他主体的责任边界，以保障政府责任定位的合理性，避免政府对养老的过度干预。养老服务的多元主体供给为我国当前农村养老提供了积极借鉴，但由于国情的不同，在农村养老服务方面，虽可以强调多元供给，但必须要政府作为元治理者，以发挥其在多元合作中的主导者、监督者、协调者和资源整合者作用，避免多元供给的无主体供给现象发生。此外，在养老领域的政府责任框架方面，国外研究较少探讨，政府责任的研究也更多呈现分散性，或聚焦于政府责任的某一方面进行探讨，系统性探讨略显不足。

## 2.国内相关研究总评

(1)国内学界对政府责任的研究主要体现为“一多一少”。当前学界对政府责任的研究已取得了诸多研究成果，研究的视角也呈现了清晰的脉络，主要集中在法学、伦理学和公共行政领域，尤其是公共行政领域的成果较多，涉及的研究主题也较为广泛，如公共服务中的政府责任、城乡均等化中的政府责任等等。这些研究一方面拓展了政府责任的研究范围，另一方面也深化了政府责任的研究内容。但却明显呈现了“一多”，即现有的研究更多是将研究建立在政府责任的宏大叙事方面，更多是注重政府责任的质性描述。“一少”主要是以数据为支撑的量化研究少，从现有的研究看，无论是问卷调查，还是面板数据在政府责任的研究上均较少出现。虽然质性研究和量化研究无优劣之分，但在研究数量方面的结构失衡也值得警惕。

(2)在农村养老领域的政府责任研究方面，学界的研究更多是强调政府责任在某一领域的缺失，尤其是关注政府在农村养老中的财政支持，在对策探讨中也多从财政角度入手提出相应的对策。但对策的提出往往过于原则性，缺乏操作性，尤其是在中央和地方财政的责任边界如



何界定方面，探讨较少。由于缺乏责任边界的分析，在执行中往往会陷入相互推诿，从而诱致治理失灵。

(3) 养老服务供给研究方面，养老服务模式的多样化已被学界认同，无论是家庭养老、社会养老、机构养老还是自我储蓄养老，均有大多数学者进行过研究。学者们基于当前政府和农村家庭养老能力的不足，指出要拓展福利供给主体，将市场和社会组织纳入农村养老福利供给主体内，为农村养老服务提供多层次和多样化的养老产品和服务，发挥社会组织的专业化优势，以形成各主体间的资源互补，共同担负农村老年人养老的责任。但理论设想往往难以照进现实。实践表明多元的福利供给往往容易导致多元的混乱，市场和社会组织也并未在农村养老中发挥应有的优势。学界对此多从治理失灵和主体间的自利性进行诠释，少有学者从政府元治理方面对此进行研究。政府在自身责任的设定上也较少提出自身的元治理角色定位。

### 3.进一步拓展的空间

学界在政府责任方面的研究成果为本研究选题的确定、理论工具的选择提供了指导，但研究还存在一些碎片化现象，使该主题的研究存有一定的不足，仍有讨论的空间。

(1) 研究视角方面。文献搜集显示，当前学界针对政府责任的研究多是从多元治理视角展开，强调在治理过程中要协同多方力量来保障治理目标的实现。对本研究的开展具有借鉴意义，但由于在多元治理中过于强调各主体的平等地位，往往容易陷入治理系统的碎片化。一方面由于各主体自身实力的不同容易造成合作困境，另一方面则在于单纯强调多主体平等地位容易导致协商困难。因此，在强调多元合作的同时，必须要突出某一主体在合作中的权威性，即政府要承担合作中的主导者角色，负责规则的制定、愿景的提出和各方利益的平衡。

(2) 学界研究多集中在完善农村养老保障体系、完善相关制度和政策支持方面。而针对如何规范政府责任，如何清晰界定政府在农村养老中的责任清单，如何有效保障政府责任的履行等方面则缺乏系统的探讨。本研究将在这些方面进行拓展。

(3) 研究方法方面。虽然量化和质性两种方法没有优劣之分，但在某一问题的研究上过多采用某一种方法，显然不够。鉴于当前学界在农村养老政府责任研究上，量化研究方法应用较少这一事实，本研究将结合宏观数据，采用量化分析来支撑具体问题的研究。

(4) 政府在农村养老中的元治理作用研究亟待加强。当前针对农村养老的研究大多聚焦于建立养老保障体系、各级政府出台养老支持办法等，一定程度上仍是传统官僚制解决问题的办法。政府的支持固然有助于农村老年人权益的实现，但各级政府能否有效的执行这些政策本身也是一个值得思考的问题。本研究认为，农村老年人养老权益的实现，实际上也是政府责任确定和有效履行的问题。因此，政府如何在农村老有所养中发挥元治理的作用，如何协调各责任主体间的关系，如何保障政府责任的有效性等均是需要进一步探讨的问题。



### 三、研究思路、框架、方法与创新

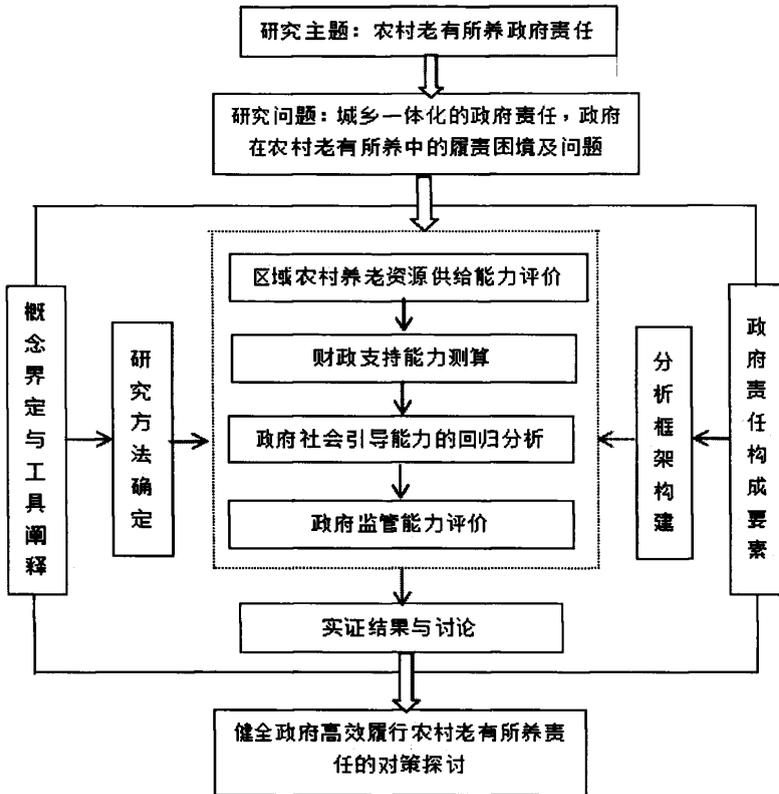
#### (一) 研究思路

随着老龄时代的到来,农村社会日渐呈现出“银发群体”与“老无所依”的双重特征,农村老年人普遍陷入了“未富先老”的困境。为保障农村老年人老有所养,本研究着重探讨政府在农村老有所养中的履责问题。以公共管理学为基础,遵循理论联系实际的要求,以新时代背景下建设可持续、覆盖全面的社会保障体系为背景,以农村老有所养中的政府责任为研究对象,既立足于农村养老的复杂性和艰巨性,又关注政府责任实现的问题。遵循了问题提出→文献综述→理论选择→框架构建→实证分析→原因反思→对策建议的逻辑思路来谋篇布局。具体可归纳为理论研究→实证研究→对策研究,如下图绪1所示。

1.理论研究部分:本部分遵循概念界定→理论工具阐述→农村老有所养多元供给主体确定→明确政府责任内容→分析框架构建的思路。力图在明确核心概念和理论工具的基础上对农村老有所养的责任主体进行辨析,明确其角色定位。在理论工具引导下确定政府责任内容即制度设计、财政支持、社会引导和监督管理。明确分析框架构建的前提条件,构建本研究分析框架,为实证研究奠定基础。

2.实证研究部分:本部分遵循数据搜集工具选择→数据分析工具选择→研究方法确定→实证分析的研究思路。依据统计软件分别从农村养老资源供给能力评价角度分析了政府制度设计责任;从财政负担水平测算方面分析了政府财政支持责任;采用多元回归方法探讨了政府社会引导责任;采用因子分析方法探讨了政府监管责任。得出了研究结果,并结合元治理理论,从政府元治理的主导者、协调者、整合者以及监管者角度对研究结果进行讨论。

3.对策研究部分:本部分充分考虑实证结果与对策建议的逻辑关联,在理论引导下,分别从注重内部元治理,提升政府治理能力;厘清央地“财事关系”,提升履责元动力;完善监管机制,提升监管能力;实施多元共治,促推治理元协同;构建智慧养老平台,实施精准关爱方面提出了健全政府高效履行农村老有所养责任的对策建议。



图绪1 本研究的基本思路框架图

## (二) 写作框架

本研究的写作框架，共分为绪论，五章和结束语。如下图绪2。

绪论：通过背景的引入，提炼了本研究的问题，从理论和实践方面阐明了研究的意义。梳理了国内外文献并进行评述，导出了研究主题，确定了研究方法，呈现了研究的创新之处。

第一章，基本概念与理论工具阐释。本章界定了老有所养与政府责任的概念，选择了治理理论和元治理理论为理论工具，阐明了理论工具的核心要素，明确了理论工具与本研究的契合性，为后续分析框架的构建奠定了理论基础。

第二章，农村老有所养政府责任的分析框架构建。本章在学界研究基础上，结合治理理论确定了农村老有所养的多元供给主体，明确其角色定位。基于元治理理论，结合学界研究确定了政府责任的内容，即制度设计、财政支持、社会引导和法律监督。在明确分析框架构建的前提下，结合理论工具，以多元供给主体和政府责任内容为依托构建了分析框架，为实证分析的开展提供了基础。

第三章，农村老有所养政府责任履行的实证分析。本章依据分析框架，在明确数据搜集工

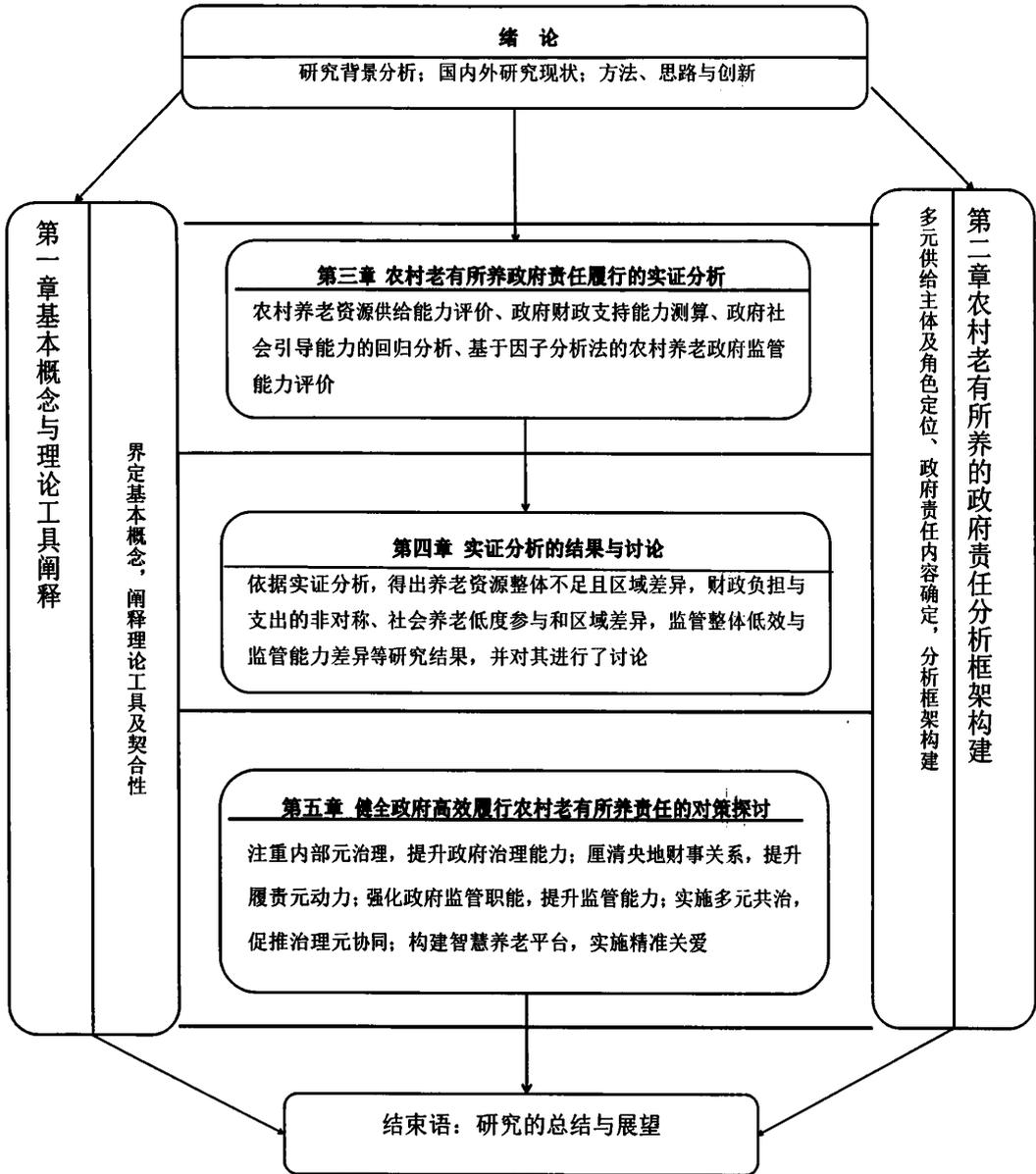


具和数据分析工具的基础上，利用 SPSS22.0 软件，分别从农村养老资源供给能力评价方面分析了政府制度设计责任；从财政支持能力角度测算了政府对农村老有所养的财政负担水平；利用多元回归探讨了政府社会引导责任；利用因子分析法探讨了政府的监管能力。

第四章，实证分析的结果与讨论。本章依据实证分析，得出了研究的结果，即政府在农村老有所养中责任履行的有效性不足。表现为农村养老资源供给总量不足且区域差距大；农村老有所养中政府财事关系的非对称性；政府社会引导能力的低效和区域差异；政府监管能力整体低效和区域差异等。并从结合元治理理论从政府的主导者、整合者、协调者以及监督者方面对结果进行了讨论。

第五章，健全政府高效履行农村老有所养责任的对策探讨。本章结合实证研究的结果和讨论，充分考虑实证结果与对策的逻辑关联，在理论引导下，从如下方面提出了政府高效履行农村老有所养责任的举措：1.注重内部元治理，提升政府治理能力；2.厘清央地“财事关系”，提升履责元动力；3.强化政府监管职能，提升监管能力；4.实施多元共治，促推治理元协同；5.构建智慧养老平台，实施精准关爱。

结束语：对本研究进行了总结，提出研究的不足，指出了后续研究的方向。



图绪 2 本研究的写作框架图

### (三) 研究方法

#### 1. 政策文本研究方法

政策文本分析方法是指，研究者从政策文本的表层入手深入探究其更深层的意义和指向，从而发现其难以通过普通阅读所能掌握的深层次意义。分析过程中，政策分析者通过政策话语



文本的结构, 语句的有效性以及政策系统本身的特征进行考察, 对其进行内容分析或数据分析。本研究主要通过对农村养老保障相关的政策文本进行归纳梳理, 分析其话语特征、政策背景、政策取向、政策目标等, 以便在特定话语体系和具体的政策规定下, 对实证研究的结果进行分析和讨论。

## 2. 文献研究方法

文献研究法主要指研究者通过搜集、鉴别和整理文献, 并通过对文献的综合分析来形成对事实客观和科学的认知。文献既可以是书籍、年鉴、杂志和期刊亦可以是学术论文或文摘等一些专门用于信息存储的载体。本研究借助中国知网(CNKI)全文数据库, 万方数据库、维普资源等数据库中与农村养老中政府责任相关的文献进行了分析和总结。以此为研究的基础, 得出有益于本研究的信息和资料, 对我国农村养老的模式、养老的现状以及养老过程中政府责任予以了较为全面的认识。

## 3. 量化分析方法

量化分析方法主要指, 研究者将一些不具体的, 相对模糊的影响因素用具体客观的数据来表示, 通过严密的逻辑推理和数学推导, 达到分析比较的目的。一方面, 本研究注重数据来源的权威性和可靠性, 通过权威的统计年鉴、就业年鉴、老龄工作年鉴以及政府公开发表的统计公报等进行数据搜集, 为实证研究提供依据。另一方面, 本研究注重实证方法的适用性, 以农村老有所养政府责任的分析框架为基础, 借助学界相关研究, 确定了政府制度设计责任、财政支持责任、社会引导责任以及监管责任的指标体系。采用描述性统计揭示了农村养老资源供给现状, 选取了ARIMA模型, 因子分析模型、多元回归分析模型等分别对农村老有所养中政府的制度设计责任、财政支持责任、社会引导责任以及监督管理责任进行实证分析。通过对量化研究方法的应用, 一定程度上提升了研究结果的客观性。

## (四) 创新之处

本研究的创新主要体现在视角、框架和见解上。

1. 拓展了政府责任的研究视角。检索已有的相关文献发现, 对农村养老中的政府责任研究大多是应然层面的探讨, 且侧重于分析政府责任的某一个方面。本研究从治理有效性视角, 整体上研究农村老有所养政府责任的履行。以客观数据为支撑, 从制度设计、财政支持、社会引导和监督管理方面对农村老有所养政府责任履行状况进行探讨和总结, 一定程度上突破了应然层面对政府责任研究的无力感, 为养老领域的政府责任研究提供了新视角。

2. 构建了农村老有所养政府责任分析框架。本研究尝试性的借治理和元治理理论, 以政府责任的内容和多元主体为依据, 构建了农村老有所养政府责任的分析框架, 强调政府与多元主体的协同合作, 并注重发挥政府在多元合作中的主导者、整合者、协调者和监督者的作用。使农村老有所养政府责任的分析框架更具完整性。一方面为本研究提供依据, 另一方面也为学



界养老领域的政府责任研究提供参考。

3.对政府责任实证研究的基础上,有一些新的研究发现。

(1) 养老资源供给的总量不足与区域差距是当前农村老有所养面临的主要问题。养老资源供给能力强的区域并非是经济发达省份,而是人口大省。造成这一现象的原因可能是经济发达地区养老资源的市场化、社会化程度较高,从而分担了政府老有所养资源供给的部分责任。(2) 政府对农村养老的财政负担水平与政府财政能力的非对称。当前,无论是中央政府还是地方政府在农村养老资金方面的支出比例均较低。一定程度上讲,政府对农村老有所养财政支持不足,并非政府财力有限,而在于中央政府和地方政府在农村老有所养方面财权与事权的边界模糊和长期城乡分治的养老政策思路对农村老年人养老权益的忽视。(3) 政府虽然鼓励和引导社会主体参与农村养老,但往往遭遇多元合作的失灵,进而造成政府社会引导低效与区域间差距明显。这一方面在于政府与社会,政府与市场的责任边界模糊,缺乏权威的主导者来协调各方的冲突与对立。另一方面则是政府对社会力量参与农村养老的财政支持力度不足和农村养老的市场化程度低。(4) 监管能力整体低效与区域差距显著是政府在农村老有所养监管上面临的主要障碍。政府在农村老有所养中的监管能力与地区经济发展程度没有太多关联,即政府监管能力较强的省份主要是人口大省,这些人口较多的省份,老龄化程度也相对较高,对养老需求自然也较高,从而对地方政府形成了压力,促使其增强了监督力度。



## 第一章 基本概念与理论工具阐释

概念的界定和理论工具的阐释是进行科学研究的基础。本章将在梳理学界现有研究的基础上对本研究的基本概念进行界定, 阐述与本研究相关的理论工具及其核心要素, 并在此基础上阐释理论工具与本研究的契合性, 为分析框架的构建预定理论支持。

### 一、基本概念界定

#### (一) 老有所养

“概念是确定在什么意义上运用某一特殊用语做出精确的说明和表达我们意思的一组指标, 同时也是进行下一步研究的基础。”<sup>①</sup>“老有所养”这一词汇源于《礼记》, “大道之行也, 天下为公, 选贤与能, 讲信修睦。故人不独亲其亲, 不独子其子, 使老有所终, 壮有所用, 幼有所长, 矜、寡、孤、独、废疾者皆有所养, 男有分, 女有归。”<sup>②</sup>即当人们进入老年后, 在不能解决自身生活问题的情况下, 能够得到家庭和社会的帮助, 从而安享晚年。<sup>③</sup>这样一种简单而纯粹的梦想, 传递了千百年来人民朴实而又现实的呼声。从文化的角度看, 老有所养并不是一种孤立的现象, 它是由文化传统等因素综合作用而形成的结果。也是政治制度、代际关系等诸多因素整合的结果, 其核心是血亲价值和血亲伦理, 在血亲价值方面子女赡养老人是应尽的责任, 不应具有任何功利色彩。<sup>④</sup>潘光旦先生就对中西文化下的家庭制度进行了比较。他认为权利义务观是西方社会的基本伦理, 维系中国家庭养老的, 不是西方社会的权利义务观, 而是情感的流露和亲情的联络。<sup>⑤</sup>在农村老有所养的具体探讨上, 本研究主要从代际伦理、责任主体以及具体内容三个方面展开。

1. 老有所养更多体现为一种代际伦理。“代际伦理是人类代与代之间的伦理关系和伦理规范的总称, 是社会伦理关系和伦理形态的重要组成部分。”<sup>⑥</sup>代际伦理强调代际之间的责任和义务。费孝通先生指出, “西方社会的亲子关系是甲代抚育乙代, 乙代抚育丙代, 一代一代的接

<sup>①</sup> [美] 艾尔·巴比. 社会研究方法 (第 11 版) [M]. 邱泽奇译, 北京: 华夏出版社, 2018, 90-91.

<sup>②</sup> 礼记.

<sup>③</sup> 此外, 传统养老还体现在对老人的物质供养, 生活照料和精神慰藉。

在物质供养方面。“五亩之宅, 树之以桑, 五十者可以衣帛矣。鸡豚狗彘之畜, 无失其时, 七十者可以食肉矣。”参见:《孟子·梁惠王上》。“天下有善养老, 则仁人以为己归矣。五亩之宅, 树墙下以桑, 匹妇蚕之, 则老者足以衣帛矣, 五母鸡, 二母彘, 无失其时, 老者足以无失肉矣”参见:《孟子·尽心上》。

在对老人的生活照料方面。《礼记》对子女照料父母做了详细的描述:“子事父母, 鸡初鸣, 咸盥、漱, 栉、緦、笄、总, 拂髦、冠、纁、纁、端、鞞、绅, 摺笏, 左右佩用。当老人生病时, 子女更是要悉心照料。

在对老人的精神慰藉方面, 传统社会更多体现了对父母的顺遂。对于如何做到对父母的精神顺从, 儒家学说提出了具体的倡导。《论语》曰:“事父母几谏, 见志不从, 又敬不违, 劳而不怨。”

<sup>④</sup> 姚远. 中国家庭养老研究[M]. 北京: 中国人口出版社, 2001, 50-54.

<sup>⑤</sup> 潘光旦. 潘光旦文集 (第 1 卷) [M]. 北京: 北京大学出版社, 1993, 134.

<sup>⑥</sup> 王倩. 代际伦理——一个现代性的问题研究[J]. 辽宁行政学院学报, 2009 (12): 152-153.



力模式。在中国则是甲代抚育乙代，乙代赡养甲代，乙代抚育丙代，丙代又赡养乙代，一代回馈一代的反馈模式。”<sup>①</sup>中国的反馈模式反映了代际间的互惠。这种互惠也反映了代际之间的经济关系或交换关系。成年人作为社会的主要生产者通过家庭财富的流向为未成年人提供了基本的生存与发展资源。当成年人进入了老年阶段，未成年人已长大成人并成了社会的主要生产者，他们也同样通过家庭财富的流向为老年人的养老提供资源保障。因此，从经济上来说，成年人对未成年的抚育是一种投资行为，当成年人进入老年后得到的赡养是一种回报。也就是说，老年人得到年轻一代的赡养是以前对年轻一代投资的结果。<sup>②</sup>对老人的照顾是子女对父母赡养之恩的回报，具体方式可包括经济支持、生活照顾和精神慰藉，用经济学的话来表述，这就是一种债务“偿还”。<sup>③</sup>

2. 在老有所养的支持主体上，传统社会主要以家庭为主，宗族为辅，国家在老有所养中更多是倡导和规约，对老有所养的实质性支持较少。现代社会老有所养的主体呈现出了多元化特征。如改革开放前，村集体承担了农村老有所养的主要物质和生活资料供给，而家庭成员的责任是对老人的照料。人民公社时期，集体经济占据了农村经济的主导地位，农村老有所养采取了家庭和集体共担的模式。但需指出的是，由于计划经济时期，国家的发展战略是“偏城市，轻农村”，家庭和集体共担的养老模式往往难以得到有效的经济支持，也难以产生积极的效果。伴随着改革开放的深入推进，国家开始介入农村养老领域，这是善治发展的必然逻辑，农村老有所养的支持主体也逐渐由家庭拓展到了政府、市场以及社会组织等。一方面为农村老有所养的实现提供了保障，另一方面也丰富了农村老年人的养老服务供给。

3. 在老有所养的内容方面。“老年人由于自身机能退化往往容易面临贫困、疾病、失能和孤独等风险，因而需要建立收入保障、健康保障、照护保障、无障碍环境和精神慰藉等老年保障项目。”<sup>④</sup>高传胜认为，无论是从理论层面，还是从实践层面，要实现老有所养，必须坚持养老服务业发展与养老保障制度建设的双轮驱动。立足现实，协同应对养老“难”与“贵”的问题。<sup>⑤</sup>黄俊辉通过对江苏省 1051 名老人的调查显示，“农村老年人对社会养老服务内容存有不同偏好，主要集中在生活照料、精神慰藉、医疗护理、文化娱乐四项。”<sup>⑥</sup>王晓峰研究显示，不同地区、不同老年人口的影响需求因素存在一定的差异，但老年人的养老服务需求大体可包括经济需求、健康医疗需求和休闲娱乐需求等。<sup>⑦</sup>王增文通过对学界农村养老服务方面的研究指出，

<sup>①</sup> 费孝通. 家庭结构变动中的老年赡养问题[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 1983(3): 6-15.

<sup>②</sup> 于学军. 中国人口老化与代际关系[J]. 人口学刊, 1995(6): 15-20.

<sup>③</sup> Albert, M. (1990). Informal care for the disabled elderly: A critique of recent literature[J]. Research on Aging, 12(2): 139-157.

<sup>④</sup> 何文炯. 老有所养: 更加平衡、更加充分[J]. 国家行政学院学报, 2017(6): 92-98.

<sup>⑤</sup> 高传胜. “老有所养”, 中国该如何养?——基于养老服务与保障关系及发展的思考[J]. 兰州学刊 2016(11): 163-169.

<sup>⑥</sup> 黄俊辉. 农村社会养老服务需求意愿及其影响因素分析: 江苏的数据[J]. 中国农业大学学报, 2015(2): 118-126.

<sup>⑦</sup> 王晓峰, 刘帆. 城市社区养老服务需求及影响分析——以长春市的调查为例[J]. 人口学刊, 2012(6): 22-28.



农村老年人的养老服务需要可归结为对物质供养、生活照料、精神慰藉等。<sup>①</sup>王桂云研究多元化养老服务体系建设时指出,“养老服务体系的内容应按照生活照料、康复护理、精神慰藉、紧急救援和社会参与等需求设置具体的服务内容。”<sup>②</sup>形成多层次的养老服务供给体系,以满足老年人日益增长的养老需求。《老年人权益保障法》也明确指出,“赡养人应当履行对老年人经济上供养、生活上照料和精神上慰藉的义务,照顾老年人的特殊需要。”

从上述研究可看出,老有所养在中国社会具有深刻的历史和文化根基。老有所养在中国并非简单的老人赡养问题,它体现了代际传承所需要的一种习俗和家庭行为,同时也反映了家庭内部代际间的互动,反映了人们对老年人老有所养行为的认识。当然,对老年人的照料在不同的经济水平上的表现方式也不同,会根据老年人的身体变化而做出调整,没有统一的形式,具有一定的动态性。因此,本研究认为,老有所养是老年人从政府、家庭和社会中得到养老所需的生活照料、经济支持和物质供养。其基本内涵包括两方面:一方面是老年人基于养老的需求能从家庭和社会中获得及时有效的养老服务。另一方面则是政府要构建完善的养老保障体系,以保障农村老年人享有养老、医疗、社会救助以及其他养老福利的权益。

## (二) 政府责任

### 1. 责任

责任与社会关系的建立相伴而生,它既是一种日常生活用语,也可与不同的名词搭配而产生不同的含义。责任通常有三层含义,一是“份内之事”,二是未能做好份内之事的过失,三是指没有做好份内之事所应承担的不利后果。责任有广义和狭义之分。“广义的责任通常是指在政治、法律以及道德方面所应行为的程度和范围;狭义的责任则指违反某种义务(政治的、道德的、或法律的)所应承担的后果,这种后果往往与谴责、惩罚联系在一起。”<sup>③</sup>广义的责任具有一定的抽象性,狭义的责任注重具体的、实际的规范及其后果。“国内学者大都将责任理解为做好分内之事的义务层面与做不好分内之事承担谴责或处罚后果的归责层面。”<sup>④</sup>综合上述对责任的研究,结合本研究的意图,这里所指的责任主要从应然层面出发,即做好份内之事的义务。

### 2. 政府责任

政府责任是责任和政府的结合,即将责任落实到政府这一主体上。“费里茨·马克思认为政府责任从最根本上是意识形态和专业规则的结合,这一归纳是有道理的。政府责任约束责任

<sup>①</sup> 王增文. 农村老年人口对养老服务供给主体的社会认同度研究——基于宗族网络与农村养老服务政策的比较[J]. 中国行政管理, 2015(10): 124-128.

<sup>②</sup> 王桂云. 多元化社会养老服务体系建设对策研究[J]. 中国人口·资源与环境, 2015(12): 166-170.

<sup>③</sup> 黄俊辉. 政府责任视角下的农村养老服务供给研究[D]. 南京农业大学博士学位论文, 2013.

<sup>④</sup> 张文显. 法学基本范畴研究[M]. 北京: 群众出版社, 1995, 10-15.

在现代汉语语境中“‘责任’一词是在三种意义上被使用,即‘义务’、‘过错·谴责’、‘处罚·后果’”。参见冯军. 刑事责任论[M]. 北京: 法律出版社, 1996, 12.



者的行为,所以它是一种行为规范;政府责任体现为政府官员的一种指导思想或者责任感,这里责任就是一种形式形态及其所体现的心理状态。”<sup>①</sup>马克思主义国家学说也阐述了政府的政治责任内涵,“市场失灵论”厘清了政府与市场的经济责任边界,社会公共风险理论蕴涵了政府的社会责任内容。<sup>②</sup>“从广义角度讲,政府责任意味着政府组织及其内部人员履行其对社会应承担的职责和义务。狭义的角度讲,政府责任是指政府机关及其工作人员违反法律规定的义务,非法使用行政权力时需要承担的法律后果。”<sup>③</sup>陈国权从权利和义务的角度认为,“政府责任是指政府及其官员因其享有和行使国家行政权而相应承担的遵循宪法原则、维护国家法律制度、保卫国家安全、发展公共事业、维护公民生命和财产不受侵犯等方面的责任。”<sup>④</sup>李景鹏从公民权利角度指出,保障人民权利,增进人民福祉是政府的主要责任。王成栋结合责任的狭义概念指出,“根据社会规范的不同层次、调整社会关系的范围、对象、手段的区别,政府责任就可以分为政治责任、道德责任、法律责任等。”<sup>⑤</sup>或进一步细化为行政责任、诉讼责任和侵权赔偿责任,甚至可以形成一个具有内在联系的政府责任体系。<sup>⑥</sup>张国庆从行政学角度指出了政府责任是行政责任,是政府回应力、义务和法律责任的整体性概念。<sup>⑦</sup>

### 3.本研究对政府责任的理解

本研究中的政府责任主要聚焦于政府在农村老有所养中应当采取哪些措施,并试图回答在当前的政策环境下,政府在农村老有所养中应该履行哪些责任,以及如何更好的保障这些责任的有效实施。由于政府在层级上可分为中央政府、省级政府、市级政府等,因此,为避免研究的模糊,在研究中首要确定的就是政府的范围。本研究中的“政府”主要是指省级政府,原因在于,中央政府在农村老有所养中主要是从宏观上来把控大局,而与农村老有所养联系最紧密则是省级政府,在养老资源供给、养老政策的制定方面,省级政府往往在中央宏观政策的基础上依据本省实际制定更适合本省的实施方案。省级政府的农村老有所养的方案设定和责任的认知还会直接影响着下级政府的政策制定与执行,当省级政府的政策方案发生变化时,下级政府也往往会随之改变,并做出相应的调整。<sup>⑧</sup>因此,本研究中的政府责任是指,政府在农村老有所养中应承担的责任以及责任的履行情况。从这一界定上讲,农村老有所养政府责任就是政府基于农村老有所养的实际需求,实施相应的制度安排,政策和法规制定、财政支持以及完善的监管,并最终能保障这些责任在农村老有所养中得到有效履行。

<sup>①</sup> 邵薪运.善治式政府责任研究[D].吉林大学博士学位论文,2012.

<sup>②</sup> 郑军.中国农村养老保障中的政府责任研究[D].西南财经大学博士学位论文,2011.

<sup>③</sup> 张成福.责任政府论[J].中国人民大学学报,2000(2):75-82.

<sup>④</sup> 陈国权.论责任政府及其实现过程中的监督作用[J].浙江大学学报,2001(2):28-33.

<sup>⑤</sup> 王成栋.政府责任论[M].北京:中国政法大学出版社,1999,4-6.

<sup>⑥</sup> 张成福.责任政府论[J].中国人民大学学报,2002(2):75-82.

<sup>⑦</sup> 张国庆.行政管理学概论[M].北京:北京大学出版社,2000,25.

<sup>⑧</sup> 本研究在数据的搜集方面也主要是以中国统计年鉴以及其他各类年鉴中的省级数据为主。



## 二、理论工具及其契合性

任何研究的开展和文章的整体架构均需要相关的理论支持，研究农村老年人老有所养政府责任同样需要厘清与其相关的理论脉络和观点。因此，本部分将主要梳理治理理论和元治理理论，并阐述这些理论对本研究的指导意义。

### （一）治理理论

#### 1. 治理的内涵及特征

“治理是通行于规制空隙之间的那些制度安排，或许更重要的是当两个或更多规制出现重叠、冲突时，或者在相互竞争的利益之间需要调解时才发挥作用的原则、规范、规则和决策程序。”<sup>①</sup>罗茨将治理概括为两条路径：国家中心和社会中心。“国家中心论认为，治理是通过伙伴关系，把社会中其它行动者吸纳到公共事务治理中。社会中心论认为，治理强调依靠社会各行动者之间的自主协商，政府与其它非政府部门一样，是普通参与者，而不是依靠权力对这种公私合作关系进行主导。”<sup>②</sup>对于治理中政府的角色，登哈特夫妇从政府的综合角色、解决不同主体间的资源依赖以及确保民主和公平三个方面进行了研究。<sup>③</sup>斯托克将治理的兴起归结为经济发展及全球化、公共需求增长且复杂化、技术进步、社会多样性与复杂性四个方面。<sup>④</sup>俞可平认为“西方的政治学家和管理学家之所以提出治理概念，主张用治理替代统治，是他们在社会资源的配置中既看到了市场的失效，又看到了国家的失效。”<sup>⑤</sup>正如杰索普所言，“愈来愈多的人热衷于以治理机制对付市场和（或）国家协调的失败。”<sup>⑥</sup>总体而言，治理兴起的背景在于对国家（政府）失灵和市场失灵的反思与替代。

虽然学者们对治理的内涵<sup>⑦</sup>基本达成了共识，但是由于研究视角和学科的差别，治理的含义众说纷纭。普遍被接受的是治理理论的代表人物罗茨的观点。他归纳了治理的六种形态。<sup>⑧</sup>国内

<sup>①</sup> [美]詹姆斯·N·罗西瑙. 没有政府的治理[M]. 南昌: 江西人民出版社, 2001, 9.

<sup>②</sup> 何艳玲. 公共行政学史[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2018, 156.

关于治理的概念, 俞可平认为, 治理是“指官方或民间的公共管理组织在一个既定的范围内运用公共权威维持秩序, 满足公众需要。其目的是指在各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动, 以增进公共利益。”参见俞可平. 民主与陀螺[M]. 北京: 北京大学出版社, 2006, 31.

<sup>③</sup> 治理中的政府角色主要体现在: “第一, 政府在规则制定方面继续扮演综合性角色。第二, 政府很可能会帮助解决各种网络内部, 特别是那些网络之间的资源分配和依赖问题。第三, 政府应该对网络之间的互相作用进行监控以确保民主和社会公平的原则在具体的网络内部以及不同网络之间得以维护。”参见[美]珍妮特·V·登哈特, 罗伯特·B·登哈特. 新公共服务: 服务, 而不是掌舵[M]. 丁煌译, 北京: 中国人民大学出版社, 2004, 84.

<sup>④</sup> 转引自王诗宗. 治理理论及其中国适用性[M]. 杭州: 浙江大学出版社, 2009, 13.

<sup>⑤</sup> 俞可平. 治理与善治[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000, 6-7.

<sup>⑥</sup> [美]杰索普. 治理的兴起及其失败的风险: 以经济发展为例的论述[J]. 国际社会科学(中文版), 1999(2): 31-48.

<sup>⑦</sup> 治理意味着国家与社会, 还有市场以新的方式互动, 以应付日益增长的社会及其政策议题或问题的复杂性、多样性和动态性。参见: Kooiman, J. Social-political Governance: Overview, Reflection and Design[J]. Public Management, 1999, 1(1): 67-92.

<sup>⑧</sup> “一是作为最小政府的治理; 二是作为公司管理的治理; 三是作为新公共管理的治理; 四是作为善治的治理; 五是作为社会-控制体系的治理; 六是作为自组织网络的治理。”参见: Rhodes, R. The New Governance: Governing without Government?[J]. Political Studies, 1996, 154.



学者王佃利归纳了治理的五种研究途径：一是主体说；二是关系说；三是方式说；四是过程说；五是制度说。<sup>①</sup>五种途径反映了治理理论丰富的内涵。由此可见，与传统的公共行政理论不同的是，治理的重点并非是政府内部的政策制定和公共预算而是分析政府和其它组织间各种复杂性关系，在行动策略上不仅包括权威还包括参与、协商和谈判。“从理论发展的脉络来看，治理理论是对新自由主义、国家主义的超越，试图找到政府、市场和社会的重新组合之道，它融合社会资本、公民社会、政策网络、民主行政等理论的主张。”<sup>②</sup>

在治理的特征方面。格里·斯托克总结了治理的主要特征：“一是主体多元化；二是主体间责任界限模糊；三是主体间权力的相互依赖和互动；四是自治的网络体系建立；五是政府作用范围和方式的重新界定。”<sup>③</sup>治理不再关注正式的规则和应当如何，而是更关注行为本身实际如何，在主体多元的情况下，治理的目标定于谈判和反思的过程之中，通过多轮谈判和反思来调整目标。俞可平认为，“治理是多元主体参与、多种机制运作的过程，它表明政府不是合法权力的唯一来源，公民社会也同样是合法权力的来源。”<sup>④</sup>可见，在治理过程中，市场竞争被协作所平衡，看不见的手和看得见的手连接在一起。政府不是最高权威，它不过是多元系统中众多成员之一，而且为谈判过程贡献自己的独特资源。随着网络、伙伴关系以及其它的经济和政治治理模式的扩大，官方机构最多也不过是同辈中的长者。<sup>⑤</sup>

## 2.治理的模式及反思

“治理模式对于工具选择多样性的强调，促使治理主体更多的关注治理工具的设计，作为一种新的实践范式，治理展现出了公共行政领域多种可能的运作和协作模式。”<sup>⑥</sup>如多中心治理模式、网络化治理模式和整体性治理模式。

(1) “多中心意味着有许多在形式上相互独立的决策中心，它们在竞争关系中相互重视对方的存在，相互签订各种合约，并从事合作性的活动，利用合作机制来解决冲突。”<sup>⑦</sup>这与传统的政府“单中心”治理模式不同，多中心治理强调利益主体的多元化和利益需求的复杂性，传统单中心治理模式往往难以满足多元需求，也难以调动各参与主体的积极性。但在多元主体地位相对平等的条件下，采取协商与合作则有助于目标的达成。“在多中心治理模式中，政府、市场、社会这三大主体既相对独立又相互联系，共同面对公共需求，多层次、全方位、动态性地提供公

<sup>①</sup> 王佃利. 城市治理中的利益主体行为机制[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2009, 22-25.

<sup>②</sup> 姜庆志. 面向新型城镇化的县域合作治理绩效及其影响机制实证研究[D]. 华中师范大学博士学位论文, 2015.

<sup>③</sup> [英]格里·斯托克. 作为理论的治理: 五个论点[J]. 华夏风译, 国际社会科学杂志(中文版), 1999(1): 20-32.

<sup>④</sup> 俞可平. 全球治理引论[J]. 马克思主义与现实, 2002(1): 20-32.

<sup>⑤</sup> [英]鲍勃·杰索普. 治理的兴起及其失败的风险: 以经济发展为例的论述[J]. 国际社会科学杂志(中文版), 1999(1): 31-48.

<sup>⑥</sup> 何艳玲. 公共行政学史[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2018, 157.

<sup>⑦</sup> [美]埃莉诺·奥斯特罗姆等. 公共服务的制度建构: 都市警察服务的制度建构[M]. 上海: 三联书店, 2000, 11-12.



共服务。”<sup>①</sup>但需要指出的是，在公共产品的供给中，鉴于其非竞争性和非排他性的特征，社会组织往往难以满足公共需求，需要政府和市场的补充。但多中心治理也在一定程度上存在失灵的可能，毛寿龙教授曾指出，“该理论模型可能在特定的情况下是有效的，但是未必一定能够提供理想的政策选择方案。”<sup>②</sup>有学者也总结了多中心在治理中的困境，如“多中心治理容易陷入‘无中心’的倾向，研究对象具有一定的局限性，理论成立的制度环境不具有普遍性，实践层面缺乏可操作性。”<sup>③</sup>

(2)“网络治理是一种与等级式 and 市场化相对的新型治理模式，来自政府、市场和市民社会的参与者在—个制度化的框架中互相依存，并为实现—定的公共价值而展开联合行动。”<sup>④</sup>网络治理关注的焦点主要是新自由主义的制度遗产，“如公共服务外包改变了政府科层制，在这些改革中，政府对于私人和社会组织的依赖进一步增强，在这一网络中公共权力并不是被政府完全垄断，而是不同程度的分散在大量网络中，并由网络中大量的相关公共、私人和非政府组织所共同影响和推动。”<sup>⑤</sup>“网络化治理模式的标志就是深深地依赖伙伴关系，能够平衡各种非政府组织以提高公共价值的哲学理念，以及种类繁多的、创新的商业关系。”<sup>⑥</sup>并且“在这种新的模式下，政府的工作不太依赖传统意义上的公共雇员，而是更多地依赖各种伙伴关系、协议和同盟所组成的网络来从事并完成的公共事业。”<sup>⑦</sup>网络治理与传统的行政控制不同，信任与合作共赢是政府与各种伙伴联合行动的基础。“它是由政府部门和非政府部门——私营部门、第三部门或公民个人等众多行动主体彼此合作而开展的治理，众多参与治理的行动者在相互依存的环境中分享公共权力，共同管理公共事务。”<sup>⑧</sup>总的来说，网络治理具有以下基本特征。“—是网络治理是一种建立在关系网络基础上的治理模式；二是网络治理的主体包括政府、企业和社会组织等行动者，并且行动者之间是一种平等的互相依赖而又独立的横向联结；三是信任与合作是网络治理的基础；四是网络治理中，既有共同利益也有利益分歧，行动者之间互动的手段是协调机制。”<sup>⑨</sup>在网络治理的功能方面，“—是网络治理表现为对行动者互动关系的调整；二是网络治理表现为对资源配置形态的调整；三是网络治理表现为对规则的渐进修正与调适；四是网络治理关注价值规范认知的整合问题。”<sup>⑩</sup>

<sup>①</sup> 张文江. “元治理”与中国特色大学治理体系[J]. 现代教育管理, 2019(5): 24-27.

<sup>②</sup> 毛寿龙. 公共事物的治理之道[J]. 江苏行政学院学报, 2010(1): 100-105.

<sup>③</sup> 李平原, 刘海潮. 探析奥斯特罗姆的多中心治理理论—从政府、市场、社会多元共治的视角[J]. 甘肃理论学刊, 2014(3): 127-130.

<sup>④</sup> 陈剩勇, 于兰兰. 网络化治理: 一种新的公共治理模式[J]. 政治学研究, 2012(2): 108-119.

<sup>⑤</sup> 何艳玲. 公共行政学史[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2018, 159.

<sup>⑥</sup> [美]斯蒂芬·戈德斯密斯, 威廉·埃格斯. 网络化治理: 公共部门的新形态[M]. 孙迎春译, 北京: 北京大学出版社, 2008, 6.

<sup>⑦</sup> [美]斯蒂芬·戈德斯密斯, 威廉·埃格斯. 网络化治理: 公共部门的新形态[M]. 孙迎春译, 北京: 北京大学出版社, 2008, 6-7.

<sup>⑧</sup> 张康之, 程倩. 网络治理理论及其实践[J]. 新视野, 2010(6): 36-39.

<sup>⑨</sup> 陈剩勇, 于兰兰. 网络化治理: 一种新的公共治理模式[J]. 政治学研究, 2012(2): 108-119.

<sup>⑩</sup> 张康之, 程倩. 网络治理理论及其实践[J]. 新视野, 2010(6): 36-39.



网络治理虽具有诸多优势，但其在治理过程中也面临如下困境。“一是价值理念的冲突和碎片化，即网络化治理中存在本土价值与外来价值的冲突。随着网络化社会的发展，外来价值开始进入本土，必然造成本土价值与外来价值的冲突。这种冲突很难从中调和，因为这种冲突之间并没有共同的价值基础；二是网络化治理多元主体之间的平等合作跟理论上的多元主体协同治理的理想还有着一定的差异，从而引发协同困难；三是棘手问题是网络化治理过程中所遇到公共事务的基本形态，棘手问题的不确定性、复杂性的特点又是网络化治理过程中的一大现实困境。”<sup>①</sup>

(3) 整体性治理作为一种治理的模型，主要针对的是由政府改革所带来的公共治理的碎片化问题。“整体性治理意在把一些功能相近的机构重新组合成部门化的组织，并取消了一些准政府机构，把以前改革过程中将一些外包给私人部门的公共部门的活动重新交由公共部门进行整体主义的改革，旨在简化和变革政府机构与其客户之间的整个关系。”<sup>②</sup>“整体性治理理论本身试图萃取新公共管理的效率主义和民主行政理论公平至上的精髓，使工具理性和价值理性在治理过程中相得益彰。从工具理性看，协调和整合是整体性治理的关键词，协调的目的是为了解决组织外部的认识问题，消除组织间的问题和矛盾；而整合则是要求不同治理主体以及政府内部各部门能够从全局考虑，以结果为导向达成行动上的一致。”<sup>③</sup>因此，在对公共事务的治理方面，整体性更注重对各部门和各类资源的整合，更加注重协调治理目标和治理所选择的手段，同时也更加注重合作过程中各主体间的信任和责任划分。

希克斯总结了整体性治理的主要内容：“即部门主义、跨功能合作、以网络为中心的协调机制、中央集权化及增设机构扩展其职责、协同服务生产方式；个案管理者；信息管理与跨组织边界整合；整体预算与采购。”<sup>④</sup>但也需明确，整体性治理虽具有诸多优势，但也有学者针对去理论预设，对其提出了质疑。一是以什么样的组织形式来进行整体治理；二是当前信息技术手段能否满足整体性治理的需求；三是各主体各部门间的利益如何协调，公务人员的能力能否满足整体性治理的运作需求等。

治理模式的多样性一定程度上为复杂社会问题的治理提供了诸多可资借鉴的方法，在社会问题的治理中也发挥过积极作用，其理论和实践意义已不言而喻。但需明确的是，治理理论由于过于依赖市场和治理主体的多元化和平等性，也使其在应用和实践中往往难以达到预期的目标。学者们也开始对其进行反思，并指出“治理失灵”的问题。福山曾指出，“国家建构也许比治理更重要，一个强有力的国家也许比自组织治理更重要，尤其对于第三世界国家而言。”<sup>⑤</sup>学界也对治理的理论缺陷和不足进行了修正和反思，其中，鲍勃·杰索普提出的“元治理”理论

<sup>①</sup> 鲍鹏飞. 网络化治理:现实困境与优化路径[J]. 天水行政学院学报, 2017(6): 50-54.

<sup>②</sup> 李广文. 元治理理论的生成过程与问题分析[J]. 燕山大学学报, 2016(1): 46-50.

<sup>③</sup> 丁煌, 方堃. 基于整体性治理的综合行政执法体制改革研究[J]. 领导科学论坛, 2016(1): 5-17.

<sup>④</sup> 曾维和. 后新公共管理时代的跨部门协同——评希克斯的整体政府理论[J]. 社会科学, 2012(5): 36-47.

<sup>⑤</sup> 转引自郁建兴. 治理与国家建构的张力[J]. 马克思主义与现实, 2008(1): 86-93.



是诸多理论中影响力最大的。

## （二）元治理理论

### 1. 元治理的内涵

#### （1）元治理的概念

“元治理”最早是由杰索普提出，他曾将其描述为“自组织的组织”。元治理并非一种新的治理模式，而是一种针对治理失灵而出现的工具或方法。元治理的概念主要是匡正治理的社会中心倾向及忽视政府责任，重新强调政府在治理中的地位和作用。杰索普认为，“元治理是对市场、国家等治理的形式和机制进行的一种宏观安排和重新组合，虽然治理机制可能获得了特定的技术、经济、政治和意识形态职能，国家还是要为自己保留对治理机制开启、关闭、调整和另行建制的权力。”<sup>①</sup>伊娃·索伦森指出，“元治理是在一个多元而碎片化的治理系统中，强调保障治理主体自主权的同时来促进各方的有效协作。”<sup>②</sup>Srenson认为，“元治理是一个包含了多种规制网络工具的大概念，是影响各种自组织过程的任何一种间接治理形式。”<sup>③</sup>

学界对“元治理”概念的理解，可以简要地概括为“对治理的治理”，“科层制、市场和网络三种治理机制最终汇合成一种元治理。治理被当作是解决问题的行动，不同的问题需要不同种类的治理形式。每一种治理方式都有其优点也有弱势，元治理用来平衡或再平衡治理网络中的元素。”<sup>④</sup>可见，元治理能够将科层治理、市场治理和网络治理这三种治理模式粘合起来，促使其协同作用的发挥，以保障最佳效果的出现。作为元治理者的政府不必事必躬亲、事事过问，而只需在整个治理中发挥统领作用，承担设计机构制度、提出愿景设想、制定规则、确保治理的绩效，同时也承担治理失败的首要责任。此外，元治理与治理相呼应，它特指一种伴随着治理趋势的“反向过程”，在这一“反向过程”中，政府的政治权威介入了自治组织、网络和治理主体的组织过程。政治权威提供治理所需的基本规则，确保不同治理机制和规则的兼容和连贯性；充当政策共同体中对话的主要组织者；展开一种有组织对信息的相对垄断，从而塑造人们的认知期待；在治理内部有冲突和对治理有争议时充当“上诉法庭”。此外，它还同时包含为集体反馈、不同行动场所和领域内的功能联系和物质依赖提供学习机制，并且鼓励不同目标、空间和实践、治理安排的行动和结果的相对连贯性。由此，学者们也归纳了元治理的重要属性：“一是多元的主体关系，即拥有政府、企业、公众等众多参与者；二是复杂的结构关系，即各个主体之间的结构关系有强有弱，不完全统一；三是政府统筹，即政府是‘同辈的长

<sup>①</sup> [英]鲍勃·杰索普. 治理的兴起及其失败的风险：以经济发展为例的论述[J]. 国际社会科学杂志（中文版），1999（1）：31-48.

<sup>②</sup> Eva Sprensen. Meta-governance: the Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance [J]. American Review of Public Administration, 2006, 36(1):100.

<sup>③</sup> 转引自孙珠峰，胡近. “元治理”理论研究：内涵、工具与评价[J]. 上海交通大学学报（哲学社会科学版），2016（3）：45-50.

<sup>④</sup> 转引自孙珠峰，胡近. “元治理”理论研究：内涵、工具与评价[J]. 上海交通大学学报（哲学社会科学版），2016（3）：45-50.



者’，通过创造多主体协调的情境，使政府、市场、公民社会高效协作。”<sup>①</sup>元治理并没有取消其他的协调形式，市场、科层制度和自组织依然存在，但是它们运行的语境是“通过谈判来进行决策”，从更高层次上来对传统治理模式进行统筹和整合，从整体上推动治理目标的实现。

## （2）元治理的功能

### 1) 协调治理模式可能产生的冲突

元治理又被称为“治理的治理”，是对传统治理模式失灵的一种反思性策略。元治理针对不同的治理背景进行自我的调节，从而加强治理系统内部纵向和横向的协调。传统治理模式往往由于各自的局限，在面对复杂治理环境时陷入“治理失灵”的状态，不同治理模式间的协同合作被认为是解决“治理失灵”的有效路径，但由于各模式间本质和诉求的不同往往容易陷入治理模式的冲突。如科层治理与市场治理的冲突在于集权和放权。在市场治理看来，科层治理刚性有余，弹性不足。科层治理的问责程序与市场治理的合同外包、产出绩效之间是互相矛盾的。科层治理认为，网络治理模式混乱不堪。传统的科层治理模式的内部竞争就是引入网络模式而产生的，但这种竞争往往是无序的，从而导致同一个组织内部不同部门的阻挠。同样，如果为了重新获得掌控权而把科层治理模式引入到网络治理中来，那么网络治理也会受到由不信任而引发的抵制。当科层治理和网络治理应用于同一个组织时，不可避免的会产生冲突。市场治理与网络治理的冲突主要在于前者强调个体的独立性和个体利益的最大化，后者则追求网络集体的利益、相互依存以及共同决策。

总之，面对现实治理的复杂性，传统治理模式间由于诉求和模式产生的背景不同而容易陷入冲突的困境，而如何协调这些冲突，如何达到治理的有效性便成为元治理的主要内容。

### 2) 促进治理模式之间的协同

杰索普指出了元治理是在对市场、国家、公民社会等治理形式、理论或机制进行的一种宏观安排重新组合。元治理因其自身的特质和治理方式的选择能有效促进治理模式间的元协同。国外的社会治理实践表明，多种治理模式的混合往往能产生积极的治理效果。如科层制模式可为其他治理模式提供基本的制度规范和公平的治理环境，同时还可以支持社会组织的发展，引导网络治理主体积极参与。市场治理则可提供竞争与效率，促推社会组织成长与发展。网络化治理则可有效提升多元治理主体的参与度，提升公众对政府的信任度，同时还可以弥补市场治理技术导致的公共部门的“碎片化”现象。此外，网络化、市场化和科层制治理模式间的协同还需要时段性和针对性两个条件。时段性指的是在不同的时段应该选用不同的治理模式。针对性是指不同的问题类型适用于不同的治理模式。而元治理所强调的对市场、国家、公民社会等治理形式、理论或机制进行的一种宏观安排重新组合，一定程度上也满足了治理模式协同过程中对时段性和针对性的要求。

<sup>①</sup> 黄清子，张立，李敏. 元治理视域下大气污染防治的政策框架及工具优化[J]. 中国人口·资源与环境, 2019(1): 126-134.



总体而言，作为对治理的治理，“元治理的本质是对三种治理方式即科层治理、市场治理和网络治理进行混合，通过 1+1>2 的方式，一方面克服单个治理方式的不足以及导致的失灵，另一方面通过协调三种治理方式之间的冲突，实现三者的协同，促进目标达成。”<sup>①</sup>

## 2.元治理的主体

“元治理理论认为，与市场失灵和政府失灵一样，治理也同样会失败。失败源于治理各方在谈判和协作过程中，由于各自不同的地位和立场，以及各自不同的利益考量，使他们无法达成共同的治理目标。在多元的治理体系中协调不同力量和组织的立场，政府要承担起元治理的角色。”<sup>②</sup>“政府由于其自身的权力和资源禀赋等优势，成为元治理的应然主体，主导了元治理活动的发展进路。”<sup>③</sup>如在英国撒切尔政府时代，英国的志愿组织和社区开始在公共服务中发挥作用，政府推出了“政府与志愿及社区部门关系协定”。这类协定强调了政府与第三部门之间的合作伙伴关系及互惠互利。其中，政府需要对第三部门提供可持续、战略性、合理性、一致性和透明的资助，并对第三部门的绩效进行评估，对违反协议的行为进行监督和处罚。协议的存在说明政府不但没有退出治理，而且还起到了元治理的作用。“元治理理论主张各治理主体发挥各自专长，形成优势互补、相辅相成的治理体系。在整个体系中，第三部门更多地扮演监督评价的角色；市场机构进入公共服务领域旨在发挥‘鲇鱼效应’，提升治理效率；政府除提供基本公共服务，还扮演规划设计者、利益平衡者角色。”<sup>④</sup>政府元治理角色的承担也有其自身的逻辑：第一，政府拥有提供治理的基本规则的权力，以保证不同治理机制与规则的兼容性。第二，政府在信息资源方面具有绝对优势，可以在内部发生冲突或对治理有争议时充当‘上诉法庭’，可以为了系统整合的理由和社会凝聚的利益，通过支持较弱一方或系统建立权力关系的新的平衡。第三，政府的影响力取决于它对强制权的独占和经济资源的控制。第四，政府能够在等级统治的影响下建立网络、谈判协商、降低噪声干扰，以及负面协调等等。第五，政府能够作为规章制度的制定者，使各方遵循和运用规章制度。第六，政府具有建立适当的宏观组织来应对形形色色的治理机制。第七，政府能够保证社会的机构制度完整和社会凝聚力。但需指出的是，政府虽承担主导责任，“但这种责任并不是要构建一个至高无上、控制一切的政府，而是政府要担当制度设计、提出愿景任务，使整个社会体系在良好的制度安排中促进不同领域的自组织。”<sup>⑤</sup>

由此可见，政府作为元治理的主体有其独特的优越性与不可替代性。只有政府发挥元治理作用，整合多元治理主体，提升治理的效果，才能有效达成治理的目标。因此，在公共事务的治理过程中，政府应当承担起元治理的角色和职责：发挥这样的制度作用：“（1）政府在社会

<sup>①</sup> 方放, 刘灿. 团体标准裂变、元治理与政府作用机制[J]. 公共管理学报, 2008 (1): 23-32+154.

<sup>②</sup> 丁冬汉. 从“元治理”理论视角构建服务型政府[J]. 海南大学学报, 2010 (5): 18-24.

<sup>③</sup> 李广文. 元治理理论的生成过程与问题分析[J]. 燕山大学学报, 2016 (1): 46-50.

<sup>④</sup> 程 颢. 元治理视域下政府公共治理的行为逻辑与策略选择[J]. 领导科学, 2017 (17): 12-14.

<sup>⑤</sup> 郁建兴. 治理与国家建构的张力[J]. 马克思主义与现实, 2008 (1): 86-93.



治理体系中要发挥主导作用，要做社会治理规则的主导者和制定者；（2）政府要与其他社会力量合作，通过对话、协作，共同实现社会的良好治理；（3）要促进社会信息透明，使政府和其他社会力量在充分的信息交换中了解彼此的利益、立场，从而达成共同的治理目标；（4）政府要做社会利益博弈的‘平衡器’，避免社会各阶层因利益冲突而损害治理协作。”<sup>①</sup>

### 3.元治理的策略

元治理作为一种反思性策略，并不排斥在不同文化背景中应用，元治理从价值理性方面与其他国家的治理理念也没有直接的冲突。“元治理的策略是协同不同治理模式形成共振，避免模式间的相互倾轧。”<sup>②</sup>治理工具和手段本身的复杂性与治理对象复杂性相比的不足是治理失灵的重要原因。面对治理环境的复杂性，元治理提出了要简化治理的模式以减少解决问题的难度。虽然简化治理的模式，但并非一味的简化各治理工具数量，这种简化的模式必须要与问题的解决保持一致，简化模式必须要能解决现实问题。在复杂问题的解决过程中，每一种治理模式都存在失灵的风险，原因在于治理模式的复杂性远低于治理环境的复杂性。而治理模式间的组合也有可能带来协调的困难。杰索普对“元治理”的实施策略进行了探究，指出“元治理的实施通过以下四种途径：（1）对市场进行重新设计，辅以更好的激励机制，促进成果的产出；（2）对宪法进行重新设计，调整相关主体的行动任务和活动范围；（3）对网络关系进行重新设计，使相关主体间的协作关系更为积极有效；（4）在治理主体间培育信任、忠诚、守信，使治理运行过程更为平顺。”<sup>③</sup>简·库伊曼指出，“元治理的核心在于价值、规范、原则及选择，其实施正是通过这些方式而实现。”<sup>④</sup>卡琳娜·塞赫斯泰德认为元治理的实施包括如下方面：“（1）构建治理网络的政治与经济框架；（2）网络设计，例如参与者的确定，网络运行的结构与流程；（3）网络管理，如对冲突矛盾以及网络中资源分配不均等问题的处理；（4）对治理网络决策施加直接的影响。”<sup>⑤</sup>国内学者于水也指出，“元治理视角下，政府公共治理改革的依托点在于通过顶层设计划分各方管理权限，同时整合零碎资源，构建协同治理框架。”<sup>⑥</sup>

总体而言，元治理理论本身并没有固定的范式，在复杂问题解决过程中元治理更是一种反思性的策略，并在不同的治理环境下根据治理的需要随意切换治理策略以保障问题的解决。Steurer 认为，“政策整合需要混合行政方式，这种混合是随形势变化的，时间因素起着重要作用。”<sup>⑦</sup>至于元治理如何应用到复杂问题的解决，关键要看这些复杂问题处于何种环境，在何种制度规约下运行，然后选择合理的策略组合，并根据治理的需要随时切换治理策略。

<sup>①</sup> 丁冬汉. 从“元治理”理论视角构建服务型政府[J]. 海南大学学报, 2010(5): 18-24.

<sup>②</sup> 李澄. 元治理理论与环境治理[J]. 管理观察, 2015(24): 33-51.

<sup>③</sup> Bob Jessop. Metagovernance[C]. Bevir Mack. Handbook of Governance. London:Sage, 2011:113-116.

<sup>④</sup> Jan Kooiman, Svein Jentoft. Meta-Governance: Values, Norms and Principles, and the Making of Hard Choices[J]. Public Administration, 2009, 87(4): 822-823.

<sup>⑤</sup> 张晓虎. “元治理”理论的生成、拓展与评价[J]. 西安交通大学学报, 2017(3): 82-86.

<sup>⑥</sup> 于水, 查荣林, 帖明. 元治理视域下政府治道逻辑与治理能力提升[J]. 江苏社会科学, 2014(5): 139-145.

<sup>⑦</sup> Steurer R. Strategic Public Management as Holistic Approach to Policy Integration[R]. Augasse: Vienna University of Economics and Business Administration, 2004.



### (三) 理论的契合性探讨

#### 1. 治理理论与本研究的契合性

治理理论强调治理中的多元主体参与和主体间的相互依赖，这与农村老有所养的多元社会支持和养老资源的市场化等不谋而合。治理的核心要素也与农村老有所养中政府责任的有效履行具有内在的关联性。

(1) 人口老龄化背景下，养老已成为农村社会的普遍问题，家庭和土地养老功能的弱化，社会力量参与度不足以及政府养老政策执行的“梗塞”等均对农村养老形成了挑战。而治理理论强调在治理过程中的多主体协同合作将为农村养老的多主体参与养老资源供给提供引导。如政府与社会组织、家庭与市场间合作关系的建立既可提升农村养老资源的供给能力又可丰富农村养老服务的内容。

(2) 治理理论中政府将继续扮演综合角色，帮助解决网络内部的资源分配和依赖问题，并监督网络间的相互作用，确保公平和民主。在农村老有所养政府履责的过程中，政府部门虽具有诸多养老资源供给优势，但也需要与其它主体间协同合作以弥补自身养老资源的供给不足。在合作过程中政府主要以合作者的身份出现，与其它主体间处于相对平等的地位。但这并不意味着政府的监督和协调职能缺失，在合作中政府对其它部门依然具有监督的责任，依然具有协调各主体间关系的责任。

(3) 资源的互补是各主体开展合作的基础，农村老有所养中各主体间的协同合作也有赖于各主体间的资源互补。主体间资源的相互依赖也是本研究分析框架构建时协同主体选择的依据。如家庭是农村养老的主要协作者，承担了生活照料和精神慰藉的职能，尤其是精神慰藉方面是其它主体难以替代的。市场则起到了调节者的作用，可为农村养老提供内容丰富的养老服务。社会组织在农村养老中则承担了补充者的角色，为农村养老提供各类专业化服务，而政府则扮演了主导者角色，为农村养老提供各类兜底服务和支持，不同主体间的优势和劣势存在也为协同合作的产生奠定了基础。

#### 2. 元治理理论与本研究的契合性

元治理强调政府在公共治理中的主导者角色，强调政府在制度设计、政策规划、愿景提出等方面的责任。针对社会治理的复杂性，我国政府积极借鉴国外成功经验，推动社会管理创新，积极推进了社会团体、行业组织和社会中介组织的发展和参与公共政策，并逐渐形成了“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会治理格局，这与元治理理论所倡导的政府主导，多元主体在政府主导下相互协作具有一定的契合性。

##### (1) 农村老有所养的治理失灵需要政府发挥元治理作用

治理失灵的重要原因在于治理模式选择、治理主体间的责任划分不清以及维系治理各主体关系中缺乏权威的主体。任何治理模式都不可能离开权威组织者而自发形成。即使是自发形成也需要有一个权威组织者来协调各主体间的关系。此外，在治理过程中资源如何分配？如何整



合? 责任如何划分? 如何实现资源共享等均需要一个权威组织者。元治理虽强调政府的主导地位, 但它并没有否定多元主体的参与, 而是强调在元治理过程中要通过协商的方式平衡各主体间关系, 强调政府在治理中的主导者、协调者、整合者以及监督者的责任。

在我国农村养老过程中, 政府虽鼓励社会力量进入农村养老领域, 也为其发展提供了一定支持。但在实践中却发现, 多元供给主体并未能保障农村老年人的老有所养。社会组织在农村发育缓慢也造成其难以履行福利提供职责, 市场资源配置的方式往往以利润为导向, 农村大多数家庭依然处于相对贫困状态, 难以购买市场提供的养老服务。多元的福利提供并未发挥应有的效用, 农村老年人的生活状况也未得到有效改善。因此, 为确定各主体的福利供给责任, 优化各主体的资源配置, 显然需要政府发挥元治理者角色, 通过制度设计, 发挥组织能力, 促进各主体关系的协调, 保障各主体在有效的制度安排下运行, 以完成治理目标。

## (2) 元治理与农村老有所养问题解决的契合性

借鉴元治理既需要结合中国农村的现实状况, 更需要结合我国的传统文化。霍夫斯泰德(Hofstede)在论述美国管理理论在其他国家适用性时指出, “人们都是以文化为基础的, 理论反映的是创造这些理论的人所在的文化环境。”<sup>①</sup>换言之, 元治理能否在中国成功应用, 文化这一要素不可忽视。中国文化有着“较高的权力距离”, 2000多年的封建专制造就了中国社会一直强调权力的集中, 政府的规制也非常严格, 公众参与政府治理的机会较少, 与政府的“距离”较远。元治理理论在中国的应用与政府主导性和权威性方面具有较强的契合性。如元治理强调发挥政府的主导作用, 符合当前我国农村养老的现实。首先, 在各主体参与农村养老资源供给时, 政府始终发挥着主导作用。如果采取多元主体的平等协商来对农村养老资源进行供给, 势必会带来无主体供给。其次, 在一些贫困地区, 尚未形成养老资源供给的多主体局面, 客观上也需要政府承担起主导责任。再次, 在农村养老的治理实践中, 无论是推行农村养老的社会力量参与, 还是确保多元主体在农村养老中的协同合作, 都需要一种强制性力量来对各主体进行规范。因此, 元治理与农村老有所养具有较高的契合度, 引入元治理分析农村老有所养的政府责任具有一定可行性。农村养老保障中借用元治理这一工具, 可充分发挥政府的资源整合、组织协调、制度安排的作用。市场机制在良好的制度安排下可发挥资源配置作用, 为农村养老保障注入更多活力。社会组织之所以在农村发展缓慢, 一个重要原因就是政府对社会组织的限制性政策较多。在元治理理论下, 政府可通过制度设计为社会组织创造良好的发展空间, 发挥社会组织的专业化优势。

<sup>①</sup> 转引自李澄. 元治理理论与环境治理[J]. 管理观察, 2015(24): 33-51.



## 第二章 农村老有所养政府责任的分析框架构建

本章将按照农村老有所养政府责任承担的依据→农村老有所养的多元主体与角色定位→政府责任的内容分析→分析框架构建的前提条件→分析框架构建的逻辑思路展开。从法律和理论支持两方面给出农村老有所养政府责任承担的依据，由于农村老有所养中政府并非唯一的供给主体，需清晰界定其他参与主体，明确各主体在农村老有所养中的角色定位，以学界相关研究，结合元治理理论确定政府责任内容，探究分析框架构建的条件。在多元主体与角色定位、政府责任内容以及前提条件分析的基础上构建了分析框架，为下文实证分析提供支持。

### 一、农村老有所养政府责任的依据

#### （一）农村老有所养政府责任的法律依据

对公民权利的保障首要体现在我国的历部《宪法》中。“《宪法》规定的基本权利是我国公民的基本权利，也就是最主要和最根本的权利，它是我国公民各种权利的法律基础。”如1954年《宪法》第93条规定：“中华人民共和国劳动者在年老、疾病或者丧失劳动能力的时候，有获得物质帮助的权利。国家举办社会保险、社会救济和群众卫生事业，并且逐步扩大这些设施，以保证劳动者享受这种权利。”1978年《宪法》第50条规定：“劳动者在年老、生病或者丧失劳动能力的时候，有获得物质帮助的权利。”1982年《宪法》在强调对劳动者物质帮助的同时，还强调“国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业。”1982年《宪法》中以公民代替了劳动者，其范围得到了扩展，在权利的内容上也从单一的物质帮助扩展到了社会保险、救济、医疗保障、退休保障等。这里的“公民”显然也包括农村老年人，农村老年人与城镇老年人在国家福利方面应享有同等权利。事实上，农村老年人福利权却一直被忽视，我国城乡福利一直存有较大差距，“社会福利的公正性要求政府加大对农村老年人的福利支持，对其过往的福利损失做出补偿。通过社会福利政策，使得农村老年人分享到经济与社会发展的成果。”同时，1982年《宪法》还在第21条规定：“国家发展医疗卫生事业，鼓励和支持农村集体经济组织、国家企业事业组织和街道组织举办各种医疗卫生设施，开展群众性的卫生活动，保护人民健康。”为我国医疗保障的建设和完善提供了宪法依据。

除《宪法》外，其他法律也对政府在养老中的责任有明确的规定。1994年《中华人民共和国劳动法》第70条规定：“国家发展社会保险事业，建立社会保险制度，设立社会保险基金。”1996年的《中华人民共和国老年人权益保障法》第3条规定：“国家和社会应当采取措施，健全对老年人的社会保障制度，逐步改善保障老年人生活、健康以及参与社会发展的条件，实现老有所养、老有所医、老有所为、老有所学、老有所乐。”第4条规定：“老年人有从国家和社会获得物质帮助的权利，有享受社会发展成果的权利。”第20条规定：“国家建立养老保险



制度,保障老年人的基本生活。”第21条规定:“老年人依法享有的养老金和其他待遇应当得到保障。有关组织必须按时足额支付养老金,不得无故拖欠,不得挪用。”2018年修正的《中华人民共和国老年人权益保障法》第5条规定:“国家建立多层次的社会保障体系,逐步提高对老年人的保障水平。”第6条:“各级人民政府应当将老龄事业纳入国民经济和社会发展规划,将老龄事业经费列入财政预算,建立稳定的经费保障机制。”这里的社会保障同样是既包括城市也包括农村,城市会保障中政府承担的责任在农村同样适用。2009年国家针对农村养老保险,提出建立农村新型养老保险制度,在养老资金筹集方面强调了政府的补贴,这是政府首次提供财政支持。政府的财政补贴是将农民缴费纳入个人账户,基础养老金部分由政府提供。2010年《中华人民共和国社会保险法》出台,“从法律层面细化了保险基金的征缴、管理、监督,明确了社会养老保险的制度内涵,成为国家第一部关于社会保险方面的专项法律。”<sup>①</sup>上述《宪法》《劳动法》《老年人权益保障法》《社会保险法》等从不同的角度对政府承担农村老有所养的责任进行了规定,为研究农村老有所养中政府责任的承担提供了坚实的法律依据。

## (二) 农村老有所养政府责任的理论支持

鲍勃·杰索普指出,“无论是基于国家的治理还是基于市场的治理,均会存在失败的可能性,因为各个主体存在不同的利益、立场使其难以达到共同的治理目标。”<sup>②</sup>因此,有效的治理必须是基于复杂环境而实行反思的策略以保障各治理主体的兼容性。农村老有所养需要多元治理主体的参与,但多元主体参与的有效性却需要政府这一权威主体发挥元治理角色,协调各主体间的利益关系、制定基本的规则、设计完善的制度以保障多元主体的有效协作,保障共同目标的实现。除元治理理论强调政府在农村老有所养中需发挥主导性作用外,学界的相关理论也对政府在农村老有所养中的责任承担给予了支持。

1. 社会正义论方面。罗尔斯在《正义论》中提出:“正义是社会制度的首要价值,正像真理是思想体系的首要价值一样。”<sup>③</sup>并提出了两个正义原则。“一是平等自由原则。强调公民的自由权利是平等的。二是合理的经济不平等原则。强调在符合代际公平正义的储存原则和符合机会公正平等原则下社会经济利益的分配是不合理的。”<sup>④</sup>以罗尔斯为代表的社会正义理论,为政府在农村养老中责任承担提供了重要的理论依据。尤其是强调了制度正义的优先性,为我国农村养老保障制度的建立提供了依据。但由于受认识和其它诸多因素的影响,农村养老保障制度面临了诸多缺失。建国以来,由于我国长期实行“重工轻农、优先发展工业”的发展战略,也使得我国农村经济发展受到了诸多障碍,农民权益也没有得到很好的保障。因此,从正义论的角

<sup>①</sup> 阳旭东,王德文.从缺位到归位——新中国成立以来农村养老保障与政府责任的再思考[J].学术界,2019(1):101-108.

<sup>②</sup> 田佳.社区学习共同体发展中政府角色定位的困境及转变路径——基于“元治理”的视角[J].中国成人教育,2018(19):118-122.

<sup>③</sup> [美]罗尔斯.正义论[M].北京:中国社会科学出版社,1988,1.

<sup>④</sup> 郑军.中国农村养老保障中的政府责任研究[D].西南财经大学博士学位论文,2011.



度看,无论是农民对我国经济做出的贡献,还是从个人权利方面,国家均有责任构建完善的农村养老保障体系。

2. 公共职责理论方面。约翰·洛克在《政府论》中就指出,“政府是一种责任,其目的是为了公共福利。”<sup>①</sup>瑞典社会民主主义代表人物布兰亭(karl Hjalmar Branting)和莫勒(Gustav Moller)强调:“优良的政府不应该将向社会成员提供保障和福利留给慈善事业,而应该将其看作是地道的政府责任。”<sup>②</sup>密尔在《代议制政府》也明确提出,“政府唯一的目的就是给人民(被统治者)提供福利。”<sup>③</sup>而社会保障这一制度作为社会福利体系的一个重要部分,是政府保障公民基本福利权的一种必要手段,必然会得到政府的认同和重视。而西方发达国家的福利实践也表明,社会保障制度从酝酿、方案制定、方案的出台、实施和有序的运行等均是在政府的主导和支持下完成。尤其是在社会保障运行的财政支持方面更是需要政府的全力支持,而政府在社会保障运行中出台的各项法律和法规、相关配套政策等也为社会保障的有效运行提供了基础性支持。此外,还有经济学家指出,在市场失灵的情况下逆向选择和外部性问题往往会影响农村老人的养老权益。在逆向选择方面,商业保险以利润为导向,在参保人群的年龄、身体状况以及收入方面均有严格的规定,一些年龄大、身体状况差,收入低甚至没有收入者往往会被排除在商业保险之外,即商业保险提供的养老保险产品数量与社会总的需求量方面会存有很大差距。一定程度上增加了养老保险的外部性。单纯依靠市场力量一方面难以满足养老保障的需求,另一方面也难以实现社会的公平。因此,公民福利权益的保障,必须要政府介入社会保障,并发挥主导者作用,为社会保障的运行提供资金、人员、制度设计以及其他各方面的统筹协调,为全体公民提供切实有效的社会保障。

3. 马克思的社会保障论方面。马克思和恩格斯倡导平等与正义,一定程度上讲,这与社会保障所倡导的价值具有一致性。恩格斯也曾指出“一切人,作为人来说,都有某些共同点,在这些共同点所及的范围内,他们是平等的。一切人,至少是一个国家的一切公民,或一个社会的一切成员,都应当有平等的政治地位和社会地位。”<sup>④</sup>他还进一步指出“平等应当不仅是表面的,不仅在国家的领域中实行,它还应当是实际的,还应当在社会、经济的领域中实行。”<sup>⑤</sup>为保障平等的实现,马克思认为在所有社会产品中应留出一部分,“用来应付不幸事故、自然灾害等的后备基金或保险基金”<sup>⑥</sup>“为丧失劳动能力的人等设立的基金,总之,就是现在属于所谓官办济贫事业的部分。”<sup>⑦</sup>此外,马克思的“以人为本”思想也为农村老有所养的政府责任提供了重要理论支持。“以人为本”思想强调人是社会的第一要素。“以人为本”中的人包括全体社

<sup>①</sup> [英]约翰·洛克. 政府论[M]. 北京: 光明日报出版社, 2009, 173-176.

<sup>②</sup> 蒲新微. 我国中青年群体的养老诉求及制度参与研究[J]. 南京社会科学, 2015(3): 70-75.

<sup>③</sup> [英]密尔. 代议制政府[M]. 北京: 商务印书馆, 1982, 17-36.

<sup>④</sup> [德]马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯选集(第3卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1995, 444.

<sup>⑤</sup> [德]马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯选集(第3卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1995, 448.

<sup>⑥</sup> [德]马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯选集(第3卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1995, 302.

<sup>⑦</sup> [德]马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯选集(第3卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1995, 303.



会公民，自然也包括老年人。<sup>①</sup>马克思主义作为中国特色社会主义的重要理论支持，为我国养老保障制度的建立提供了积极的指导意义。如科学发展观的核心要素之一便是以人为本，在养老保障方面也提出要以人为本，保障老人的老有所养。强调政府要建立覆盖全体老年人的养老保障制度。习近平主席也强调，“我国是世界上人口老龄化程度比较高的国家之一，要满足数量庞大的老年群众多方面需求，着力完善老龄政策制度，健全老龄工作体制机制。”<sup>②</sup>

除上述相关理论的支持，政府自身的独特优势也为其承担农村养老责任提供了支持。（1）在政治资源方面，国家拥有合法的主权，垄断了对暴力的使用，在规则制定方面拥有绝对的权威。而农村老有所养作为一个系统性工程亟需政府从整体上制定完善的制度以保障这一工程的有效实施。（2）在法律方面，政府拥有制定法律的权力，法律规定了农村基本养老保险运行的外部环境和配套政策的实施。政府拥有这一权力来自国家的合法主权，而其它主体则不具备这一能力。（3）在财政资源方面，政府拥有其它主体难以比拟的巨大财政资源。运用这一财政资源国家（政府）可以支持农村养老保障的运行。此外，政府还拥有庞大的行政队伍和专业化财政管理人员。面对我国如此庞大的老年群体，其它任何一个组织或个人均难以承担如此庞大的养老资金管理和投入。（4）在组织和动员社会力量方面，政府一方面拥有权威性和公信力，另一方面，政府还具有制定鼓励性政策的能力，而其它任何一个主体均不具备制定政策的能力。因此，设计完善的养老制度、制定养老支持法律、提供最基本的财政支持，组织和动员社会力量是政府在农村养老中必须履行的责任。

## 二、农村老有所养的多元供给主体与角色定位

### （一）农村老有所养的多元供给主体

元治理理论虽强调政府在治理中的主导作用，但并不否认治理过程中多元主体的存在。罗斯也认为，福利是全社会的产物。尽管政府是现代福利制度的制定和实施主体，但福利的主体并非局限于政府，还包括生活领域的家庭、亲朋，社会领域的互助机构、市场领域的营利机构等。因此，社会福利的责任构成是由多元主体及其相互间的责任关系以及竞争与合作关系构成。

从福利的来源和行动者获取的难易程度来看，家庭制度和市场经济制度是个人获取福利的最便捷来源，个体的生活与实践也表明，个体的福利首先来源于家庭且无需付出太多成本，如父母的关爱、子女的精神慰藉和经济支持；其次是根据个体的经济实力从市场上购买社会服务；再次是国家所提供的福利供给。这三种制度安排存在相互支持和制约的关系，社会福利制度安排应根据市场制度和家庭制度的实际情形而决定，不能脱离市场和家庭的实际情形而扩大或减少。福利三方关系必须保持稳定和平衡，一旦均衡被打破，过分强调三者中的任何一方都将会

<sup>①</sup> 王洋洋. 坚持“以人为本”思想构建多元化养老服务体系[D]. 江南大学硕士学位论文, 2015.

<sup>②</sup> 习近平: 推动老龄事业全面协调可持续发展[EB/OL]. 新华网, [http://www.xinhuanet.com/politics/2016-05/28/c\\_1118948763.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2016-05/28/c_1118948763.htm).



造成福利提供的失败,进而危及到整个社会秩序。此外,在对福利供给主体的选择方面,伊瓦斯也认为,“国家、市场、社区和民间社会是社会福利的重要来源。”<sup>①</sup>并特别强调民间社会在社会福利中的特殊作用。约翰逊在福利三角,国家、市场和家庭的基础上加入了志愿组织,强调志愿组织在福利供给上发挥着重要作用。<sup>②</sup>格罗斯也认为,“志愿组织提供的养老服务是解决老年人照护问题的重要方式。”<sup>③</sup>

我国农村老年人的老有所养从本质上讲,应当是从家庭单一主体承担养老的责任向政府和其它多元主体共同承担责任的演化。治理理论提出的多元主体参与,元治理理论对多元合作的支持、福利多元主义强调的福利是全社会的产物等均表明在农村老有所养中,养老的主体应当是多元主体的协同合作。多元主体提供养老服务一方面保障了养老服务内容的多样化,另一方面也可降低单一主体养老的成本。2006年全国老龄委出台了《关于加快发展养老服务业的意见》指出,“发展养老服务业要按照政策引导、政府扶持、社会兴办、市场推动的原则,逐步建立和完善以居家养老为基础、社区服务为依托、机构养老为补充的服务体系。”2013年习近平总书记在考察企业时指出,“要完善制度、改进工作,推动养老事业多元化、多样化发展,让所有老年人都能老有所养。”因此,依据当前政策和理论支持,在责任主体的确定方面,本研究选取了政府、市场、家庭和社会组织。从资源互补的角度看,政府、市场、家庭和社会组织在农村老年人老有所养中具有不同的优势,为多元合作奠定了基础。如政府具有规则制定、政策支持以及强大的财政能力。市场具有灵活性优势,可满足多元化、多层次的养老服务需求,家庭不但可为老人提供基本的生活照料和经济支持,还有其他主体难以比拟的精神抚慰优势。社会组织虽经济实力弱于政府和市场,但专业化程度较高,可为农村老有所养提供专业化服务。

## (二) 农村老有所养多元供给主体的角色定位

角色定位的准确性与合理性是农村老有所养可持续发展的关键。在多元供给主体的合作模式中,政府、家庭、市场以及社会组织应根据各自的功能特点明确自身在农村老有所养中的角色承担,实现多元合作模式的均衡和稳定。但为避免多元主体参与产生多元失灵的状况,农村老有所养中多元主体的角色定位应是在政府主导下的“一核多元”。“一核”即政府为主导的核心地位,元治理理论也强调,“政府由于其自身的权力和资源禀赋等优势,成为元治理的应然主体,主导了元治理活动的发展进路。”<sup>④</sup>因此,政府要承担元治理角色,提供最基础的养老保障。家庭在传统社会中曾是农村养老的主要承载者,但由于当前农村青壮年的外流和留守老人和空巢老人的大量出现,家庭养老的功能已大大弱化。家庭在农村老有所养中的角色更多是协作者。市场因其灵活性可满足农村老年人多样化和差异化的养老服务需求,调节不同经济状

<sup>①</sup> Evers.A. &Olk.T.: WohlfahrtsPluralismus: Vom WohlfahrtsStaat Zur Wohlfahrts Gesellschaft, Opladen, 1996.

<sup>②</sup> Johnson, N., Mixed Economies of Welfare:a Comparative Perspective, London:Prentice Hall, 1999.

<sup>③</sup> Gross,A.M,Shist in the welfare mix and social innovation in welfare policies:Acase-study in Isreal.In Evers,A.&Svetlik,I.Balancing pluralism:New welfare mixes in care for the elderly.Aldershot:Avebury.1993.

<sup>④</sup> 李广文.元治理理论的生成过程与问题分析[J].燕山大学学报,2016(1):46-50.

况、不同年龄阶段老人的养老需求,其角色定位更多是调节者。随着我国社会组织的发展,其数量也不断增多,社会组织因其专业化程度较高,可提供专业化的养老服务,一定程度上可补充政府、家庭和市场的不足。见下图 2-1。

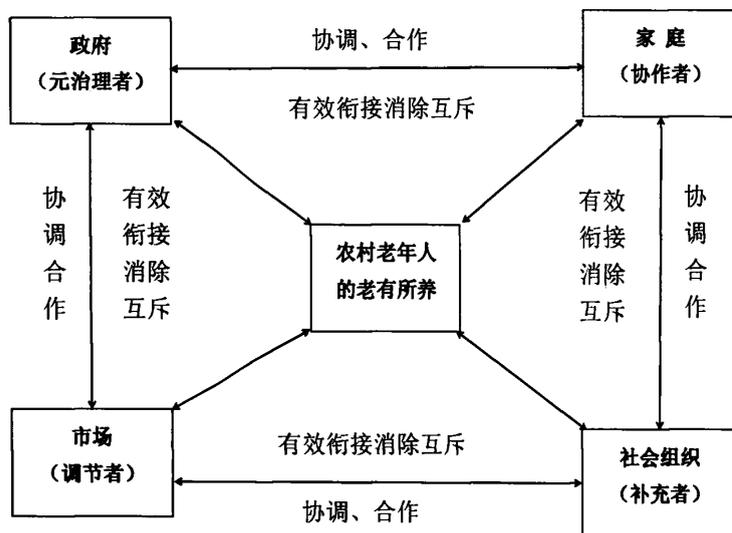


图 2-1 农村老有所养的多元供给主体角色定位及关系图

### 1. 政府：元治理者

政府作为农村老有所养的责任主体在角色承担方面往往比其他主体更具比较优势,这种优势体现在资源整合能力、行政规制能力、财政支持能力、政策制定能力以及协调各主体关系的能力等。上文理论阐释中也从提供治理的基本规则、建立多元权力的平衡、资源控制的强制权、规则制定、社会凝聚力等方面探讨了政府作为元治理者的必然逻辑。此外,政府在农村养老保障中承担责任,还在于农村养老保障的公共属性。经济学家萨缪尔森认为,“公共物品是指任何一个人对某种产品的消费都不会导致其他人对该产品消费的减少。”<sup>①</sup>公共物品具有效益的非分割性、消费的非竞争性和非排他性等特征。而政府则是由于公众对公共物品的需求而形成的行政组织,也就是说政府的存在源于公众对公共物品的需求。福利经济学家认为,社会保障不论国民的社会状况和身份地位,均平等享有,具有非排他的基本特征。<sup>②</sup>从社会效益的角度讲,养老保障具有满足老年人晚年生存需要,缩小收入差距,实现社会公正公平的功能。因此,政府有责任也有义务为农民提供基本的养老保障。《关于中央财政支持开展居家和社区养老服务改革试点工作的通知》指出,“充分发挥政府的支持居家和社区养老服务发展方面的主导作用,

<sup>①</sup> 王磊. 公共产品供给主体选择与变迁的制度经济学分析[M]. 北京: 经济科学出版社, 2009, 4.

<sup>②</sup> 非排他性是指,在技术上没有办法把未付款之人排除在公共产品的收益范围之外。



落实准入、金融、财税、土地等优惠政策，强化行业监管，制定标准规范，有效提高养老服务供给能力。”<sup>①</sup>随着农村基本养老保障体系的建立，国家也进入农村养老的供给层面，这是善治发展的必然逻辑。

从政府的责任与义务角度看，贝弗里奇曾指出，“社会保障制度应该以国家的力量，切实行动，全面消除贫困，解决贫困产生的根源。国家应为那些因疾病和其他意外而收入骤减或者中断的人提供基本的生活保障，社会保障制度应形成覆盖全面的安全保障网。”<sup>②</sup>马歇尔从公民权的角度论述了福利国家的必要性，“他认为任何法定的权利必然与福利具有直接或间接的关系，福利应该是每个公民应享有的基本权利。”<sup>③</sup>因此，在农村老年人老有所养中，政府首先要确定自己的元治理角色，承担社会治理规则的制定者角色，承担社会利益平衡器角色，协调、对话、共同实现社会良性治理的责任。此外，当前农村养老领域的多元主体参与已是不争的事实，如何有效发挥各主体的功能，如何保障各主体间相互协调与配合，显然需要一个权威的主体来协调各主体间关系，而政府无疑在多元主体中最具权威性。

## 2.家庭：协作者

在传统时期，家庭担负了老人的物质供养、生活照料、精神慰藉和送葬祭奠的责任。在物质供养方面，传统社会家庭养老非常强调老年人对家庭生活资料的优先使用权。即“五十异粮，六十宿肉，七十贰膳，八十常珍，九十饮食不离寝，膳饮从于游。”<sup>④</sup>仅有物质供养和生活照料是不够的，老年人精神需求的满足是家庭养老的高层次要求。孔子认为“无违”、“礼”、“敬”等对老年人的精神顺从才是孝的本质，子女使父母心情愉悦才是真正做到了孝。家法族规也要求“凡子事父母，乐其心，不违其志”。<sup>⑤</sup>

新中国成立后的很长一段时间内，家庭一直是农村养老的主要责任者。在集体化时期，农村生产合作社实行统一集体经营、集体劳作和统一规划，生产队取代了家庭成为基本的经济生产单位，老人的物质生活资料不再通过家庭这一渠道，而是依靠集体，凭借个人身份来获得，但是由于生产力发展水平低下，集体提供的老人福利极其有限，而老人的生活照料和精神慰藉依然由家庭提供。改革开放后，随着集体经济的瓦解，家庭联产承包责任制后，家庭又恢复了组织生产和分配收益的功能，原本由集体承担的老人福利又转移到了家庭。随着改革开放的深入，城市经济的快速发展，大量的农村青壮年劳动力不断地向城市寻找就业机会，与此同时，家庭结构也趋向于小型化和核心化发展，家庭及其亲属作为农村养老的主体作用不断在弱化。伴随着农村基本养老保障体系的建立，国（政府）也进入了农村养老基本供给层面，新型农村

<sup>①</sup> 关于中央财政支持开展居家和社区养老服务改革试点工作的通知[EB\OL]. 财政部门户网站, [http://www.mof.gov.cn/gp/xgkml/shbzs/201607/t20160721\\_2512279.html](http://www.mof.gov.cn/gp/xgkml/shbzs/201607/t20160721_2512279.html)

<sup>②</sup> 钱宁. 现代社会福利思想(第2版)[M]. 北京: 高等教育出版社, 2013, 155.

<sup>③</sup> Marshall T.H. The Right to Welfare. In: N.Timms& D.Watson.Talking about Welfare: Readings in Philosophy and Social Policy. London: Routledge & Kegan Paul, 1976.

<sup>④</sup> 礼记·王制

<sup>⑤</sup> 司马光·居家杂仪



养老保障体系的建立减轻了家庭养老的负担。<sup>①</sup>老人生病住院的大多数医疗费用可以通过“医保”来报销，家庭成员主要承担了照护工作。老人日常生活的零用钱也大多是政府每月发放的养老金，因此，可认为家庭目前更多是承担了养老的协作者角色。

### 3.市场：调节者

在农村养老服务供给中，市场依靠自身的灵活性，为养老福利供给提供了内容丰富、形式多样的产品与服务。农村居民可根据自身的经济状况购买合适的商业养老保险、储蓄养老基金。商业保险受众范围广，形式灵活，可满足不同层次的养老需求。我国东部发达地区的农村，养老服务市场化程度较高，服务体系也较为完善，一定程度上弥补了政府养老服务供给的不足。国外经验表明，在养老保障体系中，除了国家提供的基本养老资源外，市场也是重要的参与主体。如美国的养老保障体系由三支柱养老保险体系组成，一是国家强制性社会养老保险，由国家承担；二是雇主承担的养老金计划；三是由个人通过购买养老保险、人寿保险、股票以及通过各种方式的储蓄来为其增加未来退休收入，提高晚年生活质量。

在我国农村养老供给方面，政府也多次强调要发挥市场的调节作用和资源配置优势。如2016年《国务院办公厅关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见》指出，“要鼓励各地建立互助式养老服务机构，简化农村养老机构的审批程序，支持养老机构开设医务室和康复院等，并将符合国家标准的养老机构纳入医保范围。”政府政策的支持为市场介入农村养老创造了条件，但社会资本介入农村养老，无论是开办养老院，还是医疗服务机构，其最终目的还是以利益为导向。虽然可为农村养老提供便利，但由于当前大多数农村家庭还处于相对贫困状态，购买能力较弱。因此，市场机制的作用主要是调节农村养老服务的内容，提供丰富的养老服务产品。

### 4.社会组织：补充者

社会组织的灵活性有助于克服政府科层制造成的官僚化、效率低下等弊端。社会组织参与农村养老服务供给，可及时发现老人的养老服务需求，传递养老服务。同时还可以为农村老年人提供多样化和差异化的养老服务；通过与老年人的长期接触也可了解其真实需求和具体困难，通过撰写研究报告等将这些真实信息反映到政府或社会以引起关注。如湖北省如若妇女发展研究中心通过项目资金为鄂北地区的农村老年人提供心理健康疏导和精神慰藉服务，并探索出一种农村互助养老、关爱农村老年妇女的新模式，这一项目成果被地方政府采纳并推广。<sup>②</sup>社会组织的介入不但能整合农村养老资源，部分志愿性养老社会组织还可提供精神慰藉服务，以满足留守老人的精神需求。《社会组织蓝皮书：中国社会组织报告（2016~2017）》也指出，“引

<sup>①</sup> 钟曼丽，刘筱红. 农村家庭养老的家国责任边界[J]. 西北农林大学学报（社会科学版），2018(2)：86-93.

<sup>②</sup> 广水立项调研. 关注农村老年妇女幸福指数[EB/OL].

凤凰网，[http://news.ifeng.com/gundong/detail\\_2014\\_03/19/34899095\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/gundong/detail_2014_03/19/34899095_0.shtml).



入社会力量，可以有效弥补国家、市场和家庭在养老服务供给方面的不足。”2017年《民政部关于大力培育发展社区社会组织的意见》出台并指出，支持和引导农村社会组织发展，发挥其在生活救助和留守人员关爱方面的作用。《意见》的出台为推动农村社会组织进一步发展提供了有力支持，届时，在社会组织援助下，在政府、家庭和市场的支持下，农村老有所养将逐渐形成一个多层次支持体系。但需指出的是，当前大多数农村地区，经济发展水平还较低，有利于社会组织发展的环境还尚未形成，加之农村老年人经济状况整体较弱，往往难以承担养老服务的价格。因此，在当前环境下社会组织只能作为农村养老的补充者。

### 三、政府责任分析框架构建

#### (一) 农村老有所养政府责任的内容

##### 1. 农村老有所养政府责任内容确定的依据

通过法定依据和理论支持的分析，农村老有所养中政府承担主导责任已是不争的事实，但在农村老有所养中政府责任的具体内容应该包括哪些，也是本研究必须要清晰界定的。亚当·斯密在《国富论》中曾指出，政府只是充当“守夜人”的角色，但是为了保证市场经济的有效运行，政府依然要承担保障国家安全的职能，保护人民财产不受侵犯，人身安全不受欺压，维护公共机构有效运行的职能等。<sup>①</sup>但伴随着经济社会的发展，政府责任已经有了全面的扩张，“管理各种公共事务，维持社会秩序，助推经济发展，提供公共产品，治理市场失灵等。”<sup>②</sup>也就是说，当前政府责任的重心已经由传统的维护国家安全，保障公民权益转向了提供公共服务和其他相关的供给方面。

苏保忠从农村养老保障的属性方面指出，“农村养老中政府的必备责任为立法、制度安排、监督、组织管理以及财政支持。”<sup>③</sup>李艳军从养老保险制度的准公共物品属性和多层次特性方面指出，“政府责任在于建立制度安排、提供资金支持、确保最低收入和实施严格的监管。”<sup>④</sup>杨方方在探讨社会转型期的政府责任中，“采用分类、分项、分层和分级法确定了社会保障中的政府责任，即规范责任、监管责任、财政责任和实施责任。”<sup>⑤</sup>“财政责任是最基础的责任，而关键的制约因素就是资金来源不足，为此建立有效的财政责任以突破现行农保困局。”<sup>⑥</sup>同时

<sup>①</sup> [英] 亚当·斯密. 国民财富的性质和原因的研究(下册)[M]. 郭大力, 王亚楠译, 北京: 商务印书馆, 1972, 254-284.

<sup>②</sup> 杨雪冬. 责任政府: 一个分析框架[J]. 公共管理学报, 2005(1): 10-17.

<sup>③</sup> 苏保忠, 张正和. 农村基本养老保险制度建设中的政府责任及其定位[J]. 中国行政管理, 2007(12): 44-47.

<sup>④</sup> 李艳军, 王瑜. 养老保险中的政府责任: 一个分析框架[J]. 重庆社会科学, 2007(7): 95-98+106.

<sup>⑤</sup> 杨方方. 中国转型期社会保障中的政府责任[J]. 中国软科学, 2004(8): 40-45.

<sup>⑥</sup> 杨翠迎, 米红. 农村社会养老保险: 基于有限财政责任理念的制度安排及政策构想[J]. 西北农林科技大学学报, 2007(3): 1-7.



还要，“确立政府间的财权与事权责任，合理划分双方的责任边界。”<sup>①</sup>陆解芬也认为，农村养老保险事关国家安定团结，事关国家人口政策，政府对此负有终极责任，一是政策责任，二是财政责任，三是法律责任。<sup>②</sup>黄庆杰从制度选择方面研究了农村养老保障中政府责任的具体范围，即制度安排、财力支持、组织管理等责任。<sup>③</sup>覃双凌也认为，农村社保制度的社会性特征决定了政府是其建立和实施的主体，政府在建立公平制度方面有着特殊的、市场力量不能替代的作用。如提供财政支持、立法以及监管等。<sup>④</sup>而提供财力的责任是保障老年人老有所养的基础，一定程度上起到了“兜底”<sup>⑤</sup>的作用。陈娇娥在反思政府责任缺失对农村养老带来困境的同时也提出，“要明确政府在农村社会养老保险中的财政支持、监管、立法等责任，以推动农村养老保险制度的有效运行。”<sup>⑥</sup>

综合上述分析，本研究将农村老有所养的政府责任界定为制度设计、财政支持、社会引导和监督管理。首先，“现代社会保障制度是促进社会公平正义的收入再分配机制，也是政府通过再分配的方式实现社会和谐和正式制度安排。”<sup>⑦</sup>因此，制度设计的科学与否将直接关系到农村老有所养各项政策的实现程度。其次，稳定和持续的资金供给是保障农村老有所养各项政策得以实施的基础，如农村养老保险金、医保资金以及其他养老服务设施的建设等。再次，随着农村老龄化的加速，农村老年人对养老服务的需求也日渐呈现出多层次和多元化的趋势。政府虽可提供基础的养老保障，但面对多元化的养老服务需求，往往难以有效的供给。因此，政府在诸多政策中也提出要引导社会力量参与农村养老。第四，制度的有效运行离不开完善的监督与管理。农村养老资源的供给、多元主体间的合作等均需要有效的监管以保障政府责任的有效履行和多元合作的效率。因此，政府的制度设计责任、财政支持责任、社会引导责任以及监督管理责任在农村老有所养中存在着相互影响和相互依赖的关系。

## 2.农村老有所养政府责任的内容解析

农村老有所养政府责任内容的确定为后续分析框架的构建和实证研究提供了基础，但各要素由于各自的指向和范围不同也决定了其在农村老有所养中的地位和作用。本部分将对各要素的具体内涵与功能进行解析。

<sup>①</sup> 张世清等. 农村养老服务供给中的政府责任再探——以山东省为例[J]. 山东社会科学, 2015(3): 93-98.

<sup>②</sup> 陆解芬. 论政府在农村养老社会养老保险体系建构中的作用[J]. 理论探讨, 2004(3): 56-57.

<sup>③</sup> 黄庆杰. 城乡统筹的农村社会养老保障: 制度选择与政府责任[D]. 中国社会科学院研究生院博士学位论文, 2009.

<sup>④</sup> 覃双凌. 我国农村社会保障制度改革中的政府责任问题探讨[J]. 生产力研究, 2009(9): 4-7.

<sup>⑤</sup> 政府经济责任中的“兜底”，本研究认为主要指，即使农村老年人没有任何经济来源的情况下，至少政府可以为其提供一定的经济支持。

<sup>⑥</sup> 陈娇娥. 论政府在农村社会养老保险制度中的责任[J]. 兰州学刊, 2006(2): 161-163.

<sup>⑦</sup> 阳旭东, 王德文. 从缺位到归位——新中国成立以来农村养老保障与政府责任的再思考[J]. 学术界, 2019(1): 101-108.



### (1) 制度设计：政府责任的前提

政府的制度设计责任主要是指政府在农村养老中，以保障农民权益为基础，制定系统性的政策措施，对相关政策措施进行有针对性的设计。做好养老制度设计，一方面需要中央政府全面研究当前养老保障的现状，兼顾经济与社会发展的全局。另一方面做好养老制度设计的相关配套政策，并激励社会主体参与养老服务供给。同时，“政府还需要坚持权利与义务相统一的原则，实现制度的公平性与可持续发展，最大程度地维护老年群体的养老权益，提升民众的获得感、幸福感。”<sup>①</sup>“从社会整体利益出发，对国家收入和财产进行再分配，建立和完善与有关法律相配套的农村基本养老保险制度体系。”<sup>②</sup>此外，农村老有所养是一项复杂的系统工程，需要政府从宏观方面协调各类资源以保障养老政策的有效执行。因此，政府在农村老有所养制度设计过程中应首先坚持科学的设计理念和明确的目标，避免制度设计过程中的模糊。其次要细化各级政府部门的具体责任，对不同经济水平的农村老年人进行分类，在明确基本保障水平的同时，再根据经济条件不同的农村老年人制定具体的支持细则，避免政策执行中的“一刀切”。再次要保障制度设计的长期性和稳定性。

### (2) 财政支持：政府责任的基础

从公民权利角度讲，对农村老有所养的财政支持是政府义不容辞的责任。从农村老有所养的根本需要来看，财政支持也是第一责任。<sup>③</sup>大多数发达国家的法律规定：穷人不当因没有足够的钱支付必要的医疗费而死去；老人应有最低水平以上的收入来安度余生。<sup>④</sup>在发达国家的公共财政体系中，“社会保障及福利项目的支出占财政支出的比例一般高达30%-50%，占GDP的比重一般也在10%-30%。如德国农村社会保险的资金来源中，政府补贴占到2/3；加拿大政府也负担着农村养老保障资金的1/2。”<sup>⑤</sup>因此，在农村老有所养中，政府需要承担不可或缺的财政责任。一是合理规划中央地财权和事权，并加大中央的财政支持力度，提高基础养老保障金的补贴标准，二是根据东中西部地区农村老有所养的状况，动态调整社会保障资金的支持比重。习近平总书记也强调“改革政策要实，社会政策要托底”，用积极有效的社会政策托住民生底线，不断完善城乡救助体系，健全城乡低保制度，进一步织密城乡一体化社会保障网。

### (3) 社会引导：政府责任的现实要求

元治理视域下，政府在农村老有所养中承担了主导者角色，但该理论并不否认其它主体的存在，相反，元治理理论在强调政府主导地位的同时还更强调政府与多元主体间的合作。国外经验表明，“不论是英国的‘福利多元主义’、美国的‘共同生产’、‘权力下放’还是欧洲

<sup>①</sup> 谢勇才，潘锦棠.从缺位到归位：失独群体养老保障政府责任的厘定[J].甘肃社会科学，2015（2）：95-99.  
<sup>②</sup> 苏保忠，张正和.农村基本养老保险制度建设中的政府责任及其定位[J].中国行政管理，2007（12）：44-47.  
<sup>③</sup> 杨方方.中国转型期社会保障中的政府责任[J].中国软科学，2004（8）：40-45.  
<sup>④</sup> [美]保罗·萨缪尔森.经济学（第16版）[M].萧琛等译，北京：华夏出版社，1999，231.  
<sup>⑤</sup> 宋洁琼.中国农村社会养老保险制度缺陷及外国经验的启示[J].安徽农业科学，2006（14）：3472-3473.



国家的‘福利组合’策略，在内涵和发展方向上是一致的。”<sup>①</sup>福利供给应当是政府部门与社会其他各类部门的共同协同负担。但由于多元主体负担往往容易造成无主体负责，因此，在多元供给主体中必须发挥政府的元治理作用，协调不同主体间的关系，引导多元社会力量参与农村养老。《关于加快发展养老服务业的若干意见》也指出，“充分发挥市场在农村养老领域的作用，逐步引导社会力量成为农村老有所养的主体之一，以满足农村老有所养的多样化和多层次需求。”民政部同相关部门也初步建立了支持和鼓励社会力量参与农村养老的政策体系。这为社会资本进入养老服务领域释放了利好信号，同时也为社会力量参与农村养老拓展了空间。

#### （4）监督管理：政府责任的保障

“有效的监管也是养老保障制度得以有效运转的保障，在有效的监管条件下，才能保障资源的合理利用，养老制度的各个环节才能有效的衔接。”<sup>②</sup>“尽管政府相关职能部门主要负责农村社会保障政策，不具体经办农村社会保障资金的具体性事务，但在养老保障资金的收缴、运营和发放方面负有严格的监管责任。”<sup>③</sup>因此，政府在具体的监管方面需要构建完善的监管体系，即明确农村养老的具体监督主体，确定各监督主体的具体责任，避免监督部门间的相互推诿。针对不同的养老需求构建一个由行政监督、司法监督、权力部门机构以及社会监管相互协调与配合的监管体系。同时，还需要完善具体的监督程序，既需要有日常性的监督也需要有专门规定的季节性监督和年终监督，事前调查监督、事中监督和事后监督等监管程序。及时发现政府履责过程中存在的问题和各种违规现象，及时纠正和处理，从而保障政府责任的有效履行和农村老年人养老权益的实现。

农村老有所养中政府责任的四个内容间的相互支持与配合共同保障了农村老有所养中政府作用的积极发挥，本研究将以这些内容为基础，以政府责任的有效性为导向，对农村老有所养政府责任的分析框架进行尝试性构建。

## （二）分析框架构建的前提条件

分析框架构建为后续研究的开展提供指南，本部分将在治理理论和元治理的引导下，以政府责任的内容为基础对农村养老中政府责任的框架进行构建。在框架构建前，要明确政府在农村养老中的元治理主体责任，政府与多元主体间的“元协同”，明确政府与多元主体在农村养老资源供给中存在资源互赖、明确政府针对农村养老的相关政策支持与推动。

### 1. 促进治理的元协同

“政府是元治理的权威主体，在与多元主体的协同合作中，充当了不同主体间对话的组织者和协调者。”<sup>④</sup>政府在农村老有所养中，不但要培养各养老服务供给主体，规范各养老主体的

<sup>①</sup> 于戈，刘晓梅. 论我国养老服务业发展研究[J]. 甘肃社会科学, 2011(5): 236-239.

<sup>②</sup> 杨方方. 我国养老保障制度演变与政府责任[J]. 中国软科学, 2005(12): 17-23.

<sup>③</sup> 李迎生. 论政府在农村社会保障制度建设中的角色[J]. 社会科学研究, 2005(4): 120-125.

<sup>④</sup> 王凯. 新时代体育治理体系与治理能力现代化建设的政府责任——基于元治理理论和体育改革实践的分析[J]. 体育科学, 2019(1): 12-19+34.



行为, 还需要创造条件, 实现各养老供给主体间的有效对话机制。同时政府在农村老有所养中的角色也要实现转换。一是从管制者向服务者转变, 二是保障农村养老服务产品的供给从短缺到丰富。强调农村老有所养的多元主体, 针对农村多样化的养老服务需求, 政府可借助现代信息技术, 构建智慧养老平台, 有效传递农村老年人的养老诉求, 全面了解其最真实、最急需的养老服务。针对多元主体的养老服务供给, 应构建完善的指标评价体系, 从而分析农村养老需求与供给主体间的匹配性, 保障养老服务供给的效率, 保障政府与多元供给主体的协同。

## 2. 政府与多元主体的资源互赖

“资源依赖理论认为, 所有的组织, 为了自身的生存与发展, 均需与其所处的环境以及环境中的其他组织进行资源和能量的交换, 各组织间存有资源的相互依赖关系。”<sup>①</sup>福利的社会化从本质上讲就是福利主体的多元化, 即在保障政府供给主导责任的同时, 鼓励和引导多元主体参与福利的供给, 并发挥政府元治理作用, 保障政府与多元供给主体的互利共生关系得以形成。资源依赖理论从本质上讲也需要各组织根据自身的实际需要来选择与之关联性较高的资源主体, 并准确研判自身的资源依赖关系。如政府在多元供给框架中, 发挥了提供规制、监督、协调和引导的作用。社会组织的资源包括专业化的养老服务技能、公众的认同、信息传递与沟通。市场则具有资金、服务网点等资源优势。家庭则是农村养老的主要载体, 在传统社会还承担了养老的全部责任, 如经济支持、物质赡养和精神慰藉等。尤其是精神慰藉, 其它养老供给主体往往难以替代。

从政府与社会组织的互相依赖的共生关系来看, 社会组织不拘泥于官僚制的约束, 在运行中比较灵活, 可以获得廉价甚至是免费的志愿劳动力, 对公众的需求有更强的回应性。政府可利用社会组织的这些优势, 与其合作, 提高政府部门的效率。市场的优势是通过价格机制来调节供求关系并实现资源的有效配置。养老企业不但能够提供专门化和标准化的养老产品和服务, 而且还可以为购买者提供不同层次、不同类型和具有选择性的养老产品和服务, 但是市场的营利性特征决定了弱势群体会因购买力不足而被排斥在外。养老机构的“排弱性”与盈利性决定了它们主要集中在城镇, 为城镇老年人提供发展型和生活质量型的养老产品和服务, 提高城镇老年人的生活质量。由于农村地区经济较为落后, 农村老年人的生活水平低, 从而导致农村养老市场有效需求不足。但在当前政策的支持与鼓励下, 在各项税收优惠的刺激下, 各类社会资本也逐渐开始向农村养老领域投资, 农村养老资源也逐渐增多, 养老内容也逐渐丰富。

## 3. 政府政策的助推

政府相关政策的出台是推动农村养老中政府责任有效履行的关键。如《“健康中国 2030”规划纲要》提出, “推动医养结合, 为农村老年人提供健康养老服务, 鼓励社会力量兴办医养结合机构。”<sup>②</sup>《民政事业发展第十三个五年规划》也提出, “要全面放开我国的养老服务市场,

<sup>①</sup> 马迎贤. 资源依赖理论的发展和贡献评析[J]. 甘肃社会科学, 2005 (1): 116-121.

<sup>②</sup> “健康中国 2030”规划纲要[EB/OL]. 新华网, [http://www.xinhuanet.com/health/2016-10/25/c\\_1119786029.htm](http://www.xinhuanet.com/health/2016-10/25/c_1119786029.htm)



构建多层次的养老服务体系。”<sup>①</sup>为各地方政府针对本地区养老服务提供了行动指南，从而也加快了农村养老服务体系的建设。在支持社会力量参与农村养老方面，《商务发展第十三个五年规划纲要》指出，“鼓励养老等关系百姓生活、就业容量大的行业发展；鼓励建设健康、养老等大众化社区综合服务中心；推进市场化养老服务建设试点工作；放宽教育、文化、养老等领域外资准入限制。”<sup>②</sup>《发展改革委印发促进民间投资健康发展若干政策措施》指出，“要从许可、土地使用、资金支持以及医疗保险的对接方面解决民办养老机构的发展困境。”<sup>③</sup>《关于支持整合改造闲置社会资源发展养老服务的通知》提出，“各地要根据经济社会发展水平、人口老龄化发展趋势、老年人口分布和养老服务需求状况，统筹整合改造闲置社会资源，发展养老服务。”<sup>④</sup>这些政策的出台为社会力量参与农村养老服务提供了有利支持，也激发了社会力量的参与与热情。在强调政府在养老中的主体性地位方面，《关于中央财政支持开展居家和社区养老服务改革试点工作的通知》提出，“落实准入、财税、土地等优惠政策，强化监管，制定标准规范，有效提高养老服务供给能力。”<sup>⑤</sup>这一政策为地方养老服务建设提供了最急需的财政支持，同时也缓解了各地方政府养老保障资金和医疗保障资金的压力，提升了养老服务的质量。

### （三）框架的构建

理论在不同领域的应用需要考虑应用客体的现实环境和影响因素，因此，分析框架的构建往往要求理论的准确性和现实的匹配性。但在实践中往往不存在针对某一个领域现成的框架结构，学者们在研究中往往以匹配性作为分析框架构建的标准。本部分农村养老中政府责任的分析框架的构建也遵循匹配性这一标准，以政府责任的内容为基础，在理论的引导下构建本研究的分析框架。此外，治理理论强调，任何单一供给主体都无法满足复杂的养老需求。因此，农村养老的资源供给需要多元主体的协同合作。为避免多元合作的失灵，政府在多元合作中要承担元治理角色，即主导者、资源整合者、利益协调者和执行监督者。政府与家庭主体、市场主体和志愿主体的协同合作共同保障了自身责任的有效履行和农村老年人的养老权益。本部分的分析框架可概括为农村养老中政府责任内容的确定→政府作为元治理者的角色定位→政府“元动力”的提供→政府与其它供给主体的“元协同”→在多元主体协同合作的基础上保障政府责任有效履行实现农村老有所养这一“元目标”。见下图。

<sup>①</sup> 民政部、国家发展改革委印发民政事业发展第十三个五年规划[EB/OL]. 中华人民共和国中央人民政府网站, [http://www.gov.cn/xinwen/2016-07/06/content\\_5088745.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2016-07/06/content_5088745.htm)

<sup>②</sup> 商务发展第十三个五年规划纲要[EB/OL]. 中华人民共和国商务部网站, <http://www.mofcom.gov.cn/article/difang/201607/20160701358680.shtml>

<sup>③</sup> 发展改革委印发促进民间投资健康发展若干政策措施[EB/OL]. 中华人民共和国中央人民政府网站, [http://www.gov.cn/xinwen/2016-10/13/content\\_5118440.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2016-10/13/content_5118440.htm)

<sup>④</sup> 关于支持整合改造闲置社会资源发展养老服务的通知[EB/OL]. 中华人民共和国自然资源部网站, [http://www.mlr.gov.cn/tdzl/tdgl/cyyd/bmwj/201705/t20170512\\_1507598.htm](http://www.mlr.gov.cn/tdzl/tdgl/cyyd/bmwj/201705/t20170512_1507598.htm)

<sup>⑤</sup> 关于中央财政支持开展居家和社区养老服务改革试点工作的通知[EB/OL]. 中国社会福利网, <http://shfl.mca.gov.cn/article/zcfg/zonghe/201610/20161000887121.shtml>

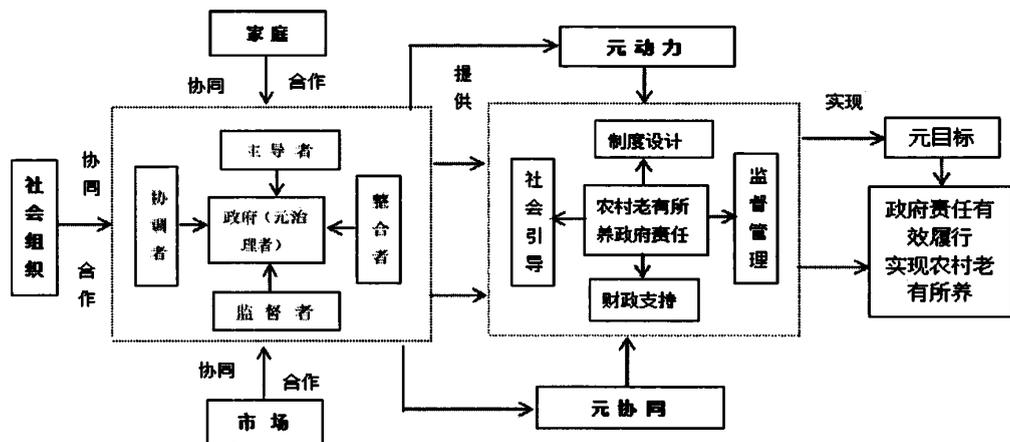


图 2-2 农村老有所养政府责任分析框架图

图 2-2 所示，在农村老有所养政府责任的有效履行过程中，首先明确了政府在农村老有所养中的制度设计责任、财政支持责任、社会引导责任和监督管理责任。并在多元合作中扮演主导者、资源整合者、利益协调者和执行监督者的角色。

首先，主导者。“元治理强调政府在治理中的作用，但并未否定其他主体在治理中的作用或优势，相反，还为多中心治理提供了稳定的制度环境。”<sup>①</sup>因此，在元治理视域下，“政府要为自己保留对治理机制开启、关闭、调整和另行建制的权利”。<sup>②</sup>而在农村养老领域，政府则承担农村养老制度设计和各项养老资源的供给，且负有主导责任。

其次，资源整合者。我国养老服务管理体制条块分割，老龄委、民政部、人力资源部与社会保障部、卫生部等多个政府职能部门参与了农村养老服务政策的制定与实施工作，各部门往往容易产生职能的重叠。而对社会组织的管理，目前仍然以《社会团体管理条例》为主，阻碍社会组织发展的“双重管理”体制依然存在，“双重管理”一方面提升了社会组织登记注册的难度，行政审批的繁琐与低效率抑制了社会力量办养老机构的积极性。同时，社会组织参与农村养老也涉及到多个政府部门，而各职能部门间由于缺乏有效的沟通，也容易增加社会组织的参与难度。因此，对于农村养老服务管理体制的碎片化治理，亟需发挥政府的元治理作用，创新管理体制，提升政府资源整合能力。

再次，协调者。政府鼓励社会力量进入农村养老领域，为农村提供丰富的养老服务。但市场往往以利润为导向，哪里有利润，资本就哪里流动，由此呈现民办养老机构“城市多，农村少”的局面。据统计“我国养老机构床位的空置率高达 48%，其中，相当一部分是农村敬老

<sup>①</sup> 于水，查荣林，帖明. 元治理视域下政府治道逻辑与治理能力提升[J]. 江苏社会科学, 2014 (5) : 139-145.

<sup>②</sup> [英]鲍勃·杰索普. 治理的兴起及其失败的风险：以经济发展为例的论述[J]. 国际社会科学杂志（中文版），1999 (1) : 31-48.



院,有利润盈余的养老机构比例仅占9.4%。”<sup>①</sup>市场机制虽然可以提高养老服务供给效率,但是价格机制却把低收入的农村老年人排除在外。民办非营利养老机构往往也有特定的服务群体,他们在选择服务对象时可能会考虑到服务收益与服务风险,更加倾向于收住有一定经济实力或具有一定自理能力的老人。这就使得社会上的贫困老人、失能老人成为民办非营利组织“拒收”的群体。政府作为元治理者,应在农村养老治理中起到各治理主体利益博弈的“平衡器”。

第四,监督者。由于我国区域经济发展的不均衡,区域间养老资源的供给存在较大差异,在资源供给过程中,如何保障养老资源供给的有效性,除遵守基本的规则外,更需要对其设置制度化的监督机制。这种监管不但包括对政府自身养老资源供给的监管,如养老保险资金、医疗保险资金的收入、支出和累计结余监管,各地区财政支持、直接医疗救助资金的监管等等。同时,还需要对其它养老主体进行监管,制定监督的规则和条例,定期或不定期对社会力量建设的养老机构进行检查,如平顶山5.25特别重大火灾事故<sup>②</sup>就暴露了养老院违规建设运营,地方政府监管不力,管理不规范,安全隐患长期存在等问题。此外,还需要对医疗服务市场的价格进行调查和监督,保障各养老供给主体能在公开、公平的养老服务市场中进行竞争。

政府元治理角色的承担为多元主体的协同合作提供了条件,促进了家庭、市场和社会组织参与农村养老供给的元协同,同时也促进了农村老有所养政府责任的高效履行,实现农村老有所养这一“元目标”。

<sup>①</sup> 吴玉韶,王莉莉.中国养老机构发展研究报告[J].北京:华龄出版社,2015,56-81.

<sup>②</sup> 2015年5月25日,河南省平顶山市鲁山县康乐园老年公寓发生火灾事故,造成了重大人员伤亡。详见安委办通报河南致38死养老院火灾事故[EB/OL].中国新闻网,  
<http://www.chinanews.com/gn/2015/05-28/7308122.shtml>



### 第三章 农村老有所养政府责任履行的实证分析

本章将在分析框架的基础上，结合宏观统计数据，进一步分析农村老有所养政府责任履行的状况。以《中国统计年鉴》《中国民政统计年鉴》《中国老龄工作年鉴》《中国人口和就业统计年鉴》等政府公开发布的数据为基础，以东、中、西部各省为依托，借助统计分析软件，运用因子分析、ARIMA 模型以及回归分析等量化分析方法分别对政府的制度设计责任、财政支持责任、社会引导责任和法律监管责任等进行评价、测算与分析。

#### 一、农村老有所养资源供给能力评价

元治理理论强调，政府在治理过程中无需事必躬亲，在整个治理过程中承担着设计机构制度和具体的制度安排责任。农村老有所养中各项资源的供给即是对相关养老制度安排的具体执行。近年来，随着农村养老保障制度的建立，中央和地方政府针对农村养老也出台了各类配套政策，一定程度上缓解了农村老有所养问题。但由于我国区域间经济发展的差异，农村养老保障制度的非均衡等也使得不同区域间的农村养老资源供给呈现了复杂的区域性特征。为能客观评价我国现行养老制度设计下的农村老有所养资源供给的效果，本部分首先通过描述性统计对农村老有所养的资源供给状况进行分析。其次根据评价指标选取原则，确定与农村老有所养资源供给相关的各项指标，并构建指标体系。最后运用因子分析方法对我国不同区域间政府的农村养老资源供给能力进行客观评价与分析。

##### (一) 农村老有所养资源供给的描述性统计

当前，我国的区域划分主要遵循 2000 年《国务院关于实施西部大开发若干政策措施的通知》，《通知》将我国地方政府划分成东部地区、中部地区和西部地区。东部地区包括 11 个省和直辖市；中部地区包括 8 个省级行政区；西部地区包括 12 个省级行政区，具体划分见下表 3-1。本部分将按照这一划分搜集关涉农村老有所养的相关数据，并进行描述性统计分析。

表 3-1 东、中、西部省份划分

区域划分	具体省份
东部地区	北京、上海、天津、江苏、浙江、广东、河北、福建、山东、海南、辽宁
中部地区	山西、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、湖南
西部地区	内蒙古、重庆、四川、陕西、宁夏、广西、贵州、云南、西藏、甘肃、青海、新疆

##### 1. 东、中、西部区域经济发展水平差异明显

经济资源是农村老有所养的物质基础，同时也是当前农村养老资源供给中首要解决的问题。



东中西部养老资源的差异主要体现在人均经济水平差异和区域间养老保险的非均衡。

(1) 东、中、西部区域间人均收入和支出水平的差异

人均可支配收入和人均消费支出往往作为衡量不同地区人均经济水平的主要指标。本部分以《中国统计年鉴 2018》为主要数据来源，对分地区 5 年内农村居民的人均可支配收入和支出的情况分析不同区域间人均经济水平的差异。见下表 3-2。

表 3-2 东中西部地区 2013-2017 年农村人均可支配收入和人均消费支出指标情况 单位：元

年份	2013		2014		2015		2016		2017	
<b>东部地区</b>	<b>可支配收入</b>	<b>消费支出</b>								
北京	17101.2	13563.9	18867.3	14535.1	20568.7	15811.2	22309.5	17329	24240.5	18810.5
天津	15352.6	12491.1	17014.2	13738.6	18481.6	14739.4	20075.6	15912.1	21753.7	16386
河北	9187.7	7377.1	10186.1	8248	11050.5	9022.8	11919.4	9798.3	12880.9	10535.9
辽宁	10161.2	7032.1	11191.5	7800.7	12056.9	8872.8	12880.7	9953.1	13746.8	10787.3
上海	19208.3	13016.2	21191.6	14820.1	23205.2	16152.3	25520.4	17070.8	27825	18089.8
江苏	13521.3	10759	14958.4	11820.3	16256.7	12882.5	17605.6	14428.2	19158	15611.5
浙江	17493.9	12803.3	19373.3	14497.8	21125	16107.7	22866.1	17358.9	24955.8	18093.4
福建	11404.8	9986.2	12650.2	11055.9	13792.7	11960.8	14999.2	12910.8	16334.8	14003.4
山东	10686.9	6877.3	11882.3	7962.2	12930.4	8747.6	13954.1	9518.9	15117.5	10342.1
广东	11067.8	8937.8	12245.6	10043.2	13360.4	11103	14512.2	12414.8	15779.7	13199.6
海南	8801.7	6376.2	9912.6	7029	10857.6	8210.3	11842.9	8921.2	12901.8	9599.4
均值	13089.8	9929.1	14497.6	11050.1	15789.6	12146.4	17135.1	13237.8	18608.6	14132.6
<b>中部地区</b>	<b>可支配收入</b>	<b>消费支出</b>								
山西	7949.5	6457.7	8809.4	6991.7	9453.9	7421.2	10082.5	8028.8	10787.5	8424
吉林	9780.7	7523.4	10780.1	8139.8	11326.2	8783.3	12122.9	9521.4	12950.4	10279.4
黑龙江	9369	7191.7	10453.2	7830	11095.2	8391.5	11831.9	9423.8	12664.8	10523.9
安徽	8850	7200.3	9916.4	7980.8	10820.7	8975.2	11720.5	10287.3	12758.2	11106.1
江西	9088.8	6807.4	10116.6	7548.3	11139.1	8485.6	12137.7	9128.3	13241.8	9870.4
河南	8969.1	6358.7	9966.1	7277.2	10852.9	7887.4	11696.7	8586.6	12719.2	9211.5
湖北	9691.8	7849.5	10849.1	8680.9	11843.9	9803.1	12725	10938.3	13812.1	11632.5
湖南	9028.6	7832.6	10060.2	9024.8	10992.5	9690.6	11930.4	10629.9	12935.8	11533.6
均值	9090.9	7152.7	10118.9	7934.2	10940.6	8679.7	11781.0	9568.1	12733.7	10322.7
<b>西部地区</b>	<b>可支配收入</b>	<b>消费支出</b>								
内蒙	8984.9	9079.6	9976.3	9972.2	10775.9	10637.4	11609	11462.6	12584.3	12184.4



广西	7793.1	6035.3	8683.2	6675.1	9466.6	7582	10359.5	8351.2	11325.5	9436.6
重庆	8492.5	6970.7	9489.8	7982.6	10504.7	8937.7	11548.8	9954.4	12637.9	10936.1
四川	8380.7	7364.8	9347.7	8301.1	10247.4	9250.6	11203.1	10191.6	12226.9	11396.7
贵州	5897.8	5291.1	6671.2	5970.3	7386.9	6644.9	8090.3	7533.3	8869.1	8299
云南	6723.6	5246.6	7456.1	6030.3	8242.1	6830.1	9019.8	7330.5	9862.2	8027.3
西藏	6553.4	4101.6	7359.2	4822.1	8243.7	5579.7	9093.8	6070.3	10330.2	6691.5
陕西	7092.2	6487.6	7932.2	7252.4	8688.9	7900.7	9396.4	8567.7	10264.5	9305.6
甘肃	5588.8	5653.9	6276.6	6147.8	6936.2	6829.8	7456.9	7487	8076.1	8029.7
青海	6461.6	7505.9	7282.7	8235.1	7933.4	8566.5	8664.4	9222.2	9462.3	9902.7
宁夏	7598.7	6739.8	8410	7676.5	9118.7	8414.9	9851.6	9138.4	10737.9	9982.1
新疆	7846.6	7103.1	8723.8	7365.3	9425.1	7697.9	10183.2	8277	11045.3	8712.6
均值	7284.5	6465.0	8134.1	7202.6	8914.1	7906.0	9706.4	8632.2	10618.5	9408.7

资料来源：根据《中国统计年鉴 2018》整理统计

上表 3-2 是 2013-2017 年东中西部地区农村居民人均可支配收入和人均消费支出的指标状况。上表 3-2 显示，2013 年东部地区农村人均可支配收入均值 13089.8 元，6 个省份未达到均值，其中海南省人均可支配收入为 8801.7。数据搜集中也发现，东部地区农村居民人均和城镇居民人均可支配收入相比差距也较大，而农村居民和城镇居民相差 18093.5 元。在人均消费支出方面，东部地区 2013 年均值为 9929.1 元，5 个省份未达到均值，最低的海南省为 6376.2。此外，2013-2017 年间无论是人均可支配收入还是人均消费支出方面均呈上升趋势。中部地区 2013 年农村人均可支配收入的均值为 9090.9 元，其中 5 个省未达到均值，表明中部地区各省农村地区经济发展不均衡。在人均消费支出方面为 7152.7 元，3 个省未达到均值，可支配收入和人均消费支出的差距为 1938.2 元。2014-2017 年，人均可支配收入和人均消费支出均呈上升趋势，说明了中部地区经济发展水平也不断提升。西部地区 2013 年人均可支配收入均值为 7284.5 元，有 6 个省未达到均值，其中贵州 5897.8 元，表明西部地区农村经济发展的非均衡。在人均消费支出方面的均值为 6465.0 元，5 个省未达到均值，其中西藏为 4101.6 元。在 2014-2017 年西部地区人均可支配收入和人均消费支出方面呈现上升趋势，但上升幅度较小。

在东、中、西部地区的横向对比方面，2013 年东部地区农村人均可支配收入是中部地区的 1.44 倍，是西部地区的 1.8 倍。2017 年东部地区人均可支配收入是中部地区的 1.46 倍，是西部地区的 1.75 倍。在消费支出方面也基本呈现此类状况。一定程度上说明了东中西部地区农村经济的发展缓慢，每年的变化不大。在人均可支配收入和人均消费支出方面又表现为东部地区 > 中部地区 > 西部地区。此外，数据搜集中也发现，西部地区 2016 年城镇居民收入首次超过了中部地区城镇居民。但在农村区域，西部地区一直落后于中部地区，这在一定程度上也说明了西部大开发以及相关政策支持尚未惠及到农村地区。



## (2) 东、中、西部地区养老保险基金的差异

1992年我国颁布实施了《县级农村社会基本养老保险基本方案》，“至2004年底，全国有5378万人参加农村基本养老保险，2006年底，全国参加农村基本养老保险的人数只有5442万人，90%以上的农民仍然需要依靠传统的家庭养老。”<sup>①</sup>随着经济的发展和政府的不断推广，农村养老保险取得了一些成绩，2014年国务院将农村与城镇的社会养老保险制度进行了统一，统称为城乡居民基本养老保险。但是从基本养老制度框架看，合并后的城乡居民养老保险，只是在个人缴费档次上有所提高，“在其他方面依然是沿用了‘新农保’的制度架构，在资金筹集，待遇标准和养老金发放等方面改变不大。另外，由于大部分城镇居民都参加了企业职工养老保险，城乡居民养老保险制度中城镇居民的覆盖面很小，主要是以农民参保为主。”<sup>②</sup>由于受区域经济发展水平的影响，城乡居民养老保险的地区间差距依然较大。如下表3-3所示。东部地区2017年平均参保人数为1581万人，实际领取养老金人数为均值为550万人。在基金收入方面，2017年东部地区均值为141.25亿元，基金支出均值为109.32亿元。中部地区参保人数的均值为2364万人，实际领取养老金人数为均值为663万人。但在基金收入方面的均值却仅有112.9亿元，基金支出均值为75.64亿元。从中部和东部的比较看，中部地区实际领取养老金人数要高于东部地区，但在基金收入方面却明显低于东部地区，从而也表明中部地区经济发展水平低于东部地区。西部地区2017年农村地区参保人数均值为1246万人，实际领取养老金人数均值为353万人，但基金收入均值仅为70.64亿元，基金支出均值为47.03亿元。从东中西部地区养老保障相关指标对比可看出，东部地区由于经济发展水平高，养老服务的市场化程度相对较高，农村居民参与城乡基本养老保险的积极性低于中部地区。西部地区由于经济水平较差，部分群众还存在难以交纳养老保险的情况，城乡基本养老保险参与度低于中部地区，养老金领取人数也低于中部地区。

表3-3 2017年东、中、西部地区养老保险基金统计情况

地区	城乡养老保险参与人数(万人)	实际领取养老金人数(万人)	基金收支情况(亿元)		
			基金收入	基金支出	累计结余
<b>东部地区</b>					
北京	213.1	86.6	45.9	37.6	147.3
天津	156.5	79.5	78.5	36.2	244.3
河北	3474.1	996.5	162.7	120.7	291.1
辽宁	1036.2	393.5	61.2	54.2	69.6
上海	78.8	50.3	62.5	63.3	76.5
江苏	2338.2	1069.8	312.6	252	565.5
浙江	1200.7	533.1	158.6	157.5	151.9

<sup>①</sup> 朱丽颖, 石俊田. 中国农村社会保障制度演化过程中政府与农民角色分析[J]. 社会科学辑刊, 2005(6): 35-36.

<sup>②</sup> 刘中海. 农村居民养老保险财政补贴的福利效应研究[J]. 社会保障评论, 2020(1): 146-158.



福建	1493.7	446.3	85.8	65.8	143.9
山东	4530.6	1476.6	369.8	230.9	822.5
广东	2586.8	847.6	188.2	170.6	402.7
海南	285.9	72.8	27.9	13.7	65.2
均值	1581	550	141.25	109.32	270.95
<b>中部地区</b>					
山西	1554.2	403.1	75.2	45.9	175.6
吉林	668.4	245.7	38.3	26.8	54.8
黑龙江	839.3	266.7	48	30.4	70
安徽	3429.5	915	150.2	96.5	321.7
江西	1870	467.5	86.3	48.8	174.8
河南	5010.2	1364	208.2	155.7	403.3
湖北	2214.6	697.4	137.2	90.7	248.5
湖南	3322	945.1	159.8	110.3	271.3
均值	2364	663	112.9	75.64	215
<b>西部地区</b>					
内蒙古	743.4	213.7	56.9	43.8	88.4
广西	1805.9	570.2	93.9	65.6	138.8
重庆	1109	362.6	66.8	50.9	116.9
四川	3074.9	1126.2	250.2	159.8	442.2
贵州	1748.5	448.9	63.3	44.4	110.3
云南	2258.9	516.6	92	51.7	231.8
西藏	183.1	25.1	12.3	4.6	22.2
陕西	1733.8	479.2	92	69.9	193.2
甘肃	1262.4	308.7	61.9	37.4	138.6
青海	239.1	45.3	17	10.7	33.1
宁夏	185.5	39.6	12.2	8.3	27.3
新疆	607.4	104.7	29.2	17.3	74.3
均值	1246	353	70.64	47.03	134.76

资料来源：根据《中国统计年鉴 2018》整理统计

## 2.东、中、西部地区农村公共医疗和卫生服务差异明显

随着社会经济的发展，我国东中西部不同区域间农民的生活水平也得到了显著提高。但由于区域经济发展的不平衡和养老保障制度的差异，导致不同区域间农村公共医疗卫生服务的分布呈现非均衡，且差异较大。虽然近年来东、中、西部地区农村经济得到了较快发展，农村地区公共卫生资源也逐渐丰富，并得到了很大程度的提升。但受区域经济发展的影响，不同区域间农村经济发展水平还呈现较大差异，农村医疗服务水平差距较大。本部分以《中国统计年鉴 2018》和《中国农村统计年鉴 2018》为基础，选取农村医疗机构床位、每千人口医疗卫生机构



床位、每千人口乡镇卫生院床位、乡镇卫生院数量、乡镇医生和卫生员数量以及村卫生室等指标客观呈现农村公共医疗卫生情况。结果如下表 3-4。

表 3- 4 2017 年东、中、西部地区农村公共医疗卫生指标统计分析

东部地区	农村医疗机构 床位(张)	每千人口医 疗卫生机构 床位数(张)	每千人乡镇 卫生院农村 床位(张)	乡镇卫生院 (个)	乡镇医生和 卫生员(人)	村卫生室 (个)
北京					3247	2696
天津	4017	5.97	5.97	142	4973	2541
河北	234005	4.06	1.23	1972	79741	60225
辽宁	97193	4.02	1.26	1014	23995	19519
上海	3166	4.74			829	1187
江苏	208498	4.31	1.4	1057	30934	15319
浙江	137221	4.44	0.58	1150	7792	11535
福建	97099	3.67	1.13	881	25256	18608
山东	313121	4.5	1.37	1612	109657	53024
广东	153713	3.1	0.92	1192	24051	26459
海南	20404	3.07	2.24	299	3012	2638
均值	126843.70	4.19	1.79	1035.44	28498.82	19431.91
<b>中部地区</b>						
山西	101693	4.02	1.23	1308	37935	28942
吉林	72918	4.36	1.07	780	16097	10108
黑龙江	88553	3.92	1.06	982	21688	10842
安徽	164226	3.31	1.15	1367	40869	15331
江西	143601	3.49	1.32	1582	43421	29734
河南	337603	3.61	1.15	2055	109457	56462
湖北	199367	4.75	1.72	1137	39530	24636
湖南	289075	4.81	1.67	2229	44460	42144
均值	174629.50	4.03	1.30	1430.00	44182.13	27274.88
<b>西部地区</b>						
内蒙古	75891	4.39	1.26	1313	18128	13625
广西	137922	3.41	1.56	1264	34147	20770
重庆	85619	4.65	2.24	881	20076	10991
四川	325218	5.3	2.07	4466	64771	56216
贵州	159813	3.96	1.03	1362	35105	20543
云南	198562	4.85	1.22	1355	37308	13446
西藏	8189	3.24	1.41	678	12685	5324
陕西	115013	4.55	1.39	1549	31853	24978
甘肃	81567	4.17	1.32	1374	21358	17032
青海	21101	4.35	0.93	404	7121	4518
宁夏	14423	3.96	0.92	220	3244	2301
新疆	129437	6.66	1.49	926	15871	10363
均值	112729.58	4.46	1.40	1316.00	25138.92	16675.58

资料来源：根据《中国统计年鉴 2018》《中国农村统计年鉴 2018》整理统计



2017年东部地区农村医疗卫生机构床位数均值为126843.7张,中部地区农村医疗卫生机构床位数均值为174629.5张,西部地区农村医疗卫生机构床位数均值为112729.58张。东中西部地区农村医疗卫生机构床位数之比为1.125:1.55:1。2017年东中西部地区每千人口医疗卫生机构床位数东部地区为4.19张,中部地区为4.03张,西部地区为4.46张,东中西部地区每千人口医疗卫生机构床位数之比为1.04:1:1.1。同理,每千人乡镇卫生院农村床位东部地区为1.79张,中部地区为1.3张,西部地区为1.4张,东、中、西部地区之比为1.38:1:1.08。乡镇卫生院方面,2017年东部地区乡镇卫生院均值为1035.44个,中部地区为1430个,西部地区为926个,东中西部乡镇卫生院之比为1.12:1.55:1。

2017年乡镇医生和卫生员人数东部地区均值为28498.82,中部地区均值为44182.13,西部地区均值为25138.92。东中西部地区乡镇医生和卫生员人数之比为1.13:1.76:1。2017年村卫生室方面东部地区均值为19431.91个,中部地区均值为27274.88个,西部地区均值为16675.58个。东中西部地区之比为1.17:1.64:1。上述指标也表明东部地区和中部地区在农村养老资源拥有量方面要高于西部地区。中部地区在某些指标方面又高于东部地区,如在乡镇卫生院方面和乡镇医生和卫生员方面,这主要在于中部地区多为人口大省,农村人口较多,乡镇医疗资源相对丰富,而东部地区由于经济较为发达,城市化水平较高,农村人口要低于中部地区,乡镇医疗资源低于中部地区。

## (二) 指标选取的原则

对农村养老资源供给进行评价,涉及的维度和因素众多。因此,在指标体系的构建方面需要遵循如下原则。

首先,指标的全面性。农村养老需求多种多样,养老资源的供给也是类型繁多,指标体系构建要综合考虑各种因素,尽可能使选择的指标能全面反映农村养老资源的供给能力,能体现不同区域间的经济、社会和人口方面的差异。

其次,指标的可行性原则。指标的选取必须要具备现实操作性,可行性原则要求指标体系中所包含的指标概念明确,具有现实基础,且可进行计量和分析。指标的数值在现有文献和其它资料中可以获取。因此,指标体系的构建需要以实际为基础,考虑指标数值的可获得性、代表性和可比性等。

再次,指标体系的科学性原则。农村养老资源供给指标内容繁多,在进行区域划分和指标设计时应考虑区域间指标的纵向和横向对比,既需要反映区域经济发展的水平,又需要揭示区域间的差异。此外,指标体系是一个动态发展的过程,应能根据外部环境的变化进行调整。因此,指标的选择既要反映区域间养老资源供给的现状,又能反映各区域养老资源的未来供给能力。此外,指标体系的设计既不能过于精细,造成指标的相互重叠,又不能过于简化,难以反映指标信息的整体性。



### (三) 指标选取与数据来源

#### 1. 指标的选取

对农村养老资源供给的评价是一个复杂的过程,往往需要建立一个综合的指标体系把各种信息汇总起来,从多方面、多角度地对农村养老资源禀赋、养老保障水平等方面进行描绘,实现在全面基础上的集中,得到对一种状态的深刻理解。

当前学界对农村养老资源供给指标体系的专门研究较少,与农村养老资源供给相关的指标大多散落在农村公共产品供给的绩效评价、农村公共服务满意度评价以及农村养老服务需求方面。娄爱花(2015)在对农村公共产品供给绩效评价的指标设计中,在二级指标“满足基本生存的公共产品”下设置了人均卫生事业费供给和医疗服务利用情况,在“满足基本生活的公共产品”下设置了最低生活保障率、农村养老保险覆盖率,农村社会保险基金国家扶持比重、民政部资助参加合作医疗率等指标。<sup>①</sup>王俊霞(2008)在农村公共产品供给效率指标体系构建中,在二级指标农村卫生医疗下设了医疗服务的利用率、医疗费用以家庭自我保障为主的比重和农户应就诊而未就诊的比重。在社会保障指标下设了农村社保基金中国家扶持比重、养老保险覆盖率、农村五保户集中供养和农业保险普及程度四个指标。<sup>②</sup>梅国平(2010)在对江西省80个县的公共产品供给绩效评价时,设计了二级指标农村医疗卫生服务指标,并下设了万人拥有卫生机构数、每千人拥有的床位数、万人拥有卫生技术人员数,在二级指标农村社会保障事务下设了农村合作医疗参保率、农村养老保险参保率、农村恩格尔系数、农村居民最低生活保障人数占比等指标。<sup>③</sup>唐娟莉(2010)基于DEA方法对我国的农村公共服务供给效率进行了评价,在评价指标设计方面,将效率指标分为了投入指标和产出指标,投入指标包括了农村社会保障支出占财政支出的比重、农村卫生经费支出占财政支出的比重。产出指标选择了年末参加农村社会养老保险的人数、每千个农业人口乡村医生和卫生员数等。<sup>④</sup>

黄俊辉(2015)在农村养老服务需求意愿的研究中指出,“从当前的政策实践来看,养老服务主要包括生活照料、医疗护理、文化娱乐、精神慰藉、法律援助等具体内容。”<sup>⑤</sup>雷咸胜(2015)依据农村养老服务的需求和供给,结合产品的不同等级,将养老服务产品分为生存型、发展型和全面型三种类型。生存型的养老服务产品用来满足生存所必须的吃、穿、住、医等需求;发展型的养老服务产品主要是指满足了养老生存所需后,还能满足兴趣爱好的产品;全面型的养老服务产品主要是指老年生活所需要的全面的护理服务,生活在物质和精神上得到最大程度的满足。<sup>⑥</sup>田北海(2014)在探讨城乡老年人养老服务需求时将养老服务划分为日常生活照料、医

<sup>①</sup> 娄爱花.农村公共产品供给绩效评价指标体系的构建[J].陕西行政学院学报,2015(2):110-113.

<sup>②</sup> 王俊霞,王静.农村公共产品绩效评价指标体系的构建与实证性检验[J].当代经济科学,2008(2):18-24.

<sup>③</sup> 梅国平.我国农村公共产品供给绩效评价实证分析——以江西省80个县(市)为例[J].当代财经,2010(7):19-24.

<sup>④</sup> 唐娟莉,刘春梅.基于DEA方法的中国农村公共服务效率评价[J].软科学,2010(3):37-43.

<sup>⑤</sup> 黄俊辉.农村社会养老服务需求意愿及其影响因素分析:江苏的数据[J].中国农业大学学报,2015(2):118-126.

<sup>⑥</sup> 雷咸胜.农村养老服务产品的合作供给[J].人口与社会,2015(3):5-11.



疗护理、精神慰藉和社会参与、权益保障四类 31 个指标。<sup>①</sup>张红凤（2019）探讨养老服务资源对老年人社会养老影响时指出，生活照料、医疗服务、康复护理、精神慰藉、社区参与、临终照料是较为普遍的养老需求项目，其中，医疗服务、康复护理及生活照料是老年人最为突出的需求。<sup>②</sup>张国平（2014）、王振军（2016）、蔡山彤（2016）在养老服务需求的探讨中也指出医疗服务、生活服务、社会服务是当前养老服务需求的普遍项目。<sup>③④⑤</sup>刘春梅（2013）在对农村养老资源供给模式研究中，“在明确养老资源供给内容和主体基础上，分别选取了地区生产总值、财政收入、财政收支、农业固定资产投资、农村医院床位、养老机构等 24 个指标。”<sup>⑥</sup>除学界的相关研究外，《中华人民共和国老年人权益保障法》和《国务院办公厅关于印发社会养老服务体系建设规划（2011-2015 年）》中老年人养老服务的规定涵盖生活照料、家政服务、康复理疗、医疗保健、精神慰藉、紧急救援等内容。

本部分在上述学界的研究和相关法律规定的基础上，结合指标构建的原则，从经济支持、社会救助、医疗卫生以及社会服务四个维度，共计 20 个指标对农村养老资源供给能力进行评价，见下表 3-5。其中，经济发展是保障各地区养老资源供给的基础，因此经济指标是首要指标。生活服务指标直接关系到农民自身的养老需求。医疗卫生关涉农村老年人的健康和就医等。社会服务则有助于提升农村养老的质量。

<sup>①</sup> 田北海,王彩云.城乡老年人社会养老服务需求特征及其影响因素——基于对家庭养老替代机制的分析[J].中国农村观察,2014(4):3-16.

<sup>②</sup> 张红凤,罗微.养老服务资源对老年人社会养老服务需求的影响研究[J].中国人口·资源与环境,2019(4):168-176.

<sup>③</sup> 张国平.农村老年人居家养老服务的需求及其影响因素分析——基于江苏省的社会调查[J].人口与发展,2014(2):95-101.

<sup>④</sup> 王振军.农村社会养老服务需求意愿的实证分析——基于甘肃 563 位老人问卷调查[J].西北人口,2016(1):117-122.

<sup>⑤</sup> 蔡山彤,敖楹婧.城市老年人居家养老服务需求及影响因素——基于成都的社会调查[J].人口与社会,2016(3):23-35.

<sup>⑥</sup> 刘春梅.农村养老资源供给及模式研究[D].西北农林科技大学博士学位论文,2013.



表 3-5 农村养老资源供给能力指标体系

评价目标	一级指标	二级指标
农村养老资源供给能力	经济指标	各地区财政支出（亿元）
		各地区财政收入（亿元）
		养老基金支出 <sup>①</sup> （亿元）
		养老基金收入（亿元）
		农村居民人均可支配收入（元）
		农村居民人均消费总支出（元）
	救助指标	领取养老金人数（万人）
		参加城乡养老保险的人数（万人）
		农村最低生活保障支出（亿元）
		农村最低生活保障人数（万人）
	医疗卫生指标	每千人口医疗卫生机构床位（张）
		乡镇卫生院（个）
		乡镇医生和卫生员（个）
		直接医疗救助支出（万元）
		资助参加医疗保险和合作医疗支出（万元）
		每千人口乡镇卫生院床位（张）
		资助参加医疗保险和合作医疗人数（万人） <sup>②</sup>
		村卫生室（个）
	社会服务指标	农村养老服务机构数量（个）
		社区服务机构和设施数（个）

注：表中所有指标数值分别来源于《中国统计年鉴 2018》《中国农村年鉴 2018》《中国人口和就业统计年鉴 2018》《中国卫生健康事业发展统计公报 2018》

## 2.数据来源

在数据来源方面，基于数据的权威性、可得性和代表性，本部分主要采用《中国统计年鉴 2018》《中国农村年鉴 2018》《中国人口和就业统计年鉴 2018》《中国卫生健康事业发展统计公报 2018》中的相关数据，以保障数据的权威性和可靠性，指标数据见附录 1。<sup>③</sup>

### （四）实证模型

在确定具体的指标体系和数据来源后，需选择合适的方法对农村养老资源供给能力进行评价，并对指标进行降维处理。在指标降维分析中，因子分析和主成分分析是常用方法，但在公因子提取方面，“单纯的主成分分析不考虑观察变量的度量误差，直接用观测变量的某种线性

<sup>①</sup> 2014 年国务院将农村与城镇的社会养老保险制度进行了统一，统称为城乡居民基本养老保险。但是从基本养老保险制度框架看，合并后的城乡居民养老保险，只是在个人缴费档次上有所提高，“在其他方面依然是沿用了‘新农保’的制度架构。另外，由于大部分城镇居民都参加了企业职工养老保险，城乡居民养老保险制度中城镇居民的覆盖面很小，主要是以农民参保为主。”参见：刘中海. 农村居民养老保险财政补贴的福利效应研究[D]. 湖南大学博士学位论文，2018.

<sup>②</sup> 自 2016 年起《中国统计年鉴》将资助参加合作医疗人数合并到资助参加医疗保险人数指标中。

<sup>③</sup> 为保障数据分析的科学性，采用 SPSS 中的缺失值替换方法以序列均值法将相关缺失值进行了补充。





体到农村养老资源评价方面，即每个评价指标须服从正态分布。<sup>①</sup>但在实际应用中，由于指标数据很难全部服从正态分布，俞立平等学者认为，“面对指标数据难以全部服从正态分布的情况，可以设法使评价指标更加接近正态分布，其中最为简捷有效的方法就是对评价指标取自然对数。”<sup>②</sup>此外，在因子分析的实际运用中，为避免量纲或数量级的影响，一般还是要进行数据标准化。本研究选择了 Z 标准化方法对数据进行处理，标准化公式如下：

$$Z_i = (x_i - \bar{x}) / S$$

“其中  $X_i$  是该变量的样本值， $\bar{x}$  为样本平均值，S 是样本标准差。Z 标准得分表示一个变量值与该变量的平均值之差是标准差的倍数。”<sup>③</sup>利用 SPSS22.0 对指标数值进行标准化处理，消除指标数据间计算单位不同的影响，便可使数据进行直接分析和比较。因此，本部分在选择与农村养老资源供给相关指标的基础上，为保障各指标数据服从或接近正态分布，首先需要对各指标变量取自然对数处理，同时对各变量进行标准化处理，并运用因子分析方法对各省（直辖市、自治区）的养老资源供给能力进行评价。

## （五）模型的分析

在确定具体的实证模型后，对原始数据先进行取自然对数处理，然后进行标准化处理，以 SPSS22.0 为统计分析工具，对上述指标体系进行因子分析。具体分析结果如下。

### 1. KMO 检验和 Bartlett 球形检验

KMO 检验和 Bartlett 球形检验主要用于研究变量之间的偏相关性，其目的在于研究所选指标进行主成分分析的有效性。本部分检验结果如下。从下表 3-6 可以看出 KMO 值为 0.714，表明指标数据适合做因子分析。Bartlett 球形度检验的近似卡方为 992.890，自由度为 190，Sig 值为 0.000。可认为相关系数矩阵中的变量存在高度相关足以作为因子分析提供合理的基础，适合做因子分析。

表 3-6 KMO 和 Bartlett 的检验

取样足够度的 Kaiser-Meyer-Olkin 度量。		.714
Bartlett 的球形度检验	近似卡方	992.890
	df	190
	Sig.	.000

<sup>①</sup> 在大样本情况下，评价指标会更加接近正态分布，所以正常情况下不顾主成分和因子分析方法的隐含假设而选用，一般也没有太大的问题。参见俞立平，刘爱军. 主成分与因子分析在期刊评价中的改进研究[J]. 情报杂志, 2014(12): 94-98.

<sup>②</sup> 俞立平，刘爱军. 主成分与因子分析在期刊评价中的改进研究[J]. 情报杂志, 2014(12): 94-98.

<sup>③</sup> 张红兵等. SPSS 宝典[M]. 北京: 电子工业出版社, 2007, 125.



## 2. 公因子提取

### (1) 解释的总方差

在公因子提取方面，本部分选择了特征根大于 1 这一标准，采取主成分分析方法来提取相关公因子。下表 3-7 的解释总方差给出了具体的因子提取值，从下表 3-7 可以看出，主成分分析中提取了特征根大于 1 的 3 个公因子。累积方差贡献率达到 84.227%，从而也表明提取的 3 个公因子较好的保留了指标的原始信息。

表 3- 7 解释的总方差

成份	初始特征值			提取平方和载入			旋转平方和载入		
	合计	方差的 %	累积 %	合计	方差的 %	累积 %	合计	方差的 %	累积 %
1	10.945	54.725	54.725	10.945	54.725	54.725	9.303	46.516	46.516
2	4.357	21.785	76.510	4.357	21.785	76.510	5.938	29.690	76.206
3	1.543	7.717	84.227	1.543	7.717	84.227	1.604	8.021	84.227
4	.948	4.742	88.969						
5	.714	3.571	92.541						
6	.376	1.879	94.420						
7	.273	1.365	95.785						
8	.202	1.008	96.793						
9	.171	.856	97.649						
10	.133	.663	98.312						
11	.091	.456	98.768						
12	.078	.388	99.156						
13	.075	.377	99.533						
14	.036	.178	99.711						
15	.021	.104	99.814						
16	.016	.079	99.893						
17	.009	.045	99.938						
18	.006	.028	99.966						
19	.005	.024	99.990						
20	.002	.010	100.000						

提取方法：主成分分析法

### (2) 公因子方差

下表3-8公因子方差，给出了每个变量共同度的结果，每一个指标变量的共性方差均在0.5以上且大多数超过了0.8，说明3个公因子能够较好的反映各指标变量的大部分信息，因子分析的结果是有效的。



表 3- 8 公因子方差

因子	初始	提取	因子	初始	提取
Zscore(各地区财政收入)	1.000	0.778	Zscore(直接医疗救助支出)	1.000	0.813
Zscore(各地区财政支出)	1.000	0.895	Zscore(资助参加医保和合作医疗人数)	1.000	0.882
Zscore(农村人均可支配收入)	1.000	0.933	Zscore(资助参加医保和合作医疗支出)	1.000	0.807
Zscore(农村人均消费总支出)	1.000	0.895	Zscore(农村养老机构数量)	1.000	0.754
Zscore(领取养老金人数)	1.000	0.953	Zscore(社区服务设施数)	1.000	0.724
Zscore(乡镇卫生院(个))	1.000	0.665	Zscore(每千人口医疗卫生机构床位数)	1.000	0.522
Zscore(乡镇医生和卫生员)	1.000	0.868	Zscore(每千农村人口乡镇卫生院床位)	1.000	0.781
Zscore(村卫生室)	1.000	0.883	Zscore(养老保险基金收入)	1.000	0.918
Zscore(农村最低生活保障支出)	1.000	0.919	Zscore(养老保险基金支出)	1.000	0.959
Zscore(农村最低生活保障人数)	1.000	0.951	Zscore(参加城乡养老保险人数)	1.000	0.945

提取方法：主成分分析法

### 3. 因子旋转

由于 SPSS 中，因子分析和主成分分析两者的操作基本相似，区别在于主成分不需要旋转，因子分析需要旋转。“通过因子旋转使潜在因子的实际意义更明确，分析结论也更真实。”<sup>①</sup>旋转后的因子载荷矩阵见下表 3-9。

农村最低生活保障人数、农村最低生活保障支出、资助参加医疗保险和合作医疗的人数、乡镇医生和卫生员、参加城乡基本养老保险的人数、村卫生室、资助参加医疗保险和合作医疗支出、领取养老金人数、直接医疗救助支出、乡镇卫生院在第一公因子上有较大载荷。分别是 0.967、0.954、0.934、0.929、0.916、0.912、0.823、0.822、0.756、0.629，这些因子可以解释为医疗卫生和生活保障因子。各地区财政支出、农村养老基金支出、农村居民人均消费总支出、各地区财政收入、农村居民人均可支配收入、社区服务设施数、农村养老基金收入在第二公因子上具有较大正载荷，分别是 0.846、0.834、0.809、0.799、0.789、0.766、0.761 这些因子可解释为经济支持因子。每千农村人口乡镇卫生院床位和每千人口医疗卫生机构床位在第三公因子上有较大载荷，分别是 0.879 和 0.698。可解释为医疗服务支持因子。旋转后的因子载荷矩阵表明，旋转对因子起到了明显的分离作用，使各因子具有了更明确的专业意义。

<sup>①</sup> 宇传华主编. SPSS 与统计分析[M]. 北京: 电子工业出版社, 2007, 514.



表 3- 9 旋转后的因子载荷矩阵

	元件		
	1	2	3
Zscore(农村最低生活保障人数)	.967	-.117	-.057
Zscore(农村最低生活保障支出)	.954	.098	.004
Zscore(资助参加医疗保险和合作医疗人数)	.934	-.023	.094
Zscore(乡镇医生和卫生员)	.929	.071	-.022
Zscore(参加城乡基本养老保险的人数)	.916	.304	-.114
Zscore(村卫生室)	.912	.202	-.102
Zscore(资助参加医疗保险和合作医疗支出)	.823	.318	.170
Zscore(领取养老金人数)	.822	.524	-.056
Zscore(直接医疗救助支出)	.756	.485	-.082
Zscore(乡镇卫生院)	.629	.413	-.316
Zscore(各地区财政支出)	.413	.846	-.099
Zscore(农村养老基金支出)	.513	.834	-.010
Zscore(农村居民人均消费总支出)	-.485	.809	.075
Zscore(各地区财政收入)	.019	.799	.374
Zscore(农村居民人均可支配收入)	-.555	.789	.048
Zscore(社区服务设施数)	.368	.766	-.033
Zscore(农村养老基金收入)	.576	.761	.079
Zscore(农村养老机构数量)	.537	.679	-.068
Zscore(每千农村人口乡镇卫生院床位)	-.012	-.087	.879
Zscore(每千人口医疗卫生机构床位)	-.019	.186	.698

提取方法 :主成分分析法。 旋转法 :具有 Kaiser 标准化的正交旋转法。 a. 旋转在 5 次迭代后收敛。

#### 4. 因子得分

在对各公共因子进行旋转后,可以计算 31 个省(直辖市、自治区)旋转后的 3 个公因子的得分,公式见上文因子分析的一般形式。上述因子的萃取和归纳表明医疗卫生和生活保障因子、经济支持因子、医疗服务支持因子是评价农村养老资源供给能力的重要因子。结合公式、利用 3 个公因子的成分得分系数矩阵,可计算各因子得分,成分得分矩阵见下表 3-10。

表 3- 10 成份得分系数矩阵

	成 分		
	1	2	3
Zscore(各地区财政收入)	-.031	.144	.210
Zscore(各地区财政支出)	-.005	.147	-.077
Zscore(农村居民人均可支配收入)	-.119	.191	-.024
Zscore(农村居民人均消费总支出)	-.110	.189	-.004
Zscore(领取养老金人数)	.071	.055	-.019



Zscore(乡镇卫生院(个))	.041	.055	-.190
Zscore(乡镇医生和卫生员)	.114	-.044	.024
Zscore(村卫生室)	.100	-.013	-.032
Zscore(农村最低生活保障支出)	.117	-.041	.041
Zscore(农村最低生活保障人数)	.130	-.082	.011
Zscore(直接医疗救助支出)	.063	.052	-.037
Zscore(资助参加医疗保险和合作医疗人数)	.126	-.067	.102
Zscore(资助参加医疗保险和合作医疗支出)	.094	.005	.134
Zscore(农村养老机构数量)	.024	.104	-.045
Zscore(社区服务设施数)	-.002	.131	-.033
Zscore(每千人口医疗卫生机构床位数)	.017	.012	.439
Zscore(每千农村人口乡镇卫生院农村床位)	.043	-.049	.565
Zscore(养老基金收入)	.030	.113	.048
Zscore(养老基金支出)	.013	.134	-.015
Zscore(参加城乡养老保险的人数)	.094	.007	-.044

提取方法 :主成分分析法。 旋转法 :具有 Kaiser 标准化的正交旋转法。 构成得分。

根据 3 个公共因子的得分系数矩阵, 将其带入因子分析的公式, 可得出各公共因子与原始变量之间的函数关系, 利用这种函数关系可计算出农村养老资源供给能力在这 3 个因子上的得分。此外, 本部分以首写字母来代替各因子, 结果如下式。

$$F_1 = -0.031 * czsr - 0.005 * czzc - 0.119 * zpsr \dots + 0.094 * cbrs$$

$$F_2 = 0.144 * czsr + 0.147 * czzc + 0.191 * zpsr \dots + 0.007 * cbrs$$

$$F_3 = 0.21 * czsr - 0.077 * czzc - 0.024 * zpsr \dots - 0.044 * cbrs$$

经过计算得到 3 个公共因子的得分 FAC-1、FAC-2、FAC-3。在计算 3 个因子的综合得分时, 本部分选择了方差贡献率作为权重, 3 个旋转后公因子的方差贡献率依次为 46.516%、29.69% 和 8.021%。由此可得到综合得分的计算公式如下。

$$ZF = 0.465 * FAC1 + 0.296 * FAC2 + 0.08 * FAC3$$

表 3- 11 东、中、西部地区农村养老资源供给能力的公因子得分和综合得分

省份	公因子得分与总分			
	FAC-1	FAC-2	FAC-3	ZF
北京	-2.38155	1.43547	-0.96564	-0.76
天津	-1.55019	0.33464	3.86704	-0.31
河北	0.85843	0.26808	-0.25091	0.46
辽宁	-0.03637	0.38326	0.10067	0.1
上海	-2.51175	1.60279	-0.38003	-0.72
江苏	0.18669	1.6914	0.40117	0.62
浙江	-0.61266	1.70739	-1.24197	0.12



福建	-0.39719	0.41969	-0.52842	-0.1
山东	0.89861	0.94576	0.28832	0.72
广东	0.5467	1.01888	-1.6856	0.42
海南	-1.38577	-1.1685	0.4603	-0.95
山西	0.43714	-0.49555	-0.25069	0.04
吉林	-0.22711	-0.45141	-0.2348	-0.26
黑龙江	0.14725	-0.40777	-0.39993	-0.08
安徽	0.74241	0.34107	-0.61013	0.4
江西	0.56012	-0.08532	-0.5851	0.19
河南	1.10514	0.25665	-0.59016	0.54
湖北	0.58568	0.50177	0.76194	0.48
湖南	0.79907	0.50851	0.54098	0.57
内蒙古	0.05513	-0.15906	0.01996	-0.02
广西	0.64943	-0.40262	-0.19032	0.17
重庆	0.13924	-0.05813	1.12051	0.14
四川	1.29436	0.70262	1.01744	0.89
贵州	0.79111	-0.50128	-0.56019	0.17
云南	0.94644	-0.59671	0.41461	0.3
西藏	-1.21412	-2.42558	-1.13471	-1.37
陕西	0.45202	-0.12696	0.07896	0.18
甘肃	0.81612	-1.05852	-0.01044	0.07
青海	-0.74597	-1.64878	-0.40439	-0.87
宁夏	-1.16677	-1.61152	-0.48337	-1.06
新疆	0.21838	-0.92027	1.43491	-0.06

上述公因子得分和综合得分显示，农村养老资源供给能力最强的省是四川、山东、江苏、河南、湖南、河北、湖北、广东等。最差的省份为福建、海南、青海、宁夏、吉林、黑龙江、上海和天津。一定程度上讲，这与我国经济发展并不相适应，尤其是北京、上海和天津得分较低，一方面可能与这三个地区农村人口较少相关，另一方面则可能是这三个地区农村居民富裕程度相对较高，参与商业保险的人数较多，且各项公共服务设施较为完善，一定程度上造成农村养老资源统计数据的差异。但总体来讲，我国农村养老资源供给还是存在较严重的区域差异，近年来由于政府政策对农村的倾斜，农村地区的各项社会保障和养老服务发展相对较快，尤其是中西部地区。但不可否认的是，整体上看这些边远地区在农村养老资源供给方面依然落后。

## 二、农村老有所养政府财政支持的测算与分析

稳定而持续的资金供给是保障农村老人养老、医疗以及服务等有效实现的关键。“从农村



老有所养的基本需要角度看,政府的财政支持是第一责任。”<sup>①</sup>从农村养老保障的属性来看,政府承担农村老有所养的责任主要在于养老保障本身具有非排他性和效用的不可分割性。非排他性主要体现在公平性方面,《宪法》第45条规定“中华人民共和国公民在年老、疾病和丧失劳动能力的情况下,有从国家获得物质帮助的权利”。“这里所指的公民既包括城市居民也包括农村居民。”<sup>②</sup>从效用的不可分割方面看,农村的社会保障具有强大的外部效应,是保障农村社会安定团结的“稳定器”,制度的整体性也决定了效用的不可分割。此外,上文在政府范围的确定方面,本研究明确了是省级政府,但为了能从整体上来反映农村老有所养中政府财政支持的能力,本节中将中央政府的相关数据纳入进来,一方面是因为与农村老年人相关的很多补助是由中央政府来负担,尤其是一些经济发展落后的省份。另一方面也试图探讨中央政府和地方政府各自对农村老有所养的财政支持力度,以求能更全面的反映财政对农村老有所养的支持能力。本部分将财政支持农村养老保障的预测年度设定在2018—2050年。在实证分析方面首先需要预测2018-2050年的农村老年人口数量,其次预测2018-2050年间的中央财政收入和地方财政收入,并最终测算中央财政和地方财政对农村养老的负担水平。

### (一) 基本假定

本部分将利用中央和地方政府对农村养老保障的年补助金额占同时期财政收入的比例来测算中央和地方财政对农村基本养老保障的负担水平。测算的目的在于判断各级财政是否具备长期承担农村养老保险支付的能力。为保障测算的科学性,需要做出如下假定。假定1:农村居民参与养老保障时,按照城乡养老保险政策规定的100元到2000元12个缴费档次向个人账户供款。在整个的参保缴费过程中,缴费不中断;假定2:中央政府根据物价和经济发展,动态调整基础养老金的补助水平。<sup>③</sup>假定3:农村老人子女符合参保条件的已入保,老人具有领取基础养老金的资格。假定4:地方财政补贴养老保障金的标准随着农村消费价格指数和经济发展水平动态调整。

### (二) 农村老年人口预测

#### 1. 全国农村老年人口预测

人口老龄化是当前世界人口发展的主要趋势,国际上衡量一国人口老龄化的通用标准是该国60岁以上人口占总人口的10%。我国自2000年末,60岁以上人口已达到总人口的10%,进入老龄化社会。《国家应对人口老龄化战略研究总报告》显示,“2015年末全国老龄化水平为13.26%,而农村老龄化的程度要更高,达到了15.4%。这些数据也显示了我国进入老龄化社会的速度明显加快。但与其它国家相比,我国人口老龄化还具有自身显著的特征,一是人口老龄

<sup>①</sup> 杨方方. 中国转型期社会保障中的政府责任[J]. 中国软科学, 2004(8): 40-45.

<sup>②</sup> 苏晓艳, 范兆斌. 筹资机制、风险控制与农村新型社会养老保险制度[J]. 开发研究, 2008(1): 121-125.

<sup>③</sup> 王成鑫. 中国新型农村养老保险财政负担水平研究[D]. 辽宁大学博士学位论文, 2011.



化速度远高于其它国家；二是经济发展水平与人口老龄化速度存有差距，即“未富先老”；三是中国老年人口主要集中在农村地区，农村人口老龄化程度高于城市。而如何测算财政对农村基本养老的支持则需要科学的预测农村老年人口的数量。由于农村人口预测的方法非常复杂，牵涉因素众多，本部分借鉴了辽宁大学人口研究所对中国农村人口的预测数据，主要预测了2018—2050年间中国农村地区60岁以上人口数量。

表 3- 12 2018—2050 年中国农村 60 岁以上人口预测 单位：万人

年份	农村 60 岁以上人口数	年份	农村 60 岁以上人口数
2018	11033.99	2035	17556.03
2019	11168.08	2036	17450.13
2020	11169.08	2037	17285.49
2021	11170.08	2038	17079.44
2022	11171.08	2039	16866.93
2023	11172.08	2040	16682.64
2024	11173.08	2041	16373.62
2025	11174.08	2042	16110.39
2026	11175.08	2043	15930.67
2027	11176.08	2044	15901.92
2028	11177.08	2045	16054.58
2029	11178.08	2046	16187.77
2030	11179.08	2047	16537.35
2031	11180.08	2048	16988.88
2032	11181.08	2049	17377.81
2033	11182.08	2050	17600.7
2034	11183.08		

资料来源：结合辽宁大学人口研究所王成鑫《中国新型农村养老保险财政负担水平研究》相关数据整理

## 2.地方农村老年人口预测

在地方政府的划分方面，前文将我国地方政府分成了东、中、西部三大区域，本部分在农村人口预测方面也遵循了这一划分，并遵循上述假定。由于农村人口预测的方法非常复杂，本部分也是借鉴了辽宁大学人口研究所对中国东、中、西部的预测数据，预测了2018—2050年间东、中、西部地区农村60岁以上人口数量。

### (1) 东部地区农村老年人口预测

下表 3-13 显示，未来我国东部地区农村 60 岁以上人口变化趋势，一个明显的趋势就是 60



岁以上人口数量逐年增加，一定程度上也表明东部地区在未来几十年老龄化趋势将愈发严重。与之相对的财政支持农村养老保障也将增加。

**表 3- 13 东部地区 2018-2050 年农村 60 岁以上人口预测 单位：万人**

年份	农村 60 岁以上人口数	年份	农村 60 岁以上人口数
2018	3725.03	2035	5748.24
2019	3818.99	2036	5765.76
2020	3915.33	2037	5783.34
2021	4037.63	2038	5800.97
2022	4163.74	2039	5818.65
2023	4293.8	2040	5836.39
2024	4427.92	2041	5846.76
2025	4566.22	2042	5857.16
2026	4719.85	2043	5867.57
2027	4878.65	2044	5878
2028	5042.79	2045	5888.45
2029	5212.45	2046	5969.07
2030	5387.82	2047	6050.8
2031	5458.05	2048	6133.64
2032	5529.19	2049	6217.62
2033	5601.27	2050	6302.75
2034	5674.28		

资料来源：结合辽宁大学人口研究所王成鑫《中国新型农村养老保险财政负担水平研究》相关数据整理

## (2) 中部地区农村老年人口预测

下表 3-14 显示，中部地区农村 60 岁以上人口与东部地区大体相当，在整体预测上呈逐年上涨之势，与之相应的中央和地方财政也势必逐年上升。

**表 3- 14 中部地区 2018-2050 年农村 60 岁以上人口预测 单位：万人**

年份	农村 60 岁以上人口数	年份	农村 60 岁以上人口数
2018	3724.705	2035	5747.746
2019	3818.665	2036	5765.266
2020	3914.995	2037	5782.84
2021	4037.28	2038	5800.467
2022	4163.385	2039	5818.148
2023	4293.429	2040	5835.883
2024	4427.535	2041	5846.295



2025	4565.829	2042	5856.653
2026	4719.444	2043	5867.065
2027	4878.227	2044	5877.496
2028	5042.353	2045	5887.945
2029	5212.187	2046	5968.56
2030	5387.356	2047	6050.279
2031	5457.579	2048	6133.116
2032	5528.718	2049	6217.087
2033	5600.784	2050	6302.208
2034	5673.789		

资料来源：结合辽宁大学人口研究所王成鑫《中国新型农村养老保险财政负担水平研究》相关数据整理

### (3) 西部地区农村老年人口预测

下表 3-15 显示，与东部和中部地区相比，西部地区农村 60 岁以上人口数相对较少，但在人口发展趋势上则呈逐年上升之势。尤其是在 2030 年之后，老龄化速度将逐渐加快，中央和地方财政的支持额度也将增加，一定程度上将加重中央和地方的财政负担。

表 3- 15 西部地区 2018-2050 年农村 60 岁以上人口预测 单位：万人

年份	农村 60 岁以上人口数	年份	农村 60 岁以上人口数
2018	3596.546	2035	5549.979
2019	3687.273	2036	5566.897
2020	3780.289	2037	5583.866
2021	3898.367	2038	5600.887
2022	4020.133	2039	5617.959
2023	4145.702	2040	5635.084
2024	4275.193	2041	5645.103
2025	4408.729	2042	5655.139
2026	4557.059	2043	5665.193
2027	4710.379	2044	5675.265
2028	4868.857	2045	5685.355
2029	5032.668	2046	5763.196
2030	5201.989	2047	5842.102
2031	5269.796	2048	5922.089
2032	5338.487	2049	6003.172
2033	5408.073	2050	6085.364
2034	5478.567		

资料来源：结合辽宁大学人口研究所王成鑫《中国新型农村养老保险财政负担水平研究》相关数据整理



### (三) 中央和地方财政收入预测

为预测中央和地方财政收入，本部分运用了时间序列中的 ARIMA 模型。“该模型又称为自回归移动平均模型，将非平稳时间序列进行平稳化处理，使其转化为平稳序列，将因变量仅对它的滞后值以及随机误差项的现值和滞后值进行回顾所建立的模型。”<sup>①</sup>ARIMA (P、d、q) 模型中，AR 是自回归过程，MA 为移动平均过程。“P 为自回归的阶数，d 表示非平稳数据转化为平稳序列要差分的次数，q 代表移动平均的阶数。”<sup>②</sup> ARIMA 模型的公式如下。<sup>③</sup>

$$y_t = \sum_{i=1}^p a_i y_{t-i} + \sum_{j=1}^q \delta_j \varepsilon_{t-j}$$

下式中  $a_i$  为自回归参数， $\delta_j$  为移动平均参数，是该模型的估计参数。构建 ARIMA 模型主要从如下三步：一是判断和处理数据的平稳性。“如果数据为非平稳序列，可采取差分将其转化为平稳序列，如果差分不平稳，则可采取对数转换的方式来处理。”<sup>④</sup>二是模型的识别和估计。“通过自相关 (ACF) 和偏自相关 (PACF) 来确定 ARIMA 模型的 p 和 q 的取值，并根据相关准则，如通过 AIC 综合考虑来确定 ARIM 模型的参数”<sup>⑤</sup>。三是模型的诊断。即模型要求残差为白噪声序列。<sup>⑥</sup>

#### 1. 中央财政收入预测

自上世纪 90 年代以来，中央财政和地方财政的收支体系发生了较大变化，尤其是分税制后，中央和地方财政均呈较大幅度的提升，财政收入占 GDP 的总量也逐年上升。因此，本部分选择了 2000—2017 年的中央财政收入数据作为预测的基础数据，见下表 3-16。

表 3-16 2000—2017 年中央财政收入状况 单位：亿元

年份	中央财政收入	年份	中央财政收入
2000	6989.17	2009	35915.71
2001	8582.74	2010	42488.47
2002	10388.64	2011	51327.32
2003	11865.27	2012	56175.23
2004	14503.1	2013	60198.48
2005	16548.53	2014	64493.45
2006	20456.62	2015	69267.19

<sup>①</sup> 吴广等编著. SPSS 统计分析与应用[M].北京: 电子工业出版社, 2012, 340-341.

<sup>②</sup> 宇传华主编. SPSS 与统计分析[M].北京: 电子工业出版社, 2007, 606.

<sup>③</sup> 吴广等编著. SPSS 统计分析与应用[M].北京: 电子工业出版社, 2012, 340.

<sup>④</sup> 夏菁. 湖北省疟疾疫情时空分布特征及预测研究[D].华中科技大学博士学位论文, 2015.

<sup>⑤</sup> 郑少智, 杨卫欣. 基于 ARIMA 模型的我国国内生产总值的分析与预测[J].中国市场, 2010 (48): 26-27.

<sup>⑥</sup> 夏菁. 湖北省疟疾疫情时空分布特征及预测研究[D].华中科技大学博士学位论文, 2015.



2007	27749.16	2016	72365.62
2008	32680.56	2017	81123.36

资料来源：《中国统计年鉴》2001-2018 整理统计

本部分采用 SPSS.22.0 统计软件，采用 ARIMA 模型，以 2000-2017 年中央财政收入的数据为基础，对 2018-2050 年的中央财政收入进行估算。上表 3-16 显示，随着时间的推移，2000 年—2017 年中央财政收入呈明显的上升趋势，属非平稳序列数据，为了消除原始数据的非平稳性，可运用差分运算，把序列变为平稳序列。对这组数据，可对其进行一阶差分运算，消除数据的非平稳性，并在此基础上对其自相关（ACF）和偏自相关（PACF）进行检验，如下图 3-1，序列数据的 ACF 呈拖尾衰减，PACF 一步截尾，可判断 1 阶差分后为平稳序列，可构建 ARIMA 模型，经过多次计算，最终确定模型为 ARIMA(4、1、1)，预测 2018-2050 年中央财政收入。

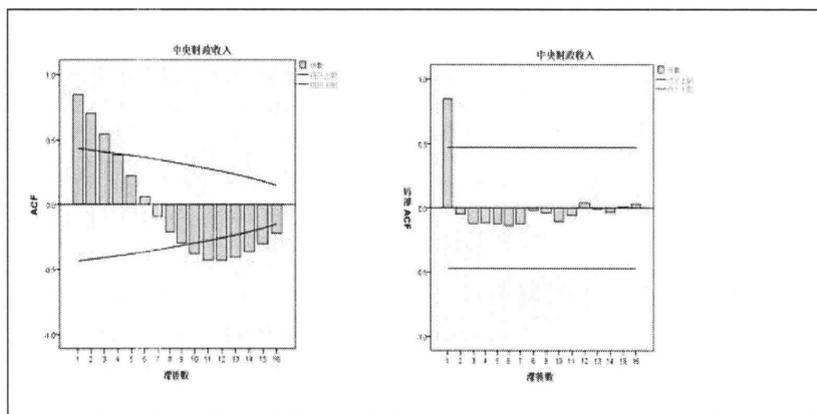


图 3-1 中央财政收入的自相关和偏自相关检验

从测算结果看，平稳的  $R^2$  为 0.611， $R^2$  达到了 0.996。残差检验显示，“ACF（自相关）函数和偏自相关（PACF）函数均落在置信区间内，残差为白噪声过程。”<sup>①</sup>如下图 3-2。

<sup>①</sup> 龚国勇. ARIMA 模型在深圳 GDP 预测中的应用[J]. 数学的认识与实践, 2008 (4) : 54-57.

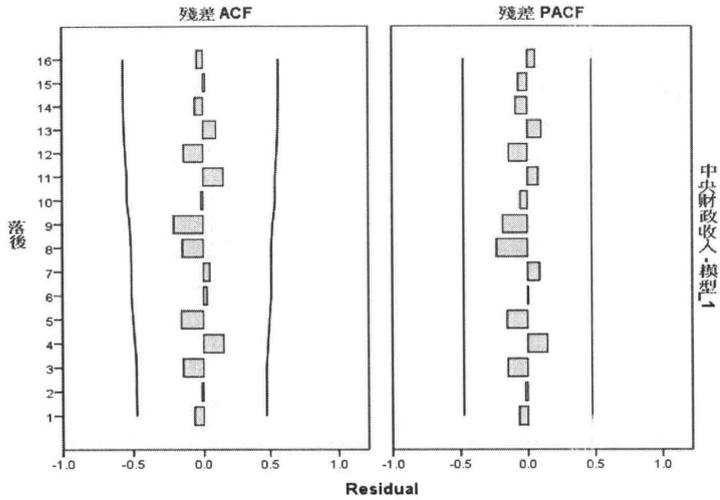


图 3-2 中央财政收入残差检验图

下图 3-3 为 ARIMA 模型 (4、1、1) 的 2018-2050 年中央财政收入预测图，图中显示拟合值和实测值的变动具有较好的一致性，从而也表明模型拟合效果较好。

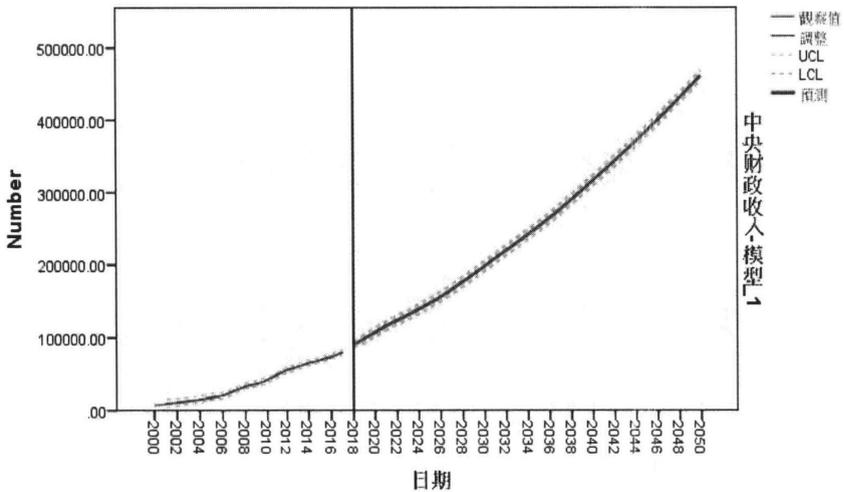


图 3-3 2018-2050 年中央财政收入预测图

通过 ARIMA 模型 (4、1、1)，对 2018-2050 年的中央财政收入进行预测，为呈现预测结果的可靠性，选取了 2012-2017 年的实际值和 ARIMA 模型 (4、1、1) 预测值做比较，见下表 3-17。



**表 3-17 中央财政实际值和预测值的比较 单位：亿元**

年份	2012	2013	2014	2015	2016	2017
实际值	56175.23	60198.48	64493.45	69267.19	72365.62	81123.36
预测值	55845.27	59743.13	65631.41	69212.38	74947.57	79125.09
相对误差 (%)	0.59	0.76	1.76	0.07	3.57	2.46

上表 3-17 显示，预测值和实际值的相对误差均较小，表明模型的预测相对较好，下表 3-18 为 ARIMA 模型 (4、1、1) 预测的 2018-2050 年中央财政收入。

**表 3-18 2018-2050 年中央财政收入预测 单位：亿元**

年份	中央财政收入预测	年份	中央财政收入预测
2018	91156.66	2035	253135.05
2019	99003.64	2036	264926
2020	107648.02	2037	277219.04
2021	116847.45	2038	289952.95
2022	124370.28	2039	302996.21
2023	131432	2040	316262.63
2024	139409.88	2041	329693.05
2025	147714.56	2042	343253.46
2026	156435.4	2043	356974.92
2027	166252.43	2044	370928.46
2028	176791.76	2045	385175.71
2029	187476.24	2046	399759.46
2030	198315.64	2047	414698.61
2031	209226.58	2048	429976.57
2032	219993.26	2049	445552.93
2033	230753.1	2050	461386.91
2034	241769.14		

## 2. 地方财政收入预测

### (1) 东部地区财政收入预测

为保持统计口径的一致性，地方政府财政收入数据也采用 2000—2017 年的数据，来预测东部地区 2018-2050 年的财政收入状况。以《中国统计年鉴》（2001-2018）为基础，首先整理统



计了 2000-2017 年东部地区各省份的财政收入状况。见下表 3-19。

表 3- 19 2000-2017 年东部地区财政收入状况 单位：亿元

东部地区	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
北京	344.98	454.17	533.99	592.53	744.48	919.2	1117.15	1492.63	1837.32
上海	485.378	609.47	708.95	886.22	1106.19	1417.39	1576.07	2074.47	2358.74
天津	133.61	163.64	171.83	204.52	246.18	331.85	417.04	540.43	675.61
江苏	448.31	572.15	643.69	643.69	980.49	1322.67	1656.6	2237.72	2731.4
浙江	342.78	500.69	566.85	706.56	805.94	1066.59	1298.2	1469.49	1933.3
广东	910.56	1160.53	1201.61	1315.51	1418.5	1807.2	2179.46	2785.8	3110.32
河北	248.76	283.5	302.3	335.82	407.82	515.7	620.5	789.11	947.58
福建	234.11	274.29	272.88	304.7	333.52	432.6	541.17	699.45	833.4
山东	463.68	573.18	610.22	713.78	828.33	1073.12	1356.25	1675.39	1957.05
海南	391.98	43.77	46.23	51.32	57.03	68.68	81.8139	108.29	144.85
辽宁	295.63	370.44	399.68	447.04	529.64	675.27	817.67	1082.69	1356.08
合计	4299.778	5005.83	5458.23	6201.69	7458.12	9630.27	11661.9239	14955.47	17885.65
东部地区	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
北京	2026.81	2353.93	3006.28	3314.93	3661.11	4027.16	4723.86	5081.26	5430.79
上海	2540.3	2873.58	3429.83	3743.71	4109.51	4585.55	5519.5	6406.13	6642.26
天津	821.99	1068.81	1455.13	1760.02	2079.07	2390.35	2627.11	2723.5	2310.36
江苏	3228.78	4079.86	5148.91	5860.69	6568.46	7233.14	8028.59	8121.23	8171.53
浙江	2142.51	2608.47	3150.8	3441.23	3796.92	4122.02	4809.94	5301.98	5804.38
广东	3649.81	4517.04	5514.84	6229.18	7081.74	8065.08	9366.78	10390.35	11320.35
河北	1067.12	1331.85	1737.77	2084.28	2295.62	2446.62	2649.18	2849.37	3233.83
福建	932.43	1151.49	1501.51	1776.17	2119.45	2362.21	2544.24	2654.83	2809.3
山东	2198.63	2749.38	3455.93	4059.43	4559.95	5026.83	5529.33	5860.18	6098.63
海南	178.24	270.99	340.12	409.44	481.01	555.31	627.7	637.51	674.11
辽宁	1591.22	2004.84	2643.15	3105.38	3343.81	3192.78	2127.39	2200.49	2392.77
合计	20377.84	25010.24	31384.27	35784.46	40096.65	46021.05	48553.62	52226.83	54888.31

资料来源：《中国统计年鉴》2001-2018 整理统计

在预测方法上，本部分选择了与中央财政收入预测相同的方法 ARIMA 模型。以 2000 年



-2017 年的数据为基础来预测 2018-2050 年的东部地区财政收入。上表 3-19 显示，东部地区财政收入自 2000 年到 2017 年呈明显的上升趋势，属非平稳序列数据，需对其进行差分运算，以减少数据的非平稳性，本部分对其进行了 1 阶差分运算，并对其自相关（ACF）和偏自相关（PACF）进行分析，如下图 3-4，序列数据的 ACF 呈拖尾衰减，PACF 一步截尾，可以判断 1 阶差分后为平稳序列，从而可构建 ARIMA 模型，经过多次计算，最终确定模型为 ARIMA(2、1、1)，预测 2018-2050 年东部地区财政收入。

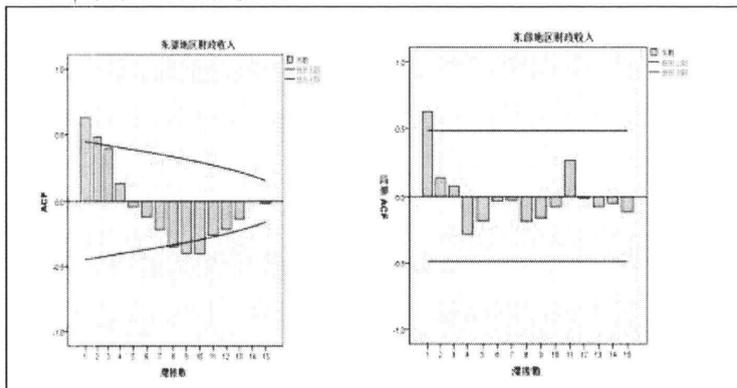


图 3-4 东部财政收入的自相关和偏自相关

从测算结果看，平稳的  $R^2$  为 0.534， $R^2$  达到了 0.995。残差自相关检验显示，“ACF（自相关）和偏自相关（PACF）的函数均落在置信区间内，残差为白噪声序列”。<sup>①</sup> 如下图 3-5。

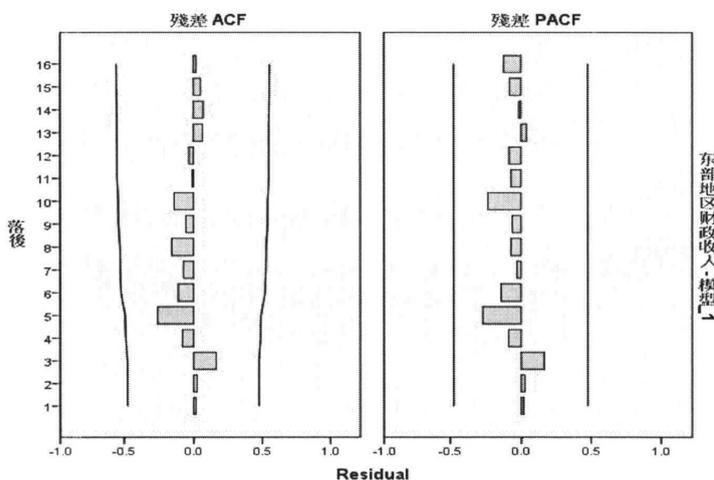


图 3-5 东部地区财政收入预测残差检验

<sup>①</sup> 龚国勇. ARIMA 模型在深圳 GDP 预测中的应用[J]. 数学的认识与实践, 2008 (4): 54-57.



下图 3-6 为 ARIMA 模型 (2、1、1) 对 2018-2050 年东部地区的财政收入预测图，图中显示，预测值和实际值间的差距相对较小，拟合情况相对较好。

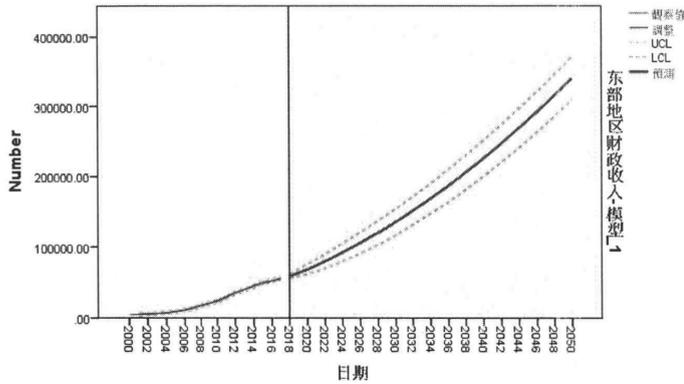


图 3-6 2018-2050 年东部地区财政收入预测图

表 3- 20 东部地区实际值和预测值的比较 单位：亿元

年份	2012	2013	2014	2015	2016	2017
实际值	35784.46	40096.65	46021.05	48553.62	52226.83	54888.31
预测值	36127.69	40202.09	44421.26	50986.17	52670.16	56506.81
相对误差 (%)	0.95	0.26	3.47	5.1	0.84	2.94

上表 3-20 显示，2012-2017 年预测值和实际值的相对误差均较小，表明模型的预测相对较好。下表 3-21 为 ARIMA 模型 (2、1、1) 预测的 2018-2050 年东部地区财政收入，结果见下表 3-21。

表 3- 21 2018-2050 年东部地区财政收入预测 单位：亿元

年份	东部财政收入预测	年份	东部财政收入预测
2018	59037.04	2035	177899.27
2019	63714.9	2036	187072.81
2020	68848.36	2037	196481.1
2021	74336.99	2038	206124.14
2022	80130.27	2039	216001.91
2023	86198.32	2040	226114.43
2024	92524.09	2041	236461.68
2025	99097.8	2042	247043.67
2026	105913.82	2043	257860.39
2027	112968.92	2044	268911.85
2028	120261.25	2045	280198.05



2029	127789.75	2046	291718.98
2030	135553.81	2047	303474.64
2031	143553.08	2048	315465.04
2032	151787.35	2049	327690.18
2033	160256.51	2050	340150.05
2034	168960.5		

## (2) 中部地区财政收入预测

### 1) 数据选择

为保持统计口径的一致性,地方政府财政收入数据也采用 2000—2017 年的数据来预测中部地区 2018-2050 年的财政收入状况,以《中国统计年鉴》(2001-2018)为基础,整理了 2000-2017 年中中部地区各省份的财政收入状况。见下表 3-22。

表 3- 22 2000—2017 年中中部地区财政收入状况 单位: 亿元

中部地区	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
山西	114.48	132.76	150.82	186.05	256.36	368.34	583.37	597.88	748
吉林	103.83	121.1	131.48	154	166.28	207.15	245.2	320.68	422.79
黑龙江	185.34	213.64	231.89	248.86	289.42	318.2	386.8	440.46	578.27
安徽	178.72	192.18	200.21	220.74	274.62	334.01	428.026	543.69	724.61
江西	111.56	131.98	140.54	168.16	205.76	252.92	305.5214	389.85	488.64
河南	246.47	267.75	296.71	338.05	428.77	537.65	679.1715	862.08	1008.9
湖北	214.35	231.94	243.44	259.76	310.44	375.52	476.0823	590.35	710.84
湖南	177.04	205.41	231.14	268.64	320.62	395.26	477.9274	606.55	722.71
合计	1331.79	1496.76	1626.23	1844.26	2252.27	2789.05	3582.0986	4351.54	5404.76
中部地区	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
山西	805.83	969.7	1213.43	1516.38	1701.62	1820.64	1642.35	1557	1867
吉林	487.09	602.41	850.1	1041.25	1156.96	1203.38	1229.35	1263.78	1210.91
黑龙江	641.66	755.58	997.55	1163.17	1277.4	1301.31	1165.88	1148.41	1243.31
安徽	863.92	1149.4	1463.56	1792.72	2075.08	2218.44	2454.3	2672.79	2812.45
江西	581.3	778.09	1053.43	1371.99	1621.24	1881.83	2165.74	2151.47	2247.06
河南	1126.06	1381.32	1721.76	2040.33	2415.45	2739.26	3016.05	3153.47	3407.22
湖北	814.87	1011.23	1526.91	1823.05	2191.22	2566.9	3005.53	3102.06	3248.32
湖南	847.62	1081.69	1517.07	1782.16	2030.88	2262.79	2515.43	2697.88	2757.82
合计	6168.35	7729.42	10343.81	12531.05	14469.85	15994.55	17194.63	17746.86	18794.09

资料来源:《中国统计年鉴》2001-2018 整理统计

在预测方法上,本部分同样选择了 ARIMA 模型。以 2000-2017 年的数据为基础来预测 2018-2050 年的中部地区财政收入。首先,从上表 3-22 可看出,中部地区财政收入呈明显的上升趋势,为保障数据的平稳性,需对其进行差分运算,本部分将 2000-2017 年的序列数据进行了 1 阶差分,并对其自相关 (ACF) 和偏自相关 (PACF) 进行检验,如下图 3-7,序列数据的 ACF 呈拖尾衰减, PACF 一步截尾,可以判断 1 阶差分后为平稳序列,从而可构建 ARIMA 模型,经多次计算,最终确定模型为 ARIMA(2、1、1),预测 2018-2050 年中部地区财政收入。

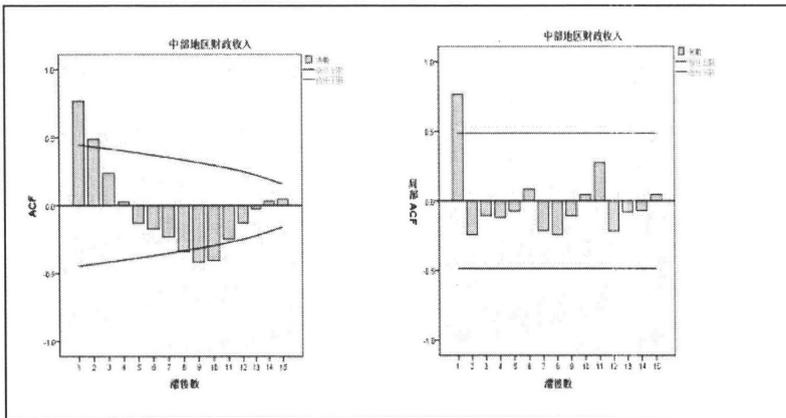


图 3-7 中部地区财政收入自相关和偏自相关检验

从测算结果看,平稳的  $R^2$  为 0.781,  $R^2$  达到了 0.997。残差的自相关检验也显示,“自相关函数和偏相关函数均落在置信区间内,残差为白噪声过程。”<sup>①</sup>如下图 3-8。

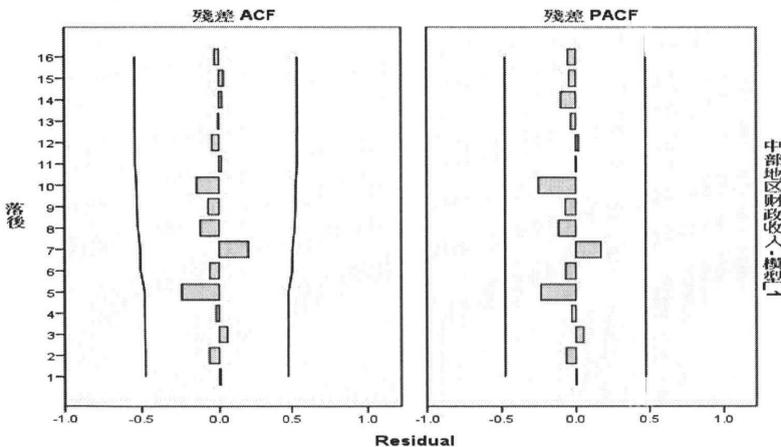


图 3-8 中部地区财政收入预测的残差检验

<sup>①</sup> 龚国勇. ARIMA 模型在深圳 GDP 预测中的应用[J]. 数学的认识与实践, 2008 (4): 54-57.



下图 3-9 为 ARIMA 模型 (2、1、1) 的预测图，图中显示，中部地区财政收入 2018-2050 年的模型的拟合值和实测值的变动具有较好的一致性，从而也表明模型拟合效果良好。

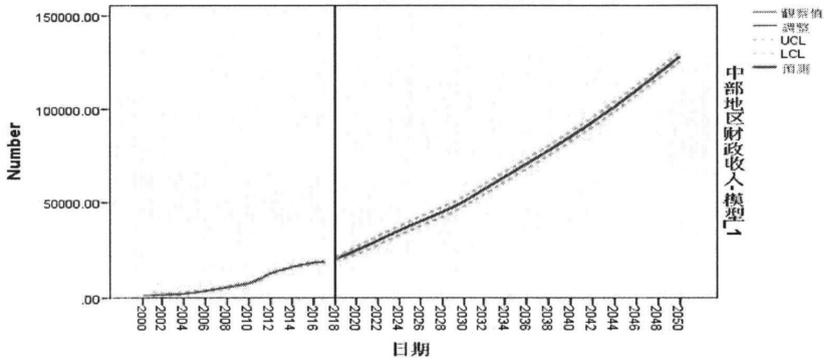


图 3-9 中部地区财政收入预测图

通过 ARIMA 模型 (2、1、1)，对 2018-2050 年的中部地区财政收入进行预测，为呈现预测结果的可靠性，选取了 2012-2017 年的实际值和 ARIMA 模型 (2、1、1) 预测值比较，见下表 3-23。

表 3- 23 中部地区实际值和预测值的比较 单位：亿元

年份	2012	2013	2014	2015	2016	2017
实际值	12531.05	14469.85	15994.55	17194.63	17746.86	18794.09
预测值	12675.88	14304.09	15943.51	17164.13	18243.15	18583.21
相对误差 (%)	1.1	1.14	0.32	0.18	2.8	1.1

上表显示，中部地区 2012-2017 年的实际值与预测值间的差距较小，相对误差也较小，从而也表明模型预测的准确性，下表 3-24 为 ARIMA 模型 (2、1、1) 预测的 2018-2050 年中部地区财政收入。

表 3- 24 2018-2050 年中部地区财政收入预测 单位：亿元

年份	中财政收入	年份	中部财政收入
2018	20267.49	2035	67180.65
2019	22217.44	2036	70664.47
2020	24577.73	2037	74183.29
2021	27206.63	2038	77757.23
2022	29940.61	2039	81411.14
2023	32643.39	2040	85166.95



2024	35237.88	2041	89038.19
2025	37715.7	2042	93027.93
2026	40125.86	2043	97130.05
2027	42550.11	2044	101332.67
2028	45074.08	2045	105622.57
2029	47763.06	2046	109989.07
2030	50648.13	2047	114426.43
2031	53724.38	2048	118934.49
2032	56959.36	2049	123517.59
2033	60307.36	2050	128182.49
2034	63724.56		

### (3) 西部地区财政收入预测

为保持统计口径的一致性,地方政府财政收入数据也采用 2000—2017 年的数据来预测西部地区 2018-2050 年数据。以《中国统计年鉴》(2001-2018)为基础,整理分析了 2000-2017 年西部地区各省份的财政收入状况,见下表 3-25。

表 3- 25 2000-2017 年西部地区财政收入状况 单位: 亿元

西部地区	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
内蒙古	95.032	94.43	112.85	138.71	196.75	277.45	343.37	492.36	650.67
广西	147.05	178.67	186.73	203.65	237.77	283.03	342.5788	418.82	518.42
重庆	87.25	106.13	126.06	161.56	200.62	256.8	317.7165	442.7	577.57
四川	233.86	271.13	291.87	336.59	385.78	479.66	607.585	850.86	1041.66
贵州	85.23	99.75	108.28	124.55	149.28	182.49	226.8157	285.13	347.84
云南	180.75	191.28	206.75	228.99	263.36	312.64	379.9702	486.71	614.05
西藏	5.38	6.1	7.3	8.14	10.01	12.03	14.567	20.14	24.88
陕西	114.97	135.81	150.29	177.33	214.95	275.31	362.4805	475.23	591.47
甘肃	61.29	69.95	76.24	87.65	104.16	123.5	141.215	190.91	264.96
青海	16.58	19.83	21.09	24.04	26.99	33.82	42.24	56.7	71.56
宁夏	20.83	27.58	26.47	30.3	37.46	47.72	61.357	80.03	95
新疆	79.07	95.09	116.47	128.22	155.7	180.31	219.4628	285.86	361.06
合计	1127.292	1295.75	1430.4	1649.73	1982.83	2464.76	3059.3585	4085.45	5159.14
西部地区	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
内蒙古	850.86	1069.98	1356.67	1552.75	1720.98	1843.67	1964.48	2016.43	1703.21
广西	620.99	771.99	947.72	1166.06	1317.6	1422.28	1515.16	1556.27	1615.13



重庆	655.17	952.07	1488.33	1703.49	1693.24	1922.02	2154.83	2227.91	2252.38
四川	1174.59	1561.67	2044.79	2421.27	2784.1	3061.07	3355.44	3388.85	3577.99
贵州	416.48	533.73	773.08	1014.05	1206.41	1366.67	1503.38	1561.34	1613.84
云南	698.25	871.19	1111.16	1338.15	1611.3	1698.06	1808.15	1812.29	1886.17
西藏	30.09	36.65	54.76	86.58	95.02	124.27	137.13	155.99	185.83
陕西	735.27	958.21	1500.18	1600.69	1748.33	1890.4	2059.95	1833.99	2006.69
甘肃	286.59	353.58	450.12	520.4	607.27	672.67	743.86	786.97	815.73
青海	87.74	110.22	151.81	186.42	223.86	251.68	267.13	238.51	246.2
宁夏	111.58	153.55	219.98	263.96	308.34	339.86	373.45	387.66	417.59
新疆	388.78	500.58	720.43	908.97	1128.49	1282.34	1330.85	1298.95	1466.52
合计	6056.39	7873.42	10819.03	12762.79	14444.94	15874.99	17213.81	17265.16	17787.28

资料来源：《中国统计年鉴》2001-2018 整理统计

在预测方法上,本部分选择了 ARIMA 模型。以 2000-2017 年的数据为基础来预测 2018-2050 年的西部地区财政收入。上表 3-25 显示,西部地区 2000-2017 年财政收入呈明显的上升趋势,属非平稳序列数据,为保障数据的平稳性,需对其进行差分,本部分将 2000-2017 年的序列数据进行了 1 阶差分,并对其自相关 (ACF) 和偏自相关 (PACF) 进行检验,如下图 3-10,序列数据的 ACF 呈拖尾衰减,PACF 一步截尾,可以判断 1 阶差分后为平稳序列,从而可构建 ARIMA 模型,经过多次计算,最终确定模型为 ARIMA(1、1、1),预测 2018-2050 年中西部地区财政收入。

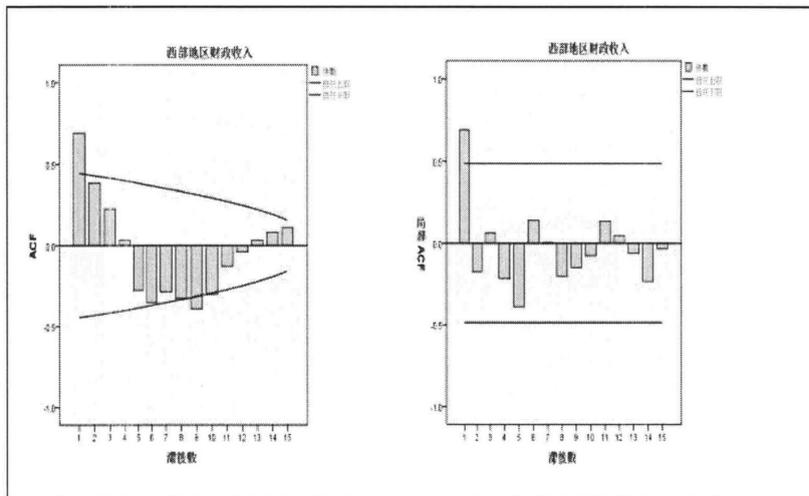


图 3-10 西部地区自相关和偏自相关检验



从测算结果看，平稳的  $R^2$  为 0.549， $R^2$  达到了 0.993。残差的自相关检验也显示，“自相关函数和偏相关函数均落在置信区间内，残差为白噪声序列。”<sup>①</sup> 见下图 3-11。

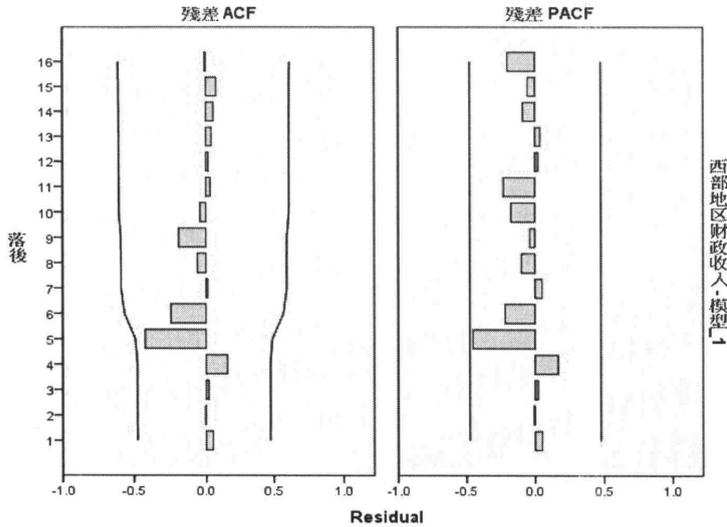


图 3-11 西部地区财政收入预测残差检验图

下图 3-12 为 ARIMA 模型 (1、1、1) 2018-2050 年西部地区财政收入预测图，图中显示模型的拟合值和实际值的变动具有较好的一致性，从而表明模型拟合效果相对较好。

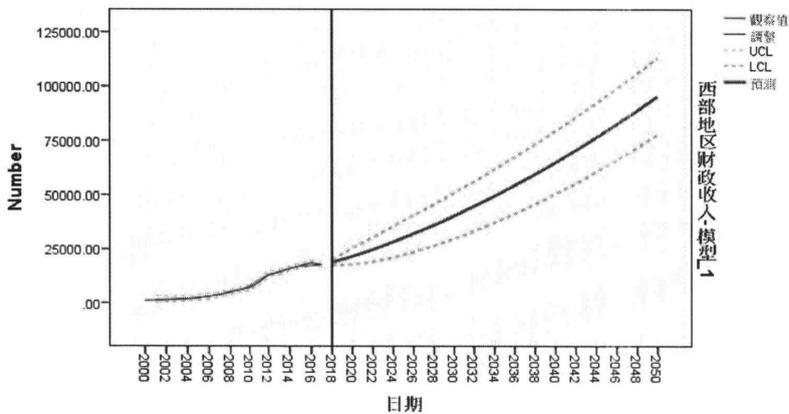


图 3-12 西部地区财政收入预测图

<sup>①</sup> 龚国勇. ARIMA 模型在深圳 GDP 预测中的应用[J]. 数学的认识与实践, 2008 (4): 54-57.



通过 ARIMA 模型(1、1、1)对 2018-2050 年的西部地区财政收入进行预测,为呈现预测结果的可靠性,同样选取了 2012-2017 年的实际值和 ARIMA 模型(1、1、1)预测值比较,见下表 3-26。

**表 3- 26 西部地区实际值和预测值的比较 单位: 亿元**

年份	2012	2013	2014	2015	2016	2017
实际值	12762.79	14444.94	15874.99	17213.81	17265.16	17787.28
预测值	13191.55	14189.61	15983.94	17216.03	18574.35	17655
相对误差 (%)	3.35	1.77	0.68	0.013	7.5	0.74

上表 3-26 显示 2012-2017 年的西部地区财政收入的实际值与预测值间差距较小,相对误差也较小,从而也表明模型预测的准确性。下表 3-27 为 ARIMA 模型(1、1、1)预测的 2018-2050 年西部地区财政收入。

**表 3- 27 2018-2050 年西部地区财政收入预测 单位: 亿元**

年份	西部财政收入	年份	西部财政收入
2018	18863.09	2035	51995.88
2019	20191.75	2036	54487.51
2020	21670.67	2037	57037.28
2021	23251.29	2038	59645.17
2022	24910.66	2039	62311.18
2023	26637.9	2040	65035.33
2024	28427.89	2041	67817.59
2025	30278.18	2042	70657.99
2026	32187.63	2043	73556.51
2027	34155.7	2044	76513.15
2028	36182.12	2045	79527.92
2029	38266.78	2046	82600.82
2030	40409.62	2047	85731.84
2031	42610.6	2048	88920.99
2032	44869.73	2049	92168.27
2033	47186.98	2050	95473.67
2034	49562.37		

上述中央财政和地方财政收入预测显示,中央财政明显高于地方财政收入,在地方财政收入中,东、中、西三大区域财政收入也存在一定差距,尤其是东部地区的财政收入明显高于中



部地区和西部地区，而中部和西部地区的财政收入差距不大。

#### (四) 央地财政对农村老有所养负担水平分析

##### 1. 中央财政对农村基础养老金负担水平测算与分析

基础养老金在农村地区具有一定的普惠性，即只要年满 60 周岁的农村户籍老人就有权利享有这种普惠政策。根据城乡基本养老保险的相关政策规定，中央财政对东部地区给予 50% 的补助，中西部地区则享受全额补助。对中央财政的农村养老负担进行测算，主要以基础养老金部分为主，以中央财政收入为依据，测算农村基础养老金占中央财政收入的比例。

近年来，受国际环境影响，我国经济增速放缓。中国行业信息网发布的《中国经济发展现状未来发展趋势分析》显示，“我国经济增速已从前三十年年均 10% 以上放缓至 2016 年的 6.7%。基准情况下，预计 2016-2020 年均经济增速为 6.5%；2021-2035 年均经济增速为 5%。”<sup>①</sup>因此，本研究假定，2018 到 2020 年平均经济增长率为 6.5%，2021-2035 年平均经济增长率为 5%，之后每 10 年降低 1%，即 2036-2045 年降为 4%，2046-2050 年降为 3.5%。此外，在城乡基本养老保险方面，政府将根据经济发展和物价变动，及时调整基础养老金标准。如《关于提高全国城乡居民基本养老保险基础养老金最低标准的通知》明确规定“自 2018 年 1 月 1 日起，全国城乡居民基本养老保险基础养老金最低标准提高至每人每月 88 元。”因此，本研究将以 88 元作为基础养老金标准，并假定按照 3% 的农村居民消费价格指数对基础养老金每年进行一次调整。此外，在城市和农村人口的比例方面，两者相差不大，鉴此，本研究假定，“老年人分享经济发展成果的比例为 50%，设定最低标准基础养老金调整系数为经济增长率的 50% 与农村居民消费价格之和。”<sup>②</sup>据此，可测算 2018-2050 年农村老人基础养老金的最低补贴标准，见下表 3-28。

表 3- 28 2018-2050 年最低标准基础养老金

年份	基础养老金（元）	年份	基础养老金（元）
2018	88	2035	221.2
2019	93.5	2036	232.3
2020	99.34	2037	243.9
2021	104.8	2038	256.1
2022	110.6	2039	268.9
2023	116.7	2040	282.3
2024	123	2041	296.4
2025	129.8	2042	311.2
2026	136.9	2043	326.8
2027	144.4	2044	343.1

<sup>①</sup> 中国经济发展现状未来发展趋势分析[EB/OL].中国产业信息网, <http://www.chyxx.com/industry/201801/601159.html>

<sup>②</sup> 宫晓霞, 王亚娟. 山东省农村居民养老保险财政支持能力测算[J]. 经济与管理评论, 2016 (1) : 98-103.



2028	152.34	2045	360.3
2029	160.7	2046	377.4
2030	169.5	2047	395.3
2031	178.8	2048	414
2032	188.6	2049	433.7
2033	198.8	2050	454.3
2034	209.7		

由于当前农村养老保障制度中，中央财政对东部地区和中西部地区的补偿标准不同，在测算过程中，中央财政对农村养老金的总体负担由东部地区和中西部两大部分组成。在具体补助金额的测算方面，中央财政对东部地区和中西部地区的补助，主要由该地区 60 岁以上老人总量乘以中央财政补助年均标准，其中，中央补助东部地区的 50%，对中西部地区给予全额补助。数学表达式如下：

$$ZF_t^z = [(ENL_t * B_t * 12 * 50\%) + (MNL_t + WNL_t) * B_t * 12] / SR_t^z$$

上式中  $ZF_t^z$  表示中央财政对养老保障金的负担水平， $ENL_t$  表示东部地区 2018 到 2050 年的老年人数， $B_t$  表示中央财政对农村基本养老保障的补贴额， $MNL_t$  表示中部地区 2018 到 2050 年的老年人数， $WNL_t$  表示西部地区 2018 到 2050 年的老年人数。SR 表示预测的中央财政收入。中央财政对农村养老保障金的负担水平测算结果见下表 3-29。

表 3- 29 2018-2050 年中央财政对农村基础养老金负担水平

年份	农村老年人口数 (万人)	中央财政收入 (亿元)	养老保障金给付总 额 (亿元)	中央财政收入中养 老金负担水平
2018	11033.99	91156.66	969.81	0.01064
2019	11168.08	99003.64	1056.41	0.01067
2020	11386.48	107648.02	1150.71	0.01069
2021	11557.69	116847.45	1251.87	0.01071
2022	11881.65	124370.28	1362.42	0.01095
2023	12329.51	131432	1482.47	0.01128
2024	12878.95	139409.88	1611.30	0.01156
2025	13519.53	147714.56	1753.49	0.01187
2026	14122.91	156435.4	1911.63	0.01222
2027	14758.19	166252.43	2084.20	0.01254
2028	15378.62	176791.76	2272.78	0.01286
2029	15921.69	187476.24	2478.20	0.01322
2030	16321.09	198315.64	2701.81	0.01362



2031	16600.24	209226.58	2887.21	0.01380
2032	16871.05	219993.26	3085.15	0.01402
2033	17123.84	230753.1	3294.39	0.01428
2034	17350.18	241769.14	3520.32	0.01456
2035	17556.03	253135.05	3761.77	0.01486
2036	17450.13	264926	3962.59	0.01496
2037	17285.49	277219.04	4173.14	0.01505
2038	17079.44	289952.95	4395.24	0.01516
2039	16866.93	302996.21	4628.98	0.01528
2040	16682.64	316262.63	4874.47	0.01541
2041	16373.62	329693.05	5127.05	0.01555
2042	16110.39	343253.46	5392.61	0.01571
2043	15930.67	356974.92	5673.00	0.01589
2044	15901.92	370928.46	5966.55	0.01609
2045	16054.58	385175.71	6276.80	0.01630
2046	16187.77	399759.46	6664.71	0.01667
2047	16537.35	414698.61	7076.40	0.01706
2048	16988.88	429976.57	7512.62	0.01747
2049	17377.81	445552.93	7977.86	0.01791
2050	17600.7	461386.91	8471.21	0.01836

上述测算显示，当前城乡农村养老保险每月的基础养老金，构成了农村老年人基础养老金的总需求，从2018年的969.81亿元上升到2050年的8471.21亿元。从整体的动态演变来看，2018-2050年间农村基础养老金的中央财政负担水平是一个持续的上升过程，由2018年的1.064%上升到2050年的1.84%。但这相对于中央财政收入来讲，比例相对较小。

## 2.东、中、西部地区地方财政收入对农村养老保险负担水平的测算

2014年《国务院关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》规定，地方政府应对参保人缴费给予补贴，对选择最低档次的缴费的补贴为每人每年30元，选择500元及其以上的补贴不低于60元。由此可知，平均的缴费补贴为45元。<sup>①</sup>“本研究假设每位农村60岁以上老人均有一个子女建立个人账户，由于是每个老人都有一个子女建立个人账户，因此老人的数量就可以等同于地方财政应该给予的补贴个人账户数量。”<sup>②</sup>但鉴于我国经济不断发展，地方人民政府的财力也是不断增强，本研究还假定东、中、西部政府无论财政实力强弱，在平均缴费基

<sup>①</sup> 王亚娟.农村居民基本养老保险的财政支持研究[D].山东财经大学硕士学位论文,2016.

<sup>②</sup> 王成鑫.中国新型农村养老保险财政负担水平研究[D].辽宁大学博士学位论文,2011.



基础上,均是每5年调整一个档次,每次增长15元<sup>①</sup>。那么2018到2050年的调整后财政补贴标准见下表,并在此基础上测算地方财政补贴的负担水平,见下表3-30。

表3-30 2018-2050年农村养老金平均补贴标准

年份	补贴额	年份	补贴额
2018-2022	45元	2038-2042	105元
2023-2027	60元	2043-2047	120元
2028-2032	75元	2048-2050	135元
2033-2037	90元		

### (1) 东部地区财政收入对农村养老保险负担水平的测算与分析

农村基本养老金的地方财政负担水平主要是指地方财政对农民基本养老保险年补助总额占同期地方财政收入的比重。本部分主要测算东部地区财政收入状况对农村基础养老金保障金的负担水平。首先必须明确东部地区农村未来的老人数量,本部分在前文东部农村老年人预测中已进行了确定。其次要明确东部地区2018-2050年的财政收入预测,本部分已在前文中确定。此外,因此,东部地区对农村养老保障金的负担水平测算的数学表达式如下:

$$EFD_t = \frac{ENL_t * JY_t * 50% * 12 + ENL_t * DFY_t}{ES_t}$$

上式中 $EFD_t$ 表示t年东部地区财政收入的养老金负担水平, $ENL_t$ 表示东部地区t年农村60岁以上老年人口数量, $JY_t$ 表示t年中央基础养老金, $DFY_t$ 表示第t年地方财政对农村养老金的年均补贴额。 $ES_t$ 表示t年东部地区财政收入。由上述公式可测算出农村基础养老金东部地区财政负担水平。结果见下表3-31。

表3-31 2018-2050年东部地区财政收入对农村养老保险的负担水平

年份	东部地区60岁以上人口数(万人)	东部地区财政收入(亿元)	地方财政补贴总额(亿元)	地方财政收入负担水平
2018	3725.03	59037.04	213.44	0.00362
2019	3818.99	63714.9	218.83	0.00343
2020	3915.33	68848.36	224.35	0.00326
2021	4037.63	74336.99	231.36	0.00311
2022	4163.74	80130.27	238.58	0.00298
2023	4293.8	86198.32	252.48	0.00293

<sup>①</sup> 2015年人力资源社会保障部、财政部《关于提高全国城乡居民基本养老保险基础养老金最低标准的通知》中就在原每人每月55元的基础上增加15元。



2024	4427.92	92524.09	260.36	0.00281
2025	4566.22	99097.8	268.49	0.00271
2026	4719.85	105913.82	277.53	0.00262
2027	4878.65	112968.92	286.86	0.00254
2028	5042.79	120261.25	304.08	0.00253
2029	5212.45	127789.75	314.31	0.00246
2030	5387.82	135553.81	324.89	0.00240
2031	5458.05	143553.08	329.12	0.00229
2032	5529.19	151787.35	333.41	0.00220
2033	5601.27	160256.51	346.16	0.00216
2034	5674.28	168960.5	350.67	0.00208
2035	5748.24	177899.27	355.24	0.00200
2036	5765.76	187072.81	356.32	0.00190
2037	5783.34	196481.1	357.41	0.00182
2038	5800.97	206124.14	367.20	0.00178
2039	5818.65	216001.91	368.32	0.00171
2040	5836.39	226114.43	369.44	0.00163
2041	5846.76	236461.68	370.10	0.00157
2042	5857.16	247043.67	370.76	0.00150
2043	5867.57	257860.39	380.22	0.00147
2044	5878	268911.85	380.89	0.00142
2045	5888.45	280198.05	381.57	0.00136
2046	5969.07	291718.98	386.80	0.00133
2047	6050.8	303474.64	392.09	0.00129
2048	6133.64	315465.04	406.66	0.00129
2049	6217.62	327690.18	412.23	0.00126
2050	6302.75	340150.05	417.87	0.00123

根据上表 3-31 的测算可以看出，首先，东部地区财政补贴农村基础养老金的额度从 2018 年的 213.44 亿元上升到 2050 年的 417.87 亿元。其次，东部地区地方财政收入对农村基础养老保障金的负担水平从 2018 年的 0.36% 逐渐下降到 2050 年的 0.12%。再次，上述测算表明，在财政补贴方面，总体的给付总额与东部地区财政收入相比，差距较大，尤其是在负担水平方面，基本上不到 1%，一定程度上也表明养老保障金占东部地方财政收入的比例较低，不会对东部地区的地方财政造成压力。

### 3. 中部地区财政收入对农村养老保险负担水平的测算与分析

本部分主要测算 2018-2050 年中部地区财政收入对农村基础养老保障金的负担水平，首先



要明确中部地区未来农村 60 岁以上老人数量，前文中已经进行了测算，其次要明确中部地区 2018-2050 年间的财政收入，前文中也已经测算。中部地区农村基本养老保险财政负担水平测算的数学表达式见下式：

$$MFD_t = MNL_t * DFY_t / MS_t$$

上式中  $MFD_t$  表示  $t$  年中部地区财政收入的养老金负担水平， $MNL_t$  表示中部地区  $t$  年农村 60 岁以上老年人口数量， $DFY_t$  表示第  $t$  年地方政府对农村养老金的年均补贴额， $MS_t$  表示  $t$  年中部地区财政收入。由上述公式可测算出农村基础养老金中部地区财政负担水平。结果见下表 3-32。

表 3- 32 2018-2050 年中部地区财政收入对农村养老保险的负担水平

年份	中部农村 60 岁以上人口 (万人)	中部财政收入 (亿元)	财政补贴总额 (亿元)	负担水平
2018	3724.705	20267.49	16.76	0.00083
2019	3818.665	22217.44	17.18	0.00077
2020	3914.995	24577.73	17.62	0.00072
2021	4037.28	27206.63	18.17	0.00067
2022	4163.385	29940.61	18.74	0.00063
2023	4293.429	32643.39	25.76	0.00079
2024	4427.535	35237.88	26.57	0.00075
2025	4565.829	37715.7	27.39	0.00073
2026	4719.444	40125.86	28.32	0.00071
2027	4878.227	42550.11	29.27	0.00069
2028	5042.353	45074.08	37.82	0.00084
2029	5212.187	47763.06	39.09	0.00082
2030	5387.356	50648.13	40.41	0.00080
2031	5457.579	53724.38	40.93	0.00076
2032	5528.718	56959.36	41.47	0.00073
2033	5600.784	60307.36	50.41	0.00084
2034	5673.789	63724.56	51.06	0.00080
2035	5747.746	67180.65	51.73	0.00077
2036	5765.266	70664.47	51.89	0.00073
2037	5782.84	74183.29	52.05	0.00070
2038	5800.467	77757.23	60.90	0.00078
2039	5818.148	81411.14	61.09	0.00075
2040	5835.883	85166.95	61.28	0.00072



2041	5846.295	89038.19	61.39	0.00069
2042	5856.653	93027.93	61.49	0.00066
2043	5867.065	97130.05	70.40	0.00072
2044	5877.496	101332.67	70.53	0.00070
2045	5887.945	105622.57	70.66	0.00067
2046	5968.56	109989.07	71.62	0.00065
2047	6050.279	114426.43	72.60	0.00063
2048	6133.116	118934.49	82.80	0.00070
2049	6217.087	123517.59	83.93	0.00068
2050	6302.208	128182.49	85.08	0.00066

上表 3-32 测算显示，中部地区财政补贴农村基础养老金的额度从 2018 年的 16.76 亿元上升到 2050 年的 85.08 亿元。中部地区地方财政收入在农村基础养老保障金的负担水平方面，在未来几十年基本没有太大变化，基本维持在 0.08%到 0.07%之间，低于东部地区，东部地区高的原因在于，东部地区的财政需承担基础养老金的 50%，从而造成其负担水平高于中部地区。

#### 4. 西部地区财政收入对农村养老保险负担水平的测算与分析

西部地区农村养老保障金负担水平测算的数学表达式如下：

$$WFD_t = WNL_t * DFY_t / WS_t$$

上式中  $WFD_t$  表示 t 年西部地区财政收入的养老金负担水平， $WNL_t$  表示西部地区 t 年农村 60 岁以上老年人口数量， $DFY_t$  表示第 t 年地方政府对农村养老保险金的年均补贴额。 $WS_t$  表示 t 年西部地区财政收入。由上述公式可测算出农村基础养老金西部地区财政负担水平。结果见下表 3-33。

表 3- 33 2018-2050 年西部地区财政收入对农村养老保险的负担水平

年份	农村 60 岁以上 人口数 (万人)	西部地区财 政收入 (亿元)	地方财政补贴 总额 (亿元)	负担水平
2018	3596.546	18863.09	16.18	0.00086
2019	3687.273	20191.75	16.59	0.00082
2020	3780.289	21670.67	17.01	0.00078
2021	3898.367	23251.29	17.54	0.00075
2022	4020.133	24910.66	18.09	0.00073
2023	4145.702	26637.9	24.87	0.00093
2024	4275.193	28427.89	25.65	0.00090
2025	4408.729	30278.18	26.45	0.00087
2026	4557.059	32187.63	27.34	0.00085



2027	4710.379	34155.7	28.26	0.00083
2028	4868.857	36182.12	36.52	0.00101
2029	5032.668	38266.78	37.75	0.00099
2030	5201.989	40409.62	39.01	0.00097
2031	5269.796	42610.6	39.52	0.00093
2032	5338.487	44869.73	40.04	0.00089
2033	5408.073	47186.98	48.67	0.00103
2034	5478.567	49562.37	49.31	0.00099
2035	5549.979	51995.88	49.95	0.00096
2036	5566.897	54487.51	50.10	0.00092
2037	5583.866	57037.28	50.25	0.00088
2038	5600.887	59645.17	58.81	0.00099
2039	5617.959	62311.18	58.99	0.00095
2040	5635.084	65035.33	59.17	0.00091
2041	5645.103	67817.59	59.27	0.00087
2042	5655.139	70657.99	59.38	0.00084
2043	5665.193	73556.51	67.98	0.00092
2044	5675.265	76513.15	68.10	0.00089
2045	5685.355	79527.92	68.22	0.00086
2046	5763.196	82600.82	69.16	0.00084
2047	5842.102	85731.84	70.11	0.00082
2048	5922.089	88920.99	79.95	0.00090
2049	6003.172	92168.27	81.04	0.00088
2050	6085.364	95473.67	82.15	0.00086

上表 3-33 测算显示，西部地区财政补贴农村基础养老金的额度从 2018 年的 16.18 亿元上升到 2050 年的 82.15 亿元。在未来几十年的跨度中，西部地区地方财政收入对农村基础养老保障金的负担水平呈现先下降再上升到在下降的过程，2028 年到 2033 年达到最高，然后是逐年下降。但整体上地方政府财政负担水平不高，整体上低于中部地区地方政府的财政负担水平。

### 三、农村老有所养政府社会引导能力分析

“元治理理论强调，在治理过程中，政府提供治理的基本规则和监管秩序，确保不同的治理体制和机制的兼容性或一致性，整合社会系统和社会凝聚力，通过加强较弱势力或系统来争取重新平衡权力差异。”<sup>①</sup>即政府在元治理中承担了主导者角色，负责协调、鼓励与支持社会力量参与农村养老的责任。相关数据表明，截止到 2016 年末，我国农村老年人口占全国老年人口

<sup>①</sup> 李澄. 元治理理论综述[J]. 前言, 2013 (21): 124-127.



的比例为 56.4%。<sup>①</sup>老龄化趋势研究预测显示,“2050 年我国 60 岁及以上老年人口数量将增加至 5 亿, 占总人口数量的 36.5%, 且 55.6% 的老年人分布在农村。”<sup>②</sup>如此庞大的农村老年人口数量, 传统的家庭养老已无法满足农村的养老需求, 必须引导社会力量进入农村养老领域。”<sup>③</sup>《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》也指出, 要发挥市场的资源配置作用, 鼓励社会组织兴办养老服务业, 鼓励公益慈善组织参与养老机构建设, 积极扶持各类社会组织开展养老服务。<sup>④</sup>社会组织参与农村养老还具备如下优势: 一是提供的养老服务种类多样化, 可满足农村老年人的不同需求。二是资源整合能力强, 政府虽然具有较强的资源整合能力, 但灵活性较差, 社会组织作为独立的主体, 能更好的协调与其它主体的关系, 并实现良性的互动, 在养老服务的提供方面, 可形成有效的合作模式。因此, 本部分将通过回归分析来测度农村老有所养中政府对社会组织的引导能力及其影响因素。

### (一) 实证模型

分析政府对社会组织引导能力的难点在于代表性指标和量化方法的选择, 农村老有所养中政府引导社会组织参与农村养老往往要通过一些具体的事项来呈现, 如在政府的鼓励和引导下社会资本兴办的农村养老院、私人办的村卫生室以及农村社会工作者数量等, 而这些事项的产生往往需要政府给予具体的经济和政策支持, 这些事项间往往还具有一定的因果关系。因此在实证模型方面, 本研究选择了回归分析这一方法。回归分析是研究分析某一变量受到别的变量影响的分析方法, 以被影响变量为因变量, 以影响变量为自变量。研究因变量与自变量之间的因果关系, 可以确定变量之间的定量关系并进行预测, 反映统计变量之间的数量变化规律。主要内容在于确定变量之间的相关性, 建立回归模型, 用回归模型对政府的社会引导能力进行预测和评估。鉴于牵涉变量较多, 本部分在研究中选择了回归分析中的多元回归方法, 该方法是确定因变量和两个或两个以上自变量之间的关系。即若因变量 Y 同时受到 P 个自变量 X<sub>1</sub>、X<sub>2</sub>、...、X<sub>k</sub> 的影响, 且这 P 个自变量皆与 Y 成线性的定量关系, 其 P+1 个变数的关系就形成了 P 元线性回归。<sup>⑤</sup>数学表达式如下: <sup>⑥</sup>

$$y_i = a_i + \beta_{11}x_1 + \beta_{12}x_2 + \dots + \beta_{1p}x_p + \varepsilon_i$$

<sup>①</sup> 马爱平. 我国 60 岁以上老年人已超过 2.3 亿[N]. 科技日报, 2017-3-29.

<sup>②</sup> 陈卫. 国际视野下的中国人口老龄化[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2016(6): 82-92.

<sup>③</sup> 姚兆余. 农村社会养老服务的属性、责任主体及体系构建[J]. 求索, 2018(6): 59-65.

<sup>④</sup> 李克强总理在十二届全国人大三次会议上也指出, “2015 年我国要深化社会组织管理制度改革, 加快行业协会商会与行政机关脱钩。支持群团组织依法参与社会治理, 发展专业社会工作、志愿服务和慈善事业。鼓励社会力量兴办养老设施, 发展社区和居家养老。为农村留守儿童、妇女、老人提供关爱服务。”参见: 李克强. 鼓励社会力量参与养老, 发挥社区和居家养老[EB/OL]. 人民网, <http://lianghui.people.com.cn/2015npc/n/2015/0305/c394298-26641656.html>

<sup>⑤</sup> 睢党臣等. 多元线性回归的农业综合生产能力分析——从农村公共产品供给的角度[J]. 经济论坛, 2010, (8): 116-121.

<sup>⑥</sup> 吴广等. SPSS 统计分析与应用[M]. 北京: 电子工业出版社, 2013, 210.



上式中  $y$  是因变量,  $\beta_1, \beta_2, \dots, \beta_p$  是  $P+1$  个未知参数,  $a_i$  称为回归常数,  $\beta_1, \beta_2, \beta_3, \dots, \beta_p$  称为回归系数。  $x_1, x_2, \dots, x_p$  是  $P$  个可供测量与控制的自变量,  $\varepsilon$  是随机误差, 其满足条件是  $\varepsilon \sim N(0, \sigma^2)$ 。<sup>①</sup>

## (二) 指标选取与数据来源

### 1. 指标选取

养老社会化是未来农村老有所养的主要趋势之一。政府也出台了诸多相关的鼓励性政策和措施, 为社会力量介入农村养老领域提供了支持。而如何更好的测度政府的社会引导能力, 探索社会力量参与农村养老面临的问题, 预测未来社会力量参与农村养老的趋势等则需构建完善的指标体系。当前学界针对政府引导社会力量参与农村养老也进行了诸多研究。大体可归为经济角度、公共医疗卫生角度、社会服务角度, 这些角度的研究有的虽没有直接构建指标, 但通过这些研究也从侧面显示了政府社会引导能力对农村养老的影响。

(1) 在经济角度方面。宫晓霞(2015)研究农村社会养老时指出, 政府财政的大力支持是农村社会养老保险可持续发展的关键。<sup>②</sup>赵迎旭、王德文调查发现, 农村地区的经济状况、就业状况等是影响农村社会养老机构发展的重要因素。<sup>③</sup>王晓娟认为, “经济收入状况不仅是影响农村养老家庭支持力的一个重要因素, 也是影响农村养老服务组织体系建设的经济基础。”<sup>④</sup>(2) 在公共医疗卫生方面。李放(2013)指出, “老人的年龄、收入状况、健康状况以及子女数量也会影响农村老年人对养老院的需求意愿。”<sup>⑤</sup>任勤(2015)在社会养老对老人健康的影响因素分析中指出, 社区是提供社会养老的重要主体, 社区是否有老年服务中心是衡量社会养老的重要指标。<sup>⑥</sup>王洪娜(2011)对山东农村老年人的研究发现, 养老院需求意愿主要受年龄、性别、有无配偶、健康状况、有无子女等因素影响。<sup>⑦</sup>

(3) 社会服务角度。熊锐(2012)通过对湖北省孝南区农村社会养老机构的调查得出, 养老机构的工作人员数量、财政支持的强度、管理制度、养老设施以及机构的供需是影响农村社会养老机构发展的主要因素。<sup>⑧</sup>刘霞、李国敬(2011)认为, “农村养老服务机构设施缺乏、陈旧、不完善, 服务项目和服务内容不全。同时养老服务从业人员数量少、不稳定、专业化程度低, 导致了农村养老服务组织服务能力和质量偏低。”<sup>⑨</sup>李兆友(2016)通过老年人的问卷调查,

<sup>①</sup> 贾丽艳, 杜强. SPSS 统计分析标准教程[M]. 北京: 人民邮电出版社, 2010, 150.

<sup>②</sup> 宫晓霞. 财政支持农村社会养老保险制度可持续发展: 国外经验及其启示[J]. 经济社会体制比较, 2015(2): 44-52.

<sup>③</sup> 赵迎旭, 王德文. 老年人非家庭赡养方式态度及影响因素分析[J]. 中国公共卫生, 2007(3): 261-262.

<sup>④</sup> 王晓娟. 农村养老的困境与出路[J]. 理论研究, 2011(6): 31-33.

<sup>⑤</sup> 李放. 生活满意度与养老院需求意愿的影响研究——江苏农村老年人的调查[J]. 南方人口, 2013(1): 34-42.

<sup>⑥</sup> 任勤. 社会养老对老年人健康影响的实证分析——基于城乡差异的视角[J]. 财经科学, 2015(3): 109-120.

<sup>⑦</sup> 王洪娜. 山东农村老人入住社会养老机构的意愿与需求分析[J]. 东岳论丛, 2011(9): 169-173.

<sup>⑧</sup> 熊锐. 农村社会化养老: 问题与对策——基于湖北省孝南区实证研究[J]. 特区经济, 2012(11): 152-155.

<sup>⑨</sup> 刘霞, 李国敬. 完善农村社会化养老服务体系的对策分析[J]. 黑河学刊, 2011(7): 139-140.



对农村社区养老的需求强度进行了实证研究得出了,“农村老年人需求在紧急救援服务和医疗保健方面较高;精神慰藉需求仅次于医疗保健需求。”<sup>①</sup>陈建兰(2010)对苏州空巢老人的调查发现,文化程度、儿子数量和养老金数量三个变量对养老院需求意愿有显著影响。<sup>②</sup>左冬梅(2011)等人的研究表明,代际支持、孝道观念、健康状况、儿子和女儿数等变量对养老院需求意愿具有显著影响,但年龄、性别、教育程度等因素则不具有显著影响。而且部分变量的影响关系并不稳健,即在加入新变量后,一些变量的显著性会发生改变。<sup>③</sup>吕雪枫(2018)对农村老年人的机构养老意愿研究也显示,家庭规模和家庭存款,显著影响农村老年人的机构养老意愿,家庭存款越多的老年人,越愿意选择机构养老。<sup>④</sup>此外,尚进云、薛兴利(2012)还从组织管理、基金管理、监督管理、实施效果、制度可持续性5个方面选取了21个指标,构建了农村社会养老保险运行质量评价指标体系。<sup>⑤</sup>崔树义对山东省养老机构的调查研究也显示,对民间养老机构来说,要实现可持续发展,资金和硬件、人员和服务都应得到有效保障。<sup>⑥</sup>

综合上述研究和相关指标可发现,经济发展水平、家庭经济状况、老年人的养老意愿、各地的医疗服务水平以及社会化养老机构本身的管理水平,专业照护人员的数量以及基础设施完善度等均对农村社会化养老的发展造成不同程度的影响。鉴此,本研究在上述研究基础上结合指标体系构建的全面性原则、可行性原则和科学性原则,以数据可得性和权威性为基础,以农村养老保障所需的相关要素为导向,从经济、医疗、社会服务以及与社会化养老相关的人力资源四个维度构建本部分的指标体系。

经济指标能从整体上反映本地区经济发展的水平和效益。经济发展水平直接关系到本地区社会资本的存量、农村养老的市场化水平和相关养老政策的实施。在广大农村地区,社会力量参与农村养老的首要因素依然是地方经济发展水平。还需考虑当地的医疗卫生水平,由于大多数农村养老机构并非都建立在乡镇,所以村内卫生室往往要能满足养老机构的基本医疗需求。社会服务指标是一些能为农村养老提供直接服务的机构或设施。人力资源指标主要是能反映不同地区构建农村养老机构时所需的各种专业技术人员的供给状况,这类人员的多寡往往能决定一个地区建立农村养老机构和其它养老服务机构的数量。具体指标体系见下表3-34。

<sup>①</sup> 李兆友.农村社区居家养老服务需求强度的实证分析[J].社会保障研究,2016(5):18-26.

<sup>②</sup> 陈建兰.空巢老人的养老意愿及其影响因素[J].人口与发展,2010(2):67-75.

<sup>③</sup> 左冬梅,李树苗,宋璐.中国农村老年人养老院居住意愿的影响因素研究[J].人口学刊,2011(1):24-31.

<sup>④</sup> 吕雪枫.农村老年人的机构养老意愿及其影响因素分析[J].中国农村观察,2018(4):102-116.

<sup>⑤</sup> 尚进云,薛兴利.新型农村社会养老保险运行评价研究[J].人口与经济,2012(1):91-96.

<sup>⑥</sup> 崔树义,田杨.养老机构发展“瓶颈”及其破解——基于山东省45家养老机构的调查[J].中国人口科学,2017(2):115-125+128.



表 3- 34 农村老有所养中政府社会引导能力指标体系

评价目标	一级指标	二级指标
农村 老有 所养 中政 府社 会引 导能 力	经济指标	各地区财政收入（亿元） 各地区财政支出（亿元） 农民人均可支配收入（元） 农民人均消费支出（元） 直接医疗救助支出（万元）
	医疗卫生指标	私人办村卫生室（个） 联合办村卫生室（个） 养老护理员累计合格人数（个）
	社会服务指标	农村养老机构数量（个） 社区服务机构数（个） 农村社会机构和服务设施数（个） 志愿者服务人次（次）
	人力资源指标	社会工作者总量（个） 农村养老机构专业技术人员（个） 农村养老机构管理人员（个） 农村社会工作者和助理社会工作者（个）

## 2.数据来源

在地方区域划分方面，本部分还是以上文东中西部的划分为标准。在数据来源方面，本部分基于数据的可得性和权威性，指标数据主要来自《中国统计年鉴 2018》《中国农村年鉴 2018》《中国民政统计年鉴 2018》《中国人口和就业统计年鉴 2018》，指标数据的搜集见附录 2。

## （三）描述性统计

### 1.指标数据的描述性分析

在数据搜集过程中发现东、中、西部地区在指标数据间存有较大差异，为进一步明晰指标数据间的这些差异，依据上述搜集到的指标数据从均值、极大值、极小值、峰度、偏度等方面进行分析，由于指标私人办村卫生室和指标农村社会工作者和助理社会工作师的数据中存在缺失值，本部分采用 SPSS22.0 中的序列均值法对此进行了补充。为研究便利，本部分将私人办村卫生室命名为  $x_1$ （个）、联合办村卫生室  $x_2$ （个）、农村居民人均可支配收入  $x_3$ （元）、农村居民人均消费支出  $x_4$ （元）、各地区财政收入  $x_5$ （亿元）、各地区财政支出  $x_6$ （亿元）、直接医疗救助支出  $x_7$ （万元）、农村养老机构数量  $x_8$ （个）、社区服务机构数  $x_9$ （个）、养老护理员累计合格人数  $x_{10}$ （人）、农村社会机构和服务设施数  $x_{11}$ （个）、农村养老机构专业



技术人员 x12 (人)、农村养老机构管理人员 x13 (人)、农村社会工作者和助理社会工作者 x14 (人)、社会工作者总数 x15 (人)、志愿者服务人次数 x16 (次)。各指标数据见附录 2。分析结果见下表 3-35。

表 3- 35 政府社会引导能力各指标数据的描述性统计

变量	N	极小值	极大值	均值	标准差	偏度		峰度		
	统计量	统计量	统计量	统计量	统计量	统计量	标准误	统计量	标准误	
东部地区	x1	11	26.00	24542	5165.36	7066.63	2.39	0.66	6.40	1.28
	x2	11	3.00	4536	758.73	1378.87	2.47	0.66	6.31	1.28
	x3	11	12880.90	27825	18608.59	5305.78	0.56	0.66	-1.19	1.28
	x4	11	9599.40	18810.50	14132.63	3470.26	0.03	0.66	-1.74	1.28
	x5	11	674.11	11320.35	4989.85	3088.76	0.66	0.66	0.25	1.28
	x6	11	633.18	15037.48	6522.06	4195.21	0.55	0.66	0.33	1.28
	x7	11	22650.10	232427	81512.17	65652.08	1.37	0.66	1.57	1.28
	x8	11	1.00	1252	491.09	426.15	0.55	0.66	-1.08	1.28
	x9	11	2584.00	66677	21787.36	20392.62	1.11	0.66	0.77	1.28
	x10	11	85.00	5823	1036.55	1712.07	2.61	0.66	7.15	1.28
	x11	11	218.00	15138	4333.45	4890.69	1.30	0.66	0.94	1.28
	x12	11	37.00	9042.00	3630.00	3028.52	0.41	0.66	-0.75	1.28
	x13	11	30.00	3056.00	1515.82	1021.18	-0.27	0.66	-1.08	1.28
	x14	11	8.00	106.00	59.33	33.93	-0.23	0.66	-0.97	1.28
	x15	11	38.00	5953.00	1540.09	1611.86	2.30	0.66	6.39	1.28
	x16	11	400	47834.00	14271.26	16260.29	1.055	0.661	-0.046	1.28
中部地区	x1	8	900.00	16168.00	5937.13	5789.86	1.04	0.75	-0.43	1.48
	x2	8	148.00	2953.00	1537.38	990.43	0.31	0.75	-0.94	1.48
	x3	8	10787.50	13812.10	12733.73	870.32	-1.73	0.75	4.52	1.48
	x4	8	8424.00	11632.50	10322.68	1126.46	-0.51	0.75	-0.63	1.48
	x5	8	1210.91	3407.22	2349.26	851.14	-0.27	0.75	-1.50	1.48
	x6	8	3725.72	8215.52	5665.58	1616.67	0.20	0.75	-1.15	1.48
	x7	8	55407.40	141786.3	104130.1	33749.48	-0.49	0.75	-1.31	1.48
	x8	8	144.00	1132.00	691.88	365.35	-0.30	0.75	-1.22	1.48
	x9	8	1735.00	14152.00	6778.75	4701.11	0.87	0.75	-0.81	1.48
	x10	8	69.00	3548.00	843.38	1163.97	2.25	0.75	5.27	1.48
	x11	8	100.00	1089.00	570.25	467.62	0.04	0.75	-2.66	1.48
	x12	8	861.00	3984.00	2053.63	985.32	1.00	0.75	1.22	1.48
	x13	8	1108.00	3601.00	2339.63	875.89	-0.24	0.75	-0.95	1.48
	x14	8	3.00	410.00	113.25	135.31	1.79	0.75	3.38	1.48
	x15	8	204.00	618.00	451.00	128.99	-0.93	0.75	1.03	1.48
	x16	8	100.00	24031.00	7270.00	8658.64	1.217	0.75	.549	1.48



西部地区	x1	12	434.00	19077.00	4405.96	5109.95	2.40	0.64	6.88	1.23
	x2	12	145.00	2583.00	670.17	671.45	2.43	0.64	6.57	1.23
	x3	12	8076.10	12637.90	10618.52	1441.81	-0.12	0.64	-0.69	1.23
	x4	12	6691.50	12184.40	9408.69	1580.65	0.17	0.64	-0.40	1.23
	x5	12	185.83	3577.99	1482.27	967.36	0.52	0.64	0.72	1.23
	x6	12	1372.78	8694.76	4179.59	2048.08	0.50	0.64	1.09	1.23
	x7	12	21093.20	187490.1	77601.25	47348.21	1.07	0.64	1.48	1.23
	x8	12	3.00	1877.00	339.08	516.07	2.79	0.64	8.50	1.23
	x9	12	74.00	23285.00	7880.25	7675.48	1.13	0.64	0.23	1.23
	x10	12	73.00	4623.00	805.00	1291.17	2.80	0.64	8.14	1.23
	x11	12	9.00	13415.00	1908.17	3843.34	2.90	0.64	8.72	1.23
	x12	12	34.00	3338.00	716.83	922.81	2.43	0.64	6.43	1.23
	x13	12	20.00	5550.00	992.67	1523.77	2.82	0.64	8.67	1.23
	x14	12	2.00	131.00	56.88	40.64	0.18	0.64	-0.64	1.23
	x15	12	3.00	940.00	360.58	309.37	0.75	0.64	-0.57	1.23
	x16	12	100	10069	5432.13	3837.01	-1.166	0.64	-1.854	1.23

上表3-35呈现了东部地区、中部地区和西部地区社会力量参与农村养老的各指标数据的描述性统计。由于涉及指标较多，本部分在各指标前给出了数字。1.私人办村卫生室。这一指标方面，东部地区的均值为5165.36个，最大值为24542个，最小值为26个；中部地区均值为5937.13个，最大值为16168个，最小值为900个；西部地区均值为4405.96个，最大值为19077个，最小值为434个。这些数据也表明差异最大的是东部地区，最小值仅为26个，从而表明东部地区内的大多数省份在这一指标上低于均值，峰度为6.4也验证了这一点。中部地区各省份间也存在差异，但相对较小，西部地区均值低于东部和中部，均值和最小值之间差距也非常大，一方面表明西部地区在整体上滞后于东部和中部地区，另一方面也表明西部地区私人村办卫生室的发展缓慢难以满足当地需求。这主要在于西部地区农村人口占总人口比例较大，但在私人办村卫生室方面却没有发展到与之匹配的程度。东部地区虽指标差距大，但东部农村地区整体经济发展较好，城镇化水平高，一定程度上可弥补这一差距。

2.联合办村卫生室方面。东部地区均值为758.73个，中部为1537.38个，西部为670.17个，三者之比为1.13:2.4:1。中部地区明显高于东部和西部。西部地区最低，中部地区的偏度为0.31整体较为平缓，东部偏度为2.47，西部偏度为2.43，两地区均存在极端值，从而也表明两地区联合办村卫生室的发展不均衡。3.农村居民人均可支配收入方面的均值，东部为18608.59元，中部为12733.73元，西部为10618.52元，三者之比为1.75:1.2:1，不同的人均可支配收入也表明个体对社会养老资源的可支付能力存有差距。4.农村居民人均消费支出方面，东部均值为14132.63元，中部为10322.68元，西部为9408.69元，三者之比为1.5:1.097:1。不同的消费能力往往可被作为是否在这一区域建立农村养老机构的重要参考指标。5.各地区财政收入，东部地区均值为4989.85



亿元，中部地区均值为2349.26亿元，西部地区均值为1482.27亿元，三者之比为3.37:1.59:1。三个地区的峰度和偏度也验证了这一点。东、中、西部地区补贴的财政收入也代表了各地区的经济发展程度，而经济发展程度的高低一定程度上也决定了这一地区社会资本的多寡。

6.各地区财政支出，东部地区均值为6522.06亿元，中部为5665.58亿元，西部为4179.59亿元，三者之比为1.56:1.36:1。财政支出的多寡一定程度上可决定该区域各项事业的发展，当然也包括社会力量参与农村养老方面。如政府针对社会力量参与农村养老方面给予的各项优惠政策等均与财政支持相关。7.直接医疗救助支出资金投入的多寡往往会影响该区域养老事业的发展，原因在于养老机构承接的老人大多是年龄较大者，各种疾病的发病率较高，医疗救助资金的投入往往能缓解养老机构的医疗压力。这一指标中，东部地区的均值为81512.17万元，中部为104130.1万元，西部为77601.25万元，三者之比为1.05:1.34:1。从这一比例可看出，中部地区投入最多，这主要在于中部地区有几个省为人口大省，如河南、湖北和湖南等。东部地区经济发展程度虽高，但在这一指标上投入却较低，原因可能在于东部地区城镇化水平较高，农村相对富裕。但若从人均方面看，东部地区人均接受直接医疗救助的费用仍高于中部和西部。

8.农村养老机构数量方面，东部地区均值为491.09个，最大值为1252个，最小值仅为1，两者差距非常大，这一指标中的1为海南省，这可能与各地区统计的疏漏有关也可能是该地区目前尚未重视农村养老机构的建立。中部地区的均值为691.88个，最大值为1132个，最小值为144个。各省间也存在一定差距，但整体的差距并不大。西部地区均值为339.08个，最大值为1877个，最小值为3个。两者差距非常大，一定程度上也表明西部各省份间经济发展程度的差异，另一方面也表明西部各省对农村养老机构的重视不够。总体来讲，中部地区农村养老机构的分布较为合理，东部和西部地区内各省份间的差异较大。9.社区服务机构方面，东部地区的均值为21787.36个，中部地区为6778.75个，西部地区为7880.25个，三者之比为2.77:0.86:1。东部地区明显高于中部和西部地区，这主要在于经济发展较好的地区社会组织的发展也较好，社会建设和和相关服务机构也较多。中部地区低于西部地区的原因可能在于西部地区在“西部大开发”过程中具有诸多政策优势。

10. 养老护理员均值方面，东部地区为1036.55个，最大值为5823个，最小值为85个，差距较大，峰度也验证了这一点。中部地区为843.38个，最大值为3548个，最小值为69个，差距较大，峰度也验证了这一点，西部地区为805个，最大值为4623个，最小值为73个，差距也较大。在这一指标上东、中、西部地区的差距均较大，这可能在于各省间对这一指标的重视程度不同。11.农村社会机构和服务设施数的均值，东部地区为4333.45个，最大值为15138个，最小值为218个，差距较大。中部为570.25个，最大值为1089个，最小值为100个，差距相对较小。西部为1908.17个，最大值为13415个，最小值为9个，差距非常大。上述指标数据显示，中部地区明显低于东部和西部地区，但在各养老机构的分布方面，中部地区相对均匀，西部地区虽整体大于中部地区，但各省间差距非常大。12.农村养老机构专业技术人员均值方面，东部为3630人，最大值为



9042人，最小值为37人，差距非常大。中部2054人，最大值为3984人，最小值为861人，差距较小。西部717人，最大值为3338人，最小值为34人，差距非常大。东部地区明显高于中部和西部地区，但在各省市的分布方面，东部地区和西部地区各省间的差距非常大，而中部地区各省间专业技术人才分布则相对较好。这可能与近年来中部地区各省农村养老问题加重，亟需培养专业人才来支撑养老机构的发展有关。13.农村养老机构管理人员的均值，东部1515.82人，中部为2339.63人，西部为992.67人，三者之比为1.53:2.36:1。这主要与各地区农村养老机构数量相关，上述农村养老机构数量之比分析也显示中部地区在均值方面明显高于东部和西部地区，所以在养老机构管理师方面自然也呈现出这一比例。

14.农村社会工作者和助理社会工作师的均值方面，东部地区为59.33人，中部为113.25人，西部为56.88人。这在一定程度上也表明中部地区高于东部和西部。在人员分配方面中部地区最大值为410人，最小值仅为3人，也表明中部地区内部各省份间也存在较大差异，呈现非均衡状态。西部地区最大值为131人，最小值为2人。东部地区最大值为106人，最小值为8人。总体来讲，东、中、西部地区在这一指标上均存在较大差异，但中部地区整体状况较好。15.社会工作者总人数方面，东部地区均值为1540.09人，中部为451人，西部为360.58人，三者之比为4.27:1.25:1。东部地区明显高于中部和西部，这主要和地方经济发展有关，一般认为，经济发达区域对社会工作服务的需求也越大，社工人数也较多，如广东、深圳以及北京、上海等地。而经济较落后区域的社会服务需求相对较少，社工人数也较少，如新疆、内蒙以及甘肃等地。但是在区域内部方面，这一指标依然存有较大差距，如东部地区最大值为广东的5953人，最小值为海南的38人。西部地区最大值为四川的940人和西藏的3人。中部地区最大值为湖南的618人，最小值为江西的204人，各省之间的差距相对较小。16.在志愿者服务人次数方面。东部地区的均值为14271次，中部地区的均值为7270次，西部地区的均值为5432.13。三者之比为2.63:1.34:1。东部地区明显高于中部和西部，一定程度上也表明经济发展水平与志愿服务具有直接的关联。中部地区志愿服务人次数较高在于中部多为人口大省，农村人口占总人口的比例较高，养老服务需求相应也较高。西部也面临同样的状况。

## 2.指标数据的相关性分析

上述描述性统计显示了社会力量参与农村养老的的实然状态，呈现了不同区域间的差异，为探索这些指标间的关联程度，依据上述数据对各指标进行相关性检验，以探索各指标间的关联性，分析结果见下表3-36。



表 3- 36 政府社会引导能力各指标的相关系数矩阵

	x1	x2	x3	x4	x5	x6	x7	x8	x9	x10	x11	x12	x13	x14	x15	x16
x1	1	.292	-.149	-.179	.050	.017	.228	.385*	.069	.418*	-.041	.194	.411*	.069	-.015	-.127
		.111	.424	.335	.790	.927	.218	.033	.714	.019	.827	.297	.022	.713	.934	.496
x2	.292	1	-.130	-.173	.202	.367*	.412*	.613**	.103	.318	.017	.534**	.623**	.136	-.031	.145
	.111		.486	.352	.277	.042	.021	.000	.582	.081	.929	.002	.000	.465	.869	.436
x3	-.149	-.130	1	.946**	.629**	.395*	-.019	.110	.253	-.069	.232	.536**	.169	-.008	.444*	.387*
	.424	.486		.000	.000	.028	.920	.556	.169	.712	.209	.002	.364	.968	.012	.031
x4	-.179	-.173	.946**	1	.628**	.412*	.065	.182	.309	-.049	.287	.498**	.209	-.030	.467**	.388*
	.335	.352	.000		.000	.021	.729	.326	.091	.795	.117	.004	.259	.872	.008	.031
x5	.050	.202	.629**	.628**	1	.876**	.590**	.519**	.786**	.484**	.657**	.739**	.472**	.078	.901**	.638**
	.790	.277	.000	.000		.000	.000	.003	.000	.006	.000	.000	.007	.676	.000	.000
x6	.017	.367*	.395*	.412*	.876**	1	.751**	.659**	.765**	.599**	.619**	.586**	.624**	.225	.807**	.599**
	.927	.042	.028	.021	.000		.000	.000	.000	.000	.001	.000	.000	.223	.000	.000
x7	.228	.412*	-.019	.065	.590**	.751**	1	.813**	.630**	.538**	.508**	.413*	.746**	.088	.566**	.537**
	.218	.021	.920	.729	.000	.000		.000	.000	.002	.004	.021	.000	.638	.001	.002
x8	.385*	.613**	.110	.182	.519**	.659**	.813**	1	.532**	.431*	.456**	.608**	.962**	-.037	.355	.512**
	.033	.000	.556	.326	.003	.000	.000		.002	.016	.010	.000	.000	.842	.050	.003
x9	.069	.103	.253	.309	.786**	.765**	.630**	.532**	1	.518**	.811**	.476**	.446*	-.031	.811**	.634**
	.714	.582	.169	.091	.000	.000	.000	.002		.003	.000	.007	.012	.871	.000	.000
x10	.418*	.318	-.069	-.049	.484**	.599**	.538**	.431*	.518**	1	.426*	.136	.388*	.255	.594**	.152
	.019	.081	.712	.795	.006	.000	.002	.016	.003		.017	.466	.031	.166	.000	.414
x11	-.041	.017	.232	.287	.657**	.619**	.508**	.456**	.811**	.426*	1	.341	.335	.073	.662**	.612**
	.827	.929	.209	.117	.000	.000	.004	.010	.000	.017		.061	.066	.698	.000	.000
x12	.194	.534**	.536**	.498**	.739**	.586**	.413*	.608**	.476**	.136	.341	1	.600**	-.074	.442*	.599**
	.297	.002	.002	.004	.000	.001	.021	.000	.007	.466	.061		.000	.691	.013	.001
x13	.411*	.623**	.169	.209	.472**	.624**	.746**	.962**	.446*	.388*	.335	.600**	1	.002	.299	.397*
	.022	.000	.364	.259	.007	.000	.000	.000	.012	.031	.066	.000		.990	.102	.027
x14	.069	.136	-.008	-.030	.078	.225	.088	-.037	-.031	.255	.073	-.074	.002	1	.012	-.053
	.713	.465	.968	.872	.676	.223	.638	.842	.871	.166	.698	.691	.990		.948	.776
x15	-.015	-.031	.444*	.467**	.901**	.807**	.566**	.355	.811**	.594**	.662**	.442*	.299	.012	1	.510**
	.934	.869	.012	.008	.000	.000	.001	.050	.000	.000	.000	.013	.102	.948		.003
x16	-.127	.145	.387*	.388*	.638**	.599**	.537**	.512**	.634**	.152	.612**	.599**	.397*	-.053	.510**	1
	.496	.436	.031	.031	.000	.000	.002	.003	.000	.414	.000	.001	.027	.776	.003	

\*\* 表示显著性水平 $P < 0.01$ 。\*表示显著性水平 $P < 0.05$

上表3-36显示, 1.私人办村卫生室与农村养老机构数量( $r=0.385, P < 0.05$ )、农村养老护理员累计合格人数( $r=0.418, P < 0.05$ )、农村养老机构管理人员( $r=0.411, P < 0.05$ )呈正相关。这主要在于农村养老机构的建立需要大量医疗卫生机构的支持, 从而为私人办村卫生室提供了条件。养老护理员可为村卫生室提供一定的人力支持。2.联合办村卫生室与各地区财政支出( $r=0.376$ ,



$P < 0.05$ )、直接医疗救助支出 ( $r=0.412, P < 0.05$ )、农村养老机构 ( $r=0.613, P < 0.01$ )、农村养老机构专业技术人员 ( $r=0.534, P < 0.01$ )、农村养老机构管理人员 ( $r=0.623, P < 0.01$ ) 呈正相关。联合办村卫生室往往是政府和社会力量的结合,为农村养老提供医疗服务,与上述指标呈正相关也表明联合办村卫生室需要政府的资金支持,需要专业技术人员和管理人员来支持其发展,从而更好的为农村养老机构服务。3.农村居民人均可支配收入与农村人均消费支出 ( $r=0.946, P < 0.01$ )、各地区财政收入 ( $r=0.629, P < 0.01$ )、各地区财政支出 ( $r=0.395, P < 0.05$ )、农村养老机构专业技术人员 ( $r=0.536, P < 0.01$ )、社会工作者 ( $r=0.444, P < 0.05$ ) 呈正相关。农村可支配收入往往能代表一定的支付能力,与上述指标的相关性,一定程度上可表明农民自身有支付此类人员提供服务的费用。4.农村人均消费支出与农村居民人均可支配收入 ( $r=0.946, P < 0.01$ )、各地区财政收入 ( $r=0.628, P < 0.01$ )、各地区财政支出 ( $r=0.412, P < 0.05$ )、农村养老机构专业技术人员 ( $r=0.498, P < 0.01$ )、社会工作者人数 ( $r=0.467, P < 0.01$ ) 呈正相关。消费支出往往代表农民的消费能力,与地区经济的发展紧密相连,养老消费需求也为相关专业技术人员和社会工作者的出现创造了条件。

5.地区财政收入与农村居民人均可支配收入 ( $r=0.629, P < 0.01$ )、农村居民人均消费支出 ( $r=0.628, P < 0.01$ )、各地区财政支出 ( $r=0.876, P < 0.01$ )、直接医疗救助支出 ( $r=0.59, P < 0.01$ )、农村养老机构数量 ( $r=0.519, P < 0.01$ )、社区服务机构数 ( $r=0.786, P < 0.01$ ) 等呈明显正相关。一定程度上可表明地方财政收入直接受这些指标的影响。6.各地区财政支出与联合办村卫生室 ( $r=0.367, P < 0.01$ )、农村居民人均可支配收入 ( $r=0.395, P < 0.01$ )、农村居民人均消费支出 ( $r=0.412, P < 0.05$ )、各地区财政收入 ( $r=0.876, P < 0.01$ )、直接医疗救助支出 ( $r=0.751, P < 0.01$ )、农村养老机构数量 ( $r=0.659, P < 0.01$ )、社区服务机构数 ( $r=0.765, P < 0.01$ )、养老护理员累计合格人数 ( $r=0.599, P < 0.01$ )、农村社会机构和服务设施数 ( $r=0.619, P < 0.01$ ) 等呈正相关。这也表明,村卫生室、医疗支出、农村养老机构和社会服务机构的运行往往需要政府直接的财政支持,以保障其良好运行。7.直接医疗救助支出与联合办村卫生室 ( $r=0.412, P < 0.05$ )、各地区财政收入 ( $r=0.59, P < 0.01$ )、各地区财政支出 ( $r=0.751, P < 0.01$ )、农村养老机构数量 ( $r=0.813, P < 0.01$ )、社区服务机构数 ( $r=0.630, P < 0.01$ )、养老护理员累计合格人数 ( $r=0.538, P < 0.01$ )、农村社会机构和服务设施数 ( $r=0.508, P < 0.01$ )、农村养老机构专业技术人员 ( $r=0.413, P < 0.01$ )、农村养老机构管理人员 ( $r=0.746, P < 0.01$ )、社会工作者人数 ( $r=0.566, P < 0.01$ ) 呈正相关。8.农村养老机构数量与私人办村卫生室 ( $r=0.385, P < 0.05$ )、联合办村卫生室 ( $r=0.613, P < 0.01$ )、各地区财政收入 ( $r=0.519, P < 0.01$ )、各地财政支出 ( $r=0.659, P < 0.01$ )、直接医疗救助支出 ( $r=0.813, P < 0.01$ )、社区服务机构数 ( $r=0.532, P < 0.01$ )、养老护理员累计合格人数 ( $r=0.431, P < 0.05$ )、农村社会机构和服务设施数 ( $r=0.456, P < 0.01$ )、农村养老机构专业技术人员 ( $r=0.608, P < 0.01$ )、农村养老机构管理人员 ( $r=0.962, P < 0.01$ ) 呈正相关。

9.社区服务机构数与各地区财政收入 ( $r=0.786, P < 0.01$ )、各地区财政支出 ( $r=0.765, P < 0.01$ )、



直接医疗救助支出( $r=0.630, P<0.01$ )、农村养老机构数量( $r=0.532, P<0.01$ )、养老护理员累计合格人数( $r=0.518, P<0.01$ )、农村社会机构和服务设施数( $r=0.811, P<0.01$ )、农村养老机构专业技术人员( $r=0.476, P<0.01$ )、农村养老机构管理人员( $r=0.446, P<0.01$ )、社会工作者人数( $r=0.811, P<0.01$ )呈正相关。社区服务机构主要提供与社会服务相关的各类项目,其运行既需要社会工作者、专业技术人员也需要养老护理员的参与,同时也需要政府的财政支持和相关医疗资金的支持。10.养老护理员累计合格人数与私人办村卫生室( $r=0.418, P<0.05$ )、各地区财政收入( $r=0.484, P<0.01$ )、各地区财政支出( $r=0.599, P<0.01$ )、直接医疗救助支出( $r=0.538, P<0.01$ )、农村养老机构数量( $r=0.431, P<0.05$ )、社区服务机构数( $r=0.518, P<0.01$ )、农村社会机构和服务设施数( $r=0.426, P<0.05$ )、社会工作者人数( $r=0.594, P<0.01$ )呈正相关。养老护理人员主要为农村养老机构提供医护支持,同时也需要政府提供一定的资金支持,与社会工作者呈正相关主要在于部分养老护理者往往也具备社会工作者资格。

11.农村社会机构和服务设施数与各地区财政收入( $r=0.657, P<0.01$ )、各地区财政支出( $r=0.619, P<0.01$ )、直接医疗救助支出( $r=0.508, P<0.01$ )、农村养老机构数量( $r=0.456, P<0.01$ )、社区服务机构数( $r=0.811, P<0.01$ )、养老护理员累计合格人数( $r=0.426, P<0.05$ )、农村养老机构管理人员( $r=0.388, P<0.05$ )、社会工作者人数( $r=0.662, P<0.01$ )呈正相关。农村社会机构的运行需要政府资金支持和医疗救助支持,同时也需要相关的社区服务机构、养老护理者和社会工作者的配合。12.农村养老机构专业技术人员与联合办村卫生室( $r=0.534, P<0.01$ )、农村人均可支配收入( $r=0.536, P<0.01$ )、农村居民人均消费支出( $r=0.498, P<0.01$ )、各地区财政收入( $r=0.739, P<0.01$ )、各地区财政支出( $r=0.586, P<0.01$ )、直接医疗救助支出( $r=0.413, P<0.05$ )、农村养老机构数量( $r=0.608, P<0.01$ )、社区服务机构数( $r=0.476, P<0.01$ )、农村养老机构管理人员( $r=0.6, P<0.01$ )、社会工作者总数( $r=0.442, P<0.05$ )呈正相关。农村养老专业技术人员的多寡往往决定农村养老机构和社会服务机构的有序运行,其数量也取决于地方经济的发展程度和地方财政支持力度。

13.农村养老机构管理人员与私人办村卫生室( $r=0.411, P<0.05$ )、联合办村卫生室( $r=0.623, P<0.01$ )、各地区财政收入( $r=0.472, P<0.01$ )、各地区财政支出( $r=0.624, P<0.01$ )、直接医疗救助支出( $r=0.746, P<0.01$ )、农村养老机构数量( $r=0.962, P<0.01$ )、社区服务机构数( $r=0.446, P<0.05$ )、养老护理员累计合格人数( $r=0.388, P<0.05$ )呈正相关。养老机构管理者的多寡取决于地方养老机构的数量,而地方养老机构的数量又取决于地方财政支持、医疗支持以及社会服务机构和养老护理员的多寡。14.农村社会工作者和助理社会工作者没有与其呈正相关性指标。15.社会工作者总数与农村居民人均可支配收入( $r=0.444, P<0.05$ )、农村居民人均消费支出( $r=0.467, P<0.01$ )、各地区财政收入( $r=0.901, P<0.01$ )、各地区财政支出( $r=0.807, P<0.01$ )、直接医疗救助支出( $r=0.566, P<0.01$ )、社区服务机构数( $r=0.811, P<0.01$ )、养老护理员累计合格人数( $r=0.594, P<0.01$ )、农村社会机构和服务设施数( $r=0.662, P<0.01$ )、



农村养老机构专业技术人员( $r=0.442$ ,  $P<0.05$ )呈正相关。社会工作者与这些指标呈正相关也表明其数量一定程度上取决于地方经济发展水平和养老服务需求,同时也与各农村养老机构的多寡和社会服务机构的多寡直接相关。16. 志愿者服务人次与农村居民人均可支配收入( $r=0.387$ ,  $P<0.05$ )、农村居民人均消费支出( $r=0.388$ ,  $P<0.05$ )、各地区财政收入( $r=0.638$ ,  $P<0.01$ )、各地区财政支出( $r=0.599$ ,  $P<0.01$ )、直接医疗救助支出( $r=0.537$ ,  $P<0.01$ )、农村养老机构数量( $r=0.512$ ,  $P<0.01$ )、社区服务机构数( $r=0.634$ ,  $P<0.01$ )、农村社会机构和服务设施数( $r=0.612$ ,  $P<0.01$ )、农村养老机构专业技术人员( $r=0.559$ ,  $P<0.01$ )、农村养老机构管理人员( $r=0.397$ ,  $P<0.05$ )、社会工作者人数( $r=0.510$ ,  $P<0.01$ )呈明显正相关性。尤其是与各地区财政收入和财政支出呈正相关,也再次验证了经济发展水平在一定程度上可决定志愿者服务人次,如经济发达地区往往有较多志愿服务组织,北京、广州、上海等地的农村地区往往有较多志愿者开展服务。

#### (四) 变量说明

变量说明的目的在于确定回归分析中的因变量和自变量。在本研究中将因变量  $y$  确定为农村养老机构的数量。政府鼓励和支持社会力量参与农村养老,而如何呈现社会力量参与农村养老的效果,显然需要一些代表性指标,而农村区域范围内有多少家养老机构在一定程度上具有代表性意义。依据上述相关系数矩阵的分析结果,本部分在自变量方面选择了联合村办卫生室  $x_2$ 、各地区财政支出  $x_6$ 、直接医疗救助支出  $x_7$ 、社区服务机构数  $x_9$ 、农村养老护理员累计合格人数  $x_{10}$ 、农村社会机构和服务设施数  $x_{11}$ 、农村养老机构专业技术人员  $x_{12}$ 、志愿者服务人次  $x_{16}$ 。<sup>①</sup>此外,这些指标在上述相关性检验中显示,大多与因变量农村养老机构数量在0.01显著性水平上呈正相关,这在一定程度上可提升实证分析的准确性。

#### (五) 模型的分析

本部分依据上述变量数目和相关的指标数据,在具体的回归分析方法上选择了逐步回归法。“逐步回归的基本思想是通过筛选、挑选偏回归平方和贡献因子来建立回归方程,在决定是否引入一个新的影响因素时,用方差进行显著性检验,同时,在自变量的引入过程中,每引入一个变量后都要进行  $F$  检验,如果判定这个影响因素通过显著检验,则将该因素归入回归方程中,否则不进入。”<sup>②</sup>逐步回归保障在引入新的自变量前回归方程中的所有自变量对因变量均是显著的。其优点在于降低自变量间的干扰,提高回归模型的准确度。<sup>③</sup>为避免各变量量纲影响,本部

<sup>①</sup> 由于农村养老机构管理人员这一指标往往是农村养老机构成立后才确定,为提升研究的准确性,未将其纳入自变量中,其它指标由于显著性概率低于上述选定的指标所有未被纳入。

<sup>②</sup> 吕海燕等. 基于逐步回归分析的河南粮食产量因素研究[J]. 河南科学, 2013(12): 2134-2136.

<sup>③</sup> 常规多元线性回归在分析过程中是采用强制进入的方式将自变量纳入回归方程,不能避免自变量间的干扰,回归效果的可靠性较低。



分对上述指标数据进行了标准化处理, 选择了 Z 标准化方法, 标准化公式已在前文介绍。利用 SPSS22.0 对指标数值进行标准化处理, 消除指标数据间计算单位不同的影响, 步骤如下。

### 1. 变量输入与移除

表 3-37 给出了输入和输出的每一步进入回归方程的变量和被剔除的变量, 采用回归的方法和准则。本部分的回归分三步完成, 引入了 3 个变量, 分别是直接医疗救助支出, 农村养老机构专业技术人员 and 联合办村卫生室。逐步回归准则是显著性概率  $P < 0.05$  时变量进入方程, 当显著性概率  $P > 0.1$  时变量不进入方程。

表 3- 37 输入 / 移去的变量<sup>a</sup>

模型	输入的变量	移去的变量	方法
1	Zscore(x7)	.	步进 (准则: F-to-enter 的概率 $\leq .050$ , F-to-remove 的概率 $\geq .100$ )。
2	Zscore(x2)	.	步进 (准则: F-to-enter 的概率 $\leq .050$ , F-to-remove 的概率 $\geq .100$ )。
3	Zscore(x12)	.	步进 (准则: F-to-enter 的概率 $\leq .050$ , F-to-remove 的概率 $\geq .100$ )。

a. 因变量: Zscore(农村养老机构数量)

### 2. 模型汇总

下表 3-38 显示, 随着自变量的增加,  $R^2$  的值也不断增加, 估算的标准误差逐渐降低。此外, 模型 1 中调整后的  $R^2$  系数为 0.650, 估计的标准误差为 0.591; 模型 2 的  $R^2$  系数值为 0.737, 估计的标准误差为 0.513; 模型 3  $R^2$  系数值为 0.765, 估计的标准误差为 0.485。显然, 模型 3 的的调整  $R^2$  系数值大于模型 1 和模型 2, 标准误差也低于前两者。表明自变量与因变量之间的相关系数较高, 说明引入方程的自变量具有一定作用, 拟合度也比较好。

表 3- 38 模型汇总<sup>d</sup>

模型	R	$R^2$	调整 $R^2$	标准 估计的误差
1	.813 <sup>a</sup>	.661	.650	.59182688
2	.869 <sup>b</sup>	.755	.737	.51259023
3	.888 <sup>c</sup>	.788	.765	.48514035

a. 预测变量: (常量), Zscore(x7)。b. 预测变量: (常量), Zscore(x7), Zscore(x2)。c. 预测变量: (常量), Zscore(x7), Zscore(x2), Zscore(x12)。d. 因变量: Zscore(x8)

### 3. 方差分析

下表 3-39 给出了回归过程中的每一步方差分析结果, 回归的平方和, 自由度以及残差平方和等。由于上表模型汇总中已表明模型 3 的拟合度最好, 故此在方差分析中本部分仅对模型 3 的



方差进行分析。模型3方差分析的结果也表明,当预测因子为直接医疗救助支出、农村养老机构专业技术人员、联合办村卫生室时检验值F等于33.488,显著性概率P<0.001。说明三个自变量的回归系数不为零,回归方程具有统计学意义。

表 3- 39 方差分析表

模型	平方和	df	均方	F	Sig.
3 回归	23.645	3	7.882	33.488	.000 <sup>a</sup>
残差	6.355	27	.235		
总计	30.000	30			

a. 预测变量: (常量), Zscore(x7)。b. 预测变量: (常量), Zscore(x7), Zscore(x2)。c. 预测变量: (常量), Zscore(x7), Zscore(x2), Zscore(x12)。d. 因变量: Zscore(x8)

#### 4.回归系数估计与分析

下表3-40给出了逐步回归过程的标准化和非标准化回归系数, t检验值和显著性水平, 95%的置信区间, 偏回归系数等等。在模型3的逐步回归中, 偏回归系数平方和往往被用来研判自变量对因变量的影响程度, 自变量的偏回归平方和越大, 表明自变量对因变量的影响也越大。

表 3- 40 回归系数

模型	非标准化系数		标准系数	t	Sig.	共线性统计量	
	B	标准 误差	试用版			容差	VIF
3 (常量)	1.925E-16	.087		.000	1.000		
Zscore(x7)	.623	.100	.623	6.209	.000	.778	1.285
Zscore(x2)	.237	.108	.237	2.193	.037	.670	1.491
Zscore(x12)	.223	.108	.223	2.064	.049	.670	1.494

a. 因变量: Zscore(x8)

从模型3的回归系数可得出最终的回归系数估计值, 综合上述分析可得出如下回归方程:

$$y = 0.623 * x_7 + 0.237 * x_2 + 0.223 * x_{12}$$

自变量直接医疗救助支出、联合办村卫生室和农村养老机构专业技术人员的标准化系数分别是0.623、0.237和0.223, 说明直接医疗救助支出的作用在农村社会力量养老方面的作用大于农村养老机构专业技术人员数量和联合办村卫生室, 同时联合办村卫生室又大于专业技术人员数量。共线性诊断中三个自变量的方差膨胀因子VIF均小于5 (0<VIF<10, 不存在多重共线性, 10≤VIF<100, 存在较强的多重共线性。) t检验中直接医疗救助支出、联合办村卫生室、专业技术人员的显著性概率P<0.05, 均具有显著意义。在其它变量不变的情况下, 自变量直接医疗救助支出金额每改变一个单位, y将改变0.623个单位, 农村养老机构的技术人员每增加一个



单位,  $y$  将改变0.223个单位。联合办村卫生室每改变一个单位,  $y$  将改变0.237个单位。这也表明, 农村社会养老机构的建立目前还主要依赖于各地方直接医疗救助支出和各地区农村养老机构的专业技术人员。因为, 农村社会力量承办的养老机构更关注政府直接医疗救助能补贴多少, 对大多数农村养老机构来讲, 老人生病是常有的事, 政府能否给予一定的医疗救助一方面关系到老人的治疗费用, 另一方面也影响到养老院的运行。一些能较容易获取政府医疗资助的农村养老机构往往也运行良好, 对老人的吸引力也较强。农村养老机构的专业技术人员的多少也在一定程度上决定该地区农村养老机构数量, 原因在于政府为保障农村老年人养老权益, 确保农村养老机构的专业化程度, 对农村养老机构的申办要求严格, 养老机构专业技术人员的比例有专门规定。联合办村卫生室对农村养老机构的影响也较为直接, 主要在于农村养老机构老人的医疗救助目前还主要依赖于村卫生室, 而私人办村卫生室往往不能在新农村合作医疗中报销, 而联合办村卫生室则具备报销资格, 这也是联合办村卫生室能影响不同区域农村养老机构数量的重要原因。

其它自变量养老护理员、各地区财政支出、社会服务机构数量、志愿者服务人次、农村社会机构和服务设施等在逐步回归过程中未被纳入方程, 这主要在于在回归过程中本部分设定的输入和输出变量的准则是  $P < 0.05$  时变量进入方程, 否则不进入方程。这些自变量在逐步回归过程中由于未达到这一标准而被排除出了回归过程。

## 四、农村老有所养政府监管能力评价

对农村老有所养中政府监管的评价是一项复杂的系统工作, 需构建完善的评价指标体系。由于各指标仅能反映政府监管的某一方面, 且各指标间还存在不同程度的关联。对各指标的描述和统计往往难以呈现政府监管的整体效果, 需要一种能将各指标进行归纳整合的方法, 从众多指标中提取一些更具代表性的指标来反映农村老有所养政府监管的能力。因子分析和主成分分析作为一种降维方法, 在指标降维方面常被采用, 上文农村养老资源供给评价方面, 已介绍了两者的区别, 本部分将采用因子分析方法对农村老有所养政府监管能力进行评价。按照上文对因子分析的应用, 对指标数据取自然对数, 在此基础上, 利用 SPSS22.0, 选择 Z 标准化方法对指标数值进行标准化处理。

### (一) 因子分析模型

因子分析法主要是在降低因子数量的前提下, 用少数公因子代表多数指标来描述多个指标间的关系, 浓缩了信息, 使问题的分析更加的直观。其最大优势在于客观上确定了各个公因子的权重, 克服主观赋值方法的随意性, 保障了分析结果的客观性。农村老有所养政府监管能力评价涉及到的指标大多是相关的, 且变量数目较多, 使用因子分析法可以方便的找出公因子,





率指标下设置了二级指标“监管工作执行”，包括监管违规次数，是否开通了监管举报电话和信箱等指标。<sup>①</sup>张智勇等（2013）在养老服务供应链绩效评价的研究中从支持绩效、运作绩效和结果绩效三个维度构建养老服务供应链绩效评价的指标体系，其中在支持绩效维度下构建了“政府参与度、养老服务与设施、人力资源支持程度”三个指标。其中，政府参与度指标包括监督力度和相关法律法规的完备程度。养老服务设施指标包括养老服务种类齐全程度和养老服务配套设施完善程度，人力资源支持程度指标包括专业服务人员投入与服务人员素质等。<sup>②</sup>江玉荣（2014）研究了养老基金投资监管法律制度，“在具体监管方法上强调养老基金监管的复杂性和系统性，强调构建内外结合的监管体系，内部监管包括财务和审计，外部监管包括行政监管、财政监管、审计监管和社会监管。”<sup>③</sup>武萍，周卉（2013）从内部监督道德风险、外部欺诈冒领风险、养老金偿付能力风险方面分析了农村养老保险金存在的风险，从完善新农保基金监管的组织体系，完善新农保基金监督委员会的工作机制方面构建了监管体系。<sup>④</sup>高璇（2014）从利益博弈的角度研究了政府对农村公共产品的供给，强调政府健全的制度安排、完善的供给体系以及有效的监管体系。其中，健全的制度安排强调农村公共产品供给中除基本的产品和服务供给外，还需要设置专门的法律援助系统，如针对老年人的法律援助中心，专门调解人员。<sup>⑤</sup>俞雪花（2016）强调，针对社保基金的运行，“要建立可监测的指标体系，了解社保基金的收支、结余情况，分析各地区各险种社保基金的运行情况是否健康、能否持续，关注养老保险缺口和医疗保险支出范围问题等。”<sup>⑥</sup>李乐（2014）在研究美国公共事业监管绩效评价指标体系中，强调以结果为导向的绩效监管，包括外部经济绩效指标和社会责任绩效指标。社会绩效指标体系包括：减少事故发生率；促进公共服务的公平合理；处理顾客投诉；顾客满意度调查。<sup>⑦</sup>赵洁通过分析法律规范、法律援助、专门的监管部门以及服务需求评估等论述了国外养老监管的经验。<sup>⑧</sup>张凡通过对上海市养老服务监管的研究，分析了由服务提供、服务保障、服务安全三大参数构成的养老服务监管指标体系。<sup>⑨</sup>

上述研究均是极有价值的研究成果，为本部分农村养老的监管提供了有益的借鉴。本部分在遵循上述指标构建原则的基础上，借鉴已有研究成果，本研究试图从法律援助、服务供给以及服务保障等方面构建指标体系，以求能较为客观地反映政府在农村老有所养监管方面的能力，

<sup>①</sup> 张新瑞. 新型农村合作医疗基金监管有效性评价研究[D]. 山东农业大学硕士学位论文, 2013.

<sup>②</sup> 张智勇等. 养老服务供应链创新模式: 绩效评价与优化策略——基于广州荔湾区的调查[J]. 商业研究, 2013(8): 23-29.

<sup>③</sup> 江玉荣. 养老基金投资监管法律制度研究[D]. 安徽大学博士学位论文, 2014.

<sup>④</sup> 武萍, 周卉. 新型农村社会养老保险基金监管体系分析[J]. 首都经济贸易大学学报, 2013(2): 55-60.

<sup>⑤</sup> 高璇. 农村公共产品有效供给的政府行为探析——基于利益博弈分析[J]. 湖北经济学院学报, 2014(2): 66-71.

<sup>⑥</sup> 俞雪花. 建立指标体系, 监督社保基金[J]. 人民之声, 2016(1): 41.

<sup>⑦</sup> 李乐. 美国公用事业政府监管绩效评价体系研究[J]. 中国行政管理, 2014(6): 114-119.

<sup>⑧</sup> 赵洁. 养老服务监管的国际经验及启示[J]. 社会政策研究, 2019(2): 22-34.

<sup>⑨</sup> 张凡. 标准体系、评价体系、信用体系互补互促上海市筑牢养老服务监管三道堡垒[J]. 中国社会工作, 2020(2): 32-33.



指标体系见下表 3-41。

表 3- 41 农村老有所养政府监管能力评价指标体系

评价目标	一级指标	二级指标
农村 老有 所养 政府 监管 能力	法律 援助	涉老案件（件）
		老年法律援助中心（个）
		乡镇、街道民政助理员（个）
		维权协调组织数（个）
	养老 服务 与 保 障	老年活动站/中心/室（个）
		村、居老年人协会（个）
		参与城乡养老保险的人数（万人）
		农村社区养老机构和设施（个）
		农村最低生活保障老年人数（万人）
		养老护理员数量（个）
		资助参加医疗保险和合作医疗的人数（万人）

## 2.数据来源

在数据来源方面，为保障数据的可得性、完整性和权威性，本部分的数据均来自《中国统计年鉴 2018》《中国民政统计年鉴 2018》《中国农村统计年鉴 2018》和《中国人力资源和社会保障年鉴 2018》。指标数据见附录 3。

### （三）因子分析过程

#### 1.公因子提取

在确定了农村养老中政府监管指标体系、数据来源、数据取自然对数和数据标准化方法后，为进一步测度政府监管能力，本部分将首先对公因子进行提取。此外，对存在缺失值的指标，本部分采用 SPSS 序列均值的方法填补了这些缺失项。具体分析结果如下：

#### （1）KMO 和 Bartlett 的检验

KMO 和 Bartlett 的检验是确定所选指标能否做因子分析的前提，一般取值在 0.5 以上到才能做因子分析。本部分的检验过程显示，KMO 取值为 0.854，适合做因子分析。Bartlett 球形度检验近似卡方为 264.069，自由度为 55，Sig 为 0.000，相关系数矩阵中的变量存在高度相关足以作为因子分析提供合理的基础，适合做因子分析。

表 3- 42 KMO 和 Bartlett 的检验

取样足够度的 Kaiser-Meyer-Olkin 度量。		.854
Bartlett 的球形度检验	近似卡方	264.069
	df	55
	Sig.	.000



(2) 解释的总方差

在公因子的提取上，本研究采取了主成分提取方法，并选择了特征根大于1的标准，下表3-43给出了各公因子的具体提取值。主成分提取了2个公因子。且2个公因子的累积方差贡献率为71.645%。表明了2个公因子较好的保留了原始的指标信息。

表 3- 43 解释的总方差

成分	初始特征值			提取平方和载入			循环平方和载入		
	总计	方差的 %	累积 %	总计	方差的 %	累积 %	总计	方差的 %	累积 %
1	5.975	54.316	54.316	5.975	54.316	54.316	4.627	42.061	42.061
2	1.906	17.329	71.645	1.906	17.329	71.645	3.254	29.584	71.645
3	.881	8.010	79.654						
4	.756	6.874	86.528						
5	.497	4.515	91.043						
6	.287	2.609	93.652						
7	.218	1.986	95.638						
8	.188	1.707	97.346						
9	.151	1.374	98.720						
10	.085	.773	99.493						
11	.056	.507	100						

提取方法：主成份分析。

下表3-44为公因子方差比，每一个指标变量的共性方差大部分在0.5以上且大多数超过了0.7，说明解释总方差提取的2个公因子能较好地反映原指标信息的大部分。

表 3- 44 公因子方差

指 标	初始	提取
Zscore: 涉老案件	1.000	.776
Zscore: 维权协调组织数	1.000	.833
Zscore: 老年法律援助中心	1.000	.662
Zscore: 老年活动站/中心/室	1.000	.513
Zscore: 乡镇、街道民政助理员	1.000	.665
Zscore: 农村最低生活保障老年人数	1.000	.841
Zscore: 农村社区养老机构和设施	1.000	.795
Zscore: 养老护理员总数	1.000	.351
Zscore: 村、居老年人协会	1.000	.706
Zscore: 资助参加医疗保险和合作医疗的人数	1.000	.808
Zscore: 农村养老保险参保人数	1.000	.931

提取方法：主成分分析



## 2.因子旋转

在 SPSS 中因子分析和主成分分析的操作基本相似，最大的区别在于因子分析需要通过方差最大化的正交旋转，以保障所提取的因子更具解释意义，而主成分分析则不对各变量进行旋转。因子旋转的结果见下表 3-45。

表 3- 45 旋转成分矩阵

	成 份	
	1	2
Zscore: 农村最低生活保障老年人数	.908	.129
Zscore: 资助参加医疗保险和合作医疗的人数	.896	.068
Zscore: 农村养老保险参保人	.892	.369
Zscore: 农村社区养老机构和设	.735	.505
Zscore: 乡镇、街道民政助理员	.709	.403
Zscore: 老年活动站/中心/室	.607	.380
Zscore: 养老护理员总数	.581	-.120
Zscore: 维权协调组织数	.158	.899
Zscore: 涉老案件	-.198	.859
Zscore: 村、居老年人协会	.442	.714
Zscore: 老年法律援助中	.443	.683

提取方法 :主成分分析法。旋转法 :具有 Kaiser 标准化的正交旋转法。旋转在3次迭代后收敛。

在第一公因子上，农村最低生活保障老年人数、资助医保和合作医疗人数、养老参保人数、社区养老机构、乡镇民政助理员、老年活动中心和养老护理员等因子具有较高载荷，分别是 0.908、0.896、0.892、0.735、0.709、0.607、0.581 这些因子反映政府在农村养老服务与保障方面的监管能力。维权协调组织数、涉老案件、村、居老年人协会以及法律援助中心在第二公因子上具有较高载荷，分别是 0.899、0.859、0.714、0.683。这些因子表明政府在农村老有所养中法律援助监管能力。

### (四) 因子得分

#### 1.因子值计算

上述公因子的提取表明养老服务与保障能力和法律监管能力是评价农村老有所养政府监管能力的重要因子，其最终得分矩阵如下表 3-46。



表 3- 46 成分得分系数矩阵

	成 分	
	1	2
Zscore: 涉老案件	-.201	.382
Zscore: 维权协调组织数	-.106	.339
Zscore: 老年法律援助中心	.012	.203
Zscore: 老年活动站/中心/室	.110	.052
Zscore: 乡镇、街道民政助理员	.135	.044
Zscore: 农村最低生活保障老年人数	.238	-.100
Zscore: 农村社区养老机构和设施	.125	.081
Zscore: 养老护理员总数	.186	-.146
Zscore: 村、居老年人协会	.006	.216
Zscore: 资助参加医疗保险和合作医疗的人数	.245	-.123
Zscore: 农村养老保险参保人数	.193	.000

提取方法: 主成分分析, 选择方法: 具有 Kaiser 标准化的正交旋转法。成分得分

根据上述 2 个公共因子的得分系数矩阵, 依据前文因子分析的公式, 将因子数据代入其中, 可得到各个公因子与原变量间的关系, 利用这种函数关系计算得出农村老有所养政府监管能力在这 2 个因子上的得分。

$$F_1 = -0.201 * slaj - 0.106 * wqxt + 0.012 * flyz \dots + 0.193 * cbrs$$

$$F_2 = 0.382 * slaj + 0.339 * wqxt + 0.203 * flyz \dots - 0.123 * yl$$

## 2. 因子综合得分

经过计算得到 2 个公共因子的得分 FAC1-1、FAC2-1。在计算综合得分时, 本部分选择了方差贡献率作为权重, 2 个公因子的方差贡献率依次为 42.061% 和 29.584%。由此可得到综合得分的计算公式如下:

$$zf = 0.4206 * FAC1 + 0.296 * FAC2$$

表 3- 47 农村老有所养政府监管能力的因子得分与总得分

省份	公因子得分与总得分			
	FAC-1	FAC-2	总分	排序
北京	-1.92817	0.37004	-0.7	26
天津	-1.70328	0.44619	-0.58	25
河北	1.02382	-0.5391	0.27	12
辽宁	-0.04793	0.04916	-0.01	20
上海	-2.32022	-0.18301	-1.03	29
江苏	0.08588	1.38677	0.45	5



浙江	-0.25678	1.72256	0.4	7
福建	-0.06137	0.92741	0.25	13
山东	1.09668	0.74501	0.68	2
广东	1.05764	-0.2508	0.37	8
海南	-0.77141	-2.64056	-1.11	30
山西	0.56745	0.14484	0.28	11
吉林	-0.26998	-0.45891	-0.25	23
黑龙江	0.37143	-1.02521	-0.15	21
安徽	0.46606	0.4974	0.34	9
江西	0.072	-0.01663	0.03	19
河南	1.43974	-0.15705	0.56	3
湖北	0.55899	-0.11144	0.2	15
湖南	0.63786	0.68953	0.47	4
内蒙古	0.66453	-1.99827	-0.31	24
广西	0.94579	-0.53941	0.24	14
重庆	-0.29797	1.0167	0.18	16
四川	1.03381	1.30022	0.82	1
贵州	0.64138	0.10211	0.3	10
云南	0.38049	0.84561	0.41	6
西藏	-2.2821	0.46468	-0.82	28
陕西	-0.19613	0.79081	0.15	17
甘肃	0.60954	-0.42226	0.13	18
青海	-1.23098	-0.21209	-0.58	25
宁夏	-0.44505	-2.11276	-0.81	27
新疆	0.15829	-0.83158	-0.18	22

上表 3-47 呈现了 2 个公因子的得分和总得分，并对此进行了排序。通过这些排序也可看出各地方政府在农村老有所养的监管能力方面存有一定差异。政府监管能力与经济发展程度无太多关联，如北京、上海、天津等排名均较为靠后。四川排名第 1、山东排名第 2、河南排名第 3、湖南排名第 4，江苏排名第 5。排名前五的省份均是人口大省，且农村人口占比较多，如河南、四川和湖南等。造成这一现象的主要原因可能在于地方政府的监管源于当地的养老需求，农村人口多，老龄化水平相对较高，对养老服务的需求势必增加，客观上对各级政府在养老产品和服务供给方面形成一定的压力，促使其增强监管的力度。需要明确的是，上述分析结果有部分省份在政府监管能力方面的综合得分为负值，这并不表明这些地方政府在农村养老的监管方面执行不力。造成负值的主要原因在于本部分对指标数据进行了标准化处理。



## 第四章 实证分析的结果与讨论

上章从农村老有所养资源供给能力评价、财政负担水平测算、政府社会引导能力分析、监管能力评价等方面对农村老有所养的政府责任进行了实证分析。本章将依据上章实证分析归纳研究的结果，并结合元治理理论，从政府的主导者、协调者、整合者以及监督者角度对实证分析的结果进行讨论。

### 一、实证分析的结果

#### (一) 农村老有所养资源供给总量不足且区域差距大

农村老有所养资源供给能力评价的结果显示，东、中、西部地区各省份在老有所养资源供给能力方面呈现了明显差异。实证分析显示，农村养老资源供给能力较强的省份是山东、四川、江苏、广东、河南、湖南等省份，最差的省份为西藏、海南、青海以及宁夏等省份。一定程度上讲，养老资源供给能力强的多是人口大省，如山东、河南以及四川等均是农村人口占较大比例的省份，农村老人也较其他省份多。而一些经济相对发达的省份反而在养老资源供给方面得分较低，这可能与这些省份或直辖市的农村人口较少有关，另一方面也可能是这些地区农村相对富裕，参与商业养老的农村人口较多有关，与农村养老相关的服务和设施也相对完善，从而造成农村养老资源统计数据差异。但总体上看，无论是经济发达地区还是欠发达地区，老有所养资源供给的总量均明显不足，如四川得分 0.89 分，山东得分仅为 0.72 分，河南 0.54 分，江苏 0.62 分，广东作为最发达的省份，得分仅为 0.42 分。经济发展相对落后的贵州 0.17 分，陕西 0.18 分，甘肃 0.07 分，海南 -0.95 分，青海 -0.87 分。需要指出的是因子得分中部分省份的得分为负值，并不代表这些省份在老有所养资源供给方面不作为，造成这些负值的原因在于本部分对指标数据进行了标准化处理。但这些负值也可表明，我国农村老有所养资源供给方面整体上是不足的。此外，因子分析中，北京、上海和天津的得分也为负值，这三个地方的养老资源供给能力得分与其经济发展水平不相称，虽然有诸多原因，但至少也表明这些地区农村养老资源供给的不足。

描述性统计方面也呈现了我国农村养老资源供给的不足与差异，如在 2017 年养老金的实际领取人数方面，东部地区均值为 550 万人，基金支出均值为 109.32 亿元。中部地区实际领取养老金人数为均值 663 万人，基金支出均值仅 75.64 亿元，西部地区实际领取养老金人数均值为 353 万人，养老基金支出均值仅 47.03 亿元。此外，在养老金替代率方面，经过测算，从 2009 年的 13.86% 下降到 2017 年的 6.7%，如下表 4-1。依据国际经验，只有基本养老金的替代率达到 60% 时，才能满足老年人的基本需求，尚未达到 10% 的替代率也表明我国农村养老保障水平确实偏低。



表 4- 1 2009-2017 年农村基础养老金替代率

年份	基础养老金水平 (元)	农民人均纯收入 (元)	基础养老金替代率
2009	660/年	4760.6 /年	13.86%
2010	660/年	5153.2 /年	12.81%
2011	660/年	5919 /年	11.15%
2012	660/年	6977.3 /年	9.46%
2013	660/年	7916.6 /年	8.34%
2014	840/年	10488.9 /年	8.08%
2015	840/年	11421.7/年	7.35%
2016	840/年	12363.4/年	6.8%
2017	900/年	13432.4/年	6.7%

数据来源：《中国统计年鉴》2009-2018 的数据整理测算

在医疗卫生方面，2017 年东、中、西部地区每千人口医疗卫生机构床位数之比为 1.03:1:1.1。每千人乡镇卫生院农村床位，东、中、西部地区之比为 1.38:1:1.08。乡镇卫生院方面，2017 年东、中、西部乡镇卫生院之比为 1.12:1.55:1。乡镇医生和卫生员人数，2017 年东、中、西部地区乡镇医生和卫生员人数之比为 1.13:1.76:1。其它农村老有所养资源供给指标的基本情况与之相似。总体而言，农村老有所养资源供给的总量不足和区域间差异较大是当前我国农村老有所养的基本事实。即老有所养资源供给能力为东部地区>中部地区>西部地区。

## (二) 政府财政负担水平与财政能力非对称

在实证分析中，东、中、西部地区的农村老年人口预测显示，人口老龄化是总体趋势，东部地区老龄化在未来几十年将愈发严重。中部地区老龄化与东部地区大体相当。与东部和中部地区相比，西部地区农村 60 岁以上人口数相对较少，但在人口老龄化趋势上则呈逐年上升之势。尤其是在 2030 年之后，老龄化速度将逐渐加快。老龄化速度的提升，一定程度上也表明对财政支持的需求将更紧迫。在财政支持方面，实证分析中首先预测了东、中、西部各省份的财政收入，结果表明，东中西三大区域财政收入差距非常明显，尤其是东部地区财政收入明显高于中部和西部。预测还显示，在 2018 到 2050 年间，东、中、西部地区财政收入将逐渐提升，但在针对农村的财政支持方面却与财政收入明显不相称。

中央和地方财政支持农村养老负担的测算表明，无论是中央政府还是各地方政府在农村养老的财政支持负担方面均较低。在中央政府层面，分析显示，在 2018-2050 年之间中央财政负担水平虽然呈持续的上升趋势，但幅度较小，基本稳定在 1.064%到 1.84%之间。而这一比例相对于中央政府的财政收入来讲，是不相称的。在地方政府的财政负担方面，东部地区财政负担高于中部和西部，这主要与东部地区要承担基础养老金的 50%有一定的关系。整体上看，东部地区虽然在 2018 年养老金给付金额的 213.44 亿上升到了 2050 年的 417.87 亿，但这与东部地区



的总体财政收入相比依然是较小的比例，基本稳定在 0.36%到 0.12%之间。中部地区地方财政收入对农村基础养老保障金的负担水平没有太大变化，基本维持在 0.08%到 0.07%之间，低于东部地区。这不到 1%的负担水平也表明中部地区财政对养老的补贴不会对其形成任何财政压力。西部地区地方财政收入对农村基础养老保障金的负担水平呈现先下降再上升到在下降的过程，2028 年到 2033 年达到最高，然后逐年下降。但整体上稳定，低于中部地区地方政府的财政负担水平，对西部财政不会形成任何压力，与地方财政收入也极不匹配。农村养老保险的财政负担水平与各地区农村人口的变化，基础养老金最低标准以及不同区域间的缴费补贴额度，各地方政府的财政收入状况等有直接关系。但实证分析也显示，未来几十年，无论是中央财政还是地方财政，对农村养老的资金完全有能力负担。由此也反映了一些问题，即财政对农村养老的支持作用不足，央地财事关系不匹配。

### （三）政府社会引导的低效与区域差异

一是政府引导社会力量参与农村养老的低效且区域差距大。实证分析显示，在农村养老机构的数量方面，东部地区均值为491.09个，最大值为1252个，最小值仅为1个。中部地区的均值为691.88个，最大值为1132个，最小值为144个。西部地区均值为339.08个，最大值为1877个，最小值为3个。这些数据一方面表明各地区内部社会力量参与农村养老存在较大差异，大多数省份没有达到均值也验证了这一点。另外，数据分析还显示，东部地区和西部地区在养老机构分布方面呈现明显的非均衡状态，中部地区农村养老机构的分布相对合理。在私人办村卫生室方面，东部地区的均值为5165.36个，最大值为24542个，最小值为26个，西部地区均值为4405.96个，最大值为19077个，最小值为434个。中部地区均值为5937.13个，最大值为16168个，最小值为900个。东部地区差距最大，西部地区在整体上滞后于东部和中部地区，这也说明西部地区私人村办卫生室的发展缓慢也难以满足当地需求。在联合办村卫生室方面，东、中、西部地区之比为1.13:2.4:1。东部偏度为2.47，西部偏度为2.43，两地区均存在极端值，这也表明了两地区联合办村卫生室的发展不均衡。

在社区养老服务机构方面，东中西地区之比为2.77:0.86:1，东部地区明显高于中部和西部地区。但在整体的服务方面却存在明显的不足，研究表明，“村委会中，仅有不到三分之一的社区设有较为简陋的老年人活动场地或老年人活动室，能提供家政服务、提供老年人饭桌或送饭服务的比例不到十分之一，提供托养服务的比例更低。”<sup>①</sup>农村社会机构和服务设施数，东部地区均值为4333.45个，中部地区均值为570.25个，西部为1908.17个。中部地区明显低于东部和西部地区，但在各养老机构的分布方面，中部地区相对均匀，西部地区虽整体大于中部地区，但各省间差距非常大。在服务人员的分布方面。社会工作者总人数方面之比为4.27:1.25:1。东部明显高于中部和西部。志愿服务参与人次方面，东、中、西部地区的均值之比为2.63:1.34:1。

<sup>①</sup> 张洋. 我国社会养老服务体系完善研究[D]. 东北师范大学博士学位论文, 2016.



东部地区明显高于中部和西部地区，表明了志愿服务与当地经济发展相关，相关性分析也印证了这一点。东部地区志愿服务是西部地区2倍多也表明了我国志愿服务组织存在明显的区域非均衡，尤其是中西部地区，经济发展相对落后，农村人口占比较多，但志愿服务却非常落后，从而也表明了社会力量在中部和西部地区的供给不足。

二是社会力量参与农村养老的程度低。民办养老机构的数量目前在整个养老服务体系中所占比例较低，加之公立养老机构尚未完全放开服务对象的条件，也增加了社会力量进入这一领域的难度。全国老龄办的研究也显示，目前农村的养老机构大多以公办的敬老院为主，民办养老机构数量很少。<sup>①</sup>周云的研究也表明，“近10年来农村民办养老机构有了一定的增加，但农村养老机构的总量没有明显增加，一些人口大省、老龄化程度相对高的省市，养老机构的发展(数量及床位数)并不尽如人意(如河南、四川)。”<sup>②</sup>养老机构数量虽少，但农村老年人对养老的需求却不断增加。黄俊辉对江苏农村老年人的实地调研显示，“农村老年人对社会养老服务存有一定的需求意愿。尽管由家人照料仍是农村老年人获取照料资源的主流愿望，但在人口老龄化和农村‘空心化’的背景下，也有22.2%的农村老年人对社会养老服务存有需求意愿。”<sup>③</sup>

三是财政支持能力和资本市场完善度是影响政府社会引导能力的重要因素。回归分析结果显示，对农村养老机构产生显著影响的因素中，直接的医疗救助支出最为明显，标准化系数为0.623；其次是联合办村卫生室，标准化系数为0.237，再次是农村养老机构的专业技术人员，标准化系数为0.223。三者在此检验中的显著性概率 $P < 0.05$ ，具有显著性意义。而其他自变量养老护理员、各地区财政支出、社区服务机构数量、志愿者服务人次、农村社会机构和服务设施等未达到逐步回归设定的标准( $P < 0.05$ 时变量进入方程)。总体而言，回归结果显示，农村社会养老机构的建立目前还主要依赖于各地方直接医疗救助的支出和各地区农村养老机构的专业技术人员。但归根结底，社会力量参与农村养老的意愿主要还在于政府的经济支持力度。此外，市场在社会保障领域中作用的发挥还需要有完善的市场体系和经营主体，即资本市场是否完善。显然，当前我国农村地区的资本市场还不完善，即便是经济发达地区，农村资本市场的广度和深度以及规范程度等还难以满足社会资本的投资需求。尤其是经济落后的省份，农村地区还处于相对贫困状态，农民基本上无力支付除生活以外的其它成本，也难以吸引资本进入。

#### (四) 政府监管能力整体低效与区域差异

实证分析中，为测度农村老有所养政府监管能力，本研究构建了指标体系，选择了因子分析方法作为评价监管能力的主要方法。在公因子的提取方面，共提取了2个公因子，解释的总方差为71.645%，表明提取的2个公因子较好的保留了指标的原始信息。

<sup>①</sup> 《中国民政统计年鉴2018》显示，当前全国农村养老服务机构总量仅为15006个，光荣院单位数为948。

<sup>②</sup> 周云，陈明灼.我国养老机构的现状研究[J].人口学刊，2007(4): 19-24.

<sup>③</sup> 黄俊辉.农村社会养老服务需求意愿及其影响因素分析:江苏的数据[J].中国农业大学学报，2015(2): 118-126.



第一公因子主要反映政府在农村养老服务与保障方面的监管能力。第二公因子主要反映政府在农村老有所养中法律援助监管能力。在因子的综合评价与得分方面,本研究对东、中、西部各省份进行了排序,结果表明,各地方政府的监管能力存有明显差异,政府监管能力与经济发展程度无太多关联,排序也显示,排名靠前的主要是人口大省。如四川得分0.82分、山东0.68分、河南0.56分,江苏0.45分,湖南0.47分。宁夏、青海得分均为负值,排名也较为靠后。还需指出的是,一些经济发展较好的地区也排名较靠后,如北京得分为-0.7分,天津-0.58分,上海-1.03分。从而也验证了政府在养老方面的监管能力与经济关联不大。造成这一现象的原因可能在于,农村老年人口多的地区,老龄化程度也相对较高,对养老需求自然较高,对地方政府形成了压力,促使其增强了监督力度。但从不同省市的得分上看,至少也表明了我国农村养老中政府监管方面存有明显差异。

总体来讲,东、中、西部地区地方政府的农村养老的监管方面还存在诸多不足,且各地区间的差异较大。如在第一公因子农村养老服务与保障监管能力方面,得分较高的是山东、广东、河南、四川以及河北均是人口大省,农村老年人口相对较多,对养老资金的需求自然也高,加之近年来各种养老支持政策的出台,这些省份在这方面的监管能力也相对较好。在第二公因子法律监管能力方面,江苏,浙江、四川、福建和重庆等得分较高,表明这些省份在农村养老法律监管方面实施较好,数据搜集也显示,在法律援助中心数量上,浙江为1989个,福建2656个,四川1827个,重庆市458个。维权协调组织方面,浙江3514个,四川9123个。此外,上述总得分中部分省份为负值,但这并不表明这些省份在农村养老的监管方面执行不力,主要是受指标数据标准化的影响。

## 二、结果的讨论

实证研究结果表明,农村老有所养中政府在制度设计责任、财政支持责任、社会引导责任以及监管责任方面存有明显的不足。本部分将结合实证结果,在元治理理论引导下,结合元治理的要素,从政府主导者、协调者、整合者以及监督者角度对其进行讨论。

### (一) 政府养老制度供给不足与供需错配

元治理理论强调,政府是元治理的主体,且要在治理过程中扮演主导者角色,具有制度设计、规则制定和愿景规划的责任。实证结果也显示,在当前养老制度下,农村养老资源供给能力方面,地方政府间呈现了明显的区域差异。这固然与各地经济发展程度有关,但更深层次的原因则在于政府制度供给的不足,这种不足体现在制度设计方面缺乏适应性和效率性以及制度供给和需求的差异。

#### 1. 制度适应性缺乏引致养老资源有效供给不足

“任何一种制度约束下的交易活动只有在与之相适应的约束条件下才能发生,所以不同活



动方式相对应的约束框架也会相应不同。”<sup>①</sup>农村老有所养的制度设计是以我国各地区农村的基本情况为依据，判断农村老有所养的的制度需求与政府的制度供给，首要考察的就是政府的制度安排能否与农村实际的养老需求相适应。此外，农村养老环境的变化一定程度上也决定了制度的内容。因此，制度必然会随着外界环境的变化而变化，不考虑实际需求和外部环境变化的制度安排往往难以满足农村养老的现实需求。在制度设计上由于对养老保险制度的估计不足，从而诱致了逆向选择。<sup>②</sup>

城乡养老保险在缴费方式上实行“基础养老金+个人账户”的运行模式，并设定了12个缴费档次。地方政府根据个人缴费档次的不同给予相应的补贴，并鼓励多缴多得。但从各地的缴费实践看，大多数农民并未选择多缴，而是选择了最低缴费标准。显然与这一制度设计的初衷相悖，如黄明静对安徽省蒙城县的研究显示，“参保农民中选择最低档次的比重高达94.07%。”<sup>③</sup>农民在缴费标准上的“就低不就高”的参保行为酿成了严重的逆向选择。缴费方式的逆向选择一方面难以保障养老基金的累积，另一方面也会对农村养老保障的可持续发展带来障碍。周磊等在研究农村养老保险逆向选择时也认为，“城乡居民养老保险虽设立了12个缴费档次，但缴费档次的提高可能使逆向选择问题更加严重，最终制约城乡养老保险一体化的发展。”<sup>④</sup>为保障新农保的可持续运行，政府曾激励农民选择高标准缴费，并给予相应的鼓励，但收效甚微。为探究养老保险逆向选择的诱因，赵建国从省域和不同收入组两个维度考察发现，“诱发逆向选择行为的关键因素并非农民参保支付能力，‘一刀切’和‘差异化’两类财政补贴激励机制对各缴费档次收益率产生了负向激励效应，表明现行财政补贴激励机制诱发并加剧了逆向选择问题。”<sup>⑤</sup>

农村养老保险产生逆向选择的根源一定程度上可归结为该制度设计的适应性问题。一方面现行新农保的财政补贴采取了“定额补贴”的方法，但标准制定往往较为随意且自动调整机制不强，加之每月不足百元的补贴对农民往往没有吸引力。2014年国务院将新型农村养老保险制度和城镇居民养老保险制度合并为城乡养老保险制度后，也仅是在养老保险档次上进行了提升，在其它方面依然是沿用“新农保”的制度架构。<sup>⑥</sup>另一方面，“新农保”在建立初期，为吸引更多人参保，采取了自愿参与的原则，一定程度上具有合理性，但从养老保险的本质上讲，应采取强制性措施，国外经验也表明在基本养老保险方面均以强制性为准则。因为“社会保险的科学机理是大多数人分担少数人的风险，社会化程度越高，补偿越稳定。参加保险的人越多，社

<sup>①</sup> 黄春莹. 中国公民网络政治有序参与的政府制度供给研究[D]. 东北大学博士学位论文, 2016.

<sup>②</sup> “新农保”是2009年以后在我国农村地区推行的社会养老保险制度，在2014年新型农村养老保险并入了城乡养老保险，初步建立了相对完善的社会养老保障体系。

<sup>③</sup> 黄明静. 农户参加新农保现状及影响因素分析——基于安徽省蒙城县立仓镇的调研[J]. 长春大学学报, 2011(5): 21-23.

<sup>④</sup> 周磊, 姜博, 王庆曦. 新型农村社会养老保险中的逆向选择问题研究[J]. 保险研究, 2015(2): 105-116.

<sup>⑤</sup> 赵建国, 海龙. “逆向选择”: 困局与“新农保”财政补贴激励机制设计[J]. 农业经济问题, 2013(9): 77-84+111.

<sup>⑥</sup> 刘中海. 农村居民养老保险财政补贴的福利效应研究[J]. 社会保障评论, 2020(1): 146-158.



会性越强，共济性越强，越有利于作用的发挥。”<sup>①</sup>但由于是自愿参与，其结果就是中青年群体的参保率不高，合并后的城乡养老保险制度下，这一情况也未能改观，不但会影响社会公平也会对集体和国家形成较大的财政压力。

## 2. 制度效率低下引致制度供给碎片化

效率是衡量农村养老保障制度是否健全的重要标准，实证分析显示，东、中、西部地区农村养老资源供给的差异和有效供给的不足，除制度适应性不足外，制度效率低下也是形成上述困境的关键因素。对制度效率的衡量往往采取制度间的结构匹配关系。<sup>②</sup>表现在如下方面。

(1) 农村养老保障的顶层制度设计未能有效的对更低层级的制度发挥规划作用，从而导致各地方政府对养老保障的各种操作性制度安排存在差异。政策制定的内容和范围往往难以统一，制度的可操作性缺乏应有的强制力。尤其是基层政府，由于上层制度多是原则性规定，导致基层政府在执行上出现随意性。如基层政府在相关养老政策的制定方面往往是“根据上级意见”，“结合本地实际”等，制度供给缺乏严肃性，影响了制度的权威性。

(2) 操作性制度供给碎片化，制度间的协调与衔接较差，难以发挥制度的整合作用。养老保险制度最初是作为机关事业单位的配套设施而建立，随着时代的发展逐渐拓展到了城镇居民和农村居民，农村的养老保险制度便是在这一背景下先后建立的。但也存在了明显的路径依赖，即“新农保”、“老农保”以及城乡居民养老保险是渐进式改革的产物，由此也带来了诸多碎片化问题，从而导致不同区域间存在较大差距。具体则表现在区域间的养老制度衔接困难，实证分析也显示，我国东、中、西部地区经济水平差异较大，农民收入也存有较大差距，东部地区经济发展程度高，农村居民收入水平相对也高，保险意识相对较强，养老保险的推行较为顺利；中部地区和西部地区相对落后，农村居民收入水平低，尤其是西部农村地区，农村居民收入水平更低，可支配收入较少，养老保险停留在较低水平。区域间的差异，中央政府养老保障政策的原则性规定等使得各地方政府往往根据本区域实际来制定公共政策。一方面造成农村老年人养老水平的低层次，尤其是中西部地区农村，根据地方实际制定的养老保障往往是低层次的保基本，与东部地区养老水平差距甚大。

## 3. 制度的供需错配

农村老有所养中的制度供给主体主要是政府，制度需求者主要是农村老年人。制度供给的具体表征是与农村养老相关的各项制度，而制度的具体实施则是农村养老的各项资源供给。上文农村养老资源供给的分析显示，当前我国农村养老资源一方面表现在总量不足，另一方面则是养老资源供给的区域差异较大。

(1) 当前的农村养老资源供给并未达到有效供给，这既与新型农村养老保障制度建立时间

<sup>①</sup> 周卉. 中国农村养老保险制度的发展和反思[D]. 吉林大学博士学位论文, 2015.

<sup>②</sup> 制度匹配是指“在社会治理体系中不同制度安排之间存在着相互间耦合与多元功能互动的现象，可以分为两种类型：一是相同或相似制度逻辑的联合匹配；二是相反制度逻辑的互补匹配。”参见：何绍田. 制度创新推动中国珠三角新型城镇化研究[D]. 武汉大学博士学位论文, 2014.



较短有关也与当前各地方政府的供给意愿有关(实证分析中各地养老金的负担水平测算也显示,养老金的负担水平并不会对中央和地方财政形成较大压力)。因此,在农村养老资源的供给方面,仅靠政府显然难以有效满足农村老年人的养老需求。具体表现养老服务供给数量不足,养老资源分析也显示,当前政府在农村养老方面尚未做到有效供给,并存在一定的缺口。无论是公立养老机构还是社会民间养老机构在数量、服务内容方面均难以满足农村老年人的多样化需求。农村社会保障方面,东中西部存在较大差距,整体保障水平低,尤其是中西部农村地区。

(2)农村养老资源的供给与需求间存在错配。农村养老需求的多样性和差异化是当前农村养老的实然状态。实证分析却显示,政府无论是在数量上还是服务类型上均未能满足农村多样化和差异化的养老需求。一是农村养老资源供给效率较低。近年来,政府不断增加农村养老方面的资金和其他资源的投入,但政府的供给往往是整体性,缺乏针对性,即精准性方面存有不足,农村养老的最急需资源还相对滞后,如农村老年人的医疗保障和精神慰藉。尤其是医疗保障,在农村养老需求上属刚需,但数据收集也显示,基层医疗卫生的硬件、软件、人员以及其他医疗资源均呈现明显的不足。精神慰藉方面还尚未起步,目前主要由家庭承担,但由于子女外出务工,农村留守老人的精神慰藉几乎成空谈。二是制度设计的不完善也引发了养老资源供给的公平问题。即政府在养老保障责任承担上的“二元性”(偏向城市),农村老年人的基本权益受到了忽视。

## (二) 政府元协调作用不足引致央地财事关系失衡

政府在农村养老过程中承担了元治理角色,负有托底的责任。财政支持的实证分析也显示,东、中、西部地区农村养老的财政支持能力存有较大差距。各省市未来养老负担的测算也显示,无论是中央政府还是各地方政府,财政负担均较低,并不会对中央和地方财政形成太大压力。但现实却是各地区农村养老的财政支持往往难以满足当地养老需求,究其原因则在于政府的元协调作用尚未有效发挥。元治理理论在强调政府主导作用的同时也明确了政府的协调作用,这种协调作用既可以是政府与外部多元主体间的协调也可以是不同层级政府间的协调。本部分主要是中央和地方政府间财权与事权关系的协调不足。

中央政府和地方政府权责边界的模糊是造成政府协调失灵的关键因素之一。权责边界的模糊既表现在养老责任的中央与地方事权划分方面,又表现在中央与地方的财政责任划分方面。

1.在中央政府与地方政府的财事边界方面,表现为“内外不清”和“上下不明”。<sup>①</sup>“内外不清”是政府和市场间的职能划分不明确,政府的职能发挥方面存在“越位”和“缺位”的问题。“上下不明”是中央与地方两者的界限不清。主要表现在两者财权与事权范围不清,存有交叉,本应由中央承担的责任却由地方政府承担,而本应由地方承担的责任中央又有所涉及。这些问题的存在无疑会增加中央和地方的权责不清,财权与事权不明。在农村养老保障的事权

<sup>①</sup> 李齐云. 建立健全与事权相匹配的财税体制研究[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2012, 155-157.



划方面，中央与地方的权责模糊，从农村养老保障的性质看，属公共产品，应由中央政府承担供给责任，但从其运行实践看，中央政府并未履行应有的责任，而是将大部分养老责任推向地方政府。央地财事关系的不合理也直接影响了中央政府财政支持的可持续性。

2.中央政府与地方政府的财事边界模糊。由于分税制的推行，直接导致了地方政府财权与事权的不匹配，地方政府对中央政府的转移支付和直接的财政拨款存有依赖。分税制改革，明确了中央政府和地方政府的税种归属。但从实践看，分税制改革的主要目标是集中收入，扭转收入过度向地方倾斜的弊端，形成收入层层集中，支出责任层层下沉，借助转移支付解决纵向失衡的分权模式。一定程度上讲，现行分税制并未解决事权与支出责任的对称问题，这种模式强化了中央财政对地方财力的控制，但由于没有解决事权和支出责任对称的问题，从而也带来了一些新的问题。一是削弱了中央的支出责任，如2014年中央集中财政收入达45.9%，向地方转移支付后的净余下9.2%，承担支出责任仅在16.1%。2015年中央集中财政收入达45.5%，向地方转移支付后净余下12.6%，承担支出责任仅占14.5%。如下表4-2。二是地方政府的支出责任繁重，财力有限，主要依赖于中央的转移支付，但中央转移支付往往不足且滞后。于是酿成了地方债务泛滥。三是支出责任层层下沉，导致基层政府普遍陷入财政困境，尤其是经济欠发达地区。实证分析也显示，中部和西部地区在养老保障支出方面的财政窘境，尤其是西部农村地区的财政支持更弱。

表4-2 2010-2015年中央和地方财政收支的比重

年份	转移支付前中央收入占总	转移支付后中央收入占总	中央本级支出占总支出的
	收入的比重 (%)	收入比重 (%)	比重 (%)
2010	51.1	12.2	19.2
2011	49.4	11.0	15.9
2012	47.9	9.2	16.0
2013	46.6	9.4	15.8
2014	45.9	9.2	16.1
2015	45.5	12.6	14.5

资料来源：陈共.财政学（第九版）[M].北京：中国人民大学出版社，2017，214.

### （三）政府元治理的策略切换能力滞后

元治理理论认为，在多元治理主体中由于缺乏权威的主导者，往往容易陷入多元治理的混乱和不同主体间的“搭便车”现象。在当前国家治理体系和治理能力现代化背景下，农村养老也不可避免的被“卷入”了治理体系中。政府试图通过鼓励市场、社会组织、家庭以及其他福利供给主体共同参与农村老年人养老的福利供给，但在面对多元复杂的农村养老需求与多元供给主体的各自利益诉求时，政府一方面未能有效切换治理的策略，另一方面也未能有效提升对



各类养老资源的整合能力。实证分析也显示,农村养老机构的数量方面海南省仅1个、广西44个、青海67个、宁夏60个、福建97个;在村办私人卫生室方面,江苏仅26所,这固然会有一些未被纳入统计年鉴,但从另一侧面也表明政府在鼓励社会力量参与农村养老方面的实施效果并不理想。

### 1. 政府元治理的策略整合与切换能力滞后

“元治理强调政府的治理能力建设,通过混合治理的策略安排,打破组织的外部边界和内在藩篱。”<sup>①</sup>二阶元治理策略也表明,合并类型、根据需要切换治理模式以及保障治理模式混合的成功是治理复杂问题的重要策略。尤其是在治理过程中要根据复杂问题的需要及时切换治理策略。反观现实,在农村养老的治理过程中,政府往往注重正式制度,法律、规章以及自身权威的应用。Stephen Bell曾指出在治理网络中“政府保留了大量特权,最重要的是,政府可以确定政府有多少权力或权威与网络中的非政府主体分享,以及如何管理这种关系;由于政府通常不愿意放弃正式权力,在元治理的动态过程中利益相关者的参与往往被限制在咨询的角色,政府与其他组织的关系也难以处理。”<sup>②</sup>在对复杂问题治理过程中也往往采取较为单一的治理策略,缺乏对其它治理策略的切换能力。如政府鼓励社会力量介入农村养老,鼓励私人开办养老院、提供形式多样的养老服务;鼓励其他社会组织参与农村养老,但在多元主体参与过程中却缺乏对各主体的有效整合与管理。一定程度上讲,多元治理的有效性取决于治理过程能否被有效的管制。当一种治理模式难以解决复杂治理问题时,政府必须要及时切换治理模式,但由于种种原因政府往往难以及时调整治理策略,从而导致治理的失灵

政府在传统管理模式中为提高管理的效率,对行政手段和法律手段的应用存有严重依赖,两种手段的强制性和权威性一方面提高了管理效率;另一方面两种手段作为短期内的非常规方法,本身就违背市场经济的发展规律,长期使用势必会影响治理的效果。“元治理试图将效率和民主两种元素结合起来。传统的权威不适合元治理,需要一些柔软性的替代,即软法律。软法的特点是建立许多系列的软制度从而指明方向,而不是采取命令的行动。把握控制的度,尽量不用直接控制并不意味着要放弃控制和管制。”<sup>③</sup>但反观政府当前的治理模式大多采用“硬性”的规定,缺乏弹性。尤其是在农村养老保障体系中的“一刀切”做法更是导致了该政策的效用大减。我国农村地区范围广泛,东、中、西部地区经济发展差异较大,而政府每月仅几十元的养老保障金,在不断上涨的物价水平和货币贬值的局面下,根本无助于农村老年人的生活改善。另外,随着农村外出务工青年的增多,留守老人和留守儿童不断增多,对农村老年人来讲,与经济支持相比,精神慰藉和生活照料显得更为重要。但政府在农村养老保障体系中并未针对农村老年人的真实需求,提供相应的养老内容,而是采取了单纯的经济手段。另外,针对

<sup>①</sup> 于水,查荣林,帖明.元治理视域下政府治道逻辑与治理能力提升[J].江苏社会科学,2014(5):139-145.

<sup>②</sup> 转引自孙珠峰,胡近.“元治理”理论研究:内涵、工具与评价[J].上海交通大学学报,2016(3):45-50.

<sup>③</sup> 孙珠峰,胡近.“元治理”理论研究:内涵、工具与评价[J].上海交通大学学报,2016(3):45-50.



农村老年人对养老服务需求的不断增多,政府开始鼓励社会力量介入农村养老服务领域,但在介入农村养老实践时,政府一方面未能有效整合社会组织的资源优势,另一方面也未能采取有效的治理策略来平衡资源在东、中、西部地区的分布,从而造成中西部地区在鼓励社会力量参与农村养老时,面临严重的资源短缺。

## 2.政府对多元主体的整合角色缺位

“元治理强调多元主体合作的重要性,旨在对国家、市场和社会等治理形式(力量)进行宏观安排,重新组合,促进多元主体的良性互动,发挥其合力。”<sup>①</sup>政府对此也出台了诸多政策鼓励社会力量建立私人养老院,鼓励志愿组织为农村养老提供专业化的养老服务,但实践却表明,“政府倡导的多元主体共同参与养老服务供给的模式,不仅没有使农民从中获益,反而削弱了农民获得平等养老保障的权利。”<sup>②</sup>实证分析也验证了这一点,家庭依然承担了主要的养老责任,政府仅承担了部分经济支持,市场和社会组织在农村养老中的作用微乎其微。这主要在于政府在倡导多元主体参与农村养老的同时,对这些主体的整合不足,但更重要的是政府在农村养老的治理中依然未能走出多中心思维。多中心虽强调政府与多元主体的合作,但由于合作中缺乏权威的组织者,往往容易引发合作的失灵。

(1)农村养老领域,政府责任呈现明显的收缩和缺位。有学者曾将我国的养老福利政策以时间线索划分了政府统揽型、市场主导型和政府主导型三个阶段,与之对应的农村养老则经历了家庭养老与集体保障、家庭养老、社会养老的三阶段。<sup>③</sup>2000年初,农村养老进入社会化养老阶段,但也仅限于将五保户供养纳入财政预算,农村养老依然是以家庭为主,市场和社会组织参与度较低。农村养老服务多元主体参与的局面并未形成。主要在于,政府在农村养老社会化过程中忽视了自身的职责,对家庭、市场和社会组织过分依赖,但农村地区由于经济发展程度各异,也对市场和其它社会组织参与农村养老形成了障碍。

(2)政府虽出台诸多政策鼓励社会力量参与农村养老,但缺乏具体的支持细则,尤其是对其整合不够重视。如在社会组织方面,民政部数据显示,“截至2018年底,全国共有社会组织81.6万个,与2017年的76.2万个相比,总量增长了5.4万个,增速为7.1%。”<sup>④</sup>从这些数据来看,我国社会组织发展速度较快,但由于社会组织长期处于辅助的边缘地位,在与政府的协同合作中往往处于不平等地位。在志愿组织方面,《志愿服务蓝皮书:中国志愿服务发展报告(2017)》显示,“到2017年6月,志愿服务团体数量增长到342065个。中国志愿服务联合会覆盖了各级各类志愿服务组织15万多个,实现全国31个省份组织区域全覆盖。”<sup>⑤</sup>中国志愿

<sup>①</sup> 于水,查荣林,帖明.元治理视域下政府治道逻辑与治理能力提升[J].江苏社会科学,2014(5):139-145.

<sup>②</sup> 张举国.“一核多元”:元治理视阈下农村养老服务供给侧结构性改革[J].求实,2016(11):80-89.

<sup>③</sup> 李迎生.国家、市场与社会政策:中国社会政策发展历程的反思与前瞻[J].社会科学,2012(9):50-64.

<sup>④</sup> 《中国社会组织报告》2019蓝皮书最新发布[EB/OL].中国发展简报,http://www.chinadevelopmentbrief.org.cn/news-23053.html

<sup>⑤</sup> 中国志愿服务联合会编著.志愿服务蓝皮书:中国志愿服务发展报告(2017)[M].北京:社会科学文献出版社,2017,3.



服务组织虽已实现了全覆盖,但还需要明确的是,“我国志愿组织同经济社会发展存在城乡、区域性差异一样,志愿服务也存在较为突出的城乡、区域发展不平衡。数据显示,2016年农村地区的志愿服务组织数量只占全国志愿服务组织总量的5.53%,农村地区愿意接受志愿服务的居民占人口总数比重不到城市的一半。志愿服务发展区域也不平衡,东部地区的志愿者人数高于中部、西部、东北地区的志愿者人数,东部志愿者人数是中部省份的11倍多。”<sup>①</sup>志愿组织的整体发展不均衡,东、中、西部地区差距较大,一方面与地方经济发展有关,另一方面也与地方政府对志愿组织的限制相连,受《社会团体登记管理条例》中双重管理的影响,在很多地区志愿组织依然面临注册难的问题,这也是志愿组织非均衡的重要原因之一。而政府在对社会组织的整合方面也存在一定的问题,尤其是在经济发展较落后的地区,传统治理路径的依赖依然使很多社会组织难以注册,政府出台鼓励社会组织参与农村养老的政策设想也往往难以落实。“政府虽倡导多中心治理,倡导多元主体平等合作,但在实践中依然对传统治理模式存有依赖,也使社会组织在认识上仅将自己作为政府解决问题的辅助者,缺乏参与社会服务的自觉性。”<sup>②</sup>

(3)农村养老领域中,政府对市场力量的整合不足,导致市场的有效需求难以保证。市场化养老服务模式在国外已被验证是较为成熟的养老模式,在社会力量尚未成熟的条件下,引入市场力量参与农村养老,一方面有助于丰富农村养老服务的内容,另一方面也有助于实现农村养老服务的社会化目标。但从实证分析看,我国农村的市场化养老还未取得理想的效果,从农村养老院数量方面便可证明。《中国养老机构发展研究报告2015》也显示,“我国养老服务机构在城乡分布总体上是‘农村多,城市少’,但民办养老机构则是‘城市多,农村少’,我国养老机构的空置率高达48%,其中,相当一部分是农村敬老院,有利润盈余的养老机构比例仅占9.4%。”<sup>③</sup>这在一定程度上也表明当前市场在农村养老服务领域存在明显的失灵状况,究其原因主要在于政府对市场力量的整合能力不足,如“民办养老机构在同公办养老机构竞争中处于劣势,没有享受到与公办养老机构同等的政策优惠和制度扶持,在硬件设施、资源获取、整体服务水平等方面都无法与公办养老机构抗衡。”<sup>④</sup>即便是在当前政策支持民办养老机构的情况下,这种状况依然未能改观。

#### (四) 监管法律分散导致政府元目标难以达成

随着人口老龄化时代的到来,农村已成为老年人的世界,农村老年群体的安养是当下的重要民生,也是在地人口中民生的最当务之急。十九大报告提出,要坚持在发展中保障和改善民生,病有所医,老有所养。因此,保障农村老人老有所养既是应对农村养老问题的关键,也是政府在农村养老方面要达到的元目标。但政府监管的实证分析却显示,各区域间的差距较大,

<sup>①</sup> 中国志愿服务联合会编著.志愿服务蓝皮书:中国志愿服务发展报告(2017)[M].北京:社会科学文献出版社,2017,13.

<sup>②</sup> 张举国.“一核多元”:元治理视阈下农村养老服务供给侧结构性改革[J].求实,2016(11):80-89.

<sup>③</sup> 吴玉韶,王莉莉等.中国养老机构发展研究报告[M].北京:华龄出版社,2015,152.

<sup>④</sup> 穆光宗.我国机构养老发展的困境与对策[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2012(2):31-38.



且监管能力与地方经济的发展并未存在相关性。从整体上看,我国农村老有所养中政府监管责任履行较弱,实证分析中各省市的得分也验证了这一点,究其原因则在于农村养老保障的监管法律分散和监管规定的可操作性差,导致农村老有所养这一元目标难以达成。

### 1. 监管法律分散

立法先行是保障农村老年人权益的关键。通过明确的法律规定来保障农村老年人权益,并强制实施以确保养老保障制度的稳定性和可持续性。国外有专门针对农村老年人的立法,也有将农村养老保险制度纳入社会保险法的统一规定,但无论是采取专门立法还是将其纳入到其它立法中,均以法律的形式保障了农村养老的有效实施。当前针对农村养老保险,国务院发布了相关指导意见,要求对农村养老的各个环节进行严格的监督,但到底由哪一部门监督,如何监督,应当遵循什么样的监督程序,指导意见中并没有明确指出。因此,即便在农村养老领域发现了相关问题,也会面临监督缺乏法律或法规依据的尴尬情景。当前,“我国对农村养老保障的法律主要分布在《民法通则》《婚姻法》《继承法》《老年人权益保障法》《社会保险法》《养老机构设立许可办法》《民办非企业单位登记管理暂行条例》以及《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》《新型农村社会养老保险基金财务管理暂行办法》等多项法律条文和办法之中,由于法律分布较为散乱,因此需要依靠地方政府发布行政性文件,对养老工作作出指导,这无疑严重影响了养老服务法律实施效果。”<sup>①</sup>

### 2. 监管规定的可操作性差且难以落实

监管法律的分散性一定程度上影响了政府在农村养老中的监管能力。由于缺乏专门、细致的规定也导致监管的可操作性差且难以落实监管任务,引致政府在农村养老中的元目标弱化。

(1) 法律方面。2010年的《中华人民共和国社会保险法》在农村养老保险资金的筹集和农村老年人个人账户的建立方面也仅是原则性规定,该法中虽规定要建立完善的农村养老保险制度,但在农村养老保险的参保范围和相关待遇方面缺乏细致的规定。其中保险的缴费、基金、经办和监督等也主要是针对城镇养老保障而设立。《老年人权益保障法》是我国保障老年人权益的主要法律依据,但从该法的法律条文来看,具体规定较少,更多是笼统的原则性指导,如第7条规定,“保障老年人合法权益是全社会的共同责任。”第81条规定:“不按规定履行优待老年人义务的,由有关主管部门责令改正。”这些规定缺乏对农村老年人养老具体问题的分析,一定程度上也难以有效保障老人权益。《民法通则》第104条规定:“婚姻、家庭、老人、妇女和儿童受法律保护。”这一规定明显缺乏细致的分类和具体措施。农村养老保障制度仅能依靠一些地方性法规,在养老保险的执行过程中缺乏相应的强制性。各地方政府的农村养老保障办法主要是在1992年民政部颁布的《县级农村社会养老保险基本方案》的基础上修改而成,随着经济的发展和环境的复杂化,这些已有的规定显然难以适应当前多样化的养老服务需求。由于缺乏专门的法律规定也直接导致了农村养老保障制度在实施中存在诸多服务缺失。如在2018

<sup>①</sup> 詹茹梅,李潇潇,李丹丹.论农村养老服务建设法律体系的完善[J].法制博览,2015(20):190-191.



年修订的《老年人权益保护法》第13条规定：“老年人养老以居家为基础，家庭成员应当尊重、关心和照料老年人。”这一规定除了明确家庭是养老的主要责任人之外，并没有其它约束性规定。现实中往往是老人非但得不到照料，还会沦为留守老人，有的还要照顾留守儿童。“民政部虽然先后颁布实施了《老年人社会福利机构基本规范》和《社会福利机构管理暂行办法》，各地也相继颁布实施了类似的规章，但距农村养老服务的法制化和规范化还相差甚远。”<sup>①</sup>

(2)在农村养老机构的建设方面。《关于加快发展养老服务业的意见》《“健康中国2030”规划纲要》《民政事业发展第十三个五年规划》《发展改革委印发促进民间投资健康发展若干政策措施》等均明确指出要鼓励社会力量参与兴办养老机构。2018年修订的《老年人权益保障法》第37条规定：地方各级人民政府和有关部门应当采取措施，发展城乡社区养老服务，鼓励、扶持专业服务机构及其他组织和个人。反观现实，由于大多数农村地区经济基础薄弱，往往难以建立完善的养老机构，实证数据收集也显示，人口大省河南农村养老机构仅570个，福建97个、海南1个、海27个。姚立瑛对甘肃省的研究也显示，“部分镇中心会设立1个养老机构，但由于农村留守老人数量庞大，镇中心设立的养老机构无法满足全镇老人的养老需求。”<sup>②</sup>此外，《关于加快发展养老服务业的意见》与之前的政府规定条例还存有一定的冲突，如根据《民办非企业单位登记管理暂行条例》的第11条和第13条规定，“在同一行政区域内已有业务范围相同或者相似的民办非企业单位，没有必要成立的，登记管理机关不予登记。民办非企业单位不得设立分支机构。”2016年修订的《社会团体登记管理条例》第13条规定：“在同一行政区域内已有业务范围相同或者相似的社会团体，没有必要成立的，登记管理机关不予登记。”但对什么是必要的没有明确指出。《养老机构设立许可办法》的第17条规定：“养老机构设立分支机构，应当依照本办法第8条、第9条和第10条的规定，到分支机构住所地的县级以上人民政府民政部门办理申请设立许可手续。”从规定看，两者存在有一定冲突，《民办非企业单位登记管理暂行条例》对同一区域养老机构的限制，一定程度上阻碍了地区养老机构规模化效应的形成，同时也阻碍了社会养老机构的发展。

<sup>①</sup> 李涛. 论人口老龄化背景下的养老法律制度完善[J]. 江汉论坛, 2015(12): 131-135.

<sup>②</sup> 姚立瑛. 论农村养老服务法律体系的完善[J]. 山西农经, 2018(16): 109-110.



## 第五章 健全政府高效履行农村老有所养责任的对策探讨

通过对农村老有所养政府责任履行的实证分析,得出了一些有价值的结果,本章将在实证结果和讨论的基础上,结合元治理和治理理论,充分考虑实证结果与对策建议的逻辑联系。针对政府在农村老有所养中的养老资源供给总量不足与区域差异、财政负担水平与财政能力的非均衡、社会引导能力不足,监管低效等问题,从完善政府内部元治理、厘清央地财事关系、完善监管机制以及实施多元共治等方面提出农村老有所养政府责任有效履行的可行对策。

### 一、注重内部元治理,提升政府治理能力

实证分析结果显示,当前农村老有所养资源供给存在的主要问题是总量不足和区域间差距较大。而造成这一问题的原因在于政府内部元治理不足导致农村养老制度设计的适应性缺失、制度效率低下、制度供给与制度需求间的差异。因此,亟需强化内部元治理能力,从制度设计方面消除相关制度对农村养老资源有效供给的影响。同时,为缩小养老资源供给的区域差距,政府还需厘清层级政府间的责任分置,一方面可保障制度的有效履行,另一方面则有助于提升政府养老资源的供给能力。

#### (一) 注重内部元治理,完善制度设计

治理理论依据西方社会经济与社会发展现实强调要打造一个多元主体治理的格局,但这一理论并不能很好的契合我国农村老有所养的治理现实。基于我国农村养老的治理实践,政府在这一治理过程中依然要处于核心地位,要注重内部元治理,不断的提升自身的执政能力,不断提升组织协调和资源整合能力,在农村老有所养中首先是要完善养老制度设计。

##### 1. 制度设计的公平性

养老保障制度作为政府养老资源再分配的重要政策举措,其根本目的在于实现养老资源分配的公平公正。“而公平则内涵了起点、过程和结果方面的公平。”<sup>①</sup>因此,健全的社会保障制度应体现在两个方面,一是任何人陷入生活困境或遭遇生活风险事件时,均能从社会保障中获取帮助;二是在社会保障项目之间的互相衔接以及各受益群体之间的权益匹配适当和合理,不会产生项目之间的分割与失衡,或是造成利益群体之间的冲突和对抗。而制度设计的核心在于明确政府责任和构建合理、高效的管理体制。<sup>②</sup>结构功能主义认为,制度的主要功能体现在调整现实的各种社会利益关系方面,对其进行充分的整合以达到均衡化。公正的制度能够引导社会

<sup>①</sup> 起点公平是指,无论城市还是农村,老年人均能平等的享有国家提供的养老资源。过程公平指,养老保险制度的设计要能保证所有老年人在政府制定的养老保障制度下,平等的享有国家福利待遇水平,一定程度上,养老保险制度的统一性越高,其过程公平性程度也越高。结果公平是养老保险制度建立的最终目的,起点和过程设计的公平,最终目的也是为了保证结果的公平。

<sup>②</sup> 鲁丽玲. 优化社会保障制度设计: 核心在于明确政府责任[N]. 中国社会报, 2007-2-13.



向着理想的方向发展,使社会保持和谐与稳定。从这个意义来说,公平性是评判一个制度优劣的基本标准。科学的制度必须是代表社会全体利益主体的利益,体现社会公平原则。然而,现行的城乡二元制度把农村和城市隔离开来,实行有区别的制度供给,造成了城乡分割的局面。因此,我国的养老服务政策要摒弃城乡区别对待的做法,以公平的理念积极推进适度普惠型的养老服务体系建设,保证人人享有同等、同质的养老服务。<sup>①</sup>长期以来,农村和农业一直在为城市和工业的发展提供从产品到市场的服务,农民作为市场经济的微观主体,是我国长期优先发展重工业和城市偏斜的利益牺牲品,他们在面对自身利益遭到损害时,却话语权缺失,并一直处于弱势的地位。因此,制度设计要以体现民意作为出发点,制度供给要满足农民的利益需求。充分认识到农民在我国经济和社会发展中的重要地位,从制度层面来保障其权益。

## 2.养老制度的调适与配套措施的完善

当前的农村养老保障制度仅在经济方面为农村老年人提供了最基本的支持,在老人的生活照料和精神慰藉方面无法满足。即便是经济支持也仅停留在保基本的层面,与当前高涨的物价难以匹配。“一项好的制度设计需要有科学的实施过程,唯有卓越的制度实施才能充分实现制度的目标,体现制度的优越性。”<sup>②</sup>当前,农村养老保障制度虽基本上实现了全覆盖,资料搜集却显示,大多数农民在缴费档次上依然选择了最低档,这无疑会阻碍农村养老保障制度的后续运行。政府在制度设计上可细化养老保障标准,避免一刀切,鼓励青年农民选择档次较高的养老标准,并解释多缴带来的好处。在养老保障中做好宣传,在宣传员的选择上要具有一定权威性、说服力、能对养老保障进行全面、通俗的解读,使参与对象能全面深刻的了解养老制度设计的用意。充分调动农民的参保意愿,提升高标准参保率。

在养老保障制度的设计上也要尽量细化,尤其是牵涉到多方利益时更应明确指出各方权责边界。除宏观政策外,地方养老政策也应避免模糊性用语以避免责任的推诿。除调适和细化当前养老制度外,完善配套政策也是保障农村养老制度有效实施的关键。而配套政策主要可归纳为人力和财力两大方面。从人力方面看,养老服务内容类型繁多,需要大量人力来承担,老龄化的到来更加重了这一负担,养老服务的人员可包括社会工作者、养老护理人员、养老康复师、咨询师、老年医师以及营养调理师等。这类人才目前不但总量少,专业化程度也有待提升。政府应出台相关政策鼓励高学历人才投入这一领域,大力发展专业技术教育,培养各类护理人员。优化其人才队伍、提升其待遇,保障其专业化程度不断提升。在财力的配套政策上,除中央财政支持和地方财政支持外,农村养老配套资金的筹集还可通过慈善基金会和社会捐赠来实现,民政部门主管的福利彩票由于其收入稳定,也可成为养老保障的重要资金来源。中央和地方政府可针对福利彩票做好财政的预算和决算,开设专项支持项目,充分发挥福彩公益基金在农村

<sup>①</sup> 韩艳. 中国养老服务政策的演进路径和发展方向——基于1949-2014年国家层面政策文本的研究[J]. 东南学术, 2015(4): 42-48+247.

<sup>②</sup> 赵茜. 中国农村社会养老与家庭养老的整合与调适——基于新疆M村田野调查的思考[J]. 西部论坛, 2016(5): 34-41.



老年人老有所养的积极作用。

### 3.制度供给与制度需求的相对匹配

制度供给的非均衡往往导致制度供给与制度需求间的错配,从而引发诸多与此项制度相关的问题。<sup>①</sup>实证分析显示农村养老制度供给和制度需求间的差异造成了农村养老资源有效供给不足。因此,制度的设计要能保证需求和供给间的相对匹配。一是针对经济发达地区和欠发达地区要采取差异化的制度设计方案,可通过出台法规或规章制度来削弱区域间的养老保障差距,有针对性的增加中部和西部农村地区的资金支持,结合当前政府精准扶贫项目,将贫困家庭养老纳入精准扶贫中。二是针对农村老年人的实际状况和不同的养老需求,根据地方财力适当增加养老补贴力度以降低养老负担。三是政府要根据地区经济发展状况,适当提升养老金支付比例,针对农村多样化和差异化的养老需求,积极引入社会力量,发展农村养老产业,在养老服务购买方面,政府要提供一定比例的资金补贴。

## (二)厘清政府间的责任分置,提升执行能力

在我国的政治体制中,政府的权力是从上而下逐级分置的。下级政府的所有权力均来自于上级政府的委托,是上级政府的代理人,行使上级政府赋予的各项权力,并对其负责。为保障制度的有效运行,必须要厘清各级政府间的责任分置,提升各级政府的执行能力。

### 1.中央政府:主导责任

农村老年人老有所养需要政府提供完善的保障制度,而这些制度能否有效运行,还必须依靠中央政府和地方政府来共同承担,划分各自的责任边界。中央政府作为农村养老保障的主要建设者,其职能主要体现在制度设计、法治建设、财政支持方面,地方政府在更多时候则是根据地方实际,依据中央指导,扮演执行者的角色,如负责组织实施、对社会力量参与农村养老进行引导和扶持。从公共产品角度讲,农村老年人的基本养老保险属于全国性公共产品,应当由中央政府提供。农村基本养老保险制度的实施,一定意义上是政府资源配置中的收入再分配政策,应当由中央政府提供。这一制度的基本目的在于调整全国农村地区农民的收入和财富的再次分配,以达到资源分配的公平状态,地方政府显然没有能力来承担这一责任。十八届三中全会明确提出,市场在资源配置上具有基础性地位,政府作为市场经济中的重要主体,在公共产品的提供中也要遵循成本与效率的基本原则。农村养老保障制度的供给效率主要考虑将具体的养老保障事权交由哪一级政府更有效率。在农村养老产品提供过程中,中央政府在宏观调控、各级政府间关系、整体规划方面显然比地方政府更具优势,具体体现在推动养老保障的立法建设、顶层制度设计、监督地方政府执行情况等。中央政府在农村养老保障制度的设计方面应严格遵循了如下三个原则,一是制度要覆盖全体农民,二是制度设计要与农村经济发展水平相适

<sup>①</sup> 农村老有所养的制度供给主要体现在政府从医疗、养老、养老资金筹集与监管、相关立法等与养老相关的公共产品和服务的供给。制度需求则是与农村老年人养老相关的各项产品与服务需求的总和。



应，三是农村养老保障制度设计要与其他社会保障制度相配套。

## 2. 地方政府：协同责任

在我国当前的政府层级中，省级政府、市级政府和县级政府往往被统称为地方政府。其中，不同的层级在农村老有所养中的责任也各有差异。

首先，省级政府的责任在于信息传递与制定具体政策。省级政府在农村养老中除了传递中央政府的政策文件外，还可以结合本地实际制定适合本省的养老政策。如2014年《国务院关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》和2016年《国务院关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见》中均指出，地方政府可结合本地实际制定符合本地的养老政策，健全考核与评估机制，落实责任制，确保各项政策的有效实施。从中央的政策文件规定可看出，省级政府对中央原则性的政策规定可进行局部调整，使其更符合地方实际。但省级政府在养老保障方面也具有一定的自主性，通过制定相关的条例来规范农村养老制度的有效运行。在养老金补助方面，省政府还可结合省情，适当提高养老金的补贴标准。

其次，市级政府的责任在于信息的传递与政策执行。市级政府作为五级政府机构的中间环节，其作用在于信息的传递，具体政策的执行。如《国务院关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见》在提高统筹层次方面指出，“城乡居民医保制度原则上实行市（地）级统筹，各地要围绕统一待遇政策、基金管理、信息系统和就医结算等重点，稳步推进市（地）级统筹。”<sup>①</sup>《国务院关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》也指出，“地方政府要从场地、设备以及经费方面为经办机构提供保障。基层财政确有困难的地区，省市级财政可给予适当补助。”两《意见》的相关政策对市级政府的主要责任进行了界定，市级政府的主要职责在于保障农村养老制度的顺利实施，为经办机构提供保障。

再次，县级政府是具体政策的执行者。在政府层级中，县级政府的作用更多是执行上级政府的决定或安排，但也根据本地实际情况作出相应的调整，起到承上启下的作用。其作用在于执行上级政府关于农村养老的政策，管理本地区农村养老，引导扶持本地区社会力量参与农村养老。农村养老保障制度是一项复杂的、长期的工作，需要结合本地实际，在中央政策的指导下制定出详细的执行方案。在执行过程中要转变以往管制性的工作方式，提高基层行政人员的素质，优化管理方法，强化信息技术。县级政府作为农村养老保障的最低层级的负责部门，对有效推进养老保障建设和其它相关工作承担着主要责任，在具体政策的推行中也明确了县级政府的主管责任。

## 3. 乡镇政府：政策的直接执行者

乡镇政府作为我国政府最基层的一级政府，直接与农村老人相连，是养老政策的实际执行者。接受上级的任务、监督和指导，并将具体的任务下达到各个村委会。在农村养老保障中，

<sup>①</sup> 国务院关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见[EB/OL]. 中华人民共和国人力资源和社会保障部, [http://www.mohrss.gov.cn/gkml/xxgk/201601/t20160112\\_231624.htm](http://www.mohrss.gov.cn/gkml/xxgk/201601/t20160112_231624.htm)



乡镇政府的主要责任就是与各村委会共同负责农村养老的经办执行。如在农村最低生活保障的具体管理与审核工作中,各行政村受乡镇政府委托,负责协助对本辖区内居民最低生活保障的入户调查和筛选等,而乡镇政府则负责最终的低保户认定。在养老保障的推进过程中,各行政村在乡镇政府的指导下对各村的参保人数进行统计、参保人的年龄层次进行统计,对个人缴费的档次进行统计、对养老金个人账户的建立情况进行检查等。作为最基层的政府组织,无论是养老保障的推行还是最低生活保障制度的实施,都必须由乡镇政府来具体实施。乡镇政府除负责具体实施外,还富有调查审核的责任,对上报的贫困户要主动核实,对各村养老保障制度的实施情况进行动态监测。一方面需要乡镇政府工作人员的积极主动,另一方面也需要与各村委会密切配合以保障任务的顺利实施。

## 二、厘清央地财事关系,提升履责元动力

元治理理论强调,政府由于其自身的权力和资源禀赋等优势,是元治理的应然主体。资金作为农村老有所养的基础性资源,是保障其能否持续运行的关键。当前,政府虽为农村老有所养提供了诸多的资金支持,但总体比例较低。农村老有所养的财政支持的测算也表明,无论是中央财政还是地方财政,对农村老有所养方面的负担水平均较低,预测数据显示,2018-2050年中央财政负担水平基本维持在1.064%到1.84%之间。而这一比例相对于中央政府的财政收入是不相称的。在地方财政方面,东、中、西部地区财政负担水平整体维持0.5%以内,如东部地区财政负担水平较高,但也仅维持在0.36%到0.12%之间。中部和西部地区的比例则更低,总体来讲,央地财政对农村老有所养的支持比例较低,且央地间的财权和事权的划分不匹配。本部分将从厘清央地财事关系、助推老龄事业发展和构建养老安全保障网的角度提出针对性策略,从而提升政府履责的元动力。

### (一) 厘清中央与地方的财事关系

在农村老年人的养老体系中,资金是保障这一体系有效运转的基础,同时也是农村养老保障运行的元动力。“正如温克勒在总结欧洲国家农民养老金的财政状况时所说,没有一个社会保障机构能光依靠所缴费用来承担农民养老金的支出,他们都需要依赖政府补助和其他方式来补贴。”<sup>①</sup>政府对农村养老的财政投入是将国家财政的一部分转移到农村养老保障,发挥了收入再分配的效应。“农村社会养老保险作为一项社会政策,需要人力、物力、财力等的支持,而国家提供的财力支持是最重要的。”<sup>②</sup>在具体的财政支持方面,中央政府要承担财政补助、调节以及监督等责任。财政补助责任主要针对不发达地区的养老保障,中央政府给予直接的财政补助以保障农村老年人的基本权益,补助的方式主要有财政直接拨款和税收让利等形式。财政调节责任主要是中央政府针对不同地区间的农村养老保障制度的差距,构建统一的养老保险制度,

<sup>①</sup> 曹永红. 国外农村养老保障制度的比较及对我国的启示[J]. 经济论坛, 2011(12): 136-139.

<sup>②</sup> 陆解芬. 论政府在农村养老社会保险体系建构中的作用[J]. 理论探讨, 2004(3): 56-57.



实现农村养老保障制度的全覆盖。具体调节方式可通过不同地区的财政转移支付力度，加强不同地区间经济与社会各领域的合作等。财政的监督责任主要是在农村养老保障制度建设过程中，避免地方政府套取中央政府的转移支付金，挪用中央专项支付金，不履行养老保障责任行为的发生，进而加强财政部门、审计部门、司法部门等对中央专项养老金和地方配套资金的监督和检查。从而保障农村养老保障制度的顺利推进，保障农村老年人的基本养老保障权。

在责任划分方面，我国目前实行的是基础养老金加个人账户的农村社会养老保险制度。“基础养老金实行的是社会统筹，统筹部分的基础养老金遵循‘大数原则’，统筹层次越高，覆盖的地域越广，基础养老金的风险就越小，而参保人的保障系数就越高。因此，基础养老金应由中央政府负担财政责任。”<sup>①</sup>在养老金中央和地方分摊方面，2018年《基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案》明确了9项基本公共服务保障的国家基础标准，其中城乡居民基本养老保险补助和城乡居民基本医疗保险补助均由中央与地方按比例分担。<sup>②</sup>

“在城乡居民基本养老保险补助方面，中央确定的基础养老金标准部分，中央与地方按比例分担。中央对第一档和第二档承担全部支出责任，其他为5:5。”<sup>③</sup>在农村的养老保障中，“地方政府的财力支持责任主要包括以下三个方面：一是农村基本养老保障机构的管理费用不再从农民养老基金中提取，而由政府财政承担；二是政府从每年安排的社会保障支出中拿出一部分财力对农村基本养老保障进行直接补贴；三是通过政府财力建立农村基本养老保障基金。这三种方式既可独立，也可并列，各地政府可根据自己的财力来进行选择。”<sup>④</sup>针对农村养老保障的政府责任，需明确央地财事的责任边界。在责任边界划分上，本研究认为，有政府文件规定的，可以按照文件的具体要求来执行，没有文件规定的可以从参保对象或者基金的归属来入手。“针对城乡居民的养老财政分担，一是建立基础养老金正常调整机制，包括中央和地方基础养老金正常调整机制两部分，二是建立城乡筹资激励机制。建立与城乡参保人员收入挂钩的筹资机制，缴费越多缴费年限越长，补贴金额越多，费用由地方财政负担。”<sup>⑤</sup>

## （二）助推农村老龄事业和产业发展

当前，随着经济与社会的发展，我国应对农村人口老龄化的物质基础已经发生了巨变，农村老年人的长寿预期也非常明显。面对不断提升的老龄化问题，如何在满足基本温饱的情况下健康、有尊严的生活已成为农村老年人面临的普遍问题。而全面推进老龄产业的发展无疑可为

<sup>①</sup> 曹信邦. 新型农村社会养老保险制度构建——基于政府责任的视角[M]. 北京: 经济科学出版社, 2012, 108.

<sup>②</sup> 对内蒙古、广西、重庆等地的城乡居民基本养老保险补助，中央全部承担支出。

<sup>③</sup> 基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案[EB/OL]. 中华人民共和国中央人民政府网站, [http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-02/08/content\\_5264904.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-02/08/content_5264904.htm)

<sup>④</sup> 苏保忠, 张正和. 农村基本养老保障制度建设中的政府责任及其定位[J]. 中国行政管理, 2007(12): 44-47.

<sup>⑤</sup> 建立中央政府基础养老金调整机制的目的在于调整基础养老金，使其达到公平合理的水平。补贴的费用主要由中央财政承担。建立地方养老金调整机制的目的在于，结合当地经济发展水平，在中央养老金基础上再适度调整地方养老金水平，费用由地方政府承担。参见李岚. 应当明确财政在基本养老保障中的责任[N]. 中国劳动保障报, 2017-03-03.



农村老年人提供更多的养老服务选择。当前，政府为了应对农村养老的问题已出台了诸多相关政策。<sup>①</sup>十八届三中全会、十九大报告等均给出了明确指示。习近平总书记也指出，“要着力完善老龄政策，搞好顶层设计，不断完善老年人家庭赡养和扶养、社会救助、社会福利、社会优待、宜居环境、社会参与等政策。”<sup>②</sup>在具体推进措施方面，如郑州市民政局从政策扶持、硬件建设、机构管理、质量提升、人情关爱等方面入手，制定了《郑州市老龄事业发展“十三五”规划》《2017年郑州市养老院服务质量建设专项行动实施方案》等文件。北京市政府从完善养老保障体系、健全健康支持体系，发展老年医疗与康复护理服务、统筹布局养老服务体系、扶持养老服务业发展，推进支撑体系建设、积极开展敬老优待，丰富老年人文体生活等方面提出了全面推进老龄事业发展的措施。湖南省政府“从战略层面规划、制度层面创新、具体层面落实，主动积极应对人口老龄化形势，将基本养老服务补贴纳入全省县市区全面建成小康社会考评指标体系，将养老服务纳入省政府购买服务指导目录。”<sup>③</sup>

推进老龄事业全面发展，“需要政府、企业以及老年人群体‘三位一体’，充分发挥市场的基础作用，完善市场各环节的传导机制，充分释放消费需求对产业发展的拉动作用，通过刺激市场有效需求促进老龄产业的快速健康发展。”<sup>④</sup>完善产业政策支持老龄产业发展，一是各级政府制定老龄产业发展规划；二是设立老龄产业发展基金，提供财政支持；三是建立一体化的老龄产业政策体系；四是鼓励社会资本进入养老产业。鉴于我国农村老有所养的复杂性，推进老龄事业的全面发展还必须坚持多元化和包容性的发展战略，“遵循发展的全员性、全面性、公平性和共享性原则，充分调动与发挥全社会各种力量的积极发展功能，其中包括各种市场组织和社会组织，政府部门在管理体制上要创新管理机制，简化前置审批，强化后期监管，推进分类管理，营造公平法治的政策环境。”<sup>⑤</sup>

### （三）强化财政托底，构建养老保障安全网

社会安全网主要指“政府通过社会救助或收入支持的方式对社会上最困难的群体提供最低生活水平保障的政策；向由于转型而受到负面冲击的最困难群体提供的补偿性的临时救济和人们在遇到困难时可以依赖的社会保障网络。”<sup>⑥</sup>养老保障安全网作为社会安全网的重要组成部分在我国农村老年人老有所养方面具有基础性的保障功能。

<sup>①</sup> 2006年，第二次全国老龄工作会议召开，提出了《以科学发展观统领老龄工作全局，大力推进老龄事业全面发展》的报告。2013年出台的《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》等。

<sup>②</sup> 习近平. 推动老龄事业全面协调可持续发展[EB/OL]. 新华网, 2016-05-28.

[http://www.xinhuanet.com/politics/2016-05/28/c\\_1118948763.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2016-05/28/c_1118948763.htm)

<sup>③</sup> 湖南老龄事业全面发展[R]. 湖南日报, 2017-09-28.

[http://www.gov.cn/xinwen/2017-09/28/content\\_5228134.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2017-09/28/content_5228134.htm)

<sup>④</sup> 董昕等. 我国老龄产业发展现状与对策：一个文献综述[J]. 西部论坛, 2014(4): 78-86.

<sup>⑤</sup> 高传胜. 全面发展老龄服务业必须厘清的几个问题——面向养老服务业“十三五”规划的思考[J]. 理论与改革, 2015(5): 51-54.

<sup>⑥</sup> 张大勇, 左停, 李小云. 在新农村建设进程中构筑以基本社会保障制度体系为核心的农村社会安全网[J]. 中国农业大学学报, 2006(1): 25-35.



### 1.加强制度建设以保障安全网的有效

(1) 构建农村养老保障安全网,应重视正式制度和非正式制度的相互结合,除了要保障正式制度的长效有序,还应注重非正式制度,发挥家庭、村委会、习俗在安全网中的作用。国家构建的农村养老保障安全网应以区域经济发展水平为依据,重点向贫困地区倾斜。当前,大多数农村地区仍处于相对贫困的状态,而针对这些贫困地区的老人,最为有效的方法就是建立全覆盖的社会救助体系,解决贫困家庭养老难的问题。长期以来,国家的社会保障政策主要在城市实行,对农村地区少有倾斜,致使城乡间的差距逐渐扩大。贫困地区,贫困人口本身抵御风险的脆弱性也导致其在面临自然灾害和其它不可抗拒的风险因素时愈发贫困。因此,建立一个全网覆盖的养老保障安全网将是应对农村家庭养老困境的有效突破口。改变以往低水平、广覆盖、个人缴费、政府补助的传统养老模式,鼓励企业向贫困地区捐赠养老金,改变以往农民自愿投保的方式,由政府支付较大比例养老金,农民缴纳少部分资金,力争覆盖每个家庭。

(2) 强化财政“托底”,根据各地实际情况设立养老保障的优先序。公共财政对农村长期投入的不足是造成农村养老保障不健全的根源。当前我国已出台了覆盖农村的“新农保”制度,但该制度低水平、保基本的原则还难以使农民摆脱养老危机。因此,在这一安全网建设中,政府还需承担起主导角色,在财政支持上应充分考虑不同地区的实际情形。面对人口众多,经济发展极不平衡的农村地区,政府要通过法律形式来明确各级政府责任,保障公共资金对农村养老保障投入的可持续性。根据各地经济发展状况,科学设置农村养老保障制度建设的顺序,关注最贫困的农村地区,合理确定公共资金覆盖的顺序。以解决最需要帮助的地区和农村家庭在养老方面面临的困难。

### 2.加强组织建设以推进农村养老保障安全网有效运行

农村养老保障安全网能否完整的构建,有效的运行,除上述制度保障外,还需要相应的组织建设以辅助养老保障的构建。另外,制度的落实既需要公共权力机构的协调与配合也需要农村基层组织的参与。我国幅员辽阔,地区差异大,农村松散的组织结构、不同的风俗习惯等均对农村社会养老保障制度的建立和执行形成了障碍。因此,规范、引导和鼓励农村基层组织发展,有效整合农村各类组织,使其参与到农村养老保障建设中,形成农村基层治理的整合力量,对农村养老保障制度的建立具有重要推动作用。当前,我国农村养老保障中的各个项目分别由各个部门管辖,加之当前各种扶贫类项目等,管理较为混乱。为保障农村养老保障安全网的建立与有序运行,必须严格确立主管部门,制定各分部门的职责和权限,发挥村委会与基层政府各部门的协同合作功效,推进农村养老保障安全网有效运行。

## 三、实施多元共治,促推治理元协同

“政府在元治理体系中承担着确保不同治理机制和政权的和谐;充当不同政策社群之间对



话的首要组织者；充当‘上诉法院’，解决治理过程中产生的争议的职能。”<sup>①</sup>养老需求的多样性和差异化决定了农村老有所养治理的系统性。而治理的系统性则包含了资源的多样性、主体的多元化与协同、治理手段的灵活性等。描述性统计分析却显示，政府社会引导能力的各项指标大多难以达到均值，且东、中、西部地区差距明显。不同区域的农村养老市场化的广度和深度以及规范程度等还难以满足社会力量的投资需求。从而导致政府在引导多元社会力量参与农村养老的过程中面临诸多障碍。回归结果也显示，农村社会养老机构的建立目前还主要依赖于各地方直接医疗救助的支出和各地区农村养老机构的专业技术人员。因此，为提升政府的社会引导能力，政府应针对农村老有所养的实际需求，及时调整治理的策略。不仅要培育和引导外部多元主体，厘清与多元主体的责任边界，同时还要形成政府主导下的各主体在农村老有所养中的有效合作，实现政府治理的元协同。

### （一）创设政府与多元主体合作的基础

实证分析对我国农村老有所养政府责任的履行状况进行了探讨，实证结果也表明当前政府在农村老有所养中的责任履行还存在诸多不足，主要源于政府与多元主体的协同合作缺乏良好的基础，致使政府与多元主体的合作难以有效实施，从而阻碍了政府责任的有效履行。政府作为元治理者，为提升与多元主体的合作有效性，“需要对治理架构进行合理的调整，实现纵向层级化秩序整合机制与横向网络化秩序协调机制间有效衔接与匹配，即重新调整政府与多元主体间关系。”<sup>②</sup>通过完善的顶层设计来分配各方管理权，整合各类可利用资源来构建协同合作体系，通过推进简政放权、完善治理结构、放管结合，把自身塑造成拥有适当职权的理性政府；扶持市场力量和社会组织，强化它们的责任意识；平衡利益需求，有效应对治理失灵；提升协同治理能力。<sup>③</sup>

1. 优化顶层设计，完善政府的内部治理结构。多元主体合作过程中，必须要明确政府在治理过程中的元治理作用，完善政策制定的目标，健全多元主体有效运行所需的法律和法规依据。多层次、系统性地保障政府与多元主体协作中需求的制度供给、协调方法以及法律监督等职能，克服路径依赖和制度惯性的阻力。元治理理论还强调政府在与多元主体合作中的主导地位。因此，政府自身治理的效果对合作效率具有直接影响，这也要求政府必须要完善内部治理结构，通过简政放权来增强制度的弹性，在政策执行中要具有灵活性，以开放性和互动性为基础，以提升合作效率为导向，构建完善的合作机制。一定程度上讲，“协作治理不仅要求政府与市场、社会组织合作，还要求各级政府部门之间的合作。政府部门在精简、整合之后，只有保证部门间的协调运作，政府才能高效履责。”<sup>④</sup>而当前发达的网络技术也为各主体的有效协作提供了

<sup>①</sup> 鲍勃·杰索普. 治理与元治理: 必要的反思性、必要的多样性和必要的反讽性[J]. 国外理论动态, 2014(5): 18.

<sup>②</sup> 李友梅. 中国社会管理新格局下遭遇的问题——一种基于中观机制分析的视角[J]. 学术月刊, 2012(7): 13-20.

<sup>③</sup> 程颢. 元治理视域下政府公共治理的行为逻辑与策略选择[J]. 领导科学, 2017(17): 12-14.

<sup>④</sup> 丁冬汉. 从“元治理”理论视角构建服务型政府[J]. 海南大学学报, 2010(5): 18-24.



保障。此外，还需要提升政府工作人员的认同度，因为最终政策的执行还是要落实到具体的责任者，需要政府内部倡导协作的文化氛围，提升政府工作人员对外部主体的认同，通过激励来提升政策执行的效率和提高服务的质量，切实发挥政府的元治理作用。

2.政府承担元治理角色，将创设政府与多元主体合作条件作为政府职能转变的目标。“在多元主体的合作过程中由于各个参与主体角度的不同和利益的迥异，导致博弈过程中出现耗时长甚至问题难解的情况。克服这种弊端提升解决问题的能力 and 效率，政府应该成为合作平台的搭建者、政策议程的推动者和博弈主体的平衡者。通过简政放权，将政府部门让渡的职能有效配置到社会组织 and 市场主体中以实现政府与外部主体的有效对接。通过完善监督机制、健全管理体制、规范评估体系等引导市场和社会组织建设。理顺政府各层级间的职能关系，理清政府与市场、政府与家庭、政府与社会组织间关系。通过业务指导、市场监管来规范市场和社会组织的管理，利用财政支出和税收优惠等方法引导和鼓励社会力量参与农村养老，提升其参与度。通过定期和不定期对多元主体进行评估以促进其自身建设。在多元合作中，虽然公共资金和法律对支持伙伴关系和类似治理安排的运转仍然比较重要，但其他资源（如私人资金）对于其成功的作用也不容小觑。因此，政府作为元治理者，在创设与多元主体合作的条件包括：“一是发挥主导作用，做社会治理规则的主导者和制定者；二是通过对话、协作，实现社会的良性治理；三是要促进社会信息透明，使政府和其他社会力量在充分的信息交换中了解彼此的利益、立场，从而达成共同的治理目标。”<sup>①</sup>

## （二）厘清政府与多元主体的责任边界

### 1.厘清政府与社会的责任边界

国家现代化治理进程中，政府、社会以及市场均具有重要作用，只是在不同的治理形态下，三者的优势有所差异。如在最优的竞争状态下，市场的优势最强；在宏观调控和整体布局方面，政府最具优势。但现实中却往往难以达到这种理想状态，就政府与社会的关系方面，政府同样存在许多未管好和应管未管的问题。存在这些问题的根源主要在于政府与社会的边界模糊。在社会问题的解决方面，政府虽然具有强大的组织能力，可制定中长期公共政策，并依赖行政力量将政策推进，从而影响社会发展或形塑社会。但正如托克维尔所言，“一个政府，即便再强大有效，也无法做到洞察一切，也不能依靠自己去了解一个大国生活的一切细节。”<sup>②</sup>因此，政府责任履行需厘清与社会的关系，培养社会组织，使其帮助政府解决一些难以解决的事项。

在政府与社会的责任边界上，政府应该强调自身的公共性，在厘清层级政府间关系的同时，把那些通过社会组织能够做的，通过社会的自我管理职能能够做好的交给社会。对于符合要求的社会组织要放宽政策，减少对社会组织的干预和控制，在政策、资金等方面给予支持，逐步

<sup>①</sup> 熊节春，陶学荣.公共事务管理中政府“元治理”的内涵及其启示[J].江西社会科学，2011（8）：232-236.

<sup>②</sup> [美]托克维尔.论美国的民主（上卷）[M].董国良译.北京：商务印书馆，1989，100.



提高社会治理能力。而“社会组织则要从那些只有政府才有实力和市场更有效率的领域退出，将纯公共物品以及盈利性物品的供给分别交给政府和企业去完成，重新回到其建立的原始使命边界之内，即仅限于‘道德人’供给的慈善与志愿活动。”<sup>①</sup>此外，政府给予这些社会组织以财政支持，对其进行规范和引导，在农村公共服务的承担方面给予其更大的发展空间和机会。郑功成在分析我国社会保障制度时指出，“面对农村养老服务的实际需求，政府只有出台积极的政策，为非政府组织发展提供良好氛围，政府购买服务才能够实现，引导社会力量参与老年服务体系，协调多方服务主体，实现合作共赢。”<sup>②</sup>实证分析也显示，社会组织在我国农村养老领域呈现明显的地域差别，尤其是在中西部农村地区，社会组织不但总体数量少，参与农村养老服务也较少。为提升其参与度，保障政府与多元主体的协同共振能力，政府应厘定自身与社会组织的边界，明确双方的责任范围。

## 2.厘清政府与市场的责任边界

在农村养老领域中，厘清政府与市场的边界不仅有助于政府责任的实现，更有助于激发市场力量参与农村养老的热情。我国政府与市场的关系自改革开放以来便处于不断的变化之中，从最初的政府主导逐渐演变为市场的参与者、市场的引导者和市场的监督者。但从政府与市场的纵向关系看，政府在与市场边界的划分上一直较为模糊，市场也并未真正做到资源的优化配置。在与市场的关系方面，政府存在诸多“越位”和“缺位”的现象，对市场的发展形成了诸多难以突破的障碍。为进一步深化改革，党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出，“建设统一开放、竞争有序的市场体系，是使市场在资源配置中起决定性作用的基础。”市场的作用被提到前所未有的高度，市场可以为农村养老福利的供给提供更多的选择。正如美国学者阿瑟·奥肯所言，“市场需要一个位置，并且市场需要安于其位。市场必须要被给予足够的范围来完成许多它能做得好的事情。”<sup>③</sup>当政府与市场边界清晰时，要“政府的归政府，市场的归市场”，能够用市场解决问题时，要“用足市场，慎求政府”。在社会福利尤其是农村社会福利领域，其准公共性就是政府与市场开展合作的基础。<sup>④</sup>政府要发挥市场机制的作用，明确定位自身职责。一是简政放权的力度要增大，放松对市场、个人以及企业的束缚；二是为市场营造良好的发展环境，构建良性的政商关系。三是切实承担起引导和监督的责任，避免既做“裁判员”又做“运动员”，从宏观上把握市场发展的方向，做好引导者和监督者。鼓励有条件的农村办养老院，使农村养老福利供给结构呈稳定而有序的状态。

在农村养老福利供给中，政府与市场的责任边界体现在以下方面：一是政府与市场应该是合作的伙伴关系，农村老有所养中应适度引入竞争机制；二是市场机制虽有助于丰富农村养老

<sup>①</sup> 孙百亮.“治理”模式的内在缺陷与政府主导的多元治理模式的构建[J]. 武汉理工大学学报(社会科学版), 2010(3): 406-412.

<sup>②</sup> 郑功成. 中国社会保障改革与发展战略: 救助与福利卷[M]. 北京: 人民出版社, 2011, 89.

<sup>③</sup> [美]阿瑟·奥肯. 平等与效率: 重大的抉择[M]. 陈涛译, 北京: 中国社会科学出版社, 2013, 83.

<sup>④</sup> 宋洋. 农村社会福利的多元主体协同供给研究[J]. 中国特色社会主义研究, 2014(2): 86-89.



服务产品，但鉴于我国农村社会发展状况，应避免农村养老服务供给的过度市场化，要体现农村社会福利的内在责任共担和互助的特质；三是政府承担元治理角色，为市场机制创造条件。

### 3.厘清政府与家庭的责任边界

#### (1) 家庭养老的物质赡养责任边界

我国《宪法》《婚姻法》《老年人权益保护法》都明确了家庭养老的责任。但是对于家庭养老的内容，只有《老年人权益保障法》第14条作了相关规定，即经济供养、生活照料和精神慰藉。其中，物质资源是保障农村老人生活的基础。基本生活保障在联合国1948年的《世界人权宣言》和1966年的《经济、社会和文化权利国际公约》中表述为“适当的生活水准”。适当的生活水准，也就意味着人人能够有尊严地享受基本生活权利以上的生活水平。《老年人权益保障法》对老年人的生活照料、医疗费用、住房等物质赡养方面作了明确的规定，但是在经济供养，以保障老年人的物质生活方面，法律没有具体的规定与标准，这就导致了农村社会中子女对老年人的经济供养处在有限而低水平的状态。因此，法律应明确家庭物质赡养的责任边界，遵循联合国的“适当生活水准”，让老人有尊严地享受基本生活需求以上的生活水平。明确规定赡养人应根据家庭收入水平相应提高老年人的经济供养标准。

#### (2) 明确家庭精神慰藉的责任边界

世界卫生组织认为人的健康包括身体健康和心理健康两方面，身体健康是基础，心理健康是整个人的精神灵魂，心理健康主要靠积极向上的精神生活调节。随着年龄的增长和社会角色的变化，老年人在身体和心理上的承受力逐渐弱化，对精神生活的需求逐渐增大。让老年人的老年生活充满伦理关怀是家庭精神慰藉的基本要求。《老年人权益保障法》第13条、14条、18条从家庭成员对老人的尊重、关心和照料方面对精神慰藉作了明确的规定。但这些规定属于倡导性要求，对家庭精神慰藉的责任界定还不够清晰明确，缺乏更为具体细致的内容。

精神慰藉是指满足老年人的精神需求。老年人的精神需求不仅仅是对家庭的亲情需求，还包括老年人的自尊需求，由此相应地，对老年人的精神慰藉包括情感的慰藉和人格的尊重。情感慰藉指的是子女能满足老人对亲情的需求，家庭成员通过言语和行为表达对老年人的关心和照顾。人格的尊重是指老年人有自主决策的权利和得到尊重的权利。

国外对精神慰藉有明确的规定。瑞典、芬兰等北欧国家对老年人的精神慰藉做了详细规定，不仅规定了子女与父母见面的时间、地点和次数，甚至在于父母谈话中的忌语都要受到法律的限制。我国可以借鉴国外的做法，规定子女看望老人的时间、次数。对于造成老年人精神痛苦或精神虐待的行为，同样可以采用列举法加以禁止。诸如：在言语上不能伤害老年人，如不讽刺挖苦老年人。在行为上不能伤害老年人，禁止虐待、遗弃老年人，更不能殴打老年人。

#### (三) 推进政府与多元主体的协同合作

元治理强调多元主体合作的重要性，强调多元合作中各主体间关系的调整和策略的组合，促进多元主体的有效协同。而责任边界的厘定则为多元供给主体协同共振能力的产生奠定了基础。面对农村养老环境的复杂性，元治理理论强调要根据社会环境和治理的需要随时切换治理



的策略,以提升政府与多元主体的协同共振能力。<sup>①</sup>如针对养老服务项目需求的不同,可优先发展农村老年人最急需的医疗服务和社会化养老服务。医疗服务机构要注重农村疾病的预防和老年人的基本医疗救治。在对社会力量的引导方面,“政府应进一步放松对社会主体的管制,打破制度障碍,加大力度引入社会力量参与农村养老服务供给。”<sup>②</sup>在农村老年人老有所养的服务供给中,政府作为元治理者,可通过与家庭、市场、社会组织的多元主体合作,发挥各方资源互补优势,形成政府主导下的多元供给模式。“这种多元主体协同合作的养老模式是一种平等、互利的协同框架,目的在于实现政府、家庭、市场和社会组织间的动态平衡。”<sup>③</sup>在合作过程中,政府与供给主体间基于多方面的沟通与协调,可为农村老年人老有所养的实现创造条件,提供基础,同时也为养老服务需求多样化和服务质量提供保证。如在合作中,政府可通过购买服务的方式推进与市场的互动,地方政府可结合当地实际,挖掘家庭和社会组织以及市场的合作空间,发挥其在农村老有所养中的优势。

## 四、强化政府监管职能,提升监管能力

“政府作为元治理者,一方面应统筹协调好其他治理主体之间的关系,构建集体协商与对话机制,另一方面应强化监管职能,确保各治理主体行为的合理性与合法性,提升治理效率,实现治理目标。”<sup>④</sup>实证分析显示,东、中、西部地区在老有所养监管方面存在较大差距且有效性不足,而监管法律分散、可操作性差,监管机制不健全等则是造成上述问题的直接原因。因此,本部分将从严格监管机制和拓宽监督主体方面探讨提升我国政府监管有效性的策略。

### (一) 完善政策法规与管理标准体系

#### 1. 完善政策法规体系

完善的政策法规是保障农村老有所养得以有效运行的基础,但养老方面监管法律的分散性却造成了政府监管能力的低效。为提升农村老有所养政府监管能力,各级政府应在总结归纳已有养老保障与服务方面的政策法规,并修订与完善,使其与《老年人权益保障法》以及中央政府发布的养老政策相协调,形成完善的政策法规体系,以保障农村老有所养政府监管责任的有效履行。由于养老保障和养老服务的运行会涉及不同层级的多个部门,因此,在相关法规 and 政策的制定上即不能违背中央政策,又要尽量满足地方政府在养老监管方面的需求,形成系统的政策和法规体系。除完善的政策法规外,还需要针对老年群体的特殊性建立相应的法律援助机制。《老年人权益保护法》对保护老年人权益作出了相应的规定,但多属倡导性和概括性,在

<sup>①</sup> 鲍勃·杰索普认为,元治理策略的切换和协同共振能力的提升,“首先要简化模式 and 实践,其次要发展对于各种因果进程 and 相互依赖的方式;再次要建立不同身份、利益、意义系统的社会势力之间的协调机制。”参见 Jessop Bob. *Governance, Governance Failure, and Meta-Governance* [R]. *Universita della Calabria, Arcavacata di Rende*, 2003.

<sup>②</sup> 类延村,冉术桃.农村“精准养老”模式的建构:从同一性向差异化的转型[J].理论导刊,2018(9):55-65.

<sup>③</sup> 张志元,郑吉友.我国农村失能老人居家养老服务多元供给思考[J].河北经贸大学学报,2018(5):102-108.

<sup>④</sup> 易艳阳,周沛.元治理视阈下养老服务供给中的政府责任研究[J].兰州学刊,2019(4):189-193.



执行中往往会遇到障碍。为保障老年人权益，可将一些常见家庭纠纷、老人维权等设为常态化的法律援助事项，具体可通过在村委会建立老年人法律维权站点。同时，对行动不便的老年人还可以采取上门服务，代其诉讼以助力问题的解决。

## 2.完善养老服务的管理标准体系

管理标准体系的制定是政府对农村养老服务实施监管的重要依据，政府作为元治理者，可通过制定完善的管理标准体系，对养老服务供给的质量、效率以及整个过程进行有效的监督和控制。“由于养老服务的监管需要多方面的标准体系，政府应在标准的制定中发挥主导作用，联合服务质量监督部门、民政部门以及第三方监管机构等共同参与管理标准体系的制定，并最终制定完善的管理标准和规范。”<sup>①</sup>更为重要的是还要建立相关的评估制度，在评估主体的选择上既要第三方评估也需要政府这一重要评估主体。在评估方式的选择上，可选择政府自我评估、第三方专业评估机构、评估专家以及社会公众等对养老服务的效果、质量等进行评价。在评估的程序上可包括养老过程评估，主要是评估养老项目的推进程度，人财物的投入与产出。结果评估主要是评估养老服务项目的实施效果，服务质量总体评价，项目的目标完成度等。通过严格的评估，一方面有助于养老服务质量的提升，另一方面也有助于政府监管部门总结相关经验，为后续养老服务的有效供给提供积极的指导。

### （二）完善政府对多元合作的监管机制

政府与多元主体合作的基础在于资源的互补，政府通过相应的鼓励政策对外部主体进行支持，外部主体则依托自身优势与政府进行合作，从而实现共赢。但由于合作过程中各方均有自身的利益诉求，如何在合作过程中避免单一主体因自身利益而损害合作的发生，政府作为元治理者，应制定完善的监管机制，保障合作的有效推进。

1.政府作为元治理者应统筹协调各供给主体间的关系。在多元主体的合作过程中，由于不同主体间的利益诉求存在差异，各主体的责任界定，利益分配均需要政府这一元治理者来协调和统筹安排。此外，保障农村老年人老有所养还涉及到众多政府部门，政府与家庭、社会、市场等一系列的复杂关系，唯有政府这一元治理者才能有效的统筹和协调。在具体的协调和统筹方面，“政府应以细化的监督管理条例为基础，强化对于养老服务主体的监督，规范各服务主体的行为，确保各服务主体的职责履行。”<sup>②</sup>具体合作过程中，政府应在明确具体目标和规则的基础上，确定各供给主体的权责，明确不同主体的协同合作关系，保障合作进程的有效性。

2.针对农村老有所养的多元合作供给，政府应建立专项监管模式，可实行部门监管和项目监管相结合的方式。部门的监管主要是政府内部的养老服务监管部门，主要针对政府养老服务机构和民间养老服务机构进行监管，监管内容可包括养老机构的资金构成、服务的标准、服务

<sup>①</sup> 马晓黎，王济萍.完善城乡社会养老保障监管的若干建议[J].国家行政学院学报，2016（2）：82-85.

<sup>②</sup> 易艳阳，周沛元.治理视阈下养老服务供给中的政府责任研究[J].兰州学刊，2019（4）：189-193.



质量、服务安全措施的检查等，特别是针对市场机构的竞争机制的检查，以防止恶性竞争引起市场养老服务体系构建不足。<sup>①</sup>项目的监管主要针对政府与多元供给主体合作的养老项目，对合作对象的资格审查和资金来源、服务资源提供等。对已经运行的养老项目应在资金管理、项目的运行以及实施效果等方面实现全面监测，保障项目运行的有效性，进而保障老人权益。

### （三）发挥农村“社会法官”协助监督的作用

“社会法官”是一种由群众推荐的在当地具有一定公信力的村民担任矛盾和纠纷的协调者，普通公民担任“断事官”，以协商调解方式解决矛盾纠纷的民间监管方式。<sup>②</sup>由于农村老有所养问题的复杂性，农村老人利益诉求的多样性往往给养老政策的制定和执行增加难度，尤其是在养老政策的执行方面，由于各地实际不同，政策的公共性往往容易与老人需求的多样性之间产生错配。“社会法官”一方面可依靠自身对村情的熟悉，协助养老政策的执行。如对政策进行解释和宣传，帮助老人理解养老政策。另一方面，针对养老需求的多样性，由于农村老人自身往往难以将意见和需求传递到政策制定部门，各个村的社会法官则可搜集相关意见，并将老人最急需的要求传递到乡镇政府。此外，社会法官作为村内“断事官”既可以调解村内邻里纠纷和矛盾也可以站在村民的角度监督养老政策的执行，针对执行不力和变通执行的行为，“社会法官”往往可以代表老人将问题反映到相关部门。由于“社会法官”身处养老政策执行的“一线”，其监督意见往往能反映养老政策执行的最真实情况，一定程度上可为政府养老政策的调整和完善提供参考。除协助监督养老政策执行外，“社会法官”的另一个重要作用则是可避免村内一些不赡养、虐待、遗弃老人的现象发生。

除“社会法官”的监督外，公众参与监督也是提高农村养老保障透明度和执行力的关键。首先，政府要为公众参与设置网络信息平台。政府部门要主动公开农村养老保障方面的信息，设置网络信息平台互动区，供参与者建言献策，反映问题。设置专门的投诉电话，信访接待室，对执行中出现的问题及时反馈给政府部门。其次，拓宽公众参与农村养老的内容与方式。公众参与农村养老不能仅止步于问题反馈，热点讨论。还要就农村老有所养中的问题召开听证会，允许公众代表参与会议的讨论，吸纳公众代表的意见。

## 五、构建农村智慧养老平台，实施精准关爱

2016年《中国养老产业发展白皮书》指出，“在老龄化不断加重、劳动力成本不断上升的背景下，利用互联网整合养老服务的各项资源，创新养老服务模式，对改善当前养老服务，提

<sup>①</sup> 类延村，冉术桃. 农村“精准养老”模式的建构：从同一性向差异化的转型[J]. 理论导刊，2018(9)：55-65.

<sup>②</sup> “社会法官”是河南省高级人民法院于2009年4月起为解决“案了事未了”的事件而在全省范围内进行的一项实践创新。经过几年的发展，“社会法官”在处理家庭纠纷，法院对民事案件的判决执行以及其它社会调解方面发挥了有效的作用。在“社会法官”的选任上，一般是由当地群众中有较高威望并愿意给老百姓办事，有能力解决问题的普通群众担任。在“社会法官”的主持下，通过平等协商办法来解决民事纠纷。



升养老服务质量具有重要的现实意义。”<sup>①</sup>为提升政府在农村老有所养中的责任履行能力，政府应借助信息化优势，在有条件的农村地区，尝试性的构建农村智慧养老平台，针对农村老年人的多元养老需求，实施精准关爱。

### （一）智慧养老及其优势

智慧养老是利用现代信息技术，围绕老年人的生活、医疗、保健、娱乐等方面进行科学管理，对养老信息进行动态监测和预警，实现技术与老年人的自主化、智能化的交互，从而打破时间和空间的束缚，为老人提供及时和高质量的服务。其核心在于应用现代信息技术，将社区、医疗机构、医护人员与老人紧密连接。在智慧养老系统中，信息管理系统是实施智慧养老的关键环节。通过对老人基本状况的排查，充分了解老人的身体状况、经济状况、生活状况以及社会关系，将其输入信息系统，建立老人档案。同时将这些信息链接到养老服务供给单位的中心网络。安全管理系统是智慧养老的核心要素。通过提供专业技术设备，如体征监测器、传感器与呼叫器等，对老人进行监测和安全预警。社会交流与沟通系统对缓解老人的精神孤独提供了技术支持，“如通过定期访问系统、虚拟亲友见面系统以及社区成员的聚会系统等缓解老年人的精神孤寂，实现心理抚慰，提高老年人的社会存在感和生活质量。”<sup>②</sup>

智慧养老的优势在于：一是智慧养老融合了现代信息技术，实现了现代信息技术在养老中的综合利用，为养老服务与管理提供了有效的技术支持。二是智慧养老以老年人的实际需求为导向，利用现代信息技术和设备对养老服务实施科学化管理，使老年人随时随地的享受高质量服务。<sup>③</sup>三是智慧养老通过利用现代信息技术在提高服务质量的同时可有效降低人力和时间成本，以较少的资源满足老人的多样化养老服务需求。<sup>④</sup>智慧养老除了为老人提供实物的帮助外，在精神层面也可可为老人提供各种娱乐服务和社交平台。与传统养老模式相比，智慧养老在信息传递速度，风险处理以及服务持续性方面具有明显优势。<sup>⑤</sup>

### （二）农村智慧养老平台建设

根据第六次人口普查结果，“我国老年人的健康状况在城乡之间有明显差别，城市不健康老年人比例只占 10.6%，而农村则高达 20.3%，生活不能自理老年人在城市只占 2.4%，而农村老年人生活不能自理者占 3.3%，农村老年人的医疗服务和社会养老服务需要得到更多的重视。”<sup>⑥</sup>智慧养老作为政府推行的一项重大社会工程，其全面运行离不开农村这一广阔天地，

<sup>①</sup> 中国养老产业发展白皮书：“互联网+养老”将迎爆发增长期[EB/OL]. 搜狐网，  
[https://www.sohu.com/a/260197888\\_100046839](https://www.sohu.com/a/260197888_100046839).

<sup>②</sup> 朱海龙. 智慧养老：中国老年照护模式的革新与思考[J]. 湖南师范大学社会科学学报，2016（3）：68-73.

<sup>③</sup> 浙江省嘉兴市下辖的海宁市为 1200 多名失智老人发放定位手环，建立失智老人数据库，以降低老年人走失风险；南京养老服务物联网系统覆盖紧急呼叫、社区家政、远程医疗等内容，通过固网智能视频终端与家中主要电器及各种感应监测器件无线连接，实现远程监控。

<sup>④</sup> 智慧养老利用现代信息技术和设备完成人工不愿做和做不好的养老服务，为无人看管的老年人提供帮助。

<sup>⑤</sup> 智慧养老的优势在于：一是信息传递的及时性。二是风险处理的有效性。三是养老服务的无间断性。

<sup>⑥</sup> 杜鹏. 中国老年人口健康状况分析[J]. 人口与经济，2013（6）：3-9.



农村老年人同样需要智慧养老的服务，而当前农村信息网络的基础设施建设也为智慧养老平台的构建提供条件。在条件成熟的农村地区，政府可尝试构建智慧养老平台。

### (1) 平台建设

农村智慧养老平台的建设需要物联网技术，同时要引入“云中心”这一系统将农村老年人、子女、养老服务中心、医疗服务中心以及农村的商店和移动终端设备等进行连接。<sup>①</sup>其中，服务中心、医疗中心、商店和移动终端设备是养老服务的提供方，老人是需求方，“云中心”则是将供给方与需求方连接起来的桥梁。老人通过便携式的移动终端则可将信息及时传递到云平台，医疗或者商铺将会根据老人需求给予服务。如下图 5-1。

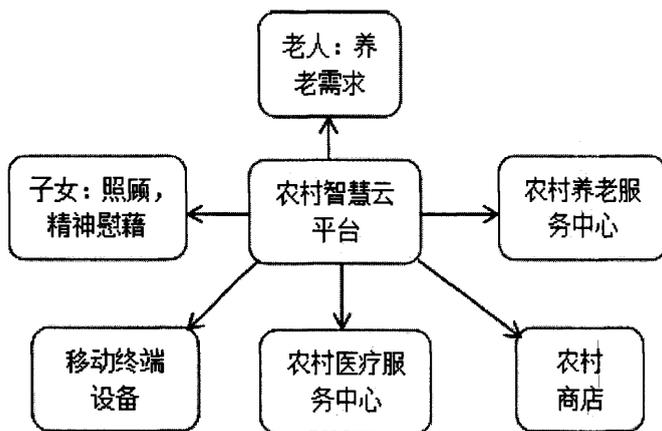


图 5-1 农村智慧养老平台整体框架图

### (2) 智慧养老平台整体框架解析

① 养老服务中心。养老服务中心的主要职能是对农村老年人信息的搜集、汇总和上报，有条件的农村还可设置专业的家政服务中心为村内老年人提供家政服务。该中心的主要职能是为农村一些高龄老人、失能或半失能老人提供基本的生活照顾。家政中心的人员配置可根据老人的实际数量以一定的比例来设置。家政人员主要从本村及邻村招聘（她们较为了解本区域内老人的生活习性，能起到更好的照料效果）。但由于农村大多数老人没有经济收入，家政单纯依靠收费是很难维持的。因此，家政人员的工资除了服务收费外，政府财政也要给予一定的补贴。对于一些无收入来源的农村老年人，在接受家政服务时，费用可以由政府财政承担。对于其他大多数老人的收费也不能过高，要根据各地区农村经济发展状况确定统一的收费标准。此外，这些家政服务中心还可承接长期项目，如外出务工的子女可将老人托付给家政中心，按照每年多少钱或每个月多少钱的方式收费，费用以当地经济水平为参照。此外，农村养老服务中还具

<sup>①</sup> 张映芹, 张瑞芳. 农村智慧养老模式探索[J]. 山东财经大学学报, 2017 (1): 45-51+61.



有监管家政服务 and 农村商店的责任。养老服务中心是老年人生活照料的总枢纽，可提升其行政地位，将其作为民政局的下属单位，各乡镇设置其下属分支机构。

② 卫生服务中心。农村卫生服务中心不同于村内的小诊所，它是乡镇医疗服务中心的下属机构，职能是对老人健康数据的整理和上报以及满足老人的医疗服务需求。其运行方式为村卫生服务中心与医疗服务中心实现联网，老人手持移动终端设备，只需按下按键，信号将及时传递到村卫生服务中心和乡镇卫生服务中心，收到信号后，村卫生服务中心人员会及时赶到老人家中，查看情况，若无大碍则就地治疗，若问题严重则及时上报乡镇卫生服务中心，联系救护车进行急救。

③ 店铺。农村店铺的主要功能在于为老人提供基本的商品和服务，店铺主要是私人提供，这些私人店铺加入智慧云平台之后，老人可以通过移动终端的按键，将所需商品通过语音的方式传递给店铺，店铺将商品送到老人家中。政府部门每年要对店铺服务和商品质量进行评估，以决定其能否继续加入平台。

④ 移动智能终端。移动智能终端的功能在于定位和信息传递。可以委托专业的软件开发公司，设计和研发相应的技术和设备，设置简单实用的按键，可分为不同需求的按钮，如呼叫服务中心的按钮、呼叫家政服务按钮、商品服务按钮、联系子女按钮（移动终端要具有电话的功能，方便老人及时联系子女），同时还需要设置急救按钮，以应对高龄老人突发状况。另外，终端设备还需设置不同的价位，如基础款（包括最基本的电话、医疗、商品服务、家政服务以及急救呼叫功能），升级款可包括智慧安防（烟雾探测、煤气传感器、无线红外探头）、智慧健康（远程血压仪、远程血糖仪、睡眠监测），智能手环、智能拐杖、智能手表等等。



## 结束语

### 一、研究的总结

十九大报告提出要在“老有所养”上不断取得新进展，截止到2016年末，我国60岁以上老年人口已超过2.3亿，占总人口比例的16.7%，而农村老年人口占全国老年人口的比例为56.4%。<sup>①</sup>农村社会日渐呈现出“银发群体”与“老无所依”的双重特征。随着农村青壮年的外流，农村社会的人口结构也随之改变，农村已成为老年人的世界，农村老有所养已成为在地人口中民生的最当务之急。

农村老年群体的安养是当下的重要民生，也是现代政府必须承担的责任。鉴此，本研究从治理有效性视角来探讨农村老有所养的政府责任。从理论分析，实证研究和对策探讨三大部分来谋篇布局。理论分析部分，界定了核心概念，分析了治理理论和元治理理论的核心要义以及与本研究的契合性。基于理论工具，确定了农村老有所养中的多元供给主体和政府责任的内容，即制度设计、财政支持、社会引导和监督管理。构建了农村老有所养政府责任的框架体系。实证研究部分，依据分析框架，在明确实证分析的数据搜集工具和分析工具的基础上，利用SPSS22.0统计软件分别从农村养老资源供给能力评价角度分析了政府制度设计责任；从财政支持能力角度测算了政府对农村老有所养的财政负担水平；采用多元回归分析方法探讨了政府社会引导责任；利用因子分析方法探讨了政府监管责任。得出了研究的结果，并对其进行了讨论。对策探讨部分，充分考虑实证结果与对策建议的逻辑关联，在元治理理论和治理理论的引导下，分别从注重政府内部元治理、提升政府治理能力；厘清财事关系，提升政府履责原动力；完善监管机制，提升监管能力；实施多元共治，促推治理元协同以及构建智慧养老平台方面提出了健全政府高效履行农村老有所养责任的对策。在此基础上得出了如下几点总结。

**（一）农村老有所养中的政府责任主要包括制度设计责任、财政支持责任、社会引导责任和监督管理责任。**在这些责任中，制度设计是政府责任的前提；财政支持是政府责任的基础；社会引导是政府责任的现实要求；监督管理是政府责任实现的保障。政府责任的确定关系到农村老年人享受政府基本公共服务的范围和事项，有什么样的责任构成就有什么样的福利供给。当政府责任能够有效履行时，农村老年人的老有所养便能得到很好的保障。当政府责任没有被很好的履行时，农村老年人的老有所养便会面临诸多困境，从而凸显政府责任在农村老有所养中的重要性。

**（二）农村老有所养政府责任分析框架的构建是开展后续研究的基础。**本研究以元治理理论为引导，以政府的制度设计责任、财政支持责任、社会引导责任以及监督管理责任为依托，

<sup>①</sup> 2016年社会服务发展统计公报[R]. 中华人民共和国民政部,  
<http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/201708/20170815005382.shtml>



以市场、社会组织和家庭为协同合作对象。为避免合作的失灵，强调在合作中发挥政府的元治理作用，即合作中的主导者、协调者、整合者和监督者。在这一分析框架下，政府与多元主体的合作是“一核多元”，即强调多元主体的参与，又突出政府的核心作用，从而保障政府责任履行的有效性。

**(三) 通过实证分析发现了农村老有所养政府责任的高效履行尚需解决如下问题。**一是农村养老资源供给的总量不足和区域间差异较大。二是无论中央政府还是各地方政府在农村养老的财政负担水平均较低，农村老有所养的财政供给与养老需求间差距较大。三是政府虽在政策上鼓励社会力量参与农村养老，回归分析却显示当前社会力量参与农村养老的社会化程度依然较低，农村养老机构区域间差距较大。四是政府在农村老有所养中监管能力整体低效，且呈现明显的区域差异。其中，制度供给和制度需求差异，制度适应性缺乏导致了农村养老资源的整体不足和区域间差异。中央政府和地方政府的财事关系不清，导致了农村老年人老有所养中财政供给不足。政府元治理策略切换能力滞后等导致农村养老社会化程度低和农村养老机构的区域差异过大。监管法律分散且可操作性差导致了政府监管能力整体低效和区域差异。

**(四) 提升农村老有所养政府的高效履责，需要从注重政府内部元治理，健全政府责任制度安排和完善政府责任实现路径两方面加以改进。**在注重内部元治理和健全制度安排方面。亟需从制度设计的公平性、养老制度调适与配套措施完善、制度供给与制度需求的相对匹配方面来完善制度设计。从中央政府和地方政府的责任界定来厘清两者的责任分置，提升政府执行能力。在改进政府责任实现路径方面。一是要强化政府的财政支持责任。明确中央政府和地方政府的财事关系，加大中央对地方的财政转移支付力度，助推农村老龄事业和产业的发展，强化政府的财政“托底”作用，充分协调正式制度和非正式制度的关系、加强组织建设来构建养老保障安全网。二是通过优化顶层设计，完善政府内部治理结构，创设政府与多元主体合作的基础。厘清政府与社会、政府与市场、政府与家庭的责任边界，推进多元主体间的有效协作提升政府在农村老有所养中的资源整合能力。三是通过完善政策法规与管理标准体系，多元主体的监管机制，充分发挥“社会法官”的监督作用来提升政府监管能力。四是结合现代信息技术，在有条件的地区构建农村智慧养老平台，对农村老年人实施精准关爱。

## 二、研究的不足与展望

当前学界在养老领域的政府责任方面也有所探究，但更多是聚焦在政府责任的应然层面，本研究更进一步从实证方面探讨农村老有所养政府责任实现的有效性。在选题上具有一定的探索性，同时也具有较大难度。尤其是元治理理论，国内学者对其应用还较少，将该理论应用于农村养老领域的则更少。笔者在运用该理论对当下农村老有所养中政府责任的研究是一个挑战。尽管本研究也取得了一些成果，但受个人能力和研究条件的限制，依然存有不足之处。一是在框架体系的构建方面，受个人能力限制，对分析框架中政府的主导者、协调者、整合者与监督



者的定位难免不足，对多元供给主体的确定难免出现纰漏，本研究对分析农村老年人老有所养中政府责任分析框架的构建仅是一个尝试。二是本研究分析了学界的相关研究，结合元治理理论确定了制度设计、财政支持、社会引导和监督管理是农村老有所养中政府责任的主要内容，在治理理论和元治理的引导下构建了本研究分析框架，但是这些要素是否能代表政府责任的全部，尚需进一步探讨。因此，本研究认为，针对农村老年人老有所养中的政府责任还需从如下方面实施更进一步的研究。

**（一）继续深化对不同类型的农村老年人老有所养的政府责任探讨。**农村老年人仅是一个整体概念，如果从农村老年人的自身状况划分，农村老年人可包括失能老人、高龄老人、中低收入老人和无收入老人，从家庭背景分的话还可包括留守老人和五保老人。政府如何针对不同类型的老人提供相应的养老服务，如何从供给侧方面针对不同类型老人的养老需求制定相对应的支持政策，保障政府责任的有效履行等均是值得进一步研究的问题。

**（二）在信息技术快速发展背景下，开展对农村的“精准养老”模式的探讨。**鉴于农村老年人的不同类型，政府统一养老服务供给可能难以满足不同类型老人的养老服务需求。因此，可尝试性地建立“精准养老”模式。1.可借助现代信息技术和大数据平台，针对不同类型的农村老年人，通过建立可量化的指标体系，信息采集系统和信息整合系统，准确把握农村老年人的真实情况。指标设计方面可从经济、家庭结构、健康状况、基本生活状况、区域发展状况等维度展开。信息采集系统建立可以由省级系统为主导，联合民政、财政和社会保障几部门抽调相关人员组成信息采集机构，并逐级建立类似机构，形成由上级拨款，下级负责采集信息的模式，最后建立完整的信息采集系统，力求将省内符合标准的老人纳入该系统，精准识别不同类型老人的养老需求。2.在信息系统的基础上，针对已识别的老人需求，提供有针对性的供给。在养老服务供给上依然需要在政府主导下形成政府、家庭、市场和社会组织多元合作的供给模式。3.要实施精准监管，采取政府主导的下的公众有效参与的监管模式，推动监管体系逐步走向精细化，提高监管效率。在政府与社会公众合作的前提下，尽可能形成完善的农村老有所养治理格局，一是要完善农村老年人的利益表达渠道，二是要完善民间养老机构的参与机制，三是引入第三方监管，保障监管的客观性。4.为保障精准养老模式的有效推进，还需要政府从财政、法律、政策和信息技术方面提供有效支持，从而保障精准养老模式从理论走向实践。

**（三）继续深化对农村老有所养的市场化运行模式研究。**本研究虽在分析框架构建中探讨了市场在农村养老中的重要作用，同时也论述了市场在农村养老领域的作用方式。但由于本研究的主题是农村老有所养中的政府责任，因此，就农村养老的市场化运行模式论述还略显粗糙。但不可否认的是农村养老的市场化运行将是未来农村养老的主要趋势之一。《关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见》也指出，“到2020年，养老服务市场全面放开，养老服务和产品有效供给能力大幅提升，供给结构更加合理，养老服务政策法规体系、行业质量标准体系进一步完善，信用体系基本建立，市场监管机制有效运行，服务质量明显改善，养老



服务业成为促进经济社会发展的新动能。”这无疑为农村养老的市场化运行奠定了基石，提供了政策依据。因此，继续深化对农村老有所养的市场化运行模式探讨一方面有助于推动农村养老事业的发展，另一方面也有助于为政府在农村养老市场化进程中的相关政策制定提供一定的实践参考。

**（四）深化对国内外农村老有所养中政府责任的比较研究。**国外在养老政府责任方面的研究，更多是强调制度设计在养老中的作用，注重养老资金的筹集、政府财政支持的比例，监督管理的方式以及养老制度运行方面的探讨。但养老制度和养老模式的设定往往是根据特定的文化环境、制度环境、经济发展程度以及政治体制来设定。由于我国政府在执政理念、制度设计的价值取向、经济发展程度、风俗习惯等方面与国外存有差异，国外养老模式、政府责任的承担，制度的设定等在中国难免会遇到本土化障碍。但国外先进的养老经验和养老理念对我国政府在农村养老政策制定和制度设计方面依然具有积极的借鉴意义。尽管本研究在论述中也涉及到了国外养老模式、养老政府责任和养老制度设计等方面，但还缺乏从比较研究方面来探讨国内外农村老有所养政府责任的同中之异和异中之同。此外，国外市场化养老模式发展程度较高，运行也比较完善。我国正处于全面建设小康社会的攻坚阶段，市场化养老或将成为未来养老的主要趋势之一。因此，对国内外养老模式进行比较研究，将对我国农村养老事业发展，农村养老领域的政策制定提供重要借鉴意义。



## 参考文献

### 一、著作类

- [1]潘光旦.潘光旦文集(第1卷)[M].北京:北京大学出版社,1993.
- [2]郑功成.中国社会保障改革与发展战略:救助与福利卷[M].北京:人民出版社,2011.
- [3]郑功成.中国社会保障制度变迁与评估[M].北京:中国人民大学出版社,2002.
- [4]王佃利.城市治理中的利益主体行为机制[M].北京:中国人民大学出版社,2009.
- [5]何艳玲.公共行政学史[M].北京:中国人民大学出版社,2018.
- [6]王成栋.政府责任[M].北京:中国政法大学出版社,1999.
- [7]彭华民.西方社会福利理论前沿[M].北京:中国社会出版社,2009.
- [8]俞可平.治理与善治[M].北京:社会科学文献出版社,2000.
- [9]俞可平.论国家治理现代化[M].北京:社会科学文献出版社,2014.
- [10]张康之.公共管理伦理学[M].北京:中国人民大学出版社,2003.
- [11]岳经纶,刘洪等.社会服务:从经济保障到社会保障[M].北京:中国社会出版社,2010.
- [12]张国庆.行政管理学概论[M].北京:北京大学出版社,2000.
- [13]冯兴元.中国的村级组织与村庄治理[M].北京:中国社会科学出版社,2009.
- [14]李齐云.建立健全与事权相匹配的财税体制研究[M].北京:中国财政经济出版社,2012.
- [15]曹信邦.新型农村社会养老保险制度构建——基于政府责任的视角[M].北京:经济科学出版社,2012.
- [16]李本公.中国人口老龄化发展趋势百年预测[M].北京:华龄出版社,2006.
- [17]王萍,李树苗.农村家庭养老的变迁和老年人的健康[M].北京:社会科学文献出版社,2011.
- [18]王诗宗.治理理论及其中国适用性[M].杭州:浙江大学出版社,2009.
- [19]王阳亮.责任与合作:政府购买养老服务研究[M].北京:中国社会科学出版社,2017.
- [20]钱宁.现代社会福利思想(第2版)[M].北京:高等教育出版社,2013.
- [21]吴玉韶,王莉莉.中国养老机构发展研究报告[M].北京:华龄出版社,2015.
- [22]许国志.系统科学[M].上海:上海科技教育出版社,2000.
- [23]魏后凯,潘晨光.中国农村发展报告2016——聚焦农村全面建成小康社会[M].北京:中国社会科学出版社,2016.
- [24]郭平.2006年中国城乡老年人状况追踪调查数据分析[M].北京:中国社会出版社,2008.
- [25]王磊.公共产品供给主体选择与变迁的制度经济学分析[M].北京:经济科学出版社,2009.
- [26]蒲新微.养老保障与政府责任[M].北京:中国劳动社会保障出版社,2016.
- [27]江秀平.实践中的中国公共政策[M].北京:中国人民大学出版社,2008.



- [28]郑军. 西部地区农村养老保障体系建设中的政府责任研究[M]. 北京: 科学出版社, 2020.
- [29]郝金磊. 基于区域差异的中国农村养老保障模式研究[M]. 北京: 经济科学出版社, 2013.
- [30]吴广. SPSS 统计分析与应用[M]. 北京: 电子工业出版社, 2013.
- [31]杨斌. 中国养老保险制度政府财政责任(差异及改革)[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2020.
- [32]褚福灵. 城乡养老保障评价研究[M]. 北京: 经济科学出版社, 2016.
- [33]字传华主编. SPSS 与统计分析[M]. 北京: 电子工业出版社, 2007.
- [34]马桑. 中国基本养老保险一体化建设研究[M]. 北京: 人民出版社, 2014.
- [35]中共中央文献研究室. 十八大以来重要文献选编(上)[M]. 北京: 中央文献出版社, 2014.
- [36]中国志愿服务联合会编著. 志愿服务蓝皮书: 中国志愿服务发展报告(2017)[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2017.
- [37][德]马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯选集(第3卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1995.
- [38][美]查尔斯·沃尔夫. 市场或政府——权衡两种不完善的选择[M]. 北京: 中国发展出版社, 1994.
- [39][英]约翰·洛克. 政府论[M]. 丰俊功译, 北京: 光明日报出版社, 2009.
- [40][英]霍布豪斯. 社会正义要素[M]. 孔兆政译, 吉林人民出版社, 2006.
- [41][美]詹姆斯·N·罗西瑙. 没有政府的治理[M]. 南昌: 江西人民出版社, 2001.
- [42][美]珍妮特·V·登哈特, 罗伯特·B·登哈特. 新公共服务: 服务, 而不是掌舵[M]. 丁煌译, 北京: 中国人民大学出版社, 2004.
- [43][美]埃莉诺·奥斯特罗姆等著. 公共服务的制度建构: 都市警察服务的制度建构[M]. 宋全喜, 任睿译, 上海: 三联书店, 2000.
- [44][美]斯蒂芬·戈德斯密斯, 威廉·埃格斯. 网络化治理: 公共部门的新形态[M]. 孙迎春译, 北京: 北京大学出版社, 2008.
- [45][美]斯蒂格利茨. 政府为什么干预经济——政府在市场经济中的角色[M]. 中国物资出版社, 1998.
- [46][英]托马斯·亚诺基斯, 亚历山大·M·希克斯. 福利国家的比较政治经济学[M]. 姜辉等译, 重庆: 重庆出版社, 2003.
- [47][美]阿瑟·奥肯. 平等与效率: 重大的抉择[M]. 陈涛译, 北京: 中国社会科学出版社, 2013.
- [48][英]保罗·皮尔逊. 福利制度的新政治学[M]. 苗正民译, 北京: 商务印书馆, 2004.
- [49][英]贝弗里奇. 贝弗里奇报告——社会保险和相关服务[M]. 劳动和社会保障部社会保险研究所组织翻译, 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2004.
- [50][美]特里·L·库珀. 行政伦理学. 实现行政责任的途径[M]. 张秀琴译, 北京: 中国人民大学出版社, 2010.
- [51][美]塔尔科特·帕森斯. 社会行动的结构[M]. 张明德译, 南京: 译林出版社, 2012.



- [52][美]艾德加·博登海默. 法理学: 法律哲学和法律方法[M]. 邓正来译, 北京: 中国政法大学出版社, 1999.
- [53][美]阿瑟·奥肯. 平等与效率[M]. 王奔洲译, 北京: 华夏出版社, 2010.
- [54][美]加里·贝克. 家庭论[M]. 王献生, 王宇译, 北京: 商务印书馆, 2005.
- [55][美]道格拉斯·C. 诺斯. 经济史中的结构与变迁[M]. 陈郁等译, 上海: 上海三联书店, 1994.
- [56][美]艾尔·巴比. 社会研究方法(第11版)[M]. 邱泽奇译, 北京: 华夏出版社, 2018.

## 二、论文类

- [1]杜鹏. 中国老年人的养老需求及家庭和社会养老资源现状[J]. 人口研究, 2016, (6).
- [2]杜鹏. 中国老年人口健康状况分析[J]. 人口与经济, 2013, (6).
- [3]郑功成. 农村社会保障的误区与政策取向[J]. 理论与实践, 2003, (9).
- [4]郑功成. 中国社会保障制度改革的新思考[J]. 社会保障研究, 2007, (1).
- [5]郑功成. 从地区分割到全国统筹——中国职工基本养老保险制度改革深化改革的必由之路[J]. 中国人民大学学报, 2015, (3).
- [6]穆光宗. 我国机构养老发展的困境与对策[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2012, (2).
- [7]俞可平. 全球治理引论[J]. 马克思主义与现实, 2002, (1).
- [8]丁煌, 方堃. 基于整体性治理的综合行政执法体制改革研究[J]. 领导科学论坛, 2016, (1).
- [9]张康之, 程倩. 网络治理理论及其实践[J]. 新视野, 2010, (6).
- [10]郁建兴, 高翔. 地方政府在农村社会保障体系中的作用——以宁波市江北区为例[J]. 中共宁波市委党校学报, 2008, (4).
- [11]郁建兴, 金蕾, 瞿志远. 民办社区养老机构建设及其政府责任——以杭州市上城区为例[J]. 浙江社会科学, 2012, (11).
- [12]郁建兴. 治理与国家建构的张力[J]. 马克思主义与现实, 2008, (1).
- [13]丁冬汉. 从“元治理”理论视角构建服务型政府[J]. 海南大学学报, 2010, (5).
- [14]杨震林, 吴毅. 转型期中国农村公共品供给体制创新[J]. 中州学刊, 2004, (1).
- [15]杨雪冬. 责任政府: 一个分析框架[J]. 公共管理学报, 2005, (1).
- [16]毛寿龙. 公共事物的治理之道[J]. 江苏行政学院学报, 2010, (1).
- [17]王锡锌. 公众参与: 参与式民主的理论想象及制度实践[J]. 政治与法律, 2008, (6).
- [18]金太军. 公共行政的民主和责任取向析论[J]. 天津社会科学, 2000, (5).
- [19]田北海, 王彩云. 城乡老年人社会养老服务需求特征及其影响因素——基于对家庭养老替代机制的分析[J]. 中国农村观察, 2014, (4).
- [20]张成福. 责任政府论[J]. 中国人民大学学报, 2000, (2).



- [21]薛兴利. 新型农村合作医疗基金监管有效性评价指标体系构建与方法选定[J]. 中国卫生经济, 2012, (5).
- [22]闫金山, 彭华民. 居家老人多元共治照料体系构建策略[J]. 中州学刊, 2018, (3).
- [23]杨翠迎, 米红. 农村社会养老保险: 基于有限财政责任理念的制度安排及政策构想[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2007, (3).
- [24]杨方方. 我国养老保障制度演变与政府责任[J]. 中国软科学, 2005, (12).
- [25]杨立雄. 我国农村社会保障制度创新研究[J]. 中国软科学, 2003, (10).
- [26]苏保忠, 张正和. 农村基本养老保险制度建设中的政府责任及其定位[J]. 中国行政管理, 2007, (12).
- [27]刘西国. 社会保障会“挤出”代际经济支持吗?——基于动机视角[J]. 人口与经济, 2015, (3).
- [28]王增文. 农村老年人口对养老服务供给主体的社会认同度研究——基于宗族网络与农村养老服务政策的比较[J]. 中国行政管理, 2015, (10).
- [29]陈剩勇, 于兰兰. 网络化治理: 一种新的公共治理模式[J]. 政治学研究, 2012, (2).
- [30]陈卫. 国际视野下的中国人口老龄化[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2016, (6).
- [31]崔树义, 田杨. 养老机构发展“瓶颈”及其破解——基于山东省45家养老机构的调查[J]. 中国人口科学, 2017, (2).
- [32]李绍光. 政府在社会保障中的责任[J]. 经济社会体制比较, 2002, (5).
- [33]刘燕舞. 农村家庭养老之殇——农村老年人自杀的视角. 武汉大学学报(人文科学版), 2016, (4).
- [34]睢党臣等. 多元线性回归的农业综合生产能力分析——从农村公共产品供给的角度[J]. 经济论坛, 2010, (8).
- [35]王俊霞, 王静. 农村公共产品绩效评价指标体系的构建与实证性检验[J]. 当代经济科学, 2008, (2).
- [36]马雁军, 孙亚忠. 农村社会基本养老保障的公共产品属性与政府责任[J]. 经济经纬, 2007, (6).
- [37]于水, 查荣林, 帖明. 元治理视域下政府治道逻辑与治理能力提升[J]. 江苏社会科学, 2014, (5).
- [38]宫晓霞. 财政支持农村社会养老保险制度可持续发展: 国外经验及其启示[J]. 经济社会体制比较, 2015, (2).
- [39]韩淑娟, 谭克俭. 政府的责任边界由于养老服务业的突围路径[J]. 东岳论丛, 2017, (8).
- [40]孙珠峰, 胡近. “元治理”理论研究: 内涵、工具与评价[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版), 2016, (3).



- [41]张世青,王文娟,陈岱云.农村养老服务供给中的政府责任再探——以山东省为例[J].山东社会科学,2015,(3).
- [42]张晓虎.“元治理”理论的生成、拓展与评价[J].西安交通大学学报,2017,(3).
- [43]陈建兰.空巢老人的养老意愿及其影响因素[J].人口与发展,2010,(2).
- [44]陈娇娥.论政府在农村社会养老保险制度中的责任[J].兰州学刊,2006,(2).
- [45]陈友华.居家养老及相关的几个问题[J].人口学刊,2012,(4).
- [46]程灏.元治理视域下政府公共治理的行为逻辑与策略选择[J].领导科学,2017,(17).
- [47]董昕.我国老龄产业发展现状与对策:一个文献综述[J].西部论坛,2014,(4).
- [48]班涛.社区主导、多元主体协同参与:转型期农村居家养老模式的路径探讨与完善对策[J].农村经济,2017,(5).
- [49]樊小刚,陈薇.我国农村社会养老保险中政府财政责任探讨[J].甘肃行政学院学报,2008,(6).
- [50]黄俊辉.农村社会养老服务需求意愿及其影响因素分析:江苏的数据[J].中国农业大学学报,2015,(2).
- [51]李长远,张会萍.包容性发展视角下农村养老服务发展的非均衡性及调适[J].现代经济探讨,2018,(11).
- [52]李长远,张举国.养老服务本土化中政府责任的偏差及调整[J].人口与发展,2013,(4).
- [53]李长远.社会组织参与居家养老服务困境及政策支持——基于资源依赖的视角[J].内蒙古社会科学,2015,(4).
- [54]方放,刘灿.团体标准裂变、元治理与政府作用机制[J].公共管理学报,2008,(1).
- [55]方菲.农村社会保障制度建设中的政府责任解读[J].农村经济,2007,(1).
- [56]付诚,王一.政府与市场的双向增权——社会化养老服务的合作逻辑[J].吉林大学社会科学学报,2010,(5).
- [57]高传胜.“老有所养”,中国该如何养?——基于养老服务与保障关系及发展的思考[J].兰州学刊,2016,(11).
- [58]高传胜.全面发展老龄服务业必须厘清的几个问题——面向养老服务业“十三五”规划的思考[J].理论与改革,2015,(5).
- [59]高传胜.新时代实现“老有所养”的战略路径与政策重点[J].天津行政学院学报,2018,(4).
- [60]韩艳.中国养老服务政策的演进路径和发展方向——基于1949-2014年国家层面政策文本的研究[J].东南学术,2015,(4).
- [61]韩央迪.农民福利主体的结构转型与福利治理可能[J].中国农业大学学报(社会科学版),2011,(4).
- [62]郝悦,吕学静.探析最低生活保障制度的城乡差异[J].人口与经济,2009,(4).



- [63]何文炯.老有所养:更加平衡、更加充分[J].国家行政学院学报,2017,(6).
- [64]何子英,郁建兴.城乡居民社会养老保险体系建设中的政府责任——基于浙江德清县的研究[J].浙江社会科学,2010,(3).
- [65]胡豹,卫新.农村养老保障模式的国际比较与经验借鉴[J].农村经济,2005,(10).
- [66]黄黎若莲.中国人口老龄化进程与老年服务需求[J].学习与实践,2006,(12).
- [67]霍雨慧.农村社会养老服务体系中的政府监管责任[J].人民论坛,2015,(36).
- [68]江玉荣.养老保险基金投资监管模式的国际发展及对我国的启示[J].学术界,2013,(1).
- [69]姜木枝.新型农村养老保险制度试运行中政府责任研究[J].江西农业大学学报(社会科学版),2011,(2).
- [70]姜玉贞.社区居家养老服务多元供给主体治理困境及其应对[J].东岳论丛,2017,(10).
- [71]雷咸胜.农村养老服务产品的合作供给[J].人口与社会,2015,(3).
- [72]类延村,冉术桃.农村“精准养老”模式的建构:从同一性向差异化的转型[J].理论导刊,2018,(9).
- [73]李德明.空巢老人心理健康状况研究[J].中国老年学杂志,2003,(7).
- [74]李放.生活满意度与养老院需求意愿的影响研究——江苏农村老年人的调查[J].南方人口,2013,(1).
- [75]李静.福利多元主义视角下社会企业介入养老服务:理论、优势与路径[J].苏州大学学报(哲学社会科学版),2016,(5).
- [76]李乐.美国公用事业政府监管绩效评价体系研究[J].中国行政管理,2014,(6).
- [77]李平.养老服务中的政府责任定位[J].人民论坛,2014,(5).
- [78]李艳军,王瑜.养老保险中的政府责任:一个分析框架[J].重庆社会科学,2007,(7).
- [79]李迎生.国家、市场与社会政策:中国社会政策发展历程的反思与前瞻[J].社会科学,2012,(9).
- [80]李迎生.论政府在农村社会保障制度建设中的角色[J].社会科学研究,2005,(4).
- [81]李友梅.中国社会管理新格局下遭遇的问题——一种基于中观机制分析的视角[J].学术月刊,2012,(7).
- [82]李兆友.农村社区居家养老服务需求强度的实证分析[J].社会保障研究,2016,(5).
- [83]李中秋,王朝明.我国人口老龄化与养老资源市场的优化配置——基于特征价格理论的视角[J].西南民族大学学报(人文社科版),2015,(10).
- [84]刘昌平,谢婷.财政补贴型新型农村社会养老保险制度研究[J].东北师范大学学报(社会科学版),2009,(5).
- [85]刘文,焦佩.国际视野中的积极老龄化研究[J].中山大学学报(社会科学版),2015,(1).
- [86]刘艺,范世明.公共产品理论指引下构建农村养老服务供给主体支持体系研究[J].湖南社会



- 科学, 2018, (3).
- [87]龙梦洁. 论农村社会养老保险中的政府财政责任——基于1999年—2003年全国各省市面板数据的实证分析[J]. 保险研究, 2009, (5).
- [88]鲁可荣, 金菁. 农村居家养老何以可行及可持续——基于浙江“金东模式”的实证分析[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2015, (6).
- [89]陆解芬. 论政府在农村养老社会保险体系建构中的作用[J]. 理论探讨, 2004, (3).
- [90]吕雪枫. 农村老年人的机构养老意愿及其影响因素分析——基于全国12个省份36个县1218位农村老年人的调查数据[J]. 中国农村观察 2018, (4).
- [91]梅国平. 我国农村公共产品供给绩效评价实证分析——以江西省80个县(市)为例[J]. 当代财经, 2010, (7).
- [92]乜堪雄, 何小洲. 人口老龄化背景下的经济对策与产业选择[J]. 中国人口·环境与资源, 2007, (1).
- [93]潘金珠, 孟祥瑞. 元治理视域下农村环境群体性事件分析[J]. 云南行政学院学报, 2016, (3).
- [94]尚进云, 薛兴利. 新型农村社会养老保险运行评价研究[J]. 人口与经济, 2012, (1).
- [95]史华楠, 沈娟娟. 政府“元治理”角色的职能定位与实现路径[J]. 教育发展研究, 2016, (9).
- [96]宋洋. 农村社会福利的多元主体协同供给研究[J]. 中国特色社会主义研究, 2014, (2).
- [97]孙百亮. “治理”模式的内在缺陷与政府主导的多元治理模式的构建[J]. 武汉理工大学学报(社会科学版) 2010, (3).
- [98]覃双凌. 我国农村社会保障制度改革中的政府责任问题探讨[J]. 生产力研究, 2009, (9).
- [99]唐娟莉, 刘春梅. 基于DEA方法的中国农村公共服务效率评价[J]. 软科学, 2010, (3).
- [100]谢勇才, 潘锦棠. 从缺位到归位: 失独群体养老保障政府责任的厘定[J]. 甘肃社会科学, 2015, (2).
- [101]同春芬, 汪连杰. 福利多元主体视角下我国居家养老服务的政府责任体系构建[J]. 西北人口, 2015 (1).
- [102]王桂云. 多元化社会养老服务体系建设对策研究[J]. 中国人口·资源与环境, 2015, (2).
- [103]王洪娜. 山东农村老人入住社会养老机构的意愿与需求分析[J]. 东岳论丛, 2011, (9).
- [104]张国平. 农村老年人居家养老服务的需求及其影响因素分析——基于江苏省的社会调查[J]. 人口与发展, 2014, (2).
- [105]王晓峰, 刘帆. 城市社区养老服务需求及影响分析——以长春市的调查为例[J]. 人口学刊, 2012, (6).
- [106]王晓娟. 农村养老的困境与出路[J]. 理论研究, 2011, (6).



- [107]王振军.农村社会养老服务需求意愿的实证分析——基于甘肃563位老人问卷调查[J].西北人口,2016,(1).
- [108]吴禅君.浙江老龄服务产业化市场化融资模式创新研究[J].浙江学刊,2011,(4).
- [109]武玲娟.新时期我国养老服务中的政府职责定位研究[J].东岳论丛,2019,(9).
- [110]武萍.新型农村社会养老保险基金监管体系分析[J].首都经济贸易大学学报,2013,(2).
- [111]席恒.智慧养老:以信息化技术创新养老服务[J].老龄科学研究,2014,(7).
- [112]姚兆余.农村社会养老服务的属性、责任主体及体系构建[J].求索,2018,(6).
- [113]易艳阳,周沛.元治理视阈下养老服务供给中的政府责任研究[J].兰州学刊,2019,(4).
- [114]于戈,刘晓梅.论我国养老服务业发展研究[J].甘肃社会科学,2011,(5).
- [115]赵建国,海龙.“逆向选择”困局与“新农保”财政补贴激励机制设计[J].农业经济问题,2013,(9).
- [116]张红凤,罗微.养老服务资源对老年人社会养老服务需求的影响研究[J].中国人口·资源与环境,2019,(4).
- [117]张举国.“一核多元”:元治理视阈下农村养老服务供给侧结构性改革[J].求实,2016,(11).
- [118]张利平.论社会保障中的政府责任[J].公共管理科学,2005,(2).
- [119]张晔,程令国,刘志彪.“新农保”对农村居民养老质量的影响研究[J].经济学(季刊),2016,(2).
- [120]张玉琼.构建失能老年人的智慧养老服务平台——以社会网络为视角[J].老龄科学研究,2015,(6).
- [121]曾维和.后新公共管理时代的跨部门协同——评希克斯的整体政府理论[J].社会科学,2012,(5).
- [122]朱丽颖,石俊田.中国农村社会保障制度演化过程中政府与农民角色分析[J].社会科学辑刊,2005,(6).
- [123]赵茜.中国农村社会养老与家庭养老的整合与调适——基于新疆M村田野调查的思考[J].西部论坛,2016,(5).
- [124]郑吉友.农村居家养老服务协同供给体系构建研究[J].广西社会科学,2019,(6).
- [125]郑苏晋.政府购买公共服务:以公益性非营利组织为重要合作伙伴[J].中国行政管理,2009,(6).
- [126]钟曼丽,刘筱红.农村家庭养老的家国责任边界[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2018,(2).
- [127]周湘莲,刘英.社会治理视阈中我国养老主体多元化发展[J].理论视野,2016,(5).
- [128]周湘莲.居家养老服务中的政府责任[J].学海,2011,(6).



- [129]周云, 陈明灼. 我国养老机构的现状研究[J]. 人口学刊, 2007, (4).
- [130]周作宇. 协同创新政策的理论分析[J]. 高教发展与评估, 2013, (1).
- [131]左冬梅, 李树茁, 宋璐. 中国农村老年人养老院居住意愿的影响因素研究[J]. 人口学刊, 2011, (1).
- [132][英] 格里·斯托克. 作为理论的治理: 五个论点[J]. 国际社会科学杂志(中文版) 1999, (1).
- [133][英]鲍勃·杰索普. 治理的兴起及其失败的风险: 以经济发展为例的论述[J]. 国际社会科学杂志(中文版), 1999, (1).

### 三、博士学位论文

- [1]于威. 中国农村多层次社会养老保障制度研究[D]. 东北农业大学博士学位论文, 2010.
- [2]郑军. 中国农村养老保障中的政府责任研究[D]. 西南财经大学博士学位论文, 2011.
- [3]黄俊辉. 政府责任视角下的农村养老服务供给研究[D]. 南京农业大学博士学位论文, 2013.
- [4]黄庆杰. 城乡统筹的农村社会养老保障: 制度选择与政府责任[D]. 中国社会科学院研究生院博士学位论文, 2009
- [5]邵薪运. 善治式政府责任研究[D]. 吉林大学博士学位论文, 2012.
- [6]姜庆志. 面向新型城镇化的县域合作治理绩效及其影响机制实证研究[D]. 华中师范大学博士学位论文, 2015.
- [7]苏牧羊. 中国养老与医疗保障的城乡协调水平实证研究[D]. 辽宁大学博士学位论文, 2017.
- [8]符华平. 农村最低生活保障制度研究——以江苏省为例[D]. 南京农业大学博士学位论文, 2010.
- [9]张洋. 我国社会养老服务体系完善研究[D]. 东北师范大学博士学位论文, 2016.
- [10]刘中海. 农村居民养老保险财政补贴的福利效应研究[D]. 湖南大学博士学位论文, 2018.
- [11]周卉. 中国农村养老保险制度的发展和反思[D]. 吉林大学博士学位论文, 2015.
- [12]何绍田. 制度创新推动中国珠三角新型城镇化研究[D]. 武汉大学博士学位论文, 2014.
- [13]安增龙. 中国农村社会养老保险制度研究[D]. 西北农林科技大学博士学位论文, 2004.
- [14]汪敏. 农村社会保障中的政府责任[D]. 湖南大学博士学位论文, 2007.
- [15]王小春. 新型农村社会养老保险制度可持续性研究——以河北省为例[D]. 河北工业大学博士学位论文, 2013.
- [16]江玉荣. 养老基金投资监管法律制度研究[D]. 安徽大学博士学位论文, 2014.
- [17]战歌. 中国农村人口老龄化趋势及其对养老保障制度的挑战——基于土地流转的制度创新[D]. 中国社会科学院研究生院博士学位论文, 2016.
- [18]张祖冲. 志愿精神中志愿者责任意识的培育研究[D]. 上海大学博士学位论文, 2016.
- [19]郁秋燕. 我国城市公用事业监管体系改革研究[D]. 吉林大学博士学位论文, 2016.



[20]王章华. 中国新型农村社会养老保险制度研究[D]. 华东师范大学博士学位论文, 2011.

[21]苑梅. 我国农村社会养老保险制度研究[D]. 东北财经大学博士学位论文, 2011.

#### 四、网络与报刊类

[1]习近平. 推动老龄事业全面协调可持续发展[EB\OL]. 新华网, 2016-05-28. [http://www.xinhuanet.com/politics/2016-05/28/c\\_1118948763.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2016-05/28/c_1118948763.htm)

[2]李克强. 鼓励社会力量参与养老, 发挥社区和居家养老[EB\OL]. 人民网, <http://lianghui.people.com.cn/2015npc/n/2015/0305/c394298-26641656.html>

[3]回良玉. 以科学发展观统领老龄工作 努力开创老龄事业发展新局面[EB\OL]. 中国政协新闻网, 2006-03-02. <http://www.dkdj.gov.cn/Article/20060302075901.html>

[4]国务院关于加快发展养老服务业的若干意见[EB\OL]. 中央人民政府门户网站, 2013-09-13. [http://www.gov.cn/zwgg/2013-09/13/content\\_2487704.htm](http://www.gov.cn/zwgg/2013-09/13/content_2487704.htm)

[5]关于中央财政支持开展居家和社区养老服务改革试点工作的通知[EB\OL]. 财政部门户网站, 2016-7-21. [http://www.mof.gov.cn/gp/xxgkml/shbzs/201607/t20160721\\_2512279.html](http://www.mof.gov.cn/gp/xxgkml/shbzs/201607/t20160721_2512279.html)

[6]国务院办公厅关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见[EB\OL]. 中央人民政府网站, [http://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content\\_5160231.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content_5160231.htm)

[7]民政部、国家发展改革委印发民政事业发展第十三个五年规划[EB\OL]. 中央人民政府网站, [http://www.gov.cn/xinwen/2016-07/06/content\\_5088745.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2016-07/06/content_5088745.htm)

[8]国务院关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见[EB\OL]. 中央人民政府网站, [http://www.gov.cn/zwgg/2014-02/26/content\\_2621907.htm](http://www.gov.cn/zwgg/2014-02/26/content_2621907.htm)

[9]基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案[EB\OL]. 中央人民政府网, [http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-02/08/content\\_5264904.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-02/08/content_5264904.htm)

[10]国务院关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见[EB\OL]. 人力资源与社会保障部, [http://www.mohrss.gov.cn/gkml/xxgk/201601/t20160112\\_231624.htm](http://www.mohrss.gov.cn/gkml/xxgk/201601/t20160112_231624.htm)

[11]商务发展第十三个五年规划纲要[EB\OL]. 商务部网, <http://www.mofcom.gov.cn/article/difan/g/201607/20160701358680.shtml>

[12]发展改革委印发促进民间投资健康发展若干政策措施[EB\OL]. 中央人民政府网, [http://www.gov.cn/xinwen/2016-10/13/content\\_5118440.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2016-10/13/content_5118440.htm)

[13]关于支持整合改造闲置社会资源发展养老服务的通知[EB\OL]. 自然资源部网, [http://www.mlr.gov.cn/tdzt/tdgl/cyyd/bmwj/201705/t20170512\\_1507598.htm](http://www.mlr.gov.cn/tdzt/tdgl/cyyd/bmwj/201705/t20170512_1507598.htm)

[14]我国力推三项举措激励社会力量参与养老服务[EB\OL]. 新华网, [http://www.xinhuanet.com/politics/2017-03/28/c\\_1120712007.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2017-03/28/c_1120712007.htm)

[15]安委办通报河南致38死养老院火灾事故[EB\OL]. 中国新闻网, <http://www.chinanews.com/gn/20>



15/05-28/7308122.shtml

- [16]《中国社会组织报告》2019 蓝皮书最新发布[EB\OL]. 中国发展简报, <http://www.chinadevelopmentbrief.org.cn/news-23053.html>
- [17]“健康中国 2030”规划纲要[EB\OL]. 新华网, [http://www.xinhuanet.com/health/2016-10/25/c\\_1119786029.htm](http://www.xinhuanet.com/health/2016-10/25/c_1119786029.htm)
- [18]五部委回应民生关切 基本养老保险全国统筹明年起步[EB\OL]. 经济参考, 2017-10-23. <http://finance.china.com.cn/news/20171023/4415399.shtml>
- [19]湖南老龄事业全面发展[EB\OL]. 湖南日报, 2017-09-28.
- [20]邓红阳. 村民选出的“社会法官”为何“一言九鼎”[EB\OL]. 法制网, 2010-05-10. <http://news.163.com/10/0510/11/66AOGKLN00014AEE.html>
- [21]广水立项调研 关注农村老年妇女幸福指数[EB\OL]. 凤凰网, [http://news.ifeng.com/gundong/detail\\_2014\\_03/19/34899095\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/gundong/detail_2014_03/19/34899095_0.shtml)
- [22]习近平加. 强顶层设计完善重大政策制度 及时科学综合应对人口老龄化[N]. 人民日报, 2016-2-24.
- [23]李岚. 应当明确财政在基本养老保险中的责任[N]. 中国劳动保障报, 2017-03-03.
- [24]马爱平. 我国 60 岁以上老年人已超过 2.3 亿[N]. 科技日报, 2017-3-29.
- [25]郑功成. 关于全面深化养老保险制度改革的理性思考[J]. 中国劳动保障报, 2012-07-17.
- [26]鲁丽玲. 优化社会保障制度设计: 核心在于明确政府责任[N]. 中国社会报, 2007-2-13.

## 五、外文文献

- [1]Eva Sprensen. Meta-governance: the Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance [J]. American Review of Public Administration, 2006, 36(1):100.
- [2]Bob Jessop. Metagovernance[C]. Bevir Mack. Handbook of Governance. London: Sage, 2011:113-116.
- [3]Jan Kooiman, Svein Jentoft. Meta-Governance: Values, Norms and Principles, and the Making of Hard Choices[J]. Public Administration, 2009, 87(4):822-823.
- [4]Steurer R. Strategic Public Management as Holistic Approach to Policy Integration[R]. Augasse: Vienna University of Economics and Business Administration, 2004.
- [5]Jessop B. The Rise of Governance and the Risk of Failure: the Case of Economic Development. International Social Science Journal, 1998, 50(155):29-45.
- [6]Jessop Bob. Governance, Governance Failure, and Meta-Governance[R]. Universita della Calabria, Arcavacata di Rende, 2003.
- [7]Jessop B. The Rise of Governance and the Risk of Failure: the Case of Economic



- Development. *International Social Science Journal*, 1998, 50(155):29-45.
- [8] Stephen Bell and Alex Park, "The Problematic Met-agovernance of Network: Water Reform in New South Wales", *Journal of Public Policy*, 2006, 66.
- [9] ANETTE REIL-HELD. Crowding out or crowding in?: public and private transfers in Germany. *European Journal of Population*, 2006 (2) : 263-280.
- [10] JENSEN T. Do private transfers displace the benefits of public transfers?: evidence from South Africa, *Journal of Public Economics*, 2003, 4.
- [11] KOHLI M. Private and public transfers between generations linking the family and the state, *European Societies*, 1999 (1).
- [12] Midgley, *Industrialization and Welfare: The Case of Four Tigers in Social Policy and Administration*, 1981, Volume 20, 3.
- [13] A.C. Pigou: *The Economics of Welfare*. London: Macmillan, 1982, 16.
- [14] John Maynard Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, London: Palgrave Macmillan, 1936:38.
- [15] Fritz Morstein Marx, *Public Management in the New Democracy*, New York: Harper & Brothers, 1940, 251.
- [16] Herman Finer, *Administration Responsibility in Democratic Government*, *Public Administration Review*, Vol.1 (Summer, 1941), 335-350.
- [17] Carl Joachim Frederick, *Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility*, in *Public Policy*, Cambridge: Harvard University Press, 1940, 3-24.
- [18] Michael M. Harmon, *Action Theory for Public Administration*, New York: Longman, 1981, 5-6.
- [19] Michael M. Harmon, Richard T. Mayer, *Organization Theory for Public Administration*, Boston: Little, Brown, 1986, 399-400.
- [20] Grover Starling, *Managing the Public Sector*, The Dorsey Press, 1986, 115-125.
- [21] Zimmer Z. et al. A Comparative Study of Migrant Interactions with Elderly Parents in Rural Cambodia and Thailand. Presented at the 2007 Population Association of America Annual Meetings in New York. March 29, 2007.
- [22] John. Giles, Ren Mu. Elderly Parent Health and the Migration Decisions of Adult Children: Evidence From Rural China. *Demography*. 2007, 44(2):265-288.
- [23] Meliyanni Johar & Shiko Maruyama. Intergenerational Cohabitation in Modern Indonesia: Filial Support and Dependence. *Health Economics*, 2011, 20(1):87-104.
- [24] Hendy, S. Stains, S& Braid, M. Critical Shortfalls in the Supply of Residential Care: A



- Western Metropolitan Regional Perspective. *Health Issues*,2004,8(4):14-18.
- [25]Ahn YH & Kim MJ. Health Care Needs of Elderly in A Rural Community in Korea. *Public Health Nursing*,2004,21(2):153-161.
- [26] OECD. *The OECD Health Project: Long-term Care for Older People*. OECD:Paris.2005.
- [27] Munday & Brain. *Introduction: Definitions and Comparisons in European Social Care*. In *Social Care in Europe*. Condan: Harvester Wheatshaf,1996:6.
- [28]Mark w. Skinner & Alun E.Joseph. Placing Voluntarism with Evolving Spaces of Care in Aging Rural Communities. *Geo Journal*, Springer Netherlands.2009:1-12.
- [29]Joseph AE & Chalmers AIL.*Restructuring Long-term Care and the Geography of Aging: A View Rural New Zealand*. *Social Science & Medicine*, 1996.42(6):887-896.
- [30]Thume Elaine, Facchin Luiz Agugusto & Wyshak Grace. The Utilization of Home Care by the Elderly in Brazil's Primary Health Care System. *American Journal of Public Health*.2011,101(5):868-874.
- [31]Katherine Swartz, Naoko Miake. Nadine Farag. Long-Term Care: Common Issues and Unknowns. *Journal of Policy Analysis and Management*, 2013.31(1):139-152.
- [32]Johansson Lennarth, Long Helen, Parker Marti G. Informal Caregiving for Elders in Swnden: An Analysis of Current Policy Development. *Journal of Aging&Social Policy*,2011.23(4):335-353.
- [33]Kooiman,J. *Social-political Governance: Overview,Reflection and Design*[J].*Public Management*,1999,1(1):67-92.
- [34]Rhodes,R. *The New Governance: Governing without Government?*[J]*Political Studies*,1996, 154.
- [35]Evers.A. &Oik.T.: *WohlfahrtsPluralismus: Vom WohlfahrtsStaat Zur Wohlfahrts Gesellschaft*, Opladen, 1996.
- [36]Johnson , N., *Mixed Economies of Welfare:a Comparative Perspective* , London:Prentice Hall, 1999.
- [37]Gross,A.M,Shist in the welfare mix and social innovation in welfare policies:Acase-study in Isreal.In Evers,A.&Svetlik,I.*Balancing pluralism:New welfare mixes in care for the elderly*.Aldershot:Avebury.1993.
- [38]Marshall T.H. *The Right to Welfare*. In:N.Timms& D.Watson.*Talking about Welfare: Read ings in Philosophy and Social Policy*. London: Routledge & Kegan Paul, 1976.
- [39]ANETTE REIL-HELD.*Crowding out or crowding in?: public and private transfers in Germany*. *European Journal of Population*, 2006 (2) : 263-280.



- [40]JENSEN T. Do private transfers displace the benefits of public transfers?: evidence from South Africa. *Journal of Public Economics*, 2003,4.
- [41]KOHLI M. Private and public transfers between generations linking the family and the state, *European Societies* , 1999 (1).
- [42]Albert,M.Informal care for the disabled elderly:A critique of recent literature. *Research on Aging*,12 (2) ,1990,June: 139-157.
- [43]Lee,G.R.,Netzer,J.K.&Coward,R.T.“Filial responsibility expectation of inter-generational assistance”. *Journal of Marriage and the Family*,1994, 56, August:559-565.



## 博士期间的科研情况

### 1. 主持或参与的项目

[1]主持湖北省妇女儿童公益服务项目:健全关爱农村老年妇女服务体系的动作,已结项。

该项目在农村地区探索的“农村养老互助新模式”被纳入到随州市政府两会工作报告中,该项目被评为湖北省首批十佳“公益木兰”项目之一。

[2]作为项目经理,参与国际行动项目:终止对农村贫困地区老年妇女暴力侵害的政策干预与行动支持,负责该项目在中国农村贫困地区的执行与管理,已结项。

### 2. 发表的学术论文

[1]钟曼丽.农村留守老人的生存与发展状况研究[J].湖北社会科学(CSSCI),2017,(1).

[2]钟曼丽,刘筱红.农村家庭养老的家国责任边界[J].西北农林科技大学学报(社会科学版)(CSSCI),2018,(2).

[3]钟曼丽.农村家庭养老中的家国责任:历程考察、实践难题与边界厘定[J].理论月刊(CSSCI扩展板,核心),2019,(2).



## 致 谢

夜深人静，掩卷深思，感慨万千——时光如梭，转瞬即逝。回首当年重返桂子山，心中无比喜悦！从管理学院第一届本科生到硕士生，再到博士生，在这二十年的求学经历中我对管理学院充满着游子对母亲的依恋与深深的爱戴！我深深地感谢华师管理学院对我的教育与培养，让我收获很多、成长很多！我人生的重大决定几乎都与管理学院有关。本科、硕士期间，因为深受原管理学院刘筱红教授的影响，我立志成为一名高校教师。每当我工作中遇到困难，我第一时间就想到向刘老师请教，刘老师的话语总是让我充满力量与斗志。每当我不知所措的时候，耳边总是会想起刘老师说的“方法比问题多”。尽管身处祖国最南端，但我依旧心系桂子山，情系管理学院。每当在新闻上看到桂子山看到管理学院的发展，我心潮澎湃，激动万千！重回桂子山读博的心绪再也按耐不住了，于是在我本科毕业10年，硕士毕业7后再次回到桂子山管理学院，成为一名博士生。因为热爱，所以依依不舍！在读博期间，我不仅在学业上有所收获，还收获了人生的幸福。我深深地感谢管理学院，如果说过去是我一个人对管理学院饱含深情，那么现在及将来，我们一家三口都是管理学院最铁杆的粉丝。

博士求学生涯中，我要感激的人很多。首先感谢我的原导师刘筱红教授。刘老师是我进入学术殿堂的启明灯，刘老师以渊博的学识、严谨的治学态度、高尚的人格魅力以及对弱势群体的人文关怀，引领着我扬帆远航，追逐梦想。在我的论文撰写中，刘老师付出了很大的心血。恩师厚重，没齿难忘，在此向亲爱的刘老师致以最真挚而深沉的谢意！

感谢我的导师尤光付教授。感谢尤老师在关键时刻收下我这个半路弟子。在我的论文写作中，尤老师花费了大量的精力，从题目的敲定，框架的拟定，资料的收集以及观点的修正等都给了我无微不至的指导。让我深受感动并铭记以心，在此我要对尤老师说声：敬爱的尤老师，谢谢您！

感谢管理学院的卢新海教授、徐增阳教授、张立荣教授、张启春教授，各位老师扎实的学术功底和独到的见解让我获益很多。感谢管理学院陈雪玲副院长、蔡颖老师、冷向明老师、欧阳铮老师、魏寅老师，你们的谆谆教诲使我受益终身，你们的关爱与帮助令我难以忘怀！

感谢刘小魏师兄、姚德超师兄、陈会方师兄、高凯师兄。感谢同窗全芳博士、聂飞博士、柳发根博士。感谢李妍师妹、刘淑姣师妹、杨浩师弟、成程师弟。感谢你们为我提供的帮助，和你们在一起的日子很充实也很快乐！无限缅怀丁建华博士，我们一起经历了预答辩，没有想到你未能参加最后的答辩，愿您在天堂安好！

感谢我的父母及兄嫂，是你们无私博大的爱，成就了我的人生道路。感谢我的爱人，感谢彼此的陪伴支持与互相成就。感谢我的女儿，你是妈妈前进的最大动力！

钟曼丽

2020年5月



## 附录

### 附录一：农村老有所养资源供给能力指标数据搜集

农村老有所养资源供给能力指标数据汇总

省份	各地区财政支出 (亿元)	农村居民人均 可支配收入 (元)	每千人医疗卫 生机构床位 (个)	每千人农村 人口乡镇卫 生院床位 (个)	乡镇卫生院 (个)
<b>东部地区</b>					
北京	6824.53	24240.50	4.26	1	1260
天津	3282.54	21753.70	5.97	5.97	142
河北	633.18	12880.90	4.06	1.23	1972
辽宁	4879.42	13746.80	4.02	1.26	1014
上海	7547.62	27825.00	4.74	1	1260
江苏	10621.03	19158.00	4.31	1.4	1057
浙江	7530.32	24955.80	4.44	0.58	1150
福建	4684.15	16334.80	3.67	1.13	881
山东	9258.40	15117.50	4.5	1.37	1612
广东	15037.48	15779.70	3.1	0.92	1192
海南	1443.97	12901.80	3.07	2.24	299
<b>中部地区</b>					
山西	3756.42	10787.50	4.02	1.23	1308
吉林	3725.72	12950.40	4.36	1.07	780
黑龙江	4641.08	12664.80	3.92	1.06	982
安徽	6203.81	12758.20	3.31	1.15	1367
江西	5111.47	13241.80	3.49	1.32	1582
河南	8215.52	12719.20	3.61	1.15	2055
湖北	6801.26	13812.10	4.75	1.72	1137
湖南	6869.39	12935.80	4.81	1.67	2229
<b>西部地区</b>					
内蒙古	4529.93	12584.30	4.39	1.26	1313
广西	4908.55	11325.50	3.41	1.56	1264
重庆	4336.28	12637.90	4.65	2.24	881
四川	8694.76	12226.90	5.3	2.07	4466
贵州	4612.52	8869.10	3.96	1.03	1362
云南	5712.97	9862.20	4.85	1.22	1355
西藏	1681.94	10330.20	3.24	1.41	678



陕西	4833.19	10264.50	4.55	1.39	1549
甘肃	3304.44	8076.10	4.17	1.32	1374
青海	1530.44	9462.30	4.35	0.93	404
宁夏	1372.78	10737.90	3.96	0.92	220
新疆	4637.24	11045.30	6.66	1.49	926

资料来源：《中国统计年鉴2018》《中国农村年鉴2018》《中国人口和就业统计年鉴2018》《中国卫生健康事业发展统计公报2018》

农村老有所养资源供给能力指标数据汇总 续表1

省份	各地财政收入 (亿元)	农村养老基金 收入(亿)	农村养老基金 支出(亿)	农村居民人均 消费总支出 (元)	实际领取养老 金人数(万人)
<b>东部地区</b>					
北京	5430.79	45.89	37.64	18810.50	86.65
天津	6642.26	78.45	36.17	16386.00	79.49
河北	2310.36	162.67	120.7	10535.90	996.5
辽宁	8171.58	61.17	54.16	10787.30	393.5
上海	5804.38	62.48	63.26	18089.80	50.34
江苏	11320.35	312.55	252.01	15611.50	1069.82
浙江	3233.83	158.58	157.55	18093.40	533.14
福建	2809.3	85.78	65.81	14003.40	446.27
山东	6098.63	369.82	230.89	10342.10	1476.65
广东	674.11	188.17	170.59	13199.60	847.6
海南	2392.77	27.88	13.67	9599.40	72.75
<b>中部地区</b>					
山西	1867	75.16	45.93	8424.00	403.08
吉林	1210.91	38.27	26.82	10279.40	245.68
黑龙江	1243.31	47.99	30.42	10523.90	266.73
安徽	2812.45	150.21	96.54	11106.10	915
江西	2247.06	86.31	48.82	9870.40	467.52
河南	3407.22	208.24	155.67	9211.50	1364
湖北	3248.32	137.17	90.69	11632.50	697.36
湖南	2757.82	159.81	110.3	11533.60	945.14
<b>西部地区</b>					
内蒙古	1703.21	56.91	43.84	12184.40	213.7
广西	1615.13	93.86	65.6	9436.60	570.19
重庆	2252.38	66.75	50.9	10936.10	362.61



四川	3577.99	250.23	159.83	11396.70	1126.18
贵州	1613.84	63.28	44.37	8299.00	448.92
云南	1886.17	91.97	51.75	8027.30	516.6
西藏	185.83	12.32	4.65	6691.50	25.09
陕西	2006.69	92.02	69.9	9305.60	479.15
甘肃	815.73	61.87	37.41	8029.70	308.67
青海	246.2	17.03	10.73	9902.70	45.3
宁夏	417.59	12.22	8.31	9982.10	39.59
新疆	1466.52	29.19	17.3	8712.60	104.66

资料来源：《中国统计年鉴2018》《中国农村年鉴2018》《中国人口和就业统计年鉴2018》《中国卫生健康事业发展统计公报2018》

农村老有所养资源供给能力指标数据汇总 续表2

省份	乡镇医生和卫生员 (个)	村卫生室 (个)	农村最低生活保障支出 (亿)	农村最低生活保障人数 (万人)	直接医疗救助支出 (万元)
<b>东部地区</b>					
北京	3247	2696	4	4.4	26218
天津	4973	2541	8	9.1	27200.2
河北	79741	60225	41.3	160.2	77629.4
辽宁	23995	19519	22.3	73	52324.7
上海	829	1187	2.3	3.5	40360.7
江苏	30934	15319	39.8	97.2	152168.7
浙江	7792	11535	28.6	59.2	120726.1
福建	25256	18608	13.6	39.1	44176.1
山东	109657	53024	52.1	181.6	100752.9
广东	24051	26459	47.7	146.8	232427
海南	3012	2638	4.6	18.1	22650.1
<b>中部地区</b>					
山西	37935	28942	31.5	111.2	59061.5
吉林	16097	10108	16.1	70.3	55407.4
黑龙江	21688	10842	24.4	105.2	100104.1
安徽	40869	15331	46	155.5	141786.3
江西	43421	29734	47.8	175.7	128182.3
河南	109457	56462	56.3	288.1	91481.5
湖北	39530	24636	41.4	137.9	138676.7
湖南	44460	42144	39.8	124.9	118341



西部地区					
内蒙古	18128	13625	36.3	119.9	66779.6
广西	34147	20770	57.6	253.9	62200.4
重庆	20076	10991	21.5	60.2	116474.9
四川	64771	56216	72.9	366.3	187490.1
贵州	35105	20543	70.9	260	78571.7
云南	37308	13446	73.5	329.9	86501.2
西藏	12685	5324	4.7	22.7	24876.5
陕西	31853	24978	30.7	87.6	123791.7
甘肃	21358	17032	53.3	299.3	67814.1
青海	7121	4518	10.8	42.6	29619.1
宁夏	3244	2301	13	38.1	21093.2
新疆	15871	10363	39	203.6	66002.5

资料来源：《中国统计年鉴2018》《中国农村年鉴2018》《中国人口和就业统计年鉴2018》《中国卫生健康事业发展统计公报2018》

农村老有所养资源供给能力指标数据汇总 续表3

省份	农村养老服务 机构数量(个)	社区服务设施 数(个)	城乡养老保险 参与人数(万人)	资助参加医疗 保险和合作医 疗的人数(万人)	资助医疗保险 和合作医疗的 支出 (万元)
东部地区					
北京	270	11913	213.1	1.6	1111.1
天津	53	2952	156.5	24.7	10966.1
河北	494	7259	3474.1	228.2	43648.7
辽宁	353	37598	1036.2	103.6	21757.7
上海	202	6129	78.8	7.5	4682.8
江苏	1252	40137	2338.2	154.3	34046
浙江	840	30454	1200.7	47	18139.8
福建	97	8086	1493.7	72.7	13095.6
山东	855	25872	4530.6	184.8	29557.6
广东	985	66677	2586.8	264.8	50032.7
海南	1	2584	285.9	22.7	5380
中部地区					
山西	268	5294	1554.2	121	14980.3
吉林	579	1735	668.4	79.8	16097.2
黑龙江	144	3185	839.3	229.8	36112.2
安徽	846	8086	3429.5	390.7	71897.3
江西	893	3564	1870	170.7	15536.7



---

---

河南	570	4812	5010.2	347.1	30121
湖北	1103	14152	2214.6	204	35100.8
湖南	1132	13402	3322	344.6	33601.1
<b>西北地区</b>					
内蒙古	307	4159	743.4	166	17888.1
广西	44	13476	1805.9	247.6	27789.7
重庆	315	7853	1109	173.7	23408
四川	1877	20802	3074.9	425.9	58278.1
贵州	618	23285	1748.5	265.3	17155.1
云南	235	3071	2258.9	428.2	36520.1
西藏	3	74	183.1	6.8	782.7
陕西	349	6975	1733.8	77.8	15407.8
甘肃	126	9413	1262.4	549.6	22695.8
青海	27	1580	239.1	59.6	10532.8
宁夏	60	1215	185.5	50.5	4021.6
新疆	108	2660	607.4	170.6	19624.6

---

资料来源：《中国统计年鉴2018》《中国农村年鉴2018》《中国人口和就业统计年鉴2018》《中国卫生健康事业发展统计公报2018》



## 附录二：农村老有所养政府社会引导能力指标数据搜集

农村老有所养政府社会引导能力指标数据汇总

省 份	私人办 村卫生 室(个)	联合办 村卫生 室(个)	农村居民 人均可支 配收入 (元)	农村居民 人均消费 支出(元)	各地区财政 收入(亿元)	各地区财政 支出(亿元)	直接医疗救 助支出 (万元)	农村养 老机构 数量 (个)
<b>东部地区</b>								
北京	260	3	24240.5	18810.5	5430.79	6824.53	26218	270
天津	269	118	21753.7	16386	2310.36	3282.54	27200.2	53
河北	24542	1069	12880.9	10535.9	3233.83	633.18	77629.4	494
辽宁	9848	157	13746.8	10787.3	2392.77	4879.423	52324.7	353
上海		31	27825	18089.8	6642.26	7547.621	40360.7	202
江苏	26	1867	19158	15611.5	8171.53	10621.03	152168.7	1252
浙江	1950	154	24955.8	18093.4	5804.38	7530.317	120726.1	840
福建	4261	235	16334.8	14003.4	2809.3	4684.152	44176.1	97
山东	4428	4536	15117.5	10342.1	6098.63	9258.398	100752.9	855
广东	4973	149	15779.7	13199.6	11320.35	15037.48	232427	985
海南	1191	27	12901.8	9599.4	674.11	1443.972	22650.1	1
<b>中部地区</b>								
山西	3608	740	10787.5	8424	1867	3756.42	59061.5	268
吉林	2957	1188	12950.4	10279.4	1210.91	3725.722	55407.4	579
黑龙江	1218	148	12664.8	10523.9	1243.31	4641.077	100104.1	144
安徽	900	1892	12758.2	11106.1	2812.45	6203.811	141786.3	846
江西	12747	1617	13241.8	9870.4	2247.06	5111.467	128182.3	893
河南	16168	2831	12719.2	9211.5	3407.22	8215.518	91481.5	570
湖北	1810	2953	13812.1	11632.5	3248.32	6801.257	138676.7	1103
湖南	8089	930	12935.8	11533.6	2757.82	6869.387	118341	1132
<b>西部地区</b>								
内蒙古	4760	447	12584.3	12184.4	1703.21	4529.925	66779.6	307
广西	5240	186	11325.5	9436.6	1615.13	4908.551	62200.4	44
重庆	1497	353	12637.9	10936.1	2252.38	4336.28	116474.9	315
四川	19077	2583	12226.9	11396.7	3577.99	8694.759	187490.1	1877
贵州	6749	547	8869.1	8299	1613.84	4612.516	78571.7	618
云南	434	624	9862.2	8027.3	1886.17	5712.971	86501.2	235
西藏		145	10330.2	6691.5	185.83	1681.944	24876.5	3



陕西	3806	380	10264.5	9305.6	2006.69	4833.185	123791.7	349
甘肃	4022	752	8076.1	8029.7	815.73	3304.442	67814.1	126
青海	1041	581	9462.3	9902.7	246.2	1530.438	29619.1	27
宁夏	641	213	10737.9	9982.1	417.59	1372.784	21093.2	60
新疆	534	1231	11045.3	8712.6	1466.52	4637.244	66002.5	108

资料来源：《中国统计年鉴 2018》《中国农村年鉴 2018》《中国民政统计年鉴 2108》《中国人口和就业统计年鉴 2018》

农村老有所养政府社会引导能力指标数据汇总 续表 1

省份	社区服务机构数(个)	养老护理人员累计合格人数(个)	农村社会机构和养老服务设施数(个)	农村养老机构专业技术人员(个)	农村养老机构管理人员(个)	农村社	社会工作师总数(个)	志愿者服务人次(次)
						会工作师和助理社会工作师(个)		
<b>东部地区</b>								
北京	11913	238	3677	3797	1551		1867	3439
天津	2952	144	553	221	186	42	373	400
河北	7259	897	218	5071	1353	10	514	1644
辽宁	37598	346	757	1631	1837	8	979	1425
上海	6129	85	344	5478	1367	53	1998	7292
江苏	40137	147	8345	9042	3056	74	1913	31718
浙江	30454	122	10028	4186	2374	106	1341	47834
福建	8086	1078	1460	188	198	105	533	1158
山东	25872	2219	5015	7555	2473	30	1432	22575
广东	66677	5823	15138	2724	2249	80	5953	30456
海南	2584	303	2133	37	30		38	
<b>中部地区</b>								
山西	5294	1324	975	1273	1206	94	340	634
吉林	1735	575	184	1340	2045	20	437	100
黑龙江	3185	565	109	861	1108	129	483	2898
安徽	8086	182	895	2069	2685	186	501	3470
江西	3564	69	100	2001	2984	3	204	11316
河南	4812	3548	154	2126	2175	410	557	862
湖北	14152	360	1089	3984	3601	24	468	14849
湖南	13402	124	1056	2775	2913	40	618	24031



西部地区

内蒙古	4159	379	66	1033	673	68	392	2975
广西	13476	1853	680	165	224	107	335	
重庆	7853	347	700	446	1207		774	3292
四川	20802	4623	4685	3338	5550	4	940	7350
贵州	23285	383	13415	434	1632	131	223	3158
云南	3071	189	448	561	764	73	213	
西藏	74	128	9	34	20	23	3	
陕西	6975	73	624	1480	1078		745	10069
甘肃	9413	201	735	246	363	44	194	100
青海	1580	310	49	67	68	73	26	
宁夏	1215	674	1475	299	139	2	68	1965
新疆	2660	500	12	499	194	13	414	105

资料来源：《中国统计年鉴 2018》《中国农村年鉴 2018》《中国民政统计年鉴 2108》《中国人口和就业统计年鉴 2018》



### 附录三：农村老有所养政府监管能力指标数据搜集

农村老有所养政府监管能力指标数据汇总

省份	涉老案件(件)	维权协调组织数(个)	老年法律援助中心(个)	老年活动站/中心/室(个)	乡镇、街道民政助理员(个)
<b>东部地区</b>					
北京	835	2895	130	6298	718
天津	3651	1108	176	2740	316
河北	496	1165	346	14363	2849
辽宁	1066	1458	1079	5414	950
上海	2330	788	11	6355	353
江苏	3099	5829	1271	19301	1680
浙江	5265	3514	1989	31959	1622
福建	2762	2208	2656	17622	1419
山东	2561	3205	643	41992	5415
广东	628	2003	941	15651	916
海南	227	80	6	742	284
<b>中部地区</b>					
山西	921	4441	189	14507	1407
吉林	1807	1541	70	8868	185
黑龙江	512	648	356	2664	404
安徽	1688	2239	789	8001	1965
江西	595	2141	395	10875	782
河南	679	2343	1040	33048	2226
湖北	548	1733	481	9838	1400
湖南	2141	2306	773	15563	4679
<b>西部地区</b>					
内蒙古	427	148	135	2077	1636
广西	757	1239	264	5430	2892
重庆	6387	2674	458	7235	3017
四川	3763	9123	1827	29818	4434
贵州	741	2514	662	5495	2417
云南	4278	2796	1035	13325	1466
西藏				5	28
陕西	1971	1976	611	7937	3483



甘肃	595	1027	464	4046	1799
青海				254	402
宁夏	206	304	48	683	165
新疆	715	464	802	7768	413

农村老有所养政府监管能力指标数据汇总 续表 1

省份	农村最低生活保障老年人人数(人)	农村社区养老机构 and 设施(个)	养老护理员总数(个)	村、居老年人协会(个)	城乡养老保险参保人数(万人)	资助参加医疗保险和合作医疗的人数(万人)
<b>东部地区</b>						
北京	19755	16	238	5217	213.12	1.60
天津	29771	117	144	3167	156.49	24.70
河北	1113577	305	929	13420	3474.14	228.20
辽宁	366160	141	498	7744	1036.18	103.60
上海	12438	6	85	2618	78.83	7.50
江苏	436774	3303	217	16623	2338.21	154.30
浙江	269485	5663	331	27092	1200.70	47.00
福建	139439	650	1572	14188	1493.74	72.70
山东	1273833	1030	5917	55537	4530.64	184.80
广东	449548	1939	7621	12556	2586.76	264.80
海南	39322	31	360	532	285.89	22.70
<b>中部地区</b>						
山西	694214	1635	2093	13087	1554.21	121.00
吉林	463136	900	613	812	668.37	79.80
黑龙江	636854	187	981	4349	839.32	229.80
安徽	655494	976	182	11586	3429.46	390.70
江西	548391	233	69	8184	1870.05	170.70
河南	1780682	1212	3688	13001	5010.22	347.10
湖北	518664	766	360	15092	2214.64	204.00
湖南	1306386	1807	124	11437	3322.02	344.60
<b>西部地区</b>						
内蒙古	698157	141	1404	898	743.44	166.00
广西	891821	960	2384	7768	1805.94	247.60
重庆	106133	603	810	8451	1109.00	173.70
四川	1646309	2220	5236	39913	3074.88	425.90
贵州	1054330	984	383	13479	1748.55	265.30



---

云南	1460921	831	297	9594	2258.95	428.20
西藏	97880	54	199		183.14	6.80
陕西	435493	293	73	17220	1733.76	77.80
甘肃	712729	656	201	8898	1262.36	549.60
青海	82550	74	361	229	239.11	59.60
宁夏	142259	83	840	709	185.48	50.50
新疆	506034	89	728	3741	607.43	170.60

---

资料来源：《中国统计年鉴 2018》，《中国民政统计年鉴 2018》，《中国农村统计年鉴 2018》和《中国人力资源和社会保障年鉴 2018》