

博士学位论文

政府责任视角下的
农村养老服务供给研究

黄俊辉



2013年6月



分类号 D035

学 号 2010209003

南京农业大学

博士学位论文

政府责任视角下的农村养老服务供给研究

黄俊辉

指导教师 李 放 教授

专业名称 行 政 管 理

研究方向 政 府 管 理

答辩日期 二〇一三年六月

**SUPPLY OF RURAL OLD-AGE SERVICE: A STUDY
BASED ON THE PERSPECTIVE OF
GOVERNMENTAL RESPONSIBILITIES**

Presented By

Huang Jun-hui

**Disertation Submitted to
Nanjing Agricultural University
In Partial Fulfillment of the Requirements for
The Doctor Degree of Public Administration**

Supervised by Professor Li Fang

**College of Public Administration
Nanjing Agricultural University
Nanjing, China
June, 2013**

摘 要	I
ABSTRACT	V
第一章 导论	1
1.1 问题的缘起	1
1.1.1 研究背景	1
1.1.2 问题的提出	5
1.1.3 研究意义	7
1.2 文献综述	8
1.2.1 国外文献述评	8
1.2.2 国内文献述评	14
1.3 研究目标与内容	20
1.3.1 研究目标	20
1.3.2 研究内容	20
1.3.3 研究思路与整体框架	21
1.4 研究方法	24
1.4.1 资料收集方法	24
1.4.2 资料分析方法	26
1.4.3 关于调研地点选取的说明	27
1.4.4 研究的效度、信度以及伦理道德问题	30
第二章 政府责任与养老服务供给的理论认知	33
2.1 基本概念的界定	33
2.1.1 农村老人	33
2.1.2 养老服务	33
2.1.3 养老服务供给主体	38
2.1.4 政府责任	39
2.2 理论基础与研究视角的选择	42
2.2.1 公共产品理论	42
2.2.2 社会支持网络理论	44
2.2.3 理论契合性的讨论	48

2.3.4 视角的选择	49
2.3 政府责任与养老服务供给：基于“十字”模型的分析	51
2.3.1 “十字”模型的构建与介绍	51
2.3.2 养老服务的四种类型	58
2.3.3 养老服务供给与政府责任的相互关系	65
2.3.4 对“十字”模型有效性的讨论	69
2.4 政府责任对养老服务供求的影响	70
2.4.1 政府责任之于公共政策的重要性	70
2.4.2 公共政策需要满足政策目标群体的需求	72
2.4.3 政府责任与养老服务的供给	74
2.5 本章小结	78
第三章 农村养老服务的供给状况及其问题	81
3.1 数据来源和样本特征	81
3.1.1 数据来源与抽样设计	81
3.1.2 样本的人口社会学特征	82
3.2 农村养老服务的供给现状	84
3.2.1 家庭养老服务	84
3.2.2 社区养老服务	88
3.2.3 机构化养老服务（政府买单）	93
3.2.4 机构化养老服务（私人埋单）	101
3.3 农村老人养老服务的需求评估	104
3.3.1 不同类型养老服务的需求意愿	105
3.3.2 社会化养老服务需求的具体内容	107
3.3.3 社会化养老服务的支付意愿	108
3.3.4 社会化养老服务需求意愿的影响因素分析	109
3.3.5 养老服务需求评估结果	113
3.4 农村养老服务供求比较与问题表征	114
3.4.1 家庭养老服务供给不足	115
3.4.2 社区养老服务面临人员、资金困难	116
3.4.3 公办养老服务机构存在持续的空床率	116
3.4.4 民营养老服务机构“经营惨淡”	117
3.5 本章小结	117
第四章 农村养老服务供给问题的政府责任根源	119

4.1 政府责任的三个维度	119
4.1.1 政策价值	120
4.1.2 政策目标	122
4.1.3 政策工具	123
4.2 养老服务供给政策文本的汇总与特征	129
4.2.1 政策文本的汇总	129
4.2.2 政策文本的基本特征	138
4.3 政策价值强调政府责任	144
4.3.1 政策价值的编码说明	145
4.3.2 政府责任在政策价值中得以有效体现	148
4.4 政策目标没能契合农村老年人的养老服务需求	149
4.4.1 政策目标的编码说明	149
4.4.2 不同类型养老服务在政策目标中存在地位差异	149
4.4.3 政策目标偏离农村老年人的养老服务需求	152
4.5 当前的政策工具固化政策目标的偏差	153
4.5.1 政策工具的编码说明	153
4.5.2 不同类型养老服务的政策工具选择存在显著差异	155
4.5.3 当前的政策工具固化政策目标的偏差	162
4.6 本章小结	163
第五章 调整政府责任, 改善农村养老服务供给的 政策建议	165
5.1 总体发展理念	165
5.2 政府责任方向	166
5.2.1 以农村老年人的需求为导向	166
5.2.2 构建综合性的养老服务支持网络	166
5.3 具体对策建议	167
5.3.1 制定老年家庭扶持政策, 促进家庭养老服务的供给	167
5.3.2 整合农村社区力量, 构建有效的社会支持网络	169
5.3.3 针对农村老年人的需求, 探索多种政府买单的养老服务供给形式	170
5.3.4 完善相关扶持和资助政策, 合理引导民营养老机构的发展	171
第六章 结 语	173
6.1 主要结论	173
6.2 可能的创新	174
6.3 存在的不足	175

6.4 进一步研究的方向	176
参考文献	179
附 录	195
攻读博士期间参与科研项目与论文发表情况	213
致 谢	215

图目录

图 1-1 2000 至 2011 年农村养老服务机构床位数和收养人数	5
图 1-2 本文的研究框架	23
图 1-3 全国各省市老龄化水平排名	28
图 2-1 积极老龄化三方面之间的互动关系	37
图 2-2 不同物品和服务的排他特征和消费特征	53
图 2-3 养老服务的分类模型：“十字”模型	57
图 2-4 服务供给中的政府责任定位更新模式	73
图 2-5 伊斯顿的政治系统输入——输出模式	75
图 2-6 政府责任定位与农村养老服务供给和需求的系统分析	78
图 3-1 留守老人养老的最大问题	85
图 3-2 2008-2012 年 A 省农村五保集中供养支出	95
图 3-3 2012 年 31 个省份农村五保集中供养支出总额	96
图 3-4 2012 年 31 个省份农村五保集中供养年标准	96
图 3-5 2007-2011 年 A 省农村养老服务机构数量	97
图 3-6 2009 年至 2011 年 31 省份农村养老服务机构数量	98
图 3-7 2007-2011 年 A 省农村五保集中供养老人数量	99
图 3-8 2007 年至 2011 年 A 省农村养老服务机构床位数和收养老人数	101
图 3-9 社会化养老服务需求意愿的分析框架	110
图 4-1 政策工具图谱	125
图 4-2 A 省养老服务供给政策文本的年度分布	139
图 4-3 养老服务供给政策属性的数量和比例	140
图 4-4 养老服务供给政策的类型	141
图 4-5 2000 年至 2013 年 A 省养老服务供给政策价值总体偏向	146
图 4-6 养老服务供给政策价值的时间横向分析	147
图 4-7 2000 年至 2013 年 A 省养老服务供给政策目标的总体偏向	151
图 4-8 养老服务供给政策目标的时间横向分析	152
图 4-9 2000 年至 2013 年不同政策目标运用的政策工具比例	162

表目录

表 1-1 本文研究内容与研究途径的归类	20
表 1-2 调查工作内容和时间安排进度	25
表 3-1 被访者的基本状况	83
表 3-2 当身体不适时,家人是否给予照料	85
表 3-3 本村是否有老年人活动场所(老年活动中心、社区养老服务中心)	91
表 3-4 老年人活动中心数量的地区比较	92
表 3-5 农村社区养老服务内容与分布	93
表 3-6 农村老年人对农村集体在社区养老服务供给中的评价	93
表 3-7 农村老年人对不同养老服务的需求意愿	106
表 3-8 农村老年人是否认同“入住养老院是一种没面子的事情”的说法	107
表 3-9 农村老年人对养老院服务内容的需求	107
表 3-10 农村老年人对社区养老服务的需求内容	108
表 3-11 农村老年人对入住养老机构的支付意愿	108
表 3-12 农村老年人对雇人照顾方式的支付意愿	109
表 3-13 社会化养老服务需求意愿的影响因素	110
表 3-14 社会化养老服务需求意愿影响因素的 Logistic 回归结果	111
表 4-1 养老服务供给政策汇总	134
表 4-2 A 省养老服务供给政策文本的年度分布	138
表 4-3 养老服务供给政策类型的具体分布	141
表 4-4 养老服务供给政策的效力层次	143
表 4-5 养老服务供给政策涉及的主要内容	144
表 4-6 养老服务供给政策价值的编码说明	145
表 4-7 2000 年至 2013 年 A 省养老服务供给政策价值总体偏向	146
表 4-8 养老服务供给政策价值的年份分布	147
表 4-9 养老服务供给政策目标的编码说明	149
表 4-10 2000 年至 2013 年 A 省养老服务供给政策目标的总体偏向	150
表 4-11 养老服务供给政策目标的年份分布	151
表 4-12 养老服务供给政策工具的编码说明	154
表 4-13 2000 年至 2013 年家庭养老服务供给中的政策工具	156
表 4-14 2000 年至 2013 年社区养老服务供给中的政策工具	157
表 4-15 2000 年至 2013 年机构化养老服务(政府埋单)供给中的政策工具	159
表 4-16 2000 年至 2013 年机构化养老服务(私人埋单)供给中的政策工具	160
表 4-17 2000 年至 2013 年养老服务供给政策的目标与工具交互表	161

政府责任视角下的农村养老服务供给研究

摘要

人口老龄化是二十一世纪中国的基本国情之一。相比城市，农村地区的人口老龄化、高龄化程度更为严重，因衰老、疾病、伤残而失去生活自理能力的老年人口比例不断上升。在人口老龄化、高龄化的双重背景下，农村老年人尤其是空巢老人和留守老人的照料问题显得愈发突出，形势愈加严峻。能否处理好与老人照料相关的养老服务问题，直接关系到社会的稳定与发展，更关系到科学发展观的落实和全面小康社会的建设。

古今中外的社会政策和福利改革实践均表明，政府责任的合理定位是促进社会福利制度健康、持续发展的前提和关键。同样，农村养老服务的有效供给也依赖于政府责任的合理定位，以及如何协调好政府与家庭、社区、市场等主体之间的关系。近年来，国家出台了一系列有关养老服务体系建设的政策文件，逐年增加养老服务机构的财政投入。然而，农村养老服务供给的有效性并不乐观，比如农村养老机构出现空床率问题，并持续多年。在人口老龄化加剧、养老服务需求剧增和养老资源紧缺的形势下，持续多年的空床率似乎成了一个“政策悖论”。“政策悖论”在一定程度上表明目前的养老服务供给政策没有瞄准政策目标群体的实际需求。

本文遵循理论探讨、现状考察、原因分析和策略建议的基本逻辑展开，围绕着“为什么会出现农村养老服务供给与需求之间的不匹配？”这一现实问题，具体研究了以下几个问题：养老服务是一种什么样的产品？它包括哪些类型？农村养老服务目前的供给现状如何？养老服务供给与需求的匹配情况如何？从政府责任的视角来看，政府责任导致了目前养老服务供给与需求的不匹配吗？如果是的话，政府责任又是如何影响了农村养老服务供给与需求的不匹配？提升养老服务供给的有效性，从政府责任的视角可以开出哪些“药方”？本文选取具有代表性的省份——A省为例，尝试对以上问题给予回答，这些问题的回答自然构成了本文的主要内容。

第一，养老服务类型的分析模型构建。根据公共产品理论将养老服务划分为公共产品和私人产品，再根据社会支持网络理论将养老服务供给主体划分为非正式照顾系统和正式照顾系统。整合公共产品理论和社会支持网络理论，构建一个养老服务的分类模型——“十字”模型，将养老服务划分为家庭养老服务、社区养老服务、机构化养老服务（政府埋单）和机构化养老服务（私人买单）四种类型。在这一模型之下，

确定养老服务的产品性质和供给主体,为政府在养老服务供给中的责任定位铺下理论基础,这同时也是本研究的理论逻辑起点。第二,养老服务供给中政府责任的理论分析。在“十字”模型的基础上,探讨政府责任与养老服务供给之间的相互关系,明确本研究重点讨论政府责任定位对养老服务供给的影响作用,从理论上分析政府责任定位与养老服务供给、需求之间的关系。在养老服务供给领域,政府责任应该涵盖家庭养老服务、社区养老服务、机构化养老服务(政府埋单)和机构化养老服务(私人买单)四个方面,并且根据政策目标群体的需求合理安排四种养老服务的供给以及定位政府责任。第三,农村养老服务供需现状及其存在的问题。选择代表性省份——A省为例,根据实证调查数据、统计年鉴数据和访谈材料,考察、评价四种类型养老服务的供给现状。并通过对实地调查数据的统计与分析,了解农村老年人对不同类型养老服务的需求意愿、内容偏好。然后通过养老服务供给与需求之间的匹配比较,发现农村养老服务供给中存在的问题。第四,农村养老服务供需不匹配及其问题的政府责任根源分析。收集相关的政策文本,运用公共政策内容分析法从政策价值、政策目标和政策工具三个维度对政府目前在养老服务供给中的责任定位加以总结和评价,衡量了政府责任定位对农村养老服务供给所带来的影响,从而寻找出导致农村养老服务供需不匹配的政府责任根源。第五,根据理论和实证分析结果,提出提升农村养老服务供给有效性的政策选择。这是本研究的重要意义之一。将农村养老服务供给中的政府责任定位与农村老年人的需求进行比较,确认农村老年人的养老服务需求,在理论研究和实证分析的基础上明确总体发展理念、政府责任方向和具体建议。

本研究的主要观点如下:

- 1、养老服务可划分为四种类型,即家庭养老服务、社区养老服务、机构化养老服务(政府买单)和机构化养老服务(私人埋单)。不同类型养老服务的产品性质、供给者存在差异,养老服务供给需要相应的政府责任。同时,政府责任定位反过来会影响着养老服务供给状况。当政府责任得到合理定位时,会提升养老服务供给的有效性;当政府责任没有得到合理定位时,会降低养老服务供给的有效性,从而凸显政府责任自养老服务供给中的重要性。

- 2、家庭养老仍是农村老年人的主流意愿,但对社会化养老服务也有存有部分需求。农村老年人对社会化养老服务的支付意愿不高,在需求内容上集中于生活照料、精神慰藉、文化娱乐和医疗护理等方面。社会化养老服务的需求意愿主要受年龄、个人年收入、身体状况和存活儿子数四个变量的影响。需求评估结果显示,接近80%的农村老年人倾向于家人照料,社区养老服务和养老院两项的需求意愿比例大致占20%。其中年龄、个人年收入对社会化养老服务需求意愿具有显著的正向影响,即农村老年人的年龄越大,其对社会化养老服务的需求意愿越高;农村老年人的个人年收入越高,

其对社会化养老服务的需求意愿越高。身体状况和存活儿子数对社会化养老服务的需求意愿具有显著的负向影响,即农村老年人的身体状况越差,其对社会化养老服务的需求意愿越高;农村老年人拥有的儿子数量越多,其对社会化养老服务的需求意愿越低。

3、农村养老服务存在供求不匹配的问题。通过农村养老服务供给与需求的比较发现,农村养老服务存在供求不匹配的问题,这主要表现在家庭养老服务供给不足,社区养老服务面临人员、资金困难,公办养老服务机构出现持续空床率,民营养老服务机构“经营惨淡”等方面。

4、农村养老服务供给问题的产生具有政府责任根源,主要体现在政策目标和政策工具两方面。虽然A省政府在养老服务供给的政策价值上已经建立了一个囊括政府、家庭、市场、社会等多元主体的责任导向,当中尤其强调政府的责任。但是,在政策目标的设定上,政府责任主要集中于机构化养老服务(政府买单和私人埋单)和社区养老服务的供给,家庭养老服务则没有作为主要的政策目标,相比而言明显受到“冷落”,而且这一政策目标的设置与政策目标群体的需求存在一定的偏差,政策目标没能契合农村老年人的养老服务需求。从政策工具的选择上看,A省政府在机构化养老服务(政府买单和私人埋单)和社区养老服务供给中的干预程度较高,但在家庭养老服务供给中的干预程度较低,从而凸显出政府责任定位的重心放在机构化养老服务和社区养老服务供给当中。当前的政策工具选择固化了政策目标的偏差,从而导致现实中出现家庭养老服务供给不足、公办养老服务机构出现持续空床率等问题。

5、提升农村养老服务供给的有效性,需要从总体价值理念、政府责任方向和对策建议三方面加以改进。以积极老龄化为总体发展理念,政府责任定位方向应该是以维持和提升家庭自身的照料能力为基础,以社区建设为平台,以养老机构为补充。政府责任定位一方面需涵盖家庭养老服务、社区养老服务、机构化养老服务(政府买单)和机构化养老服务(私人埋单)四大方面,另一方面是要根据农村老年人的养老服务需求意愿和偏好调整政府责任方向,协调四种类型养老服务的供给与发展。具体而言,政策建议包括:制定老年家庭扶持政策,促进家庭养老服务的供给;整合农村社区力量,构建有效的社会支持网络;针对农村老年人的需求,探索多种政府买单的养老服务供给形式;完善相关扶持和资助政策,引导民营养老机构的发展。

关键词:农村老年人;养老服务;政府责任;供给

SUPPLY OF RURAL OLD-AGE SERVICE: A STUDY BASED ON THE PERSPECTIVE OF GOVERNMENTAL RESPONSIBILITIES

ABSTRACT

The aging of population is one of the fundamental realities of China in the 21st Century. Under the background of aging of population and aging of the aged, the problems of how to take care of the old people in rural areas, especially those empty-nesters and left-behind elderly have become increasingly outstanding and serious. Whether the rural old-age service relevant to old people attendance is properly dealt with has a direct connection with social stability and development. It can also influence the implementation of scientific outlook on development as well as the all-around construction of a moderately prosperous society.

In recent years, China has issued a series of policy papers related to old-age service construction and increased its financial investment in elder-care homes. However, the problem of empty-bed rate has appeared in rural elder-care institutions and lasted for many years, which seems to become a “Policy Paradox” in a society where aging of population has become increasingly serious, demands for old-age service has become severely increased and resources for old-age service are lacking. The “Policy Paradox” proves that the current supply policies of old-age service fail to meet the actual demands of its target group. Reform practice of social policies and welfare at all times and in all countries has shown that proper positioning of governmental responsibilities is the premise and key point for the social welfare system to develop in a healthy and sustainable way. At the same time, it is a key point for the supply policy of rural old-age service which also involves coordination of the relations between the government and families, communities, markets, etc. Therefore, what are the responsibilities that the government should take with regard to old-age service supply and how to decide governmental responsibilities to secure efficient supply of old-age service are both important and difficult parts for realizing efficient supply of old-age service. Positioning of governmental responsibilities becomes particularly important under the background of a rapidly advancing urbanization process and the phenomenon of “age before it gets rich”.

Following the basic logic of discovering problems, discussing theories, investigating the present situation and providing advice, this dissertation focuses on the research question of “why supply of rural old-age service fails to match its demands?” and analyzes the following questions: What kind of product does the old-age service belong to? How many types does it include? What’s the standard of efficient old-age service? What are the responsibilities that the government should take for the supply of rural old-age service? What’s the current responsibilities of the government and what are the effects as well as results it causes? What’s the situation of supply of rural old-age service at present? What are the demands and preferences of old people in rural areas for the old-age service? What causes such results? By choosing a typical province——A Province as an example, this dissertation tries to find answers, the main parts of the dissertation, to the previous questions.

First, build a model of old-age service analyses. The dissertation combines relevant theoretical knowledge of Public Products Theory and Social Support Network Theory together to build a disaggregated cross model of the old-age service which is divided into four types: family supporting service, community service for the aged, Social Service Institutions for the aged (the government pays the bill) and Social Service Institutions for the aged (individuals pay the bill). Determining the nature of the old-age service and the main body of the supply according to this model is the logical starting point as well as the common thread of the whole dissertation. Second, make theoretical analyses of the supply of old-age service and governmental responsibilities. This dissertation suggests that efficient supply should be judged by whether the demands of the policy targeted group are satisfied. It discusses the relationship between supply of old-age service and governmental responsibilities in the cross model. From a theoretical perspective, to secure efficient supply of old-age service, the governmental responsibilities should cover all the four aspects of family supporting service, community service for the aged, Social Service Institutions for the aged (the government pays the bill) and Social Service Institutions for the aged (individuals pay the bill). The governmental responsibilities should be adjusted according to changes of the policy targeted group’s demands so that all types of old-age service can be covered. Besides, governmental responsibilities can in turn affect supply of old-age service. Third, position the current governmental responsibilities and evaluate supply of rural old-age service at present. To find out the influence of orientation of current governmental responsibilities on the supply of rural old-age service, the author collects relevant policy documents, investigates and

summarizes the current orientation of governmental responsibilities for old-age service from the three aspects of policy value, policy target and policy tool by using content analysis of public policy, analyzes the current supplying situation of the four types of old-age service according to the data and materials collected from surveys and interviews, and finally makes an evaluation of the current governmental responsibilities of supplying rural old-age service. Four, evaluate demands of rural old-age service. Through the analysis of data got from field research, rural elders' demands and preferences are seen. By choosing three variables, including the individual characteristics of old people in rural areas (sex, age, education level, income, health condition, etc.), their family characteristics (marital status, surviving sons and surviving daughters) and regional features, the author uses Binary Logistic Regression Model to analyze factors that affect rural elders' willingness for social pension. Five, based on the results of theoretical research and empirical analysis, provide choices of policies to realize efficient supply of rural old-age service. The author confirms rural elders' demands for old-age service through comparing supply of rural old-age service with the demands, points out orientation of governmental responsibilities and provides relevant policy suggestions according to the results of theoretical research and empirical analysis.

The main points of this dissertation are as follows:

1. Old-age service can be divided into four types: family supporting service, community service for the aged, Social Service Institutions for the aged (the government pays the bill) and Social Service Institutions for the aged (individuals pay the bill). In accordance with different types of old-age service, suppliers and nature of the products vary which require different governmental responsibilities. Meanwhile, the orientation of governmental responsibilities in reality affects supply of old-age service in turn, which means that reasonable orientation will promote the supply and vice versa.

2. One of the standards to judge efficient supply of rural old-age service is whether demands of the policy targeted group are satisfied. Efficient supply requires that the orientation of governmental responsibilities fits the demands of the policy targeted group. Although resources provided by relevant policies are limited, rural elders' demands and preferences towards different types of old-age service vary. Therefore, government should undertake its due obligations in accordance with such demands and preferences.

3. At present, the orientation of governmental responsibilities mainly focuses on supplying resources to institutional old-Age care and community nursing service, while the development of family supporting service has received very little attention. As a result,

conflicts appear between supply and demands of old-age service in reality. Through the research approach of “policy value—policy target—policy tool”, the dissertation summarizes the current orientation of governmental responsibilities for the supply of rural old-age service, i.e., mainly focusing on institutional old-Age care and community nursing service, which brings many difficulties to the supply of all the four types of old-age service.

4. The majority of old people in rural areas tend to choose family attendance. The rest of them prefer community nursing service and institutional old-age care, which mainly influenced by the four variables of age, personal annual income, health condition and number of surviving sons. Evaluation of demands shows that nearly 80% of rural elders prefer family attendance while the rest 20% of them choose community nursing service and institutional old-Age care. According to the data, age and personal annual income have positive impact on demands for social old-age care. In rural areas, one’s demand towards social old-age care increases as his age grows or his annual income increases. Health condition and number of surviving sons have negative impact on demands for social old-age care. In rural areas, one’s demands towards social old-age care decreases as his health condition becomes worse or the number of his sons increases.

5. At present, among the supply policies of rural old-age service, the orientation of governmental responsibilities fails to fit the demands of rural elders. To achieve efficient supply of rural old-age service, governmental responsibilities should cover the four aspects of family supporting service, community service for the aged, Social Service Institutions for the aged (the government pays the bill) and Social Service Institutions for the aged (individuals pay the bill). The orientation of governmental responsibilities should be adjusted according to willingness and preferences of rural elders’ old-age service demands, so is the coordination of supply and development of the four types of old-age service. To be specific, the relevant policies should include: make policies to support families with elders, combine all the rural community forces together to build an effective social support network, strengthen the governmental responsibilities for the supply of Social Service Institutions for the aged (the government pays the bill) and perfect support and subsidized policy for private-run service organizations for the elderly.

Key Words: Rural Elderly; Old-age Service; Governmental Responsibilities; Supply

第一章 导论

1.1 问题的缘起

1.1.1 研究背景

1.1.1.1 人口老龄化已是我国的基本国情之一

我国目前老年人口规模庞大，老龄化进程加快，形势日益严峻。我国自 1999 年开始进入老龄化社会，仅用了 18 年的时间就达到了发达国家几十年或上百年才达到的人口年龄的结构转变。根据第六次全国人口普查数据显示，我国当前 60 岁及以上人口为 1.776 亿人，占总人口的 13.26%，其中 65 岁及以上人口为 1.188 亿人，占总人口的 8.87%，老年人口目前以年均 3% 的速度递增^①。在未来几十年时间里，我国人口老龄化将分别经历人口老龄化加速期（2000-2015 年）、人口老龄化高速增长期（2015-2040 年）和人口老龄化减速期（2040-2050 年）三个阶段^②，目前已进入老龄化加速阶段，准备向高速增长期迈进，预计到 2015 年，我国老年人口将达到 2.21 亿，约占总人口的 16%，到 2020 年则高达 2.43 亿，约占总人口的 18%^③。

相比城市，农村地区的人口老龄化、高龄化程度更为严重，人口老龄化和高龄化所带来的因衰老、疾病、伤残而失去生活自理能力的老年人口比例显著上升。目前农村老年人口已超过 1 亿，其规模是城市的 1.69 倍，其中农村 80 岁以上高龄老年人已增加到 1100 万人，占农村老年人总数的 11.3%。此外，还有部分失能老人 1894 万人^④。根据全国老龄委的预测，到 2030 年，农村老龄化程度将高达 29.14%，且率先进入重度人口老龄化时期^⑤，届时农村老年人口的高龄化水平将达到 14.4%，而到了 2050 年，农村高龄老人将达到 2449 万人，占老年人口比例的 26%，即每四个农村老年人口中就有一个 80 岁及以上的高龄老人^⑥。

以上数据和事实表明，人口老龄化已成为我国基本国情之一，尽管老龄化本身并不意味着问题的产生，但人口老龄化与整个社会系统运行所产生的不协调甚至冲突就

^① 中华人民共和国国家统计局. 2010 年第六次全国人口普查主要数据公报（第 1 号），2011 年 4 月 28 日

^② 胡琳琳，胡鞍钢. 中国如何构建老年健康保障体系[J]. 南京大学学报（哲学·人文科学·社会科学），2008（6）：22-29

^③ 杜萌. “社会养老”如何跑赢“人口老龄化”[N]. 法制日报，2012-04-07

^④ “我国农村老龄问题研究”课题组. 中国农村人口老龄化快速发展，学者吁构建社保体系[N]. 人民日报，2011-04-29

^⑤ 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，2007:27-28

^⑥ 张恺梯. 中国农村老龄政策研究[M]. 北京：中国社会出版社，2008:9

会带来老龄风险。例如,人口老龄化会对当前的经济政策、医疗政策、养老保障政策、人口政策、家庭政策等带来种种挑战,在现实中就表现为人口老龄化与经济发展、人口老龄化与劳动力供给、人口老龄化与医疗服务资源利用、人口老龄化与养老保险制度的可持续发展、人口老龄化与家庭照护等方面的不适与冲突,包括这两年关于推迟退休年龄的争论也与人口老龄化脱不了干系。无论是从媒体的报道、学者的专门研究来看,还是作为公民个体的日常体会,人口老龄化所带来的变化甚至风险是客观存在的。可以说,人口老龄化及其带来的老龄风险已构成我国 21 世纪的一种重要社会风险,这在农村地区表现尤甚。对于中国这样一个发展中的人口大国来说,在迅速的经济社会转型进程中出现庞大和快速增长的老年人口规模,加之其他多种因素的作用,都在不同程度上放大了人口老龄化对经济、社会和文化发展的影响,使得我国应对人口老龄化风险的任务更加艰巨^①。

1.1.1.2 农村老人照料问题愈发突出

养老保障包括“资金保障”和“服务保障”两方面,“资金保障”主要解决老年人的收入问题,主要通过养老保险加以应对。但对老年人来说,养老保险往往难以解决老年生活中的日常料理、精神慰藉等方面所面临的困难。这样,“服务保障”作为养老保障的一个重要方面就被提出来了。

由于年龄的增长,老年人的生理机能逐步趋于衰退,患病、伤残几率相比非老年群体而言更高,在 2005 年,生活不能自理或不能正常工作的老年人口规模就达到 2169 万人^②,年龄越大的老年人面临的失能风险越大,其生活自理预期寿命在余寿中的比重下降,对长期照料的需求较高^{③④}。有数据还显示,农村老年人不能自理的比例在上升,且高于城市^⑤,在人口老龄化、高龄化双重背景下,加之计划生育政策所带来的负面效应,农村老年人尤其是空巢老人和留守老人的照料问题显得愈发突出,形势愈加严峻,构成重要老龄风险之一。1953 年我国平均家庭户规模为 4.33 人,1964 年为 4.43 人,1982 年略降到 4.41 人,1990 年下降到 3.96 人,2000 年为 3.44 人,2010 年则进一步下降到 3.10 人^⑥,在不到六十年的时间里,家庭平均人口减少近 1.2 人。到 2030 年,农村人口的老年抚养比会达到 34%,超过少年抚养比,并将持续数十年^⑦,农村家庭自身的养老功能已被大大削弱。另外,根据国家统计局数据,2012 年全国农

^① 彭希哲.制度创新和政策整合是关键[N].人民日报,2013-04-14

^② 陈友华,徐隽.中国老年人口的健康状况、福利需求与前景[J].人口学刊,2011(2):34-39

^③ 杜鹏,李强.1994-2004 年中国老年人的生活自理预期寿命及其变化[J].人口研究,2006(5):9-16

^④ 杜鹏,张文娟.我国东、中、西部老年生理健康比较分析.载曾毅等.老年人口家庭、健康与照料需求成本研究[M].北京:科学出版社,2010:46

^⑤ 杜鹏,武超.中国老年人的生活自理能力状况与变化[J].人口研究,2006(1):50-56

^⑥ 张丽萍.老年人口居住安排与居住意愿研究[J].人口学刊,2012(6):25-33

^⑦ 张恺悌.中国农村老龄政策研究[M].北京:中国社会科学出版社,2008:6-7

民工已达 2.6 亿，这一群体在过去五年里保持着每年 1000 万左右的人数增长^①，城市化进程的加快和农村劳动力的城市转移进一步加快家庭结构小型化、核心化和空巢化，大规模的人口迁移流动实际上是进一步弱化甚至是撕裂了家庭的养老作用。还需值得注意的是，第一代独生子女父母逐渐迈入老年人行列，部分由计划生育政策所引发的养老保障、老人照料等社会风险日益显露出来，尤其是空巢老人和失独老人^②的养老和照料问题已引起社会各界的广泛关注。2012 年，我国空巢老人规模为 0.99 亿人，2013 年已经突破 1 亿人^③，总数将持续扩大。另据北京大学人口学者穆光宗教授的测算，保守估计，我国目前失独家庭已达到 540 万户左右^④，卫生部的数据则显示出我国每年新增失独家庭 7.6 万个^⑤。在剧烈的社会转型进程中，传统的家庭照料方式越来越力不从心，农村老年人生活质量不高，加之农村老年人口逐年增加和人口高龄化加剧，农村老年人对养老服务的需求越来越大，现实情况却是农村社会化养老的基础薄弱、农村养老服务设施短缺，特别是农村失能、半失能老人和空巢、留守老人的养老服务匮乏^⑥。农村老年人尤其是留守老人及其相关的照料问题已越来越得到学术界的关注^{⑦⑧⑨}。

此外，农村老人经济收入普遍低于城市老人。据报道，当前我国城乡居民收入比达到 3.3 倍，基尼系数已达 0.428^⑩。养老保险制度不但没有发挥出应有的调节功能，甚至在一定程度上还扩大了城乡老年人的收入差距，按照当前新型农村养老保险的标准，农村老年人每人每月仅 55 元基本养老金，而全国企业参保退休人员月人均基本养老金达到 1511 元，是新农保的 27.5 倍。从退休养老金的替代率来看，2011 年农民家庭人均现金收入达到 9260.57 元，基本养老金的替代率仅为 7%，远低于城镇职工近 40% 的水平¹¹。农村地域广阔、生活设施不完善、社会养老服务体系不健全，单纯依靠农村老年人或其家庭的经济能力来解决照料问题显得不切实际。客观上，这些因素

^① 长城网.2.6 亿农民工：守着田地无望，职能背井离乡[EB/OL]. 2013-03-03
<http://data.163.com/13/0303/23/8P30QCDB00014MTN.html>

^② “失独老人”是指独生子女由于意外亡故，同时又没有第二个孩子的老年父母。目前有关失独老人生存状态和养老问题已得到诸多媒体的广泛关注。

^③ 新京报.民主党派建议立法补助失独家庭[EB/OL].2013-03-02
<http://news.163.com/13/0302/02/8OU7O7GV00014AED.html>

^④ 搜狐网.“失独”老人老无所养，需要精神更胜于物质[EB/OL].[2012-07-19]（2012-09-03）
<http://news.sohu.com/20120719/n348500258.shtml>

^⑤ 中广网.失独老人应由政府供养[N].南方日报，2013-01-17

^⑥ 林闽钢.我国城乡社会养老服务体系的发展探讨[J].中国社会保障，2012（6）：26-27

^⑦ 伍小兰.中国农村老年人口照料现状分析[J].人口学刊，2009（6）：35-40

^⑧ 贺聪志，叶敬忠.农村劳动力外出务工对留守老人生活照料的影响研究[J].农业经济问题，2010（3）：46-53

^⑨ 林闽钢，吴小芳.代际分化视角下的东亚福利体制[J].中国社会科学，2010（5）：181-193

^⑩ 新京报.中国城乡居民收入比超 3 倍，基尼系数已达 0.438[EB/OL].[2012-09-17]（2012-09-17）
<http://finance.people.com.cn/n/2012/0917/c1004-19023638.html>

¹¹ 聂日明.每月 55 元不叫养老金“全覆盖”[EB/OL].2012-09-12
<http://view.163.com/12/0912/09/8B6LNUKA00014MO9.html>

为解决农村地区的老人照料和服务问题增加了不少难度。

1.1.1.3 养老服务供给政策的发展境遇

如何科学合理地安排日益庞大的老年群体的照料问题已成为建设和谐社会所不可忽视的重大问题。2006年，国务院办公厅发布《关于加快发展养老服务业的意见》，提出“逐步建立和完善以居家养老为基础、社区服务为依托、机构养老为补充的养老服务体系”的目标；2008年，全国老龄工作委员会办公室联合9个部委出台《关于全面推进居家养老服务工作的意见》，提出发展“以社区为供给主体、以上门服务和社区日托为主要形式”的居家养老服务，作为对传统家庭养老模式的补充与更新；2010年，中国共产党的十七届五中全会提出“优先发展社会养老服务”的要求，倡导构建“以居家养老为基础、社区服务为依托、机构养老为补充”的社会养老服务体系；国家十二五规划当中明确提出“建立以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的养老服务体系，加快发展社会养老服务，拓展养老服务领域，实现养老服务从基本生活照料向医疗健康、辅具配置、精神慰藉、法律服务、紧急援助等方面延伸”的目标；2012年3月29日，全国社会养老服务体系建设工作会议提出2015年要基本实现建立中国社会养老服务体系的整体目标，根据《社会养老服务体系规划建设规划（2011-2015年）》，到2015年，我国将基本形成制度完善、可持续发展的社会养老服务体系，每千名老年人拥有养老床位数达到30张。目前，江苏、浙江、河北、辽宁等地方还在农村地区积极探索社会养老服务的供给方式，以满足农村老年人的养老服务需求。

如图1-1所示，截止2011年，全国农村共有养老服务机构31848个，床位232.6万张，收养182.8万人。与此同时，从图1-1还可以发现，农村养老服务机构一直存在一定程度的空床率。在养老服务需求剧增和养老机构资源短缺^①的同时，却存在持续多年的空床率，这似乎成了一个“政策悖论”。多年持续存在的空床率在很大程度上表明当前的养老服务供给政策并没有消除农村老年人的照顾与服务问题。与此同时，这更意味着公共资源的投入并没有发挥出应有的作用。这时候就难免会问：“养老服务机构数量和床位数的增加就能解决当前甚至是今后农村养老服务和老人照料问题吗？”这一政策悖论很大程度上表明了当前农村地区的养老服务供给没有更好地契合农村老年人的实际需求。同时，这更凸显出我国农村养老服务供给的公共政策，

^① 养老服务资源紧张的表现可以见于很多媒体的报道，例如，有报道显示公立养老院一床难求。详细可参见：南方日报.养老服务资源需回归公益公立 [EB/OL][2012-11-05](2013-03-16).<http://finance.qq.com/a/20121105/001921.htm>；新民周刊.我国养老行业面临政策模糊床位紧张等难题[EB/OL][2012-05-16](2013-03-16) <http://news.sina.com.cn/c/sd/2012-05-16/115524425155.shtml>。有数据显示，全国各类老年福利机构38060个，床位266.2万张，床位数占全国老年人口总数的1.59%，在职护理人员只有20多万人，专业护理人员只有2万多人，远远低于国际一般水准。详细请参见全国老龄办：《2009年度中国老龄事业发展统计公报》，中国老年保健协会网站，2010年7月14日。杨团.公办公营与民办公助——加速老年人服务机构建设的政策分析[J].人文杂志，2011（6）：124-135

相对于当下的经济发展、社会需求和人口老龄化的特殊要求而言，还有很多值得探究之处。古今中外的社会政策和福利改革实践均表明，政府责任的合理定位是促进社会福利制度持续发展的基础和关键，是实现公共政策科学化的要求。同样的，农村养老服务供给政策的一个关键之处就是政府责任的合理定位，可以说，这既是实现农村养老服务有效供给的重点，又是当中的难点。那么，对于以上出现的养老服务供给与需求的不匹配是否也可以从政府责任中找到解释？当前政府责任定位对农村养老服务的供给产生了什么样的影响？特别是面对农村老年人的不同需求偏好时，政府如何处理不同类型养老服务的供给关系？也就是说，政府责任定位是否根据农村老年人对不同类型养老服务的相应需求加以确定？

因此，在当前的社会背景之下，不管是农村家庭对老人的照料还是养老服务机构的建设，都存在种种不同程度的问题，归根结底，这都属于养老服务供给问题，研究农村养老服务供给及其相关问题就显得很具必要性和迫切性。甚至可以说，该选题不仅有助于直接提升农村老年人的生活质量和完善农村养老保障制度与养老服务体系建设，而且是构建和谐社会、建设社会主义新农村的重大课题，直接关系到农村地区的稳定与发展，更关系到科学发展观的落实和全面小康社会的实现。



数据来源：《中国农村统计年鉴》和民政部网站数据

图 1-1 2000 至 2011 年农村养老服务机构床位数和收养人数

Figure 1-1 Amount of Beds and Adopted Persons of Rural Old-age Care Institutions from 2000 to 2011

1.1.2 问题的提出

以上的社会背景和数据已经表明，养老问题尤其是农民养老问题俨然成了当下中国的一个社会热点。“我们应该集中精力研究那些执政者当下最头疼的问题、百姓最

关心的问题，以及那些执政者目前仍未注意但将来必定不得不关注的问题”^①。在人口老龄化和高龄化日趋加剧的背景下，与老人照料相关的一系列问题也开始受到学术研究者和政策制定者的关注。纵观西方发达国家的养老保障体系建设历程，一个完善的养老保障体系必然包括以“经济保障”为主的养老保险和以“服务保障”为主的养老服务两大方面。我国近年明显加快社会养老保险制度建设并逐年增加财政投入，相比之下，养老服务体系的建设则相对滞后。近年来，在人口老龄化和高龄化的双重背景下，农村留守老人和空巢老人及其照料问题已被推入社会焦点问题的漩涡当中。农村养老服务供给政策实践上的种种困境可以引发出一连串的疑问：应该选择什么样的配置方式或者治理结构以改善农村养老服务的供给？农村养老服务供给与需求之间的匹配情况具体是如何的？农村养老服务供给应该选择何种价值取向？等等。这一系列来自“公共政策的真实世界”的“为什么”需要进一步开展理论和实证两方面的深入分析。

由此，本文的研究问题可以引申为：为什么会出现农村养老服务供给与需求之间的不匹配？围绕着该研究问题可以继续思考，农村养老服务的供给现状是如何的？农村老人对养老服务有着什么样的需求？养老服务供给与需求之间的匹配情况如何？养老服务供需矛盾是否与政府责任相关？如果从政府责任的视角出发的话，政府应该如何定位自身责任改善农村养老服务的供给甚至是实现农村养老服务的有效供给？等等。确定问题的症结所在不能仅仅关注表露的迹象和症状，要使得政策干预发挥真正作用，必须找到问题产生的真正原因^②，关注农村养老服务的供给与需求匹配问题，就不能仅仅停留在农村养老服务供需矛盾的表层分析上，需要探究其中的深层次原因，即本文主张从政府责任的视角开展分析，对于选择这一视角的原因下文会有详细介绍，在此暂且搁置。

围绕着以上的研究问题，可以将其进一步细化为以下多个子问题，同时它们也构成了本研究的主要研究内容。

第一，养老服务是一种什么样的产品？它包括哪些类型？

第二，在目前，农村养老服务的供给现状和需求现状分别如何？农村老年人对养老服务有着什么样的需求和偏好？其影响因素是什么？养老服务供给与需求的匹配情况具体如何？

第三，是什么原因导致了养老服务供给与需求之间的不匹配？目前政府在农村养老服务供给中的责任状况如何？从政府责任的视角来看的话，政府责任导致了目前养

^① 马骏.中国公共行政学研究：反思与展望[J].公共行政评论, 2012(1): 38-45

^② MacRae, D. & Whittington, D. Expert Advice for Policy Choice[M]. Washington, DC: Georgetown University Press, 1997.

老服务供给与需求的不匹配吗？如果是的话，政府责任又是如何影响了农村养老服务供给与需求的不匹配？

第四，促进养老服务供给与需求匹配或者是供给的有效性，从政府责任的视角可以开出哪些“药方”？

对以上这些问题的回答和考察，不仅可以拓展和深化政府责任的研究，具有重要的理论意义，而且对政府科学决策与管理，实现农村养老服务的有效供给，尤其是在人口老龄化和高龄化的“双龄化”背景下更具现实价值。

1.1.3 研究意义

一项优秀的学术研究都应该具备理论和实践的双重意义，或者可以形象地称为“回应实践真问题，保持研究穿透力”。理论的进一步完善可以更有效地指导政策实践，而政策实践的需求与发展更是理论创新的重要动力。

1.1.3.1 理论意义

本研究首先从人的本源意义和积极老龄化的角度将养老服务的本质界定为人的—种需要，指出农村养老服务供给中的政府责任在于依据政策目标群体的需求承担起相应责任。将原来分属于公共管理学科的公共产品理论和社会学学科的社会支持网络理论进行了整合，构建一个分析养老服务供给的分析模型，在该模型中讨论养老服务供给和政府责任之间的相互关系，强调了政府责任定位对农村养老服务供给的反作用，指出政府责任的合理定位是解决农村养老服务供需矛盾的关键之一，并从“政策价值——政策目标——政策工具”这一研究理路将现实中政府在养老服务供给领域的责任定位呈现出来，具体分析了政府责任定位如何影响了农村养老服务的供给，拓展、深化和推进农村养老服务供给这一领域的研究。

1.1.3.2 实践意义

本研究一方面对农村养老服务供给现状进行实证调查，收集大量的一手数据，考察政府的责任定位及其对农村养老服务供给状况的影响；另一方面，深入分析了农村老年人对养老服务的需求意愿和偏好，并对社会化养老服务需求意愿进行计量分析，甄别出不同特征老年人对养老服务的需求偏好。通过对农村老年人的需求评估和政府责任状况的考察，为农村养老服务体系规划和建设提供实证依据和重要参考。本研究尝试探寻政府责任对农村养老服务供需矛盾的影响，从而有助于改进当前的公共政策，增强政策供给的针对性、科学性，满足农村老年人的养老服务需求。

1.2 文献综述

1.2.1 国外文献述评

纵观国外有关养老服务^①供给的研究，可大致归纳为以下几个方面。

1.2.1.1 非正式照顾的老年服务供给研究

首先需要简单介绍非正式照顾养老服务和正式照顾养老服务的基本含义。非正式照顾养老服务是指由家人、亲属、邻居等群体提供的老人照料服务；正式照顾养老服务是指专业的养老机构所提供的老人照料服务。当然，这两个概念在第二章的概念界定部分中会有详细介绍。当西方国家刚进入老龄化社会时，与家庭相关的非正式照顾服务受到西方学者的广泛关注^{②③}，非正式照顾服务的逐渐减少对西方国家的福利制度带来了种种挑战。家庭照顾的大量减少很大程度上使得来自非正式支持网络的老年服务供给不足。部分研究发现，大多数国家的老人照料都面临着人口老龄化、财政负担过重、非正式照顾者减少等类似的压力与困境^④。发展中国家在最近十余年也开始步入老龄化社会，而且发展中国家的老龄化问题与经济社会发展等问题掺杂在一起，显得更为棘手和复杂^⑤。

老人非正式照顾减少的原因主要包括人口年龄结构的变化^{⑥⑦}，离婚率上升^⑧，家庭规模变小^{⑨⑩}，少子化¹¹，劳动力迁移¹²，已婚妇女参加劳动力市场¹³，老人的家庭地位改变和与子女分居的增多¹⁴，老年人照顾偏好的变化^{⑪⑫}，等等。其中对于子女参加

^①虽然国外的文献也有使用“养老服务”这一词汇，但更多是使用“老年服务”或者“老年长期照顾”(long-term care)等词汇。这些词汇主要是指老年人维持晚年正常生活所需要的生活料理、医疗护理、家政服务、精神慰藉等内容，由于翻译的原因，本研究在国外文献部分保留使用“老年服务”这一词汇，但这些词汇是指涉同一对象，不作差别对待。

^② Glendinning, C., Davies, B., Pickard, L. & Comas-Herrera, A. Funding Long-term Care for Older People: Lessons from Other Countries[M]. York: Joseph Rowntree Foundation, 2004.

^③ Ungerson, C. Whose Empowerment and Independence? A Cross-national Perspective on “Cash for Care” Schemes[J]. Aging and Society, 2004, 24(6):189-212.

^④ Hengliu Lisa Chen. Welfare and Long-term Care in the East and West: Cross-national Inequalities[J]. International Journal of Sociology and Social Policy, 2010,30(3):19-33.

^⑤ John. Giles, Ren Mu. Elderly Parent Health and the Migration Decisions of Adult Children: Evidence From Rural China.[J] Demography, 2007,44(2):265-288.

^⑥ Goode, W. J. World Revolution and Family Patters[M]. New York: Free Press, 1970.

^⑦ Grundy, E. Demographic influences on the Future of Family Care. In Allen, I. & Perkins, E. The Future Of Family Care For Older People[M]. HMSO, London, 1995:1-17.

^⑧ Clarke, L. Family Care and Changing Family Structure: Bad News for the Elderly? In Allen, I. & Perkins, E. The Future of Family Care for Older People[M]. HMSO, London, 1995:19-49.

^⑨ Goode, W. J. World Revolution and Family Patters[M]. New York: Free Press, 1970.

^⑩ Clarke, L. Family Care and Changing Family Structure: Bad News for the Elderly? In Allen, I. & Perkins, E. The Future of Family Care for Older People[M]. HMSO, London, 1995:19-49.

¹¹ Evandrou, M. Great Expectations : Social Policy and the New Millennium Elders. In Bernard, M. & Phillips, J. The Social Policy of Old Age[M]. London, 1998.

¹² Chang Tan Poo. Implications of Changing Family Structures on Old-age Support in the Escap Region[J]. Asia-Pacific Population Journal, 1992,7(2):49-66.

¹³ Doty, P. Family Care of the Elderly: the Role of Public Policy[J]. The Millbank Quarterly, 1986, 64(2):34-75.

¹⁴ Grundy, E. Demographic influences on the Future of Family Care. In Allen, I. & Perkins, E. The Future Of Family Care For Older People[M]. HMSO, London, 1995:1-17.

工作（劳动力迁移）会直接减少家庭成员对老人的照顾这一问题上，有研究则表示了不同的观点，如 Zimmer 等人对泰国、柬埔寨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，子女外出并没有影响到老人的生活照料^⑤。另外，有研究还表明老年父母照顾与成年子女的流动就业是双向关系，互相影响^⑥。

部分文献还专门考察了孝道意识与照顾责任的关系^{⑦⑧}。研究主要集中在发展中国家或者是亚洲国家，因为这在亚洲国家表现得最为突出。有外国学者发现泰国北部农村老人的调查发现，农村老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望。尽管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，基于传统的非正式照顾可能会失效^⑨。联合国的一项数据曾表明，亚洲发展中国家世代同居的比例正在下降，居住方式的变化在某种程度上或多或少地表明成年子女更希望获得独立生活的机会，居住方式的改变和居住距离的扩大，会在成年子女照顾老年父母的责任意识方面产生负面影响。Maria C. Stuifbergen 等人对孝道责任也作了一定阐述^⑩。

总体上看，非正式照顾供给的变化主要受人口老龄化、居住方式、家庭结构和孝道意识等方面的影响，这些因素在社会变迁或社会转型中大大弱化了家庭养老资源的可获得性。

1.2.1.2 正式照顾的老年服务供给研究

第一，正式照顾的老年服务供给的影响因素

在人口老龄化加速和社会价值观念剧变的同时，老年支持体系不完善进一步加剧了老年服务供给的劣势^{⑪⑫}。Hogan 认为，尽管人口因素，包括人口老龄化、健康条件和家庭等是突出的影响因素，但养老机构的供需矛盾是由人口状况和经济发展两方面

^① West, P., Illsley, R. & Kelman, H. Public Preferences for the Care of Dependency Groups[J]. *Social Science and Medicine*, 1984, 18(4): 417-46.

^② Phillipson, C. Challenging the 'spectre of old age': Community Care for Older People in the 1990s[J]. *Social Policy Review*, 1992, 26(4):11-33.

^③ 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.

^④ John. Giles, Ren Mu. Elderly Parent Health and the Migration Decisions of Adult Children: Evidence From Rural China.[J] *Demography*, 2007,44(2):265-288.

^⑤ Finch, J. Responsibilities. Obligations and Commitments. In Allen, I. & Perkins, E. *The Future of Family Care for Older People*[M]. HMSO, London, 1995:51-64.

^⑥ Hemalin A. I. *The Well-being of the Elderly in Asia: A Four Country Comparative Study*[M]. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2002:1-24.

^⑦ Meliyanni Johar & Shiko Maruyama. Intergenerational Cohabitation in Modern Indonesia: Filial Support and Dependence[J]. *Health Economics*, 2011,20(1):87-104.

^⑧ Maria C. Stuifbergen & Johannes J. M. Van Delden. Filial Obligations to Elderly Parents: A Duty to Care? [J].*Med Health Care and Philos*, 2011,14(4) :63-71.

^⑨ Vullnetari J, King R. Does your Granny Eat Grass? Mass Migration, Care Drain and the Fate of Older People in Rural Albania. *Global Networks*,2008,8(2):139-171.

^⑩ Meliyanni Johar & Shiko Maruyama. Intergenerational Cohabitation in Modern Indonesia: Filial Support and Dependence[J]. *Health Economics*, 2011,20(1):87-104.

推动而成的^①。有研究甚至认为非正式照顾与正式照顾之间是一种相互替代的关系，非正式照顾是影响正规照顾的一个关键因素，非正式照顾减少的程度会影响着正式照顾的需求^②，老人在得不到家庭、亲属、邻居等非正式照顾的帮助时，对正式照顾的需求就会在所难免了^{③④}。因此，传统的由家庭成员提供的照顾服务出现减少时，对正式照顾服务的需求就会趋于增加^⑤。同时，Jennifer Bowerman 等人在比较不同国家的老年服务供给状况时发现，一个国家的福利制度与老年服务的供给之间存在很大关联，但是不同国家之间的这种差异在近年逐渐减少^{⑥⑦}。

第二，老年服务供给中的公平性问题

老年服务政策作为一项再分配政策，它的改革对不同群体、不同老人会产生不同程度的影响，从而衍生出政策的公平性问题。Joseph AE 和 Chalmers AIL 对新西兰 1981-1991 年所开展的服务计划重组与民营化改革进行了评估。研究发现，城市老人因为政策的调整而受益，而农村老人则成为改革的利益受损群体^⑧。Thume Elaine 等在巴西的家庭健康战略（implementation of the Family Health Strategy，FHS）的效果评估中发现，该计划使得老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^⑨。工业化国家在老年服务改革进程中都面临着如何为快速扩张的老年人口提供多种老年服务的问题。在政策的实际制定过程中，有一个问题难以回避，那就是如何界定正式照顾服务的目标群体，正式照顾服务是所有老人的一项权利？还是仅针对低收入的老年群体？或者仅对老年服务有较大需求的老人？提供多少服务才算合适？谁来为这些服务埋单？等等^{⑩⑪}。老年服务及其目标群体的不同界定和划分，会对政策效果的公平性产生重大影响，这一问题往往在老年服务政策制定过程中被反复讨论。可以说，老年服务供给

^① Hogan, W.P. Review of Pricing Arrangements in Residential Aged Care, Public Production Unit, Australian Government Department of Health and Ageing[M]. Canberra, 2004.

^② Linda Pickard et al. Relying on Informal Care in the New Century? Informal Care for Elderly People in England to 2031[J]. Ageing and Society, 2000,(20):745-772.

^③ Cantor, M. & V. Little. Aging and Social Care. In R. H. Binstock & E. Shanas. Handbook of Aging and Social Sciences (2nd Ed.)[M]. New York: Van Nostrand Reinhold Company, 1985:748.

^④ Hendy, S., Stains, S. & Braid, M. Critical Shortfalls in the Supply of Residential Care: A Western Metropolitan Regional Perspective[J]. Health Issues. 2004, 8(4):14-18.

^⑤ Newman, S.J. Worlds Apart: Long-term Care in Australian and the United States[M]. New York: The Haworth Press, 1987.

^⑥ Jennifer Bowerman. Home Care for Aging Populations: A Comparative Analysis of Domiciliary Care in Denmark, the United States and Germany[J]. Leadership in Health Services, 2009, 22 (1):98 - 99.

^⑦ Hengliem Lisa Chen. Welfare and Long-term Care in the East and West: Cross-national Inequalities[J]. International Journal of Sociology and Social Policy, 2010,30(3):19-33.

^⑧ Joseph AE & Chalmers AIL. Restructuring Long-term Care and the Geography of Aging: A View from Rural New Zealand[J]. Social Science & Medicine, 1996,42(6):887-896.

^⑨ Thume Elaine, Facchini Luiz Augusto & Wyshak Grace. The Utilization of Home Care by the Elderly in Brazil's Primary Health Care System[J]. American Journal of Public Health, 2011, 101(5):868-874.

^⑩ Jennifer Bowerman. Home Care for Aging Populations: A Comparative Analysis of Domiciliary Care in Denmark, the United States and Germany[J]. Leadership in Health Services, 2009, 22 (1):98 - 99.

^⑪ Katherine Swartz, Naoko Miake, Nadine Farag. Long-Term Care: Common Issues and Unknowns[J]. Journal of Policy Analysis and Management, 2012,31(1):139-152.

不能只是关注效率问题，政策的公平性问题也是政策制定的争论焦点和难点所在。

1.2.1.3 老年服务供给形式的变迁

西方国家在刚进入老龄化社会之时，都纷纷重视养老机构的规划和建设，为老人提供各种机构化老年服务，这在福利国家中表现尤甚。但随着养老机构种种弊端的不断涌现，如高昂的费用、养老机构的管理方式和环境对老人生理和心理的负面影响，等等。所以，西方国家在 20 世纪 50 年代开始提出“在合适环境中养老”等理论，重新肯定老人原来生活的社区环境对老人晚年生活的价值，同时对居住家中的老人提供必要的上门服务，即“社区照顾”。社区照顾一方面可以继续维系老人与所熟悉的居住环境的社会联系，另一方面又可以接近正式照顾系统的资源和服务，尽可能避免“机构化照顾”，从而有利于老人的健康生活^{①②}。西方学者对老年服务供给形式的研究遵循“机构照顾”向“社区照顾为主、机构照顾为辅”的认识路径，各国在发展社会化养老服务时更偏向于社区式服务而不是机构化照顾。

1.2.1.4 对正式照顾与非正式照顾关系的厘定

从传统上看，老人照料本来只是个人或者家庭内部的事务，但家庭结构和功能的萎缩、老人对居家方式的眷恋、福利制度改革等因素促使了老年服务供给形式的变化，从而导致老人照顾责任的新变化。例如，Ahn 和 Kim 就建议国家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^③。但大量研究却表明，西方国家为了削减正式照顾服务的成本，越来越强调和倚重家庭等非正式照顾方式在老年服务供给中的作用^{④⑤⑥}。按照经济合作与开发组织的估计，大约 80% 的老人照顾服务是通过非正式照顾途径获得的^⑦（OECD, 2005）。

尽管西方国家对老年服务供给的责任划分上呈现新变化，但这并不代表正式照顾系统与非正式照顾系统之间就是非此即彼的替代关系。部分学者强调老人照顾当中的正式照顾网络与非正式照顾网络应该是一种互动互补关系，这就意味着老人照顾的责任应该在正式照顾者与非正式照顾者之间进行合理分担^⑧，倡导家庭、社区、志愿部

^① Chappell, N.L. & Havens, B. Who Helps the Elderly Person: A Discussion of Informal and Formal Care. In W.A. Peterson & J. Quadagno. *Social Bonds in Later Life: Aging and Interdependence*[M]. Beverly Hills, CA: Sage, 1985.

^② Kirwin P.M. Intergenerational Continuity and Reciprocity through the Use of Community-based Services: Theory and Practice[J]. *Home Health Care Services Quarterly*, 1991, 12(2):17-33.

^③ Ahn YH & Kim MJ. Health Care Needs of Elderly in A Rural Community in Korea[J]. *Public Health Nursing*, 2004, 21(2):153-161.

^④ Pickard L, Wittenberg R, Comas-Herrera A, Davies B, Darton R. Relying on Informal Care in the New Century? Informal Care for Elderly People in England to 2031[J]. *Ageing Soc*, 2000, 20(6):45-72.

^⑤ Johansson Lennarth, Long Helen, Parker Marti G. Informal Caregiving for Elders in Sweden: An Analysis of Current Policy Developments[J]. *Journal of Aging & Social Policy*, 2011, 23(4):335-353.

^⑥ Franca Van Hooren & Uwe Becher. One Welfare State, Two Care Regimes: Understanding Developments in Child and Elderly Care Policies in the Netherlands[J]. *Social Policy & Administration*, 2012, 46(1):83-107.

^⑦ OECD. *The OECD Health Project: Long-term Care for Older People*. OECD: Paris. 2005.

^⑧ Munday & Brain. Introduction: Definitions and Comparisons in European Social Care. In *Social Care in Europe*[M].

门、政府等多方主体在老年服务供给中承担相应责任^{①②③}。在高度社会化的工业社会或从传统社会向现代社会过渡的社会形态里，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^{④⑤}。对老人照顾而言，在强调家庭、邻居和朋友等非正式照顾系统的作用的同时，试图保持与正式照顾系统（如社会养老机构等）的联系，是社会服务推行模式的一个重要方面，它成为近年来西方社会努力推行的“社区照顾服务”的出发点^{⑥⑦⑧⑨}。部分研究通过对东方国家的老人照料进行分析后，试图将东方国家的经验引入到解决福利国家的老年服务供给危机当中^{⑩⑪}，实质上，这也是在肯定非正式照顾系统在老人照顾中的作用和责任，而不是将老人照顾服务的责任完全依附在国家之上。

因此，老人照顾是一个公共责任¹²，需要处理好社区服务提供者、雇主、政府、家庭和老人自己等的协同工作，创造一个“友好的老龄化”（aging-friendly）社会¹³。

1.2.15 养老服务供给中的政府责任研究

从老人照料的发展历程来看，西方国家经历了“机构照顾”向“社区照顾为主、机构照顾为辅”的发展历程。与这一变迁历程相伴随的正是政府责任的调整。20世纪70年代以前，福利国家的扩张使得政府在老人照料和养老服务供给中承担起越来越多的责任，特别是在养老机构被视为应对人口老龄化和解决老人照料问题的主要途径之后，西方福利国家普遍加大养老机构建设的财政资助，养老机构被认定为养老服务供给的主要场所。然而伴随20世纪70年代中后期出现的经济滞胀和财政赤字，以及养

Condan: Harvester Wheatsheaf, 1996:6.

① Milligan C. & Conradson D. Contemporary Land-scapes of Welfare: The Voluntary Turn? In Landscapes of Voluntarism: New Spaces of Health, Welfare and Government[M]. Bristol: Policy Press, 2006:1-14.

② Donald T. Rowland. Global Population Aging: History and Prospects. In P. Uhlenberg. International Handbook of Population Aging[M]. Springer Netherlands, 2009:37-65.

③ Mark W. Skinner & Alun E. Joseph. Placing Voluntarism within Evolving Spaces of Care in Aging Rural Communities[M]. GeoJournal, Springer Netherlands .2009:1-12.

④ Berkman, L.F. & Syme, S.L. Social Networks, Host Resistance, and Mortality. American [J].Journal of Epidemiology, 1979, 10(9): 186-204.

⑤ Sussman, M. Family, Bureaucracy, and the Elderly Individual: An Organizational Linkage Perspective. In E. Shans & M.B. Sussman(Eds.). Family, Bureaucracy, and the Elderly[M]. Durham, N.C.: Duke University Press, 1977.

⑥ Froland, C. Formal and Informal Care: Discontinuities in a Continuum[J]. Social Service Review, 1980, 46(12):572-587.

⑦ Chappell, N.L. & Havens, B. Who Helps the Elderly Person: A Discussion of Informal and Formal Care. In W.A. Peterson & J. Quadagno. Social Bonds in Later Life: Aging and Interdependence[M]. Beverly Hills, CA: Sage, 1985.

⑧ Litwak, E. Helping the Elderly: Complementary Roles of Informal Networks and Formal Systems[M]. New York: The Guilford Press, 1985.

⑨ Kirwin P.M. Intergenerational Continuity and Reciprocity through the Use of Community-based Services: Theory and Practice[J]. Home Health Care Services Quarterly, 1991, 12(2):17-33.

⑩ Aspalter, C. Discovering the Welfare State in East Asia[M]. Chicago: Chicago University Press, 2002.

11 Walker, A. & Wong, C.K. East Asian Welfare Regimes in Transition: From Confucianism to Globalisation[M]. Bristol: Policy Press, 2005.

12 Johansson Lennarth, Long Helen, Parker Marti G. Informal Caregiving for Elders in Sweden: An Analysis of Current Policy Developments[J]. Journal of Aging & Social Policy, 2011, 23(4):335-353.

13 Bookman Ann & Kimbrel Delia. Families and Elder Care in the Twenty-First Century[J]. Future of Children, 2011, 21(2):117-140.

老机构的种种弊端，西方福利国家纷纷面临着财政危机和经济危机，在养老服务供给上显得抓襟见肘。西方国家逐渐认识到养老服务供给中的政府责任调整问题，一方面开始强调家庭、社区在养老服务供给中的作用，譬如福利多元主义在西方国家逐渐成为一种潮流；另一方面则是政府调整自身的责任定位，避免国家在养老服务供给中的过分保障。在西方国家福利改革的总体脉络中，政府在养老服务供给中呈现出责任扩张到责任收缩的基本走向。所以，在西方国家，尤其是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^{①②}。在西方学者眼里，政府责任更是成为养老服务供给和福利制度改革中的一个关键词。

1.2.1.6 国外文献述评

国外学者在正式照顾系统与非正式照顾系统的研究中提出了很深刻的观点，即强调正式照顾系统与非正式照顾系统之间的协调与互补，二者并非相互排斥和非此即彼的关系，而且认为老年服务供给需要在正式照顾系统与非正式照顾系统中进行合理的责任分担。其实，从西方国家尤其是福利国家的福利制度改革或是新公共管理运动中可以明显发现这一逻辑。这为我国农村养老服务供给提供了一个很具参考价值的思路。家庭养老资源的减少和人口老龄化的加剧所引发的老人照料和服务问题不能完全寄托于国家，但国家仍需要承担必要的责任，根据政策目标群体的需求偏好，合理划分正式照顾系统与非正式照顾系统之间的责任关系。

与此同时，必须看到中国和其他发达国家在国情上的巨大差异。发达国家是在完成工业化之后进入老龄化社会的，而我国则出现不一样的情况，在经济发展水平仍不够发达的情况下进入老龄化社会，加之我国农村地区整体上在经济、社会等方面更为落后。发达国家一方面不像我国这样存在显著的城乡二元结构，另一方面就是发达国家的养老服务与福利体系改革是在经济比较发达、养老保障制度相对完善的基础上进行的，譬方说，日本在1970年进入老龄化社会（即65岁以上老年人口突破7%的水平）之前，早在1960年就实施了全民医疗和养老保险制度。韩国在2000年65岁以上人口突破7%之前，分别在1989年和1999年实现了医疗保险和养老保险的全覆盖。日本和韩国分别在2000年和2008年增加了护理保险制度。发达国家养老服务供给制度改革的主要方向是如何整合家庭、社区、市场、政府等多元主体之间的关系以及调整不同供给主体之间的责任边界。而我国农村养老服务的供给问题则比发达国家更为复杂，而且改革的前提基础是不一样的，发达国家的养老服务与福利体系改革针对的

^① Donald T. Rowland. Global Population Aging: History and Prospects. In P. Uhlenberg. International Handbook of Population Aging[M]. Springer Netherlands, 2009:37-65.

^② Johansson Lennarth, Long Helen, Parker Marti G. Informal Caregiving for Elders in Sweden: An Analysis of Current Policy Developments[J]. Journal of Aging & Social Policy, 2011, 23(4):335-353.

是政府的过度干预；相反，我国农村地区的养老服务供给甚至是公共服务领域则是政府责任的长期缺失（尽管近年国家已在农村公共服务供给方面投入很多政策资源，但总体上还远远不够）而非政府的过度干预。这样看来，建立在不同基础之上的政策设计和制度改革决定了我国农村养老服务体系建设的路径自然有着自身的特点，并有异于发达国家，发达国家的制度改革更多的是经验借鉴，而不能生搬硬套。

1.2.2 国内文献述评

1.2.2.1 养老服务的性质及其地位

对于养老服务的性质上，有研究从公共服务均等化的视角将养老服务视为公共服务中的一种^①。陈友华则从养老服务来源的角度将其划分为三种形式，一是社会养老，即养老所需服务由社会提供，如社区/机构提供养老服务。这种服务既可以由政府埋单，也可以由家庭、子女或本人购买，还可以是家庭、子女或本人购买，不足部分由政府提供补贴；二是家庭养老，即养老所需服务由家庭成员提供；三是自我养老，即自我服务^②。有研究还从经济学的角度将老龄服务划分为“私人品”、“准公共产品”和“公共品”三种^③。由此观之，养老服务是一种“混合型产品”，有的部分属于私人产品，有的部分则属于公共产品。

纵观养老保障的相关研究，不少学者将养老保障仅仅视为养老保险，或者把养老保险直接等同于养老保障。然而，养老不是一个简单的经济问题，而是涉及人的多方面需求。养老需求除了基本的经济需求外，还有照料和精神慰藉^④。其他的相关研究也表明，除了经济供养之外，老年人尤其是空巢老人更多面临的是日常生活照料和精神安慰问题，即养老服务的问题必然会日趋突出^{⑤⑥⑦⑧}。邬沧萍指出，一个健康的老龄化社会必须能够满足老人的经济收入、医疗保健、生活照料和精神慰藉等方面的需求^⑨。对于我国养老保障体系的总体发展与制度设计，岳经纶就指出，我国老年社会保障制度比较重视老年人的经济保障，但是轻视老年人的社会服务需要，养老社会服务没有得到足够的重视。任何社会福利制度和社会政策体制，既要重视经济保障，又要重视服务保障^⑩。周沛和管向梅就直接提出“‘资金保障’和‘服务保障’是国家和社

^① 胡宏伟, 时媛媛, 肖伊雪. 公共服务均等化视角下中国养老保障方式与路径选择——居家养老服务保障的优势与发展路径[J]. 华东经济管理, 2012 (1): 119-123

^② 陈友华. 居家养老服务及其相关的几个问题[J]. 人口学刊, 2012 (4): 51-59

^③ 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): 184-188

^④ 王涤, 张旭升. 农村老年人精神文化需求调查[J]. 人口学刊, 2008 (5): 25-32

^⑤ 陈军. 居家养老: 城市养老模式的选择[J]. 社会, 2001(9): 22-24

^⑥ 陈赛权. 中国养老模式研究综述[J]. 人口学刊, 2000(3): 30-36

^⑦ 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

^⑧ 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·资源与环境, 2007 (1): 124-129

^⑨ 邬沧萍. 创建一个健康的老龄社会——中国应属 21 世纪老龄化的正确选择[J]. 人口研究, 1997 (2): 1-6

^⑩ 岳经纶, 刘洪, 黄锦文. 社会服务: 从经济保障到服务保障[C]. 北京: 中国社会出版社, 2010: 239

会为高龄者养老服务提供的最为人道的福利”的命题^①。杨翠迎等主张把“经济保障和服务保障制度并重”作为中国当前养老保障制度转型的发展方向^②。

1.2.2.2 养老服务的供给现状

对农村养老服务的供给状况,学者们主要从非正式供给系统与正式供给系统两方面入手,探讨不同因素对养老服务供给的影响。

第一,农村养老服务的非正式供给系统

非正式养老服务供给是指家庭成员、邻居、亲朋等群体提供的照料和服务。大量研究表明,大规模的乡城移民尤其是年轻劳动力外流导致代际间长期聚少离多,家庭成员提供的照料服务不足,从而使得农村老年人面临着日常生活照料、精神慰藉、疾病照料缺失等问题。^{③④⑤⑥}另外,有研究还发现转型社会中的家庭结构、功能和文化的急剧变迁,带来传统家庭秩序和家庭伦理的变化,家庭的核心价值越来越被经济理性所占据,农村的“孝道”已经受到侵蚀^⑦。在家庭养老功能严重萎缩的同时,来自邻居、同辈群体等社区成员的养老资源和支持也十分有限^⑧。张友琴曾经撰文指出,无论在生活支持还是精神支持方面,农村老年人比城镇老年人更缺少家庭之外的资源^⑨。贾云竹的研究也持有类似的观点,社区服务等照料资源在老年人的日常生活照料中几乎没有占据什么份额^⑩。

第二,农村养老服务的正式供给系统

正式养老服务供给是指机构化的养老服务,主要包括各种不同性质的养老机构所提供的照料和服务。在家庭等非正式支持和服务资源供给不足的情况下,正式供给系统的养老服务就会变得无法避免,在农村社会保障体系还不够完善的背景下,政府在老人生活照料方面的作用显得相当有限。¹¹¹²¹³潘金虹的研究发现,一些规模小、服务没有特色、环境条件差的民办养老院因对老年人和家属没有吸引力,出现了 15-40%

^① 周沛,管向梅.普惠型福利视角下城市高龄者养老社会化服务体系研究[J].东北大学学报(社会科学版),2011(4): 323-327

^② 杨翠迎,冯光刚,任丹凤.人口“双龄化”背景下对我国养老保障制度建设方向调整的思考[J].西北人口,2010(3): 1-7

^③ 高和荣.文化转型下中国农村家庭养老探析[J].思想战线,2003(4): 100-103

^④ 李芳凡,曾南权.建立不发达地区农村养老保障制度的构想[J].江西社会科学,2005(2): 28-31

^⑤ 宋宝安.老年人口养老意愿的社会学分析[J].吉林大学社会科学学报,2006(4): 90-97

^⑥ 左冬梅,李树苗.基于社会性别的劳动力迁移与农村留守老人的生活福利——基于劳动力流入地和流出地的调查[J].公共管理学报,2011(2): 93-100

^⑦ 叶敬忠,贺聪志.社会变迁侵蚀家文化[J].人民论坛,2011(3): 70-71

^⑧ 贺聪志,叶敬忠.农村劳动力外出务工对留守老人生活照料的影响研究[J].农业经济问题,2010(3): 46-53

^⑨ 张友琴.老年人社会支持网的城乡比较研究——厦门市个案研究[J].社会学研究,2001(4): 11-21

^⑩ 贾云竹.老年人日常生活照料资源与社区助老服务的发展[J].社会学研究,2002(5): 119-122

¹¹ 高胜恩.浅议转型社会中的农村养老问题——山西永济市孙李村养老情况调查[J].经济问题,2000(12): 45-48

¹² 李春艳,贺聪志.农村留守老人的政府支持研究[J].中国农业大学学报(社会科学版).2010(1): 113-120

¹³ 贺聪志,叶敬忠.农村劳动力外出务工对留守老人生活照料的影响研究[J].农业经济问题,2010(3): 46-53

的床位闲置，由国家财政投资建设的农村和城市低端敬老院床位闲置率也较高^①。王洪娜对山东农村养老机构的调查研究发现，农村养老机构存在数量少、人员缺乏、资金紧张、管理水平落后的问题，需要在规模、体制、队伍等方面加强建设，以更好地满足农村老年人的社会化养老服务需求^②。

可以说，在人口老龄化加剧、家庭养老功能萎缩的背景下，我国老年福利服务不管在数量还是质量上都面临着供需矛盾^③，传统的福利服务供给格局已不能适应老年人的养老服务需求^④。

1.2.2.3 养老服务的需求意愿及其影响因素研究

从养老模式来看，依靠家庭的居家养老方式是大多数老年人的主流意愿^⑤。在这一主流意愿的影响下，有 15-20%左右的老人愿意选择机构化养老服务^{⑥⑦}。另外，有研究表明农村居民的养老意识在发生变化，尤其是中青年人对养老机构的认同正在不断加深，为以后在农村推广机构养老为主的社会养老提供了有力支持^⑧，而且部分农村老年人对机构养老服务也抱有期待^⑨。有的研究者通过对农村地区的调查发现，在儿子外出就业家庭中（主要是那些夫妻全外出就业的家庭），出现了雇人代为照料老人的现象^⑩。

在养老服务需求的影响因素上，王洪娜的研究发现养老服务偏好主要受年龄、性别、有无配偶、健康状况、有无子女等因素的影响¹¹。陈建兰通过对空巢老人的调查发现，老人个体的文化程度、儿子数量和养老金数量对机构化养老服务具有重要影响¹²。有研究则表明，家庭状况、经济状况对老人选择照顾方式具有显著的影响，身体状况对老人选择照顾方式的影响不大，而个人特征对老人选择照顾方式的影响并不明显¹³。潘金虹等人的调查发现，在婚人口选择居家养老的比例最高，丧偶的其次，未婚和离异者选择非居家养老的比例较高¹⁴。有学者还专门讨论了生活满意度对养老院入注意愿的影响，文章认为生活满意度与养老院入注意愿之间存在显著的负相关关

^① 潘金洪.江苏省机构养老床位总量不足和供需结构失衡问题分析[J].南京人口管理干部学院学报, 2010(1): 15-20

^② 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

^③ 赵小艳.老龄化背景下养老服务多元供给主体研究[D].西北大学硕士论文, 2008

^④ 焦亚波.社会福利社会化背景下的上海养老机构发展研究[D].华东师范大学博士论文, 2009

^⑤ 李建新、于学军、王广州、刘鸿雁.中国农村养老意愿和养老方式的研究[J].人口与经济, 2004(5): 7-12

^⑥ 郭平, 陈刚.2006年中国城乡老年人状况追踪调查数据分析[M].北京: 中国社会科学出版社, 2008: 134

^⑦ 潘金洪.江苏省机构养老床位总量不足和供需结构失衡问题分析[J].南京人口管理干部学院学报, 2010(1): 15-20

^⑧ 陈成文, 肖卫宏.农村养老意识变迁的影响因素研究——以对 288 为农民的调研为例[J].西北人口, 2007(4): 111-115

^⑨ 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): 24-31

^⑩ 张旭升, 吴中宇.农村家庭养老的实证分析[J].社会, 2003(3): 20-23

¹¹ 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

¹² 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

¹³ 蒋岳祥, 斯雯.老年人对社会照顾方式偏好的影响因素分析——以浙江省为例[J].人口与经济, 2006(3): 8-12

¹⁴ 潘金洪, 王晓风, 应启龙.江苏省社区老龄服务需求调查分析[J].市场与人口分析, 2000(3): 57-62

系,即农村居家老人的生活满意度越高,其对养老院的需求意愿越低;农村居家老人的生活满意度越低,其对养老院的需求意愿越高^①。此外,传统的孝道观念对农村老年人选择入住养老院起到了阻碍作用。慢性病所带来的医疗需求是老年人愿意入住养老院的动机之一。老年人在居家养老中更重视感情上的“孝”,而子女给予的实际的“养”并不能降低老年人入住养老院的意愿^②。

总体来看,已有研究主要讨论个人特征、家庭状况、经济状况等微观因素对农村老年人养老服务需求意愿的影响因素。

1.2.2.4 城乡养老服务供给的比较研究

有学者为了研究城乡养老服务供给的均等化问题,将城乡之间的养老服务供给进行了比较研究。如丁志宏和王莉莉的研究表明,目前我国社区居家养老服务存在着明显的不均等现象。在服务供给上,城市多于农村,东部多于中部和西部。而且,在各类服务项目中存在供给、需求和利用之间的矛盾^③。李德明等人的研究发现,超过30%的老年人所在的社区开展了为老服务工作,但农村社区为老服务状况较城市差。社区服务显著缩小了老年人由居住地(城市/农村)、年龄(低龄/高龄)以及家庭支持状况(有/无)等因素导致的生活满意度的差异。社区服务明显提高老年人,特别是弱势老年群体(农村和无家庭支持)的生活满意度。相比较而言,农村老年人的社区服务需求较城市老年人更为迫切^④。另外,丁志宏的研究发现,农村与城市相比,老人的照料服务资源几乎都集中在家庭,社会服务和保姆的利用率非常低,家庭成员的照料负担非常重,农村的照料体系远未完善^⑤。

城乡养老服务供给的比较研究的主要结论就是,养老服务供给存在显著的城乡差异和区域差异,农村养老服务体系建设相比城市而言更为滞后。城乡社会养老服务发展严重不平衡,统筹城乡社会养老服务体系发展已成为今后社会保障发展必须着力解决的主要问题之一^⑥。

1.2.2.5 农村养老服务供给的发展方向

对于农村养老服务供给的发展对策上,学者们基本上都是遵循福利多元主义的思路^⑦,强调政府、社会、市场、家庭等多方主体在农村养老服务供给中的作用。而且,

^① 黄俊辉,李放.生活满意度对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):28-37

^② 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

^③ 丁志宏,王莉莉.我国社区居家养老服务均等化研究[J].人口研究,2011(5):83-88

^④ 李德明,陈天勇,李海峰.中国社区为老服务及其对老年人生活满意度的影响[J].中国老年学杂志,2009(10):2513-2515

^⑤ 丁志宏.我国高龄老人照料资源分布及照料满足感研究[J].人口研究,2011(5):102-110

^⑥ 林闽钢.我国城乡社会养老服务体系的发展探讨[J].中国社会保障,2012(6):26-27

^⑦ 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

学者们普遍认为当下中国处于转型社会当中，传统的家庭养老功能弱化，养老服务社会化必将是未来的趋势^{①②}。对于养老服务的具体形式上，“养老模式主要有机构养老、社区养老和居家养老等。机构养老成本较高，只能解决少部分人的养老问题。对广大老年人来说，社区养老和居家养老更符合现实，尤其是居家养老，成本相对较低，符合中国孝道传统和老年人生活习惯，是对传统家庭养老模式的补充与更新”^③。社区居家养老模式集中了传统家庭养老与机构养老的优点，代表了中国养老方式未来的发展方向^④。有学者还从城市化战略的角度对城乡养老服务的发展与规划进行了研究，认为政府需要从资源投入、统筹城乡和长远规划三方面建立居家养老服务保障体系^⑤。因此，加快农村地区社会化照料体系建设就显得尤为重要和迫切^⑥，政府有责任了解老年人及其家庭的需求变化，进行养老服务体系建设^⑦。

1.2.2.6 养老服务供给中的政府责任

目前国内学者对于政府责任的研究成果是比较丰硕的。部分学者专门讨论了政府责任的内涵与外延^{⑧⑨⑩⑪}。当然，部分学者选择某一具体政策领域来探讨当中的政府责任，对该领域中的政府责任进行专门研究，如农民工权益保障与政府责任¹²、养老保险与政府责任¹³、增长失衡与政府责任¹⁴、公共服务与政府责任¹⁵，等等。这些研究成果所形成的政府责任规定是具体的，适用于专门的政策领域。可以说，这部分研究一般以现实问题为导向，比较注重理论与现实的结合。

那么，国内学者对养老服务供给中的政府责任又开展了哪些研究？根据笔者在中国学术期刊网络出版总库的搜索，以“政府责任”为主题，并且包含“养老服务”，选择“2000年-2012年”为年限进行精确搜索，共可搜索到40个结果，其中期刊论文

^① 许佃兵, 孙其昂.完善我国社会养老服务体系的深层思考——基于江苏养老服务现状的考察分析[J].学海, 2011(6): 92-95

^② 杨宜勇, 杨亚哲.论我国居家养老服务体系的发展[J].中共中央党校学报, 2011(5): 94-98

^③ 周湘莲.居家养老服务中的政府责任[J].学海, 2011(6): 96-100

^④ 张奇林, 赵青.我国社区居家养老模式发展探析[J].东北大学学报(社会科学版), 2011(5): 416-420

^⑤ 胡宏伟, 时媛媛, 张薇娜.需求与制度安排:城市化战略下的居家养老服务保障定位与发展[J].人口与发展, 2011(6): 54-64

^⑥ 丁志宏.我国高龄老人照料资源分布及照料满足感研究[J].人口研究, 2011(5): 102-110

^⑦ 穆光宗, 张团.我国人口老龄化的发展趋势及其战略应对[J].华中师范大学学报(人文社会科学版), 2011(5): 29-36

^⑧ 王成栋.政府责任论[M].北京: 中国政法大学出版社, 1999:4-6

^⑨ 张成福.责任政府论[J].中国人民大学学报, 2000(2): 75-82

^⑩ 张国庆.行政管理学概论[M].北京: 北京大学出版社, 2000:486

¹¹ 李景鹏.政府的责任与责任政府.国家行政学院学报[J].2003(5):16-19

¹² 陈桂兰.城市农民工的权益保障与政府责任[J].前沿, 2004(3): 42-45

¹³ 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

¹⁴ 中国经济增长与宏观稳定课题组.增长失衡与政府责任——基于社会性支出角度的分析[J].经济研究, 2006(10): 4-17

¹⁵ 吕炜, 王伟同.发展失衡、公共服务与政府责任——基于政府偏好和政府效率视角的分析[J].中国社会科学, 2008(4): 52-64

13 篇，博士论文 2 篇，硕士论文 25 篇。搜索结果显示出国内学者目前对农村养老服务供给中的政府责任研究偏少。目前学者们普遍认识到政府应该在养老服务供给中承担相应责任^{①②③④}，但具体而言，政府应该在哪些类型的养老服务供给中承担责任？政府责任又包括哪些方面？目前的研究暂时还没有给出一个让人满意的回答，所以，政府承担着什么责任、扮演着什么角色、发挥着什么作用，这是养老服务社会化时代需要认真思考的问题^⑤。

1.2.2.7 国内文献述评

已有的讨论与研究都直接或间接地启发了笔者的思考，为本文提供一些逻辑架构上的便利，但这些研究的不足也是明显的，具体从以下三方面加以评述。

第一，研究成果上，数量偏少，质量不高。农村养老服务这一主题研究正在兴起，已有研究对农村养老服务的供给与需求等问题已有所论及，但研究成果总体偏少，2001 年至 2011 年与“农村养老服务”相关的研究成果仅有 161 篇期刊文章^⑥，73 篇硕士论文和 4 篇博士论文，专门性的学术专著不多见。另外，高质量的研究成果不多，这主要表现在期刊论文上，在 161 篇期刊文章当中，只有 15 篇文章属于 CSSCI 来源期刊。这在某种程度上说明“农村养老服务”这一研究领域暂时还处于低水平发展，还有很大的探索空间。如果以农村养老服务发展的现实状况与政策实践作为参照，农村养老服务的主题研究均滞后于现实和政策两方面的需求。“现实——研究”和“政策——研究”的双重张力，必然要求农村养老服务这一主题研究的快速跟进。

第二，研究内容上，较侧重于阐述养老服务的意义，基本停留在“现状——问题——对策”的研究思路。而且，文献相似度很高，所提出的对策建议与城市养老服务供给大同小异，忽略农村和城市之间的差异性。可以说，已有研究还没有真正触及农村养老服务供给问题的本质所在。首先，养老服务的概念界定仍存在诸多不清晰之处，尽管有学者尝试对养老服务的内涵作出界定，但养老服务的外延应该包括哪些内容则显得有点“见仁见智”，这也为养老服务的属性界定带来困难。其次，养老服务供给主体的责任分担问题。虽有研究强调各方主体在农村养老服务供给中的作用，然而各方主体之间的责任分配仍缺乏系统和深刻的阐述。再者，在农村养老服务的供给形式上，已有研究主要集中于社区或者是养老机构上，不同农村地区养老服务供给方式的比较研究以及供求关系的研究较为少见。最后，农村与城市在经济社会发展方面

^① 陈德君. 人口老龄化与养老服务保障体系[J]. 人口研究, 2001 (6): 35-38

^② 夏鸣, 魏一. 解决老年照料问题的思路及对策[J]. 西北人口, 2001 (1): 31-33

^③ 董春晓. 福利多元视角下的中国居家养老服务[J]. 中共中央党校学报[J]. 2011 (4): 81-83

^④ 陈友华. 居家养老及其相关的几个问题[J]. 人口学刊, 2012 (4): 51-59

^⑤ 穆光宗, 张团. 我国人口老龄化的发展趋势及其战略应对[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2011 (5): 29-36

^⑥ 在中国学术期刊网络出版总库中进行检索, 检索时间为 2012 年 4 月 22 日 15: 30-16:00。

有巨大的差异性，且农村地区的特殊性和异质性更强，需要将农村养老服务供给视为一个单独的研究对象开展系统研究，而不是将其与城市养老服务供给混为一谈。

第三，研究方法上，尽管少量研究运用了定量研究方法对农村老年人的养老服务需求偏好进行了计量分析，但在样本选取上大多限于一个很小的地域范围，调查的样本数量也较少。在结果的呈现上过多地停留在描述性统计分析，没有深入剖析农村养老服务供给的影响因素，甚至是供给与需求之间的匹配程度及其相互影响机理。另外，规范的个案研究和定性研究同样也是匮乏的。总体而言，在农村养老服务这一主题研究当中，定量研究和定性研究都需要进一步加强。当然，伴随更多学科的增加，更多新方法将会被运用到农村养老服务这一主题研究中来。

1.3 研究目标与内容

1.3.1 研究目标

本文的研究目标是，以农村养老服务供给为研究对象，整合公共产品理论和社会支持网络理论以构建一个养老服务供给与政府责任的分析模型，从理论上判定养老服务供给与政府责任的相互关系，重点分析政府责任对农村养老服务供给的反作用，并通过实证调查资料揭示政府责任定位如何影响了现实中的农村养老服务供给并带来供需矛盾，结合农村老年人的现实需求和现行政策设计中政府责任定位的不足，为提升农村养老服务供给的有效性提出相关政策启示。

1.3.2 研究内容

本研究将农村养老服务供给及其相关问题放置于政策科学的视域之下加以考察，公共政策常见的分析途径包括分析特定政策与政治体制的关系、分析政策制定中的因果变量，即政策决定因素、分析政策的内容、分析政策的结果或影响^①(岳经纶, 2007)。本文涉及的研究内容包括当前农村养老服务的供给现状、农村老年人对养老服务类型与内容的需求及其影响因素分析、养老服务供给政策的内容分析、政府责任定位对养老服务供给的影响。这些研究内容可以纳入到以上几种主要研究途径中去，如表 1-1 所示。

表 1-1 本文研究内容与研究途径的归类

Table1-1 The Rank of Research Contents and Research Approaches

研究途径	涉及的研究内容
1、分析政策的结果或影响	农村养老服务供给现状、农村老年人对养老服务类型与内容的需求状况
2、分析政策的内容	养老服务供给政策的内容分析
3、分析政策制定中的因果关系	政府责任对养老服务供需所产生的影响、养老服务需求的影响因素分析

^① 岳经纶.中国劳动政策：市场化与全球化的视野[M].北京：社会科学文献出版社，2007:23

具体来说，本文的主要研究内容包括以下几个方面。

第一，养老服务类型的分析模型构建

根据公共产品理论将养老服务划分为公共产品和私人产品，再根据社会支持网络理论将养老服务供给主体划分为非正式照顾系统和正式照顾系统。整合公共产品理论和社会支持网络理论，构建一个养老服务的分类模型——“十字”模型，将养老服务划分为家庭养老服务、社区养老服务、机构化养老服务（政府埋单）和机构化养老服务（私人买单）四种类型。在这一模型之下，确定养老服务的性质和供给主体，为政府在养老服务供给中的责任定位铺下理论基础，这同时也是本研究的理论逻辑起点。

第二，养老服务供给中政府责任的理论分析

在“十字”模型的基础上，探讨政府责任与养老服务供给之间的相互关系，明确本研究重点讨论政府责任定位对养老服务供给的影响作用，从理论上分析政府责任定位与养老服务供给、需求之间的关系。在养老服务供给领域，政府责任应该涵盖家庭养老服务、社区养老服务、机构化养老服务（政府埋单）和机构化养老服务（私人买单）四个方面，并且根据政策目标群体的需求合理安排四种养老服务的供给以及定位政府责任。

第三，农村养老服务供需现状及其问题

本文选择代表性省份——A省为例，根据实证调查数据、统计年鉴数据和访谈材料，考察、评价四种类型养老服务的供给现状。并通过对实地调查数据的统计与分析，了解农村老年人对不同类型养老服务的需求意愿、内容偏好。然后通过养老服务供给与需求之间的匹配比较，发现农村养老服务供给中存在的问题。

第四，农村养老服务供需不匹配及其问题的政府责任根源分析

收集相关的政策文本，运用公共政策内容分析法从政策价值、政策目标和政策工具三个维度对政府目前在养老服务供给中的责任定位加以总结和评价，衡量了政府责任定位对农村养老服务供给所带来的影响，从而寻找出导致农村养老服务供需不匹配的政府责任根源。

第五，根据理论和实证分析结果，提出提升农村养老服务供给有效性的政策选择

这项内容是本研究的重要意义之一。将农村养老服务供给中的政府责任定位与农村老年人的需求进行比较，确认农村老年人的养老服务需求，在理论研究和实证分析的基础上明确总体理念、政府责任方向和具体建议。

1.3.3 研究思路与整体框架

1.3.3.1 研究思路

本文结合公共管理学、社会学和人口学三个学科，以农村养老服务供给为主线，

以公共产品理论和社会支持网络理论为理论起点，从政府责任的视角切入，对农村养老服务的供给问题开展研究。首先，从人的需要和积极老龄化角度出发对养老服务这一概念进行界定，明确养老服务是人的一种需要，养老服务供给就是为了满足人的需要；其次，整合公共产品理论和社会支持网络理论，构建一个分析养老服务供给与政府责任关系的分析模型，探讨这一分析模型中不同类型养老服务的属性、特征与供给主体，从理论上对养老服务供给和政府责任的相互影响关系进行阐述，重点讨论政府责任对养老服务供给的影响作用，强调政府责任定位在农村养老服务供给中的重要作用；然后，以 A 省为例，对当前农村养老服务供给现状和需求现状进行考察，并将二者进行比较，揭示养老服务供需之间的匹配情况及其存在的问题；接着，在前面理论分析的基础上，从政府责任定位的角度寻找导致农村养老服务供需不匹配的根源所在，先对当下养老服务供给政策中的政府责任定位进行考察与总结，具体分析政府责任定位如何影响了农村养老服务的供需状况；最后，根据理论分析和实证调查数据，从总体发展理念、政府责任方向、对策建议三方面提出当下及今后提升农村养老服务供给有效性的政策启示。

1.3.3.2 整体研究框架

研究意义是研究存在的价值，研究范围是研究的内容框定，研究方法则是达致研究目的的路径，这三者共同架构了一个基本的学术研究框架。文章的研究问题、理论基础等各种学术元素都是按照一定的逻辑关系嵌入到研究框架当中，从而构建出本文的整体研究框架，研究框架如图 1-2 所示。

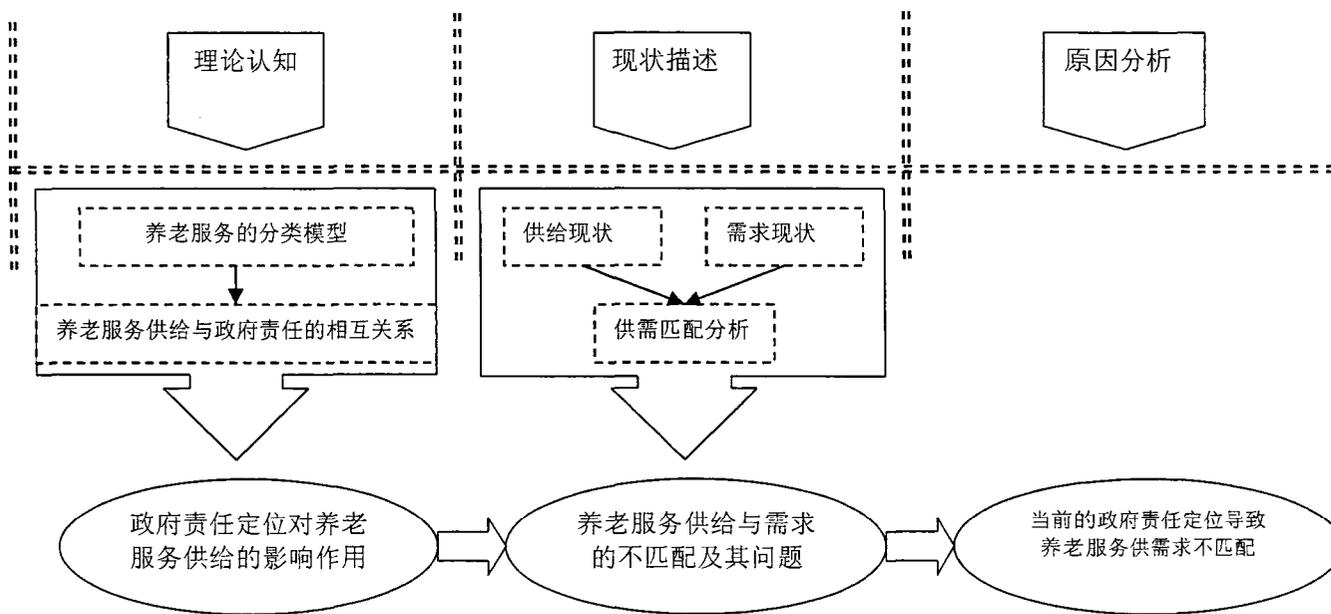


图 1-2 本文的研究框架
Figure 1-2 Framework of the Whole Dissertation

1.4 研究方法

由于本研究主要是从政策科学的视域出发,研究方法自然也应该从当中选择。按道理来说,只要在政策科学的工具箱中选择合适的工具就可以直接开展研究了,可惜的是,从严格意义上说,还没有一种纯粹的、完全属于政策科学的研究方法。在这一框架下选择农村养老服务供给的研究方法就成了一个难题。虽然公共政策学没有属于自己的独特方法,但在研究方法上还是呈现出“百家争鸣”^①的局面。运用哪一种方法来观察和解释政策现象才算是科学的,以及选择何种方法更方便、更有效,等等,是很值得思考的问题。不过这种状况同时也给了研究者一种自由,可以根据研究问题与目标选择合适的方法。本文的研究方法主要从资料收集方法和资料分析方法两方面进行介绍。

1.4.1 资料收集方法

1.4.1.1 问卷调查法

运用分层抽样和概率抽样相结合的方式从 A 省南部、中部和北部三个不同区域分别抽取 400 名 60 岁及以上农村居家老人开展问卷调查,共计 1200 份问卷。考虑到农村老年人的实际状况,采用访问式问卷的形式,由经过培训的调查员按照问卷的内容向被访者提问。调查内容主要包括农村老年人的个体特征(性别、年龄、健康状况、文化程度、经济收入等)、家庭情况(婚姻状况、存活儿子数、存活女儿数等)和地区特征;不同类型养老服务的需求意愿、养老服务内容的需求偏好(生活照料、医疗护理、精神慰藉、文化娱乐、法律援助等)、农村老年人当前的生活满意度,等等。

在整个研究过程中,问卷调查历经了抽样调查设计(做出数据收集和抽样方法的初步决定)、预调查(对若干根据实践经验做出的决策进行检验和评估)、修订调查设计和操作计划(根据预调查的结果确定最终的设计方案)、收集数据(进行数据收集,并执行质量控制方案)。总的来说,本研究的问卷调查设计的具体过程和主要内容如表 1-2 所示。

^① 西方学者虽然较早就关注过政策科学的方法论和研究方法,譬如 Guba 等人将公共政策分析方法划分为过程分析法、实质性分析法、历史分析法、实证分析法、案例分析法等 9 类。详细可参见: Yvonna S.Lincoln & Egon G.Guba. *Naturalistic Inquiry*[M]. Sage Publication, Inc, 1985.由于政策科学的综合性和跨学科性质,自其诞生以来,经济学、政治学、管理学、社会学等多学科的研究方法均在政策科学中“大展身手”。政策科学作为一门独立学科而言,在方法论和研究方法上仍是很欠缺的,在很多教材中虽有论及公共政策分析方法,但专门性的政策科学研究方法书籍至今还是少见的,正是由于方法论和研究方法的贫困,影响着公共政策这一学科的公信力。不过学者们已经意识到这方面问题并持续努力。

表 1-2 调查工作内容和时间安排进度

Table 1-2 The Survey Work and Schedule

工作内容	时间
1、确定调研对象和地区，文献检索和起草问卷	2012年4月中旬至5月上旬
2、征求专家意见	2012年5月12日-15日
3、焦点小组讨论，修改问卷	2012年5月16日-25日
4、进行预调查	2012年5月26日-27日
5、听取调查员的汇报，修改问卷	2012年5月28日
6、征求专家意见，焦点小组讨论，修改问卷	2012年5月29日-6月16日
7、编写培训材料，培训调查员	2012年6月18日
8、进行正式的数据收集	2012年7月-8月
9、数据文件的建立	2012年9月
10、数据评估、录入与分析	2012年10月

1.3.1.2 结构性访谈和座谈

一方面，结构性访谈与座谈针对制定和执行农村养老服务供给政策的政府官员展开，比如省、县、乡镇的民政部门、财政部门、老龄工作委员会及其办公室（后面简称老龄委和老龄办）以及村委会干部，了解农村社会养老服务体系的发展现状。另一方面，选取若干具有不同特征的农村老年人及其部分家庭成员进行深入访谈，了解农村老年人照顾与养老服务的需求偏好，补充问卷调查上的不足。

1.3.1.3 文献法

本研究需要了解当前相关政府部门对农村养老服务供给的政策态度，而政策文本是记录政策制定者政策态度与政策目标的重要依据。本研究的政策文本主要从A省民政、财政、老龄委等相关政府部门获得书面材料或以上政府部门官方网站提供的电子版政策文本，并运用公共政策内容分析法按照“政策价值——政策目标——政策工具”的基本进路加以剖析。另外，本研究还需要农村养老服务供给现状的宏观数据，如农村养老服务机构数量、床位数，等等，则需要通过全国性和A省的统计年鉴获取相关数据，如历年的《中国统计年鉴》、《中国农村统计年鉴》、《中国人口统计年鉴》、《A省统计年鉴》等，这些统计年鉴是本研究宏观数据的主要来源。

1.4.2 资料分析方法

1.4.2.1 定量分析方法

对调查问卷进行质量评估后建立数据库,借助 SPSS 17.0 等统计软件,运用 Pearson 卡方检验等方法对相关变量进行相关性检验。在计量模型方面,对影响农村老年人社会化养老服务的需求意愿进行计量分析,对“是否存有需求意愿”显然是一个二分变量,可以构建二元 Logistic 回归模型考察不同变量对农村老年人社会化养老服务需求意愿的影响关系。例如, li 表示农村老年人 i 的社会化养老服务需求情况: $li=1$ 表示“对社会化养老服务有需求意愿”; $li=0$ 表示“对社会化养老服务没有需求意愿”, X_i 表示影响因素变量,包括农村老人的个人特征、家庭特征、所处区域等因素。计量模型如下:

$$P_i(Y_i = 1 | X_i) = \frac{1}{1 + e^{-(\beta_1 + \beta_i X_i)}}$$

1.4.2.2 公共政策内容分析法

内容分析法是对各种传播内容作客观而又系统的量化并加以描述的一种研究方法,它以系统、客观和量化的方式,对信息内容加以归类统计,并根据类别项目的统计数字,作出叙述性的说明,其目的是要测度出文献中有关主题的本质性的事实及其发展趋势,可以被誉“从公开中萃取秘密”^①。内容分析法实际上是社会科学家借用自然科学的定量分析方法,对历史文献进行内容分析而发展起来的。拉斯维尔等人曾通过考察 5 张世界性大报 60 年间的社论,分析了国际政治体系的变迁并发现:在社论的语言中存在两种并行的趋势,民族主义越来越高涨,无产阶级学说的影响力也日渐增长^②。这一方法后来也得到公共政策研究者的运用,逐步形成政策内容分析这一研究途径,“这种对政策定量分析的方法是从有关政策主题信息的编码分析入手,进行政策信息语义的相关分析,也被称为政策的‘内容分析法’或者政策‘话语分析法’……记录政策的文本时分析政策信息的基本出发点和真实凭证,政策文件以及与政策相关的文本时政府政策行为的反映,文本的语义则是记述政策意图和政策过程尤为有效的客观凭证”^③。内容分析的基本步骤包括:1、决定是否采用内容分析;2、确定哪些文本应当被列于内容分析(视野)当中;3、选取分析单元;4、扩展编码的

^① 卢泰宏.信息分析[M].广州:中山大学出版社,1997

^② Lasswell, H.D., Lerner, D., & de sola Pool, I. The Comparative Study of Symbols[M]. Stanford, CA: Stanford University Press, 1952.

^③ 李钢等.公共政策内容分析方法:理论与应用[M].重庆:重庆大学出版社,2007:前言

目录；5、对文本编码；6、分析和解释结果^①。在国内，李钢就尝试用这一方法对我国的教育政策进行内容分析^②，此外，杨雪燕、李树茁^③，吴帆^④，黄萃等^⑤等学者也运用过政策内容分析法对不同政策领域进行过内容分析。然而，目前该研究途径还没有得到国内公共政策学界或公共行政学界的广泛应用，根据笔者在中国知网的检索（以“内容分析”作为主题），截至2013年1月，共可检索到期刊论文5394篇；硕士论文4099篇；博士论文456篇；如果在检索主题中加上“公共政策”，截至2013年1月，只可检索到期刊论文19篇；硕士论文20篇；博士论文4篇。

在本研究中，政策内容分析主要涉及养老服务供给的正式政策文件^⑥，领导讲话、谈话、采访等不纳入到政策内容分析中来。本文主要收集近年来国家和A省出台的有养老服务供给的政策文本，如《中国老龄事业发展规划纲要（“十五”、“十一五”、“十二五”）》、《社会养老服务体系规划建设规划（2011-2015年）》、《A省老年人权益保障条例》，等等。按照政策数量、政策属性、政策类型、效力层次、政策内容等维度进行归类，在这一基础上再进行政策内容分析，以期揭示A省政府对养老服务供给的政策价值、政策目标和政策工具的变化，从政策文本中了解政府责任定位，从中探讨农村养老服务供给问题是否存在政府责任根源。

1.4.3 关于调研地点选取的说明

A省位于中国大陆东部，目前下设13个地级市，下辖49个县（县级市）。A省境内的经济社会发展水平自南向北呈现出阶梯状，一般可以将其划分为三大区域，即南部、中部和北部，2011年三大区域的面积比例为27.9:20.3:54.5，人口比例为23.8:

^① 李钢等.公共政策内容分析方法：理论与应用[M].重庆：重庆大学出版社，2007：7

^② 李钢.话语、文本、国家教育政策分析[M].北京：社会科学文献出版社，2009

^③ 杨雪燕，李树茁.出生性别比偏高治理中的公共政策失效原因分析[J].公共管理学报，2008（4）：84-93

^④ 吴帆.治理出生性别比失调公共政策的困境与“帕累托改进”路径[J].人口研究，2010（5）：93-103

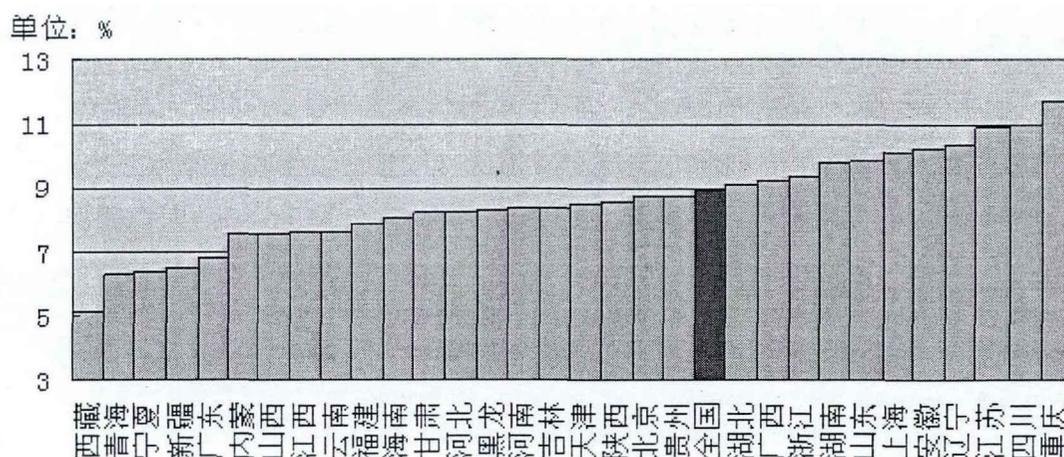
^⑤ 黄萃，苏竣，施丽萍，程啸天.政策工具视角的中国风能政策文本量化研究[J].科学学研究，2011（6）：877-889

^⑥ 农村养老服务供给政策在政策类型上属于社会政策的范畴。严格意义上说，社会政策与公共政策这两个概念和研究重点是存在差异的，西方学术界已经将公共政策和社会政策已经分化为两个不同的学科。虽然有关政策的研究源远流长，但现代意义上的公共政策研究则是在20世纪中期的事情，1951年美国学者哈罗德·拉斯韦尔和丹尼尔·勒纳合编的《政策科学：近来在范畴与方法上的发展》被认为是政策科学产生的标志，迄今已有六十余年，后来逐渐地分化为政策过程研究和公共政策分析两大基本研究路向。而社会政策研究可以追溯到19世纪中后期了，德国新历史学派在1873年创立“社会政策学会”，瓦格纳（Adolf Wagner）最早给出社会政策的定义，后来，马歇尔（T.H.Marshall）、迈克尔·希尔（Michael Hill）、蒂特马斯（R.Titmuss）等众多学者均对社会政策作出过定义，伴随社会政策实践尤其是福利国家的建设与改革，社会政策研究在西方国家异彩纷呈。在国内，公共政策研究是公共管理学科的一个重要研究方向；而社会政策研究则作为社会学的一个新兴研究方向，近年受到国内很多学者的关注。尽管二者在学科属性上存在一些不同之处，但是二者之间的联系是非常紧密的，而且存在很多相通之处。因为从政策类型上看，社会政策本身就是公共政策的一种类型。在公共政策这一大概念中，社会政策是与经济政策、政治政策、文化政策等相并列。在社会政策和公共政策二者的关系上，本研究将社会政策视作公共政策当中的一种类型。社会政策的指向和价值立场在于增进社会的福祉，但能否达到这一预期目标就离不开政策本身的合理设计和政策的有效执行，政策设计和政策执行这两方面同样属于公共政策的研究范围，作为公共政策的一项重要研究工具——公共政策内容分析法，同样可以在社会政策研究（包括本文的农村养老服务供给政策研究）中“一展身手”。

17.3:34。南部共有 14 个县（县级市），中部共有 12 个县（县级市），北部共有 23 个县（县级市）。本研究的调查对象为农村居家老人。在样本抽样设计时，将县作为初级抽样单位。

本研究之所以选择 A 省作为调研地区主要是出于以下考虑。

第一，A 省人口老龄化进入早、速度快、程度高。A 省自 1986 年开始进入老龄化社会，比全国提早 13 年。2000 年，A 省 60 岁及以上老人有 922.15 万，占户籍总人口的 16.2%；2011 年底，全省 60 岁以上老年人口增至 1300 多万，占户籍人口总数的 17.4%，其中 80 岁以上高龄老年人口高达 211.8 万人，占老年人口总数的 16.3%，A 省人口老龄化已进入第三阶段——迁移老龄化阶段^①。目前，A 省人口老龄化程度高于全国的平均水平，且呈现日益加剧的趋势，A 省部分地区甚至已经进入中度老龄化阶段。另据第六次全国人口普查数据，A 省家庭户平均人口数为 2.94 人，低于全国 3.1 人的平均水平，2010 年 A 省农村 60 岁及以上人口占人口总数的 19.68%，农村 65 岁及以上人口大约 425 万人，占 13.58%。A 省农村家庭户平均规模为 3.03 人，农村老年人口抚养比为 29.74%，远远高于全国 11.9% 的平均水平^②。



资料来源：转引自中国人民大学老年学研究所所长杜鹏教授对第六次人口普查数据的研究结果^③

图 1-3 全国各省市老龄化水平排名
Figure1-3 Provincial Aging Level in China

第二，A 省是东部沿海经济大省，城镇化进程快。2011 年 A 省 GDP 总量接近 5

^① 仲崇山. A 省人口老龄化进程全国居前[N].2012 年 4 月 18 日.新华网.[EB/OL].[2012-04-18].(2012-10-25) http://www.ce.cn/macro/more/201204/18/20120418_23253569.shtml

^② 中国统计年鉴，2011

^③ 具体来源于张兴文.数据解读老龄中国（一）：老龄化程度重庆最高[EB/OL].[2012-08-28].(2012-10-25) <http://pension.hexun.com/2012-08-28/145215130.html>.

万亿元，位居全国前列，约占全国 GDP 总量的 10%。人均 GDP 超过 6 万元，高于全国平均水平。财政总收入超过 10 万亿元，相比 2010 年增长 18.9%，地方一般预算收入为 5 千多亿元，相比 2010 年增长 26.2%。2011 年 A 省城镇化水平已过 60%，高于全国 51.27% 的平均水平。2011 年 A 省农村居民人均纯收入超过 1 万元，高于同期全国平均水平。

第三，A 省较早开展农村养老保障政策实践，并取得良好的社会效益。早在 2003 年，A 省就开始探索建立新型农村养老保险制度的政策实践，并于 2010 年底在全国率先实现新型农村养老保险制度的全覆盖。截至 2012 年 6 月底，全省农村适龄居民参保人数已达 1516.01 万人，符合领取基础养老金的农村居民达到 787.36 万人，参保率和领取率分别高达 99.2% 和 99.6%^①。早在 2001 年，A 省老龄委就针对老人社会服务的发展制定了《老龄事业发展“十五”计划纲要（2001-2005 年）》。A 省政府在“十一五”规划当中把农村敬老院和省老年公寓等建设作为重点项目，省财政连续多年共投入 7.38 亿元，市县财政投入 20 多亿元，实施“关爱工程”，新建和改扩建敬老院床位 10 万张以上，省财政投资 3.2 亿元建设了省老年公寓。2009 年，A 省被国家发改委和民政部确定为基本养老服务体系规划建设试点省市，同年，A 省省委、省政府确定了 2010 年至 2012 年养老服务体系建设的奋斗目标，把市、县（市、区）政府主办的养老服务机构、居家养老服务网络、民办养老服务机构建设作为重点项目，省财政每年再分别投入 8000 万元、4000 万元和 2000 万元。A 省政府同时将这些项目纳入到年度 50 项重点工作和改善民生十件实事内容当中。2011 年，省、市、县三级整体联动，制定了《“十二五”养老服务体系规划建设规划》。A 省省级财政在社会养老服务体系建设的投入 5 年增长近 3 倍，2012 年达到 4 亿元^②。2012 年 A 省省委、省政府又将养老服务业列入现代服务业发展重点。A 省的相关政策实践也取得较好的成效，譬如 A 省 G 县的农村老人集中居住模式得到国家民政部的推崇，并作为典型案例向全国各地进行推广。2010 年 10 月 26 日，中央电视台新闻联播以“落实全会精神，推动科学发展”为主题，报道 A 省认真贯彻五中全会精神，着力加快养老服务体系建设的状况。

第四，A 省经济社会发展过程中存在显著的地区差异。A 省境内南部、中部、北部三大区域的社会经济发展水平呈现出明显的差异性和阶梯性。2011 年三大区域的人均 GDP 分别为 90622 元、55788 元、36094 元；财政总收入分别为 8517.71 亿元、2075.91 亿元和 2844.34 亿元；城镇化水平分别是 71.9%、63.0% 和 53.3%；农村居民人均纯收入分别是 15213 元、11396 元、9246 元。可以认为，A 省境内的三大区域实际上处于

^① A 省老龄网. 加快实现城乡居民社会养老保险制度全覆盖[EB/OL].[2012-10-30][2012-10-31].
http://www.jsllw.gov.cn/info/2012/10/31/info_2_20723.html

^② 中国 A 省网. 全国老年心理健康与精神疾病预防高峰论坛在宁举行[EB/OL].[2012-09-17][2012-09-17].
<http://www.jsllw.gov.cn/newsfiles/1/2012-09/20564.shtml>

不同的发展阶段，分别代表着发达、中等发达和欠发达三种社会经济发展水平。在某种程度上，可以将 A 省南部、中部和北部视作我国东、中、西三大区域的一个缩影，从而使得本研究具备一定的前瞻性。

综合上述因素，本研究以 A 省为例开展研究，更显典型性、代表性和前瞻性。本研究先按照 A 省南部、中部、北部三大区域对 49 个县级市进行分类，然后分别从三大区域中抽取部分县（县级市）开展问卷调查和个案访谈。

1.4.4 研究的效度、信度以及伦理道德问题

调查数据的质量取决于样本数据的数量和代表性、收集数据的技术、访谈的质量、是否使用访员，以及问题测量的优劣^①。调查数据的收集与整项研究的问题、目标等直接相关，调查设计要服从于整项研究的安排。所以，方法论学者称之为“整体调查设计（total survey design）”^{②③}。

1.4.4.1 信度、效度讨论

信度和效度是任何一项研究成功与否的两个重要标准，前者关注研究结论是否可靠、真实，后者关注测量结果的合目的性。信度（reliability）即可靠性，它是指采用同样的方法对同一对象重复测量时所得结果的一致性程度，信度越高，代表测量结果和研究结论越可靠；效度是指能够实际测量出所要测量的特性或功能的程度，也就是测量结果与所要达到的目标二者之间相符合的程度，效度越高，代表测量结果越能够显示所要测量的对象的真实性^④。对于实证研究尤其是定量研究而言，问卷设计等研究工具在很大程度上决定着调查结果的信度与效度。一项优秀或者是成功的实证调查研究，均离不开一份高效度和高信度的调查问卷作为工具基础。

第一，在调查问卷的效度、信度控制方面

首先，有效的测量工具不管对于效度还是信度来说都是至关重要的。工具必须能够测量态度、动机、行为或研究问题所需要的各种属性。研究者向 N 大学长期从事农村养老保障研究的 L 教授和 Y 教授、P 大学从事大型跟踪问卷调查设计的 S 教授以及部分从事农村社会保障研究的人员（参与调研的部分人员还曾参与过中国综合社会调查 CGSS，拥有较丰富的实地调研经验）就抽样方案、问卷内容设计（包括调查内容、问题措词、选项设置）等方面进行咨询，根据相关意见对问卷进行了修改。其次，2012

^① [美]福勒.蒋逸民等译.调查问卷的设计与评估[M].重庆:重庆大学出版社,2010:150

^② Groves, R. M. Survey Errors and Survey Costs[M]. New York: John Wiley, 1989.

^③ Horvitz, D. & Lessler, J. Discussion of Total Survey Design. Health Survey Methods: Second Biennial Conference. Hyattsville[M]. MD: National Center for Health Services Research, 1978:43-47.

^④ 吴建南.公共管理研究方法导论[M].北京:科学出版社,2006:212-215

年5月26日，课题组成员到农村地区进行预调查。根据预调查结果，课题组成员进行了预调查评估会议，调查员之间就调查问卷相互交流看法和经验，根据反馈意见对问卷再次进行调整和修改，让被访者尽可能容易和轻松地理解问卷并作出回答。通过这两个环节，调查问卷具备较高的专家效度和内容效度。

其次，培训调查员。课题组对调查员开展严格的培训，培训内容主要包括本研究的目的、调研的主要内容、问卷题目的讲解、入户调查技巧以及相关的调研注意事项。同时每一个调研小组配有一名监督员，对完成的问卷进行核查，若发现漏填和填写错误时及时反馈。

再次，在问卷数据录入之前，课题组成员对问卷进行核查与数据评估，包括问卷校对、抽取10%的问卷进行电话回访，综合评估调查问卷的质量与真实性。

第二，政策内容分析的效度、信度控制方面

在信度控制上，编制内容分析协议，明确说明定义、类目和子类目以及将它们进行操作化处理的规则，尽量避免将概念定义得过于复杂。内容分析协议和编码表中的每个类目及其数量，一方面根据本文的研究问题和研究目标进行编制，另一方面通过编码员之间的讨论达成一致。由于本研究的政策文本数量不算太多，故只安排一位编码员进行录入，在录入完成后，再对录入内容进行多次的检验和校对，避免录入过程中的偏差和错误。

第三，访谈的信度、效度控制方面

首先，根据本文的研究问题和研究目的，笔者制作了针对不同人群的访谈提纲，并通过预调查结果进行访谈提纲的修改；其次，本研究的访谈对象包括两大群体，一是政策目标群体：农村老年人及其家人、养老机构的负责人，他们作为养老服务供给政策的最主要利益相关者，对养老服务供给政策的态度、偏好是政策设计、优化以及实现农村养老服务有效供给的重要方面。二是从事养老服务政策制定和执行的政府官员（各地方民政部门、财政部门、老龄委等）、村委会干部等，这部分群体的日常工作与本研究领域直接相关，他们对政策制定、运行中存在的各种问题有切身的体会，他们的看法和观点是很具代表性和说服力的；再次，笔者是以学生研究者的身份与相关政府部门的官员、村委会干部、养老机构负责人、农村老年人及其家人进行访谈，并由熟人带领进入访谈现场，许诺只是开展学术研究，尊重被访者的隐私，声明会采用匿名处理的方式，尽量降低被访者的防备心理和紧张情绪，这些做法的目的是为了让被访者感到安全和舒适，能够说出真话。在实际的访谈过程中，受访者也感受到笔者的真诚和用意，将自己的真实想法告诉笔者。

另外，有关数据、访谈资料的搜集和处理方法在后文还会有具体的交代和论述。

1.4.4.2 可能的伦理道德

在社会科学研究中，尤其是以人为研究对象的研究中，研究者必须注意研究过程中的道德和伦理规范问题。最为重要的就是研究者要确保调查和研究结果不会对任何个人造成不利的影响。对本研究而言，需要注意的研究伦理道德问题主要包括以下几方面。

第一，自愿合作。合乎道德的调查研究的一个基本前提应该是告知被访者他们自愿参加的是什么活动^①。本研究需要调查 A 省的农村老年人。在问卷调查的时候，笔者首先是告知被访者本研究的内容和目的，并承诺调查结果只运用于学术研究，保护被访者的隐私，征得被访者的同意才开展问卷调查。另外，本研究还对民政、财政等部分政府部门的官员、村委会干部和养老机构负责人进行访谈。在访谈开始前，笔者也是交代了本研究的目的是承诺保护当事人信息，征得当事人同意才进行访谈，保证访谈是完全处于自愿的。

第二，尊重被访者的知情权。充分恰当地告知被访者调查目的，给他们解释本次调查和访谈的主要内容，回答被访人可能询问的任何问题——无论这些问题涉及学术调查的研究者还是数据的用途，都是一个研究者应该尽到的道德责任^②。在调研过程中，对于被访者，不管是农村老年人还是政府部门官员问及本研究的性质和目的时，笔者都将研究的目的和意义告知被访者。

第三，对当事人的无害性。由于本研究涉及的访谈内容可能会给当事人带来某些可能的不便甚至不利。本研究都采取匿名处理，对访谈资料和数据妥善保管，保护当事人，确保本研究对当事人的无害性。

^① [美]福勒·孙振东，聋藜，陈荟译.调查研究方法[M].重庆：重庆大学出版社，2009:166

^② [美]布拉德伯恩、萨德曼、万辛克、赵锋译.问卷设计手册：市场研究、民意调查、社会调查、健康调查指南[M].重庆：重庆大学出版社，2010：10

第二章 政府责任与养老服务供给的理论认知

2.1 基本概念的界定

在建立分析框架和开展正式研究之前，很有必要先对本研究所涉及的主要概念进行澄清，尽量将学术研究建立在可理解、可探讨的共识基础上。凯尔逊曾针对政治学研究中的概念使用问题而一语道破天机：“政治课理论（它实质上是国家理论）之不能令人满意的情况，多半是由于不同作者以同一名义对待不同的问题，甚至同一作者不自觉地几个意义上使用着同一个词”^①。所以，需要根据研究目标将这些重要概念进行必要的界定和交代。

2.1.1 农村老人

老人是养老服务供给政策的主要政策目标群体，也是评价养老服务供给状况和养老服务需求评估的关键主体。我国民间自古就有“年过半百”视为老人的做法，习惯上早有“六十花甲、七十古来稀、八九十为耄耋”的说法。老人年龄在国际上有两种标准，第一种标准是65岁及以上，采用这种标准的主要是发达国家；另一种标准是60岁及以上，采用这一标准的主要是发展中国家或者地区。这又导致人口老龄化的计算出现两种衡量标准，第一种标准是60岁及以上人口占该地区人口总数的比重达到10%，第二种标准是65岁及以上人口占该地区人口总数的比重达到7%。根据我国的习惯用法和与国内主流研究，为便于本研究与其他研究成果之间的比较、交流，本文中的老人是指60岁及以上的人，农村老人是指年满60岁，具有农村户籍且居住在农村地区的居民。

2.1.2 养老服务

2.1.2.1 养老服务的本质：人的一种需要

从词源上看，“养老服务”是一个偏正短语，从功能角度上可以将其理解为多种不同服务中的一种，譬如满足休闲娱乐的旅游服务、帮助失业人群就业的就业指导服务、用于政策制定的专家咨询服务，等等。相比商品，服务是无形的，看不见、摸不着，也无法储存，服务往往与消费同步进行。服务是指“为他人做事，并使他人从中收益的一种有偿或无偿的劳动，它不是以实物形式而是以提供劳动的形式满足他人某种特

^① 凯尔逊.法与国家的一般理论(中译本)[M].北京:中国大百科全书出版社,1996:203

殊需要”^①。由此观之，养老服务是众多服务类型中的一种，其目的是养老之用，有有偿劳动和无偿劳动之分。纵观国内已有研究可以发现，当前研究鲜有对养老服务进行过严格意义上的概念界定，鲜有对“养老服务”概念的本质进行探讨，即使对“养老服务”概念进行过探讨，也更多是对“养老服务”这一概念的外延做出判断。一般认为养老服务主要包括生活照料、医疗服务、精神慰藉等方面内容^②，尽管这与我们的生活经验相吻合，但其仅指出养老服务的外延，甚至只是部分外延，没能揭示出养老服务的深刻内涵与本质。实际上，这种做法是偏颇的，内涵才是事物最本质的东西，外延建立在对本质深入挖掘的基础之上，概念的定义必然同时具备清晰的内涵和确切的外延。国内已有研究的一个不足之处就在于没能充分挖掘养老服务的本质。正是对养老服务本质和内涵存在认识上的模糊与不清，才导致养老服务、养老服务体系与社会养老服务等概念之间的混乱。学者董红亚认为养老服务的本质是老年人的照护，主张以满足照护需要为核心重构社会养老服务体系^③，并从广义和狭义两个角度定义养老服务。广义的养老服务是指政府和社会为老年人安度晚年提供的各类服务的总称；狭义的养老服务是指政府、社会针对老年人身体机能下降给予的照料和护理^④，这在现实中往往只指代政府收养鳏寡老人，开办敬老院等救济性服务行为。董红亚的观点对于认识养老服务的本质具有相当的启迪意义，但笔者认为还需要从人的本源意义去揭示养老服务的本质。所以，可以结合马克思的观点“需要是人的本质属性”^⑤进一步分析养老服务的本质和外延。

首先，从人的自然属性看，由于人的身体机能随着年龄的增加会逐渐趋于退化，生活自理能力亦随之下降。即使当下科技水平和医疗设施日新月异，大大减缓人体机能的衰老，但其仍无法让人类实现“长生不老”。机能衰退、体力不支以及各种疾病会给老年人的生活带来种种不便，为了维持晚年正常生活甚至是提高生活质量，老年人会对其家人或其他照顾者形成一种照料依赖性，包括生活照料、医疗护理等各方面。当然，这种照料依赖性的程度依个体差异而定。这是人类自身身体机能所导致的，也是人的自然属性所引发的必经阶段，即使低龄老人或者身体健康的老人对他人的照料依赖性较低，但随着年龄的增加，其照料依赖性必将增加。从人的自然属性可以知道，人的衰老过程很大程度上就是照料需要增加的自然过程，老年人对照料的需要具有客观性、普遍性和必然性。

^① 石人炳.我国农村老年照料问题及对策建议——兼论老年照料的基本类型[J].人口学刊, 2012(1): 44-51

^② 梁鸿、赵德余.人口老龄化与中国养老保障制度[M].上海:上海人民出版社, 2008: 70

^③ 董红亚.我国社会养老服务体系解析和重构[J].社会科学.2012(3):68-75

^④ 董红亚.养老服务亟需“优先发展”[J].社会福利, 2011(3): 35-36

^⑤ 马克思.马克思恩格斯全集(第3卷)[M].中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局译,北京:人民出版社, 1982: 514

其次，人之所以区别于动物的重要特征在于人具有社会属性，人的社会属性在诸多论著中早已有系统阐述。同时，恰恰是人的社会属性导致人的需要的多样性和多层次性。人是存在于社会系统中的人，人的需要与特定历史阶段的政治、经济、历史、文化等因素相关联，人的需要通过与社会系统的互动而趋于增长，譬如马斯洛认为人具有生理、安全、情感、尊重和自我实现的五级需要。老年人除了经济收入、晚年生活照料、医疗护理等物质和生理层面的需要之外，还要有精神、文化和心理层面的需要，如别人的尊重、社会活动的参与，等等。尤其是老龄化社会已开始成为人类社会的常态，老年人在精神、文化和心理等方面的需要也会变得越来越常态化，养老服务的供给与发展就是为了不断满足老年人的需要。

可见，养老服务是在人的自然和社会双重属性基础上衍生出来的人的一种需要，简言之，养老服务的本质就是人的一种需要，养老服务的提供过程就是老年人的需要得到满足的过程。与老龄风险相伴的种种老人照料问题正是老年人的需要未得到满足而处于缺乏的状态。当越来越多老年人的需要的不满足状态发展成为一种常态时，就会构成影响社会稳定与发展的社会问题。所以，本文主张从养老服务的本质即人的一种需要的高度重构老年福利制度和养老服务供给制度。

2.1.2.2 积极老龄化：认识养老服务的新理念

我国自1999年开始进入老龄化社会，21世纪的中国是一个不可逆转的老龄化社会，人口老龄化正成为中国社会的常态。老龄化社会不只是老年人口的数量增多和比重提升，老龄化社会也不只是原有社会形态再加上老年人增多的问题，带来的不仅仅是老年人民生保障问题，而是一种全新的社会形态，人口老龄化对我国的经济、政治、社会、文化等多方面的影响是全方位的、结构性的，更是广泛而深远的，是影响国计民生、民族兴衰和国家长治久安的重大战略和全局性的问题。人口老龄化所带来的挑战不亚于工业化、城市化等人类历史上任何一次经济与社会革命（彭希哲，2013）。所以，应对人口老龄化及其所带来的各种问题不是一个部门或几个部门的工作，不是一部分人的工作，而是涉及全社会各部门、各类人群的工作，是一项战略性、全局性、系统性的工作，要充分发挥政府、市场、社会、家庭和包括老年人在内的各种积极性，建立责任共担、综合应对的体制和机制。实施积极应对老龄化战略，需要立足当前，制定实施国家中长期应对人口老龄化的战略规划。所以，需要人们重塑对老年人自身及其价值的认识，主动适应老龄化社会所带来的变化，不能只用消极的眼光看待人口老龄化和养老服务供给问题，而是应该转变观念，用积极老龄化的理念看待人口老龄化及养老服务供给问题^①，以此作为养老服务供给政策甚至是老龄化政策的基本出发

^① 当然，人口老龄化的消极作用也是明显的，包括对劳动力市场、产业结构、社会稳定甚至政治发展等方面。笔

点，可惜的是，我国目前的公共政策体系还远远没有意识到这方面。

积极老龄化（active aging）是在“健康老龄化”^①的基础上提出来的新观念，是世界卫生组织于 20 世纪 90 年代在全球倡导的应对人口老龄化的战略框架。2002 年 4 月第二届世界老龄大会通过的《2002 年马德里老龄问题国际行动计划》所提出的积极老龄化政策框架更是给本研究增添了新的理念和角度。该计划的基本内容是：如果老龄化成为正面的经验，长寿必定要由持续的健康、参与和保障等机会所伴随；而“积极老龄化”正是为了提高老年人的生活质量，使“健康”、“参与”和“保障”尽可能获得最佳机会的过程。这样，探讨农村老年人的养老服务供给问题就有了更积极、更明确和更广泛的学术意义。

在未来一段时期内，尤其是在 2020 年之前，人口老龄化和高龄化双重浪潮所带来的老龄风险会变得更加突出。农村养老服务供给问题是中国当前和未来一段时期的一个重要公共政策问题，它需要政府积极和主动的回应以及合适的责任定位，从而在实施“积极老龄化”战略历程中明确工作的主要方向和重点对象。如何增强农村地区老年人及其家庭的生存权利、安全保障权利以及发展权利，以提高其应对各种潜在的和显化的养老或老龄风险的能力是政府和社会发展所面临的关键挑战。这意味着未来几年甚至相当一段时期内政府在解决农村老年人（包括农村留守老人、空巢老人、失独老人等）的关键点是构建一种对于老龄风险具有抵御或免疫力的照顾保障体系和网络，并在其中承担起相应的责任。由此，经济社会资源及相关的体制、制度需要进行结构性和系统性的调整与变革，从而引发政府与个人、家庭、社区和市场之间关系的重构。政府首先需要在政策价值和目标上从工具性向权利价值取向转变，即农村养老服务供给的政策设计不能仅仅停留在解决农村老年人的照料问题上的，应该从积极老龄化的理念出发，将养老服务的政策设计纳入到养老保障制度中来，实现“服务保障”和“资金保障”的有机结合，更好地实现“老有所养、老有所医、老有所为、老有所学、老有所教、老有所乐”的政策目标。

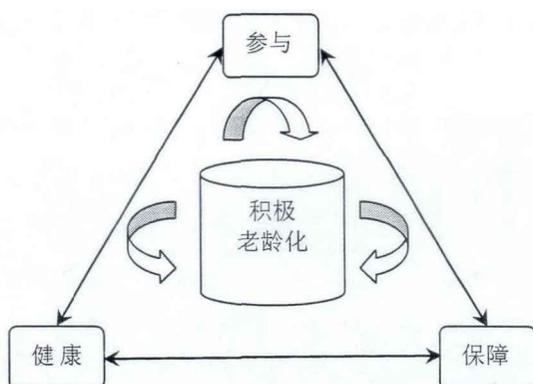
积极老龄化当中的“积极”是指不断参与社会、经济、文化、精神和公民事务，不仅仅是指身体的活动能力或参与体力劳动的能力。从工作岗位上退休的老年人和那些患病或残疾老年人仍能对其家庭、地位相同的人、社区和国家作出积极的贡献。积极老龄化既适用于个体又适用于人群。它让人们认识到自己在一生中的体力、社会以及精神方面的潜能，并按照自己的需求、愿望和能力去参与社会，而且当他们需要帮

者在此是想表明，既然老龄化社会是今后的社会常态，应该用一种积极地眼光看待，因势利导，用积极老龄化的理念来指导老龄政策和养老保障政策。

^① 世界卫生组织在 1990 年的哥本哈根世界老龄大会上第一次提出将“健康老龄化”作为一项战略目标。健康老龄化认为健康包括躯体、社会、经济、心理和智力等多种功能状况良好，能精力充沛地适应社会生活和工作。

助时能够获得充分的保护、保障和照料^①。“健康”、“参与”和“保障”是积极老龄化的三大支柱。“健康”是指人进入老年后仍能保持健康和自理，或者是那些需要照料的人也可以获得全方面的健康和社会服务。“参与”是指在支持人们充分参与社会经济、文化和精神生活的条件下，他们年老时就能按照自己的基本人权、能力、需要和爱好，继续以有偿和无偿两种方式为社会作贡献。“保障”是指老年人一旦生活不能自理和不能保护自己时，他们的保护、照料和尊严得到保障。健康、参与和保障是相互依存、缺一不可的^②。《2002年联合国国际老龄行动计划》要求各国制定出三大优先政策，也就是老龄化世界的发展、促进老年健康与福利、确保能动而支持的环境^③。

按照积极老龄化的理念，就可以从“保障、参与、健康”三大支柱中大致地确定养老服务的外延，它主要包括生活照料、医疗护理、文化娱乐、精神慰藉、法律援助等方面。



资料来源：郭爱妹，张成凡. 城乡空巢老年人的生存状态与社会保障研究[M]. 广州：中山大学出版社，2011：72

图 2-1 积极老龄化三方面之间的互动关系
Figure 2-1 Interactive Relationship of Three Aspects of Active Aging

综上所述，基于养老服务的本质和积极老龄化的理念，本文将养老服务界定为：基于老年人的需要，为维持、提高老年人生活质量，由家庭、政府、市场和社区等主体向老年人提供的各种非现金形式服务的活动。它主要包括生活照料、医疗护理、文化娱乐、精神慰藉、法律援助等方面。养老服务本质与外延的界定，可以直接服务于

^① 世界卫生组织. 积极老龄化政策框架[M]. 中国老龄协会译. 北京：华龄出版社，2003:9

^② 世界卫生组织. 积极老龄化政策框架[M]. 中国老龄协会译. 北京：华龄出版社，2003:47-48

^③ 熊必俊. 联合国第二届世界老龄问题大会政治宣言[G]//熊必俊. 人口老龄化与可持续发展[M]. 北京：中国大百科全书出版社，2003

后文的养老服务需求评估。养老服务需要的满足就构成了养老服务供给政策及其政府责任定位的依据和归属。

2.1.3 养老服务供给主体

在界定了养老服务的概念之后，对于养老服务供给主体就比较容易理解了，那就是养老服务的提供者。从人类社会发展史可以发现，人类需求的满足主要通过四种途径：一是法定途径，即按照法律要求设立公共部门、政府组织和其他公共组织来为其提供特定的服务；二是商业途径，即通过以私人营利企业为核心的市场交换获得消费服务；三是非正式途径，即依靠家庭、亲朋和邻里之间的互助获得基本的日常生活服务；四是志愿途径，即依靠介于政府和私人企业之间的第三部门提供特定服务^①。传统地看，老年人的照料问题是家庭的内部事务，家庭成员是老人照料资源的最主要来源。但随着社会变迁的加剧，人口老龄化、家庭结构小型化、居住方式变化以及孝道观念弱化，老人照料服务的原有供给格局已经逐步被打破，需要家庭之外的供给主体的介入，更需要非正式照顾系统与正式照顾系统的有效结合。首先，不同的照顾者或供给者在服务供给中会显示出各自的优势，家庭的温暖是其他供给主体难以甚至无法给予的，而养老机构的专业化照料和医疗服务是非正式照顾系统难以掌握的，不同供给主体拥有不同的资源优势；其次，从西方国家的经验来看，老人照料经历了“非正式照顾——正式照顾——正式照顾与非正式照顾相结合”的发展道路。一方面过分依靠国家财政的投入会引发财政赤字风险，另一方面，过分依靠养老机构的正式照顾也暴露出不利于老年人身心健康的种种弊端。正式照顾系统与非正式照顾系统的有效结合已成为西方国家老人照料的主要途径。

为了能够将多种可能的养老服务供给者纳入进来，本研究在此按照社会支持网络理论将养老服务供给主体划分为非正式照顾系统和正式照顾系统，这一分类其实在已有的研究中也得到广泛应用^{②③}。非正式照顾是指“基于人际的由被照顾者的亲属网络（亲戚朋友）、邻居以及志愿人员所提供的帮助或服务，往往体现的是个人与个人之间的关系；正式照顾是基于非人际化的政府或正规组织（科层组织）中的专业人员为有需要人士提供的福利服务”^④。从系统论观点出发，以老年人为中心，按照支持来源与老年人的社会距离远近及支持元素的科层化程度，可将老年人的社会支持从非正式照顾系统到正式照顾系统的递进图谱分为家人——邻居——朋友——中介支持要

^① Hayes & Treasa. Management, Control and Accountability in Nonprofit/Voluntary Organizations[M]. Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 2010.

^② 魏彦彦. 中国特色养老模式研究[M]. 北京: 中国出版社, 2010:141

^③ 李晔伟等. 中国城市老人说去照顾综合服务模式的探索[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2011: 106-108

^④ 熊跃根. 需要、互惠和责任分担: 中国城市老人照顾的政策与实践[M]. 上海: 上海人民出版社, 2008:56

素——志愿及政府服务组织——政治和经济制度^①。

本研究关于非正式照顾系统和正式照顾系统的划分大致按照以上思路，当然，在中国还有一类比较特殊的组织，那就是村民委员会，简称村委会或通俗地称作农村集体。中国的行政体制共划分为中央——省（直辖市）——市（区）——县——乡镇五级行政权力，村委会不属于国家行政体制范围之内，其并不履行政府权力。村委会的主要成员是由农村居民民主选举产生，是在自愿的基础上由群众按照居住地区自己组织起来管理自己事务的组织，办理本居住地区的公共事务和公益事业。但在实际的公共行政或政策执行中，村委会却衍变为行政权力的“末梢”，执行了大量当地政府所“摊派”的行政事务，所以，村委会往往带有“半官半民”的味道。本研究承认这一现象广泛存在于中国农村地区的现实当中，这些现象有其产生和发展的制度基础和社会土壤，但并不代表笔者就承认其具备合法性。相反，笔者认为这是当下中国村民自治的一种过渡性现象，因为我国法律对村委会的定位是基层群众性自治组织。我国宪法第 111 条规定：“城市和农村按居民居住地区设立的居民委员会或者村民委员会是基层群众性自治组织。”根据宪法和《中华人民共和国村民委员会组织法》的规定，基层群众性自治组织指的是依照有关法律规定，以村民一定的居住地为纽带和范围设立，并由村民选举产生的成员组成的，实行自我管理、自我教育、自我服务的社会组织。村委会的未来走向必然是按照乡村自治的逻辑走向真正的村民自治性组织，所以在老人照顾系统中会被划分到非正式照顾系统。

综合以上分析，本研究的非正式照顾系统包括家庭成员、亲属、朋友、邻居、农村集体等主体；正式照顾系统包括各种不同性质的养老服务机构（养老院、敬老院等）、政府部门等。这两大照顾系统构成了农村养老服务供给的网络系统。

2.1.4 政府责任

政府责任是公共行政学中的一个重要概念和主要论题，它伴随时代变迁而发生相应变化，打着时代的烙印，既是一个老问题，也是一个新问题。无论政界还是学界，都对不同政策领域中的政府责任问题有着各自的观点和看法，如人口、环境、交通、医疗等不同领域中，政府责任就会存在不同程度的差异，尽管政府在这些领域中应该承担相应责任已成为共识。然而，不能将人口政策中的政府责任生搬硬套在环境政策中来，也不能将交通发展中的政府责任直接移植到医疗政策中来。政府责任是什么？这是一个令人苦恼而又让人着迷的问题。在有关农村公共服务研究的记忆中，似乎有太多的历史成因和现实困境可以归咎于政府责任的缺失。政府责任的合理界定也是解

^① Cantor, M. & V. Little. Aging and Social Care. In R. H. Binstock & E. Shanas. Handbook of Aging and Social Sciences (2nd Ed.)[M]. New York: Van Nostrand Reinbood Company, 1985:748.

决农村养老服务供给问题所不得不深入探讨的前提和基础。

2.1.4.1 政府的层次

从词语构造上看,政府责任是一个偏正短语。“政府”是“责任”的限定词,本研究中所说的“政府”以及“政府责任”中的“政府”主要指广义的政府,包括行政、立法、司法等部门。就政府层次来说,本研究的“政府”是指省级政府,一方面是因为本研究以 A 省为例,在 A 省开展的实地调研,确保数据之间的匹配性。另一方面是由于本研究主要探讨政府责任的定位问题,而不是关注政府责任的实施或基层政府的政策执行问题,用省级政府显得比较中观、合适,便于讨论。一般而言,省级政府及其职能部门的政策设计和责任认知很大程度上影响着下级政府及其机构的政策制定与执行,凸显出省级政府及其机构责任定位和认知的重要性。当省级政府及其职能部门的政策发生变化时,下级政府及其职能部门的政策设计与执行往往就要随之作出相应调整,是一个自上而下的过程,又类似于“多米诺骨牌效应”,当第一张牌被推倒了,第二张牌会随之被推倒,然后就是一直传递下去,直到最后一张牌也被推倒。所以,本文选择省级政府这一层次。政府层次的选择还直接关系到后文的政策文本分析,这在第四章中也会有详细交代。

2.1.4.2 本文对政府责任的理解

孙笑侠先生曾在《法的现象与观念》中对“责任”一词的现代汉语语义进行过考证,“责任”一词应被理解为一种“份内应做的事”,例如“岗位责任”中的“责任”一词就表示责任关系这一前提的存在,当中蕴含着责任关系。王成栋认为“责任”一词有广义和狭义之分。广义的责任是指在政治、道德或在法律等方面所应为之行为的程度和范围;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,因而是不良的后果。广义的责任往往涉及“责任”的形而上的问题,具有抽象性;狭义的责任只注重具体的、实在的规范规定及实际的后果,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,责任就可以分为政治责任、道德责任、法律责任等等^①。相似的,政府责任也可以分为政治责任、道德责任和法律责任,或进一步细分为道德责任、政治责任、行政责任、诉讼责任和侵权赔偿责任^②。甚至,可以形成一个具有内在联系的政府责任体系^③。这时可以发现,政府责任实际上包含两层含义:一是政府及其公务人员应该负有的职责;二是政府及其公务人员没有履行职责而应承担的不良后果。

^① 王成栋.政府责任论[M].北京:中国政法大学出版社,1999:4-6

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

^③ 蔡放波.论政府责任体系的构建[J].中国行政管理,2004(4):48-51

本研究中的政府责任着眼于政府应该做什么,试图回答的关键问题是:在一定的社会发展阶段中,政府应该履行哪些职责,应该承担哪些义务。所以本研究中的政府责任是指,政府能够积极地对政策目标群体的需求做出回应,并采取积极的措施,有效地实现政策目标群体的需求和利益,从这种意义上讲,政府责任就意味着政府的社会回应^{①②}。在农村养老服务供给中,政府责任就是依据政策目标群体的需求作出相应的回应和政策设计。

那么,政府责任的边界或者政府责任的基本内容应该包括哪些方面?早在18世纪,亚当·斯密在其鸿篇巨著《国富论》中就指出,政府只充当“守夜人”的角色,但为实现市场机制和自由交换的有效运行,政府依然需要承担“三大职能”,即“保护本国社会的安全,使之不受其他独立社会的暴行与侵略”、“保护人民不使社会中任何人受到其他人的欺侮或压迫,也就是说要设立一个严正的司法行政机构”、“建立并维持某些公共机关和公共工程”^③。伴随社会的发展,政府责任相比亚当·斯密那个时代已经有了全方面的扩张,尤其是在福利国家,它就强调政府在福利供给过程中的全面干预。杨雪冬认为:“政府的基本责任是运用公共权力管理各种公共事务,以保证社会经济生活的有序运行,包括维持社会秩序、支持经济发展、提供市场不能提供和个人无法承担的公共品,弥补市场失效”^④。其实20世纪以来,政府责任的一些传统方面依然存在,但政府责任的重心更多地是转移到公共服务及其供给方面上来。

通过相关文献的回顾,就社会福利和公共服务供给领域而言,政府责任可以细分为政策责任、法律(立法)责任、财政责任、监管责任和实施责任等方面^{⑤⑥⑦⑧⑨⑩}。所以,本文的政府责任也主要包括政策责任、法律(立法)责任、财政责任、监管责任和实施责任几个方面。虽然这主要是从政府责任的内容维度进行划分,但其本质上都指向政府责任是通过什么形式加以实现。由于现实中政府责任定位和重点的不同,往往导致不同的政策方案,从而影响着不同类型养老服务的供给状况,也就是政府责任对社会治理的影响作用。本文主要从政府责任的视角探讨农村养老服务供需矛盾产生的原因,也就是说政策方案中的政府责任定位如何影响着农村养老服务的供给,使得

① 张成福.责任政府论[J].中国人民大学学报,2000(2):75-82

② 张贤明.政府问责的政治逻辑、制度构建与路径选择[J].学习与探索,2005(2):56-61

③ [英]亚当·斯密·郭大力,王亚楠译.国民财富的性质和原因的研究(下册)[M].北京:商务印书馆,1972:254-284

④ 杨雪冬.责任政府:一个分析框架[J].公共管理学报,2005(1):10-17

⑤ 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

⑥ 陆解芬.论政府在农村养老保险体系建构中的作用[J].理论探讨,2004(3):56-57

⑦ 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

⑧ 苏保忠,张正河.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):44-46

⑨ 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,2009:21

⑩ 金海和,李利.社会保障与政府责任——以中国农村社会保障体系建设为例[J].中国行政管理,2010(3):59-62

养老服务供给与需求之间产生结构性差异？

所以，对于养老服务供给中的政府责任定位，笔者主要从家庭养老服务、社区养老服务、机构化养老服务（政府买单）和机构化养老服务（私人埋单）四方面入手，衡量出目前政府的责任定位和重点放在哪些类型的养老服务供给当中。政府将政策重点和政策目标放在哪些方面？通过哪些政策工具实现政府责任？这都能够反映出政府责任定位与方向。在政府责任定位的评价维度上，本文借鉴加拿大华人学者梁鹤年教授的观点，从“政策价值——政策目标——政策工具”的基本进路对政府责任加以评价，这在后文会有详细论述，在此暂不赘述。

2.2 理论基础与研究视角的选择

理论工具是学术研究的学理基础。在不同研究当中，理论所起的具体作用是存在差别的，但其共同作用都是一项研究的立论基础，承担着研究框架的架构之用，将研究中所涉及到的关键概念、研究对象、研究问题等元素按照理论的逻辑组合起来，从而形成一项整体框架。在本文中，所涉及的理论主要有公共管理学科的公共产品理论和社会学学科的社会支持网络理论，本研究试图将分属于两个不同学科的理论衔接起来，搭建一个适用于农村养老服务供给研究的分析框架，同时也打破由于学科分割所形成的理论隔阂，实现两种理论之间的衔接与对话。

2.2.1 公共产品理论

对公共物品的研究源于人们对公共性问题的讨论，最早可见于大卫·休谟（David Hume）的著作，他在《人性论》一书中探讨了人性与公共性的关系，试图回答具有自利性的个人如何超越个人利益而更好地处理公共性事务的问题。亚当·斯密（Adam Smith）在《国富论》中也曾论述过国家的义务以及公共产品的类型与供给等相关问题。但作为公共物品的系统性研究则出现在 19 世纪 80 年代以后，奥地利和意大利的学者运用边际效用理论论证了政府干预市场经济运行的合理性，区分了私益物品和公益物品在消费和交易上的不同，从而形成较为系统的公共产品理论研究。后来，林达尔（Erik Lindahl）、约翰森（Leif Johansen）等多名学者对公共产品也开展过研究。而真正从现代经济学意义上将“公共产品”和“私人产品”这两个概念作出严格区分和定义的是萨缪尔森（Paul A. Samuelson），他在 1954 年发表的《公共支出的纯理论》（The Pure Theory of Public Expenditure）中将物品分为“私人产品”和“公共产品”，对公共产品的概念作了如下界定：“所有成员集体享用的集体消费品，社会全体成员可以同时享用该产品。而每个人对该产品的消费都不会减少其他社会成员对该产品的消费”^①。

^① Paul A. Samuelson. The Pure Theory of Public Expenditure[J]. Review of Economics and Statistics, 1954,36

消费的非竞争性和消费的非排他性，是萨缪尔森从消费的角度对公共产品作出的界定，反映了公共产品最显著的特征。而凡是可以由个别消费者所占有和享用，具有敌对性、排他性和可分性的产品就是私人产品。布坎南还观察到现实中存在大量介于公共产品和私人产品之间的产品，并将其称作准公共产品，在萨缪尔森的基础上提出准公共产品理论。

公共产品概念的其他界定也是丰富的。例如，曼库尔·奥尔森（Mancur Olson）认为，公共产品指的是那些所有人都可以得到的商品，任何人都不能被剥夺使用它们的权利；而私人商品是可分割的，也就是说可以阻止其他人从使用这些商品中受益，或者必须付钱才能够从使用中受益^①。马斯格雷夫在萨缪尔森的基础上将物品划分为公共产品、私人产品和有益产品^②。Ver Eecke 又进一步将有益产品分为三类：政府为实现最低限度的政府职能而必须提供的产品、为维护自由竞争的市场制度与提高经济活动效率而必须提供的产品、为提高国民综合素质而提供的产品^③。斯蒂格利茨说：“公共产品是这样一种物品，在增加一个人对它分享时，并不导致成本的增长（它们的消费是非竞争性的），而排除任何个人对它的分享都要花费巨大成本（它们是非排他性的）”^④。世界银行的《1997 年世界发展报告》说：“公共产品是指非竞争性的和非排他性的货物。非竞争性是指一个使用者对该物品的消费并不减少它对其他使用者的供应，非排他性是指使用者不能被排除在对该物品的消费之外。这些特征使得对公共产品的消费进行收费是不可能的，因而私人或市场企业就没有提供这些产品的积极性”^⑤。可见，西方学者普遍采用了“竞争性”和“排他性”这两个维度来定义公共物品和私人物品，甚至可以说，这已经在公共产品理论研究中达成了共识。不同学者从不同角度对公共产品开展的不同研究，形成了丰富且复杂的物品理论，这些理论与研究影响又是非常巨大的，其主要表现在对政府职能定位与产品供给中的政府责任上面，从而深刻地影响着公共政策设计与制度安排，不同性质的产品要求政府承担相应的不同责任。

公共产品的相关思想较早就见于国家干预、政府职能与政府责任等方面的讨论中，这也暗含着公共产品理论研究与政府责任之间的天然勾连。伴随社会发展与制度设计的进步，人类的需求会发生相应变化，那么产品的性质就可以根据该产品是源自私人需求还是公共需求的来源进行划分。私人需求和公共需求之间可以看作是一条逐

(11):387-398.

^① Mancur Olson. *The Logic of Collective Action*[M]. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965.或者是斯图尔特等.公共政策导论（第三版）[M].韩红译.北京：中国人民大学出版社，2010:53

^② Lampert, H., *Sozialpolitik*, 1980.

^③ Lampert, H., *Lehrbuch der Sozialpolitik*, 1985.

^④ [美]斯蒂格利茨.经济学[M].北京：中国人民大学出版社，1997:147

^⑤ 世界银行.1997 年世界银行发展报告：边个世界中的政府[M].北京：中国财政经济出版社，1997:26

渐变化的连续谱 (continuum), “人类社会化程度较低情况下的私人需求到了社会化程度较高时则可能转化为公共需求, 人类社会的发展趋势是随着人类社会化程度的提高, 人类的公共需求会越来越大”^①。私人需求引导私人产品的生产, 公共需求则催生公共产品的供给, 与此相似的, 可以把产品属性归纳为一条“连续光谱”, 光谱的最左端是私人产品, 光谱的最右端是公共产品 (这与布坎南的观点存在相似之处)。公共产品和私人产品的一个重要差异就在于公共产品是面向社会所有成员提供, 不管该成员是否拥有该产品的支付能力, 公共产品是以集体享用为标准进行分配的, 而私人产品则以该社会成员的支付能力为标准。自 20 世纪后期以来, 社会科学中的大量研究已经表明, 很多概念都是处于光谱左右两端之间的某个位置上, 包括制度、产品属性等很多概念都可以被视作连续的谱系, 而不是一个僵化和绝对的概念。这样, 就可以借助公共产品和私人产品的二分法简化繁芜复杂的现实问题, 在“连续光谱”中将产品的属性作出大致的划分。公共产品和私人产品的性质界定往往在很大程度上关系到产品供给中的政府责任定位, 再进一步影响到产品供给制度安排, 如私人产品一般由市场制度安排, 公共产品往往离不开公共行动或者是政府干预。政府在私人产品和公共产品均需要承担相应的责任, 只是责任形式有所差别而已。同理, 在本研究当中也需要判定养老服务的公与私的属性, 进而确定不同类型养老服务供给中的政府责任。所以, 研究养老服务供给中的政府责任或公共政策设计时, 首先要对养老服务的公与私的性质及其程度进行判定, 区分公与私的不同性质与程度, 才能有针对性地制定养老服务的供给政策。当前中国社会中普遍存在的公共产品供给失效、市场监管混乱等现象很大程度上是源于相关政府部门在产品性质认识上的局限与不足。

一种产品的属性直接关系到该产品的政策选择和制度安排, 不同类型和属性的产品以及人们对它的需求差异, 就需要有相应的供给机制和制度安排。实际上, 现实中的公共政策或制度安排都隐含着对产品属性的前提性假设, 即在政策设计和制定的时候先对产品的具体类型与属性作出判定, 农村养老服务供给政策同样不例外。所以说, 公共产品理论是本研究的重要理论基础。

2.2.2 社会支持网络理论

说到社会支持网络, 就不得不提及社会网这个词汇。社会网最早见于 20 世纪 30、40 年代, 英国人类学家拉德克里夫·布朗首次使用了“社会网”这一概念。他指出, 社会结构就是实际存在的社会关系的网络, 是“特定时刻所有个体的社会关系的总和”, 但那时的“社会网”更多只是停留在隐喻上面。后来, 巴恩斯通过对挪威渔村阶级体系的分析, 将社会网分析发展成为社会学殿堂上的明星。经过伊丽莎白·鲍特、

^① 席恒. 利益、权力与责任: 公共物品供给机制研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社 2006: 10

科尔曼等学者的努力,社会网分析在很多领域已得到广泛关注和应用。

社会支持这个概念则最早源于 20 世纪 70 年代的精神疾病和医疗康复研究领域,该领域的大量实证研究表明,社会支持有助于精神疾病和患者的康复。随后,社会支持被引介到社会学界,与社会网等相关理论相结合,形成了社会支持网络理论。可以说,社会支持网络研究实质上是社会网分析的一个重要分支。社会支持的开创者之一、社会病理学家卡普兰认为社会支持是一个人的基本需要(包括情感、自尊、评价、归属、身份以及安全等需要),通过与显著的他者之间的互动而得到满足的程度。社会支持是一个人通过社会联系所获得的能减轻心理应激反应、缓解精神紧张状态、提高社会适应能力的影响^①,从网络成员那里获取资源来解决日常生活中的困难并维持日常生活正常运行,这些网络成员或要素就构成个体的社会支持网络^②。社会支持网络和社会支持既有联系又有区别,社会支持指社会网络提供支持的种类与所发挥的功能。林南曾综合众多学者的观点,将社会支持定义为是由社区、社会网络和亲密伙伴所提供的感知的和实际的工具性或表达性支持,伯克曼则分为情绪性支持、工具性或实质性支持、信息性或知识性支持三类^③。社会支持网络则是在社会网分析基础上探讨个人的社会支持,研究的是个人藉以获得社会支持的关系网络,也涉及研究对象得到的帮助支持,但更加注重研究提供支持的人所构成的网络的结构特征^④。本文结合社会支持网络理论有关社会支持分类的思路对养老服务内容作出适当分类,并认为农村老年人的照料问题和养老服务供给问题产生的一个重要原因是缺乏必要的社会支持,或者说是没有整合好社会支持网络中各方供给主体之间的关系,实现不同供给主体的统一与互补,从结构主义的视野探讨养老服务供给者(分为正式支持网络和非正式支持网络)与实现养老服务有效供给的关系。

虽然每个人都拥有不尽相同的社会支持网络资源,但总体上说,社会支持网络可以分为正式支持网络和非正式支持网络两方面。正式支持网络包括专业人员、正式的团体组织或机构、政府单位;非正式支持网络则包括家庭成员、亲属、朋友、邻居等^⑤。具体到养老服务供给领域,社会支持包括由家人、亲戚、朋友和邻居等提供的非正式支持和由政府及社会服务机构及其工作人员所提供的正式支持^{⑥⑦}。从系统论观点

^① 李强.社会支持与个体心理健康[J].天津社会科学,1998(1):67-70

^② 王毅杰,童星.流动农民社会支持网探析[J].社会学研究,2004(2):42-48

^③ 参见 Berkman, L.F. & Oxman, T. et al. Social Networks and Social Support among the Elderly: Assessment Issues. In Wallace, R.B. & Woolson, R.F. The Epidemiologic Study of the Elderly[M]. New York: Oxford University Press, 1992:196-212.

^④ 贺赛平.社会支持网络对城市贫困人口身心状况的影响[J].心理科学,2011(5):1144-1150

^⑤ 参见 Gallo, J.J. et al. Handbook of Geriatric Assessment[M]. Maryland: Aspen Publishers, 1988:56-57.

^⑥ Munday & Brain. Introduction: Definitions and Comparisons in European Social Care. In Social Care in Europe[M]. Condon: Harvester Wheatsheaf, 1996:6.

^⑦ 李晔伟等.中国城市老人说去照顾综合服务模式的探索[M].北京:社会科学文献出版社,2011:107

出发就可以建构老人照料的社会支持网络，老人在中心，根据支持来源与老人的社会距离的远近及支持元素的科层化程度，从近及远分别为亲属、邻居和朋友、中介支持要素、志愿及政府服务组织、政治和经济制度，呈现出非正式支持向正式支持的过渡^①。这两个支持网络所提供的支持或服务既有相同之处，也有不同的地方。通常情况下，老年人可以根据自己的需求状况、身体功能以及所处的家庭状况，从这两个支持网络中选择所需要的服务。老年人可以借助社会网络获得各种不同帮助和支持，从而顺利和有效地解决日常生活中的问题和危机，维持日常生活的正常运转。良好的社会支持有利于缓解生活压力、个人身心健康和幸福，更有助于缓解个人与社会的冲突，从而有利于社会的稳定与和谐^②。社会支持网络具有三种功能：第一，预防的功能，即社会网络所提供的支持，使当事人维持愉快和积极的心境，促使当事人对可能引致困扰的因素作出温和或积极的反应；第二，适应的功能，即具有缓冲生活压力与挫折的作用，可增强个人的自尊和自信，以加强处理问题的应变能力；第三，治疗的功能，即将之应用于服务处置过程中，借助现有的或形成新的支持网络来发挥前两者的功能^③。

有研究还发现，来源于配偶、子女、朋友以及其他亲属的情感性社会支持对老年人的心理健康有不同的影响，其中，来自于配偶的情感性社会支持的积极影响最大，朋友其次，最后是子女，亲属则没有影响^④。那么，正式支持系统和非正式支持系统之间是什么样的关系？其实，这早已是社会支持网络研究的争论焦点，并形成不同的理论派系。早年，以马克斯·韦伯为代表的传统的社会学家认为，强调技术、专业知识和原则的正式组织或正式支持系统，与注重情感、义务和面对面互动的家庭等非正式组织或非正式支持系统存在结构上的冲突。工业化社会发展的趋势必然要求在二者中取其一，要么出现强有力的正式组织或正式支持系统，要么出现强势的家庭等非正式支持系统^⑤。

然而，有部分学者则持不同意见，这部分学者不像韦伯等人那样只看到正式支持系统和非正式支持系统之间的对立与冲突，而是指出现代社会里有必要同时存在非正式支持系统和正式支持系统。正式支持系统的发展并不能取代家庭等非正式支持系统的功能或降低其重要性，相反，它们之间存在一种相互依赖、功能互补的关系，二者不是相互排斥、对立的。这集中表现在美国著名社会学家 Litwak 等人于 20 世纪 60

^① Cantor, M. & V. Little. Aging and Social Care. In R. H. Binstock & E. Shanas. Handbook of Aging and Social Sciences (2nd Ed.) [M]. New York: Van Nostrand Reinhold Company, 1985:748.

^② 贺寨平, 曹丽莉, 张凯. 城市贫困人口的社会支持网研究 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2011:2-3

^③ 林娟芬. 妇女晚年丧偶后的适应——一个以台湾地区为例的叙述分析 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2006:54-55

^④ Dean Alfred, Kolody Bohdan, Wood Patricia. Effects of Social from Various Sources on Depression in Elderly Persons [J]. Journal of Health and Social Behavior, 1990, 72(6):50-60.

^⑤ Parsons, T. The Social Structure of the Family. In R. Anshen (Eds.). Function and Destiny [M]. New York: Harper & Brothers, 1949:173-201.

年代提出的“平衡理论”，当中详细阐述了正式支持系统与非正式支持系统在实现社会目标时的相互协调过程^{①②}。平衡理论作为社会支持网络理论其中的一个重要分支，其主要探讨如何在正式支持系统和非正式支持系统之间协调各自的行为来实现社会目标，并实现理想的社会控制。该理论的前提假设是正式支持系统和非正式支持系统是实现特定社会目标的两个基本条件，正式支持系统与非正式支持系统是相互联系的，并非如韦伯等人所描述那样，相互对立、不可协调。相反，基于情感、日常生活互动的非正式支持系统，与基于规则、专业知识的正式支持系统在结构上虽存在差别，但二者可以在不同时间、环境里相互配合并实现统一、协调。在社区工作领域中，平衡理论已经被广为接受，广泛应用于正式支持系统与非正式支持系统之间互动关系的解释，比如解释老人“护理之家”（nursing home）和家庭成员在照顾老人过程中的互动关系^{③④}。平衡理论在老人照顾实践的意义在于，它有助于社会工作者、政策制定者认识老年人的需要，以及正式支持系统和非正式支持系统在老人照顾方面的协调与互补关系。可以说，西方国家在 20 世纪中期兴起的社区照顾就是平衡理论的实际应用，老年人一方面可以继续生活在他们所熟悉的环境中，另一方面又可以接近正式支持系统提供的服务资源，尽可能避免“机构化照顾”所带来的弊端，从而有利于老年人的健康生活^⑤。随后，Litwak 认为正式支持系统和非正式支持系统是基于老人照料过程中的“标准化任务”和“非标准化任务”而提出，所以在“平衡理论”的基础上发展出“责任分担理论”。“标准化任务”是指由正式支持系统中的专业人员依靠特定的技术和知识加以解决的事务，比如对病人的诊断、医疗的护理，这类事务往往要求具有专门知识和专业技能；“非标准化任务”是指在日常生活互动中依赖情感、责任和经验即可完成的事务，如日常生活料理、卫生家务活动，虽然这一项任务可以由专业共组人员完成，但现实中更多是由老年人的家庭成员完成。责任分担理论认为，正式支持网络和非正式支持网络在有效发挥各自功能时存在一种功能互补的关系，家庭等非正式支持系统在日常照顾、情感交流和即时帮助等方面的作用是正式支持系统不能完全替代的，而正式支持系统（如养老院、护理机构等）则可以从技术、专业知识和资源等方面为有需要的老年人提供专业服务，二者为实现老年人的“人性照顾”

^① Litwak, E. & Meyer, H.J. A Balance Theory of Coordination between Bureaucratic Organizations and Community Primary Groups[J]. Administrative Science Quarterly, 1974, 11(6): 31-58.

^② Sussman, M. Family, Bureaucracy, and the Elderly Individual: An Organizational Linkage Perspective. In E. Shans & M.B. Sussman(Eds.). Family, Bureaucracy, and the Elderly[M]. Durham, N.C.: Duke University Press, 1977.

^③ Litwak, E. & Spilerman, S. Nursing Home Administration, Organization Theory and Social Policy[M]. New York: Elsevier Biomedical, 1982:207-230.

^④ Sussman, M. Family, Bureaucracy, and the Elderly Individual: An Organizational Linkage Perspective. In E. Shans & M.B. Sussman(Eds.). Family, Bureaucracy, and the Elderly[M]. Durham, N.C.: Duke University Press, 1977.

^⑤ Kirwin P.M. Intergenerational Continuity and Reciprocity through the Use of Community-based Services: Theory and Practice[J]. Home Health Care Services Quarterly, 1991,12(2):17-33.

而进行责任分担^①。责任分担理论的基点在于，正式支持系统和非正式支持系统存在结构上的差别，前者强调非人格化的经济动机和效率，后者则以情感、义务为动机。由于老年人需要的满足既离不开家庭的纽带，也脱离不了正式支持系统的协助，因此，二者为达到共同目标而发挥相互辅佐的功能。如何在最大程度上发挥正式支持网络和非正式支持网络之间的互补协调作用是学者们最为关注的^②。

社会支持网络研究从兴起到现在已有数十年的时间，社会支持网络研究有关正式支持网络和非正式支持网络的关系呈现出“从分立到整合”的脉络，无论理论研究还是经验分析均取得了很大的成就。在西方国家，该理论已被广泛应用到教育、居家照顾服务组织、青少年犯罪等案例研究中^{③④⑤}，其在国内社会工作领域也得到广泛的运用，包括脆弱儿童的权利保护^⑥、假释犯的社区矫正^⑦、农村民工的社会融合^⑧、城市贫困人口^⑨，等等。在农村养老服务供给领域中，同样要实现正式支持系统和非正式支持之间的协调与互补。由于老人照料这一领域的特殊性，不得不充分考虑不同类型养老服务给老年人带来的种种生理影响和心理影响。社会支持网络理论关注的就是非正式支持系统与正式支持系统如何实现协调互补以有利于老年人的健康生活。所以，从老年人个体的角度看，社会支持网络对于实现老年人的身心健康和提高生活质量均有重要意义。

2.2.3 理论契合性的讨论

试图运用理论来理解或者解释现实中的问题，或者根据理论搭建一个关于研究问题的分析框架，是学术研究的常用作法。其中，关于理论的选择、理论与研究问题之间的契合性问题是这类研究无法回避的关键问题。为什么选用这一种理论而不是其他？这一理论与研究问题之间是否具有逻辑上的契合性？等等。在这里，笔者力图对这些问题进行说明。

2.2.3.1 公共产品理论的契合性讨论

公共产品理论是研究政府和公共部门干预社会事务的重要理论依据，在现实的政

^① Litwak, E. *Helping the Elderly: Complementary Roles of Informal Networks and Formal Systems*[M]. New York: The Guilford Press, 1985.

^② Chappell, N.L. Social Support and the Receipt of Home Care Services. *The Gerontologist*, 1985(25):47-54

^③ Litwak, E. & Meyer, H.J. A Balance Theory of Coordination between Bureaucratic Organizations and Community Primary Groups[J]. *Administrative Science Quarterly*, 1974, 11(6): 31-58.

^④ Kaye, L.W. *Home Care Services for Old People: An Organizational Analysis of Provider Experience*[J]. Dissertation, Columbia University.

^⑤ Mok, B.H. Community Care for Delinquent Youth: The Chinese Approach of Rehabilitating the Young Offenders[J]. *Journal of Offenders Counselling, Services and Rehabilitation*, 15(2): 5-20.

^⑥ 行红芳, 顾江霞. 社会支持系统的断裂与弥合——基于脆弱儿童实际生活状况的分析[J]. *青年研究*, 2006 (8): 33-39

^⑦ 金碧华. 支持的“过程”：社区矫正假释犯的社会支持网络研究[D]. 上海大学博士学位论文, 2007

^⑧ 李树苗等. 中国农民工的社会融合及其影响因素研究——基于社会支持网络的分析[J]. *人口与经济*, 2008 (2): 1-9

^⑨ 贺寨平, 孔驰. 城市贫困人口社会支持的多水平分析[J]. *江苏社会科学*, 2011 (5): 50-58

府管理和政策实践中已经得到广泛应用。这一理论主要告诉我们，政府责任伴随不同属性的产品供给而发生相应变化，譬如私人产品供给中的政府责任和公共产品供给中的政府责任就有很大的差异。那么，政府在提供这些产品或干预产品供给过程中就首先需要判定产品的性质。同理，在农村养老服务供给领域中，同样需要对养老服务做出产品性质的判定，才有助于准确定位政府责任，有助于政府责任研究的细化和具体化。所以，本研究所讨论的问题与公共产品理论的所关注的问题是相一致的，运用这一理论来分析农村养老服务的供给问题自然具备契合性。

2.2.3.2 社会支持网络理论的契合性讨论

我国正面临人口老龄化的严峻挑战，加之我国公共财政资源的有限性，不可能完全依靠政府单独一方来解决老人照料与养老服务供给的所有问题。尤其是在当前农村老年人的正式社会支持资源不充足、非正式社会支持弱化的形势下，需要从社会支持网络理论入手，主张非正式支持网络和正式支持网络的有效整合，实现二者在功能上的协调与互补。具体来说，就是正式支持网络和非正式支持网络应该在哪些方面、在多大程度上实现相互协调与相互补充，共同承担并完成老人照料这一任务。大量实践证明，社会支持网络的整合和运行对于解决老人照料问题有很大的推动作用，所以应该促成正式支持网络和非正式支持网络的有效整合，以应对人口老龄化所带来的养老服务供给问题，不管是对于提高农村老年人生活质量，还是对处于转型时期的养老服务供给政策来说都是很有意义的。

2.2.4 视角的选择

由于研究者自身能力、时间、知识等方面的局限，一项研究往往难以从所有角度对某一研究对象进行全方位的观察和分析，故很多研究一般都会选择一个独特的角度。诚如苏轼的著名诗句：“横看成岭侧成峰，远近高低各不同”。同是一枝梅花，有人赞叹它风骨傲霜，有人则感慨它孤寂落寞；同是一块石头，有人觉得它冥顽不化，有人则欣赏它坚韧固守。同一种事物，理解缘何不同？其实很简单，在思维过程中善于改变看问题的角度或者从不同角度观察事物，往往会收到意想不到的效果。由此可以看到，研究的视角就显得尤为重要，因为它在很大程度上左右着研究者的思维方式、基本思路甚至是创新之处。

纵观农村养老服务这一主题的研究成果，可以发现，社会学、人口学、老年学或是这些学科之间的交叉研究按照各自的话语体系，从不同的视角分析了农村养老服务的相关问题。例如，社会学（社会工作）侧重于从老年人个体与家庭成员之间的支持、互助关系去理解养老服务供给与需求问题；人口学偏重于老年人口变化对养老服务供需的影响；老年学则更多的是从老年人的生理、心理等方面研究养老服务问题。诸如

经济学、管理学、行政学等学科的参与度不高，这客观上为后续研究的深入和扩展留下广阔空间。

总体而言，有关养老服务的研究杂乱地分散在各个分支学科之中，而很多不同学科的学者对于其他领域学者的相关研究知之甚少，如同隔行如隔山的分立状态，这无疑不利于农村养老服务供给领域的知识积累和经验交流。从认识论的角度观之，对研究对象和研究问题的完整、深入认识，就必须要有更多新角度、新思维的加入。诚然，可以尝试从不同的学科视域对农村养老服务供给及其相关问题加以考察与分析。在此，笔者主张将农村养老服务供给及其相关问题放置在政策科学这一视域下加以研究，以丰富和完善农村养老服务供给这一主题研究，为实践操作提供必要的理论和事实依据。从学科性质上看，政策科学具备领导性的跨学科性质，其综合发挥了经济学、管理学、政治学、社会学等众多学科的特色，以问题为导向，能够克服单一学科的狭隘视角，正如沙夫里茨说的那样：“政策科学以解决问题为导向，它超越了所有科学以处理重要的社会决策，从而需要寻求将各个学科有关的知识整合为一个统一体”^①。

具体来说，在政策科学的视域之下，本文选择了政府责任的视角，主要基于以下几方面的考虑：第一，从农村公共服务供给的发展历程来看，政府在农村公共服务供给上存在不同程度的责任缺失，尽管在近年已有所改善，但还远远不够。本研究的农村养老服务供给同样面临着相似的问题，政府责任是影响农村养老服务供给和公共政策效果的重要变量；第二，从福利哲学层面上看，政府是福利的主要来源之一，政府责任是否以及如何影响了养老服务的供给？养老服务及其供给问题涉及国家、市场、社会（或家庭）之间的互动关系^②，这必然要求政府责任的合理定位。西方发达国家曾推行的“福利国家”制度在遭遇人口老龄化而陷入重重困境并不得不进行改革，这对我国养老服务体系建设的无疑是一个前车之鉴。在福利多元主义的浪潮之下，农村养老服务供给中需要合理的政府责任定位，通过政府责任的合理定位来推动养老服务供给的有效性；第三，从产品的类型和属性上看，养老服务具有“产品组合”特性，如何整合不同类型养老服务？在政策设计环节中，就自然要求政府对不同类型养老服务作出合理的定位，涉及政府责任重点和方向放在哪一种类型养老服务的问题；第四，从政策目标群体需求的实现来看，农村养老服务供给及相关问题离不开必要的政府责任，加之中国农民的“天然弱势地位”，在公共政策制定中缺乏足够的话语权，政府在农村养老服务供给中的责任定位就显得尤为重要和关键，政府责任需要以政策目标

^① Shafritz, J., K. Layne, and C. Borick, *Classics of Public Policy*, Pearson Publisher, Inc., 2005.

^② 从政策属性上看，养老服务属于社会政策范畴，而且在社会政策研究中形成了福利三角理论的分析范式，其基本观点是福利来源应该是多元化的，对不同福利来源的整合构成了社会的福利整体。但对于福利三角理论则有不同的表述，如罗斯的“家庭——市场——国家”、杜非的“市民社会——市场——国家”，等等。详细请参见彭华民等. 西方社会福利理论前沿：论国家、社会、体制与政策[M]. 北京：中国社会科学出版社，2009:1-27

群体的需求为导向，没有满足政策目标群体的需求就无所谓政府责任的实现，政府责任的实现需要以政策目标群体的需求得到满足作为归依。

2.3 政府责任与养老服务供给：基于“十字”模型的分析

2.3.1 “十字”模型的构建与介绍

从公共产品理论可以知道，不同类型或性质的养老服务要求不同的政府责任，也就是说政府责任的厘定首先需要对养老服务的产品性质作出判断。前文也交代了养老服务实际上是一种“混合型”产品，有的属于私人产品，而有的则属于公共产品。为了方便养老服务供给的讨论，那么就需要运用一种合理、有效的工具或者是方式将养老服务进行类型划分，加深对事物的了解和建立事物之间的内在联系，以增强分析的科学性、合理性，同时也是实现理论与实践对接的一种有效途径。

“分类”往往是从纯粹的描述走向解释性研究的至为关键的一步，是实现“有序控制和预测的开始”^①。然而，纵观目前有关养老服务供给的实践与研究，仍缺乏一种能够同时整合产品性质和产品供给主体的养老服务分类框架。养老服务的有效供给一方面需要界定产品的属性，另一方面是需要福利多元主义的思路下将各方供给主体同时纳入到供给过程中来。由此观之，养老服务的分类就成了一项首要且关键的任务。生活中的各种事物处于变化发展之中，其表现形式也是可变的，但在某一段固定的时间，事物依赖于发生的形式往往可以稳定并存有基本架构。分类实质上就是根据事物这一特质所形成的一种分析归纳方法，该方法不仅可以区别事物表象的差异，而且还能够把握事物内在的有机联系。

2.3.1.1 模型构建的说明

在这里，笔者使用的分析工具是模型，它使得我们可以更好地理解政策的形成或实施^②。模型是对复杂现实所作的一种简化、序列化和抽象化，是对现实问题进行概括和提炼的重要工具。按照托马斯·戴伊的观点，“模型是对现实世界某个方面的简化表现”^③，模型不能设计得过于复杂，应具有可理解性，所以复杂问题需要分割成小部分，这种分割应按照分割后的各部分能满足预定的政策分析的要求进行，进而得到简化的、系统化的知识。“它的表达形式可以是文字、数字或图表。举例来说，一本书可以描述事情的经过，这就是一种模型。也可以用图表来描绘事情的经过，这也是一种模型”^④。概括地说，模型可以分为具体模型和抽象模型两类。具体模型主要

^① Lowit J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice[J]. *Public Administration Review*, 1972,32(4):299

^② 斯图尔特等. 公共政策导论(第三版)[M]. 韩红译. 北京: 中国人民大学出版社, 2010:46

^③ [美]戴伊. 理解公共政策(第11版)[M]. 孙彩虹译. 北京: 北京大学出版社, 2008:11

^④ [美]沙夫里茨等. 彭云望译. 公共政策经典[C]. 北京: 北京大学出版社, 2008: 216

指与原型几乎在形态上相似的模型，如飞机模型、城市地图，等等。抽象模型主要指用语言、符号、图表、数字等抽象形式反映原型内在联系和特征的模型^①。事实上，模型的研究方式对政策分析具有很强的指导意义。譬如，阿利森（Graham T. Allison）就为我们提供过公共政策概念模型的好例子，他在 1962 年肯尼迪政府的古巴导弹危机案例分析中就分别运用了传统的主导模型（即精于计算的决策者模型）、组织过程模型和政府政治模型。可以说，阿利森为人们思考政策过程和问题时提供了有益的途径和模型典范。

本文所构建起来的模型除了具有一般模型普遍的特征之外，还应发挥梳理现有研究脉络的功能，将不同的理论甚至是不同学科分支的理论的逻辑联系梳理清楚并有机地结合起来，实现这些理论之间的相互补充、相互促进。笔者依据服务供给者与服务属性相结合的原则，将公共产品理论和社会支持网络理论进行两两相交，构建养老服务的分类模型。

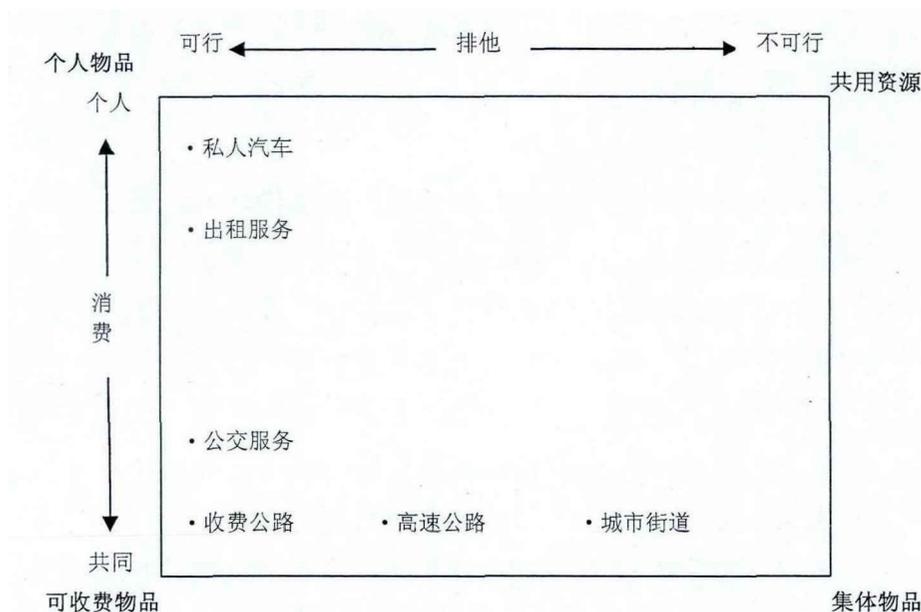
第一、已有的经验

所谓的两两相交，首先是指两变量相互独立的，不存在共线性；其次两变量的相交是正交。对一个研究对象而言，它有很多属性，比如人有性别和国籍之分。性别（男—女）和国籍（中国—外国）两个变量可以两两相交，这样就会形成四种类型，即中国男人、中国女人、外国男人和外国女人。如果国家按照民主化程度（民主—非民主）和地理位置（有海岸线—内陆）进行两两相交同样可以形成四种类型的国家。

其实，这种运用两维度相交构成分类标准的做法最早可以追溯到亚里士多德。亚里士多德在对政体的研究中就对分类（或者说类型学）做出了探索，他按照统治的两种形式（优良和腐化）和构成决策制定主体的统治者的不同数目（一个人、一些人和很多人）这两个两维度将政体划分六种类型，即君主政体、贵族政体、共和政体、僭主政体、寡头政体、民主政体（前三种称为“优良的”政体，而后三种称为“腐化的”政体）。目前，这一分类模型方法在社会科学领域中已得到广泛应用，并且已有的大量研究表明，这一方式是可行且高效的。例如，美国民营化大师萨瓦斯依据物品的排他性和消费的共同性将物品分为个人物品、可收费物品、共用资源和集体物品四类，并在其框架中对多种物品的性质作出判断^②，如图 2-2 所示。

^① 朴贞子，金炯烈.政策形成论[M].济南：山东人民出版社，2005：115

^② [美]萨瓦斯.民营化与公私部门的伙伴关系[M].周志忍等译.北京：中国人民大学出版社，2002：48



资料来源：[美]萨瓦斯. 民营化与公私部门的伙伴关系[M]. 周志忍等译. 北京：中国人民大学出版社，2002：48

图 2-2 不同物品和服务的排他特征和消费特征
Figure 2-2 Exclusive Features and Consumption Characteristics of Goods and Services

此外，美国经济学家曼昆（N. Gregory Mankiw）也运用类似的方法，根据物品是否具有消费的竞争性和排他性两个维度，将物品划分为私人物品、公共物品、共有资源和自然垄断四种类型¹。奥斯特罗姆夫妇依据消费排他性的可行与不可行和物品共用性的可分与不可分在逻辑上将所有物品分为私益物品、收费物品、公共池塘资源和公益物品四类²。甚至在公共政策领域，这种分类方式的应用也是非常广泛的，譬如沃恩和巴斯的问题诊断框架从问题缘起于“私人行为还是公共行为”与“系统的还是非系统的”这两个维度划分了政策问题的四种类型，即公共行为引起的系统问题、私人行为引起的系统问题、公共行为引起的非系统问题和私人行为引起的非系统问题³。王绍光从民众参与程度的高低和议程提出者两个维度，将中国公共政策议程设置模式分为六种类型，即关门模式、动员模式、内参模式、借力模式、上书模式和外压模式⁴。朱旭峰根据知识复杂性的高低与损失者嵌入性的强弱将中国政策变迁中的专家参与行为分为四种模式，即迂回启迪模式、直接咨询模式、外锁模式和专家社会运

¹ 曼昆. 经济学原理（上册）[M]. 北京：北京大学出版社，1999:188

² 文森特·奥斯特罗姆，埃莉诺·奥斯特罗姆. 公益物品与供给选择. 载迈克尔·迈金尼斯. 多中心体制与地方公共经济[C]. 上海：上海三联书店，2000:36

³ 罗杰·J. 沃恩，特里·E. 巴斯. 科学决策方法：从社会科学研究到政策分析[M]. 重庆：重庆大学出版社，2006：44

⁴ 王绍光. 中国公共政策议程设置的模式[J]. 中国社会科学，2006，（5）：86-99

动模式^①。可以看出，本研究所采用的分类方式实际上在学术界早已得到广泛运用，已有的研究为本文提供了丰富的经验。

第二、为什么选取这两个维度？

在这里，本文将运用公共产品理论和社会支持网络理论这两种理论资源构建一个养老服务的分类模型。那么，为什么要采用这两种理论构建模型？本研究主要依据产品属性和产品供给者相结合的原则，产品属性和产品供给者对于养老服务的有效供给来说都是至关重要的两个方面，在很大程度上影响着农村养老服务的有效供给。公共产品理论讨论的是产品属性的问题，一般来说，不同属性的产品自然会有不同的供给者，产品属性的划分是实现产品有效供给的重要前提。私人产品和公共产品供给中的政府责任定位必然是有所不同的，在产品性质没有得到合理界定时，政府责任就容易出现缺位和错位。而社会支持网络理论探讨的是产品供给者之间的相互关系，对于不同供给主体之间的关系探讨就可以借鉴社会支持网络论的观点。从我国目前的社会经济发展水平和世界各国福利制度改革前沿来看，福利的多元供给是当下和未来的趋势，如何整合家庭、社区、市场和政府等不同主体的力量，将其纳入到社会公共治理的系统中是未来的发展趋势。不管是公共产品理论还是社会支持网络理论，其指向都是产品的有效供给。

第三、公共产品理论和社会支持网络理论的契合性讨论

讨论完选取公共产品理论和社会支持网络理论这两个维度的原因之后，有必要进一步讨论一下这两个理论之间的契合性问题，因为本研究的分析框架是建立在两种理论的架构之上，这也构成本研究的一个创新之处，所以，这两种理论之间的契合性问题就显得尤为重要。

首先，公共产品理论主要是解决物品属性的界定与政府职能定位的相关问题。政府干预什么，不干预什么？政府干预多一些，还是少一些？均离不开对事物属性的判断。当一项事务变成社会事务后再进一步转变成社会公共事务，政府的干预就成为很自然的事情，差别只在于干预程度的高与低。公共产品理论是从事务公共性的角度给予政府干预的理由。其次，社会支持网络理论关注的是人们能从什么地方或者什么人那里获得生活的必要支持和服务资源，可以是物质层面的，也可以是精神层面或其他方面的，政府组织是人们获得正式支持的重要来源。自从进入现代社会以来，政府组织为社会公众提供公共服务的职能日趋强化，政府组织作为正式社会支持的重要主体之一自然就与人的社会支持来源密不可分。总体上看，公共产品理论是从产品属性的角度来判断不同主体（尤指政府部门）介入产品供给的范围和程度，而社会支持网络

^① 朱旭峰.政策变迁中的专家参与[M].北京：中国人民大学出版社，2012:36

理论则是从供给主体的正式程度来衡量不同主体在社会支持中的地位与作用。这样看来,两种理论都可以作为政府干预社会公共事务的理论支撑,二者在指向上都是一致的,所以,公共产品理论和社会支持网络理论二者之间是相契合的。具体到养老服务供给领域,二者对于养老服务的有效供给来说都是至关重要的,在很大程度上影响着农村养老服务供给的有效性。假如只从其中一个维度进行分析,难以剖析产品属性和服务供给者之间的联系,也难以阐述养老服务供给中不同供给者之间的责任边界与互动关系。更为重要的是,养老服务的获取方式与我国农村传统观念有很大关系,尽管都是私人物品,但是居住在家中由家人照顾和居住在养老院这两种方式对我国大多数农村老年人来说是具有很大差别的,这说明不光要讨论养老服务的属性,更要考察养老服务的供给者,将二者放在同一个模型中同时考察,就可以避免上述问题。

2.3.1.2 “十字”模型的基本介绍

在讨论完养老服务分类模型构建的可行性等问题之后,就可以按照上面所说的思路,从“私人产品属性——公共产品属性”和“非正式照顾系统——正式照顾系统”两个维度构建养老服务的分类模型,笔者将其称为“十字”模型,模型如图 2-3 所示。

在“十字”模型当中,养老服务被划分为四种类型,即家庭养老服务、社区养老服务、机构化养老服务(政府埋单)和机构化养老服务(私人埋单)。从产品属性上看,家庭养老服务和机构化养老服务(私人埋单)属于私人产品;社区养老服务和机构化养老服务(政府买单)属于公共产品。从支持来源上看,家庭养老服务和社区养老服务来源于非正式照顾系统,其所提供的服务属于非正式照顾服务;机构化养老服务(政府埋单)和机构化养老服务(私人埋单)来源于正式照顾系统,其所提供的服务属正式照顾服务。另外,从社会化的角度看,家庭养老服务作为原始的老人照料方式,而社会化养老服务主要是指社区养老服务、机构化养老服务(政府埋单)和机构化养老服务(私人埋单)这三种类型。

“十字”模型中的四类养老服务虽然均有自己的边界且相互之间存有差异性,但都围绕着老年人的照料需要,因为养老服务的本质是人的一种需要,只是实现这种需要的具体形式有所差别,并非意味着一个老年人选择了其中一种类型的养老服务就不能选择其他类型,不同类型养老服务的边界是便于本文开展研究和深入分析所作出的。

事实上,这四种养老服务类型之间并不是独立的、分离的,也更非简单的非此即彼的替代关系,相反,它们之间彼此互动、协调互补,从而形成一个服务支持系统,都是以实现老年人的养老需要为共同指向。当老年人在其中一种类型养老服务中难以甚至无法获得满足时,就很有可能会对其他类型的养老服务形成需求,从而有助于解

决老年人的照料问题。总体来讲，家庭养老作为人类社会中最传统的照料方式，家庭本身是养老服务资源的一个重要来源，当老年人难以从家庭中获取足够的养老服务资源时，就需要其他类型养老服务的适当补充。家庭的实际服务能力和水平与老年人实际需求之间的差距，就是其他类型养老服务可以和应该补充的方向和内容。一方面，从人的需求层次看，在温饱等低层次需求得到满足后，老年人的需求层次会逐步提升且呈现多样化。例如，在老年人经济收入条件允许的情况下，老年人可以选择到养老机构中享受专业化养老服务，满足自己在医疗护理方面的需求；另一方面，从老年人自身的情况看，老年人在不同的年龄段，经济收入、身体状况等方面都会发生变化，对养老服务的需求自然会发生相应改变。例如老年人在身体健康并能够自理的情况下，他一般就会选择居住在家中由家人照顾或自我照顾，但如果老年人无法自理而家人又由于工作或家庭等原因没能提供足够的照料时，入住养老院等其他社会化途径自然就会成为一种可能的选择，这不管对于老年人自己还是其家人来说都是一种人道的和节约成本的方法。因为老人照料本身就是一件非常消耗时间和精力事情，同时也会给照料服务提供者带来身心的压力。这样看来，农村养老服务的有效供给既需要考虑农村老年人对养老服务的需求总量，又要考虑到农村老年人对不同类型养老服务的需求结构。

笔者认为该分类模型的主要意义在于：一方面确立了一个养老服务分类的基准，分类结果基本上规定着政府和其他主体在养老服务供给中所扮演的角色，同时服务于后文有关于养老服务供给与政府责任的讨论，更是为目前国内有关养老服务类型划分、产品属性判定以及养老服务供给中的政府责任研究提供了一个可资借鉴的思路；另一方面是将原来分属于两个不同学科的理论放在同一个框架中进行讨论，打通学科与学科之间、理论与理论之间的隔阂，体现出一定程度的交叉研究特色。笔者构建“十字”模型的本意并非要对养老服务作出完全精确的划分，只是在这一模型当中，可以将养老服务的本质、类型、属性、供给者以及政府责任等多方面有机结合在一起，在坚持福利多元主义原则的基础上便于后文的讨论。

行文至此，读者可能会发问，近年在国内兴起的“居家养老”在“十字”模型中处于什么样的位置？首先，笔者在此要澄清的是“十字”模型选择的两个维度是产品属性和服务支持来源，而不是以地点作为划分维度。对于“居家养老”这一方式，它是与“机构养老”相对应的，它是指老年人在家中养老而已，没有明确交代照料服务的来源问题，“居家养老”和“机构养老”二者是相对于养老场所而言，指养老地点是在自己家还是在机构中，如果家庭是老年人的主要生活场所，那就是居家养老；如

果以养老机构为主要生活场所，那就是机构养老^①。本文的“十字”模型当中的四种养老服务不必然与服务获得的地点是完全一致的，这是由于划分标准所致，不存在本质上的冲突。其次，四类养老服务有时候的确会和养老场所出现一定程度的重合、交叉。例如，家庭养老服务是指老人居住在家中由家人照料；社区养老服务则有居家上门服务 and 老年人走出家门到社区享受服务两个情况，浙江省宁波市海曙区的居家养老服务的“走进去”和“走出来”就是指这两种情况，当中的老年人依然是居住在家中；同样的，机构化养老服务也可能会出现为居家老人提供上门服务的情况。所以，这样看来，本文“十字”模型划分的四类养老服务是与养老场所存在一定的交叉之处，近年社会上很流行的“居家养老服务”就是“养老场所”和“服务支持来源”两个维度的一种交叉组合形式，即居家养老和社区服务的有机结合，老年人居住在家中，获得社会化养老服务。但必须看到的是，居家养老侧重于养老场所而非养老资源、资金的来源，有学者甚至指出，目前构建养老服务体系的政策宣示中“以居家养老为基础”并不合适，应该表述为“以家庭照料为主”可能更准确^②，正是看到了“居家养老”这一说法没有明确养老服务支持来源的问题。

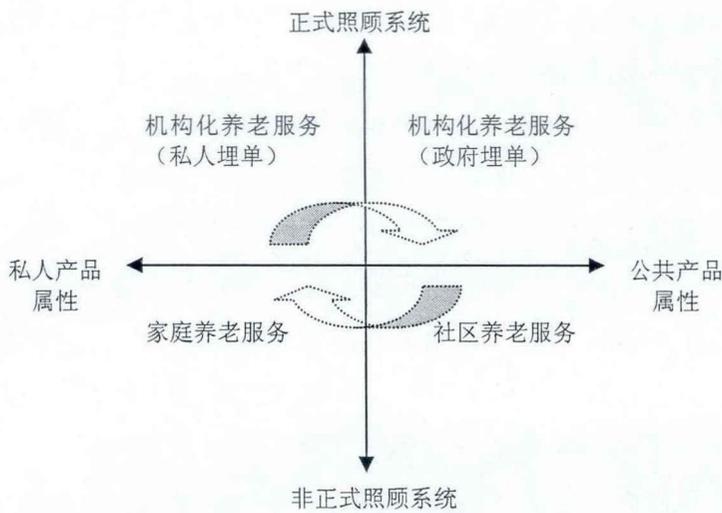


图 2-3 养老服务的分类模型：“十字”模型
Figure 2-3 Category Model of Old-age Service: “Cross” Model

本文根据公共产品理论和社会支持网络理论构建了“十字”模型，并将养老服务分成四种不同类型。这同时也佐证了上一章所提出的观点“养老服务是一种‘混合型’产品，具备‘产品组合’特性”。需要注意的是，这仅仅是从理论上做出的类型划分，

^① 袁辑辉. 养老问题浅议——从理论和实践角度进行的思考[J]. 社会科学, 1996 (6): 49-52

^② 陈友华. 中国养老制度设计问题与认识反思[J]. 江苏行政学院学报, 2012 (3): 59-66

理论分析得出来的结果或假说需要经过事实的验证,才可具有说服力。否则,就会犯逻辑学的错误。对于理论分析的检验方式,不同学科有不同的方法和途径。譬如经济学经常使用的工具是计量模型,但“十字”模型并非是数量化的,故经济学的计量模型检验方法在此并不适用。在此,笔者借鉴朱旭峰教授在《政策变迁中的专家参与》一书中的做法,采用案例的方式进行验证。朱旭峰教授的做法是先从理论分析中得出专家参与行为的四种模式,即迂回启迪模式、直接咨询模式、外锁模式和专家社会运动模式,再运用案例研究的方法对每一种模式进行验证^①。本研究的基本思路与其存在相似之处。对于“十字”模型中四种养老服务类型的检验,本文主要采用调研中遇到的现实案例或者是通过网络资料得到的案例进行检验和说明,并介绍每一种养老服务的属性、供给者等相关问题。

2.3.2 养老服务的四种类型

2.3.2.1 家庭养老服务

家庭养老服务,简单来说就是家庭成员对老年人的照料,是大家最为熟悉的老人照料方式,它是家庭养老的重要组成部分。家庭养老服务在产品属性上属于私人产品,也是最原始意义上的老人照料方式,而且其是建立在家庭养老模式的基础之上,服务供给者自然就是家庭成员或者是基于血缘关系的亲属。家庭作为一个社会中最基本的建构之一,承担着维系个人情感、保障日常生活需要的职责,由家庭承担养老服务供给的职能,具有不可比拟的亲情化以及个性化等优势。梁漱溟先生曾在东西方社会结构的研究中揭示出家庭在东西方社会结构中所具有的不同特征,家庭在东方社会结构中是社会生活的核心和基础^②。在传统中国,家庭为其成员提供广泛且强大的生活保障,包括养老、医疗、福利、救济等全方位的保障内容。可以说,无论什么时代,哪个国家,家庭作为社会的基本单位,都是重要的福利资源,任何在家庭之外建立的正规的社会保障制度都不能取代家庭的功能和责任,而应只是政府在不同程度上、用不同方式对家庭责任的分担^③。

自20世纪80年代以来,强化家庭作用的潮流在世界各国尤其是发达国家广泛兴起,并大力发展和推行居家养老模式。韩国、日本、新加坡等国家也是在继承和发扬东方家庭文化中逐步建立起社会养老服务体系。总体来说,西方各国都开始重视家庭在养老服务供给中的角色和作用,把促进而不是解散家庭作为社会政策的落脚点。家庭作为社会的基本单位,承担着给老年人养老送终的职责,在我国历史上,家庭就是老年人照顾的主要主体,不管是从当时社会生产力水平还是孝道氛围来说,家庭都可

^① 朱旭峰.政策变迁中的专家参与[M].北京:中国人民大学出版社,2012:36

^② 梁漱溟.中国文化要义.参见林义.社会保险制度分析引论[M].成都:西南财经大学出版社,1997:93-102

^③ 张秀兰,徐月宾,梅志里.中国发展型社会政策论纲[M].北京:中国劳动社会保障出版社,2007:93-94

以有效地解决老年人照顾问题。而且，中国历朝历代都有敬老尊老养老之礼，在清朝更是有“千叟宴”以表示对高寿老人的尊敬，可以说，中国家庭自古以来就有奉先思孝的传统。自从步入工业社会后，伴随人口迁移、计划生育政策等因素导致的家庭结构小型化、核心化，家庭的养老资源减少，而且传统孝道文化的弱化，取而代之的是经济利益至上的观念，家庭在养老服务供给方面的功能被大大削弱，家庭在老人照料服务方面显得越来越力不从心。但从人的需要的角度看，家庭在老人照料方面的优势依旧难以取代，血缘关系和亲情的地位在人们心中仍占据重要地位，家人的亲情关爱更是老年人的一种精神需要。家庭成员对老人的照料既是一个照料服务传递的过程，也是感情交流和传递的过程，二者融为一体。这里需要注意的是，在本研究中，家庭养老和居家养老这两个概念是有区别的。家庭养老服务是指传统意义上的家人照顾，即“家庭养老”，而“居家养老”则主要是从居住地点的角度交代养老的方式，是指老年人居住在家中而已，并没有指代到底是由谁给老年人提供照料和服务，“家庭养老”的外延比“居家养老”要宽很多，既指涉养老的地点，也指代养老服务的提供者即家人。

所以，家庭养老服务在“十字”模型中居于基础性地位。甚至，有学者还将家庭功能和家庭责任的削弱视为经济衰退的一大原因^①，所以 20 世纪 80 年代以来的西方福利国家改革实质上是对政府和家庭责任界限的再次界定，改革的趋势是强化家庭功能和家庭责任^②。一方面，家庭养老服务是人类社会中最原始的老人照顾方式，其他方式是在这一方式的基础之上而逐渐发展起来的。“居家养老为基础，社区为依托、机构为支撑”是我国《国家人口发展“十二五”规划》、《中国老龄事业发展十二五规划》等关键政策文本对家庭养老服务的官方表述，从中可以发现，我国政府也是将家庭作为养老服务的基础性供给者。另一方面，我国国家财政资源的有限性也要求家庭在老人照料中发挥基础性作用。但笔者在此并不是说要完全回归到传统的家庭养老模式中去，由于人类社会的发展和人口老龄化的不可逆性，完全依靠家庭解决老人照料和服务问题显然是不现实的，也是不可能的。在这里，笔者主张发挥家庭在养老服务供给中应有的作用，应该采取多种有效措施支持家庭的养老服务功能，通过向家庭提供适当的援助，支持家庭照顾者，弥补当前计划生育政策、人口流动所导致的家庭照顾上的不足，维持家庭的照顾能力，以达到照顾老年人的目的。例如，韩国对赡养 60 岁以上老年人的家庭给予所得税减免；英国为在家中照顾老人的适龄劳动者发放照顾补贴；日本则为家庭中的老人照顾者提供暂托处和短期托付服务，让照顾者得到休整。我们可以借鉴国外的做法，引导和支持家庭在养老服务供给中的作用。

^① 彭华民等. 西方社会福利理论前沿——论国家、社会、体制与政策[M]. 北京：中国社会科学出版社，2009:228

^② 张秀兰，徐月宾. 构建中国的发展型家庭政策[J]. 中国社会科学，2003（6）：84-96

2.3.2.2 社区养老服务

社区养老服务是指老年人所在社区提供的具有老人照料功能的人员、设施及其服务的总称，是居住在某一社区中的居民才能享受的产品，类似于俱乐部产品，带有社区公共产品属性，一般只有该社区中的老年居民方可使用这一产品。从目前相关的实践看，社区养老服务往往多采用“走出来、走进去”的服务方式，即动员自理老年人走出家门到社区居家养老服务机构（中心）接受服务，也指派专人为不能自理老年人提供上门照料的各种服务^①。这里所指的社区主要是指人们基于生活居住而建立的共同体，社区养老服务是试图充分运用社区内的各种资源，旨在对家庭照顾给予补充，当老年人在家庭中难以甚至无法获得足够的照顾和服务时，可以不离开自己熟悉的环境而获得来自社区的照料和帮助。社区养老服务与国外的社区照顾类似，即开展上门服务，就近提供托老服务。社区照顾起源于20世纪50年代的英国，主要针对“机构养老”所带来的种种弊端（包括老年人与外界长期隔绝、逐渐失去活力、沉重的财政负担等等）而提出，后来逐渐形成“在合适环境中养老”的理论，重新肯定老人原来生活的社区环境对老人晚年生活的价值。到了20世纪70年代，社区照顾在英国已经十分普遍。1982年，联合国第一届世界老龄大会发布的《维也纳老龄问题国际行动计划》强调：“应设法使年长者能够尽量在自己的家里和社区独立生活……社区福利服务应以社区为基础，向老年人提供预防性、补救性和发展方面的服务。”1982年，联合国的《老龄问题国际行动计划》就曾指出：“社会福利服务应该以社区为基础，并未老年人提供范围广泛的预防性、补救性和发展方面的服务，以便使老年人能够在自己家里和他们的社区里尽可能独立生活，继续成为参加经济活动的有用公民。1991年的《联合国老年人原则》指出：“老年人应该得到家庭和社区据每个人社会的文化价值体系而予以照顾和保护。”1992年召开的联合国第47次大会提出：“把社区作为改善养老环境的目标，要求支持以社区为单位，为老年人提供必要的照顾，并组织由老年人参加的活动。”据统计，这种依靠社区照顾而选择居家养老的方式在世界各国占有很大比重，英国为95.5%，美国为96.3%，日本为98.6%，菲律宾为83%，越南为94%，印尼为84%，马来西亚为88%^②。可见，社区式养老服务的优势是很明显的，在国外已经成为老人照料的重要途径之一。

社区应该承担起老年服务和老人照料的部分责任，社区养老服务可以很大程度地补充和支持国家和家庭的不足^③。2008年全国老龄办等十部委发布的《关于全面推进居家养老服务工作的意见》就强调了居家养老服务的重要作用，实际上，居家养老服

^① 董红亚.中国社会工作服务体系研究[M].北京：中国社会科学出版社，2011:60

^② 许义平，何晓玲.现代社区制度实证研究[M].北京：中国社会科学出版社，2008:192

^③ 曾昱.社区养老服务——中国城市养老服务保障的新选择[J].天府新论，2006（4）：104-107

务也属于社区养老服务的基本范畴。在我国农村，社区养老服务包括各种人们自发、自愿所形成的服务资源，如低龄老人对高龄老人的帮扶、村委会等自治性组织对老年人的主动服务、其他非营利性组织所提供的自愿性服务。例如，河北省的农村互助幸福院则是鼓励农村老人集中居住，倡导老年人之间的互相帮助、互相服务。实地调研中还发现，A省的G县部分农村地区也通过“集中居住”的方式向本村老年人提供社区养老服务。村集体负责房屋建设，家人与村集体签订入住协议后，老年人就可以居住在村集体集中规划的小区中，在集中居住小区中，鼓励老年人之间相互帮扶，农村集体适当给予部分照顾，从而减少老年人独居所引发的生活风险，通过“离家不离村、村中享天伦”的方式安度晚年。集中居住的老人主要是村中的留守老人、空巢老人等群体。在平时生活中，主要发挥村集体和老年人之间相互帮扶的作用，从而解决农村留守老人、空巢老人的养老服务和生活照料问题，有关这种社区养老服务的具体协议和方式，可参见附录6的D村居家养老服务中心合同书。与此同时，A省J市Y村也依托村集体经济，采取集中居住方式，向本村符合年龄条件的老年人提供社区养老服务。具体做法是，Y村建立了一套包含养老金制度、老年人免费住房制度、老年人困难补助制度等在内的集体养老机制，由村集体出资建成老年房576套，女性满50岁和男性满60岁就可以入住，入住的老人只需缴纳24000元押金，等老人去世之后，房子还给村里，押金退给老人子女。本课题组在调研中发现，这种借助农村集体经济，运用“集中居住”方式向本村老年人提供社区服务的方式在A省其他地区的村组中逐渐普遍起来。另外，采取志愿者服务是社区养老服务的另一种途径。A省Y市L村是一个经济落后的村庄，但同时人口老龄化严重，2012年L村的老龄化程度高达27.4%，而且村中的空巢老人和独居老人数量较多。该村由村组提供必要的设施和人员（主要是村委会的办公场所和村委会部分干部），经村委会和村中部分热心人士倡导，组建志愿者活动小组，从村中低龄老人（主要是退休干部、退休老师和退休工人等）中选拔志愿者为村中部分失能老人、独居老人提供义务性照料服务，实行一对一帮扶，对符合条件的老年人提供生活照料、家庭服务、康复护理、医疗保健、精神慰藉等服务。该方式主要是发挥社区中的志愿者力量，为村组中部分老年弱势群体提供社区服务。有关该种方式的具体运作可参见附录7。

在目前国家强调社区建设的背景之下，要将社区养老服务作为社区建设的有机组成部分，通过社区建设完善社区的养老服务供给功能。目前A省大力推进的社区养老服务中心建设工程，目的就在于让老年人能够在社区中享受到一些基础性的老年服务，如日托照料、康复护理、精神慰藉等等，一方面可以满足老年人日益增长的老年服务需求，另一方面则可以发挥社区在公共产品供给中了解当地居民需求的优势。

2.3.2.3 机构化养老服务（政府买单）

家庭养老服务和社区养老服务属于非正式照顾服务网络，而机构化养老服务是指由专门的养老机构及其工作人员为老年人提供的专业化服务，属于正式照顾服务网络。机构化养老服务根据产品性质又分为政府买单和私人埋单两种。政府买单的机构化养老服务主要是指政府为社会中的鳏寡老人提供晚年正常生活所需的照料和服务，是养老权^①的具体表现，带有公益性质。因为在市场经济环境下，难免会有部分或少数人因为先天或后天因素而处于不利的竞争地位，从而导致贫困。其实，在历朝历代，封建王朝的统治者也设立过“孤独院”、“悲田院”、“福田院”、“养济院”等场所，对社会上无家可归者实施救助和收养。新中国成立后，养老福利事业有了很大的发展，城市和农村分别成立社会福利院和农村敬老院。城镇社会福利院主要收养和安置城市“三无”人员，农村敬老院主要收养和安置“五保供养对象”。这部分群体均是由政府提供基本的生活条件和经费，二者都带有低水平救济属性的社会福利，1999年民政部发布的《社会福利机构管理暂行办法》就将社会福利院和农村敬老院界定为社会福利机构，具有社会福利性质。这是人们比较经常见到的政府买单的机构化养老服务。除了政府举办敬老院、福利院等收养性机构收养鳏寡老人之外，政府买单的机构化养老服务还包括由政府出资为符合条件的居家老人购买养老服务。近年来，北京、上海、深圳等多个地方已经开始探索这一养老服务供给方式，这是政府提供社会化养老服务的新手段，属于新公共管理的范畴。例如，南京市鼓楼区的居家养老服务网就属于这一方式。政府先对居家养老服务申请者进行审核，对符合条件的老年人购买居家养老服务，而养老服务的具体递送则交由第三方机构负责，政府在当中充当服务购买者和监督者的作用，同样履行了公共服务的职能。由于这一方式在现实中显示出强大的优势，越来越多的地方政府青睐于采用购买服务这种方式。

老年弱势群体主要是指无子女且生活没有依靠的鳏寡老人，一般来说，这部分群体的服务保障是严格意义上的公共产品，明显具有公共产品的两个基本特征：消费的非竞争性和收益的非排他性。从非竞争性来看，向一个不具备支付能力或支付能力低于边际成本的老年人提供养老服务，所获得的边际收益近于为零，这时候市场上没有供给者愿意提供这样的服务，所以只能由政府承担起供给责任。其次，老年弱势群体的养老服务具有非排他性的性质。我国《宪法》规定：“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利”。一位或多位老年人享受政府买单的机构化养老服务并不会减少其他符合条件的老年人对该服务的享受机会。所以，该类型养老服务本身就是一种公共产品，自然应该由政府来提

^① 养老权是指“公民在达到国家规定的接触劳动义务的年龄界限，或因为年老丧失劳动能力的情况下，依法享有的获得国家和社会的物质帮助权与家庭赡养扶助权。参见刘灵芝.中国公民养老权论[M].吉林大学出版社，2007:13

供。当然，我们这里所说的“由政府来提供”并非是指由政府大包大揽，而是说政府应该承担起这种公共产品的供给责任，对于服务的具体生产和递送可以由其他组织来承担，诚如“多中心”体制所说的那样。在现实中就已经出现政府向民营养老机构购买服务的实践，虽然这部分养老服务是由民营养老机构进行生产和递送的，但服务所产生的费用是由政府提供，所以属于机构化养老服务（政府买单）的范畴。

同时，在我国目前福利制度改革和社会福利社会化的大环境下，部分本属于政府买单的养老服务，即政府办的养老机构和敬老院的经营思路在改革过程中“被过度市场化”甚至“被产业化”，换句话说就是从“社会化”退化成“市场化”、“产业化”。这部分养老机构以营利和市场需求为基本导向，在“社会化”的名义下提高收费标准，向具备经济能力的老年人开放，而部分亟需政府承担费用的老年弱势群体则无法进入。这主要是没有分清政府买单的机构化养老服务和私人埋单的养老服务在产品属性之间的差异性所导致的政府职能“错位”。

2.3.2.4 机构化养老服务（私人埋单）

私人埋单的机构化养老服务是指由养老机构或聘请专业保姆为老年人提供的收费性照料服务，这种类型的养老服务也是广泛存在于现实生活当中。这时候，老年人照料的相关服务工作是由专业养老机构的服务人员负责提供和递送，可以说是老人照料服务的商品化，属于私人产品。在人口老龄化和高龄化的冲击下，部分不能自理的老年人对生活照料，尤其是医疗护理方面的需求突出，在条件允许的情况下，老年人可以选择入住养老机构享受专业化的医疗护理与照顾或者聘请专业保姆提供照料服务，但这需要老年人或其家庭具备一定的经济实力作为前提条件。私人埋单的机构化养老服务是建立在市场交换的基础之上，它的功能是满足效应和效率最大化，养老服务是通过买卖双方的市场交易获得，既受到养老服务市场发育程度的制约，也受到老年人或其家庭购买能力的制约。

不得不看到，伴随老年人经济收入的提高和养老保险的普及，老年群体对高水平养老服务的需求会趋于扩大。经济条件较好的老年人及其所在的家庭，自然是追求良好的照料和服务，尤其是老年人不能自理或重病卧床的时候。养老服务作为一种私人产品，理所当然可以由市场来决定这种服务性商品的具体递送者、服务价格及其数量。这时候，在“市场”这只“看不见的手”的指挥下，机构化养老服务可以实现需求者与供给者之间的自由交易，从而实现养老服务的供需均衡，达到有效供给的理想状态。这里需要指出的是，机构化养老服务（私人埋单）和机构化养老服务（政府埋单）这两个概念在本研究中是存在区别的。二者的区别在于出发点不同。前者以赢取利润为目的，后者以公共利益为取向。机构化养老服务（私人埋单）的费用承担者是个人及

其家庭，而机构化养老服务（政府买单）的费用由政府解决。现实中部分公办/国家经营的养老机构也会面向社会上有需求的老年人提供机构化养老服务，这可以称作公办养老机构提供的服务，但也需要收取一定的费用，不过这是为了机构自身的发展而为之，所收取的费用理应用于机构自身的发展和提供更多的公益性服务，而非营利。但现实中偏离了这一基本价值取向的例子很多，往往会对养老服务市场带来负面效应，比如对民营养老机构造成“挤出效应”。民营养老机构有可能提供由政府购买的部分养老服务，这时候，由政府购买但实际上由民营养老机构负责具体生产和递送的这部分服务不属于机构化养老服务（私人埋单）的范畴，因为服务的费用是由国家承担，是为了实现公共利益，只是实现公共利益的手段不同而已。

综合以上四种类型的养老服务，它们在“十字”模型中的核心指向均是人的需要这一本质内涵，围绕着老年人的需要，构成了一个相互依赖、相互补充、相互协调的支持系统。虽然不同类型的养老服务在供给主体和产品属性上存在显著差异，但在不同时间、不同环境里相互配合，实现养老服务供给的责任分担和功能互补。从发展历程来看，其他类型养老服务是在家庭养老服务的基础上衍生出来的，而在当今世界各国尤其是不同社会保障制度下，养老服务供给的差异很大程度上在于对养老服务类型的侧重有所不同而已。例如，西方国家刚进入老龄化社会之时，养老机构备受推广，当养老机构在老年人照料上所产生的种种弊端暴露出来之后，社区照顾开始得到重视，随后越来越强调正式照顾与非正式照顾的相互补充和相互协调。而在我国，家庭规模缩小和家庭功能萎缩所引发的老人照料风险也要求其他类型养老服务的有效介入和补充。当一种类型的养老服务无法满足老年人的需要时，其他类型的养老服务形式可以给予补充，充分运用不同类型的养老服务资源，形成养老支持合力以更好地满足老年人的需要。正式养老服务可以为非正式养老服务形成有效补充，为老年人提供专业化的照料，而非正式照顾系统中的家庭养老服务和社区养老服务则可以满足老年人一般性的照顾需要，避免机构化养老服务的过度膨胀。同时，不同类型养老服务之间会相互作用，当某一种类型养老服务出现供给不足时，会对其他类型养老服务产生需求推动力，譬如，当老年人得不到家人的照料时，就很可能刺激对机构化养老服务或社区养老服务的需求。

“十字”模型将养老服务划分为四种不同类型，这为目前国内从事养老服务研究提供了一定的借鉴之处，毕竟一个有效划分养老服务的标准在目前国内的相关研究中还是非常缺乏的。从以上的理论分析和现实经验来看，这四种类型的养老服务均存在于当前的政策实践当中。然而在实际的政策设计过程中，还需要充分考虑哪种或哪几种养老服务需要优先发展，政策目标群体对哪种或哪几种养老服务的需求是最为迫切的，这就涉及到养老服务供给政策的战略设计问题。对于这一问题，后面的章节尤其

是农村养老服务需求评估会给予解答和分析。

2.3.3 养老服务供给与政府责任的相互关系

在本文的“十字”模型中，养老服务供给与政府责任存在相互影响关系，养老服务供给离不开政府责任的支持，政府责任反过来又会影响着养老服务的供给状况。

2.3.3.1 养老服务供给要求必要的政府责任

第一、养老服务的“产品组合”特性要求政府责任的合理定位

根据公共产品理论，社会产品可以被划分为公共产品和私人产品两大基本类别，不同性质的产品供给要求不同的政府责任，公共产品供给中的政府责任定位必然与私人产品供给中的政府责任定位存在巨大差异，甚至是本质的不同。但并不意味着政府在私人产品供给中就可以完全置身事外，不论是在公共产品供给还是私人产品生产上，都离不开政府责任的合理定位。犹如“一把钥匙开一把锁”一样，政府的一个重要职能就是向社会公众提供充足的公共产品，而私人产品是属于个人和市场的领域，私人产品的具体供给可以通过市场机制实现有效供给，政府还需要承担起宏观调控、市场监管等职能，使得市场和私人领域能够平稳、有效地运行。可见，不同属性的产品会影响到政府在其中的职能定位和责任定位，那么对于产品的属性界定上就需要给予细致考虑。

本研究将养老服务划分为四种类型，养老服务实际上是一种混合型产品，带有“产品组合”特性，需要根据具体情况才能对养老服务的产品性质加以判定，不能笼而统之地认定养老服务属于公共产品，或者武断地判断其就是私人产品。由于供给者的不同以及需求层次和内容的差别，养老服务其实包含了公共产品和私人产品的双重属性，关键要视其服务供给者和具体服务内容而定。譬如同样是生活照料，有的老年人是居住在家中由其配偶或子女照顾，这时候养老服务就显然是一种私人产品。如果是由政府供养的居住在养老院的“五保”老人，他们的生活照料则属于公共产品的行列，因为“五保”老人是社会弱势群体，生活无依无靠，生活照料所需的费用是由政府提供。除了生活照料外，养老服务还包括精神慰藉、医疗护理、文化娱乐和法律援助等方面，也可以视具体情况来确定它属于公共产品行列还是私人产品行列。不管某种物品是私人产品还是公共产品，其供给的有效运行必然离不开相关政府责任的必要支撑。同样的，由于养老服务带有“产品组合”特性，在不同属性的养老服务当中，政府责任必然也是存在差异的。

第二、社会情境变迁要求政府责任的调整

人类是在既定的社会经济环境下对某一事务进行思考和决策，就会形成该事务的决策情境。伴随社会经济背景的总体性变迁，人们所处的决策环境也处于不断变化当

中,那么具体到某一具体事务的决策,其决策情境同样处于变化当中^①。从新中国建立至今,社会情境大致可以分为三个不同阶段:建国后至改革开放初期、改革开放后至1999年、2000年至今。作出这样的阶段划分一方面主要依据我国农村养老服务供给的阶段特征和相关政策文件的颁布状况;另一方面,主要兼顾建国以来社会、经济、政治和人口发展中的重大事件和重大改革所带来的社会转型效应。第一,肇始于1978年的改革开放是我国经济和政治发展中的一个重要分水岭,我国在改革开放前后的经济体制发生了翻天覆地的变化,这对我国各个领域的政策制定均产生极其重要的影响;第二,我国在1999年开始迈入老龄化社会,诚如学界所说的“未富先老”,这与发达国家的老龄化有着本质区别。除了日本之外,发达国家65岁及以上人口占总人口的比例从7%提高到14%,所用的时间都在45年以上,而且进入老龄化社会之时已经基本实现现代化,而我国只用了27年时间,而且是在尚未完全实现现代化、人均GDP刚超过1000美元时就进入老龄化社会^②。

在三种不同的社会情境下,人们对养老服务的获得和要求也不一样,从而导致养老服务需求发生变化。在建国后至改革开放初期,养老更多是集中在温饱和基本生存需要的满足上面,而且农村老年人的基本生活照料问题基本上可以在家庭内部得以解决;在改革开放后至1999年这段时期里,农村家庭承包责任制的推行大大解放了农村生产力,农村居民生活水平得到相当程度的改善,农村老年人的照料问题伴随农村年轻劳动力向城市地区的转移而露出一定端倪,但这一时期养老服务需求更多还是停留在温饱和基本生活照顾上面,而且基本上还是可以在家庭内部得以满足,不过随着农村老龄化程度的加剧,农村老年人在精神慰藉、文化娱乐等其他方面的需求开始显露出来;进入21世纪以来,农村年轻劳动力向城镇的大规模转移、计划生育政策的负面效应等因素引发家庭规模缩小、照料功能萎缩,农村留守老人和空巢老人的照料问题已经越来越多地被暴露出来。而且,这一时期养老服务需求已不再简单地停留在基本生存上面,医疗保健和精神慰藉等需求已越来越成为广大农村老年人的迫切愿望。可以说,社会情境的变化破坏了传统的养老服务供给格局,引发农村养老服务供给与需求的变化。在目前的社会情境之下,完全依靠单一主体都难以实现养老服务的有效供给,老龄风险的普遍性要求政府和公共政策给予足够的支持,自然涉及到政府责任调整的问题。

前文将养老服务划分为四种类型,那么,在当前的社会情境之下,政策目标群体对不同类型养老服务的需求如何?这就关系到公共政策制定中政府责任定位问题,

^① 黄俊辉,李放.农村养老保障政策取向——基于情境认知的视角[J].中国农业大学学报(社会科学版),2011(3):170-177

^② 董红亚.“共担·互补·协调”的新型养老保障体系研究——以浙江省为例[J].中共浙江省委党校学报,2010(3):98-103

即，在政策设计环节中如何安排不同类型养老服务的关系和结构。从总体上看，要提升农村养老服务供给的有效性，政府责任就需要涵盖家庭养老服务、社区养老服务、机构化养老服务（政府买单）和机构化养老服务（私人埋单）四个方面，至于政府责任的重点放在哪一方面上，或者如何协调四种类型养老服务的关系，需要根据政策目标群体的具体需求意愿和偏好来安排它们之间的结构关系，在这当中就要充分了解和评估老年人的需求意愿和偏好，实现“在最合适的环境中养老”。当然，不同地区、不同历史发展阶段又会呈现出不同的特点。例如国际上一般认为 5-7%的老年人应该住在养老机构中，大部分老年人应该通过家庭和社区来解决照料问题，而非纯粹依赖机构化照料。虽然我国也曾提出过“9073”等类似的目标，即 90%的老年人依靠家庭照料，7%的老年人依靠社区服务，3%的老年人入住养老机构。但受养老观念和经济收入等方面的影响，农村老年人的特殊性和异质性更强，更需要充分了解和评估农村老年人对不种类型养老服务的需求意愿和偏好，实现四种养老服务的功能互补和协调发展。这样看来，自然需要对政府责任进行厘定，使其能够基本适应人口老龄化日趋加剧、城市化快速发展的新背景。

所以，养老服务的供给离不开相应的政府责任，从系统的角度看，政府责任涵盖家庭养老服务供给、社区养老服务供给、机构化养老服务（政府买单）供给以及机构化养老服务（私人埋单）供给四个方面，需要根据政策目标群体的需求，兼顾四种不同类型养老服务的关系。

2.3.3.2 政府责任对养老服务供给的影响作用

在当下的中国社会，很多不和谐现象的出现与政府未能很好地履行责任、未能有效地对社会公众需求做出及时而准确的回应有很大的关联，甚至，政府责任和职责的缺位被认为是当下中国发展失衡的主要症结所在^①。同样，在养老服务供给领域，不同类型养老服务的供给需要相应的政府责任，政府责任定位的恰当与否反过来又会影响着养老服务的供给状况。

从目前的研究成果来看，产品供给或某一政策领域中的政府责任已得到公共管理理论研究者和实务工作者的高度关注。尽管目前有关养老服务供给中的政府责任研究成果在国内还不算太多，但已经引起部分学者们的关注，政府应该在养老服务供给中发挥出相应作用是目前的共识，通过政府解决养老服务供给中存在的问题，基本主张就是强调政府在养老服务供给领域中承担起相应责任，包括政策责任、财政责任、监管责任，等等。养老服务有效供给自然需要政府承担相应责任，但笔者在此却要质疑

^① 吕炜，王伟同.发展失衡、公共服务与政府责任——基于政府偏好和政府效率视角的分析[J].中国社会科学，2008（4）：52-64

“现实中的政府责任是否就有效地指向养老服务供给中存在的问题”，即，政府制定的政策是否瞄准了政策问题。其中的一个主要原因就是政府责任的有效性问题，有时候公共政策及其当中的政府责任并没有促进问题的解决，而是走向其反面，导致了更多新问题的出现。那么，政府责任在养老服务供给领域中遇到了什么样的境遇？这就是政府责任对养老服务供给所带来的影响作用。然而令人遗憾的是，目前国内从事农村养老服务供给研究的学者还没有针对这一问题开展深入和系统的分析，特别是现实中的政府责任定位如何影响了养老服务供给，现实中的政府责任对养老服务供给的影响作用（或称为当前的政府责任导致什么样的养老服务供给状况）则明显没有受到学界足够的关注。

已有的大量研究已经表明，政府责任对社会经济发展和产品的供给会产生影响作用，但影响程度要视具体的研究领域而言。但当中一个基本的规律就是政府责任定位合理时，它会促进社会经济发展和产品的有效供给；当政府责任定位不合理时，它会阻碍社会经济发展和产品的有效供给。相似地，在农村养老服务供给领域，政府责任的影响作用也存在两种情况，当政府责任定位合理时，它会促进养老服务供给，提升养老服务供给的有效性；当政府责任定位不合理时，它会阻碍养老服务供给，降低养老服务供给的有效性。然后政府责任定位通过公共政策的形式影响着养老服务的供给现状。当制度安排无法满足老龄社会的发展需求，公共政策调节成为应对老龄化的必要手段之一，政府在应对老龄化中有着不可推卸的责任和无以替代的功能^①。有什么样的政府责任定位，就会有什么样的养老服务供给状况。这样，就可以大致地观察到政府责任定位、公共政策和养老服务供给状况的线性关系，即政府责任定位→公共政策→养老服务供给状况。

2.3.3.3 养老服务供给与政府责任：一个铜板的两面

从上面的分析来看，养老服务供给与政府责任之间是密切相关的，二者相辅相成、相互作用。养老服务供给离不开相应政府责任，养老服务的“产品组合”特性和社会情境的变化要求养老服务供给中的相应政府责任，养老服务供给需要合理的政府责任定位加以实现。如果养老服务供给得不到相应的政府责任支持，往往难以实现供给的有效性，特别是在转型期的中国社会，不断加剧的老龄风险使得政府责任的重要性不断凸显出来，不管是哪一种类型的养老服务，其供给都不完全依赖于某一主体，需要政府承担起相应责任。与此同时，政府作为制度的生产者，政府自身的责任定位反过来又会显著影响着养老服务的供给状况，当政府责任定位合理时，就会促进养老服务供给，提升供给的有效性；相反，当政府责任定位不合理时，就会阻碍养老服务供给，

^① 胡湛，彭希哲. 老龄社会与公共政策转变[J]. 社会科学研究, 2012 (3): 107-114

降低供给的有效性。

所以，养老服务供给与政府责任是“一个铜板的两面”的基本道理，二者之间存在相互影响的关系，缺一不可，养老服务供给需要相应的政府责任，政府责任定位不能不兼顾养老服务的特性。不管是从事理论研究还是从事实务工作，都关注政府责任对养老服务供给的影响作用，善于发挥政府责任对养老服务供给的促进作用，警惕政府责任对养老服务供给的阻碍作用。

2.3.4 对“十字”模型有效性的讨论

在“十字”模型的构建中，笔者遵循公共政策模型构建的一般准则，包括排列并简化现实、认定重要层面、符合社会现实、提供有意义的沟通、指导调查与研究并提出一定的解释^①。“十字”模型将养老服务划分为四种类型，即家庭养老服务、社区养老服务、机构养老服务（政府买单）和机构养老服务（私人埋单）。这为区别和具体研究养老服务提供了一种类型学的思路，有助于将不同类型养老服务的供给与需求，甚至是当中的政府责任进行细致和具体的阐述。那么，这样一种分类方式是否具备有效性。对于分类的评估标准，这里主要借用刘易斯·弗罗曼的分类评估标准^②：1、包容性。体系的分类是否涵盖所有可能的现象形式？换言之，分类是否包括了现象的所有层面？分类是否全面？2、相互排斥性。进行分类后的各类是否明确清晰，能否避免重叠？各类是否相互有别，有助于判断所属的类型？3、有效性。分类使用的概念，能否说明这些概念应该说明的东西？分类与它要说明的经验的世界是否非常吻合？4、可靠性。其他人是否可以用统一的方法来使用这种分类？它是否具备“为所有人使用”的特点？是否显示出所有人都可以以相同或者基本相同的方法是用分类的特点？5、分类是否使用了恰当的测定层面？6、操作性。一个现象是否能用一套属性来测定？分类是否适合测定？分类中使用的概念能否测定？7、区别对待。分类中使用的范畴是否具有意义？理论上是否有收获？综合以上七个标准，本文所构建的“十字”模型基本上可以涵盖目前养老服务的大部分类型，与现实中的大多数情况相吻合，并且“十字”模型当中的四种养老服务不管在产品属性，还是供给者上都具有互斥性，通过“十字”模型可以将现实中的养老服务做一个大致的分类。所以，本文所构建的“十字”模型还是具备有效性的。

本研究试图将农村养老服务的性质与类型和相应的政府责任联系在一起，期望在农村养老服务供给中做到具体问题具体分析。这一分类是基于理论上划分出

^① 当然，对于构建公共政策模型的准则不同学者还有不同观点。本研究主要采用了朴贞子和金炯烈关于构建公共政策模型准则的观点。主要考虑到他们的观点比较全面、合理，另外，这几方面的准则与本研究所涉及的模型构建具有很大的相似之处。详细请参见朴贞子，金炯烈.政策形成论[M].济南：山东人民出版社，2005：117-119

^② Lewis Froman. The Categorization of Policy Contents. In Political Science and Public Policy. Austin Ranney(Chicago: Markham, 1968), p46-48.转引自斯图尔特等.公共政策导论(第三版)[M].韩红译.北京：中国人民大学出版社，2010:53

来的,其学理性得到中国农村社会现实的证实。这一分类具备一定的理论和现实启发意义,为人们认识养老服务供给中的政府责任提供了一种新视角。当然,也必须要承认的一点就是现实中的产品性质、分类远远比学理化的分类复杂得多,本研究的“十字”模型是学理性的,主要是为了方便和服务于研究目的而提供的一种认识社会结构的视角。即使本文所构建的“十字”模型忽略次要因素,突出原型的本质特征,但模型毕竟还是对现实的模仿,难免会存在某些程度上的不足,与现实相比会存在这样或那样的距离,尤其是随着实践的发展,有可能会出现新的养老服务类型而无法被“十字”模型所完全包容。笔者构建“十字”模型的本意并非要对养老服务作出作出完全精确的划分,只是为了便于将“养老服务是人的一种需要”这一本质属性与不同养老服务及其供给主体有机结合在一起,在坚持福利多元主义原则的基础上便于本文的讨论。事实上,任何分类都应是相对的,绝对的、非此即彼的分类是不存在的。例如,艾斯平·安德森所提出的“福利资本主义的三个世界”,即保守主义、自由主义和社会民主主义三种福利国家,就难以将韩国、日本等东亚国家的福利模式纳入到其中。有学者就认为东亚国家的福利体制并不属于艾斯平·安德森所提出的“福利资本主义的三个世界”当中^②,甚至有西方学者针对东亚福利体制的特点就提出“生产主义的福利资本主义”(productivist welfare capitalism)^③的概念。同样地,本研究关于养老服务的类型划分在一定程度上也具有相对性和不可避免的局限性,需要伴随社会现实和政策实践的发展而作出相应调整。

2.4 政府责任对养老服务供求的影响

2.4.1 政府责任之于公共政策的重要性

2.4.1.1 政府责任承载于公共政策之中

政府责任是抽象和无形的,其履行与实现需要借助公共政策等手段得以体现和表达出来,一般而言,当政府意识到自己应该采取行动或承担相应责任时,往往会形成公共政策输出,公共政策输出一般是通过正式的政策文本得以表现出来。这里的政策文本是以文本形式表达出来而形成的方针、法律、纲要、规划、规定、计划、条例、规定、准则、方案、细则,等等。文本本身都是具备某种程度的意义,其背后的内涵往往相当丰富,尤其是对政策文本来讲,公共政策文本不仅隐含着决策者的价值取向

^① 古允文.东亚福利研究的发展与对台湾的启示[EB/OL].[2008-10-14](2012-10-27)
<http://www.npf.org.tw/tw/post/2/4813>

^② 林闽钢,吴小芳.代际分化视角下的东亚福利体制[J].中国社会科学,2010(5):181-193

^③ 西方学者霍利迪(Ian Holliday)提出的“生产主义的福利资本主义”就认为东亚福利体制是生产性的,经济发展居于主导地位,社会政策需要服务于经济发展这一目标,从而表现出社会政策对经济发展的从属性。详情请参见: Ian Holliday. Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia [J]. Political Studies, 2000(48):706-723.

和政策目标,承载着政府责任的定位,甚至还显示出公共政策文本背后所隐藏的决策规则及其内在逻辑。易言之,公共政策是政府责任的有机载体。在养老服务供给领域,政府在养老服务供给中的价值偏好与责任定位或者在公共政策文本中给予明确规定,或者隐含在公共政策文本当中。任何一项公共政策都是在特定的社会历史条件下制定并付诸实践的,政策环境与情境对政策制定发挥着渗透作用,公共政策反映着当时政策制定的情境。换句话说,对公共政策文本的解读和内容的分析同样可以展现出当时的历史背景与情境性,包括当时的政治、经济、社会、文化等时代背景和特征,以图超越文本字面含义,找寻出政策文本背后的深意。这里所说的背后深意就是指养老服务供给中的政府责任定位。任何产品包括私人产品和公共产品,其供给结构是在一定公共政策的指导下形成的,而公共政策本身就体现着政府责任的定位。

2.4.1.2 政府责任(定位)相比政府责任(执行)更具根源性

政府是直接地与其所在的社会联系在一起,所扮演的是对整个社会的管理、促进、引导和服务的角色^①。彼得斯也认为:“公共政策就是政府活动的总和,不管是政府直接进行的还是通过代理人进行的,这些活动都对老百姓的生活有影响”^②。政府责任,简单地说,就是关于“政府应该做什么”的问题,它是政府行动的基本依据。政府责任的履行无疑可以有助于社会问题的解决和社会经济的发展,美国著名经济学家林德特在其著作《Growing Public》一书中,通过对发达国家和发展中国家过去几十年的公共支出和经济增长关系的实证研究,证实了政府公共支出对经济增长有着积极的推动作用。但必须承认的是,现实中经常遭遇公共政策没能达到预期政策效果的状况,甚至出现“政策失败”或“政府失败”。要想政府这只“有形之手”发挥作用,必须要清楚、准确地定位政府责任。当中固然有政策执行的问题,更有政府责任定位的问题。

所以,这里先明确交代的是,政府责任包括政府责任定位与政府责任执行两类情形。前者是指政策制定甚至是政策本身设计得是否合理,是否瞄准政策问题所在。后者主要是指政策的执行,关注政策执行对政策效果所带来的影响,这主要是由政策执行的“自由裁量权”所引发。之所以要区分政府责任的这两类情形,那是因为公共政策过程中出现政府责任问题的以上两种类型,所开出的“药方”是大相径庭的,尽管二者都希望解决政府更好地履行责任,达致理想的政策效果。如果是“政府责任的执行问题”,那么应对方案必然是着力规范政策执行程序,确保政策执行者能够按照政策的真实意图按办事。如果是“政府责任的定位问题”,那么应对方案就是要瞄准政

^① 张康之.公共行政学(第二版)[M].北京:经济科学出版社,2010:105

^② Peters, G. American Public Policy: Promise and Performance[M]. New York: Seven Bridges Press. 1999.

策问题所在，确定解决政策问题需要政府承担哪些责任，责任的方向是什么，这属于政策制定过程的核心过程，包括界定问题、设定目标、设计方案等多个环节。

尽管政府责任执行（即政策执行）偏差也会是养老服务需求矛盾产生的影响因素之一，但其中更为重要的原因是政策本身的问题，即政策中政府责任定位的问题，即政府责任定位不合理导致的政策本身不够科学合理。因为相比于政府责任执行，政府责任定位于政策效果的影响更具根源性，可以试想下，如果政府责任本身定位就不合理甚至出现重大问题，即使政策执行得再完美，都难以得到理想的效果，甚至会出现南辕北辙的境况。

本研究所指的政府责任侧重于政府责任定位。不管在国内外公共政策领域，公共政策本身所导致的问题也是不容忽视的，从而要求决策者充分重视政策方案本身的设计以及政策中的政府责任定位。戴伊通过对美国福利政策的研究，结果发现政府的福利政策本身是导致贫困的一个重要原因，是政策放松了享受福利补助的资格要求，在迅速增加了福利支出的同时，还削弱了工作激励、鼓励家庭分裂，从而潜在地鼓励了人们逃避工作，对福利救助产生依赖，没有积极性去摆脱贫困^①。古今中外的很多社会福利政策实践均表明，社会福利中政府责任的合理定位是社会福利制度平稳、可持续发展的前提和基础。

2.4.2 公共政策需要满足政策目标群体的需求

自新公共管理运动以来，理论界和实务界一直都在寻求“重塑政府”的变革之道以改善政府绩效、提升政府能力，现实中大量出现私营部门和第三部门参与公共治理的现象，似乎让人感觉到政府的作用在很大程度上被削弱了。其实，政府在增进社会公共利益和满足日益增长的社会公共需求方面仍具有不可替代的作用，甚至在某些领域中更应该强化政府的责任与作用。

从人类社会的发展历程来看，社会成员的公共需求趋于变化发展当中，原有的部分公共需求可能会有所下降，新的公共需求会不断出现，或者改变需求的具体形式，政府需要承担相应责任并随着社会成员公共需求的变化与发展而随之作出调整。政府责任不存在完全的恒定不变，在任何产品和服务供给领域中，政府责任的“变”与“不变”可以表示为图 2-4 所示，并且政府责任定位的变化都通过公共政策这一有机载体表现出来。

^① [美]戴伊.理解公共政策（第 11 版）[M].孙彩虹译.北京：北京大学出版社，2008:108

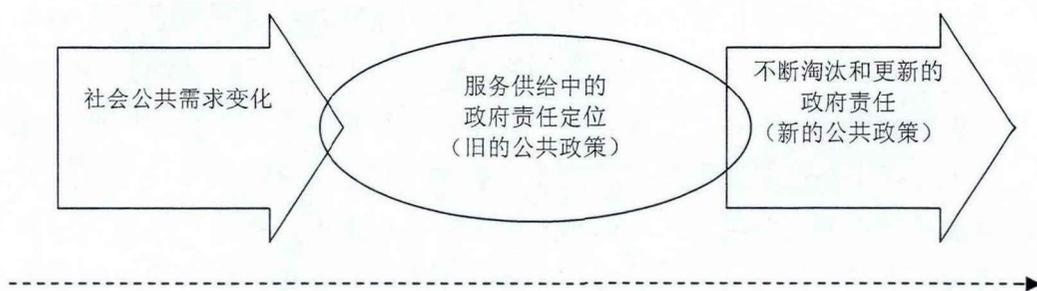


图 2-4 服务供给中的政府责任定位更新模式

Figure 2-4 Renovation of Government Responsibility in the Service Provision

纵观西方各国政府之发展历程,公共服务支出规模都呈现扩大的基本规律和态势,或者说走向了公共服务型政府。当然,公共服务的支出规模需要根据一国社会经济发展状况而限定在一定的合理范围之内。从斯密的守夜人政府,到凯恩斯的全面干预,再到撒切尔夫人的私有化浪潮,又到新国家干预主义和部分国家的“向左转”,政府的责任纵使几经变换,但究其本质,还是在于探求回应社会公众公共需求的政府责任之合理定位。英国学者诺曼·巴里称社会公众对福利的诉求和愿望为“福利命令”,姑且不论政府责任的具体形式,必须要承认的就是为社会整体谋求某种幸福状态是政府应该追求的目标和责任所在,“公共政策必然是趋向增加人们(个人或集体)的幸福和满足:无论是一种限制市场力量自由运作的消极政策,还是相信交易体系不能生产所有可欲东西的国家积极行动,在伦理上都没有什么区别”^①。这样看来,政府最基本的责任就是推动社会公众福利的增加,福利的增加就必然需要考察社会公众的公共需求。

可见,在实现产品有效供给过程中,均离不开合理的政府责任定位。在应对社会公众的公共需求时,政府须承担相应的责任。在养老服务供给领域,政策目标群体对养老服务需求的变化要求政府责任的适当跟进与调整,易言之,政府在养老服务供给领域的责任就在于根据政策目标群体的需求变化作出积极的政策回应。转型时期的当下中国,社会公众对养老服务的需求已经发生着变化:养老服务公共性程度的急剧上升,老年群体规模的扩张和养老服务需求的变化(包括总量和结构两方面),要求政府责任的相应跟进和合理定位。对政府责任而言,需要适应老龄化社会和老年群体的养老服务需求。政府在养老服务供给领域的责任在于通过合适的公共政策和调节工具实现养老服务的有效供给。这意味着政府一方面可以直接作为供给主体为农村老年人提供部分养老服务,另一方面可以通过有效的政策安排鼓励家庭、社区、市场等其他

^① [英]诺曼·巴里.福利[M].长春:吉林人民出版社,2005:12

主体参与到农村养老服务供给中来，满足作为政策目标群体——农村老年人对养老服务的需求。这种需求的满足包括两层含义，第一是从总量上说，通过政府责任的履行，农村老年人可以获得充足的养老服务，能够基本解决日常生活照料问题；第二是从结构上说，农村老年人不仅可以获得足够的养老服务，同时可以得到不同类型的养老服务，也就是说养老服务可以满足农村老年人的多种层次需要，既有物质和生活照料层面，又有精神支持层面。只讲求养老服务的总量而不顾其结构，容易导致养老服务供给与需求之间的不匹配，更无法实现养老服务供给的有效性。

所以，需要将政策目标群体的需求纳入到政府责任定位中来，在政策制定过程中充分考虑政策目标群体的需求。从政策目标群体——农村老年人的需求意愿即“需要什么”的角度来分析，如果政府责任是根据“农村老年人需要什么”的角度来定位与探讨，那么就可以有限的政策资源更好地满足农村老年人的养老需求，避免政策资源的浪费和公共政策的失效。否则，承载着政府责任定位公共政策必然会导致养老服务供给与政策目标群体的需求之间产生不协调，甚至出现矛盾冲突。换言之，公共政策需要满足政策目标群体的需求。

2.4.3 政府责任与养老服务的供给

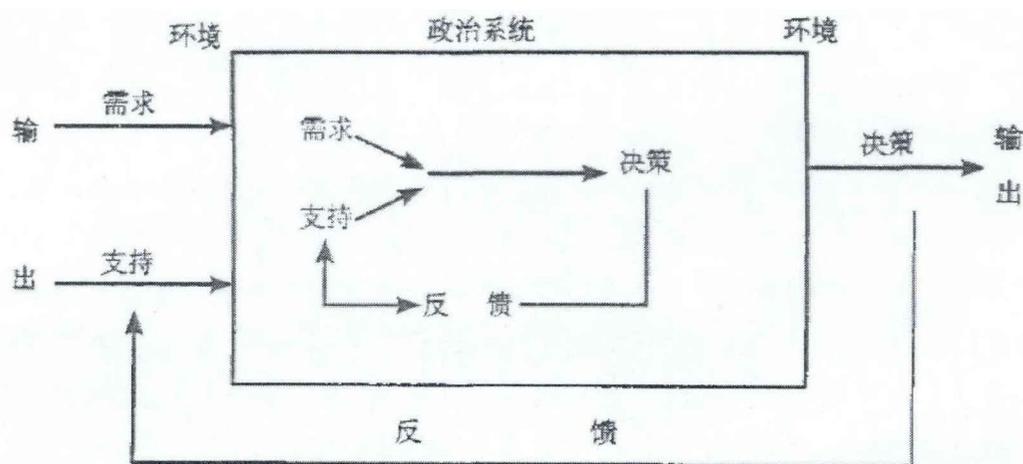
2.4.3.1 政治系统分析模式

美国的政治学家戴维·伊斯顿认为国家或政府就像生物系统一样运作，率先将系统论运用到政治学研究中，并建构了政治系统分析方法，他的专著《政治系统》、《政治分析的框架》和《政治生活的系统分析》被公认为政治系统分析的三部曲。伊斯顿就认为政治系统就是社会系统中与社会性价值的权威性分配有关的一系列互动行为，政治系统具备了一般系统所具有的基本性质，包括：1、政治系统都有自己的边界；2、政治系统都受环境的包围；3、任何政治系统都是开放的，它不断地与内部环境和外部环境发生互动，从而表现为政治系统的输入与输出；4、政治系统内部的各组成部分之间具有相互依赖型；5、政治系统是一个动态开放系统；6、政治系统是一个层级系统^①。国内学者俞可平还综合伊斯顿、比尔和乌拉姆、阿尔蒙德等人的观点，将政治系统定义为“是由一系列与决策有关的互动行为和互动角色组成的有机整体”^②。伊斯顿所描绘的政治系统论如图 2-5 所示。在图中，政治系统被自然系统和社会系统所组成的大环境所包围并在这一环境区域内运行，它不断地与外部环境发生互动（transaction），也就是政治系统的“输入”和“输出”，政治系统就是通过与外部环境的这种“输入”和“输出”来维持自身的稳定和发展。来自社会和公民的需求和支

^① 俞可平.权利政治与公益政治[M].北京:社会科学文献出版社,2005:8-9

^② 俞可平.权利政治与公益政治[M].北京:社会科学文献出版社,2005:8

持构成政治系统的“输入”，“输入”代表着外部环境对政治系统的刺激和影响，经过政治系统外部进入到政治系统内部，当这些“输入”被政策制定者所接受，政策制定者的决策就构成了政府的决定和行动，即“输出”，公共政策就是典型的政治系统“输出”，伊斯顿还区分了“权威性输出”(authoritative outputs)和“相关性输出”(associated outputs)。这些“输出”会对社会、经济和政治环境产生影响和变化。这些影响和变化可能会引起公民的喜欢或不喜欢，可能会解决旧问题的同时引发新问题，甚至是没能解决原有问题又引发新问题。“输入”可以说是环境对政治系统的刺激，而“输出”则是政治系统对环境的反作用，在政治系统中，“输出”与“输入”之间的相互适应是政治系统自我维持的关键，这种适应和平衡有赖于“输出”与“输入”之间的调适，这种调适是通过“反馈”来实现。“反馈”指的是“有关政治系统成员的需求、支持状况及其对输出的反映的信息向当局的传递”^①。这时候，公民与社会就会对政治系统进行“反馈”，通过“反馈”，政治系统才会不断地进行输入→输出→再输入→再输出……，从而使自己生生不息，无限延续。



资料来源：俞可平. 权利政治与公益政治[M]. 北京：社会科学文献出版社，2005：13

图 2-5 伊斯顿的政治系统输入—输出模式
Figure 2-5 Input-output Mode of Easton's Political System

另外，米歇尔、阿尔蒙德、阿普特等人从各自的角度在伊斯顿的基础上对政治系统的输入—输出模式作出改进和调整。自伊斯顿之后，政治系统分析就逐渐发展成为一个方法论流派，是当代政治科学中影响最大的分析方法之一，甚至在公共行政学等领域的研究中也大放光彩。政治系统分析方法适用于政府与社会的互动关系以及公

^① 俞可平. 权利政治与公益政治[M]. 北京：社会科学文献出版社，2005：12-15

共政策过程分析，考察政治系统或政府与外部环境之间的互动作用，主要回答外部环境如何影响了政府或决策？政府是否回应了外部环境的需求？等方面的问题。所有的公共政策过程，包括本文的养老服务供给政策，都由政府内部系统（政治系统）和政府外部系统（政治系统外部环境）两大系统组成，农村养老服务供给政策中的政府责任定位问题同样涉及政府与外部环境之间的互动关系，故政治系统分析方法同样适用于本文分析农村养老服务供给政策的政府责任定位问题。根据戴维伊斯顿的政治系统分析模式，笔者将农村养老服务供给政策的系统分析绘制成如图 2-7 所示。

2.4.3.2 政府责任与农村养老服务供给的系统分析

农村养老服务供给的政策过程涵盖于政府内部系统和政府外部系统当中。在政府外部系统中，农村养老服务的供给和需求之间相互影响，当然，在政府外部系统当中，还包括人口老龄化、城市化、工业化、计划生育以及其他影响因素，它们也是政府外部系统的重要环境变量，对农村养老服务的供给与需求也带来相应的影响，它们往往是通过农村养老服务供给与需求产生影响进而影响到政府责任定位。由于养老服务具有“产品组合”特性，笔者在本研究中将其划分为四种类型，一方面是每一种类型养老服务都存在一定的供给需求关系，更重要的一方面则是，四种类型养老服务的供给与政策目标群体的需求之间还存在匹配状况。这构成了农村养老服务的供给需求关系，反映着农村养老服务供求的基本状况。当养老服务供给不能满足政策目标群体的需求时，或者养老服务供给与需求之间不相匹配时，就会对当前的公共政策或政府内部系统带来压力，也就是图 2-6 中的“要求”。因为这时公众或社会往往希望“政府做点什么事情”或者希望“公共政策做出点什么调整”以解决养老服务的供需矛盾，政策目标群体的养老服务需求是环境影响政府责任定位的要素之一，是政策过程的必要条件。当公众或社会的需求穿过政府内部系统的边界而进入政府内部系统，经过决策者的筛选、提炼，被纳入到公共政策制定中来的时候，也可以推动政府在农村养老服务供给政策中的责任定位调整，也就是图中的“要求”。当“要求”透过政府内部系统的界限进入到决策过程并被决策者采纳时，可以推动政府责任定位的改变。整体而言，政府责任定位并非空中楼阁，而是来源于政府外部系统的“要求”，为农村养老服务供给政策过程提供信息和动力，驱动着整个政策过程。

农村养老服务供给的政策制定发生于政府内部系统，同时它也是政府责任定位的发生场所。当决策者对农村养老服务供给问题达成共识时，就会形成农村养老服务供给中的政府责任定位，即政府应该干些什么、责任定位于什么方向，等等，然后通过公共政策的形式向外部系统进行输出，作用于养老服务供给。公共政策是现代政府输出的主要产品，当中不仅蕴含着政府的价值导向、目标取向和实现工具等方面的基本

指向，将政府自身对社会事务的责任定位蕴涵其中，是联结政府和社会的基本纽带，政府正是通过一系列的公共政策，实现其对社会各项事务的管理，构建良好的社会经济、政治秩序。可以说，公共政策就是政府责任定位的有机载体，如同政治系统分析中的“输出”，养老服务的供给现状就是在一定的政府责任定位下所达成的。当政府责任定位确定之后，就会形成一定的公共政策作用于养老服务供给，从而导致相应的养老服务供给状况，而这一供给状况体现出政府在养老服务供给中的责任定位，养老服务供给与政策目标群体的需求之间产生相互作用，当供给与需求相适应时，养老服务供给的有效性就会提高。相反，当供给与需求不适应时，养老服务供给的有效性就会降低，这就是政府责任定位对养老服务供给的反作用，意味着政府责任合理定位在政策过程中的重要性。同时，这也凸显政府责任定位需要反映出政策目标群体的需求，在农村养老服务供给政策中，需要将政策目标群体的需求纳入到政府责任定位中来。

从政府责任与养老服务供给的系统分析过程来看，整体上发生着“刺激→系统→反应→结果”的过程，并不断地发生输入→输出→再输入→再输出……。此图的意思是说在老龄化、城市化、工业化的宏观背景下，农村老年人对养老服务的供给需求状况发生变化，从而需要政府责任定位的相应调整。政府责任定位通过公共政策作用于政策目标群体，从而影响着养老服务的供给结构，进而影响着农村老年人对养老服务的获取，养老服务的供给状况是在一定的政府责任定位之下形成的，其与农村老年人的需求是否相匹配，就表现为是否出现养老服务的供需矛盾，只有当政府责任定位反映着农村老年人的需求时，也就是将农村老年人的养老服务需求纳入到政府责任定位，以公共政策的形式作用于养老服务供给，才会实现养老服务供需的平衡。

可见，在养老服务供给政策设计中，一个关键环节就是判断政府自身在养老服务供给中的责任定位，在面对不同类型养老服务时，如何协调它们之间的地位和关系。

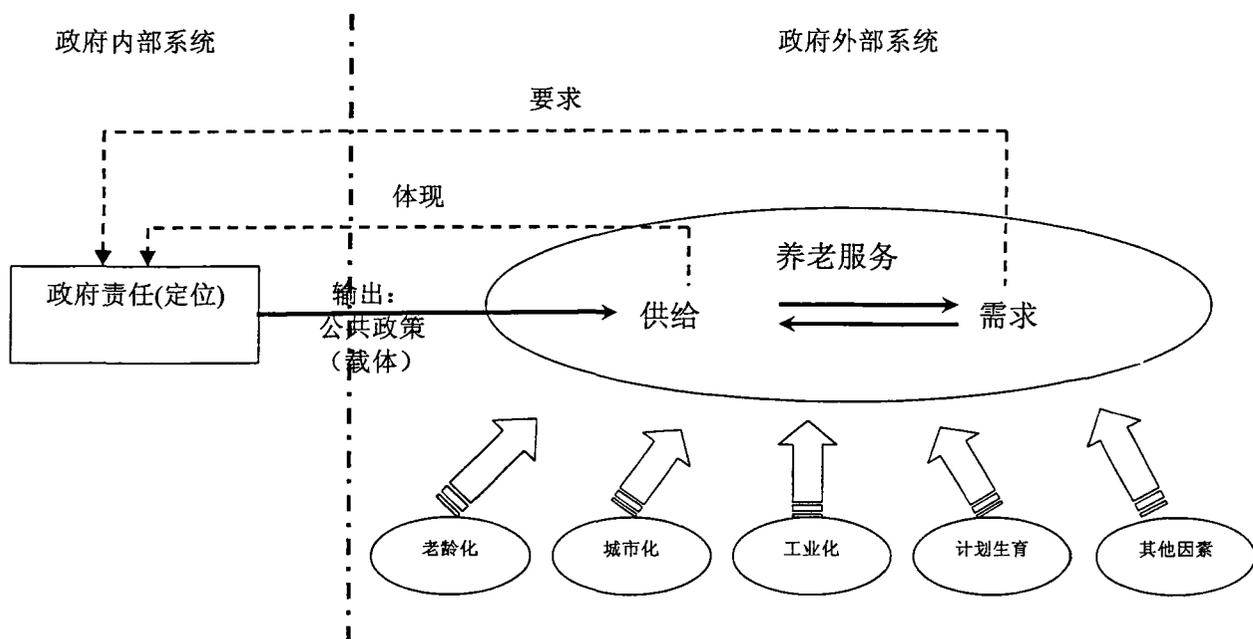


图 2-6 政府责任定位与农村养老服务供给和需求的系统分析

Figure 2-6 System Analysis of Government Responsibility and Supply and Demand of Rural Old-age Service

2.5 本章小结

本章内容结合公共产品理论和社会支持网络理论的相关理论知识，构建一个养老服务的分类模型——“十字”模型，将养老服务划分为家庭养老服务、社区养老服务、机构化养老服务（政府埋单）和机构化养老服务（私人买单）四种类型，并对四种类型的养老服务的性质、供给者给予了讨论。同时，将养老服务供给和政府责任两个变量放在“十字”模型中加以讨论。养老服务的供给离不开相应的政府责任，从中确定实现农村养老服务有效供给的政府责任要涵盖家庭养老服务、社区养老服务、机构化养老服务（政府埋单）和机构化养老服务（私人买单）四个方面，指出政府责任需要根据目标群体的需求而合理安排养老服务供给；政府责任反过来会影响着养老服务供给状况。当政府责任得到合理定位，会提升养老服务供给的有效性；当政府责任没有得到合理定位，会降低养老服务供给有效性。本章的主要贡献在于从理论上得出养老服务供给与政府责任之间的影响关系，即实现不同类型养老服务的有效供给，需要相应的政府责任，而政府责任又反过来会影响着养老服务的供给状况。最后，指出政府责任定位通过公共政策的输出，影响着养老服务供给状况，由于农村老年人对不同类型养老服务存在不同的需求，当需求与供给发生相互作用时，就会表现出养老服务供

给与需求的匹配状况，政府责任定位需要契合农村老年人对养老服务的需求，才能实现养老服务供给与需求的匹配，这些方面均为后文提供理论认知的准备。

第三章 农村养老服务的供给状况及其问题

本章按照前面所划分的四种养老服务类型，从家庭养老服务、社区养老服务、机构化养老服务（政府买单）和机构化养老服务（私人埋单）四方面着手加以分析。基于学术研究中“让事实说话，用数字证明”的基本准则，本章通过开展实证调查和收集统计数据，借助一手材料和公开数据进行论述。在家庭养老服务供给方面，主要调查问卷和访谈材料，了解当前农村居家老人的养老状况和家庭养老服务的供给现状；在社区养老服务供给方面，主要通过问卷调查和访谈资料，了解和分析社区养老服务的供给现状；在机构化养老服务（政府买单）供给方面，主要通过通过对 A 省农村养老服务机构数量、集中五保供养老人、供养标准、财政支出等方面进行总体介绍；在机构化养老服务（私人买单）供给方面，主要对部分农村民营养老机构的负责人进行访谈，了解农村地区民营养老机构的发展状况。此外，为反映出农村老年人对养老服务需求的特征，本章将通过 A 省农村地区的实地调研数据，从服务类型、支付意愿、服务内容等方面开展需求评估，并运用 Logistic 回归模型对社会化养老服务需求意愿的影响因素进行回归分析。最后通过农村养老服务供给与需求的考察，分析农村养老服务供给与需求之间的匹配状况以及所存在的问题。

3.1 数据来源和样本特征

3.1.1 数据来源与抽样设计

本研究所使用的数据来源于 2012 年 7 月至 10 月所组织的“A 省农村社会保障问卷调查”。本次问卷调查采取分层抽样和随机抽样相结合的方式进行。根据 A 省境内社会经济状况自南向北呈现出的阶梯状特征，从南部、中部、北部三大区域分别选取符合要求的调查对象进行问卷调查。调查对象为 A 省下辖 49 个县（县级市）中具有农村户籍且居住在农村家中的 60 岁及以上的居民。

抽样设计时，以县（县级市）作为初级抽样单位，将 A 省 49 个县（县级市）按照南部、中部、北部三个区域进行分层。由于时间、人员和经费等方面的制约，本文选择在 A 省的 21 个县开展实地调研，在三个区域中分别抽取出具有代表性的 7 个县（县级市）后，接着在抽取出来的每一个县（县级市）中，再抽取出 2 个有代表性的乡镇，在抽取出来的每一个乡镇当中，抽取出 2 个有代表性的村。最后，在每一个被抽出来的村中按照随机抽样的方式选择调查对象。

本课题组在 A 省的南部、中部和中部分别发放 400 份问卷, 共计发放 1200 份问卷, 回收 1182 份, 其中有效问卷 1051 份, 合格率为 87.58%, 其中南部地区 302 份 (占 32.8%)、中部地区 280 份 (占 30.5%)、北部地区 338 份 (占 36.7%), 1051 份问卷分布在 A 省 21 的县, 55 个乡镇、112 个村。

3.1.2 样本的人口社会学特征

1051 个样本数据的人口社会学特征等详细情况如表 3-1 所示。在个人特征方面, 男女性别人数分别为 49.9% 和 50.1%, 比例近乎 1:1。平均年龄为 69.58 岁, 被访者的最大年龄为 96 岁。在文化程度方面, 没上过学的高达 44%, 小学的比例占 37.5%, 初中仅占 14.4%, 高中及以上的比例很低, 共计仅占 4.1%, 这表明农村老年人的受教育程度普遍较低。在经济收入方面, 被访者的个人年收入平均为 7176.1 元, 低于 A 省农村居民家庭人均收入 9118 元的水平, 样本数据中最高的个人年收入高达 120000 元, 同时约有 10% 的被访者表示自己基本上没有经济收入, 衣食住行完全依靠子女和家庭成员。经济收入主要来源于以下几个方面, 养老金/养老补贴 (60.2%)、农业收入 (43.4%)、家庭成员赡养费 (26.1%)、打工 (11.6%)。这在一定程度上表明我国近年的农村养老保险制度改革与建设取得很大成效, 养老金已成为农村老年人经济收入的主要来源之一, 尽管养老金额仍然偏低。被访者身体状况总体较好, 其中有 38.8% 的老年人表示自己的身体健康水平处于“好”的状态, 对自己身体健康评价为“一般”的占 39.7%, 评价为“差”的老年人也占有 21.5%。另外, 不能自理和半自理的老年人在样本总量中接近 10%, 这在一定程度上表明农村老年人目前的身体状况尚可, 不能自理的情况不算普遍, 但存在一定的健康风险。

在家庭状况方面, 大部分农村老年人的婚姻状况是完整的, 该比例高达 76.2%, 同时丧偶的比例占 21.9%, 未婚和离异的农村老年人所占比例很低, 不到 2%。在子女数量上, 农村老年人平均拥有 1.39 个儿子和 1.32 个女儿, 最少的自然就是没有儿女, 最多的则有 9 个儿女。在居住安排上, 农村老年人空巢比例达 39.8%, 较高的空巢率和逐渐减少的子女数量与已有的研究结果相一致。这在很大程度上是快速城市化和计划生育政策所引发的农村空巢老人或农村留守老人现象, 在全国范围内也具有普遍性。

晚年生活满意度是农村老年人对自己所处的日常生活环境的评价。对目前生活状况表示“比较满意”和“很满意”的比例高达 54%, 对目前生活状况表示“一般”的占 31.3%, 表示“很不满意”和“较不满意”的比例为 14.7%。调查结果表明大部分农村老年人还是满意目前的生活状态, 与此同时, 相当部分的农村老年人对自己目前的晚年生活只感到一般, 有少数的农村老年人对自己的晚年生活感到不满意, 有改善

目前生活状况的潜在需求与动机。

表 3-1 被访者的基本状况
Table3-1 Basic Status of the Respondents

		频数	百分比(%)	均值	标准差	最小值	最大值
性别	男	524	49.9	1.500	0.500	1	2
	女	527	50.1				
年龄	60-69 岁	570	54.2	1.570	0.682	1	3
	70-79 岁	366	34.8				
	80 岁及以上	115	11.0				
文化程度	没上过学	460	44.0	1.790	0.839	1	4
	小学	392	37.5				
	初中	151	14.4				
	高中及以上	43	4.1				
个人年收入	0-2000 元	405	39.2	2.700	1.685	1	5
	2001-4000 元	149	14.5				
	4001-6000 元	135	13.1				
	6001-8000 元	39	3.8				
	8001 元及以上	303	29.4				
健康状况	差	211	21.5	2.170	0.757	1	3
	一般	390	39.7				
自理状况	好	381	38.8	2.890	0.360	1	3
	不能自理	18	1.7				
	半自理	75	7.2				
婚姻状况	完全自理	952	91.1	1.760	0.426	1	2
	婚姻不完整	248	23.8				
当前居住方式	已婚完整	796	76.2	0.400	0.490	0	1
	非空巢	630	60.2				
存活儿子数	空巢	417	39.8	2.360	0.836	1	4
	0 个	130	12.5				
	1 个	522	50.1				
	2 个	275	26.4				
存活女儿数	3 个及以上	114	11.0	2.260	0.976	1	4
	0 个	258	24.9				
	1 个	382	36.8				
	2 个	262	25.3				
晚年生活满意度	3 个及以上	135	13.0	3.550	0.879	1	5
	很不满意	48	4.6				
	较不满意	106	10.1				

		频数	百分比(%)	均值	标准差	最小值	最大值
地区	一般	329	31.3	2.040	0.834	1	3
	比较满意	468	44.6				
	很满意	99	9.4				
	南部	302	32.8				
	中部	280	30.5				
	北部	338	36.7				

3.2 农村养老服务的供给现状

3.2.1 家庭养老服务

3.2.1.1 不同老年群体的家庭养老服务供给状况

从社会支持网络理论来看,家庭不仅仅是基础性养老资源的来源,而且其支持力的大小在很大程度上影响着老年人对其他社会支持的需求。表3-1的结果显示,有近40%的农村老年人处于空巢居住状态。相比非空巢居住的老年人来说,空巢居住的老年人在日常生活中得到子女照料的频率一般会有所降低,这往往需要其他主体在社会支持上给予适当的补充,以弥补子女不在身边所造成的照料资源不足(尤其是自理能力有问题的老年人),这种社会支持既包括物质生活和日常照料层面,又包括精神支持层面。老年人空巢居住或者独居的发生在一定程度上受到计划生育政策“推力”和城市化“拉力”的双重作用。20世纪八十年代开始推行的计划生育政策,使得家庭人口规模日趋缩小。在计划生育政策还未得到放宽的前提下,家庭小型化、核心化进程仍在加快。1990年A省平均每户家庭人数为3.75人,2000年下降到3.30人,2011年进一步下降到3.07人,在20年的时间里减少了0.68人,A省农村平均家庭户规模更低,为3.03人。与此同时,城市化进程快速推进,农村年轻劳动力的城市流动和异地就业越来越变得普遍和常态化,这客观上也加快了农村家庭的“分离”。以生病照料为例,本课题组的调查结果(参见表3-2)表明,有15.5%的被访者表示“身体不适时,家人没有给予照料”。另外,广州社情民意研究中心于2012年7月开展了“留守老人问题——广东农村村民看法”的民意调查。调查结果(参见图3-1)显示,有52%的被访者认为“生病无人照料”是最大顾虑,其次是“生活自理困难”。在本研究的实地访谈中,有老年人也表示出同样的忧虑。

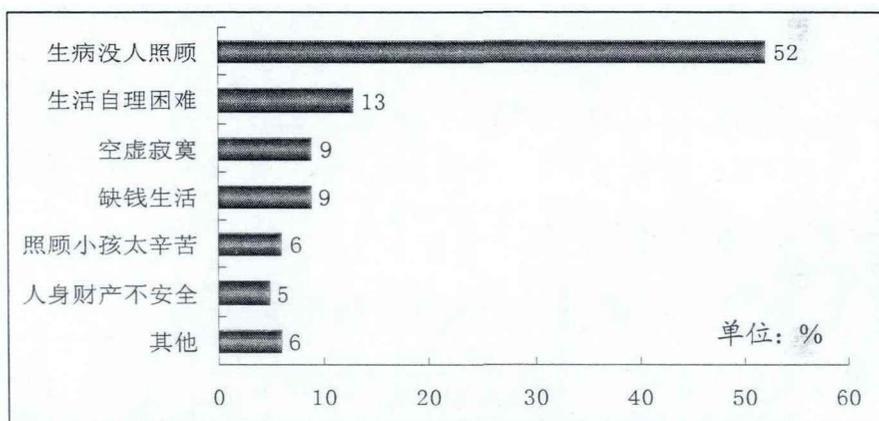
老年人L01, 65岁,两个女儿都嫁出去了,目前只与老伴一起住:

女儿都嫁出去了,我没有儿子。现在还好,与老头一起(住),他比我大5岁。

以后就我一个人的话，哪天在家不行了，没人知道呐。平时很多事情也要人帮下啊，特别是现在年纪大了，身体容易出问题，病了总得有人陪着好，哪个医院好，怎么坐车，有自己人带着才行，（医疗）报销程序我又不是特别懂。（访谈资料，编号：TX20120720L01）

表 3-2 当身体不适时，家人是否给予照料
Table3-2 Are you taken care of by your family members when you are ill?

	频率	百分比 (%)	累积百分比 (%)
是	881	84.5	84.5
否	161	15.5	100.0
合计	1042	100.0	



资料来源：广州社情民意研究中心 2012 年 7 月的“留守老人问题广东农村村民看法”的民意调查

图 3-1 留守老人养老的最大问题
Figure3-1 The Biggest Problem of the Left-behind Elderly

除了日常生活照料和生病没人照顾问题之外，部分农村老年人还面临着精神空虚的问题。访谈中，部分农村老年人表示了同样的忧虑和担心。

老年人L02，63岁，一个女儿，一个儿子，目前独居：

我一个女儿，一个儿子。大女儿嫁出去了，主要过年的时候回来看看，儿子现在在城里上班，就放假有时候回来下，平时就我自己一个人（在家里）。有时候不舒服也不好意思找儿子，他工作忙呀，他一个人在外面很辛苦呐，又经常加班……平时就看看电视，有时候出去溜达溜达，没事得找点事干，一个人无聊。隔段时间给女

儿、儿子他们通个电话，心里就感到欣慰点。（访谈资料，编号：TX20120720L02）

老年人 L03，70 岁，老伴三年前去世，两个儿子，目前独居：

孩子在外面上班，村里就我们这些老人多，我孙子也上初中了，不用我带，他们一些人也有在家带小孩。我吃过午饭就睡个觉，起来就在家门口和几个老家伙聊聊天，他们一些人跟我一样都是自个住。年纪大了，孩子又不在身边，老伴三年前去世了，（因为）心肌梗阻呀，自己一个人住有些时候心里很是感到孤独。不像以前了，大家（家人）都住在一起或者住的很近，平时照应很多。（访谈资料，编号：NT20120507L03）

老年人 L04，68 岁，两个女儿，一个儿子，目前只与老伴一起住：

女儿和儿子他们早成家了，现在我们二老住一起。平时我们二老身体还行，儿子回来看我们比较少，当然了，他要工作，又有自己的家庭。两个女儿比较经常来看我们，平时都有电话联系我们，过年还给我们点钱，我不要她的，她们都不容易。我自己有（钱），年纪大了，吃不了多少。平时和老伴找点农活干，种了些菜，有时候和其他老人坐一块聊聊，我又不打牌，很多时时候的确感到清闲过头了。（访谈资料，编号：TX20120722L04）

当然，并非所有农村老年人都感到生活空虚和无聊。这部分群体往往都是在家庭内部就能得到日常生活、精神支持等方面的社会支持。比如：

老年人 L05，65 岁，三个儿子，一个女儿，目前与老伴、大儿子、大媳妇、孙子一起住：

我们家，五口人，我、老头、儿子、媳妇和孙子。我们二老感情不错，媳妇很好，对我们二人照顾还是周到的。二儿子和小儿子也常回家吃饭，他们三兄弟感情很好。吃穿不愁，我们家又有男孙，做老人盼的就是有（男）孙子……；我现在还能动，还种菜卖，平时没闲的。（访谈资料，编号：TX20120722L05）

老年人 L06，60 岁，一个儿子，一个女儿，目前与老伴、儿子、媳妇、孙子住一起：

村里这几年在老人活动室上投了些钱，里面装修过，也增加了桌椅麻将、棋牌、电视，去的人挺多的。里面很多人打牌，我平时都有去（打牌），基本上天天去，那里人多，打牌啊，聊聊天，还提供开水，村里老人都评价不错……人多聊天，打

牌呀，自然就（感觉）不厌闷。（访谈资料，编号：TZH20120722L06）

相比较而言，农村中的空巢老人相比非空巢老人缺乏家人的支持，这种支持包括物质层面的，也包括精神层面的。从以上的访谈材料来看，空巢老人没能获得足够的家庭照顾，从而表现出对生活的忧虑和精神空虚感。特别是在目前农村年轻劳动力大规模向城市转移的过程中，部分农村老年人已感受到家庭照料的不足，并给实际的生活带来了负面影响。

3.2.1.2 老人照料给家庭成员带来的压力

除了老年人表示对日常生活照料和精神空虚感到忧虑之外，部分农村家庭成员对老人照料表示出忧虑和无奈，甚至对老人照料表示出一定的压力，既包括经济压力，也包括精神压力。

留守妇女 F02，31 岁，没有参加工作，爱人在城里工作，她与 5 岁的女儿和公公住一起：

我在家就主要照顾着小孩，他上幼儿园中班，每天接她上学放学，我公公年纪大，68 岁，我平时也要看着他，如果病了还要带他看病，她脚走路不是太好，去看病很是麻烦，小毛病就让医生上门来看。今年过年时，他说心口疼厉害，还好那时我老公在家，就找个车子送她到医院去，平时，小的、老的都我一个看着，也挺累的，事情很繁琐。每个人都有老的一天，走不动，就要人看着，其实跟小孩也没太大区别。（访谈资料，编号：TX20120722F02）

F03，59 岁，在自己村里开小商店，家中五口人，包括自己 89 岁的父亲：

有父亲今年 89 岁，都快 90（岁）了。年纪大了，有老人痴呆，记性不好。基本上每天都说不见了钥匙，每天都跟我说让我帮他找。其实呢，是他放在房间衣柜下面的抽屉里。我帮他找嘛，基本上都是在那里找到的，有时候找不到了索性就给他配一把，都配过好多次了，人都烦啊，你说对不对？我不可能天天都围着你这点事转呀，我有时候还要忙进货的事情。他（他父亲）又老喜欢出去外面走，每天下午睡过午觉都要出去，有一次还走出去没有回来吃晚饭，我们家人都出去找，后来被派出所的人送回来，才知道他走到其他村去了，不认识路回来。我叫他平时不要出去走，他死活都不肯，还跟我找过好几次呢。（访谈资料，编号：H20120722F03）

F04，58 岁，有两个女儿，都成家了，目前只与 61 岁中风的老伴住一起：

他三年前中过风，现在不能行走，都要坐轮椅，有时候女儿他们会回来看我和他爸，平时就我一个人看着他，他不能动，我如果走远了，没人看着他。早上出去买点肉和菜回来做饭，主要就是看着他，哪有很忙时间去干其他的，请个人要花很多钱，我们家没那个条件，没办法，就自己看着他了。（访谈资料，编号：J20120722F04）

F05，42岁，已婚，与配偶、女儿住在XX市，父母住在农村：

我在XX市工作，自己又有家庭、小孩，有时候回去看下父母，有时候接他们到我那住一下……不是我不愿意照顾他们老人家，他们到了城市里又不习惯，我又不可能老往他们那里去，他们现在身体还好，假如以后身体不行了，那要么给他雇个人。我要工作没办法照顾他们，住养老院的话，可能要花不少钱，这也是个问题。另外，也担心养老院的人照顾不好，服务、伙食各方面肯定比不上自己家的。（访谈资料，编号：TX20120722F05）

F07，49岁，已婚，目前与丈夫、公公住在一起：

我的女儿早成家，儿子也上三年级了。大儿子在其他镇里工作，今年刚结婚，小儿子还在读博士。平时就我和我老公和老头子三人，我老公现在还是村干部，平时杂事也多，家务这些事情都我一个人干……老头年纪大，以前中过风，手脚不好使，一天三餐都要喂他吃。还要帮他擦身、洗衣服什么的，很烦的，很多事情都不能做。如果要去医院的话，那就更麻烦了。如果不是他的话，我也打算出去找点活干，我们家经济条件也不是特别好，以后自己老了，什么都要钱。可以的话，趁自己还有能力，多赚点钱才好。（访谈资料，编号：TZH20120722F07）

从以上的访谈材料来看，传统的家庭照料方式在人口老龄化以及城镇化快速发展的背景之下已表现出不适。而在当下中国，老人长期照护体系还没有建立起来，更未给予家庭老人照料者提供适当的援助，单纯依靠家庭的传统照料方式已难以持续，家庭中的老人照料者也表示出经济和精神上的双重压力。

3.2.2 社区养老服务

3.2.2.1 社区养老服务的主要形式

在这十余年的时间里，A省的社区养老服务得到了较快的发展，一方面是由于相关政策的实施与扶持，另一方面是由于各地方政策实践的尝试与探索。最典型的案例就是N市L区的养老服务网、S市C区采用政府购买服务的方式向居家老人提供养老服务。而在农村地区，也有不少典型做法，譬如G县倡导的农村老人集中居住模式得

到民政部的推崇并作为典型案例向全国各地进行推广。中央电视台新闻联播还曾以“落实全会精神，推动科学发展”为主题，报道 A 省着力加快养老服务体系建设的状况。

总体来说，A 省农村地区的社区养老服务的主要形式主要有集中居住、志愿者服务、社区中心服务等形式。

第一、集中居住形式

集中居住形式的社区养老服务主要是依托农村集体，发挥村组内老人之间、村民之间的互助作用。例如，G 县的 D 村就依托集体经济和已有的土地，兴建社区老年公寓，并成立养老服务中心进行管理，本村符合条件的老年人可以办理入住，通过让村中的老年人（尤其是独居老人、空巢老人）入住社区公寓，发挥公寓中低龄老人照顾高龄老人的作用，发挥老年人之间的相互帮扶作用，从而实现老年人之间的互助行为。在 G 县 D 村的老年集中居住点中，老年人就自发地组织了许多一帮一、二帮一、三帮一等形式的互助行动。详细可参见附录 6：G 县 D 村集中居住合同书。这一方式在农村集体经济发达的地区（如 J 县的 Y 村、H 县 B 村等等）和经济欠发达的地区（G 县 D 村等）都开始普遍起来。随着农村老年人口的增加，单纯依靠农村集体经济的集中居住或社区养老服务就开始显示出资金来源的问题。经济欠发达的 Y 市 XC 村的村干部 W01 就谈到，社区养老服务建设的资金来源问题：

是有这么一回事（社区养老服务），人口老龄化嘛，我知道的。但是我们村经济不发达，很多事情没办法做。你说建养老服务中心，你要活动场所啊，设备啊，还有就是要雇人，需要很多经费的。你说都要村里解决，能行吗？你收费嘛，不见的人会来。单纯依靠村集体怎么行呢？我们这里不算是发达地区，后面肯定会遇到很多资金问题的。如果村里经济条件本身就很好的话，那就不存在这个问题了。（访谈资料，编号：Y20120508W01）

第二、志愿者服务形式

志愿者服务形式的社区养老服务，主要是依靠村组中的志愿者为本村的空巢老人、独居老人提供义务性上门服务。例如，Y 县的 L 村是一个经济欠发达的村庄，社区养老服务主要村委会牵头，实施志愿活动以推动本村的社区养老服务发展，为本村的部分独居老人、空巢老人以及不能自理的老人提供上门照顾和服务。有关志愿者服务形式的内容可参见附录 7：Y 市 L 村的志愿者形式的社区养老服务。

Y 县 L 村的养老服务小组负责人 S01 就说：

应该说我们 2001 年到 2003 年分别成立了老年活动中心，老年人体育协会。主要成

员是农村退休工人、退休干部和对活动有兴趣的农民……为什么要办居家养老呢？在整个镇中我们村是老龄化很严重的村，有空巢老人病了没有理，村委会就在2007年成立养老服务站。居家养老委员会加强宣传，强调志愿活动，在党员和村干部大会中进行宣传，成立养老服务站。我们是经济薄弱村，村里又拿不出钱，就提倡志愿者服务，一开始就有20多人报名，纯粹是义务性的，由村的干部担任小组组长，分成8个小组。细化服务内容，说实话，我们以前也没有搞过，也没有经验。出去外面也学习过，网上看过，学习人家的经验。把服务内容罗列好以后，经过梳理，服务内容包括生活照料、家庭服务、康复护理、医疗保健、精神慰藉……现在有68个服务对象，分为空巢、三无、独居，我们根据他们的服务需求，再分为重点服务对象和一般服务对象。分好后，按照居住地来安排，强调志愿者三个一。要求志愿者每天寻看服务对象一次；养老服务站每个月15号志愿者集中起来交流，看有什么问题需要进一步改进；每个季度对服务对象评估一次，设立健康档案。（访谈资料，编号：Y20120507S01）

与此同时，志愿者服务形式的社区养老服务虽然在农村地区也逐渐普遍起来，但这一社区养老服务形式本身也面临着服务人员和资金方面的难题。Y县L村的养老服务小组负责人S01就说：

现在我们遇到的问题主要两方面：一是人员的问题，因为我们是志愿者活动，靠大家志愿报名参加的，而且活动者都是退休工人、退休干部，他们自己都是老人，也会遇到身体不好的时候，而且也出现人员不足的情况；第二是资金的问题，村里给我们很多支持，最开始的时候村里一些干部比较支持我们的工作，投资了7-8千元建立老年人活动中心，让我们能够有个场所。但是服务站运转了五年，很多方面要深入下去，比如要照顾的老人越来越多，相应的设施条件都需要增加，资金方面问题还是很大的。我们服务小组本身又没有收益。（访谈资料，编号：Y20120507S01）

第三、社区中心服务形式

社区中心形式的养老服务主要是指农村老年人到本村的社区养老服务中心、老年人活动场所（中心）使用各种设施，接受各种养老服务。虽然社区养老服务在近年才开始发展起来，但在“夕阳红”工程和“社区老年福利服务星光计划”实施方案等政策的带动下，农村地区的社区养老服务中心、老年人活动场所（中心）也获得了一定的发展，并逐渐成为老年人获得养老服务的主要场所。

但从表3-3的调查结果来看，超过一半的被访者回答“自己所在的村没有老年人活动场所”。选择回答“本村有老年人活动场所”的被访者的比例不到30%。这在一定

程度上说明大多数村组和农村社区中并没有为老年人提供活动场所。同时，本课题组在调研过程中还发现，部分农村老年人尤其是低龄老人（60岁到70岁）还在从事劳动生产，还有相当部分的老年人在家门口一坐就是一个下午，基本没有参加太多的老年活动。在访谈中，有被访者就表示晚年生活比较寂寞。

农村老年人L07，男，72岁，目前与配偶住一起：

年纪大的、还能活动的，要么是在家附近走走、干点家务，要么是到邻居家中“串门”。平时的娱乐活动基本上可以说是没有。最盼望的就是过年过节，因为到了那时候，子女他们会回到家中过节，就好很多（感受到家庭和节日的气氛）。（访谈资料，编号：Y20120508L07）

表 3-3 本村是否有老年人活动场所（老年活动中心、社区养老服务中心）
Table3-3 Are there Elderly Activity Places in Village (Activity Center for the Elderly; Community Old-age Service Center)

	频率	百分比 (%)	累积百分比 (%)
没有	543	55.2	55.2
有	274	27.8	83.0
不清楚	167	17.0	100.0
合计	984	100.0	

在回答“本村有老年人活动场所”的被访者中，还可以进一步调查，以了解村组中的老人活动场所有哪些设施。在回答“本村有老年人活动场所”的被访者中，提供的设施主要是棋牌室（26.7%）、图书室（14.6%）、聊天室（6.1%）、日间照料室（0.9%）。而且，从老年人的回答来看，村中的老年活动场所主要就是提供一个房间让老人打牌下棋，并没有提供太多的活动设施。部分经济条件稍好的村庄，尤其是A省南部地区的一部分村组就为老年人提供阅览室、谈话室，有的村组甚至还提供健身设备、放映室。表3-4对A省南部、中部和北部三大区域的老年活动中心的发展状况进行了比较分析。从表3-4的结果来看，三大区域的农村老年人在回答“本村组是否有老年人活动场所”上具有显著差异（ $P < 0.01$ ）。这在很大程度上意味着，南部、中部、北部三大区域的社区养老服务发展状况是存在显著差异的。对于这一差异性的产生，则有可能是不同地区的经济发展水平所致。

表 3-4 老年人活动中心数量的地区比较
Table3-4 Regional Comparison of the Amount of Elderly Activity Places

	本村是否有老年人活动场所			合计
	没有	有	不清楚	
南部	101	152	46	299
区域 中部	211	57	82	350
北部	231	65	39	335
合计	543	274	167	984

$$\chi^2=138.631 \quad df=8 \quad \text{Sig.}=0.000$$

3.2.2.2 社区养老服务的内容形式

调查结果显示,有 48.3%的被访者回答“本村并没有为老年人提供任何照料服务”,但仍有 51.7%的被访者回答“本村有为老年人提供任何照料服务”。在回答“本村有提供照料服务”的被访者当中,他们认为村组所提供的服务主要是生活照料(8.6%)、医疗护理(23.5%)、精神慰藉(5.8%)、文化娱乐(22.3%)、法律援助(4.1%)。从被访者的回答来看,村组或社区为老年人提供的服务帮助并不多。其中,在提供的养老服务内容当中,医疗护理和文化娱乐这两项是相对较多的。这可能与新型农村合作医疗保险制度在农村地区实现全覆盖有一定关系,使得村组和社区更注重老年人的医疗保健。文化娱乐在近年主要通过“夕阳红”老年活动和演出为老年人举办各种唱戏、电影等活动形式加以维持。

另外,在本次调查中共有 566 位被访者表示曾使用过本村组和社区所提供的养老服务。从表 3-5 可以看到,使用频率最高的养老服务内容主要是医疗护理、文化娱乐两项,这两项的比例均超过 30%。生活照料和精神慰藉也有少量的选择。这一结果与前面的分析也是相吻合的。

表 3-5 农村社区养老服务内容与分布
Table3-5 Contents and Distribution of the Rural Community Old-age Service

服务内容	频数	百分比 (%)	累计百分比 (%)
生活照料	64	11.3	11.3
医疗护理	241	42.6	53.9
精神慰藉	54	9.5	63.4
文化娱乐	175	30.9	94.3
法律援助	26	4.6	98.9
其他	6	1.1	100.0
合计	566	100.0	

另外, 由于社区养老服务属于村庄内部的公共产品, 那么农村年人对目前农村集体在社区养老服务供给上的评价如何? 调查结果如表 3-6 所示, 大约 55% 的农村老年人认为农村集体在社区养老服务供给上“有些作用”。同时, 认为“一点作用也没有”的比例高达 40.8%, 仅有 3.4% 的农村老年人认为农村集体在社区养老服务供给上发挥非常大的作用。这表明目标群体对农村集体的评价不高。另外, 这也暗示出农村老年人对农村集体在生活照顾方面的满意度是较低的, 与沈苏燕 (2011) 的研究结论相一致^①。

表 3-6 农村老年人对农村集体在社区养老服务供给中的评价
Table3-6 Rural Elderly's Evaluation of Village Committee in Community Old-age Service Supply

	频率	百分比	累积百分比
一点作用也没有	426	40.8	40.8
有些作用	582	55.8	96.6
非常大的作用	35	3.4	100.0
合计	1043	100.0	

3.2.3 机构化养老服务 (政府买单)

在本研究中, 正式支持系统的养老服务主要包括政府买单和私人埋单两种机构化养老服务。第二章已经介绍过公办养老机构与机构化养老服务 (政府买单) 以及民营养老机构与机构化养老服务 (私人埋单) 这两组概念的区别。在本章的农村养老服务供给现状分析中, 本应该是按照“十字”模型所提出的四种类型养老服务的发展现状

^① 沈苏燕. 农民养老保障的政策优化研究——以人的需要为视角[D]. 南京农业大学博士论文, 2011: 68

进行分析和评价,但在实际的调研和操作中却难以将公办养老机构与机构化养老服务(政府买单)以及民营养老机构与机构化养老服务(私人埋单)这两组概念完全分离出来。一方面主要是考虑到农村地区的实际情况。目前,农村地区还没有普遍开展政府购买居家养老服务的政策实践,在农村地区,政府买单的机构化养老服务基本上就是指公办养老服务机构为“五保”老人提供的照料服务。此外,私人埋单的机构化养老服务本来包括民营养老机构和家庭保姆所提供的老人照料服务。但是在农村地区的家政服务业不像城市发达,使得私人埋单的机构化养老服务更多的是指民营养老机构所提供的照料服务。这主要是农村地区的经济社会发展落后所导致的,不过伴随城乡一体化进程的加快和农村经济社会各方面的发展,这一问题会逐渐消解。另一方面则是由于本课题组在人员、经费、时间上存在多种限制,无法开展更大规模的调查,在数据获取上会出现一定的不足。故本章内容只能介绍公办养老机构和民营养老机构的发展状况,这是首先需要交代的地方。当然,这也构成了本文的部分研究不足之处,也是进一步的研究方向之一。

农村地区的社会养老服务其实最早可以追溯到农村五保供养和敬老院的建设工作。从A省的政策实践看,农村地区正式支持系统的养老服务供给主要包括农村五保集中供养工作和各种民营养老机构所提供的照料服务。在最近十年时间里,A省就出台一系列有关社会养老服务体系建设的政策文件,譬如,A省老龄工作委员会于2001年制定的《A省老龄事业发展“十五”计划纲要(2001-2005年)》就把构建老年人社会服务网络作为主要目标之一;在A省的“十一五”规划当中,农村敬老院和省老年公寓等建设被安排为重点项目;A省财政连续多年共投入7.38亿元,市县财政投入20多亿元,实施“关爱工程”,新建和改扩建敬老院床位达到10万张以上,另外,A省财政还投资3.2亿元建设了省老年公寓。2009年,A省省委、省政府确定了2010年至2012年养老服务体系建设的发展目标,把市、县(市、区)政府主办的养老服务机构、居家养老服务网络、民办养老服务机构建设作为重点项目,A省财政每年再分别投入8000万元,4000万元和2000万元。A省政府同时将这些项目纳入年度50项重点工作和改善民生十件实事内容。2011年,A省省、市、县三级整体联动,制定了“十二五”养老服务体系建设的规划。最近五年里,A省省级财政在社会养老服务体系建设的投入增长近3倍,2012年达到4亿元^①。2012年A省又将养老服务业列入现代服务业发展重点。

五保供养是农村养老服务体系建设中的一个重要方面,或者说是人们传统观念中狭义的养老服务,当中的五保集中供养基本上构成了本研究所指的机构化养老服务

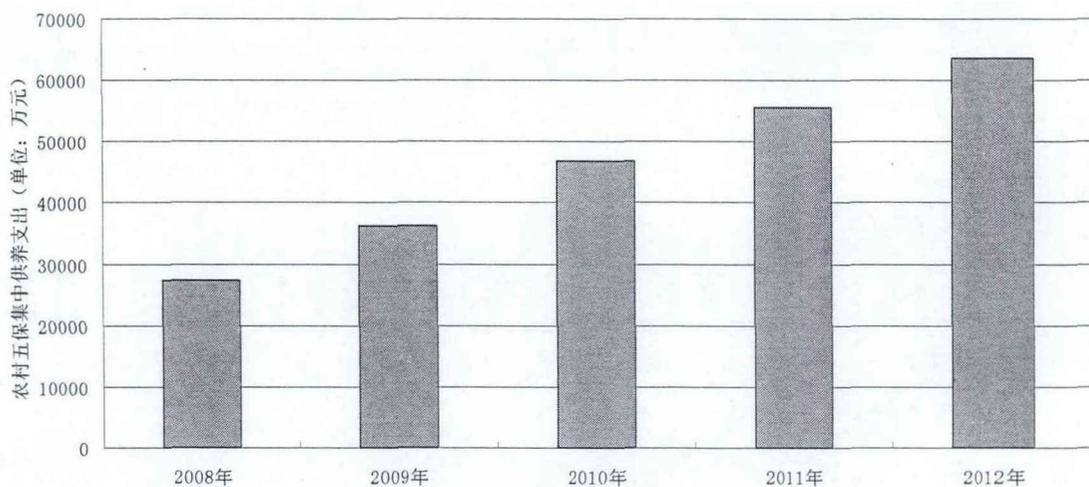
^① 中国A省网.全国老年心理健康与精神疾病预防高峰论坛[EB/OL].[2012-09-17](2012-0917).
<http://www.jsllw.gov.cn/newsfiles/1/2012-09/20564.shtml>

(政府买单)。五保供养对象是指由政府提供吃、穿、住、医、葬五个方面保障的一类群体。农村五保供养政策工作肇始于 20 世纪 50 年代,后经多次的政策调整,以 2006 年国家重新修订的《农村五保供养工作条例》为标志,国家开始承担起农村社会救助中的相应责任,当中自然包括农村老年人的五保供养责任。与养老服务相关的政策实施离不开财政资源的保障,政府在该社会政策领域投入的资源水平会在很大程度上决定着农村养老服务机构的发展水平和发展现状,而政府是否能够以及是否愿意承担起相应的财政责任显然是实现农村养老服务有效供给的一个关键性问题。而且从实际的政策运行和政策效果来看,五保老人人数占了五保供养人数的大多数,以 2012 年 A 省农村五保集中供养为例,农村五保集中供养老人所占的比例高达 93.5%^①。五保集中供养基本上意味着这部分农村老年人的基本生活照料由国家财政给予解决,所以,可以运用五保供养的财政支出和供养标准大致衡量出农村机构化养老服务(政府买单)的供养水平。

下面就对 A 省农村公办养老服务机构的发展现状进行分析,具体包括财政支出、供养标准、养老服务机构数、床位数、收养老人数等方面。

3.2.3.1 公办养老服务机构的财政支出

如图 3-2 所示,A 省农村五保集中供养支出从 2008 年的 27368 万元增加到 2012 年的 63626.5 万元,年均增长 23.7%,保持较快的增长速度。可以说,“十一五”期间,A 省农村五保集中供养支出呈现稳步增长的势头,这也是政府财政责任回归的一个重要表现。



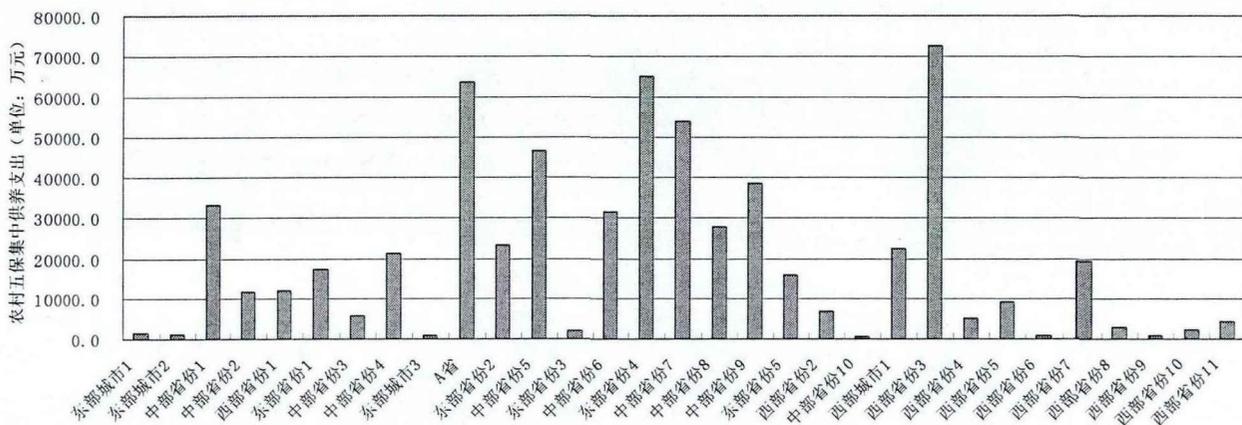
数据来源: 2008 年至 2012 年各省民政事业统计数据

图 3-2 2008-2012 年 A 省农村五保集中供养支出

Figure 3-2 Expenditure of Rural Wubao Concentration Support of A Province from 2008 to 2012

^① 笔者根据民政部网站统计数据计算而得。

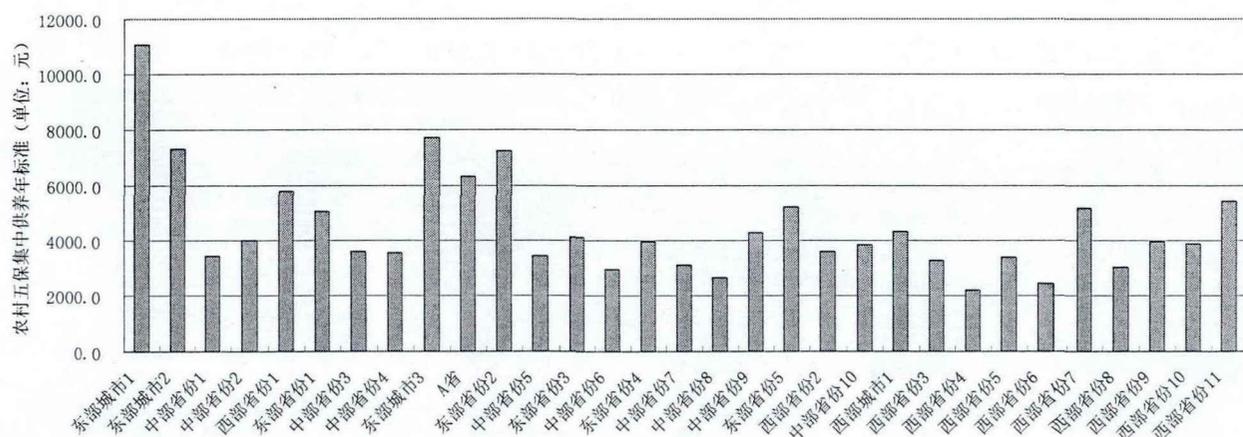
与此同时，可以将 A 省与全国其他省份进行比较，以更好地衡量出 A 省在农村公办养老服务机构财政支出状况。从图 3-3 可以看到，2012 年 A 省农村五保集中供养支出总额为 63626.5 万元，远远超过全国同期 19950.1 万元的平均水平，高居全国第 3 位。另外，从图 3-4 的供养标准可以看到，A 省农村五保集中供养的年标准是 6100.4 元，位居全国第 5 位，也远超全国 4316 元的平均水平。从供养总额、供养标准等指标的比较来看，A 省政府在农村公办养老服务中已承担起相应的财政责任。



数据来源：2012 年各省社会服务统计数据

图 3-3 2012 年 31 个省份农村五保集中供养支出总额^①

Figure3-3 Total Expenditure of Rural Wubao Concentration Support of 31 Provinces in 2012



数据来源：2012 年各省社会服务统计数据

图 3-4 2012 年 31 个省份农村五保集中供养年标准

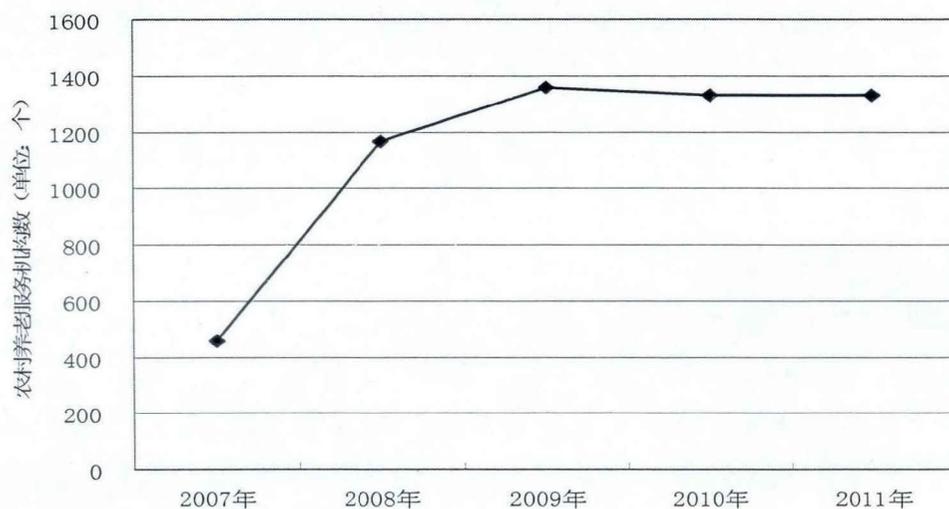
Figure3-4 Rural Wubao Concentration Support Standard of 31 Provinces in 2012

^① 出于对部分政府官员的隐私保护，本研究不仅对 A 省政府官员进行匿名处理，也对 A 省和全国其他省份的真实名字均作了匿名处理，但这并不影响省级比较。下同。

3.2.3.2 公办养老服务机构的数量

从图 3-5 可以看到, 2007 年至 2009 年, A 省农村公办养老服务机构数量有了较大幅度的增加, 而从 2009 年到 2011 年, A 省农村公办养老服务机构数量总体上维持在 1300-1350 个。这说明 A 省政府在这段时期内不断加快养老服务体系建设的政策成效。譬如, A 省在 2008 年就把“提高养老保障”、“全面启动建设示范性养老机构”、60% 的县(市)建有一所示范性养老机构列为 2008 年改善民生的十件实事之一。政策的出台和政府责任的落实直接推动着财政资金的投入, 财政资金的投入带来了农村公办养老服务机构数量增加的政策效果。

为了更好地衡量出 A 省农村公办养老服务机构的发展状况, 在此, 可以将全国 31 个省份的农村公办养老服务机构数量进行比较, 结果如图 3-6 所示。

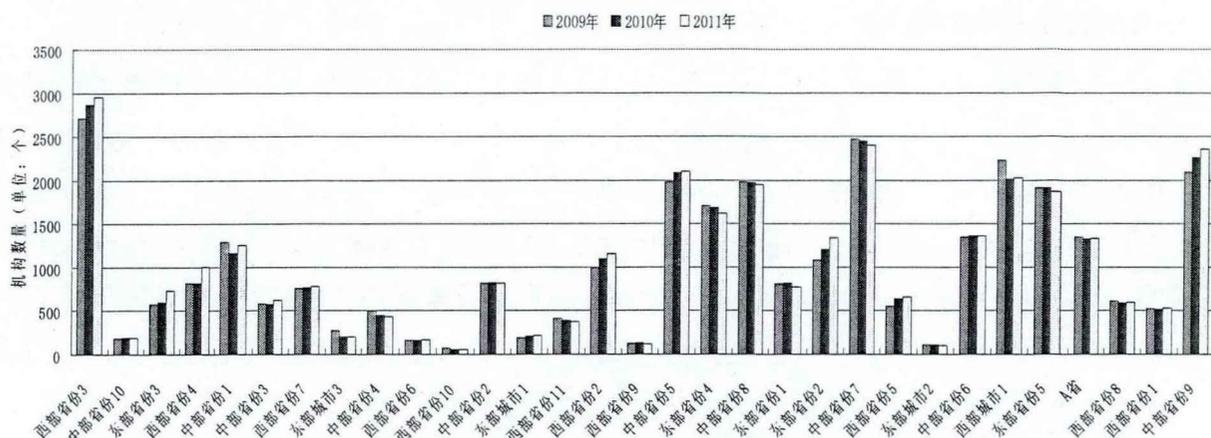


数据来源: 2012 年各省社会服务统计数据

图 3-5 2007-2011 年 A 省农村养老服务机构数量^①

Figure3-5 Amount of Rural Old-age Care Institutions in A Province from 2007 to 2011

^① 由于 2012 年的数据在统计口径上与之前的年份不一样, 为保证研究的准确性, 故不将 2012 年的数据纳入到考查范围, 当然, 这也构成本文的部分研究不足。



数据来源：中国民政统计年鉴

图 3-6 2009 年至 2011 年 31 省份农村养老服务机构数量

Figure3-6 Amount of Rural Old-age Care Institutions of 31 Provinces in China from 2009 to 2011

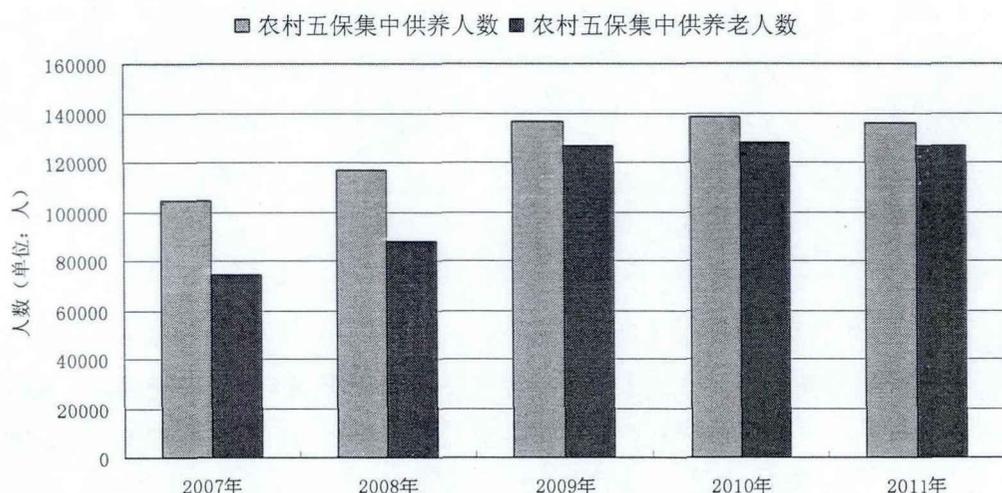
从图 3-6 的统计数据可以看出，2009 年至 2011 年 A 省农村公办养老服务机构数量在全国 31 个省份中大致排名第十位，但这与 A 省人口老龄化水平（高居全国第三位）相比，似乎并不相匹配。同时，在 A 省强调养老服务供给方式创新的同时，农村公办养老服务机构数量不仅落后于西部地区人口老龄化严重的省市，而且还落后于经济发展水平较低且人口老龄化水平低于 A 省的部分省份，更明显落后于人口老龄化水平低于 A 省而经济发展水平与 A 省相当的省份。这就似乎成了一个矛盾的现象，在 A 省强调积极发展养老服务机构的同时，却出现养老服务机构数量的滞后。从访谈中可以获得一定的解释：

A 省民政厅副处长：

在机构数量上我们与其他省还是有差距，这几年啊，五保户和五保老人这个工作，我们还是比较重视的，省里（省政府）也很重视，每年都拨不少钱，我们不仅在财政投入和供养标准上走在全国的前面，机构的覆盖率、床位数、人员配置等多方面也要加强的……养老服务机构上重点还是放在城市，而且很多地方都重视示范性养老服务机构，建的很气派，设备真的很齐全，很高级，但很多时候钱没有用在关键地方，你建的这么气派、一般都变成是家里经济条件很好的老人去的，而一些实际上很需要政府救助的老人就得不到应有的基本照顾，（政府建的）养老机构就变味了，不否认的是我们（省）还有很多敬老院的条件是很差的，这样一比较，怎么合理？这不仅要省里的政策调控一下，而且要管住下面（的做法）。（访谈资料，编号：MZT20120507G05）

3.2.3.3 供养老人数量

从图 3-7 可以看到, 2007 年至 2011 年, A 省农村五保集中供养人数和收养老人数总体上呈现递增的趋势, 尤其是 2008 年和 2009 年。这表明越来越多的缺乏基本生活保障的农村老年人开始得到公共政策的“人文关怀”, 国家在农村老年贫困人口中承担起更多的供养责任。一个重要体现就是国家在 2006 年重新修订了《农村五保供养工作条例》, 修订后的《农村五保供养工作条例》将“原来属于农村集体福利事业的五保供养费用从村提留或者乡统筹费中列支”修改为“农村五保供养所需费用在地方人民政府财政预算中安排”。政府开始承担起农村五保老人的基本照料责任, 这使得农村五保集中供养老人在 2007 年就有了一个显著的增加。从 2009 年至 2011 年, 收养人数基本维持在一个稳定的水平, 收养的老人数量大约为 13 万人。



数据来源: 2008-2012 年《中国统计年鉴》

图 3-7 2007-2011 年 A 省农村五保集中供养老人数量

Figure 3-7 Amount of the Rural Wubao Concentration Support Elderly of A Province from 2007 to 2011

3.2.3.4 公办养老服务机构的床位数量

在了解公办养老机构床位数的同时, 为了判断农村养老服务机构的入住率, 本文将 2007 年至 2011 年 A 省农村公办养老机构床位数和收养老人数两项数据进行了比较, 如图 3-8 所示。结果表明, 2007 年至 2011 年, 农村养老机构中一直存在 20% 左右的空床率。一些从事相关工作的政府官员和养老机构负责人也表示出无奈:

TZH 市民政局社会福利与慈善事业促进处处长:

我们省的人口老龄化水平是很高的,省里都说强调覆盖率和床位数,这要我们跟着上面政策方向走。至于最后怎么样也不是我们说了算,我们跟着上面政策走,我们主要是重在执行。(访谈资料,编号:TZHMZJ20120507G06)

TX 市一家民营养老机构的负责人:

很多地方都主要集中于办好一所示范性养老机构,大多数资源都调到那(示范性养老机构)去了,很多像我们这样的(敬老院),本来自己地方经济不算太发达,资助不多,(敬老院)条件没能改善,除了(收养)一些五保户之外,社会老人在我们这不是太多。我们也希望有社会老人住进来,可以通过他们(向他们收费)缓解下敬老院的日常开支、增加人员,像我们这一共有 120 个床位,还空出接近 40 个床位,你不住人的话,摆那里也是资源的浪费。当然,我们敬老院各方面设备也不齐全,人家不一定愿意住进来,有一些人来问过(收费),看了下环境觉得不好,就走了。如果我们有资金改善一下条件,增加人员配备的呀,人家愿意住进来,不就可以把床位利用起来了嘛!所以,我觉得在补贴和财政(投入)上应该要平等,不要搞示范性的养老院,好的养老院可以让私人去办,所有是政府办的养老院都应该要平等的投入。(访谈资料,编号:TX20120508Y01)

诚然,这与导言部分所提出的问题相一致,在农村人口老龄化日益加剧和机构化养老服务资源日趋紧张背景下,农村养老服务机构却出现持续的空床率,这表明目前的养老服务供给政策并没有很好地契合作为政策目标群体的农村老年人的需求,前文中的访谈材料就表明这需要上层政府在政策导向上作出改变。

这时候,一个不得不引起研究者和实践者重视的问题就是,农村养老服务机构的建设尤其需要科学、准确地测量出政策目标群体即农村老年人对养老机构的入注意愿。首先,从西方国家社会养老服务体系的发展历程可以发现,养老院并不是所有老年人的最优选择,西方国家在 20 世纪 50 年代开始提出“在合适环境中养老”等理论,从单纯的“机构照顾”逐步转向“社区照顾为主、机构照顾为辅”,强调正式网络与非正式网络相互支持。人口老龄化虽然催生了大量的社会养老服务需求,但在养老服务机构建设上仍需要慎重,在尊重老年人需求意愿的基础上注重探索多种养老服务供给形式。其次,从中国人的传统观念来看,入住养老院是一种有失脸面的事情。所以在养老服务机构建设上需要科学、准确地预测老年人对养老服务机构的需求意愿和需求总量。否则,在养老服务机构建设中投入的资源越多,而没有瞄准政策目标群体的需求意愿,那只是意味着资源的浪费。这也为后文的养老服务需求评估提供了现实依据。



数据来源: 2007年至2011年各省社会服务统计数据

图 3-8 2007年至2011年A省农村养老服务机构床位数和收养老人数

Figure 3-8 Amount of Beds and Adopted Persons of Rural Old-age Care Institutions in A Province from 2007 to 2011

3.2.4 机构化养老服务（私人埋单）

前面一部分内容主要介绍农村公办养老服务机构的发展现状，不能忽视的是，农村地区还有部分民营养老服务机构。那么，这部分养老服务机构的发展现状又如何？目前的官方数据和统计年鉴并没有明确统计过这部分养老服务机构的具体数量及其发展状况。这给本研究带来极大的不便。下面主要通过农村地区部分民营养老服务机构的管理人员和负责人的访谈加以分析，了解A省当前农村民营养老服务机构的发展现状。

3.2.4.1 民营养老服务机构的服务内容

从人的需要理论上说，人的需要是多层次的，对需要层次划分的典型代表有马克思将人的需要就分为生存需要、享受需要和发展需要^①；马斯洛的需要层次理论，他将人的需要从低级到高级划分为生存需要、安全需要、归属和爱的需要、自尊的需要、自我实现的需要五个层次^②；多亚尔和高夫在《人的需要理论》一书中将人的需要分为基本需要（Basic Needs）和中间需要（Intermediate Needs）^③。国内部分学者将老年人的需要具体分为经济收入、医疗保健、生活照顾和精神慰藉等方面的需要^{④⑤⑥}。同

^① 马克思恩格斯全集（第19卷）[M].北京：人民出版社，1963:406

^② 马斯洛.人性能达的境界[M].昆明：云南人民出版社，1987:28

^③ 莱恩·多亚尔，伊恩·高夫.人的需要理论[M].商务印书馆，2008:198

^④ 郭沧萍.创建一个健康的老龄社会——中国应选21世纪老龄化的正确选择[J].人口研究，1997（2）：1-6

^⑤ 熊跃根.需要、互惠和责任分担——中国城市老人照顾的政策与实践[M].上海：上海人民出版社，2008:13

^⑥ 梁鸿，赵德余.人口老龄化与中国养老保障制度[M].上海：上海人民出版社，2008:70

^⑦ 黄俊辉，李放.农村养老保障政策取向——基于情境认知的视角[J].中国农业大学学报（社会科学版），2011（3）：170-177

样，养老服务内容就包括生活照料、医疗护理、精神慰藉、文化娱乐等多方面内容。

本课题组的调查发现，农村地区规模较小的民营养老服务机构一般只提供日常生活照料服务，看电视则成为入住老人最主要的娱乐消遣活动，基本上没有其他形式的娱乐活动，所以只是解决入住老人最基本的生存问题。同时，养老服务机构中的护理人员的专业化训练并不完善，护理人员的整体专业水平很低，大部分都是“非专业化”或没有接受过任何培训的农民和下岗工人。

一家规模较小的农村养老服务机构的负责人说：

像农村一般小的养老院没有那个能力，也没有那些好的医疗设备，就收收那些日常生活行动不是很方便，但身体还是蛮好的老人。没有自理能力，需要医疗护理的老人，（我们）还是不行的，也不敢收。一些大的养老院就可以提供多种服务，形式多样，除了一般的日常照顾，还有很多的服务项目和设备，特别是医疗服务方面啊，规模大的养老院才能买得起。（访谈资料，编号：J20120506Y02）

H县民政局一位分管养老服务工作的副局长说：

这些民办的养老机构，床位多的有近百张，少的也有30张左右。农村的养老机构主要是私住房改造成的，像我知道的就有一对夫妇两人就在自己家办养老院，住的老人有二十个。他们（夫妇两人）只能看着里面的老人，不让（老人）出问题就行，就日常照料、吃住，他们（夫妇两人）本来就是农民，没有接受过什么培训，哪里谈什么护理服务、医疗保健这些东西。对这些民营养老院的确不知道怎么办好，严格说，他们自身的确存在很多问题，像消防安全方面，很多小养老机构就达不到消防安全标准的，但是这些小养老院又的确解决了农村老人照顾的问题，因为很多老人都是子女出去工作，把父母放在那有人看着，还放心点。如果你把它都关掉，那些老人又住不起好的养老院，住在家里又容易出问题，你说怎么办？（访谈资料，编号：HMZJ20120507G07）

通过对A省南部、中部和北部部分民营养老服务机构的调查，一些规模较大的养老服务机构尤其是示范性养老服务机构在服务内容上往往比较多样化，部分民营养老服务机构会提供医疗护理、精神慰藉、文化娱乐等方面的服务。

一家规模较大且为当地示范性养老院的负责人就说：

我们这里一般都覆盖了生活照料、精神慰藉和医疗护理等方面的服务项目。具体来说，提供个人生活照料服务、居家生活照料服务、购物服务、安全保护服务、协助

医疗护理服务,送餐服务人员由养老护理员担任。提供老年护理服务的人员也由养老护理员或护士担任。心理与精神支持服务的人员由社会工作者、医护人员或高级养老护理员担任。休闲娱乐服务人员由社会工作者、职业治疗师、康复护士、养老护理员担任。医疗保健服务人员由医师担任,辅以医士、护士等专业医护人员。膳食服务人员由持有健康证的营养师、厨师和其他服务人员担任。(访谈资料,编号:J20120506Y03)

民营养老服务机构按照规模大小,所提供的服务内容也有所不同,但总体而言,基本上包括以下服务内容:1、生活照料。为老年人提供托老、购物、配餐、送餐、家政服务等一般照料和陪护等特殊照料的服务;2、健康服务。为老年人提供疾病防治、康复护理、心理卫生、临终关怀、健康教育、建立健康档案、开设家庭病床等服务;3、法律维权类。为老年人提供法律咨询、法律援助、司法维权及维护老年人赡养、财产、婚姻等合法权利的服务;4、文化教育。为老年人提供老年学习、知识讲座、书法绘画、图书阅览等服务;5、体育健身。为老年人提供活动场所、体育健身设施和健身活动等服务。

3.2.4.2 民营养老服务机构的补贴

目前在促进养老机构服务(私人埋单)上面,A省政府更多是运用“命令和要求”、“补贴”等政策工具,但是补贴其中的一个重要方面是要求各地方根据实际情况再进一步补贴。以运营补贴这一项目为例,A省政府并没有对民营养老服务机构给予运营补贴,仅对新建民营养老服务机构给予一次性的建设性补贴,机构的运营只能享受部分税收优惠政策。A省部分经济较发达的县市会视养老服务机构或床位的类型而给予一定的运营补贴,如J市根据床位类型给予100元、150元和180元三种不同类别的运营补贴。而经济欠发达地区的养老服务机构则难以享受到相应的运营补贴,运营资金的不足使得经济欠发达地区的民营养老服务机构难以持续发展。也就是说,目前的财政补贴手段过多地依赖各地方的经济实力,部分经济欠发达地区由于当地经济实力较弱,则难以给予民营养老服务机构充足的财政补贴支持。另外,民营养老服务机构与公办养老服务机构存在地位上的不平等,从而使得很多政策优惠和财政资源被示范性养老服务机构过多的占据。民营养老服务机构则难以获得相应补贴,即使有的话,补贴水平还难以维持机构的生存。在制定养老服务机构补贴政策时,可以根据各地方的实际经济实力,对经济实力薄弱的地方给予财政专项补助和支持。另外,在享受补贴时,应该注重不同机构之间的平等地位。当然,这与政策的具体执行也存在一定关系。

3.3 农村老人养老服务的需求评估

老年人的长期照顾是人口老龄化和高龄化进程中无法回避的一个现实问题。一般而言，长期照顾的需求量与老年人口规模、老年人身体状况有直接关联。为了深入了解农村老年人的照料需求，完善养老服务体系建设和提升养老服务机构的服务功能，本章旨在对农村老年人开展养老服务的需求评估。上一节的访谈资料和调查数据已经表明，在人口老龄化加剧、年轻劳动力乡城转移和计划生育政策等因素的综合作用下，传统的家庭照料模式已越来越举步维艰，在巩固、提高家庭自身的照料能力的同时，发展社会化养老服务可以成为一种有效的补充。第16届世界老年学大会通过的《阿德莱德宣言》指出：“应该尽可能让老年人生活在他们所选择的环境里，这应该是老年人照料计划的主要目标。”这意味着政府需要在农村养老服务供给领域中对政策目标群体日益分散和特殊的养老服务需求作出迅速反应，通过有效的公共政策去揭示农村老年人的需求意愿和偏好。因为需求意愿和需求偏好反映出农村老年人对养老服务的期待，同时也是制定农村养老服务供给政策的重要依据。在我国目前的公共服务供给环节中，公民参与缺位尤其是农村居民话语权缺失是公共服务资源配置不均以及相应需求矛盾的主要症结之一。与此同时，政府责任的有限性和财政资源约束等多方面因素，了解和评估政策目标群体的需求意愿和需求偏好就显得尤其现实性和必要性，政府在农村养老服务供给中的责任就需要根据农村老年群体的特征及其对养老服务需求的总量、类型和偏好，进行合理的政策设计并采取相应的政策工具予以实施。

实际上，依据政策目标群体的需求偏好和满意度调查来改进公共政策及其绩效本身就是一项颇具吸引力的改革途径。该途径不仅在学术研究中大放光彩，而且还让很多西方政策实践者对其“情有独钟”。譬如，2005年至2007年，至少有1200个美国城市曾实施过600次以上的市民调查（citizen survey）。在近年，伴随绩效管理和政府职能转变的浪潮，政策评价和需求评估也越来越得到我国政府部门的采用。

不同类型的养老服务具有不同特征和属性，其同样遵循着供给与需求的矛盾运动规律，同时又有着自身的特殊性，譬如入住养老机构与家人照顾就不只是照料服务享受地点和服务提供者的变化，更关系到政策设计和政策资源投入方向的问题。所以，运用政府有限的责任和有限的资源尽量满足政策目标群体的需求，就需要在农村老年人需求偏好的基础上构建一个有效的养老服务供给体系。离开政策目标群体——老年人的需求和意愿调查与评估，往往难以达到预期的效果。比如，一些地方政府投入大量财政资金建立一所或部分类似酒店式的养老院和服务机构，美其名曰为推进养老服务体系建设和建设示范性养老院，一个关键问题就是有多少人能够入住如此豪华的养

老院?所以,务必充分了解农村老年人对不同养老服务的需求意愿,合理安排养老服务资源。

对于养老服务需求意愿和偏好的测量,本研究主要采用表述偏好法。尽管表述偏好法是基于人的主观表述的分析容易与人们的实际需求行为存在一定偏差,但是它能够揭示出人们的主观需求意愿,尤其是对于一些经济困难的群体来说,他可能存有需求意愿但支付不起相应的服务费用。为了能够了解这部分群体的需求以及该项服务的总体需求意愿,使用表述偏好法就可以显示出它的优势。如果只是针对支付能力的测量,就可能无法将这部分需求意愿测量出来。同样的,农村老年人对养老服务的需求不能仅从支付能力的角度来衡量,还可以从农村老年人的需求意愿这一角度加以考察。可见,尽管表述偏好法以人们的主观表述为分析基础,它却很好地弥补了仅从支付能力角度来测量的不足,更好地体现了公共行动和公共政策“公共性”之特征。

3.3.1 不同类型养老服务的需求意愿

前文已经运用“十字”模型将养老服务划分为不同类型,养老服务体系由家庭养老服务和社会化养老服务两部分构成,其中,社区养老服务和机构化养老服务属于社会化养老服务的范畴。那么,农村老年人对不同类型养老服务的需求意愿和偏好又是怎么样的?包括认知、判断、意愿等显示态度倾向的变量往往在很大程度上影响着人的行为的发生或行动的实施,有学者也专门讨论过态度对农民培训行为的影响^①。这方面下面就通过实地调查数据对农村老年人的需求意愿加以评估。

1051名被访者的养老服务需求意愿具体如表3-7所示。当中有818位被访者表示倾向于居住在家中由家人照料,占样本总量的77.8%。这与预期相一致,大部分农村老年人还是希望与子女居住在一起并得到子女的照顾,从很大程度上说,这是中国传统养老观念“养儿防老”的最终归宿。同时,这也暗示着“养儿防老”依然是当前农民养老的主流愿望。虽然大部分农村老年人倾向于由家人来照顾自己,但依然有123位被访者对养老院表示有需求意愿,占样本总量的11.7%。相比早年的调查研究^{②③},农村老年人对养老院的需求意愿有了一定幅度的上升。吴敏(2011)对济南老年人的研究还发现,养老院的需求意愿呈现城乡差异,即农村老年人比城市老年人的需求意愿要低^④。本研究的调查结果与中国老龄科学研究中心有关农村老年人愿意入住养老

^① D. Joliffe. The Impact of Education in Rural Ghana: Examining Household Labor Allocation and Returns on and off the Farm[J]. Journal of Agricultural Economics, 2003, 12(9):24-27.

^② 鄧玉玲.江南三镇农村老人的养老状况及意愿比较[J].西北人口, 2002(2): 14-16

^③ 宋宝安,杨铁光.观念与需求:社会养老制度设计的重要依据——东北老工业基地养老方式与需求意愿的调查与分析[J].吉林大学社会科学学报, 2003(3): 72-78

^④ 吴敏.基于需求与供给视角的机构养老服务发展现状研究[M].北京:经济科学出版社:2011:56

院的调查结果（15.2%）比较接近^①。另外，西安交通大学人口与发展研究和美国南加州大学 2006 年的安徽省农村老人福利状况调查结果显示，有 22% 的农村老年人有入住养老院的意愿，该调查还表明相当部分农村老年人对居家养老不满意，对养老院抱有一定的期望，凸显出机构养老在农村地区具有潜在需求^②。本研究的调查同样发现，农村老年人的养老观念尤其是对养老院的想法开始出现转变。表 3-8 显示出，尽管有接近 60% 的被访者表示同意“入住养老院是一种没面子的事情”的说法，但有 40.1% 的被访者并不认同这种说法，调查过程中有部分被访者甚至表示：“现在年轻人工作都忙，没时间照顾老人……住养老院的都是有钱人。”可见，伴随城镇化的快速发展、家庭规模和结构的萎缩，农村老年人对养老院的想法和需求意愿也在发生变化，农村老年人并非完全排斥养老院，对其还是存有部分需求，而且相比早些年，这一需求意愿伴随人口老龄化和高龄化的加剧而趋于上升。A 省农村老年人愿意入住养老院的的比例可能与 A 省人口老龄化程度、农村老年人空巢居住、家庭养老支持力减弱、农村居民收入水平等因素有关。当然，对于影响 A 省农村老年人入住养老院意愿的因素还需要进一步的计量分析。在社区养老服务的需求意愿上，仅有 26 位被访者表示对其存有意愿，仅占 2.5%，是所有养老服务需求意愿当中最低的。另外，在雇人照顾这一类型上，则有 84 位被访者表示有需求意愿，占样本总量的 8%。后三项需求意愿合计占样本总量的 22.2%，也就是社会化养老服务的需求意愿，反映出农村老年人对养老服务的需求呈现分化。这在国家大力推进社会养老服务体系建设的背景下是一种积极的信号，表明农村老年人对社会化养老服务同样存有需求意愿，希望得到家庭之外的社会支持。尽管农村老年人的社会化养老服务需求在总量上相比城市老年人可能会存在一定的差距，但伴随着农村人口老龄化和高龄化的加深，农村老年人对社会化养老服务的需求量将会不断上升。其实，这已经在本次调查中得到体现。而且，一个不能忽视的重要社会背景就是，家庭规模的不断缩小和家庭养老功能的萎缩，必然要求其他社会支持力量的介入和补充。

表 3-7 农村老年人对不同养老服务的需求意愿
Table3-7 Willingness of the Old-age Service

	人数（人）	百分比（%）	累积百分比（%）
入住养老院	123	11.7	11.7
社区养老服务	26	2.5	14.2
在家雇人照顾	84	8.0	22.2
家人照顾	818	77.8	100.0
合计	1051	100.0	

^① 郭平，陈刚.2006 年中国城乡老年人状况追踪调查数据分析[M].北京：中国社会科学出版社，2008：134

^② 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

表 3-8 农村老年人是否认同“入住养老院是一种没面子的事情”的说法
Table3-8 Do You Agree“It is shameful for you to Live in the Old-age Care Institution”

	频率	百分比 (%)	累积百分比 (%)
不同意	420	40.1	40.1
同意	629	59.9	100.0
合计	1050	100.0	

3.3.2 社会化养老服务需求的具体内容

前文从积极老龄化的角度对养老服务的内涵和外延进行过界定，并指出养老服务的外延主要包括生活照料、医疗护理、文化娱乐、精神慰藉、法律援助等方面内容。在养老服务的具体需求内容上，可以假设农村老年人会根据自身情况对服务内容的需求程度，对不同养老服务内容作出偏好显示和排序，从而形成一个需求内容的位序结构。对养老院存有需求意愿的 123 位被访者进行服务需求内容评估，其需求内容如表 3-9 所示。结果表明，农村老年人对生活照料、医疗护理和精神慰藉这三项内容的需求程度最为强烈。这很可能是老年人在得不到家人、邻居和社区等的社会支持，日常生活和精神慰藉等方面的需求得不到有效满足，在应对各种生活风险中感到独力难支，对目前的生活状况感到不满，存有改变当前生活状况的想法，而入住养老院就是其中的一种改善途径，通过入住养老院，与更多同龄人居住在一起得到心理慰藉的同时，还可以获得养老院工作人员在日常生活、医疗护理等方面的帮助，以期提升生活质量。

表 3-9 农村老年人对养老院服务内容的需求
Table3-9 Demand Contents of the Old-age Care Institution

需求内容	生活照料	医疗护理	精神慰藉	文化娱乐	法律援助	其他
频数	123	123	103	20	9	3

在对社区养老服务存有需求意愿的 26 位被访者当中，其养老服务需求内容如表 3-10 所示。数据结果表明，农村老年人对文化娱乐、生活照料和精神慰藉三项内容的需求最为强烈。随着城镇化进程的加快推进，A 省的部分农村地区尤其是南部地区，城乡一体化程度高，农村居民的收入水平较高，农村老年人开始逐渐注重文化娱乐活动。诚如马斯洛需要层次理论说的那样，当生存等基本层次的需要得到满足后，人会追求满足更高层次的需要。A 省南部很多村组依托村集体发达的经济实力，都建有老人活动中心或配备相应的活动设施，为当地老年人提供部分文化娱乐活动。子女的异

地就业和居住方式的改变,使得原本属于家庭内部的照料功能开始被分化到其他供给主体中去。与机构化养老服务需求内容有所差异的是,农村老年人对社区养老服务中的文化娱乐需求最为强烈,这也表明,农村老年人的精神生活是农村养老服务和老龄工作的一项重要内容。

表 3-10 农村老年人对社区养老服务的需求内容
Table3-10 Demand Contents of the Community Old-age Service

需求内容	生活照料	医疗护理	精神慰藉	文化娱乐	法律援助	其他
频数	21	14	21	26	8	2

3.3.3 社会化养老服务的支付意愿

支付意愿是消费行为得以发生的重要因素,为此,还需要对农村老年人入住养老院的支付意愿进行了调查。结果表明,在 123 位对养老院村有需求意愿的被访者当中,支付意愿平均为 371 元/月,最高的是 1500 元/月,超过一半的被访者的支付意愿不超过 500 元/月,支付意愿的具体分布如表 3-11 所示。农村老年人对机构化养老服务的支付意愿主要受经济收入水平的制约,前面的调查数据已经表明,大部分农村老年人的经济收入水平不高,而且显著低于农村居民,从而导致农村老年人对机构化养老服务的支付意愿不高。当然,对于这一关系,还需要作进一步的计量分析。

表 3-11 农村老年人对入住养老机构的支付意愿
Table3-11 Willingness to Pay for Living in the Old-age Care Institution

	频数(人)	百分比(%)	累计百分比(%)
0-499 元	68	55.3	55.3
500-999 元	46	37.4	92.7
1000 元以上	9	7.3	100.0
合计	123	100.0	

另外,在家雇人照顾这一种养老服务作为社会化养老服务的一部分,也得到少部分农村老年人的青睐。那么它的支付意愿又如何?调查结果表明,被访者的平均支付意愿为 260 元/月。如表 3-12 显示,65.2%的被访者表示支付意愿在 0-400 元/月,平均支付意愿在 800 元以上的仅占 4.5%,这说明农村老年人在雇人照顾这一养老服务方式中的支付意愿不高。同样,这主要是农村老年人的收入水平所限。

表 3-12 农村老年人对雇人照顾方式的支付意愿
Table3-12 Willingness to Pay for Housekeeper

	频数 (人)	百分比 (%)	累计百分比 (%)
0-400 元	54	65.2	65.2
401-800 元	26	30.3	95.5
801 元以上	4	4.5	100.0
合计	84	100.0	

3.3.4 社会化养老服务需求意愿的影响因素分析

在公共政策的制定过程中，政策制定者必须考究政策目标群体在微观层面上的需求，片面否认或忽视个体的利益需求往往会导致公共政策的低效甚至失效。从以上的调查数据可以知道，农村老年人对养老服务的需求意愿呈现出一定程度的差异和分化。那么，为什么会呈现这种差异和分化？它受到那些因素的影响？这是本节内容所需要探究的。

3.3.4.1 计量模型选择与变量设置

本节内容主要关注不同因素对社会化养老服务需求意愿的影响关系。养老院、雇人照顾和社区养老服务的需求可以统称为社会化养老服务的需求，它是与家庭养老服务直接相对的，这样就可以将养老服务进一步分为家庭养老服务和社会化养老服务。对于社会化养老服务“是否有意愿”这样一个二分变量作出选择，可以设定“没有意愿=0”；“有意愿=1”。在计量检验中可以通过构建二元 Logistic 回归模型进行处理，二元 Logistic 回归模型的表达式如下：

$$P_i(Y_i=1|X_i) = \frac{1}{1+e^{-(\beta_1+\beta_i X_i)}} \quad (1)$$

其中 X 为影响因素向量，本研究的影响因素包括三大方面，即农村老人的个人特征、家庭特征和区域特征，而 β 是个影响因素的系数。个人特征具体包括性别、年龄、文化程度、个人年收入、健康状况；家庭特征具体包括婚姻状态、存活儿子数、存活女儿数。在个人特征、家庭特征两大变量的选取上与已有研究比较类似，本研究将区域这一变量纳入计量模型中，这是相比其他研究的不同之处。因为地区变量主要是便于比较不同地区农村老年人在养老院需求意愿之间的差异。式 (1) 的变量关系可如图 3-9 所示。模型共计 9 个自变量，变量及其赋值详见表 3-13。变量的描述性统计如

表 3-1 所示。

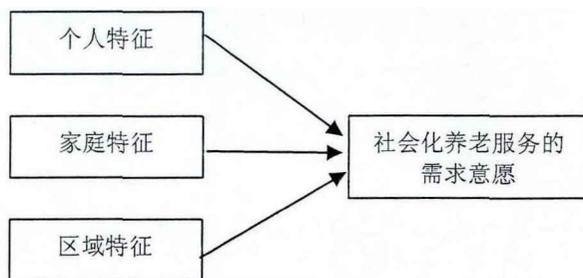


图 3-9 社会化养老服务需求意愿的分析框架
Figure3-9 Analytical Framework of the Willingness of Social Old-age Service

表 3-13 社会化养老服务需求意愿的影响因素
Table3-13 Variables in Willingness of the Social Old-age Service

变量	变量解释与赋值
因变量	
Y 社会化养老服务的需求意愿	虚拟变量：没有意愿=0；有意愿=1
自变量	
(一) 个人特征	
X ₁ 性别	虚拟变量：男性=0；女性=1
X ₂ 年龄	定序变量：60-69 岁=1；70-79 岁=2；80 岁及以上=3
X ₃ 文化程度	定序变量：没有上过学=1；小学=2；初中=3；高中及以上=4
X ₄ 个人年收入	定序变量：0-2000 元=1；2001-4000 元=2；4001-6000 元=3；6001-8000 元=4；8001 元及以上=5
X ₅ 健康状况	定序变量：差=1；一般=2；好=3
(二) 家庭特征	
X ₆ 婚姻状况	虚拟变量：婚姻不完整(未婚、离异、丧偶)=0；已婚完整=1
X ₇ 存活的儿子数	定类变量：0 个=1；1 个=2；2 个=3；3 个及以上=4
X ₈ 存活的女儿数	定类变量：0 个=1；1 个=2；2 个=3；3 个及以上=4
(三) 区域	
X ₉ 地区	定类变量：南部=1；中部=2；北部=3

3.3.4.2 计量分析结果

选择表 6-7 的变量作为农村老年人社会化养老服务需求意愿的影响因素，使用统计软件 SPSS17.0 对式 (1) 进行估计，运用发生比率 (Odds Ratio) 解释模型中自变

量一个单位的变化，或者是相对于参照类而言，发生比的变化。估计结果见表 3-14。

对于总体模型，模型卡方值的 Sig. 为 0.000，小于 0.05 的显著水平，而且 Hosmer 和 Lemeshow 检验，Sig. 为 0.221，大于 0.05 的显著水平，模型的最大似然对数值、Nagelkerke R 方和 Cox & Snell R 方等方面表明模型的拟合效果良好。

表 3-14 社会化养老服务需求意愿影响因素的 Logistic 回归结果

Table3-14 Estimation Results of the Factors Influencing Willingness of the Social Old-age Service

	B	S.E	Wals	Exp (B)
自变量				
性别（女性）				
男性	0.091	0.181	0.256	1.096
年龄（60-69 岁）				
70-79 岁	0.360*	0.190	3.601	1.433
80 岁及以上	0.215	0.305	0.500	1.240
文化程度（没上过学）				
小学	0.119	0.198	0.361	1.126
初中	0.375	0.257	2.137	1.456
高中及以上	0.174	0.407	0.184	1.190
个人年收入（0-2000 元）				
2001-4000 元	0.181	0.281	0.415	1.199
4001-6000 元	0.551**	0.277	3.964	1.735
6001-8000 元	0.226	0.479	0.222	1.253
8001 元及以上	1.046***	0.218	23.025	2.846
身体状况（差）				
一般	-0.481**	0.203	5.608	0.618
好	-0.995***	0.218	20.818	0.370
婚姻状况（婚姻不完整）				
已婚完整	-0.038	0.207	0.034	0.963
存活儿子数（0 个）				
1 个	-0.840***	0.234	12.901	0.432
2 个	-0.833***	0.263	10.050	0.435
3 个及以上	-0.665**	0.329	4.079	0.515
存活女儿数（0 个）				
1 个	-0.337	0.206	2.670	0.714

	B	S.E	Wals	Exp (B)
2 个	-0.342	0.231	2.201	0.710
3 个及以上	-0.393	0.290	1.846	0.675
区域 (南部)				
中部	0.190	0.203	0.874	1.209
北部	0.321	0.213	2.274	1.378
常量	-0.856**	0.356	5.782	0.425
模型总卡方		69.854		
Sig.		0.000		
最大似然对数值		969.976		
Nagelkerke R 方		0.103		
Cox & Snell R 方		0.065		

注：1、双尾检验统计显著度：***、**和*分别表示在 1%、5%和 10%水平上统计显著；2、自变量一列中括号内为参照组

在个人特征方面，性别与社会化养老服务需求意愿之间存在正相关关系，但这种影响关系并没有通过显著性检验。在年龄当中，相比 60-69 岁的老年人，70-79 岁的老年人对社会化养老服务的需求意愿更高，但这一关系在 80 岁及以上的老年人中并不存在，这与王洪娜（2011）的研究结果不同^①。文化程度与社会化服务需求意愿之间呈现正相关关系。老年人受教育程度越高，其思想观念可能会更为开放，也可能会考虑到子女工作繁忙而没有足够时间照料自己，更容易接受养老院、雇人照顾或社区养老服务这种安排，但这种正相关关系并没有通过显著性检验，不具有统计学意义。在经济收入方面，相比年收入为 0-2000 元的老年人，年收入高的农村老年人对社会化养老服务的需求意愿更高，因为经济条件较好的老年人，会更关注自己的健康和生活质量，为了追求更好的设施条件或者文化娱乐而对社会化养老服务产生需求。身体健康状况与养老院需求意愿之间则是负相关关系，身体较好的农村老年人相比身体较差的农村老年人而言，其对社会化养老服务需求意愿更低，因为身体较好的农村老年人往往能够照顾好自己，倾向于居家养老；相反，身体较差的农村老年人意味着对医疗护理甚至是日常生活需要更全面的照料。同时，农村老年人空巢居住较多，子女因外出打工或者结婚成家等原因难以甚至无法给予足够的日常生活照顾，所以身体较差的农村老年人对养老院或者是雇人照顾等方式存有更大的需求意愿。

^① 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

在家庭特征方面,婚姻状况与社会化养老服务的需求意愿呈现负相关关系,这与王洪娜(2011)的研究结论类似^①,但与左冬梅等人(2011)的研究结论不同^②。但在本研究中,婚姻状况对社会化养老服务需求意愿的影响并不显著,不具有统计学意义。这说明婚姻状况与老年人社会化养老服务需求意愿之间并不存在显著相关关系。在存活的子女方面,存活的儿子数、存活的女儿数均与养老院需求意愿存在负相关关系,但只有存活儿子数这一变量通过显著性检验。相比没有儿子的老年人来说,拥有儿子的老年人对社会化养老服务的需求意愿更低,易言之,家中没有儿子的老年人对社区养老服务、雇人照顾或养老院存有更大的需求意愿。因为拥有儿子的老年人一方面可以得到儿子在经济收入、生活照料等方面的社会支持相对较多,另一方面子女的关注和情感交流会让老年人感受到家庭的温暖和精神关爱,从而减少对养老院等社会化养老服务的需求意愿;而没有儿子的老年人在生活中容易陷入困境,生活没有依靠,希望得到外界的社会支持。与存活儿子数量相似,相比没有女儿的老年人,拥有女儿的老年人对养老院的需求意愿更低,也就是说存活女儿数量和社会化养老服务需求意愿之间存在负相关关系。国外有研究也表明,女性会给予年老父母更多的精神支持和关爱,使其留恋家庭,从而降低老年人入住养老院的意愿。但在本研究中,这一关系没有通过显著性检验。

在地区特征上,以经济发展水平较高的A省南部地区作为参照组。从表6-8的结果可以看到,与南部地区相比,中部和北部地区的农村老年人对社会化养老服务的需求意愿更高,但这种影响关系没有通过显著性检验。这表明不同经济发展水平地区的农村老年人在社会化养老服务需求意愿上没有显著差异。

综上,计量分析表明,农村老年人对社会化养老服务的需求意愿主要受年龄、个人年收入、身体状况和存活儿子数四个变量的影响。其中年龄、个人年收入对社会化养老服务需求意愿具有显著的正向影响关系,即农村老年人的年龄越大,其对社会化养老服务的需求意愿越高;农村老年人的个人年收入越高,其对社会化养老服务的需求意愿越高。身体状况和存活儿子数对社会化养老服务的需求意愿具有显著的负向影响关系,即农村老年人的身体状况越差,其对养老院等社会化养老服务的需求意愿越高;农村老年人拥有的儿子数量越多,其对社会化养老服务的需求意愿越低。

3.3.5 养老服务需求评估结果

农村老年人的养老服务需求评估结果主要如下:

第一,农村老年人的养老服务需求与偏好产生分化。

^① 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

^② 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):24-31

研究表明,大部分农村老年人依然倾向于选择居家养老,家人照顾是农村老年人的主流意愿,所占比例高达 77.8%。然而,在家庭养老支持力弱化和人口老龄化加剧等背景下,农村老年人的养老意愿在发生变化,有大约 11%的农村老年人对养老院存有需求意愿,有大约 2.5%的农村老年人对社区养老服务存有需求意愿,还有 8%的农村老年人表示对雇人照顾这一方式存有需求意愿,即社会化养老服务需求意愿达 22.2%。对于社会化养老服务内容上,农村老年人在养老院服务内容上,需求程度最强烈的是生活照料、医疗护理和精神慰藉三项。而在社区养老服务内容上,需求程度最强烈的是生活照料、精神慰藉和文娱娱乐三项。在支付意愿上,农村老年人对养老院的平均支付意愿为 371 元/月,对雇人照顾这一方式的平均支付意愿为 260 元/月,这表明农村老年人对社会化养老服务的支付意愿并不高,为社会化养老服务在农村的推广带来一定的难度。

第二,农村老年人社会化养老服务需求意愿主要受年龄、个人年收入、身体状况和存活儿子数四个变量的影响。

计量分析结果表明,年龄、个人年收入对社会化养老服务需求意愿具有显著的正向影响关系。身体状况和存活儿子数对社会化养老服务的需求意愿具有显著的负向影响关系。这表明,社会化养老服务的供给需要根据农村老年人的年龄分布、经济收入状况、身体状况、儿子数量等方面而定。尤其是社区养老服务中心、养老院的设施配置和服务项目需要考虑年龄较大、身体健康较差的老年人的实际需求。

3.4 农村养老服务供求比较与问题表征

养老服务需求评估表明,在人口老龄化和城市化进程加快的现实背景下,农村老年人对养老服务产生需求分化,少部分农村老年人对社会化养老服务存有需求意愿,但农村老年人的主流需求意愿仍是家庭养老服务。养老服务供给现状则表明,一方面是家庭照料功能萎缩,导致家庭养老服务供给不能满足农村老年人的需求。一方面是片面追求养老服务机构床位数的增加,导致农村养老服务机构的空床率问题,出现养老服务机构床位数供给过剩,也就是说,当前的养老服务供给结构没能契合农村老年人的需求意愿和偏好。同时,这在一定程度上表明,单纯依靠机构化养老服务或者是养老机构数量和床位数无法有效解决农村的养老服务供给和老人照料问题,而应该需要综合考虑农村老年人的需求意愿和偏好,调整政府责任的定位和方向,将政策资源的投放在四种养老服务供给中进行相应调整。同时这也意味着需要适当地转移到促进家庭养老服务的供给与发展中来,并且协调好家庭养老服务、社区养老服务、机构化养老服务(政府买单)和机构化养老服务(私人埋单)四者之间的关系,而非简单地用机构化养老服务去替代家庭养老服务。这在我国“未富先老”的社会背景之下显得

尤具现实意义。尽管当前我国要求发展“以居家为基础、社区为依托、机构为支撑”的社会养老服务体系，但农村老年人对养老服务的需求偏好并没有在政府决策中得以充分体现，不考虑地区、群体差异的“一刀切”式的供给模式，必然会导致养老服务供给与需求之间的不匹配，导致供给结构与需求结构的偏离程度进一步扩大。所以，笔者在此认为农村养老服务供给问题不能笼统地认为是增加和扩大养老服务机构的建设，提升农村养老服务供给的有效性既需要考虑养老服务供给总量的问题以及不同类型养老服务的差异性，更需要考虑到农村老年人对不同类型养老服务的需求偏好。否则，结果仍然是无法有效解决农村养老服务供给问题和老人照料问题。农村养老服务供给结构与需求结构所存在的不匹配现象与问题具体表现在以下四个方面。

3.4.1 家庭养老服务供给不足

从上面农村老年人及其家庭成员的访谈情况来看，家庭成员承担老人照料的能力正变得越来越脆弱，并且产生了相应的负面效应。第一，部分农村老年人（特别是空巢老人、独居老人）的精神生活贫乏，空虚感、孤独感强烈，对晚年生活表示出一定的忧虑，特别是生病无人照料方面；第二，部分无法自理的老人或高龄老人的生活照料给其家庭成员带来一定的经济和精神压力。生育政策、异地就业、居住方式、家庭观念等方面所带来的变化，使得养儿防老开始成为一种“幻觉”，特别是在第一代独生子女开始进入婚育年龄，“4-2-1”的家庭模式，上养4个老人，下育子女，在子女忙碌而负担不了照料事务的情况下，传统的家庭养老模式的弊端已经表现出来。有不少是“欲孝而无其力”，处于无奈的境地，这就如有学者所总结的那样，流动到城镇的子女无法照顾老人、分居的子女不便照顾老人、工作的子女无暇照顾老人^①。

简单地说，当前农村家庭养老服务的供给现状就是，在工业化和城市化浪潮下，农村出现家庭规模小型化和照料功能萎缩的危机，农村老年人在日常照顾和精神支持等方面面临支持不足的困境，而且家庭照顾和支持不足的现象已经在农村地区具有普遍性、风险性。虽然我国目前的政策表述依然坚持强调家庭养老的基础性地位，可事实情况是计划生育政策和城市化政策不断弱化家庭的养老功能，与此同时，我国暂时还未放松计划生育政策，相关支持家庭发展和协助家庭成员照顾老年人的政策仍未出台，老人长期照顾服务体系缺失。这何异于“既要马儿跑，又不给马儿草吃”的做法？所以，目前家庭自身在养老服务供给中出现的主要问题是，家庭规模的萎缩使得原来家庭自身具备的照料功能难以甚至无法实现，从而导致农村老年人在日常生活照料、精神慰藉、陪同看病等方面的需求得不到满足。从目前农村地区的人口老龄化和高龄化趋势来看，以上原本可以在家庭内部得到满足的服务需求却越来越成为突出的矛

^① 董红亚.农村养老，家庭不可缺位[N].中国社会报，2009-03-02

盾。

3.4.2 社区养老服务面临人员、资金困难

以上结果表明，目前农村地区的社区养老服务还处于起步阶段，社区养老服务的形式主要有集中居住形式、志愿者服务形式、社区中心服务形式，但是发展还比较滞后，很多地方尤其是经济欠发达地区还没有真正起步。与此同时，农村社区养老服务发展中的服务人员、运营资金等方面的问题比较突出，目前过度依赖农村社区自身的资金建设社区养老服务中心的做法，没能建立有效的财政、人员支持机制，农村集体难以在老人照料中发挥出应有的作用，特别是在经济落后的农村地区，发展社区养老服务所遇到的人员、资金困难更为突出。另外，还需要指出的是，农村老年人对社区养老服务的需求并没有想象中的高，这可能是与农村老年人的生活习惯相关，因为在调查中发现，很多农村老年人仍然从事劳动生产，并非把空余的时间用于娱乐休闲，这是与城市地区有很大的区别，当然这与当地的经济水平和发展水平是密切相关的。所以，农村的社区养老服务需要切合农村老年人的生活习惯。总体而言，目前社区养老服务仍处于起步阶段，服务人员、资金等问题突出，农村老年人更难以甚至无法通过社区养老服务提升晚年生活质量，如何整合村组和社区内的各种力量，构建有效的社会支持网络是其中的一个重要方面。

3.4.3 公办养老服务机构存在持续的空床率

目前 A 省政府将机构化养老服务（政府买单）作为一个重要政策目标，并将政策重点放在机构化养老服务供给上面，这直接推动了农村地区养老服务机构的快速发展。作为政策结果就具体体现为财政支出、机构数量、床位数、收养人数等方面得到稳定和持续的增长，这在人口老龄化和高龄化快速发展的现实背景下，为应对养老服务需求无疑具有积极作用，但当中的空床率问题需要引起足够的重视（参见图 3-7）。持续多年的空床率表明公办养老服务机构的供给没有瞄准农村老年人的实际需求，单纯追求床位数一方面使得公共财政投入没能发挥应有的作用，导致政策资源的浪费，另一方面更是没能解决农村老年人的照料问题。与此同时，不同规模、层次的养老服务机构在财政资金和政策资源获取上出现地位不平等的现象，从而导致部分养老服务机构“惨淡经营”。这些负面影响需要政府责任定位和政策方向的调整才能得以解决。当然，还需要看到的是，本文在此认为公办养老机构的床位出现供给过度，并非说农村养老服务机构的床位总数就已经足够多了，而是相对于农村老年人的实际需求意愿而言的，更表明对农村老年人开展养老服务需求评估的必要性。

3.4.4 民营养老服务机构“经营惨淡”

虽然机构化养老服务(私人埋单)是当前 A 省养老服务供给政策的一个主要目标,但从目前 A 省农村民营养老服务机构的发展现状来看,其面临的问题主要是:第一、民营养老机构难以适应人口老龄化水平的需求,普遍存在设施简陋、功能单一等问题。很多入住老人只是处于“养活”的状态,无法满足入住老人多方面的需求,更难以通过机构自身的运营获得充足的收益,这还受制于农村老年人经济收入不高、养老观念等因素;第二、民营养老服务机构难以获得足够的财政补贴,尤其是经济欠发达地区的民营养老服务机构表现尤甚。在很多地方,要享受到政策优惠或者财政补贴必须达到当地规定的条件,当中的一些条件对于农村地区很多民营养老服务机构来说又是难以达到的,从而使得这部分养老服务机构在“夹缝中生存”。尽管政府将促进机构化养老服务(私人埋单)发展是近年国家的重要举措之一,并鼓励、引导社会资本和社会力量进入养老服务市场,但农村地区民营养老服务机构的以上各种问题表明,农村地区的民营养老服务机构的发展并不尽如人意,推进农村地区的民营养老机构还有很大的改进空间。

3.5 本章小结

本章选择 A 省为例,首先通过实地调查数据、访谈资料和统计年鉴数据对家庭养老服务、社区养老服务、机构化养老服务(政府买单)和机构化养老服务(私人埋单)的供给现状进行了介绍;其次,通过 A 省农村地区的实地调研对作为政策目标群体的农村老年人进行了养老服务需求评估。调研数据和需求评估结果表明,家庭养老服务仍然是农村老年人的主流需求意愿,比例高达 77.8%,与此同时,少数农村老年人已经对社区养老服务、雇人照顾、养老院等社会化养老服务存有需求意愿,所占比例为 22.2%。在社区养老服务内容上,需求程度最强烈的是生活照料、精神慰藉和文娱娱乐;在养老院服务内容上,需求程度最强烈的是生活照料、医疗护理和精神慰藉。但农村老年人对社会化养老服务的支付意愿不高。农村老年人对社会化养老服务的需求意愿主要受年龄、个人年收入、身体状况和存活儿子数四个变量的影响。其中年龄、个人年收入对社会化养老服务需求意愿具有显著的正向影响关系;身体状况和存活儿子数对社会化养老服务的需求意愿具有显著的负向影响关系;第三,通过农村养老服务供给与需求的比较发现,农村养老服务存在供需不匹配的问题,这主要表现在家庭养老服务的供给不足,社区养老服务的人员、资金困难,公办养老服务机构出现持续空床率,民营养老服务机构“经营惨淡”等方面。对于养老服务供给与需求之间的不匹配,它是由什么原因导致的?从上一章的理论分析可以知道,养老服务供给结构是

在一定政府责任定位下达成的，然后再与养老服务需求结构发生相互作用，从而表现出养老服务供需的匹配与否。那么，下一章内容就尝试从政府责任的视角去追求养老服务供需不匹配的政策性根源。

第四章 农村养老服务供给问题的政府责任根源

上一章介绍了农村养老服务供给中出现的问题尤其是供需之间的不匹配，笔者在此不停下研究的脚步，而是将研究继续向前推进。那么，这些问题是由什么原因导致的呢？这就很需要从现实中去寻找答案。本章收集 A 省的相关政策文本，借助公共政策内容分析法对当下养老服务供给领域中的政府责任定位进行考察，探寻农村养老服务供需不匹配的政策性根源，即政府责任是否以及如何影响了养老服务供给。虽然内容分析这一研究途径在传播学、教育学中得到比较广泛的运用，但政策内容分析作为公共政策研究的一个重要途径，目前在国内公共政策研究中还没有得到广泛的运用，为推进这一研究途径在公共政策研究中运用，笔者结合本文的研究问题和研究目标展开这一尝试，这在国内政策科学领域还是具有一定探索性；另一方面，在农村养老服务供给这一领域中，尚未出现过政策内容分析的研究成果，该方法的引入有可能为这一研究领域带来新的前景。

4.1 政府责任的三个维度

政府责任通过公共政策得以表达，但公共政策文本中哪些方面能够较好地考察出政府责任或者从哪些方面进行评价比较有效呢？根据哈罗德·拉斯韦尔和亚伯拉罕·卡普兰的观点，政策是“关于目标、价值和实践的可预测的计划”^①。事实上，政府是在一定的价值选择下依据养老服务的不同问题或不同方面选择政策工具并实现相应政策目标，进而在政策结果上将政府责任凸现出来。如果结果不能追溯到手段，手段追溯到目标，目标追溯到价值，这种政策就是无的放矢^②。一般来说，政策价值很大程度上决定着政府责任的方向和选择，政策价值是政策目标和政策工具的前提和依据，对政策目标和政策工具起着“强纲领”影响；政策目标的实现自然离不开合适的政策工具，政策工具的选择更多要以政策目标为依据；政策目标和政策工具反过来又体现出相应的政策价值。从政策范式的变迁看，政策价值的更替一般会引发政策目标的转移，政策目标的转移往往会导致政策工具的变换，进而从整体上发生政策范式的“格式塔”转换。政府在养老服务供给领域中的责任就是对政策目标群体的需求给予及时和充足的回应，包括供给总量和供给结构两方面。在建构主义看来，对政

^① Lasswell, H.D. & Kaplan, A. Power and Society: A Framework for Political Inquiry. New Haven: Yale University Press, 1950.

^② 吴合文.高等教育政策工具分析[M].北京:北京师范大学出版社, 2011: 56

府责任和养老服务的不同理解建构着不同的社会政策理念和价值、目标以及工具。加拿大华裔学者梁鹤年教授也持相似的观点，并构建了政策制定与评估的 S-CAD 框架。他认为政策规划和评估主要包括四个步骤：1、确定事项，确立价值；2、价值转化为政策目标；3、制定手段并调动资源以实现目标；4、按照政策目标去评估政策实施的结果^①。在该分析框架中，价值、目标、工具和结果四者被有效地整合成“价值——目标——工具——结果”的逻辑分析理路。政策目标体现的是政府责任的方向和重点，也就是政府责任集中于哪些项目上；政策工具体现的是实现政府责任的手段，也就是政府承担哪些方面的责任。将政府责任放置在这一逻辑进路中就表现为，政府在制定政策时秉持什么样的政策价值？强调更多的政府干预还是更少的政府干预？政府责任的着力点放在什么地方？即通过哪些政策目标加以体现？政府责任又是通过什么样的政策工具得以执行出来？从而呈现出最终的政策结果。这样，就可以认为政策价值是政府责任的价值基础，政策目标是政府责任的取向选择，政策工具是政府责任的具体落实。政府责任就可以通过政策价值、政策目标、政策工具三大方面加以表达。下面，就将养老服务供给中的政府责任从“价值——目标——工具”三方面进行内容分析。

其实，概括出 2000 年至 2012 年养老服务政策的价值、目标和工具的总体特征是一项很具挑战性的工作，但总体上看，这项工作任务又是可以实现的。第一，2000 年至 2012 年的各项相关的养老服务供给政策在价值、目标和工具上固然存在一些差异，但这一时期内，并没有出现重大的社会变迁或者是价值变换，譬如像实施改革开放政策所带来的社会大变迁及其价值更替，而且政策之间存在比较强的连贯性；第二，下一章还需要考察农村养老服务供给现状，而供给现状则受到 2000 年至 2012 年所出台的政策的影响，甚至部分早年所出台的政策对目前的政策执行中依然发挥着重要作用。我们是承认这十余年里的养老服务供给政策在价值、目标和工具上存在差异的基础上概括其总体特征。

4.1.1 政策价值

德博拉·斯通说过：“理念是政治的组成材料。人们为理念而奋斗，支持一些理念，反对一些理念。政治冲突绝不只是为了物质条件和物质选择，而是为了关于什么是合法的问题而斗争”^②。政策的背后实际上是一系列关于价值观和行为准则的假定，政策跟价值挂钩，价值最终演绎为政策，或者说政策就是价值的具体表达^③，而且价值观念对政策过程更是起到潜移默化的影响。当代政府改革几乎无一不受理念的驱

^① [加]梁鹤年.丁进锋译.政策规划与评估方法[M].北京：中国人民大学出版社，2009:27

^② [美]德博拉·斯通.顾建光译.政策悖论：政治决策中的艺术[M].北京：中国人民大学出版社，2006:33

^③ [加]梁鹤年.丁进锋译.政策规划与评估方法[M].北京：中国人民大学出版社，2009:30-33

动，盖伊·彼得斯总结出的市场式政府、参与式政府、弹性化政府、解制式政府四种改革模式所采用的改革方案都建立在一套理念的基础之上^①。以美国的医改为例，一般而言，共和党的价值观念偏向更少的政府干预，坚持发挥市场在医疗保险中的主导作用，民主党则崇尚国家的作用，主张更多的政府干预。事实上，美国医疗改革的纷争在很大程度上源于两党派的意识形态和价值分歧。所以，价值观念在公共政策的重要性是不容置疑的，戴维·伊斯顿就索性将公共政策界定为“对社会价值的权威性分配”。甚至在很多情形下，政策参与者或政策方案的博弈、冲突就是不同价值之间矛盾的外在化，所以有学者把价值取向看作是政策最本质的规定性^②，甚至可以说，价值无处不在，只要牵涉人类的选择就会涉及价值观的东西。按照政策范式的理解，政策价值处于政策范式的顶层，政府责任都是在政策价值的基础上引申出来的，从政策价值到政策目标、政策工具，再到最后的政策结果，都凸显政策价值在政府责任中的基础性地位。如果政策价值出现调整甚至是变迁，将很可能带来政策的范式转换。

当前，国际社会上针对国家在社会政策和福利政策中的责任定位已经形成三种典型的竞争性价值理念，即自由主义、国家干预主义和第三条道路。自由主义强调市场的作用，认为在资源配置中最大程度地发挥市场的基础作用，秉承“管得越少的政府就是最好的政府”的观念，全能的市场会自动实现人们的“自由选择和福利”；国家干预主义则与自由主义持相反的观点，主张政府对社会事务的积极干预，政府在社会经济事务中承担“低位责任”的同时，还要承担起足够的“高位责任”，该流派思想发挥到极致的现实结果就是福利国家的产生；而中间道路学派既不过分推崇市场的力量，也不完全寄希望于政府干预，试图在自由主义和国家干预主义二者之间取得一种平衡的状态，充分运用市场机制和国家干预两种工具。毋庸置疑的是，在三种不同流派思想当中，政府的责任定位是存在显著差异的。所以，不管政府最终以哪一种价值规范作为政策制定的总体导向，都会对政府责任产生深刻影响，可以说，政策价值是影响公共政策有效性的一个关键性指标，更是评价公共政策优劣得失的重要因素。

由此观之，养老服务供给政策作为诸多公共政策中的一种，政策目标的设定体现出决策层的价值选择，政策文本当中选择的政策工具也体现出相应的价值选择。政府持有什么样的政策价值在很大程度上影响着政策目标群体即农村老年人的养老服务资源。如果政府的政策价值强调个人和家庭自身的责任，那么，农村老年人可能更多的需要通过自己或家人加以解决养老服务供给问题；如果政策价值是主张政府在养老服务和福利供给中更多的、积极的干预，那么，农村老年人将可能从政府那里获得更多的支持。

^① [美]彼得斯.政府未来的治理模式[M].吴爱明等,译.北京:中国人民大学出版社,2001:序言

^② 朴贞子,金炯烈.政策形成论[M].济南:山东人民出版社,2005:29

所以,通过对养老服务供给政策文本中的政策价值进行内容分析,一方面可以洞悉政府在养老服务供给中的价值导向,另一方面可以将其作为反映养老服务供给政策中的政府责任维度。国内外有关政策价值或意识形态的理论分野中,自由主义、国家干预主义和中间道路学派都对个人、市场、社会与政府之间的责任边界和定位存有不同争论。从新中国建立以来的历史与现实的政策设计来看,农村老年人的养老责任主要集中在个人、家庭、农村集体、政府等主体上面,本研究所说的养老服务供给政策的价值导向,一方面遵循着这一历史和现实的逻辑脉络,另一方面依据社会支持网络理论的基本思路,具体分为个人导向、家庭导向、村集体(社区)导向、市场导向、社会导向和国家导向。由于政府在家庭养老服务、社区养老服务、机构化养老服务(政府买单)和机构化养老服务(私人买单)供给中的责任定位和价值取向在政策文本往往是混合在一起的,所以在内容分析中不逐一分开讨论每一种类型养老服务的政策价值,而是综合归纳养老服务供给中的政策价值。

4.1.2 政策目标

如果说政策价值略显抽象的话,政策目标就可以视为政策价值导向下的具体化。政策目标反映着决策者通过一定手段想要达成的目的,一般情况下,政策目标是政策执行者最为明确的方向。按照该定义,政策都会有特定的目标和以此目标为导向的手段。“我们想要这个东西(目标),并且我们采取必要的步骤(手段)去得到它。我们想要这个东西,因为它满足、提升或保护我们的价值”^①。根据公共政策评估理论,对政策目标评估是要尽量检验政策目标对社会系统运行过程中的规范意义及其产生的后果,特别是政策目标是否有助于制度运作和社会系统的价值体现^②。政策目标作为反映政府责任的一个重要维度,更凸显政府责任的着力点。在农村养老服务供给领域中,政府设定了什么样的政策目标?目标是否瞄准了政策目标群体的需求?甚至,养老服务作为一项社会政策,其宗旨应该是要提升社会公众的福祉,但在中国,是否还存在着养老服务供给政策目标的城乡分割?假如在政策目标设定上就存在人为的城乡分割,那么就会进一步拉大城乡老年人在公共养老资源的差距,从而导致非均等化。在农村经济发展水平和社会保障体系本来就比城市更为落后的情况下,人为的、政策性的城乡分割最终会进一步加剧城乡养老服务供给中的政府责任差距,进而导致城乡老年人生活质量的差异。

相比政策价值,政策目标相对比较具体,在内容分析的具体操作中,就可以将养老服务供给的政策目标细分为促进家庭养老服务发展与供给、社区养老服务发展与供

^① [加]梁鹤年、丁进锋译.政策规划与评估方法[M].北京:中国人民大学出版社,2009:25

^② [美]弗兰克·费希尔.公共政策评估[M].吴爱明、李平等译.北京:中国人民大学出版社,2003:118

给、机构化养老服务（政府买单）发展与供给和机构化养老服务（私人买单）发展与供给四种。政策目标中对这四类养老服务供给的设定反映出政府在其中的责任定位，尤其需要关注的是，政府是否在四类养老服务供给中都承担起相应的责任？或者说四种类型养老服务的供给是否都被纳入到政策目标当中？这是提升养老服务供给有效性的一个重要方面。

4.1.3 政策工具

政策需要通过一系列的决策和行动以达到特定的目标。这些行动的实现和达成又离不开必要的工具和手段。政策工具是政府所拥有的、用于执行政策、达到政策目标的实际手段或工具^{①②}，在某种程度上，政策可以被视作由一系列工具合理组合所建构出来的，并反映着决策者的政策价值与目标。陈振明认为，任何一种政府管理模式的转变和管理方式的改进都需要依赖于一定的政策工具或现代化的政策手段来实现^③。不同的政策工具对政策目标的达成有不同影响，同样的，在实现公平、平等、效率等多种政策价值上，不同政策工具的效果存在一定程度的差异，也就意味着不同政策工具在实现政府责任上是有所区别的。从这个意义上说，政策工具承载着公共政策价值和目标转化为政策现实的功能，它是开展公共政策研究的重要途径。政策工具既可以被视作一种客体，又可以被视为一种活动，但本研究倾向于把政策工具看作是一种实现政策目标的客体，即政府在设定和贯彻政策目标时拥有的实际方法或手段，假如将政策工具视作一种活动的话，就会显得过于宽泛，不利于下面的内容分析与比较。不同学者习惯于透过自己的镜头来观察现实和问题，就好像那些手里只有锤子作为工具的人一样，对于他们来说，所有问题似乎都酷似钉子。这就是为什么在经济学家眼里所有政策问题看起来都像经济问题，而法律学者则倾向于运用法学的视角分析问题的缘由。可以说，政策工具的选择是政策设计的基本内容^④，“政府行为的不同工具有其自身与众不同的动力，有其自身的影响政府行为环境的‘政治经济’”^⑤。所以，所运用的政策工具关系到政策目标的实现，更关系到政府责任能否以及多大程度上转化为预期的政策效果。

对政策内容和内涵的理解角度与实现方法的选择其实都需要根据时代的变化和发展进行，也就是做到与时俱进^⑥。因为每一种不同的政策工具都有其自身的特点和适用性，所以对政策工具加以科学、合理的分类就成为一个重要的研究领域。许多研

^① Salamon, L & M. Lund. Beyond Privatization[M]. Washington, DC: Urban Institute Press, 1989.

^② Michael Howlett & M. Ramesh. Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems [M]. Boston: Oxford University Press, 2003: 87.

^③ 陈振明. 政府治理工具研究与政府管理方式改进[J]. 中国行政管理, 2004 (6): 43-49

^④ 岳经纶、温卓毅. 专项资金与农村义务教育: 政策工具的视角[J]. 深圳大学学报(人文社会科学版), 2008 (4): 86-90

^⑤ Salamon, L & M. Lund. Beyond Privatization[M]. Washington, DC: Urban Institute Press, 1989.

^⑥ 黄建钢, 骆勋. 新公共政策学[M]. 北京: 北京大学出版社, 2011: 153

究者为之进行了孜孜不倦的探索,诚如狄龙说的那样“为了发展出一套严密的工具分类,人们已经花费了太多的时间”^①。最早对政策工具作分类尝试的是20世纪60年代早期的德国经济学家基尔申(E.S. Kirschen)等人,他们将政策工具总结成64种类型^②,但其并没有系统阐述这些政策工具,更没有建立相关的理论体系。后来,越来越多的学者开始尝试对政策工具的类型划分作出尝试。罗威(T. Lowi)、达尔、林德布罗姆等人按照强制性标准把政策工具分为强制性工具(coercive tools)和非强制性工具(non-coercive tools)。胡德(Hood)则将政策工具分为中心地位、财富、权威符号、组织、信息、金钱、处置等八种类型。麦克唐纳尔和艾尔莫尔(L.M. McDonell & R.F. Elmore)根据工具所要获得的最终目的,将政策工具分为命令(mandate)、劝导(inducement)、能力构建(capacity-building)、制度改革(system-changing)四种。施耐德和英格拉姆(Schneider & Ingram)也持类似的分类标准,将政策工具分为激励、提高能力、象征和劝告、学习四类。萨拉蒙根据政府支出状况分为支出性工具(expenditure tools)和非支出性工具(non-expenditure tools)。狄龙(Van der Doelen)以工具特性为标准,分为强制性工具(regulatory tools)、财政激励工具(financial stimulating tools)和信息提供工具(information transferring tools)三种类型。乔丹等人也以工具特性为标准,分为强制性工具(regulatory tools)、市场工具(market tools)、信息装置(information devices)、志愿协议(voluntary agreements)四种类型。需要说明的是,政策工具的科学、合理分类其实在公共行政和公共政策学界是存在争论的,政策工具的分类要么不符合互斥性的原则,含糊不清,甚至存在远离现实的倾向和危险,要么过于高度抽象或者过于详尽地描述特定工具的个别特征。相比较而言,Michael Howlett和M. Ramesh的政策工具分类获得广泛的关注。他们以政府在物品和服务供给中的主导程度(强制性)为标准,将各种各样的政策工具放在“自愿——强制”的轴线上进行分类,强制性在这里被用来判断政策工具限制个人和组织行为的程度。绝对自愿的政策工具几乎是不存在的,完全强制的工具则没有留给私人任何回旋余地。在这两种极端情况之间,按照政府或公众参与程度的高低,可以依次排列出十种不同的政策工具,总体而言,又可将其归纳为自愿性工具(voluntary tools)、混合型工具(mixed tools)和强制性工具(compulsory tools)^③,具体如图4-1所示。这一分类方式可以涵盖现实中的绝大多数政策工具类型,具备很强的包容性和开放性,而且这一分类方式具有相对互斥性,负有较强的启发性,在国内外有关政策工具的研究中得到广泛运用,另外,该种分类方式还具有进一步探索的空间^{④⑤}。本研究对养老服务的分类标准同样参照了政府干预程度的标准,即在“十字”模型中按照“私人产品属性——公共产品属性”

^① 陈振明,和经纬.政策工具研究的新进展[J].东南学术,2006(6):22-29

^② E.S. Kirschen et al., Economic Policy in Our Time[M]. Chicago: Rand McNally, 1964.

^③ 豪利特等.公共政策研究:政策循环与政策子系统.庞诗等译[M].北京:生活·读书·新知三联书店,2006:144

^④ 陈振明等.政府工具导论[M].北京:北京大学出版社,2009:41

^⑤ 赵德余.公共政策:共同体、工具与过程[M].上海:上海人民出版社,2011:77

工具的政策效果不佳甚至是失效。

自愿性组织是指“既不是（政府）强迫成立也不是以赢利为目的的行为组织”^①，其实非政府组织、非营利组织、第三部门等概念均与自愿性组织类似，基本内涵大体相同，只是侧重点不一。本研究在此不对以上概念作条分缕析的辨别，而是取它们的共同之处，自愿性组织具有自治性、民间性、非营利性 etc 等表征。在西方国家，自愿性组织被视为社会服务供给的一种有效的政策工具，同时，它的存在和发展还可以在社区精神和社会团结方面发挥积极作用。当今社会问题的多样性、复杂性、风险性使得不能过度地依赖自愿性组织，而且其自身也难以摆脱官僚化和趋利性的风险。

“市场”这一政策工具备受一些自由市场主义经济学家的推崇，它在私人产品的供给效率方面很具优势。在 20 世纪 80 年代以来的新公共管理浪潮之下，“市场”这一政策工具在政府职能转变和公共服务供给领域中可谓“大行其道”，它将效率的基因重新植入到公共部门当中，使得公共部门的绩效得到大幅度的提升。与此同时，它带来“过度市场化”的负面效应也是不容忽视的，很多本属于政府职能范围内的公共服务被过度地推向市场，这在我国表现尤甚，如基本医疗卫生服务、基础性养老保险、保障性住房，等等。“过度市场化”最主要的负面效应就是加剧了社会的不平等，扩大贫富差距，“比方说，在一个纯粹以来市场工具的制度下，一个富人可以用钱雇佣外科医生做整容手术，而穷人却遭受肾坏死的痛苦也有可能得不到必要的治疗。在这种情况下，一个依靠单一的市场工具的社会出现严峻的政治对立是不足为奇的”^②。而且，“市场”这一政策工具本身实现有效运作离不开一些严格甚至很苛刻的前提，包括理性经济人假设、无外部性假设、零交易费用假设、信息完全假设等等，这对处于转型社会的中国来说尤其难度，由此所衍生出的负的外部性效应更是市场自身难以克服的。

强制性工具是指“强制或直接作用于目标个人或公司，后者在响应措施时只有很小的或没有自由裁量的余地”^③。按照强制性从低到高的顺序，强制性政策工具主要包括“管制”、“公共企业”和“直接提供”三种类型。管制是“由政府制定的，并且所指对象必须贯彻执行法规，如果贯彻失败则往往要受到处罚……一些管制措施实际上本身就是法律，其执行包含了警察和司法系统。然而，多数规制是由立法机关制定的管理型法令，并且由政府部门或特定的政府机构监督管理，该机构是拥有自主权的日常政府管理机构规则，规制有多种形式，包括规则、标准、特许、禁令、法令和

^① Robert Wuthnow. The Voluntary Sector: Legacy of the Past, Hope for the Future. In Robert Wuthnow (eds.). Between States and Markets: The Voluntary Sector in Comparative Perspective [M]. Princeton: Princeton University Press, 1991:7.

^② 豪利特等.公共政策研究：政策循环与政策子系统.庞诗等译[M].北京：生活·读书·新知三联书店，2006：150-151

^③ 豪利特等.公共政策研究：政策循环与政策子系统.庞诗等译[M].北京：生活·读书·新知三联书店，2006：151

执行令等”^①。欧文·E·休斯认为管制分为经济管制和社会管制两种，前者旨在鼓励企业和其他经济个体从事某些行为或避免从事某些行为；后者通常表现为力图保障公民和消费者的利益，尤其是有关质量标准、安全水平及污染控制等方面^②。在一些政策领域中，当政策遇到根本性和系统性阻碍时，一种高效的解决方式就是寻找法律制度中是否存在法制漏洞，因为法制化是国家运用的最重要的权威性工具之一。比如，我国在《社会保险法》之前，有关社会保险领域的政策都是运用行政命令或规范性文件等形式去推动各地方社会保障事业的发展，但这些做法的效果并不佳。当《社会保险法》颁布后，享受社会保险不仅成为每一位公民的合法权利，法律的强制性推动着地方政府落实社会保障制度的建设，使其成为日常依法行政的一部分。

当“管制”这一工具还不足以解决政策问题时，政府还可以通过“公共企业”加以应对，即政府通过建立公共性的组织和机构专门提供部分公共产品和服务。公共企业一般具有三个方面的特征：涉及一定的公共所有权或国有产权；受到政府不同程度的控制和管理；可以生产在市场上进行销售的产品和服务，而不是像国防和路灯那样不能直接向消费者收费的公共产品^③。常见的公共企业如社会福利院，它专门收养残疾人、精神病患者、“三无”老人、孤儿等弱势群体。另外，政府出资成立的农村养老院或敬老院，专门为部分特定年龄和鳏寡老人提供养老服务照顾，也可以被视为公共企业。这类组织的一个重要特征就是公共性和非营利性，当生产成本过高或收益过低时，私人企业往往不愿意提供该类产品和服务，而这部分产品和服务又是社会正常运行所必需的，这时候“公共企业”往往会成为决策者的一种常用政策工具。如果政府干预的强制性进一步加强的话，政府可以采取“直接提供”的方式，“政府直接履行职能，解决问题，比如动用公共财政资金，通过政府雇员直接向社会提供物品与服务而不是等待私人部门去做政府希望他们做的事”^④。在豪利特等人的观点中，“直接提供”是强制性程度最高的政策工具。这时候所提供的产品的公共属性也是最强的，该工具在现实中主要通过公共财政资金、转移支付、政府购买等方式表现出来。这时需要注意的是，“公共企业”和“直接提供”两种强制性工具往往不是很容易区分出来。对此，本文选择的判断标准是：公共产品或服务的提供是否由政府职能部门及其公务人员提供，例如国防、外交等服务一般都是由政府职能部门直接提供的；公共交通、城市饮用水等服务则未必一定是由政府职能部门及其公务人员直接提供，而是通过公共企业或事业单位提供。在承担公共责任和履行必要职能时，政府可以视具体情

^① 豪利特等.公共政策研究：政策循环与政策子系统.庞诗等译[M].北京：生活·读书·新知三联书店，2006：152-153

^② 欧文·E·休斯.张成福，王学栋等译.公共管理导论[M].北京：中国人民大学出版社，2007:81-83

^③ Howlett, M & M. Ramesh. Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems[M]. Oxford: Oxford Press, 1995:163.

^④ 豪利特等.公共政策研究：政策循环与政策子系统.庞诗等译[M].北京：生活·读书·新知三联书店，2006：157

况选择不同的强制性政策工具。

混合型政策工具介于强制性工具和自愿性工具之间，它既“允许政府将最终决定权留给私人部门的同时，可以不同程度地介入非政府部门的决策形成过程”^①。相比较而言，它较具灵活性，它包括“信息与规劝”、“补贴”、“产权拍卖”和“税收和使用费”四种类型的工具。“信息发布”是指政府向社会传递信息，希望社会成员能够按照政府的意愿作出选择或改变行为，其目的是增进社会成员的知识以遵从政府意愿。譬如，政府发布吸烟所引发的各种疾病危害信息和广告，它能够帮助人们更好地认识吸烟对其自身和家人所带来的危害，引导人们尽量少吸烟或者是戒烟。当然，“发布信息”这一政策工具的效果有时候并不明显。当政府在“信息发布”的基础上采取“规劝”，其强制性比单纯的“信息发布”要强一些，它要求不再仅仅停留在“被告知”的层面，而是劝诫、鼓励人们按照政府所期望的方式改变偏好或行为，如劝诫人们节约用电、不要猎杀珍稀动物、关心和照顾家中的老人，等等。如果“信息发布和规劝”能够发挥作用，政府就可以花费较少的成本以解决政策问题。但实际上，这一政策工具的效果很大程度上依赖于社会公众的道德和个人责任感，所以，这一政策工具往往收效甚微，诚如有学者所说的那样，如果人人都是天使的话，那成立政府就是一件多余和无聊的事情了。“补贴”是指“政府主导下的由政府、私人、公司或组织向其他私人、公司或组织提供的各种形式的财政转移，包括赠款、税收激励、票证等”^②。在我国目前养老服务供给方面，“补贴”是一项重要的政策工具，政府一般会在养老机构的建设和运营上给予不同程度的财政补贴，具体的补贴数额视不同地方的经济条件而有所不同。“产权拍卖”是指通过设置一定数量的可转让消费的权证，创建一个关于某种物品的产权市场，发挥价格机制和市场交易的作用，从而实现该物品产权在市场的自由流动。这一政策工具在排污权方面已经显示出重要作用，通过设定可排放污染物的数量，运用拍卖的方式来分配这些限额资源，这一政策工具也逐步在更多领域发挥作用，包括私家车牌照、桥梁运营权，等等。这一方式在新公共管理浪潮下，越来越受到公共部门的青睐，在很多国家的福利制度改革和公共企业改革中都得到广泛运用。“征税和用户收费”这一政策工具可以增加政府的财政收入，以满足更多的公共需求，同时这一工具可以约束部分需求或行为，特别是部分不受欢迎甚至是有害的需求和行为。比方说，向生产和售卖香烟的企业和个人征收高税，从而提高香烟的市场价格，通过价格杠杆来达到抑制香烟总体需求的目的。“用户收费”主要用于控制外部性，通过对某种产品或服务进行收费，要求行为者必须为自己的行为进行付费，从而实现社会公众按照政府意愿行动的目标。典型的例子就是部分国家在解决

^① 豪利特等.公共政策研究：政策循环与政策子系统.庞诗等译[M].北京：生活·读书·新知三联书店，2006：158

^② 豪利特等.公共政策研究：政策循环与政策子系统.庞诗等译[M].北京：生活·读书·新知三联书店，2006：160

城市交通拥挤问题上,对在上下班高峰时间段进入城区的私家车收取费用,使得人们在驾车进城与乘坐公共交通之间进行成本比较,从而减缓上下班高峰时间段的城市交通拥挤。

4.2 养老服务供给政策文本的汇总与特征

4.2.1 政策文本的汇总

4.2.1.1 政策文本选择的依据和缘由

在进行公共政策内容分析之前,对政策文本的收集是一项必须的基础性工作。这时,就难免会问,应该收集哪些政策文本?收集哪一级级政府部门的政策文本?对于第一个问题其实是很明了的,因为本研究是以农村养老服务供给为研究主题,所收集的政策文本必然就是与农村养老服务供给相关的政策文件。这里需要交代的是,由于目前专门出台针对农村养老服务供给的政策文件比较少,政府部门一般在政策文件中不作城乡区别,故政策文本的收集是以养老服务供给为关键词。另外,本研究主要收集国家层面和 A 省省级政府部门的养老服务供给政策文本,这主要出于以下几方面的考虑。

第一,由于本研究是以 A 省为例,并且是在 A 省农村地区开展调研工作,样本数据反映的是 A 省农村老年人养老服务需求意愿和偏好。省级政府会根据自身的实际而出台一些地方性法律和政策,所以,在政策文本的选择上主要是以 A 省省级政府部门出台的养老服务政策文件为主。与此同时,也对中共中央、国务院及其相关部委的政策文件进行了收集并作适当的梳理,因为在某些情况下,省级政府的政策文件是参照中共中央、国务院及其相关部委的政策文件而制定,有时候甚至就是对其直接加以执行。所收集的政策文件在目前仍然是生效的,已经废止和不再具有法律效力的政策文件不在收集的范围之内。

第二,“职责同构”的政府机构设置和职能配置方式上级政府部门责任定位的重要性。在我国,除了中央政府之外,地方政府包括省、市、县(区)、乡镇四级政府机构,每一级政府机构基本上都会设置与上一级政府机构相对应的机构部门。也就是说,从纵向上看,中央政府有专门负责财政收支的部门即财政部,省政府里就会设置财政厅,市(县)政府会设置财政局,乡镇政府会设置财政所(或财政分局)。在财政这一业务系统上,下级财政部门要与上级财政部门保持稳定沟通和协调,执行上级部门的政策和任务;从横向上看,财政部门在每一层级的政府机构中都是一个必不可少的职能部门,在每一层级政府的公共政策制定、实施、评估等多个环节中发挥重要

作用。同样的，全国老龄工作委员会是国务院主管全国老龄工作的议事协调机构^①，成立于1999年10月，主要职责包括研究、制定老龄事业发展战略及重大政策，协调和推动有关部门实施老龄事业发展规划；协调和推动有关部门做好维护老年人权益的保障工作；协调和推动有关部门加强对老龄工作的宏观指导和综合管理，推动开展有利于老年人身心健康的各种活动；指导、督促和检查各省、自治区、直辖市的老龄工作；组织、协调联合国及其他国际组织有关老龄事务在国内的重大活动。省、市、县（区）和乡镇一般都设有专门负责老龄工作的政府机构，在研究、制定老龄事业发展战略及养老服务等重大政策时，老龄委还需要协调同一层级相关部门之间的关系。不同层级政府在纵向上的职能、职责和机构设置上的高度统一，可谓之“职责同构”^②，学界更是形象地称之为“条条”和“块块”。受政府机构设置和职能配置方式的影响，不同层级公共政策随之呈现出层级性、层次性和趋同性。从“职责同构”和公共政策的层次性可以知道，省级政府及其职能部门在养老服务供给领域的政策设计和责任认知很大程度上影响着下级政府及其机构的政策制定与执行，从而凸显出省级政府及其机构在养老服务供给中的责任定位和认知的重要性，而且现实中的情况也是这样的。当省级政府及其职能部门的政策发生变化时，下级政府及其职能部门的政策设计与执行往往就要随之作出相应调整，类似于“多米诺骨牌效应”，当第一张牌被推倒了，第二张牌会随之被推倒，然后就是一直传递下去，直到最后一张牌也被推倒。这在前面有关“政府责任”的概念界定中也有所介绍。本章内容主要考察现实中A省政府在养老服务供给领域中的责任定位问题，这里所说的政府责任侧重于供给责任的方向性问题，侧重于从责任的总体方向入手加以研究。所以，选择省级政府作为切入点，而且在实际的公共政策过程中，省级政府也正好处于“把方向”的位置。其实关于这一点，也可以从A省相关政府部门的访谈内容中了解到。

A省人力资源社会保障厅法规处副处长：

一般来说，省里是把握大的方向，确保与中央保持一致啊，省里执行政策也有的，但比较少，执行大多由市和县（政府）去做。一般来说，省政府的部门是发挥上传下达的作用。（访谈资料，编号：RBT20130120G01）

^① 全国老龄工作委员会现成员单位有：中组部、中宣部、中直机关工委、中央国家机关工委、外交部、国家发展改革委、教育部、国家民委、公安部、民政部、司法部、财政部、人力资源和社会保障部、住房和城乡建设部、文化部、卫生部、国家人口计生委、国家税务总局、国家广电总局、新闻出版总署、国家体育总局、国家统计局、国家旅游局、总政治部、全国总工会、共青团中央、全国妇联、中国老龄协会等28个单位。这表明这些政府部门参与老龄政策和养老服务供给政策的实际制定过程，因此部分相关政策文本可能散落在这些具体的职能部门当中，政策文本的收集工作还需要在以上这些政府部门的官方网站中进行逐一查找。

^② 朱光磊，张志红。“职责同构”批判[J].北京大学学报（哲学社会科学版），2005（1）：101-112

第三,省级政府这一层面比较中观,更适合本研究的开展。由于政府部门和机构的级别不同、所掌握权力的大小不同,那么这些政府部门和机构所制定的政策在效力上自然会呈现出一定层次性,或者说政策文本根据政府部门级别从高到低的序列通常会形成一定的效力递减规律。我国法律规定,国务院有权制定行政法规,各部委有权制定规章,省、自治区、直辖市人民政府及省、自治区政府所在地市的政府有权制定地方性规章。政策效力一般与行政权力大小相对应,层级高的政府部门所发布的政策文本在效力上具有优先性。从我国行政权力体系划分上看,政策可以分为5个层次:中央政府政策、省政府(包括自治区、直辖市)政策、市政府政策、县(区)政府政策、乡镇政府政策。从宏观——中观——微观的层次划分,中央政府政策、省政府政策文件一般均包括战略型、立法型、项目型和操作型四种政策,当然在数量上会存在一定差别。市和县(区)政府及以下级别政府的政策更多是对上级政府部门政策的执行,更多是项目型政策和操作型政策,当然也存在少量的战略型政策。相比国家层面的政策而言,省级政府的政策显得比较中观,省级政府是地方政府中的第一关口,是中央政府和市级政府的衔接,比中央政府政策显得微观,更有助于研究的深入开展,相比市县政府的政策而言又更为全面。

综合以上三点原因,笔者分别从国家层面和A省省级两个层面收集关于养老服务供给领域的政策文本。

4.2.1.2 政策文本搜索和筛选的原则

政策文本的全面汇总是开展政策文本内容分析的关键环节,然而农村养老服务供给作为养老服务政策的一部分内容,分散在各项包含养老服务的政策当中。换言之,农村养老服务供给的政策内容是由多项不同的具体政策所构成的系统,为确保政策文本选取的代表性、准确性,本文按照以下原则进行收集和整理。

第一,在政策文本来源上,本研究所指的养老服务供给政策由以下两方面的政策类型构成,一部分是A省政府根据国家相关政策而制定的本辖区具体政策,另一部分是A省政府根据自身情况而自主制定的地方性政策。在政策文本的获取上,一方面从A省相关政府部门中(如民政厅、老龄办、人力资源与社会保障厅、财政厅等)查阅相关政策文件;另一方面是登陆国务院及其相关部委和A省人民政府及其相关职能部门的网站进行政策文本的查阅和下载,并借助万方数据库知识服务平台中的“法律法规搜索”功能作进一步检索,这一过程当中还会结合专家咨询法,咨询从事养老服务研究的相关专家,尽可能全面地收集与本研究相关的政策文本。

第二,在政策文本发布时间上,将政策文本的发布时间控制在2000年至2012年。一方面由于我国是自1999年开始进入老龄化社会,本研究主要是考察我国进入老龄

化社会以来农村养老服务的供给状况。我国在 2000 年以来出台了多项与养老服务供给相关的政策文件，这些政策文本对当下的农村养老服务供给带来重要影响。农村养老服务的供给现状与这些政策文本存在较强的相关性，亦即说，农村养老服务的供给现状受到这段时期的养老服务供给政策以及当中政府责任定位的影响；另一方面由于在 2000 年以前的政策文本距离现在时间比较长，部分政策文本难以获取，为了保证本文的研究信度，姑且将政策文本的发布时间限定在 2000 年至 2012 年。

第三，在政策文本遴选上，必须是政府部门发布的相关的、正式政策文本。一是发文单位必须是政府部门，这里的政府取广义政府的概念，包括立法、司法和行政部门，分别从国家和 A 省两个层面进行遴选；二是政策必须是与养老服务供给相关的体现政府行为的正式政策文本，包括各项法律、法规条例、规划纲要、意见、办法、通知、公告以及为解决养老服务供给和老年人照料问题的社会项目等。

4.2.1.3 养老服务供给政策文本的汇总

经过搜索和筛选，本文共收集了国家层面和 A 省级层面的政策文本共 72 项，具体政策文本如表 4-1 所示，当中分别从年份、制定部门和政策属性对养老服务供给政策文本进行了汇总。政策属性主要是指地方政府的三种政策行为。

第一种情况是对国家政策的直接执行。这时候往往是对国家政策意志的传达，在现实中就是上级政府部门给下级政府部门转发国家政策文本，传达政策价值和政策目标。相比较而言，这种情况下的政策行为对于地方政府来说成本最低并且效率很高，而且下级政府与上级政府在政策目标上具有较高的一致性。

第二种情况是对国家政策的“再制定”。一般来说，国家在公布、实施一项政策时，当中往往只会提出指导思想、总体要求、保障措施等方面内容，对于很多具体事务则需要地方政府结合自身实际情况再制定实施细则，从而使得政策更具备针对性和可操作性。地方政府根据中央政府制定政策的时候，需要在中央政府的制度规则和体制结构中运作，尤其是在机构设置过度“职责同构”的情况下。此外，从行政法的角度看，地方性的法律、法规都不得与国家制度和中央政府政策相抵触。当然，这里的意思并非就是说地方政府都会与中央政府的偏好完全保持一致，地方政府也有自己的利益偏好，容易出现“上有政策，下有对策”的博弈困境。最典型的例子就是房地产市场调控，中央政府出于国家和社会的整体利益和社会稳定的追求，要求抑制房价过快上涨，然而地方政府却囿于地方经济增长、政绩竞赛，甚至部门寻租行为等原因，常常与中央政府展开政策博弈。又譬如，中央政府规定对外来人口子女义务教育问题按流入地政府责任管理。各地方政府在这一原则性要求上制定与实施各自的政策细则，有些地方不仅会明确规定公立学校安置外来人口子女接受义务教育的计划和

财政经费，而且还会建设新学校或鼓励民办教育机构接受外来人口子女，并给予相应的教育经费补贴。但是，有的地方政府则由于财政压力或其他原因，只会“表面上”或“口头上”表示支持外来人口子女教育政策，却不会给予教育经费补贴，或者只是部分拨付，从而导致政策实际效果与政策设想的偏差。尽管上下级政府之间存在这种政策博弈，但无论地方政府选择何种博弈策略，都不可能完全超出中央政府或上级政府的制度设计和政策安排。上级政府的制度设计和政策安排往往构成地方政府政策制定的制度性前提，换句话说，上级政府的制度设计和政策安排会对下级政府的政策制定与执行构成结构性影响。

第三种情况就是地方政府自主制定的地方性政策。即在缺乏国家明确态度的情况下，地方政府面对一些具有本土特殊性问题所制定的政策。如果说第二种情况是地方政府应上级政府而制定政策的话，那么这里就是地方政府根据实际的政策问题主动制定政策，而非是在上级政府的要求之下而被动做出的政策行为。譬如，部分省份前几年所开展的“土地换社保”政策，就是地方政府面对农村土地征收和农村社会保障制度改革问题而自主设计的。当时中央政府并没有给予处理这类问题的具体制度设计，部分地方政府结合自身实际情况自发地探索出这一举措，当然，这种政策设计本身的价值取向也是值得商榷甚至为人所诟病的。

这样，政策制定和执行的上下级结构就形成了三种政策属性：1、参照执行，即参照上级政府部门的要求，将上级政策在本辖区内加以执行或者是在应对相应问题时，以国家出台的政策为依据。现实中就经常出现上级政府部门直接将国家的政策文本转发或通知下级政府；2、参照制定，即参照上级政府部门的相关政策，结合本辖区实际情况制定本辖区的政策文本；3、自主制定，即国家没有对该问题出台过相关政策，地方政府根据地方实际自主制定的政策。当然，也会存在下级政府部门对上级政府部门的政策不给予关注的情况，即对上级政府部门的政策既不参照执行也不作参照制定，这一情况在现实中一般不会出现。同时，这一观点也得到A省相关厅级单位的认同。

A省人力资源社会保障厅法规处副处长：

首先，我们与部里是业务指导关系，他们是我们业务上的上级，（业务上）得听他们的，同时我们也要根据省政府里头的要求办事。上面部里下达一个通知或文件的话，我们都是要把这个文件转发到下面市一级的负责这方面工作的部门。这是一个情况。另外呢，假如我们觉得这个事情还需要进一步结合我们省的具体情况，提出些具体点的要求或做法，我们可以根据部里的政策、精神制定一个贯彻执行办法，有时候牵涉的部门比较多，还要上报省里，通过省政府来发文。（访谈资料，编号：

RBT20121211G01)

A 省民政厅负责法规政策的科长:

……比方说啊,像省里可能很早就专门为了解决某一问题发布了文件,但后来部里或者国务院又出了新文件,这样就肯定要以国家的为准呀。你省里不能与上面冲突,这是不允许的。所以呢,最后还是要以部委的为准……总的来说下面都会贯彻(上级部门的政策),这是省里对他们的要求啊!我们是上级,他们是下级,下级贯彻上级的文件和精神肯定要的。后面还有考核的呢。差别可能就是贯彻执行的力度吧。(访谈资料,编号:MZT20120506G02)

A 省财政厅一科员:

部里制定了相关文件就是要对相关问题提出要求 and 解决问题的思路,要得到执行的话,(部里的文件)是必须要转发到省里来,不然的话制定这个玩意还干嘛呢!?(文件没法发挥作用了)下发到省之后,省再转发到地级市,地级市再转发到县、乡镇,一层一层往下传达,这是我们国家行政体制所决定的呀。(访谈资料,编号:CZT20130108G03)

表 4-1 养老服务供给政策汇总
Table4-1 Summary of Old-age Service Supply

编号	政策文本	年份	制定部门	政策属性
1	关于加快实现社会福利社会化的意见	2000 年	民政部、国家计委等 11 部门	1、参照执行
2	中共 A 省委 A 省人民政府关于贯彻《中共中央、国务院关于加强老龄工作的决定》的意见	2000 年	中共 A 省委、省政府	2、参照制定
3	省财政厅、国家税务局、省地方税务局转发《财政部、国家税务总局关于对老年服务机构有关税收政策问题的通知》的通知	2000 年	省财政厅、A 省国家税务局、A 省地方税务局	1、参照执行
4	关于转发民政部办公厅《转发财政部、国家税务总局关于对老年服务机构有关税收政策问题的通知》的通知	2001 年	省老龄办	1、参照执行
5	“社区老年福利服务星光计划”实施方案	2001 年	民政部	1、参照执行
6	省政府关于批转省老龄事业发展“十五”计划纲要的通知	2001 年	省人民政府	2、参照制定
7	在全国实施社区老年福利服务星光计划报告的通知	2001 年	民政部	1、参照执行
8	A 省人民政府批转省民政厅等部门关于对发展社会福利事业实行政策扶持意见的通知	2002 年	省人民政府	3、自主制定
9	共青团中央、全国老龄工作委员会办公室	2002 年	共青团中央、全国老龄办	1、参照执行

编号	政策文本	年份	制定部门	政策属性
	关于实施“志愿者为老服务金晖行动”的意见			
10	A省财政厅关于转发《国家税务总局关于“星光计划”项目建设占地免征耕地占用税的批复》的通知	2003年	省财政厅	1、参照执行
11	关于加强维护老年人合法权益工作的意见	2003年	全国老龄办、司法部、公安部	1、参照执行
12	A省人民政府关于进一步加强民政工作的意见	2004年	省人民政府	3、自主制定
13	关于加强基层老年人协会规范化建设的意见	2004年	省老龄办	3、自主制定
14	A省民政厅等部门关于转发民政部、财政部、国家发展和改革委员会《关于进一步做好农村五保供养工作的通知》的通知	2004年	A省民政厅	1、参照执行
15	关于开展养老服务社会化示范活动的通知	2005年	民政部	1、参照执行
16	民政部等九部委关于进一步做好新形势下社区志愿服务工作的意见	2005年	民政部、全国总工会、全国老龄办等9个部门	1、参照执行
17	关于支持社会力量兴办社会福利机构的意见	2005年	民政部	1、参照执行
18	关于加强老年人优待工作的意见	2005年	全国老龄办、科技部、司法部、财政部等20部门	1、参照执行
19	中共A省委、A省人民政府关于加快发展现代服务业的实施纲要	2005年	中共A省委、A省人民政府	3、自主制定
20	省地方税务局贯彻《省委、省政府〈关于加快发展现代服务业的实施纲要〉〈关于加快现代服务业发展的若干政策〉》的实施意见	2005年	省地方税务局	3、自主制定
21	省委、省政府关于加快发展现代服务业的若干政策	2005年	省委、省政府	3、自主制定
22	关于加快发展民政服务业的意见	2006年	省民政厅办公室	3、自主制定
23	省政府办公厅关于贯彻实施《农村五保供养工作条例》的通知	2006年	省政府办公厅	2、参照制定
24	国务院办公厅转发全国老龄委办公室和发展改革委等部门关于加快发展养老服务业意见的通知	2006年	国务院办公厅	1、参照执行
25	关于农村五保供养服务机构建设的指导意见	2006年	民政部	1、参照执行
26	关于在农村基层广泛开展志愿者服务的意见	2006年	民政部、司法部、文化部、卫生部等13个部门	1、参照执行
27	关于加快发展养老服务业的意见	2006年	全国老龄办、国家发展改革委、民政部等10个部门	1、参照执行

编号	政策文本	年份	制定部门	政策属性
28	国务院关于加强和改进社区服务工作的意见	2006年	国务院	1、参照执行
29	老年人社会福利机构基本规范	2006年	民政部	1、参照执行
30	民政部关于贯彻落实《国务院关于加强和改进社区服务工作的意见》的通知	2006年	民政部	1、参照执行
31	社会工作者职业水平评价暂行规定	2006年	人事部、民政部	1、参照执行
32	“农村五保供养服务设施建设霞光计划”实施方案	2006年	民政部	1、参照执行
33	助理社会工作者、社会工作者职业水平考试实施办法	2006年	人事部、民政部	1、参照执行
34	民政部关于开展“全国养老服务社会化示范单位”创建活动的通知	2006年	民政部	1、参照执行
35	民政部办公厅关于印发《“蓝天图书室”和“夕阳红图书室”援建活动实施方案》的通知	2007年	民政部办公厅	1、参照执行
36	关于开展农村最低生活保障制度落实情况、《农村五保供养工作条例》执行情况等督促检查的通知	2007年	民政部	1、参照执行
37	A省人民政府关于加强社区服务促进和谐社区建设的意见	2007年	省人民政府	3、自主制定
38	省政府办公厅关于进一步做好老年人优待和服务工作的通知	2007年	省政府办公厅	3、自主制定
39	省物价局关于明确养老服务机构水电气价格的有关问题的通知	2007年	省物价局	3、自主制定
40	A省实施《中华人民共和国耕地占用税暂行条例》办法	2008年	省政府	2、参照制定
41	关于全面推进居家养老服务工作的意见	2008年	全国老龄办、民政部、财政部、建设部等11个部门	1、参照执行
42	营业税优惠政策（暂行条例）	2009年	省地方税务局	2、参照制定
43	A省社区居家养老服务中心（站）评估指标体系	2009年	省老龄办	3、自主制定
44	中共省委、省人民政府关于加快我省老龄事业发展的意见	2009年	中共A省委 A省人民政府	3、自主制定
45	民政部办公厅关于印发第二、第三期“夕阳红图书室”援建活动实施方案的通知	2009年	民政部	1、参照执行
46	关于开展老年宜居社区和老年友好城市（城区）试点工作的通知	2009年	全国老龄办	1、参照执行
47	A省居家养老服务规范	2010年	省质量技术监督局	3、自主制定
48	省政府关于印发进一步加快发展现代服务业若干政策的通知	2010年	省政府	3、自主制定
49	全国老龄工作委员会办公室关于加强基层老年协会建设的意见	2010年	全国老龄办	1、参照执行

编号	政策文本	年份	制定部门	政策属性
50	A省老龄事业发展“十一五”规划	2010年	省老龄委	2、参照制定
51	光荣院管理办法	2010年	民政部	1、参照执行
52	A省老年人权益保障条例	2011年	省人民代表大会常务委员会	2、参照制定
53	关于印发民政部《农村五保供养服务机构管理办法》的通知	2011年	省民政厅	1、参照执行
54	省发展家庭服务业联席会议制度	2011年	省人力资源社会保障厅	3、自主制定
55	中共A省委、A省人民政府关于大力推进民生幸福工程的意见	2011年	中共A省委、省政府	3、自主制定
56	省政府办公厅印发省政府关于加快构建社会养老服务体系实施意见责任分解方案的通知	2011年	省政府办公厅	3、自主制定
57	省政府关于印发A省“十二五”老龄事业发展规划的通知	2011年	省人民政府	2、参照制定
58	A省人民政府办公厅关于加快发展家庭服务业的实施意见	2011年	省人民政府办公厅	2、参照制定
59	关于员工制家政服务免征营业税的通知	2011年	财政部、国家税务总局	1、参照执行
60	关于印发养老护理员等四个国家职业技能标准的通知	2011年	人力资源和社会保障部办公厅	1、参照执行
61	省政府关于加快构建社会养老服务体系的实施意见	2011年	省政府	2、参照制定
62	“农村五保供养服务设施建设霞光计划”实施方案(2011—2015年)	2011年	民政部	1、参照执行
63	养老护理员国家职业标准(2011年修订)	2012年	民政部	1、参照执行
64	民政部关于鼓励和引导民间资本进入养老服务领域的实施意见	2012年	民政部	1、参照执行
65	民政部、国家开发银行关于贯彻落实《支持社会养老服务体系规划建设合作协议》共同推进社会养老服务体系建设建设的意见	2012年	民政部、国家开发银行	1、参照执行
66	关于政府购买社会工作服务的指导意见	2012年	民政部、财政部	1、参照执行
67	省政府关于印发A省“十二五”人口发展规划的通知	2012年	省人民政府	2、参照制定
68	城镇土地使用税优惠政策	2012年	省地方税务局	2、参照制定
69	房产税优惠政策	2012年	省地方税务局	2、参照制定
70	A省社区居家养老服务中心(站)省级“以奖代补”专项资金补助办法	2012年	省财政厅、民政厅和省老龄办	3、自主制定
71	关于推进老年精神关爱工作的指导意见	2012年	省民政厅、省老龄办、省卫生计生厅等11个部门	3、自主制定
72	中华人民共和国老年人权益保障法	2012年	全国人民代表大会常务委员会	2、参照制定

4.2.2 政策文本的基本特征

在全面收集养老服务供给领域的政策文本后，还需要对政策文本的基本情况进行分析，分析之前的一项工作就是要对这些政策文本进行分门别类，这时政策分类的标准就成了首要性和基础性任务。关于合理的分类标准的重要性，笔者在前文有关养老服务分类中已经给予过阐述，在此不再赘述。对于政策文本的分类与分析，以往的研究虽然不算太多，但也是有的。例如，刘小年从类型、层次、内容、数量四方面对中国农民工政策进行了详细阐述^①。张恺悌运用西方学者 Westhues 关于政策结构的分类方式，从内容、行政和部门三个维度对中国农村老龄政策的文本结构进行了分析^②。结合相关研究成果，本文从政策数量、政策属性、政策类型、效力层次和政策内容五个维度对养老服务供给政策文本的总体情况进行介绍与分析。

4.2.2.1 年份分布

从表 4-1 中可以知道，2000 年至 2012 年涉及 A 省养老服务供给领域的政策文本共 72 项。经验地看，政策文本数量在一定程度上显示出政府对该问题的重视程度，当政府针对某一问题所制定的政策文本数量越多时，一方面表明政府持续的介入，更是政府责任归位的主要表现，当然，另一方面则可能是该政策问题还没有得到有效解决，政府不得不制定更多的政策加以规范。从政策文本的发布时间来看，其分布形势如表 4-2 和图 4-2 所示。

表 4-2 A 省养老服务供给政策文本的年度分布
Table4-2 Annual Distribution of Old-age Service Supply Policy of A Province

年份	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
政策文本数(项)	3	4	2	2	3	7	13	5	2	5	5	11	10

^① 刘小年.中国农民工政策研究[M].长沙:湖南人民出版社,2007:27-38

^② 张恺悌.中国农村老龄政策研究[M].北京:中国社会科学出版社,2008:36-38

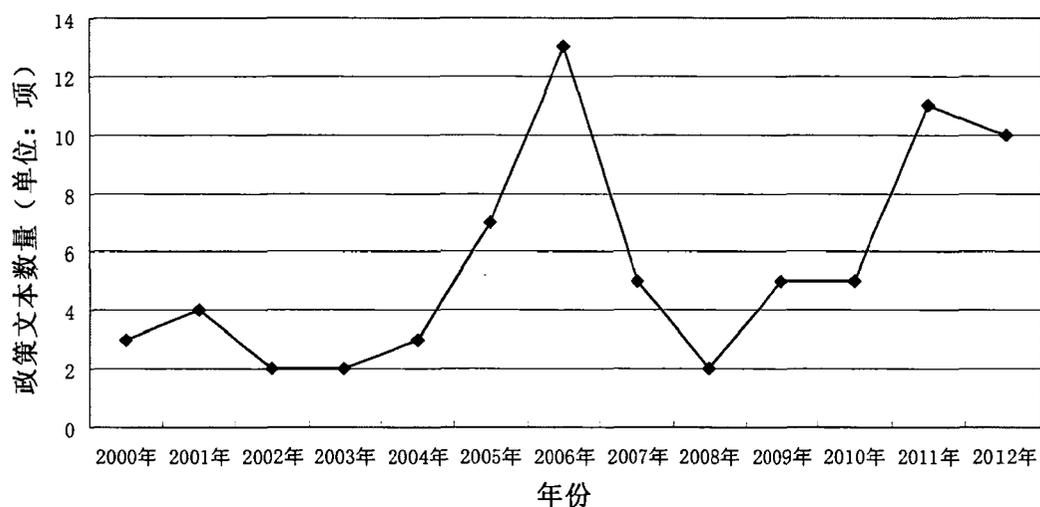


图 4-2 A 省养老服务供给政策文本的年度分布
Figure 4-2 Annual Distribution of Old-age Service Supply Policy of A Province

从图 4-2 可以看到, 从 2000 年到 2004 年, 每年有关养老服务供给的政策文本在 2 项至 4 项之间。随后在 2005 年出现政策文本数量的增加, 并在 2006 年迎来一个政策文本数量的高峰点, 当年的出台的政策文本就达到 13 项, 在 2011 年又迎来一个次高点, 当年出台了 10 项政策文本。中央政府自进入 21 世纪以来开始强调“民生”问题的重要性, 中国共产党在 2004 年提出“构建社会主义和谐社会”的战略任务, 养老服务体系作为构建和谐社会的一个重要方面, 自然得到中央政府和地方政府的重视。纵观这十余年的时间里, 不断加剧的人口老龄化形势也推动着政策回应的逐渐增多, 从而表现为养老服务供给政策文本的出台, 这一总体过程与戴维·伊斯顿的公共政策系统理论所描述的“环境输入——政策输出”机制是相一致的。同时, 国家层面的养老服务供给政策对地方政府构成了一个基本的制度框架和规则约束, 犹如结构主义所说的那样, 个体或组织处于某一种结构之下, 该个体或组织的行为不可避免地带有相应的结构特征。另外, 从“职责同构”的角度看, 国家的大政方针对地方政府的政策制定具有宏观指导作用, 下级政府部门需要在上级政府部门的政策法规之下制定本级政府的政策。在养老服务供给政策领域, 同样也存在这样的情况, 对于中共中央、国务院及其部委所发布的各项法律、法规和规范性文件, 省级政府均需作出相关回应, 包括参照执行、参照制定等。

4.2.2.2 政策属性

在 72 项养老服务供给政策文本中, 政策属性有三种类型, 即参照执行、参照制定、自主制定三种。这三种政策属性的数量和比例如图 4-3 所示。

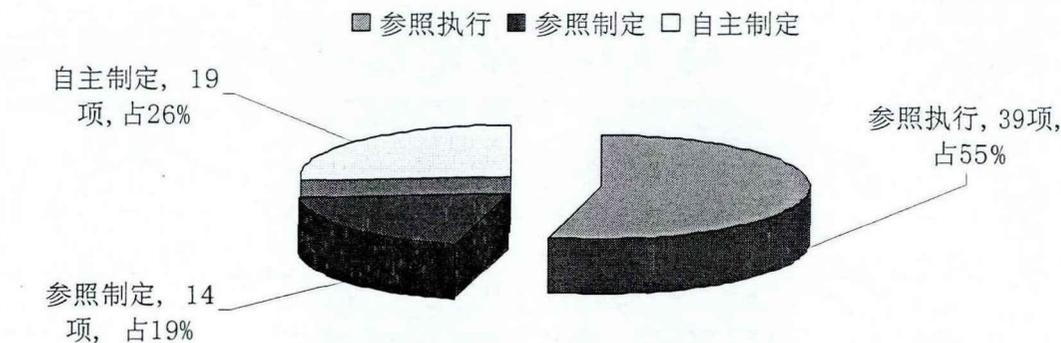


图 4-3 养老服务供给政策属性的数量和比例
Figure 4-3 Amount and Ratio of Old-age Service Supply Policy Property

从图 4-3 可以看到，养老服务供给政策的属性中，“参照执行”所占的比例最大，占 55%，“参照制定”的比例也达 19%，两项比例合计高达 74%。言下之意是，A 省的养老服务供给政策很大部分直接来源于上级政府及其职能部门或者是由上级政府所推动制定的。当然，A 省政府在养老服务供给中的责任定位也得益于国务院及其部委的责任定位。这时就不难发现，上级政府及其部门的责任定位对下级政府制定和执行某一项政策具有重要的推动作用，也就是“自上而下”的政策过程，这在我国其他政策领域是普遍存在的现象。这里隐含的信息就是，在我国当前的养老服务供给政策领域中，要充分发挥上级政府的推动作用，上级政府的责任定位就显得尤为重要，这在一定程度上佐证了前面提出本文的政府责任研究要以“省级政府”作为政府层级的观点，凸显上级政府在责任定位方向上的关键性作用。当然，也不否定 A 省政府在政策实践上的自主创新，因为“自主制定”的比例也达到 26%，高于“参照制定”的比例。在养老服务供给领域中，充分发挥地方政府的积极性也是政策设计的一个重要方面。

4.2.2.3 政策类型

从政府层级上看，72 项政策文本虽然涉及国家和省级两个层面的政府部门，但在公共政策的类型上可以分为元政策、基本政策和具体政策三种。其实还可以在这一基础上，从政策的操作性和具体性程度的角度将公共政策可以分为四个类型，即战略型政策、立法型政策、项目型政策和操作型政策。战略型政策主要包括发展养老服务事业和产业的宗旨、目标的设想，与战略计划相联系，也就是涉及全局层面所制定、达成的总体行动计划、发展纲要和五年规划等等。立法型政策包括立法和行政部门所制定的法律、法规及其贯彻实施的条款、规定、准侧等，譬如，针对全国层面所制定的《中华人民共和国老年人权益保障法》（以下简称《老年人权益保障法》），以及每个

地方根据《老年人权益保障法》制定的地方性法律。项目型政策包括为达到某一目标而开展的各种或一系列针对性项目，譬如社区老年服务星光计划等等。操作型政策包括某一项政策所需要和配套的资金、人力资源和部门权限的具体规定，等等。战略型政策与立法型政策是以战略设计为主，比较注重中期和长期效益，战略型政策与立法型政策可以作为出台项目型政策与操作型政策的一种依据。项目型政策与操作型政策一般是以事务应对为主，比较注重眼前和短期效益。当然，由于本研究是以省级政府及其相应部门为例，对公共政策作以上的划分，也是相对而言的，例如省级层面的战略型政策在国家层面来说可能就是项目项政策，在省级政府中属于操作型的政策，对于市、县和乡镇政府来说就构成了项目项政策甚至是战略型政策，在四种政策层次的划分上，本文以省级政府的定位作为标准，这是需要说明的地方。在战略型政策、立法型政策、项目型政策和操作型政策四种公共政策层次上，笔者又将每一种公共政策类型作进一步细分。战略型政策包括规划纲要和战略型指导文件；立法型政策包括专项法律和总领性法律；项目型政策包括社会项目文本；操作型政策包括专项政策文本和综合性政策文本，故养老服务供给政策类型的具体分布如表 4-3 所示。

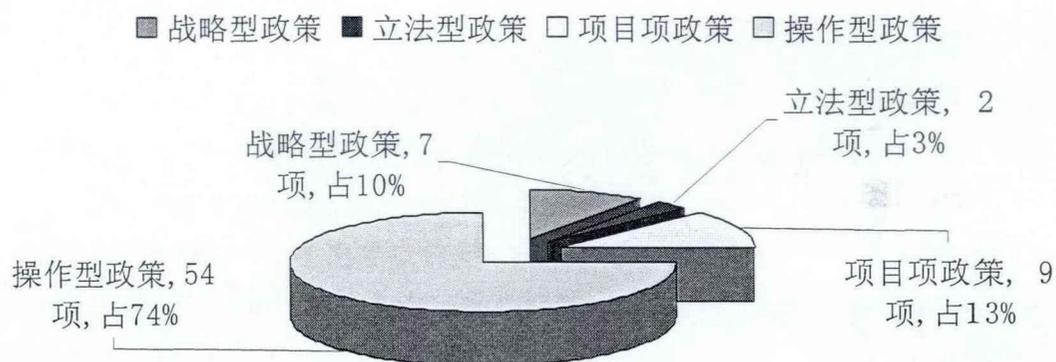


图 4-4 养老服务供给政策的类型

Figure 4-4 Category of Old-age Service Supply Policy

表 4-3 养老服务供给政策类型的具体分布
Table 4-3 Category of Old-age Service Supply Policy

序号	政策类型	频数	百分比 (%)	累积百分比 (%)
1	规划纲要	5	6.9	6.9
2	指导性文件	2	2.8	9.7
3	专项法律	0	0	0
4	综合性法律	2	2.8	12.5
5	社会项目文件	9	12.5	25.0
6	专项政策文本	47	65.3	90.3
7	总领性政策文本	7	9.7	100.0
合计		72	100.0	

从图 4-4 和表 4-3 可以看到, A 省的养老服务供给政策主要集中于操作型政策和项目型政策, 共有 63 项, 合计所占比例为 87%。在操作型政策当中, 专项政策文本共有 47 项, 占政策文本总数的 65.3%, 比重是所有类型政策当中最高的。项目型政策在政策文本总数中也占有 13% 的比例, 这说明一部分养老服务供给政策是通过社会项目的方式得以实施, 比如“老年福利服务星光计划”就是一个典型的例子。战略型政策和立法型政策共计 9 项, 合计所占比重较低, 仅为 13%。而且, 立法型政策的比例最低, 仅为 3%, 从表 4-3 还可以看到, 目前养老服务供给领域还没有出台专项法律, 与养老服务相关的各种法律纠纷主要通过《宪法》、《老年人权益保障法》、《婚姻法》、《民法通则》等加以调解。相对而言, 养老服务供给政策领域的法制化程度不高。另外, 尽管 A 省对养老服务供给也制定了五年规划之类的战略设计, 但在政策设计中仍然以操作型和项目型政策为主。这表明, 在 A 省政府的养老服务供给领域中, 政策比较偏重于操作性, 这对于下级政府部门的政策制定与执行具有较强的指导意义。但立法型政策的不足, 难以保证操作型政策的持续执行。一般而言, 法制化程度越高, 政策得以持续执行的可能性相对较大。

4.2.2.4 效力层次

不同层级的政府部门所制定的政策在效力上自然会呈现出一定的差异性和层次性。在养老服务供给的 72 项政策文本中, 既包括国家层面的政策文本, 又包括省级层面的政策文本。而且, 政策制定的职责和权力分散在不同的政府机构和部门当中, 这些政府机构和部门主要有: 民政、老龄工作、社会保障、财政、税务、教育, 等等。在一定程度上说, 这些政府机构与部门在养老服务供给政策过程中形成了一个政策网络, 主导着养老服务供给政策的制定和执行。那么, 如何分清这 72 项政策文本的效力层次? 在这里, 笔者结合 A 省养老服务供给政策的制定部门以及政府部门的层级和重要性程度, 通过对政策发布部门的署名进行统计分析, 将养老服务供给政策的效力层次从低到高分 8 种情况, 即单厅(局), 两厅(局)及以上, 中共省委、省政府或其一, 省人大(常委会), 单部委, 两部委及以上, 中共中央、国务院或其一, 全国人大(常委会)。一般而言, 政府部门的级别越高, 政策的效力和重要性越高; 在同一层级政府部门当中, 多部门联合发布的政策文本比单一部门发布的政策文本的效力和重要性要高。具体结果如表 4-4 所示。

表 4-4 养老服务供给政策的效力层次
Table4-4 Efficacy Level of Old-age Service Supply Policy

序号	效力	频率	百分比 (%)	累积百分比 (%)
1	单厅(局)	14	19.4	19.4
2	两厅(局)及以上	3	4.2	23.6
3	中共省委、省政府或其一	19	26.4	50.0
4	省人大(常委会)	1	1.4	51.4
5	单部委	19	26.4	77.8
6	两部委及以上	13	18.1	95.8
7	中共中央、国务院或其一	2	2.8	98.6
8	全国人大(常委会)	1	1.4	100.0
	合计	72	100.0	

从表 4-4 可以看出, 养老服务供给政策在效力层次上主要以单部委, 中共省委、省政府或其一, 单厅(局), 两部委及以上这四类为主。在省级层面上, A 省省委和省政府参与政策制定的频数较高, 达 19 项(因为中国政治体制的特殊性, 中国共产党的领导核心地位对政策的制定和实施有着巨大和深刻的影响), 一般而言, 以“省委或省政府”名义发布的政策文件的效力层次较高, 说明 A 省政府比较重视养老服务供给这一政策议题, 这是政府责任回归的一个信号。在国家层面上, 政策的效力层次主要集中在部委上面, 单部委的频数最高, 其次是两部委及以上。从政策制定的部门性质上看, 立法机关参与的程度和频数最少, 从而导致了如前面所说的立法型政策偏少。然而, 中共省委和省政府的参与在一定程度上缓解了这一问题。

4.2.2.5 政策内容

前面从养老服务供给政策的数量、属性、类型和效力层次等方面给予了分析, 那么这些政策主要关注了养老服务供给的哪些方面? 养老服务供给政策属于社会政策的范畴, 它是由多个政府部门的一系列政策所构筑的一个政策体系, 这些政策所涉及的内容在很大程度上体现出政府责任的方向和实现方式。同样的, 要判断政府在养老服务供给中承担了哪些责任, 就需要对政策内容进行总结和归纳。

感官地看, 72 项养老服务供给政策的内容主要涉及养老服务机构发展、养老服务规范和标准、老年人文体活动、社区服务建设、财政税收优惠等多个方面。更与前文的林论分析保持一致, 这里运用前文所构建的“十字”模型, 从家庭养老服务、社区养老服务、机构化养老服务(政府买单)和机构化养老服务(私人埋单)四方面对养

老服务供给政策的内容加以概括和分析, 这样就可以大致地考察出 A 省政府目前在养老服务供给中的责任定位方向和着力点。由于一项政策文本中可能会涉及到多项政策内容 (即不同类型养老服务的供给问题及其解决方式、各种供给方式的关系), 所以在政策内容的计数上, 当某一项政策文本中同时出现多种类型养老服务供给方面的相关内容, 同样会在相应的政策内容上计数。计数的时候, 要看该项政策文本内容的着眼点是解决哪一方面的问题为标准。

表 4-5 养老服务供给政策涉及的主要内容
Table4-5 Main Contents of Old-age Service Supply Policy

序号	政策涉及的内容	频数	百分比 (%)	累积百分比 (%)
1	家庭养老服务	4	3.9	3.9
2	社区养老服务	25	24.2	28.1
3	机构化养老服务 (政府买单)	38	36.9	65.0
4	机构化养老服务 (私人埋单)	36	35.0	100.0
	合计	103	100.0	

从表 4-5 可以看到, 72 项政策文本对家庭养老服务、社区养老服务、机构化养老服务 (政府买单) 和机构化养老服务 (私人埋单) 四方面的内容均有所涉及, 但是在具体的内容分布上还是呈现出一定的差异。政策内容主要集中在机构化养老服务供给上面, 机构化养老服务 (政府买单) 和机构化养老服务 (私人埋单) 两项合计所占的比例高达 71.9%, 说明政府将目前 A 省养老服务供给的政策方向主要集中在机构化养老服务上面。这在很大程度上意味着政府主要将政策资源投放在机构化养老服务的发展上面。社区养老服务在政策内容中的比例为 24.2%, 这主要受近年社区建设和居家养老服务体系建设的推动。而家庭养老服务的相关内容仅占 3.9%, 说明政府没有把政策的着力点放在家庭养老服务供给上面。当然, 对于 A 省目前在养老服务供给中的责任定位还需要后文开展进一步的分析。

4.3 政策价值强调政府责任

在对政府责任评价维度和养老服务供给政策的基本情况给予详细介绍之后, 下面就遵从“价值——目标——工具”的基本进路对 A 省养老服务供给领域的政策文本进行内容分析, 以探析现实中 A 省政府在养老服务供给中的责任定位。

4.3.1 政策价值的编码说明

在政策内容分析之前，需要先对已收集的 72 项政策文本进行开放式编码，提炼出核心类属或者是主题词。需要说明的是，由于本研究选取的政策文本囊括多种政策类型，研究发现，政策价值在大部分政策文本均有相关表述，但小部分政策文本（如法律、行业标准类文本）极少直接提到政策建立的价值导向，因而只能透过这些政策文本的其他内容作间接归纳。在政策价值导向上，本文以供给责任作为考察点，即在老人照料责任上是侧重于个人？家庭还是政府？抑或其他？本研究参照社会支持网络理论，并结合我国农村社会的实际情况，可以将政策价值的责任导向分为：个人导向、家庭导向、农村集体或社区导向、市场导向、社会导向和国家导向六种。编码的大致步骤如表 4-6 所示，详细的编码过程说明请参见附录 1 和附录 2。

表 4-6 养老服务供给政策价值的编码说明
Table4-6 Code Description of the Policy Value of Old-age Service Supply

具体形式与编码	编码说明
个人导向 (1-1)	坚持个体自身在养老服务和照料中的作用和责任，也就是自我照料
政策价值(1) 家庭导向 (1-2)	强调家庭在老人照顾中的责任，一般含有诸如“家庭为基础”、“坚持家庭养老”、“发挥家庭重要作用”等表述
农村集体或社区导向 (1-3)	强调农村集体（或社区）作用，一般含有诸如“发挥、强化农村集体作用”等表述
市场导向 (1-4)	强调市场作用，一般含有诸如“发挥市场机制的基础性地位”、“积极引进市场机制、民间资本”、“产业化”等表述
政策价值(1) 社会导向 (1-5)	强调社会相关主体作用，一般含有诸如“社会化道路”、“广泛动员社会力量”、“积极推进...社会化”、“发挥、引导志愿服务或志愿组织作用”等表述
国家导向 (1-6)	强调政府在养老服务供给中责任，一般含有诸如“政府主导”、“政府加大...的投入”等表述

从 2000 年至 2012 年这 13 年的时间纵向上看，养老服务供给政策在价值导向上是倾向于个人、市场还是强调国家责任？在此，可以通过政策文本的内容分析对个人导向、家庭导向、农村集体或社区导向、市场导向、社会导向和国家导向六种政策价值的统计分析得出大体结果，结果如表 4-7 所示，并可以将这一结果形象地反映在图 4-3 上。

表 4-7 2000 年至 2013 年 A 省养老服务供给政策价值总体偏向
Table4-7 Policy Value Deviation of Old-age Service Supply of A Province from 2000 to 2013

政策价值	频数	百分比 (%)
个人导向	10	4.3
家庭导向	14	6.0
农村集体或社区导向	20	8.5
市场导向	37	15.7
社会导向	65	27.7
国家导向	89	37.8
合计	235	100.0

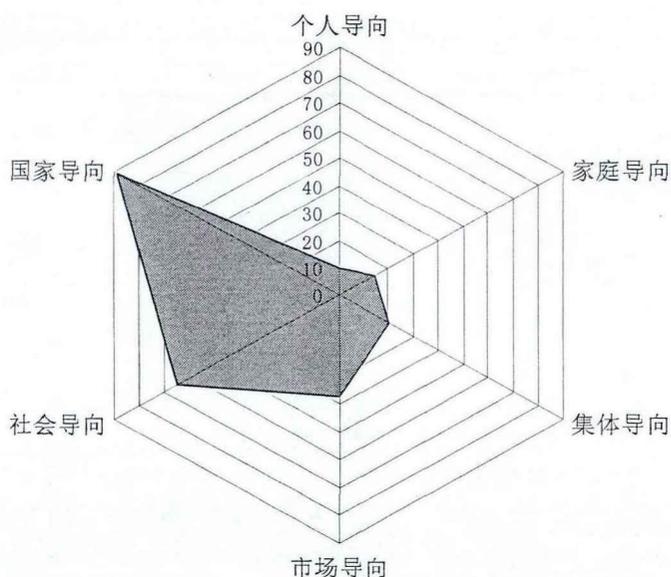


图 4-5 2000 年至 2013 年 A 省养老服务供给政策价值总体偏向
Figure4-5 Policy Value Deviation of Old-age Service Supply of A Province from 2000 to 2013

从表 4-7 和图 4-5 的统计分析来看, A 省政府在养老服务供给领域中的政策价值, 对个人、家庭、农村集体或社区、市场、社会和国家的责任都有所强调, 这在政策文本中表现为经常出现诸如“居家(家庭)为基础, 社区服务为依托”、“政府为主导”等表述。虽然政策文本对以上不同供给主体的责任都有所强调, 但从统计结果还可以看到, “国家导向”的价值导向在政策文本中所出现的频率是最高的, 其次是“社会导向”和“市场导向”。这说明政府尤为强调自身在养老服务供给领域中的责任, 最起码在政策文本表述中是如此, 并没有直接将养老服务供给的责任过多甚至完全推向

个人和家庭。为了更进一步论证上述观点，下面将从时间横向上作进一步检验，即从2000年至2013年这13年时间里每一年的政策价值是如何分布的？每一年出现了哪些变化？

表 4-8 养老服务供给政策价值的年份分布
Table4-8 Annual Distribution of Policy Value of Old-age Service Supply

政策价值 年份	个人导向 频数 (%)	家庭导向 频数 (%)	集体导向 频数 (%)	市场导向 频数 (%)	社会导向 频数 (%)	国家导向 频数 (%)	汇总 频数 (%)
2000年	0 (0)	2 (25)	1 (12.5)	0 (0)	2 (25)	3 (37.5)	8 (100.0)
2001年	1 (5.3)	2 (10.4)	0 (0)	4 (21.1)	6 (31.6)	6 (31.6)	19 (100.0)
2002年	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	2 (100)	0 (0)	2 (100.0)
2003年	0 (0)	1 (20)	1 (20)	0 (0)	2 (40)	1 (20)	5 (100.0)
2004年	0 (0)	1 (5.6)	4 (22.2)	5 (27.8)	5 (27.8)	3 (15.6)	18 (100.0)
2005年	0 (0)	0 (0)	1 (4.8)	5 (23.8)	7 (33.3)	8 (38.1)	21 (100.0)
2006年	4 (6.8)	1 (1.7)	6 (10.2)	6 (10.2)	17 (28.8)	25 (42.3)	59 (100.0)
2007年	1 (8.3)	0 (0)	1 (8.3)	2 (16.6)	2 (16.6)	6 (50.2)	12 (100.0)
2008年	0 (0)	0 (0)	1 (16.7)	1 (16.7)	2 (33.3)	2 (33.3)	6 (100.0)
2009年	0 (0)	0 (0)	0 (0)	1 (12.5)	2 (25)	5 (62.5)	8 (100.0)
2010年	2 (14.3)	0 (0)	0 (0)	2 (14.3)	5 (35.7)	5 (35.7)	14 (100.0)
2011年	2 (5.5)	5 (13.5)	4 (10.8)	5 (13.5)	8 (21.6)	13 (35.1)	37 (100.0)
2012年	0 (0)	2 (7.7)	1 (3.8)	6 (23.1)	5 (19.2)	12 (46.2)	26 (100.0)

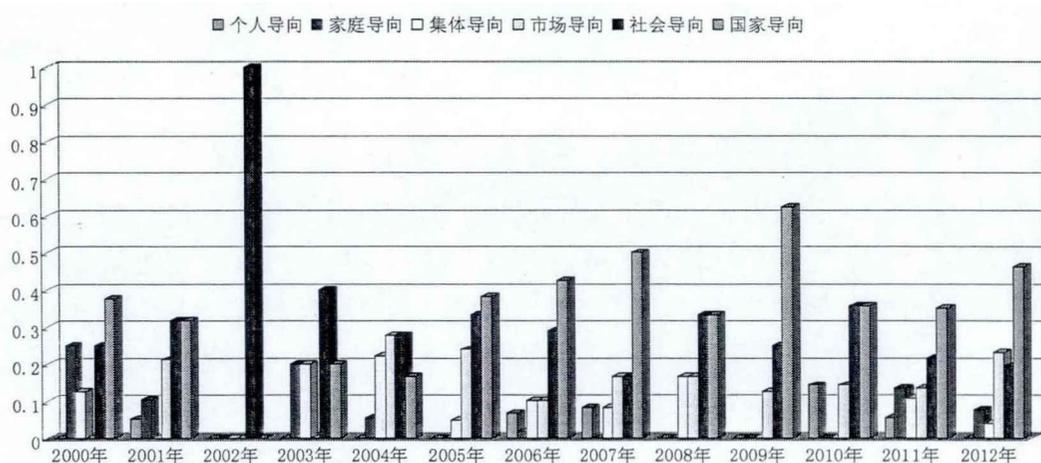


图 4-6 养老服务供给政策价值的时间横向分析

Figure4-6 Annual Distribution of Policy Value of Old-age Service Supply

从表 4-8 和图 4-6 可以看到, 在 2000 年至 2012 年这 13 年时间里, “国家责任”基本上在每一年都被政策文本强调得最多(除了 2002 年、2003 年、2004 年这三年), 其次为社会责任和市场责任。这表明政府在养老服务供给方面愿意承担相应责任并采取必要的干预措施, 从时间横向上看, 政策文本中的价值导向同样没有明确地将责任过多或完全推向个人和家庭。另外, 社会责任和市场责任在政策文本中之所以仅次于国家责任, 这是因为在 2000 年之后, 我国政府官方开始强化“社会福利社会化”的政策导向, 不管是中央政府还是地方政府都倾向于鼓励和支持社会力量和民间资本进入社会福利领域。所以在这 13 年时间里, 社会和市场的责任在养老服务供给政策文本中得到一定程度的强调和体现, 特别是在 2002 年、2003 年和 2004 年这三年的时间里, “社会导向”和“市场导向”的政策价值在统计频数上超过“国家导向”(见表 4-8)。对市场力量和社会力量的强调一方面可以推进养老服务体系的建设和改善公共政策绩效, 但另一方面却出现过度依赖社会和市场力量的现象, 或者是将“社会福利社会化”片面地理解为“社会福利市场化”。

4.3.2 政府责任在政策价值中得以有效体现

从政策内容的统计分析结果可以看到, 不管是时间纵向还是时间横向上, 政府责任在政策价值这一维度中都得到很好的体现, 意味着政府愿意承担起养老服务供给领域中的责任, 并非完全将责任推向个人和家庭。总体来说, 在政策价值维度上, A 省政府已经建立了一个囊括政府、家庭、市场、社会等多元主体的责任导向, 当中尤其强调政府的责任, 这是政府责任定位的第一步。

前面的论述提出过“政府应该要在养老服务供给领域中承担起足够的、相应的责任”的观点, 那么, 这时候是否就可以下结论说, 政府在养老服务供给领域中已经承担起了应有的责任定位? 就意味着可以实现养老服务供给的有效性? 虽然从政策价值来说, 政府愿意在养老服务供给中承担起相应责任, 但并不代表着就可以停下研究的脚步, 认为农村养老服务供求之间的不匹配及其问题与政府责任无关, 因为这只是考察政府责任定位的第一步, 还需要考察政策价值当中的国家导向又是具体体现在哪些方面? 如前文的理论分析说的那样, 养老服务包括四种类型, 即家庭养老服务、社区养老服务、机构化养老服务(政府买单)和机构化养老服务(私人埋单), 政府应该需要根据政策目标群体的需求偏好在每一种类型养老服务的供给中承担起相应的责任, 才能够最终有助于实现养老服务供给的有效性。这也隐含着政策价值是否转化成了合适的政策目标? 具体又转化成了哪些政策目标? 下面就需要对养老服务供给政策文本中的政策目标进行分析。

4.4 政策目标没能契合农村老年人的养老服务需求

前面表 4-5 “养老服务供给政策涉及的主要内容”的统计分析结果表明，A 省的政策重点主要集中于机构化养老服务供给上面，政府买单和私人埋单的机构化养老服务在政策内容中所占的比例高达 71.9%，构成了养老服务供给政策的主要内容。与此同时，近年政府对社区养老服务也开始有所重视。尽管诸如“坚持家庭在养老保障中的基础性地位”的表述也常见于部分政策文本当中，但相比较而言，家庭养老服务则没有得到政府的足够重视，在现实中主要依靠个人和家庭内部的责任和道德加以维系。这里仍需在养老服务供给政策内容的统计分析基础上，对养老服务供给政策文本中的政策目标作进一步分析和讨论。

4.4.1 政策目标的编码说明

同样，在政策目标的统计分析之前，需要对政策目标进行编码。编码的大致步骤如表 4-9 所示，将养老服务供给政策的政策目标划分为四大类型，然后再根据每一种政策目标作出相关的界定，详细的编码过程说明请参见附录 1 和附录 2。

表 4-9 养老服务供给政策目标的编码说明
Table 4-9 Code Description of the Policy Objective of Old-age Service Supply

具体形式与编码	编码说明
促进家庭养老服务发展与供给 (2-1)	为了促进家庭在老人照顾中发挥作用，含有诸如“以家庭养老为基础”、“促进家庭在养老中的基础性作用”等表述
促进社区养老服务发展与供给 (2-2)	旨在推动社区在老人照料和相关老年服务设施的建设，一般含有诸如“社区服务为依托”、“推进居家服务发展”等表述
政策目标 (2) 促进机构化养老服务(政府买单)发展与供给 (2-3)	旨在强化国家运用社会福利事业机构以照顾部分特殊的、处于弱势地位的老年群体，一般含有诸如“国家办养老院”、“政府办养老院”、“推进五保供养机构发展”等表述
促进机构化养老服务(私人买单)发展与供给 (2-4)	为了推进社会福利社会化改革和应对人口老龄化所带来的照料服务需求，一般含有诸如“市场、社会力量、民间资本等兴办养老院、老年公寓”等表述

4.4.2 不同类型养老服务在政策目标中存在地位差异

与政策价值的分析思路一样，先从时间纵向上对 2000 年至 2012 年 A 省养老服务供给政策目标的总体偏向进行统计分析，然后再从时间横向上作进一步分析。从表 4-10 和图 4-7 的统计结果来看，A 省政府在养老服务供给领域中的政策目标主要是以发展机构化养老服务为重点，政府买单和私人埋单两种类型的机构化养老服务合占

65.5%，当然，促进社区养老服务的发展与供给也是 A 省在养老服务供给政策中的一个重要政策目标，其占政策目标比重的 29.1%，这说明 A 省将推进社区养老服务的发展与供给视为政策目标的一个重要方面。反观“家庭养老服务的供给和发展”则仅占政策目标中的 5.4%，远远低于其他类型的养老服务。这时候就可以发现，从政策目标定位来看，A 省政府的责任方向主要集中在机构化养老服务和社区养老服务的建设上面，家庭养老服务的发展与供给没能作为政府责任的一个重要方面。上级政府部门的政策及其目标通过向下层层传达而得到基层政府的执行，然后辅以必要的政绩考核，从而使得这一政策目标得以实现。所以，A 省政府将机构化养老服务的发展作为主要政策目标使得很多基层政府都热衷于养老院和养老机构的建设，过分强调养老机构及其床位数量。这一政策后果也得到了实地访谈的佐证。

J 市民政局社会救助科科长：

上面（省民政厅）提出要求了，（民政厅）下来人到我们这里视察过，专门提到要我们经济发达地区要带头，把养老院搞上去，争创典型。我们只能跟着上面说的干，他说要看（养老）机构数量和床位数，我们就按他说的干，甚至做得要更好，不能在省里面掉队。（访谈资料，编码：JMZJ201205G04）

H 县民政局副局长：

其实，我也知道单纯建养老院和增加床位数这一途径是存在问题的。我在下面跑过很多地方，看过不少养老机构，尤其是私人办的养老机构，他们的入住率不高。但是上面的要求和指标摆在那，你不得不按着它办，如果真想达到预想中的效果，我们也只能在目前政策的范围内作适当幅度的改善，这个幅度就必须要把握好了。（访谈资料，编码：HMZJ20120507G10）

表 4-10 2000 年至 2013 年 A 省养老服务供给政策目标的总体偏向
Table4-10 Policy Objects Deviation of Old-age Service Supply of A Province from 2000 to 2013

政策目标	频数	百分比 (%)
促进家庭养老服务发展与供给	8	5.4
促进社区养老服务发展与供给	43	29.1
促进机构化养老服务（政府买单）发展与供给	52	35.1
促进机构化养老服务（私人买单）发展与供给	45	30.4
合计	148	100.0

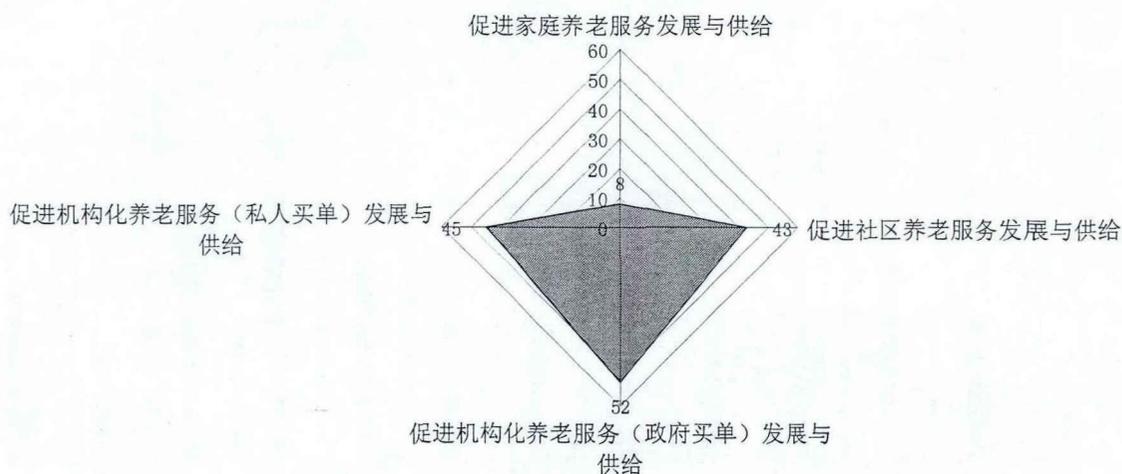


图 4-7 2000 年至 2013 年 A 省养老服务供给政策目标的总体偏向
Figure4-7 Policy Objects Deviation of Old-age Service Supply of A Province from 2000 to 2013

为进一步验证上面的观点，下面还将从时间横向上对 A 省养老服务供给政策目标进行统计分析。

表 4-11 养老服务供给政策目标的年份分布
Table4-11 Annual Distribution of Policy Value of Old-age Service Supply

政策目标 年份	促进家庭养老服务发展与供给 频数 (%)	促进社区养老服务发展与供给 频数 (%)	促进机构化养老服务（政府买单）发展与供给 频数 (%)	促进机构化养老服务（私人买单）发展与供给 频数 (%)	总计 频数 (%)
2000 年	0 (0)	1 (14.2)	3 (42.9)	3 (42.9)	7
2001 年	1 (11.2)	2 (22.2)	4 (44.4)	2 (22.2)	9
2002 年	0 (0)	1 (33.3)	1 (33.4)	1 (33.3)	3
2003 年	1 (16.7)	2 (33.3)	2 (33.3)	1 (16.7)	6
2004 年	1 (16.7)	2 (33.3)	2 (33.3)	1 (16.7)	6
2005 年	1 (7.1)	4 (28.6)	4 (28.6)	5 (35.7)	14
2006 年	0 (0)	8 (29.6)	11 (40.8)	8 (29.6)	27
2007 年	0 (0)	3 (30)	3 (30)	4 (40)	10
2008 年	0 (0)	1 (33.3)	1 (33.4)	1 (33.3)	3
2009 年	0 (0)	5 (55.6)	2 (22.2)	2 (22.2)	9
2010 年	0 (0)	4 (40)	3 (30)	3 (30)	10
2011 年	2 (8.7)	4 (17.4)	9 (39.1)	8 (34.8)	23
2012 年	2 (9.5)	6 (28.6)	7 (33.3)	6 (28.6)	21

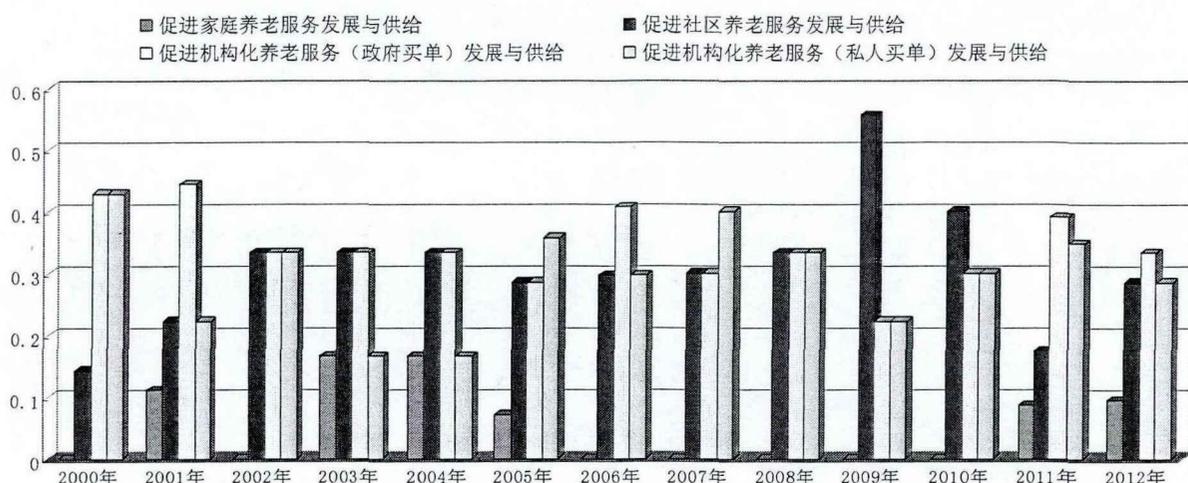


图 4-8 养老服务供给政策目标的时间横向分析
Figure 4-8 Annual Distribution of Policy Value of Old-age Service Supply

从表 4-11 和图 4-8 的结果可以看到，在 2000 年至 2012 年这 13 年时间里，“促进机构化养老服务（政府买单）发展与供给”这一政策目标在 4 个年份当中是最受关注的政策目标，即 2001 年、2006 年、2011 年、2012 年。另外，在 2000 年、2002 年、2003 年、2004 年和 2008 年这五个年份当中它与其他政策目标比重并列。“促进机构化养老服务（私人买单）发展与供给”这一政策目标在 2005、2007 年这两个年份当中是最受关注的政策目标，其中，在 2000 年、2002 年、2008 年这三年与其他政策目标比重并列。“促进社区养老服务发展与供给”这一政策目标，则在 2009 年和 2010 年这两个年份当中是最受关注的政策目标，其中，在 2002 年、2003 年、2004 年和 2008 年这四个年份与其他政策目标比重并列。“促进家庭养老服务发展与供给”则是最少受到关注的政策目标，甚至在 7 个年份的政策文本当中就没有涉及该政策目标。这与前面的分析结论是相一致的，即家庭养老服务供给并非 A 省养老服务供给政策的主要政策目标，与之相对应的就是政府责任相对欠缺。

可见，在当前 A 省的养老服务供给领域中，政策目标主要集中在“促进机构化养老服务发展与供给（政府买单和私人买单）”，其次为“促进社区养老服务发展与供给”，“促进家庭养老服务发展与供给”则很少受到关注，这说明了政府将责任重点放在机构化养老服务（政府买单和私人买单）和社区养老服务上面，而较少在家庭养老服务供给中强调自身的责任。不同类型的养老服务在当前的政策目标中存在地位差异，这一差异体现出政府责任的重点和方向，甚至包括政策资源的分配等等。

4.4.3 政策目标偏离农村老年人的养老服务需求

从前面的政策内容分析结果看，当前 A 省在农村养老服务供给中政策目标的

重点放在机构化养老服务（政府买单和私人埋单）和社区养老服务的供给上面，家庭养老服务则没有作为主要的政策目标，相比而言明显受到“冷落”。换句话说，在当前的政府责任定位下，“促进家庭养老服务传统的供给与发展”并没有作为养老服务供给政策的主要政策目标。但与农村老年人的养老服务需求评估结果相比，政策目标与农村老年人的需求之间存在显著差异，因为从上一章的需求评估结果可以知道，农村老年人对养老服务的需求意愿为：家庭养老服务占 77.8%，而机构和社区等社会化养老服务仅占 22.2%。这说明当前的政策目标偏离了农村老年人养老服务的需求结构。这在现实中就表现为，政府遵照着省级政府的这一政策目标而开展政策执行活动，将主要的政策资源投向养老机构的建设和增加养老床位数量上面。家庭内部的照料问题虽然越来越具有普遍性由于城市化进程的加快和农村年轻劳动力的城市转移，农村地区的留守老人和空巢老人规模逐年扩大，传统的家庭养老模式越来越难以支撑起农村老年人的日常照料和生活照顾，这一现象已经在广大农村地区越来越具有普遍性，从而导致家庭养老服务出现供给不足，但却没能纳入到当前的政策目标当中，政府更没能通过政策的制定和责任的履行帮助家庭去履行照料职责，这都暗含着需要政府责任的相应跟进和政策目标的相应调整。

4.5 当前的政策工具固化政策目标的偏差

4.5.1 政策工具的编码说明

在对政策价值和政策目标进行分析后得知，政府责任在政策价值中已经有所体现，与此同时，政策文本当中也强调多方主体的供给责任，但在政策目标设计上呈现出一定的分化，即政府责任方向偏重促进机构化养老服务的发展与供给，轻视家庭养老服务的发展，但又是运用该哪些政策工具实现当中的政府责任？政策工具的运用在很大程度上体现出政府干预程度的高低，更从细微之处进一步凸显出政府在不同政策目标中的责任定位。

在政策工具的具体类型划分上，豪利特等人的政策工具图谱构成了本文政策工具分类的重要理论基础，但并非意味着本文就是对豪利特等人的理论的生搬硬套。一方面，这有违学术研究的本质和宗旨，另一方面，对西方理论和知识的大胆运用虽是我国社会科学研究走向国际化的大势所趋，但对西方理论本土化不足则是国内目前大很多研究所存在的问题并饱受诟病。所以，在运用豪利特等人的政策工具图谱时，本文一方面坚持其理论建立的前提和基础，另一方面是围绕着本文的研究思路，结合农村养老服务供给这一政策领域的自身特点，细分出每一种政策工具的具体形式，这既可以紧扣本文的研究主题——政府责任是通过哪些工具加以实现，又可以对豪利特等人

的政策工具图谱进行中国本土化的尝试。当然，对于政策工具图谱的中国本土化尝试已经受到部分学者的重视。较具代表性的有，朱春奎以城镇医疗保障体制改革的政策工具为例，结合中国的实际情况，对豪利特等人的政策工具图谱进行了操作化，对政策工具图谱做了适当的补充^①；赵德余以豪利特等人的政策工具图谱为基础，结合政策治理的交易关系的货币化程度，进一步构建了一个政策工具的两维分类图系^②。这里需要指出的是，由于政策工具形式有可能出现更多的具体类型，其相比政策价值和政策目标的类型划分来说更据复杂性，编码过程有可能出现部分工具类型并没有包括在豪利特等人的政策工具图谱当中，但又不能直接将编码过程中出现的政策工具类型排除在外。所以，一方面需要按照豪利特等人的政策工具图谱的理论基础（即坚持自愿性工具、混合型工具和强制性工具三种基本类型），另一方面需要采取开放式编码，根据政策文本的实际编码情况确定养老服务供给政策工具的具体类型，这可能会对政策工具类型作适当扩充，其实这也是坚持豪利特等人的政策工具图谱本身具备开放性的宗旨。养老服务供给政策工具的编码说明和要求如表 4-8 所示，详细的编码过程说明请参见附录 1 和附录 2。

表 4-12 养老服务供给政策工具的编码说明
Table 4-12 Code Description of Policy Tools of Old-age Service Supply

工具类型	工具名称	具体形式与编码	编码说明
自愿性工具 (3-1)	家庭与社区 (3-1-1) ·	家庭成员 (3-1-1-1) · 名称 (3-1-1-n)	根据具体情况进行归纳和编码
	名称 (3-1-n)	名称 (3-1-n-1) · 名称 (3-1-n-n)	根据具体情况进行归纳和编码
混合型工具 (3-2)	信息与劝诫 (3-2-1) ·	信息发布与公开 (3-2-1-1) · 名称 (3-2-1-n)	根据具体情况进行归纳和编码
	名称 (3-2-n)	名称 (3-2-n-1) · 名称 (3-2-n-n)	根据具体情况进行归纳和编码
强制性工具 (3-3)	管制 (3-3-1)	制定、完善法规和措施 (3-3-1-1) · 名称 (3-3-1-n)	根据具体情况进行归纳和编码
	名称 (3-3-n)	名称 (3-3-n-1) · 名称 (3-3-n-n)	根据具体情况进行归纳和编码

政府责任通过“价值——目标——工具”的链条得以体现出来，当政府决定要解决某一政策问题时，所运用的政策工具在一定程度上就能体现出政府责任的定位如

^① 朱春奎等.政策网络与政策工具：理论基础与中国实践[M].上海：复旦大学出版社，2011：134-136

^② 赵德余.公共政策：共同体、工具与过程[M].上海：上海人民出版社，2011：77

何，有多大的决心，等等。如果所运用的政策工具的强制性程度较强，那么就意味着政府干预程度比较强，也表明政府责任的力度也呈增强之势。下面就分别从家庭养老服务、社区养老服务、机构化养老服务（政府买单）和机构化养老服务（私人埋单）四个政策目标所运用的政策工具作进一步分析。

4.5.2 不同类型养老服务的政策工具选择存在显著差异

4.5.2.1 家庭养老服务供给中的政策工具

通过对政策文本的编码，可以看到 A 省政府在家庭养老服务供给中所运用的具体工具类型，结果如表 4-13 所示。三大类型政策工具的频数次序是：混合型工具——强制性工具——自愿性工具。这说明 A 省政府在家庭养老服务供给中承担的责任主要通过混合型工具表现出来。在混合型工具当中，又主要运用“信息与劝诫”这一工具表达政府责任，与此同时，强制性工具中的“管制”运用也比较多，包括“命令和要求”、“制定、完善法规和措施”、“计划”、“处罚”等，其强制性程度相比“信息与劝诫”要强。另外，“家庭与社区”和“自愿性组织”两种政策工具也在家庭养老服务的供给中发挥着作用。通过对政策文本的内容分析可以发现，政府试图通过道德层面对家庭成员进行劝导，希望他们能够照顾家中的老年人，促使家庭成员在家庭养老服务供给中的作用。甚至在我国《宪法》当中，就明确规定：“成年子女有赡养扶助父母的义务。”可见，混合型工具和强制性工具的运用都是为了发挥家庭成员在老人照料中的作用，政府希望通过家庭成员承担起更多的老人照料职责，因为混合型工具和强制性工具的指向都是强化家庭成员在老人照料当中的作用。

然而现实情况是家庭规模小型化、农村年轻劳动力的乡城转移等因素导致了农村家庭养老资源趋于流失，农村老年人越来越难以依靠成年子女为其提供日常照料服务。从政策工具的分析结果来看，目前的养老服务供给政策中尚未形成独立、清晰的支持家庭发展的公共政策，更未运用强制性程度高的政策工具体现出相应的政府责任，只运用劝诫和要求等政策工具尝试坚持家庭在老年人照料中的作用。

另外，目前 A 省和国家有关养老服务供给的政策文本，都运用“以居家养老为基础”的政策表述，其实这样的表述存在容易被误读的风险。因为“居家养老”仅仅侧重老年人居住在家中养老，而没有强调家庭成员在养老服务供给中的基础性地位，而且在相关的政策工具设计和选择当中，政府目前的责任定位并没有选择充足的、强制性程度高的政策工具以维持、推动家庭成员在家庭养老服务供给中的作用。尤其是在当前快速城市化、农村年轻劳动力乡城转移加速的背景之下，异地就业、进城就业已经成为一个不可逆转的趋势，在农村空巢老人、留守老人规模趋于扩大的现实里，政府并没有选择合适的政策工具以确保和巩固家庭成员能够在老人照顾和养老服

务供给中发挥作用，但在相关的政策文本中依然可以看到“以家庭为基础”的政策表述，这无异于“既要马儿跑，又不给马儿吃草”的做法。可以说，这也构成目前养老服务供给政策中存在的“政策悖论”，它在很大程度上导致了部分子女的无奈。调研过程中就有被访者表示：

F05,42岁，已婚，与配偶、女儿住在XX市，父母住在农村：

“照顾老人是很累的事情，我也很担心自己的父母以后行动不方便怎么办，因为工作的需要，我和他们分开住，去看他们一趟也很麻烦，工作忙，周末放假就想休息放松下，也很正常。如果都去看他们（父母）的话，在路上花时间，坐车跑个来回也很累。如果专门有个探亲的休假那就好了。你说把他们接过来住，我的房子又不够大，现在房价这么高，有多少人能买得起，反正我买不起。”（访谈资料，编号：TX20120722F05）

F06，40岁，在城里工作，他年老的父母住在农村：

“一般来说，子女不会不想照顾（年老）父母，我是在外地打工，平时工作事情多，离家又大老远，除非放假，一般来说一个月能回来（看父母）一两次就不错了。如果工作在家附近，那是可以经常回来啦！”（访谈资料，编号：J20120722F06）

表 4-13 2000 年至 2013 年家庭养老服务供给中的政策工具
Table4-13 Policy Tools of Family Old-age Service Supply from 2000 to 2013

自愿性工具 (37)		强制性工具 (59)		混合型工具 (71)	
工具类型	具体形式	工具类型	具体形式	工具类型	具体形式
家庭与社区 (19)	家庭成员 (13)	管制 (39)	制定、完善法规和措施 (8)	信息与劝诫 (57)	信息发布和公开 (1)
	亲朋 (3)		监督检查 (3)		舆论宣传 (12)
	邻里关系 (3)		指示指导 (3)		劝诫和鼓励 (23)
自愿性组织 (17)	农村集体 (4)		计划 (8)		教育学习 (9)
	老人协会 (4)		命令和要求 (16)		示范 (12)
慈善、其他社会团体等 (9)	禁止 (1)		补贴 (14)	财政奖励 (7)	
私营、民办养老机构 (3)	处罚 (7)			市场 (5)	实物奖励 (7)
家政服务机构 (1)	职责调整 (13)	政府或相关机构设置 (2)			
民间资本 (社会力量) 等 (1)		政府机构能力建构、调整 (11)			

备注：括号内为该种类型政策工具的频数

4.5.2.2 社区养老服务供给中的政策工具

通过对政策文本的编码,可以看到 A 省政府在社区养老服务供给中所运用的具体工具类型,结果如表 4-14 所示。在社区养老服务供给的政策工具运用上,政策工具次序为:强制性工具——混合型工具——自愿性工具。相比较而言,社区养老服务供给中的政府干预程度和强制性比家庭养老服务供给中的要强,这不仅体现在政策工具次序上,更体现在所运用的具体政策工具类型和数量上。在社区养老服务供给政策工具中,最受政府重用的是“管制”、“信息与劝诫”和“补贴”三种政策工具。这主要是社区养老服务在近年开始得到政府的重视,社区养老服务开始成为养老服务供给的重要组成部分,甚至部分政策文本是专门针对社区养老服务的发展而制定的,这不管在国家层面还是省级层面的政策文本中都可以发现这一点。通过政策文本的内容分析还可以发现,“管制”这一政策工具主要是为了规范社区养老服务的发展,因为社区养老服务在我国仍属于起步阶段,政府在其发展过程中通过“命令和要求”等强制性政策工具体现自身的责任,鼓励和支持民间资本和社会力量参与社区养老服务的供给。与此同时,选择这一政策工具是具备相应宏观政策环境的。因为我国从 2000 年之后开始强调社会福利社会化和推进福利制度改革,而且在人口老龄化进程日益加剧的背景下,民间资本与社会力量的支持和参与对于实现这一政策目标就显得尤为重要,同时还可以看到,“劝诫和鼓励”这一政策工具的使用频率也是较高的,“劝诫和鼓励”这一政策工具的指向同样也是期望更多的民间资本和社会力量能够参与到社区养老服务的供给中来。此外,“补贴”也被作为一种主要政策工具而加以运用,主要是对社区养老服务中心的建设给予适当财政补贴,促进社区养老服务的发展。强制性程度高的政策工具的运用,体现出政府干预程度较高,更是政府责任回归的体现。

表 4-14 2000 年至 2013 年社区养老服务供给中的政策工具
Table4-14 Policy Tools of Community Old-age Service Supply from 2000 to 2013

自愿性工具 (104)		强制性工具 (274)		混合型工具 (169)	
工具类型	具体形式	工具类型	具体形式	工具类型	具体形式
家庭与社区 (12)	亲朋 (3)	管制 (202)	制定、完善法规和措施 (25)	信息与劝诫 (106)	信息发布和公开 (6)
	邻里关系 (9)		建设、调整体系 (5)		舆论宣传 (25)
			设定、调整标准 (19)		劝诫和鼓励 (38)
自愿性组织 (46)	农村集体 (10)		许可证和执照 (7)		教育学习 (11)
	老人协会 (7)		监督检查 (24)		示范 (26)
	慈善、其他社会团体等 (29)		考核与评估 (13)	补贴 (57)	赠款 (7)

自愿性工具 (104)		强制性工具 (274)		混合型工具 (169)	
工具类型	具体形式	工具类型	具体形式	工具类型	具体形式
市场 (46)	私营、民办养老机构 (2)		指示指导 (10)		财政奖励 (8)
			计划 (30)		实物奖励 (8)
			命令和要求 (56)		生产/运营补贴 (21)
			禁止 (2)		消费补贴 (1)
			处罚 (11)		税收优惠 (12)
	家政服务机构 (3)	职责调整 (26)	政府或相关机构设置 (3)	契约 (6)	公私合作 (5)
			政府机构能力建构、调整 (23)		
	民间资本 (社会力量) 等 (41)	公共事业 (3)	政府办养老机构/五保供养机构 (3)		服务外包 (1)
		直接提供 (43)	政府购买 (10)		
			转移支付 (5)		
公共财政预算 (28)					

备注：括号内为该种类型政策工具的频数

4.5.2.3 机构化养老服务（政府埋单）供给中的政策工具

从政策目标部分的内容分析可以知道，促进机构化养老服务发展与供给是 A 省养老服务供给领域的一个重要目标。从表 4-15 可以发现，在机构化养老服务（政府买单）当中，政策工具次序为：“强制性工具——混合型工具——自愿性工具”。这与社区养老服务的次序一致，最受政府重用的三种政策工具分别是“管制”、“补贴”和“信息与劝诫”。当然，“直接提供”等也是这一过程中很受政府重用的政策工具。相比前面两类养老服务的供给而言，强制性政策工具的类型和强度都有所提高。具体而言，最受政府重用的政策工具形式分别是“命令和要求”、“劝诫和鼓励”、“计划”和“民间资本（社会力量）等”，因为政府希望能够发挥民间资本和社会力量在养老机构建设中的作用，所以注重养老服务机构的发展规划和市场机制的作用，所采用的政策工具就是对市场参与养老机构发展的个人和组织进行补贴（包括税收优惠、生产/运营补贴等手段），运用补贴的方式吸引并鼓励、引导更多的市场资金、社会力量进入到机构化养老服务供给中来。并通过计划项目、命令和要求的下达、标准体系的制定与调整等手段体现出相应的政府责任。

总的来讲，政府在这一类型养老服务供给中所选用的政策工具的强制性程度，相比前面两种类型的养老服务供给，又有进一步提升。这表明，政府在机构化养老服务（政府买单）供给中所承担的政府责任相比在家庭养老服务和社区养老服务供给中的

责任有所提升。

表 4-15 2000 年至 2013 年机构化养老服务（政府埋单）供给中的政策工具
Table4-15 Policy Tools of Mechanism Old-age Service(Paid by Government) Supply from 2000 to 2013

自愿性工具（101）		强制性工具（478）		混合型工具（324）	
工具类型	具体形式	工具类型	具体形式	工具类型	具体形式
自愿性组织（29）	农村集体（4）	管制（345）	制定、完善法规和措施（42）	信息与劝诫（136）	信息发布和公开（9）
			建设、调整体系（20）		舆论宣传（16）
	设定、调整标准（41）		劝诫和鼓励（62）		
	许可证和执照（18）		教育学习（20）		
	监督检查（37）		示范（29）		
	老人协会（1）		考核与评估（10）	补贴（141）	赠款（9）
指示指导（7）			财政奖励（17）		
慈善、其他社会团体等（24）	计划（60）		实物奖励（15）		
	命令和要求（88）		生产/运营补贴（51）		
市场（72）	私营、民办养老机构（8）		禁止（1）		消费补贴（1）
		处罚（21）	税收优惠（40）		
		职责调整（41）	贷款和利率优惠（8）		
		政府或相关机构设置（14）			
	公共企业（26）	政府办养老机构/五保供养机构（26）			
	家政服务机构（4）	政府购买（12）			
		转移支付（11）			
		公共财政预算（40）			
	民间资本（社会力量）等（60）	直接提供（66）	直接参与和管理（3）	契约（26）	
			征税和用户收费（3）	公私合作（24）	
			服务外包（2）		
			使用者收费（3）		

备注：括号内为该种类型政策工具的频数

4.5.2.4 机构化养老服务（私人埋单）供给中的政策工具

从表 4-16 可以看到，在机构化养老服务（私人埋单）供给中，政府所运用的政策工具次序为：“强制性工具——混合型工具——自愿性工具”，这与前面两种类型养老服务的情况一致。从中还可以发现，机构化养老服务（私人埋单）供给中的政策工具强制性程度也比家庭养老服务和社区养老服务的要强。这也在一定程度上体现出机构化养老服务（私人埋单）是养老服务供给领域的主要政策目标之一，故政府运用强制性程度较高的工具加以实现。具体而言，最受政府重视的政策工具是“管制”、“补贴”和“信息与劝诫”三种，这与机构化养老服务（政府买单）的情况一致。这时候可以

发现，不管在哪一种性质的养老服务供给当中，“管制”都是最受政府重用的政策工具，这在一定程度上说明了“管制”这一政策工具很受政府的青睐，因为相比其他强制性工具而言，该工具见效快，效率高，而且花费成本一般较少。“补贴”和“劝诫和鼓励”也是最受政府重用的两种工具，这两种政策工具的运用是为了调动市场主体、社会资本更多地参与到养老机构建设中来，为了培育养老服务市场的发展，具体来说，主要是税收优惠、劝诫和鼓励等方式。强制性政策工具的较多运用，表明政府在机构化养老服务（私人埋单）中的干预程度较大，也是政府责任回归的表现。

表 4-16 2000 年至 2013 年机构化养老服务（私人埋单）供给中的政策工具
Table4-16 Policy Tools of Mechanism Old-age Service(Private Consumption) Supply from 2000 to 2013

自愿性工具（112）		强制性工具（372）		混合型工具（321）	
工具类型	具体形式	工具类型	具体形式	工具类型	具体形式
自愿性组织（25）	农村集体（2）	管制（211）	制定、完善法规和措施（42）	信息与劝诫（133）	信息发布和公开（8）
			建设、调整体系（22）		舆论宣传（14）
			设定、调整标准（40）		劝诫和鼓励（71）
	许可证和执照（21）		教育学习（15）		
	监督检查（30）		示范（25）		
	考核与评估（9）		补贴（153）		赠款（17）
	指示指导（5）			财政奖励（11）	
	计划（53）			实物奖励（11）	
	命令和要求（66）			生产/运营补贴（55）	
	市场（77）		私营、民办养老机构（16）	职责调整（35）	禁止（1）
处罚（12）		税收优惠（48）			
家政服务机构（9）		直接提供（36）	政府或相关机构设置（13）	贷款和利率优惠（10）	
			政府机构能力建构、调整（22）	契约（25）	公私合作（24）
民间资本（社会力量）等（62）			政府购买（1）		服务外包（1）
			转移支付（5）		
		公共财政预算（30）			

备注：括号内为该种类型政策工具的频数

对四种政策目标按照所选择的政策工具进行总体比较，结果如表 4-17 和图 4-9 所示。相比较而言，2000 年至 2013 年，A 省在社区养老服务、机构化养老服务（政府买单）和机构化养老服务（私人买单）供给当中所运用的政策工具的强制性程度最高，而且这三种类型养老服务供给中的强制性政策工具频数也是最高的。这意味着在这三种类型养老服务供给中，政府的干预频率较高，更意味着政府在这三种类型养老服务供给中的干预程度较高，这与前面政策目标的分析结果是相一致的。在家庭养老服务供给中，政府更为强调混合型政策工具的运用，政府没有将更多的强制性工具运用到

家庭养老服务供给中，易言之，这在某种程度上意味着政府在家庭养老服务供给中的干预程度不如前面三类养老服务供给那么强烈，而是选择强制性程度相对较低的政策工具。对于为什么会选择这些政策工具以实现政策目标，这是一个非常复杂的问题，既有政策工具本身的原因，也有政策自身属性的因素，更有政策制定者自身的价值偏好以及政策博弈等方面的原因，从而凸显出政策制定和政府责任定位是一个情境认知的过程，既是技术性的过程，也是政治的过程。实际上，政策工具的选择问题本身就是政策工具研究的一个重要论域，但该问题不是本文的主要研究内容，在此不作过多的讨论，只能作为今后的进一步研究方向。

总的来说，不同类型的养老服务供给中的政策工具具有显著差异。政策工具的内容分析表明，政府责任更多的是侧重于机构化养老服务（政府买单）、机构化养老服务（私人买单）、社区养老服务三种类型。相比较而言，这三类养老服务供给中所运用的政策工具比家庭养老服务中的要多，实现政府责任的政策工具的强制性程度更为强烈。所以，作为优先政策目标的社区养老服务、机构化养老服务（政府买单）和机构化养老服务（私人买单）得到了更多的关注，政府干预程度较高，凸显出相应的政府责任；没有作为优先政策目标的家庭养老服务明显没有得到太多重视，政府干预程度较低，当中的政府责任没有得到充分的凸显。

表 4-17 2000 年至 2013 年养老服务供给政策的目标与工具交互表
Table4-17 Interactive Table of Policy Objects and Policy Tools of Old-age Service Supply from 2000 to 2013

	自愿性工具 频数 (%)	混合型工具 频数 (%)	强制性工具 频数 (%)	汇总 频数 (百分比)
促进家庭养老服务 发展与供给	37 (22.2%)	71 (42.5)	59 (35.3)	167 (100.0)
促进社区养老服务 发展与供给	104 (19.0)	169 (30.9)	274 (50.1)	547 (100.0)
促进机构化养老服务 (政府买单) 发展与供给	101 (11.2)	324 (35.9)	478 (52.8)	903 (100.0)
促进机构化养老服务 (私人买单) 发展与供给	112 (13.9)	321 (39.9)	372 (46.2)	805 (100.0)

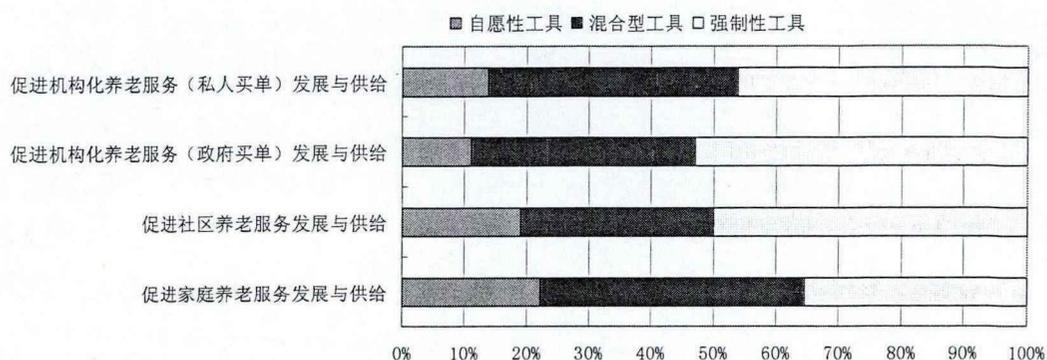


图 4-9 2000 年至 2013 年不同政策目标运用的政策工具比例

Figure4-9 Interactive Table of Policy Objects and Policy Tools of Old-age Service Supply from 2000 to 2013

4.5.3 当前的政策工具固化政策目标的偏差

在上一节的政策目标分析中，笔者已经发现不同类型养老服务在政策目标中存在的地位差异，从而体现出政府责任定位的方向与重点，并与农村老年人的养老服务需求之间存在偏差。一般而言，政策工具是围绕政策目标而设计出来的。那么在偏离了农村老年人养老服务需求的政策目标的引导下，政策工具选择与政策目标之间呈现出什么情况？第一、政策工具的总量上看，机构化养老服务（政府买单）和机构化养老服务（私人埋单）这两种类型的养老服务最受政府重视，其次为社区养老服务，最后是家庭养老服务（参见表 4-17）。这一基本序列与政策目标序列保持一致（参见表 4-10）；第二、从强制性政策工具的数量上看，运用强制性政策工具最多的是机构化养老服务（政府买单）和机构化养老服务（私人埋单），其次为社区养老服务，最后是家庭养老服务，其基本序列也与政策目标序列保持一致（参见表 4-17）；第三、从强制性政策工具的强制性程度上看，机构化养老服务（政府买单）、机构化养老服务（私人埋单）和社区养老服务基本类似，而家庭养老服务供给中强制性政策工具的强制性程度相比前面三种要弱（参见表 4-13 至表 4-16）。强制性政策工具所体现出来的强制性程度与政策目标同样存在一定的相似性。所以，可以说是政策工具的选择固化了政策目标的偏差。

以上从“政策价值——政策目标——政策工具”三个维度对导致农村养老服务供给问题的政府责任根源作出剖析。研究发现，政策价值强调了政府在农村养老服务供给中的责任，但这并非代表政府责任定位就是合理的，因为政策目标与农村老年人养老服务的需求存在偏差，这一偏差通过当前的政策工具选择得以固化，从而导致现实中出现家庭养老服务供给不足、持续的空床率，等等。所以，农村养老服务供给问题的产生具有政府责任根源，这一根源主要体现在政策目标和政策工具两方面，所以需

要通过政府责任定位的调整改善农村养老服务供给。

4.6 本章小结

本章运用公共政策内容分析方法对养老服务供给中政府责任的现实定位进行了考察,以探寻导致农村养老服务供给问题的政府责任根源。首先是对A省养老服务供给政策文本进行全面收集和总体梳理,从政策数量、政策属性、政策类型、效力层次和政策内容五个维度总结出养老服务供给政策文本的基本结构;其次,依照“政策价值——政策目标——政策工具”的基本理路,从政策价值、政策目标和政策工具三大方面对现实中A省养老服务供给领域的政府责任定位加以考察。

政策内容分析结果表明:第一,A省政府在养老服务供给的政策价值上已经建立了一个囊括政府、家庭、市场、社会等多元主体的责任导向,当中尤其强调政府的责任;第二,在政策目标的设定上,政府责任主要集中于机构化养老服务(政府买单和私人埋单)和社区养老服务的供给当中,家庭养老服务则没有作为主要的政策目标,相比而言明显受到“冷落”,而且这一政策目标的设置与政策目标群体的需求存在一定的偏差,政策目标没能契合农村老年人的养老服务需求;第三,从政策工具的选择上看,A省政府在机构化养老服务(政府买单和私人埋单)和社区养老服务供给中的干预程度较高,但在家庭养老服务供给中的干预程度较低,从而凸显出政府责任定位的重心放在机构化养老服务和社区养老服务供给当中。当前的政策工具选择固化了政策目标的偏差,从而导致现实中出现家庭养老服务供给不足、持续的空床率,等等。所以,农村养老服务供给问题的产生具有政府责任根源,这一根源主要体现在政策目标和政策工具两方面,所以需要通过政府责任定位的调整以改善农村养老服务供给。

第五章 调整政府责任，改善农村养老服务供给的政策建议

前面几章内容从理论和现实两方面论述了农村养老服务供给问题的几个重要方面：不同类型养老服务的划分、养老服务供给与政府责任之间的相互关系、养老服务供给现状以及存在的问题、养老服务供给问题产生的政府责任根源，等等。本研究希望解答以上的这些问题以推进农村养老服务供给这一领域的研究，并对当下的政策实践有所帮助、有所贡献。

根据本文的研究结果来看，农村养老服务供给政策应该是一项政策体系，包括家庭养老服务、社区养老服务、机构化养老服务（政府买单）和机构化养老服务（私人埋单）四个组成部分。政策的基点应该是构建一个以需求为导向的养老服务供给体系，政府应该根据农村老年人的需求定位自身的责任重点和方向，从而提升农村养老服务供给的有效性。本章是综合以上章节的基本分析结果，对现实中的政府责任定位与农村老年人的现实需求进行比较，从政府责任的视角揭示提升农村养老服务供给有效性的政策启示。

5.1 总体发展理念

积极老龄化是世界卫生组织在 20 世纪 90 年代为应对人口老龄化挑战所提出的一项战略举措，它同时也可以成为农村养老服务供给政策的总体发展理念。人口老龄化已成为我国的一个基本国情，需要转换应对人口老龄化的观点和理念，用积极的老龄观代替消极的老龄观，积极和主动地适应人口老龄化所带来的变化。“积极老龄化是老年群体和老年人在整个生命周期中不仅要在身体、心理、社会等方面尽可能地保持良好状态，而且要积极地面对晚年生活”^①。在前文的概念界定中，笔者将养老服务的本质界定为人的—种需要，在积极老龄化的理念之下，人的养老服务需要就获得了更深远的意义，通过养老服务的有效供给以提升老年人的生活质量，甚至是促进老年人的社会参与。在养老服务体系中长期建设和规划中，需要以积极老龄化作为总体发展理念，尤其是在养老服务的具体内容上，可以按照积极老龄化的“参与”、“健康”、“保障”三方面进行进一步设定。在积极老龄化的视野下，围绕农村老年人对养老服务的需要，构建一个需求为导向的养老服务政策体系。在未来的一段时间里，我国的养老服务体系建设的目标应该是为全体老年人提供基本的养老服务，并创造条件以利

^① 杨春.对推进江苏省健康老龄化和积极老龄化的思考[J].人口学刊, 2009(3): 60-65

于老年人获得充足的养老服务，实现老有所养、老有所医、老有所学、老有所教、老有所为、老有所乐。

5.2 政府责任方向

政策分析中的最大危险是“选择‘正确’的政策备选方案解决‘错误’的政策问题”^①。前文有关政府责任定位与养老服务供求的研究发现，与农村老年人的养老服务需求相比，当前的政府责任定位存在一定程度的偏离，更进一步说，它主要体现在政策目标与农村老年人的养老服务需求之间的差异上。端正和调整政府责任定位是今后农村养老服务供给政策的第一要义。从前面政府责任定位来看，政府责任方向的调整既需要在政策目标层进行调整，又需要在政策工具层进行调整。在面对不同类型养老服务时，就政策目标这一层面来说，政府应该瞄准农村老年人的需求偏好，可以从以下两方面加以改进。

5.2.1 以农村老年人的需求为导向

从政府责任定位的方向和重点来看，目前政府在农村养老服务供给中的责任定位重点放在机构化养老服务和社区养老服务供给上，而轻视家庭养老服务的供给与发展。农村老年人的养老服务需求评估则表明，受农村老年人经济收入和养老观念等因素的影响，家庭养老服务仍是农村老年人的主流偏好，农村老年人对机构化养老服务和社区养老服务尽管存有需求意愿，但要远远低于家庭养老服务。这表明，在农村养老服务体系建设中，需要合理协调不同类型养老服务的结构关系，政府责任定位需要进一步契合农村老年人的需求。然而，在当前的老年人口快速增加和家庭照料功能逐步弱化的社会背景之下，家庭的养老支持力减弱，如何有效地帮助和扶持家庭更好地实现养老服务供给的功能应该成为政府责任的一个重要方面。因此，在农村地区的养老服务体系规划中，政府责任定位方向应该是以维持和提升家庭自身的照料能力为基础，以社区建设为平台，以养老机构为补充。

5.2.2 构建综合性的养老服务支持网络

本文将养老服务划分为四种不同类型，即家庭养老服务、社区养老服务、机构化养老服务（政府买单）和机构化养老服务（私人买单）。不同类型的养老服务所起的作用是不一样的，而且四种类型的养老服务相互影响，共同指向都是为了满足老年人的需要。在实际的政策实践中，不能将其中一种类型的养老服务去取代其他类型的养老服务，因为老年群体内部本身就具有很大的差异性，包括个人特征、家庭状况和地

^① William N. Dunn. *Public Policy Analysis: An Introduction (the Second Edition)* [M]. Prentice-Hall International, Inc, 1994:81.

区特征等，不同特征的农村老年人对养老服务的具体需求是不一样的。所以，在尊重农村老年人的养老服务需求偏好的基础上，政府在四种类型的养老服务供给中均要有所兼顾，而非用某一种类型的养老服务去取代其他类型的养老服务，综合发挥四种类型养老服务在老人照料中的作用，即构建综合性的养老服务支持网络。在我国“未富先老”的基本背景之下，如何协调好这四种类型养老服务之间的结构关系，就意味着如何综合发挥和协调家庭、社区、市场和政府在养老服务供给中的作用，这显得很具现实意义。对于政策目标上的调整，还需要从政策工具层面给出具体的对策建议。

5.3 具体对策建议

5.3.1 制定老年家庭扶持政策，促进家庭养老服务的供给

与社会化养老相比较，家庭养老有其不可替代的特殊优势。新加坡的李光耀总理也曾明确指出家庭养老的重要作用，“我们必须不惜任何代价加以避免的，就是决不能让三代同堂的家庭分裂”^①。家庭是老年人生活的最主要场所，是其情感和精神的重要依托，赡养老人是子女和家庭成员应尽的义务，家庭成员给予老年人全方位悉心照顾是任何其他个人或者机构难以替代的。在农村人口老龄化和高龄化程度日益加深、居住方式和代际支持变化的背景下，尽管家庭照料模式已经表现出种种不适，但家人照顾依然是农村老年人的主流意愿。虽然最新出台的《老年法》把“老年人养老主要依靠家庭”修改为“老年人养老以居家养老为基础”，当中依然强调家庭养老的基础性地位。但我国目前还缺乏对提供照料和养老服务的家庭成员给予支持和保障的专门性政策。现行法律和政策仅仅强调赡养父母是子女的义务，过于强调道德的宣传和自律。社会转型期的过渡同时也对家庭及其成员能否适应这一社会变革提出挑战，清华大学的秦晖教授认为：“已经实行了 30 多年的独生子女政策，这个政策已经把中国传统的家庭养老体制破坏殆尽”^②。把家庭问题由道德提升为政策层面，必须将家庭问题从国家视野的边缘向视野的中心推进^③，积极构建家庭服务政策，实际地去支持和援助家庭成员更好地承担家庭责任，而非只一味地停留在道德的教育和舆论的宣传。

因此，我国应当实施积极的老年家庭扶持政策，努力实现老年家庭扶持政策由“含蓄型”向“发展型”的转变。在倡导孝道文化、强化家庭成员照料老人责任的同时，可以通过对家庭中从事老人照顾的成员给予补贴、技术培训等，减轻家庭成员负担，提高家庭的养老服务水平。也就是说要从单纯地强调家庭责任转向重视帮助家庭

^① 李光耀.40 年政论选.现代出版社[M].1994:408

^② 网易经济学家年会.谁的养老金. [2012-12-17] (2012-12-14).[EB/OL].http://money.163.com/special/2013naec_forum4/

^③ 孟宪范.家庭：百年来的三次冲击及我们的选择[J].清华大学学报，2008（3）：133-145

成员去行使老人照料责任。在人口老龄化形势严峻、农村家庭小型化和空巢化的宏观背景下，帮助家庭成员实现养老服务供给和老人照料的功能就显得很据现实价值。

其实，这一做法在国外已经有很多值得借鉴的经验。例如，韩国还颁布继承法修订案，当中规定侍奉老年父母的子女可以比其他子女多继承 50% 的财产。另外，韩国对公务员实行“行孝休假日”，凡公务员的父母或岳父母或公婆的生日，可准假为老人过生日，如不与老人居住在同一城市，还可以放宽休假日用于探望^①。在英国，政府的政策是鼓励雇主制定有利于员工行使家庭责任的工作安排，如家庭休假制度和弹性工作时间等等，这样既有利于员工有时间参与家庭照顾工作，又可以减轻家庭照顾者的压力。英国在 1988 年以“支援家庭”（supporting families）为题目发布的家庭政策咨询书中的核心内容就是要建立一套“家庭友善”（family friendly）政策。从加强社区对家庭生活的支持作用、帮助家庭实现工作与家庭生活的平衡、巩固婚姻生活等方面对家庭实施有效支持^②。OECD（经济合作和发展组织）成员国家近年实施了一系列致力于使子女实现工作与家庭责任平衡的社会政策，为在职员工设立某种特殊假期，这是所有欧盟盟国家长期以来都普遍采用的家庭友好政策之一^③。日本政府在 1985 年通过相关政策规定，对与父母同住者和赡养父母者给予税收上的优惠或者住房上的补贴。比利时政府在 1994 年实施“老年人家庭寄养计划”，规定照料老年人的家庭每日可收取 20-25 欧洲货币单位的寄养费^④。

所以，我国可以借鉴外国在老年家庭扶持方面的经验，建构符合我国国情的发展型家庭政策^⑤，主要包括：第一、出台鼓励子女与父母同住或就近居住的政策，开发适合多代居住的亲情住宅，提倡亲情养老；第二、探索建立子女照料失能有病父母制度，出台带薪照料假，发放照料专项补贴，进行照料技能培训等，鼓励子女照料父母；第三、改进个人所得税征缴办法，对赡养老人的子女提高起征点或降低税率等；第四、为照顾者提供适当的专业培训、心理辅导，协助和支持家庭成员在老人照顾中更好地发挥作用，舒缓照顾者的消极情绪，借助日渐照顾中心或托老所提供部分日渐照顾和支援服务，适当分担照顾者的压力，让他们在有需要的时候能够获得短暂的休息时间。

^① 尹银.关于促进家庭养老的政策导向问题——立足于道德、制度层面的思考[J].南京人口管理干部学院学报[J].2008（3）：14-17

^② 张秀兰，徐月宾，梅志里.中国发展型社会政策论纲[M].北京：中国劳动社会保障出版社，2007:93-94

^③ 吕亚军，刘欣.浅析欧盟成员国“家庭友好政策”[J].中华女子学院学报，2009（1）：67-71

^④ 阳义南.家庭资助计划：完善农村家庭养老功能的政策创新[J].人口与经济，2005（1）：44-47

^⑤ 发展型家庭政策属于发展型社会政策的一个重要方面。发展型家庭政策主张政府不是简单地将责任转移给家庭，而是从战略发展的角度给予家庭积极的支持，帮助社会成员实现工作与家庭责任的平衡，重视预防和早期干预，而不是被动应急地解决问题。有关发展型家庭政策的具体论述可以参见张秀兰，徐月宾.建构中国的发展型家庭政策[J].中国社会科学，2003（6）：84-96。

5.3.2 整合农村社区力量，构建有效的社会支持网络

目前大部分农村老年人仍倾向于居家养老，但计划生育政策、农村年轻劳动力乡城转移等因素所引发的家庭养老支持力减弱与传统家庭养老模式相矛盾，加之目前的户籍管理、医疗保险、养老保险等政策不利于农村老年人与子女随迁到城市居住。尤其是农村留守老人和空巢老人群体规模趋于扩大，部分农村老年人生活满意度低。目前农村养老服务体系的建构方向应该是整合村组、社区、留守老人、留守妇女等力量，构建一个有效的社会支持网络，为居家老人提供有效的社区服务，给予居家老人生活照料、精神慰藉、文化娱乐等方面的社会支持，以支撑和辅助家庭养老。在当前农村地区养老机构事业还不发达和全国社会养老机构资源还比较短缺的形势下，该做法也有助于农村老年人生活满意度的提升和减少对养老机构资源的依赖，更具现实意义。具体来说，可以从以下方面加以推进。

第一、政府可以通过财政资金的引导和支持，推动不同社区养老服务形式的发展。

本文的研究表明，农村社区养老服务发展所面临的一个问题就是资金的缺乏。通过国家财政对农村地区尤其是经济欠发达的农村地区的财政转移支付，推动各地方积极探索适合于当地的社区养老服务供给形式，例如集中居住、志愿者服务等等，政府在这一过程中承担起相应的财政责任，通过财政资源的扶持，引导社区养老服务的发展。在养老服务体系规划和建设中，应将农村地区的养老服务体系建构纳入到整体的规划设计，统筹城乡关系，处理好城乡老年人在基本社会养老服务供给中的平等地位，政策、财政资源适当向农村地区倾斜。

第二、以农村社区为平台基础，对社区内的场地、设施、服务机构进行资源整合，引导养老机构、志愿性组织、留守老人、留守妇女等参与社区养老服务供给。

农村地区的社区养老服务建设务必切合农村实际情况，因为农村相比城市有很多特殊之处，包括地域广阔、居住分散、社会经济发展水平低、居民收入低、观念更为传统，等等，所以需要根据农村实际探索、创新社区养老服务供给形式，并非要求每一个农村社区就必然建立社区养老服务中心，而是根据农村当地情况发挥社区作为平台基础的作用，整合好农村当地的各种资源，包括留守老人、留守妇女等等。否则，每个农村社区都单独设立一个机构，在建设和运营不仅面临巨大的资金、人员、设施难题，使得社区养老服务建设容易出现走过程、“面子工程”等问题。可取的途径是相邻的几个农村社区联合设立专门性的社区养老服务中心，或者发挥每个农村社区作为平台的基础性作用，通过社区衔接养老机构、志愿性组织等力量参与到实际的社区养老服务供给中来。

第三、从农村具体实际出发，创新社区养老服务供给的多种形式。

在条件允许的地方，农村社区可以专门设立社区养老服务中心或机构、日间照顾中心；在人力、物力、财力等资源有限的地方，可以先将养老服务内容增加到已有的社区服务中心的社会服务项目当中，等到条件成熟之后，逐步建立起专门性的社区养老服务中心或机构。探索集中居住，倡导老年人之间的互助帮扶在农村地区具有一定的适应性，而且本文的调查也表明，这种依托农村集体、发挥老人互帮互助的方式可以成为农村社区养老服务供给的有效形式，可以对集中居住这一方式给予适当推广。另外，可以尝试借鉴国外社区服务的经验，建立“实践储蓄银行”。例如，德国就实施一种叫“储存时间”的政策，鼓励成年人利用节假日和个人休息时间义务为部分老年机构的老年人提供护理服务，实行劳动时间储蓄，当其个人年老需要护理照顾时，可按照其以前参与照料服务所储存的时间接受相应的免费服务^①。

5.3.3 针对农村老年人的需求，探索多种政府买单的养老服务供给形式

农村养老机构持续多年的空床率表明，单纯依靠养老机构建设难以解决农村老年人的养老服务供给问题。应该根据农村老年人尤其是失能老人、失独老人、独居老人等群体的需求，探索多种政府买单的养老服务供给形式。

第一、建立稳定增长的公共财政投入保障机制，公共财政适当向农村地区倾斜。由政府买单的养老服务需要向失能老人、失独老人、独居老人、空巢老人倾斜，经费应该由国家承担，这部分成本也可以说是计划生育政策所产生的外部成本。由于由政府买单的养老服务主要是能够满足老年人基本生活需要，尤其需要强化上层政府的财政责任，特别是强化省级甚至是国家级公共财政责任，通过转移支付机制，并建立与经济发展水平相适应的增长机制，克服财政投入的临时性和随意性。

第二、在农村地区探索政府购买养老服务的政策实践。把政府购买养老服务作为新农村建设的一部分内容，通过政府财政资金的投入，一方面可以引导社会、社区能够参与到养老服务供给中来，另一方面则体现出政府承担农村老年人养老服务供给的财政责任。当然，对于哪些老年群体能够获得政府购买的养老服务则需要建立相应的评估标准。

第三、建立养老服务使用者导向的照料服务体系。结合当前新农村建设和社区建设的实际，根据农村老年人的需求，建立养老服务使用者导向的照料服务体系，提高农村老年人对照料服务的针对性、可及性和利用程度，切实解决这部分老年人的照料问题，使得养老机构建设更能契合农村老年人需求。

第四、将农村敬老院逐步改建、扩建为具备收养、日间照料、文体活动等功能的综合性社会福利服务中心。改变只重视养老机构床位数的做法，将农村敬老院等养老

^① 蒋虹.我国长期护理保险的发展模式选择[J].西南金融, 2007(1): 61-62

机构进行改建、扩建，针对农村老年人的实际需求而提供服务项目，一方面可以为农村居家老人提供部分上门服务，另一方面则可以让有需要的农村老年人到服务中心中获得必要服务，而不再是停留在养老机构数量和床位数量的增加上面。

5.3.4 完善相关扶持和资助政策，合理引导民营养老机构的发展

前文的分析表明，虽然私人埋单的机构化养老服务是当前的政府的一个重要政策目标，并对民营养老机构给予资金、用电、用水、土地等方面的优惠政策，但这对于民营养老机构的发展来说还远远不够。民营养老机构并没有获得与公办养老机构同等的地位，从而导致民营养老机构在市场竞争的多个方面处于竞争劣势。所以，需要在以下几个方面进一步加以改善。

第一、通过财政转移支付的途径，增加民营养老机构建设、运营的补贴。由于目前对民营养老机构的财政补贴和资助主要依赖市县两级，这对于部分经济欠发达地区的民营养老机构来说，往往难以获得足够的财政补贴。不同需要强化省级政府在民营养老机构建设、运营中的财政责任，可以建立专项财政转移支付机制，引导农村地区民营养老机构的发展。

第二、从农村地区实际出发，通过养老服务体系规划，合理引导农村养老机构的资源配置和功能定位。由于年龄、收入水平、身体健康状况和儿子数量等因素对养老院需求意愿存在显著影响，并且农村老年群体内部存在较大的差异性。政府应该对农村地区不同规模、不同层次养老机构的发展给予适当引导和政策优惠，扶持不同规模、不同层次养老机构的发展，满足不同经济收入水平老年人的社会养老服务需求。鉴于身体较差的农村老年人更倾向于入住养老院，养老院的配置应该在提供基本生活照顾的基础上，针对老年人在医疗护理和卫生保健方面的现实需求，重视医疗护理和保健项目的建设，为老年人提供适量的医疗护理和保健服务。另外，老年人的精神关爱是养老服务的一项重要内容，但在我国养老机构中仍非常缺乏。在“失独老人”逐渐增多的背景下显得尤为重要。

第三、尝试公私合营、政府购买服务等途径扶持养老服务市场和民营养老机构的发展。由政府专门设立公办养老机构容易导致产生效率低、服务差等问题，在科学预测农村老年人对养老机构需求总量的基础上，尝试运用政府购买服务、公私合营等多种新途径，给予民营养老机构平等的市场地位和发展空间，发挥市场的资源配置功能，解决当前农村地区养老服务市场中存在的“惨淡经营”困局。

第六章 结 语

6.1 主要结论

本研究的主要结论如下：

1、养老服务可划分为四种类型，即家庭养老服务、社区养老服务、机构化养老服务（政府买单）和机构化养老服务（私人埋单）。不同类型养老服务的产品性质、供给者存在差异，养老服务供给需要相应的政府责任；同时，政府责任反过来会影响着养老服务供给状况。当政府责任得到合理定位时，会提升养老服务供给的有效性；当政府责任没有得到合理定位时，会降低养老服务供给的有效性，从而凸显政府责任的重要性。

2、家庭养老服务仍是农村老年人的主流意愿，农村老年人对社会化养老服务也有存有部分需求。农村老年人对社会化养老服务的支付意愿不高，在需求内容上集中于生活照料、精神慰藉、文化娱乐和医疗护理等方面。社会化养老服务的需求意愿主要受年龄、个人年收入、身体状况和存活儿子数四个变量的影响。需求评估结果显示，接近 80% 的农村老年人倾向于家人照料，社区养老服务和养老院两项的需求意愿比例大致占 20%。其中年龄、个人年收入对社会化养老服务需求意愿具有显著的正向影响，即农村老年人的年龄越大，其对社会化养老服务的需求意愿越高；农村老年人的个人年收入越高，其对社会化养老服务的需求意愿越高。身体状况和存活儿子数对社会化养老服务的需求意愿具有显著的负向影响，即农村老年人的身体状况越差，其对社会化养老服务的需求意愿越高；农村老年人拥有的儿子数量越多，其对社会化养老服务的需求意愿越低。

3、农村养老服务存在供求不匹配的问题。通过农村养老服务供给与需求的比较发现，农村养老服务存在供需不匹配的问题，这主要表现在家庭养老服务供给不足，社区养老服务面临人员、资金困难，公办养老服务机构出现持续空床率，民营养老服务机构“经营惨淡”等方面。

4、农村养老服务供需不匹配及相关问题存在政府责任根源。第一，A 省政府在养老服务供给的政策价值上已经建立了一个囊括政府、家庭、市场、社会等多元主体的责任导向，当中尤其强调政府的责任；第二，在政策目标的设定上，政府责任主要集中于机构化养老服务（政府买单和私人埋单）和社区养老服务的供给当中，家庭养

老服务则没有作为主要的政策目标，相比而言明显受到“冷落”，而且这一政策目标的设置与政策目标群体的需求存在一定的偏差，政策目标没能契合农村老年人的养老服务需求；第三，从政策工具的选择上看，A省政府在机构化养老服务（政府买单和私人埋单）和社区养老服务供给中的干预程度较高，但在家庭养老服务供给中的干预程度较低，从而凸显出政府责任定位的重心放在机构化养老服务 and 社区养老服务供给当中。当前的政策工具选择固化了政策目标的偏差，从而导致现实中出现家庭养老服务供给不足、公办养老服务机构出现持续空床率等问题。所以，农村养老服务供给问题的产生具有政府责任根源，主要体现在政策目标和政策工具两方面。

5、提升农村养老服务供给的有效性，需要从总体价值理念、政府责任方向和对策建议三方面加以改进。以积极老龄化为总体发展理念，政府责任定位方向应该是以维持和提升家庭自身的照料能力为基础，以社区建设为平台，以养老机构为补充。政府责任定位一方面需涵盖家庭养老服务、社区养老服务、机构化养老服务（政府买单）和机构化养老服务（私人埋单）四大方面，另一方面是要根据农村老年人的养老服务需求意愿和偏好以调整政府责任方向，协调四种类型养老服务的供给与发展。具体而言，政策含义主要包括：制定老年家庭扶持政策，促进家庭养老服务的供给；整合农村社区力量，构建有效的社会支持网络；针对农村老年人的需求，探索多种政府买单的养老服务供给形式；完善相关扶持和资助政策，引导民营养老机构的发展。

6.2 可能的创新

本文试图回应农村养老服务供给中的公共政策问题，对其中的相关问题展开建设性学术对话，并在这一个过程中获得部分“积累性知识”。具体而言，本文的主要创新点如下：

第一，在理论分析上，将原来分属于两个不同学科两种理论进行了整合，构建一个养老服务供给的分析模型，并运用到实际分析过程当中。

从人的本源意义和积极老龄化的视野出发，认为养老服务是人的一种需要。在此基础上，整合公共管理学的公共产品理论和社会学的社会支持网络理论，构建一个系统的分析模型，即“十字”模型，将养老服务划分为家庭养老服务、社区养老服务、机构化养老服务（政府买单）和机构化养老服务（私人埋单）四种类型。并在这一理论模型中讨论了养老服务供给与政府责任的相互关系，即养老服务供给需要政府根据目标群体的现实需求作出相应的责任定位，而现实中的政府责任定位反过来又会影响着养老服务的供给状况。这为提升养老服务供给的有效性提供一个理论框架，更为今后从事养老服务供给的研究提供一个分析视角，当然也可以尝试将这一分析框架扩展到社会福利或社会政策的其他领域中去。

第二，在研究内容上，指出农村养老服务供给问题的产生具有政府责任根源，推进了农村养老服务供给问题的认知，拓展了农村养老服务供给这一主题研究。

农村养老服务供给的现实状况和问题产生可能由不同原因导致，本研究从政府责任的视角切入，分析了公共政策设计中政府自身的责任定位不合理是农村养老服务供给问题产生的一个根源所在，主要体现在政策目标和政策工具两方面。虽然政府责任研究在其他领域，特别是在社会保障和福利改革领域中的研究成果较为丰硕，但是目前国内少有对农村养老服务供给中的政府责任开展专门的研究。本文选择从政府责任的视角来分析农村养老服务的供给问题，强调政府责任定位对养老服务供给的重要性，拓展和推进了农村养老服务供给这一主题研究。

第三，在研究方法上，运用公共政策内容分析法，从“价值——目标——工具”的基本进路，将政府责任的现实定位进行了衡量。

在国内公共行政和公共政策领域中，公共政策内容分析法作为一种新型的研究途径，目前还没有得到广泛运用。本研究运用公共政策内容分析法，按照“政策价值——政策目标——政策工具”的基本进路对政府责任的现实定位进行了概括和归纳，从而将农村养老服务供给中政府责任的现实定位展现出来。

6.3 存在的不足

第一，数据的局限性。本研究的数据来源包括两个主要途径：一是通过对 A 省农村老年人及其家人的问卷调查和访谈，以及对 A 省省级、县级民政、老龄工作、社会保障、财政等部门政府官员、村委会干部等群体的访谈而获取，这是通过实地调研获取的数据和资料。由于受到人力、物力、时间等因素的制约，问卷调查只能以 A 省为例，但还是会存在问卷调查的样本代表性问题。论文的部分观点是通过访谈资料而提出，虽然本研究在调研之前就做了大量准备工作以确保研究的效度和信度，但还是难以排除数据测量不准确、访谈者有所隐瞒等情况；二是查阅国家和 A 省的统计年鉴、登陆相关政府部门的官方网站和向相关政府部门取得政策文本。部分政策文本由于涉及国家机密或者其他因素难以查阅，而且政府部门网站也可能存在政策文本发布滞后甚至没有发布的情况。尽管本研究开展了多项关于信度和效度控制的工作，但数据来源上的局限性还是无法完全根除。

第二，研究视角的不足。农村养老服务供给涉及到政府、社会、市场、家庭等多方主体之间的责任共担关系，是一项十分庞大的、综合性的系统工程。本文选取了政府责任为视角，指出农村养老服务供给问题具有一定的政府责任根源，主要体现在政策目标和政策工具两方面。虽然有一定的合理性和必要性，但其他主体应该承担什么样的责任也是很值得研究的，而不能仅仅局限于政府责任。另外，政府责任定位是公

共政策设计中的重要一环，政府责任定位被包含在政策文本当中。本研究侧重于讨论公共政策中的政府责任定位对农村养老服务供给所产生的影响。论文中也讨论过这一做法的合理性，然而，政府责任的执行（政策执行）也是引发农村养老服务供给问题的一个重要方面，换言之，农村养老服务供给的现实状况和绩效很有可能是政府责任的执行（政策执行）所引发，需要综合政府责任定位和政府责任执行两方面，这需要以后的进一步研究。

第三，“十字”模型论证的充分性。本研究的一项重要创新之处就是构建了“十字”模型对养老服务进行了类型划分，并对养老服务供给与政府责任的关系进行了系统阐述。但由于现实生活的复杂性，有可能还没有将所有类型的养老服务都囊括其中，同时囿于本人的学术能力和精力所限，在“十字”模型的理论论证上还存在一些不足之处。尤其是随着政策实践的推进和发展，很有可能会出现新的养老服务类型，这需要后续研究的进一步跟进。

6.4 进一步研究的方向

第一，政策执行（政府责任执行）对农村养老服务供给的影响。政策执行（政府责任执行）是影响农村养老服务有效供给的一个重要因素。由于本文主要探讨上层政府责任（本文指省级政府）定位对养老服务供给的影响，没有关注基层政府的政策执行对养老服务供给造成的影响。基层政府的政策执行（政府责任执行）对政策效果的影响也是很明显的，这可以作为今后的一个研究方向。

第二，“十字”模型论证的充分性和适用性也可以是今后的一个研究方向。本文构建了“十字”模型对养老服务进行了有效分类，并且在这一模型当中讨论养老服务供给与政府责任这两个变量的相互关系。但由于本人学术能力和各方面条件的限制，“十字”模型论证的充分性仍需进一步加强，尤其是伴随理论和实践的发展，“十字”模型的一些不足之处可能会逐渐凸现出来。同时，“十字”模型是否也能够应用于其他与福利相关的研究领域？这也是以后需要进一步思考和研究的好选题。

第三，不同层级政府之间的责任划分问题。本研究主要以省级政府为切入点，侧重于讨论养老服务供给的方向性问题，故没有讨论不同层级政府之间的责任划分问题。不同层级政府之间的责任划分是影响养老服务实现有效供给的一个重要变量。关于不同层级的政府责任问题在很多政策领域当中都会存在，养老服务供给同样绕不开这个问题。

第四，个人、家庭、社区和市场等主体在实现农村养老服务供给中的责任和角色。个人、家庭、社区、市场等都是养老服务的供给主体，那么，这些主体应该承担哪些责任？不同主体之间的责任边界在哪里？如何充分发挥这些主体在养老服务供给中

的作用？这是提升农村养老服务供给有效性的重要论题，是今后可以集中探讨的研究方向。

总而言之，问题无穷尽，研究不停止！每一个阶段的研究只是分析了当前的问题甚至是其中的某一方面，伴随政策环境的变化，新的问题会接踵而来。诚然，这也构成了进一步研究的必要性和可能性。在这里，可以引用墨顿的一句话：“研究者应该对于生活中不期而遇，异乎寻常而又有关全局的社会事实给予充分关注，因为这些异常现象往往有可能成为新的理论研究的起点。”^①

^① 罗伯特·K·墨顿.经验研究和社会学的理论（1943），转引自赖特·米尔斯等.社会学与社会组织[M].何维凌译.杭州：浙江人民出版社，1986

参考文献

1、英文文献:

- [1] Ahn YH & Kim MJ. Health Care Needs of Elderly in A Rural Community in Korea[J]. Public Health Nursing, 2004,21(2):153-161.
- [2] Anne L. Schneider & Helen Ingram. Behavioral Assumptions of Policy Tools [J]. Journal of Politics, 1990, 52(2):510-529.
- [3] Aspalter, C. Discovering the Welfare State in East Asia[M]. Chicago: Chicago University Press, 2002
- [4] Berkman, L.F. & Syme, S.L. Social Networks, Host Resistance, and Mortality. American [J].Journal of Epidemiology, 1979, 10(9): 186-204.
- [5] Berkman, L.F. & Oxman, T. et al. Social Networks and Social Support among the Elderly: Assessment Issues. In Wallace, R.B. & Woolson, R.F. The Epidemiologic Study of the Elderly[M]. New York: Oxford University Press, 1992:196-212.
- [6] Bookman Ann & Kimbrel Delia. Families and Elder Care in the Twenty-First Century[J]. Future of Children, 2011,21(2):117-140.
- [7] Cantor, M. & V. Little. Aging and Social Care. In R. H. Binstock & E. Shanas. Handbook of Aging and Social Sciences (2nd Ed.)[M]. New York: Van Nostrand Reinbood Company, 1985:748.
- [8] Chappell, N.L. & Havens, B. Who Helps the Elderly Person: A Discussion of Informal and Formal Care. In W.A. Peterson & J. Quadagno. Social Bonds in Later Life: Ading and Interdependence[M]. Beverly Hills, CA: Sage, 1985.
- [9] Chappell, N.L. Social Support and the Receptit of Home Care Services[J]. The Gerontologist, 1985,25(4):47-54.
- [10] Clarke, L. Family Care and Changing Family Structure: Bad News for the Elderly? In Allen, I. & Perkins, E. The Future of Family Care for Older People[M]. HMSO, London, 1995:19-49.
- [11] Chang Tan Poo.Implications of Changing Family Structures on Old-age Support in the Escap Region[J]. Asia-Pacific Population Journal, 1992,7(2):49-66.
- [12] De Santis & Vincent P. The Shaping of Modern America: 1877-1920[M]. Wheeling, IL: Harlan Davidson, Inc, 2000:4-5.
- [13] Dean Alfred, Kolody Bohdan, Wood Patricia. Effects of Social from Various Sources on Depression in Elderly Persons[J]. Journal of Health and Social Behavior, 1990,72(6):50-60.
- [14] Donald T. Rowland. Global Population Aging: History and Prospects. In P. Uhlenberg. International

- Handbook of Population Aging[M]. Springer Netherlands, 2009:37-65.
- [15] Doty, P. Family Care of the Elderly: the Role of Public Policy[J]. *The Millbank Quarterly*, 1986, 64(2):34-75.
- [16] D. Joliffe. The Impact of Education in Rural Ghana: Examining Household Labor Allocation and Returns on and off the Farm[J]. *Journal of Agricultural Economics*, 2003, 12(9):24-27.
- [17] Evandrou, M. Great Expectations : Social Policy and the New Millennium Elders. In Bernard, M. & Phillips, J. *The Social Policy of Old Age*[M]. London, 1998.
- [18] E.S. Kirschen et al. , *Economic Policy in Our Time*[M]. Chicago: Rand McNally, 1964.
- [19] Finch, J. Responsibilities. Obligations and Commitments. In Allen, I. & Perkins, E. *The Future of Family Care for Older People*[M]. HMSO, London, 1995:51-64.
- [20] Franca Van Hooren & Uwe Becher. One Welfare State, Two Care Regimes: Understanding Developments in Child and Elderly Care Policies in the Netherlands[J]. *Social Policy & Administration*, 2012, 46(1):83-107.
- [21] Froland, C. Formal and Informal Care: Discontinuities in a Continuum[J]. *Social Service Review*, 1980, 46(12):572-587.
- [22] Gallo, J.J. et al. *Handbook of Geriatric Assessment*[M]. Maryland: Aspen Publishers, 1988:56-57.
- [23] Glendinning, C., Davies, B., Pickard, L. & Comas-Herrera, A. *Funding Long-term Care for Older People: Lessons from Other Countries*[M]. York: Joseph Rowntree Foundation, 2004.
- [24] Grundy, E. Demographic influences on the Future of Family Care. In Allen, I. & Perkins, E. *The Future Of Family Care For Older People*[M]. HMSO, London, 1995:1-17.
- [25] Goode, W. J. *World Revolution and Family Patters*[M]. New York: Free Press, 1970.
- [26] Groves, R. M. *Survey Errors and Survey Costs*[M]. New York: John Wiley, 1989.
- [27] Hayes & Treasa. *Management, Control and Accountability in Nonprofit/Voluntary Organizations*[M]. Aldershot: Ashgate Publishing Lirnitede, 2010.
- [28] H.D. Lasswell & A. Kaplan. *Power and Society*[M]. New Haven: Yale University Press, 1970:71.
- [29] Hendy, S., Stains, S. & Braid, M. Critical Shortfalls in the Supply of Residential Care: A Western Metropolitan Regional Perspective[J]. *Health Issues*, 2004, 8(4):14-18.
- [30] Henglien Lisa Chen. Welfare and Long-term Care in the East and West: Cross-national Inequalities[J]. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 2010,30(3):19-33.
- [31] Hemalin A. I. *The Well-being of the Elderly in Asia: A Four Country Comparative Study*[M]. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2002:1-24.
- [32] Hogan, W.P. *Review of Pricing Arrangements in Residential Aged Care*, Public Production Unit, Australian Government Department of Health and Ageing[M]. Canberra, 2004.

- [33] Howlett, M & M. Ramesh. Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems[M]. Oxford: Oxford Press, 1995:163.
- [34] Horvitz, D. & Lessler, J. Discussion of Total Survey Design. Health Survey Methods: Second Biennial Conference. Hyattsville[M]. MD: National Center for Health Services Research, 1978:43-47.
- [35] Ian Holliday. Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia [J]. Political Studies, 2000(48):706-723.
- [36] Jennifer Bowerman. Home Care for Aging Populations: A Comparative Analysis of Domiciliary Care in Denmark, the United States and Germany[J]. Leadership in Health Services, 2009, 22 (1):98 – 99.
- [37] Johansson Lennarth, Long Helen, Parker Marti G. Informal Caregiving for Elders in Sweden: An Analysis of Current Policy Developments[J]. Journal of Aging & Social Policy, 2011, 23(4):335-353.
- [38] John. Giles, Ren Mu. Elderly Parent Health and the Migration Decisions of Adult Children: Evidence From Rural China.[J] Demography, 2007,44(2):265-288.
- [39] Joseph AE & Chalmers AIL. Restructuring Long-term Care and the Geography of Aging: A View from Rural New Zealand[J]. Social Science & Medicine,1996,42(6):887-896.
- [40] Kaye, L.W. Home Care Services for Old People: An Organizational Analysis of Provider Experience[M]. Dissertation: Columbia University, 2000.
- [41] Kaplan, A. Conduct of Inquiry[M]. San Francisco: Chandler, 1964.
- [42] Katherine Swartz, Naoko Miake, Nadine Farag. Long-Term Care: Common Issues and Unknowns[J]. Journal of Policy Analysis and Management, 2012,31(1):139–152.
- [43] Kaufman, G.G. The Role of Economists in Public Policy. Quarterly Review of Economics and Finance, 1995,35(2):177-185.
- [44] Kirwin P.M. Intergenerational Continuity and Reciprocity through the Use of Community-based Services: Theory and Practice[J]. Home Health Care Services Quarterly, 1991,12(2):17-33.
- [45] Lampert, H., Sozialpolitik, 1980.
- [46] Lampert, H., Leherbuch der Sozialpolitik, 1985.
- [47] Lasswell, H.D. & Kaplan, A . Power and Society: A Framework for Political Inquiry. New Haven: Yale University Press, 1950.
- [48] Lasswell, H.D., Lerner, D., & de sola Pool, I. The Comparative Study of Symbols[M]. Stanford, CA: Stanford University Press, 1952.
- [49] Lester M. Salamon. Rethinking Public Management: Third-Party Government and the Changing

- Forms of Government Action [J]. *Public Policy*, 1981,29(3): 255-275.
- [50] Lewis Froman. The Categorization of Policy Contents. In *Political Science and Public Policy*[M]. Chicago: Markham, 1968:46-48.转引自斯图尔特等.公共政策导论(第三版)[M].韩红译.北京:中国人民大学出版社, 2010:53
- [51] Lowit J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice[J]. *Public Administration Review*, 1972,32(4):299
- [52] Linda Pickard et al. Relying on Informal Care in the New Century? Informal Care for Elderly People in England to 2031[J]. *Ageing and Society*, 2000,(20):745-772.
- [53] Litwak, E. & Meyer, H.J. A Balance Theory of Coordination between Bureacractic Organizations and Community Primary Groups[J]. *Administrative Science Quarterly*, 1974, 11(6): 31-58.
- [54] Litwak, E. & Spilerman, S. Nursing Home Administration, Organization Theory and Social Policy[M]. New York: Elsevier Biomedical, 1982:207-230.
- [55] Litwak, E. Helping the Elderly: Complementary Roles of Informal Networks and Formal Systems[M]. New York: The Guilford Press, 1985.
- [56] Lorraine M. McDonnell & Richard F. Elmore. Alternative Policy Instruments[M]. Santa Monica: Center for Policy Research in Education, 1987.
- [57] Maureen A. Flanagan. America Reformed: Progressives and Progressivisms 1890s-1920s [M]. New York: Oxford University Press, 2007: 29.
- [58] Mancur Olsen. The Logic of Collective Action[M]. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965.或者是斯图尔特等.公共政策导论(第三版)[M].韩红译.北京:中国人民大学出版社, 2010:53
- [59] Maria C. Stuifbergen & Johannes J. M. Van Delden. Filial Obligations to Elderly Parents: A Duty to Care? [J].*Med Health Care and Philos*, 2011,14(4) :63-71.
- [60] MacRae, D. & Whittington, D. Expert Advice for Policy Choice[M]. Washington, DC: Georgetown University Press, 1997.
- [61] Mark W. Skinner & Alun E. Joseph. Placing Voluntarism within Evolving Spaces of Care in Aging Rural Communities[M]. *GeoJournal*, Springer Netherlands ,2009:1-12.
- [62] McCloskey, D.N. The Rhetoric of Economics[M]. Madison: University of Wisconsin Press,1985.转引自[美]沃恩,巴斯.沈崇麟,译.科学决策方法:从社会科学研究到政策分析[M].重庆:重庆大学出版社, 2006:4
- [63] Meliyanni Johar & Shiko Maruyama. Intergenerational Cohabitation in Modern Indonesia: Filial Support and Dependence[J]. *Health Economics*, 2011,20(1):87-104.
- [64] Michael Howlett & M. Ramesh. Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems [M].

- Boston: Oxford University Press, 2003: 87.
- [65] Milligan C. & Conradson D. Contemporary Land-scapes of Welfare: The Voluntary Turn? In Landscapes of Voluntarism: New Spaces of Health, Welfare and Governmence[M]. Bristol: Policy Press, 2006:1-14.
- [66] Mok, B.H. Community Care for Delinquent Youth: The Chinese Approach of Rehabilitating the Young Offenders[J]. Journal of Offenders Counselling, Services and Rehabilitation, 1999,15(2): 5-20.
- [67] Munday & Brain. Introduction: Definitions and Comparisons in European Social Care. In Social Care in Europe[M]. Condan: Harvester Wheatshaf, 1996:6.
- [68] Newman, S.J. Worlds Apart: Long-term Care in Australian and the United States[M]. New York: The Haworth Press, 1987.
- [69] Nina Glasgow. Older Rural Families. In David L. Brown & Louis E. Swanson(Eds.). Challenges for Rural America in the Twenty-First Century[M]. Pennsylvania: Penn State Press.2003:86-96.
- [70] OECD. The OECD Health Project: Long-term Care for Older People. OECD: Paris. 2005.
- [71] Parsons, T. The Social Structure of the Family. In R. Anshen(Eds.). Function and Destiny[M]. New York: Harper & Brothers, 1949:173-201.
- [72] Paul A·Samuelson. The Pure Theory of Public Expenditure[J]. Review of Economics and Statistics, 1954,36 (11):387-398.
- [73] Peters, G. American Public Policy: Promise and Performance[M]. New York: Seven Bridges Press. 1999.
- [74] Phillipson, C. Challenging the ‘ spectre of old age’ : Community Care for Older People in the 1990s[J]. Social Policy Review, 1992, 26(4):11-33.
- [75] Pickard L, Wittenberg R, Comas-Herrera A, Davies B, Darton R. Relying on Informal Care in the New Century? Informal Care for Elderly People in England to 2031[J]. Ageing Soc, 2000, 20(6):45-72.
- [76] Robert Wuthnow. The Voluntary Sector: Legacy of the Past, Hope for the Future. In Robert Wuthnow (eds.). Between States and Markets: The Voluntary Sector in Comparative Perspective [M]. Princeton: Princeton Unversity Press, 1991:7.
- [77] Robert A. Dahl & Charles E. Lindblom. Politics, Economic and Welfare: Planning and Politico-economic Systems Resolved into Basic Social Processes [M]. New York: Harper and Row, 1953.
- [78] Theodore J. Lowi. Four Systems of Policy: Policy and Choice [J]. Public Administration Review ,1972, 32(4):298-310.

- [79] Saeed Knalid. Slicing A Complex Problem for System Dynamics Modeling[J]. System Dynamics Review, 1992, 8(3):251-261.
- [80] Salamon, L & M. Lund. Beyond Privatization[M]. Washington, DC: Urban Institute Press, 1989.
- [81] Shafritz, J. , K. Layne & C.Borick. Classics of Public Policy[M]. Pearson Publisher, Inc. , 2005.
- [82] Storer, N.W. The Social System of Science[M]. New York: Holt, Rinehart & Winston, 1966.
- [83] Sussman, M. Family, Bureaucracy, and the Elderly Individual: An Organizational Linkage Perspective. In E. Shans & M.B. Sussman(Eds.). Family, Bureaucracy, and the Elderly[M]. Durham, N.C.: Duke University Press, 1977.
- [84] Thume Elaine, Facchini Luiz Augusto & Wyshak Grace. The Utilization of Home Care by the Elderly in Brazil's Primary Health Care System[J]. American Journal of Public Health, 2011, 101(5):868-874.
- [85] Ungerson, C. Whose Empowerment and Independence? A Cross-national Perspective on “Cash for Care” Schemes[J]. Aging and Society, 2004, 24(6):189-212.
- [86] Vullnetari J, King R. Does your Granny Eat Grass? Mass Migration, Care Drain and the Fate of Older People in Rural Albania. Global Networks,2008,8(2):139-171.
- [87] Walker, A. & Wong, C.K. East Asian Welfare Regimes in Transition: From Confucianism to Globalisation[M]. Bristol: Policy Press, 2005.
- [88] Weber, M. The Theory of Social Economic Organizations[M]. New York: Oxford University Press, 1965.
- [89] West, P., Illsley, R. & Kelman, H. Public Preferences for the Care of Dependency Groups[J]. Social Science and Medicine, 1984, 18(4): 417-46.
- [90] William N. Dunn. Public Policy Analysis: An Introduction(the Second Edition) [M]. Prentice-Hall International, Inc, 1994:81.
- [91] Zimmer Z, etal. 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.

2、中文文献:

- [1] [美]阿瑟·奥肯.平等与效率[M].北京: 华夏出版社, 1999:69
- [2] [美]埃莉诺·奥斯特罗姆.公共事务的治理之道[M].三联书店, 2000:52
- [3] [美]彼得斯.政府未来的治理模式[M].吴爱明等, 译.北京: 中国人民大学出版社, 2001: 序言
- [4] [美]布拉德伯恩、萨德曼、万辛克.赵锋译.问卷设计手册: 市场研究、民意调查、社会调查、健康调查指南[M].重庆: 重庆大学出版社, 2010: 10

- [5] 陈振明.政府治理工具研究与政府管理方式改进[J].中国行政管理, 2004 (6): 43-49
- [6] 陈振明.公共管理学[M].北京: 中国人民大学出版社, 2005:238
- [7] 陈振明, 和经纬.政策工具研究的新进展[J].东南学术, 2006 (6): 22-29
- [8] 陈振明等.政府工具导论[M].北京: 北京大学出版社, 2009:41
- [9] 陈振明, 李德国.基本公共服务的均等化与有效供给[J].中国行政管理, 2011 (1): 47-52
- [10] 陈友华, 徐慷.中国老年人口的健康状况、福利需求与前景[J].人口学刊, 2011 (2): 34-39
- [11] 陈友华.居家养老服务及其相关的几个问题[J].人口学刊, 2012 (4): 51-59
- [12] 陈友华.中国养老制度设计问题与认识反思[J].江苏行政学院学报, 2012 (3): 59-66
- [13] 陈友华, 吴凯.社区养老服务的规划与设计——以南京市为例[J].人口学刊, 2008 (1): 42-48
- [14] 陈德君.人口老龄化与养老服务保障体系[J].人口研究, 2001 (6): 35-38
- [15] 陈成文, 肖卫宏.农村养老意识变迁的影响因素研究——以对 288 为农民的调研为例[J].西北人口, 2007 (4): 111-115
- [16] 陈军.居家养老:城市养老模式的选择[J].社会, 2001(9): 22-24
- [17] 陈赛权.中国养老模式研究综述[J].人口学刊, 2000(3): 30-36
- [18] 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
- [19] 陈桂兰.城市农民工的权益保障与政府责任[J].前沿, 2004 (3): 42-45
- [20] 陈福祥.公共性职业教育培训的有效供给——基于制度分析的视角[D].西南大学博士学位论文, 2011: 68-72
- [21] 蔡放波.论政府责任体系的构建[J].中国行政管理, 2004 (4): 48-51
- [22] [美] 戴伊.理解公共政策(第 11 版)[M].孙彩虹译.北京: 北京大学出版社, 2008:11
- [23] [美] 德博拉·斯通.顾建光译.政策悖论: 政治决策中的艺术[M].北京: 中国人民大学出版社, 2006:33
- [24] 杜鹏, 李强.1994-2004 年中国老年人的生活自理预期寿命及其变化[J].人口研究, 2006(5):9-16
- [25] 杜鹏, 武超.中国老年人的生活自理能力状况与变化[J].人口研究, 2006 (1): 50-56
- [26] 杜鹏, 张文娟.我国东、中、西部老年生理健康比较分析.载曾毅等.老年人口家庭、健康与照料需求成本研究[M].北京: 科学出版社, 2010:46
- [27] 杜萌.“社会养老”如何跑赢“人口老龄化”[N].法制日报, 2012-04-07
- [28] 董红亚.农村养老, 家庭不可缺位[N].中国社会报, 2009-03-02
- [29] 董红亚.“共担·互补·协调”的新型养老保障体系研究——以浙江省为例[J].中共浙江省委党校学报, 2010 (3): 98-103
- [30] 董红亚.养老服务亟需“优先发展”[J].社会福利, 2011 (3): 35-36
- [31] 董红亚.中国社会养老服务体系研究[M].北京: 中国社会科学出版社, 2011:60
- [32] 董红亚.我国社会养老服务体系的解析和重构[J].社会科学, 2012 (3): 68-75

- [33] 董春晓.福利多元视角下的中国居家养老服务[J].中共中央党校学报[J].2011 (4): 81-83
- [34] 丁志宏, 王莉莉.我国社区居家养老服务均等化研究[J].人口研究, 2011 (5): 83-88
- [35] 丁志宏.我国高龄老人照料资源分布及照料满足感研究[J].人口研究, 2011 (5): 102-110
- [36] [美]福勒.孙振东, 聋藜, 陈荟译.调查研究方法[M].重庆: 重庆大学出版社, 2009:166
- [37] [美]福勒.蒋逸民等译.调查问卷的设计与评估[M].重庆: 重庆大学出版社, 2010:150
- [38] [美]弗兰克·费希尔.公共政策评估[M].吴爱明、李平等译.北京: 中国人民大学出版社, 2003:118
- [39] 高鸿业, 吴易风.现代西方经济理论与学派[M].北京: 中国经济出版社, 1988:26
- [40] 高胜恩.浅议转型社会中的农村养老问题——山西永济市孙李村养老情况调查[J].经济问题, 2000 (12): 45-48
- [41] 高和荣.文化转型下中国农村家庭养老探析[J].思想战线, 2003 (4): 100-103
- [42] 高文.情境学习与情境认知[J].教育发展研究, 2001 (8): 30-35
- [43] 郭平, 陈刚.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: 134
- [44] 贺寨平.社会网络与生存状态——农村老年人社会支持网研究[M].北京: 中国社会科学出版社, 2004:210
- [45] 贺寨平, 曹丽莉, 张凯.城市贫困人口的社会支持网研究[M].北京: 中国社会出版社, 2011:2-3
- [46] 贺寨平, 孔驰.城市贫困人口社会支持的多水平分析[J].江苏社会科学, 2011 (5): 50-58
- [47] 贺寨平.社会支持网络对城市贫困人口身心状况的影响[J].心理科学, 2011 (5): 1144-1150
- [48] 贺聪志, 叶敬忠.农村劳动力外出务工对留守老人生活照料的影响研究[J].农业经济问题, 2010 (3): 46-53
- [49] 豪利特等.公共政策研究: 政策循环与政策子系统.庞诗等译[M].北京: 生活·读书·新知三联书店, 2006: 144
- [50] 豪利特等.公共政策研究: 政策循环与政策子系统.庞诗等译[M].北京: 生活·读书·新知三联书店, 2006: 152-153
- [51] 豪利特等.公共政策研究: 政策循环与政策子系统.庞诗等译[M].北京: 生活·读书·新知三联书店, 2006: 157
- [52] 豪利特等.公共政策研究: 政策循环与政策子系统.庞诗等译[M].北京: 生活·读书·新知三联书店, 2006: 158
- [53] 豪利特等.公共政策研究: 政策循环与政策子系统.庞诗等译[M].北京: 生活·读书·新知三联书店, 2006: 160
- [54] 胡湛, 彭希哲.老龄社会与公共政策转变[J].社会科学研究, 2012 (3): 107-114
- [55] 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

- [56] 黄建钢, 骆勋.新公共政策学[M].北京: 北京大学出版社, 2011:153
- [57] 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: 21
- [58] 黄萃, 苏竣, 施丽萍, 程啸天.政策工具视角的中国风能政策文本量化研究[J].科学学研究, 2011 (6): 877-889
- [59] 黄俊辉, 李放.农村养老保障政策取向——基于情境认知的视角[J].中国农业大学学报(社会科学版), 2011 (3): 170-177
- [60] 黄俊辉, 李放.生活满意度对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): 28-37
- [61] 行红芳, 顾江霞.社会支持系统的断裂与弥合——基于脆弱儿童实际生活状况的分析[J].青年研究, 2006 (8): 33-39
- [62] 胡琳琳, 胡鞍钢.中国如何构建老年健康保障体系[J].南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学), 2008 (6): 22-29
- [63] 胡宏伟, 时媛媛, 肖伊雪.公共服务均等化视角下中国养老保障方式与路径选择——居家养老服务保障的优势与发展路径[J].华东经济管理, 2012 (1): 119-123
- [64] 胡宏伟, 时媛媛, 张薇娜.需求与制度安排:城市化战略下的居家养老服务保障定位与发展[J].人口与发展, 2011 (6): 54-64
- [65] 贾云竹.老年人日常生活照料资源与社区助老服务的发展[J].社会学研究, 2002 (5): 119-122
- [66] 蒋虹.我国长期护理保险的发展模式选择[J].西南金融, 2007 (1): 61-62
- [67] 金碧华.支持的“过程”:社区矫正假释犯的社会支持网络研究[D].上海大学博士论文, 2007
- [68] 金海和, 李利.社会保障与政府责任——以中国农村社会保障体系建设为例[J].中国行政管理, 2010 (3): 59-62
- [69] [德] 卡尔·曼海姆.意识形态与乌托邦[M].艾彦, 译.北京: 华夏出版社, 2001
- [70] 卢泰宏.信息分析[M].广州: 中山大学出版社, 1997
- [71] 凯尔逊.法与国家的一般理论(中译本)[M].北京: 中国大百科全书出版社, 1996:203
- [72] 吕炜, 王伟同.发展失衡、公共服务与政府责任——基于政府偏好和政府效率视角的分析[J].中国社会科学, 2008 (4): 52-64
- [73] 吕亚军, 刘欣.浅析欧盟成员国“家庭友好政策”[J].中华女子学院学报, 2009 (1): 67-71
- [74] 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
- [75] 梁漱溟.中国文化要义.参见林义.社会保险制度分析引论[M].成都: 西南财经大学出版社, 1997:93-102
- [76] [加]梁鹤年.丁进锋译.政策规划与评估方法[M].北京: 中国人民大学出版社, 2009:25
- [77] [加]梁鹤年.丁进锋译.政策规划与评估方法[M].北京: 中国人民大学出版社, 2009:27

- [78] [加]梁鹤年.丁进锋译.政策规划与评估方法[M].北京:中国人民大学出版社,2009:30-33
- [79] 罗杰·J.沃恩,特里·E.巴斯.科学决策方法:从社会科学研究到政策分析[M].重庆:重庆大学出版社,2006:44
- [80] 罗伯特·K·墨顿.经验研究和社会学的理论(1943),转引自赖特·米尔斯等.社会学与社会组织[M].何维凌译.杭州:浙江人民出版社,1986
- [81] 莱恩·多亚尔,伊恩·高夫.人的需要理论[M].商务印书馆,2008:198
- [82] 梁鸿,赵德余.人口老龄化与中国养老保障制度[M].上海:上海人民出版社,2008:70
- [83] 刘小年.中国农民工政策研究[M].长沙:湖南人民出版社,2007:27-38
- [84] 李瑞昌.基于“中国问题”的比较公共政策研究[J].公共行政评论,2012(3):1-6
- [85] 李景鹏.政府的责任与责任政府.国家行政学院学报[J].2003(5):16-19
- [86] 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,2007:27-28
- [87] 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
- [88] 李树苗等.中国农民工的社会融合及其影响因素研究——基于社会支持网络的分析[J].人口与经济,2008(2):1-9
- [89] 李强.社会支持与个体心理健康[J].天津社会科学,1998(1):67-70
- [90] 李晔伟等.中国城市老人说去照顾综合服务模式的探索[M].北京:社会科学文献出版社,2011:107
- [91] 李钢等.公共政策内容分析方法:理论与应用[M].重庆:重庆大学出版社,2007:前言
- [92] 李钢等.公共政策内容分析方法:理论与应用[M].重庆:重庆大学出版社,2007:7
- [93] 李钢.话语、文本、国家教育政策分析[M].北京:社会科学文献出版社,2009
- [94] 李建新、于学军、王广州、刘鸿雁.中国农村养老意愿和养老方式的研究[J].人口与经济,2004(5):7-12
- [95] 李德明,陈天勇,李海峰.中国社区为老服务及其对老年人生活满意度的影响[J].中国老年学杂志,2009(10):2513-2515
- [96] 李春艳,贺聪志.农村留守老人的政府支持研究[J].中国农业大学学报(社会科学版).2010(1):113-120
- [97] 李芳凡,曾南权.建立不发达地区农村养老保障制度的构想[J].江西社会科学,2005(2):28-31
- [98] 李光耀40年政论选.现代出版社.1994:408
- [99] 刘灵芝.中国公民养老权论[M].吉林大学出版社,2007:13
- [100] 刘祖云,杨华锋.政府的“三种能力”:情境认知、组织调适与社会治理.上海行政学院学报,2009(1):57-65
- [101] 林娟芬.妇女晚年丧偶后的适应——一个以台湾地区为例的叙述分析[M].上海:上海人民出版社,2006:54-55

- [102] 林闽钢, 吴小芳.代际分化视角下的东亚福利体制[J].中国社会科学, 2010 (5): 181-193
- [103] 林闽钢.我国城乡社会养老服务体系的发展探讨[J].中国社会保障, 2012 (6): 26-27
- [104] 马克思恩格斯全集(第19卷)[M].北京: 人民出版社, 1963:406
- [105] 马克思.马克思恩格斯全集(第3卷)[M].中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局译, 北京: 人民出版社, 1982: 514
- [106] 马斯洛.人性能达的境界[M].昆明: 云南人民出版社, 1987:28
- [107] 马骏.经济、社会变迁与国家治理转型: 美国进步时代改革.载马骏, 刘亚平.美国进步时代的政府改革及其对中国的启示[M].上海: 格致出版社, 2009: 64-65
- [108] 马骏, 刘亚平.美国进步时代的政府改革及其对中国的启示[M].上海: 格致出版社, 2009: 总序
- [109] 马骏.中国公共行政学研究: 反思与展望[J].公共行政评论, 2012 (1): 38-45
- [110] 曼昆.经济学原理(上册)[M].北京: 北京大学出版社, 1999:188
- [111] 孟宪范.家庭: 百年来的三次冲击及我们的选择[J].清华大学学报, 2008 (3): 133-145
- [112] 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·资源与环境, 2007 (1): 124-129
- [113] 穆光宗, 张团.我国人口老龄化的发展趋势及其战略应对[J].华中师范大学学报(人文社会科学版), 2011 (5): 29-36
- [114] [英]诺曼·巴里.福利[M].长春: 吉林人民出版社, 2005:12
- [115] 欧文·E·休斯.张成福, 王学栋等译.公共管理导论[M].北京: 中国人民大学出版社, 2007:81-83
- [116] 彭华民等.西方社会福利理论前沿: 论国家、社会、体制与政策[M].北京: 中国社会科学出版社, 2009:1-27
- [117] 彭华民等.西方社会福利理论前沿: 论国家、社会、体制与政策[M].北京: 中国社会科学出版社, 2009:228
- [118] 彭希哲.制度创新和政策整合是关键[N].人民日报, 2013-04-14
- [119] 朴贞子, 金炯烈.政策形成论[M].济南: 山东人民出版社, 2005: 29
- [120] 朴贞子, 金炯烈.政策形成论[M].济南: 山东人民出版社, 2005: 115
- [121] 朴贞子, 金炯烈.政策形成论[M].济南: 山东人民出版社, 2005: 117-119
- [122] 潘金洪.江苏省机构养老床位总量不足和供需结构失衡问题分析[J].南京人口管理干部学院学报, 2010 (1): 15-20
- [123] 潘金洪, 王晓风, 应启龙.江苏省社区老龄服务需求调查分析[J].市场与人口分析, 2000 (3): 57-62
- [124] 蒋岳祥, 斯雯.老年人对社会照顾方式偏好的影响因素分析——以浙江省为例[J].人口与经

- 济, 2006 (3): 8-12
- [125] 焦亚波.社会福利社会化背景下的上海养老机构发展研究[D].华东师范大学博士学位论文, 2009
- [126] [美]乔.B.斯蒂文斯.集体选择经济学[M].上海: 上海人民出版社, 1999
- [127] 钱亚仙.加快推进社会养老服务体系建设的实践与探索——以宁波市为例[J].中共宁波市委党校学报, 2011 (6): 61-66
- [128] 沈苏燕.农民养老保障的政策优化研究——以人的需要为视角[D].南京农业大学博士学位论文, 2011: 68
- [129] 斯图尔特等.公共政策导论(第三版)[M].韩红译.北京: 中国人民大学出版社, 2010:46
- [130] [美]沙夫里茨等.彭云望译.公共政策经典[C].北京: 北京大学出版社, 2008: 216
- [131] [美]萨瓦斯.民营化与公私部门的伙伴关系[M].周志忍等译.北京: 中国人民大学出版社, 2002: 48
- [132] [美]萨瓦斯.民营化与公私部门的伙伴关系[M].周志忍等译.北京: 中国人民大学出版社, 2002: 50
- [133] [美]斯蒂格利茨.经济学[M].北京: 中国人民大学出版社, 1997:147
- [134] 世界银行.1997年世界银行发展报告: 边个世界中的政府[M].北京: 中国财政经济出版社, 1997:26
- [135] 世界卫生组织.积极老龄化政策框架[M].中国老龄协会译.北京: 华龄出版社, 2003:9
- [136] 世界卫生组织.积极老龄化政策框架[M].中国老龄协会译.北京: 华龄出版社, 2003:47-48
- [137] 石人炳.我国农村老年照料问题及对策建议——兼论老年照料的基本类型[J].人口学刊, 2012 (1): 44-51
- [138] 宋宝安, 杨铁光.观念与需求: 社会养老制度设计的重要依据——东北老工业基地养老方式与需求意愿的调查与分析[J].吉林大学社会科学学报, 2003 (3): 72-78
- [139] 宋宝安.老年人口养老意愿的社会学分析[J].吉林大学社会科学学报, 2006 (4): 90-97
- [140] 苏保忠, 张正河.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): 44-46
- [141] [美]戴伊.理解公共政策(第11版)[M].孙彩虹译.北京: 北京大学出版社, 2008:108
- [142] 文森特·奥斯特罗姆, 埃莉诺·奥斯特罗姆.公益物品与供给选择.载迈克尔·迈金尼斯.多中心体制与地方公共经济[C].上海: 上海三联书店, 2000:36
- [143] 王绍光.中国公共政策议程设置的模式[J].中国社会科学, 2006, (5): 86-99
- [144] 王家峰.后福利国家: 走向积极多元的福利再生产[M].兰州学刊, 2009 (9): 47-50
- [145] 王成栋.政府责任论[M].北京: 中国政法大学出版社, 1999:4-6
- [146] 王毅杰, 童星.流动农民社会支持网探析[J].社会学研究, 2004 (2): 42-48

- [147] 王涤, 张旭升.农村老年人精神文化需求调查[J].人口学刊, 2008 (5): 25- 32
- [148] 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
- [149] 吴建南.公共管理研究方法导论[M].北京: 科学出版社, 2006:212-215
- [150] 吴帆.治理出生性别比失调公共政策的困境与“帕累托改进”路径[J].人口研究, 2010 (5): 93-103
- [151] 吴合文.高等教育政策工具分析[M].北京: 北京师范大学出版社, 2011: 56
- [152] 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
- [153] 邬沧萍.创建一个健康的老龄社会——中国应届 21 世纪老龄化的正确选择[J].人口研究, 1997 (2): 1-6
- [154] 吴敏.基于需求与供给视角的机构养老服务发展现状研究[M].北京: 经济科学出版社: 2011:56
- [155] 伍小兰.中国农村老年人口照料现状分析[J].人口学刊, 2009 (6): 35-40
- [156] 席恒.利益、权力与责任: 公共物品供给机制研究[M].北京: 中国社会科学出版社 2006: 10
- [157] 威廉·N·邓恩.公共政策分析导论.谢明等, 译.北京:中国人民大学出版社, 2002:159
- [158] 魏彦彦.中国特色养老模式研究[M].北京: 中国社会出版社, 2010:141
- [159] 谢明.政策透视: 政策分析的理论与实践.北京: 中国人民大学出版社, 2004:111
- [160] 熊跃根.需要、互惠和责任分担: 中国城市老人照顾的政策与实践[M].上海: 上海人民出版社, 2008:13
- [161] 熊跃根.需要、互惠和责任分担: 中国城市老人照顾的政策与实践[M].上海: 上海人民出版社, 2008:56
- [162] 熊必俊.联合国第二届世界老龄问题大会政治宣言[G]//熊必俊.人口老龄化与可持续发展 [M].北京: 中国大百科全书出版社, 2003
- [163] 许佃兵, 孙其昂.完善我国社会养老服务体系的深层思考——基于江苏养老服务现状的考察分析[J].学海, 2011 (6): 92-95
- [164] 许义平, 何晓玲.现代社区制度实证研究[M].北京: 中国社会出版社, 2008:192
- [165] 夏鸣, 魏一.解决老年照料问题的思路及对策[J].西北人口, 2001 (1): 31-33
- [166] 俞可平.权利政治与公益政治[M].北京: 社会科学文献出版社, 2005: 8-9
- [167] 俞可平.权利政治与公益政治[M].北京: 社会科学文献出版社, 2005: 12-15
- [168] 杨团.公办民营与民办公助——加速老年人服务机构建设的政策分析[J].人文杂志, 2011 (6): 124-135
- [169] 杨春.对推进江苏省健康老龄化和积极老龄化的思考[J].人口学刊, 2009 (3): 60-65

- [170] 杨成虎.政策过程研究[M].北京: 知识产权出版社, 2012:36
- [171] 杨雪冬.责任政府: 一个分析框架[J].公共管理学报, 2005 (1): 10-17
- [172] 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
- [173] 杨翠迎, 冯光刚, 任丹凤.人口“双龄化”背景下对我国养老保障制度建设方向调整的思考[J].西北人口, 2010 (3): 1-7
- [174] 杨宜勇, 杨亚哲.论我国居家养老服务体系的发展[J].中共中央党校学报, 2011 (5): 94-98
- [175] 杨雪燕, 李树苗.出生性别比偏高治理中的公共政策失效原因分析[J].公共管理学报, 2008 (4): 84-93
- [176] 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
- [177] [英] 亚当·斯密, 郭大力, 王亚楠译.国民财富的性质和原因的研究(下册)[M].北京: 商务印书馆, 1972:254-284
- [178] [美] 伊斯顿.政治生活的系统分析[M].北京: 华夏出版社, 1998:37
- [179] 阳义南.家庭资助计划: 完善农村家庭养老功能的政策创新[J].人口与经济, 2005 (1): 44-47
- [180] 尹银.关于促进家庭养老的政策导向问题——立足于道德、制度层面的思考[J].南京人口管理干部学院学报[J].2008 (3): 14-17
- [181] 岳经纶.中国劳动政策: 市场化与全球化的视野[M].北京: 社会科学文献出版社, 2007:23
- [182] 岳经纶、温卓毅.专项资金与农村义务教育: 政策工具的视角[J].深圳大学学报(人文社会科学版), 2008 (4): 86-90
- [183] 岳经纶, 刘洪, 黄锦文.社会服务: 从经济保障到服务保障[C].北京: 中国社会出版社, 2010:239
- [184] 叶敬忠, 贺聪志.社会变迁侵蚀家文化[J].人民论坛, 2011 (3): 70-71
- [185] 袁辑辉.养老问题浅议——从理论和实践角度进行的思考[J].社会科学, 1996 (6): 49-52
- [186] 张康之.公共行政学(第二版)[M].北京: 经济科学出版社, 2010:105
- [187] 张国庆.行政管理学概论[M].北京: 北京大学出版社, 2000:486
- [188] 张丽萍.老年人口居住安排与居留意愿研究[J].人口学刊, 2012 (6): 25-33
- [189] 张恺悌.中国农村老龄政策研究[M].北京: 中国社会出版社, 2008:6-7
- [190] 张恺悌.中国农村老龄政策研究[M].北京: 中国社会出版社, 2008:9
- [191] 张恺悌.中国农村老龄政策研究[M].北京: 中国社会出版社, 2008:36-38
- [192] 张友琴.老年人社会支持网络的城乡比较研究——厦门市个案研究[J].社会学研究, 2001 (4): 11-21
- [193] 张秀兰, 徐月宾, 梅志里.中国发展型社会政策论纲[M].北京: 中国劳动社会保障出版社, 2007:93-94
- [194] 张秀兰, 徐月宾.构建中国的发展型家庭政策[J].中国社会科学, 2003 (6): 84-96

- [195] 张成福.责任政府论[J].中国人民大学学报, 2000 (2): 75-82
- [196] 张旭升, 吴中宇.农村家庭养老的实证分析[J].社会, 2003 (3): 20-23
- [197] 张贤明.政府问责的政治逻辑、制度构建与路径选择[J].学习与探索, 2005 (2): 56-61
- [198] 张奇林, 赵青.我国社区居家养老模式发展探析[J].东北大学学报(社会科学版), 2011(5): 416-420
- [199] 朱光磊, 张志红.“职责同构”批判[J].北京大学学报(哲学社会科学版), 2005 (1): 101-112
- [200] 朱春奎等.政策网络与政策工具: 理论基础与中国实践[M].上海: 复旦大学出版社, 2011: 134-136
- [201] 朱旭峰.政策变迁中的专家参与[M].北京: 中国人民大学出版社, 2012:36
- [202] 赵德余.公共政策: 共同体、工具与过程[M].上海: 上海人民出版社, 2011: 77
- [203] 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): 24-31
- [204] 左冬梅, 李树茁.基于社会性别的劳动力迁移与农村留守老人的生活福利——基于劳动力流入地和流出地的调查[J].公共管理学报, 2011 (2): 93-100
- [205] 周雪光.组织社会学十讲[M].北京: 社会科学文献出版社, 2003:65
- [206] 周沛, 管向梅.普惠型福利视角下城市高龄者养老社会化服务体系研究[J].东北大学学报(社会科学版), 2011 (4): 323-327
- [207] 周湘莲.居家养老服务中的政府责任[J].学海, 2011 (6): 96-100
- [208] 曾昱.社区养老服务——中国城市养老服务保障的新选择[J].天府新论, 2006 (4): 104-107
- [209] 赵小艳.老龄化背景下养老服务多元供给主体研究[D].西北大学硕士论文, 2008
- [210] 鄧玉玲.江南三镇农村老人的养老状况及意愿比较[J].西北人口, 2002 (2): 14-16
- [211] 中国经济增长与宏观稳定课题组.增长失衡与政府责任——基于社会性支出角度的分析[J].经济研究, 2006 (10): 4-17

3、电子资源:

- [1] 新京报.民主党派建议立法补助失独家庭[EB/OL].2013-03-02
<http://news.163.com/13/0302/02/8OU7O7GV00014AED.html>
- [2] 搜狐网.“失独”老人老无所养, 需要精神更胜于物质[EB/OL].[2012-07-19] (2012-09-03)
<http://news.sohu.com/20120719/n348500258.shtml>
- [3] 中广网.失独老人应由政府供养[N].南方日报, 2013-01-17
- [4] 长城网.2.6 亿农民工: 守着田地无望, 职能背井离乡[EB/OL]. 2013-03-03
<http://data.163.com/13/0303/23/8P30QCDB00014MTN.html>
- [5] 新华网.去年中国城乡居民收入增速“跑赢”GDP[EB/OL].[2013-01-18] (2013-01-18)

- http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-01/18/c_114418200.htm
- [6] 新京报.中国城乡居民收入比超3倍,基尼系数已达0.438[EB/OL].2012-09-17
<http://finance.people.com.cn/n/2012/0917/c1004-19023638.html>
- [7] 聂日明.每月55元不叫养老金“全覆盖”[EB/OL].2012-09-12
<http://view.163.com/12/0912/09/8B6LNUKA00014MO9.html>
- [8] 网易经济学家年会.谁的养老金.[EB/OL].[2012-12-17]
(2012-12-14).http://money.163.com/special/2013naec_forum4/
- [9] 新华日报.江苏人口老龄化进程全国居前,已进入迁移老龄化阶段.[EB/OL].[2012-04-18].(2012-10-25)
http://www.ce.cn/macro/more/201204/18/t20120418_23253569.shtml
- [10] 张兴文.数据解读老龄中国(一):老龄化程度重庆最高[EB/OL].[2012-08-28].(2012-10-25)
<http://pension.hexun.com/2012-08-28/145215130.html>。
- [11] A省老龄网.A省加快实现城乡居民社会养老保险制度全覆盖
[EB/OL].[2012-10-30](2012-10-31).http://www.jsllw.gov.cn/info/2012/10/31/info_2_20723.html
- [12] 中国A省网.全国老年心理健康与精神疾病预防高峰论坛在宁举行
[EB/OL].2012-09-17.<http://www.jsllw.gov.cn/newsfiles/1/2012-09/20564.shtml>
- [13] 中国A省网.全国老年心理健康与精神疾病预防高峰论坛在宁举行
[EB/OL].2012-09-17.<http://www.jsllw.gov.cn/newsfiles/1/2012-09/20564.shtml>
- [14] 南方日报.养老服务资源需回归公益公立
[EB/OL][2012-11-05](2013-03-16).<http://finance.qq.com/a/20121105/001921.htm>
- [15] 新民周刊.我国养老行业面临政策模糊床位紧张等难题[EB/OL][2012-05-16](2013-03-16)
<http://news.sina.com.cn/c/sd/2012-05-16/115524425155.shtml>
- [16] 古允文.东亚福利研究的发展与对台湾的启示[EB/OL].[2008-10-14](2012-10-27)
<http://www.npf.org.tw/tw/post/2/4813>

附录

附录 1: 养老服务供给政策文本编码表 (单一个案)

V1. 文本类型

1=规划纲要 2=战略性指导文件 3=专项法律 4=综合性法律 5=社会项目文本 6=专项政策文本 7=总领性政

V2. 不同类型文本数目 (略, 多个案编码表中统计)

V3. 发文年份

V4. 发文当年不同类型文本数目 (略, 多个案编码表中统计)

V5. 发文单位及效力层次 (重要性程度)

单厅(局)=1 两厅(局)及以上=2 中共省委、省政府或其一=3 省人大(常委会)=4

单部委=5 两部委级以上=6 中共中央、国务院或其一=7 全国人大(常委会)=8

V6. 发文当年不同重要程度文本的数目 (略, 多个案编码表中统计)

V7. 政策价值类型

1=个人导向 1-1 2=家庭导向 1-2 3=农村集体或社区导向 1-3 4=市场导向 1-4 5=社会导向 1-5 6=国家导向

各类政策价值在该项文本个案中出现的频次 (分号隔开)

V8. 政策价值的数目变化 (略, 多个案编码表中统计)

V9. 政策目标类型

1=促进家庭养老服务发展与供给 2-1

2=促进社区养老服务发展与供给 2-2

3=机构化养老服务(政府买单)发展与供给 2-3

4=机构化养老服务(私人买单)发展与供给 2-4

各类目标在该项文本个案中出现的频次 (分号隔开)

V10.政策目标的数目变化（略，多个案编码表中统计）

V11.政策工具类型

1=自愿性工具 3-1（包括家庭与社区、自愿性组织、市场等，如出现新类型另外标注与编码；同时出现同时标注）

补贴、产权拍卖、征税和用户收费等，如出现新类型另外标注与编码；同时出现同时标注） 3=强制性工具 3-3（包
新类型另外标注与编码；同时出现同时标注）（1、2、3 同时出现同时标注）

各类工具在该项文本个案中出现的频次（分号隔开）

V12.政策工具的数目变化（略，多个案编码表中统计）

附录 2：政策内容分析之编码协议

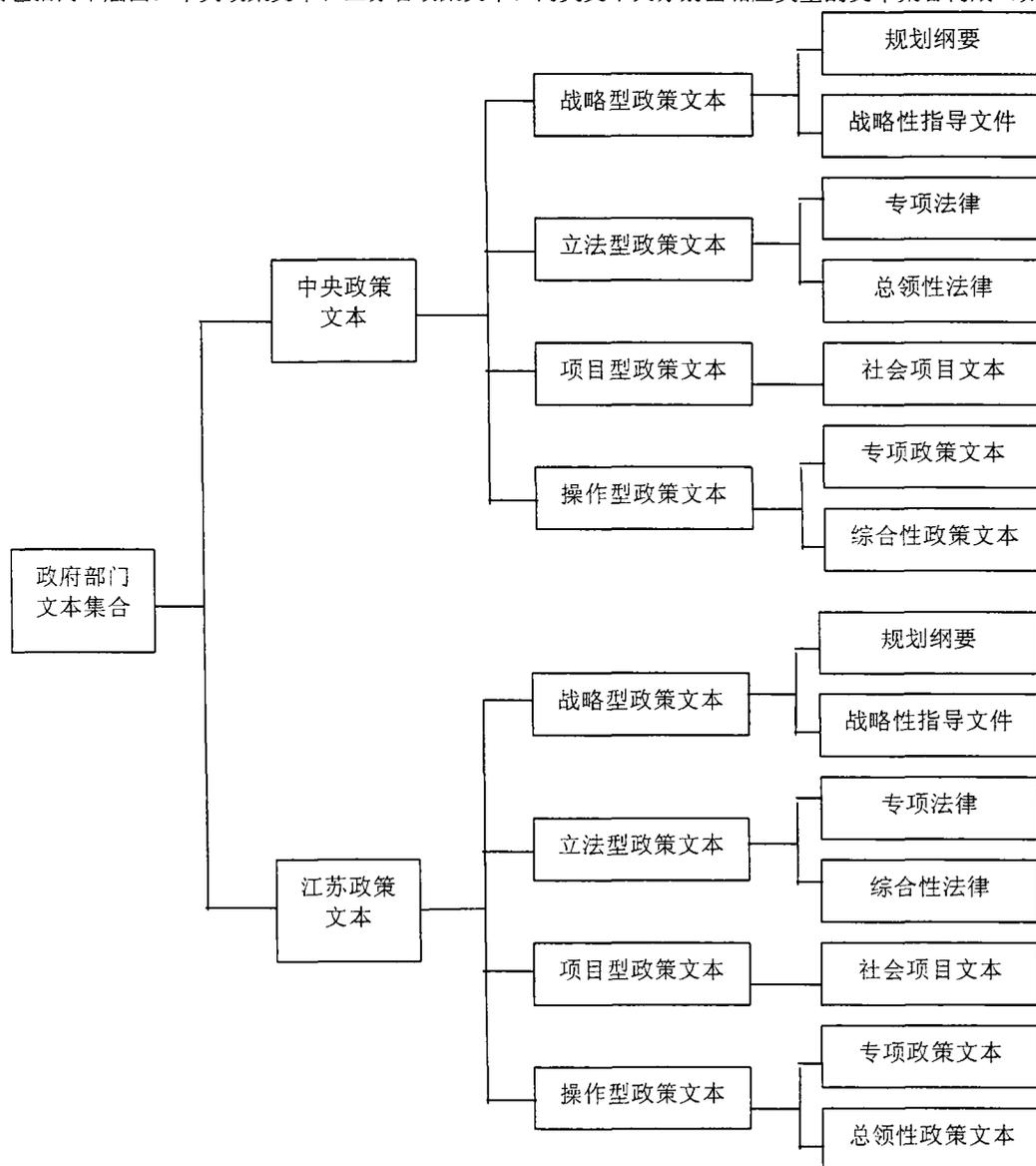
养老服务供给政策的编码协议

引言

此协议旨在对 2000 年至 2012 年由政府部门（中央和 A 省）制定或发布的关于养老服务供给政策中的政府责任作出评估，对不同类型的养老服务供给政策文本中涉及政策价值、政策目标和政策工具的描述所发生的变化进行编码。以下几个定义和概念对于选择和分析所研究的内容来说是很重要的。

代表政府部门的文本集合

由政府部门（中央和 A 省）制定或发布的关于养老服务供给政策的文本集合。在本项研究中，该文本集合主要包括两个层面：中央政策文本和江苏省政策文本。两类文本又分别由相应类型的文本集合构成（如下图所示）。



养老服务供给政策的编码协议

政策文本类目

发文单位

发文单位的具体称谓有的署在文本的标题中,有的署在文本的末尾或者文本的第一自然段,例如,“国务院转发”、“民政部”、“A省政府”、“民政厅”等均为该项政策文本的发文部门。若出现“国务院办公厅”及“国务院或国务院办公厅转发”语词时编码为国务院,“省政府办公厅或省政府转发”语词时编码为省政府,出现“B部C厅或司”时编码为“B部”,出现“省D厅E司”时编码为“D厅”,“全国老龄委”和“全国老龄委办公室”编码为“全国老龄委”,“A省老龄委”和“A省老龄委办公室”编码为“A省老龄委”。

政策价值

一般来说,政策文本中很少使用“政策价值”的表述,一般在政策文本的开头部分或者是在政策文本中的“指导思想”、“总体思路”、“基本原则”等部分会有关政策价值的表述,“指导思想”“总体思路”、“总体要求”、“基本原则”是反映“政策价值”的重要部分,但“政策价值”与“指导思想”、“基本原则”还是有区别的,需要从中概括出该项政策所持有的基本价值。由于本研究所选择的政策文本包括法律、条例等多种类型,有的政策文本可能不会明确交代政策价值,可以根据政策文本的语句进行语义分析和总结,如果政策文本无法总结出政策价值甚至没有有关政策价值的表述,就不作标注。

政策目标

一项政策出台要解决什么问题、达到什么目的,政策制定主体希望实现什么样的理想、效果,这个问题是评估养老服务供给中的政府责任定位的一个重要方面。政策目标原则上会出现在每一个文本中的前几个段落,一般处于政策文本的“指导思想”、“基本原则”等内容之后,如运用“目标任务”、“主要任务”、“总体要求”等词语,而有的政策文本则没有使用以上的词语,在政策文本中出现“为促进...的发展”、“为了实现...的目标”等语句,均为表示政策目标的话语。与政策价值相似,由于本研究所选择的政策文本包括法律、条例等多种类型,有的政策文本可能不会明确交代政策目标,可以根据政策文本的语句进行语义分析和总结,如果政策文本无法总结出政策目标甚至没有有关政策目标的表述,就不作标注。

政策工具

为应对和解决养老服务供给问题所采取的具体手段或方式,政策工具可以政府干预强度为标准划分为强制性工具、混合型工具和自愿性工具三大类型,每一种类型的政策工具中又包含具体的工具类型。自愿性工具包括家庭与社区、自愿性组织、市场等类型;混合型工具包括信息与劝诫、补贴、产权拍卖、征税和用户收费等类型;强制性工具包括管制、公共事业、直接提供等类型。当然,在政策文本当中还可能会出现其他具体类型的政策工具,这需要根据实际情况进行补充;同时出现同时标注。

政策工具和政策目标在文本中的表述常常是“粘揉”在一起的,例如,“支持和引导民间资本进入养老服务市场”属于政策目标话语表达,而“民间资本”则属于政策工具话语表达。政策工具的表述一般集中在政策文本的“保障措施”、“推进措施”等部分,而在部分法律、条例等政策文本中,政策工具的表述可能会贯穿于全文,需进行全文检索。

包括文本类型、发文单位、政策价值、政策目标和政策工具在内的所有类目均需两名编码员在阅读编码协议和接受编码培训之后进行编码。

程序

下面所描述的是在内容分析编码中应该采取的步骤(V代表变量):(1)所有政策文本都被阅读过了,以确认文本类型和发文单位;(2)所有文本中涉及政策价值、政策工具和政策目标的类目由一名编码员作出标记,并由另一名编码员复核;(3)对于政策价值、政策目标和政策工具的编码代码按照n-1;n-1-1;n-1-1-1的基本序列进行;(4)对每个文本进行分析,每个文本的特征如下所述。

养老服务供给政策的编码协议

V1.文本类型

规划纲要=1 指导性文件=2 专项法律=3 综合性法律=4
 社会项目文本=5 专项政策文本=6 总领性政策文本=7

V2.不同类型文本的数目

V3.发文年份（xxxx年）

V4.发文当年不同类型文本的数目

V5.发文单位及重要性程度（效力层次）

单厅（局）=1 两厅（局）及以上=2 中共省委、省政府或其一=3 省人大（常委会）=4
 单部委=5 两部委级以上=6 中共中央、国务院或其一=7 全国人大（常委会）=8

V6.发文当年不同重要程度文本的数目

V7.政策价值类型

按照时间的变化确定每个文本所描述的政策价值，按照责任导向编码为个人导向、家庭导向、农村集体或社区导向、市场导向、社会导向和国家导向。其中，坚持个体自身在养老服务中的作用和责任，标注为“个人导向”；含有诸如“家庭为基础”、“坚持家庭养老”、“发挥家庭重要作用”等表述，表示强调家庭在老人照顾的责任，编码为“家庭导向”；含有诸如“社会化道路”、“鼓励社会力量···”、“广泛动员社会力量”、“积极推进···社会化”、“社会参与”、“发挥、引导志愿服务或志愿组织作用”等表述，强调社会相关主体作用，编码为“社会导向”；含有诸如“发挥、强化农村集体作用”等表述，表示强调农村集体（或社区）作用，编码为“农村集体（社区）导向”；含有诸如“发挥市场机制的基础性地位”、“积极引进市场机制、民间资本”、“产业化”等表述，表示强调市场作用，编码为“市场导向”；“政府主导”、“政府加大···的投入”等表述表示强调政府在养老服务供给中责任，编码为“国家导向”；同时出现同时标注。

V8.政策价值的数目变化（略，多个案编码表中统计）

V9.政策目标类型

按照时间的变化确定每个文本描述的政策目标，并将关于政策目标话语的表述编码为“促进家庭养老服务发展与供给”、“促进社区养老服务发展与供给”、“促进机构化养老服务（政府买单）发展与供给”和“促进机构化养老服务（私人买单）发展与供给”四种类型。其中，含有诸如“以家庭养老为基础”、“促进家庭在养老中的基础性作用”等表述编码为“促进家庭养老服务发展与供给”；含有诸如“社区服务为依托”、“推进居家服务发展”等编码为“促进社区养老服务发展与供给”；含有诸如“养老服务机构为示范、为骨干”、“养老服务机构床位数达到···”、“机构数量和收养人员数量达到或增长···”，视情况编码为“机构化养老服务（政府买单）发展与供给”和“机构化养老服务（私人买单）发展与供给”。如果出现“国家办养老院”、“政府办养老院”、“推进五保供养机构发展”等编码为“促进机构化养老服务（政府买单）发展与供给”；市场、社会力量、民间资本等兴办养老院、老年公寓等编码为“促进机构化养老服务（私人买单）发展与供给”。同时出现同时标注。

V10.政策目标的数目变化（略，多个案编码表中统计）

逐年分别统计“促进家庭养老服务发展与供给”、“促进社区养老服务发展与供给”、“机构化养老服务（政府买单）发展与供给”和“机构化养老服务（私人买单）发展与供给”出现的频次并汇总。所有政策目标类型按照语义和词频相结合方式进行频次的标注和统计。

V11.政策工具类型

按照时间的变化确定每个文本所描述的政策工具，并将关于政策工具话语的表述编码为自愿性工具、混合型工具和强制性工具。具体的政策工具类型编码按照如下进行。其中，含有有关“家庭与社区”、“自愿性组织”、“市场”等相关表述的标注“自愿性工具”，如出现新类型另外标注与编码，同时出现同时标注； 含有“信息与劝

养老服务供给政策的编码协议

“补贴”、“产权拍卖”、“税收和用户收费”等相关表述标注“混合型工具”，如出现新类型另外标注与编码，同时出现同时标注；其中含有“管制”、“公共事业”、“直接提供”等表述，标注“强制性工具”，如出现新类型另外标注与编码，同时出现同时标注；以上政策工具同时出现同时标注。

当然，在政策文本当中还可能会出现其他具体类型的政策工具，这需要根据实际情况进行补充和编码；

V12.政策工具的数目变化（略，多个案编码表中统计）

逐年分别统计强制性工具、混合型工具和自愿性工具出现的频次并汇总。所有政策工具类型按照语义和词频相结合的方式对频次的标注和统计。

备注

需要特别注意的是，一般情况下，在政策文本中，诸如政策价值、政策目标、政策工具几大大类目中的具体类目在同一项文本中可能会同时多次出现，每出现一次编码员需标注一次，并在个案编码表中分别标注各自出现的总频次，再汇总入多个案编码表中。

附录 3：本研究使用的访谈提纲

（一）相关政府部门的访谈大纲

- 1、省级相关部门或上级政府部门有下发过有关社会养老服务体系建设的文件吗？
- 2、上级部门出台的与养老体系建设相关的政策文件，您所在的部门是怎么看待的？
- 3、请您介绍（农村）养老体系建设的相关工作状况和进展。
- 4、您感觉上级政府部门对养老体系建设的支持力度如何？当地政府部门出台了相关政策吗？
- 5、农村养老体系建设存在哪些方面的问题？最关键的障碍是什么？

（二）农村村委会访谈大纲

- 1、村里的总体发展情况如何？集体经济状况如何？
- 2、村里老年人数量大概多少？他们的生活状况总体如何？
- 3、近年村里为老年人做了哪些事情或安排了哪些举措？为什么采用这种举措？
- 4、村里的社区养老服务是否开展起来？进展如何？
- 5、村里社区养老服务工作或老年人工作最需要解决什么问题？
- 6、村委会在养老服务上资金安排情况如何？得到过政府的政策或者是财政上的支持吗？

（三）养老机构负责人访谈大纲

- 1、养老机构什么时候开始运营？投资资金来源主要包括哪些？
- 2、养老机构的规模多大？（侧重于经费来源、内部管理床位数、工作人员数量、设备状况、收养老人数量等方面）
- 3、运营状况如何？得到过哪些政府补贴？是否会进一步扩大规模？
- 4、提供哪些方面的服务？收费情况如何？
- 5、获得了政府部门哪些支持？存在哪些方面的困难？还需要政府部门给予哪些方面的支持？

（四）农村老年人及其家人访谈大纲

- 1、个人和家庭基本信息。
- 2、老人平时都做些什么事情？有什么兴趣爱好？
- 3、与家人关系如何？家人照顾得如何？
- 4、村里为老人提供活动场所或活动设施吗？
- 5、您是否听说过养老机构和社区养老服务？如果听说过，您对它有什么了解？
- 6、请谈谈您对养老服务政策的认知与期望。
- 7、您觉得老人平时生活有哪些方面的困难？

附录 4: 访谈人物的基本情况

序号	姓名编码	性别	年龄	职务(身份)	访谈编号
1	ZJL	男	40	A 省人力资源社会保障厅法规处副处长	RBT 20130120G01; RBT20121211G01
2	YDQ	男	38	A 省民政厅负责法规政策的科长	MZT20120506G02
3	XJ	男	36	A 省财政厅科员	CZT20130108G03
4	XZG	男	36	J 市民政局社会救助科科长	JMZJ201205G04
5	BXJ	女	44	A 省民政厅副处长	MZT20120507G05
6	LCG	男	52	TZH 市民政局社会福利与慈善事业促进处处长, 同时兼老龄工作处处长	TZHMZJ20120507G06
7	CGX	男	50	H 县民政局副局长, 党组成员	HMZJ20120507G07
8	QGM	男	35	J 市民政局社会救助科职员	JMZJ201205G08
9	XD	男	44	J 市民政局老龄办公室主任	JMZJ201205G09
10	GS	男	41	H 县民政局老龄办公室主任	HMZJ20120507G10
11	ZZR	男	35	TZH 市民政局老龄办公室职员	HMZJ20120507G11
12	SRZ	男	38	Y 市民政局老龄办公室主任	HMZJ20120507G12
13	HCL	男	52	Y 市 L 村行政助理, 负责民政和养老服务工作	Y20120507G13
14	YQL	男	56	A 省老龄委办公室副主任	LLW20120610G14
15	DC	女	58	TX 市一家民营养老机构负责人	TX20120508Y01
16	SSY	女	49	J 市一家民营养老机构负责人	J20120506Y02
17	GWF	男	56	J 市一家示范性养老机构负责人	J20120506Y03
18	LLS	男	59	Y 市 L 村老龄工作人员	Y20120507S01
19	LSL	男	38	Y 市 XC 村村干部	Y20120508W01
20	FL	女	65	农村老年人	TX20120720L01
21	YZL	男	63	农村老年人	TX20120720L02
22	YSF	女	70	农村老年人	NT20120507L03
23	XZQ	男	68	农村老年人	TX20120722L04

序号	姓名编码	性别	年龄	职务(身份)	访谈编号
24	ZGH	男	65	农村老年人	TX20120722L05
25	GJX	女	60	农村老年人	TZH20120722L06
26	CJ	男	72	农村老年人	Y20120508L07
27	ZHN	男	33	在外地工作的农民	TX20120722F01
28	YZY	女	31	农村留守妇女	TZ20120722F02
29	ZQQ	男	59	农民	H20120506F03
30	XQN	女	58	农民	J20120722F04
31	LZP	男	42	农民	TX20120722F05
32	XPN	男	40	在外地工作的农民	J20120722F06
33	LJX	女	49	农民	TZH20120722F07

附录 5: 农村养老服务需求问卷调查

农村养老服务需求问卷调查

问卷编号: _____

地点: _____市_____县(区)_____镇_____村

注: 除了“可多选和限选”标示外, 以下选择题均为单选题

1. 老人基本情况

- 1.1 性别: (1) 男 (2) 女
- 1.2 年龄(周岁) _____
- 1.3 婚姻状况: (1) 未婚 (2) 已婚 (3) 离婚 (4) 丧偶
- 1.4 您有_____个孩子, 其中男孩_____个, 女孩_____个
- 1.5 户籍性质: (1) 农业户口 (2) 非农业户口
- 1.6 文化程度: (1) 没上过学 (2) 小学 (3) 初中
(4) 高中 (5) 中专 (6) 大专及以上
- 1.7 您个人年收入是_____元
- 1.8 您的收入来源主要是: (可多选)
- (1) 农业收入 (2) 经营工商业 (3) 土地、房屋租赁 (4) 打工
(5) 养老金/养老补贴 (6) 低保 (7) 家庭成员 (8) 亲友资助
(9) 储蓄或遗产 (10) 其他(请注明) _____
- 1.9 总的来说, 您目前的健康状况:
- (1) 非常差 (2) 差 (3) 一般 (4) 好 (5) 非常好
- 1.10 您目前是否患有慢性病: (1) 否 (2) 是: (疾病名称) _____
- 1.11 您的生活自理情况: (1) 失能 (2) 半失能 (3) 生活能自理
- 1.12 您是否参加了农村养老保险: (1) 否 (2) 是, 每月养老金是_____元
- 1.13 您是否参加了农村医疗保险: (1) 否 (2) 是
- 1.14 您家 2011 全年的家庭总收入为: _____ 元, 家庭总支出为: _____ 元。

2. 老人的养老状况

- 2.1 目前您与谁住在一起? (可多选)
- (1) 老伴 (2) 儿子 (3) 儿媳 (4) 女儿 (5) 女婿 (6) (外)孙子、女
(7) 独居 (8) 其他(请注明) _____
- 2.2 您的子女多长时间回来看您一次? (仅当老人不与子女同居时才回答此题)
- (1) 每天都来 (2) 隔三差五 (3) 半个月左右 (4) 一两个月
(5) 每大半年 (6) 逢年过节 (7) 一两年或更长
- 2.3 您与家人的关系如何?
- (1) 很差 (2) 较差 (3) 一般 (4) 较好 (5) 很好

2.4 您日常生活中自己干不了的事情，最主要由谁帮助解决？（选三项）

- (1) 家庭成员 (2) 亲戚 (3) 朋友 (4) 邻居 (5) 村干部
(6) 家政服务或钟点工 (7) 其他(请注明) _____

2.5 您有心事时，会向谁倾诉？（可多选）

- (1) 配偶 (2) 儿子 (3) 女儿 (4) 儿媳 (5) 女婿 (6) 亲戚 (7) 朋友
(8) 邻居 (9) 村干部 (10) 其他(请注明) _____

2.6 当您身体不适需要照料时，家人是否给予照料？(1) 否 (2) 是

2.7 您对家人照顾的满意度是

- (1) 很不满意 (2) 较不满意 (3) 一般 (4) 较满意 (5) 很满意

2.8 除了家人，您平时最经常交往的人有_____个。

2.9 您的亲戚给予您生活上的帮助和关心吗？(1) 没有 (2) 偶尔 (3) 经常

2.10 您的朋友给予您生活上的帮助和关心吗？(1) 没有 (2) 偶尔 (3) 经常

2.11 邻居到您家串门或给予生活上的帮助、关心吗？(1) 没有 (2) 偶尔 (3) 经常

2.12 村委会或村干部到您家给予生活上的支持吗？(1) 没有 (2) 偶尔 (3) 经常

2.13 本村有老年人活动场所（老年活动中心或社区养老服务中心）吗？

- (1) 没有(跳至 2.17) (2) 有 (3) 不清楚(跳至 2.17)

2.14 老年人活动场所里有哪些设施？（可多选）

- (1) 棋牌室 (2) 图书室 (3) 健身室 (4) 聊天室
(5) 日间照料室 (6) 其他(请注明) _____ (7) 不清楚

2.15 您经常使用老年活动中心（室）的设施吗？

- (1) 从来没有 (2) 偶尔(跳至 2.17) (3) 经常(跳至 2.17)

2.16 您为什么没去使用这些设施？（可多选）

- (1) 自己行动不方便 (2) 料理家务和农活 (3) 照料(外) 孙子女
(4) 活动中心(室) 条件差 (5) 活动中心(室) 距离太远
(6) 活动中心(室) 不开放 (7) 其他(请注明) _____

2.17 本村或社区为老人提供下列服务吗？（可多选）

- (1) 生活照料 (2) 医疗护理 (3) 精神慰藉
(4) 文化娱乐 (5) 法律援助 (6) 其他(请注明) _____
(7) 以上均无 (8) 不清楚

2.18 您对村里的社区养老服务满意度如何？（若选择“否”，满意度不填）

服务内容	是否使用过		满意度				
	否	是	很不满意	较不满意	一般	较满意	很满意
生活照料							
医疗护理							
精神慰藉							
文化娱乐							
法律援助							
其他(请注明):							

2.19 您对目前老年生活的总体满意度是:

- (1) 很不满意 (2) 较不满意 (3) 一般 (4) 较满意 (5) 很满意

3. 养老服务需求和意愿

3.1 您了解养老院、老年公寓等养老机构吗? (1) 不了解 (2) 一般 (3) 了解

3.2 您了解社区养老服务吗? (1) 不了解 (2) 一般 (3) 了解

3.3 您对养老院、老年公寓等养老机构的总体印象如何?

- (1) 很差 (2) 较差 (3) 一般 (4) 较好 (5) 很好

3.4 “当父母年老时, 孩子应该和他们住在一起” 您同意该说法吗? (1) 同意 (2) 不同意

3.5 “儿女是父母年老时最好的依靠” 您同意该说法吗? (1) 同意 (2) 不同意

3.6 “把父母送到老人院去是一种不孝的行为” 您同意该说法吗? (1) 同意 (2) 不同意

3.7 “入住养老院是一种没面子的事情” 您同意该说法吗? (1) 同意 (2) 不同意

3.8 结合您自己目前的身体、家庭等情况, 您最希望你选择哪一种养老方式?

(1) 住到养老院或康复中心。(您一个月最多能够承担_____元, 选择三项最希望的服务: ①生活照料 ②医疗护理 ③精神慰藉 ④文化娱乐 ⑤法律援助 ⑥其他(请注明)_____) (跳答 3.10 题)

(2) 社区照顾服务。(您一个月最多能够承担_____元, 选择三项最希望的服务: ①生活照料 ②医疗护理 ③精神慰藉 ④文化娱乐 ⑤法律援助 ⑥其他(请注明)_____)

(3) 住在家里, 花钱雇人照顾。您一个月最多能够承担_____元

(4) 住在家里, 家人照顾

3.9 您不愿意入住养老院的原因是(可多选)

- (1) 自己能照顾好自己 (2) 儿女孝顺, 能照顾我 (3) 怕养老院条件不好
(4) 经济条件不好 (5) 怕被人笑话 (6) 要照顾孙子和家务
(7) 其他(请注明)_____

3.10 您所在的社区(村)目前在老人照顾和服务方面所起的作用如何?

- (1) 一点作用也没有 (2) 有些作用 (3) 非常大的作用

3.11 您是否希望村(社区)在老人照顾和服务方面多做点事?

- (1) 不希望 (2) 无所谓 (3) 希望

3.12 您认为目前农村老人生活和照顾中存在哪些问题和困难? 应该如何解决?

调查到此结束, 感谢您对我们工作的支持和帮助! 祝您和家人身体健康! 万事如意!

(请调查员再次核对问卷确保无漏填、错填)

调查对象姓名: _____ 家庭住址: _____ 电话: _____

调查员姓名: _____ 调查时间: _____

附录 6: G 县 D 村社区养老服务 (集中居住)

村居家养老服务中心 合 同 书

甲方: 村村民委员会

乙方: (入居老人)

丙方: (入居老人子女)

为了让我村老年人分享经济发展成果, 安度晚年, 亲身感受党的关怀, 社会大家庭的温暖, 共同构建和谐新大盘, 经村两委会研究, 就老年人入居老年公寓的相关事宜, 经甲、乙、丙叁方协商, 签订合同如下:

一、老年公寓由甲方承建, 基本概况: 老年公寓按一户一院, 建筑面积 50.3 平方米, 占地面积约 84 平方米, 室内配有客厅、卧室、厨房、卫生间等基本生活设施, 具体情况, 以叁方交接时的现状为准。

二、入居条件:

- 1、年满_____周岁以上(含_____周岁)
- 2、入居时, 必须生活起居能够自理, 无重大传染病的。
- 3、子女必须已全部结婚成家, 子女有住房(含离异)。
- 4、子女有赡养监护能力。
- 5、子女不欠村集体帐款(包括社会抚养^费等)。
- 6、入居前交保证金 1.2 万元。

三、乙、丙方应认真遵守甲方居家养老服务中心的各项

制度，保持公寓及院内卫生整洁，及时将垃圾清理堆放在甲方指定地方，爱护公寓的各项设施，如有损坏，应照价赔偿。

四、为保证老年公寓整洁、卫生、美观，乙、丙双方应根据甲方要求，自行购置老年人生活必需品，未经甲方同意，乙、丙双方不得擅自改变公寓结构，不得私自搭建乱建诸如土灶等建筑物。

五、乙方入居公寓后，除甲方提供的设施外，乙方的所有生活及其他费用，均乙、丙双方承担，且丙方必须保证乙方的生活需要，并不得干扰影响乙方的正常生活（包括丙方的子女）。

六、甲方在乙方入居后，有权定期或不定期对老年公寓进行检查，征求或听取老年人对居家养老服务中心的供养的情况的意见，并根据乙方的意见，有义务对老年公寓的自然损耗及时进行处理，对丙方的供养情况及时通知丙方，履行相关义务。

七、乙方在入居期间病危时，丙方应根据乙方的病情或根据甲方通知要求，及时将乙方搬回家，不得将乙方滞留在公寓内，更不得病死在公寓内。

八、居住在同一公寓的老人（夫妻），至最后一位老人死亡之日起五日内，丙方（含丙方成年子女）应将老人的财产及遗物及时清理完毕，将老人原居住的公寓（含院内）清扫干净，并将废弃物按甲方的要求堆放指定地点后，通知甲方。

甲方接丙方通知，应及时派人与丙方共同清点公寓内属于甲方财产的损坏情况。

九、乙方在居住期间，应与丙方（子女），保护好公寓内的各项设施，如发现公寓内的设施（甲方交接时设施）出现问题，应及时通知甲方，甲方在接到乙、丙方通知后，应及时派人维修公寓内设施，除自然损耗的维修费用由甲方承担外，其它费用由乙、丙方承担。

十、乙方在使用公寓期间，水、电、气等为生活所需费用，均应按甲方通知要求，由乙、丙方及时交给甲方。

十一、乙方使用的公寓，属甲方的集体财产，乙方仅享有使用权，乙方在使用期间如遇本合同第七、第八情况后，按甲、乙、丙叁方交接时的现状，经叁方清点后，由丙方交逐给甲方，并由甲方退还乙方入住时交纳的保证金，如乙方在使用期间，人为造成公寓及公寓内设施损坏的，乙、丙方应照价赔偿甲方。

十二、本合同自叁方签字（盖章）之日生效，叁方应认真遵守，不得违约，如违约，违约方应承担壹万元违约金。

十三、本合同遇有下列情况时，本合同自行终止。

1. 经叁方协商。
2. 居住本公寓老人均以死亡。
3. 任何一方违约，致使本合同无法履行的。
4. 乙、丙方对公寓及设施损坏严重的，经甲方通知后，

仍不予维修的。

5、本合同签订之日起一个月内，乙方未入住的。

6、因自然灾害及其他不可预见的原因，致使合同无法履行的。

7、其他原因必须终止履行的。

遇有以上情况，乙、丙方应及时通知甲方，经甲、乙、丙叁方处理完乙方入居期间的相关事宜，由甲方退还乙、丙方的保证金后，该公寓由甲方另行安排。

十四、本合同在履行期间发生争议，可通过协商解决，协商不成，应提交连云港市仲裁委员会仲裁。

十五、本合同一式肆份，甲、乙、丙方叁方各执一份，另一份留存。

甲方：[模糊] 村民委员会

乙方：（入住老人签字）

丙方：（入住老人子女签字）

二〇一二年二月二十九日

附录 7: Y 市 L 村的社区养老服务 (志愿者服务)

村居家养老协议书

甲方: 村委会 乙方: 志愿者 丙方: 服务对象

一、甲方承诺:

- 1、主动关心长者的需求,向丙方选择合适的志愿者,并定期上门听取意见。
- 2、负责对志愿者进行专一和职业道德教育,合理安排志愿者的工作时间和劳动强度。
- 3、根据实际情况调整居家养老服务对象,对不能按时服务的志愿者有权终止协议。
- 4、保护乙方和丙方的合法权益。

二、乙方承诺:

- 1、自觉遵守国家的法律法规和职业道德,具有志愿者无私奉献精神,全心全意为人民服务。
- 2、视长辈为亲人,服务做到耐心、细致、周到、不怕脏、累、苦。
- 3、按照约定的服务内容、服务时间和服务方式接受长者的服务需求,准时到位。如乙方有特殊情况,两天以上需向甲方说明,以便服务工作正常开展。
- 4、自觉接受甲方的管理,积极参与村内的各项活动。
- 5、不得索要丙方的额外钱物。

三、丙方承诺:

- 1、正确理解居家养老工作的性质,对乙方要以礼相待,按时支付有偿服务的相关费用。
- 2、积极配合乙方做好服务工作,提高工作效率。实事求是地进行考勤和工作评定。
- 3、如乙方不满意或其他事由要求换人,应提前与甲方联系,说明原因。

甲方负责人签字 (盖章) 乙方 (签字) 丙方 (签字)

二〇一一年四月

服务内容	需求	服务内容	需求
代购物品		康复护理	
洗衣、做饭		精神慰藉	
打扫卫生		心理沟通	
洗澡、理发			
水电维修			
请医送药			

攻读博士期间参与科研项目与论文发表情况

参与科研项目

主持:

江苏省普通高校研究生科研创新计划: 农村养老服务供给研究——基于政府责任的视角
(CXZZ12_0304)

参与:

- 1、国家社科基金项目: 农村社会养老服务的现实需求与发展路径研究(12BRK012);
- 2、教育部人文社科基金项目: 农民养老的公共政策研究——以人的需要为视角(09YJA630070);
- 3、江苏省社科基金重点项目: 被征地农民社会保障政策研究(11GLA002);
- 4、江苏省民政厅课题: 农村社会养老服务体系研究(2012JSMZ006);
- 5、南京农业大学人文社会科学重大招标项目: 江苏农村社会保障发展报告(SKZD201206);
- 6、中央高校基本科研业务费专项资金项目: 土地流转与农村社会保障研究(KYZ201010);
- 7、中央高校基本业务费自主创新重点研究项目: 农村基本公共服务均等化(KYZ201132)

参加学术会议

- 1、2010年8月27-29日, 第六届社会政策国际论坛, 浙江大学;
- 2、2011年7月18-24日, 复旦大学高研院第三届“社会科学暑期高级讲习班”, 复旦大学;
- 3、2011年8月26-27日, 第七届社会政策国际论坛, 提交论文, 作分论坛汇报, 中山大学;
- 4、2011年10月8-9日, 长三角人口老龄化与应对研讨会, 提交论文, 作分论坛汇报, 南京大学;
- 5、2011年10月23-25日, 2011全国博士生论坛——公共管理博士论坛, 提交论文, 作分论坛汇报, 中国人民大学;
- 6、2011年12月9-11日, 第二届农林高校哲学社会科学发展论坛, 南京农业大学;
- 7、2012年6月22-24日, “实证社会科学研究方法”短训班, 重庆大学;
- 8、2012年8月24-25日, 第八届社会政策国际论坛, 提交论文, 作分论坛汇报, 论文政策建议部分被《社会科学报》转载, 北京师范大学;
- 9、2012年11月11日, 江苏省第三届研究生老龄论坛, 提交论文, 作大会主题发言, 获得论文特等奖, 南京农业大学;
- 10、2012年11月23-24日, 第二届全国“社会保障与社会政策”优秀研究生学术论坛, 提交论文, 作分论坛汇报, 上海财经大学。

发表论文

- 1、校车安全管理条例的政策议程分析：基于多源流模型的视角[J].公共管理学报，2012（3），CSSCI，国家自然科学基金委认定的A类期刊，全国中文核心期刊，第一作者；
- 2、农村养老保障政策的绩效考察[J].人口学刊，2013（1），CSSCI，全国中文核心期刊，第一作者，《改革内参》2013年4月5日转载，获江苏省第三届研究生老龄论坛特等奖；
- 3、农村养老保障政策导向：基于情境认知的视角[J].中国农业大学学报（社会科学版），2011（3），CSSCI，封面文章，第一作者；
- 4、农村养老服务的研究进展：基于2001至2011的国内文献[J].西北人口，2012（6），CSSCI，第一作者；
- 5、生活满意度对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），CSSCI，第一作者；
- 6、哪些农村老年人倾向于入住养老院——基于江苏的数据[J].西北人口，2013（3），CSSCI，第一作者，获江苏省人口发展优秀成果三等奖、江苏省第三届研究生老龄论坛优秀奖；
- 7、新农保农民参与行为、缴费选择及其影响——基于江苏省的调查数据[J].中国农业大学学报（社会科学版），2013（2），CSSCI，第三作者；
- 8、高校自主招生政策信念的冲突研究[J].国家教育行政学院学报，2012（5），CSSCI，全国中文核心期刊，第二作者；
- 9、公共服务供给中的网络治理困境——基于南京市鼓楼区居家养老服务网的案例分析[J].南京人口管理干部学院学报，2012（1），CSSCI扩展版，独立作者；
- 10、寻找中国公共行政改革的均衡之美[J].天津行政学院学报，2012（3），CSSCI扩展版，RCCSE核心期刊，独立作者；
- 11、方法论滞后引发行政学“身份危机”[N].中国社会科学报，2012年5月25日，独立作者；
- 12、政府购买服务的逻辑与挑战——南京市鼓楼区居家养老服务网的案例研究[J].南京市委党校学报，2013（1），第一作者；
- 13、理性选择制度主义视角下被征地农民与地方政府的结构博弈分析[J].江西农业大学学报（社会科学版），2013（2），第二作者；
- 14、失地农民十年研究：回顾与延展[J].湖南农业大学学报，2011（6），RCCSE核心期刊，独立作者

致 谢

博士论文付梓之际，并没有任何喜悦，相反，心中却是更多的感慨、凝重。第一、是因为这篇博士论文有太多的不完善之处，一方面由于时间、找工作等客观原因，另一方面主要是自己能力有限、资质平庸，没能将论文进一步完善；第二、是因为即将告别我的母校——南京农业大学，从本科、硕士到博士，一共九年的光阴，回忆良多，对母校存有一份深厚感情；第三、在南农的九年时间里，能够获得读博的机会实在来之不易，能够顺利毕业更不容易，路程艰辛，一路走来，不能不有所感动；第四、读博三年里，得到众多师长、亲人、朋友的支持和帮助，最后却没能交出一份满意的答卷，心中难免愧疚。

衷心感谢我的博士生导师李放教授，能够师从李老师是我人生的一大财富。三年前，得到李老师的首肯，我才能有幸成为李老师门下弟子。李老师时常推荐和我选题相关的书籍、文章和材料，纠正了我原来在写作中存在的一些错误认识，在多次的交流中更是让我逐步学会如何去思考问题、如何分析问题，这些点点滴滴都对我学术能力的提升有很大帮助。李老师一直都很鼓励我参加学术会议，支持我走出去，紧跟学术前沿，我才可以参加多次高层次的学术会议和培训，这大大开阔了我的研究视野、加快了我的学术积淀。读博三年里，李老师给予我充足的研究空间，尊重我的选题自由，幸得李老师的鼓励、指导、支持和帮助，我才能算是完成论文的写作。从选题、开题、初稿到最后的成文，都倾注了恩师大量的心血和时间，对于论文的初稿，李老师更是仔细阅读，将文中的不足之处一一指出。囿于学生的愚钝和能力所限，论文仍有诸多的不完善之处，甚至远没有达到预期的效果和要求。对于这样一篇很不完善的论文，心里对李老师很是感到愧疚。李老师平易近人、宽宏大量、治学严谨、淡泊明志的为人风范，对我的成长产生了深刻的影响，不管是为人、为学，李老师都是我学习的楷模。

衷心感谢我的硕士生导师刘祖云教授。在保研的时候，刘老师欣然接收了我作为他的学生，我是非常感谢他的。在硕士研究生阶段，正是刘老师的引领，我才开始逐渐了解行政管理这个学科，我才算是接触到什么是学术研究。治学上，刘老师丰富的想象力、敏锐的洞察力、准确的判断力常常可以帮助我打开思路；为人上，刘老师平易近人、乐观豁达、宽宏大量，这两方面都是值得我学习的。在读博期间，刘老师同样对我给予大量的支持、鼓励，在学习、科研、论文写作等多方面都给予我很多的指导，与刘老师的多次交流中，我受益良多，尤其是在写作思路的创新上，刘老师总能

够给我一种眼前一亮的感觉。刘老师时常鼓励我多阅读、多思考，并赠送、推荐我一些好的书籍，刘老师还为我在阅读上提供极大的便利，让我可以在他办公室借阅书籍、论文。在各种学术活动上，刘老师也是给予我很多的支持和帮助，很感谢他的无私和慷慨。在选题、写作、开题、预答辩中，他同样给予我很多宝贵意见。

在硕士研究生和博士研究生两个阶段能够分别师从两位老师，我感到很幸运。在短暂的五年时间里，特别是读博的三年里能够从两位恩师那里汲取学术营养，对于我的成长实在太重要了。再次衷心地感谢两位恩师。

感谢我的父母、姐姐、哥哥、姐夫、大嫂、爷爷和小外甥以及我的众多亲戚。感谢父母多年来的养育之恩，感谢家人、亲戚多年来对我在财力、物力和精神上的支持。在南京求学九年，加上高中三年，这十二年里，都是与家人聚少离多，父母已从中年走向花甲之年。姐姐与哥哥都是中专毕业后参加工作，姐弟三人中，我是读书最多的，也是家人牵挂最多的。一直以来，父母都为自己家有一个大学生、研究生、博士生而感到骄傲，但自己已近而立之年仍没有给予父母在物质、精神上太多的照顾，心中难免感到惭愧。

感谢女友四年来在生活、精神上的大量支持，可以说，正是她的鼓励和谅解，我才可以安稳地学习。她工作很累很辛苦，在学习之余，我都尽量想办法让她放松点、开心些。四年来，在我遇到挫折的时候，她总会给我鼓励，谢谢她默默的支持。对于她的付出，我也愿意用自己的努力来回馈，让她能过上稳定和舒服的生活。同时感谢女友家人在生活和精神上的支持，谢谢他们细心的照顾。

感谢姚兆余教授在调研中的指导和帮助，在跟随姚老师调研的过程中，我不但逐渐学会如何像社会学专业的人一样开展调研，而且在很多方面都得到了提高，姚老师幽默、豁达和乐观的处事态度让我印象深刻，谢谢他的帮助。

感谢同门的宋雪飞老师在学习、科研、生活等方面给予的帮助和支持。在论文的写作过程中遇到的部分困难，是宋老师帮忙解决的，感谢她无私的帮助。

感谢钟甫宁教授、姚兆余教授、石晓平教授、何军教授、林光华副教授、谢勇副教授、谭涛副教授、刘述良老师等多位老师，在以上老师的课堂中，我的知识面得到了大大的扩充，逐渐培养了我的问题意识，促发我对研究设计、研究方法论的思考。

感谢龚怡祖教授、诸培新教授、郭春华副教授、郑永兰副教授、吴红梅副教授在开题和预答辩中提出的宝贵修改意见。感谢南京大学的童星教授、河海大学的杨文健教授以及本校的吴群教授、刘志民教授在答辩过程中给予的精辟点评和宝贵意见。

另外，在论文的写作过程中，我通过电子邮件的方式请教了多位外校专家，虽然与这些专家素未谋面，但他们都能够热忱地解答我的问题，在此对他们的专业和热忱表示感激。在参加多次的学术会议中，我有幸能够与本学科、本研究领域的很多专家、

学者进行过交流，他们当中的一些观点还启发了我的写作思路，甚至帮助我形成自己的观点，对这些专家、学者在此均表示感谢。

感谢师姐张永梅在就业过程中给予的帮助、指导和谅解，谢谢您对我的赏析，对于您的帮助我会铭记心中。感谢师姐沈苏燕在学习、生活过程中给予的指点和帮助，您的宝贵经验让我少走弯路。感谢师姐崔香芬在学习、生活、就业等多方面给予的帮助，在论文写作和就业过程中时常打电话关心我的情况，谢谢您的关心。感谢同门的张景亮博士生，可以说您就成了我的老大哥了，谢谢您的帮助。感谢韩鹏云师兄的支持、帮助和鼓励，平时我们之间也相互探讨学术等多方面问题，谢谢您的坦率和真诚。感谢师弟赵光在学习、生活、科研中给予的帮助，我们经常一起讨论论文写作、生活趣事，并且在科研中相互支持、相互合作。另外，还要感谢同门的朱婧娟师姐、霍雄飞师兄、奉海春老师、吉鹏老师等，感谢他们的帮助。

感谢 2010 级公共管理学院的多位青年才俊，他们是徐自强、黄博、李鑫、刘子铭、魏志荣、钱德洲、张琼、孔德斌等人。能够与你们同窗共读，是一份美好的回忆。

感谢复旦大学博士生孙志建，我们相识于一次偶然的会，后来逐渐熟悉起来，共同探讨学术研究、学科发展、论文进展、就业工作等多方面问题，我们之间的多次交流让我打开了思路、拓宽了视野，祝愿我们以后可以继续共同探讨更多的学术问题，友谊长存。

还有很多一直以来给予我支持、帮助的师长、亲人、朋友、同学，在此虽没能一一列举，但一并表示感谢。

当然，不能忘记培养我九年的南京农业大学以及公共管理学院，感谢母校!!

前面还有更漫长、更艰辛的路子要走，不管在哪里，都会铭记众多师长的教导!! 用自己的努力回报他们!!

黄俊辉

南农大逸夫楼

2013-5-30