

农村养老服务政策的多层次嵌套组合研究

王 辉 张素美

摘 要:厘清农村养老服务的政策设计逻辑有助于完善政策内容、推动老龄事业高质量发展。政策设计的多层次嵌套模型为相关政策的系统分析提供了理论视角。借助该模型,选取 23 份国家级和 30 份省级相关政策文本,将其政策目标和政策方法置于宏观、中观和微观三个层面内进行嵌套分析。研究结果显示,我国农村养老服务政策设计遵循“宏观治理安排—中观政策制度设计—微观操作性计划”这一多层次嵌套逻辑,即政策目标和政策方法两个维度在宏观、中观、微观三个层面中相互支撑,共同构成农村养老服务供给的政策体系。未来需要从出台农村养老服务专项政策、完善多层次政策目标、组合应用多种政策工具、宏观调配养老服务资源等方面推进农村养老服务供给。

关键词:农村养老服务;多层次嵌套模型;政策目标;政策方法

中图分类号:F323.89 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-7543(2024)07-0143-13

根据第七次全国人口普查数据,2020 年我国 65 周岁及以上人口占总人口的 13.5%。相较于城镇,农村老龄化程度更为突出。农村地区 60 周岁及以上、65 周岁及以上老年人口占总人口的比重分别为 23.81%、17.72%,比城镇 60 周岁及以上、65 周岁及以上老年人口占城镇总人口的比重分别高出 7.99 个、6.61 个百分点^[1]。由于传统家庭养老功能弱化,新的社会养老服务体系尚未健全,农村留守老人面临着经济困顿、生活失靠、精神空虚等社会问题。因此,农村地区是我国养老服务政策供给的重点和难点。

在此背景下,梳理农村养老服务发展的政策逻辑,对于老龄事业高质量发展具有重要意义。党的十八大以来,各种有关农村养老服务的政策陆续出台,农村养老服务供给的目标、内容和方式在不断拓展、演进和深化。然而,农村养老服务政策背后呈现怎样的设计逻辑?其战略理念、制度结构、政策工具和操作性计划如何?它们如何嵌套组合来支撑农村养老政策的整体制度

安排?嵌套模型视角下不同地区的农村养老服务政策是否存在差异?为回答上述问题,本文运用公共政策学中的多层次嵌套模型对我国农村养老服务的相关政策进行研究。

一、相关文献综述与理论模型

(一)相关文献综述

在我国人口老龄化程度日益加深的现实背景下,加快养老服务的发展具有紧迫性,养老服务供给研究兼具理论和现实意义。回顾已有研究可知,养老服务供给的研究主要围绕养老服务供给模式和养老服务政策工具两方面展开。

1. 养老服务供给模式

构建有效的养老服务供给模式是破解我国农村养老服务供给困境的重要举措。然而,目前传统的家庭养老模式和专业化的社会养老模式都面临不同程度的发展困境。一方面,受家庭人口结构、人口流动以及“孝文化”变迁等因素的影响,农村家庭养老功能弱化并陷入困境^[2]。另一

基金项目:国家社会科学基金后期资助项目“农村老年组织的连带福利机制研究”(22FSHB021)。

作者简介:王辉,重庆大学公共管理学院副院长,副教授、博士生导师;张素美,重庆大学公共管理学院研究生。

方面,受政府财力和社会发育程度影响,我国养老服务体系呈现“重城市、轻农村”的特点^[3],专业化的社会养老照护在农村发展缓慢,农村养老服务存在“有求无供”和“有供无求”的双向失调问题^[4]。农村养老服务供给的新出路在于建立多元主体支撑、全面覆盖的发展体系^[5],即主张发挥政府支持、社区引导、邻里互助、社会参与等作用,以弥补家庭养老功能式微和机构养老供给不足的缺憾。在此背景下,农村互助养老模式被提出,学术界认为它是一种符合农村发展实际的低成本养老模式^[6]。近年来,全国各地纷纷建立了农村互助养老中心或互助养老服务站,在一定程度上缓解了农村养老供需矛盾。互助养老模式为农村养老服务供给的政策设计和实践落地指明了方向,为积极应对农村人口老龄化问题提供了新的选择^[7]。

2. 养老服务政策工具分析

养老服务政策是政府为促进养老服务发展、提升老年人生活幸福感而出台的一系列文件,具有导向、调控和分配养老服务资源的功能。其中,政策工具是政策目标实现的主要手段和方式。为进一步理解养老服务供给的有效性,学者们多基于政策工具视角对我国养老服务相关政策进行研究。当然,对于养老政策工具的划分和选择,不同的学者有不同的标准。例如,有学者以资源为分类依据,将管制型、动员型、市场型这三类政策工具应用于对 1949—2014 年国家层面养老政策的分析,发现这一阶段的养老服务供给更多选用市场型、动员型政策工具^[8];也有学者引入 Rothwell & Zegvelad 的供给型、需求型和环境型政策工具模型对养老服务政策进行探讨,发现大部分农村地区偏向于使用环境型和供给型政策工具探索互助养老的政策支持方式^[9]。由此可知,在不同的政策工具类型划分下,政策工具具有一定的选用偏好。

综上所述,既有关于养老服务供给模式的研究立足于农村养老服务体系的宏观治理安排,提

出了农村互助型养老模式,论证了社会多元主体参与农村养老服务供给的合理性和可能性,为解决农村养老服务供需失衡问题提供了新的思路。政策工具视角下的养老政策分析从政策方法维度出发明确了现阶段多种类型政策工具的配套使用情况,为政策工具改进提供了依据,有利于政策目标的实现。

然而,现有关于农村养老政策研究的系统性、嵌套性和针对性等方面存在不足。一方面,养老服务供给研究多以城市为对象,较少涉及农村养老服务供给的政策工具分析,农村养老服务的政策工具方法偏好尚不清晰。另一方面,现有关于农村养老服务供给的研究未能揭示养老服务政策系统的多层构成要素及其互动关系。基于此,本文引入多层次嵌套模型对农村养老服务政策进行多层次、多维度的分析,即从宏观治理安排、中观政策制度设计和微观操作性计划三个层面分别对政策目标和政策方法进行解析,以期厘清农村养老服务供给政策设计的逻辑。

(二) 理论模型:政策设计的多层次嵌套模型

政策设计体现为政策内容制定的策略选择,需要综合考虑不同维度在各层次间的互动关系,主要包括政策目标和政策方法两个维度^[10]。为明确不同层次政策目标和政策方法间的相互关系,Howlett 构建了政策设计的多层次嵌套模型^[11]。

Howlett 将政策内容分解为宏观治理安排、中观政策制度设计、微观操作性计划三个层面,每个层面的政策内容是政策目标和政策方法的组合。政策目标维度有三个层面的内涵:宏观层面的治理模式、中观层面的政策目的、微观层面的具体目标。政策方法也可分解为三个部分:宏观层面的政策实施偏好,即指导政策实施的一般规范;中观层面的政策工具选择,即各类政策工具的选用情况;微观层面的政策工具校准,即政策工具的具体设置和实施状况。政策目标和政策

方法彼此相互影响,宏观、中观、微观三个层次处于一个嵌套过程中。

近年来,该模型所蕴含的多层次、多维度嵌套理念被国内外学者广泛运用于各领域政策设计和政策变化分析中,如有学者从目标和工具维度描述政策设计特征,探讨政策设计与公共组织间的互动关系^[12];运用该理论框架评估政策组合如何影响建筑产业向绿色可持续性过渡,关注政策工具的使用及政策过程的连贯^[13]。国内学者主要将这一模型与政策优化相结合,例如,借用各政策要素的关系透视海洋生态环境政策内容调整和政策工具选择模式优化^[14];通过政策目标、政策方法框架模型分析小额信贷政策变化的范围、内容和方向^[15];结合政策工具组合和政策设计多维目标优化两方面的内容考察住房租赁市场发展的政策设计问题^[16]。

多层次嵌套模型对政策构成要素进行分析,明确了政策设计的要素和层次,有利于考察各要素在不同层次间的关系及其在政策设计中的作用,进而把握政策制定的系统性和协同性。多领域的应用成果也证实了这一框架的适用性和可借鉴性。因此,本文主要运用多层次嵌套模型从宏观、中观、微观三个层面对我国农村地区养老服务供给政策展开研究,关注不同层次的政策目标设定和政策方法选择。

二、农村养老服务供给的政策文本分析

政策设计会受到多种因素的影响,需求和供给共同作用于政策设计过程,需要充分考虑区域经济社会发展情况。在国家养老服务政策导向和地方实践探索下,不同地区的养老服务政策设计存在差异。为全面把握农村养老服务供给的政策设计逻辑,这里重点对国家级和省级农村养老服务政策进行文本分析。

(一)政策文本选择

为保证政策数据的全面性,本文通过各级政府、民政部、全国老龄办等网站以及北大法

宝数据库对国家及各省份养老政策性文件进行检索。政策文本的筛选标准包括:选取党的十八大以来的国家政策;选取最新、能较全面阐释农村养老服务供给的省级政策;选取通知、意见、规划等正式政策文件,剔除答复、批复等文件;选取直接涉及农村地区养老服务内容的政策,剔除无针对性的文件。

根据这四条标准,选取了2013—2023年由国务院、民政部、全国老龄办等发布的共23份国家级政策文本;2021—2022年共30份省级政策文本,均为各省(区、市)人民政府或省级民政厅等部门发布的实施方案或发展规划。

(二)政策目标分析

政策目标是政策设计的首要内容,影响着政策方法的选择和应用。因此,本文先对农村养老服务供给政策进行目标编码,再对宏观、中观、微观三个层面的政策目标内涵进行阐释、分析。为提高政策目标分析的可信度,目标编码首先由两位研究者独立完成,之后对编码结果进行比对和梳理,最终形成本文编码内容。

1.政策目标编码

分别对所选取的国家级、各省级农村养老服务供给的政策文本进行目标梳理,按照“序号—政策名称—政策项目—政策文本内容”的形式进行逐句编码(见表1,下页)。

2.政策目标分析

(1)国家级政策

对23份国家级政策文本进行目标编码梳理后共得到31个编码数据。政策目标主要涉及养老服务基础设施、养老服务保障体系和养老服务发展模式三个方面。从频次统计上看,养老服务基础设施建设和养老服务保障体系分别在文件中被提及13次,各占比41.9%;养老服务发展模式则涉及最少,只有5条相关内容表述,占16.1%。进一步地,这三方面的政策目标可细分为宏观、中观、微观三个层次的目标指向(见表2,下页)。

表 1 政策目标编码

序号	政策名称	政策项目	文本分析	编码
1	《民政部 财政部关于做好 2013 年度中央专项彩票公益金支持农村幸福院项目管理工作的通知》	一、工作目标	2013 年内在全国农村社区建设 3.33 万个幸福院,为农村老年人提供就餐、文化娱乐等照料服务,使农村居家和社区养老服务覆盖率在现有基础上提高 10%以上……	1-1-1
2	《国务院关于加强发展养老服务业的若干意见》	三、发展目标	到 2020 年,全面建成以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的,功能完善、规模适度、覆盖城乡的养老服务体系。养老服务产品更加丰富,市场机制不断完善,养老服务业持续健康发展。……	2-3-1
……				
53	《陕西省“十四五”养老服务体系专项规划》	一、发展目标	到 2025 年,乡镇(街道)范围具备综合功能的养老服务机构覆盖率达 60%;	53-1-1
			提升改造 100 个公办养老机构,到 2025 年,确保每个县(市、区)至少有 1 所以失能人员专业照护为主的公办养老机构;	53-1-2
			评定为一星至二星服务等级的乡镇级公办养老机构、评定为二星至三星服务等级的县级公办养老机构建有率均达到 80%以上。	53-1-3

注:限于篇幅,仅展示部分编码内容。若有需要,可联系作者索取。

表 2 政策目标多层次内容分析

政策目标内容	层次			占比
	宏观	中观	微观	
养老服务基础设施	整合改造养老机构、社区居家养老设施;扩大养老服务供给……	建设养老机构;提升机构覆盖率;进行适老化改造……	到 2022 年底前,按照填平补齐的原则,确保每个县(市、区)至少建有 1 所以失能、部分失能特困人员专业照护为主的县级供养服务设施(敬老院)……	41.9%
养老服务保障体系	全面建立农村留守老年人关爱服务制度;形成多层次养老保障体系……	营造养老、孝老、敬老的乡村社会氛围;发挥老年协会、社会力量的作用……	将残疾人普遍纳入社会保障体系予以保障和扶持……	41.9%
养老服务发展模式	完善公共服务制度体系;形成多方主体共建、共享的养老服务供给格局	以村级邻里互助点、农村幸福院为依托发展互助式养老服务	采取社会捐赠、老人自筹、村民互助等方式举办农村幸福院,实现可持续发展……	16.1%

注:限于篇幅,仅展示部分编码内容。若有需要,可联系作者索取。

(2)省级政策

为进一步研究不同省份农村养老服务政策的嵌套组合,根据国家统计局的分类,将中国划分为东部、中部、西部和东北四大地区。对东部地区 10 个省市进行目标编码共得到 36 个数据;中部地区 6 个省得到 19 个目标编码;除西藏外,西部地区 11 个省(区、市)得到 26 个目标编码;东北地区 3 个省得到 5 个目标编码。在对各省(区、市)养老服务供给指标取均值的基础上发现,四个地区的政策目标呈现一定的差异性(见表 3)。

(三)政策工具分析

政策设计将政策方法的选择,特别是执行工具的组合作为研究重点。由此,厘清政策工具的选用情况是分析政策设计的另一重要维度。这里对所选政策文本进行政策工具编码,分析各类政策工具的应用情况。政策工具编码和分析过程也是由两名研究者共同完成,具体过程同上文政策目标分析一致。

1.政策工具编码

对国家及各省(区、市)政策文本中涉及政策工具的内容进行编码、归类和量化,以政策条款为最小分析单位,对相关语句进行逐条编码(见表 4,下页)。

2.农村地区养老服务供给的政策工具分类

目前学术界对政策工具类型的划分标准尚未统一。由于本文所研究的农村养老服务供给相

关政策文本具有公共产品性质,因而本文在 Howlett 等^[17]和朱春奎^[18]分类的基础上将政策工具划分为强制类、市场类、引导类和自愿类四种类型^[19]。

具体而言,强制类政策工具包括法律法规、财政拨款等,依赖政府资源投入;市场类政策工具包括合同承包、补贴等,以企业提供为主;引导类政策工具包括宣传教育、引导发布,以引导沟通为主;自愿类政策工具包括志愿组织、家庭和社区的介入,以弥补政府和市场资源的不足。

3.农村地区养老服务供给的政策工具分析

在政策工具编码的基础上,按照上述政策工具类型进行归类、整理后发现,强制类、市场类、引导类、自愿类四类政策工具都被应用于农村地区养老服务供给,但在国家和省级政策设计中呈现比重差异。

就国家级政策而言,农村地区养老服务供给主要依靠公共部门的扶持,辅之以志愿组织、社区以及市场主体的支持,而最少依赖于宣传教育等引导类政策工具(见表 5,下页)。

就省级政策而言,东部、中部、西部、东北各地区的政策工具运用均以强制类为主,其他类型工具辅之,与国家级政策工具选用特征保持整体一致,但存在比重差异。例如,东北地区的强制类工具占比最高,中、西部地区的自愿类工具比重高于东部及东北地区。

表 3 “十四五”期间各地区农村养老服务供给主要指标

	东部地区	中部地区	西部地区	东北地区
乡镇范围具备综合功能的养老服务机构覆盖率	80%以上	60%以上	56%以上	—
区域性养老服务覆盖率	80%以上	60%以上	60%以上	80%以上
农村一刻钟服务圈	完全建立	基本建立	部分建立	—
农村日间照料机构覆盖率	100%	90%以上	85%以上	—
农村(互助)养老服务覆盖率	90%以上	85%以上	—	80%以上
农村养老机构建设标准	100%二级以上	100%达标,二级 80%	二级以上 80%	—
留守老人关爱体系覆盖率	100%	—	—	—
农村老年人长期照护依托	城乡联动	基层医疗卫生机构	县级供养机构	—

表 4 政策工具编码

序号	政策名称	政策项目	文本分析单元	编码
1	《民政部 财政部关于做好 2013 年度中央专项彩票公益金支持农村幸福院项目管理工作的通知》	五、工作要求	各级民政、财政部门要指导帮助项目单位协调利用各方面资源、开展农村幸福院管理队伍建设,确保农村幸福院正常运转。	1-5-1
			广泛宣传中央对农村老年人的关心,积极开展敬老、养老、助老宣传教育活动,树立尊重、关心、帮助老年人的社会风尚。	1-5-2
.....				
53	《陕西省“十四五”养老服务体系专项规划》	二、强化兜底保障养老服务能力	建立省、市、县三级特困供养床位调配机制,建立公办养老机构轮候入住制度,明确入住条件和排序规则。	53-2-1
			完善政府购买服务委托供养制度,引导民办养老机构优先接收特殊困难老年人。	53-2-2
		三、建立健全基本养老服务体系	发挥农村互助幸福院在农村养老中的依托作用,增强规范化管理和运营能力,建立完善与当地经济水平相适应的运营补贴制度,按规定给予奖补,鼓励引导社会力量参与农村互助幸福院的建设和运营管理。	53-3-1

注:限于篇幅,仅展示部分编码内容。若有需要,可联系作者索取。

表 5 政策工具类型分布

工具类型	次级政策工具	条文编码	数量(个)	百分比(%)
强制类	公共事业	1-5-1、2-2-3、2-2-5、2-2-7.....	46	69.6%
	直接提供	2-2-1、6-3-2、7-4-1、7-10-1.....	8	
	监督制裁	8-2-3、16-3-1、16-6-1、16-6-3	4	
	财政拨款	2-2-6、3-3-1、3-4-1、3-4-3.....	9	
	特许经营	11-3-1、14-1-1.....	4	
市场类	合同承包	3-4-2、5-3-3、7-9-1、8-4-2.....	6	9.8%
	用者付费	2-2-2	1	
	补贴	5-3-4、8-5-2、18-5-4	3	
引导类	宣传教育	1-5-2、8-3-2、8-6-3	3	5.9%
	动员引导	3-5-1、8-3-3、8-5-3	3	
自愿类	志愿组织、社区等	2-2-4、3-3-2、3-5-2、6-3-4.....	15	14.7%

注:限于篇幅,仅展示部分编码内容。若有需要,可联系作者索取。

三、农村养老服务政策的多层次嵌套分析

多层次嵌套模型将政策设计要素置于宏观、中观和微观三个层面内,从宏观的治理安排到微观的操作性计划,政策内容逐渐细化,构成层

次嵌套。在此理论视角下,基于前文农村养老服务政策的文本分析,这里从宏观、中观和微观三个层面对其政策目标和政策方法进行分层论述,以便厘清农村养老服务政策设计的多层次嵌套逻辑。

(一)宏观层面:治理安排

宏观层面的治理安排体现为全局性的政策目标和政策方法,为政策设计提供整体框架。在此层面,政策目标可以凝练为治理模式,形成整体性的老龄工作方针;政策方法可以理解为实施偏好,重点关注资源投入和主体参与。

1.治理模式:整体性的老龄工作方针

多层级政府需要根据农村养老服务供给的实际情况选择合适的治理模式。由上文的政策目标分析可知,宏观层面的政策目标囊括了养老服务基础设施、保障体系及发展模式等多方面内容,共同刻画了农村养老服务的治理模式。具体而言,在养老服务基础设施方面,宏观层面的目标对养老服务机构、养老基础设施等进行整体规划;在养老服务保障体系方面,宏观层面的目标要求完善多样化的保障举措、形成多层次的养老保障体系;在养老服务发展模式方面,宏观层面的目标设定关注服务制度体系的建立,力争形成多方主体共建、共享的养老服务供给格局。

综上,多方面的宏观政策目标揭示了农村养老服务供给的不同侧重点,构成农村养老服务供给的整体目标格局。综合而言,农村养老服务政策以实现农村养老服务全覆盖为整体目标,逐渐形成以党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的整体性治理模式。在国家政策目标导向下,各省(区、市)基本遵循“党委领导、政府主导、社会参与、全民行动”的老龄工作方针,为农村养老服务政策目标细化和政策方法选择奠定基础。

2.政策实施偏好:关注养老服务资源投入和主体参与

面对日益增长的农村养老服务需求,养老服务政策对方法维度进行了多层次设计。其中,在宏观层面,为有效回应农村养老服务的治理模式,各省(区、市)农村养老服务供给呈现一定的实施偏好,主要围绕提高资源投入和扩大参与主体两方面。

一方面,养老政策主张要加大对农村尤其是

欠发达地区的资源投入,强化养老服务发展的要素支撑。例如,江苏、山东、江西、甘肃、重庆等省市都在其“十四五”养老规划中明确要从空间规划保障、土地资源支撑、财政资金引导、社会融资支持等方面进行养老规划设计。尽管大部分省市的要素支撑框架类似,但受现实条件影响,不同地区存在不同的支持标准,如《福建省养老服务条例》规定:县级以上地方人民政府应当将同级福利彩票公益金本级留存部分的百分之六十以上用于发展养老服务;《云南省“十四五”老龄事业发展和养老服务体系规划》要求省本级和各地用于社会福利事业的彩票公益金55%以上必须用于支持发展养老服务;《重庆市农村养老服务全覆盖实施方案》指出,各区县要统筹财政预算资金和区县留存福彩公益金;市级财政采取先建后补的方式,对每个乡镇养老服务中心及辖区内的村级互助养老点按照平均100万元的标准给予奖补,由区县统筹使用。

另一方面,政策鼓励政府、企业、社会组织等多元主体形成合力,推动农村养老服务事业向前发展。国家层面的政策文本明确了实施方向,《全国老龄办、民政部关于进一步加强城乡社区老年协会建设的通知》《国务院办公厅关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见》等政策文件明确提出要以各种方式整合资源,扩大多方参与,实现多种方式的服务供给。各省(区、市)也将社会力量作为提升农村养老服务供给质量和效果的关键性举措,例如,《天津市“十四五”养老服务体系发展规划和二〇三五年远景目标纲要》支持社会资本在农村兴办养老服务机构,推进农村养老服务机构社会化运营,以此激发当地市场活力;《宁夏回族自治区养老服务体系“十四五”规划》鼓励建立互助志愿队伍,构建农村养老互助体,链接整合慈善、扶贫等社会资源,开展老年服务项目。总之,在政策实施过程中,各省(区、市)都偏向于吸纳多主体参与,但在不同经济社会发展条件下,政府、企业以及社会组织

在不同地区的嵌入程度存在差异,相较而言,中西部省份更强调自愿类和引导类工具的应用。

(二)中观层面:政策制度设计

中观层面的政策制度设计内嵌于宏观层面的治理安排,对政策目标和政策方法进行了细化。一方面,中观层面的政策目的是对农村养老服务宏观目标的细化;另一方面,中观层面的政策方法聚焦于政策工具选用偏好。

1.政策目的:细化农村养老服务宏观目标

中观层面的农村养老服务政策目的是在细分宏观目标要素的基础上形成的,表现为推进资源整合,统筹基础设施、人员、资金安排,旨在通过更具体的目标设定促进政策落地。基于宏观层面的政策目标内容,中观层面分别对养老服务基础设施、保障体系、发展模式三方面进行了细化。

在养老服务基础设施建设方面,政策将基础设施进一步分解为养老机构建设、覆盖率提升、适老化改造等层面,各省(区、市)也将完善基础设施、建设老年友好环境等作为重要的任务指标。在养老服务保障体系构建方面,中观政策目的包括养老、孝老、敬老的乡村社会氛围营造和发挥社会力量作用等,建立农村留守、困难老年人探访制度成为各省(区、市)重要的目标。在养老服务发展模式创新方面,政策旨在具体落实农村互助养老服务模式,主要体现在互助养老以及各类康养模式设想的落实。

2.政策工具选择偏好:以强制类政策工具为主,其他类型政策工具为辅

通过上文政策工具分析发现,无论是国家级还是省级农村养老服务政策,都呈现以强制类政策工具为主、其他类型政策工具为辅的特征。

一方面,本文对国家级文件进行政策工具编码和分析,得到了如表5所示的政策工具使用特征。具体来看,强制类政策工具是养老服务供给的主要手段,占比达到69.6%,主要使用直接提供、公共事业、财政拨款等政策工具;自愿类政策工具占比14.7%,主要体现为鼓励发挥村民自治

功能和老年协会作用、组织开展邻里互助和志愿服务等方面;市场类政策工具占比9.8%,体现为鼓励乡镇供养机构向社会开放以提高运营效益,或通过效益补贴等形式提高老年人生活水平等方面。虽然有不少政策文件提出要营造敬老爱老的社会氛围,以宣传教育、劝诫引导等方式吸纳更多人参与到社会养老服务供给中来,但是在农村地区的养老服务供给中较少使用该种引导类政策工具,仅占政策工具使用的5.9%。

另一方面,对东部、中部、西部和东北地区进行政策工具分析,比较四个地区农村养老政策工具类型的选用差异。分析发现,各地区所选用的政策工具类型与国家级政策工具保持一致,强制类政策工具始终占据主导地位,在不同地区有不同的应用比重。具体来看,东北地区的强制类工具占比达70.4%,东、中、西部则分别为64.7%、67.1%、61.9%;市场类和自愿类工具占东北地区所有政策工具的29.6%,占中部政策工具的28.1%,分别占东部、西部政策工具的32.4%、33.4%。

(三)微观层面:操作性计划

在多层次嵌套模型中,微观层面的操作性计划指向政策设计的最后环节,是在宏观和中观层面约束下对政策目标和政策方法的具体阐释。一方面,微观层面的具体目标指向农村养老服务的特定指标;另一方面,微观层面的政策工具校准指向农村养老服务供给状况评估。

1.具体目标:农村养老服务特定指标

遵循政策目标的多层次设计思路,微观层面的具体目标在养老服务基础设施、保障体系及发展模式等方面提出了相应的发展指标。受经济发展水平和人口老龄化程度等的影响,各省(区、市)农村养老服务的供给状况存在差异,由此形成不同的政策指标。

第一,完善养老服务基础设施是扩大农村养老服务供给、增强农村老年人生活幸福感的主要实施目标,具体的建设标准和要求在18份政策文本中被明确指出。例如,《民政部 发展改革委 财

政部关于实施特困人员供养服务设施(敬老院)改造提升工程的意见》《安徽省“十四五”养老服务发展规划》等文件均要求在2022年底前需按照填平补齐的原则,确保每个县(市、区)至少建有1所失能、部分失能特困人员专业照护为主的县级供养服务设施(敬老院)。其中,照护型床位占比不得低于50%,并配备专业照护人员,优先满足县域内失能、部分失能特困人员集中照护需求。

第二,构建养老服务保障体系是满足农村养老服务多样化需求的应有之义,部分政策也对此提出了指标要求。例如,民政部等九部门联合印发的《关于加强农村留守老年人关爱服务工作的意见》提出,力争到2020年,农村留守老年人关爱服务工作机制和基本制度全面建立,关爱服务体系初步形成。对此,《天津市“十四五”养老服务体系发展规划和二〇三五年远景目标纲要》响应要求,明确提出,到2025年,农村留守老年人关爱体系覆盖率达100%,农村老年人助餐服务覆盖率达100%。然而,大部分省份的政策只是提及推进养老保障体系建设,未明确截止时间和具体指标。

第三,创新养老服务发展模式本质上是对养老资源的组合应用,涉及理念转变和参与主体更新等问题,能够有效回应养老服务需求。例如,《民政部关于进一步扩大养老服务供给 促进养老服务消费的实施意见》提出广泛发展互助式养老服务,采取社会捐赠、老人自筹、村民互助等方式举办农村幸福院和养老大院。互助养老是目前各省(区、市)农村养老的主要目标模式之一,在一定程度上缓解了农村养老供需失衡问题。此外,经济相对更发达的省份正在尝试更高效的供给服务。例如,上海市提出进行产业联动,建设田园式、康养型等农村地区特色养老模式,北京市则提出推进智慧化养老城乡全覆盖。

2.政策校准:农村养老服务供给状况评估

政策校准关注政策实施情况与政策目标的拟合度。在养老领域,可以通过对农村养老服务供

给状况进行评估以达到校准目的,为宏观和中观的政策内容调整提供依据。

一是关于农村养老服务基础设施建设情况。截至2021年底,全国建有各类农村互助养老服务设施13.25万个,初步形成以家庭赡养为基础、养老机构和互助幸福院为依托、农村老年协会参与、乡镇敬老院托底的农村养老服务供给格局。近年来,江苏着力推进农村区域性养老服务中心改造提升,截至2022年底江苏共改造提升标准化区域性养老服务中心236个,实现全省每个涉农县(市、区)至少建有3个标准化区域性养老服务中心的目标;甘肃建成城乡社区日间照料中心(互助老人幸福院)超过1万个,覆盖了55%的行政村,比规划目标低了5个百分点。可见,农村养老服务基础设施建设虽然取得一定成效,但并不是完全实现了预期目标。相对而言,东部地区的目标达成情况更为乐观,基本符合预期。究其原因,不同地区的老龄化程度和经济发展水平对农村养老服务供给产生了主要影响,老龄化程度低且经济发展水平好的地区拥有更好的资源条件,有利于农村养老基础设施的广覆盖。

二是关于农村养老服务保障状况。根据民政部数据,截至2022年末,全国4143万老年人享受高龄补贴,94.4万老年人享受护理补贴,574.9万老年人享受养老服务补贴,67.4万老年人享受其他老龄补贴,初步形成老年人社会救助、老年人福利补贴和农村特困人员供养等相衔接、广覆盖、可持续的农村老年人生活保障体系。但是,农村老人所获取的社会保障与城镇老人相比还存在一定差距,农村基础养老金仅为城镇职工养老金的5.26%^[20]。此外,不同地区的农村养老服务保障水平还存在差距。例如,“十三五”期间,江西农村特困老年人生活费标准为每人每月615元,并按照城镇标准执行农村特困失能人员生活费,即失能、部分失能、生活自理的特困人员每人每月护理费分别为1200元、300元、70元;广东城乡居民基本养老保险基础养老金最低标准提高到

每人每月 190 元;而云南城乡居民基本养老保险人均水平为每月 118 元。整体上,各地区的农村养老服务保障水平在不断提高,基本遵循多层次政策目标要求。实践证明,完善保障体系、提升福利保障水平需要充分考虑当地城乡居民人均可支配收入和财力状况等因素,以便合理确定福利保障标准。

三是关于农村养老服务发展模式构建。在国家政策的引导下,各地立足本地实际,创新发展模式,涌现出具有地方特色的农村养老服务发展模式,促进了农村养老事业发展。具体来看,江西将党建+农村互助养老服务模式向全省推广;北京、上海等地正积极推进智慧化养老模式,预计能够在 2035 年前实现城乡全覆盖;河南、天津等地关注医养结合,考虑依托农村优势资源构建特色康养模式;重庆等地在因地制宜探索互助养老模式,针对不同需求开展互助服务项目,取得一定的实施效果。总之,经过多年的探索实践,多样化的农村养老服务发展模式已在国内落地生根,推动农村养老服务高质量发展。各地农村养老服务发展模式的探索实践是在政策设计的轨道上逐步推进的,基本达到预期效果。

综上所述,农村养老服务供给基本按照多层次政策目标有序推进,但仍存在养老服务有效供

给与老龄化速度和多元化需求之间不协调、不平衡问题,需要进行目标和方法的适当调整。

(四)政策设计的多层次嵌套模型

多层次嵌套模型为理解政策目标和政策方法的内涵提供了理论框架。通过上文的分析发现,不同地区在宏观、中观、微观层面上的政策目标设定和政策工具选择上存在差异化的标准和水平(见图 1)。经济发达且老龄化程度相对较低的东部地区通常设定了更高的政策目标,且更多地利用市场类工具进行服务供给,这意味着东部省份更能依赖社会资本满足农村地区养老服务需求。东北地区的目标设定水平与东部地区基本保持一致,但是对农村养老服务供给的目标覆盖面窄,且以强制类和市场类政策工具为主。中部地区面临的人口老龄化程度较深,在进行政府投入的同时积极鼓励各类社会组织参与养老服务供给,以平衡供需。西部的供给和需求整体都处于较低水平,故其政策目标设置也较低,更多地使用自愿类、引导类等政策工具。

虽然不同地区的农村养老服务政策内容设计存在差异,但是无论是国家级政策还是省级政策,其政策目标和政策工具均在宏观、中观和微观三个层面上实现层次嵌套。其中,微观层面的具体目标和政策校准内嵌于中观政策制度设计,中

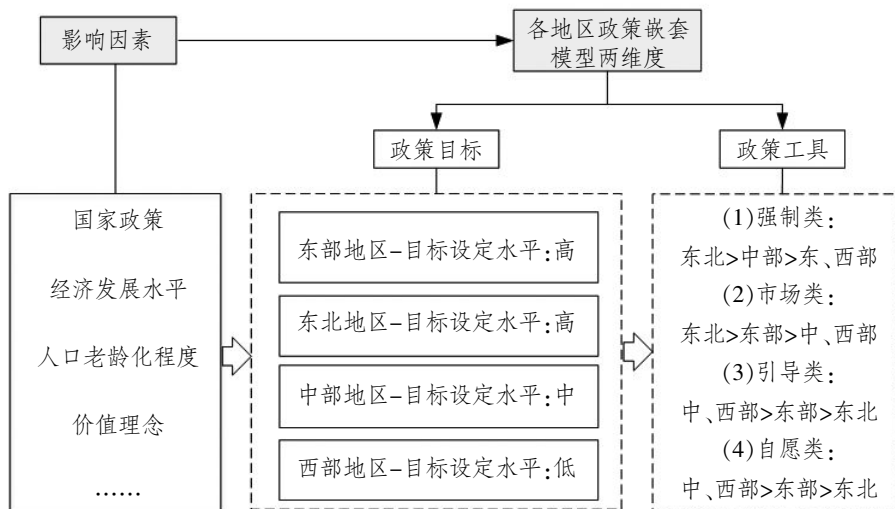


图 1 多层次嵌套模型视角下各地区农村养老服务政策设计状况

观层面的政策目的和政策工具选择内嵌于宏观治理安排,且微观操作性计划影响宏、中观的政策内容调整。农村养老服务政策遵循多层次嵌套设计思路,并在此过程中形成多层次、多维度的互动关系(见图2)。

四、研究结论与政策建议

(一)研究结论

本文选取了涉及农村地区养老服务的23份国家级政策文本和30份省级相关政策文本,对其政策目标和政策工具进行编码分析,并运用多层次嵌套模型,从宏观、中观、微观三个层面分析政策目标和政策方法,考察农村养老服务政策与模型运用的内在机理。

研究发现,受人口老龄化程度和经济社会发展水平的影响,不同地区的农村养老服务政策目标设定和政策方法选用存在差异,如经济更发达且老龄化程度较低的东部省份偏向于设定更高、更全面的目標,更倾向于使用市场类政策工具;而东北地区的农村养老服务供给目标设定高但覆盖面较窄,主要依靠政府和社会资源进行服务

供给;中西部省份的政策目标设定相对更低,更强调发挥自愿类和引导类政策工具的作用,鼓励利用社会力量进行服务供给。然而,在多层次嵌套模型的理论视角下,无论是国家级还是省级农村养老服务政策设计都基本遵循“宏观整体性治理安排—中观政策制度设计—微观操作性计划”这一嵌套逻辑,形成政策目标和政策方法的多层次互动关系。

现阶段农村养老服务政策嵌套设计虽然具有适用性,但仍存在一些问题。整体上,我国养老资源配置呈现“轻农村”的特点,农村养老服务需求和供给不匹配。一方面,农村养老相关政策目标存在内容设置不全、层次性缺失等问题;另一方面,政策方法也存在使用失衡的情况,强制性政策工具在农村养老服务供给中占较大比重,市场类、自愿类和引导类政策工具利用不够充分。

(二)政策建议

针对以上问题,为深入贯彻实施积极应对人口老龄化国家战略,结合多层次嵌套模型理论,应综合施策以解决农村养老服务供给不足的问题,助推农村养老服务高质量发展。

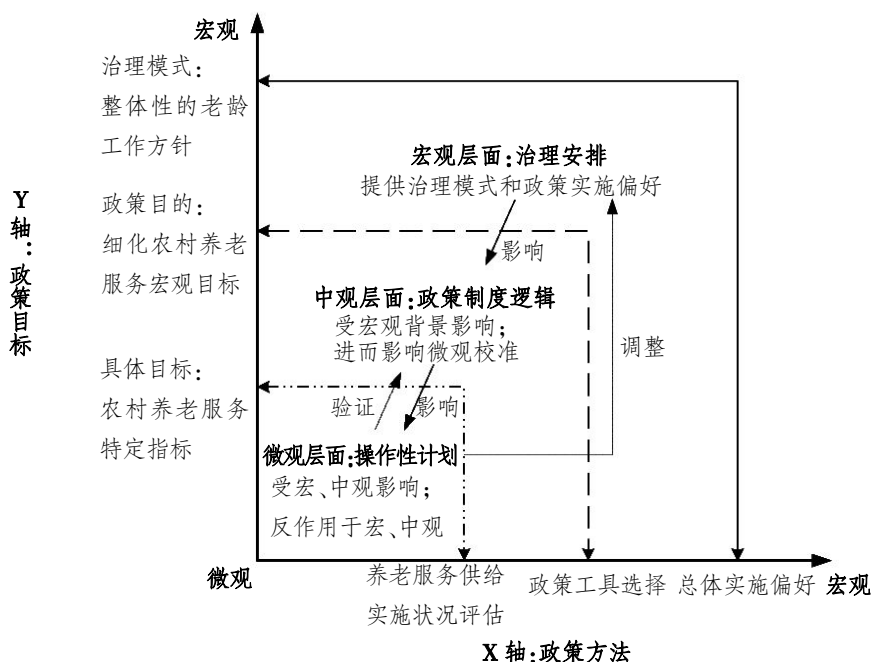


图2 农村养老服务供给政策设计的多层次嵌套组合模型

一是出台农村养老服务专项政策,推进整体性农村养老服务政策设计。一方面,国家要有意识地将养老资源向农村地区倾斜,聚焦农村养老服务出台专门的指导性、约束性政策,为各地落实相关政策提供全方位引导;另一方面,各省份应在综合考虑经济社会发展水平的基础上制定全方位、广覆盖的实施方案,利用多层次嵌套模型实现目标和方法的整合,培育因地制宜的养老服务模式。

二是明确农村养老服务多方面、多层次的目标要求,加强体系化建设。一方面,政策目标设计要兼顾农村养老服务供给的各个方面,对农村养老服务政策涉及的基础设施、保障体系、发展模式等进行目标设定。另一方面,做好宏观、中观、微观三个层面的目标设定,在把握各层次界限的基础上确认每一层次内政策目标的合理性和可操作性,实现目标嵌套。其中,明确的目标是提高执行力的关键,因而对政策目标的描述要直接且具体,要明确农村养老服务投入的专项资金,以及项目实施的时间节点和预期效果。

三是组合应用多种政策工具,调配农村养老服务供需不平衡问题。一方面,要通过宣传引导、奖励或补贴等形式激发农村地区人口发展互助养老、居家社区养老等多类型养老模式的内生动力,同时积极开拓渠道服务供给。例如,通过农村集体活动、入户走访等形式营造农村养老服务氛围、收集民意,将互助、帮扶等发展动员日常化。另一方面,各地区要细化政策工具、明确社会力量进入路径。在与相关社会组织的引入洽谈中明确其入驻的优惠条件,增强吸引力,引导社会组织实现社会效益和经济效益的统一,积极运用市场类、自愿类工具实现农村养老服务基础设施、服务内容的提质增效。

四是对养老服务供给资源进行宏观调配,增强对薄弱地区的对口支援。通过制度化的形式引导有富余能力的地区对养老服务供给能力不足的地区进行点对点帮扶,纾解欠发达地区养老服

务供给资源不足问题,缩小区域间发展差距。具体措施包括但不限于:因地制宜选择发展模式,投入资金和人员等资源协助其建立基层养老服务机构、加强养老服务人才队伍建设等。**Reform**

参考文献

- [1]国家统计局.中国统计年鉴[M].北京:中国统计出版社,2021:14-17.
- [2]钟涨宝,杨柳.转型期农村家庭养老困境解析[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2016(5):22-28.
- [3]李建伟,吉文桥,钱诚.我国人口深度老龄化与老年照护服务需求发展趋势[J].改革,2022(2):1-21.
- [4]王进文,刘学峰.走出反哺:农村老年人自养秩序的生成逻辑、社区基础与社会保护[J].学习与实践,2023(2):102-112.
- [5]陆杰华,林嘉琪.共同富裕目标下推动养老服务高质量发展的理论思考[J].江苏行政学院学报,2022(2):54-60.
- [6]金华宝.农村社区互助养老的发展瓶颈与完善路径[J].探索,2014(6):155-161.
- [7]贺雪峰.互助养老:中国农村养老的出路[J].南京农业大学学报(社会科学版),2020(5):1-8.
- [8]韩艳.中国养老服务政策的演进路径和发展方向——基于1949—2014年国家层面政策文本的研究[J].东南学术,2015(4):42-48.
- [9]王辉,刘芝钰.我国农村互助养老的政策支持研究——基于政策文本的扎根分析[J].社会保障研究,2022(6):38-51.
- [10]EKATERINA D, PAOLO G, LAURA P. Policy integration, policy design and administrative capacities: Evidence from EU cohesion policy[J]. Policy and Society, 2021, 40(1): 58-78.
- [11]HOWLETT M. Governance modes, policy

- regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design[J]. *Policy Sciences*, 2009, 42(1): 73-89.
- [12]CAPANO G, LEPORI B. Designing policies that could work: Understanding the interaction between policy design spaces and organizational responses in public sector[J]. *Policy Sciences*, 2024, 57(1): 53-82.
- [13]NYKAMP H. Policy mix for a transition to sustainability: Green buildings in Norway[J]. *Sustainability*, 2020,12(2): 446.
- [14]傅广宛.中国海洋生态环境政策导向(2014—2017)[J].*中国社会科学*,2020(9):117-134.
- [15]朱亚鹏,张婷婷.理解中国扶贫的信贷路径:小额信贷政策变迁的测度、方向与动力机制[J].*华中师范大学学报(人文社会科学版)*, 2021(3):57-67.
- [16]刘晓君,郭晓彤,李玲燕,等.基于改进高维多目标优化算法的中国住房租赁市场政策工具组合[J].*系统管理学报*,2020(3):532-540.
- [17]HOWLETT M, RAMESH M, CAPANO G. Policy-makes, policy-takers and policy tools: Dealing with behavioural issues in policy design[J]. *Journal of Comparative Analysis Research and Practice*, 2020, 22(6): 487-497.
- [18]朱春奎.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.
- [19]王辉.政策工具选择与运用的逻辑研究——以四川 Z 乡农村公共产品供给为例[J].*公共管理学报*,2014(3):14-23.
- [20]李学迎.提升农村养老服务品质[N].*经济日报*,2023-08-23(005).

A Study on the Multi-level Nested Combination of Rural Elderly Care Service Policies

WANG Hui ZHANG Su-mei

Abstract: Clarifying the policy design logic of rural elderly care services can help improve policy content and promote high-quality development of elderly care. The multi-level nested model of policy design provides a theoretical perspective for the systematic analysis of relevant policies. With the help of this model, the article selects 23 national and 30 provincial-level relevant policy texts, and conducts nested analysis of their policy objectives and methods at the macro, meso, and micro levels. The research results show that the policy design of rural elderly care services in China follows a multi-level nested logic of "macro governance arrangement-meso policy system design-micro operational plan", that is, policy objectives and policy methods support each other at the macro, meso, and micro levels, jointly forming the policy system of rural elderly care service supply. In the future, it is necessary to promote the supply of rural elderly care services through the introduction of special policies for rural elderly care services, improvement of multi-level policy objectives, combination and application of various policy tools, and macro allocation of elderly care service resources.

Key words: rural elderly care services; multi-level nested model; policy objectives; policy methods
(责任编辑:胡江峰)