

【社会现象与社会问题研究】

# 中国政府推进老龄事业发展的注意力配置研究<sup>\*</sup>

——基于中央政府工作报告(1978—2018)的内容分析

吴 宾 唐 薇

**摘 要:**注意力作为一种稀缺性资源,代表着政府对特定事务的关注,政府决策行为的关键取决于政府将注意力聚焦于何处。对1978—2018年中央政府工作报告文本内容进行分析,可以发现,中央政府对老龄事业的注意力配置水平呈逐年上升趋势,但总体水平较低,受到情境结构、政府理念及国家五年规划制定等因素的影响。不同时期政府对老龄事业具体事务的注意力配置亦存在结构性非均衡问题。政府应持续提高有关老龄事业的注意力总体配置水平,优化老龄事业具体事务的注意力配置结构,加快养老体系建设,打破养老保险、养老服务、老年医疗健康等存在的“碎片化”状态,推动老龄事业的整合发展。为减少政府注意力的波动,应加快我国《社会保障法》等法律法规的制定进程。

**关键词:**老龄事业;注意力配置;政府工作报告;内容分析法

中图分类号:C913.6

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2019)05-0065-07

## 一、导言

21世纪以来,中国人口老龄化速度明显加快。作为世界上最大的发展中国家,如何在老年人口基数大且地区发展不平衡的条件下,保障老年人权益,增强老年人参与感、获得感和幸福感,是经济社会发展面临的重要问题。为此,中国政府不断探索适合国情的老龄事业发展模式,老龄政策先后经历了从“集体保护伞”到“家庭赡养”再到“多元整合”的变迁。<sup>①</sup>这种变迁体现出政府对老龄事业认识的渐进性过程。据统计,自1994年民政部首次将老龄事业纳入经济社会发展总体规划以来,中央政府先后出台的老龄政策多达1300余份。<sup>②</sup>2017年,《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》指出,“十三五”时期是中国老龄事业改革发展和养老体系建设的重要战略窗口期。党的十九大报告强调,

要积极应对人口老龄化,构建养老、孝老、敬老政策体系和社会环境,加快老龄事业和产业发展。可见,加快养老体系建设,推进老龄事业发展,已成为党和国家的战略目标与施政重点。而客观描述政府关于老龄事业的渐进性认识,揭示改革开放以来老龄事业快速而深刻的发展历程及变迁机制,是完善老龄政策、积极应对老龄化的重要前提。鉴于此,本文基于注意力与政府决策相关理论,以中央政府工作报告为研究对象,分析政府注意力与老龄事业发展的关系,为更好推进老龄事业的发展提供参考。

“注意力”代表着政府对特定事物的关注,决策者的注意力具有稀缺性,不可能同时兼顾所有事务。政府这种“选择性处理”的过程,正是注意力配置及变化的过程。而公共政策作为政府施政理念及意志的重要载体,可以直观呈现注意力的配置及变动情况。中央政府工作报告作为具有施政纲领性质的政

收稿日期:2019-01-30

作者简介:吴宾,男,中国海洋大学国际事务与公共管理学院副教授(青岛 266100),东北大学公共管理博士后流动站研究人员(沈阳 110004)。

唐薇,女,中国海洋大学国际事务与公共管理学院硕士生(青岛 266100)。

策文本,既对上一年度工作做出总结,也对未来一年工作进行战略部署。其中战略部署内容蕴含的信息量巨大,很大程度上是向民众宣告“政府将重视什么,投资向哪些领域倾斜”,不仅是政府未来进行资源配置与精力投入的指挥棒<sup>③</sup>,也是分析政府历年注意力配置及变化的重要窗口。因此,本文以 1978—2018 年的 41 份中央政府工作报告作为研究对象,对工作报告战略部署部分中有关老龄事业的文本内容进行分析,测量中央政府老龄事业的注意力配置及变化。具体而言,主要考察两方面问题:一是中央政府关于老龄事业的整体注意力配置水平;二是中央政府在养老保险、养老服务、老年医疗健康等具体事务上的注意力配置状况。

## 二、理论基础与研究设计

“注意力”概念最早源于心理学领域,随后被广泛应用于经济学、社会学等领域。在管理学领域,注意力被认为是“管理者选择性地关注某些信息而忽略其他部分的过程”<sup>④</sup>,人类信息处理能力的有限性与情境结构的复杂性使得注意力成为一种稀缺资源。基于注意力稀缺性做出选择的过程,正是注意力分配与转移的过程。同时,注意力配置过程明显受到“情境”的影响,决策者在不同的组织情境中会做出不同的决策。<sup>⑤</sup>政治学家布莱恩·琼斯将注意力研究引入公共政策领域,区分了“注意力”和“偏好”两个概念,认为偏好相对于注意力更具有稳定性。他还提出了“注意力驱动的政策选择模型”,认为当政府面对众多信息做出决策并优先处理某些事务时,并不是政府决策者偏好于此类事务,而是注意到了它们。随着决策者们注意力的转移,政府的政策往往也紧跟着发生改变。<sup>⑥</sup>就我国来说,当政府将老龄事业纳入政策议程时,代表着决策者关注到了老龄事业,并不意味着政策偏好在短期内发生改变。上述注意力与决策理论对于分析我国老龄事业的发展演变具有较好的解释力。

语言是人类心智处理过程的反映,人的认知倾向反映在其经常使用的文字中,文字的频次、内容变化反映其对事物的重视程度及认知重心的变化。<sup>⑦</sup>中央政府工作报告作为重要的政策文本,政府有限的注意力只能对所注意到的事务做出阐释,而阐释的文字占比即可视为政府决策者注意力的配置,文字占比越高的事务代表其拥有越高的注意力水平。

由此,通过中央政府工作报告考察政府老龄事业注意力配置变化,具有逻辑上的可行性。

文章采用内容分析法对政府工作报告进行探究。作为一种“从公开中萃取秘密”的黑箱技术<sup>⑧</sup>,内容分析法的优势在于可持续处理大量且长时间的数据,从而有效地获知研究对象在较长一段时间内的变化趋势。<sup>⑨</sup>内容分析法根据不同的研究需要分为多种形式。就本文而言,第三部分采用文字占比形式考察老龄事业相关文字占政府工作报告战略部署部分的比重,呈现政府对老龄事业的注意力配置水平及变化态势。第四部分采用编码分类的形式对有关老龄事业的文本进行进一步处理,计算出老龄事业具体事务的文字比重值,观察政府对老龄事业具体事务的注意力配置状况。

## 三、中央政府对老龄事业注意力的总体配置水平

老龄事业是指政府主导下为应对人口老龄化所产生或将要产生的经济社会问题而做的一切工作,包含了养老体系在内的各项内容。<sup>⑩</sup>然而,这是一个内涵较模糊的定义。考虑老龄事业内涵的丰富性、动态性及样本提取的科学性、可操作性,本文依据《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》指标体系,将老龄事业分为养老保险、养老服务、老年医疗健康、老年权益保障、养老消费等多个方面,并据此提取报告中所涉内容。在提取各年份相关数据的基础上,通过比值计算公式得出相关文字占政府工作报告中战略部署部分内容的比值,即为政府每年度在老龄事业方面所配置的注意力比重,以此呈现注意力配置水平(见图 1)。在提取研究内容过程中,若文本完全属于老龄事业范畴,则直接整句提取;若一个句子包含多项事务,则对该语句进行截取,在保留主谓宾结构的基础上,去除非老龄的内容后再进行统计。从图 1 可见,1978—2018 年中央政府对老龄事业的注意力配置呈现如下特征。

### 1. 中央政府对老龄事业的注意力配置水平总体呈上升趋势

老龄事业注意力比重的上升趋势意味着中央政府愈加认识到老龄事业在社会发展中的重要作用。注意力理论指出,尽管影响决策者的注意力配置或转移的诱因很多,但来自情境结构的影响至关重要。改革开放以来,中国快速发展,进入老龄化、高龄化国家。建立何种养老体系与老龄事业、为数以亿计

的老年人提供晚年所需的保障与服务,是中国政府亟待解决的问题。因此,日益严峻的老龄化趋势正是这种具有高影响力的情境结构,对政府注意力的配置起着重要的作用。同时,政府注意力配置也受到政府理念的影响。历史制度主义认为,理念可以形塑行动者的偏好,影响其行为选择进而推动制度变迁。<sup>⑪</sup>因而理念也在一定程度上左右注意力的配置。改革开放初期,基于国家、家庭供给能力有限等现实掣肘,中国政府开始以福利机构社会化改革为突破口,收缩政府养老责任。政府在有意减少部分福利供给的同时,忽视了老龄事业的准公共产品属性,导致福利社会化的政策及资金支持长期缺位。<sup>⑫</sup>随着中国进入老龄化社会,政府开始着手调整角色,适度加强责任,加大老龄政策供给及资金的投入,表现为国家高位推动下的养老服务体系的建设与发展。<sup>⑬</sup>这一趋势也反映在老龄事业注意力水平的变化上,体现出政府在公共福利供给中不再盲目转移本属于自己的职能,不再过分强调经济发展、忽视民生的保障职能,而是全力解决民生问题,化解老龄风险。

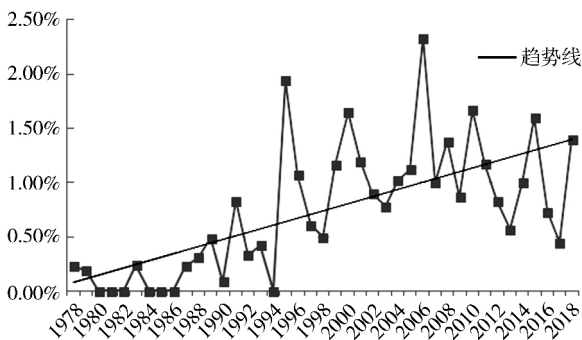


图1 历年政府工作报告中老龄事业的注意力配置

进一步观察发现,1995年是政府对老龄事业注意力配置阶段性变化的分水岭。1978—1994年,政府对老龄事业的注意力平均比重水平低于0.5%,注意力具有明显的间断性。在这17年中有7年的工作报告未涉及老龄事业,表明了政府在此阶段对老龄事业的注意力缺乏持续性。可能的原因是,改革开放初期,政府多将注意力放在经济指标上以增强国家经济实力,中国在取得经济增长奇迹的同时也使民生发展长期让位于量化的经济指标。同时,此阶段中国人口老龄化问题并未凸显,政府注意力暂未锁定老龄事业。1995年以后至今,每年的政府工作报告均涉及老龄事业的内容,政府注意力水平明

显上升且稳步增长。这与1994年民政部首次将老龄事业纳入经济社会发展的总体规划高度相关,也表明政府在尚未进入老龄化社会前,已开始未雨绸缪地做好老龄事业的战略布局。

### 2. 注意力比重曲线呈规律性波动

注意力比重曲线在1991年、1995年、2000年、2006年、2010年、2015年出现峰值。研究发现,该曲线波动特征与中国五年规划的制定周期相符,且峰值节点与国家五年规划的开局与收官年份相吻合。五年发展规划作为指导中国长期发展的重要纲领性文件,是政府对经济社会的各项指标做出的战略性布局。为积极回应五年规划的部署,中央政府除在规划期间将各项指标纳入日常工作范畴外,也会在规划时间始末的重要节点对各项指标尤其是社会民生指标做出必要的安排与汇报,为此阶段的发展向民众“表决心”或“交答卷”,而政府工作报告无疑是政府述职最为重要的窗口。此外,注意力比重曲线呈现短期内波动幅度较大的特征。这正如琼斯所指出的,决策者注意力在短期发生变化是“插话式”的而非渐进式的,且常会发生连续转换。<sup>⑭</sup>具体到老龄事业,政府短期内对老龄事业的注意力变化符合这种“插话式”变化的特征。

### 3. 中央政府对老龄事业的注意力水平总体偏低

从图1可见,尽管政府对老龄事业的注意力水平逐年上升,但比重值长期徘徊在1.5%左右。为客观评估老龄事业注意力水平,本文选取了同属社会民生热点的住房调控与之比较。在对政府工作报告中有关住房调控的文字占比进行测量后,我们绘制出老龄事业与住房调控的注意力水平对比柱状图(见图2)。可见,除个别年份外,住房调控的注意力比重明显高于同具社会属性的老龄事业。究其原因,一方面,改革开放以来,我国坚持经济建设为中心的工作路线,追求经济效益兼具产业属性的住房调控自然得到较多关注,而老龄事业因需要公共财政的巨大投入,注意力水平相对较低。这也表征着政府在市场经济体制改革中的经济责任不断中心化、社会责任不断边缘化的状况。<sup>⑮</sup>另一方面,中国文化及传统社会均强调家庭养老的重要价值,中国长期实行补缺型的社会福利制度,即由家庭或私营部门承担大多数老年人的照顾服务,政府只承担极为有限的兜底责任,作为前面两者承担照顾服务的补充。

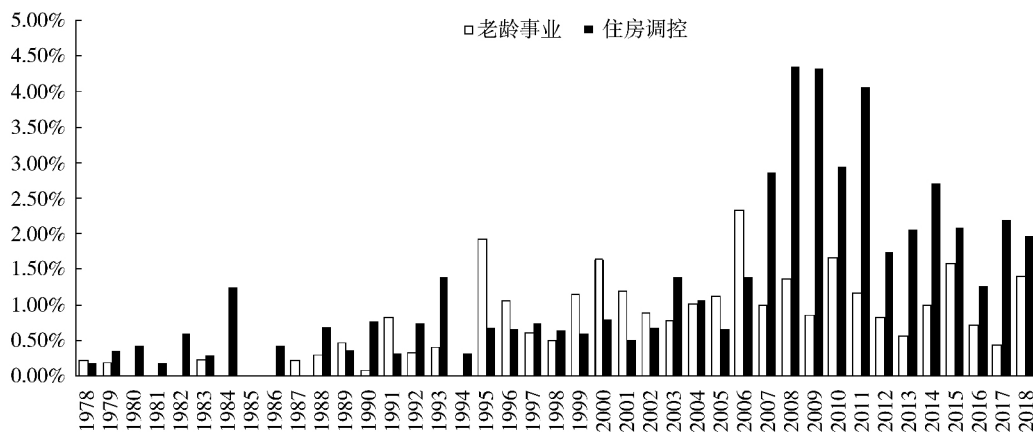


图 2 老龄事业与住房调控的注意力配置水平对比柱状图

#### 四、中央政府对老龄事业具体事务的注意力配置

本文从微观角度对老龄事业的注意力水平进行测量,将养老体系、老龄事业的具体事务划分为养老保险、养老服务、老年医疗健康等 6 类,并进行文本提取工作。<sup>⑩</sup>基于老龄事业的重要政策、事件及文献,本文将中国老龄事业发展历程划分为 1978—1993 年、1994—1999 年、2000—2008 年及 2009—2018 年四个阶段<sup>⑪</sup>,据此建立分析框架。为保证归类的科学性、准确性,在进行信度检验的基础上,我们对历年政府工作报告文本进行以句子为单位的编码归类工作,并通过计算各具体事务文字表述占该阶段总内容的文字比重,得到各个阶段各项具体事务的注意力配置比重表(见表 1)。结合各阶段老龄政策的具体变迁情况,中央政府关于老龄事业具体事务的注意力呈现以下变化轨迹。

表 1 老龄事业各具体事务的注意力配置比重表  
单位: %

年份	养老保险	养老服务	老年医疗健康	老年权益保障	养老消费	老年精神文化生活
1978—1993	64.9	14.3	20.8			
1994—1999	57.7	15.8	26.5			
2000—2008	70.8	9.9	17.9	1.4		
2009—2018	40.5	28.8	22.9	0.9	6.5	0.4

##### 1. 初步探索期(1978—1993)

1978 年至 1993 年,政府的注意力配置重心集中在养老保险、养老服务和老年医疗健康三方面,对其他事务的关注阙如。其中,政府在养老保险上的注意力配置最高,占比为 64.9%。此时养老保险变革的关键词为“去单位化”,表现为企业职工养老保险向社会统筹制度的过渡。1991 年国务院发布的《关于企业职工养老保险制度改革的决定》,标志

着养老保险社会化统筹的正式开端。到 1993 年,全国参加社会统筹的在职及离退休职工比重分别达到了 70.8% 和 81.2%<sup>⑫</sup>,社会统筹工作取得显著成果。同时,政府对养老服务的注意力配置达 14.3%。是时,福利机构改革、推进社会福利社会化成为老龄事业的主旋律,养老服务逐步成为提高机构管理水平的重要内容。<sup>⑬</sup>但其服务对象集中于弱势群体,服务仍停留在救济性质。此外,政府在老年医疗健康方面保持着较高的注意力。随着政府对医疗机构财政支持的逐步减少,1985 年国务院批转原卫生部《关于卫生工作改革若干政策问题的报告》,以“放权让利,扩大医院自主权”为导向进行改革。由此,医疗机构开始强化服务,提升运营效率,引入需方分担机制。政府还将一定的注意力配置放在加强老年人保健工作方面,表明政府对老年人健康促进及疾病预防工作有所关注。

##### 2. 改革调整期(1994—1999)

1994 年至 1999 年,政府提出以改革为重点、以人口老龄化为重要背景的老龄理念,用“老龄工作”概念统摄老龄事业发展。政府的注意力配置仍为养老保险、养老服务、老年医疗健康三个方面,关注事务种类并无增加。其中,养老保险的注意力比重比前期有所下降,但在各具体事务中仍占比最高。此时养老保险改革的关键词为“统账结合”。1993 年,党的十四届三中全会提出要推行社会统筹与个人账户结合的模式。1997 年国务院发布《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》,统一了企业缴费及个人账户的规模,并确定缴费比例。“统账结合”模式既满足了中国扩大制度覆盖面、缓解社会统筹压力的需要,又为中国市场经济发展提供

了制度保障。而此阶段养老服务对象的重点转向国有企业下岗职工。20世纪90年代初,大批国有企业职工下岗并失去经济来源,随之面临的是严峻的养老问题。政府除加快制定下岗职工养老保险转移接续方案外,还积极发动社区力量,开展就业指导工作,提供解困帮扶等服务,一定程度上缓解了结构性失业带来的养老压力。值得注意的是,此时政府在老年医疗健康方面的注意力明显提升,占比达26.5%。这一时期城镇职工统账结合的基本医疗保险试点在各地推行。1998年国务院发布《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》,正式确立了中国城镇职工医疗保险制度并明确单位和个人的共同责任。而农村医疗保障制度方面,政府仍尝试恢复和重建传统合作医疗,但因缺乏财政支持而效果欠佳。同时,政府强调保健与医疗具有同等重要的地位,倡导各级建立基层医疗保健网,做好老年人预防保健工作。这不仅有助于提升老年人整体健康水平,还缓解了中国医疗资源紧张的压力,为积极应对老龄化奠定了基础。

### 3. 快速发展期(2000—2008)

2000年至2008年,中央政府的养老理念调整为积极应对人口老龄化,老年人权益保障纳入政府政策议程。是时,养老保险的政府注意力占比升至70.8%。政府高度重视城镇养老保险的新旧制度衔接问题,扩大城镇养老保险覆盖面,提高统筹层次。2005年,国务院发布《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》,标志着政府“做实做小个人账户”的新改革取向。然而,政府对农村老龄事业的关注仍很有限,多年政府工作报告均未涉及农村养老问题,“旧农保”政策问题很多,农村养老保险改革势在必行。同时,政府开始了养老服务体系建设的积极探索。第二次全国老龄工作会议指出,要开展以居家养老为基础、社区服务为依托、机构养老为补充的中国特色养老服务体系的建设。通过加大财政投入、调动社会力量等措施,政府加快了养老机构的发展步伐。而对于机构以外的社会老人,政府通过发展社区服务提供照料护理,推动居家养老服务发展。这表明,政府除对无生活来源老人提供特殊照顾服务外,开始向养老服务普惠制转向。<sup>①</sup>在老年医疗健康方面,政策也有了一定的突破。2003年,中国开始新型农村合作医疗的探索。《关于建立新型农村合作医疗制度的意见》标志着针对农村户籍人

口的基本医疗保险制度正式建立,该意见强调建设以农村社区为单位的卫生服务体系,做好预防保健等工作。此外,政府已注意到更高层次的养老服务需求,提出了加快建设老年活动场地等要求,并开始关注老年人的合法权益与合理诉求。这些变化反映出政府注意力开始转向全面提升老年人的生活质量,体现了中国老龄事业从“经济保障”向“综合服务”的制度转型。

### 4. 全面发展期(2009—2018)

2009至2018年,老龄事业内容得到较大拓展,政府对养老保险的注意力趋于平稳,对养老服务与医疗健康的注意力显著提升。其中,政府更为关注养老保险的公平问题,主要体现在解决农村养老问题、农民工养老保险转移接续及基本养老保险并轨等方面。2009年,国务院发布《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》,标志着政府首次为农村养老保险直接提供制度支持。<sup>②</sup>2010年实施的《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》突破了养老保险因统筹层次低带来的“便携式障碍”,保护跨省及间断就业人员的养老权益。2014年《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》及2015年《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》的实施,标志着中国正式形成城镇职工基本养老保险和城乡居民基本养老保险“两个制度平台”,进入中国特色养老保险制度发展新阶段。<sup>③</sup>此外,中国政府也将注意力配置于基金可持续运营、发展商业养老保险等方面。特别是2018年国务院发布的《关于建立企业职工基本养老保险基金中央调剂制度的通知》,明确了统一职工基本养老保险政策的目标,提出建立养老保险基金中央调剂制度,体现了政府在养老保险改革中促进地域协调、统筹全局的责任定位。

在养老服务方面,除对农村留守老人、无经济来源及高龄失能老人等困难群体给予服务关怀外,政府开始大力探索普惠制、多层次的养老服务体系,养老服务的注意力比重大幅上升。2011年,国务院办公厅印发《社会养老服务体系建设的规划(2011—2015年)》,对养老服务发展做出详细部署。2013年,国务院发布《关于加快发展养老服务业的若干意见》,正式确立了以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的养老服务体系,并明确了养老服务的战略地位。与养老服务配套发展的养老消费也逐渐成

为新的经济增长点,养老家政、旅游养老、适老宜居住宅等成为新兴的消费热点。2016 年,国务院办公厅发布《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》,鼓励和扶持民间资本进入养老服务领域,发动社会力量营造“公办民营、民办公助”的氛围。这些举措既促进了养老产业发展,也为满足多元化的养老需求提供了动力。

同时,政府在老年医疗健康的注意力比重明显上升。2009 年,中国开始全面医疗改革,大幅提升和拓展城乡医疗保险的保障水平与范围,规范了经办管理程序、筹资机制等。由此,中国进入全民医保制度的发展和完善时期,形成“两纵”“三横”的制度格局。<sup>②</sup>随着人均预期寿命的延长及疾病谱系的变化,老年人医疗卫生服务需求和照料需求叠加的趋势愈加明显,迫切需要为老年人提供医疗与养老相结合的服务,因而政府对老年医疗健康的注意力重点指向“医养结合”机制,强化老年护理、生活照料及临终关怀等一体化服务体系。这高度契合了中国老龄人口众多、养护需求突出的实际情况,为中国老龄事业发展注入了新的活力。此外,全科医生及分级诊疗试点等基础医疗建设也成为政府关注的话题,在提高医疗资源效率、加强基层医疗体系建设等方面为中国老年人晚年健康保驾护航。政府还愈加关注老年人的精神文化需求及合法权益保障,并将办好老年教育纳入工作部署。以上注意力配置的变化,既反映了中国践行积极老龄化的理念,也体现出政府视野下中国老年人社会角色的转变。

## 五、结论与建议

基于注意力理论和内容分析法,本文对 1978—2018 年中央政府工作报告进行量化分析发现:长期来看,中央政府对老龄事业的注意力呈上升趋势,但总体水平偏低,具有明显的阶段性变化特征。其中,养老保险一直是政府注意力配置的重心且保持较高的配置水平;养老服务与养老消费作为老龄事业的新领域,注意力水平保持良好的上升势头;政府对老年医疗健康的注意力从内容到层次都有显著提升;政府逐渐注重老年精神及权益保护,老年人法律及社会地位有了明显的提升;政府始终对特殊群体的养老问题给予一定关注,通过各项救助措施保障他们的养老权益,体现出中国政府注重效率兼顾公平的价值理念与政策取向。综上,中央政府对老龄事

业的注意力配置呈现出三个变化趋势:一是在纵向上对老龄事业的注意力水平不断增加,表明政府在老龄事业方面从收缩职能、转移社会责任向主导、统筹、协调、化解风险转变。二是在横向上对老龄事业的注意力范围持续拓宽,表现为内容从重视经济保障扩展到提供健康、生活、娱乐等综合服务,对象从传统的照顾弱者向服务公众转型,空间从城镇拓展到农村地区等。三是政府在老龄事业的价值取向上经历了从经济效率为导向到兼顾正义公平、被动补丁式改革,再到积极建设中国特色老龄事业的战略性转变。老龄政策不再简单地停留于应急策略,而是与经济社会协调发展,这对处于人口老龄化加速期及发展模式转变期的中国意义重大。<sup>④</sup>

尽管中央政府对老龄事业的注意力水平逐年上升,关注的老龄事务种类也愈加丰富,但仍存在一些问题。整体看来,政府对老龄事业注意力水平整体偏低,不能完全适应老龄化日趋严峻的形势。具体而言,政府对老龄事业具体事务的注意力配置存在着结构性非均衡状态,表现为:其一,改革开放以来,基于中国处于社会主义初级阶段的国情,政府对于老龄事业的建设仍停留在“保基本、广覆盖”阶段,着重解决全体老年群体的基本经济生活,政府的施政重心始终指向养老保险,这与当前实现“多层次、可持续”的老龄事业发展目标尚存在不小差距。其二,养老服务虽然受到政府的持续关注,但占比仍显不足,无法满足日益增长的多层次、多元化养老服务需求。而养老消费注意力缺失或占比较低,难以为养老产业的健康发展提供必要的政策支持,与未来中国成为全球养老产业市场潜力最大的国家这一趋势不相适应。<sup>⑤</sup>其三,随着老龄化程度的加深以及积极老龄化理念的建立,超越基本生存需要、保障老年人有尊严的生活,成为未来老龄事业的发展目标。作为老龄事业重要指标之一的老年社会参与,不仅将老年人视为一种人力资源,更强调了老年参与与社会志愿服务的社会效益,关系到老龄事业可持续发展。然而,政府对老年人权益保障、精神文化生活、老年社会参与等关注相对有限甚至缺失,显然不利于上述目标的达成。其四,随着养老服务质量的到来,老龄事业必须打破养老保险、养老服务、老年医疗健康等“碎片化”状态,走向整合发展,即将老龄事业视作一项以老年人为核心、全面保障老年人身心健康、提升老年人晚年幸福指数的综合工程。

然而,老龄事业的整合发展理念暂未在政府报告中得到体现,有关老年人各项工作的安排仍较为分散。

基于上述观察,应从以下几个方面着手推进我国老龄事业的发展。其一,中央政府应继续提高老龄事业的注意力配置水平,超越传统的和现有的剩余型社会福利模式,建立政府主导下具有普惠意义的养老体系与老龄事业。其二,未来政府应当对老龄事业的具体事务注意力进行优化配置,在适当降低对养老保险的注意力配置水平的同时,将更多的注意力配置到养老产业及养老消费等领域,深化养老服务领域的“放管服”改革,为养老产业投资融资拓宽渠道,促进养老产业高质量发展,提升各项养老服务的专业性与精准性,全面提升老年人生活品质。同时,还应持续提高有关老年人权益保障、精神文化生活及社会参与的注意力配置水平,平衡各方面资金投入以充实老龄事业发展内容,并将有关整合性的老龄事业发展理念纳入中央政府的注意力视野。其三,为减少政府对老龄事业的注意力波动,应加快完善中国老龄事业的各项政策,强化管理体制建设,尽快制定我国的《社会保障法》等一系列法律法规,保证老龄事业的可持续发展。

#### 注释

- ①佟新《我国的老龄化、性别和养老政策》,《华中科技大学学报》(社会科学版)2008年第2期。②本数据源自北大法宝数据库的检索结果。③⑦文宏《中国政府推进基本公共服务的注意力测量——基于中央政府工作报告(1954—2013)的文本分析》,《吉林大学社会科学学报》2014年第2期。④王印红、李萌竹《地方政府生态环境治理注意力研究——基于30个省市政府工作报告(2006—2015)文本分析》,《中国人口·资源与环境》2017年第2期。⑤陈思

- 丞、孟庆国《领导人注意力变动机制探究——基于毛泽东年谱中2614段批示的研究》,《公共行政评论》2016年第3期。⑥⑭[美]布赖恩·琼斯《再思民主政治中的决策制定:注意力、选择和公共政策》,李丹阳译,北京大学出版社2010年,第58、23页。⑧黄萃《政策文献量化研究》,科学出版社2016年,第31—32页。⑨刘伟《内容分析法在公共管理学研究中的应用》,《中国行政管理》2014年第6期。⑩国家应对人口老龄化战略研究老龄事业发展指标体系课题组《老龄事业发展指标体系研究》,华龄出版社,2014年,第12—13页。⑪朱德米《理念与制度:新制度主义政治学的最新进展》,《国外社会科学》2007年第4期。⑫胡巍《国家角色的转变与新中国养老保障政策变迁》,《中国行政管理》2012年第6期。⑬施巍巍、罗新录《我国养老服务政策的演变与国家角色的定位——福利多元主义视角》,《理论探讨》2014年第2期。⑮李长远、张举国:《养老服务本土化中政府责任的偏差及调整》,《人口与发展》2013年第6期。⑯尽管《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》将老年人社会参与纳入老龄事业,但截至2018年,中央政府工作报告中均未提及这一事务,因此不在本研究分类提取之列。⑰阶段划分的依据是:1978—1993年中国养老保险处于探索期,并未出台正式的养老政策;1994年《中国老龄工作七年发展纲要(1994—2000年)》首次明确将老龄事业纳入经济社会发展总体规划,开始构建养老保险整体框架;2000年中国正式进入老龄化社会;2009年中国开始全面实行新农保政策,农村老龄事业开始进入实质推行的新阶段。⑱卫生软科学编辑部《我国社会保障现状》,《卫生软科学》1994年第6期。⑲董红亚《中国政府养老服务发展历程及经验启示》,《人口与发展》2010年第5期。⑳刘静《论中国养老服务的政策取向——基于养老服务政策变迁的视角》,《河北学刊》2014年第5期。㉑王婷、李放《中国养老保险政策变迁的历史逻辑思考》,《江苏社会科学》2016年第3期。㉒卢海元《制度的并轨与定型:养老保险制度中国化进入崭新阶段》,《社会保障研究》2014年第3期。㉓“两纵”是指职工医保和城乡居民基本医疗保险,“三横”是指医疗救助、基本医疗保险、商业健康保险。㉔胡湛、彭希哲《发展型福利模式下的中国养老制度安排》,《公共管理学报》2012年第3期。㉕张郅《新常态下的养老产业发展路径》,《江汉论坛》2015年第6期。

责任编辑:海玉

## Study on Attention Allocation of Chinese Government in Promoting Ageing Cause

— Based on the Contents Analysis of Central Government Work Report (1978—2018)

Wu Bin      Tang Wei

**Abstract:** Attention, as a scarce resource, represents the government's attention to specific affairs. The key to government decision-making depends on where the government focuses its attention. By analyzing the contents of the report on the work of the central government from 1978 to 2018, we can find that the allocation level of the central government's attention to the cause of ageing is increasing year by year, but the overall level is low, which is influenced by the situation structure, the concept of the government and the formulation of the national five-year plan. There is also a structural imbalance in the allocation of government attention to specific ageing issues in different periods. The government should continuously improve the overall allocation level of attention to the cause of ageing, optimize the allocation structure of attention to the specific affairs of the cause of ageing, accelerate the construction of the pension system, break the fragmentation of old-age insurance, old-age service and medical care for the elderly, and promote the integrated development of the cause of ageing. In order to reduce the fluctuation of the government's attention, we should speed up the formulation of laws and regulations such as the social security law.

**Key words:** ageing cause; attention allocation; government work report; contents analysis method