

老龄社会的复合治理体系： 对 1982-2015 年老龄政策变迁的分析^{*}

敬义嘉

[摘要] 中国的老龄社会治理发生在快速的经济与社会转型、城市化、人口流动和全球化过程中,在取得举世瞩目的成果同时也存在尚待解决的若干重大问题,这其中就包含如何构建一个整体性的老龄问题回应机制。本文结合治理理论分析老龄社会中的政府角色和相应治理机制,并以此对中国 1982-2015 年的老龄政策发展进行实证分析。分析表明,中国在老龄社会的政府治理、合作治理和自治治理上存在不同程度的发展,一个围绕政府展开的多元协同的复合治理体系正在初步形成。

[关键词] 老龄社会;复合治理;政策;政府角色

[中图分类号] D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863 (2020) 05-0063-08

老龄化是人类社会发展和进步所带来的积极现象,但由此导致的问题也不可忽视。中国在世纪之交即进入老龄化社会,形成“未富先老”局面,而且,老龄群体的规模继续增长,高龄化发展趋势明显。因此,有必要进一步反思,应该如何对老龄化的发展进行干预,形成有效回应老龄化的公共治理格局。

当前,已有研究主要是从具体的政策领域出发,分析有关政策的效果和调整方向。这些研究具有很高的质量,但尚不能从整体上反映中国对老龄化发展的治理回应,以及其中政府所承担的角色。^{[1][2]}不论是老人个体的需求,还是老龄化社会整体的需求,都在横向、纵向以及其他维度上,存在需要协调和整合的方面,也因此必须采用全局的观点来检视其已有发展和未来方向。本文将运用治理理论,从行动者及其资源出发,在理论上分析中国应对老龄社会的治理格局,以及其中关键的治理要素,并凸显政府所扮演的角色。本文的经验证据主要来自 1982 年到 2015 年的中央层面老龄化政策文件,以及一些地方的政策实践。在经验分析基础上,文章将对未来老龄社会的治理提出政策建议。

一、老龄社会的多元协同治理与政府角色

(一) 老龄化的复杂性需要相应的复合治理体系

老龄化是复杂的社会经济现象。这种复杂性体现

在以下几个方面。首先,老龄化本身是人类前所未有的发展现象,人类在代际制度、经济社会安排等方面均没有先例可循;其二,老龄化发生在人类经济社会本身加速变迁的时代,尤其是以通讯和数据技术为代表的第四次产业革命时代和全球化时代;其三是老龄化因为人类本身的进步而具有其重要性,对老人权利和社会可持续发展的强调,要求对老龄化的回应是积极的、精细的、全面的和可持续的。

中国老龄化的复杂性还包含了以上因素之外的更多因素。首先是中国的老龄化速度太快。除了现代化所带来的自然老龄化后果外,还通过高强度政策干预的形式极大削弱了老龄化所面临的生育“拉”力,迅速压低了妇女的总和生育率。^[3]这使得中国比印度提前约 40 年进入老龄社会,而后者的人口年龄结构在 70 年代初与中国类似。这种快速变化使得社会对老龄化的整体反应和调整能力受到限制。第二,中国的老龄化发生在中国社会大转型时期。这个时期中国的家庭人口结构、产业结构、城市化水平、人口流动情况和社会生活状况都发生了巨幅调整。老龄化与这些变化存在内在的相互联系和影响。第三,中国整体的发展水平与老龄化程度脱节,即通常所说的“未富先老”,这制约了中国在应对老龄化发展问题上所具有的财富和技术能力。^[4]

^{*} 基金项目:国家自然科学基金重大课题“整体性治理—应对老龄社会的公共政策和公共管理体系重构研究”(编号:71490735);国家社科基金重大项目“合作治理:国家治理体系现代化与国家责任研究”(编号:15ZDA031)

作者:敬义嘉,复旦大学全球公共政策研究院院长、国际关系与公共事务学院教授,上海 200433

与老龄化的全局性和复杂性相对应,一个好的治理格局应该是复合性的,且这种复合性的内涵是多方面的。它首先是从老龄化面临的问题和由此产生的需求出发,要求在一个相对稳定的时期内能够对这些问题和需求做出全面协调的政策回应,也要求在长期的时间范围内,能够不断地对动态性的变化和新的问题和需求做出有效回应,尽量减少政策的滞后性和短期性。老龄社会治理体系能够提供多样化的资源,包容多样化的机制,其组合能够回应问题和需求的复杂性,其调整能够回应问题和需求的变化。这样一个治理格局,往往需要一开始明确治理主体及其关系,而首要问题是谁来主导,谁来协调。因此,老龄社会的治理体系,究其本质是一个政府及其角色的问题。只有在一个优良的老龄社会治理体系格局下,才能通过推动创新来带动“新人口红利”。^[5]

(二) 老龄社会治理体系与政府角色

对老龄化以及类似的现代社会问题的治理,现代国家主要强调公共主体即政府的作用,福利国家时代到来以后更是如此。政府作为一种治理方式,优点在于其政治的权威性和资源的充沛性,但由于其等级和规则僵化、垄断、激励不足、缺乏硬约束等特征,以及在财政紧缩时代的资源短缺,也可能导致政府失灵。^{[6][7]} 上个世纪 90 年代以来,“更多的治理”和“更少的政府”成为改革公共部门的一个重要取向。治理的基本取向是要强调政府的引领性作用和托底性义务,力争成为社会发展的中枢,将各方面的资源和机制衔接、协调和融合起来。其中,最为关键的是引入外部的经济资本和社会资本,弥补政府在资源、信息、能力、生产力乃至合法性上的不足,形成复合的治理体系,将政治与行政资源、市场资源和社会资源有机整合,形成应对特定问题的全方位行动体系。^{[8][9]} 同时,政府本身的治理方式也需要经历重要的调整,要将其他部门的有效机制引入到政府治理过程中,即公共部门改革本身构成了跨部门合作的基础。

因此,在老龄社会的治理体系构建上,以政府角色为转移,存在如表 1 所示的基本治理模式。^[10] 理论上,它包括政府治理、自治理、合作设置三种模式,现实中,政府在不同的治理模式中均扮演了重要的角色。

表 1 老龄社会治理的基本模式

	治理资源的来源	政府的角色
政府治理	源自国家及其机构	实现公共部门体系内政策与管理的统筹协调。
合作治理	源自国家、非国家组织、混合组织	运用多种协调机制,调动和实现多部门合作。
自治理	源自非国家的组织	通过引育、扶持、监督和问责,鼓励民间社会对问题的自我解决。
元治理	源自国家、非国家组织、混合组织	对三种基本治理模式进行协调配合,在问题、需要和治理模式之间进行组合。

资料来源:作者自制。

中国政府在老龄社会治理体系的构建中一直承担核心的角色。在 1980 年代,老龄化程度较低,经济社

会体制改革刚刚启动,老龄治理问题主要集中在对国有单位离退休人员的安排和社会保障体系的建立。政府一方面仍然是几乎唯一的老龄化治理主体,一方面因为经济社会体制改革而相对缩减了其社会职能。在 1990 年代,市场主体的逐步成熟,公私伙伴关系和民营化的发展,使得走市场道路解决老龄问题成为一个思路,社会化养老等实践开始萌生。我国在 1999 年正式成立的全国老龄工作委员会,作为国务院议事协调机构,承担了老龄政策问题的统筹规划和协调推进工作,是老龄社会治理体系化建设的重要工作机制。到本世纪,随着国家社会职能的再认识与“和谐社会”理念的提出,以及财政收入的较快增长和社会组织的较快发展,通过政社合作来应对老龄问题得到认可和发展,养老资源和服务供给得到强化。最近十年,随着国家治理体系与治理能力现代化成为公共治理的改革核心,政府在老龄治理上的顶层设计、总体布局、统筹安排和协调推进等功能得到进一步增强。

二、研究问题、数据与方法

从应对老龄社会的治理体系建设的角度出发,本文将检验政府治理、合作治理和自治理等治理模式在中国的实际发育情况,并初步探索复合治理体系(元治理)的发育状况。为此本文从时序角度出发,大致以自然十年为期间,分析从 1982 年到 2015 的老龄社会治理发展历程,即大约按照四个不完全相等的阶段进行时序分析。文章的数据主要来自 1982 年至 2015 年间中央政府及其组成部门发布的涉及老龄问题的规范性政策文件。研究将对这些政策文本进行分析。政策文本是政策的档案化和物质载体。政策文本的行文方式、话语逻辑、用词等都能够表明政策的变迁历程和演化逻辑,政策文本的外在表现形式如数量、发布主体等也能从侧面表明政策的变迁和治理的演进。

本文最终确定 1982-2015 年之间的 1293 份有关老龄政策文本作为分析对象。以 1982 年为起点,主要是因为“82 宪法”的颁布,其中明确规定“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。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业”,这为保障老年人权益提供了基本法律依据。同年,我国成立了中国老龄问题全国委员会,是由政府部门、群众团体、科研机构 and 新闻单位联合组成的社会团体,负责对中国老龄问题进行调查研究、综合规划、组织协调和督促检查,并参加有关老龄问题的国际性和地区性专题会议,开展多边或双边技术援助和技术合作。因此,从基本法律结构和治理架构看,1982 年为我国老龄政策发展的重要节点。图 1 显示了 1982 年以来各年出台政策文件的数量变化。

本文的主要分析方法是在对历年中央层面出台的政策文件进行编码的基础上,就各时期的特征进行时序分析,从而对老龄社会治理体系的情况和变化进行

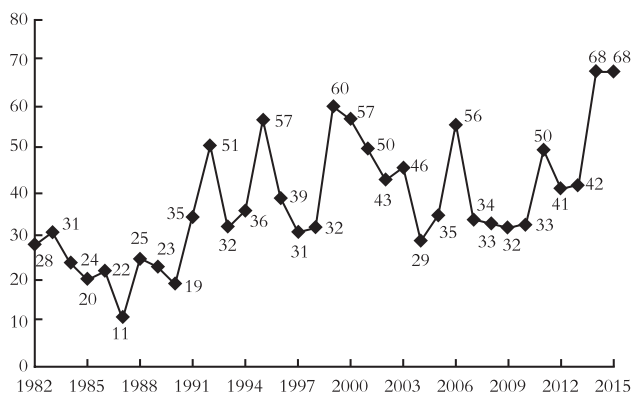


图1 历年发布的老龄政策数量(1982-2015年)

资料来源:作者自制。

分析总结。在时期划分上,主要以各自然十年为分,即1982-1989年、1990-1999年、2000-2009年以及2010-2015年。在运用中央政策文件的同时,本文也将利用一些其他数据进行补充分析。

三、研究发现

(一)政府治理的发展与演进

老龄问题的政府治理是以政府为主体所进行的政策制定与实施。1982年以来的老龄政策发展,反映出政府在老龄问题上治理介入的深度和广度不断扩展,也反映出老龄问题的复杂性和严峻性不断增加。

1. 政府治理的强度不断提升

政府出台的老龄政策的数量在一定程度上反映了对老龄问题的重视程度和投入强度。自进入90年代以来,政府年出台政策的数量一直处在高位,在1999年我国正式进入老龄社会后,更是出现了一个高峰。在本文数据范围的最后两年即2014-2015年,则达到峰值(68个)。从4个时段看,出台政策数量总量持续增长,年平均出台政策数量也在增长(见表2)。其中,从90年代开始,专门针对老龄人口的政策数量在老龄政策中的比例有所下降,这反映了老龄问题在不同政府事务中出现的弥散趋势,即不同部门在制定其政策时,会考虑政策与老龄问题的交集,并在政策中包含相关的规定。

表2 老龄政策文件的数量与类别(1982-2015年)

	总数	老龄政策	涉老政策	老龄政策占比
1982-1989	184	108	76	59%
1990-1999	392	269	123	69%
2000-2009	415	193	222	47%
2010-2015	302	135	167	45%
总计	1293	705	588	55%

资料来源:作者自制。

注:表中老龄政策指专门针对老龄问题出台的政策;涉老政策指非专门针对老龄问题,但在政策中有直接涉及老龄问题的内容和规定。

在出台的政策文件形式上,包括党的文件、法律、行政法规、国务院规范性文件、部门规范性文件、部门规章和司法文件等,表明了政策来源的多元性(见表3)。特别值得注意的是,国务院层面的政策制定增长较快,国务院规范性文件的数量增长较快。政策的数量主体是部门规范性文件和国务院规范性文件。

表3 老龄政策文件的形式(1982-2015年)

	1982-1989	1990-1999	2000-2009	2010-2015	合计
党的文件	34	33	20	6	63
法律	4	6	7	3	54
行政法规	0	2	14	8	24
国务院规范性文件	38	45	101	119	265
部门规范性文件	108	303	249	151	811
部门规章	0	2	7	9	52
司法文件	0	1	3	1	5
其他	0	0	14	5	19
总计	184	392	415	302	1293

资料来源:作者自制。

2. 政府治理的领域不断扩展和变迁

老龄化带来多方面的问题和需求,相应的政策投入领域也是繁多的。表4归纳了15类老龄政策领域及其时序分布。整体看,养老保险、离退休干部事务和养老服务是三个最主要的政策领域,分别占政策总数的35.7%、27.2%和11.8%,总占比达74.7%。具体来看,各时段的政策重点出现了明显的变化。1980年代有61.4%的政策均为离退休老干部事务,反映了在计划经济体制向市场经济体制转型的初期,对老干部福利待遇的维护是老龄政策的核心,具有政治稳定的重要意义。随着经济市场化的推进和单位制的逐步解体,以及人口流动的大幅增加,社会化的养老保险在1990年代成为老龄政策的新重心,数量占比接近一半。该阶段离退休老干部事务的政策占比仍然接近40%,一方面说明了其持续的重要性,一方面也是因为相关政策往往比较具体,导致其数量较多。到本世纪第一个10年,养老保险成为无可比拟的重心,老干部事务的重要性有所降低。2010年以来,形势再次发生变化,养老服务崛起成为最重要的政策领域(32.78%),占比略微超过了养老保险(31.46%),而此时老干部事务的政策增长已经微不足道。

表4 老龄政策的政策领域分布(1982-2015年)

	1982-1989	1990-1999	2000-2009	2010-2015	总计
参与社会发展	15 (8.2%)	4 (1.0%)	8 (1.9%)	7 (2.32%)	34 (3%)
法律责任	0 (0%)	6 (1.5%)	11 (2.7%)	5 (1.66%)	22 (2%)
计划生育	0 (0%)	0 (0%)	3 (0.7%)	1 (0.33%)	4 (0.3%)
家庭责任	0 (0%)	0 (0%)	2 (0.5%)	2 (0.66%)	4 (0.3%)
离退休老干部事务	113 (61.4%)	149 (38%)	78 (18.8%)	12 (3.97%)	352 (27.2%)
历史遗留问题	2 (1.1%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	2 (0.2%)
社会救助与优待	2 (1.1%)	5 (1.3%)	14 (3.4%)	17 (5.63%)	38 (2.9%)
文体服务	2 (1.1%)	6 (1.5%)	9 (2.2%)	7 (2.32%)	24 (1.9%)
养老保险	13 (7.1%)	184 (46.9%)	170 (41%)	95 (31.46%)	462 (35.7%)
养老服务	1 (0.5%)	6 (1.5%)	47 (11.3%)	99 (32.78%)	153 (11.8%)
医疗保健	12 (6.5%)	9 (2.3%)	31 (7.5%)	18 (5.96%)	70 (5.4%)
宜居环境	0 (0%)	2 (0.5%)	9 (2.2%)	3 (0.99%)	14 (1.1%)
优抚	19 (10.3%)	11 (2.8%)	5 (1.2%)	1 (0.33%)	36 (2.8%)
综合	5 (2.1%)	7 (1.8%)	23 (5.5%)	24 (7.95%)	59 (4.6%)
其他	0 (0%)	3 (0.8%)	5 (1.2%)	11 (3.64%)	19 (1.5%)
总计	184	392	415	302	1293

资料来源:作者自制。

因此,整体而言,老龄社会的治理发生了如下几个主要变化。首先,老龄政策从特惠走向普惠。即从人口中占据非常少数数的老干部,扩展到面向人口中占绝大多数的一般老龄人口。第二,从行政方案走向社会方案。针对老干部的政策措施主要是行政与财政手段,而养老保险引入了社会保险的模式。第三,从经济保障走向服务供给。养老保险主要是聚焦老有所养中的经济收入来源问题,在该问题逐步得到制度保障的发展形势下,优质、可靠、安全的老年服务逐渐吸引了更多的政策关注。

3. 政府治理的协调性不断提高

老年需求多样化且相互关联。老龄问题的整体性特征往往由于政府部门的职能分工边界而无法得到回应。基于此,部门间合作在老龄政策的制定和实施上具有很强的重要性。为此,本文对 1982-2015 年有关政策的发布部门进行了统计,该信息既能揭示老龄政策的核心部门,也能够反映出老龄政策在部门间的交叉和协调(见表 5)。

根据表 5 的统计,共有 75 个部门作为第一或唯一政策发布机关,制定和发布了 1293 个政策;包含以上部门,总共有 115 个部门参与制定和发布了这些政策。国务院(包含国务院办公厅)是最为活跃的政策制定者,作为第一部门制定了 330 项政策,往下是民政部等部门。人力资源和社会保障系统(包含劳动和社会保障部、劳动部、劳动人事部、人事部和人力资源和社会保障部)整体作为第一部门制定政策最多,为 348 项。财政部是 66 项政策的第一政策制定部门,并因其横向职能,是除国务院外进入政策制定最多的部门(248 项)。

表 6 从政策的发布单位数量来看部门间的协作。在 1982 年到 2015 年期间的 1293 个政策中,有 389 项(占 30%)政策是由两个及以上部门联合制定和发布的,表明老龄政策有相当数量都是在部门间的讨论和协作过程中产生的。此外,全国人大、中共中央(含办公厅)和国务院(含办公厅)分别单独发布了 20、14 和 301 个政策文件,这些党和国家机构本身都是全面的政策制定和协调部门。从 4 个时期来看,并没有明显的差异,但较多部门比如 10 个及以上部门作为政策发布机构的情况,在 90 年代后才出现。

此外,老龄政策的跨部门协调还特别体现在于 1999 年成立的全国老龄工作委员会。作为国务院议事协调机构,全国老龄委的一个关键职责是对涉老问题进行多部门协调。通常,全国老龄委由一位国务院副总理任主任,并由若干部级单位的副职领导作为成员,办公室设在民政部(自 2018 年设在国家卫生健康委)。全国老龄委的工作机制和结构实质上是一种内嵌在行政体系内的政策网络,可以更直观地反映在老龄事务上的政府内协调情况。根据 1999 年《国务院关于成立全国老龄工作委员会的通知》,以及在 2003 年、2008 年

表 5 老龄政策的发布部门及其频次

发布机构中的第一部门	计数	第一和非第一部门	计数
国务院(含办公厅)	330	国务院(含办公厅)	374
民政部	170	财政部	248
劳动和社会保障部	142	民政部	240
财政部	66	劳动和社会保障部	165
劳动部	65	人事部	109
中共中央组织部	57	劳动部	80
人事部	55	人力资源和社会保障部	71
人力资源和社会保障部	54	全国老龄工作委员会	65
中共中央(含办公厅)	49	中共中央组织部	62
全国老龄工作委员会	40	卫生部	51
劳动人事部	32	中共中央(含办公厅)	51
卫生部	31	劳动人事部	48
全国人大	20	解放军总政治部	44
中国保险监督管理委员会	12	解放军总后勤部	28
国家卫生和计划生育委员会	10	国家发展和改革委员会	25
建设部	10	国家税务总局	24
煤炭工业部	10	建设部	22
国家发展和改革委员会	9	全国人大	20
最高人民法院	8	中央军事委员会	20
国家税务总局	7	国家卫生和计划生育委员会	17
国家体育总局	7	中国保险监督管理委员会	17
文化部	7	中华全国总工会	17
邮电部	5	教育部	16
中国人民银行	5	文化部	16
交通部	4	中华全国妇女联合会	13
司法部	4	公安部	12
住房和城乡建设部	4	中国残联	12
中国残联	4	中国人民银行	11
国务院侨务办公室	4	国家体育总局	11
国家教育委员会	3	煤炭工业部	10
教育部	3	司法部	10
能源部	3	共青团中央	10
商务部	3	国务院侨务办公室	10
水利部	3	解放军总参谋部	9
中共中央宣传部	3	中共中央宣传部	9
解放军总政治部	3	住房和城乡建设部	8
国家机关事务管理局	3	最高人民法院	8
全国妇联等 11 个部门	2	商务部等 5 个部门	7
农业部等 26 个部门	1	科技部等 3 个部门	6
		邮电部等 7 个部门	5
		监察部等 6 个部门	4
		中国老龄协会等 12 个部门	3
		国家审计署等 14 个部门	2
		国家人事局等 31 个部门	1
总计频次	1293		2170

资料来源:作者自制。

注:本表中的部门存在于 1982-2015 年期间,采用其在有关政策发布时的原始机构名。这些部门因该时期内的机构改革可能存在前后传承、部分重叠等关系。

和 2018 年下发的《国务院办公厅关于调整全国老龄工作委员会组成人员的通知》,图 2 显示了全国老龄委的网络治理结构。居中的 4 个方块代表了 4 个时期的全国老龄委,圆圈是其组成部门,三角形是组成部门中的全国老龄委办公室所设在的部门。从图 2 可以看出,

表6 部门联合发布政策的情况(1982-2015年)

政策发布的 部门数	1982- 1989	1990- 1999	2000- 2009	2010- 2015	总计
1	128	249	294	233	904
2	51	65	62	35	213
3	10	25	28	10	73
4	10	17	16	7	50
5	3	9	5	8	25
6	0	2	0	1	3
7	0	1	1	1	3
9	1	0	2	2	5
10	0	3	4	3	10
11	0	1	1	0	2
16	0	0	0	1	1
17	0	1	1	0	2
19	0	0	0	1	1
21	0	0	1	0	1
总计	203	373	415	302	1293

资料来源:作者自制。

全国老龄委结构相对稳定,成员数量持续增长。虽然该图显示在 2018 年的改革中,有相当数量的部门首次进入全国老龄委(见图右侧),但其中相当部分是发生了更名的原成员单位。

总的来看,4个时期中,全国老龄委的组成部门逐渐增加,分别为22、26、28、31,包含国务院组成部门、国务院直属机构、国务院直属事业单位,也包括党的机构和群团组织,组织结构对应了老龄事务的多元性和复杂性。全国老龄委的组成部门相当稳定,很多“退出”的情况,主要是由于部门调整尤其大部制改革所致,例如文化部和旅游局均不在2018年组成部门之列,但实际是被新设立的文化部和旅游部所替代。这些动态变化主要反映了两方面发展。首先,政府对老龄化社会治理复杂性的认知不断增强,因此不断引入新的部门进

入到该政策网络中,以期获得对政策的全面协调和同步推进。第二,全国老龄委办公室长期设在民政部,但2018年改设在新成立的卫生健康委,同时卫生健康委内设老龄健康司。这个变化反映出国家目前在老龄工作上的重点,已经由以前的社会保险和社会福利转向老年人的医疗和健康。

（二）合作治理的发展与演进

老龄事务的合作治理涉及老龄政策的决策和执行等多个方面。基于我国政治体制的基本特征和发展阶段,当前在该领域的合作治理主要体现在政策的执行和操作领域。所谓合作治理,主要是在涉及老龄问题的各方面事务,政府有组织有步骤地引入市场经济组织和社会服务组织,使其参与相关服务的提供和事务的解决,以改变从计划经济延续下来的对政府和家庭的集中依赖。

老龄领域对外部组织和能力的引入历史较短,从九十年代才逐步开始,主要是引入社会力量进入到为老年人提供养护、康复、托管等服务的福利性、非营利性的老年服务机构的设立和运营中,包括老年社会福利院、敬老院、养老院、老年服务中心、老年公寓等,以缓解老年服务机构供不应求的局面。在一些地方实践的基础上,民政部在1999年颁布实施了《社会福利机构管理暂行办法》,开始系统性地引入社会力量兴办老年服务机构。2000年财政部、国家税务总局发布了《关于对老年服务机构有关税收政策问题的通知》,这些老年服务机构获得了减免税以及捐赠税前抵扣的待遇。

此后,引入社会力量的一个重心始终是兴办老年机构以及相关老年服务业和老年产业。例如 2005 年民政部颁行的《关于支持社会力量兴办社会福利机构

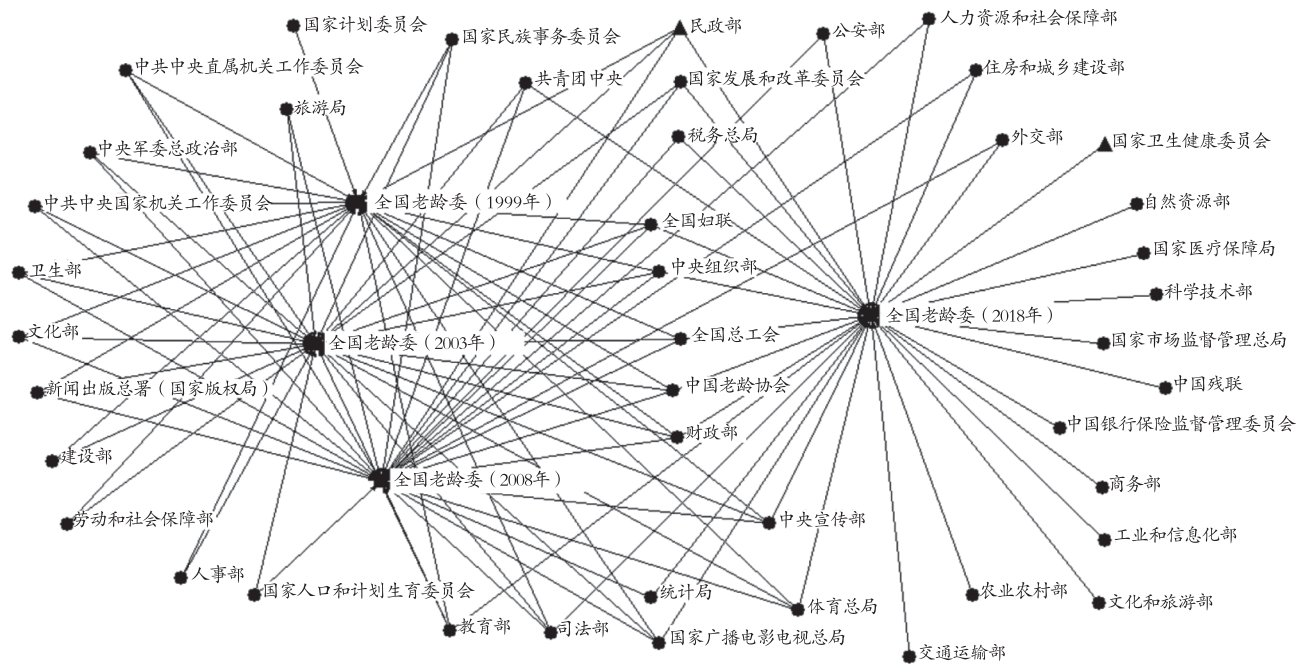


图2 全国老龄工作委员会的网络治理结构(1999年、2003年、2008年、2018年)

资料来源:作者自制。

注:本图中的不同时期部门,因机构改革可能存在前后传承的关系。

的意见》和2010年国务院下发的《关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》等。2012年民政部出台《关于鼓励和引导民间资本进入养老服务领域的实施意见》，鼓励民间资本参与居家和社区养老服务、举办养老机构或服务设施、参与提供基本养老服务、以及参与养老产业发展。政府和市场主体的公私伙伴关系合作模式（PPP）得到提倡和推广。

近年来，政府购买老年服务是另外一个主要发展趋势。2007年国务院下发《关于加快发展服务业的若干意见》，提出积极培育和发展居家养老服务组织，按照政府职能转变以及与企业、事业、社团分离的原则，居家养老服务中能够与政府剥离的服务职能都要尽可能交给社会组织和非营利机构，以及市场和企业。此后，购买老年服务在各地得到较为广泛的采纳。2011年国务院办公厅《关于印发社会养老服务体系建设规划（2011—2015年）的通知》，要求开放社会养老服务市场，采取公建民营、民办公助、政府购买服务、补助贴息等多种模式，引导和支持社会力量兴办各类养老服务设施。在2013年《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》颁发后，2014年财政部等联合下发《关于做好政府购买养老服务工作的通知》，确立了购买养老服务的工作框架。

社会组织在老龄公共与社会事务治理中的参与也不断深化。2004年，党的十六届四中全会通过提出建立健全“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理格局；十九大报告更指出要“打造共建共治共享的社会治理格局”，形成“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制”。社会组织在反映老年诉求、维护老年权利、调解老年纠纷、推动老年社区参与，从而全面促进积极老龄化上的治理性角色得到了充分的认可。

顶层框架的逐步完善对基层实践起到了引领和保障作用。上海市作为政府购买公共服务领域的探路者，相关实践一直走在全国前列。1996年，上海市浦东新区政府通过购买服务，由上海基督教青年会运营“罗山会馆”，开创了上海市“政府主导、各方协作、社团管理、市民参与”的社区服务新模式。2000年，上海市率先在机构养老方面鼓励社会力量进入，对民办养老院的床位给予开办和运营补贴。以老年机构和服务的合作提供为重要抓手，上海市在2005年提出“9073”的养老格局，即到2010年实现7%的老年人享受居家养老服务，3%的老年人实现机构养老，该模式为各地所纷纷效仿。

2009年5月，在政府购买社会服务实践基础上，上海市推进政府购买社会服务的升级版建设，拨出3500万福彩公益金，在安老、扶幼、济困、助残等福彩公益金支持的社会服务领域，采取公开、透明和竞争性的方式进行社区公益服务项目招投标试点。表7总结了2009—2014年间该项目中的养老项目的情况。

表7 上海市社区公益服务招投标工作中的养老项目情况
(2009—2014年)

年份	合同数量	投标数量	平均合同价格(元)	总成本节约(元)	总成本节约率
2009—2010	61	196	409367	1567807	5.91%
2011—2012	78	218	423190	1233689	3.60%
2012—2013	91	192	471492	1631612	3.66%
2013—2014	88	157	430906	993494	2.55%
总计	318	711	436496	5426602	3.91%

资料来源：根据上海市社区服务中心的档案资料自制。

注：2010—2011年该项目暂停实施。

通过引入外部的服务生产者，以合作方式提供服务，政府转变为服务的界定者、供给者和监督者，而把直接提供服务的过程交给合同商，利用其运营能力优势，实现更好的服务提供。这种水平的合作模式与传统的政府提供模式相比，通过充分利用市场竞争下的优胜劣汰机制和老年服务所需要的各种复杂服务能力，有可能取得更好的服务效果。研究发现，以引入运作性资源为核心的购买服务，可能会导向权力分享和共同决策，即狭义的合作治理。^[11]通过催生政府与外部组织的信任关系、培育外部组织的治理资源与能力、在合作者之间形成相互问责和共同问责的制度创新，购买服务为制度化的共同决策和治理创造条件（见图3）；但购买服务与合作治理之间并非总是相互促进的关系，也存在负反馈的回路。^[12]

（三）自治理的发展与演进

自治理是指主要由非国家的组织所实现的公共服务提供和社会事务治理，它是对国家治理的补充。自治理发展的程度受到多方面因素的影响，例如国家财政的能力、国家和地方的文化传统、自治理组织的发育程度等。从我国的情况来看，老龄事务的自治理发展存在有利和不利的条件。包括国家财政能力在内的国家能力的增强，既提高了国家参与和干预老龄事务的主动性，也带来公民对国家在养老服务提供上的更多期望；但是从整体来看，与老龄化的急速发展和由此产生的治理需要相比，国家能力尚有很大不足。虽然社会组织、公益文化等得到更多认可，“大政府”的文化传统仍占主导。近年来老年社团组织和服务机构增长速度很快，但其往往对政府有较大依赖性，社会与社区联结性差，在业务发展和专业性追求上缺乏激励，公益性特征不明显。这些因素都使得在自治理的需求和供给上还存在很大的缺口。

当前，推进老龄事务自治理的首要任务是要培育

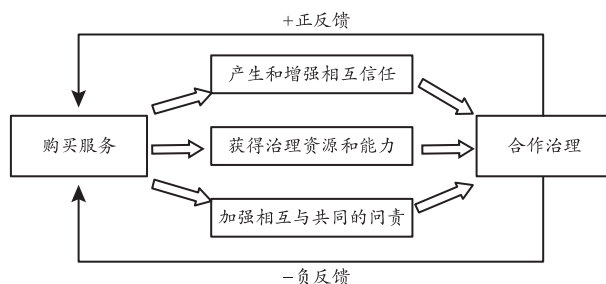


图3 购买服务和合作治理的动态关系

老龄组织及其领导和管理人才,使他们能够独立或在政府协助下解决社区和社会中存在的各类老龄事务,并提供公益性的老年服务。在推动老龄社会组织发展上,行政手段和市场手段各有其优劣,也都得到了应用。通过行政手段促进社会组织发展的方法是迅速和可控的,但这种方法也会造成政府的过度干预以及社会组织发展活力的不足。因此,行政手段往往被准行政手段所替代。例如,上海市静安区社会组织联合会是一个枢纽型社会组织,受静安区民政局领导,下辖静安区内五个街道的社会组织联合会以及区内的文化、教育、养老等不同领域的联合会,形成“5+X”的结构,为当地社会组织提供一系列支持和服务,包括组织孵化、注册协助、能力建设、培训服务、信息交流、宣传推广、网络建设和资源共享等。截至2016年1月底,全区共有980家社会组织,比2012年增长140%,其中5A级组织19家、4A级46家、3A级86家,主要分布于社会服务、教育、体育、文化、工商服务业、科学研究、卫生等领域。这些组织成为参与社会治理、促进社会和谐的一支重要力量。此外,以柏万青志愿者工作室为代表的一些老年社会组织在当地乃至全国都享有很高的知名度。

市场和准市场手段的采纳为社会组织的发展提供了更大的灵活性、参与性和自主性。一个特别的范例是公益创投的兴起。上海市民政局在2009年首先启动了公益创投项目,目标是对初创期的社会组织提供发展支持。公益创投是发源于西方的基于市场的社会创新模式。尽管该项目由上海市民政局资助,但整个运营管理过程都交给了恩派公益组织发展中心,后者是一个相当草根化和专业化的社会组织。在首年项目期间,恩派通过规范程序,为57个社会组织提供了总计1000万元的资助,这些组织中的相当部分从事老年方面的服务,例如上海新途社区健康促进社。公益创投模式随后在全国扩散,深圳、广州、东莞、昆山等很多地方均采纳该模式来培育社会组织。

由于我国长期以来严格的社会管理体系,包括基层广泛存在的街居体制,在扩展老龄社会自治理的同时,必须要解决其与现有社会管理体制之间的零和博弈问题。因此自治理的发展只能是渐进推进的,其整体方向是与国家的高度协调和配合。

(四)元治理的初步格局形成

当政府治理、合作治理和自治理以有机方式形成互补和配合时,就形成了元治理的局面。本研究利用老龄政策中所运用的政策工具,分析老龄事务治理中的元治理格局。结合我国老龄政策的实际发展情况,依据政策实施主体以及机制的差异,养老政策工具划分为“行政工具”、“准行政工具”、“市场工具”和“社会工具”四种类别(见表8)。“行政工具”是指政府直接提供服务或进行规制,治理资源主要来自政府,如提供补贴、设定标准和发布规定等;“准行政工具”较“行政工具”而言,其强制性较弱,政府主要是提供信息和资

源,并对市场和社会开放,如购买服务等;“市场工具”是引入市场资源和机制,例如由私人公司提供商业保险等;“社会工具”则是指个人、家庭、社会组织 and 社区主体开展老龄事务治理并提供服务。

表8反映了政府在推动老龄问题元治理中的积极角色,即政府积极地就不同老龄事务配置相应的政策工具,从而推动不同类型治理资源的进入和治理模式的采纳。此外,同一项政策可能会使用一种以上的政策工具,通过政策工具的搭配,形成不同治理资源与模式的搭配。表9清晰地显示出,随着时间推移,“行政工具”的使用呈下降趋势,并在2010年后不再是政策工具的主体;而“准行政工具”、“市场工具”和“社会工具”的应用则不断增加,已经从“行政工具”的补充成为政策工具在数量上的主体。

表8 老龄政策中的政策工具分类和示例

工具类别	部分细类	示例
行政工具	提供补贴	对城镇贫困残疾人个体户缴纳基本养老保险费给予适当补贴
	设定标准	农村养老保险个人账户利息和退保计息标准
	发布规定	要求企业和个人缴纳的养老保险费,转入社会保险管理机构在银行开设的“养老保险基金专户”
准市场工具	提供信息	全面抓好宣传贯彻《老年人权益保障法》工作
	购买服务	通过市场化方式,把适合的老年人照顾服务项目交由具备条件的社会组织和企业承担
市场工具	商业保险	推动商业保险机构提供企业(职业)年金计划等产品和服务
社会工具	家庭支持	提倡、鼓励家庭成员与老年人共同生活或者就近居住
	社会组织参与	放宽外商独资举办非营利性养老机构的民办非企业单位准入
	社区协同	鼓励和引导单位、社区(村)、家庭和个人行动起来,形成政府积极主导、社会广泛动员、人人尽责尽力的良好局面

表9 老龄政策中的政策工具使用(1982-2015年)

	行政工具	准行政工具	市场工具	社会工具
1982-1989	180 (96.3%)	4 (2.1%)	1 (0.5%)	2 (1.1%)
1990-1999	339 (76.0%)	94 (21.1%)	1 (0.2%)	12 (2.7%)
2000-2009	314 (58.6%)	154 (28.7%)	20 (3.7%)	48 (9.0%)
2010-2015	163 (38.1%)	142 (33.2%)	52 (12.1%)	71 (16.6%)
总计	996 (62.4%)	394 (24.7%)	74 (4.6%)	133 (8.3%)

资料来源:作者自制。

表10显示了对政策工具的复合使用。如果一项政策仅使用了一种政策工具,我们将其定义为单一性政策,而将使用了两种及以上政策工具定义为复合性政策。该表显示,单一性政策始终是我国老龄政策的主体,但比例逐渐下降;复合性政策则逐步增加。

表10 老龄政策中的单一性和复合性政策(1982-2015年)

	单一性政策	复合性政策	总计
1982-1989	179 (97.8%)	4 (2.2%)	183
1990-1999	339 (86.3%)	54 (13.7%)	393
2000-2009	312 (75.2%)	103 (25.8%)	415
2010-2015	207 (68.5%)	95 (31.5%)	302
总计	1037 (80.2%)	256 (19.8%)	1293

资料来源:作者自制。

对政策工具的分析显示,我国老龄政策中存在明显的元治理思维,且不断根据经济社会发展的实际情

况进行动态调整。政府是老龄事务元治理的动力基础和理性核心。

四、总结与展望

本文通过政策文本,对1982年以来中国老龄治理体制的发展和现状进行了分析总结。中国的老龄问题、政府职能与结构、以及政府、市场和社会关系等与西方存在显著不同,因此在治理格局上,虽然理论和现实上均存在政府治理、合作治理和自治治理等不同形态,但其各自的发育程度和相互关系,与西方社会都有较大差异。整体来看,政府治理仍然是当前老龄社会治理的核心,并且仍然在经历大幅调整和完善,以实现老龄治理的现代化。政府仍然是应对老龄化的关键力量,其工作重点逐步转向老年健康和养老服务等领域。合作治理则迅速成长,正成为政府在新时代实现其老龄职能的关键抓手,但主要是在政策实施阶段和服务生产层面,外部组织尚缺乏足够的专业能力和政治地位来构建深层次的合作治理格局。自治治理作为政府治理的一种替代模式,尚缺乏成熟的制度支撑和稳定的资源来源,但其社会合法性正在潜滋暗长中。元治理作为一种对老龄事务的全面均衡治理,以政府为协调中枢,正在发挥基础性作用。

对老龄治理体制的分析表明,为了促进所谓的“善治”,对所谓“更少或更小的政府”必须正确地理解。“更少或更小的政府”是一个动态的调整和平衡,政府可能在直接的操作运营领域有序退出,但在政策制定和资源供给上,仍然承担主要的甚至扩大的责任。“善政”是“善治”的前提。今后老龄社会的治理,需要的是一个“更强的政府”,能够顺意老龄社会需要,主动调整治理架构,丰富治理模式,从而形成不同治理主体同步发展和协同合作的良性治理格局。⑤

(感谢肖丹、任媛媛、曹佳、杜紫弦协助进行数据收集和處理。)

〔参考文献〕

- [1] 彭希哲,胡湛.公共政策视角下的中国人口老龄化[J].中国社会科学,2011(3).
- [2] 胡湛,彭希哲.应对中国人口老龄化的治理选择[J].中国社会科学,2018(12).
- [3] 郭志刚.六普结果表明以往人口估计和预测严重失误[J].中国人口科学,2011(6).
- [4] 田雪原.人口老龄化与“中等收入陷阱”[M].北京:社会科学文献出版社,2013.
- [5] 厉以宁.中国道路与人口老龄化[M].北京:商务印书馆,2018.
- [6] Tullock, Gordon. *The Politics of Bureaucracy*. Washington, DC: Public Affairs Press, 1965.
- [7] Osborne, David and Ted Gaebler. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirits Transforming the Public Sector*. Boston, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company Inc, 1992.
- [8] Putnam, Robert. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, N.J: Princeton University Press, 1994.
- [9] Savas, E.S. *Privatization and Public-Private Partnerships*. New York: Chatham House, 2000.
- [10] 敬义嘉.合作治理——再造公共服务的逻辑[M].上海:天津人民出版社,2009.
- [11] 敬义嘉.从购买服务到合作治理——政社合作的形态与发展[J].中国行政管理,2014(7).
- [12] Jing, Yijia, Yefei Hu. From Service Contracting to Collaborative Governance: Evolution of Government-Nonprofit Relations. *Public Administration and Development*. 2017, 37(3).

(责任编辑 高山)

The Integrated Governance System of Ageing Society: An Analysis of the Evolution in Ageing Policies from 1982 to 2015

Jing Yijia

[Abstract] China's ageing society governance has occurred in a process of rapid economic and social transformation, urbanization, population movement, and globalization. While achieving world-renowned results, there are also several major issues in search of solutions, including how to build a holistic response system for ageing issues. This article makes use of governance theories to analyze the roles of government and the corresponding governance mechanisms in an ageing society, and then develops an empirical analysis of China's ageing policies from 1982 to 2015. The analysis shows that China has varying degrees of development in government governance, collaborative governance, and self-governance in its ageing issues, and an integrated governance system around the government is taking shape.

[Keywords] ageing society, integrated governance system, policy, role of government

[Author] Jing Yijia is Dean of the Institute for Global Public Policy, Professor at School of International Relations & Public Affairs, Fudan University. Shanghai 200433