

# “党领共责”与有效农村养老服务的主体关系： 基于县、村两级书记访谈的定性比较分析

宁学斯<sup>1</sup>, 胡颖廉<sup>2</sup>

- (1. 内蒙古大学公共管理学院, 内蒙古 呼和浩特 010070;
2. 中央党校(国家行政学院)社会和生态文明教研部, 北京 100089)

**摘要:** 围绕有效农村养老服务中的政府责任, 基于全国 30 位县级党委书记和 78 位村党组织书记的访谈材料, 采用清晰集定性比较分析(csQCA)方法, 探讨各主体相互关系。区别于西方福利治理的分权和水平互动, 我国有效农村养老服务呈现“党领共责”特征。研究显示: 在县、村两级书记案例中, 党建引领和邻里互助分别是唯一的单因素必要条件, 由此形成党领协同、多元共责、兜底互助 3 个养老服务类型; 两级书记都高度认可行政兜底的作用, 各主体关系呈现党建引领的放大效应以及政府责任的基础效应; 各地区组态存在一定异质性, 东部的社会参与、中西部的邻里互助、东北地区的子女赡养分别发挥独特作用。农村养老服务体系要进一步完善顶层协同和基层互助, 从而丰富中国特色社会保障体系。

**关键词:** 中国特色社会保障体系; 农村养老服务; 党的领导; 多元共责; 福利治理

中图分类号: C979

文献标识码: A

文章编号: 1005-0566(2023)05-0054-11

## “Party leadership and shared responsibility” with internal structure of rural elderly care service: Qualitative comparative analysis based on interviews with county and village party secretaries

NING Xuesi<sup>1</sup>, HU Yinglian<sup>2</sup>

- (1. School of Public Management, Inner Mongolia University, Hohhot 010070, China;
2. Department of Social & Ecological Studies, China Central Party School  
(Chinese Academy of Governance), Beijing 100089, China)

**Abstract:** Based on interviews with 30 county party secretaries and 78 village party secretaries, this article discusses government responsibilities in rural elderly care service. Clear Set Qualitative Comparative Analysis (csQCA) method is introduced to explore the interrelationships between various stakeholders. Apart from welfare governance in the western world, rural elderly care service in China is characterized by ‘party leadership and shared responsibility’. The configuration results show that: (1) For county and village secretaries, party leadership and neighborhood assistance is single necessary condition respectively, forming three types of rural elderly care; (2) All interviewees recognize the

收稿日期: 2022-09-19 修回日期: 2023-04-25

**基金项目:** 中共中央党校(国家行政学院)“全面实施乡村振兴战略研究”重大课题(202102); 内蒙古自治区研究生科研创新项目“城乡居家养老主体责任差异研究”(11200-121024)。

**作者简介:** 宁学斯(1994—), 女, 山东东营人, 内蒙古大学公共管理学院博士研究生, 研究方向为社会保障。通信作者: 胡颖廉。

importance of elderly care support from government, and relationship between various stakeholders presents the amplification effect of party leadership, as well as base effect of government responsibility; (3) There exists heterogeneity among regional configurations, social participation in east region, neighborhood assistance in central and western regions, and family support in northeast region are key factors separately. In order to extend Chinese characterized social security system, rural elderly care service needs to be further improved in terms of collaboration and neighborhood assistance.

**Key words:** Chinese characterized social security system; rural elderly care service; CPC leadership; multiple shared responsibilities; welfare governance

政府在社会福利中应该扮演什么角色以及如何扮演,是社会政策领域的一个根本问题<sup>[1]</sup>。此处所说的社会福利是指广义的公共福利计划,基本等同于我国的社会保障制度。与此同时,中国共产党是国家公权力的组成部分,国家和社会关系的二分法逐步发展为政党、政府和社会的三分法<sup>[2]</sup>。因此,本文所界定的政府包括了党和行政两个主体。党的十八大以来,我国社会保障体系建设进入快车道,但政府和其他主体应承担的职责任依然有待厘清。根据党的二十大精神,要健全多层次社会保障体系。因此,需要准确界定政府责任,进而理清政府与其他主体的关系。

在积极应对人口老龄化国家战略背景下,养老服务的重要性日益提升。2022年年末,我国60周岁及以上人口占全国人口比重的19.8%,65周岁及以上人口数比重为14.9%<sup>①</sup>,预计会进入深度老龄化社会。根据测算,2053年我国老龄化程度将上升到34.8%的峰值,老年人口总量为4.87亿人<sup>②</sup>,应对人口老龄化的任务十分艰巨。农村是我国社会保障体系的薄弱地带,如何让农村老年人共享改革发展成果和安享幸福晚年,是全面推进乡村振兴的迫切任务。尽管中央在《国家积极应对人口老龄化中长期规划》中强调形成老年人、家庭、社会、政府共同参与的良好氛围,但政府的具体责任以及各主体的耦合关系并不清晰。正因此,从中国特色社会保障体系的视角探讨农村养老服务的政府责任和有效组合类型,具有重要的实践意义和理论价值。

下文的论述包括5个方面:一是文献回溯和组态分析框架的提出,二是资料来源和研究设计介

绍,三是实证结果描述,四是有效农村养老服务的政府责任分析和“党领共责”的理论阐释,五是结论和政策建议。

## 一、文献和框架

Beveridge<sup>[3]</sup>认为,政府在社会保障中应承担两大职责:一是为国民提供最低限保障,二是不扼杀其他主体提高保障水平的动力和机会。然而在福利国家范式下,政府逐渐成为全责“超级保姆”,直到20世纪70年代西方普遍遭遇福利国家危机。面对经济衰退和社会矛盾,人们开始反思福利制度的国家一元范式,提出了福利治理的政治主张,这也成为本文分析的理论起点。

### (一)福利治理视角下的政府责任和各主体关系

所谓福利治理,是把多主体合作治理原则用于社会福利供给的机制<sup>[4]</sup>。一般认为,福利治理有三大理论依据,在某种程度上对应了社会福利中政府的各类责任及其与不同主体的关系。一是保守社群主义(conservative communitarianism),其主张强化个人道德和构建社区网络,发挥社群组织在社会福利中的作用,以克服过度市场化导致的社会不平等。特别是亲朋、邻里和社区成员了解也能够更好地满足周边人的需求,因此他们有相互帮助的道德责任<sup>[5]</sup>。政府应提供经济支持和制度环境,来主动且审慎地扶持社群组织,维持公民权利的共同最低标准。二是福利多元主义(welfare pluralism),认为福利是全社会的产物,政府在福利供给中扮演重要角色而非垄断角色,应构建家庭、市场和政府都参与的福利多元组合

① 参见:中华人民共和国2022年国民经济和社会发展统计公报, [http://www.stats.gov.cn/xgk/sjfb/zxfb2020/202302/t20230228\\_1919001.html](http://www.stats.gov.cn/xgk/sjfb/zxfb2020/202302/t20230228_1919001.html), 2023-02-28。

② 参见:联合国网站日常议题“老龄化”, [www.un.org](http://www.un.org), 2010-02-29。

(welfare mix)<sup>[6]</sup>。后续研究加入了社区和民间组织的第四主体,以及作为第五主体的志愿者,福利多元主义的范畴得以扩展。三是“第三条道路”(third way),其区别于那些过分强调政府或市场的福利供给形式。这个理论超越社会福利责任的左与右对立,把社会作为“第三条道路”的主要部分,同时主张公民个人也分担社会风险<sup>[7]</sup>。相应地,政府在社会福利中应扮演社会伙伴角色而非充当社会保护人,具体包括培育社会组织,以工作福利替代社会福利等。

由此可见,福利治理是一个颇具包容性的概念,其强调各利益相关方的全过程合作生产,目的是更好回应民众的差异化需求<sup>[8]</sup>。通过政府角色、决策过程、体系结构等转变,运用治理的理论和方法来解决福利危机比政府范式更有效<sup>[9]</sup>。这个理论倡导福利提供中的多元主体网络和水平互动,如通过社会参与来制衡政府与市场相互勾连。此时,政府在社会福利治理中的责任不再是直接生产,而是设计福利制度和界定各主体权责,开展资金筹集和养老机构建设,以及监管各类主体和行为<sup>[10]</sup>。具体到中国,转型期社会保障的政府责任应遵循若干基本原则,包括政府主导与责任分担、官民结合等<sup>[11]</sup>。特别是在超老龄化阶段,需要代际转移再分配、个人生命周期收入再分配、社会养老保障再分配的三维联动,对政府与其他主体的责任协调提出更高要求<sup>[12]</sup>。

上述观点启发我们讨论农村养老服务体系,但依然存在一些不足。第一,既有文献对社会福利主体职能及相互关系仅作模糊处理,容易带来政府责任极化或市场“殖民”等问题<sup>[13]</sup>。第二,中国特色社会保障体系的首要特征是党的领导,简单套用西方理论无法解释党与其他主体的关系。经验研究表明,即便是西方福利治理的伙伴网络和央地关系,其权力也不平衡,需要以一种适当的方式来协调各方优势。第三,既有理论为考察特定社会福利主体的作用提供了依据,但很难处理各种条件相互交织的复杂关系。组态效应(configuration)在处理多主体、多对象、多条件的治理体系时具有优势<sup>[14]</sup>。正因此,我们需要突破线性思维,把农村养老服务看

作为一种复杂治理体系,基于组态效应分析其中党的领导、行政责任、市场主体、社会参与、非正式力量相互依赖的混合逻辑,进而精细地探讨其责任边界和组合类型。

## (二) 基于组态效应的分析框架和研究假设

本文深入探讨以下 2 个因果关系。第一,政府责任在多大程度上成为有效农村养老服务的必要条件。第二,政府如何与其他主体组合,从而构建农村养老服务的有效类型。本文选取全国县、村两级党组织书记访谈材料形成的案例,用定性比较分析(以下简称“QCA”)方法探讨多元主体影响农村养老服务效果的复杂机理(见图 1)。

QCA 方法由查尔斯·拉金较早倡导,他认为社会现象的成因通常不是单独存在的,需要用整体的、组合的方式加以解释。不同于传统因果推断,QCA 方法聚焦案例背后条件变量的组态效应而非单一变量的净效应,是基于必要条件和充分条件的推断逻辑,持非对称因果关系。由此,本文聚焦农村养老服务中的政府责任,提炼有效农村养老服务中政府与市场、社会、家庭的一般组合类型,并基于实证结果提出对策建议。

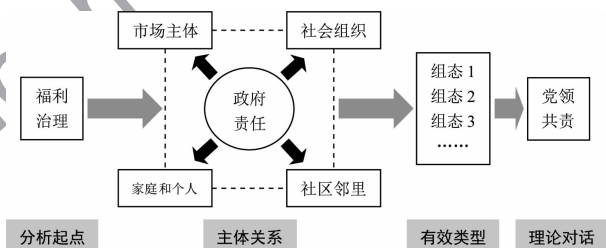


图 1 有效农村养老服务的主体关系分析框架

根据已有文献和框架,提出如下假设。首先,包括党和行政的政府在政策制定和资源配置中拥有独特地位,因此依然是社会福利的主要责任主体。尤其是关乎民众基本生存权利的福利事务,政府可以直接生产或提供,从而规避市场失灵和志愿失灵。有研究表明,在居家养老比较成熟的东部沿海地区,政府责任较为完善;在欠发达地区,政府居家养老责任主要体现为资金支持和监督管理,其标准制定和资源整合的角色缺位<sup>[15]</sup>。也有研究指出,各养老主体之间存在互补替代效应<sup>[16]</sup>。据此提出假设 H1:政府责任是有效农村养



老服务的前提条件,并随着其他主体作用增长而同步调整。

东西南北中,工农商学兵,党是领导一切的。不同于其他主体,党并不直接参与农村养老服务的生产和供应,而是起到总揽全局、协调各方的领导作用。党领导农村养老既可以是治理体系的优化和协同,也可以体现为基层党组织和党员的具体行动。有观点认为,党的十八大以来我国养老政策的主要进展包括全面放开养老市场、大力发展社区服务、支持新型养老模式等<sup>[17]</sup>。可见在制度供给方面,党发挥着不可替代的作用,相比其他主体是一种超然和非对称的存在。因此提出假设 H2:党的领导能够动员更多主体参与农村养老服务。

再有,我国传统家庭结构是“反馈模式”,强调子女对父母的赡养义务。同时我国农村地区具有熟人社会优势,邻里互惠互助在养老中作用重大,政府与非正式力量的组合关系值得深入挖掘。加之我国区域间发展水平存在一定差距,这些因素共同决定了有效农村养老服务的影响因素是极为复杂的,有时其作用效果甚至是相反的,需要用整体视角加以观察。因此提出假设 H3:农村养老服务的有效组合类型是多样的,政府与非正式力量的组合模式居多,并且与经济社会发展状况相关联。

## 二、资料来源和研究设计

QCA 方法特别适用于社会科学研究,因为政治学、公共管理学的案例往往是由原因条件组成的整体。这个方法通过实证材料与理论观点的反复对话,提炼出条件组合与结果间的复杂因果关系,有助于解释多重并发的前因以及等效的多种方案。此外,作为质性研究的一种类型,其所用样本量通常少于定量研究。一般认为,15~50 个案例在 QCA 方法中属于中等规模样本,而 50~80 个案例属于中等偏大规模样本<sup>[18]</sup>。中国特色社会主义保障体系具有多层次特征,农村养老更是涉及多元主体和多种机制的差异化组合,适合引入 QCA 方法分析其中的政府责任以及各主体关系。

中央党校“全面实施乡村振兴战略研究”课题组依托党校系统优势,于 2021 年在全国 25 个省级行政区域开展调研,对 51 位县(区、市)党委书记(以下简称“县委书记”)和 300 位村党组织书记(以下简称“村支书”)进行了深度访谈。课题组在选取访谈对象时,有意识地涵盖了不同县域经济发展水平。有关农村养老服务的访谈问题包括养老情况、邻里关系、基层党建等,然后选取那些能够相对全面且清晰回答这些问题的访谈材料进行分析。经筛选,30 位县委书记和 78 位村支书的访谈材料被选作案例文本,涉及农村养老的内容分别约为 4.3 万字和 8.1 万字。这些受访对象来自东部、中部、西部和东北地区,地理覆盖完整且分布大体均匀(见表 1)。可以说,本文选取的案例能够反映我国农村养老服务现状,从而保证了研究的完整性和客观性。

表 1 两类受访案例的地区分布和数量

地区	县委书记案例		村支书案例	
	数量	占比/%	数量	占比/%
东部	8	26.70	27	34.62
中部	9	30.00	15	19.23
西部	9	30.00	21	26.92
东北	4	13.30	15	19.23
合计	30	100	78	100

根据既有理论并结合现实观察,我们接下来确定条件变量(conditions)和结果变量(outcomes),并分别加以说明。关于我国农村养老影响因素的研究表明,家庭规模和结构、经济制度、生产方式、思想价值观念的变化交织在一起,共同作用于养老主体和客体,最终影响养老效果<sup>[19]</sup>。根据既有理论和相关假设,本文的一级条件变量包括政府责任、市场主体、组织化社会参与和非正式力量 4 类(见表 2),共同构成了农村养老服务的实现条件。在此基础上,结合“十四五”时期农村养老的规划任务,从基本经济保障、生活照料、医养结合、文体休闲等维度确定二级变量<sup>③</sup>。第一,在政府责任中,党建引领的判断依据是党组织或党员个人是否在农村养老服务中发挥积极作用;行政兜底指的是农村有没有公立养老或医疗机构、政府提

③ 参见:《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》(国发[2021]35 号)。

供的经济支持以及精神文明场所。第二,市场主体的判断依据是农村有无商业养老点,比如家政公司。第三,判断组织化社会参与的依据是社区社会组织或志愿者是否提供养老服务援助。第四,非正式力量的判断依据包括子女是否在身边赡养老人,以及邻里之间是否融洽互助。上述条件变量包含了经济、照料和心理 3 个方面养老服务需求,也能够大致识别居家养老和机构养老,具有一定科学性。

结果变量是农村养老服务效果。一般而言,衡量养老效果的标准包括公平性、覆盖面、保障水平、制度稳定性等<sup>[20]</sup>。本文将农村养老服务分为效果较好和问题较大两种情况。其中,当访谈中出现“养老基础设施良好”“老年人可以安享晚年”“能够满足养老需要”等观点时,认为农村养老效果较好,赋值为 1。而判断农村养老问题较大的依据,是访谈材料中出现“养老保障水平偏低”“养老设施难以满足需要”“老年人无法安享晚年”等表述,赋值为 0。下面用二分法对变量赋值,见表 2。

表 2 变量设置、判断和赋值

类型	一级变量	二级变量	判断依据	赋值
条件变量	政府责任	党建引领	党组织或党员在农村养老中发挥积极作用	1
			无	0
		机构载体	有公立幸福院、敬老院、日间照料中心、卫生室等	1
			无	0
		经济支持	政府发放养老金、退休补助、补贴等	1
			无	0
	精神文明	村里有供老年人娱乐的场所	1	
		无	0	
	市场主体	商业养老点	家政公司、餐饮机构提供农村养老	1
			无	0
	组织化社会参与	社会组织	村里有民间组织参与养老服务	1
			无	0
志愿者帮扶		志愿者提供照料	1	
		否	0	
非正式力量	子女赡养	子女有意愿和能力赡养	1	
		否	0	
	邻里互助	邻里关系融洽且互相帮衬	1	
否		0		
结果变量	农村养老服务效果	效果较好	1	
		问题较大	0	

注:为方便讨论,本文将政府责任中的机构载体、经济支持、精神文明 3 个二级变量统称为行政兜底。

### 三、实证结果描述

#### (一)真值表构建

根据赋值构建清晰集真值表,并利用软件加以归纳。结果显示,30 个县委书记案例中有 23 个养老服务效果较好,而 78 个村支书案例中有 74 个效果较好。县委书记案例中的成功样本占比偏低,这或许是因为两级书记对养老服务效果的判断标准存在差异。由于村支书案例的样本规模偏大,因此案例数量阈值被设为 2。县委书记案例的数量阈值设为 1,两类案例的一致性阈值均设置为 0.8。除村支书案例的最后一组条件和结果组合的 Raw 一致性、PRI 一致性、SYM 一致性均为 0.909,其余组合的一致性都是 1。

#### (二)运算结果分析

对案例进行必要性分析以及条件组合计算。通过一致性(consistency)和覆盖度(coverage)两个指标,能够判断条件变量与结果变量之间的充分必要关系。

##### 1. 单因素必要性分析

在 csQCA 方法中,单因素必要性分析用于判断单一条件变量是否为结果的必要条件<sup>[21]</sup>,也就是单一条件变量能够在多大程度上影响结果。一般认为,当单一条件变量的一致性大于 0.9 时,说明这个变量是影响结果的必要条件。

表 3 展示了单因素必要性的运算结果。在县委书记案例中,党建引领的一致性高于 0.9,可视为影响农村养老服务效果的必要条件;在村支书案例中,邻里互助成为不可或缺的必要条件,其一致性也超过 0.9。由此,两者成为两类案例中一致

表 3 单因素必要性运算结果

条件变量	县委书记案例		村支书案例	
	一致性	覆盖度	一致性	覆盖度
党建引领	0.913	1.000	0.203	1.000
机构载体	0.870	0.769	0.811	0.968
经济支持	0.609	0.824	0.865	0.970
精神文明	0.348	0.800	0.797	0.952
商业养老点	0.261	0.857	0.176	1.000
社会组织	0.435	0.714	0.351	0.963
志愿者帮扶	0.478	0.846	0.351	1.000
子女赡养	0.261	0.750	0.230	0.895
邻里互助	0.261	0.857	0.932	0.958

注:数据均保留到小数点后 3 位。下同。

性差距最大的条件变量。此外,机构载体的一致性在两类案例中均在 0.8 以上,经济支持均在 0.6 以上,其他条件变量的一致性普遍更低,说明大部分条件变量对结果的影响都难以确定,需要进行多因素分析。

## 2. 多因素条件组合分析

多因素必要性分析的对象是组态而非单一条件变量,其主要通过覆盖度来判断不同条件变量组合对结果变量的解释力度。在本文中,原始覆盖度(raw

coverage)是指某条件组合能够在多大比例上解释全部有效养老案例,唯一覆盖度(unique coverage)是全部有效案例中能且只能被该条件组合解释的比例。通俗地说,覆盖度越高,其解释力就越强。

fsQCA 软件能够生成复杂解、中间解和简约解 3 类不同的条件组合方案。根据前人经验,本文只纳入具有理论或实际支持的逻辑余项的中间解结果。县、村两类案例输出的组态分别有 13 种和 11 种(见表 4)。

表 4 有效农村养老服务的组态结果

序号	县委书记案例的条件组合	原始覆盖度	唯一覆盖度	一致性
1	党建引领 * 机构载体 * ~ 精神文明 * ~ 商业养老点 * ~ 社会组织 * ~ 志愿者帮扶 * ~ 子女赡养 * ~ 邻里互助	0.130	0.130	1.000
2	党建引领 * 机构载体 * ~ 经济支持 * ~ 精神文明 * ~ 商业养老点 * ~ 社会组织 * ~ 志愿者帮扶 * ~ 子女赡养 * ~ 邻里互助	0.043	0.043	1.000
3	党建引领 * 机构载体 * 经济支持 * ~ 商业养老点 * 社会组织 * ~ 志愿者帮扶 * ~ 子女赡养 * ~ 邻里互助	0.087	0.087	1.000
4	党建引领 * 机构载体 * ~ 精神文明 * ~ 商业养老点 * 社会组织 * ~ 志愿者帮扶 * 子女赡养 * ~ 邻里互助	0.087	0.087	1.000
5	党建引领 * 机构载体 * ~ 经济支持 * 精神文明 * 商业养老点 * 社会组织 * ~ 志愿者帮扶 * ~ 子女赡养 * ~ 邻里互助	0.043	0.043	1.000
6	党建引领 * 机构载体 * 经济支持 * 精神文明 * 商业养老点 * ~ 社会组织 * ~ 志愿者帮扶 * ~ 子女赡养	0.087	0.087	1.000
7	党建引领 * 机构载体 * 经济支持 * ~ 商业养老点 * 社会组织 * 志愿者帮扶 * ~ 子女赡养 * ~ 邻里互助	0.130	0.130	1.000
8	党建引领 * 机构载体 * 经济支持 * 精神文明 * 商业养老点 * ~ 社会组织 * 志愿者帮扶 * ~ 邻里互助	0.087	0.087	1.000
9	机构载体 * ~ 经济支持 * ~ 精神文明 * ~ 商业养老点 * ~ 社会组织 * 志愿者帮扶 * ~ 子女赡养 * ~ 邻里互助	0.130	0.130	1.000
10	机构载体 * ~ 经济支持 * ~ 精神文明 * ~ 商业养老点 * 社会组织 * ~ 志愿者帮扶 * 子女赡养 * ~ 邻里互助	0.043	0.043	1.000
11	党建引领 * ~ 机构载体 * ~ 经济支持 * 精神文明 * ~ 商业养老点 * ~ 社会组织 * 志愿者帮扶 * ~ 子女赡养 * ~ 邻里互助	0.043	0.043	1.000
12	党建引领 * ~ 机构载体 * 经济支持 * ~ 精神文明 * 商业养老点 * 社会组织 * 志愿者帮扶 * ~ 子女赡养 * ~ 邻里互助	0.043	0.043	1.000
13	党建引领 * ~ 机构载体 * 经济支持 * ~ 精神文明 * ~ 商业养老点 * ~ 社会组织 * 志愿者帮扶 * 子女赡养 * ~ 邻里互助	0.043	0.043	1.000
整体覆盖度(solution coverage):1.000				
整体一致性(solution consistency):1.000				
序号	村支书案例的条件组合	原始覆盖度	唯一覆盖度	一致性
1	机构载体 * 经济支持 * 精神文明 * ~ 商业养老点 * 社会组织 * ~ 子女赡养 * 邻里互助	0.149	0.027	1.000
2	~ 党建引领 * 机构载体 * 经济支持 * ~ 商业养老点 * 社会组织 * 志愿者帮扶 * ~ 子女赡养 * 邻里互助	0.054	0.027	1.000
3	~ 党建引领 * 机构载体 * 经济支持 * 精神文明 * 社会组织 * 志愿者帮扶 * ~ 子女赡养 * 邻里互助	0.054	0.027	1.000
4	党建引领 * 机构载体 * 经济支持 * 精神文明 * ~ 商业养老点 * 志愿者帮扶 * ~ 子女赡养 * 邻里互助	0.068	0.041	1.000
5	党建引领 * 机构载体 * 精神文明 * ~ 商业养老点 * 社会组织 * 志愿者帮扶 * ~ 子女赡养 * 邻里互助	0.054	0.027	1.000
6	~ 党建引领 * 机构载体 * 经济支持 * 精神文明 * ~ 商业养老点 * ~ 志愿者帮扶 * 邻里互助	0.270	0.027	0.952
7	~ 党建引领 * ~ 机构载体 * 经济支持 * ~ 商业养老点 * ~ 社会组织 * ~ 志愿者帮扶 * ~ 子女赡养 * 邻里互助	0.0678	0.068	1.000
8	~ 党建引领 * 机构载体 * 精神文明 * ~ 商业养老点 * ~ 社会组织 * ~ 志愿者帮扶 * ~ 子女赡养 * 邻里互助	0.162	0.027	0.923
9	~ 党建引领 * 机构载体 * 经济支持 * 精神文明 * ~ 社会组织 * ~ 志愿者帮扶 * ~ 子女赡养 * 邻里互助	0.162	0.027	0.923
10	~ 党建引领 * 机构载体 * 经济支持 * 精神文明 * ~ 商业养老点 * ~ 社会组织 * 子女赡养 * 邻里互助	0.068	0.027	1.000
11	~ 党建引领 * 机构载体 * 经济支持 * ~ 精神文明 * ~ 商业养老点 * ~ 社会组织 * ~ 志愿者帮扶 * ~ 子女赡养 * ~ 邻里互助	0.027	0.027	1.000
整体覆盖度(solution coverage):0.647				
整体一致性(solution consistency):0.980				

注:在 QCA 条件组合表达式中,符号 \* 通常代表“和”,符号 ~ 代表“非”。下同。



分析原始覆盖度可知,县委书记案例中的单一条件组合能够解释的成功样本占比最高为 13.0%,最低为 4.3%;村支书案例中最高为 27.0%,最低为 2.7%。在县委书记案例中,有效农村养老服务组态的整体覆盖度为 1,意味着这 13 种条件组合已经对 23 个成功样本全覆盖。而村支书案例中有效组态的整体覆盖度为 0.649,说明这 11 种条件组合能够解释约 2/3 的成功样本,这与本文之前设置案例数量阈值为 2 有关。另外,两类案例组态的整体一致性均高于 0.9,说明这些条件组合能够代表县、村两级书记对有效农村养老服务各主体关系的判断,结论是可信的。

#### 四、研究发现及其解释

##### (一)县、村两级书记对农村养老服务主体关系的认知

组态结果呈现鲜明的党的领导、共同责任和差异结构特征。我们把有效农村养老服务的主体关系划分为党领协同、多元共责、兜底互助 3 个类型(见表 5 和表 6),这初步验证了假设 H3 关于多样组合的观点。

(1)党领协同型养老。县委书记案例中的组态 1~8、11~13 均属于该种类型,其特点是党建引领和行政兜底成为有效养老服务的主要因素,其

他主体在党的领导下得以差异化组合。这 11 个组态的原始覆盖度和唯一覆盖度合计均为 82.6%,意味着超过 4/5 的县委书记坚信党建引领型养老的有效性。同时,村支书案例中的组态 4~5 也属于党领协同型。

(2)多元共责型养老。县委书记案例中的组态 9~10 以及村支书案例中的组态 1~3 和 10 都属于此类型,也就是在公立机构、养老金等行政兜底的基础上,村民可依托组织化社会参与或非正式力量实现有效养老服务。这一类型在县委书记和村支书案例中的原始覆盖度合计分别为 17.4%、32.4%,也占据一定比例。

(3)兜底互助型养老。这类型包括村支书案例中的组态 6~9,其特点是在行政兜底的基础上,即便市场主体和组织化社会参与都不起作用,只需要邻里互助就能够实现养老。这也验证了假设 3 政府与非正式力量组合模式居多的观点。这 4 个组态的原始覆盖度和唯一覆盖度合计分别为 66.2%、14.9%,表明村支书把邻里帮衬看作有效养老服务的关键。此外,村支书案例中的组态 11 较为特殊,除行政兜底外的其他主体均不发挥作用,由于该组态的原始覆盖度低至 2.7%,本文不讨论这种政府责任极化的情形。

表 5 县委书记案例中的有效农村养老服务类型

变量		组态和类型												
		党领协同型											多元共责型	
		1	2	3	4	5	6	7	8	11	12	13	9	10
政府责任	党建引领	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		
	机构载体	●	●	●	●	●	●	●	●	×	×	×	●	●
	经济支持		×	●		×	●	●	●	×	●	●	×	×
	精神文明	●	×		×	●	●	●	●	●	×	×	×	×
市场主体	商业养老点	×	×	×	×	●	●	×	●	×	●	×	×	×
	社会组织	×	×	●	●	●	×	●	×	×	●	×	×	●
非正式力量	社会组织	×	×	×	×	×	×	●	●	●	●	●	●	×
	志愿者帮扶	×	×	×	×	×	×	×						
	子女赡养	×	●	×	●	×	×	×		×	×	●	×	●
非正式力量	邻里互助	×	●	●	×	×		×	×	●	●	×	×	×

注:●代表相应变量在组态中出现并起作用,×代表变量不起作用,没有图标说明该变量可有可无。下同。

表 6 村支书案例中的有效农村养老服务类型

变量		组态和类型									
		多元共责型				党领协同型		兜底互助型			
		1	2	3	10	4	5	6	7	8	9
政府责任	党建引领		×	×	×	●	●	×	×	×	×
	机构载体	●	●	●	●	●	●	●	×	●	●
	经济支持	●	●	●	●	●	●	●	●		●
	精神文明	●		●	●	●	●	●		●	●
市场主体	商业养老点	×	×		×	×	×	×	×	×	×
组织化社会参与	社会组织	●	●	●	×	●	●		×	×	×
	志愿者帮扶		●	●		●	●	×	×	×	×
非正式力量	子女赡养	×	×	×	●	×	×		×	×	×
	邻里互助	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●

我们看到,不论是何种类型,两级书记都认为行政兜底在有效农村养老服务中不可或缺,假设 H1 关于政府责任是农村养老前提条件的观点得以验证。但两类受访者的观点也存在诸多差异。

(1)对党建引领的观察视角不同。县委书记倾向于从治理体系、政策协调等宏观视角看待党建引领,把党看作养老协同的发起者和领导者。如“结合‘党建+农村养老服务’,各部门多管齐下,为老年人营造温暖的家(访谈对象:河南省 L 县县委书记)”。而村支书更多地把党的领导理解为党员干部带头,或把党员个人视为志愿者的一部分发挥养老帮扶作用。如“发动村里党员为老人们服务,买菜送饭搞卫生(访谈对象:浙江省余姚市 D 村党支部书记)”。

(2)对行政兜底重点的理解不同。在访谈中,县委书记很关注幸福院、日间照料中心、村卫生室、居家养老服务中心等机构的建设和运行。村支书不仅关注硬件,也注重养老金、新农合、高龄补贴等经济支持以及精神文化活动,两者的差异体现在上述组态结果中。

(3)对非正式力量作用的想法不尽相同。仅有少数县委书记意识到非正式力量的重要性,认为“有的农村老人不想给儿女增加负担,也不愿去养老机构,住在老屋养老成为普遍现象,得靠邻里帮衬(访谈对象:黑龙江省 H 市市委书记)”。相比而言,邻里互助是村支书案例中唯一的单因素必要条件,其价值得到村支书更加明确的肯定。尤其是在兜底互助型养老中,商业养老点、组织化社会参与甚至子女赡养都不起作用,依托公立机构的邻里互助直接实现养老。

## (二)农村养老服务主体间关系的两大效应

分析政府与其他主体之间的关系,发现有效农村养老服务中存在两大效应。一是政府责任的基础效应。如果把政府责任视作一个整体,其成为县、村两级书记案例中所有组态的必要条件。这其中,经济支持和机构载体在两级书记案例中的单因素一致性均较高,为养老提供了最基础的物质条件和照料服务。访谈发现,一些地方的机构养老采用“村级主办、互动服务、政府扶持的运

行模式,建设农村幸福院(访谈对象:山东省 Z 市市委书记)”。就居家养老而言,有的地方“政府为符合条件的经济困难、部分失能老人进行居家适老化改造,建设家庭养老床位(访谈对象为河南省 L 县县委书记)”。同时,政府经济支持帮助老人维持基本生活。有地方统计了农村老人养老收入的构成,发现“养老金占比达到了 23.8%,政策性补贴占比 11%(访谈对象为黑龙江省 H 市市委书记)”。基于此,假设 1 的部分观点再次得到支持。

二是党建引领的放大效应。组态结果显示,就多元共责型养老而言,2/3 的组态中除政府责任外仅有 1~2 个主体参与。而在党领协同型养老中,62% 的组态在政府责任之外还有 5 个及以上主体参与。比较两种类型可知,党的领导往往伴随着更多主体参与,在一定程度上起到放大农村养老协同范围的作用。有的地方“以党建促进农村养老,充分发挥基层党组织战斗堡垒和党员先锋模范作用,调动各方面积极性,为民办实事(访谈对象为辽宁省 K 县县委书记)”。党的领导不仅能够协同更多主体,还能加深村民信任。此外,市场主体在大部分组态中都不发挥作用,唯独出现在党领协同型养老中,这意味着党的领导能够激发市场机制和商业主体参与农村养老服务。与之相类似,子女赡养在农村养老服务中发挥有效作用的情形,大部分也出现在党领协同型中。因此,假设 H2 得以验证。

需要说明的是,组态结果并不明显体现政府责任与其他主体之间的同步变化关系。这可能是因为当前我国许多农村地区的市场还不够发育,组织化社会力量也欠缺,因此党政需要始终发挥“元治理”作用,并不受其他主体影响。另外,在绝大部分情况下,行政兜底与其他主体也无法互补替代。假设 H1 关于各主体相互作用的观点未得到支持。

## (三)有效农村养老服务的地区异质性分析

为深入研究农村养老服务的主体关系,我们将县委书记案例和村支书案例合并,按照其所在地理区域划分为东部、中部、西部和东北共 4 类,分别有 35、24、30、19 个案例。分地区案例的单因素必要性分析表明,仅东北地区经济支持和邻里互助的一致性高于 90%,可以看作单因素必要条件,



其余都需要进行多因素组态分析。我们将案例数量阈值设置为 1,一致性阈值为 0.8,并且也只纳入中间解结果。需要说明的是,本文只汇报了每个地区原始覆盖度大于 10% 的案例,共 11 种条件组合(见表 7)。由于村支书案例数量远多于县委书记案例,因此党建引领在汇报的绝大部分组态中都未出现,但这并不否定党的领导在农村养老服务中发挥的高位协同作用。

这 11 个地区组态显示,政府责任在各地农村养老服务中都发挥主要作用,但政府与其他主体的组合关系有所不同。

首先,东部地区出现两个原始覆盖度均为 15.6% 的极特殊情形。组态 a 仅有公立机构即可实现养老;组态 c 中则出现了 6 个主体,在全部地区组态中涉及主体数量最多。一种可能的解释是,东部的治理能力和经济社会发展水平相比其他地区较高,既有更强的行政兜底能力,又能够动员更多社会组织、志愿者协同参与农村养老,同时也没有完全否定市场主体的作用。这就进一步印证了政府责任的基础效应和党建引领的放大效应。在东部一些地方,“村里探索‘邻里守望堂’养老模式,调动各方积极性,资金主要来自红色乡贤促进会,也号召老人子女捐资捐物,每天提供一顿免费爱心午餐,并适当安排文体活动,把老人们分成 3 个班轮流负责做饭和打扫卫生(访谈对象为福建省永春县 W 村党支部书记)”。

其次,中部和西部地区的 4 个组态表明,邻里互助是有效农村养老服务的必要条件,行政兜底同样不可或缺,子女赡养则都不起作用。其中组态 d 无需机构载体就能实现养老,意味着居家养老在中西部地区是常态。组态 e~g 都同时出现了机构载体和精神文明,说明农村养老的软硬件都需要重视。这些发现符合中西部农村的生产生活结构,即老年人主要在家从事农业生产,年轻人和中年人多外出务工,部分老年人精神生活匮乏。整体而言,中西部地区农村主要通过行政兜底和邻里互助来满足最基本的养老需求,其与东部地区的差距主要表现在主体多元化程度偏低。

最后,东北地区组态显示,市场主体和组织化社会参与都不起作用,这也基本符合当地的经济社会环境。相应地,农村养老服务的压力就集中到行政兜底和邻里互助,政府对社区的赋能就尤为重要。而且 4 个组态的行政兜底都呈现两两组合或 3 个同时出现,这与东中西部组态有时仅出现 1 种行政兜底的情况明显不同。有的地方“各部门全力推进居家、社区、嵌入式机构养老服务设施建设,让全市老年人老有所养和老有所医(访谈对象为吉林省 D 市市委书记)”。组态 k 是全部地区组态中唯一出现子女赡养的。在一些东北地区农村,“我们这是没有子女照顾或者子女上班脱不开时间的老人去敬老院(访谈对象为辽宁省营口市老边区 B 村党支部书记)”。总体而言,假设 H3 可以被验证。

表 7 分地区覆盖度较高的有效农村养老服务组态

地区	序号	条件组合	原始覆盖度	唯一覆盖度	一致性
东部	a	机构载体 * ~ 精神文明 * ~ 商业养老点 * ~ 社会组织 * ~ 志愿者帮扶 * ~ 子女赡养 * ~ 邻里互助	0.156	0.156	1.000
	b	~ 党建引领 * 机构载体 * 经济支持 * 精神文明 * ~ 志愿者帮扶 * ~ 子女赡养 * 邻里互助	0.188	0.094	1.000
	c	党建引领 * 机构载体 * 经济支持 * 精神文明 * 社会组织 * ~ 子女赡养 * 邻里互助	0.156	0.031	1.000
中部	d	~ 党建引领 * ~ 机构载体 * 经济支持 * ~ 商业养老点 * ~ 社会组织 * ~ 志愿者帮扶 * ~ 子女赡养 * 邻里互助	0.143	0.143	1.000
	e	~ 党建引领 * 机构载体 * 经济支持 * 精神文明 * ~ 社会组织 * ~ 志愿者帮扶 * ~ 子女赡养 * 邻里互助	0.238	0.238	0.833
西部	f	~ 党建引领 * 机构载体 * 精神文明 * ~ 商业养老点 * ~ 社会组织 * ~ 子女赡养 * 邻里互助	0.154	0.077	1.000
	g	机构载体 * 经济支持 * 精神文明 * ~ 商业养老点 * 社会组织 * ~ 子女赡养 * 邻里互助	0.154	0.077	1.000
东北	h	~ 党建引领 * 经济支持 * 精神文明 * ~ 商业养老点 * ~ 社会组织 * ~ 志愿者帮扶 * 邻里互助	0.333	0.111	1.000
	i	~ 党建引领 * 机构载体 * 精神文明 * ~ 商业养老点 * ~ 社会组织 * ~ 志愿者帮扶 * ~ 子女赡养 * 邻里互助	0.222	0.056	1.000
	j	~ 党建引领 * 机构载体 * 经济支持 * 精神文明 * ~ 商业养老点 * ~ 志愿者帮扶 * ~ 子女赡养 * 邻里互助	0.222	0.056	1.000
	k	~ 党建引领 * 机构载体 * 经济支持 * ~ 商业养老点 * ~ 社会组织 * ~ 志愿者帮扶 * 子女赡养 * 邻里互助	0.111	0.056	1.000

## 五、结论

在积极应对人口老龄化、乡村振兴、共同富裕的三重战略背景下,完善农村养老服务体系意义重大。本文认为,我国农村养老服务呈现出“党领共责”的特征,其中“党领”是核心,即立足国家治理现代化高度,探讨有效农村养老服务的逻辑起点和动力机制,清晰界定了中国特色社会保障体系中的政府责任。“共责”是分工,即有效农村养老服务各主体关系呈现多样类型和多重效应。研究发现:首先党建引领是县委书记案例的单因素必要条件,邻里互助则是村支书案例的单因素必要条件,两者分别呈现唯一性。我们分析条件变量组合,归纳出农村养老服务3个类型:党领协同、多元共责、兜底互助。其次,作为整体的政府责任是所有组态的必要条件,具有明显的基础效应。尤其是机构载体和经济支持满足了农村养老服务的基本需求。党建引领则呈现放大效应,也就是党的领导通常伴随着更多主体参与,在一定意义上放大了农村养老协同范围。此外,地区异质性分析显示,东部的社会参与,中西部的邻里互助,东北的子女赡养分别在各地组态中发挥着独特作用,并进一步印证了上述类型和效应。不同组合类型和作用效应相互交织,勾勒出我国农村养老服务的复杂图景。

在西方福利治理范式下,政府主要承担法律和制度的供给责任,并且与其他主体平等地参与养老服务。与此不同,中国特色社会保障体系内含了党的领导的政治优势。这种优势并非是单纯的制度供给,而是体现在政治定向、主体协同、宣传引导等各方面。换言之,党的领导在农村养老中并不抽象,而是发挥实实在在的作用。党不论是通过行政机关在养老体系中承担兜底责任和扮演资源协调者的角色,还是直接以“党建+”的方式发动基层党组织和党员进行福利补缺,都是“党领”的具体形式。在党的领导下,各主体彼此信任和一致行动,在有限资源约束下为农村老人提供尽可能多的资金支持和照料服务。

相应地,“共责”不是简单的福利多元,也不是福利治理主张的各主体水平互动,而是有中心的多方协同。此处所说的“共责”可以被理解为共同的目标、有区别的责任以及相关的作用。在绝大多数情况下,政府、市场、社会、非正式都无法单

独成为有效农村养老的充分条件,只有基于自身比较优势形成差异化组合,才能实现“老有所养”的目标。不论是邻里互助的普遍,还是市场主体的缺位,或是子女赡养的式微,都提示我们不同主体都具有独特性。进一步而言,“共责”则不仅关乎市场、社会这些正规主体,在农村地区还应强调社区和邻里,这也是农村集体经济的题中之义。随着福利主体及其结构的互动属性增强,各主体理念趋于一致并且与能力相匹配,能够提升养老服务效果,用共同奋斗实现共同富裕。至于各主体在实际中如何组合,则与老年人群体、经济社会发展状况、地理区域等因素相关。

“党领”与“共责”之间形成正反馈的循环——越是强化党的领导,越能动员多元主体参与,越有助于提高农村养老服务品质,越加证明党领导的重要性。如果说福利治理内含了分权、专业化、第三部门协商等特征,那么“党领共责”拓展了福利治理理论的内容和边界。在此基础上提出两点对策建议。第一,各地应充分发挥基层党组织覆盖面宽、联系群众广的优势,最大限度把各种资源和力量组织起来,完善“党建+”机制,统筹做优基层民生保障,创新各主体参与农村养老服务的组织形式。第二,政策层面应更加重视和发挥邻里互助在农村养老中的作用,有关部门可出台具体措施来鼓励互助行为、创新互助方式。

当然,本文也存在一定局限。如以县、村两级书记视角观察农村养老服务,并尽可能借用已有理论观点和实证分析来支撑,但依然缺乏来自农村老人的一手资料。又如没有细致区分不同身体状况老年人对养老服务的需求,某些结论也较为笼统。希冀在今后的研究中加以完善。

### 参考文献:

- [1] 徐月宾,张秀兰. 中国政府在社会福利中的角色重建[J]. 中国社会科学,2005(5):80-92.
- [2] 景跃进. 将政党带进来:国家与社会关系范畴的反思与重构[J]. 探索与争鸣,2019(8):85-100.
- [3] BEVERIDGE W. Social insurance and allied services [R]. London: HMSO, 1942: 6-7.
- [4] VERDEYEN V, BUGGENHOUT B V. Social governance: corporate governance in institutions of social security, welfare and healthcare [J]. International social security review, 2003, 56(2): 45-64.

(下转第106页)

距在缩小,但八大经济地带之间的差距并未表现出缩小趋势。每个经济区基于自己的比较优势,发展自己的产业和经济,但八大地带所处地理位置和享有的资源优势不同。如福建、广东、海南等 3 个省份组成的南部沿海经济区,紧邻港澳台,具有明显资源优势,八大经济地带之间似乎缺乏紧密的联系。因此,应加强八大经济区之间的合作、互助、扶持,助力区域之间相互促进、优势互补、共同发展。

第三,解释率最高的变量是数字经济和市场化,因此推动数字经济发展和市场化是推动当下创业的重要方向之一。但数字经济会拉大地区之间的差距,推动落后地带数字经济的发展尤为重要。

第四,市场化和财政支出对其他城市和其他地带的促进作用更大,应扩大对其他城市和其他地带的财政支持力度,推动市场化水平的提高,能够在有限的资源中更加有效地促进地区间创业的均衡发展。

#### 参考文献:

- [1]叶文平,李新春,陈强远. 流动人口对城市创业活跃度的影响:机制与证据[J]. 经济研究,2018,53(6):157-170.
- [2]WONG P K, HO Y P, AUTIO E. Entrepreneurship, innovation and economic growth: evidence from GEM data [J]. Small business economics, 2005(24): 335-350.
- (上接第 63 页)
- [5]布朗,珂尼,特纳. 福利的措辞:不确定性、选择和志愿结社[M]. 王小章,范晓光,译. 杭州:浙江大学出版社,2010: 34.
- [6]ROSE R, SHIRATORI R. The welfare state east and west [M]. New York: Oxford University Press, 1986: 5.
- [7]吉登斯. 第三条道路:社会民主主义的复兴[M]. 郑戈,译. 北京:北京大学出版社,2003: 8-9.
- [8]BOVAIRD T, VAN RYZIN G G, LOEFFLER E, et al. Activating citizens to participate in collective co-production of public services [J]. Journal of social policy, 2015, 44(1): 1-23.
- [9]FRAHM K A, MARTIN L L. From government to governance: implications for social work administration [J]. Administration in social work, 2009, 33 (4): 407-422.
- [10]雷雨若,王浦劬. 西方国家福利治理与政府社会福利责任定位[J]. 国家行政学院学报,2016(2):133-138.
- [11]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.
- [12]穆怀申. 一维到三维:人口老龄化层次提升与养老保障结构优化[J]. 中国软科学,2023(1):51-62.
- [13]陈友华,庞飞. 福利多元主义的主体构成及其职能关

[3]WENBERG K, PATHAK S, AUTIO E. How culture moulds the effects of self-efficacy and fear of failure on entrepreneurship [J]. Entrepreneurship & regional development, 2013, 25(9/10): 756-780.

[4]郑馨,周先波,张麟. 社会规范与创业:基于 62 个国家创业数据的分析[J]. 经济研究,2017,52(11):59-73.

[5]谢绚丽,沈艳,张皓星,等. 数字金融能促进创业吗?:来自中国的证据[J]. 经济学(季刊),2018,17(4):1557-1580.

[6]万海远. 城市社区基础设施投资的创业带动作用[J]. 经济研究,2021,56(9):39-55.

[7]孙久文,高宇杰. 文化多样性与城市创业活力[J]. 中国软科学,2022,378(6):85-95.

[8]TERJESEN S, HESSELS J. Varieties of export-oriented entrepreneurship in Asia [J]. Asia pacific journal of management, 2009, 26(3): 537-561.

[9]LEVIE J, LERNER M. Resource mobilization and performance in family and non-family businesses in the United Kingdom[J]. Business review, 2009, 22(1): 25-38.

[10]郭峰,王靖一,王芳,等. 测度中国数字普惠金融发展:指数编制与空间特征[J]. 经济学(季刊),2020,19(4):1401-1418.

[11]LUCHMAN J N. Determining relative importance in Stata using dominance analysis: domin and domme [J]. The stata journal, 2021, 21(2): 510-538.

(本文责编:王延芳)

系研究[J]. 江海学刊,2020(1):88-95.

[14]FURNARI S, CRILLY D, VILMOS F, et al. Capturing causal complexity: heuristics for configurational theorizing [J]. Academy of management review, 2021, 46 (4):778-799.

[15]同春芬,汪连杰. 福利多元主义视角下我国居家养老服务的政府责任体系构建[J]. 西北人口,2015(1):73-78.

[16]穆怀申. 家庭子女养老与个人养老“互补替代”效应:理论与实证[J]. 人口研究,2022(1):82-96.

[17]林宝. 党的十八大以来我国养老服务政策新进展[J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报,2021(1):91-99.

[18]里豪克斯,拉金. QCA 设计原理与应用[M]. 杜运周,李永发,译. 北京:机械工业出版社,2017:149-150.

[19]宋健. 农村养老问题研究综述[J]. 人口研究,2001(6):64-69.

[20]林闽钢. 我国农村养老实现方式的探讨[J]. 中国农村经济,2003(3):33-39.

[21]RAGIN C C. Set relations in social research: evaluating their consistency and coverage[J]. Political analysis,2006,14(3): 291-310.

(本文责编:王延芳)