

我国农村养老保障制度的演进

——基于政策反馈理论分析

张胡前

西南民族大学公共管理学院, 四川 成都

收稿日期: 2025年2月7日; 录用日期: 2025年2月20日; 发布日期: 2025年3月12日

摘要

建立并完善农村养老保障是积极应对人口老龄化、保障农村地区群众基本养老权益的重要举措,也是高质量社会保障体系重要组成部分,更是全面推进乡村振兴工作中的重要任务。政策反馈理论认为公共政策不仅是决策的产物,也是决策产生的原因,能够通过影响政治过程来影响未来的政策制定。我国农村养老保障的发展历程,深刻揭示了公共政策的双重属性:它既是政治进程的产物,也是关键的投入要素。过往政策通过解释效应、资源效应、演化效应和学习效应,对后续政策的内容与走向起到了关键的塑造作用。基于政策反馈效应机制,为推动农村养老保障发展,我们应当加大政府投入、均衡养老资源供给、深化政策理解、理性看待政策演化、强化政策学习。以此不断完善农村养老保障制度,切实保障农村居民的养老权益,为乡村振兴工作的稳步推进提供有力支撑。

关键词

农村养老保障, 公共政策, 政策反馈理论

The Evolution of China's Rural Old-Age Security System

—Analysis Based on Policy Feedback Theory

Huqian Zhang

School of Public Administration, Southwest Minzu University, Chengdu Sichuan

Received: Feb. 7th, 2025; accepted: Feb. 20th, 2025; published: Mar. 12th, 2025

Abstract

Establishing and improving rural old-age security is an important measure for actively responding

to population ageing and safeguarding the basic old-age rights and interests of people in rural areas, as well as an important component of a high-quality social security system, and an important task in the comprehensive promotion of rural revitalization. Policy feedback theory holds that public policy is not only the product of decision-making, but also the cause of decision-making, and can influence future policymaking by influencing the political process. The development history of China's rural old-age security has profoundly revealed the dual attributes of public policy: it is both a product of the political process and a key input element. Past policies have played a key role in shaping the content and direction of subsequent policies through explanatory effects, resource effects, evolutionary effects and learning effects. Based on the mechanism of policy feedback effect, in order to promote the development of rural old-age security, we should increase the government's investment, balance the supply of old-age resources, deepen the understanding of policies, rationally view the evolution of policies, and strengthen policy learning. In this way, we can continuously improve the rural old-age security system, effectively protect the rights and interests of rural residents, and provide strong support for the steady progress of rural revitalization.

Keywords

Rural Old-Age Security, Public Policy, Policy Feedback Theory

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

构建并健全农村养老保障体系, 不仅是我国推进乡村振兴战略的核心任务, 更是提升农村老年群体生活品质、增强其幸福感、获得感的关键之举。我国农村养老保障事业历经七十多年的发展, 农村老年人的养老保障水平稳步提升, 生活质量显著改善。不过, 当前农村经济发展水平仍相对滞后, 与城市相比较, 农村养老保障水平仍存在较大落差, 城乡养老保障发展不均衡的状况仍旧突出。根据第七次人口普查数据, 我国 60 岁及以上人口占总人口的比重为 18.7%。在这一群体分布中, 农村地区占比 23.81%, 城镇占比则为 15.82%, 农村占比超出城镇整整 7.99 个百分点, 农村地区的人口老龄化程度明显高于城镇地区[1]。近年来, 农村人口老龄化程度不断加深, 形势愈发严峻。长期以来, 农村劳动力大多从事高强度体力劳动, 致使农村居民年老时身体机能衰退严重, 这进一步凸显了养老保障对于保障农民老年基本生活、维护其尊严的重要现实意义[2]。党的二十大报告明确指出, 要建立起覆盖全民、统筹城乡区域、公平公正、安全可靠、可持续的多层次社会保障体系[3]。这一重要指示, 为农村养老保障政策的发展指明了方向。当前, 农村人口老龄化加速, 优化农村养老保障政策, 积极应对老龄化带来的各类社会问题, 不仅直接关系到亿万农民的切身利益, 更关乎国家发展的全局, 是实现社会稳定、经济可持续发展的关键一环。

我国农村养老保障的发展进程, 不仅是搭建中国特色社会保障体系的实践过程, 更是为社会保障制度未来发展方向提供宝贵经验的积累过程。当下, 有关我国农村养老保障制度的研究主要聚焦在以下三个方面:

其一, 从不同理论和视角剖析与评估我国农村保障情况。许亚敏(2009)从制度经济学角度深入探究我国农村养老保障, 指出我国农村养老保障制度存在供需不匹配的问题, 急需提供新的制度供给, 以契合农村地区的养老需求[4]。李素利和白延涛(2016)基于我国农村养老保障政策的独特属性, 从农村居民的视角出发, 构建了一个分析模型, 致力于剖析政策不确定性在政府农村养老保障服务能力与服务质量之

间的关系中所起到的调节作用[5]。雷咸胜(2019)基于间断-均衡理论,对我国农村养老保障政策的演变展开分析,发现政策发展过程中最显著的特征是间断与均衡交替出现,且政策变迁的主要动力源自政党的推动[6]。其二,针对不同类型的农村养老保障问题展开研究。王华和樊志民(2022)指出,在农村劳动力大量外流的背景下,留守老人的生存现状令人担忧。他们不仅承受着经济收入不稳定带来的物质压力,在日常生活照料方面也常常陷入孤立无援的境地,同时,长期缺乏情感交流,精神慰藉极度匮乏[7]。李雷(2020)指出,在深入推进乡村振兴战略过程中,探索失地农民养老保障现存问题并健全农村养老保障体系,无疑是不可或缺的关键之举。这不仅紧密关联着农民的切身利益,更影响着乡村发展的整体格局与长远走向,对于提升乡村民生福祉、推动乡村可持续发展有着深远意义[8]。其三,对农村养老保障制度的变迁历程进行研究。许照红(2007)依据土地产权制度转变的时间节点,将我国农村养老保障模式划分为以下三个阶段:自然经济阶段,这一时期农村养老主要依赖传统的家庭模式;计划经济阶段,农村养老保障在集体经济的框架下进行;社会转型阶段,随着市场经济的发展,农村养老保障模式逐渐向多元化、社会化方向转变[9]。蒋军成(2017)从政策变迁的视角,将我国农村养老保障制度划分为四个阶段,分别是家庭养老制度阶段、集体养老制度阶段、农村家庭和集体养老保障制度阶段,以及农村社会养老保险制度阶段[10]。封铁英(2020)依据路径依赖与路径创造理论对中国养老保险制度进行剖析,指出在其漫长的变迁历程中,清晰呈现出路径依赖与路径创造相互依存、相互影响的显著特性,二者在制度发展进程中紧密关联,共同推动制度不断演变[11]。

综上所述,当前学界的研究大多从不同理论、针对不同养老问题或制度变迁历程展开。然而,鲜见有学者将目光聚焦于农村养老保障政策本身,从政策的本质出发,去探寻其对政治过程所产生的反作用,进一步深入解析制度的演进脉络。在这一过程中,政策反馈效应被严重忽视。实际上,政策并非仅仅是决策的结果,更是决策产生的推动因素,它能够通过作用于政治过程,进而对未来政策的制定产生影响。基于此,本文将先对我国农村养老保障的演变历程展开全面回顾与梳理。在此基础上,运用政策反馈理论的分析框架,从资源效应、解释效应、演化效应以及学习效应这四个维度,深入阐释农村养老保障政策变迁的内在运行机理与制度逻辑,并针对性地提出优化路径。希望通过本文的研究,能够进一步完善我国农村养老保障体系,提升农村老年群体的生活质量,助力推动城乡养老保障的均衡发展。

2. 政策反馈理论的分析框架

政策反馈理论源于历史制度主义,有别于传统上将政策视作政治力量的结果,它将政策视为政治的起因,认为政策能够重塑政治过程,并对后期的政策形成产生影响。政策反馈理论强调政策的结构化作用并关注对政策群体态度与行为的塑造。政策本身可作为一种政治力量可以影响权力配置,重塑政治行动参与者的认知、偏好以及利益,改变他们之间的政治关系格局,最终过去的政策便会潜移默化地影响未来政策的制定与执行。因此,政策反馈的核心观点可以概括为:原有的政策会影响之后的政治行动与政策选择。具体来看,政策反馈的观点可以从历史、因果以及过程角度进行深入理解:首先,从历史角度来看,政策反馈需要消耗一定的时间,随着时间的推移,政策逐渐对政治产生影响;其次,从因果角度来看,政策可以成为政治的起因,通过对政治群体产生影响,改变后续的政策制定与执行;最后,从过程角度来说,政策反馈是一个通过资源和信息的供给影响政治行动参与者,进而影响未来政策的过程[12]。在政策反馈的过程中,政策会对这些对象的目标规划、行动能力以及合作联盟情况造成影响。政策通过资源分配方式的调节以及信息的顺畅传播,达成反馈效果。政策反馈的最终成效,体现为未来政策在制定和执行层面的改变,即政策不单单是决策的产物,还是引发后续决策的重要因素,它能够对政治进程施加影响,进而左右未来政策的制定。

在 20 世纪 90 年代初期，皮尔逊系统地总结和归纳了政策反馈机制，为学界从政策反馈视角开展政策研究提供了科学的研究框架。他提出过往政策会凭借资源效应和解释效应，对政治精英、利益集团以及公众产生作用。资源效应指的是，政策能够提供影响政治行动的资源与激励因素。在实际运作中，政策通过把控资源、工具以及激励措施的分配，来塑造政治行动的走向，还能够对特定群体的创建与扩张起到调节作用[13]。解释效应则与反馈对象的认知层面紧密相关。它着重强调政策会向政治行动者传递信息、发出信号，而这些信号会影响行动参与者对所处环境的理解，最终对政治结果造成影响。

具体到不同对象，政策的影响各有特点。对于政治精英，政策的资源效应通过国家行政能力体现出来，他们掌握着发布命令的权力，政策的制定和执行过程中，权力的合法性得到确认与保障，同时政策所提供的资源和激励会改变其地位和权力，其所在组织的结构、文化、动机与能力也会受到影响，最终改变未来的政策过程；而政策的解释效应，则通过政府官员的政策学习得以展现，官员们会基于政策执行过程进行反思，从中汲取经验教训，以便在复杂的政策环境中敏锐察觉政策问题，推动政策议程的建立，并设计出更为合理的政策方案。对于利益集团来说，政策的资源效应表现为政策能为特定群体的形成和发展提供资金、渠道以及组织机会等资源，同时，政策产生的结果和利益，会激励利益集团争取在政治决策中的话语权，扩大自身政治影响力，维护自身利益；政策的解释效应具体表现为利益集团在政策学习过程中所取得的成效，会显著左右他们对于政策的领悟与认知。他们基于从过往政策实践中汲取的经验教训，进而对新政策的制定与执行起到推动作用。至于公众，政策的资源效应体现在对目标群体利益的重新分配，这会影响公众的政治态度和政治参与，强化或者削弱公众对政策的支持。当公众支持呈现强化态势时，极易催生锁定效应。这意味着，公众会受到激励，进而去阻止当前政策的退场，同时推动政策朝着既定方向持续发展；政策的解释效应则具体表现为，公众在理解和认知过往政策的过程中，自身的政治身份认同以及对政策的态度会随之发生改变。这种改变并非孤立存在，而是会在新政策的制定与执行环节产生连锁反应，持续发挥作用。

现行政策通过资源效应和解释效应发挥作用，改变政治行动参与者的想法与做法，这些改变会影响下一轮政策的推进过程。在这一过程中，不同的政策执行会产生不同的效果，其中典型的是正反馈效应与负反馈效应，这两种效应共同构成政策反馈的演化效应，正反馈会强化政策的原有走向，负反馈则会促使政策调整改变。正反馈效应在政策实施中为相关参与者带来利益，不仅增强行动者对既定政策的理解与依赖，还因现行政策的激励作用，提高了可替代方案的成本，引发政策自我强化，排斥变革，抵制新政策的出台与实施。负反馈效应则相反，它激发参与者对原有政策的负面认知，削弱对当前政策的支持，促使他们转而赞成新政策的制定与执行。正、负反馈效应大多同时存在，具体哪一方占据主导，需依据具体政策环境判断。政策变迁的走向，在极大程度上取决于正负反馈效应之间能否达成平衡，同时也受渐进式改革方案在实际操作中的可行性，以及过渡方案在政治、经济维度是否切实可行的影响[14]。

学习效应作为一种主观认知的方式，主要聚焦处于政策制定过程中的政治精英，在进行政策制定时，他们可以吸取已颁布实施的政策的相关优良经验并应用于未来政策的制定当中。学习效应包含纵向学习和横向学习两条路径。纵向学习强调决策者通过对不同时期政策的研习与类比，提炼其中有价值的经验和教训，从而对现有政策加以改良。横向学习强调借鉴国外政策的先进经验，与国内不同地区间的政策学习与类比，帮助决策者实现政策优化或创新。

本文基于政策反馈理论的作用机制，结合我国农村养老保障政策的发展历程，构建了我国农村养老保障政策的反馈效应分析框架。如图 1 所示，过往政策借助资源效应、解释效应、演化效应以及学习效应，对政治行动者的观念和行为产生影响，进而影响新政策的制定。这主要体现在资源的供给与分配、对政策理念的塑造和政策观念的更新、政策强化和政策削弱以及横向与纵向的政策学习等方面。

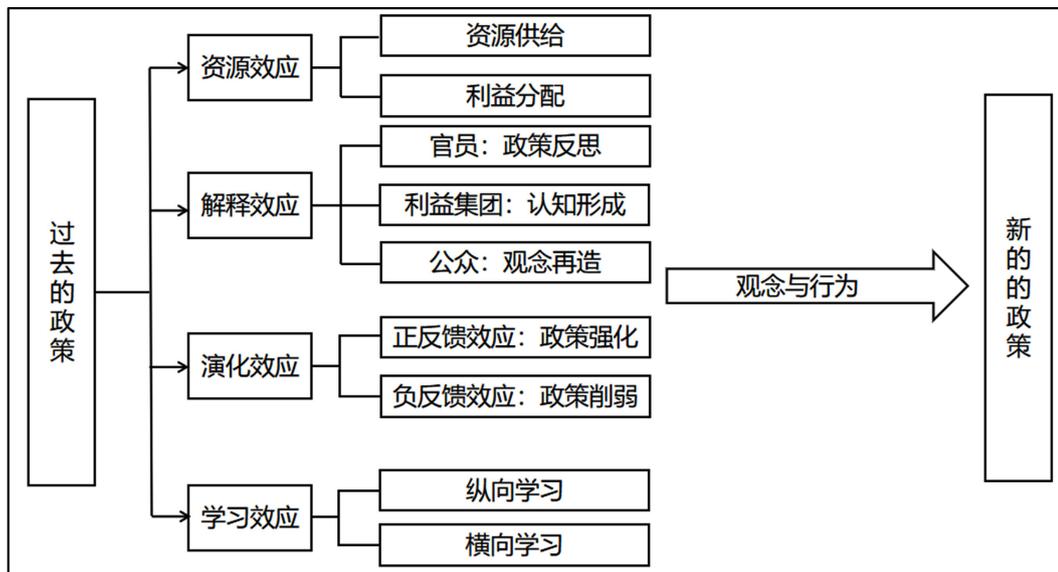


Figure 1. Analysis framework of feedback effects of rural old-age security policies in China

图 1. 我国农村养老保障政策的反馈效应分析框架

3. 中国农村养老保障的演变历程

(一) 家庭养老阶段(1949~1953 年)

在我国农村，自然经济长期以家庭经营为主要模式，土地作为核心生产资料，承载着绝大多数家庭的收入来源，农业生产不仅对体力有要求，更依赖经验的代代相传。在农业社会时期，生产力水平较低，信息传播极为有限，农业生产主要依靠家庭内部劳动力完成。为保障农业生产的持续进行，家庭内部的代际分工与协作成为常态，家庭消费的产品也大多源于自家农业产出，实物消费在日常生活中占据主导地位。基于以上特性，在传统农业社会，家庭不仅是生产的基本单元，也是消费的核心主体[15]，这一结构特点决定了养老保障的责任主要由家庭承担。由此，“养儿防老”和“多子多福”的传统生育观念应运而生，在漫长的历史进程中不断传承，至今仍在一定程度上影响着人们的生育观念和养老理念。

新中国成立初期，沿用了建国前解放区施行的土地政策，为新生政权的稳定和农业生产的有序恢复筑牢根基。在第一届全国政治协商会议上，一项意义深远的议题被郑重提出：要彻底变革半殖民地半封建的土地所有制，将其转变为农民土地所有制。具体举措是以人口为基准，对土地进行平均分配，以人口为基准进行平均分配，让每一位耕种者都拥有属于自己的土地，达成“耕者有其田”的局面。1952 年底，农民阶级土地所有制改革大体完成，农民成功拥有土地，这一举措极大地激发了他们的生产热情。然而，由于多年战乱的破坏，农村的基础设施千疮百孔，加之小农经济以家庭为生产单位，规模小且分散，农户各自为战，难以形成规模效应，不利于生产力的提升。在这样的状况下，农民的生活难以维持，家庭原本承担的养老功能也受到了极大的冲击，面临严峻挑战。彼时，推进工业化进程、构建现代化工业体系、建设强大工业国是新中国面临的重要任务，农村老年群体的养老问题未得到足够重视，政府尚未参与农村养老保障体系建设。相反，基于工业化建设需求，国家资源集中于工业建设和城市发展，城镇居民养老保障由国家 and 单位提供，保障水平远超农村土地保障，我国养老保障体系城乡二元化趋势初现。

总体而言，农村地区的养老重担主要由家庭承担，“家庭养老”模式成为主流。农村养老保障体系近乎空白。战争破坏致使农村生产力低下，农民基本生活缺乏保障。同时，工业化建设需求使社会保障

制度设计偏向城镇职工，城乡社会保障二元结构开始凸显。这一过程中，政策的资源效应和解释效应，以及正、负反馈效应都在潜移默化地影响着农村养老保障的发展走向，也为后续政策制定者提供了丰富的经验积累，以推动农村养老保障体系不断完善。

(二) 集体养老阶段(1953~1978年)

1953年，随着《中共中央关于农业生产互助合作的决议》与《中共中央关于发展农业合作社的决议》相继出台，标志着农村地区的合作社运动正式启动。在农业合作社快速发展的大环境下，我国农村养老保障开启了集体养老与家庭养老协同发展模式的探索。随着合作化运动在全国范围全面铺开，集体养老模式得以快速推广，众多村集体纷纷设立集体食堂和养老院，承担起为居民提供养老服务的责任。1956年，全国人民代表大会审议通过《高级农业生产合作社示范章程》，这份章程极具开创性意义，从饮食、衣物、居住、医疗以及丧葬这五个方面，对农村困难群体的社会保障问题做出了十分详尽的规定。这些规定成为后续农村养老保障发展的重要基础，此后经过不断的实践与完善，逐步发展演变成了我国农村独具特色的“五保”制度。作为我国农村养老保障的关键制度，“五保”制度的诞生是我国农村养老保障体系建设进程中的重要里程碑，这意味着国家正式开始着力解决农村地区的养老难题。

计划经济时期，实施平均主义供给政策，对农村老人未进行分类管理，个人养老问题均由集体统一处理。在这种模式下，个人对集体的依赖程度不断加深，家庭作为独立经济单位的属性逐渐减弱，家庭养老功能也随之逐步衰退。当时，集体养老的覆盖范围广泛，形成了集体互助养老模式，养老服务依据实际需求分配。然而，由于集体经济基础薄弱，提供的养老保障水平处于较低水平，且养老支出远超集体的承受能力。长此以往，部分由集体兴办的敬老院难以为继，只能被迫关闭。这直接导致在这些敬老院生活的老年人生活质量大幅下降，面临诸多生活困境。

合作社制度的设立，为我国农村探索集体养老模式创造了制度条件，提供了现实支撑。农村老人的养老事宜由集体统一负责，尽管集体经济能力有限，但和建国初期相比，农村老年人的养老得到了切实保障，生活质量也有显著提升。然而，随着改革开放的推进，曾在我国农村发挥重要作用的合作社逐步走向衰败。这使得集体养老模式失去了赖以生存的制度根基与经济基础。与此同时，合作社制度框架下难以消除的平均主义，引发了“大锅饭”、“搭便车”以及效率低下等内部问题，致使集体养老模式无法适应时代发展。所以，我国农村养老问题亟待探寻新的解决办法。

(三) 农民自我养老阶段(1978~2009年)

1978年，改革的浪潮率先在农村涌起，我国开启了家庭联产承包责任制的探索与实践。在这一制度下，农民取得了土地承包经营权，也由此获得依靠“土地经营溢价”实现增收的机会[2]。随着政策全面落实，农村家庭的实际收入有了显著提升。但“包产到户”的推行，对农村集体经济产生了冲击，动摇了其财政根基，导致集体养老模式难以为继。在这样的形势下，家庭再度成为农村养老的核心，土地重新承担起养老供给的基础职能，村集体不再统一负责老年农民的养老事务。

改革开放之后，我国始终在坚持不懈地探索符合中国国情、具有中国特色的社会养老保障制度。1986年，我国在“七五规划”中，首次正式提出“社会保障”，自此，这一关乎国计民生的重要概念正式进入大众视野，为后续养老保障制度的改革清晰地指明了方向。当年，民政部发布《关于探索建立农村基层社会保障制度的报告》。这份报告紧扣农村社会保障体系构建这一核心议题，从养老、医疗、救助等多个维度深入调研分析，提出一系列极具建设性的初步设想，涵盖保障内容、实施路径、资金筹集等关键环节，为后续农村社会保障工作的开展提供了重要参考。1992年，在对前期各地试点工作的经验进行梳理和总结后，民政部正式发布《县级农村社会养老保险基本方案(试行)》，也就是广为人知的“老农保”。这一举措，标志着农村社会养老保险制度在全国层面正式落地实施。“老农保”按照“个人缴费为主、集

体予以适当补助、国家给予政策支持”的模式筹集资金，在推广过程中，遵循“由点到面”的策略，循序渐进地扩大覆盖范围，致力于让更多农村居民受益于这一制度。然而，在集体经济逐渐衰落的情况下，集体补助的作用极小。并且，国家扶持政策大多以税收优惠的形式直接面向乡镇企业，广大农民群体受益甚少。由于集体补助不足，政府支持缺乏精准度，“老农保”实际上变成了依靠农民个人缴费的自我保障。再加上农村居民收入水平较低，养老资金积累缓慢，致使“老农保”难以发挥预期保障作用，还破坏了公共资源配置的公平性[16]。

“老农保”与新中国成立初期的传统家庭养老模式形成鲜明对比。它是我国首次运用社会保险机制来化解农村养老难题的重要尝试。从制度设计来看，“老农保”在资金筹集渠道、基金运营管理以及待遇支付标准等关键环节都制定了明确规范。这一举措在减轻各级政府财政负担的同时，也在一定程度上提升了农村老年群体的生活质量。但不可忽视的是，“老农保”在实际运行中暴露出诸多问题。在筹资责任的分配上，制度过度聚焦农民个人的缴费责任，而公共财政投入明显不足。这种失衡的筹资结构使得“老农保”缺失了社会保险应有的福利特性，归根结底仍属于农村居民依靠自身储蓄的养老模式。受限于此，“老农保”长期徘徊在低水平运行状态，难以充分发挥其本应具备的养老保障效能。

(四) 社会化养老阶段(2009~至今)

21世纪后，我国农村老龄人口数量持续攀升，与此同时，家庭规模愈发小型化，大批农村劳动力涌入城市。这些因素综合作用，导致家庭养老功能不断被削弱，在一定程度上使农村养老服务的供给与需求矛盾愈发突出[17]。因此，迫切需要建立并完善社会化养老保障体系，以有效解决养老供给困境。随着社会主义市场经济的飞速发展，养老保险市场也逐步走向成熟。我国于2009年正式颁布《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》(即“新农保”)。这份意见聚焦农村社会养老保险制度创新与优化，从参保范围、缴费标准、待遇领取等多个关键维度，对原有模式进行革新。总体而言，“新农保”呈现出两大突出的制度特色。在制度设计方面，以“广覆盖、保基本、多层次、可持续”为定位，致力于让农村养老保险惠及更广泛人群，保障农民基本生活需求，构建起能适应不同情况、长久稳定运行的体系。资金筹集模式上，则采用“个人缴费、集体补助、政府补贴相结合”的方式，充分调动各方资源。“新农保”创新性地提出构建多层次、可持续的农村养老保险制度，旨在满足农村居民差异化的养老需求。并且，它切实划分了政府、社会和个人主体的资金责任分担，尤其明确了各级政府在缴费和待遇支付环节的公共支出责任。

随着我国工业化与城镇化进程不断加速，大量农村劳动力向城市转移。他们为城市的现代化建设注入了源源不断的活力，但与此同时，农村养老的现实状况也随之发生了翻天覆地的变化。农民工进城务工，使得农村养老、城镇养老以及职工养老之间的衔接问题日益凸显，成为亟待解决的关键议题。而且，从整个社会层面来看，城乡居民在养老保险待遇方面的差距十分明显，制度的统筹层次也相对较低。为深入推进城乡融合发展，切实缩小城乡差距，积极推动城乡一体化进程中养老政策的并轨，2014年，我国正式发布《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》，由此，“城乡居民基本养老保险”政策应运而生。该政策旨在打破城乡二元结构在养老保障领域的壁垒，将城市与乡村居民纳入统一的养老保险体系之中，让城乡居民公平享有基本养老保障，在参保缴费、待遇支付方面实现城乡同等化，为构建更加公平、更可持续的养老保障体系奠定坚实基础。自该制度实施，国家持续加大对基本养老金账户补贴，农村居民养老保障水平稳步提升，但仍存在不少问题。一方面，由于农村居民的整体收入水平相对偏低，这使得他们在参加养老保险时，往往会倾向于选择较低的缴费档次，直接影响了养老金的积累额度，最终导致他们在退休后领取到的养老金数额较少这就导致他们退休后领取的养老金较少。因此，养老保险金对于多数农村居民而言，仅仅起到一种补充作用，他们在养老方面依然需要依靠子女供养以及土地养老等传统方式。另一方面，随着农村居民生活条件的逐步改善，其养老需求日益呈现出多样化

的特征。不同区域以及不同人群的养老需求不仅丰富多元，而且在层次上也存在差异。可见，城乡居民基本养老保险仅仅构成了农村养老保障体系的一部分，农民养老保障实际上还广泛涵盖养老救助、养老福利等多个领域。

在该阶段，我国政府的职责定位愈发明确。通过福利社会化改革，政府充分发挥引领作用，积极调动社会和市场力量，使其参与到农村养老服务供给之中。农村社会养老保险制度的推行，切实地维护了广大农民的权益，有效地填补了家庭养老与土地养老的固有短板。与此同时，城乡养老保险一体化进程不断推进，有力地促进了城乡统筹发展，为实现社会公平正义奠定了基础，推动基本公共服务朝着均等化、高质量方向发展。

4. 我国农村养老保障政策演变中的反馈机制

(一) 资源效应

政策反馈中的资源效应体现为，公共政策从拟定到落实的整个过程，都在为公民创造参与政治活动的资源条件，同时助力公民提升政治参与技能。这一过程会全方位重塑公民的政治态度、观念以及行为模式。公民身上发生的这些改变，又会在后续新政策的制定环节中产生作用，形成一种动态的相互影响关系。回顾我国农村养老保障的发展历程可以发现，资源效应在其中扮演了极为关键的角色，始终是推动农村养老保障政策不断变迁与持续演化的重要动力。

新中国刚成立时，土地改革让数亿农民重新拥有土地，农民生产积极性得到极大提升。但当时国家建设百废待兴，各项任务十分紧迫，财政难以全力支持农村养老保障，家庭养老依旧是农村养老的主要模式。合作化运动兴起后，集体经济统一承担老人的养老支出，保障其基本生活。然而，集体养老模式存在平均主义，无法激发激励效应，导致养老资金短缺、设施落后，农村老年人口生活水平难以提高等问题愈发凸显。为改善农村养老资源低效供给的状况，提升农村老年人生活水平，随着改革开放推进，市场化改革方案进入政府决策范畴。1992年，我国出台《县级农村社会养老保险基本方案》，这是运用市场机制解决农村养老问题的首次尝试。该制度确定“个人为主、集体为辅、国家予以政策扶持”的筹资思路，但实际运行中，集体支付能力有限，国家扶持不够精准，使得农民个人成为养老缴费的主要承担者，名义上的社会养老变成了农民依靠土地产出的自我养老。此次市场化改革虽致力于提升农村养老保障的运行效率，却也带来严重弊端。在改革进程中，国家过早放弃了部分福利责任，过于侧重市场机制的作用，忽略了养老保障具有的准公共产品属性。为解决市场资源配置“失灵”引发的问题，国家着手调整优化农村养老保障政策。2009年，“新农保”开始正式实施，创新性地确立了“个人缴费、集体补助、政府补贴”三方协同筹资的新模式，明确了基础养老金由政府全额负担，从根本上保障了农村居民基础养老需求，大幅提升了农村居民养老的安全感与获得感。从2014年开始，城乡居民基本养老保险制度正式落地实施，其影响广泛且意义深远。在社会分配层面，该制度有力推动了国民收入的公平再分配，使得城乡之间在养老待遇方面的差距逐步缩小，让发展成果更加公平地惠及全体人民。从政府与民众关系的角度看，它提升了政府在民众心中的公信力，使农民参与政治的意愿更加强烈。在养老保障体系建设方面，为构建长效机制创造了有利条件，为养老保障事业迈向高质量发展注入强大动力。

(二) 解释效应

解释效应，指的是政策借助信息传递的方式，凭借语言表达、内容规划以及执行流程等途径，对政府官员与社会公众的认知框架进行重新塑造，进一步对二者的政治态度与行为选择产生影响，最终对后续政策的制定与推行产生作用。在我国，党的路线方针是执政理念得以具体落实的关键依托[18]。它作为公共政策体系中的“元政策”，为其他基本政策以及具体政策的制定提供了根本依据。回顾我国农村养老保障政策的发展历程，不难发现，决策者的思路与党的路线方针等上位政策之间存在着紧密且深刻的

内在联系。这不仅彰显了党对农村养老问题的高度重视，也凸显出上位政策在农村养老保障体系构建中提纲挈领的关键作用。

1955至1956年间，我国先后确立了“加快工业化发展”“推进农业生产合作社建设”以及“大力发展互助合作”等一系列重要战略方针。在这些上位政策的指引下，农村地区开创了集体互助养老模式。村社集体充分发挥自身地缘、人缘优势，积极主动地肩负起缓解农村老年人养老难题的重担。通过开办集体食堂，为农村老人提供饮食保障；从集体收益中提留公益金，为养老事业提供资金支持；兴办养老院，为农村老人创造集中养老的场所等一系列具体举措，切实有效地将农村集体互助养老模式落到实处。经过一系列努力，最终构建起一种家庭与集体共同承担养老责任的维持型养老模式。

改革开放之后，随着“构建社会主义市场经济体制”目标的提出，建立起包含“社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置、社会互助以及个人储蓄积累保障”的社会保障制度被提上日程。在这一时期，效率优先成为农村养老保障政策设计的核心指导理念，一切以促进经济增长、强化个人责任为出发点，于是，市场化和社会化改革方案脱颖而出，成为政策制定者的优先选择。在这样的时代背景之下，“老农保”应运而生，其明确将保障农村老人基本生活作为目标。在资金筹集方面，主要依赖个人缴费，国家仅提供政策上的扶持。这一现象生动地体现了上位政策的解释效应。正是因为上位政策的引领和影响，农村养老保障政策才逐步向市场化、社会化方向转变，从而更好地适应经济体制改革的大趋势，融入国家整体发展的浪潮之中。

步入21世纪，党的十六届三中全会提出科学发展观，着重统筹城乡、均衡区域发展。十六届六中全会提出构建和谐社会的任务，聚焦公平正义，推动社会协调发展。2008年，《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》发布，明确农村养老保障体系构建遵循广覆盖、保基本、多层次、可持续原则。新时代，养老保障领域备受关注，国家不断探索创新并取得突破。党的十九大坚持以人民为中心，重视养老事业，推动养老服务体系升级，提升服务质量，满足多样养老需求，构建全民共享的优质养老格局。党的十九届五中全会强调应对人口老龄化，聚焦养老资源配置与布局，打造普惠、多元、专业的养老环境。在这些上位政策的引领下，养老保障领域的决策者直面城乡协调发展中的难题，将公平与效率理念深度融入农村养老保障实践，持续动态调整并优化农村养老保障政策，使其更加贴合农村实际情况，切实保障农村居民的养老权益，为老年人的幸福晚年筑牢根基，助力社会在积极应对人口老龄化的道路上稳步前行。

(三) 演化效应

演化效应由自我强化效应与自我削弱效应构成。其中，自我强化效应的特征是，政策制定者与执行者在工作中会不自觉地依赖过往政策经验。其中，自我强化效应的特征是，政策制定者与执行者在工作中会不自觉地依赖过往政策经验。在谋划新政策时，会着重保留并强化之前政策里行之有效的核心内容与关键举措，这些措施在新政策推行过程中不断得到验证和加强，产生正向的激励效果。回顾我国农村养老保障政策的发展进程，这种基于过往经验的路径依赖清晰可见，主要集中在以下三个关键方面：其一，政府责任的逐步凸显。在农村养老保障政策的演变历程中，政府是政策制定与执行的主体。建国初期，即便生产力水平有限，家庭养老占据主导地位，政府依旧给予了政策支持；此后，党和国家在大力发展生产力的同时，高度重视民生保障，政府在农村养老保障中的责任愈发突出；其二，始终高度重视家庭养老保障。从建国初期以家庭(土地)养老结合集体养老的模式，到改革开放后推出的老农保，再到新世纪实施的“新农保”以及一体化的城乡居民养老保险制度，家庭养老在我国农村养老保障政策体系中一直处于重要地位，发挥着不可或缺的作用，是农村养老体系的重要基石；其三，对“以人为本”理念的坚守。“以人为本”既是党的根本宗旨，也是农村养老保障政策制定的出发点和归宿。也是农村养老保障政策制定的出发点和归宿。在市场化改革过程中，农村养老保障政策并未走向完全市场化，而是逐渐回归到“公平与效率相结合”的正确轨道。

自我削弱效应是指在政策落地实施进程中,受执行环节出现偏差、执行过程中衍生新问题以及知识体系持续更新迭代等因素影响,过往施行的政策会逐渐做出适应性调整[19],最终产生负面反馈。回顾我国农村养老保障政策的发展轨迹,自我削弱效应的表现极为突出,主要集中在呈现于以下两个方面:其一,城乡养老从二元分割走向统筹融合。过去,城乡二元养老保障格局长期存在,致使城乡差距不断加大,各类社会矛盾也愈发尖锐。面对这一严峻形势,党和国家适时提出“统筹发展”“构建社会主义和谐社会”等理念,全力推动农村养老保障制度的改革,积极促进城乡养老保障体系的一体化发展,致力于打破传统的二元养老格局,实现城乡养老资源的均衡配置与协同发展。其二,政策导向从片面重效率到效率公平兼顾。社会保障具有调节收入的功能,其核心目标是通过合理分配社会财富,实现社会福利水平的最大化。但以往以市场化为导向的政策,过度追求效率,却在一定程度上忽视了公平问题,进而引发了一系列诸如保障不均衡、贫富差距扩大等社会问题,使得公众对现行政策方案产生了负面看法。为化解这些问题,必须突破政策的锁定效应与路径依赖,制定出既能提升效率,又能保障公平的全新政策方案,以适应社会发展的新需求,让全体人民都能享受到公平、可持续的养老保障服务。

(四) 学习效应

政策反馈所产生的学习效应,是指决策者将过往政策实践中积累的经验与汲取的教训,融入新政策方案的设计过程之中,其作用机制主要包括基于纵向时间维度展开的政策学习,以及立足横向空间维度进行的政策学习。

在纵向时间脉络里,政策制定者能够通过对比分析不同阶段政策的实施情况,深入剖析过往政策的优势与不足,进而以史为鉴,在既有政策的根基上进行优化与创新。回顾我国农村养老保障政策的整体发展轨迹,起初家庭养老模式明确了个人在养老中的主体责任;随后集体互助模式致力于探寻公平分配养老资源的有效途径;再到后来市场化手段被引入,以提升养老保障的运行效率。这些不同阶段的实践探索,为构建“个人+集体+国家”多方协同的新型农村养老保障政策,提供具有参考价值的典型范例。

从横向空间的视角出发,政策制定者能够通过对外成熟政策经验的参考,以及对国内各地区差异化政策实践的对比分析,在现有政策基础上进行创新与优化。在我国农村养老保障领域,积极借鉴了新加坡与德国的政策实践成果。

新加坡的储蓄保险型农村养老保障模式极具特色,其核心在于突出个人责任,国家仅提供政策引导,不参与保险费用的承担,也不资助国民投保。这种模式在一定程度上推动了经济增长,减轻了国家财政压力,与我国曾经推行的“老农保”政策存在相似之处,都着重强调个人在养老保障中的主体责任。德国施行社会保险型养老保障模式,养老保险费用由政府、用人单位和劳动者按一定比例共同分摊。这一模式既强化了政府在养老保障方面的职责,又明确了劳动者在享受养老权益时,有缴纳保险费用的义务。德国的经验,为我国“新农保”政策的制定与完善提供了关键参考,让我们意识到,构建农村养老保障体系时,重视多元主体协同合作与责任共担,是实现农村养老保障体系稳健发展的关键。

5. 结论与启示

政策反馈理论将目光投向政策对政治生态以及未来政策规划的作用,为洞悉中国农村养老保障政策的发展规律开辟了全新路径。现阶段,学界针对我国农村养老保障政策的演变研究,大多基于传统政策过程理论展开,侧重于剖析政治势力、政治举措以及政策环境更迭对政策走向的作用。与之相对的是,从政策反馈理论的独特视角,以政策自身为研究起点,深入探究政策如何反作用于政治领域,并最终影响新政策诞生的研究成果却较为稀少。

在我国农村养老保障政策的发展历程中,政策反馈衍生出的资源效应、解释效应、演化效应以及学习效应,是推动政策持续变革发展的关键要素与内在作用机制。遵循这一逻辑,重视过往政策在历史进

程中的深远影响，从多元政策反馈效应角度深入剖析，为优化农村养老保障政策体系提供极具价值的思路和切实可行的方向，助力农村养老保障事业迈向更高水平。

从资源效应视角而言，应加大政府投入力度，推动养老资源供给的均衡化。政策制定者运用恰当的资源激励手段，激发目标群体参与政策的积极性，促使他们投身政策实践，做出契合预期的行动[20]。一方面，要强化农村地区的财政转移支付。在完善养老保障政策的过程中，各级政府需发挥主导作用，秉持资源导向原则，持续扩大对农村的财政转移支付规模。比如进一步提高农民养老保障补贴标准，重点帮扶农村困难、孤寡老人等弱势群体，从经济、照料、精神等多方面发力，切实保障其基本养老需求，让农村老人安享晚年。另一方面，要坚定不移地落实农业农村优先发展战略。政府应加大对农村基础设施建设的投资力度，鼓励企业采用多样化投资方式参与农村建设，深入挖掘农村特色资源，推动特色产业与乡村事业发展，拓宽农民增收渠道，提升收入水平，增强农民养老缴费能力，为农村养老保障筑牢经济根基。最后，通过税收优惠、政策扶持等方式，引导社会与市场力量参与农村养老服务供给，发挥其在运营与资源方面的优势，为农村养老注入活力，提供多元服务，满足居民养老需求，弥补政府资源和服务短板，推动农村养老服务体系的完善，保障农村居民获得更优质的养老服务。

第二，从解释效应角度出发，深化政策理解与认识，充分发挥政策的解释效应，助力养老保障实现高质量发展。首先，我们要深入理解“元”政策内涵并用于实践，探究其对农村养老保障政策优化升级的新要求。在“以人民为中心”理念指引下，梳理农村养老保障实际问题，从总体目标、保障范围、运行机制等维度优化政策设计，确保政策契合新发展阶段特征，践行新发展理念，贴合农村居民需求，提升养老保障质量与效果。其次，紧跟上位政策的指引，各地应积极投身区域创新与地方实践，全力搭建起战略规划与战略执行之间相辅相成的良性双向互动机制。一方面，运用高效有力的执行举措，保障战略规划有条不紊地推进，切实将政策目标转化为可操作、能落地的实际行动，让政策红利精准惠及农村养老保障领域；另一方面，在执行过程中，秉持实事求是的态度，及时复盘总结经验教训，依据不断变化的实际情况，灵活调整和优化战略。最后，政府需畅通和完善民众利益诉求表达机制，在政策全生命周期实现政民有效对话。在政策制定与执行过程中，政府不仅需要认真听取并积极回应民众关心的问题，更需要引导民众的期望和偏好，促进民众对政策形成科学理性的认识[21]。这样既能增强民众对政策认同感，营造良好舆论环境，也能推动民众自觉维护政策，助力农村养老等政策有效落实。

第三，从演化效应视角看，理性看待政策演化，实现路径依赖与发展变革的有机统一。我国农村养老保障政策演变受现实国情等政策环境影响，变迁过程兼具渐进性与特定节点的突变性，政策发展中自我强化与自我削弱效应并存，呈现辩证统一特征。城乡居民基本养老保险制度将城乡居民纳入统一的制度内，农村居民可以获得与城镇居民同样的养老保障，普惠、公平、可持续的养老保障体系的建设进程不断加快。在此进程中，认清政策演化效应，处理好路径依赖与发展变革的辩证关系，对推动政策与发展变革融合，促进农村养老保障事业发展意义重大。政策变迁循序渐进，需完备改革方案与配套政策，才能稳妥、有效地推进改革，实现政策目标。配套制度不完善时贸然激进变革，不仅难以达到预期目标[22]，还可能引发新问题。因此，在推进农村养老保障政策改革时，既要尊重历史形成的路径依赖，又要根据时代发展需求积极求变，在两者之间找到平衡，推动农村养老保障事业稳步发展。

第四，从学习效应角度来看，强化政策学习，汲取农村养老保障体系建设先进经验是必然要求。政策学习是达成政策创新的重要途径，不仅是政府回应社会发展与民众诉求的关键手段[23]，更是推动政府治理能力现代化、提升政策科学性与有效性的内在要求。鉴于我国当前城乡居民基本养老保险待遇水平较低，且养老需求日益多元化的现状，有以下两点举措。其一，探索建立城乡居民基本养老保险基础养老金动态调整机制。密切关注经济社会发展态势，依据相关指标，如物价指数、居民收入增长幅度等，定期对基础养老金进行合理调整，确保其能稳步提升，切实保障城乡居民老年生活质量。其二，鼓励补

充型商业养老保险发展。政府应借助税收优惠、财政补贴等政策,引导有条件的居民个人购买补充型商业养老保险。这类保险产品灵活多样,能满足不同人群的养老需求,既减轻政府和社会的养老负担,又推动养老保障体系多元化发展。

基金项目

本文受西南民族大学研究生一般创新项目“积极老龄化视角下农村互助养老可持续发展研究”YCYB2024158资助。

参考文献

- [1] 第七次全国人口普查公报(第五号)——人口年龄构成情况[EB/OL]. https://www.gov.cn/xinwen/2021-05/11/content_5605787.htm, 2021-05-11.
- [2] 牛文涛, 姜润鸽. 新中国 70 年的农村养老保障: 历史演进与现实困境[J]. 农业经济问题, 2020(2): 54-64.
- [3] 习近平: 高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[EB/OL]. https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm, 2022-10-25.
- [4] 许亚敏. 我国农村养老保障事业发展的历程、现状与政策取向研究——基于制度分析的视角[J]. 社会保障研究, 2009(6): 18-26.
- [5] 李素利, 白延涛. 政府农村养老保障服务能力对服务质量的影响研究——基于不确定政策下的调查证据[J]. 公共管理学报, 2016, 13(4): 65-76, 155-156.
- [6] 雷咸胜. 新中国成立以来农村养老保障政策的演进——基于间断—均衡理论框架的分析[J]. 广东行政学院学报, 2019, 31(5): 23-32.
- [7] 王华, 樊志民. 评《精准施策赋能农村养老保障: 西南农村留守老人养老需求与政策供给精准化研究》[J]. 统计与决策, 2022, 38(17): 2, 189.
- [8] 李雷, 张文斌. 失地农民养老保障困境及对策研究[J]. 农业经济, 2020(8): 76-78.
- [9] 许照红. 我国农村养老模式的历史变革与现实选择[J]. 特区经济, 2007(6): 114-115.
- [10] 蒋军成. 农村养老保障的制度演进与发展趋势探析[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2017, 34(2): 67-77.
- [11] 封铁英, 高鑫. 路径依赖与路径创造: 中国养老保险制度变迁逻辑[J]. 经济社会体制比较, 2020(5): 58-67.
- [12] 翟文康, 邱一鸣. 政策如何塑造政治?——政策反馈理论述评[J]. 中国行政管理, 2022(3): 39-49.
- [13] Rosenbloom, D., Meadowcroft, J. and Cashore, B. (2019) Stability and Climate Policy? Harnessing Insights on Path Dependence, Policy Feedback, and Transition Pathways. *Energy Research & Social Science*, **50**, 168-178. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2018.12.009>
- [14] Weaver, K. (2010) Paths and Forks or Chutes and Ladders? Negative Feedbacks and Policy Regime Change. *Journal of Public Policy*, **30**, 137-162. <https://doi.org/10.1017/s0143814x10000061>
- [15] 汪璐蒙, 曾泉海. 中国农村养老保障: 制度变迁、供需失衡与完善进路[J]. 南方金融, 2023(9): 28-40.
- [16] 阳旭东, 王德文. 从缺位到归位——新中国成立以来农村养老保障与政府责任的再思考[J]. 学术界, 2019(1): 101-108.
- [17] 杜孝珍, 郑一鸣. 反馈机制如何影响政策变迁——农村养老保障政策变迁过程的政策反馈解释[J]. 中共福建省委党校(福建行政学院)学报, 2023(3): 132-142.
- [18] 海龙. 城乡居民基本养老保险财政补贴政策的缘起、发展与走向[J]. 中州学刊, 2021(4): 71-77.
- [19] Skogstad, G. (2016) Policy Feedback and Self-Reinforcing and Self-Undermining Processes in EU Biofuels Policy. *Journal of European Public Policy*, **24**, 21-41. <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1132752>
- [20] 王婷. 政策工具的权变主义研究——基于农村社会养老保险政策的考察分析[J]. 社会科学, 2018(2): 37-48.
- [21] 王培杰, 彭雨馨, 张友浪. 政策设计、政策认同和生育偏好——基于“独生子女”政策的反馈效应分析[J]. 公共行政评论, 2022, 15(5): 27-48, 196-197.
- [22] 王婷, 李放. 中国养老保险政策变迁的历史逻辑思考[J]. 江苏社会科学, 2016(3): 72-78.
- [23] 朱旭峰, 赵慧. 自下而上的政策学习——中国三项养老保险政策的比较案例研究[J]. 南京社会科学, 2015(6): 68-75.