

# 低保赡养费核算如何平衡家庭义务与国家责任

——基于浙江省赡养费核算改革案例的研究

方珂 张翔\*

**【摘要】** 低保对象认定过程中的赡养费核算涉及家庭义务与国家责任的权衡问题。论文基于浙江省赡养费核算改革案例，分析低保赡养费核算中家庭义务与国家责任的平衡问题。研究发现，赡养费核算改革越来越强调子女赡养的家庭义务；改革后的核算办法可能导致供养义务人不愿意履行赡养义务和供养义务人实际无赡养能力的两类老年群体遭遇“漏保”风险；地方民政部门在政策执行过程中采用地方性赡养费核算办法和地方性社会救助联席会议机制进行调适，努力降低“漏保”风险。基于案例分析，研究提出通过“家庭第一责任+国家兜底责任”来兼顾家庭义务与国家责任、适度提高赡养费核算的扣除金额、赋予地方对特殊困难对象赡养费核算问题的自由裁量权等政策建议，并提出民政部门兜底保障和倡导孝顺的关系、完善救助制度以外的社会养老保险制度或老年福利制度等未来研究方向。

**【关键词】** 低保 赡养费 家庭义务 国家责任 福利价值观

**【中图分类号】** D63

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1674-2486 (2021) 06-0144-18

## 一、引言

中国的最低生活保障制度（以下简称“低保”）是社会保障体系最后的安全网，承担着“托底线、救急难”的功能。2019年，全国城乡低保支出1646.7亿元，保障对象共计2417.2万户、4316.3万人，其中老年低保对象达1446.83

---

\* 方珂，浙江大学社会学系博士后、浙江大学共享与发展研究院研究人员；通讯作者：张翔（xiangzhang@zju.edu.cn），浙江大学公共管理学院副教授、浙江大学民生保障与公共治理研究中心和浙江大学共享与发展研究院专职研究员。蒋卓余和郑小坤参与了本文的调研工作。感谢匿名评审人和编辑部的意见，感谢林卡、刘涛和马高明老师的指正。

基金项目：国家社科基金重大项目（13 & ZD163），国家自然科学基金重大项目（71490733）的阶段性研究成果。

万人，占低保对象总数的 33.52%<sup>①</sup>。由于普遍退出了劳动力市场，老年人对转移性收入的依赖性更强。既有研究发现，退休金、子女资助和政府资助在老年人生活来源中的占比超过 70%（杜鹃等，2016）。对于没有退休金的老年人而言，子女资助（赡养费）和政府资助（低保）是他们最主要的生活来源。由于老年人申请低保时，需要将子女赡养费计入家庭收入，因而赡养费核算成为老年对象低保资格认定过程中的重要问题。

在低保对象认定的政策实践中，近年来不断完善的经济状况核查制度和核对系统，提升了政府对低保对象收入和财产状况的识别能力。然而，由于赡养费可以现金给付，因此现有的核对手段尚不能对转移性收入中的赡养费做出精准认定。现行的普遍做法是按照申请者子女的情况计算应得赡养费，计为家庭收入，而不论是否真正得到赡养费（关信平，2019）。

从法律层面看，虽然现行法律对子女赡养义务做出了应然层面的规定，但是对赡养费核算的具体办法以及家庭责任的界限却没有做出明确界定。《中华人民共和国民法典》规定：“成年子女对父母负有赡养、扶助和保护的义务；成年子女不履行赡养义务的，缺乏劳动能力或者生活困难的父母，有要求成年子女给付赡养费的权利。”《中华人民共和国老年人权益保障法》规定：“赡养人是指老年人的子女以及其他依法负有赡养义务的人，赡养人的配偶应当协助赡养人履行赡养义务；赡养人不得以放弃继承权或者其他理由，拒绝履行赡养义务。”《最低生活保障审核确认办法》（民发〔2021〕57号）虽然指出低保对象认定中的家庭收入包括赡养费，但也没有给出具体的赡养费计算办法。

在理论层面上，低保赡养费核算涉及家庭义务与国家责任的权衡问题。这实际上关乎社会政策的“价值问题”，即国家在社会政策中的角色是什么？是否应对穷人等社会弱势群体进行救济？（熊跃根，1999）具体而言，在低保赡养费核算中，家庭义务与国家责任的权衡体现在如下一系列问题之中。低保赡养费核算应该以应得赡养费还是实得赡养费为依据？如果依据应得赡养费，那么子女应付的赡养费具体应该如何计算？如果依据实得赡养费，那么如何认定子女实际给付了多少赡养费？如果证实申请人子女实际未履行赡养义务，老年人是否可以获得低保？

赡养费核算的政策试点和改革起步较晚，学术界的相关研究也较少。作为社会救助政策创新较为密集的省份，浙江省在 2016 年开始赡养费核算的改革试点，在 2018 年出台了全国第一部低保赡养费核算方面的地方性法规。那么，浙江省的赡养费核算改革是如何权衡家庭义务和国家责任的？浙江省的赡养费核

<sup>①</sup> 数据源自《2020 年民政统计年鉴》。

## ◆ 论文

算办法在实施中出现了哪些新问题？地方政府如何应对这些新问题？本研究将分析浙江省低保赡养费核算改革的政策试点、政策制定和政策执行过程，探讨这一改革在权衡家庭义务与国家责任方面的进展和不足，并提出政策建议。

## 二、文献回顾

### （一）社会政策研究中的“价值问题”：国家、家庭和市场的的作用

价值观和行动之间的关系是理解社会的基础（Baldock, 1999）。每一种福利模式都是意识形态冲突并最终出现制度化的主流意识形态的产物（Ginsburg, 1992）。福利国家的早期发展可以被理解为各种意识形态之间的斗争（George & Page, 1995），而经济危机后欧洲福利改革辩论的核心也是一个价值问题，即“谁应该享有何种形式和程度的社会保护，以及基于何种理由”（van Oorschot et al., 2008）。社会政策的制定则是在将特定价值观与国家、市场、职业和家庭福利联系起来的文化框架内进行的（Taylor-Gooby, 2001）。

自由主义福利思想强调市场在福利供给中的作用。它们强调对个人权利、经济自由主义的承诺以及国家相对于市场和私人机构的相对有限的作用（O'Connor & Robinson, 2008），而对“国家福利”理念持批评态度，认为公共福利体系是昂贵、效率低下且不必要的（Ellison, 2012）。自由主义福利思想主张剩余式的社会福利模式，突出市场和职业福利的作用（熊跃根, 1999）。

东亚福利模式则更多地强调家庭在福利供给中的义务（White & Goodman, 1998）。在东方文化的价值观中，照顾老人往往被视为家庭的责任（林闽钢、吴小芳, 2010）。东亚的福利模式强调家庭观念，在价值导向上倾向于把福利事务主要看成是家庭责任（林卡、陈梦雅, 2008）。

改良主义和社会主义的福利思想不同程度地强调国家在福利供给中的责任。在改良主义的论述中，马歇尔（Marshall, 1950）指出，社会政策可以对资本主义市场经济的失败进行修正，从而保障公民的社会权利。社会主义的福利思想则直接主张国家对社会福利负有责任，应当去保护个人免受伤害、满足个人需要（林卡、陈梦雅, 2008）。蒂特姆斯（Titmuss, 1968）强调通过社会政策再分配去协调不同群体的利益，确保社会公正。

### （二）低保制度的价值基础及其文化背景

中国的低保制度强调家庭成员的互助共济义务（Gao et al., 2011），其背景是中国传统文化对家庭成员赡养义务的重视。瞿同祖（1981）指出，不养老人

是大逆不道的行为，不容于整个社会。费孝通（1983）认为，中国家庭的代际关系存在“抚育—赡养”的“反馈模式”，强调子女对父母的赡养义务。熊跃根（1998）认为，子女对父母的照顾责任根植于传统文化的价值理念，以“孝”为核心的价值规范在老人与子女间的照顾关系上有很强的黏合作用。

既有研究发现，赡养义务的实际履行受到多方面因素影响。首先，在“父系”传统下，女儿的赡养义务存在法理和习惯的冲突。与父系的亲属体系和单系嗣续的习惯相对应，出嫁了的女儿实际上不承担赡养义务的行为规范在中国农村地区仍得以存在（费孝通，1983；唐灿等，2009）。其次，子女对赡养义务接受程度也受代际关系和情感因素的影响。特别是在家庭结构核心化的背景下，父母为年少子女的抚养和婚嫁操心、对成年子女提供帮助（特别是小孩照料）等都成为日后能否得到赡养的影响因素（贺雪峰，2008；许琪，2017）。

但单纯强调家庭义务可能会导致部分群体对社会救助的实际需求被忽视。刘磊（2016）发现，农村分家及赡养责任的分配模式与法律要求的赡养责任模式并不一致，如果严格按照政策文本，部分不具备低保资格的老人实际上会面临困境。当从家庭内部获取赡养资源的能力下降时，老人会把国家视为诉求救济的对象（朱静辉，2010）。韩克庆和李方舟（2020）指出，政府兜底与家庭义务之间存在“两难问题”。一方面，社会救助的“去家庭化”趋势，会带来家庭赡养责任的逃避、救助依赖与攀比心理；而另一方面，“再家庭化”趋势，又会面临子女赡养能力不足和健康照料缺失等问题。因此，在社会救助中，如何寻求家庭义务与国家责任的平衡是一个待研究的问题。

### 三、研究方法 with 案例背景

#### （一）研究方法

本研究采用启示性的案例研究方法，以浙江省低保赡养费核算改革为个案。实地调研活动从2016年10月持续至2020年12月，即从浙江省开始改革试点当年开始。

2016年12月，笔者之一作为相关领域的学者代表参加了浙江省民政厅赡养费核算改革试点工作座谈会，通过参与式观察获取了赡养费核算政策制定过程的一手资料。2018年5月、2020年4月、2020年12月和2021年4月，笔者先后对浙江省民政厅干部进行了四轮追踪访谈，访谈对象包括社会救助处处长、副处长、调研员、主任科员以及经济核对中心工作人员。2020年4月至2020年8月，依托省民政厅委托课题，赴省内四个地市展开实地调研，邀请地市县民政

## ◆ 论文

部门工作人员、乡镇街道民政助理员以及村干部等开展了八场焦点小组访谈。2019年7月、2020年12月和2021年2月，前往四个区县，对地方民政工作人员、承接低保家境调查的社工机构负责人等对象展开深度访谈和补充调研。同时，从2017年9月起持续关注省、地市各级政府及民政部门官方网站以及新闻媒体报道，搜集相关的政策文本及官方报道，并从省民政厅和地市民政局获取相关政策文件和统计资料。

### (二) 案例背景

浙江省位于东南沿海，属经济较为发达的省份。2019年，省内人均地区生产总值达107624元/人，为同期全国人均国内生产总值的1.52倍<sup>①</sup>。浙江省在低保政策试点和创新方面锐意改革。1995年，浙江省试点城市低保制度，成为全国最早推行低保制度的省份之一。2014年，浙江省政府颁布《浙江省社会救助条例》，成为全国首个进行社会救助地方立法的省份。

2016年，浙江省民政厅率先在杭州市上城区、温州市瑞安市和丽水市云和县开展赡养费核算改革试点。2018年，浙江省民政厅试行《浙江省社会救助家庭赡养费核算办法》（浙民助〔2018〕146号），属全国首创。表1呈现了浙江省低保赡养费核算改革的主要过程。

表1 浙江省低保赡养费计算改革大事年表

时间	事件	主要内容
2007年4月	《浙江省最低生活保障家庭收入核定办法（试行）》	将赡养费纳入申请对象的收入范围，但未对赡养费收入核对的程序和手段进行明确规定
2014年12月	《舟山市最低生活保障实施办法》	《社会救助暂行办法》和《浙江省社会救助条例》出台后，全省首部地市级低保实施办法首次在赡养费计算环节考虑刚性支出
2015年2月	《浙江省社会救助家庭经济状况认定办法》	未对赡养义务人收入核对的程序和手段进行明确规定
2016年3月	全省社会救助工作座谈会	省民政厅副厅长提出“研究赡养费计算事宜，有条件的地区可以先行探索研究，形成经验后在全省推广执行”

<sup>①</sup> 数据源自《中华人民共和国2019年国民经济和社会发展统计公报》《2019年浙江省国民经济和社会发展统计公报》，比值由作者自行计算。



(续上表)

时间	事件	主要内容
2016年6月	《关于开展赡养能力计算试点工作的通知》	杭州上城区、温州瑞安市、丽水云和县3地开展试点
2016年12月	赡养费计算试点工作座谈会	省民政厅、省财政厅、省农办相关处室负责人，省内高校相关领域学者，3个试点单位民政部门负责人交流赡养费计算改革试点工作情况
2017年8月	《浙江省民政厅关于扩大赡养能力计算改革试点工作的通知》	扩大赡养费计算改革试点的范围
2018年12月	《浙江省社会救助家庭供养费核算办法(试行)》	正式出台省级赡养费核算办法

资料来源：作者根据相关文件和报道内容自制。

#### 四、政策制定：赡养费核算制度的改革与试点

在2016年改革试点之前，赡养费核算并没有单独的政策文件，仅先后在《浙江省最低生活保障家庭收入核定办法(试行)》(浙民低〔2007〕93号)和《浙江省社会救助家庭经济状况认定办法》(浙民助〔2015〕13号)中进行规定。其中，赡养费主要依照赡养协议或有关法律文书所规定的数额计算，仅在没有协议或法律文书规定的数额明显偏低的情况下按照赡养人的支付能力推算，且未对供养义务人收入核对的程序和手段进行具体规定。

在此背景下，省一级的赡养费核算制度缺失，各地在实际工作中没有明确、统一的政策依据。对此，省民政厅自2016年起牵头探索赡养费核算制度的改革工作，经历了试点、专家论证、扩大试点、出台省级赡养费核算办法四个阶段。

##### (一) 试点

2016年开始，杭州市上城区等三地被确定为赡养费核算改革试点单位。改革内容主要包括两方面，即按新方法采集核算依据和按新口径核算支付水平。在核算依据的采集方面，试点地区推行“自诉承诺制、直接核减制和事后审查制”相结合的工作模式。试点地区把供养人家庭自述承诺的家庭人口、个人收入及供养人组成等信息直接作为赡养费的核算依据，不再要求提供证明材料。审核审批机关按不低于20%的比例进行事后核查。凡查出虚假申报的，取消申请人家庭的救助资格，并将虚假申报人家庭纳入社会救助诚信“黑名单”。

在支付水平的核算方面，改革内容包括将一部分困难对象界定为无赡养能

## ◆ 论文

力、对另一部分困难对象设置赡养费计算规则。首先，试点地区总体上将家庭人均可支配收入在当地人均可支配收入 60%（含）以下的低收入家庭<sup>①</sup>、低保家庭、低保边缘家庭、重度残疾人家庭、主要劳动力失联失踪家庭、主要劳动力在监狱服刑的家庭等直接认定为无赡养能力。其次，对有赡养能力的家庭，赡养费依照“（家庭年总收入-当地上年度人均可支配收入×60%×家庭人数）/需供养人数”的公式计算。

### （二）专家论证

在试点工作开展半年后，省民政厅于 2016 年 12 月召开赡养费核算改革试点工作座谈会。与会人员包括省民政厅社会救助处负责人、省财政厅和省农办相关处室负责人、省内高校学者以及三个试点地市民政局负责人。笔者之一作为专家学者，受邀参与此次座谈会。会上，三个试点地市汇报交流了当地改革试点工作情况。

与会专家和官员围绕赡养费核算改革的相关问题展开讨论，焦点问题是赡养费应当以实际给付的金额还是核算得到的应付金额为依据？笔者之一建议：“对于声称实际未收到子女赡养费的老年申请人，只要民政部门没有发现其子女有给付赡养费的证据，就不应将核算得到的应得赡养费计入老年人收入。这样做可以防止部分实际未得到子女赡养费的老年人‘漏保’的风险。”但是，省财政厅与会人员反对这一建议并认为：“赡养的第一责任方是子女而不是政府。不管子女有无实际给付，核算得到的赡养费都应计入老年人收入。如果把政府作为第一责任方，可能导致大家都不赡养老人。即便有部分老人因为子女不愿意给赡养费而遭遇生活困难，也应该通过临时救助去应对，而不应纳入低保……政府不应该简单地划定无赡养能力的界线，而只用根据收入去核算赡养费，不然可能导致收入低于人均可支配收入 60% 的个人不愿意赡养老人。”

主持这次会议的浙江省民政厅副厅长在会议总结中指出：“在工作推进中，对低保对象的准入门槛要宽一些，对申请审批材料的提供要简一些，并且要确保收入认定相对准确，平衡好成本和效率的问题。”

### （三）扩大试点

2017 年 3 月，浙江省民政厅在全省社会救助工作会议上指出，要将赡养费核算改革扩大到全省 11 个市。2017 年 8 月，浙江省民政厅印发了《浙江省民政厅关于扩大赡养能力计算改革试点工作的通知》，舟山市岱山县、宁波市慈溪

<sup>①</sup> 云和县由于在 2015 年城乡低保标准一体化实行后，农村低保边缘标准超过了农村家庭上年度人均可支配收入的 60%，因而采取水平较高的低保边缘标准作为农村的界定门槛。

市、金华市义乌市等地先后开展试点。

这一阶段的试点基本延续了第一阶段“无赡养能力家庭认定”与“赡养费计算”两方面内容，保留“自诉承诺制、直接核减制和事后审查制”的核对工作机制。不过，在无赡养能力家庭认定环节，舟山市岱山县、宁波市慈溪市、金华市义乌市都将无赡养能力家庭的认定门槛从“人均可支配收入低于上年度当地人均可支配收入水平 60% 以下”修改为“低于上年度当地人均可支配收入水平 50% 以下”。赡养费扣减水平也相应地从“当地上年度人均可支配收入的 60%”降低到“当地上年度人均可支配收入水平的 50%”。

#### （四）出台省级赡养费核算办法

在两阶段试点后，浙江省民政厅于 2018 年 12 月正式印发《浙江省社会救助家庭供养费核算办法（试行）》（以下简称《核算办法》），规定供养义务人（配偶、子女、父母）应发挥家庭互助共济作用，最大限度地保障被供养人的基本生活。

赡养费的计算按照以下公式进行：“家庭供养支付费 = 家庭月均总收入 - 当地低保边缘标准 × 家庭人数 - 家庭月均刚性支出。供养费 = 家庭供养支付费 / 家庭需供养的人数。其中，供养义务人家庭月均总收入主要依据家庭经济状况核对系统进行推算。无法推算的，按不低于当地最低工资标准计算。申报收入高于推算的，以申报为准。”

同时，该《核算办法》还规定供养义务人家庭存在以下四种情形之一的，被供养人家庭不能纳入低保、低保边缘保障范围：“（一）有 2 套及以上产权房，且人均建筑面积高于统计部门公布的上年度当地人均住房建筑面积；（二）有高于当地同期 8 ~ 12 倍低保年标准生活用机动车辆；（三）人均货币财产高于当地同期 10 倍低保年标准；（四）在各类企业中认缴出资额累计超过 20 万元（含）。”

《核算办法》将赡养费的扣减标准从参考当地上一年度人均可支配收入的 50% ~ 60% 调整到低保边缘标准（即 1.5 倍低保标准），但考虑了家庭月均刚性支出。2018 年底，浙江省的城乡平均低保标准分别为 762.60 元/月和 756.90 元/月，城乡人均可支配收入分别为 4631.10 元/月和 2275.10 元/月<sup>①</sup>。按照当地上一年度人均可支配的 60%、50% 以及当地低保边缘标准，换算得到的赡养费扣除金额分别为 2778.66 元、2315.55 元、1143.90 元（城市），以及 1365.06 元、1137.55 元、1135.35 元（农村）。在不考虑刚性支出的情况下，《核算办

<sup>①</sup> 低保标准数据源自民政部网站（<http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjjb/bzbz/>），人均可支配收入数据源自《2019 年浙江统计年鉴》。



法》的扣除部分，实际上相比试点阶段大大降低了，特别是在城市地区。同时，相较于试点阶段，《核算办法》对供养义务人家庭设置了财产门槛。

再则，《核算办法》取消了“自诉承诺制、直接核减制和事后审查制”的核对工作机制，转而强调民政部门通过核对系统，对供养义务人家庭的收入、财产及支出情况进行查询、推算、核查。这些举措进一步收紧了老年对象低保资格的认定门槛。从福利价值观角度看，《核算办法》更加强调整家庭义务。

## 五、政策执行中的意外后果：赡养费核算制度与“漏保”风险

《核算办法》对供养义务人的收入和财产标准进行限制，将各地市供养义务人赡养费核算办法统一化，强调赡养的家庭义务，规避了部分供养义务人赡养能力明显超标的对象获得低保的情况。在政策执行过程中，这一制度成为将不少低保对象核退的政策依据。

对调研获取的浙江省 2018—2020 年在册低保对象微观个体数据统计发现，三年的低保对象总人数分别为 72.65 万、65.50 万和 61.35 万，老年低保对象人数分别为 28.30 万、25.18 万和 23.21 万，老年人占低保总人数的比重从 2018 年的 38.95% 下降到 2019 年的 38.44% 和 2020 年的 37.83%，老年低保对象数量的下降速度超过低保总人数的下降速度。

本研究调研获取了 Y 县 2019 年 7 月经系统复核后退出的 100 户低保户的具体信息。根据退出原因分类，供养义务人存款超标的 18 户，供养义务人车辆超标的 31 户，供养义务人工商登记超标的 14 户，供养义务人在国家机关、学校等单位稳定就业的 6 户，供养义务人存款、车辆、工商登记或就业至少一项超标的 62 户，本人收入或财产超标的 38 户。在 Y 县该月核退的低保户中，有 62% 是由于赡养费核算的原因。

然而，福利资源在家庭内部的分配并不是完全平均的，赡养费实际给付状况很难通过固定公式进行衡量。特别是在低收入家庭，一些个体可能会在家庭内部的资源分配中处于边缘地位 (Bray et al., 2020)。因而，虽然按照赡养费计算标准和供养义务人财产标准，部分困难对象不满足低保标准，但实际上，他们无法从家庭内部获得足以保障其基本生活需要的资源。调研发现，常见的情形包括供养义务人不愿履行赡养义务和供养义务人实际无赡养能力。

### (一) 供养义务人不愿履行赡养义务

虽然供养义务人应发挥家庭互助共济作用，最大限度地保障被供养人的基本生活是核算政策制定的预设前提，但仍存在一些供养义务人不愿履行赡养义务的现实情形，主要包括供养义务人为女性、被赡养人因早年离婚而未履行抚

养义务以及被赡养人老年二婚三种情形。

其一，供养义务人为女性。虽然政策对于供养义务人的界定，儿子和女儿均属于应当履行赡养义务的主体，但是当供养义务人为女性时，法律的规定常常与传统习惯产生冲突。虽然制度所预期的是供养义务人最大限度履行赡养义务，但女性供养义务人不愿意履行义务的现象并不罕见。

很多女儿都嫁出去了，他说有女儿都不能保。在农村里，嫁出去的女儿，泼出去的水啊。更何况，父母七八十岁了，女儿都五六十了，她自己都要儿子养了。（访谈资料：20200513TY）

其二，被赡养人因早年离婚而未履行抚养义务。在这种情形下，即使被供养人有存在法定赡养义务子女，但被赡养人与子代之间感情淡薄，供养义务人在情感上不愿意履行赡养义务。

她是一位70岁的孤寡老人，年轻时抛弃子女改嫁，70岁时回到我们这，没有经济来源，亲生子女也不愿意赡养。按照政策，她确实有法定赡养人，不符合条件。但是没有收入，子女确实不赡养。（访谈资料：20200710XC）

其三，被赡养人老年二婚的情形。具体来说，虽然被赡养人与供养义务人之间存在正常的亲情关系，但由于中国传统文化下子女常常不愿意其父母一方再婚，因而对于二婚的父母也不愿意按期支付赡养费。

对于二婚的老人，子女大多是反对的，能在节假日来看望一下就不错了，根本不可能再给他钱了。复核工作中遇到一户，女性有一个住别墅的儿子，儿子有义务也有意愿赡养她。但是，她老来和一个光棍领证了，她儿子不愿意同时赡养她和她的老公。（访谈资料：20210204YW）

可见，虽然制度预设的前提是供养义务人尽可能地履行赡养义务，低保仅在赡养费核算不足的情况下提供兜底保障，但实际上，女性作为唯一供养义务人，被赡养人早期未履行抚养义务，被赡养人老年二婚等具体情形，都会与制度产生冲突，导致被赡养人处在“供养义务人不愿赡养，低保条件又无法达到”的窘境。

## （二）供养义务人实际无赡养能力

供养义务人实际无赡养能力的情形指的是，即便核算得出的赡养费支付能力超标，但供养义务人实际上并没有赡养能力，具体原因主要包括赡养费计算的收入扣除门槛较低、被赡养人在家庭内部分配中处于弱势地位以及供养义务人财产超标但实际无赡养能力。

其一，供养义务人赡养费计算标准的收入扣除门槛较低。按照现行制度，赡养费核算的扣除门槛为当地低边标准。2018年末，浙江省的城乡平均月低保

## ◆ 论文

标准为 771 元<sup>①</sup>，相应的低边标准为 1156.50 元，2018 年浙江省城乡居民人均可支配收入为 45840 元/年（3820 元/月），人均生活消费支出为 29471 元/年（约 2455.90 元/月）<sup>②</sup>。在不考虑家庭刚性支出的情况下，如果困难家庭为两个老人和一个未婚成年子女的结构，则若未婚成年子女的月收入超过 2698.50 元（相当于省内城乡居民人均可支配收入的 70.6%，人均生活消费支出的 1.1 倍），则供养费超出低保标准；如果困难家庭为一个老人和一个未婚成年子女的结构，则若未婚成年子女的月收入超过 1927.50 元（相当于省内城乡居民人均可支配收入的 50.5%，人均生活消费支出的 78.5%，低于最高一档的最低月工资标准），则供养费超出低保标准。可见，即便是一些子女收入水平低于最低工资标准或不足省内人均消费支出的困难家庭，依然可能会因为子女供养能力超标而不能被纳入低保。

户主是智力四级（残疾）的，妻子是精神三级（残疾）的，一眼看上去，他就是一个低保户。但是，他有一个儿子是没有（残疾）证的，然后有一年的话，省里面审计查出来他的儿子在就业。按照当时的低保标准，如果给他算成赡养人，（他父母）是不符合的。（访谈资料：20200710JX）

同时，即便是实际无收入甚至负收入的供养义务人也根据当地最低工资标准折算收入。2018 年 1 月 8 日发布的浙江省最低工资标准为 2010、1800 元、1660 元、1500 元四档。对此，如果某困难家庭的结构为一个老人和一个有劳动能力的成年未婚子女，且这户家庭恰好生活在省内执行最高档最低工资标准的发达地区，那么即便该成年未婚子女无收入，按照最低工资标准计算的赡养费也超过了省内低保平均标准。

他们家有个儿子。但儿子以赌博为业的，老是输光的。他不仅是不赡养父母，父母种菜或者零用的钱他要来拿点。像这种情况下，要不要救助？这种如果说村里去通，肯定是通不过的。如果给政府养，那谁的父母都给国家养，他自己反正赌博为业。但如果万一发生极端问题，我们还是要负（责任），这就很难把握。（访谈资料：20200513GP）

其二，被赡养人在家庭内部分配中处于弱势地位。现行政策是由每一成员基本需要的总和推导出货币化的保障标准，但这并不能保证每一个成员都能在家庭内部分配中得到可以满足其基本生活需要的资源。由于在经济上的贡献能力下降，老年人在家庭内部资源决策中容易处在被边缘化的地位（Bray et al., 2020）。

<sup>①</sup> 由于统计口径的差异，浙江省民政厅公布的城乡低保平均标准略高于民政部公布的数值，但不影响本研究的基本结论。

<sup>②</sup> 数据源自《2018 年浙江省民政事业发展统计公报》《2019 年浙江统计年鉴》。

我村里有一户人家，人么有点残疾。他有儿子，儿子也成年了。但是工作就是一个临时工，没有稳定工作的。像这样的人，去低保又达不到，实际上家里又很困难。你像一个临时工，派出所联防队员，2000多块一个月，养自己都养不够，不要说给家里，想都不用想了。（访谈资料：20200513SX）

其三，供养义务人财产超标但实际无赡养能力。现行供养费核算制度规定供养义务人住房、车辆、货币财产等超标的被赡养人无法获得低保和低边。但是，部分财产超标的供养义务人实际上仍然不具备给付足够赡养费的能力。特别是在车辆方面，现行制度规定供养义务人不得拥有高于当地同期8~12倍低保标准生活用机动车辆。按照浙江省2019年末的省级平均低保标准（814元/月）<sup>①</sup>计算，车辆价值的界线在78144元到117216元之间。对于低保对象而言，这样的限制性条件没有太大争议，但对供养义务人设置这样的门槛却在实际执行过程中造成难题。

这户是一对八九十岁的老人，没有收入。取消的原因是查到了他们有一个外嫁的女儿，女儿家里有一辆18万的车子。我们也去女儿家核实。她女儿说他们没有房子，买车子是为了接送读初中的女儿上学方便。但是，政策就是这样。她哪怕只有一套房子，且房子是别墅都没关系。但是，她有一个超标的车子，她的父母就不能进入低保。（访谈资料：20200720XC）

可见，虽然现行制度为供养义务人的收入和财产标准设置政策门槛，从而强调家庭成员的赡养义务。然而，由于制度设置可能与实际情境产生冲突，导致供养义务人不愿意履行赡养义务和供养义务人实际无赡养能力的两类群体，成为无法获取低保资格但又存在救助需求的特殊困难对象，形成“漏保”风险。此时，如果没有及时将这些对象纳入低保，则可能造成他们面临家庭义务缺位，而国家责任也未能及时兜底的窘境。

## 六、政策执行中的调适：地方民政部门的创新

“漏保”风险的出现对低保制度“托底线、救急难”的功能造成冲击，需要在政策执行过程中进行调适，强化国家的兜底保障作用，在遵循制度的同时，兼顾部分实际未获取足够赡养费的实际困难对象的救助需求。调研发现，地方政府在政策执行过程中存在两种地方性创新策略。

### （一）地方性赡养费核算办法

调适的第一种策略是基于政策本身的张力，运用政策执行的自由裁量权，

<sup>①</sup> 数据源自《2019年浙江省民政事业发展统计公报》。

## ◆ 论文

制定地方性赡养费核算办法，应对上级政府核算制度难以顾及到的实际困难。虽然在现行核算制度中，省级政府进行了一些指导性的界定，例如拥有高于当地同期8~12倍低保年标准的生活用车的供养义务人，应当被认定为赡养能力超标。但同时，省级政府也在政策制定环节中为地方政府预留了自由裁量空间，例如在刚性支出扣减类型和标准、不计算供养费的供养义务人家庭类型的确定等具体条款中设置“县级以上人民政府确定的其他特殊困难家庭”等条目，并且在附则中指出：“各县（市、区）以上民政部门可根据本办法，结合当地实际，制定实施细则，报民政厅备案。”对此，地方政府可以积极使用自由裁量权，为应对特殊困难对象的救助需求提供解决方案。《L市社会救助家庭供养费核算办法》修订是这一机制的体现。

2021年，L市民政局联合市财政局下发了《L市社会救助家庭供养费核算办法（试行）》，结合L市的实际状况对部分条款进行了地方性的解释和界定。L市在基本坚持省级政策“家庭供养支付费=家庭月均总收入-当地低保边缘标准×家庭人数-家庭月均刚性支出”的基础上<sup>①</sup>，将“供养费=家庭供养支付费/家庭需供养的人数”的计算公式根据家庭类型进行分类调整，规定为：（1）被供养人有不超过二个供养义务人：供养费=家庭供养支付费×50%/供养义务人家庭需供养的人数（2）被供养人有三个供养义务人及以上：供养费=家庭供养支付费×40%/供养义务人家庭需供养的人数。同时，L市的规定将基层反映强烈的“供养义务人家庭有高于当地同期8~12倍低保年标准生活用机动车辆的，被供养人家庭不能纳入低保和低边”的限制性条款去除，转而将车辆价值折算入供养义务人家庭的货币财产，并坚持以“人均财产价值高于当地同期10倍低保年标准”作为针对供养义务人家庭财产状况的限制性条件。

根据这些调整，L市政府的政策解释指出两类可能因为政策调整而可以重新进入低保的具体情形。

类型一：省市标准核算得到的供养费存在差异

“有年满60周岁且无收入的夫妻2人，育有1子。儿子儿媳尚未生育，每月收入8100元，儿媳母亲健在。儿子每月刚性支出为医疗费800元。按照省级政策，核算得到的人均供养费为1269.30元，超过现行低保标准（873元），只能纳入低边。但按照市级政策，核算得到的人均供养费为768元，低于低保标准，可以纳入低保”<sup>②</sup>。

<sup>①</sup> L市的核算公式将家庭月均刚性支出的扣减项目去除，但同时将支出型贫困家庭列为不计算供养费的供养义务人家庭类型。

<sup>②</sup> 资料源自《L市社会救助家庭供养费核算办法（试行）》的政策解读。



类型二：省市标准对于车辆的限制性门槛存在差异

“有均年满60周岁且无收入的夫妻2人，育有1子。儿子儿媳尚未生育，名下有一辆16万元的生活用车，货币财产4万元。按照省级政策，儿子家的生活用车价值超过了当地同期12倍低保年标准（125712元），老人不能纳入低保。但按照市级政策，儿子家包含车辆在内的货币财产总额为20万元，人均财产价值未超过当地同期10倍低保年标准（104760元），因而老人可以纳入低保”<sup>①</sup>。

可见，地方性赡养费核算办法可以为地方政府应对政策执行过程中遇到的特殊问题提供弹性空间，即通过出台符合上级政府大政方针的地方性政策文本，为缓解赡养费核算中的实际困难提供条件。

## （二）地方性社会救助联席会议

调适的第二种策略是建立地方性社会救助联席会议机制，通过多部门的集体决策，将符合条件者纳入特殊困难对象。低保对象认定涉及户籍、税务、社保、住建、工商、车管等多部门的事务，供养义务人收入和财产状况认定需要得到多部门的认可。基于这一逻辑，地方民政部门可以通过相关职能部门的共同参与来强化资格核定的程序合法性，应对特殊困难对象的救助需求。P市Y县的社会救助联席会议制度是该机制的典型示例。

省级赡养费核算办法出台之后，Y县使用信息管理系统对救助对象及其供养义务人的收入和家庭财产状况进行全面复核，将大量不符合政策要求的救助对象排除出救助体系。仅2019年，Y县共注销低保对象2838户，总计3808人，注销人数相当于2018年12月在册对象总数的39.45%，其中包括大量因为供养义务人收入和财产状况超标的家庭。但考虑到因个别指标超标退出低保但又存在实际困难的人数较多，Y县由县府办牵头，建立社会救助联席会议机制，通过集体讨论为部分实际困难对象保留低保资格提供途径。

截至目前，Y县共在2019年7月和2020年5月召开过两次社会救助联席会议。会议由县府办召集，县府办副主任主持，民政局、财政局、农业农村局、信访局、公安局、人力社保局、建设局、卫生健康局、医疗保障局、县残联、教育局等相关部门参与会议。在联席会议上，各成员单位对民政局提交的特殊困难对象进行逐户集体研究审核，并做出结论。联席会议的讨论结果在会后形成会议纪要，并和讨论名单、问题汇总表、村居调查报告、救助对象申请报告等一起存档备查。

通过社会救助联席会议，2019年提交讨论的51户低保户均得以保留资格。

<sup>①</sup> 资料源自《L市社会救助家庭供养费核算办法（试行）》的政策解读。

## ◆ 论文

2020年提交讨论的56户低保和10户低边中,仅有3户低边由联席会议成员单位提出异议,要求进一步核实。其中,赡养费核算超标但实际存在困难的对象,是联席会议讨论的主要对象之一。通过联席会议制度,部分子女实际无赡养能力或不愿意履行赡养义务的特殊困难对象,得以保留低保资格。

潘某某夫妻都是肢体残疾。虽然有两个儿子和一个女儿,但是大儿子逃债在外,二儿子劳改去年刚放回来,女儿外嫁去省外了,女婿也只是在工厂打工。因而实际上子女是没有赡养能力的。在复核过程中,该户的大儿子有一辆车,但是这辆车也早就抵押给别人了。这一户最后经过联席会议讨论,保留了低保资格。(访谈资料:20200818YP)

又如:

吴某某因为女婿名下有一辆价值12万元的汽车而不符合低保要求。但是,吴某某的女儿并不是他的亲生女儿,而是年幼时随母亲改嫁过来的,没有血缘关系。并且吴某某常年患病吃药,而女儿和女婿开的副食品商店也收入有限。因而,在联席会议讨论之后,他得以保留低保资格。(访谈资料:20200818YP)

总之,地方性社会救助联席会议是基于多部门的集体协商机制,强化对特殊困难对象低保资格进行认定的程序合法性,从而为保留低保资格创造条件,在家庭义务缺位的背景下为国家责任的兜底提供条件。

## 七、小结与讨论

低保赡养费核算制度涉及家庭义务与国家责任的权衡问题。本文发现,浙江省的赡养费核算改革提高了老年对象低保资格的认定门槛,强化了家庭赡养的第一义务,但相对忽略了国家救助的兜底责任。然而,子代对赡养义务的实际履行受到亲属体系、嗣续习惯和情感因素的影响,可能与法理上的赡养义务存在冲突。在此背景下,虽然现行政策普遍强调家庭义务优先的价值基础,并将赡养费核算制度严格化,但却可能造成部分实际未获得赡养费的特殊困难对象无法获得低保资格的“漏保”风险。

本研究基于田野调查总结出三类常见的供养义务人不愿意履行赡养义务和三类常见的供养义务人实际无赡养能力的具体情形。本研究还发现,地方民政部门可以运用地方性赡养费核算办法和地方性社会救助联席会议手段,强化国家在福利供给中的兜底保障功能,在既有制度的约束下,为应对特殊困难对象的救助需求创造空间。

基于上述研究,本文对低保赡养费制度的改革和完善提出如下政策建议。

第一,低保赡养费政策制定要兼顾家庭义务与国家责任,不能搞“一刀

切”。单纯强调法理层面的家庭义务，可能带来在家庭义务实际缺位的同时，国家责任无法及时兜底的“漏保”风险。事实上，在强调子女赡养义务的同时，法律也同时规定了国家对老年人特别是经济困难的老人给予基本生活救助的兜底责任。《中华人民共和国老年人权益保障法》第二十八条规定：“国家通过基本养老保险制度，保障老年人的基本生活。”第三十一条规定：“国家对经济困难的老年人给予基本生活、医疗、居住或者其他救助。老年人无劳动能力、无生活来源、无赡养人和扶养人，或者其赡养人和扶养人确无赡养能力或者扶养能力的，由地方各级人民政府依照有关规定给予供养或者救助。”民政部门可以通过“家庭第一责任+国家兜底责任”来兼顾家庭义务与国家责任，在确认子女没有履行赡养义务前提下，履行国家救助的兜底责任。

第二，适度提高赡养费核算的扣除门槛。在赡养费核算改革的试点、扩大试点和政策立法过程中，浙江省逐步提高了赡养费计算的扣除门槛，但本研究发现，现行制度规定下的低扣除门槛容易造成赡养费超标，即便是对于部分子女收入水平较低甚至无收入的特殊困难对象也是如此。但事实上，在家庭结构核心化、生活水平和成本日益提升的背景下，收入较低的供养义务人常常难以在仅保留低保边缘户标准收入的基础上履行供养义务。此外，在财产核算方面，按购置价（而不是市场评估价）计算车辆价值等做法，也可能高估供养义务人的实际赡养能力。而在本研究中，L市对供养费核算公式的分类调整，则提高了低保满足特殊困难对象救助需求的能力。因此，应当适度提高赡养费核算的扣除门槛，为满足更多困难对象的救助需求创造条件。

第三，兼顾“自上而下”的制度约束与“自下而上”的弹性执行，赋予地方在特殊困难对象赡养费核算问题上的自由裁量权。尽管赡养费核算制度的完善，为低保对象的资格认定提供了更加制度化和操作化的办法，然而，政策执行过程面临着各式各样的家庭，难以用一个统一的核算办法去量化每个老年人实际可以得到的赡养费，进而造成部分赡养费核算超标，但实际上并未获得足够赡养费的生活困难老人无法获得国家的兜底保障。对此，Y县的社会救助联席会议通过建立集体讨论机制，为部分存在实际困难的老人保留低保资格创造条件。因此，在完善赡养费核算制度，即强化“自上而下”的制度约束的同时，也需要兼顾“自下而上”的弹性执行，从而为地方民政部门因地制宜地解决实际困难创造空间。

当然，本研究还存在一些尚待回应的问题和进一步思考的空间。

第一，社会救助部门的首要职责到底是提供“最后安全网”功能，还是倡导子女孝顺？试想，如果一个老年人的子女真的不孝顺，社会救助部门是应该先对老年人履行兜底保障责任，还是坚持认为救助老人会纵容子女不孝顺，从而坐视“漏保”发生？我们认为，子女赡养应该成为绝大多数老年人的最主要

## ◆ 论文

基本生活保障来源之一，但兜底保障功能始终是社会救助部门的首要职责，两者并不必然冲突。子女承担赡养老人的第一责任，但对于子女未承担赡养义务的老人，我们应该通过社会救助履行兜底责任。当然，困难的问题可能在于，老年人现实中很难证明子女未履行赡养义务。如果将子女未履行赡养义务的举证责任推给老年人，可能会导致许多老人失去获得低保救助的机会。我们认为，在无法明确证明老年人获得了足够赡养费的情况下，先由政府兜底救助，再加上事后审查制度，也许可以获得更好的政策效果。未来研究可以展开进一步的讨论。

第二，低保赡养费核算中家庭义务与国家责任的冲突问题，是否可以通过救助制度以外的社会养老保险制度或老年福利制度的完善来缓解乃至解决？2009年我国开始试点新型农村社会养老保险，2014年我国将新型农村社会养老保险和城镇居民基本养老保险合并为城乡居民基本养老保险制度。2019年末，城乡居民基本养老保险参保人数53266万人，其中实际领取人数16032万人，当年基金支出3114亿元，由此推算参保人员人均月待遇为161.86元，仅为当年农村平均月低保标准444.63元的36.40%（张翔等，2021）。此外，浙江省目前实行的老年津贴制度，也仅为80周岁以上的高龄老人提供每月不低于50元的津贴。目前城乡居保和老年津贴的待遇水平尚远不足以保障老年人的基本生活需要。

如果将城乡居保的基础养老金水平提高到农村低保标准，让每个老年人都能获得保障基本生活所需的基础养老金，那么老人赡养的经济来源就可以通过救助之外的社会保险或社会福利来得以解决，上述低保赡养核算中家庭义务与国家责任的两难问题就迎刃而解了。未来研究可以对这一政策路径的可行性和制度调整的成本收益进行进一步的研究。

## 参考文献

- 社鹏、孙鹏娟、张文娟、王雪辉（2016）. 中国老年人的养老需求及家庭和社会养老资源现状——基于2014年中国老年社会追踪调查的分析. *人口研究*, 6: 49-61.
- Du, P., Sun, J. J., Zhang, W. J. & Wang, X. H. (2016). The Demands of Old-age Care and the Family and Social Resources for the Chinese Elderly: A Study Based on 2014 China Longitudinal Aging Social Survey. *Population Research*, 6: 49-61. (in Chinese)
- 费孝通（1983）. 家庭结构变动中的老年赡养问题——再论中国家庭结构的变动. *北京大学学报(哲学社会科学版)*, 3: 7-16.
- Fei, X. T. (1983). Old-age Support in the Change of Family Structure: Rediscussing the Change of Family Structure in China. *Journal of Peking University(Philosophy and Social Sciences Edition)*, 3: 7-16. (in Chinese)
- 关信平（2019）. 新时代中国城市最低生活保障制度优化路径：提升标准与精准识别. *社会保障评论*, 1: 131-140.
- Guan, X. P. (2019). Improving the Urban Dibao System: Raising Threshold and Targeting Effectiveness. *Chinese Social Security Review*, 1: 131-140. (in Chinese)
- 韩克庆、李方舟（2020）. 社会救助对家庭赡养伦理的挑战. *山西大学学报(哲学社会科学版)*, 5: 112-118.
- Han, K. Q. & Li, F. Z. (2020). Challenges of Social Assistance to Family Support Ethics in China. *Journal of Shanxi University(Philosophy and Social Science Edition)*, 5: 112-118. (in Chinese)
- 贺雪峰（2008）. 农村家庭代际关系的变动及其影响. *江海学刊*, 4: 108-113+239.
- He, X. F. (2008). Change of Generation Relationship in Rural Households and Its Influence. *Jianghai Academic Journal*, 4: 108-113+239. (in Chinese)



- 林卡、陈梦雅 (2008). 社会政策的理论和研究范式. 北京: 中国劳动社会保障出版社.
- Lin, K. & Chen, M. Y. (2008). *The Theory and Research Paradigm of Social Policy*. Beijing: China Labor and Social Security Publishing House. (in Chinese)
- 林闽钢、吴小芳 (2010). 代际分化视角下的东亚福利体制. 中国社会科学, 5: 181 - 193 + 223 - 224.
- Lin, M. G. & Wu, X. F. (2010). The East Asian Welfare Regime Viewed from the Perspective of Intergenerational Differentiation. *Social Sciences in China*, 5: 181 - 193 + 223 - 224. (in Chinese)
- 刘磊 (2016). 基层社会政策执行偏离的机制及其解释——以农村低保政策执行为例. 湖北社会科学, 8: 31 - 37.
- Liu, L. (2016). The Mechanism and Explanation of the Deviation in the Implementation of Street-level Social Policy: Taking the Policy Implementation of Rural Dibao as an Example. *Hubei Social Sciences*, 8: 31 - 37. (in Chinese)
- 瞿同祖 (1981). 中国法律与中国社会. 北京: 中华书局.
- Qu, T. Z. (1981). *Chinese Law and Chinese Society*. Beijing: Zhonghua Book Company. (in Chinese)
- 唐灿、马春华、石金群 (2009). 女儿赡养的伦理与公平——浙东农村家庭代际关系的性别考察. 社会学研究, 6: 18 - 36 + 243.
- Tang, C., Ma, C. H. & Shi, J. Q. (2009). Ethic and Fairness of Daughter's Supporting to Her Parents' Family: Gender Study on Intergenerational Family Relation in Rural Areas of Eastern Zhejiang Province. *Sociological Studies*, 6: 18 - 36 + 243. (in Chinese)
- 熊跃根 (1998). 成年子女对照顾老人的看法——焦点小组访问的定性资料分析. 社会学研究, 5: 74 - 85.
- Xiong, Y. G. (1998). Grown-up Children's Views on Caring for the Elderly: Analysis of Qualitative Data from Focus Group Interviews. *Sociological Studies*, 5: 74 - 85. (in Chinese)
- 熊跃根 (1999). 论国家、市场与福利之间的关系: 西方社会政策理念发展及其反思. 社会学研究, 3: 57 - 69.
- Xiong, Y. G. (1999). On the Relationships Between State, Market and Welfare: The Development and Introspection of the Ideology of Western Social Policy. *Sociological Studies*, 3: 57 - 69. (in Chinese)
- 许琪 (2017). 扶上马再送一程: 父母的帮助及其对子女赡养行为的影响. 社会, 2: 216 - 240.
- Xu, Q. (2017). More than Upbringing: Parents' Support and the Effect on Filial Duty. *Chinese Journal of Sociology*, 2: 216 - 240. (in Chinese)
- 张翔、周雨菲、郑衍煌 (2021). 提高城乡居保基础养老金水平促进共同富裕. 中国社会保障, 10: 34 - 36.
- Zhang, X., Zhou, Y. F. & Zheng, Y. H. (2021). Raising the Basic Pension of Basic Old-age Pension for Urban and Rural Residents and Promoting Common Prosperity. *China Social Security*, 10: 34 - 36. (in Chinese)
- 朱静辉 (2010). 家庭结构、代际关系与老年人赡养——以安徽薛村为个案的考察. 西北人口, 3: 51 - 57.
- Zhu, J. H. (2010). Generation Ship, Family Structure and Rural Family Support: A Case Study of Xue Village in Anhui. *Northwest Population Journal*, 3: 51 - 57. (in Chinese)
- Baldock, J. (1999). Culture: The Missing Variable in Understanding Social Policy? *Social Policy & Administration*, 33 (4), 458 - 473.
- Bray, R., de Laat, M., Godinot, X., Ugarte, A. & Walker, R. (2020). Realising Poverty in All Its Dimensions: A Six-country Participatory Study. *World Development*, 134: 105025.
- Ellison, N. (2012). Neo-liberalism. In Alcock, P., May, M. & Wright, S. (Eds.), *The Student's Companion to Social Policy (Fourth Edition)*. John Wiley & Sons, 57 - 63.
- Gao, Q., Yoo, J., Yang, S. M. & Zhai, F. (2011). Welfare Residualism: A Comparative Study of the Basic Livelihood Security Systems in China and South Korea. *International Journal of Social Welfare*, 20(2): 113 - 124.
- George, V. & Page, R. M. (1995). *Modern Thinkers on Welfare*, Hemel Hempstead: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.
- Ginsburg, N. (1992). *Divisions of Welfare: A Critical Introduction to Comparative Social Policy*. London: Sage.
- Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and Social Class*. New York, NY: Cambridge.
- O'Connor, J. S. & Robinson, G. (2008). Liberalism, Citizenship and the Welfare State. In van Oorschot, W., Opielka, M. & Pfau-Effinger, B. (Eds.), *Culture and Welfare State: Values and Social Policy in Comparative Perspective*, Cheltenham/Northampton, MA: Edward Elgar, 29 - 49.
- Taylor-Gooby, P. (2001). Sustaining State Welfare in Hard Times: Who Will Foot the Bill? *Journal of European Social Policy*, 11(2), 133 - 147.
- Titmuss, R. M. (1968). *Commitment to Welfare*. London: George Allen and Unwin.
- van Oorschot, W., Opielka, M. & Pfau-Effinger, B. (2008). The Culture of the Welfare State: Historical and Theoretical Arguments. In van Oorschot, W., Opielka, M. & Pfau-Effinger, B. (Eds.), *Culture and Welfare State: Values and Social Policy in Comparative Perspective*, Cheltenham/Northampton, MA: Edward Elgar, 1 - 28.
- White, G. & Goodman, R. (1998). Welfare Orientalism and the Search for an East Asian Welfare Model. In Goodman, R., White, G. & Kwon, H. J. (Eds.), *The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State*. London: Routledge, 3 - 24.

责任编辑: 岳经纶



improve it. We also suggested that cultural fit is important for the “de-institutionalization” of community mental rehabilitation in China, and found culture to be functional in community governance.

**Key Words** Mental Rehabilitation Community; De-institutionalization; Re-institutionalization; Cultural Fit; Publicity

The System of Differential Coping: A Context-Bounded Rationally-Based Framework for Analyzing Policy Implementation in Grassroots Government

..... Jianniu Xu & Gaojian Shi

**Abstract** After a critical review of the existing research, we propose the concept of “differential coping” as an analytical framework for policy implementation. In the process of implementation, the grassroots government is both the agent of the higher-level government and the actor pursuing its own interests. It will adopt different strategies to cope with higher-level policy pressures through interest alignment. Our comparative research of the “three blocks” pilot reform case study shows grassroots governments have different coping characteristics during policy implementation. The comparative independence of local government interests provides behavior incentives for grassroots governments to implement higher-level policies strategically, which is the micro-foundation of differential coping. Decision-making reduction is an operational mode of implementation negotiation that provides space for the grassroots governments to deal with differential coping in the process of policy translation and implementation. The internal differentiation of hierarchical organizations and unorganized social interests provide the organizational conditions for the different coping strategies among grassroots governments. Strengthening the internal coordination of hierarchical organizations and improving the organization of social interests are the primary means of improving policy implementation.

**Key Words** Differential Coping; Interest Alignment; Implementation Pressure; Policy Implementation; Context Bounded Rationality

Fields, Strategies, and Effects in the Local Practice of Ecological Policies: An Empirical Analysis of the Construction of J Lake National Wetland Park

..... Miao Wu & Ruilian Guo

**Abstract** Given the importance of the environment and the particularity of ecological policies, implementation has attracted greater attention in academic circles. However, most of the existing research on the implementation of ecological policies is viewed through the framework of “policy implementation deviation”. What’s missing is the in-depth discussion of the multifaceted policy practices and the complex strategies of local governments. This paper constructs an analysis framework of “multiple institutional logic-organizational response” based on the perspective of institutional complexity. This single case study analyzes the construction of “J Lake National Wetland Park” program through field observation and in-depth interviews. After investigating various qualitative data including interview materials, government documents, and media reports, this paper leads a pioneering discussion on the complexity of the local practice of ecological policy. The major findings are as follows: (1) Ambiguous ecological policies may complicate the organizational field of a local government which was originally dynamic and inconsistent. (2) Embedded in various patterns of institutional complexity, a local government will have different understanding and cognition of, and positions on, ecological policies and therefore may adopt situational strategies. (3) The attachability of ecological policy in local practice has a complex impact on the policy results. The study’s results further show that national ecological policies provide opportunities for local development. However, the ambiguity of ecological policy may also make it difficult to achieve some of, or even the core, policy objectives. This paper enriches the research on the diversity of local practices of ecological policy, helps to deepen the understanding of local government behavior, and also provides a reference for the reflection and reconstruction of ambiguous ecological policies.

**Key Words** Ecological Policies; Organizational Fields; Multiple Institutional Logics; Local Practices

How to Weigh Family Obligations and State Responsibilities in the Maintenance Accounting of *Dibao*: Case Study of Zhejiang Province

..... Ke Fang & Xiang Zhang

**Abstract** The maintenance accounting policy for the qualification of *Dibao* involves a trade-off

between family obligations and state responsibilities. Based on the case of Zhejiang Province, we analyzed how accounting policy can balance family obligations and state responsibilities. We found the maintenance accounting system reform emphasized family obligations. Restricted by the strict accounting policy, two groups of people, those whose children are not willing to fulfill their maintenance obligations and those whose children are not actually able to provide support, may encounter the risk of “leakage”. The grassroots civil affairs department adopted the local maintenance accounting policy and the local social assistance joint conference mechanism to adjust the process of policy implementation, and strived to reduce the risk of “leakage”. Based on the case study, it is suggested the principle of “family obligations first, and state responsibilities as the bottom line” could be adopted to balance family obligations and state responsibilities, the deduction threshold for maintenance accounting should be increased appropriately, and discretionary powers on the calculation of maintenance for those with special difficulties should be granted to local governments. Future research should focus on the relationship between ensuring basic needs and advocating filial piety as well as perfecting the pension insurance system or the welfare system for the elderly outside the social assistance system.

**Key Words** *Dibao*; Maintenance; Family Obligations; State Responsibilities; Welfare Values

How Could Bargains under Authority Relations Be Possible? Understanding Negotiations Between Supervising and Subordinate Agencies in Vertical Management Reform

..... Yuyi Zhuang & Shuo Liu

**Abstract** Vertical management reforms profoundly restructure *Tiao/Kuai* authority relations, and they adjust interests in intergovernmental negotiations. China recently launched vertical management reforms of environmental protection organizations. This paper investigates how vertical intergovernmental bargains proceed by carefully tracing and examining a case of negotiations between a city and the provincial government for the personnel and salaries of reform-involved officials. The municipal government respected the provincial’s legitimate authority over it, but the two parties also used the central governments’ documents to negotiate, thereby respecting the center’s authority. This model of “Restricted Bargaining under the Authority Relations” has its distinct logics, strategies, and characteristics. Under given authority relations, the subordinate agency, supervising agency, and reform-involved officials effectively make use of the bargaining room authorized by the center’s documents and apply some practical strategies to accomplish the reform.

**Key Words** Administrative Institution Reform; Intergovernmental Bargain; Vertical Management; Environmental Protection

## ● THEORETICAL REVIEWS

How Does the State Contribute to Technological Development? A Review of the Role of the State in Technological Catch-up and Innovation

..... Wanqun Liu

**Abstract** This article reveals the common state infrastructure and different state intervention model for technological catch-up and technological innovation. First, the state infrastructure necessary for technological development includes state capacity and state autonomy. The former requires an effective state agency responsible for technology, effective policies based on information and knowledge, and good state-business relationships. The latter refers to strong development willingness, political support, and maintaining state autonomy while overcoming politicized resistance from the bureaucracy and interest groups. Second, the form of the state intervention model should change as the nation passes through the different stages of technology imitation and innovation. This paper discusses how the state can promote technological development, not in opposition to the market, but through a stronger state infrastructure and a more appropriate intervention model to accommodate and enhance the market. This paper also provides policy enlightenments for latecomers interested in technological development. Strong state will is an important guarantee for latecomers to promote technological development, so they can overcome pressure from home and abroad, and continuously promote state capacity building. The state must also adjust its role and intervention model in time to adapt to the complexities that will arise as the nation passes through the technological catch-up stage to the innovation stage.

**Key Words** Technology Catch-up; Technology Innovation; State Capacity; Intervention Model; Political Economy