

人口“空心化”与农村养老服务多元供给困境研究

王浩林 程皎皎

(安徽财经大学财政与公共管理学院,安徽蚌埠 233030)

摘要:人口“空心化”问题已成为我国农村养老服务多元供给的最大约束条件,全方位影响农村居民生活、工作方式、社区文化和经济。城乡空间居住距离动摇家庭代际互助基础,即使“隔代照顾式”随迁和“女儿养老”的家庭功能自适应调整亦难以扭转变局。政府同时扮演规定性角色和开放性角色,后者容易陷入“主导”幻觉和制度创新“盲点”。基层治理组织受人口流失影响,其管理能力与村民所期待的养老服务角色间存在差异。志愿部门出现“非典型性失灵”,发展动力不足。政府成为其参与农村养老服务最大的推动者,但因得不到所嵌入制度环境以及社区网络的支持而出现效用递减。因此,突破农村养老服务多元供给困境需要政府由“主导”角色转向合作“平台”角色,通过知识转移机制、合作纠偏机制和非货币奖惩机制构建社会合作网络。

关键词:空心化;养老服务;多元供给;合作

中图分类号:F323.89;C924.24 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-4970(2018)01-0017-08

农村人口“空心化”对中国农村养老的“传统”和“现代”都提出了前所未有的挑战。人口流动所造成的“空心化”改变了传统家庭结构和居住安排,作为养老基础的代际同住现象减少^[1],家庭照料和精神慰藉功能逐渐丧失,甚至有学者认为家庭代际互助已不具备现实条件^[2]。人口“空心化”使得农村公共服务供给主体的缺失和弱化^[3],村民间信任降低,农村“熟人社会”转向“半熟人社会”,村民缺乏集体行动能力,愈发“原子化”^{[4][27]}。“空心化”使得老人和妇女成为农村劳动力主体,留守人员素质下降^[5],社会养老承接机构普遍存在的从业人员不足问题在农村面临更为严峻的考验。

面对日益严峻的农村养老形势,采取多元服务供给模式成为一个社会共识,然而共识与现实差距显著。Rose认为社会福利来源于家庭、市场和政府三部门^[6],Johnson在Rose的“福利三角”理论基础上加进了志愿部门^①,形成了“福利四边”理论^[7]。福利三角或福利四边均强调福利供给主体的多元化,多渠道利用社会资源提供福利,多元福利理论对于资源紧缺的农村提供养老服务具有较强的指导意

义。因此,不少学者提倡构建多元农村养老服务供给体系。然而,至今多元主体参与养老服务供给局面并未形成,出现多元参与“多元失灵”的局面^[8]。多元福利理论在家庭、政府、市场和志愿部门的角色定义上是模糊的,仅能够指出福利供给模式变革的方向。现实中有强调市场作用的自由主义模式,强调政府保护的民主社会主义模式,也有注重社会伙伴合作的保守主义模式^[9]。多元主体角色整合结果往往是传统文化以及社会经济约束条件下的次优选择,我国农村养老模式就呈现出“嵌入性”特征,与地方文化、经济和社会结构相融合^[10]。

因此,农村养老服务多元供给主体如何参与需要考虑中国农村语境。张举国针对我国农村多元主体合作供给失灵现象,提出构建“一核多元”型农村养老服务供给模式,以政府为主导突出其核心地位,加强内部元治理,建立统一的组织管理体制,最终形成多种方式并存的养老服务供给格局^[8]。张泉等^[11]主张为了满足养老设施不完善社区的养老需要,以非营利组织构成要件为框架整合社区养老资源,运用社区外资源为老年人提供养老服务。相信

收稿日期:2018-01-09

基金项目:国家自然科学基金(71773047)

作者简介:王浩林(1979—),男,福建沙县人,副教授,博士,从事社会保障和非营利组织研究。

① 志愿部门包括:互助组织、非营利组织、压力团体和社区组织等。

两类观点在现实中都能找到原型并加以验证,但要将他们固化为模式在全国复制推广就要授受不平衡和不充分发展的条件考验以及“空心化”对农村养老的挑战,在复杂且隐晦的约束变量影响之下难以生成可批量复制的农村养老服务供给模式。我们认为,在将“政府主导”或“非营利组织资源配置中心”作为一般模式普遍推广之前,重新审视中国农村语境下的养老服务供给“多元失灵之问”是有必要的。农村养老的多元失灵更多被默认为家庭、政府和志愿机构功能失常,市场是非常规供给选择。经济学的资源配置并非失灵关注的重点,失灵更多是供给主体“有和无、多和少”的问题。家庭、政府和志愿机构“三元”供给主体经历了从“多到少”“少到多”“无到有”的非线性差异发展过程。人口“空心化”作为农村最为现实和重要的约束变量改写了“多元”主体发展进程,然而学术界对此的认知是碎片化的。我们希望通过抓住农村养老服务多元供给困境的关键变量,系统阐述其作用机理以及多元主体间的协同增效问题,为回答“多元失灵之问”提供底层理论支持,并尝试构建本土化的养老服务多元福利供给模式。

一、农村家庭养老:衰弱、适应与冲突

人口“空心化”冲击了农村最主要的原生养老服务供给主体:家庭,其养老功能的衰弱似乎已成为社会基本共识,然而我们对农村家庭养老功能衰弱的认知还很有限。家庭赡养包括经济支持、生活照料和精神慰藉3个方面^[12],上述家庭功能在不同历史时期受到特定变量影响,经历非线性式变迁,详见图1。

1. 家庭养老功能衰弱

我国实行计划经济前农村视子女情况差异,存在多种家庭养老方式,基本遵循“血缘”和“重男轻女”的差序格局,老人是家庭“资源中心”。老年人可以与儿子同居养老,多子老人还常采用由已独立成家儿子轮流供养父母方式。此外,农村还存在一定比例的无子家庭。他们养老最优先的方式是过继血缘近亲子弟养老,家庭内养老资源得以流转。其次是收养义子将其抚养成人,以养老送终。但是养子的赡养义务和其继承权利是不对等的,其对财产继续权受到养父族人约束,利益往往被分割^[13]。传

统社会对无子有女者招婿养老方式尤为苛刻,多数宗族禁止留女招婿。国家律法虽然对无子有女父母招婿养老方式不限制,但采取无子招婿养老与立嗣并行制度,女儿赡养责任同其继承权利不对等。家庭养老方式中,有子老人独居由儿子分摊生活资料的情况亦非个别现象。有史料记载^[14],嘉庆年间潘父与4个分家而独居,4个儿子每年各贴出元银十两以作父母日食。

传统农村家庭养老已经出现了经济支持功能同生活照料和精神慰藉功能相分离现象,并未引起社会的担忧,其分离是以父母生活能够自理和足够的生活距离为条件。1958年人民公社运动之后,经济支持功能进一步从农村家庭分离,但“血缘”家庭仍然是最主要的赡养场所。公社分配不区分身体强弱以及劳动能力的大小,按人头定时定量供给基本口粮,而现金按工会计算以家庭为单位分配给一家之长。因此,公社分配制度虽然弱化了家庭经济支持功能,但却强化了老年人的家庭经济地位。改革开放后10年左右的时间农村家庭养老又回归传统养老模式,恢复了核心生产功能,也重新担负起赡养老人的经济供给、生活照料和精神慰藉等职责。

20世纪90年代之后开始出现较大规模的农村人口流动潮,农村老年人特别是独居父母的养老问题开始受到社会关注。同样是独居分灶吃饭为什么在传统农村社会无养老之困,而在全面建设小康社会之际却开始担心他们的养老问题?一个观点是钱的问题,老年人得到的经济支持减少。在农村仍有54.6%的老人从事职业性劳作,68.4%的老人主要靠子女资助生活^[15]。从数据看,农村老年人劳动收入加上子女资助以及新农保能够保障其基本生活,国家积极的精准扶贫政策对特殊人群养老亦给予了底线保障。学者对农村养老问题关注的变化反驳了该解释。2010年以来对农村养老问题的研究超过了过去20年研究的总和,背后的逻辑是:人们认识到新成长起来的70后和80后不再是“候鸟式迁移”。中国农村养老将要面临的是子女齐全情况下老年人的生活照料问题^[16]。传统社会父母的独居养老,在人口“空心化”背景下失去应对紧急情况的底气,能否获得足够照料成为农村养老的最大不确定性。因此,农村老年人的照料问题或养老服务供

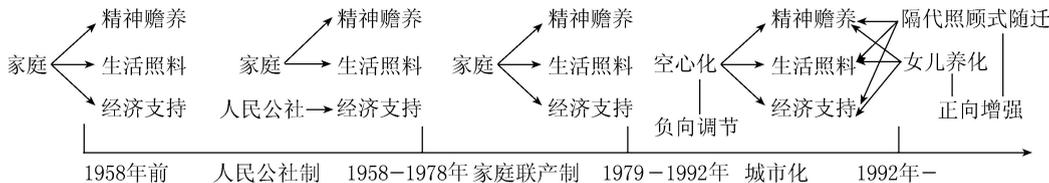


图1 家庭养老功能变迁

给问题才是社会担忧的实质所在。

2. 家庭养老功能自适应

传统家庭养老功能的衰弱表现为双向平衡的父子“抚养—赡养”关系被打破。中国传统家庭养老是代与代之间在抚育和赡养方面的付出与反哺的双向流动^[17],但现在农村父母对儿子(媳)有极大的付出是普遍现象,而儿子(媳)对父母的供养却是越来越少。现代社会中儿子(媳)对父母的赡养有工具理性倾向,养老待遇视自立时期给予儿子(媳)帮助的多寡。而父母继续保持对子代投入的冲动,甚至将这一冲动延续至孙子一代。老人跨代抚养或与子同住照顾孙子女,将照顾孙子女视为应尽责任,儿子(媳)也提供相应回报。虽然也存在与女儿同住照顾孙子女现象,但老人更偏向于为儿子提供孙子女照料。

老人通过照顾孙子女方式换取传统的代际家庭支持是传统家庭养老功能自适应调整的表现。但此种自适应方式是脆弱的,一旦孙子女抚养期结束或老人失去照料孙子女能力,老人就重新暴露在失去生活照料的风险之下。另一种相对稳定的家庭养老功能自适应调整是“女儿养老”。计划生育改变了农村家庭子女性别结构,缩小了农村家庭人口规模,子女数量的减少意味着养老资源萎缩。女儿承担起了非传统责任性质的父母养老功能,成为解决传统家庭养老困境的关键人物。在“娘家”关系中,情感因子比成员资格和财产获得更为重要,后两者恰是父系亲属制度最重要的内容^[18]。女性家庭地位逐渐提升使其“娘家情结”或者叫“顾娘家情结”凸显,不计较抚养阶段的重男轻女,积极给予父母各种支持。

目前农村女儿给父母养老,仍属家庭养老功能的自适应调整范畴。以男性血统继承为中心的家族文化仍然固守旧的体系,吸纳别的文化内容来补充自己的残缺^[19]。因此,农村女儿养老呈现出“名实分离”特征。对于老人赡养居住提供行为常常被赋予特殊的意义,居住提供行为蕴含着养老之名义。Bian 等曾指出,中国老人与子女同住的传统模式是以父母为中心,老年人的居住安排更多地反映了父母的需求而非子女的需求^[20]。基于此,为老人提供居住是彰显养老之“名”,而为老人提供生活照料、经济支持与情感支持则是隐蔽性支出,是外人一般难以直接观察的“实”。研究表明农村 76% 的女儿为父母提供生活照料,87% 的女儿为父母提供精神支持^[21]。

3. 家庭养老服务角色冲突

农村开始涌现跨代抚养和女儿养老的自适应安排,以应对传统家庭生活照料功能衰弱的变化,然而

适应性安排依然无法弥补农村空心化下家庭养老服务供给的缺口。农村家庭养老服务供给受到多重条件约束,这些条件作用于供给主体(儿子),限制和改变了他们行动的选择集合,新的选择集合同旧有的集合甚至出现矛盾,最终表现为角色冲突。

传统农村家庭养老服务供给者既是农村社区一员,亦是城市建设者。作为农村社区一员,社会对其赡养父母有强烈的期待,也期待他们参与包括社区养老在内的公共事务。作为城市建设者,在开放竞争环境下他们需要按照城市的生活节奏,进入社会分工体系,以获得相比农村更高的收入和更为完善的公共服务资源。城市奉行“人人为我,我为人人”的价值标准,当农村社区成员进入城市,融入分工体系,他们会不自觉地离开集体生活的模式,成为一个更加独立的个人,而不再是家庭的忠诚成员^[22],社区秩序的维护者,父子关系随即发生变化。同时,城乡收益差距使得传统家庭养老核心基础的土地经济约束和激励功能大大削弱,传统孝道观念受到冲击。

作为城市建设者,他们对社会养老开始认同并有所期待。我国城市居民普遍享有国家社会养老保障,城市社区照料功能逐步提升,城市养老部分实现了社会化。城市务工农民群体进入社会大分工体系,开始理性计算成本,包括住房的入城成本,子女教育和看护成本。他们的生活重心转向了城市,将时间、精力和财力倾注到下一代培养上,忽略了老人的养老需求,特别是生活照料的需要。他们在外部约束条件和模仿效应作用下逐渐意识到,作为城市建设者有权要求社会承担部分传统的家庭养老责任,养老风险完全由农民个人承担是不公平的。因此,作为城市建设者希望政府承担更多的社会养老责任,通过社会化的养老措施为留守父母提供部分经济支持和生活照料保障^[23]。

入城务工群体对社会养老的期待符合城市建设者角色,但同传统农村社区成员角色相冲突。在角色冲突中,新的行动集合具有更强的约束力,或者说新角色相比于传统角色更具吸引力和行动指向。在人口“空心化”背景之下,传统赡养老人的道德或由此带来的“面子”问题由强约束转为弱约束。时间在角色冲突的过程中站在了城市建设者一边,入城务工群体对农村社会养老的期待将越来越清晰和紧迫,期待与现实的鸿沟需要更多的供给主体去填补。

二、农村政府养老服务： 角色强化、不清与距离

政府在公共服务中扮演的角色是不明确的,只有放到具体情境中才有相对明确的定位。如果情境

或社会约束条件发生变化,社会对政府角色又会提出新的要求和期待。我国政府在农村养老服务供给中长期扮演社会底线的守卫者,对农村“五保户”提供集中供养和分散供养两种服务模式。底线守卫者行使的是传统家庭养老补充者的职能,或是对农村家族和宗族养老功能的替代。政府为农村提供选择性社会养老福利,将服务范围限于特困人群,而在农村人口空心化背景下政府需要对普遍性社会养老福利期待做出回应。

1. 政府养老服务角色强化

政府在农村养老服务供给中采取积极态度和行动适应农村养老服务新的社会期望,在强化底线守卫者角色基础上往外谨慎延展。《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见(国发〔2013〕35号)》(下简称“养老意见”)指出要“着力保障特殊困难老年人的养老服务需求,要完善农村养老服务托底的措施,将所有农村‘三无’老人全部纳入五保供养范围,适时提高五保供养标准”。选择性养老福利仍然是政府农村养老服务现在和未来的主要供给内容,在服务标准上开始体现共享社会发展成果的共识。“养老意见”明确强调“坚持保障基本”的养老服务业发展基本原则,对普遍性社会养老福利的回应更多体现在政府“基本养老服务”内涵的拓展上。一项基本服务是在农村社区建立包括养老服务在内的社区综合服务设施和站点,另一项基本服务是在满足农村五保对象集中供养需求的前提下,支持乡镇五保供养机构改善设施条件并向社会开放,使之成为区域性养老服务中心。政府还需要扮演资源协调者角色,以平滑地区间和城乡间社会资源分布的不平衡。“养老意见”要求建立协作机制,城市公办养老机构要与农村五保供养机构建立长期稳定的对口支援合作机制,帮助其提高服务能力,建立跨地区养老服务协作机制,鼓励发达地区支援欠发达地区。

地方政府实践中不局限于中央政府划定的底线守卫者和资源协调者角色,他们更多时候还是制度创新者。中国改革实质上是政府(包括地方政府)推动制度创新的过程,是构造新制度安排及替代旧制度安排的过程。中国幅员辽阔、地区差异大,地方政府推动试验性质的制度创新具有收益大、风险小的优点^[24]。地方政府在压力或父爱主义驱使之下,回应农村养老服务社会化的期待,创新养老服务组织安排。例如,自2009年开始内蒙古化德县试行“农村互助养老幸福院建设工程”。由政府主导,通过整合资源,多方筹资集中建房,摸索出了一套在贫困落后的农村地区平衡财政压力与家庭成本的制度安排。2012年内蒙古自治区政府鉴于化德县互助

养老幸福院的成功经验,出台了《内蒙古自治区人民政府关于推进农村牧区互助养老幸福院建设的意见》,在全区全面开展农村互助养老幸福院建设^[25]。

2. 政府养老服务角色与制度创新

底线守卫者和协调者是政府设定的规定性角色,创新者是地方政府在回应社会期待,通过创新供给模式满足农村百姓在日益增长的社会养老服务需求过程中形成的开放性角色。谢庆奎^[26]认为政府创新是服务型政府建设的基本途径,同时也强调政府创新不是随心所欲和标新立异,需要科学发展观和正确政绩观的指导。创新者面对低成本高收益的制度创新诱惑,在缺乏事后问责或创新绩效评估的情境中,其开放性角色的行动集合无限扩大,容易陷入角色不清状态。无行动边界的创新者其权利和义务是不对等的,权利被无限放大而义务被无限缩小,产生能够“主导”一切的幻觉,这涉及政府“能够做什么”的问题。化德县案例中政府“主导”被着重提及和强调,在其他地方政府创新农村养老服务制度安排的宣传中也多遵循这一逻辑。“主导”幻觉模糊了政府和社会的边界,下意识地将政府置于社会拱卫的中心,其他行动主体并非平等的社会伙伴关系。很多事实一再表明:一个无所不做和无所不能做的政府常常遭遇越用心做越难让大家满意的尴尬境地。

政府农村养老服务角色不清的另一个表现是创新者的制度创新“盲点”。缺乏约束的开放性角色除了遭遇“主导”幻觉陷阱,在理性计算之下容易忽视“收益—成本”比低的制度创新安排,形成创新“盲点”。这些创新“盲点”表现为改革最难啃的硬骨头,或是其收益(政绩)无法得到外在直接体现的安排。“养老意见”提出支持乡镇五保供养机构提高运营效益,改善设施条件向社会开放,建成区域性养老服务中心,然而搜索报纸鲜见相关改革报道。机构改革触动利益,并非帕累托式的福利发放,同时改革的成效也难以预期。直接见效或不触及利益的改革往往受到创新者偏爱。修建农村养老服务设施,免费发放GPS定位手机开展智慧养老服务,常被创新者提及。“养老意见”要求2020年60%以上的农村社区建立社区综合服务设施和站点,一些地方政府迅速地将目标置于60%之上。

为什么政府农村养老服务出现角色不清?缺乏约束的开放性角色只给出了静态结果的解释,我们还需要追问计划经济下循规蹈矩的地方政府如何演变为积极的创新者,未来需要什么转变?改革开放以来,地方政府秉持“结果导向”理念在完全陌生的市场经济领域开拓进取,获得举世瞩目的成绩。30

多年过去了,当前社会的主要矛盾已经由人民群众日益增长的物质文化需求同落后生产力之间的矛盾,转向人民群众日益增长的美好生活需求同不平衡、不充分发展之间的矛盾。当社会发展由量变转向质变时,以结果为导向的行动理念容易忽视百姓内在的不易表露和衡量的美好生活需求。地方政府仍然需要创造性地解决包括养老服务在内的各类新的需求问题,但同时必须在结果导向的行动中加入更多的过程控制或是保证过程的“合法性”。

3. 基层治理组织角色距离问题

农村“两委”班子虽然不是一级政府,但其负有举办和管理本村公共事务和公益事业的职责,在养老服务中扮演基层治理组织角色。“两委”班子管理能力与村民所期待的养老服务角色间存在差异,可以称之为角色距离。农村人口“空心化”背景之下,村民数量和质量下降严重影响基层自治组织管理能力,农村基层治理呈“空心化”。

农村人口“空心化”使得基层治理参与主体缺位。由于青壮年人口大量外流,农村自治主体弱化,治理力量和管理组织虚化。村委换届选举,既出现了选民不足的“谁来选举”的问题,也暴露出了农村精英人才外流的“选举谁”的难题。村民会议、村民议事组织等民主管理和民主决策载体在“空心化”条件下有成为摆设的风险,关于养老服务、土地流转和农田水利设施建设等公共事务问题的讨论和决策缺失了参与主体。农村财务公开和村务公开制度也受农村人口流出的影响。一方面,留守村民相对封闭,延续着“各扫门前雪”的传统,较少关注和自主监督村务;另一方面,“空心化”下农村原有的“血缘性差序格局”正逐渐转变为“工具性差序格局”^{[4]36},村民更看重眼前功利,监督主体进一步缺位。

基层治理参与主体缺位更为严重的后果是出现农村民主治理“合法性”危机。村民委员会是基层群众性自治组织,实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督。“四民主”从不同程度反映了村民行使、制约和监督农村公权力,其实质在于强调村民

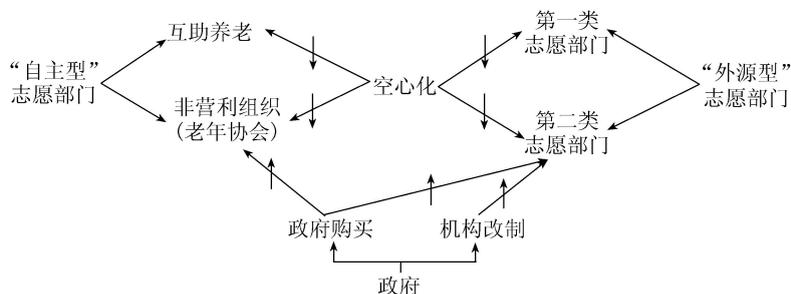
全过程参与农村治理。“空心化”阻断了农村“四民主”机制的正常运行,其症结就在于民主参与主体的缺位。基层民主建设是中国民主政治发展的基础,其运行的主体是公民^[27],缺少村民参与的村民民主自治面临“合法性”挑战。“合法性”挑战在村常规性事务管理中影响不显著,但其灾难性后果在需要创新管理的农村养老服务新领域必有所表现。即使是帕累托式的创新制度安排也可能需要全民参与、动员和宣传,而卡尔多式的养老服务制度安排必然遭遇利益受损者的强烈反弹,“合法性”危机之下基层治理组织制度创新失败风险上升。

三、农村养老服务志愿部门： 自生、外源与非典型性失灵

志愿部门在农村养老服务中是个非线性发展过程。1958年人民公社运动之后,农村养老服务领域集体公社制度安排对私人部门产生了严重的挤出效应。营利性质的市场部门受到集体公社天然排斥,而传统的基于“血缘”的宗族互助共济在平均主义之下也失去了行动的土壤和必要性,私人志愿活动被公共部门替代。改革开放后,农村养老从早期依靠家庭义务赡养,到政府出台各种补贴政策做底线保障,再到如今养老供给主体多元参与,志愿部门在农村养老服务领域的活动有所恢复。但目前志愿部门的发展远远落后于社会日益增长的社会养老需求,有学者称之为“失灵”。这里的“失灵”更多是指志愿部门的发展问题,而不是典型意义的“志愿失灵”。思考发展问题,农村养老服务志愿部门生成路径是个很好的观察窗口,不同的生成路径有着不同的动力机制,需要不同的解决工具和方式,同时也需要思考“农村空心化”背景对生成路径选择的影响。依据生成路径的差异可以将志愿部门区分为自生型农村养老服务志愿部门和外源型农村养老服务志愿部门。农村养老服务志愿部门发展路径可见图2。

1. “自生型”志愿部门与制度创新

自生型农村养老服务志愿部门产生于农村内



注:箭头上表示正向调节,箭头向下表示负向调节。

图2 志愿部门农村养老服务分析

部,是按照自愿原则结成的互助养老或以养老为宗旨的非营利组织。前者更多提供社区和居家养老服务,后者倾向提供机构养老服务。农村互助养老模式具有低成本养老优势,提高了农村养老水平,成为解决农村空巢老人、困难老人紧迫养老问题的有效模式^[28]。一边是“空心化”背景之下农村日益增长的养老服务需求,一边是基层农村普遍的有限财力问题,供给远无法满足需求。因此,互助养老安排成为一种可复制、具有普适性的、符合农村环境的政府和民间的自适应选择。

政府在农村互助养老中是最为重要的推手,需要进一步扮演其制度创新角色。以河北“肥乡”模式为例,提出“村级主办、互助服务、群众参与、政府支持”,通过建设互助幸福院,率先尝试“集体建院、集中居住、自我保障和互助服务”的养老模式^[29]。这是由农村基层自治组织探索、创新的养老方式,在财力上得到了政府的支持,并借由政府向外推广。《河北省老龄事业发展“十二五”规划》要求积极推进农村养老“幸福工程”,以互助幸福院为模式的社会养老服务站基本覆盖全省农村。互助制度从涌现到推广都得到了政府的支持,特别是后阶段的推广政府发挥着主导作用。但是从基层创新到全面推广呈现疲态,发展动力不足,政府除了财力支持外还有待进一步的制度创新。国家农村社会福利的价值取向,中国农村经济社会制度以及地方政府行为模式是农村互助养老模式所嵌入的重要制度环境,也是影响养老模式发展的关键变量^[29]。

自生型农村养老服务非营利组织相比于互助养老有明确的组织规则、人力资源和工作场所,老人协会是其典型代表和重要的组织形式。老人协会一般自发或由村委会组织,本村或近邻村庄老年人参与,协会经费来自会员、外界捐赠以及政府部门的购买服务。老人协会一般提供以下几种与养老有关的服务:第一,入会老人间的相互照顾;第二,组织文化娱乐活动,为老人提供精神支持;第三,医疗信息分享以及健康检查。老人协会面对“空心化”下的养老服务需求,开始尝试拓展其传统功能,出现两个扩张:一是扩张其养老服务项目,提供餐饮和照料服务;二是扩张其服务对象,由会员扩大到非会员,由特殊群体扩大到普通老年人^[30]。功能拓展与其财力间存在紧张关系,普适性地解决方案是通过政府购买服务的方式缓解功能与财力不匹配问题,政府扮演重要的财力支持角色。

2. “外源型”志愿部门与制度创新

“外源型”产生于农村外部,是向农村老年人提供养老服务的志愿部门。按照提供服务的持续性可

以将“外源型”志愿部门分为两类:一是为农村老年人定期或不定期地提供志愿服务,服务方式是碎片化和不稳定的,难以满足持续性的服务需求,经济支持多于生活照料;二是在农村或集镇以养老院为平台提供专业养老服务。同样是“外源型”,第一类志愿部门来源地同养老服务地多有着地域空间和文化上的差异,其受限于全社会志愿发育。第二类志愿部门多嵌入当地社会结构中,受文化和经济变量影响,但也受到偶发性的制度创新冲击。

第二类志愿部门有着截然不同的发育路径。文化和经济变量对农村养老服务志愿部门发展的影响具有可预见性、客观性特点。经济发达地区企业回报社会或是“孝”文化浓郁之地投资兴建养老机构,符合人们一般性认知,影响也是稳健的。与之相比,制度创新对志愿部门的影响具有偶发性和不确定性的特点。“公办民营”或称之为改制是第二类志愿部门发育的制度创新路径。2017年宿迁市发布《关于进一步加强农村养老服务体系建设意见》鼓励和支持社会力量参与养老服务,2017年底宿迁预计完成60个乡镇敬老院改制,其中非营利组织成为重要的选择和制度安排。该市与江苏其他地市相比在经济上并不占优势,却出现大规模的制度创新,这类偶发性的规模制度创新往往由政府自上而下推动。

3. 农村养老服务志愿部门非典型性失灵

从上述类型分析可以发现除“外源”型第一类志愿部门外,其他农村养老服务志愿部门根植于当地政治、文化和经济环境。特别是后面两大要素稳定地发挥着基础性作用,两大要素的缺失某种程度上解释了“肥乡”模式经历个案成功之后推广所遭遇的困境。农村“空心化”问题以三大变量为作用通径成为非典型性失灵最为重要和深层次的影响因素,它们分别造成了农村基层治理空心化、互助供给困境和经济空心化三大问题。基层治理问题在第二部分已经作了较为深入的阐述,这里着重分析后续两大问题。

互助养老供给困境需要放在农村社区公共品自主供给语境中加以讨论,“空心化”是其最大的现实约束条件。滕尼斯认为,现代社会是工业不断解构和瓦解共同体而构造的时代,个人预计从集体行动中有助于实现某一种于己有利的目标,因而聚合在一起^[31]。“空心化”对农村共同体瓦解效应显著,但瓦解之后的解构或重新构造却难以顺利进行。社会作为目的联合体需要集体行动能力,需要对“搭便车”行为有道德的约束力,需要公民热心参与公共事务,最后才能产生公共产品供给。然而“空心化”

下的农村社会有共同利益诉求却少有共同行动,有眼前功利却少远期计算。正如之前对村务的冷漠一样,由于短期的工具理性农村少有自下而上的互助养老,政府自上而下的推动因社会参与的弱基础而受挫,存在利用率低问题^[32]。

农村经济“空心化”侵蚀志愿部门养老服务供给的经济基础,表现为农业生产主体的缺失和弱化。农村就业出现绝对规模和相对规模双下滑,2000年农村就业人数规模开始下降,由4.89亿下降到2016年的3.62亿;2004年农村就业人数比重开始下降,由63.25%下降到2016年的46.62%^①。农业生产主体不仅缺失,还表现为农村劳动力梯队“老人化”趋势和“低技能化”。青壮年劳力外出,留守老年人成为农业生产维持者。他们的知识水平难以适应农业现代化生产的发展需要,农村经济呈“空心化”。

四、农村养老服务多元供给 困境出路:社会合作

“多元失灵”背后既有传统路径依赖问题,也受“空心化”现实约束影响。“空心化”深刻地影响了农村居民生活、工作方式、社区文化和经济,这些中介变量通过多种组合重新塑造农村养老服务多元供给主体。家庭和志愿部门自下而上地回应社会需求,遗憾的是在现有约束条件下有着明显较低的能力天花板。政府习惯性地主导养老服务供给侧改革,但往往因得不到所嵌入制度环境以及社区网络的支持而受挫。我国农村养老服务多元福利供给称不上是强调政府保护的民主社会主义模式,虽然践行着“政府主导”,但福利始终限于“基本”范围,同时也无法归于注重社会伙伴合作的保守主义模式。从历史和现实的逻辑剖析“多元失灵”后最终还是要回答:多元供给困境的出路在哪里。其实社会留给的选择并不多,市场走不通,政府保护有限,最后只有调动社会伙伴的力量合作提供农村养老服务。我们既要看到政府是目前快速突破农村养老服务多元供给困境的关键变量,也要了解其作用效应是以其他变量为约束条件。农村养老服务供给侧改革不能单打独斗,需要通过构建社会合作机制实现协同增效。同时社会合作实现过程中需要警惕政府“责任转嫁”风险以及社会伙伴的管理风险。

1. 定位政府合作“平台”角色

政府应该扮演合作“平台”角色,而非“主导”角色。毋庸置疑政府处于农村养老服务的制度创新中心和资源中心,但事实一再证明缺乏社会支持的政府主导效用是递减的。十八大报告提出要建设职能

科学、人民满意的服务型政府,2018年中央经济工作会议强调深化简政放权、放管结合、优化服务改革。“简政”和“服务”成为政府供给侧改革的关键词,考虑其既有的“中心”位置,需要去“中心”化的合作“平台”角色转型。合作“平台”角色是开放的、共享的、也是服务的,最终实现协同增效。开放“平台”角色要求政府取消参与障碍,将农村养老市场向社会力量平等开放。共享“平台”角色要求政府将建立合作机制,实现农村养老资源优化配置。服务“平台”角色要求政府转变执政理念,做好农村养老事前、事中、事后的服务管理。

2. 重视知识转移合作机制建设

目前合作重视多元主体有形资源的合作,而忽视无形资源的共享。政府通过购买、改制和直接补贴等方式向社会参与主体输送有形养老资源,而养老服务所需要的管理知识、医疗护理知识却被忽略。政府需要构建养老管理和医疗护理知识转移的单向机制和网络机制。利用现有的公立养老院和公立医院优质资源,通过联合培养、进修、见习等长期手段和参观、宣传等短期方式,进行知识的单向转移。搭建养老知识社会网络平台,通过志愿部门、高校等组织聚合社会各方向力量,以智库、研讨会和教学等方向实现知识的网络化传递,实现知识的倍增效应。知识转移不是单纯的管理和医疗服务技术共享,更是价值理念分享的载体。分享所达成的“共识”反过来构建多元主体活动边界和方式,最终推动中国特色农村养老服务供给体系的形成。

3. 完善全过程合作纠偏机制

政府通过多种形式同社会力量共同提供农村养老服务,新构建的合作网络需要新的社会治理方式,特别是契约式合作,需要严苛的事前、事中和事后管理,以纠正对养老公正和效率目标的偏离。“事前”需要建立公开、公正和透明的政府购买制度,用阳光预防可能的投机行为,用阳光完善可能的制度设计缺陷。“事中”需要社会参与式的监督机制,用人民的力量为公正、效率保驾护航。“事后”需要推进第三方评估制度,既是对服务提供结果的评估,也是对服务提供方式、契约以及制度整体环境的评估。3个阶段的管理中“事后”纠偏机制又提供了一个多方参与的平台,但社会参与的合法性、专业性、独立性和公信力等因素阻碍机制作用的发挥,也不利于参与平台的壮大。政府应加快建立开放型的第三方评估主体资质管理制度和评估信息公开制度,标准

^①数据由《2017中国统计年鉴》整理而得。

化管理流程,确立评估者的法律地位。

4. 打造非货币型合作奖惩机制

志愿部门参与农村养老服务供给困境有经济因素,也有文化因素,而后者表现为志愿部门的参与传统以及大众的认可、信任。打造非货币型合作奖惩机制,通过对文化中介变量的影响,构建合作长效机制,预防志愿部门可能出现的“柠檬效应”以净化市场,同时改善志愿部门的生存和发展土壤。货币性奖惩制度导致个体对经济变量敏感而出现短期行为,认可、荣誉、宣传容易引起人们对不合作行为的道德情绪体验,有利于维持长期的合作行为。非货币性的奖励惩罚机制增加组织自身的美誉度和社会认可度,进而赢得社区居民的更多信任感。非货币型合作奖惩机制生效以“公开、公正和参与”为约束条件。奖惩结果要公开,广而告之,促进声誉向品牌转变。奖惩结果要公正,能够得到社会广泛认可。广泛认可除了专业性的评估队伍,还需要奖惩评价过程的全社会参与,即“事中”“事后”的合作纠偏机制发挥作用。

参考文献:

[1] UNITED NATIONS POPULATION DIVISION. World population prospects: the 2004 revision[M]. New York: United Nations, 2005.

[2] 刘远凤. 农村空心化背景下的社会保障制度建设[J]. 江西社会科学, 2016(8): 211-215.

[3] 郑万军, 王文彬. 基于人力资本视角的农村人口空心化治理[J]. 农村经济, 2015(12): 100-104.

[4] 汪龙. 农村“空心化”与农村公共品供给——困境与破解之道[D]. 广州: 暨南大学, 2014.

[5] 白启鹏, 闫立光. 农村基层协商民主建设的问题扫描与路径建构——基于农村“空心化”现象的理性透视[J]. 学术交流, 2016(2): 66-71.

[6] ROSE R. Common goals but different roles: the state's contribution [J]. The Welfare State East and West, 1986 (1): 13.

[7] JOHNSON N. The welfare state in transition: the theory and practice of welfare pluralism [M]. Boston: University of Massachusetts Press, 1987.

[8] 张举国. “一核多元”: 元治理视阈下农村养老服务供给侧结构性改革[J]. 求实, 2016(11): 80-88.

[9] ESPINGANDERSEN G. The three political economies of the welfare state [J]. International Journal of Sociology, 1990, 20(3): 92-123.

[10] 李俏, 刘培, 顾昱. 农村多元养老模式的现实解读: 区域比较的视角[J]. 西北人口, 2014(1): 97-102.

[11] 张泉, 邢占军. 社区自生型非营利组织: 整合三种养老方式的可行途径[J]. 河北学刊, 2016(1): 198-202.

[12] 穆光宗. 我国农村家庭养老问题的理论分析[J]. 社会科学, 1999(12): 50-54.

[13] 王跃生. 宋以降传统农村家庭养老制度与实践[J]. 古今农业, 2015(3): 10-23.

[14] 章有义. 明清徽州地主分家[J]. 中国社会科学院经济研究所集刊, 1987(9): 111.

[15] 刘长喜, 陆绯云. 2014 农村养老国情调研: 景观·叙事·觉醒[M]. 上海: 上海三联书店出版社, 2015.

[16] 周祝平. 中国农村人口空心化及其挑战[J]. 人口研究, 2008(3): 45-52.

[17] 费孝通. 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[J]. 北京大学学报, 1983(1): 6-15.

[18] 胡幼慧. 三代同堂——迷思与陷阱[M]. 台北: 远流出版公司, 1995: 75-91.

[19] 高华, 张明泽. 刍议当前农村多子女家庭中的女儿养老现象[J]. 湖北社会科学, 2012(3): 56-58.

[20] BIAN F, LOGAN J R, BIAN Y. Intergenerational relations in urban China: proximity, contact, and help to parents [J]. Demography, 1998, 35(1): 115-124.

[21] 张翠娥, 杨政怡. 分歧与妥协——农村女儿的分离式养老[J]. 人口与经济, 2015(5): 50-60.

[22] 孙立平. 社会现代化[M]. 北京: 华夏出版社, 1988: 284-285.

[23] 罗青. 农村空心化背景下养老保障供给问题研究[D]. 长沙: 湖南大学, 2010: 39.

[24] 郭小聪. 中国地方政府制度创新的理论: 作用与地位[J]. 政治学研究, 2000(1): 67-73.

[25] 冯呼和. 村办互助 社会参与 政府支持[N]. 中国社会报, 2013-07-22 (B03).

[26] 谢庆奎. 服务型政府建设的基本途径: 政府创新[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2005(1): 126-132.

[27] 林尚立. 公民协商与中国基层民主发展[J]. 学术月刊, 2007(9): 13-20.

[28] 孟令君, 韩振秋, 隗苗苗. 中国农村互助养老实践与政策创新[J]. 社会福利(理论版), 2014(12): 26-30.

[29] 赵志强, 杨青. 制度嵌入性视角下的农村互助养老模式[J]. 农村经济, 2013(1): 89-93.

[30] 张华锋. 非政府组织参与农村养老服务研究[D]. 保定: 河北大学, 2017: 28.

[31] 斐迪男·滕尼斯. 共同体与社会[M]. 林荣远, 译. 北京: 商务印书馆, 1999: 4.

[32] 吴香雪, 杨宜勇. 社区互助养老: 功能定位、模式分类与机制推进[J]. 青海社会科学, 2016(6): 104-111.

(责任编辑: 吴玲)