

doi: 10.15936/j.cnki.1008-3758.2016.06.011

我国农村社区居家养老服务协同供给探析

李兆友, 郑吉友

(东北大学 文法学院, 辽宁 沈阳 110819)

摘 要: 农村社区居家养老服务是一种新型的互动化养老保障模式。我国农村社区居家养老服务协同供给面临着居家养老服务协同供给的普惠性不足、供需结构失衡等困境。由于家庭单一供给主体难以满足农村社区居家养老服务需求,农村社区居家养老服务协同供给能力有限,政府主导下多元供给主体间缺乏有效协同,农村社区养老服务托底功能未能得到充分发挥。为此,需要大力培育居家养老服务多元协同供给主体,激励农村社区资本参与居家养老服务协同供给,积极推进政府主导与多元参与供给主体间的协同合作,构建居家养老服务多元协同供给主体间的风险响应机制。

关 键 词: 农村社区; 居家养老服务; 协同供给

中图分类号: C 913.7

文献标志码: A

文章编号: 1008-3758(2016)06-0616-06

On the Collaborative Supply of Home-based Care Service for the Elderly in China's Rural Communities

LI Zhao-you, ZHENG Ji-you

(School of Humanities & Law, Northeastern University, Shenyang 110819, China)

Abstract: The collaborative supply of home-based care service for the elderly in rural communities is a new interactive model for old-age security; however, it is also facing such difficulties as the universality shortage and the structural imbalance between supply and demand. Because the single supply subject of households has difficulty in meeting the demands of rural communities' home-based care service for the elderly, the collaborative supply ability of rural communities' home-based care service for the elderly is limited, and the multivariate supply subjects dominated by the government lack effective coordination, the foundational function of rural communities' home-based care service for the elderly has not got into full play. Therefore, the government should foster multiple collaborative supply subjects of the home-based care service for the elderly, stimulate rural communities' capital to participate in the collaborative supply of the home-based care service for the elderly, promote the government's guidance of and multiple participation in the supply subjects' collaboration, and construct the multiple risk response mechanism among the collaborative supply subjects of the home-based care service for the elderly.

Key words: rural community; home-based care service for the elderly; collaborative supply

系统科学认为,事物是作为系统而存在的,系统内部的要素之间及系统与环境之间,既存在整

体同一性又存在个体差异性。前者表现为协同因素,反映的是事物之间、系统或要素之间保持合作

收稿日期: 2016-04-26

基金项目: 中央高校基本科研业务费资助项目(N151406002); 辽宁省社会科学基金资助项目(L14BSH006)。

作者简介: 李兆友(1965-),男,山东潍坊人,东北大学教授,博士生导师,主要从事公共管理与科技政策研究; 郑吉友(1981-),女,辽宁鞍山人,东北大学博士研究生,主要从事社会保障研究。

性、集体性的状态和趋势；后者表现为竞争因素，反映的是事物、系统或要素保持个体性的状态和趋势。正是通过竞争和协同的相互对立、相互转化，推动着系统的演化发展^[1]。协同学理论则进一步指出，系统在从无序向有序的演变中，竞争与协同都起着非常重要的作用，协同作用的意义就是竞争中的合作或合作中的竞争，协同作用的普遍性正体现着协同学的精神实质^[2]。

目前，我国已经进入人口快速老龄化阶段。为此，国家“十三五”规划纲要提出，要积极应对人口老龄化风险，健全养老服务体系，建立以居家为基础、社区为依托、机构为补充的多层次养老服务体系。养老服务特别是以家庭为核心、以村（社区）为依托、以社会化机构为补充、以养老保险制度为保障的农村居家养老服务，是一个非常复杂的系统（工程），其服务对象异质性较强，其服务提供者亦非单一，尤其是在服务方式的多样性与同一性之间，总是存在着不同的理解。因此，如何在农村居家养老服务供给方面，既保持多样性提供以满足农村老年人多样化的选择，又保持同一性以实现养老服务的公共服务性，从而更好地推进农村居家养老服务的健康发展，就成为当前研究的一个中心话题。

新近的研究成果表明，以协同学作为理论工具分析我国农村养老政策系统的演变过程，并从协同学角度出发探讨优化农村养老政策系统的协同效应，是有其现实针对性的^[3]。同时，更有研究者在协同治理理论的基础上，探讨推进政府与社会组织间协同供给农村养老服务^[4]，研究我国农村养老服务过程中家庭邻里协同供给、政府与营利性机构共同承担、民间非营利性团体相互协作的多元化主体供给^[5]。为此，本文尝试在已有研究成果的基础上，运用协同学理论与方法，探讨农村社区居家养老服务协同供给这一亟待破解的难题，以期为推进农村社区居家养老服务的快速发展作出些许努力。

一、我国农村社区居家养老服务协同供给面临的困境

1. 农村社区居家养老服务多元协同供给主体发展不协调

政府在居家养老服务的多元协同供给中居于主导地位，是居家养老服务多元供给主体的培育

者。实现协同供给的前提条件是各种组织力量发育均衡，然而，由于受城乡二元结构的影响，农村居家养老服务协同供给主体比较孱弱，农村居家养老服务主要由乡镇政府与农村社区协同供给，与城市较早引入市场机制和拥有众多社会组织相比，农村缺乏有效的市场竞争主体和发达的第三部门。农村社区居家养老服务协同供给存在财政投入不足，农村社会组织处境艰难，在协同供给主体发展不平衡的情况下，难以实现农村社会化养老服务的积极发展。在我国个别地区如浙江、湖北等省开创了农村互助养老服务模式，浙江省利用村庄闲置场所建设农村居家养老服务中心，湖北省在农村社区建立了农村老年人互助照料活动中心。通过公共财政补贴将农村老年活动室或闲置校舍改造为农村居家养老服务站，由村委会或农村老年协会组织具体运作，充分调动社会力量参与农村居家养老服务。由于农村社区居家养老服务多元协同供给主体发展不协调，导致我国农村社区居家养老服务供给仍存在不足。

2. 农村社区居家养老服务协同供给的普惠性不足

在遵循普惠性和公平性原则基础上，农村居家养老服务协同供给能够提高养老服务供给效率，促进多元供给主体间的功能与资源互补，努力实现居家养老服务由补缺型向适度普惠型转变。在我国农村社区，家庭养老方式依然占主导地位，社会化养老服务市场发育不成熟，农村居家养老服务设施覆盖率相对较低。农村养老机构大多以收住自理老人为主，而收住介助与介护老人的农村养老机构较少，乡镇公办民营、民办公助型机构养老服务供给总量有限，以互助幸福院为主要载体的农村居家养老服务初见端倪，区域性居家养老服务中心在农村涉及较少，制约了居家养老服务外溢与辐射作用的发挥。可见，农村养老资源配置总体水平低下，导致我国农村社区居家养老服务协同供给普惠性不足。同时，农村社区老年人居家养老服务需求表达渠道不畅，政府对农民诉求的响应机制不健全，亟待通过赋权增能，完善农村老年人需求表达渠道与诉求响应机制，实现居家养老服务供需有效对接，最大限度地满足农村社区老年人居家养老服务需求。

3. 农村社区居家养老服务供需结构失衡

结构性失衡是在既定供给水平下，由于养老服务供给方式、供给内容、供给环节等方面的原因

所造成的供求间的偏差^[6]。公共产品理论认为,政府对社区基本养老服务的提供注重反映中位选民的偏好,在一定程度上农村老年人的特殊养老服务需求容易被忽视,而农村老年人因个体特征、家庭经济状况、社区福利水平等因素的影响,异质性居家养老服务需求日益增加。农村高龄、失能、失独、空巢老年人的数量及其居家照料需求与日俱增,迫切需要增加医疗服务等居家养老服务供给。传统政府主导型供给与决策体制严重影响了我国农村社区居家养老服务的供需均衡状况,同

时存在农村居家养老服务普惠性供给不足与无效供给膨胀并存现象,导致供需结构失衡。乡镇政府直接干预或提供农村养老服务,以行政指令等方式决定供给规模与结构,导致农村社区居家养老服务效果与农村老年人的利益诉求产生偏差,进而引起农村居家养老服务供需错位与结构失衡^[7]。运用中国健康长寿纵向调查(CLHLS)^①的面板数据测算发现,我国农村社区居家养老服务项目供给率远低于需求率(如图 1 所示)。

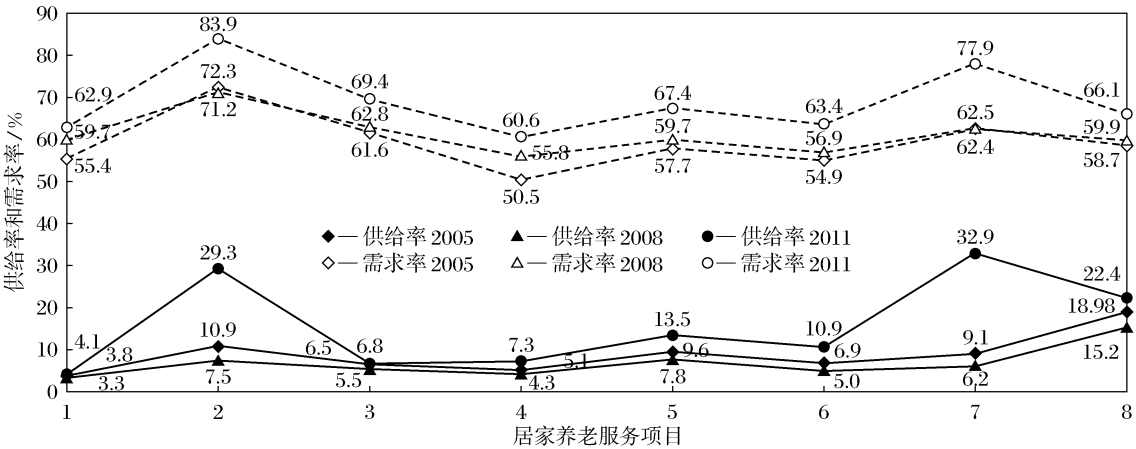


图 1 我国农村社区老年人居家养老服务项目供需差异

注：图中 1—8 分别表示起居照料,上门看病、送药,精神慰藉,日常购物,组织社会娱乐,提供法律维权,提供保健知识,处理家庭邻里纠纷。

4. 农村财政管理体制分权化制约着多元供给主体间的高效协同

作为政府主导的社区养老福利模式,居家养老服务将家庭养老和机构养老的合理要素有效整合起来,充分发挥社会、市场、政府、社区和家庭的养老功能。但在我国,农村财政管理体制分权化严重制约着多元供给主体间的高效协同。在农村社区公共服务供给方面,我国县乡政府承担着主要职责,中央和地方政府主要通过财政转移支付对农村社区公共服务供给予以支持,但很难实现精准扶持。自分税制改革以来,中央本级财政收入明显增加,县乡财政成为最弱的两级财政。农村社区居家养老服务财政供给主体单一,政府支持农村社区居家养老服务的财政投入比例不足 0.1%^[8]。可见,乡镇政府财政管理体制与农村社区居家养老服务协同供给的财力支持之间存在严重不匹配,省、市级主管部门只负责督促、检查、验

收,而缺乏财政投入,造成资金供给严重不足与政府供给服务的低效。可见,中央的专项资助带有为完成社会养老服务体系的发展目标而选择的短期行为色彩^[9]。按照事权要求,县乡政府负责向农村社区老年人提供养老服务,县乡财政的长期困难严重影响农村社区居家养老服务供给,这种“财权上收”“事权下放”的分权化农村财政管理体制导致政府购买居家养老服务意愿不足且服务低效,协同供给机制失灵,需要充分发挥多元供给主体间的协同供给。

二、农村社区居家养老服务协同供给出现困境的原因

1. 家庭单一供给主体难以满足农村社区居家养老服务需求

目前,家庭与社区是老年福利的主要供给主

① CLHLS 数据来源于北京大学健康老龄与发展研究中心组织管理的“中国老年健康影响因素跟踪调查”。该数据共调查 65 岁以上老人 16 540 人,覆盖中国 21 省、市、自治区,具有很高的科学性。由于 CLHLS 数据中只有 2005 年、2008 年、2011 年涉及农村居家养老服务的供需状况,2014 年以来的数据尚未公开,故本研究选取 2005 年、2008 年、2011 年的数据为依托。

体,在居家养老服务供给中发挥着重要作用,“居家养老”“社区养老”是我国绝大多数农村老年人的理想选择。社会交换论等理论认为,以血缘道义为核心的家庭养老在经济供养、生活照料和精神慰藉上起到举足轻重的作用^[10]。随着农村集体经济的瓦解和城镇化进程的加快,我国农村家庭结构趋于简化,农村空心化、家庭空巢化问题突出,农民“养儿防老”观念逐渐转变,农村原有的多生子女、养儿防老等“策略”失效,农村家庭养老保障功能逐渐弱化,传统的养老方式难以为继。农村家庭在接受社会转型冲击时承受着社会体制改革带来的阵痛,政府责任主体缺位,家庭主体提供养老服务不堪重负。改革开放以来,计划生育政策在广大农村普遍推行,使得农村家庭结构日趋单一、家庭养老资源匮乏,快速老龄化与少子化、家庭变迁、体制转型为每个农村家庭带来沉重的养老压力,抗风险能力减弱,出现了农村老年人劳动过度供给与家庭养老供给不足的“倒置”现象。由此可见,农村传统家庭单一供给主体难以满足快速增长的老年人居家养老服务需求。

2. 农村社区居家养老服务协同供给能力有限

居家养老服务社区化能够适应农村老年人居家长期照料与护理需求,提高农村基本养老服务的供给能力,对促进城乡基本养老服务均等化具有重要战略意义。当前,我国农村社区居家养老服务总体发展水平滞后,服务供给能力有限,协同供给不足。首先,乡镇企业向现代企业制度转型使乡镇政府及村委会压缩农村社区养老服务协同供给的空间,缩小了乡镇集体企业向农村社区提供养老服务的供给量。自1997年起,乡镇集体企业大规模改制,改制后的乡镇企业不再承担提供农村社区社会福利等超经济的服务,使原来具有集体属性的乡镇企业逐渐与乡镇政府及村委会脱离了协同治理社区的经济基础。其次,完善的社区志愿服务是农村老年人居家养老服务供给的重要组成部分,但由于农村社区志愿服务网络不健全,社区养老服务资金筹集机制不完善,普遍缺乏志愿者长效激励机制,农村非政府组织供给模式存在“志愿失灵”现象。最后,我国乡镇公办养老福利机构不仅收纳农村“五保”老人,而且逐渐向全社会开放,但仍难以真正满足农村老年人多样化的养老需求。因此,我国农村社区居家养老服务协同供给的空间依然巨大。

3. 政府主导下多元供给主体间缺乏有效协同

长期以来,“自上而下”的单向度供给方式已难以满足农村老年人多元化的居家养老服务需求。在我国从“政府管理”到“社会治理”转型的历史时期,传统行政管理色彩依然浓厚,使单纯的市场供给、第三部门供给及双主体或多主体高效协同的供给机制相对较少,且合作深度不够。农村社区老年人居住分散,上门服务成本高,在一定程度上阻碍了多元供给主体间的有效协同。多主体有效协同的缺失难以保证居家养老服务质量,农村居家养老服务需要由个人、家庭、村两委、社区志愿组织、乡镇企业、乡镇政府等协同要素共同承担养老服务费用。当前,农村社区居家养老服务长期依赖政府补贴,且以低偿和有偿方式支付运营成本,在家庭承包经营体制下,由于村社集体经济组织缺乏财力保障,使得农村居家养老服务供给主体间的协同机制缺失,同时以营利性为导向的社会资本不愿介入,农村社区居家养老服务供给容易陷入集体行动困境。因此,政府未将居家养老服务多元协同供给作为常规范式,导致以政府为主导的农村社区居家养老服务协同供给主体缺乏有效协同。

4. 农村社区养老服务托底功能没有得到充分发挥

美国社会学家 F. H. 吉丁斯认为,人类福利水平和人口规模存在内在联系。我国老年人口规模变动进一步要求老龄照顾和老龄福利实现可持续发展。我国农村高龄老年人口、失能老年人口、慢性病老年人口、独居老年人口持续增长,农村社区居家养老服务需求与日俱增。社会化居家养老强调供给主体多元化,农村养老服务供给迫切需要在统筹城乡基本公共服务一体化的基础上,采取多元协同方式提供养老服务,真正发挥农村社区养老服务的托底功能。然而,“普惠型”农村居家养老服务标准普遍较低,对其“因病致贫”“老无所养”和“老无所依”的缓解成效甚微,我国农村社区养老服务托底功能尚未得到充分发挥。目前,农村社区日间照料中心主要提供膳食供应、生活照顾、医疗保健、康复理疗、休闲娱乐等日间托养服务,但相对于农村老年人较低的消费能力,难以承担现有的有偿服务,使体弱多病、行动不便、失能或患病等需要居家养老服务的老年人难以享受到日间照料中心或互助幸福院提供的服务,社区

日间服务难以在农村老年人养老生活中真正发挥托底功能^[11]。

三、促进我国农村社区居家养老服务协同供给的对策

1. 大力培育居家养老服务多元协同供给主体

农村社区居家养老服务属于准公共物品,政府是农村社区基本公共物品的主要提供者。在协同生产中,多元主体依据相互间的互补性或相似性,产生信息、资金、资源等多种协同关系,形成联合生产系统,并按照一定组织形式将协同关系固化形成生产供应链,进而从单一主体内部拓展到整个供应链乃至供给网络。多元合作网络供给强调多元主体在特定功能优势领域内的互补与合作,但合作主要体现为共同供给服务中的组合搭配过程,缺乏一致性优化目标和协同策略,难以达到整体效应,即“由单元子系统间通过相互作用,促成整个系统产生远超各子系统功能之和的协同效应”^[12]。发挥低龄老年人照顾高龄老年人的优势,实现农村社区居家养老服务精准供给。通过政府购买居家养老服务及商业部门的积极参与,努力调动各方力量,引入专业服务机构开展农村老年人长期照护、心理咨询、法律维权等居家养老服务,提高农村社区居家养老服务专业化水平,织密农村社区居家养老服务协同供给网络。

2. 激励农村社区资本参与居家养老服务协同供给

社区资本作为一种社会治理的隐性资本,为居家养老服务协同供给奠定了坚实基础。农村社区居家养老服务的协同供给本质上是一个集体行动问题,政府通过政策引导、科技研发、金融资本投入,鼓励社区资本进入居家养老服务领域,进一步凸显居家养老服务多元化供给格局。农村社区居家养老服务供给责任需由多种社会力量共同承担,多部门提供福利。我国农村社区居家养老服务需要充分发挥农村自然资本、文化资本、人力资本、社会资本、政治资本、金融资本和建设资本形成的社区资本综合优势(见图 2)^[13]。通过购买服务、股权合作等方式支持各类市场主体增加居家养老服务供给。我国乡镇“五保”供养机构在政府支持下积极改善服务设施并向社会开放,提高了供养机构服务的外溢效应。社区志愿者参与网络

跨越社会分层,为农村社区老年人提供生活照料、康复理疗、紧急救援等居家养老服务。通过挖掘社区资本完善居家养老等公共服务网络,提高农村老年人养老生活质量,促进农村社区资本之间相互促进,拓展居家养老服务协同供给的空间。

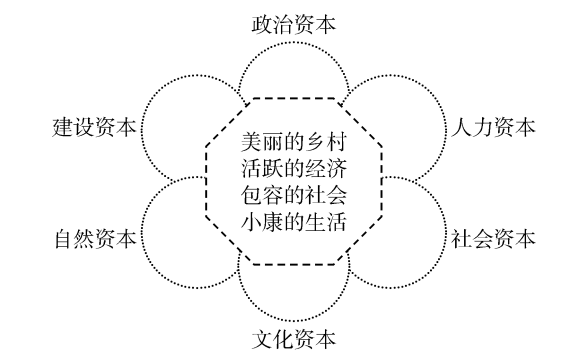


图 2 农村社区资本参与网络状居家养老服务协同供给

3. 积极推进政府主导与多元参与供给主体间的协同合作

协同供给模式是以共同理解与信任为基础,共同理解可视做“加深信任、承诺和共享的理解”^[14]。农村居家养老服务协同供给的关键是形成以政府为核心的权责分配机制,实现多供给主体间有机联动,实现了政府、企业、非政府组织和公民社会的网络化互动协作治理,共建共享社区居家养老服务体系,实现公私协力供给。同时,地方政府需要充分挖掘家庭、社区志愿服务网络和社会组织的协同合作优势。政府向社会组织购买养老服务,使得养老服务从行政性生产转变为市场性生产,实现了政府、市场和社会组织三大机制的有机结合,健全政府购买养老服务的多元监督评价机制,促进居家养老服务的质量、效率和水平得到大幅度提高^[15]。政府、市场和社会组织通过权力与资源共享建立相互信任的协同关系,充分利用各自资源生产并提供不同类型的居家养老服务,有效整合各供给主体的功能优势,形成农村社区居家养老服务供给合力。

4. 构建居家养老服务多元协同供给主体间的风险响应机制

在我国,多元参与供给主体间的协同供给需要以政府为主导,通过跨越组织边界的整合,将不同供给要素纳入居家养老服务供给系统之中,有助于构建多元供给主体间的风险响应机制,突破排他性制度对养老服务供给要素自由流动的障

碍,在机构和社区系统、公共与非营利系统、保健与社会服务系统、急性与长期护理系统等不同性质的服务系统之间,形成理性化的互动关系^[16]。国家应构建以协作为导向的居家养老服务多元供给主体间的风险响应机制,以专项基金和帮扶计划帮助农村家庭渡过难关,在农村社区市场作用不显著时,调动农民自助互助,共担分险,提高农村家庭抵御风险的能力。在我国城乡基本养老保险实现统筹后,进一步整合城乡基本养老服务统筹发展的政策法规,使农村养老服务政策与“新农保”制度有机整合^[17]。鼓励多元市场主体参与农村居家养老服务供给,构建农村居家养老服务多元协同供给主体间的风险响应机制,形成政府、社会、宗族网络和家庭“多位一体”的协同供给格局,提升农村老年人的居家养老服务政策认同,形成以政府为主导、居家养老为基础、社区养老为依托、机构养老为补充的全覆盖、保基本、多层次、可持续的社会化养老服务供给模式。

参考文献:

- [1] 魏宏森,曾国屏. 系统论——系统科学哲学[M]. 北京:清华大学出版社,1995:312-318.
- [2] 李兆友. 一种颇为有益的思维方法——竞争协同法[J]. 党政干部学刊,1997(4):33-35.
- [3] 沈苏燕,李放. 农民养老保障的政策契合与协同[J]. 改革,2010(9):93-97.
- [4] 朱汉平,贾海薇. 政府与社会组织协同供给农村养老服务的推进思路——基于协同治理理论视角的分析[J]. 广东农业科学,2013(10):202-203.
- [5] 秦智颖,李振军. 我国农村养老服务供给主体多元化研究

——基于协同治理理论视角的分析[J]. 中国集体经济,2016(1):13-14.

- [6] 汪杰贵,裴志军,张俊华. 以农民满意为导向的农村公共服务多元化协同供给模式研究[J]. 农村经济,2012(1):26-30.
- [7] 宋洋. 农村社会福利的多元主体协同供给研究[J]. 中国特色社会主义研究,2014(2):86-89.
- [8] 陈锡文. 中国农村公共财政制度[M]. 北京:中国发展出版社,2005:24.
- [9] 张世青,王文娟,陈岱云. 农村养老服务供给中的政府责任再探——以山东省为例[J]. 山东社会科学,2015(3):93-98.
- [10] 张晓琼,侯亚丽. 晚年何以安度:农村空巢老人安全保障问题研究——基于山东省部分新型农村社区的实证调查[J]. 华中农业大学学报(社会科学版),2015(6):65-71.
- [11] Boden L I. Running on Empty: Families, Time, and Workplace Injuries [J]. American Journal of Public Health, 2005,95(11):1894-1897.
- [12] 哈肯 H. 协同学[M]. 徐锡申,译. 北京:原子能出版社,1984:287-288.
- [13] Flora C B,Flora J L. 农村社区资本与农村发展[M]. 肖迎,译. 北京:民族出版社,2011:16-19.
- [14] Ansell C,Gash A. Collaborative Governance in Theory and Practice [J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2001,18(4):543-571.
- [15] 王浦劬,莱斯特·M. 萨拉蒙. 政府向社会组织购买公共服务研究:中国与全球经验分析[M]. 北京:北京大学出版社,2016:23-27.
- [16] 敬义嘉,陈若静. 从协作角度看我国居家养老服务体系的发展与管理创新[J]. 复旦学报(社会科学版),2009(5):133-140.
- [17] 郑吉友,李兆友. 新型农村养老保险制度创新的制约因素与路径选择——基于城乡统筹发展的视角[J]. 当代经济管理,2015(2):33-36.

(责任编辑:付示威)