

农村县域养老服务体系： 优势、框架与政策重点阐释

胡宏伟 蒋浩琛 阴佳浩

【摘要】农村养老服务体系存在“有供无求”和“有求无供”的双向失调,而县域层面的养老服务体系治理是破解这一难题的重要方向。以县域为单元重塑农村养老服务体系,既是基本养老服务均等化和空间正义的理念要求,也具有财政调度、资源统筹、主体协调、文化观念等方面的现实优势。本文构建的农村县域养老服务体系是环境、政策、需方、供方互动的综合场域,四类要素之间相互联系,彼此互动,在综合场域中存在着复杂而紧密的逻辑关系。具体而言,供方维度强调家庭责任、互助养老与政府兜底的上下协同,同时探索纵向托底性养联体联动县乡村三级养老服务网络并延伸至家庭的创新做法;需方维度重点强调多重脆弱与照护依赖人群的兜底保障;政策维度强调中长期规划与短期目标并重,通过基本养老服务清单划定政府短期目标责任;最后,还在环境维度中强调农村治理体系与文化氛围的共同优化。

【关键词】农村养老服务体系;县域单元;三级养老服务网络;政策阐释

【作者简介】胡宏伟,中国人民大学公共管理学院教授,博士生导师,社会保障研究所所长;蒋浩琛,中国人民大学公共管理学院社会保障专业博士生;阴佳浩,中国人民大学公共管理学院社会保障专业硕士生(北京 100872)。

【原文出处】《学习与实践》(武汉),2022.4.113~124

【基金项目】中国人民大学科学研究基金项目“我国农村失能老人照护需求评估与应对体系构建研究”(项目编号:19XNB015)。

一、前言

(一)研究背景:农村养老的若干突出问题

我国人口呈现老龄化、高龄化趋势,尤其人口乡城流动造成农村地区“空心化”形势严峻,老龄化速度更快、程度更深。2018年,农村老龄化水平已达23.56%,同比城市为13.69%^[1]。农村地区已步入中度和重度老龄化发展阶段,同时,还伴随着老年人的失能、留守、空巢等现象。2015年第四次中国城乡老年人生活状况抽样调查数据显示,农村老年人中有72.3%自评健康不佳,51.7%为空巢老人^[2];《中国农村贫困监测报告(2020)》数据显示,2019年60岁以上农村人口贫困发生率为0.8%,80岁以上农村人口贫困发生率为1.5%^[3],老年人自我保障能力与家庭照料能力均不充分。

长期以来,我国农村养老服务发展滞后,尽管农村养老问题已经上升到国家战略层面,《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》《国家积极应对人口老龄化中长期规划》等政策文件和发展规划紧密出台,多省份也纷纷出台农村养老服务行动计划,但这些政策多偏向宏观性、原则性,针对农村复杂老年人状况的可操作性还不强^[4]。浙江、上海、河北等地也涌现出许多地方典型实践创新,但总体而言仍相对有限,缺乏复制推广性。当前我国农村养老服务供给侧与老年人实际需求侧产生了双向矛盾和失衡。一方面,农村地区养老服务体系发育缓慢,重点发展的互助养老尚不成熟,很多地方的互助养老短期红火、中长期衰落,多数只能提供最基本的交流、文娱服务,部分地区的互助养老甚至陷入追求硬

件设施投入的发展理念误区。并且农村养老基础设施尚不完备,机构养老服务尚未发挥作用,社会化养老服务体系也尚未建立,市场和社会主体参与程度较低,仅有能力为弱势老年群体提供最基本的养老服务,形成“有求无供”局面。而另一方面,政府对农村养老服务的财政投入不足,加之农村社会保障制度尚不健全,农村老年人经济支撑能力普遍薄弱,无力购买社会性养老服务,形成“有供无求”局面,如此双向循环,导致农村养老服务体系薄弱、滞后,农村老年人的养老服务需求被满足程度普遍不高。

(二)治理逻辑:农村县域养老服务治理的两种倾向及其后果

县域养老服务体系的建设和完善是农村养老服务治理的重要方式,也是我国乡村治理转型过程中的重要组成部分^[5]。县域层面的养老服务治理实践探索是发展县域养老服务体系的关键,已涌现出地方积极开展县域养老服务体系的创新和试点,例如,湖南双牌县的双牌模式、南京市湖熟街道杨家村的“寄家养老”模式和谷里街道马府院的“田园养老”模式、山东单县和成武县的“幸福院+周转房”模式。

县域养老服务体系已引发关注,部分地方也针对农村县域养老服务体系开展积极探索并取得一定成效,这对破解我国农村养老难题有所裨益。然而部分地方实践在县域养老服务体系建设、养老资源的供需配置上出现了一些错位的问题,造成了公平和效率的双重损失。所产生的两种极端情况可以被归纳为向上倾向和向下倾向。

向上倾向在现实情况中表现为农村养老服务的供给过度依靠县域层面以上的,多为市级层面的大型机构,从而过多地承接和替代了农村、基层的养老服务功能。具体做法例如,在城市内统一建设大型养老机构,将农村的特困、低保老年人集中供养。向上倾向的统一和集中供养可能形成资源的集约效应,由专业化服务机构统一承接也将在很大程度上提高养老服务质量,但是在此情境下,一是会造成成本攀升,尤其是部分地区追求过度的、高水平的、新型的养老服务设施,并通过大型、价位较高的养老机构承接服务。二是脱离了适宜性,造成资源错配。在市级层面集中供养造成低保、特困老年人远

离居所,且其中多为能够自理的老年人,从而导致一定程度上的效率低下和资源浪费,并且同多数老年人在地养老的意愿相违背。三是过度强调县级,更多是市级层面养老服务功能的发挥,造成乡镇和村级的养老服务资源和能力被进一步弱化。由政府供给的特困、低保老年人的养老服务资源将对乡镇和农村的养老服务起到很大的辐射和带动作用,但是向上的集中供养将弱化这种功能,导致乡镇和村级除低保、特困以外的老年人的养老服务资源更加不足。

向下倾向则与之相反,表现出对农村基层的过度依赖。这种倾向强调农村地区的互助养老和家庭养老功能的发挥,县域层面养老机构的服务能力较弱。此类探索将导致,一方面,对于农村基层而言,互助养老的组织化水平较低,专业化程度不足,家庭和亲友互助依赖于社会道德和文化的约束,因此养老服务的有效供给范围较窄,只能覆盖小部分群体,并且服务具有分散性、不规范性,可持续性不足。另一方面,对于整个县域而言,向下倾向过度依赖农村基层养老服务的提供,而不是整个县域内的互动和协同,忽视县乡两级的体系建设和功能发挥,导致缺乏正式服务网络建设,整个县域内的服务质量整体弱化。即便在同一区域,不同农村基层的探索和发展程度不同也造成了差异,农村基层养老服务的不公平与不充分并存。

综合而言,县域养老服务体系的各个层级和主体应当是具有合理秩序的,彼此之间角色定位和权责清晰,但是,向上倾向和向下倾向分别强调县市层面或农村基层单一层面功能的发挥,而忽视和缺乏整个县域内各个层级、各个主体的互动和整合,打破了原有层级、主体之间合理的关系和秩序,导致县域空间内的养老服务系统紊乱,各个主体和部分不能发挥应有的作用。这也反映出,当前建设农村县域养老服务体系缺乏对治理空间和具体范式的讨论。

(三)问题提出:县域养老服务体系的创新探索

当前农村养老服务体系建设问题亟待破解,然而既有公共政策和公共治理没有很好地凸显县域在养老服务中的作用。并且,尽管当前部分地区的养老服务实践探索和建立了纵向的养老服务体系,体现了县域的特征,但对农村县域养老服务体系的概

念、框架、内容、重点政策等仍然存在模糊性,缺乏从“体系”视角进行整体规划,导致在现实中出现了向上和向下两种倾向,并形成了一些新的问题和挑战。

县域养老服务体系的建设和完善是农村养老服务治理的重要路径,对县域养老服务概念和内容的强调,本质上是呼吁和强化一种新的理念和治理范式,县域养老服务体系不仅是地域、空间的问题,更是对各个层级、各个主体之间的互动的强调。养老服务工作需要站在综合性体系视角^[6],对县域养老服务体系进行整体梳理是加强农村县域养老服务体系建设需要,同时,也是农村养老服务政策走向精细化、精准化的高质量发展的必然要求。当前,我国农村养老发展挑战与机遇并存,一系列农村养老相关政策文件的出台、乡村振兴战略、反贫困长效机制的建立、公共服务和民生保障能力不断增强、社会参与老龄事业发展积极性不断提高都为农村养老服务体系的建设和繁荣发展带来了新机遇^[7]。因此,在此背景下对县域养老服务体系进行理念和理论阐释、框架和内容厘定、政策重点分析十分重要而必要,这是进一步明晰我国县域养老服务发展,助力农村养老服务体系建立和农村养老服务治理的应有之义。

二、县域单元重塑农村养老服务体系的优势与合理性

(一)农村养老服务体系治理:目标和理念出发点

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出“基本公共服务实现均等化”。养老服务属于基本公共服务范畴,在基本公共服务均等化的时代背景和要求下,实现基本养老服务均等化也成了养老服务体系治理的重要目标。

基本养老服务均等化是指,城乡、各地区、不同群体老年人机会均等、公平可及地享受基本养老服务,不仅在数量上,也在质量上;并非完全相等,而是大致相当。实现基本养老服务均等化,不仅是全体老年人公平共享经济和社会发展成果的表现,也是促进社会公平正义的重要举措^[8]。

党的十九大强调了当前社会主要矛盾,在基本养老服务均等化中,也面临着城乡养老服务发展不均衡、农村养老服务体系发展不充分的问题。农村

养老服务事业是基本养老服务均等化的短板和现实问题之一,农村养老服务体系建设和基本养老服务均等化的重点任务。在基本养老服务均等化理念和农村养老服务滞后的现实基础之上,要更加重视农村养老服务体系建设和不断完善,从而提高农村养老服务的质量与可及性,不断降低养老服务的城乡差异化和非均等化程度,保证城乡各类老年人公平可及地享有基本养老服务,进而追求养老服务有质量的均等化。

进一步,基本养老服务均等化中老年群体对基本养老服务的人人享有,也是空间正义理念的要求,并且要通过践行养老服务的空间正义理念而得以实现。空间正义是社会正义的维度之一,空间是社会关系、资源、权力等的交织和表现,这一概念的提出是为了解决空间生产的不平等问题^[9]。为了实现对空间权益的公平和公正享有。必须关注和避免对弱势群体造成空间边缘化和对贫困阶层造成空间剥夺,从而保证全体公民具有参加空间生产和分配的同等机会^{[10][11]}。空间正义理念要求重视赋有社会价值的机会和资源的分配,以及弱势群体对这类机会和资源的享有,养老服务即可被视作这类机会和资源,并注重对农村、基层等欠发达地区,以及对失能、贫困等弱势老年群体的倾斜。

具体而言,养老服务领域的空间正义是指,养老资源的分配必须符合正义原则,每个老年人在养老方面都平等地享有空间权益,获得平等的空间机会,换言之,即是要求养老的空间资源分配能够满足不同老年群体的基本养老需求,直接表现为老年人能够公平可及地享有养老资源、享受养老服务。在养老领域,由城乡基本养老服务失衡诱发的空间不正义问题已然成为难以回避的治理难题^[12],为了避免在养老服务领域对农村老年群体形成空间边缘化,尤其是对其中的贫困、失能等脆弱老年群体造成空间剥夺,应当重视养老服务资源的分配和空间的分布,从而保证全体老年人具有参加空间分配的同等机会^[13]。农村养老服务的空间正义是对农村养老服务的公平性空间配置,要将农村养老服务置于一定的空间场域内进行考量,并在一定的空间单元内,对养老服务资源进行符合空间正义理念的、公平的

分配,从而保证农村老年群体可以不被制约、相对自由和平等地享受养老的空间权益和资源。还需注意的是,养老问题与养老服务是一项系统工程,除了注重空间分配以保证公平,还应当重视农村养老服务的各类要素和资源、各个层级和主体在一定的空间场域内的配合、衔接和互动,以此来维持养老服务系统的稳定和均衡状态,实现养老资源的优化配置,为农村老年人提供较高效率的养老服务供给^[14]。

综上所述,县域是满足条件的农村养老服务体系建设的最优空间单元选择。农村县域养老服务体系的概念是针对农村养老问题提出的,侧重发展农村养老服务事业,并且“县行政区域内的所有居民在政策上一视同仁,不再区分城镇居民和农村居民”,其根本目标服务于基本养老服务均等化^[15]。从空间分配正义上看,考虑到农村基层的养老服务无法形成城镇生活中需求均匀的“圈”^[16],将导致居住在村一级别的部分老年人的养老服务可及性较差,所以通过构造村级、乡镇级、区县级三级养老服务体系,通过县级和乡镇级带动和辐射村级养老服务,在空间上基本满足农村各地区、各类老年人对基本养老服务的公平享有。同时,县域内拥有满足系统中各个部分和主体互动的、较为充分的养老服务资源,保证了层级、主体和资源的完整性,能够较好地进行养老服务的系统互动。

(二)农村县域养老服务单元:优势与现实出发点

以县域为单元重塑农村养老服务体系,是基本养老服务均等化和空间正义的理念和理论要求,同时亦具有现实意义、优势与合理性。

首先,以县域为单元重塑农村养老服务体系符合县级作为基本财政预算单元和资源调度单位的行政区划设置。县级行政区划具有完备的行政职能,一方面,县作为我国的一个行政区划,具有完备的行政职能,具体包括自主决策权、政策转化权、资源整合权和能动性四个要素,这些保证了县域能够根据社会实际开展养老服务的建设规划,即在县域养老服务体系建设中,县级政府可以作为一个重要主体,有效地参与农村养老服务体系构建和政策创新,依据实际情况因地制宜地进行县域养老服务体系的有效政策调整。另一方面,县级财政是我国财政体

系中的最基本、最重要的财政单元,也具备较为充分的、可供整合和调动的医疗照护等各类养老服务资源。县级财政能够合理安排对农村养老服务体系的投入力度,并对财政资源流向进行引导,通过购买服务等方式为特困、低保等困难老年群体提供切实保障并带动社会化养老服务的发展。同时,县域的地理范围内也具备一定的物质和人力资源积淀,它既包含村卫生室、闲置土地等村级养老资源,又包含县级的养老、医疗机构,能够为农村老年人提供多层次的医疗、照护、生活照料等服务,满足基本养老服务需求。

其次,以县域为单元重塑农村养老服务体系更利于养老服务的整体统筹推进和资源整合,做实各方主体责任。县域养老服务体系将对县域范围内的养老服务资源进行整合和重新分配。它遵循政府主导、多元主体参与和多层次机构设施互补的建制思路。通过县域治理,能够将家庭、村/社区级、乡镇/街道级和县区级的养老服务相关资源进行整合以形成合力、统筹使用,避免因资源分散造成的一系列无效和弊端。在此基础上,由县域层面进行规划和重新配置,依据县乡村三个级别和家庭、机构、村集体等各个主体在养老服务提供中的特点和优势,分配其在农村养老服务体系中的责任,确定服务重点,厘清责任边界,实现各个级别和主体之间的相互衔接、相互补充、有序运作。可以将县域养老服务体系理解为一种基层治理、精准施策理念的延伸与发展:第一,县域层面对基层的了解和把握程度更高,更有利于统筹资源、合理规划、及时调整,从而提高政策规划的整体性、精准性和适切性;第二,县域层面更有利于开展纵向的监督落实、横向的相互沟通,实现县域养老服务体系内的横向和纵向良性互动,清晰界定并有效监督落实各个主体的养老服务责任。

再次,以县域为单元重塑农村养老服务体系要求集中供养老年人数与供养机构需求相匹配,更具经济可行性。集中供养老年人是农村养老服务体系关注的重点人群,而县级单位是对这一群体进行集中供养的最佳选择。若依靠县域层面以上的大型机构对农村特困、低保老年人进行集中供养,将造成成本攀升,也将脱离适宜性,导致许多能够自理的老年

人也被迫离开居所,乡镇和村级的养老服务资源和能力也被进一步弱化。若与之相反,表现出对农村基层的过度依赖,则会因为村级基层的能力有限而产生资源合力不足、保障能力不足、可持续性不长的局面,并且不同农村基层的探索和发展程度不同将形成差异,使得不公平与不充分并存。以县域为单元则相对能够弥补上述两类倾向的缺点,县域养老服务体系强调各个层级和主体的秩序和互动,各尽所能、各司其职。

最后,以县域为单元重塑农村养老服务体系适应了农村老年人在地养老的传统文化观念和现实需求。从文化和现实因素上看,县域单元是农村养老服务的有益选择。第一,县域养老服务符合农村老人居家就近养老、在地养老的意愿,大多数老年人依然在村级单元中,通过乡镇和县区别区的辐射带动作用满足养老服务需求,缩短时空距离,提升了老年人生活的便利程度,提升了基本养老服务的可及性。第二,县域养老服务充分考虑了农村老年人的可负担性。县域养老资源的收费将依据当地生活成本和收入水平,在价格上更为优惠,更符合农村老年人的消费能力。第三,农村县域养老服务体系还具有地方特色,具有适切性和可接受性。受农村自然资源环境和文化传统环境的影响,各地的生活习惯与传统风俗各异,而养老服务体系的县域治理能够实现因地制宜,保留地方特色,使各县可以选择适合当地的养老方式,将提高农村老年人的适应性和服务满意度。

三、农村县域养老服务体系的界定与基本框架阐释

(一)农村县域养老服务体系的界定

养老服务是一项综合性、体系性工作。通常而言,我国养老服务体系多指以居家为基础、社区为依托、机构充分发展、医养有机结合的多层次养老服务体系;党的十九届四中全会提出“加快建设居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系”,主要通过养老服务模式之间的定位与协调来构建体系。从供给主体上看,养老服务体系可分为家庭养老服务体系和社会养老服务体系^[17],不仅包括家庭提供的养老支持,还有社区、社会、政府以制度、政

策、机构等向老人提供的各种服务^[18];亦可以从更为广义、宽泛的层面上理解养老服务体系,将老年人医疗服务体系、老年人再就业体系、老年人服务制度体系、老年人继续学习服务体系、社会养老保险等老年人相关服务和保障内容综合纳入其中^{[19][20]}。

从系统论的角度审视,“体系”是若干要素以一定结构形式联结构成的具有某种功能的有机整体,系统内部存在多元要素,并且各个要素之间紧密协作^[21]。本文构建的养老服务体系是,老年人在生活中获得全方位服务支持的系统,既包含家庭、政府、市场和社会提供的各种形式的养老服务,也包括相关制度、政策、机构等运行要素构成的综合场域^[22]。在此概念基础之上,农村县域养老服务体系是针对农村养老服务问题而提出的,它对农村养老服务供给的场域空间进行了更加明确的界定与规范。需要强调的是,县域所限定的区域不是单指某一县级行政区域,而更多是一个空间概念、一个基本单元,各地可以在养老服务的现实条件下形成若干个县集合的区域养老服务中心,或是在一个县内形成若干个养老服务单元,包括县乡村三级养老服务网络。

(二)农村县域养老服务体系的分析框架

农村县域养老服务体系是环境、政策、需方、供方互动的综合场域,如图1所示。各维度间相互联系、彼此影响,具有系统性、复杂性特征。

具体而言,农村县域养老服务的环境要素既包含自然资源、物质资源等“硬资源”,又包含文化资源、人力资源、管理资源等“软资源”,是农村养老服务体系建立所依赖的先决条件与现实基础。政策要素包括供需双方政策支持创新,是政府力量对农村县域养老服务体系的介入和支持,它强化了资源整合、优化了顶层设计,是促进养老服务体系形成的重要力量。需方要素和供方要素是体系的核心部分,供需双方的互动和匹配状况决定了农村老年人照护依赖的满足程度,并进一步影响其生活质量。其中,需方要素指农村养老服务的需求侧,是根据老年人的健康状况、经济能力和家庭照护状况等因素决定的对养老服务的现实需求。供方要素指农村养老服务的供给侧,县、乡、村三级养老服务机构及家庭服务支持构成了县域养老服务供给的纵向框架,并可

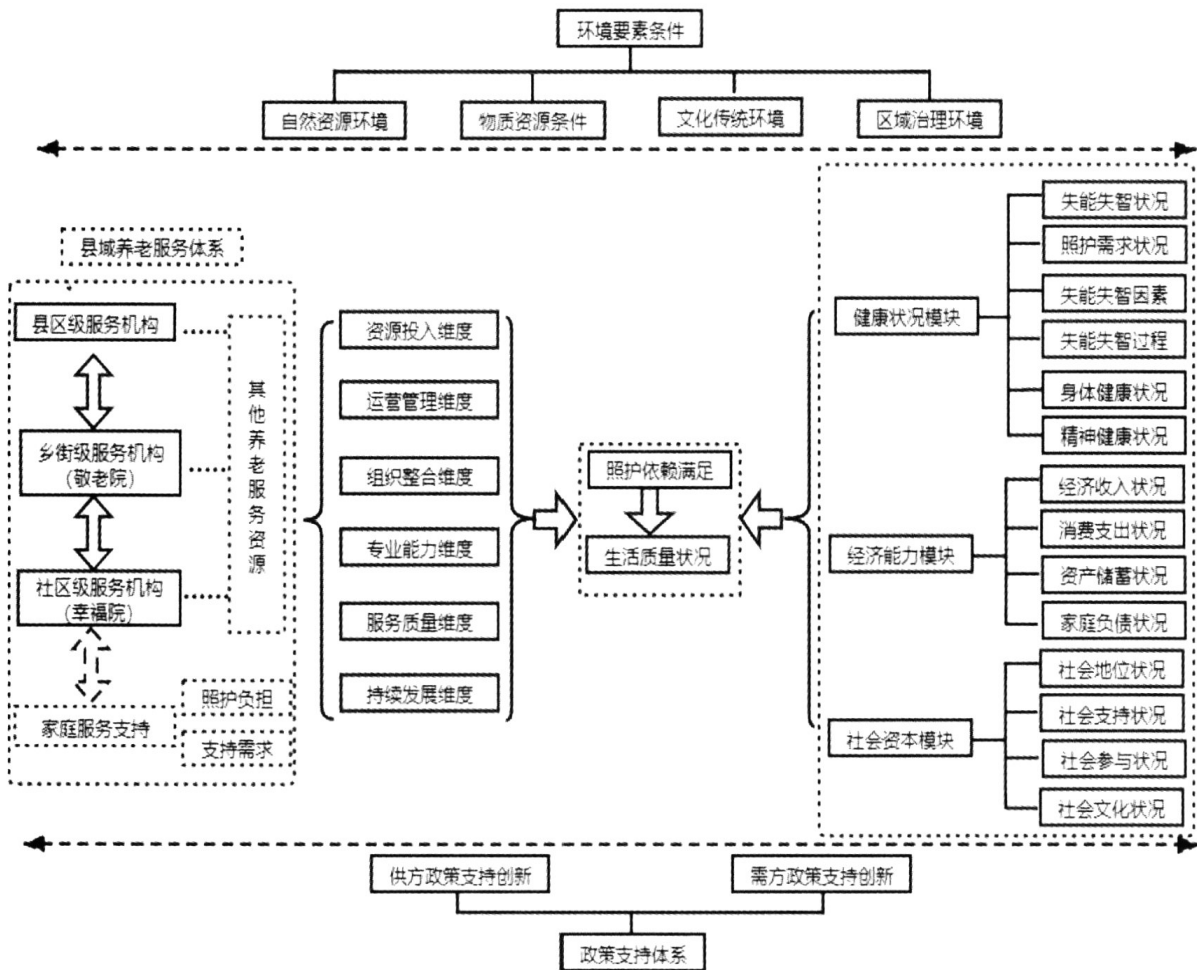


图1 农村县域养老服务体系基本框架

以通过资源投入、运营管理、组织整合、专业能力等具体维度对供给状况进行评价。四类要素在县域空间内形成县域养老服务体系的关系网络,共同维系着农村的养老服务“稳态”。

县域养老服务体系四类要素之间相互联系,彼此互动,在综合场域中存在着复杂而紧密的逻辑关系。例如,环境会对需方维度产生影响,养老服务体系中的传统文化环境深刻影响着农村老年人的养老意愿和养老方式,居家养老和互助养老成为农村自理老人的养老首选;环境要素会对供方维度产生影响,自然资源、物质资源、人力资源等资源条件决定着养老服务供给的资源禀赋,最终对养老服务供给的服务水平、质量、方式等方面产生影响;环境要素也会对政策体系产生影响,环境要素将作为政策制定的重要先决条件,并直接作用于政策决策和实施

过程。反之,政策体系也会通过加大支持力度、调整农村养老资源的配置与利用效率来优化环境要素,或是通过供方/需方政策支持创新,间接对环境要素产生影响。

四、农村县域养老服务体系建设的关键政策评析

(一)供方维度:家庭责任、互助养老与政府责任的上下协同

供方维度是农村养老服务的供给侧,县、乡、村三级养老服务机构及家庭服务支持构成了县域养老服务供给的纵向框架,养联体是重要的创新探索形式。同时,供方维度亦决定了家庭、互助养老机构、政府、社会、市场等多元供给主体的责任划分与出场顺序。

一方面,从三级互动关系上看,农村县域养老服务强调县乡村三级及其中的各个主体的各司其职和

秩序互动,探索以纵向养联体进行联动的形式。养联体是“养老服务联合体”的简称,与医联体具有对应性的概念,但比医联体具有更大的灵活性。当前,养老服务联合体并没有一个标准的概念,可以理解为不同级别的、多元主体主导的养老机构所构成的一种有序运营的联合体。具体而言,县域纵向养老服务联合体是在区县级的规划指导和财政支持下,以乡镇级居家社区养老服务中心、村级养老服务站和家庭床位为基点,实现相互连接、互相支撑、递送顺畅、分工协作、服务融合。

其中,区县级养老服务中心主要负责统筹规划、提供专业指导和培训,并负责承接县域范围内的集中供养老年人;乡镇级居家社区养老服务中心是农村地区机构养老的主阵地,由专业化的服务机构开展运营服务,能够提供全套服务,也是村级服务站的基点和支持;村级养老服务站由原来幸福院进行改建或利用农村闲置土地进行重建,可以提供互助养老服务,也负责为一定范围内的老年人上门提供基本的送餐、洗澡等生活照料服务,是服务中心在村内的延伸。此外,家庭除承担基础养老责任外,还可以对部分失能半失能老年人进行家庭床位的适老化改造,从而为养老照护服务提供更好的设施支持,并且家庭床位签约可以享受床位运营补贴,也为机构养老的支持性政策延伸到家庭创造了条件。通过纵向养联体的建立,能够扩大养老服务的覆盖和辐射范围,加强信息沟通共享能力和资源使用效率,最终推动专业照护服务向家庭的延伸,实现了家庭养老、互助养老与机构养老三种模式的充分融合发展。当然,限于当前的发展水平,应当首先重点发展有兜底性质的纵向托底性养联体,优先解决贫困、失能、失独、残疾等照护依赖老人的专业养老照护需求,并逐渐向一般老年人延伸。

另一方面,从当前阶段的农村养老服务供给主体上看,在农村县域养老服务体系中,鼓励家庭作为第一责任人承担养老服务责任,以村内互助养老作为基础形式,并通过财政兜底保障特殊困难老年群体最基本的养老服务需求得到满足,同时也探索部分普惠性制度向一般老年人延伸。三个层次互相嵌套、衔接,体现了家庭、村集体、政府三个主体在养老

服务中的责任分工和次序,农村老年人层层“溢出”的养老服务需求能够依次通过家庭、互助养老机构、政府得到充分保障。在此基础上,鼓励社会和市场主体参与共建共治,发挥补充作用,从而进一步优化农村养老服务体系,满足农村老年人多样化、多层次养老服务需求。从主体角度审视农村县域养老服务体系,需要着重强调和发展如下三个方面。

一是强化家庭保障能力。家庭是整个养老服务体系的重要基石,在农村县域养老服务中发挥着最重要、最基础的作用。根据需求溢出理论,家庭应当在养老服务中承担首要的责任,只有在家庭需求外溢时,公共养老的作用才得以显现。尤其在农村地区,养儿防老的传统文化观念更加浓厚,亲友和邻里互助更为密切,家庭观念和宗族意识更强,因此要更加重视倡导以家庭为本,提高家庭养老的责任意识,这也是中国孝善文化的重要体现。要建立一系列“家庭友好型”支持政策,不仅要针对困难家庭提供相应的经济支持,而且要为家庭照护者提供政策支持,如经济补贴、荣誉奖励、孝老假期、喘息服务、失能照护者津贴等,从而进一步支持家庭发挥照护职能,强化家庭养老保障能力,以充分发挥家庭在农村养老服务中的经济支持、服务保障和精神慰藉作用。

二是注重发展互助养老。农村是由地缘、血缘关系组成的熟人社会,使得社会关系具有稳定性和持续性,为互助养老的发展提供了先决条件,互助养老也是低成本解决农村养老问题的重要途径。在农村县域养老服务体系中发展农村互助养老,需要县乡村三级的分工配合:首先发挥区县级的主导作用,主要是确定互助养老的基本原则、理念与发展框架、强化扶持和补贴功能、厘清村两委等主体在其中的管理与运营职责,促进互助养老朝着规范化、制度化方向发展;乡镇级政府的作用主要在于监督、规范和反馈,向下指导、监督和规范村委会的互助养老工作开展,向上将各类问题、经验、做法进行反馈,从而及时解决问题,提炼经验。村委会则是农村互助养老中最重要的落实主体,要重视党建引领基层社会治理在农村互助养老服务供给中的积极作用,探索建立由村两委负责的巡视探访制度,通过建立村规民

约引导和规范互助养老中所需的孝善、互助理念,积极动员和发挥村民的作用。更为重要的是,村级领导班子需要结合本村实际情况,尤其是财政状况开展互助养老工作,并且认识到在当前阶段,农村地区互助养老总体上应当是发展水平适度的、以助餐和休闲娱乐等基础生活为主的,而不宜超越本村经济水平追求硬件设施的改造完善或过高的保障水平,应当在可持续发展的基础上稳步迈进和提高。

三是夯实政府的兜底保障责任。兜底保障是政府在县域养老服务体系中的最重要责任,瞄准的是社会中的最弱势群体和最迫切需求,尤其在农村地区,将面临长期护理保险长期“缺位”、家庭照护和社会慈善等非正式制度供给不充分、社会化养老服务培育时间长等不利条件,更需要政府首先托住最底层老年群体的基本养老服务需求,避免突破社会底线的社会事件发生。

虽然当前已经针对农村地区初步建立了养老相关的一系列社会救助制度,但是总体发展仍然十分滞后,制度体系在内容设计、水平保障、运行规范等方面存在诸多不足,各项制度之间存在分割性,缺乏足够的衔接和治理融合。整合现有的、碎片化的养老照护制度及资源将是一个有益探索方向。在制度资源上,整合各类兜底性质的养老和照护资源,具体包括残疾人两项补贴、基本养老服务补贴、护理补贴等制度,从而形成托底资源合力,并以服务为主、现金为辅的形式提供;在人群识别上,将低收入和失能作为主要识别标准,并依据现有识别标准进一步细分为低保边缘、低保和轻度、中度和重度失能,并给予等级化的、差别化的服务和补贴,将养老照护资源向其中兼有收入低、失能特征的群体倾斜。以此,能够改变制度碎片化现状,形成救助资源的发挥合力和有序流动,保证不同类型的贫困失能人群被稳定的救助制度覆盖,最终达到满足各类贫困失能老人的养老照护需求的目的^[23]。

(二)需方维度:多重脆弱与照护依赖的兜底保障

在需求侧,考虑到农村的现实情况和已有养老服务基础,县域养老服务体系的重心应是为有照护依赖的重点群体提供专业化的照护服务,并采取综合政策防止和延缓脆弱风险事故的发生。

一方面,应当突出农村县域养老服务体系的重点人群,并加强对农村照护依赖老年人的精准识别。生理、社会等各种劣势的集合决定了老年人具有显著的脆弱性^[24],同时,各种脆弱性因素间具有一定次序的集聚性^[25],在农村老年群体中,低收入、失能、失独、疾病等特征与照护依赖问题联系紧密、相互伴生。因此,具有这些特征的脆弱老年人应当成为农村县域养老服务体系关注的重点人群,尤其是其中兼有低收入、失能等多重脆弱特征的群体。在此基础上,考虑到政策资源、养老服务基础等现实条件,应当将兜底线作为重点任务首先推进;同时考虑政策成本和识别技术问题,在现行阶段的精准识别应当基于已有社会救助体系,在收入评估和失能评估基础上确定重点对象,并且探索结合家庭照护服务能力的评估与识别。

另一方面,完善失能预防政策与服务体系能够促进老年群体健康,降低照护依赖群体规模。2019年,《国家卫生健康委办公厅关于印发老年失能预防核心信息的通知》指出,“积极预防失能,对提升老年人的生活质量,减轻家庭和社会的照护负担具有重要意义”。失能预防不仅在于身体健康,也在于老年人心理健康和社会功能的健全,通过发展适宜农村的失能预防政策与服务体系,完善社会保护制度和健康维护体系,带动老年人养成良好生活方式和健康自觉意识,营造老年友好氛围,促进健康老龄化目标的实现。

(三)政策维度:中长期规划与短期目标并重

顶层设计塑造整个农村养老服务体系的建设和,同时,也推动各地方在农村养老服务体系建设中规范施策、协同发展。政府作为“元治理”主体中的“元治理者”角色,应当主导养老服务的规划与推进,在农村县域养老服务体系建设中,政府应首先加强顶层设计,尽快制定与农村养老服务发展及其相关专项发展的中长期规划,明确中长期指导思想、基本原则,突出规划的先行性、重点性与务实性^[26]。这其中不仅包括制定农村养老服务体系持续良性运营所需要的制度规章和政策条例,还涉及发展规划和理念的向下渗透。

中长期规划明确了农村县域养老服务的发展方

向,但在此基础上,还需优先确定和实现短期目标。政府在农村养老服务中的短期目标应当侧重满足农村老年人最基本的养老服务需求,基本养老服务清单制度和照护救助制度则是划定政府责任边界,保障基本养老服务需求的有效制度安排。基本养老服务清单制度是指,在明确基本养老服务的内涵外延和价值取向的基础上,对服务项目、服务对象、服务内容、服务标准和支出责任等要求进行明确规定并建立相应的动态发布机制与落实机制,从而对基本养老服务进行规范和引导,以达到提升服务质量、满足养老服务需求的目的。基本养老服务清单制度通过横向的清单制度系统与纵向的指导性政策文件,并以配套的养老服务设施作为保障,既保证了社会“基本养老服务包”,又突出各地的“特色养老服务包”,既能保持理念和基本内容的上下一致、协同,也能够根据各县域内的文化特点及资源条件,制定因地制宜的农村基本养老服务清单,从而清晰界定政府在农村养老服务中的责任范围,并以制度的形式确定和实现对养老服务的切实保障。当然,在当前阶段,一系列“保基本”的救助制度应当是农村基本养老服务清单的重点和主要内容,这不仅与当前我国农村养老服务体系的发展阶段有关,并且也是由政府养老服务体系中应然的定位和作用决定的。

(四)环境维度:治理体系与文化氛围的共同优化

农村县域养老服务的构建,也是乡村治理的转型和积极应对老龄化的过程。在此过程中,要加强农村养老服务发展的治理体系建设,同时重视孝善文化等柔性治理要素的作用,通过治理体系和文化氛围的共同优化,提升养老服务治理能力,鼓励多元主体的参与与共治,营造农村孝老、敬老的良好氛围,最终推动县域养老服务体系的进一步发展与健康。

政府治理和村民自治的互动过程推动着农村养老的发展^[27],农村县域养老服务体系的治理要遵循乡村共治的思路,以农村实际养老问题为导向,理顺乡村治理机制,在基层探索与政府治理中寻找平衡点。在农村县域养老服务供需互动中,应首先明确多元治理主体在养老服务中的职责及协同互动

关系,构建多元主体协同参与的、具有地方特色的乡村治理体系。具体而言,村委会在其中承担着最为重要的具体落实责任,要加强党建引领的基层社会治理建设对农村养老服务体系的支持性作用;乡镇和县级政府对县域养老资源进行整合分配并通过提供政策指向与村委会产生良性互动,市场和社会等其他主体积极参与治理体系发挥补充作用,共同参与、解决好县域养老服务治理的“最后一公里”问题^[28]。

同时,需要充分利用农村熟人社会的优势,通过村规民约等引导充分激发农村居民与老年人的动力和热情,以互助、自助方式满足老年人的基础养老需求。实际上,村内老年协会等互助组织和村外社会组织对于农村互助养老体系的发展具有重要价值,村内社会组织在对老年人的组织、对互助养老的协同管理、经费筹集等方面都发挥着重要作用,村外社会组织更具专业优势,能够在社区营造、组织动员、互助开展等方面给予指导,二者都能够对互助养老的发展起到良好的补充、促进和监督作用。因此,要注重培育和扶持社会组织,部分地区由社会组织直接进行互助养老设施的运营和管理,取得了成本较低、运转合理、内生动力强、可持续的良好效果。

孝善文化是中国文化传统中的重要组成部分,在当今社会,它仍具有其时代价值和实现机制^[29],并在推动农村县域养老服务体系建设中发挥着重要作用。农村地区强调的家庭养老和互助养老模式与孝善文化等柔性治理要素密不可分,两类模式均以孝善文化作为纽带来整合养老资源并挖掘能动因素^[30],从而提升子女对老人的关爱程度、强化邻里互助、激发企业和社会组织的社会责任感。孝善文化、家风教育等柔性治理要素能够推动社会道德风尚的形成,并进一步对养老行为产生一种规范约束与导向机制,是农村养老服务可持续发展的重要因素。可以探索县域内孝善文化建设的支撑性制度,包括一些自发性、自愿性的机制,比如一些农村地区开展的“孝顺红黑榜”制度、“孝老律师”等创新方式,将基于社会舆论和自治的孝老推动方式转变为了具有更高强制力的社会自治模式,这有助于整个县域内养

老服务体系的建设和完善。将农村基层的孝善文化建设与基层的社会治理体系建设充分结合,将为农村孝善文化的恢复和扬弃奠定支持性基础,也将有助于各类弱强制方式的落地和实施。

参考文献:

[1]原新、周平梅:《农村“整合式一网格化”养老模式探索研究》,《河北学刊》,2019年第4期。

[2]王雪辉、彭聪:《农村社会养老服务供给水平研究》,《华南农业大学学报》(社会科学版),2020年第1期。

[3]焦娜、郭其友:《多维剥夺视角下中国农村老年贫困的识别与治理》,《中国人口科学》,2021年第3期。

[4]齐鹏:《论农村养老服务体系的完善》,《西北人口》,2019年第6期。

[5]杜鹏、安瑞霞:《政府治理与村民自治下的中国农村互助养老》,《中国农业大学学报》(社会科学版),2019年第3期。

[6]齐鹏:《论农村养老服务体系的完善》,《西北人口》,2019年第6期。

[7]杜鹏、王永梅:《乡村振兴战略背景下农村养老服务体系建设的机会、挑战及应对》,《河北学刊》,2019年第4期。

[8]龙玉其:《基本养老服务均等化的实践演进及其逻辑规律》,《兰州学刊》,2020年第9期。

[9]唐斌、席振华、曾镇坚:《农村基本公共服务均等化政策的演进逻辑及其实践工具——基于“中央一号文件”的质性分析》,《甘肃行政学院学报》,2021年第3期。

[10]曹现强、张福磊:《空间正义:形成、内涵及意义》,《城市发展研究》,2011年第4期。

[11]宁爱凤:《“空间正义”视角下农村住房保障制度的重构》,《甘肃社会科学》,2017年第3期。

[12]刘浩、马琳、王雅雯、王思月:《公共服务视野下的城市空间正义问题——以山东省Q市为例》,《人文地理》,2020年第2期。

[13]宁爱凤:《“空间正义”视角下农村住房保障制度的重构》,《甘肃社会科学》,2017年第3期。

[14]许佃兵、孙其昂:《完善我国社会养老服务体系的深层思考——基于江苏养老服务现状的考察分析》,《学海》,2011

年第6期。

[15]唐钧、覃可可:《县域老年照护体系:概念框架与方案设计》,《江苏社会科学》,2020年第3期。

[16]陈朋、孙思远等:《县域乡村建设规划策略及郅城县实践》,《规划师》,2019年第20期。

[17]钱亚仙:《加快推进社会养老服务体系建设的实践与探索——以宁波市为例》,《中共宁波市委党校学报》,2011年第6期。

[18]齐鹏:《论农村养老服务体系的完善》,《西北人口》,2019年第6期。

[19]金双秋、曹述蓉:《完善养老服务体系的构想》,《社会工作》(学术版),2011年第1期。

[20]董红亚:《我国社会养老服务体系的解析和重构》,《社会科学》,2012年第3期。

[21]董红亚:《我国社会养老服务体系的解析和重构》,《社会科学》,2012年第3期。

[22]钱亚仙:《加快推进社会养老服务体系建设的实践与探索——以宁波市为例》,《中共宁波市委党校学报》,2011年第6期。

[23]胡宏伟、蒋浩琛:《我国现有兜底性长期照护保障制度评价与完善构想》,《北京行政学院学报》,2020年第6期。

[24]胡宏伟、蒋浩琛:《多维脆弱与综合保护:困难家庭老年人群体比较与反贫困政策迭代》,《社会保障研究》,2020年第4期。

[25]郭丽娜、郝勇:《个体健康、家庭照护和社会供给:谁更影响老人的居家养老服务需求》,《西北人口》,2019年第5期。

[26]陆杰华、沙迪:《新时代农村养老服务体系面临的突出问题、主要矛盾与战略路径》,《新疆师范大学学报》(哲学社会科学版),2019年第2期。

[27]杜鹏、安瑞霞:《政府治理与村民自治下的中国农村互助养老》,《中国农业大学学报》(社会科学版),2019年第3期。

[28]鲁可荣、金菁:《从“失落”的村民自治迈向有效的协同共治——基于金华市乡村治理创新实践分析》,《广西民族大学学报》(哲学社会科学版),2015年第3期。

[29]米莉、顿德华:《传统孝文化的时代价值及实现机制》,《人民论坛》,2020年第4期。

[30]黎赵、罗树杰:《“孝行天下”互助养老及其在西部民族地区的推广价值——基于广西西南部边疆民族地区P社区的案例研究》,《广西民族研究》,2020年第3期。