

农村养老服务供给的“碎片化”问题与整体性治理研究

□ 陈思奇

(南京理工大学, 江苏 南京 210094)

摘要:近年来,农村养老服务供给呈现“碎片化”特征,即供给主体、供给决策及供给监督“碎片化”。基于此,应引入新公共治理理论中的整体性治理理论,充分发挥自身的整体性治理取向与无缝隙供给养老服务的优势,整合农村养老服务供给主体,建构多元主体协同供给机制;整合农村养老服务供给决策机制,实现供需有效对接;整合农村养老服务供给监督机制,构建科学评估反馈体系。

关键词:养老服务供给;“碎片化”;整体性治理

文章编号:1004-7026(2022)11-0043-03

中国图书分类号:F323.89

文献标志码:A

1 问题提出

据第七次全国人口普查结果显示,我国60岁及以上人口为2.64亿人,占总人口的18.7%。可见,当前我国面临着严峻的人口老龄化形势,由此引发的养老问题也日益凸显,引起人们的广泛关注。与城市相比,农村的老龄化趋势更加明显,解决农村养老问题也更加困难。

据国家统计局数据显示,截至2020年11月,我国农村60岁及以上老年人占比23.81%,比城镇高出7.99个百分点。城乡经济发展水平差异明显,农村基础设施建设水平与城市相比仍处于较低水平,养老保障制度尚未健全,养老服务供给呈现出明显的“碎片化”现象。党的十九大报告明确指出,要“健全农村老年人关爱服务体系”,充分说明了党和政府对农村养老服务事业保持高度重视。为此,对农村养老服务供给的研究就显得尤为必要。

2 文献综述及研究意义

在我国进入深度老龄化社会的背景下,养老问题已成为影响国家全局的战略性问题,受到全社会的广泛关注。而农村养老服务供给滞后,是我国应对人口老龄化问题的一个痛点和难点所在^[1]。有部分学者通过研究表明,随着城镇化进程不断加快,农村劳动力外流导致传统家庭养老服务供给不足,许多农村老年人面临家人陪伴不足、疾病照料缺失、精神孤独空虚等问题^[2-4]。由此可见,由农村社会变迁带来的代际关系、家庭结构、价值观念等方面的变化,使传统的养老模式正在发生改变。因此,从长远来看,农村社会养老服务体系建设的建立与完善不仅有利于提高农村老年人的福利水平,而且能够为子女劳动力转移创造条件。但市场经济、劳动能力、收入结构及个人经历等变化又推动了农民分化,使得农民的养老诉求差异明显。而农村养老服务的供给内容、主体和模式没有及

时跟进,养老服务供给的错位与失衡问题并存,有效的养老服务供给不足,难以满足农村老年人养老的实际需要。我国农村养老服务机制正处于基础设施资金投入不足、养老机构建设落后、专业技术人员缺乏与“空巢老人”数量增加的多重不利环境下,改进农村养老服务的供给管理显得尤为重要。应深刻把握乡村振兴的大背景,以乡村产业振兴推动农村养老服务业发展、养老服务人才队伍建设、乡村孝老文明乡风树立、乡村适老宜居环境培育、乡村养老社会支持体系构建,实现农村养老服务供需均衡发展。

部分学者运用比较研究的方法对城乡养老服务供给进行了探讨分析。在城镇化背景下,我国养老服务体系建设长期处于“重城市、轻农村”的发展状态,各项养老服务资源优先向城市供给。有学者从江苏省公共养老服务体系建设过程中显现的城乡发展差距入手,发现与城市相比,农村养老服务建设在“人”“财”“物”上存在运营效率低下、专业服务人员不足等问题。

通过对已有研究的梳理发现,我国农村养老服务供给结构尚未能够有效匹配当地民众的养老需求。究其本质,在于养老服务供给的“碎片化”。因此,在已有研究的基础上,借鉴整体性治理理论,深入挖掘农村养老服务供给的“碎片化”问题表征与深层逻辑,探讨农村养老服务供给“碎片化”困境的破解之道,从而推动农村养老服务供给质量的提升,让农村老年人真正地实现老有所养。

3 农村养老服务供给的“碎片化”问题表征

3.1 农村养老服务供给主体的“碎片化”

当今,我国农村养老服务供给已经存在家庭、政府、市场机构、养老服务社会组织等多个主体。虽说多元主体参与的供给格局确实已经在一定程度上缓解了农村养老服务供给所面临的难题,但总体而言,多元主体之间尚未形成协同合作的整体性供给机制,各

作者简介:陈思奇(2002—),女,汉族,福建龙岩人,在读本科,研究方向为公共事业管理。

主体对自身定位及供给责任尚未明晰,从而形成了供给主体的“碎片化”状况。

首先,政府部门作为主要的供给主体,其部门与部门之间缺乏合作,导致政府部门内部的“碎片化”和部门之间合作的“碎片化”。具体表现为各级政府的职能划分不清晰、权责不对等以及“职责同构”现象 3 方面。从中央到地方再到基层政府,各级政府部门之间尚未对农村养老服务供给形成合力,在养老服务供给的事务管理中存在责任分工不明确的问题,即“职责同构”问题。此外,各部门作为“经济人”,天然的自利倾向会驱使他们做出努力达成自身利益最大化的行为,但部门之间的利益分割使得部门之间缺乏沟通与合作,加剧政府供给的“碎片化”。长期如此,容易导致农村养老服务政出多门、政策分散且呈“孤岛”状态,严重影响养老公共服务的整体效益。

其次,由于农村公共服务供给涉及众多不同领域,仅靠政府单一力量供给远远不够。近年来,随着政府的几轮职能改革以及非营利性社会组织的逐渐发展,越来越多的非营利性社会组织承担起了农村部分养老服务供给的职责。因其志愿性、非营利性以及民间性的特点,在一定程度上缓解了农村公共服务供给不足的问题。但是,非营利性社会组织囿于自身发展时间较短,尚未完善内部的组织架构以及运行机制,加上资金等相关资源短缺,其发展能力与服务能力受到了很大限制,使得非营利性社会组织给农村所提供的养老公共服务不稳定、带有极大不确定性,其供给的持续性难以保证。加上目前尚未有机制体制能够完全厘清政府主体、市场主体以及非营利性社会组织之间的权责关系,容易形成农村养老服务供给主体“碎片化”的状况。具体而言,主要体现在社会组织独立性衰退、志愿失灵以及结构性紊乱 3 方面。第一,我国大部分非营利性社会组织的产生和发展离不开政府部门的推动,因此组织自身天然带有浓厚的“行政化”色彩,缺乏独立性。虽然也存在部分非政府部门推动而建立发展起来的非营利性社会组织,但就总体而言,其力量难以支撑自身形成高度组织化、程序化、规范化的队伍。第二,非官方的社会组织资金缺口较大,在管理过程中的支出与其能够筹措到的资源不对称。再加上社会组织的资金主要来源于社会及企业捐赠,举办的养老服务项目一般由捐赠人把握,他们在选择服务对象时往往由自己的偏好决定,这会使得受益老人并非是最需要服务的老人。第三,我国尚未完善养老服务社会组织的标准与规范,亦缺乏配套的法律、监督、管理等制度。所以在为农村老年人提供服务的过程中会出现服务的随意性强、连续性差、专业化以及规范化程度不足等问题,进而导致养老公共服务在农村的供给时常陷入不稳定、难以持续的艰难境地,这

也就代表着农村老年人享受养老公共服务的机会带有极大的不确定性,因此就出现了农村地区非营利性社会组织养老服务供给的“碎片化”局面。

3.2 农村养老服务供给决策的“碎片化”

供给决策的“碎片化”主要表现为供给决策主体不健全、供给决策机制不完善。

首先,与城市相比,农村地区老年人的受教育程度、价值观念都较为落后。因此长期以来政府成为单一决策主体。让农村老年人普遍形成了政治依附心理,缺乏政治参与意识。尽管近年来随着政治体制改革的不断进步,农民的政治参与意识随之提升,但农民尤其是老年人的参与能力明显不足,因此作为供给对象的老年人往往不参与供给决策相关工作。

其次,因为在农村养老服务供给中占据决策主体地位的老年人受到了忽视,缺乏话语权在一定程度上使养老服务供给相应形成了“自上而下”的决策机制。在该机制下,农村养老服务供给决策的主体是政府。而在供给决策的过程中,受“经济人”自利取向的驱动,政府官员在代表公共利益的同时,一般还会考虑到自身政治利益的最大化。因此,政府往往以自身的供给偏好代替农村老年人的需求偏好,偏向于供给一些能够显示政府政绩的“亮点工程”和“政绩工程”,使得老年人的需求意愿得不到有效体现,进一步导致老年人真正需要的养老服务不能够被有效供给。不同层级的政府管理部门大都以城市作为中心点来确定养老服务供给的相关决策方案,基层农村作为边缘点,其需求之声常常被忽略。因此,农村地区的养老服务供给大多采用“一厢情愿”的单向供给方式,即供给内容、数量、品质等方面均由政府决定。农村养老服务的供需之间无法实现有效对接,供给效率较为低下。

3.3 农村养老服务供给监督的“碎片化”

监督主体的明确性与监督体系的规范性,直接关系到农村地区养老服务供给效率以及财政支出效率。由于我国的农村数量多,分布也较为分散,中央及地方政府“自上而下”的监督机制嵌入农村的复杂场域,其监督力度及效用难以有效发挥,农村养老服务供给陷入监督“碎片化”困境。其供给监督的“碎片化”表现在农村养老服务的供给监督缺乏专门高效协同的管理机构,尚未健全养老服务供给的监督体系,农村养老服务供给管理乏力。政府作为农村场域养老服务的供给主体和监督主体,既是运动员,又是裁判员,这就导致难以对农村养老服务供给情况进行真正的监督。而农村老年人作为养老服务供给对象,承担着一定的监督工作。但因其在供给过程中缺失话语权以及受自身能力的限制,往往无法对农村养老服务供给进行有效监督。此外,农村养老服务供给过程中科学评估反馈体系的缺失,“第三方”供给监督制度的亟待

建立,以及农村老年人“自下而上”监督上行通道的疏通需要,成为农村养老服务供给监督“碎片化”的症结所在。

4 破解农村养老服务“碎片化”问题的整体性之道

“整体性治理”概念最早由英国约克大学的安德鲁·邓西尔(Andrew Dunsire)于1990年提出。1997年英国的佩里·希克斯(Perri Six)在《整体性治理:新的改革议程》(Holistic Government)一书中对该概念进行了论证。作为对新公共管理理论的修正与回应,整体性理论以公众为中心,以整体性为取向,以“问题的解决”为政府行为的逻辑起点,以向公众提供无缝隙的公共服务为目标,着重破解新公共管理带来的治理主体分散化、公共服务裂解化和治理“碎片化”困境,逐渐成为西方国家治理改革的趋势。现今,国内外已有众多学者展开了对整体性治理理论的研究,其倡导的整体性取向和无缝隙公共服务目标对于农村养老服务供给问题的解决具有重要启示。

4.1 整合供给主体,建构多元主体协同供给机制

以整体化治理为导向,建立多元主体的协同供给机制需要以法律形式明晰政府、市场及社会组织的角色定位与权责关系,为供给主体之间展开合作提供合法要件基础。政府作为公权力的象征,应在协同供给体系中占据主导地位,通过合理调配市场资源,让渡部分权力为市场、非政府组织等其他主体共同参与农村养老服务供给创造良好的外部环境,增强其他主体的合作意愿。整合政府相关部门在养老服务供给中的责任,并对其进行明确的事权划分。以农村养老服务收益范围的大小,区划中央与地方政府之间的权责边界,实现农村养老服务供给责任的“无缝隙”覆盖。而市场、非营利性社会组织则扮演协同者的角色,凭借各自在领域内的有效优势,积极增进与政府的协调合作,并自觉承担相应的责任。

实现农村养老服务协同供给的关键在于吸引多元化主体积极主动参与到协同供给系统中来。政府通过政策优惠等激励措施,驱动其他主体与政府部门合作,整合政府主体与社会主体之间的关系。比如政府可以通过出台税收优惠政策或提供财政资金支持鼓励企业参与到农村养老服务供给中来。对于非政府组织而言,政府可以采取表彰嘉奖、专项资金补贴的方

法予以激励。

4.2 整合供给决策机制,实现供需有效对接

综观农村养老服务供给决策的全过程,即“农村老年人反映问题—农村基层组织识别需求—农村基层组织提供备选方案—上报上级政府—政府部门选择实施方案—执行方案并对其进行监督和评估”,不难发现,农村老年人反映问题是其需求的体现,因此,应将“自上而下”和“自下而上”两种方式相结合,形成“上下结合”的决策方式。

一方面,中央政府应加强宏观政策方面全局性的顶层设计,再逐步传导至基层政府。供给政策的顶层设计在于打破城乡“差序格局”,规范各职能部门的职责范围,发挥多元主体参与的主观能动性,形成一套系统化的养老服务政策配套体系,并以“承诺要约”形式确定和实施,从而确保农村养老服务政策的系统性。另一方面,充分发挥养老服务自组织的作用,有效整合农村老年群体的养老服务需求,逐步强化农村养老服务自组织、农村老年人个体在农村养老服务供给中的话语权。在农村养老服务供给决策之前,需借助农村养老服务组织,客观、切实、有效地获取农村老年群体养老服务供给的需求意愿,以此作为传统“自上而下”供给决策方式的有益补充。

4.3 整合监督机制,构建科学评估反馈体系

整合农村养老服务供给的监督机制,主要包括预算监督、规划监督、公平监督及绩效监督4个方面。在预算监督方面,主要对农村养老服务供给的预算资金进行监督,重点涵盖政府向下级委派“农村养老服务供给”监督责任、以经济审计方式监督“农村养老服务供给”支出、以立法或权力机关的方式审查与监督、养老服务相关的基层社会组织对“农村养老服务供给”实践效果进行监督评级4个维度。在规划监督方面,要建构一个完整的,包括制订、执行、落实农村养老服务供给规划在内的监督体系。在公平监督方面,着重监督农村养老服务供给过程中的正义性与公平性问题,重点考虑供给标准、供给流程、供给效率等方面公平与否。在绩效监督方面,借助新媒体技术、人大政协专项检查、市民评政府、电视问政、第三方绩效评估、民意调查等路径,对农村养老服务是否达到预设目标方面、经济性与效益性方面、科学化及合理化方面进行评价。

参考文献:

- [1]陈显友.乡村振兴背景下农村养老服务供给问题研究[J].广西社会科学,2021(11):8-16.
- [2]李芳凡,曾南权.建立不发达地区农村养老保障制度的构想[J].江西社会科学,2005(2):28-31.
- [3]宋宝安.老年人口养老意愿的社会学分析[J].吉林大学社会科学学报,2006(4):90-97.
- [4]左冬梅,李树苗.基于社会性别的劳动力迁移与农村留守老人的生活福利——基于劳动力流入地和流出地的调查[J].公共管理学报,2011,8(2):93-100,127.

(编辑:郝焕霞)