

多元主体协同视角下农村养老治理研究

——以粤西地区为例

彭宇菲 李苑伶

(湛江幼儿师范专科学校 马克思主义学院, 广东 湛江 524084)

【摘要】为积极解决农村地区日益严峻的养老问题,探索可以整合多方资源和引导多方主体参与的养老路径就显得尤为重要。基于多元主体协同视角下,对粤西地区农村养老协同治理的实践情况进行分析和总结,发现存在着地方政府主导力量不足、情感嵌入不足、认知嵌入困难、跨主体信息沟通和共享欠缺等滞后性问题。面对这些难题,可以从建设有效政府、丰富激励措施、整合社区资源、加强情感嵌入和搭建智慧平台这五个方面入手,以此转变并优化粤西农村养老治理格局。

【关键词】多元协同;农村养老;养老治理

一、引言

我国老年人口呈现快速增长的态势,尤其是农村人口老龄化的程度愈发严峻。总体来看,当前我国的经济结构与社会结构存在着严重的结构差,这是中国经济社会发展中最大的不协调^[1]。“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划中明确指出,要构建新发展格局,坚持党委领导、政府主导、社会参与、全民行动,实施积极应对人口老龄化国家战略。不断变迁的粤西农村养老问题催生出了对多元主体共同参与养老治理的需求,在多元主体协同治理的背景下,探讨在农村养老治理中有哪些协同不良的表现和成因,探索如何更有效引导多元主体参与养老协同治理,是当下推动粤西地区农村养老治理新格局的必经之路。

二、粤西地区多元主体嵌入农村养老治理情况

社会转型的快速发展,使得农村社会也被卷入到宏大的政治、经济与社会体系之中。农民个体作为复杂的社会网络中的一个交点,其养老决策不仅与个人和家庭有关,更是嵌入到整个村庄结构之中^[1]。粤西地区目前主要以政府为主导力量,提供倡导家庭照料的居家养老、结合社区资源的社区养老和专业服务支撑的机构养老三种模式的养老服务,建设区域性示范养老中心,以示范点建设带动养老服务设施规模化建设,同时结合乡村善治,融合各村文化特色及双百社工等社工服务站点开展养老宣传教育活动。但由于粤西农村地区经济发展速度相对缓慢,农村养老工作重视程度不高,社会参与资源相对比较落后等因素,在多元主体嵌入农村养老治理过程中,还是有一些不足的表现。

(一) 地方政府的主导力量不足

政府能否确保公民或社会的公共利益,这是评判

一个政治体系正义与否的根本标准^[2]。养老服务本质是一个具有公共群体属性的公共物品,其当中包含着多种社会资源和社会力量,政府作为政策制定者、机制建构者、市场监管者等身份还是表现得有些力不从心。

对养老治理的责任主体划分不明确。部分地方政府对人口老龄化尤其是农村人口老龄化问题不够重视,未能认识到老龄化工作的迫切程度和农村养老问题的严峻性。在农村养老治理工作中,更多的是依赖村委会、村镇级院舍养老机构、社会组织等力量来开展工作,没有建立良好的统筹管理体制机制。在责任落实方面,农村部分地区政府没有设立明确的专门负责养老工作的职能部门或工作人员,除个别政策要求扶持的高龄独居失能老人能享受定期养老服务外,大部分农村老人遇到养老困难问题更多的是只能依赖于家人、邻里等非正式的帮助。

协同治理理念有待转变。农村养老治理涵盖了政策体制、经济生产、社会结构、文化倡导等诸多方面,涉及范围较广,无论是哪一个方面出现问题或需要调整都是牵一发而动全身的大工程,单靠一方力量是难以维系的,这就更需要政府部门引导多元化的社会力量协同治理。但现实是,部分地方政府工作人员对当地养老服务模式及情况并不熟悉,对协同治理的理念认识不到位,对自身和其他主体之间的定位不清晰,部分政府甚至扮演的是“命令者”的角色,厘不清自身与社会力量之间的协作关系,导致养老协同治理的效果不佳。

(二) 情感嵌入不足和认知嵌入困难

习近平总书记指出人民具有情感属性,“人民不是抽象的符号,而是一个一个具体的人,有血有肉,有情感,有爱恨,有梦想,也有内心的冲突和挣扎”^[3]。

一方面，农村养老治理中情感嵌入不足。现代社会的不断发展，使得社会分工越来越细化，传统农村的“熟人社会”也慢慢在被“陌生人社会”所取代，农村劳动力快速流失使得传统家庭养老的反哺模式受到了巨大的冲击，原本依靠情感维系的家庭养老模式慢慢转变为依靠法律、政策和行政系统去维系的社会养老治理模式。社会分化的同时，也使得情感联结越来越缺失。

另一方面，农村养老认知嵌入的困难。农村养老资源不足、农村留守老人关爱服务薄弱等依然是现实存在的问题。在资源相对有限的农村社区，养老更多还是要依托家庭和老人个体；而中国传统的家庭权力结构中农村家庭对于儿子、儿媳的养老责任要求是远高于女儿、女婿的，更有甚者农村儿媳的角色权重远高于城市儿媳^[1]。这种传统文化价值的束缚也影响了人们的认知，过度依赖农村家庭照料，不愿意接受社区、机构提供的专业养老服务。同时，村民的人际关系由情感化走向功利化，村民与村集体的关系由利益共同体走向游离型个体^[4]，所以农村老人参与农村养老互助的社会支持网络的意愿也不强。

（三）跨主体信息沟通和共享欠缺

农村养老治理参与主体多元，治理的资源较为分散，跨主体合作和交流都存在一定的困难。一方面，权力架构的分散化使得主体之间、部门之间信息共享不足，养老服务本质上是公共物品，无论是社区养老还是机构养老服务的供给在资源分配和服务输出过程中都需要多方协调配合，而信息的不对等和数据共享的封闭性使得服务效率大打折扣。如部分乡村社会工作者在开展养老服务活动过程中，无法与村委会进行有效对接，甚至不配合活动开展；如部分农村社区居家养老服务站过度依赖政府拨款，而与其他社会组织、单位的联系意愿低等。另一方面，随着大数据、云计算和“互联网+”模式的快速发展，智慧养老平台也在养老治理工作中扮演着越来越重要的角色。而粤西农村地区因地处偏僻，信息相对闭塞，且智慧养老资源少、资本投入低、空间不足，在政府部门、社会机构、老年人及其亲属、医疗机构之间出现了“养老信息孤岛”的现象。

三、求变：多元主体协同治理优化路径

在多元主体协同视角下找寻粤西地区的农村养老路径，更需要强调政府在养老治理中的主导角色，也强调社会多元力量的主体角色，更强调多元主体间的良性互动。

（一）建设有效政府，健全保障体系

政府作为社会保障供给的责任主体，对维护日常养老社会保障体制机制运作及推动养老治理格局具有重要意义。有效政府作为一种价值选择，一种政府原则和制度，要求在政府运行的一切主要方面和主要

环节都必须遵循有效性的要求^[5]。由于养老服务形式、管理制度和运作机制不为大多数农村老年人所熟知，在村民传统思想观念中，仍然下意识等待“政府发声”。因此，加强顶层设计，提高政策制度保障和加紧建立“有效服务型政府”对于现阶段的粤西地区来说十分重要。

一方面，要厘清政府治理责任，提高政府公共服务质量。铭记政府是“引导者”而不是“统治者”角色，转变协同治理的理念，适度化政府责任，打造“有效服务型政府”。设置考核机制，降低养老办事难度和养老服务成本，坚持“一件事一次办”原则，避免群众为了办养老的事“跑断腿”；降低多元主体联动治理的交易成本，推动主体间多领域、深层次合作。另一方面，合理统筹养老社会资源，立足主导者地位，建立健全协同机制，将多样化养老服务供给力量纳入养老体系内。不断完善农村社会养老服务相关监管和监督机制，加大法治惩罚力度，提高犯罪成本门槛^[6]，规范企业及行业发展的市场行为，提高企业在农村社会养老方面违法、违规成本，有效整顿农村养老服务行业中的不良风气。

（二）丰富激励措施，强化养老扶持

农村老人日益增长的多样化养老需求，需要依靠多元的力量和资源才能更好地解决。而可持续化的养老服务供给，离不开完善的激励机制和有效的激励手段。

对于群众最关心的养老金问题，一方面可以切实提高农村老年人个人养老补贴，根据当地的经济水平和实际收入设置多层级的养老保险，尤其是结合新农保的相关制度，最大化集体分红优势，为当地群众提供多种购买性，弥补农村社会性养老保险供给的不足。另一方面可以推行养老保险的“政商结合”，在城乡居民养老保险的基础上，多元化融合各地有正规营业资质、群众满意度高、评价好的保险公司来推出性价比高的商业保险产品，在保证双方互惠互利的情况下，为农村老年人及其亲属创造更多保险的可选择空间，建立新的农村养老保险模式。

对于提供养老服务的机构、企业、组织等，可以对行业服务人员实行“补贴制”打造有“含金量”的物质保障资金链，可融合“时间银行+积分制”的激励机制，有选择性地将部分服务时间变化性地转换为积分，积分则可以换取补贴，从侧面激励服务人员提高服务质量，从根源上确保养老机制中两大主体基本的生活保障。在资金补贴和政策支持方面，加大对养老企业事业的扶持力度，扩大财政支持和税费补贴，降低企业运营成本，协助其可持续运作发展。

（三）整合社区资源，发展多元联动

面对企业和政府的合作，优先考虑的是打破养老市场服务的供需矛盾和城乡资源供给不平衡的现状，

采用“引进来”的政策,将机构、社区部门或社会组织等可提供的养老服务,包括医疗、社会服务、娱乐等项目因地制宜地引入不同区域,打破“城乡二元制”带来的城乡差距,实现服务供给均等化,有针对性地满足老年人的身体和精神需求。可以统筹整合农村社区资源,促进“五社联动”机制落地农村的制度建设,通过多方资源融合支持养老服务机制优化^[7]。搭建集社区、社会组织、社会工作者、社区志愿者和社区资源于一体的养老服务体系,挖掘更多的公益性资源。另一方面,在农村养老需求的不断增长和养老服务资源不平衡不充分的矛盾下,积极链接社区资源并进行资源整合是通向“罗马”的“主干道”。从养老文化资源、邻里互助资源、农村劳动力资源、村集体资源等多方面入手,推行“日间照料+医疗护理+精神慰藉+娱乐享受”一体的综合性、多样化的养老服务。

(四) 加强情感嵌入,营造互助氛围

党的十九届四中全会提出,以构建自治为基础、法治为保障、德治为补充的有机整体来推动乡村治理内容体系现代化^[8]。粤西地区的农村养老机制也应跟随着乡村治理现代化的发展逐渐实现“自治现代化管理”。即便能够整合社会资源为粤西地区农村带来更多创新性养老方式,但在粤西地区农村老年人中,“熟人社会”观念仍然占据主要地位。因此,可考虑利用当地的群众“相依为命,守望相助”的传统观念以及村民对当地政府、乡里乡亲的认同感和归属感,在当地建立幸福院等场所,招聘当地暂无工作、人缘较好、号召力强的农村妇女作为服务人员,专业社工人士对其进行培训后,让她们共同开展养老服务工作,运用“熟人好办事”这一人情原则,促进村集体形成一种自发性的互助养老氛围,增加社会服务机构、村两委、老年人、老人亲属四大主体的互动,用好当地资源,深度营造和谐互助的养老氛围。

(五) 搭建智慧平台,拓宽协同渠道

要突破农村智慧养老治理“信息孤岛”现象的重要途径就是铸造一座“智慧终端+资源平台+数据分析”的信息交流大桥,打破各机构、单位之间的“信息壁垒”。一是要加强农村地区的网格化建设,建设前提要花大量的时间对农村所有的老人进行摸排走访,特别是失能失智和留守老人,掌握他们的基本信息,包括个人基础信息、家庭地址、亲属联系方式、身心健康状况、经济能力、困难需求等,实行“一人一档”的档案管理机制,在云平台中建立网格化的服务,专人专区全方位关注老年人动态。二是可打造多位一体的数字化乡村信息平台,共享多方资源。如模仿普康系统的“以老人为中心,集科研机构+服务机构+医疗机构+慈善机构+文化机构+亲情关怀”六位一体的智慧健康养老可持续

发展服务模式^[9]。同时,为失能失智以及留守老人开发或合作购买智能适老产品,实时监测其健康状况,利用智能养老设备和智能平台的畅通链接,实现多样化智慧养老“一站式”服务。三是要培训提高老年人及其亲属这一大主体在信息化平台操作能力。在推行信息化操作的同时,应聘请相关专业人士为老年人或其亲属进行详细的技术操作讲解,做到真正的“授人以鱼,不如授人以渔”,开拓科技化、人性化、可持续性发展的农村养老道路。

在老龄化快速发展的背景下,粤西地区农村养老治理工作虽缓解了目前农村老人的养老压力,但推进过程中依然受限很多方面。要想真正发挥多元主体协同治理的作用,政府和其他各方参与者都应明确自身角色定位,以老年群众迫切的养老需要为主要抓手,以农村社区为主要阵地,结合自身资源优势,精诚合作,共同推动农村养老服务治理的高质量发展,探索出一条适合本土农村养老治理的新路径。

参考文献:

- [1] 狄金华,钟涨宝.变迁中的乡村养老.[M].北京:中国社会科学出版社,2016
- [2] 孙光德,董克用.社会保障概论.[M].北京:中国人民大学出版社,2019:47
- [3] 习近平.在文艺工作座谈会上的讲话[N].人民日报,2015-10-15(002)
- [4] 金丽馥.乡村治理现代化视域下农村互助养老的路径探要[J/OL].扬州大学学报(人文社会科学版),1-12[2023-12-29]
- [5] 张中祥.从有限政府到有效政府:价值·过程·结果[J].南京社会科学,2001,(03):34-38.
- [6] 涂宇明.农村社会养老多元化治理机制的构建与发展[J].吉林广播电视大学学报,2022,(06):102-104.
- [7] 黄惠,卢义桦.农村养老服务体系的构建原则与运行机制[J].南京社会科学,2023,(12):74-82.
- [8] 邱春林.新时代乡村治理体系现代化的路径选择[J].中南民族大学学报(人文社会科学版),2023,43(01):163-171+188.
- [9] 陆芳.打造“六位一体”智慧养老服务模式[J].信息化建设,2020,(11):36-38.

基金项目: 广东省湛江市哲学社会科学规划课题“乡村治理视域下湛江市农村养老社会保障现代化路径研究”(编号:ZJ22YB44)

作者简介: 彭宇菲,女,社会工作专业硕士,主要致力于农村社会治理与养老研究;李苑伶,女,公共管理硕士在读,主要从事教育政策与公共管理研究。