·社会学研究·

DOI:10.20004/j.cnki.ujn.2024.01.012

从冲突到协调:农村互助养老可持续发展的制度进路

张世青

(济南大学 政法学院,山东 济南 250022)

[摘　要]互助养老已成为国家破解农村养老问题的重要方式,但仍面临可持续发展的困境。困境的根源来自制度冲突。农村互助养老的可持续发展需超越制度冲突而转向制度协调。制度协调有助于提高制度效率、明确行动主体的权责、提升社会预期和增强道德激励。制度协调下农村互助养老可持续发展的推进路径为:明确府际间互助养老的职责权能、厘清养老服务政策与养老救助政策的对象范畴、强化农村互助养老服务供给主体间的协同、发展以超义务为准则的互助养老文化。

[关键词]农村互助养老;可持续发展;制度;制度冲突;制度协调

[中图分类号]C912.82　　[文献标识码]A　　[文章编号]1671-3842(2024)01-0114-10

一、问题的提出

随着农村老龄化水平日益加深,国家愈发重视农村养老问题。互助养老即为国家倡导的一种解决方式。例如,2023年中央一号文件提出:“加快乡镇区域养老服务中心建设,推广日间照料、互助养老、探访关爱、老年食堂等养老服务。”①互助养老通常是指在村庄空心化、子女流动化、家庭小型化背景下,在继承和挖掘儒家互助文化的基础上,政府或社会有效整合农村老年群体的社会、体力、智力等资源,以较低成本推动农村老年人实现自助—互助的就地养老方式②。研究表明,互助养老可提高农村居民尤其是身体条件较好低龄老年人参与养老的自觉性、积极性,亦可弥补农村养老经费不足、人手短缺问题,从而填补市场化养老服务的盲区,使农村老年人就近就地获得养老服务③。

研究发现,当前农村互助养老还面临若干可持续发展困境。一是受地区、健康、年龄等因素的影响,农村老年人互助养老意愿不强④,另外,有些老年人基于利己主义,期望获得免费的养老服务

[基金项目]国家社会科学基金一般项目“农村互助养老可持续发展的制度保障及实现路径研究”(项目编号:20BSH022)。

[作者简介]张世青,济南大学政法学院教授、硕士生导师,管理学博士,邮箱:sl_zhangsq@ujn.edu.cn。

①中华人民共和国农业农村部:《中共中央国务院关于做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见》,http://www.moa.gov.cn/ztzl/2023yhwj/zxgz_29323/202302/t20230214_6420463.htm,2023.02.14.

②丁煜,朱火云,周桢妮:《农村互助养老的合作生产何以可能——内生需求和外部激励的必要性》,《中州学刊》,2021年第6期。

③文丰安:《农村互助养老:历史演变、实践困境和发展路径》,《西北农林科技大学学报》(社会科学版),2021年第1期。

④于长永:《农村老年人的互助养老意愿及其实现方式研究》,《华中科技大学学报》(社会科学版),2019年第2期。

而不愿提供,“搭便车”行为使互助养老难以持续[①]。二是有些地方政府、村委会没有动力建设幸福院[②],还有的幸福院建成后没有得到有效利用,结果处于停业或关门状态[③]。三是农村幸福院资金大多来自政府拨款,但额度有限,而村集体出资、社会捐赠、老年人储蓄及其他资金来源较少,影响了幸福院的养老服务供给[④]。四是参与互助养老的老年人所提供的服务难以满足对方多元化的养老需求,从而阻滞了互助养老发展[⑤]。

学界对于农村互助养老可持续发展困境的解释大致形成了五种观点。一是认为不少农村呈现着个体理性增强、内部竞争增强、社会联系减弱、阶层分化严重等景象,使得村庄社会资本流失、社会团结感不强,互助养老面临认同感疏离、信任感流失的困境[⑥]。二是认为由于农村社会从“熟人社会”向“半熟人社会”转变,人际关系由价值理性转向工具理性,这种文化传统的嬗变“削弱了农村社会基于长期信任、道德义务和心理预期的自发性‘互助’行为的基础。”[⑦]三是认为农村幸福院存在盲目跟风建设导致运营效率不高。研究发现,不能正常运营的幸福院有些是为了完成上级任务而建,有些是受地方、国家建设及奖补资金的驱使而建,有些地方侧重幸福院的床位数、覆盖率,而不能与运营资金、技术指导相匹配,导致效率低下[⑧]。四是认为农村幸福院设备及设施差、医养结合力度不够、服务单一以及缺乏专业化的管理、服务人才,造成提供的养老服务量少质低[⑨]。五是认为由于政府在互助养老治理中处于核心位置,而其它社会力量较为薄弱,有的生存还很困难并存在依附性,这种责任分配的失衡格局影响着互助养老服务的有效匹配与高质量供给[⑩]。

无疑,上述解释具有合理性,但仍有商榷之处。首先,将困境的原因归于文化传统嬗变的观点缺乏长时段比较。因为即便在传统社会,中国人之间的普遍信任也不强,互助养老也没有发展成主流的养老模式,并具有较强的排他性、单向性,即主要是豪绅向族内贫弱老年人提供帮助[⑪]。其次,将困境的原因归结为不考虑本地实际而盲目跟风建设的观点并未看到不同层级政府间财权、事权关系对幸福院运营所产生的制约。再次,将困境的原因归为缺乏专业化管理人员、服务人员的观点忽略了缘何幸福院存在“重建设、轻服务、弱管理”的倾向,也忽略了缘何幸福院未能动员更多的社会力量介入互助养老。最后,将困境的原因视为多元主体之间关系不明的观点看到了互助养老需要多个主体参与以实现共建共治,但欠缺分析这些主体为何出现集体行动低效率的现象,以及每一主体的比较优势为何未得到充分发挥。

基于上述,我们认为,应从制度视角分析农村互助养老的可持续发展困境。因为人们的认知不同以及受理性不及的制约,会对未来的“预见”能力具有较大差异。这一差异要求创造出一种事物以增强人们“预见”的一致性及能力并减少人们对行为后果“预见”的差异。这种事物就是制度。从这个意义上讲,制度设置的目的意在事前预防,并指导、规训各自的行为,以确保人们能够形成

①王立剑,朱一鑫:《从“个体”到“社会”:农村互助养老服务的现实应对》,《行政管理改革》,2023年第4期。

②杨克:《孤独的幸福院:农村互助养老政策的多重脱嵌困境研究》,《中国农村研究》,2022年第2期。

③韩振秋:《我国农村幸福院问题、成因及对策——基于五省调研数据分析》,《学术探索》,2020年第5期。

④郝亚亚,毕红霞:《我国农村社区互助养老模式研究综述》,《老龄科学研究》,2017年第2期。

⑤甘满堂,娄晓晓,刘早秀:《互助养老理念的实践模式与推进机制》,《重庆工商大学学报》(社会科学版),2014年第4期。

⑥杨康,李放:《社会资本视角下农村互助养老发展的现实路径》,《长白学刊》,2022年第3期。

⑦崔树义,田杨,朱珑:《积极老龄化视阈下的农村互助养老模式探索》,《东岳论丛》,2023年第1期。

⑧韩振秋:《我国农村幸福院问题、成因及对策——基于五省调研数据分析》,《学术探索》,2020年第5期。

⑨齐鹏:《农村幸福院互助养老困境与转型》,《南京农业大学学报》(社会科学版),2022年第3期。

⑩朱震宇:《农村互助养老社区组织化的实践逻辑——基于全国农村互助养老案例的分析》,《内蒙古社会科学》,2023年第3期。

⑪梁其姿:《施善与教化——明清时期的慈善组织》,北京:北京师范大学出版社,2013年版,第172-173页。

较为一致的预期或共识[①]。农村互助养老同样关涉到不同个体、群体、组织间的互动规则,亦需要借助多方联动而协同构建一个健康有序的互助网络。

二、制度冲突:农村互助养老可持续发展困境的根源

一如所知,“制度是人类相互交往的规则。它抑制着可能出现的、机会主义的和乖僻的个人行为,使人们的行为更可预见并由此促进着劳动分工和财富创造。”[②]然而,不确定性增加、社会预期降低又多因制度造成,严格而言,是因制度冲突所引发。制度冲突是指“在制度结构内部不同制度安排之间的作用方向不一致,在行为规范上存在互相矛盾和抵触,对于同一行为某些制度给予鼓励,而另一些制度则加以限制。这将造成人们无所适从,行为紊乱,使制度结构系统不能发挥其应有的整体功能。”[③]同理,农村互助养老可持续发展困境产生的原因亦与制度间的目标定位、价值导向不一致相关。

诺斯把制度分为了正式制度与非正式制度。正式制度即为正式规则,“包括政治(和司法)规则、经济规则和契约。这些不同层次的规则——从宪法到成文法、普通法,到具体的内部章程,再到个人契约——界定了约束,从一般性规则直到特别的界定。”[④]非正式制度即为非正式规则,是人们在长期自发互动过程中形成、实施的无意识的规则,无须任何外部权威或组织的干预。它包括习俗、传统、行为准则、规范、惯例等[⑤]。我们将从正式制度和非正式制度入手对农村互助养老的可持续发展困境给予再解释。

(一)府际责任、政策目标的差异引发的互助养老冲突

钱穆先生提出:“任何一项制度,决不是孤立存在的。各项制度间,必然是互相配合,形成一整套。否则那些制度各各分裂,决不会存在,也不能推行。”[⑥]可见,一项制度若不考虑其它制度的规定与要求,就难以获得有效执行。在农村互助养老所嵌入的制度场域中,正式制度无疑起着非常大的作用,因为正式制度涉及到政府的责任导向、资金的投入与分配、受助群体的目标定位等问题,这些方面均作用着互助养老能否获得有序的发展运行。就正式制度而言,农村互助养老的可持续发展的冲突主要体现在三个方面。

首先,府际之间对于互助养老的责任规定性存有冲突。互助养老既涉及不同层级政府间的关系,还涉及不同政府部门间的关系。这些关系均指向了府际关系。府际关系是指“政府之间在垂直和水平上的纵横交错的关系以及不同地区政府之间的关系。……府际关系实际上是政府之间的权力配置和利益分配的关系。”[⑦]农村互助养老的发展同样受府际关系影响。

一方面,上下级政府关于幸福院财权事权的责任划分面临着冲突。农村幸福院的发展既离不开各级政府的财力投入,也离不开地方政府贯彻执行互助养老政策。这均指向了政府间的财权、事权和转移支付等财政关系。而财政关系又与行政发包制紧密相关。“行政发包制之下的财政(预算)包干制意味着承包方的支出责任与财权、财力是脱节的。发包方基于上下级权力关系,以行政事务包干的方式要求承包方承担所有相关的支出责任,而与此同时未必安排了与这些支出责任相

①张静:《制度的品德》,《开放时代》,2016年第6期。

②[德]柯武刚,史漫飞著;韩朝华译:《制度经济学》,北京:商务印书馆,2000年版,第35页。

③袁庆明:《论制度的效率及其决定》,《江苏社会科学》,2002年第4期。

④[美]道格拉斯·C. 诺斯著;杭行译:《制度、制度变迁与经济绩效》,上海:格致出版社,2014年版,第56页。

⑤[美]道格拉斯·C. 诺斯著;杭行译:《制度、制度变迁与经济绩效》,第6-7页。

⑥钱穆:《中国历代政治得失》前言,北京:生活·读书·新知三联书店,2001年版,第4-5页。

⑦谢庆奎:《中国政府的府际关系研究》,《北京大学学报》(哲学社会科学版),2000年第1期。

对应的财权和财力。”[①]受此影响,不少事权出现了下移现象,如县级政府在社会治安、环境保护、食品监管、义务教育等方面担负主导责任,而这些外部性较强的公共服务很大程度上又超出了一地的治理范围,以致地方政府在履行这些职能时缺少足够动力,使得有些公共服务供给不到位。这一问题也发生在农村互助养老领域。即中央政府常以下达互助养老政策文件为主而建设及运营资金投入偏少,地方政府则需担负完成幸福院的建设指标、提供多样化养老服务的责任,对于财力偏弱地区,上级政府会给予一定的转移支付,但仍会给地方政府带来沉重的财政压力。事实证明,此种财权—事权责任的不匹配结构制约了幸福院管理水平、服务质量的提升并限制了服务对象扩展。

另一方面,政府部门之间因互助养老责任定位不同而产生冲突。农村互助养老的可持续发展、服务质量提升以及管理离不开政府人力、物力、财力等资源的投入,单靠民政部门这个责任主体是不可能完成的,还需要其它政府部门的协同参与。山东省人民政府办公厅在发布的《关于推进养老服务发展的实施意见》中提出“大力发展互助式农村养老”,同时对省级部门的职责进行了分工,如民政厅、发展改革委、财政厅负责扩大农村养老服务供给,财政厅、民政厅负责强化资金扶持,财政厅、税务局、自然资源厅、市场监管局等负责落实扶持政策等[②]。事实证明,这种规定在很大程度上难以实现,如有的政府部门对农村幸福院基本没有监管,也缺乏业务指导,以致对互助养老的协同治理多处于应然状态。

其次,农村互助养老政策内部规定有冲突。当前,农村幸福院大都办了食堂,以向老年人提供助餐服务。这就涉及到餐费标准高低以及餐费由谁来出。从社会政策角度看,其背后涉及社会服务是商品化还是福利化的问题。艾斯平·安德森认为,若要提高全社会的福利水平,需实施去商品化程度较高的社会政策,有些人则反对这种做法,因为较高程度的去商品化要求政府增加开支,而这可能不利于经济增长。农村幸福院提供的助餐服务同样存在商品化与福利化的矛盾。一方面,如果食堂是纯福利或者商品化程度不高,就会对政府尤其是区县一级政府的财政要求较高,假以时日,若区县财政无力支撑下去,那么幸福院将减少、剥离助餐服务;另一方面,如果食堂纯商品化或者福利化水平较低,有些老年人又难以支付餐费。事实表明,众多农村幸福院提供的是去商品化程度较高的助餐服务,但受限于财力,又不得不降低助餐的质量和次数。

再次,互助养老政策与其它社会政策存有冲突。这种冲突体现在两个方面。一方面,互助养老政策与社会救助政策存在冲突。根据制度规定,互助养老政策是普遍性地覆盖所有老年人,养老救助政策主要针对贫困老年人。然而,有些地方的互助养老政策将贫困老年人列为优先保障对象,并对贫困老年人提供免费的助餐服务,这实则背离了政策初衷。例如,河北省规定:“凡年满60周岁以上、生活能够自理、有入住意愿的农村老年人,经批准后可入住幸福院。散居特困人员、低保户、计生特殊家庭、空巢独居老人优先。”[③]在养老资源富余或者闲置的情况下,将分散供养的特困老年人、低保老年人纳入幸福院无可非议,但当养老资源稀缺时,将他们列为幸福院的优先保障对象有违制度公平正义。因为根据《社会救助暂行办法》规定,特困老年人可在当地养老机构集中供养,也可在家分散供养,并且特困及低保老年人已领取了供养金、低保金,对他们的“福利叠加”就限制了其他老年人对养老资源的使用。

另一方面,扶贫政策与互助养老政策的目标群体定位存在冲突。精准扶贫期间,有的地方政

①周黎安:《转型中的地方政府:官员激励与治理》(第二版),上海:格致出版社,2017年版,第36页。

②山东省人民政府:《山东省人民政府办公厅关于推进养老服务发展的实施意见》,http://www.shandong.gov.cn/art/2019/12/6/art_267492_10118.html,2019.12.06.

③石家庄市民政局:《河北省农村互助养老幸福院管理办法(试行)》,http://mzj.sjz.gov.cn/col/1564996641927/2019/09/26/1569463305340.html,2018.10.17.

府为满足建档立卡贫困户老年人的养老需求而将扶贫资金用于建设幸福院,建成之后将建档立卡贫困老年人、其他贫困老年人以及留守、空巢老年人作为优先保障对象。根据专款专用原则,扶贫资金当用于建档立卡贫困户,而将其用于非建档立卡贫困户老年人就背离了扶贫政策规定。事实表明,这一做法并不利于幸福院的可持续发展。因为精准扶贫工作完成后,有些幸福院无法再依靠扶贫资金维持运转,以致这类幸福院提供的养老服务出现了锐减,有的甚至停运,造成建档立卡贫困户老年人无法继续享有养老救助服务。

(二)家庭伦理、个体认知与互助养老理念的冲突

对于非正式制度的价值,法学家苏力有此论述:道德惯例、风俗、习惯等社会规范一直是一个国家或社会中的制度组成部分。假如没有这种内生于社会生活的自发秩序、没有非正式制度的配合与支撑,国家的正式制度就缺乏非正式制度的配套,其运行也将缺乏稳健的保障①。据此推知,农村互助养老政策是否有效以及有效度如何,同样受非正式制度影响。并且农村互助养老所嵌入的非正式制度亦面临着冲突。

一是照料家庭的价值观同互助利他的养老价值观存在着冲突。一如所知,互助养老意在弥补家庭、市场、养老机构等养老主体的弊处,并激发老年人的内生动力和专长,促使老年人之间相互提供互助利他性的养老服务,以实现老有所养、老有所乐、老有所为的目标。这意味着老年人的重心需转向公共领域。然而,当前社会有这样一种普遍认知,即老年人的价值主要体现为承担田间劳动、家务劳动、抚育孙辈以及承担赡养年长父母的责任。比如,对于农村留守儿童的生活照料、心理疏导、人格培养等已成为祖父母的事务。这种隔代抚育模式在有些地区已发展成了强势文化。这表明,老年人的重心需定位于家庭这一私域之中。因此,老年人是追求私域的家庭照料还是追求公域的互助养老就面临着选择冲突。

二是老年人对自身社会价值的否定性认同与积极老龄化理念发生着冲突。尽管具备劳动意愿和劳动参与能力的低龄老年人具有较大的人力资源潜力,但在老年人力资源的开发、调动上仍有短板②。其中之一乃是对自身社会价值具有否定性认同的老年人社会参与度不高。因为当个体步入老年,意味着自己的社会身份、社会关系网络将出现变迁,特别是农村老年人并不适应此种变化而产生偏离常态的焦虑心理③,通常,这类老年人又会产生自我区隔,并排斥参与包括互助养老在内的村庄公共事务。这种认知与国家倡导的积极老龄化理念就有相悖之处。“积极”是指继续参与社会、经济、文化、精神和公共事务,而不仅仅是积极活动或参与体力劳动的能力。退休的老年人和生病或者残疾的老年人仍然可以为他们的家庭、同龄人、社区和国家作出积极贡献④。可见,积极老龄化把老年人视为重要的社会资源,尤其是拥有文化资本、健康资本的老年人若能积极参与公共事务,仍能推动社会发展。无疑,如何把积极老龄化理念植根于对自我价值采取否定性认知的老年人心中将会遇到价值层面的角力。

三是以超义务为准则的互助养老观与以道德义务为原则的家庭养老观发生着冲突。黑格尔认为,道德义务意味着“一个人必须做的事务,就是义务,他要履行哪些义务,以便成为有德行的人,这在伦理共同体中是容易说出来的——这不牵涉他任何别的事情,而仅仅涉及他的人事关系

①苏力:《道路通向城市:转型中国的法治》,北京:法律出版社,2004年版,第26页。

②郑真真:《重新认识老龄时代的人力资源——基于第七次全国人口普查的中老年女性人口初析》,《山东女子学院学报》,2023年第4期。

③汪苗,潘庆:《我国老年人焦虑状况城乡差异及影响因素分析》,《中国全科医学》,2021年第31期。

④World Health Organization, Active Ageing; A Policy Framework, https://apps. who. int/iris/bitstream/handle/10665/67215/WHO_NMH_NPH_02. 8. pdf, 2002. 04.

中预先表示过的、言语的和他所熟知的事务。”[①]可见,道德义务为伦理共同体要求个人“必须做的事务”。在中国的养老实践惯习中,基于道德义务而形成的互助养老主要发生在具有血缘关系、拟血缘关系、地缘关系的老年群体中[②]。尽管传统文化发生了变迁,但以道德义务为准绳而形成的家庭(家族)成员间的互助养老在众多农村地区仍有生命力。而当下国家倡导的互助养老本质上是要求以超义务为准则来展开。超义务一般有两个特点:一为行为主体在道德上没有义务采取这样的行为,换句话说,他可以不履行义务;二为这种行为在道德上是值得赞扬的;如果能付诸实施,那将是一件非常好的事情[③]。体现在互助养老领域,超义务要求老年人将帮扶对象扩展至与己没有血缘关系、亲缘关系的老年人身上。显然,这对受教育水平不高、接受新事物能力不足的农村老年人具有很大挑战性,此也导致幸福院入院率不高。

(三)建构养老秩序与自发养老秩序间的冲突

尽管正式制度、非正式制度均为社会发展的动力要素,也是不可分离的混合体,但二者的变迁并不总是一致,“正式约束可能由于政治或司法决定而在一夕之间发生变化,但嵌入在习俗、传统和行为准则中的非正式约束可能是刻意的政策所难以改变的。”[④]可见,二者在社会发展变化中有着不协调性,这就有可能产生冲突。农村互助养老亦是如此。这种不协调主要表现在由正式制度所建构的互助养老秩序与非正式制度所生成的自发养老秩序之间。哈耶克认为,“建构秩序往往是具体的秩序,是可以创造出来的,服务于该秩序创造者的目的。”[⑤]哈耶克更倾向于认为,秩序是自生自发的秩序。它“既不是设计的结果,也不是发明的结果,而是产生于诸多并未明确意识到其所作所为会有如此结果的人的各自行动。”[⑥]

普遍意义上看,“建构秩序”若要有效,必须要有一个全能的政府机构、专家系统来设计这种秩序。“自发秩序”若要有效,也需要政府机构、专家系统的认可,否则便可能会与“建构秩序”相抵触。如果二者之间背离严重,它们的关系便会紧张,甚至发生冲突。互助养老领域的建构秩序体现为政府通过法律法规、政策文件等方式要求或者倡导在一地或全社会实施的互助养老;互助养老的自发秩序乃民间社会依据一定的风俗习惯、伦理道德、信仰等自然形成的养老规范。当前,有的地方在构建以市场化、农村幸福院为依托的互助养老秩序时,与民间自发而成的互助养老秩序还有冲突。比如,当前有些地方采取了市场供给型的互助养老模式,即政府购买第三方的服务,由它们承担互助养老服务的供给。实践表明,这种方式虽然具有较强的专业性,但造成只有少量村民才能参与其中,并限制了村庄志愿者协会、老年协会等自组织的发展。这就意味着,如果外部资源输入减少或第三方机构退出,那么农村互助养老的可持续性将会受到挑战[⑦]。

三、制度协调:农村互助养老可持续发展的保障

通常,制度协调隐含着形成了某种有机“秩序”,并且这种秩序背后彰显着各主体间的和谐共生。正如哈耶克所言:“一项新的规范是否能够被融入某一现行的规范系统之中,并不是一个纯粹逻辑的问题,而往往是这样一个问题,即在现存的事实性情势中,该项新的规范是否会产生一种使

①[德]黑格尔著,邓安庆译:《法哲学原理》,北京:人民出版社,2016年版,第289页。

②张世青:《从道德义务到超义务:农村民间互助养老可持续发展的伦理转向》,《老龄科学研究》,2022年第1期。

③Fred Feldman, *Introductory Ethics*, NJ: Prentice-Hall, Inc. , 1978, pp. 48-49.

④[美]道格拉斯·C. 诺斯著,杭行译:《制度、制度变迁与经济绩效》,上海:格致出版社,2014年版,第7页。

⑤[英]F. A. 哈耶克著;冯克利,胡晋华等译:《致命的自负》,北京:中国社会科学出版社,2000年版,第24页。

⑥[英]弗里德里希·冯·哈耶克著,邓正来译:《自由秩序原理》,北京:生活·读书·新知三联书店,1997年版,第67页。

⑦陈义媛:《农村社区互助养老的组织基础研究》,《北京工业大学学报》(社会科学版),2023年第3期。

不同行动和谐共存的秩序。”[①]有学者认为,制度尽管非常重要,但制度协调同样重要,甚至比制度本身更重要,因为与其说是制度推动了无数人的计划的协调,不如说是制度协调促成了无数人的计划的协调[②]。通常,制度协调体现为正式制度的有效运行离不开其所面临的意识形态、文化观念、伦理习俗等带有软约束倾向的道德环境,非正式制度同样需要正式制度的支持和保障,否则,非正式制度的合法性将受到质疑,其发展空间也将面临限制[③]。一般而言,制度协调有着四种优势。

(一)制度协调有助于提高制度效率

制度是否有效或者能否具有较高效率又受三种因素影响。一为制度本身的因素。如果制度规定具有一般性、确定性,那么该制度通常具有较高效率。例如,如果互助养老政策能够平等地而非有差别地、有选择性地对待每一名符合条件的对象,那么该政策就能获得公众的认可,通常也能顺畅运行,还能产生较好的社会效益。二为与一个国家或地区的社会结构适应状况。如果一个国家或地区的人口结构、就业结构等发生了改变,那么就业制度、社会福利制度等亦需要做出调整,否则便易出现原有制度难以实施或者即便实施但会产生诸多负外部性的现象。譬如有些地方为追求农村幸福院的数量,而没有考虑本地老年人口的数量、养老意愿以及资金来源等,结果出现艰难运营的困局。三为与其它制度的协调程度。这种协调体现在相关制度为了共同目标而有机地结合在一起,并使每一制度都能充分发挥各自功能。比如湖北省长阳县既建立了志愿服务激励制度,又发扬敬老爱老文化,有效地提高了养老服务质量[④]。

(二)制度协调有助于明确行动主体的权责

“制度的本质是对均衡博弈路径显著和固定特征的一种浓缩性表征,该表征被相关域几乎所有参与人所感知,认为是与他们策略、决策相关的。这样,制度就以一种自我实施的方式制约着参与人的策略互动,并反过来又被他们在连续变化的环境下的实际决策不断再生产出来。”[⑤]可见,制度意在向不同主体提供与之权力相匹配的责任,从而使得各方能对对方的理念导向、行为方式做出合理判断。如果制度之间存在矛盾,而制度制定者又未对相关制度做出必要的调整,那么这些制度就会造成责任主体的权责、行为出现错乱。比如,虽然互助养老政策都要求相关政府部门、群团组织各司其职并做好协同,但在政策实施时,除了民政部门积极参与外,其它部门常常置身事外,使得有些幸福院的管理处于悬置状态,以致提供的养老服务量少质低。

(三)制度协调有助于提升社会预期

制度经济学家认为,“制度是人类相互交往的规则。它抑制着可能出现的、机会主义的和乖僻的个人行为,使人们的行为更可预见并由此促进着劳动分工和财富创造。”[⑥]可见,制度可减少市场主体行为的不确定性,以增进预期和实现财富创造。分析发现,如果制度本身设置有问题抑或与其它制度不协调,那么制度反而会增加机会主义、降低发展预期。比如,有些农村幸福院并没有形成常态化的财政支持制度,而不得不采取限制食堂就餐人数、次数以及对管理人员疏于培训等节约成本的措施。

---

①[英]弗里德里希·冯·哈耶克著;邓正来等译:《法律、立法与自由》第1卷,北京:中国大百科全书出版社,2000年版,第167页。

②朱海就:《制度协调的一个初步探讨》,《学术界》,2014年第1期。

③崔万田,周晔馨:《正式制度与非正式制度的关系探析》,《教学与研究》,2006年第8期。

④陈红阳:《湖北长阳多措并举缔造幸福老年生活》,《中国民政》,2023年第19期。

⑤[日]青木昌彦著,周黎安译:《比较制度分析》,上海:上海远东出版社,2016年版,第28页。

⑥[德]柯武刚,史漫飞著;韩朝华译:《制度经济学》,第35页。

(四)制度协调有助于增强道德激励

道德激励指的是激励主体采取一定的手段、形式抑制不道德行为或者激发道德行为的发生。根据道德激励的效果,可分为正激励与反激励。正激励是指对某一善德、善行做出褒奖或正面回应,使人们对此行为、品德更为认同并付出更多的向善行动;反激励则是激励本身产生了适得其反、事与愿违的激励现象[①]。通常,由于政府掌握着多种激励资源且能通过多重制度指引人们的价值判断和行为规范,因此政府的道德激励更具导向性。还应看到,如果正式制度与非正式制度不协调也会产生反激励。"一方有难,八方支援""助人为乐"乃中国的传统美德,但有时正式制度又会限制该美德的弘扬。比如,2020年武汉新冠疫情期间,一些体制内志愿者受到了政府表彰,而非体制内志愿者则被排斥在外,以致遏止了有些人的志愿行为[②]。

四、制度协调下农村互助养老可持续发展的推进路径

吉特·波科特等指出,协调可分为消极协调与积极协调。消极协调涉及行动者的协议,即便是默认的,也不会损害彼此的计划或行动。积极协调关涉如何建立一致性,而不仅仅是尽量减少冲突。积极协调可能要求行动者放弃一些政策目标,几乎肯定是放弃他们实现这些目标的一些首选方式,以便政府取得更全面的优异成绩[③]。依此分类,制度协调亦有积极与消极之分。积极的制度协调意味着不单单意在减少制度间的冲突,还在于使与制度有关的各方为达成较为一致的目标和共识,甚至有时还需各方做出让步或妥协。显然,农村互助养老的可持续发展亦需由制度冲突转向制度协调。

(一)明确府际间农村互助养老的职责权能

国家可通过制定《养老服务法》或修订《老年人权益保障法》的方式对府际间的养老责任进行确认。首先,确立府际间互助养老的财权、事权责任。中央及省级政府需承担较大的互助养老财权支出责任。近年来,有些地方政府的财力状况较为紧张,但为完成幸福院的建设任务,不得不压缩开支或挪用其它资金,此也导致幸福院的运营效果难以达到社会预期。这就需要强化中央政府、省级政府对幸福院的财政投入责任,如担负幸福院建设、运营资金的六成以上,并对互助养老资金的使用、流向做好监督、审计,确保资金专款专用,地方政府负责幸福院的建设、日常管护等事务。

其次,建立以民政部门为主的多部门联动机制。民政部门作为互助养老的责任主体部门,无疑需要承担较多责任,农村互助养老还涉及财政、自然资源、住建、消防、慈善、妇联等政府部门和群团组织。因此,需建立以民政部门为主导、多部门共同参与的协同治理机制,如定期举行推进会或开展联合调查,对辖区内的农村幸福院、养老协会开展综合治理并进行经验凝练,进而实现政策扩散。

再次,基层政府需慎重推进建设农村幸福院。虽然国家着力倡导发展幸福院互助养老,但有些地方并不具备建幸福院的条件。其中原因在于两点。其一,幸福院运营需要较为专业的人才进行管理,并需要持续稳定的资金投入,而有些地方并不具备相应的人力、财力资源。其二,互助养老政策带有象征执行倾向并出现低效运行现象,因为幸福院多寡成为上级政府及公众判断地方政府是否重视养老问题的一个尺度,并成为上级政府考核下级政府的指标。当然,要求基层政府慎

①邹海贵:《论道德激励》,《伦理学原理》,2016年第1期。

②莫于川,曾广溢,陈越如:《统筹协调 社会参与:疫情防控志愿服务的武汉经验》,《社会治理》,2022年第5期。

③Geert Bouckaert, etc. , *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*, London: Palgrave Macmillan, 2010, p. 20.

重建设幸福院,并非不建,而是认为基层政府要具有制度协调思维,即首先要通盘考量本级政府的财力状况以及集体经济实力,然后计算来自上级政府的转移支付额度,同时分析本地的养老传统、互助文化等非正式制度,再做出是否建、建多少的判断。还应注意,上级政府不能以属地管理为由强制要求基层政府兴建,也不能以幸福院的多寡作为考核基层政府的指标,而应充分考虑一地的"地方性知识"。

(二)厘清养老服务政策与养老救助政策的对象范畴

为提高互助养老政策的执行效果,有必要在制度层面厘清养老服务与养老救助的区别。此中原因除了前文所言的有些地方将互助养老政策与其它社会政策交织一起使用,而出现保障对象的不公平问题外,还在于养老服务与养老救助分属两个领域。养老服务是指养老服务机构受家庭、国家等养老照料义务人的委托,通过提供生活照料、精神慰藉以满足老年人需求的活动[①]。由于"救助"与"救济"的含义最为贴近,而"救济"意味着"用金钱或物资进行援助"[②],因此,养老救助可理解为政府或社会对陷入贫困境地的老年人提供金钱或物资帮扶。无疑,养老服务与养老救助的对象都包括老年人,但养老服务更具普惠性且其服务对象更宽泛,而养老救助体现为选择性且其救助对象仅限于贫困、残疾等弱势老年人。同时,养老服务对应着民政机构的养老服务部门,而养老救助对应着社会救助部门。因此,为提升农村幸福院互助养老对象的精准度,需要中央政府做好顶层设计,即养老服务资源以满足非贫困老年人为主,养老救助资源、扶贫资源优先用于贫困老年人。

(三)强化农村互助养老服务供给主体间的协同

为提升互助养老服务的供给水平,政府、市场、互助养老组织等主体需尽可能实现功能衔接与服务协同。一方面,加强政府与互助养老组织的合作。其一,政府需与互助养老组织建立协同解决农村养老问题的"伙伴关系"。这就需要政府意识到养老组织能够为政府、家庭分担养老压力,是填补政府、市场、家庭缺位时的重要选项。其二,政府需精准支持互助养老组织。一可对那些没有在民政部门注册的互助养老组织采取灵活的管理方式,只要宗旨和业务符合法律法规和伦理道德的要求,政府亦需支持它们发展;二可给予互助养老组织一定的资金、物品、场地、人员培训等实质性支持。其三,互助养老组织需不断提升自身的综合管理能力,确保组织成员具有利他、合作精神,并激励成员将服务对象延伸至其他非会员老年人,同时设法链接更多的社会资源,以满足老年人多元化的养老需求。

另一方面,将市场机制引入互助养老。尽管商品和服务有几种生产和分配方式——集中的国家控制是一个系统,私人利他主义是另一种——但最普遍、最成功的能够满足人们物质欲望的是经济制度,就是私人市场[③]。将市场机制引入农村互助养老领域同样可行,如广西宜州市、浙江省安吉县等地就采取了此法,从而拓展了养老服务[④]。为确保市场机制的稳健运行,还应提高农村老年人对其的可欲性。其一,有条件的村庄、政府可购买养老机构的服务,协助老年人获得专业化的养老服务。其二,采取"时间银行"方式,激励低龄、健康老年人参与互助养老,再以"积分"兑换"养老服务"或"物品"的方式给予这部分老年人以回报。其三,地方政府、村集体还可采取公建民营、民办公助等方式来支持养老机构,确保它们不以完全市场化的价格向农村老年人提供养老服务。

(四)发展以超义务为准则的互助养老文化

以超义务为原则的互助养老具有扩大互助养老主体、与家庭养老实现互补等优势,而其要获

①王显勇:《论养老服务的法律属性》,《山西大学学报》(哲学社会科学版),2023年第1期。

②夏征农,陈至立:《辞海》(第六版彩图本2),上海:上海辞书出版社,2009年版,第1172页。

③Neil Gilbert, Paul Terrell. *Dimensions of Social Welfare Policy (EIGHTH EDITION)*, London: PEARSON, 2013, p. 7.

④刘妮娜:《中国农村互助型社会养老的类型与运行机制探析》,《人口研究》,2019年第2期。

得社会认可还需多方努力。首先,以党建引领培育村庄公共精神。公共精神体现着公民在特定社会情境中的互助责任,如果缺失这一责任,社会就会滑向人人自危的脆弱和以邻为壑的冷漠当中[①]。为使互助养老实现“人的可持续发展”,亦要求以公共精神做依托,这就需要发挥党建引领作用。其一,号召村庄老党员、党支部委员积极参与养老事务,如协助老年人成立互助养老组织或者结成帮扶对子,向有需求的老年人提供可及性服务。其二,将老年工作纳入村庄党建工作范畴,摸排老年人的生活状况、需求等,从而有针对性地解决老年人的需要。其三,积极宣传民间互助养老的重要价值,并在评选村庄最美家庭、先进个人时,优先授予那些践行超义务文化的家庭或个人。

其次,重建老年人的社会互助网络。为防止因社会互助网络中断、松弛而产生求助、失灵现象,老年人还需要与已没有血缘关系的其他老年人建立较强的互助关系。唯有如此,日常互助才有可能发生。因而,地方政府可弘扬利他、互助、互惠文化,提升村庄社会资本。因为社会资本是“实际的或潜在的资源的集合体,那些资源是同对某种持久的网络的占有密不可分的。这一网络是大家共同熟悉的,得到公认的,而且是一种体制化的关系网络,换句话说,这一网络是同某团体的会员制相联系的,它从集体性拥有资本的角度为每个会员提供支持,提供为他们赢得声望的‘凭证’。”[②]

再次,动员老年人参与老龄社会建设。一方面,协助老年人树立合作养老的理念。合作意味着同他人从事某种互利行为,且这种行为通常给合作者带来的收益超过其所付出的成本。政府、村两委等可向老年人及其子女传递这一观点——老年人的社会参与尤其适度参与有益于增进健康。同时,对于集体经济较强的村庄和财力较好的基层政府,可实施“劳—养”结合的互助模式,激励脱贫老年人、低保老年人前往幸福院从事一些无偿、低偿的服务劳动。另一方面,老年人尤其是生活自理的老年人需摒弃自己是受助者的认知,而应认识到自身的技能、人生阅历、关系资源等仍能创造社会价值。鉴于当前有些农村幸福院存在服务内容单一、人手不足等问题,村两委可动员低龄老年人去做志愿者。

综上可知,基于制度协调,农村互助养老可持续发展的实践面向可归结为三个方面。其一,需要府际之间达成责任共识,以化解府际间履职不到位、搭便车等行为,从而为农村互助养老提供法治化保障;其二,需要变革相应的非正式制度以适应农村人口结构、家庭结构、互助网络结构的变迁,同时需要确保有些正式制度能内化为人们的互助行为规范;其三,需超越基于血缘关系、亲缘关系而型构的互助养老伦理,而形成以超义务为基础的互助养老文化。由于制度具有较强的路径依赖特性,因此,制度变迁、制度协调会面临一些阻力,尽管如此,政府、社会力量等还应合力推动制度的创造性转换并破解制度间的矛盾、冲突,进而推动农村互助养老实现长效发展。

[责任编辑:袁朋伟]

①褚松燕:《论公共精神》,《探索与争鸣》,2012年第1期。

②包亚明主编,包亚明译:《文化资本与社会资本炼金术——布尔迪厄访谈录》,上海:上海人民出版社,1997年版,第202页。