

【农村社会发展】

农村集中供养的资源配置及其优化路径

——基于安徽省 D 县农村敬老院的调查

何威¹, 汪静^{2*}

(1.华东师范大学 社会发展学院,上海 200062;2.上海海洋大学 经济管理学院,上海 200120)

摘 要:在村落“空心化”和农村人口老龄化的背景下,集中供养仍是农村养老的主要方式之一,也是农村养老服务体系建设中的重要一环。现阶段我国农村老人集中供养的资源供给保持着五保托底、政策和社会资源灵活输入、兼具组织性资源主体自主挖掘的基本结构。其反映在具体的资源配置实践中,仍然面临诸多层面上的策略瓶颈。本研究对安徽省 D 县 4 家农村敬老院进行深入跟踪调研,并在分析农村五保集中供养资源配置逻辑的基础上,发现老人自身和院方的资源配置实践与资源机会的获得,均反映出“共同体”角色在集中供养中的结构性缺位。这导致农村养老服务体系规划建设、老人与养老机构理性化的养老资源配置策略、集中供养的具体实践三者之间仍存有较大张力。基于此,本研究结合乡村振兴战略对农村养老服务体系建设的的要求,尝试从政策统筹、养老“共同体”建构、养老院的社会化改造、积极个人养老策略生产等多种角度探索农村五保集中供养资源配置的优化路径。

关键词:农村集中供养;资源配置;五保政策

中图分类号:C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2023)03-0117-12

我国农业集体化和公社化生产体系对老、弱、孤、寡、残社员在生活、医疗、教育和丧葬方面的保障由来已久。从 20 世纪 50 年代开始,以五保政策为依托在农村以兴建敬老院为主的集中供养形式随之而生。但受到我国农村合作化改革以来农村集体制度的冲击,五保政策落实的效果逐渐被削弱。直至 1994 年,我国颁布了《农村五保供养工作条例》,并于 2006 年重新修订,五保供养开始纳入国家财政保障范围^①。1997 年,民政部出台了《农村敬老院管理暂行办法》,在促进农村敬老院管理优化和发展的基础上推动五保户集中供养^②。随着村落“空心化”和农村人口老龄化趋势加强,农村老人的集中供养仍将是我国五保供养制度未来发展的趋势。在乡村振兴战略对农村养老服务体系建设的关注下,农村集中供养的质量及已“人户分离”的农村集中供养五保老人的养老状况无疑是一个值得重视的问题。

收稿日期:2022-12-30

基金项目:教育部人文社会科学研究青年基金项目“社会工作‘反向嵌入’下的新型政社关系研究”(19YJC840014);华东师范大学紫江公益慈善研究专项基金课题“慈善融合发展下社区社会工作者身份建构与转换研究”(1002017025-008)

作者简介:何威,男,华东师范大学社会发展学院讲师,上海市“中国特色的转型社会学研究”社会科学创新研究基地研究员;汪静(通信作者),女,上海海洋大学经济管理学院讲师。

① 该条例规定五保对象包括:(1)无法定扶养义务人,或者虽有法定扶养义务人、但是扶养义务人无扶养能力的;(2)无劳动能力的;(3)无生活来源的。对于这些五保对象,农村集体经济组织应负责提供经费和实物,实施以下保障内容:(1)供给粮油和燃料;(2)供给服装、被褥等用品和零用钱;(3)提供符合基本条件的住房;(4)及时治疗疾病,对生活不能自理者有人照料;(5)妥善办理丧葬事宜。五保对象是未成年人的,还应保障他们依法接受义务教育。

② 近年对农村老人的“集中供养”或“集体供养”的定义出现了诸如“依托农村集体经济组织进行的分散式养老供给”和“集体主导的村社养老”等不同的具体形式指代。本研究采用“集中供养”的说法来特指农村老人在养老机构中共同生活和养老的特定形式,以及其与所在养老机构实施的资源供给机制。

一、问题的提出与研究设计

农村敬老院是在农村为老年人提供集中养老服务的非营利性农村集体福利事业单位^①。随着城镇化的发展,农村公共资源逐渐向外转移,加之村落公共性的式微和社会支持网络的逐步瓦解,乡镇敬老院所代表的养老服务单元成为集中供养的核心责任主体,承担着包括提供床位、吃住等“兜底线”的集中供养基本服务。近些年我国农村敬老院发展迅速,根据国家统计局发布的数据,截至2020年,我国农村地区已有养老机构超过2万家,互助养老设施10.8万个,养老床位194万多张。欠发达地区的农村敬老院在无法自组织进行资源配给的情况下,国家和地方政府也会通过各种渠道来补助敬老院的运营和保障入住五保老人的生活^②。因此,乡镇敬老院不仅是地方政府落实五保政策的基础平台之一,也是农村养老服务支持体系建设的重要支点。随着乡村振兴政策加大农村养老财政支持力度,及推动社会资源投入和内生力量开发的方针制定,以“县-乡-村”为核心系统的农村养老网络体系建设不断推进,多样性的养老资源以农村养老机构社会化改造、政府购买、互助养老体系建设等形式进入农村,更多地方性支持也可以回应部分老人特异性的生活与发展问题。以现有五保等制度性养老保障措施为资源依托的农村集中供养,需要力求达到农村养老服务体系建设与集中供养资源配置结构与路径之间的动态耦合,才能切实保障政策对象问题的良好回应以及农民生活的实质好转。

农村养老集中供养因其较高的供养标准和较稳定的养老资源配置能力和水平,曾一度被视为更加适合农村五保老人的供养方式,并作为政策鼓励的方向^[1]。而从资源配置的角度来看,集中供养不仅由于区域性差异带来资源分配的不均衡,也和分散供养一样会受到家庭内部代际责任的影响^[2],从而影响机构外养老资源的输入水平与质量。因此,自我养老的制度配置^[3]与策略应对以及养老机构的资源自主获得与生产等具体方式,都成为集中供养资源配置的主要补充方式。但集中供养资源的供给主体仍是五保资金,其单一化带来的财力资源、政策落实与监管,以及精神资源供给的区域性和内质性差异^[4]也极大影响着集中供养的质量以及入住老人的身心健康。既有研究多从文化融入、服务创新和院民建设等角度探讨农村敬老院集中供养服务模式的优化,缺乏从资源配置的角度细致探索集中供养支持的供给水平与路径、其与特异性养老需求失配、养老机构资源需求错配等问题的底层逻辑。从现实角度来看,农村养老服务体系建设规划以及理性化的策略安排与集中供养的实践困境之间也存有较大张力。

本研究以安徽省D县^③为调查点,通过调查农村公办敬老院的运营,以及集中供养五保老人的养老状况,探索农村集中供养机构在寻求资源优化配置过程中的具体实践及其背后的逻辑,进一步尝试在乡村振兴和农村养老服务体系建设的背景之下,提出优化五保集中供养资源配置机制的相关路径。本研究涉及的相关调研工作自2017年始至2021年末结束,经历了试调研、正式调研、补充调研三个阶段的在地扎根。在调研对象的选取上以随机抽样和目的抽样方法相结合为主。D县的22个乡镇中(其中一个为回族聚集镇),考虑到宗教信仰、民族特征对本研究

① 1997年3月18日民政部令第1号发布的《农村敬老院管理暂行办法》第二条规定,敬老院是农村集体福利事业单位,敬老院以乡镇兴办为主,五保对象较多的村也可以兴办。提倡企业、事业单位、社会团体、个人兴办和资助敬老院。

② 2013—2015年,民政部联合财政部累计投入中央专项彩票公益金30亿元,指导各地以建制村和较大自然村为基点,依托村民自治和集体经济,积极探索农村互助养老新模式,支持建设农村互助幸福院。“十三五”期间,民政部会同财政部开展中央财政支持的居家和社区养老服务改革试点工作,将累计投入50亿元(每年投入10亿元)用于推进包括农村居家养老服务在内的居家社区养老服务体系建设。参见民政部,《民政部关于中国农村养老模式的提案答复的函》,2017年9月1日, <http://www.mca.gov.cn/article/gk/jytabljggk/zxwyt/201710/20171015006451.shtml>。

③ D县总面积为2998平方公里,属江淮丘陵一带,现有22个乡镇,其中含有1个民族乡11个民族村,其中回族人口占少数民族总人口90%以上。该县为安徽省省级贫困县,截至2018年,有未出列贫困村17个、未脱贫7600户20464人,贫困发生率2.46%。

的结果可能会有一定的影响,笔者目的抽取回族镇 EL 敬老院,并从另外 21 个乡镇中随机抽取 FX、SX 和 CH 3 个乡镇敬老院(初次调研时 4 家均为公办敬老院),并对院内 50 岁及以上的集中供养五保老人(绝大多数为单身汉)、其原居住地所在村书记、扶贫工作人员(包括曾任)、村民亲属、镇敬老院院长进行深度访谈。因此,最终得到的与本研究相关的样本量包括:分别来自 4 家农村敬老院的集中供养五保老人 21 人、D 县下辖乡镇村内分散供养五保老人 39 人、敬老院院长 4 人、敬老院所在村书记 4 人、乡镇扶贫工作人员 4 人、县民政局干部 1 人。研究中所涉及的材料和访谈内容均为持续调研中整理与筛选得来。

二、我国农村老人集中供养的资源供给结构

我国农村老人集中供养的资源供给保持着五保托底,政策和社会资源灵活输入,兼具组织性资源主体自主挖掘的基本结构。

(一) 财政支持下“五保”政策对集中供养的资源供给托底

作为农村养老服务福利属性的标志,五保制度自供养资金来源由集体转为财政^①,便摆脱了积贫难养的“后集体时代”^[1],成为维持集中供养机构运转的基本资源渠道和入住老人基本生活条件的稳健托底。以安徽省为例,1992 年 2 月发布的《安徽省乡镇敬老院管理办法》将符合条件的农村供养服务机构划为集体福利事业单位,由县级民政部门业务指导,办院资金由乡镇政府统一筹集。2009 年颁布的《安徽省农村五保供养服务机构建设经费管理暂行办法》规定省市县的财政预算、财政专户利息收入和彩票公益金为农村五保供养机构的核心资金来源,辅以家庭、个人、市场等多元主体的参与。按照 2015 年安徽省民政厅发布的《农村五保供养实施办法》,农村五保供养财政补助标准提高至不低于年人均 2050 元,五保供养机构每张床位财政补贴不低于 11000 元,其中省级承担 7190 元(含省级福利彩票公益金),其他由市、县(区)财政纳入预算予以解决。虽然财政支持下五保集中供养具备相当的持续性和稳定性,但这种相对粗放型的单一财政供给结构让农村养老服务机构逐渐显露出资源支持缺乏系统性^[5],从而使社会大众对农村敬老院形成了孤立、机械的养老印象,并直接影响了农村老人入住敬老院的意愿;加之地方实施方式与过程的差别,导致五保供养与政策宣称的农村五保不低于当地农村居民的平均生活水平的目标仍有一定的差距^[6]。因此,在我国城乡一体化发展背景下,关于现行的五保供养制度是否仍符合现阶段农村经济社会发展,及关于解决五保政策施行困难的路径,学界大致有两种观点:一种观点是五保制度的问题来自其责任主体和保障机制,并非其实际作用,所以应当以立法的形式将五保政策法制化^[7],从而保证其长期发挥稳健托底作用;另一种观点则认为出于对保障重叠和制度主体投机行为的规避^[8],应当将五保供养整合到城乡统一的社会保障制度当中。对于农村集中供养来说,五保供养制度在农村正式型养老服务与制度型生活保障体系中尚具有不可替代性。在保障内容上,五保政策相对于低保政策和其他资金供给类保障拥有更大的保障覆盖;在保障水平上,由于五保对象有其特殊性,对于失去家庭等非正式社会支持的农村老人而言,五保政策具有更高的供给水平。

(二) 多样化的政策性与社会性养老资源输入

在对集中供养施行围绕五保托底性的综合保障制度的基础上,以多样化制度性帮扶、地方扶贫或生活、产业支持等相关措施针对集中供养五保老人及所在养老机构资源困境予以灵活的输入与补足。一方面,农村养老服务体系建设为集中供养提供了立体且稳定的资源供给架构。

① 2006 年 1 月 26 日,《农村五保供养工作条例》正式发布,并于同年 3 月 1 日施行。该条例规定农村五保供养资金由财政预算安排。http://www.gov.cn/zwhd/2006-01/27/content_173181.htm。

自“十四五”规划提出构建县乡村三级养老服务网络的要求以来,各地也结合自身基础,不断推动布局财政支持、多方参与、县乡村全面覆盖的城乡养老服务网络体系建设。安徽省自2017年相继出台了《安徽省构建多层次养老服务体系(2018—2020年)行动计划》《安徽省城乡养老服务三级中心建设指导规范(试行)》,以促进由县、乡镇进行养老资源和技术统筹支持的村级养老服务站,将集中照护的功能落实到三级中心的底层,鼓励社会力量的资源投入,并支持居家、互助养老体系的建设。在这一框架的构建过程和地方性的落实方式中,作为集中供养核心载体的乡镇敬老院仍是较为稳定的养老服务托底机构,也是在村落“空心化”背景下与农村家庭结构变迁过程中,依托农村养老服务体系推进农村养老资源全面覆盖和有效投入的重要支点。另一方面,政策性的输入也为农村集中供养提供了资源机会。以精准扶贫为例,自全面脱贫攻坚战略实施以来,在政策落实和地方实践中一直在探索农村养老和扶贫耦合的路径。从养老问题看扶贫的角度,地方政府以对养老资源分配的主导权保障国家意志和贫困群体主体性需求得以实现是消解集中供养老人“因病致贫”和“因养致贫”风险的主要方式;从扶贫问题看养老的角度,地方政府对政策性资源如何使用则是回应农村养老的难点。代表国家意志自上而下的扶贫工作与诸如五保在内的既有政策在资源分配中存在着潜在博弈,而地方政府担心扶贫带来的村民赋权使原有的权利结构发生改变,从而会有意忽略已经被政策赋权的村民^[9]。这无疑会导致一些已在集中供养的五保老人的真实贫困需求和返贫风险被忽略。因此,通过五保等农村社会保障政策对扶贫的逻辑体系、组织运作、制度体系进行兜底^[10],提升扶贫与养老的质效效率才能保障资源机会的有效利用。此外,多样社会性资源的灵活输入在辅助集中供养机构解决农村养老刚性需求的同时,提供了许多精神文化方面的支持。社会力量对农村敬老院采取多样的物质支持和社会化管理改造等方式,间接增强了敬老院的开放性,拓宽了党政机关、民间团体、爱心个人等多元主体对集中供养老人医疗、保险、保健等方面的支持口径;同时通过社会组织进敬老院、爱心联谊等方式,推动精神养老稳定化和创新化^[11]。

(三) 对以家庭和村落为核心主体的组织性养老资源挖掘

在我国农村老人的福利保障体系中,家庭和村落集体是不可或缺的核心主体。农村老人养老资金半数以上来源于子女和集体收入^[12]。在传统的农村居家养老模式中,经济压力使农村“三无”老人难以自我负担额外的养老开支,居家养老也只是建立在代际紧密联系的基础上的^[13]。即使在相对发达地区,此类农村老人尤其是失地农民过多依靠旁系亲属家庭(如叔侄关系等)所提供的资源支持网络,因而其养老能力也容易受制于老人在家庭关系网中的资源“议价实力”^[14]。因此,集中供养老人对家庭养老资源的自主挖掘往往受到个人养老策略实施能力的局限。为了回应这一困境,近些年农村五保集中供养也开始注重养老机构与村居之间的联系,以“院、村、居”联养的形式维持集中供养机构与老人及所在村落的联系,从而保障养老资源尤其是非物质性支持的持续供给,如村居闲置空间的就近联养改造等。其背后除五保资金以外的资源缺口更多依靠组织院办经济、低龄老人互助养老和邻里亲情养老动员等内部力量自主挖掘。可以说,对老人家庭和原居住村落社会关系等资源的自主挖掘,是农村集中供养资源供给的重要补充。

三、农村集中供养资源供需状况及其配置实践——以D县为例

五保供养发挥了集中供养资源托底功能,但因为特困供养矛盾和农村公办养老机构“住”“建”错配状况的持续存在,实际集中供养资源仍会出现供需不匹配的状况^[15]。此外,农村老人的集中供养也不代表“因养致贫”现象的消弭。针对这些现实困难,无论院方还是老人个体均会采取必要行动,尝试补足养老资源的相对差额。与此同时,由于财政支持农村集中供养机构

具有特殊经营地位,这也让其与地方性扶贫等支持功能在灵活适配的过程中出现异化趋向,如扶贫资源的“内卷化”分配^[16]与地方落实中的“自由裁量”,使地方性的养老资源供给在基层产生了制度逆变。在 D 县 4 家农村敬老院的调查中,来自个体、院方和地方的三种资源配置路径依照集中供养资源供需状况呈现出不同的策略回应,也展现较为显著的配置困境。

(一) 五保政策保障资源相对减量后的个体养老资源配置

集中供养中的保障资源“减量”是指五保固定政策补贴与变化的养老资源价值之间的比较结果。它是一个涉及不完善的社会救助设施、社会保障体系、医疗条件、贫困人口的社会地位等多元化归因的社会事实^[17]。造成的配置困境一方面体现在长期照护资源的短缺。随着深度老龄化的推进,五保老人自救、自养和抗风险能力愈发削弱,加之社会流动性的增强,无论是农村居家养老还是集中供养,都面临着长期照护缺失的问题^[18]。尤其是五保分散供养的单身老人和空巢老人会担忧将来缺乏可信赖的长期照护,而被迫选择入住敬老院。“我无儿无女,你知道吧?所以我身体好,我也来敬老院……反正以后也没什么,以后就是想着能有个人照顾我就行了,就是怕没有人照顾。”(五保老人 ZRX)长期以来,我国农村长期照护始终没有与医疗、社会保障体系联系起来,长期照护者也无法获得必要结构性支持^[19],从而造成集中供养照护方面的资源缺口,这就导致院方提供的长期照护无法以一种固定日程的形式稳定下来^①。“老人最难的就是没有护工来照顾他们,别的都不怕。如果要我们自己从这部分资金里面乱挪出一部分钱来做的话,太难了,做不出来的。”(SX 敬老院负责人)院内互助更多限于一些相互熟络的老人之间,部分高龄老人也尝试拿出积蓄雇佣同院低龄老人照护。到 2020 年,随着长期照护保险在地方的逐步落实,失能半失能老人通过主动申请、个人缴纳长护险的方式获得一定照护支持,部分低龄老人也能够以参与长期照护工作作为养老的资金补充。失能老人的照护状况可以得到一定缓解,但护理服务资源缺口、护工质量、老人互助意愿等都仍持续约束着个人养老策略对长期照护资源缺口的回应效果。

另一方面是医疗资金支持的先行垫付现象。以 D 县为例,从就医要求上,五保就医具体到县级统一规划,医保资金由县级财政拨款,参保老人的定点就医医院限于县级和乡镇医院;乡镇医院自主报销体系尚未完备,老人看病需先自行垫付,然后凭相关凭据前往乡镇相关职能窗口报销,且会存在时间差。另外,五保报销通常不含不同比例的自费部分,这些看病的资金压力往往都需要老人通过个体策略回应^[20]。多数老人会采取向敬老院集体资金借款的方式先行垫付,但院方的先行垫付也给敬老院的运转和管理带来实际困难。“到现在我的(五保及其相关保险报销)钱还没有搞到手(已出院超过 4 个月),现在说国家报销,他(CH 养老院负责人)就说,就两百块钱我不能自己掏腰包给你,我得等钱下来才能给你。”(五保老人 WRJ)更多情况是在不影响敬老院运转的前提下,由院长本人先行垫付^②,再等待老人自行申请通过五保报销后偿还。

(二) 依托院办经济的农村敬老院自主性资源配置

农村敬老院的建设和资金由地方财政和福彩基金承担,日常经营资金主要源于入住老人的五保金月结。但当上述老人五保资金面对更大的需求缺口而难以完成个人资源策略自洽时,绝大

① 在 2021 年 8 月对 4 家敬老院的补充调研时,有 3 家表示已经有当地民政部门出资配备的驻院固定护工人员在养老院中上岗,但每位护工均表示薪资与实际工作量十分不匹配,敬老院工作十分辛苦,护工与老人的比例均超过了 1:40,且承担着诸如卫生、做饭、洗衣、护理等几乎所有院务工作,因而养老院中照护人员的流失率很高。自 2020 年底,D 县开始试点实施农村老人长期照护保险制度,保金为每人每年 120 元,由当地民政部门承担,这在一定程度上为集体供养老人的照护提供了支持,但随着老人年龄的增长和高龄老人比重上升,长期照护的缺口仍在日益增大。

② 按照《农村敬老院管理暂行办法》,敬老院设立院务管理委员会,管理委员会成员经敬老院全体人员民主选举产生,管理委员会成员中供养人员所占比例不得少于二分之一。在 D 县的 4 家敬老院中,有 3 家均由当地退休村干部担任,因而院内老人与院方管理人员关系多为同村、同乡,关系较近。

部分的资源压力会转嫁到敬老院的集体之上。院办经济^①成为敬老院自主回应的主要方式。农村公办敬老院院办经济是由于基层政府事权和财权不匹配造成的公共养老资源供给不足的产物^[21]。随着乡村振兴对农村养老服务回应农村老龄化多样化需求的关注,院办经济也承担起鼓励老人劳动、建立可持续的内生型互助养老机制功能。养老和适老基础设施与生产环境的建设对农村老人养老质量的意义,往往远大于经济收入与医疗条件的直接支持^[22]。调研中的各个敬老院都尝试从本身紧张的资金中拿出一些鼓励和支持老人种菜、养鸡等,一方面是为了方便管理,鼓励老人参加劳作;另一方面也是想通过这种方法减少日常开支(表 1)。

表 1 四家养老院“院办经济”情况

类别	FX 敬老院	CH 敬老院	SX 敬老院	EL 敬老院
内容类型	种植、养殖、手工	种植	种植	无力开展
运行状况	受欢迎,大幅提升生活质量,且补充大部分经营开销	受欢迎且能提升老人生活质量	受欢迎且能提升老人生活质量	无
产业联系	院长联系参与乡镇市场销售,鼓励老人参与	自产自用,有能力的老人独自外出出售补贴自用	自产自用	无
发展结果	无任何产业支持,敬老院社会化改造后资金管理权限转换,院办经济停止	无任何产业支持,随年龄增长老人能力不足,运转趋于停止	无任何产业支持,随年龄增长老人能力不足,运转停止	无

注:统计情况截至 2020 年 7 月。

值得注意的是,院办经济虽然能够缓解资金不足的问题,但由于其自发性活动的定位,往往难以获得地方的产业支持。此外,以产业扶贫为代表的农民“在户”支持政策的内容在于以营收性的产业发展支持,其基础在于作为农民基本保障资源的土地。“……村里哪有这笔钱(支持),扶贫户有,这些老人(敬老院里的五保老人)回家以后就不养不种了,自己还顾不过来才来这里的对不对?……”(FX 敬老院院长,曾任村支书)根据 D 县下辖乡镇 2020 年前相关政策规定,一些老人在入住前作为分散供养单位只有在按户“建档立卡”后方可以获得相关的产业扶贫的投入和项目支持,但日益高龄后由于需要养老而离户。敬老院作为公益事业单位本身不具备发展产业的条件,因此作为集体经济单位的公办敬老院并无申请资质。而 D 县产业扶贫项目以贫困村为实施主体,而具体的产业扶贫补助发放以贫困户为单位,人不在户的五保老人不算在内。这样就出现了一种现象:分散供养的“在户”五保老人是可以申请并得到政府提供的产业扶贫补助的,而在敬老院集中供养但有实际劳动能力或产业劳动事实的“离户”老人却陷入无法获得包点到户的产业扶贫,且“返户”寻求产业支持也难以获得必要的养老资源的尴尬境地。

(三) 助养扶农措施的在地实施的资源机会获得

资源供给渠道的单一性导致敬老院的资源潜力有限,敬老院也尝试跟进政策和地方助养扶农措施的变化来为集中供养获得更多的资源机会。一方面是农村敬老院的社会化改造带来的社会资源机会。2020 年,中央完全取消设立养老机构的门槛,鼓励投资基金、私募股权基金等加大对养老领域的投资力度^[23]。随着布局完善、功能互补、统筹衔接的县乡村三级养老服务网络建设不断推进了农村普惠性养老服务和互助性养老的广泛覆盖,各地不断加强了对农村民办养老机构的补贴支持,这让县、乡镇一级覆盖农村地区的私营或公建民营敬老院发展迅速。大量商业资源投入社会养老服务虽然逐步对接了农村养老需求,但从底层逻辑角度看,以市场为

① 院办经济在法律上是一种集体经济形式且兼具公益性质,以入院老人为主要劳动力,生产资料集体占有,生产成果集体所有,其在法律上是受到国家认可和鼓励的。民政部于 1997 年 3 月颁发的《农村敬老院管理暂行办法》第 19—21 条规定,敬老院可采取多种形式开展生产经营活动,兴办经济实体,生产经营收入归敬老院集体所有,用于院内扩大再生产和改善供养人员的生活条件,任何单位和个人不得侵占、挪用;鼓励供养人员参加力所能及的生产劳动和经营活动,并根据生产和经营效益给予适当报酬;地方人民政府和有关部门对敬老院的生产经营活动,应当按有关规定给予优先和优惠。

主导的养老产业的经营布局模式是否契合集中供养模式的资源配置需求,以及其以盈利为初衷的运营是否仍然衔接农村集中供养依靠政策托底的实际情况,这些都难以回答。截至 2020 年 7 月,在 4 家公办农村敬老院中,已有 3 家相继通过企业或商业养老机构承包经营期权的形式完成了社会化改造。其中 CH、SX 两家敬老院由一家专业养老服务产业 A 公司承包,A 公司在全国 5 个省的市、县、乡镇均经营着层级差异化的养老产业,因而可以通过自身资金流转和民政支持实现该地敬老院的经营资源供给。在承包方的标准化改造下,两家养老院院舍得以大范围修缮,并配以专业的管理和服务人员,老人的养老质量得到显著提升。FX 敬老院由当地一家制造业小型企业 B 独立承包,且为企业唯一承包的养老产业,入住的 60 名老人中,其中 57 人为五保老人,社会入住老人 3 人。养老产业盈利的承包企业在难以吸纳社会老人入住的情况下,减少院办经济规模等可进一步缩减资金投入以降低成本。同时,转包后敬老院运营资金所有权由财政转变为承包方,虽然客观上增加了资金渠道的灵活性,但敬老院管理者却失去了资源配置的自主性。“以前钱在我们手里,也不多,但好办事。现在买个灯泡都要跟老板(承包商)打电话”(FX 敬老院院长)可见,农村五保集中供养机构的社会化改造为其带来了更多的资源机会,但需要对购买方进行一定的资质甄别,敬老院在这一方面也是相对被动的。

另一方面是地方减贫扶农政策与措施提供的资源机会。减贫扶农措施的初衷和总体要求是根据贫困人口的具体情况进行有针对性的和差异性的扶贫,但差异性也必然会导致扶贫成本的差异^[24]。D 县于 2019 年实现脱贫,该地实施的是统一性扶贫方案,即以建档立卡贫困户为主要目标。扶贫工作由于和五保集中供养之间存在明晰的制度边界,部分地方扶贫资源的供给方也对集中供养五保老人产生了“政策养,有人管,不需扶”的实施偏向。集中供养的社会福利属性将老人贴上了“已被帮扶”的标签,一定程度上将其“推”出了地方施政的实际序列。调查也显示,虽然扶贫工作一直在乡镇和村里落实,但 4 家敬老院并未获得特惠式的资源输入。这种效率化的地方扶贫遗存不仅反映出地方政府在权责压力下的养老与助农资源配置的“功能失序”,也透视出地方政府福利角色过大,福利体系功能运转不畅的问题。本土性的乡村发展政策突出了依靠国家、共同体和个人三大主体协同与互构的发展框架,探索在乡村振兴中兼顾经济与社会双重效用的能力建设,但也客观上造成地方政府角色越位并主动形塑出反贫困结构、格局的问题^[25]。地方政府作为国家政策的代理人,规定了其他福利主体参与的空间。这使地方政府更多地考虑相关工作的成本与负担,因而会选择不通过福利保障取向中的重合部分加以利用,这也限制和削弱了共同体和个人作为福利主体的参与力度与意愿,造成老人在自身养老资源配置中缺乏主动性,只是被动接受“政府安排”,敬老院也与村落缺乏联系及缺少自主调整的空间。因此,在福利治理的框架体系之内,地方政府不应继续直接承担大量“福利生产者”的角色,而应聚焦对其他力量的倡导、规划和监督,以福利保障的形式生产出多种话语来实现社会治理^[26]。

四、“共同体”缺位下的农村集中供养资源配置逻辑

学界和实践领域都在不断探索农村养老服务资源供给由政府、家庭、社会和市场分摊的机制,但从 D 县的情况来看,集中供养中突出体现了老年人日益变化的养老需求同农村当前养老服务发展不平衡、不充分之间的矛盾^[27],致使“因养致贫”的出现更具隐蔽性,内涵也趋于复杂化,集中供养对不同情况的老人个体持续生活、长期照护乃至内生发展等实际养老资源投入效益的要求也越来越高。因此,农村集中供养的资源供给需要在事实情况的基础上,总结归纳其资源缺口和供给困境出现的背后逻辑,从而促进农村养老资源得到充分发掘和有效利用,并向集中供养中的“痛点”予以倾斜。

混合福利经济或社会共同责任本位的理念基础一直是现代社会福利改革实践主要模式^[28]。福利多元主义强调以政府、市场和社会为主的多元主体都可以作为福利供给的主体。无论是福利三角模型还是“四分法”的多元主体建构模式,福利多元主义的核心概念都是一致的,即放权分责和参与^[29]。从本质来看,福利多元主义不仅是“国家-社会”关系中的一种妥协,也是制度型福利主义和剩余型福利主义之间的一种平衡和折中的方式。纵观我国农村反贫困与养老福利政策的历史,会发现政府、多种形式的福利共同体(如村庄、社区、家庭等)以及个人始终占据着核心和最基础性的主体地位^[25]。三大核心协同作用,各自的角色也难以被替代。作为福利提供者的国家,统筹了福利政策与反贫困资源的分配;作为福利接受者的农村敬老院和集中供养五保老人,通过各种自主性策略的实施切入并立足于农村福利体系当中。然而,对在农村敬老院中被动脱离了村落、社区、家庭系统的老人来说,他们无法再以土地为依托进行劳作的形式成为农村集体经济组织的一员,或者说,由于需要自我照料或者集中供养而丧失劳动能力、资源和必要载体,使得这一群体不再拥有相应户籍标识或集体经济身份;对于大量的农村单身、空巢、鳏寡孤独老人来说,处于养老第一责任主体的核心家庭的养老功能无法兑现,或者本身就不存在。而原生家庭随着年龄增长逐渐消解至不存在,或本身也不具有养老功能,诸如一些老人的兄弟姐妹及其子女本身已有养老负担,因此基于亲缘“责任伦理”的供养意识也就难以成形。同时,许多单身老人对没有家庭的无力感,也是他们被迫选择入住敬老院的原因之一,这些问题都是老人自养或互养无法回应的。加之,农村敬老院中的熟人社会网络本身的不稳定性和交互性决定了其只能为集中供养老人提供精神支持、危机预警和日常照料方面的互助行为^[30],因此,理论当中的“共同体”却无法再对他们发挥应有的养老福利供给作用。D 县农村集中供养老人养老结构中,所谓“共同体”作为养老资源供给的次级单位,对于老人个体来说,无法称得上是一种稳定抑或是真正存在的养老体系单元,因而养老模式中资源聚合在国家与集体供给单链之上。

与农村分散供养不同的是,集中供养五保老人在缺失了共同体一环的中观福利供给体系中,国家和集中供养五保老人之间自上而下的养老资源直接供给和内生的间接互动(个人养老策略)就成为农村集中供养老人养老福利的核心模式(图 1)。在这一模式下,国家和地方制度性的资源托底式供给与普惠性的扶助行动难以完全照顾到农村养老需求的特殊性。因此,在集中供养单线且边界化的养老资源供给机制下,“养老致贫”的风险与对未来养老压力的不确定性预期会驱使部分老人寻求主动性的个人策略来补足养老功能的缺失。但这种“国家-个人”二元单链的养老资源供给模式,及其衍生出的相关行动策略显然无法满足这部分老人的养老需求。通过 D 县的调查可以看到,农村集中供养五保老人的“养老致贫”问题的实质也正是这种“国家-个人”单线资源逻辑造成的养老资源结构不健全导致的,也间接决定了许多个人和公办敬老院养老决策穷尽或者越轨化走向^①。

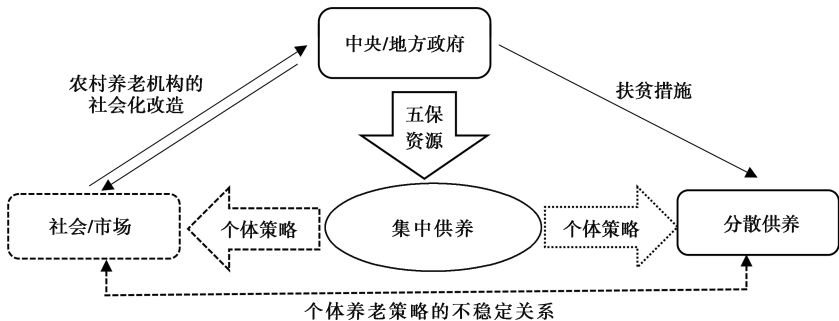


图 1 D 县农村集中供养资源供给结构模式图

① 在访谈中得知,许多单身五保老人受到一些非常态婚育行为信息的影响,甚至曾经考虑选择超道德及法律约束的“买婚”“共妻”、非法“收养”等行为来解决自己未来的养老危机。

基于我国农村家庭养老为主、机构养老为辅的基本格局,集中供养更加注重家庭、社会关系等组织性养老资源的可达性。因此,从D县4家养老院的调查来看,个人和院方的自主性资源策略实践是老人和敬老院基于需求未被满足而超越“国家-个人”单线的福利供给结构,转而向多元养老资源供给结构转型的主动探索,因此很多方法看起来更像是集中供养中的无奈之举。作为养老的行动者,集中供养的老人会实施一些个人养老策略,实质上以个体化形式构建能够提供持续和稳定养老服务资源的输送口径,来维护个人养老体系的稳定。由于贫困风险在养老历程中的持续存在,一些随时可能陷入养老危机的老人,会力所能及地去依托当地就业或市场寻求一些自我支持,诸如一些老人会编制竹篮手工制品卖钱,去一些乡镇企业兼职门卫,送其他生病老人去医院以收取一定费用等。它反映了老人在面对养老体系结构性缺失时的个体能动性,但这也很难保证稳定的养老资源供求关系。更多老人会在单线供养模式和集中供养的边界之内,寻求更多能动的个人养老策略实施。D县的诸多农村养老院中,搭伙养老^①、收养子女、照护养老都是这一群体养老个人策略主动性的体现。而当近些年各类地方性扶贫助农措施出现时,院外分散供养老人获得的一些养老与生活支持,也使得一些知晓政策且有一定自养与劳动能力的集中供养老人曾尝试离开,返回户籍地去寻求扶贫资源的机会。

五、乡村振兴背景下农村集中供养资源配置优化路径

长久以来,农村社会养老保障是我国社会保障体系中最薄弱的环节^[31]。在乡村振兴大力推动巩固脱贫攻坚成果的背景下,农村集中供养的资源供给机制既需要更多地转向考虑返贫风险的内生性和其所在养老环境的特殊情况,也要符合农村养老服务体系建设的新要求,将集中性、机构化的养老服务与乡村振兴有机融合,变“床位式养老”为“岗位式养老”,变“供养式养老”为“融入式养老”,老人将不仅是养老服务的“需求侧”,也将成为乡村振兴的“供给侧”^②。

(一) 促进农村养老服务体系建设与五保供养之间的有机整合

我国精准扶贫已告一段落,但在新一阶段的乡村振兴工作中,针对相对贫困和边缘性贫困危机的地方性减贫与扶贫成果巩固工作仍会长久地持续下去。以五保政策为主的农村养老保障政策则需要吸取差异化扶贫的理念,将粗放救助的模式转变为精准定位需求,充分结合个体需求与社会发展的现实状况,在原有保障内容的基础上根据目标群体的实际需要做出调整;在兼顾保障统一性与普遍性的同时,也要重视特殊性和差异性,尤其要强化县乡两级养老机构对失能、半失能老人的养老兜底保障力度。加快长期照护保障体系与现有养老保障体系的融合,重点探索建立以长期护理互助保险制度为主的养老服务体系;做好政策实施反馈,将救助侧重放在最迫切的需求上;优化五保供养的内容,针对敬老院和五保老人缺乏长期照护的状况,将城乡长期照护体系建设嵌入五保供养制度,以制度保障防止老人持久性的“因病致贫”和“缺护致贫”;规范五保资源的供给方式,改变资金供养的单一手段,将保障的内容以操作化的形式落实。

(二) 深入推进农村敬老院高质量社会化改造

农村敬老院的供需之间存在很大的张力,其市场化程度也大大落后于城市,直接造成了农村敬老院的经营困难。2015年发布的《中国养老机构发展研究报告》显示,我国养老机构的空置率高达48%,其中相当一部分是农村敬老院,有利润盈余的养老机构比例仅占9.4%^[32]。此外,过多依靠使用流程标准化、科层化体制资源的支持,而相对缺少主体结构扁平化和使用相对

① 在D县FX敬老院中,有1位女性丧偶五保老人,她在日常生活中会与另一位同村单身男性老人互帮互助,当地民政部门和院方知晓后会主动牵线,促使两人以正式的形式“搭伙过日子”。

② 参见《创新统筹养老与乡村振兴》, https://zjnews.zjol.com.cn/zjnews/zjxw/202006/t02000617_12059292.shtml。

灵活的社会资源支持,一直是欠发达地区农村敬老院发展的顽疾之一。因此,地方政府应避免集中供养的单一道路,鼓励养老院开放性自主选择与自主运转,在资源提供和关系支持等方面搭建平台。进一步改变农村养老院由地方民政和村委单线经营的模式,通过政策的吸引和现代养老观念的倡导,将市场化运作方式和社会化管理模式引入的同时,注重将优质的社会化的多元力量,如高质量的养老服务经营团队,专业的护理、服务人才和服务体系引入农村敬老院的管理,为集中供养老人提供更多养老策略实施可能。应鼓励将志愿服务、农村社会工作服务等照护之外的专业服务体系嵌入集中供养的服务模式,在大力吸引市场化资源入驻的同时,也集合新型社会性服务资源,促进农村敬老院从养老服务的基本功能向深度功能的转型。

(三)以“共同体”为核心构建内外联系的农村机构养老体系

在乡村振兴全面推进农村养老服务体系建设的基礎上,农村敬老院的经营思路应是提升照护的全面性,破除“集体供养率”崇拜的非理性经营思路。一方面,对待入住老人应从物资供养到能力培养,鼓励敬老院的自主性发展,通过院办经济、集体劳动支持等方式丰富其养老生活色彩的同时,加强驻院老人之间的联系,为院内互助养老提供关系基础;另一方面,在保证对农村老人应养尽养的基础之上,加强与村集体、农村社会组织与团体、社区、老人家庭关系网络等非制度性养老资源供给渠道的关系,以此来为院内老人提供精神慰藉和基本生活交往的载体,变“供养集体”为真正的“集体供养”。在居家养老意识根深蒂固的农村地区,敬老院的存在不仅是农村基层养老照护的空间实体,也是在传统养老观念与文化意识上的革新。因此,在敬老院之外,要在乡村振兴战略深度推进的基础上,一方面应在全社会范围内继续弘扬老有所为、老有所乐、老有所养的社会价值意识,提升农村基层组织和社会养老机构非正式支持系统的社会认同,重塑新型农村老龄社会关系^[33]。与此同时,也要不断增强农村敬老院的开放性,进一步推进整个集中供养体系的社会化改造进程。加快推进农村社会组织发展,并明确县乡村各级组织对集中供养老人的养老照料责任,加速乡村基层社会组织发育和发展,推进农村集中供养模式的非制度化供给渠道建设,以及养老资源类型的优化进程,全面推进农村养老模式资源供给结构的转型。

(四)以合理化的院内资源配置引导积极的个人养老策略生产

无论是为了解决现实问题还是舒缓负面情绪,农村老人的养老常具有计划性和能动性,其会在综合因素的共同作用下,经过理性考量实施个人的养老策略以缓解养老压力,实现养老诉求。个体养老策略的生产不仅源于个体的需求,更与个人养老资源供需情况、资源提供方的配置条件密切相关。由于农村养老保障政策带来的正式性资源供给路径不畅,加之集中供养下的村民关系网络内部的价值与情感引导,会导致一些单身农民在养老中或养老之前就采取一些非常态的婚育行为^[34]获得必要的家庭资源支持。因此,在集中供养机构当中,应在结合所在农村地区人际关系和社会交往实际的情况下,注重对院内构建质朴、开放的交往活动空间的资源投入,创造适宜民众共同参与的交流活动空间,消除民众的陌生感及心理障碍,在共同养老中彼此熟悉及建立情感,以满足心理上的归属感与依恋感,促进互助养老关系的搭建,从而替代部分被动和消极的个人养老策略。同时,要建立保障资源配置及空间生产中的居民参与制度与机制,以实现各自的养老需求^[35]。将多元途径获得的养老资源进行扁平化管理,加强作为集体的农村敬老院资源配置的自主性,同时鼓励老人通过院内生产、设施修缮、集体活动等多元形式参与到机构建设和经营过程中以挖掘资源的内生动力,建构以参与换资源、以劳动促发展的个体化积极养老资源策略生产机制。

六、结语

农村养老服务体系的建設不仅展示了国家对全面提升农民生活质量的决心,也是政府对重

新激活乡村主体性以彰显乡村价值期望的重要体现。这也对农村集中供养的制度设计和具体实践提出了更高的要求。从资源配置的角度看,农村集中供养需要纠正其追求供养率和物质输送取向,加快社会化改造的步伐,加强与乡村日常生活与文化之间的联系,全面提升农村敬老院的供养质量。政府也需要提升保障实施与政策落实的灵活性,以提高农村老人养老保障质量为核心目标,统筹养老体系与乡村振兴的实施体系,避免以过度追求资源配置效率和完成任务而对老人进行“政策推拉”。与此同时,也要加强对接受集中供养五保老人的养老主体意识,培养积极正向的养老个人策略生产。只有在建立和维持良性与稳定的集中供养资源配置结构的基础上推进农村养老产业和事业的发展,才能够实现乡村养老服务体系建设的高质量推进。这也是落实乡村振兴战略的必由之路。

参考文献:

- [1] 洪大用, 房莉杰, 邱晓庆. 困境与出路: 后集体时代农村五保供养工作研究[J]. 中国人民大学学报, 2004, 18(1): 49-56.
- [2] 杨华. 资源配置、代际责任与农村养老的区域差异[J]. 南通大学学报(社会科学版), 2019, 35(4): 85-95.
- [3] 李辉. 农村自我养老的制度配置及其社会功能[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2022, 21(6): 114-124.
- [4] 何小勤. 区域养老救助均等化研究——基于五保集中供养视角[J]. 社会主义研究, 2012(1): 118-123.
- [5] 辜胜阻, 吴华君, 曹冬梅. 构建科学合理养老服务体系的战略思考与建议[J]. 人口研究, 2017, 41(1): 3-14.
- [6] 陈玉梅. 农村五保政策分析——基于一个公共政策分析的范式[J]. 劳动保障世界(理论版), 2013(1): 15-17.
- [7] 贡森, 王列军, 余宇. 农村五保供养的体制性问题和对策——以山东省为例[J]. 江苏社会科学, 2004(3): 231-236.
- [8] 韩君玲. 关于农村五保供养政府责任原则的法制化思考[J]. 河南社会科学, 2013, 21(2): 22-24.
- [9] 陈思堂. 参与式发展与扶贫: 云南永胜县的实践[M]. 北京: 商务印书馆, 2012: 15-19.
- [10] 公丕明, 公丕宏. 精准扶贫脱贫攻坚中社会保障兜底扶贫研究[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2017, 34(6): 89-96.
- [11] 肖陆军. 我国乡镇敬老院治理模式改革探讨[J]. 求索, 2017(10): 70-76.
- [12] Shen S Y, Li F, Tanui J K. Quality of Life and Old Age Social Welfare System for the Rural Elderly in China[J]. Ageing International, 2012, 37(3): 285-299.
- [13] Shi L H. Preparing for an “Insured” Old Age: Insurance Purchase and Self-support in Old Age in Rural China[J]. Journal of Cross-cultural Gerontology, 2018, 33(2): 183-195.
- [14] Wei Z. Family Support Networks of the Land-expropriated Rural Elderly in Contemporary China: A Case Study of a Village in Jiangsu Province[J]. Marriage & Family Review, 2011, 47(8): 511-528.
- [15] 焦若水, 马治龙. 农村公办养老资源的错配与适应性改进——基于甘肃省K县M镇的调研[J]. 探索, 2020(6): 144-155.
- [16] 陈成文, 于瑞森. 扶贫资源配置的“内卷化”问题研究: 回顾、评价与展望[J]. 社会建设, 2017, 4(6): 39-46.
- [17] Liu Y S. Spatio-temporal Change of Urban-rural Equalized Development Patterns in China and Its Driving Factors[J]. Journal of Rural Studies, 2013, 32(2): 320-330.
- [18] Bartlett H, Phillips D R. Ageing and Aged Care in the People's Republic of China: National and Local Issues and Perspectives[J]. Health & Place, 1997, 3(3): 149-159.
- [19] Wu B, Yue Y W, Silverstein N M, et al. Are Contributory Behaviors Related to Culture? Comparison of the Oldest Old in the United States and in China[J]. Ageing International, 2005, 30(3): 296-323.
- [20] 唐金成, 李莹莹. 长期护理保险赋能农村养老问题研究[J]. 南方金融, 2022(3): 63-76.
- [21] 蒋从斌. 关于农村公办养老院“院办经济”的研究[J]. 当代经济, 2017(20): 30-32.
- [22] Li L W, Liu J Y, Zhang Z M, et al. Late-life Depression in Rural China: Do Village Infrastructure and Availability of Community Resources Matter? [J]. International Journal of Geriatric Psychiatry, 2015, 30(7): 729-736.

- [23] 张艳霞, 刘远冬, 吴佳宝, 等. 中国农村养老保障资金供给现状及多元化探析[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2021, 38(4):78-90.
- [24] 葛志军, 邢成举. 精准扶贫: 内涵、实践困境及其原因阐释——基于宁夏银川两个村庄的调查[J]. 贵州社会科学, 2015(5):157-163.
- [25] 李迎生, 徐向文. 发展型福利视野下中国反贫困社会政策的改革创新——基于一个本土化分析框架[J]. 社会科学, 2018(2):73-84.
- [26] 雷雨若, 王浦劬. 西方国家福利治理与政府社会福利责任定位[J]. 国家行政学院学报, 2016(2):133-138.
- [27] 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[J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2019, 40(2):78-87.
- [28] 吉列诺·博诺里, 蒋湘平, 王杰夫. 欧洲社会政策的积极化转型[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版), 2012, 42(2):68-97.
- [29] 林闽钢. 福利多元主义的兴起及其政策实践[J]. 社会, 2002, 22(7):36-37.
- [30] 左婷, 巨源远, 徐小言. 福利多元主义与我国农民的养老福利转换——重思“土地是农民最大的社会保障”[J]. 人文杂志, 2015(8):114-121.
- [31] 童星, 林闽钢. 中国农村社会保障[M]. 北京: 人民出版社, 2011: 66.
- [32] 孙海婧, 李实. 农村社区互助养老的代际补偿机制研究[J]. 广东社会科学, 2021(3):26-34.
- [33] 马凤芝, 王依娜. “共振式增能”: 农村养老共同体构建的实践逻辑——基于水村和清村的经验研究[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2021, 38(4):103-112.
- [34] 汪静, 何威. 农村大龄未婚男性非常态婚育行为研究[J]. 青年研究, 2020(4):83-93.
- [35] 李增元, 周平平. 空间再造与资源配置: 现代化进程中的农村新社区建设[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2018, 18(5):27-38.

(责任编辑: 李凌)

On Resource Allocation and Optimization Path of Rural Collective Support in China: Based on a Survey of Rural Nursing Homes in D County, Anhui Province

HE Wei, WANG Jing

Abstract: On the background of the “hollowing out” of villages and the aging of the rural population, the centralized provision of five guarantees is still one of the main ways for rural old-age care. This study conducted an in-depth follow-up research on four rural nursing homes for the elderly in D county, Anhui Province, and on the basis of analyzing the logic of resource allocation of rural Wubao centralized provision, it was found that the resource allocation practice and resource opportunities of the elderly themselves and the hosts reflected the structural absence of the role of “community” in centralized provision. This is one of the main reasons why there is still a great tension between the construction planning of the rural pension service system, the rational allocation strategy of the elderly and the elderly care institutions, and the specific practice of centralized support. This study also attempted to explore the optimal path of rural five-guarantee centralized support resource allocation based on the requirements of rural revitalization strategy for the construction of rural elderly care service system.

Keywords: Collective Support; Resource Allocation; Five Guarantees Policy