

DOI:10.3969/j.issn.1674-8131.2014.06.05

农转居社区综合养老理论与实践探索^{*}

——重庆市沙坪坝区 B 村农民新居考察与启示

张文博

(中国社会科学院 社会学研究所,北京 100732)

摘要:作为保障单位的家庭和作为保障资源的土地对农民养老的保障功能正在不断弱化,而“新农保”保障水平较低,我国农村养老的“家庭养老”“土地养老”“社保养老”三种基本模式已经不能满足农村居民的多元化养老需求;新农村建设和新型城镇化推动了农村社区,尤其是农转居社区的形成和发展,也为探索和发展农村社区综合养老模式提供了基础和条件。一方面,要充分发挥社区作为服务平台和粘合剂的作用,调调整合家庭和社区资源;另一方面,要从社会、行政和市场这三个逻辑面向出发,实现保障主体、筹资机制的多元化。目前,应重点完善家庭支持福利政策和社区统筹支持福利政策,建设和完善农转居社区综合服务 and 居家养老服务体系,并建立以生存、生活公平为底线的一体化的社保体系。

关键词:农转居社区;社区综合养老;福利多元主义;家庭养老;土地养老;社保养老;居家养老;养老资源;养老服务

中图分类号:F840.612;F063.4

文献标志码:A

文章编号:1674-8131(2014)06-0033-10

一、引言

在我国现代化、城镇化、工业化的进程中,二元经济结构的形成和发展使“农村”“农业”“农民”处于相对落后和边缘化的境地,但是,人类的繁衍和社会的发展离不开“农业”,更不能抛弃“农村”和“农民”。对于农民平等享有公共服务、参与社会发展、共享发展成果等问题,依赖于传统的“四驾马车”已不再现实。“十八大”报告指出,必须“坚持维护社会公平正义”“坚持促进社会和谐”,要“逐步建

立以权利公平、机会公平、规则公平为主要内容的社会公平保障体系”。要做到这些,必须针对农村社区居民设计出能保证全覆盖和公平性的社会保障制度,才能保障农村社区居民的基本生活水平。尤其是在当前新型城镇化、城乡一体化推进和国家治理现代化转型的背景下,应借助新的发展契机,统筹城乡社区一体化发展,推进城乡社区基本公共服务体系一体化建设和可持续发展,发挥社区在农村基层社会治理中的积极作用;同时需要整合政府、社会、市场等多元主体的力量,从保障单位、保

* 收稿日期:2014-04-07;修回日期:2014-08-11

基金项目:国家社会科学基金资助项目(09BSH025)“中国城乡一体化进程中制度创新与资源和机会配置研究”

中国社会科学院国情调研重大项目“关于社会管理和社会保障体系建设调研”

本文在“第八届中国社会学博士后论坛”参会论文基础上修改而成。

作者简介:张文博(1985—),女,陕西眉县人;助理研究员,博士,2012年毕业于中央民族大学,现为中国社会科学院社会学研究所博士后流动站在站博士后,主要从事农村社会学研究;Tel:010-85195563,E-mail:zhangwb@cass.org.cn。

障资源和保障水平等多个方面来构建农村社区综合保障体系。

随着城镇化的推进、人口流动的加剧以及农村集体土地流转的加速,中国农村的空巢家庭越来越多,被征地农民越来越多,作为保障单位的家庭和作为保障资源的土地对农民的养老保障功能正在不断弱化;与此同时,自20世纪80年代就已开始探索的农村养老保险制度却一直未有大的突破。因此,在农村现代化与城镇化的背景下,针对农村社区,尤其是被征地农民重新安置的农转居社区,新型养老模式的积极探索尤为必要。本文通过对重庆市沙坪坝区曾家镇B村的实地调查,以该村的农村集体土地流转和利用模式、村改居情况、农村社区建设情况等为背景来观察我国农村居民养老的现状和变化,并结合行政、家庭和市场等逻辑,从保障单位、保障资源与保障水平等方面分析B村农民新居在养老中面临的问题及其影响因素,进而探索农转居社区综合养老的积极意义及其实现途径。

二、我国农村养老制度演进与社区综合养老现状

1. 我国农村养老制度建设与政策演变

在中国传统农村社会,养老主要是在传统道德伦理思想约束下,以家庭为主要载体,辅以族产、庙产、邻里互助等共同支持来实现的。新中国成立以后,农村养老逐渐进入国家制度体系,养老形式也开始发生变化,逐渐形成家庭养老、“五保”供养制度养老、社会保障养老和自我养老等多种养老模式。其中,“五保”供养制度是针对缺乏劳动力或者完全丧失劳动力、生活没有依靠的老、弱、孤、寡、残疾的农村特殊人群的一项社会救济制度,它是国家将农村居民逐步纳入社会救济范围的第一步;此后又有面向农村贫困人口的农村最低生活保障制度和面向全体农村人口的农村养老保险制度,以逐步满足农村老年人口的养老需求。

相对城市,我国农村的社会保障体系和养老保险制度发展较缓慢,水平也较低。1987年,根据“七五”计划中关于“抓紧建立农村社会保险制度”的要求,民政部印发《关于探索建立农村基层社会保障制度的报告》的通知(民办发〔1987〕11号),提出“以‘社区’为单位,以自我保障为主,充分重视家庭的保障作用”的农村社会保障雏形,并开始由民政部针对不同地区不同类型的农村进行探索和试点。其中,农村养老保险是最早开展试点的一项。1991

年,民政部开始有计划地组织农村社会化养老保险改革的试点;1992年1月,民政部印发《县级农村社会养老保险基本方案(试行)》(民办发〔1992〕2号),在全国有条件的地方逐步推开;同年12月,全国农村社会养老保险工作会议在江苏召开,提出了农村社会养老保险的基本框架;1994年12月,民政部成立农村社会养老保险服务中心;1995年10月,国务院批转民政部《关于进一步做好农村社会养老保险工作的意见》,截止当时“已有30个省区市的1400多个县(市、区、旗)开展试点工作,26个省市区人民政府颁发了养老保险地方性法规,全国参保农村人口近5000万,积累保险基金32亿元。”在此阶段,农村养老保险存在保障水平太低、主要由农民自己缴费、基金管理水平低等问题,很长一段时间未有突破性发展。

2009年,国务院发布《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》(国发〔2009〕32号),决定从2009年起开展新型农村社会养老保险(简称“新农保”)试点,以“保基本、广覆盖、有弹性、可持续”为基本原则,探索建立个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的新农保制度;实行社会统筹与个人账户相结合,并与家庭养老、土地保障、社会救助等其他社会保障政策措施相配套,以保障农村居民老年基本生活。与“老农保”相比,“新农保”在筹资结构和支付结构方面都有所突破;但与2011年开始实施的城镇居民社会养老保险(简称“城居保”)相比,在缴费档次和保障水平等方面仍存在差距。

2014年2月7日,国务院常务会议上决定合并“新农保”和“城居保”,建立全国统一的城乡居民基本养老保险制度;2月21日,国务院下发《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》(国发〔2014〕8号),强调“以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为重点,全面推进和不断完善覆盖全体城乡居民的基本养老保险制度”;计划“十二五”末,在全国基本实现“新农保”和“城居保”制度合并实施,并与职工基本养老保险制度相衔接;2020年前,全面建成公平、统一、规范的城乡居民养老保险制度。至此,城乡养老保险制度并轨,打破了公共服务城乡二元体制,迈出了实现社会公平、去除不合理制度差距、推进公共服务均等化的重要一步。

2. 城镇化进程中农村养老的现实问题与农村社区综合养老

目前,我国的农村养老主要有家庭养老、土地

养老、社保养老三种基本模式,此外,集体养老、个人储蓄养老和社区养老在一些农村群体中是补充养老模式。但是,就三种基本养老模式而言,随着城镇化的推进、人口流动的加剧以及农村集体土地流转的加速,农村所长期依赖的家庭养老和土地养老等传统模式正变得越来越脆弱,作为保障单位的家庭和作为保障资源的土地对农民养老的保障功能正在不断弱化;而“新农保”虽然在覆盖面上有突破,但其“低水平起步”缺乏政策吸引力,筹资方式缺乏硬性保障,城乡补贴差异也加剧了社会不平等。有研究者将上述现象归纳为家庭养老方式的虚空性、土地养老方式的波动性以及社保养老方式的错位性(黄佳豪,2012)。因此,三种基本模式已经不能满足农村居民日益多元化的养老需求。

城镇化不但对农村居民养老需求和模式产生了深远影响,也使中国农村发生了巨大、迅疾的复杂变化。随着城镇化的推进、人口流动的加剧、农村集体土地流转的加速以及实际使用情况的复杂化,农村类型和社会经济结构趋于复杂,农村发展也日益呈现多样性。在推进新型城镇化和城乡一体化发展大背景下,大力建设社会主义新农村正当其时,而农村社区的建设和发展更是硕果累累。自“十一五规划纲要”提出要建设“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的新农村之后,中央出台了一系列政策举措积极推进农村社区建设。“十八大”报告更是强调,要推动城乡发展一体化,深入推进新农村建设和扶贫开发,全面改善农村生产生活条件,加快健全公共服务体系,加快形成政府主导、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系,统筹推进城乡社会保障体系建设。新型城镇化的发展为农村社区建设带来了新的契机。

作为现代人居的一个重要基本社会单元和社会生活共同体,社区是与居住在其区域范围内居民的日常生活息息相关的一个综合性基层组织,它起着一种信息媒介和服务桥梁的作用。在城乡社会的现代治理和城乡服务体系的建设中,社区承担着日益重要的基础型作用;加强社会管理的重心在社区,改善民生的依托在社区,维护稳定的根基在社区(回良玉,2009)。社区是实现服务、改善民生的重要依托,社区建设的本质和主题便是社区服务,“以人为本、服务居民”则是社区建设的首要原则(李学举,2002、2003)。健全完善的社区服务体系能通过多个层面,有效满足社区成员的多种需求,而这些服务往往是单个家庭或居民个人所难以提

供的。作为一个综合性服务平台,社区服务既包含服务范围广泛的社区公共服务,如抚恤救济、社会保障、公共卫生、公共安全、公共文化、环境保护等;也能吸纳可满足多层次需求的多元主体购买服务。

国家出台的相关政策文件对社区养老服务的作用高度重视:2000年,国务院《关于加强老龄工作的决定》中指出,“要加强社区建设,依托社区发展老年服务业,进一步完善社区为老年人服务的功能”;2011年,国务院印发《中国老龄事业发展“十二五”规划》,进一步明确要“建立以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的养老服务体系,居家养老和社区养老服务网络基本健全”。在社区面向老龄人口直接提供养老服务,有着天然的优势,既符合中国的传统养老文化,也适应我国养老保障发展水平(江燕娟,2014)。因此,在农村社区建设和发展中,充分发挥社区的综合服务功能,积极探索农村社区综合养老模式,是对我国农村居民养老体系的积极补充和完善。

3. 我国农村社区养老的现状与农转居社区的特殊性

虽然在新农村建设的不断推进下,中国农村面貌发生了翻天覆地的变化,农村社区也日益发展。但是,农村社区养老方面的服务资源、服务水平和支持政策明显欠缺,条件相对有限;同时,农村社区自身建设在制度体系、基础设施、公共服务供给等方面亦仍存在诸多问题,限制了农村社区养老的发展。

一方面,农村社区基础建设不足,在基础设施,尤其是养老设施建设上非常滞后,社区养老服务落后。虽然“十七大”报告已提出“城乡社区建设”的要求,“十八大”报告更是强调“推进城乡发展一体化”,但是从我国社区建设的发展历程看,自20世纪90年代初政府部门正式提出“社区建设”概念(崔乃夫,1991)以来,其发展主要集中在城市社区;农村社区的建设则迟滞多年,基本上要推到进入21世纪以后,2009年以来才进入全面推进时期(民政部基层政权和社区建设司,2011)。另一方面,农村老龄化和空巢化步伐明显快于城镇化和新农村建设的步伐。随着老龄化速度的加快,农村老年人口越多,老龄化率越来越高;同时,由于城乡人口流动开放、土地大量被征,农村的年轻劳动力大量外出务工,农村留下了越来越多的留守老人、妇女和儿童。这就导致农村家庭空巢化现象日益严重,

家庭结构日益碎片化,家庭传统的养老支持功能日趋减弱,农村老人独居的情况日渐增多,其养老问题也日益凸显。此外,农村社区养老制度建设也严重滞后。在土地养老、家庭养老功能不断弱化的情况下,养老保险成了很多农村老人的一大经济来源。然而,“广覆盖”的“新农保”保障水平较低,农村老人想要以农保维持基本生活是比较困难的,对那些独居且不能(完全)自理的老人就更为困难,更不用说过上“稳定的、体面的”老年生活。虽然近期中央决定对“新农保”和“城居保”进行合并,但并轨的落地、执行仍需要一个过程,而且还涉及与其他各项制度有效衔接的问题。

上述情况无疑是农村社区养老所普遍面临的制约因素,除此之外,我们还需要特别注意农转居社区面临的一些特殊问题。相对于在“一村一社”“一村多社”“多村一社”等基础上设立的农村社区^①,农转居社区具有一些特殊之处:一是农转居社区一般是在原有村集体土地流转的情况下新建而成的,因此,其居民一般多为被征地农民,他们失去了土地这一非常重要的传统养老资源。二是农转居社区建设过程中带来了原有农村家庭居住结构的变化,这给农村养老带来了新的问题^②。三是农转居社区的养老制度出现内部差异化。由于各地参加社保的准入规定有所不同,农转居社区的被征地农民同样面临市民化和“被上楼”,但他们的实际参保情况却可能受指标等因素的影响而出现分化^③。四是征地必然产生大量的农业转移人口,因此,农转居社区一方面积聚了大量的劳动力资源,另一方面也形成了转移就业压力。五是农转居社区面积相对较小,居住相对集中,而且一般都建设有“一站式”社区服务中心,为集中提供养老服务(包括日常照料和医疗保健)创造了更为便捷的条件;在社区层面,这也为社区联结和社区资源整合提供了可能。

从以上情况来看,农转居社区在养老方面既不同于其他类型农村社区的压力,如“土地养老”的丧失、“家庭养老”的削弱、养老需求的增多和照料难度的加大、保障水平的内部差异化等;又有比其他社区更为便捷的条件,如小规模集中居住、转移劳动力充裕、集中提供医疗等资源和养老服务的“一站式”社区服务中心等,这为我们从社区层面发展农村综合养老及积极探索其实现途径提供了可能。

三、农转居社区养老实践:以B村农民新居为例

B村是重庆市沙坪坝区曾家镇的一个农业村,位于曾家镇西北,距离沙坪坝区约27公里,面积4.5平方公里,下辖8个合作社、17个生产队,共有735户2253人;村庄经济主要依靠农业生产,部分依靠外出务工;2012年全村人均年纯收入为5900元。由于距区中心较近,交通便利,且紧邻重庆大学城,近年来,B村土地流转较快。2006年至今,全村共流转土地面积2540亩,分别租给G公司和R公司。G公司租地2300亩(含未利用地893.6亩),其中宅基地面积为259亩;R公司租地240亩(均为耕地)。G公司租用土地中有宅基地,给需拆迁村民建设新居,共修建288套农民安置房,截至2012年底已入驻151户383人。新居的150多户村民已经完全没有了土地,年轻人有一些在区里、镇上或大学城务工、做小生意,其余转居村民则处于待业状态,老人的经济来源主要依靠社保。原来老村散居的村民家里还有土地,村民经济一部分靠土地收入,一部分靠就近外出务工收入;地里平时多由家中妇女和老人管护,农忙时壮劳力回家帮忙。我们的调研主要集中在属于安置区的农民新居,同时也走访了未涉及征地也未搬迁的老村散居家户。

^① 目前,我国农村多在自然村或行政村基础上,主要以“一村一社”“一村多社”“多村一社”“集中建社”等建设模式,成立社会公共服务中心,在服务群众、管理社会事务、改善基础设施、治理村容村貌、维护稳定和谐局面等方面推出制度性创举,逐渐走向社区化管理。

^② 一是给代际分居带来可能,几代共居的家庭结构被打破,老人独居的情况明显增多,空巢比例陡升,这对家庭养老功能造成较大冲击;二是由于新居房屋分配的不同规则,一些独居老人不可避免地“被上楼”,这给他们的生活起居带来不便,特别是对那些身有残障的老人,日常生活和护理照料的难度被人为加大;三是新居的居住格局也影响到原有的邻里关系,老人邻里间的互相照应也受到不同程度的影响。

^③ 一些获得指标的人可以参加“城居保”,但其他没有指标的人就只能参加“新农保”。参保档次和保障水平在同一社区的同一群体中出现分化,这种内部不合理差距是农转居社区面临的新问题,它一方面会带来群体内部的不公平感,另一方面也实实在在地影响到农转居居民的实际社保水平。必须尽快找到制度衔接的有效方式,这一点非常重要。

1.B 村社区发展与养老资源概况

近年来,曾家镇不断推进征地拆迁工作,新农村建设获得飞速发展。B 村在服务群众、管理社会事务、维护稳定和谐局面等各方面的挑战下,各项工作逐渐走上农村社区化管理的道路。2006 年 B 村被确定为“重庆市新农村建设的示范村”和“沙坪坝区文明村”,2008 年创建了“重庆市文明村”“沙坪坝区民主法治村”,2009 年创建了“重庆市生态卫生示范村”“重庆市生态村”“重庆市民主法治村”“重庆市普法示范村”,2010 年创建了“重庆市安全保障‘十百千’示范村”。2010 年,B 村依照“一村一社”的建设模式,以现有建制村为基本单元设置了农村社区,同时建立了 B 村社会公共服务中心。

(1)土地资源。B 村全村共有耕地 3 836.55 亩,其中田地 3 069.24 亩,土地 767.31 亩;林地面积 3 886 亩,退耕还林地 1 194.21 亩。全村产业以农业生产为主,属于“曾家镇万亩现代都市农业示范园”的一部分,依托 G 和 R 两大农业龙头公司发展现代都市旅游观光农业;主要以蔬菜、水果种植为主,形成了一批以柑橘、翠冠梨以及琵琶等水果种植为主的专业合作社;经济林面积达 245 亩。在访谈中,我们大致了解到当地水果种植的收入情况,其对农村家庭而言非常可观^①。此外,涉及土地流转的农民每人得到 4.36 万元的土地补偿。

(2)社保资源。B 村居民参保的分化情况相对严重。由于 G 公司在租用 B 村土地之初,承诺会像大学城项目的被征地农户一样,将 B 村征地中涉及的相关农户转为非农户口并办理社保;同时由 G 公司负责建安置房(最初承诺有房产证,但至 2012 年底仍未下发)。但是,后来因为指标原因,只有三个合作社的农户办理了农转非,其余的转户问题没有得到解决;同时,仅给少数原来在集体企业或是私营企业有过工作经历并能开具相关证明的农民办理了社保,其他大部分农转非人员并没有社保的指标。因此,B 村未被征地的农民参保情况相对简单,他们只能参加“新农保”;但被征地农民的参保情况

就复杂了:土地流转后农转非并且获得社保办理资格的人员,在缴纳相应费用后办理了社保,符合领取条件的每月可以领取 500~900 元不等;土地流转后农转非但未获得社保办理资格,或者是有资格但不愿意缴纳社保费用的人员,则没有社保;而土地流转后却未能农转非的(占农民新居人口的 27.7%),只能办理“新农保”,即每月领取 80 元养老金(70 岁以上领取 90 元/月·人)。可见,B 村在被征地和未被征地村民之间、转居和未转居村民之间,甚至是农转居村民内部都出现了参保情况和保障水平的分化。

(3)公共服务资源。曾家镇利用新农村建设的配套资金,实现了村村通公路,在集中居住的农民新居铺建了天然气管网^②,并已安装自来水,相比以前散居之时,生活方便多了。在 B 村公共服务中心一层有一所卫生室,它是由曾家镇卫生院施行一体化管理、面向辖区内农村常住居民提供公益性医疗卫生服务和公共卫生服务的非营利性医疗卫生机构。卫生所有两名乡村医生,他们针对 B 村 60 岁以上老年人进行健康管理,为其建立健康档案并保持更新;每年为老年人提供 1 次健康管理服务,包括生活方式和健康状况评估、体格检查、辅助检查和健康指导;因为两名村医都是本村人,每天又有人轮流值守,他们也能提供上门看诊;在有需要和有条件的情况下,还可以按照家庭式医生服务要求对签约家庭开展家庭式医生服务。此外,公共服务中心还建有康复室和活动室,但据介绍和观察,村民较少使用,即使是那些有实际需求的老人也很少使用。B 村公共服务中心设有社会保障服务站,由曾家镇的社保所派工作人员提供社保相关的办理服务。

2.B 村农民新居居民养老情况

从保障主体上来看,B 村农民新居的老人在养老上有家庭养老、政府养老(养老保险)和市场养老等几种渠道;从主要养老方式来看,家庭养老依然是 B 村农民新居老人最主要的养老方式。但我们

^① 参见访谈资料:“我是镇上社保所派驻到村里的,在镇上领工资。我老公就是本村人,那边没有统征。家里承包了 45 亩果园,有蜜桃、枇杷、李子和翠冠梨,翠冠梨还注册了有机食品商标,也逐步形成了品牌效应,一年还能给周边村民提供 10 来个就业机会。现在果园有一些还是小树没挂果,这两年一年收入能上十来万吧”。受访人:L 大姐;访谈人:张文博;访谈时间:2012 年 12 月 26 日。

^② 但在未搬迁的散居农家,如距离农民新居 1 公里远近的欧家石堡社,天然气管道就只铺设到高速路边,却没有接进村里,对于这一点,散居农户比较苦恼。

同时看到:B村农民新居老龄化高于全村平均水平^①,由于居住结构和居住方式的变化,共居情况明显减少,老人独居的比例非常高^②。可见,独居已成为该新居老人居住的主要情况。因此,B村农民新居的老人的主要居住情况有老人独居无子女看护、老人独居有子女就近看护、老人独居请人看护以及老人和子女共居四种类型,相应的,各种居住情况下的家庭养老功能和表现也出现了较大的分化。以下将就我们进行深度访谈的一些老人的案例,分别对这种四类情况进行介绍。

(1)独居老人无子女看护。案例1中的老人是一位有眼疾的老奶奶,她和老伴两人住在40平方米的安置房中,两人每月各有90元的养老金,家里活儿主要是老伴李大爷在做。李大爷身体还不错,平时在安置房后的闲散地块种一些菜,养老金就买些米、面、油,也还够用,但老两口平日的吃食非常粗糙简单;家里的环境和卫生条件比较差,家里的摆设也非常简单,大家电就是一台15寸的台式电视机和一台没插电的电冰箱,这两样电器分别是他们搬新房时大女儿和三女婿买来给他们的。眼疾奶奶和李大爷的生活质量比较低,李大爷因为身体好,所以平时还能外出走动走动,和院里的邻居聊聊天;但老奶奶却因为看不见、走不远,每天只能摸到院里静静地坐着。

(2)独居老人有子女就近照抚。案例2中的清瘦爷爷是案例1中眼疾奶奶的老朋友,他和老伴住在邻栋楼的一层,他们的女儿和孙女就住在他们楼上。清瘦爷爷身体还比较好,因为老伴瘫痪在床,所以家里的活计还是他在做。不过,他的儿媳和孙女会经常下楼帮他料理一下家务,诸如日常的卫生、衣物清洁,还有为瘫痪在床的老人擦洗等,老人主要就是给自己和老伴儿做饭。因为有儿媳、孙女等家人的就近照料,清瘦爷爷家里比较干净整洁,而且各式电器和家具也比较齐备,家里也比较有人气,不像眼疾奶奶家中那样寒酸、清冷。

(3)独居老人请人照顾。案例3中的老人是一位有腿疾的丧偶奶奶,一人独居。她一个人住在眼

疾奶奶的楼上,因为参加了社保,每个月有800多元的养老金,所以就在同村人中请了一个中年妇女来照顾她的生活起居,包括一日三餐和每天早、中、晚扶她上下楼或小范围活动等;不过因为耳背,即使在楼下,她一天也不怎么说话,只是看着其他人说话或是玩乐。她的女儿住得很近,但并没有负责老人的生活起居,只是每天会过来陪老人坐一会。

(4)共居老人。案例4中的老人和子孙住在一起,家里有儿子、儿媳、孙子、孙媳和重孙。当初分安置房的时候,按他们家的人口可以争取两套房子,当时老奶奶的老伴还在世,两位老人坚持说一家人不能分开,所以就置换了一套大三居。刚住进来时,儿子、儿媳都在区里或镇上打工,孙子刚毕业,家务活主要是老奶奶、儿媳、孙媳三人一起做。不久老爷爷过世,老奶奶的身体和精神都受到很大影响。她跟家人住在一起,所以生活质量还可以,而且精神上也能得到慰藉,这一点在老伴过世后非常明显,特别是有了小重孙,老人自觉心情宽慰不少,感到生活还有新的希望。此外,孩子们在外面上班时常带回来各种消息,孙子也会告诉奶奶一些网上的资讯,老人自己感觉与外部世界和社会还不太脱节。

3.农转居社区养老存在的主要问题

透过B村的案例可以看到,目前中国农村社区,尤其是农转居社区养老主要存在以下三大问题:

(1)独居(空巢)老人自立养老的高风险性。城镇化带来土地流转的加速,被征地农民越来越多地脱离农业生产,农村青壮年越来越多地离开农村外出务工,农村社区空巢化现象不断加剧。这一点在农转居社区中体现尤为明显,特别是一些农村在农转居的过程中,由于拆迁安置、补偿等原因,人为造成家庭的再次小型化,老人独居情况越来越多。B村农民新居的独居老人大多在该农民新居有子女,但仅有一小部分与子女住在一栋楼中。这一方面与当时的拆迁安置政策有关系,只区分了户型面

^① B村60岁以上老年人口约占全村人口的23%,但农民新居60岁以上老年人口则升至30%。

^② 60岁以上老年人口独居的比例约占新居老年人口的50%;70岁以上老年人口独居比例约为58%;80岁以上高龄人口独居比例约为55.6%。根据B村新居居民登记表(357位)中居民与户主关系大致推算得出:60~69岁老人共58位,其中29位与子女共居(50%),7位单独成户独居(12.1%),22位与配偶独居(37.9%);70~79岁老人共31位,其中13位与子女共居(41.9%),10位单独成户独居(32.3%),8位与配偶独居(25.8%);80岁以上高龄老人共18位,其中8位与子女共居(44.4%),6位单独成户独居(33.3%),4位与配偶独居(22.2%)。登记表等相关资料由重庆城市管理职业学院田奇恒教授、重庆师范大学周绍宾副教授等人惠供。

积,未区分户型配套功能,致使一些家庭在选择安置房时老、中(青)两(三)代人分居;另一方面也与这些家庭两(三)代人之间的具体关系等有关。独居的增多,给就近照护带来不便,老人自己养老的风险加大,尤其是病残或失能(半失能)老人。

(2)农村养老保险多层次掺杂带来的不公平性。农转居社区还有一个明显问题就是被征地农民转非的问题,这方面主要表现在农转非参保上。以B村农民新居的老人情况来看,入住新居的家庭都是被征地家庭,一部分获得农转非指标,而另一部分却因为指标限制而未能农转非。他们同为一个村庄的农户,也同样都是在G公司租用土地过程中出现的脱地农户,但因农转非指标问题而出现了户口状况上的分化,进而影响到其参加或办理社会保障的类型,而农业户口享受的农保水平和非农户口享受的社保水平差距高达十数倍。在农转居社区内部出现了机会的不公和参保水平的不合理差距,不仅扩大了农村基层民众的不公平感,影响到他们的老年生活水平,而且是极易造成基层社会不和谐的因素。

(3)社区养老福利设施和服务辐射率低。虽然有“一站式”社区服务中心,但农村社区建设总体上相对滞后,各项服务设施配置并不完善,生活服务设施和社会福利设施的配置率均比较低(陈伟东等,2011),尤其从设施和服務的辐射率指标来看,可及性和利用率较差。这也是农村社区老年人需求无法得到有效释放的一个重要原因。

四、农转居社区综合养老理论与政策思考

1. 多元福利主义视角下的社区综合养老

福利多元主义理论(welfare pluralism),也称混合福利经济(the mixed economy of welfare),在西方社会政策领域中主要指福利的规则、筹资和提供由不同的部门共同负责、共同完成;它是继古典自由主义、凯恩斯—贝弗里奇范式之后,为解决西方福利国家的危机,于20世纪80年代兴起的一种研究范式;它主张社会福利提供主体的多元化,既不能完全依赖市场,也不能完全依赖国家,而是全社会的产物。

通过对B村农民新居老人的整体了解和4类

案例的深入分析,我们注意到,农村养老存在三个逻辑面向及其对应的三种养老模式。

一是社会的逻辑:家庭养老。我们常说“养老送终”,这个词在案例1的老人身上似乎只能体现为“独自终老”或者是“独自等待终老”,不太能感受到“老有所养”,更遑论“尽享天年”“天伦之乐”了。而在案例2和案例4中老人身上,我们则特别感受到家庭的重要性。可见,家庭作为社会的一个最基本单位,在农村仍然承担了主要的养老功能和能力。

二是行政的逻辑:政府养老。行政逻辑下,政府养老主要体现在社会保障上。B村农民新居都是被征地农民,从参保情况来看,养老保险和医疗保险基本做到了全覆盖;其中,养老保险又分两种参保形式和水平,已经农转居的个人或家庭加入社保,未转居农民或农户加入“新农保”。养老保险为农村老人提供了部分收入来源,一定程度上保障了他们的基本生活。

三是市场的逻辑:购买服务养老。市场的逻辑可以区分养老需求的层次性,在B村农民新居,体现市场逻辑的主要有两方面:一方面是社区老人的就业问题,一方面是社区老人的失能(半失能)照护问题。就业能部分地体现老人的经济能力和收入来源,G公司通过市场的方式购买服务,向有条件的老人提供服务费用,构成这部分老人养老的经济来源之一^①。在失能(半失能)老人的照护问题上,针对需求和支付能力的差异性,市场的逻辑体现出了较大的分化和调节。如案例3中的老人,即使其子女就住在附近,但她选择(无论出于情愿或是被迫)的是每月支付800元,请人来照顾她的生活起居。另外,据服务中心卫生室的一位医生介绍,他们也提供上门看病服务和付费家庭医生的服务。因此,老人的照护可以视需求和支付能力选择不同的服务类型,而这一差异性的满足则可以由市场的逻辑来实现并调节。

基于福利多元主义,我们可以引入多元主体参与社区养老服务提供:家庭在社会逻辑下践行抚养、赡养义务,同时提供社区居家养老、机构养老等购买服务所需资金;政府在行政逻辑下注入政策性和公益性的服务设施建设项目,如社区组织办公用房、警务室、社区保障室、卫生室、老人护理照料室(含日间照料、护理、康复等)、老年活动室、室内外

^① 在B村农民新居,G公司按照租地之初的承诺和企业的发展情况,可以为社区有劳动力的老人提供部分岗位,如社区卫生保洁工作和G公司苗木经营中的种植、养护工作等。

健身活动场所、图书室、社会援助设施等;个人或组织则在市场逻辑下提供针对多层次需求的具体服务内容和服务人员(包括专业和非专业),以实现从不同的逻辑面向对不同层次养老需求的交叉满足。

社区综合养老的综合性主要体现在以下两个层面:第一个是社区层面的综合,要充分发挥社区作为服务平台和粘合剂的作用,将居家自立养老和社区提供辅助养老服务进行有机结合,调动家庭和社区两重资源。第二个则是多元福利主体的综合,即从社会、行政和市场这三个逻辑面向出发,共同提供养老资源和服务。本文所提出的社区综合养老即在于发挥社区的综合性功能,实现在社区层面多元主体的服务整合:一方面体现在社区沟通信息、整合资源、提供服务平台的统筹功能上,另一方面体现在保障主体、筹资机制的多元化上。

社区不仅提供公共服务,亦可满足多层次需求的多元主体在社区层面购买多样化服务。这一点在土地养老、子女养老和家庭养老明显式微的情况下尤为重要。城镇化趋势下,要求农村社区积极发挥家人、子女、邻里、社区、政府和企业等多个主体的力量,尽快形成综合型的社会养老。而透过 B 村农民新居的案例,我们也可以看到:一方面,虽然家庭养老功能已经弱化,但家庭依然是该新居老人养老的一个重要支持,这说明了家庭在国人观念中的重要性,也反映出家庭之外的养老功能匮乏(比如社区)。另一方面,该新居已经出现了多元化和多层次的养老服务需求,如生活照料、护理复健需求等;且该社区也具备提供相应资源的条件,如医疗室、保健室、老年人活动室以及充裕的劳动力资源等,但是,该社区养老服务的设施、项目、内容、方式都相对简单,社区资源整合能力不足,而这些则是社区综合养老今后的发展空间。

2. 农转居社区综合养老的优势与意义

通过对 B 村农民新居养老模式及其存在问题的分析,我们可以看出:(1)家庭在农村社区依然是一个重要社会单位,依然承担着主要的养老功能和能力;(2)独居(空巢)老人,特别是其中的失能(半失能)老人的养老问题极为突出;(3)农村已出现了多元化和多层次的养老服务需求,但服务供给仍相对单一、水平较低;(4)农转居社区的社区公共服务存有潜在资源整合能力以满足多层次的养老服务需求,但社区养老服务的设施、项目、内容、方式都相对简单,资源整合能力发挥不足;(5)农转居社

区的多种养老保险掺杂,且有较大差距,有失公平。社区是一个基本的社会单元,是人居、交往的一个社会生活共同体,是一个非常重要的综合性基础机构和服务平台。面对农转居社区存在的这些养老难题,抓住“社区”这一关键性因素可以提供有效的解决路径。

从 B 村农民新居的情况来看,在养老意愿上,空巢(独居)甚至是两代老人家庭的老人,依然倾向于居家养老;但在现实养老中,他们的生活照料存在很大的问题,尤其是那些失能(半失能)的老人。这时,社区所能提供的支持居家养老的社区照顾、社会化养老服务体系的作用就尤为突出。而农村社区相比城市社区,有其特殊性:社区多以村为基础(包括基层管理单位——村委会以及村集体经济),基本上还是一个熟人社会,即使是新建的农转居社区也保留有原村的关系和情感纽带。在农村社区发展社区综合养老,建设支持居家养老的社区综合养老服务体系,有着传统文化的先天优势,也有熟人社会的现实优势。因此,发展农村社区综合养老既是必要的,也是可能的,且对于农村社区建设、民生事业发展、社会和谐稳定有着积极意义。因此,应重点完善家庭支持福利政策和社区统筹支持福利政策,从整合多重资源、发挥多元力量的角度积极发展农转居社区综合养老。

3. 建设农转居社区综合服务体系

农村社区建设工作开展以来,各地把建立农村社区公共服务设施作为重点项目,先后建成一大批社区服务中心、社区养老机构、社区图书室、警卫室等,为提供社会服务活动创造了必要条件。B 村 2010 年在建制村基础上设置农村社区,同时建立了社会公共服务中心,设有社会保障服务站、社区卫生室、康复室、活动室、图书室、社工基地等。但是,从社区公共服务设施的细类及其主要建设指标、现实服务效果来看,农村社区的公共服务体系尚未成熟,在社区层面提供综合性服务的能力还远未得到有效激发和释放。

社区公共服务设施主要包括生活服务设施、社会管理设施及社会福利设施等三类。而 B 村社区公共服务中心的设施主要集中在社会管理设施和福利设施上,恰恰缺乏与老人生活紧密相关的生活服务设施上。对于空巢、独居或失能、半失能老人而言,生活照料是其老年生活中最大的问题,但农村社区目前尚未关注老年人的这一最为基本的需

求。城市社区的综合服务设施建设中,已普遍覆盖了老年餐桌(包括送餐上门)、日间照料中心、活动中心、托老所、互助式养老服务中心等,但农村社区在养老服务设施建设尚远不能及,且各类养老服务设施之间的衔接、利用也存在问题。如B村社区公共服务中心的康复室是每天免费开放的,但需要复健的老人往往因无人协助,无法前去使用复健仪器,康复室形同虚设,造成资源浪费。

当然,从积极的方面来看,农转居社区建设综合养老服务体系的基础和条件是有的。首先,农村社区多为熟人社会,有着长期邻里关系和互助义务的传统基础;其次,农村社区特别是农转居社区有着充足的闲散未充分就业的女性,完全可以满足社区养老服务所需人力资源;最后,农村社区老人的生活服务是一个低成本、高收效、“小站点灵活解决大问题”的服务类别^①。因此,农村社区综合养老应首先强化社区综合服务体系建设,通过生活服务、福利服务设施的配建并逐步提档升级,增强社区综合养老服务的功能。

4. 完善农转居社区居家养老服务

在建设和完善社区综合服务体系的同时,也需要同时发展社区居家养老服务。社区在服务提供中不仅起着媒介的作用,还有着粘合剂的作用,它在国家和市场的逻辑外发挥了社会的力量,联结了社区和家庭两个载体和两重资源。从B村农民新居的养老意愿和养老实践来看,家庭是一个非常重要的养老功能单位,但家庭对养老需求的满足情况和现实效果却已经非常有限,特别是对于农改居社区大量的独居老人而言,家庭养老实质上变成了自立养老,他们的生活状态大多停留在生存维系层面的较低保障上。从现实养老需求来看,老人有着生活照料、家政服务、健康管理、医疗保健、康复护理、辅具配建、无障碍改造、紧急呼叫、安全援助、精神慰藉等多元化和多层次的居家服务需求,但这些需求难以得到满足;而从综合养老服务的供给来看,农村社区具备发展社会综合公共服务的基础和条件,存在整合资源的潜力。因此,农村社区的养老问题可以以社区为依托,通过社区整合资源支持居家养老服务来寻求解决,其中一个重要方面便是发展农村社区居家养老服务。

以社区为依托、支持居家养老服务的社区居家养老,既符合目前中国大部分地区的实际养老需求,也符合中国未来的养老方向,同时是对既有资源的较好配置与利用。社区居家养老服务意在调动家庭和社区两重资源,结合居家养老和社会机构养老双方的优点。目前,我国大部分城市已经建立了以社区居家养老为核心的养老服务体系;农村社区有发展社区居家养老服务的良好基础,也有现实需要,但囿于农村社区基础设施建设和综合服务水平,农村社区养老服务体系尚不完善,还不能满足社区成员的多元需要,服务设施的辐射率、可及性、利用率偏低。也正是因为农村社区居家养老服务的能力不足,致使老人只能采取较低水平的家庭或自立养老,无法获得社区的养老资源和服务,也不能更充分地释放养老需求。虽然农村社会结构已经发生了巨大变化,但家庭支持、邻里互助在农村养老中实际上仍然发挥着积极的作用,家庭乃至整个社区对老人的基本生活保障和精神健康都至关重要。这一点也正是发展以社区为依托的家庭养老的积极意义之所在。同时,随着社区综合养老服务体系逐步完善,农村老人家庭自立养老将能在社区内便捷地获得更多的居家养老社区辅助服务,家庭自立养老也将实现向社区居家养老的过渡。

5. 建立以生存、生活公平为底线的一体化的社保体系

在景天魁(2009)等学者提出的“底线公平”中,养老问题虽然不是硬性要素,但养老问题中有涉及“底线公平”的基础部分。影响老人生活水平和质量的有经济能力、子女照护、身体健康、心理健康等众多因素,其中经济能力对一个老人家庭尤其是独居老人家庭的影响是很重要的。在B村的众多老人中,有的人一个月只能领取80~90元的养老金,有的人却可以领到800~900元的养老金,这种不合理的内部差异主要是由于制度因素导致同样的农户身份却有不同市民化状态和结果,这就是在养老问题上的“底线不公”。因此,政府应尽快推进并落实对分散的养老制度的并轨统筹,有效衔接各项制度,在农民市民化、城乡社会保障体系等方面切实保证制度的全覆盖和公平性。

^① 以助餐为例,社区综合服务站可以根据需要助餐老人的情况,灵活采取发放助餐券进行补贴、设立老年餐桌集中用餐、送餐上门、“一对一”或“一对多”购买助餐服务等多种形式,实际解决社区老人的吃饭问题。

参考文献:

陈伟东,张大维.2011.社区公共服务设施分类及其配置:城乡比较[M]//民政部基层政权与社区建设司.中国农村社区发展报告·2009.西安:西北大学出版社.
江燕娟.2014.论社区养老服务资源的整合[J].社会福利(理论版)(3):21-25.
景天魁.2009.底线公平:和谐社会的基础[M].北京:北京师

范大学出版社.

彭华民,黄叶青.福利多元主义概念解析[C/OL]//学术年会优秀论文集. <http://www.doc88.com/p-1394776338048.html>.

吴晓林,万国威.2009.新中国成立以来五保供养的政策与实践:演进历程与现实效度[J].西北人口(5):51-55.

于淑波.2006.农村三大社会保障制度探析[J].中共中央党校学报(6):51-56.

Exploration on Theory and Practice in Comprehensive Endowment Insurance in the Community of the Urban Residents Transferred from Peasants

—Survey and Reflection on a Case of a New Rural Community of B Village in Shapingba District of Chongqing

ZHANG Wen-bo

(Sociology Institute, Chinese Academy of Social Science, Beijing 100732, China)

Abstract: The family as a security unit and the land as the security resource have been weakening in the perspective of the security function for endowment insurance while the security level of “new-style rural social security” is relatively low. Therefore, the three basic models such as “family endowment insurance”, “land endowment insurance” and “social security endowment insurance” in Chinese rural endowment insurance have not satisfied the demand of multi-pension of rural residents. Village reconstruction and new-style urbanization push forward the formation and development of rural communities, especially the community of the urban residents transferred from the peasants, and provide the basis and condition for the exploration and development of comprehensive endowment insurance model for rural communities. On the one hand, the role of the communities as service platform and adhesive should be sufficiently played, and the resources of family and community should be relocated and integrated. On the other hand, the diversification of security main body and financing mechanism should be implemented. Currently, the welfare policy supported by the families and overall supported by the communities should be emphatically perfected, comprehensive service and home-based endowment insurance in the communities of the urban residents transferred from the peasants should be constructed and perfected, and the integrated social security regarding the survival and livelihood fairness as bottom line should be set up.

Key words: community of the urban residents transferred from the peasants; comprehensive endowment insurance in a community; welfare pluralism; family endowment insurance; land endowment insurance; social security endowment insurance; home-based endowment insurance; pension resources; old-people-care service

CLC number: F840.612; F063.4

Document code: A

Article ID: 1674-8131(2014)06-0033-10

(编辑:夏冬,段文娟)