

# 元治理视域下农村养老服务体制构建

李 然

宁波蓝城中和建设管理有限公司 浙江 宁波 315000

**摘要：**随着时代的发展，人口老龄化已经成为一个全球性问题。中国是世界上老年人口最多的国家之一，如何应对老龄化已成为我国政府和人民关注的热点问题。然而，养老难，最难的是农村。由于农村留守老人多、交通不便、居住分散且点多面广、公共服务不足，这就导致农村养老面临着空巢化等诸多挑战。因此，探索建立一种适合于广大农村地区的居家养老服务模式具有十分重要的现实意义。文章以多元治理为角度探索农村智慧养老模式的构建与发展，以期能够促进农村养老事业发展。

**关键词：**多元治理；农村；智慧养老；模式探索

## 引言

较国外而言，中国学者就农村养老问题的探索目前主要集中在以下几个方面。第一，对当前空心化背景下农村养老的特点、问题、困境及解决措施加以论述。通过分析空心化对当前农村养老的影响、农村现有养老模式及存在的困境，指出完善农村养老的路径；对当前农村空心化进行总结的基础上，从软、硬环境两个方面剖析了当前农村空心化引发的问题，并以城乡一体化为视角提出相关对策与建议，研究内容渐趋完善。第二，以中国农村养老保障模式的改革发展方向作为研究点。在对农村互助养老模式优势进行研究的基础上，指出该模式在发展过程中存在的思想观念、资金来源构成方面的问题，并提出协同政府、社会及家庭等多方主体参与的促进农村养老事业发展的建议；通过调查分析获取数据对农村空心化背景下老年人的机构养老意愿以及影响因素进行了分析，并依据分析结果从稀释孝道观念、加快经济发展等方面提出对策建议。

## 1 元治理理论

1999年，鲍勃·杰索普在《治理的兴起及其失败的风险：以经济发展为例的论述》一文中对“元治理”的内涵及特征进行了系统地阐述和分析，奠定了元治理理论研究的基石。从政治性意向看，元治理理论力求提出一种治理范式或治理机制，有机组合社会、市场与政府多元治理主体的治理模式，使不同治理模式之间形成治理共振的局面，从而有效化解三方共治的治理冲突。从行政性意向看，元治理理论强调在治理过程中，若想提高治理的有效性，应存在一个元治理者充当“中心统治者”，从而组织、协调、指挥和控制治理。根据鲍勃·杰索普的观点，在公共治理领域，该元治理者应当由政府来充当，但政府“中心统治者”地位的回归，并

非是“国家中心主义”的回归，而是其治理责任的强化与主体作用的提高，更类似于“同辈中的长者”。由此可知，元治理意指在广义公共事务治理领域，让政府充当治理的元治理者去消除科层治理、网络治理、市场治理三种治理模式之间的冲突壁垒，进而有机“组合关联”三种治理主体关系或维持好三种治理模式“开合”关系，最终实现一种“长期性、稳定性和准确性”的元治理模式。

## 2 元治理视域下农村养老服务体制构建

### 2.1 农村养老模式架构简单，创新不足

我国贫富差距相对较大，加之社会资源配置不尽合理，从而使各地区经济发展水平存在差异，同时造成城乡发展水平表现出较大差异性。由于受到传统观念和经济发展水平等因素影响，我国经济发达地区养老模式以传统家庭养老模式为主，不同养老模式混杂并存，以此来满足不同经济条件老人的要求。中国的养老模式总体表现为传统养老模式和混合养老模式。农村区域内养老机构以公益性组织为主，基本由政府部门支持兴办养老院，基础设施保障不健全，仅能解决老人温饱。由于政府部门给予的扶持资金相对有限，也限制了养老院服务质量的提升，不能适应社会发展。

### 2.2 农村基层党组织核心作用不显著

在农村养老服务治理领域，基础党组织的主要功能是政治维度领导，地方政府是行政决策执行者。随着“服务型组织”概念的提出，在政府组织逐渐改革发展为服务型政府并让渡其“治理中心”的核心地位后，我国基层党组织也掀起了服务型党组织建设的改革浪潮，加入到基层社会治理领域，但服务型党组织未从元治理维度设定治理目标与任务，制约了其领导核心功能的实现。一方面农村基层党员干部思想固化。据走访实证调

研,农村党员干部年龄分布在51~65岁区间的占比高达67.43%,党员队伍中老龄化现象严重。这些党员干部,在农村养老公共服务供给上仍保留“政府一元论”的行政化思维,不能从合作共治、韧性协同等新型治理维度出发创新公共服务的领导供给机制,调动社会多元资源,直接阻碍了农村公共服务质量与基层党组织核心领导地位的提高。另一方面农村零散化的党组织体系不适应其元领导功能发挥。我国农村社会治理从一元治理到多元共治的变革,在一定程度上脱离了传统行政集权的牵制,但同时又陷入了零散化治理陷阱。在农村养老服务治理过程中,纵向维度和横向维度都存在多元治理主体,使基层党组织的领导整合功能难以践行,加强零碎治理定势,直接影响其元领导作用的发挥。

### 3 体制构建措施

#### 3.1 服务运营平台

服务运营平台是指运营平台为老年人提供的各种服务活动以及与之相关的管理和控制的软件系统的总称。一方面,服务运营平台将各类功能集成于一体,为老年人提供全面、便捷且高效的服务,包括最基本的医疗服务以及生活照料等一系列服务。智慧养老模式可以通过服务运营平台搭建老年人与医疗机构、服务单位之间的有机联系。比如当老年人有医疗需求时,可以通过数据反馈给服务运营平台,再由服务运营平台实时联系乡镇或者其他的医疗机构进行诊治,从而有效提升了对老年人的医疗服务质量和水平;而在日常活动中出现身体不适时,也可利用该服务平台向服务机构发出求助信号,使其能够第一时间得到救治或护理。另一方面,当老年人出现一些生活需求时,比如需要电器维修或者饮食等方面的指导时,可直接将服务运营平台发送给服务供应企业或者社区。这样既方便了老年群体又能提高他们的日常生活质量,最终达到为农村老人提供健康、便捷、优质的公共服务的目的。

#### 3.2 明确地方政府责任,建立治理制度框架

农村养老服务治理主要涉及地方市政府及相关的其他职能部门,如民政局和住建局等,合理定位地方政府的职能,明确各部门责任具有举足轻重的作用。根据杰索普的元治理理论,在农村养老服务供给中,地方政府的功能在于:以其核心治理中心权威,强化养老治理领域责任、平衡多元市场主体利益、完善养老服务产品供给机制等。其作用的界定,奠定了政府作为养老治理领域的元治理者“长者”的身份,而不是“统治者”的身份。地方政府在其“行政性行动者”的具体任务上具体包括:第一,重塑地方政府养老治理权责。强化地方省

或市级政府在养老领域宏观调控的职能,重新界定职能部门纵向与横向的双向权责关系,强化地方政府的政策执行、督查监管等职能,从而合理确定养老服务的政策执行目标及政策供给模式。第二,构建常态化、动态化养老监管习惯。根据元治理理论,政府在养老服务治理的合作网络中处于主体地位,对市场供给的多元养老模式或机构的运行应承担监管作用,即完善养老监管的体制机制,对背离公平正义价值取向的主体予以引导,对党中央政策的执行情况进行详实反馈,突出政策不足及问题,发挥其协调各方的主体引导作用。

#### 3.3 发挥家庭在农村养老服务供给中的基础性作用

受传统观念的影响,中国偏重家庭养老,“养儿防老”“父母在,不远游”“百善孝为先”等都是孝道伦理在人们日常生活中的反映。家庭养老是一种环环相扣的反馈模式,即为“在家养老”和“子女养老”的结合。在经济供养上,家庭养老是以家庭为载体,自然实现保障功能,自然完成保障过程。家庭养老的关键是子女,子女养老服务意识很大程度决定了老年人的生活质量。我国宪法也明确规定“成年子女有赡养扶助父母的义务”,这是对家庭养老模式的法律解说。因此,要进一步强化尊老敬老道德建设,提倡亲情互助,营造温馨和谐的家庭氛围,发挥家庭养老的基础作用;广泛宣传敬老、养老、爱老、孝老传统美德,加大对孝亲敬老等先进典型的宣传和表彰力度,营造尊老敬老良好社会氛围;努力建设老年温馨家庭,提高老年人居家养老的幸福指数。

#### 3.4 多维支持培育志愿组织发展

囿于文化及经济因素的影响,志愿组织在农村养老服务递送过程中面临资金不足、独立性差、制度不健全、管理不规范以及专业化和职业化水平低等困境。社会组织参与养老服务处于被动状态,亟需政府从政策、资金、文化、制度等层面构建农村参与社会服务组织的支持系统。首先,进行顶层制度设计。政府应当首先制定相关政策法规进而实现志愿组织参与农村养老服务供给的标准化、合法化、规范化,在税收减免、金融支持、税收优惠等方面给予相应的政策支持,鼓励引导志愿组织的发展。其次,进行社会文化道德宣传,弘扬养老、敬老、孝老传统文化体系,激发养老文化氛围,鼓励内生性养老志愿组织的发展。再次,前期发挥政府的支持引导功能,培育和支持志愿组织的发展,采取合同外包、政府购买等举措为社会组织参与养老服务发展提供政策支持。

#### 3.5 政府应强化顶层制度建设

智慧养老模式的构建是一项复杂而系统的工程，必须有完善的顶层制度设计作为支撑。第一，在模式建设前，政府应建立包括标准制定，评估机制，准入机制和监督机制在内的一整套清晰的法律法规。为了保证能够提供专业化和可持续智慧养老平台，可以利用招标这一市场化手段触发竞争机制，与此同时，建立统一标准体系和规范化标准体系，和所提供界面。第二，政府应加大互联网企业政策扶持力度，开发智慧养老模式，特别是农村地区需要耗费大量人力物力，初期投资成本较高，且回报周期长、回报风险较大的特点，且企业趋利性会制约其向养老服务业进军，所以政府有必要加大对进入养老服务业互联网企业政策、资金等方面支持。第三，做好人资资源管理。主要内容是通过各种途径培养专业的管理人才；建立完善的养老服务人员招聘与考核体系；建立有效的激励机制吸引高素质专业人才参与到智慧养老服务行业中来；提高老年照护水平，以满足老年人个性化需求，促进我国智慧养老行业更好更快地发展。

#### 结语

综上所述，多元治理背景下农村智慧养老模式具有广阔的应用前景，可以解决当前我国老龄化问题严峻的

现实困境；同时它能够推动养老服务产业转型升级，促进社会经济可持续发展。但是由于农村地区的客观条件制约，还存在一些不足和缺陷，如人才匮乏、基础设施不健全、信息流通不畅等。因此，需要积极借鉴国内外先进经验，结合我国实际情况，制定适合本区域的政策措施，进一步发挥出智慧养老模式在解决老年人口养老问题方面的作用。

#### 参考文献

- [1]黄墨殊,白羽,杨欣怡,等.智能科技背景下智慧养老模式探索[J].中阿科技论坛(中英文),2021(11):39-42.
- [2]刘蕾,汪静.“互联网+”背景下智慧养老模式的构建[J].区域治理,2022(33):268-271.
- [3]郑心情,黄骞,胡智临.在农村居家养老模式中推广智慧养老[J].福建建筑,2020(8):14-17.
- [3]吴金群,巢飞.行政区划治理何以可能——治理嵌入行政区划调整的意涵、条件及其限度[J].治理研究,2021.37(05).
- [4]方晓春.基层党建从治理向元治理的功能提升及其机制协调[J].中共南京市委党校学报,2022(01).