

论老龄社会支持体系中的多元共治^{*}

何文炯 王中汉

[摘要]随着我国人口老龄化程度提高和人们对老龄化理解的深入,学界普遍认为应当建立健全适应老龄化趋势的社会支持体系。多元共治是老龄社会支持体系中的重要原则,也是建立安全、和谐、可持续老龄社会的必然选择。无论是基于公共治理理论,还是基于社会政策理论,老龄社会支持体系均应多元共治,即多元主体在共同参与的基础上,通过一定的合作机制提供社会支持服务或物品,以提升社会支持体系的整体效能。由此出发,当前的重点是要明确社会各主体的职责定位,优化制度安排和政策设计,建立各主体间的合作机制,使各主体逐步走向相互平等、有机耦合的合作状态。

[关键词]老龄社会 社会支持体系 多元共治

〔中图分类号〕C913.6 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1000-7326(2021)08-0073-08

一、引言

我国已经进入老龄社会并将长期处于老龄社会。2020年第七次全国人口普查结果显示,我国60岁及以上和65岁及以上人口数量分别为2.64亿和1.91亿,分别占总人口的18.7%和13.5%。根据翟振武等(2017)的人口预测结果,在21世纪中叶前我国60岁及以上老年人口规模将以较快的速度持续攀升,最终将在2053年达到4.82亿的峰值,老年人口比率超过35%。^①与人口老龄化相伴出现的人口现象还包括少儿人口比率和劳动年龄人口比率持续下降、人口抚养比持续上升、生育水平低迷和人口总量出现负增长等。老龄社会将给我国的经济社会发展带来深远影响,除了人口红利缩减外,我国还将在社会保障、人口健康、收入分配上面临严峻挑战。^②同时,老龄社会中的一些新问题也亟待解决,如社会保障制度的代际均衡问题、^③城市老年人的数字鸿沟问题、^④农村老年人的自杀问题、^⑤年轻人的抚育压力问题^⑥等。在此背景下,完善老龄社会的社会支持体系^⑦迫在眉睫。

构建老龄社会支持体系的目的是向老龄社会转变过程中受到影响的社会群体提供有效的社会支持,

^{*} 本文系国家自然科学基金重大项目“代际均衡与多元共治——老龄社会的社会支持体系研究”(71490733)的阶段成果。

作者简介 何文炯,浙江大学公共管理学院教授;王中汉,浙江大学公共管理学院博士生(浙江杭州,310058)。

① 翟振武、陈佳鞠、李龙:《2015~2100年中国人口与老龄化变动趋势》,《人口研究》2017年第4期。

② 原新、金牛:《“危”“机”与应对:中国人口负增长时代的老龄社会》,《中共福建省委党校(福建行政学院)学报》2020年第1期。

③ 何文炯:《论社会保障制度的代际均衡》,《社会保障评论》2021年第1期。

④ 黄立鹤、王鹏:《老年人数字鸿沟问题亟待解决》,《社会科学报》2021年1月14日第3版。

⑤ 刘燕舞:《农村家庭养老之殇——农村老年人自杀的视角》,《武汉大学学报(人文科学版)》2016年第4期。

⑥ 何文炯、王中汉:《加快建立普惠型儿童津贴制度》,《中国人口报》2021年4月8日第3版。

⑦ 为了表达简洁,下文将“老龄社会的社会支持体系”简化为“老龄社会支持体系”。

建立一个能够适应人口老龄化的安全、和谐、可持续运行的社会。为适应当前和未来老龄社会的新变化,满足老龄社会中各类人群的支持需求,很多学者指出应通过多元共治来完善我国的老龄社会支持体系。^{①②}伴随着多元主体参与到社会支持体系之中,这一提议取得了积极的成效。多元共治有效提高了政府之外各主体的积极性,使社会支持体系的效率大为增加,但现行社会支持体系仍存在着一些问题。一方面,在若干重要领域,社会支持供给仍然由一个主体所主导,尚未形成多元共治的局面。例如,在老年收入保障体系中,基本养老保险“一险独大”。虽然早已有学者提出建立由政府举办的基本养老保险计划、用人单位举办的职业年金和个人参加的商业养老保险共同组成的多层次养老金体系,^③但直到目前为止,作为补充性养老金的职业年金和商业养老保险发展缓慢,多层次养老金体系远未形成。类似地,在医疗保障体系中,也是基本医疗保险“一险独大”,互助合作性医疗保险、商业性医疗保险和慈善医疗救助发展缓慢,多层次医疗保障体系还没有形成。例如,由于老年人并非互联网服务的主要消费人群,因此当前的数字服务和产品缺乏适老化设计,老年人的数字服务需求长期得不到满足。另一方面,在某些领域,虽然社会支持已经有多个主体参与,但各主体之间尚未形成良好的合作机制。例如,虽然市场主体早已被允许进入机构养老服务业,但政府对民办养老机构的补贴效率不高,养老资源配置既不公平也不合理。^④政府对公办养老机构“高补贴—低价格”的政策使公办养老机构挤占了民办养老机构的市場,各主体之间常常出现相互干扰、碰撞和摩擦的局面。

构建老龄社会的社会支持体系,多元共治是十分重要的原则,但学界对此缺乏系统而深入的研究,各级政策制定者对多元共治的认识不充分、理解不一致,导致社会支持体系建设过程中出现了种种偏误,影响着全社会的资源配置和整个社会支持体系的运行效率。因此,本文将对老龄社会支持体系中多元共治的若干关键性问题进行讨论,包括多元共治的必要性、理论意涵和实现路径等,期待学界对此有更深入的研究和更深刻的理解,进而促进我国老龄社会的社会支持体系建设。

二、多元共治是建立安全、和谐、可持续老龄社会的必然选择

建立一个安全、和谐、可持续的老龄社会,需要全体社会成员共同努力。多元共治成为老龄社会支持体系的重要原则,是因为其在社会认知、政策逻辑、治理战略层面扮演着重要角色。

(一) 推动社会认知走出“老龄问题论”误区

多元共治可以有效纠正当前公共政策体系对于老龄社会认知的若干偏误,推动社会认知走出“老龄问题论”误区。近些年来,随着学界对老龄化理解的逐渐深入,很多研究者呼吁对老龄社会的认知应走出“老龄问题论”的误区,正如胡湛和彭希哲(2018)所言,“从本质上讲,老龄化没有好坏之分,所谓的‘问题’或‘挑战’……更多源于变化了的人口年龄结构与现行社会经济架构之间的不匹配所产生的矛盾”。^⑤同时,在全面二孩政策之后的一系列人口学研究表明,寄希望于对人口本身进行的政策调整无助于短期内缓解人口老龄化。^⑥王金营和戈艳霞(2016)的研究结论证明,与未进行生育政策调整的情形相比,全面二孩政策实施后,老年人口规模并无明显变化,且由于存在时滞性,生育政策调整对缓解人口老龄化的积极影响主要体现在2080年之后。^⑦但令人遗憾的是,大多数公共政策的思路仍未摆脱传统“防止老龄化”或“延缓老龄化”逻辑的桎梏,仍寄希望于单一系统、单一政策和单一主体的改变来“解决老龄化问题”,其认知误区主要体现为以下三点。第一,大多数与老龄社会相关的公共政策

① 何文炯:《老有所养:更加平衡、更加充分》,《国家行政学院学报》2017年第6期。

② 席恒:《养老服务的逻辑、实现方式与治理路径》,《社会保障评论》2020年第1期。

③ 何文炯:《改革开放以来中国社会保险之发展》,《保险研究》2018年第12期。

④ 何文炯、杨翠迎、刘晓婷:《优化配置 加快发展——浙江省机构养老资源配置状况调查分析》,《当代社科视野》2008年第1期。

⑤ 胡湛、彭希哲:《应对中国人口老龄化的治理选择》,《中国社会科学》2018年第12期。

⑥ 翟振武、刘雯莉:《人口老龄化:现状、趋势与应对》,《河南教育学院学报(哲学社会科学版)》2019年第6期。

⑦ 王金营、戈艳霞:《全面二孩政策实施下的中国人口发展态势》,《人口研究》2016年第6期。

仍立足于人口系统本身，即“就人口来谈人口”，实际上没有重视老龄社会之中人口系统与其他社会子系统之间的互动关系，也未能意识到与人口老龄化同步发生的社会形态转变；第二，当前的公共政策体系仍希望能通过某一项或某几项“大政方针”来一举解决随老龄社会而来的各种问题，这种观点实际上忽视了老龄社会中需求的复杂性和多样性；第三，公共政策体系仍将国家或政府置于老龄社会治理的核心地位，但越来越多的老龄政策在制定和执行中出现的问题表明，国家力量在治理老龄社会时是不足的，在某些领域未必处于中心地位。多元共治的老龄社会支持体系倡导通过跨系统和跨部门的方式适应老龄社会形态转变，主张改变以政府为中心的治理格局，这一号召可以倒逼当前的公共政策体系走出过往以“单一系统、单一政策、单一主体”应对人口老龄化的认知误区，进而为老龄社会时代的公共政策体系转型奠定基础。

（二）修正公共政策的工具理性逻辑

当前工具理性特征的公共政策已经越来越不适应于老龄社会的现实情况，而多元共治可以修正政策的行动逻辑，促使其从工具理性逻辑转变为价值理性逻辑。韦伯在其巨著《经济与社会》（第1卷）中将社会行动的理性取向分为工具理性和价值理性，他认为工具理性是完全理性地考虑并权衡目的、手段和附带后果，而价值理性则强调对行动的终极价值有清晰自觉的意识，并且愿意为了实现这些价值而完成无条件的要求，二者的行动逻辑具有鲜明的区别。^①当前的公共政策具有明显的工具理性特征，这种特征体现为公共政策往往为老龄化水平设置了某种预期，一旦人口变动超出预期，则通过各种途径权衡利弊，分析老龄化的诸多后果，并希望采取某些手段和策略加以彻底解决。

在老龄社会到来的当下，这种工具理性特征的公共政策越来越不适应于老龄社会的现实情况。其一，现阶段人们很难明确地认知人口老龄化的未来变动情况。事实上，被广泛使用的各种人口预测方法，一旦超过了50年、20年甚至10年的较长时序之后就会失效，导致当前被认为是“理性”的目标很有可能从不远的将来看，就是错误或狭隘的。第二，老龄社会转变并不是人类发展史上一次偶发的、单一的社会变化，而是一场系统性的、持久性的长期过程，它不但是人类历史最重大的社会转变——人口转变的重要组成部分，而且是当前和未来的一种社会形态长期变化趋势。老龄社会转变中问题和矛盾的复杂性，决定了公共政策制定者们很难形成某种确定性的目标，以工具理性为行动逻辑的公共政策难免陷入“头痛医头、脚痛医脚”的困境。因此，当前的公共政策亟待从工具理性向价值理性转变，^②形成适应老龄社会的政策价值理念，而多元共治可以让社会中各个主体都能意识到构建老龄社会支持体系的重要性，从而自觉地产生行动，形成公民自发性的行为动机和治理秩序，进而将老龄社会时代的政策价值理念深入人心。

（三）顺应“整体性治理”的战略取向

在老龄社会的治理模式从“碎片化治理”向“整体性治理”转型的过程中，多元共治可以有效地顺应整体性治理的战略取向。很多学者都指出当前由政府部门主导形成的各种老龄公共政策呈现“碎片化”的特征和趋势，^③由于不同政府部门职能责任的侧重点不同，老龄政策往往呈现分散、分片、多点管理的状态，^④因此，胡湛和彭希哲（2018）呼吁借鉴“‘整体性治理’的战略视角来调节乃至重构目前我们为了解决老龄问题而实施和运作的公共政策和公共管理体系”。^⑤整体性治理理论由邓立维和佩里等人提出，针对20世纪80年代至90年代政府改革所引发的“碎片化”治理状况，倡导宏观结构重建、组织重组、

① [德] 马克斯·韦伯：《韦伯作品集：经济与社会》第1卷，阎克文译，上海：上海人民出版社，2019年，第144-147页。

② 郑功成：《面向2035年的中国特色社会保障体系建设——基于目标导向的理论思考与政策建议》，《社会保障评论》2021年第1期。

③ 郑秉文：《中国社会保障制度60年：成就与教训》，《中国人口科学》2009年第5期。

④ 任际、宋东明：《老龄化治理理念与多元共治方略》，《人民论坛·学术前沿》2019年第5期。

⑤ 胡湛、彭希哲：《应对中国人口老龄化的治理选择》，《中国社会科学》2018年第12期。

过程重新评价以及信息系统变革。^①希克斯总结了整体性治理的三种维度：第一，实现治理层级之间的整合，如全球与国家的整合、中央与地方政府的整合等；第二，达成公共行政的整合，如行政系统内各部门及功能性机关之间的整合；第三，实现公私部门之间的整合。^②整体性治理的核心特征是协调、整合和信任，这意味着实现老龄社会的整体性治理需要协调不同的社会部门，整合全社会各个子系统的资源，并促进部门间、系统间的有效参与、沟通和协作，而多元共治恰好可以满足整体性治理的这一关键前置环节。在老龄社会支持体系之中，无论是对老年人的多方面支持，还是对中青幼群体进行扶持，都需要政府、市场、社会、家庭等不同部门的参与。唯有让老龄社会支持体系突破某一政府部门和某一单独系统的局限，才可以将整体性治理的“权限”打开，发挥公共政策的规模效应和数字技术的变革力量。因此，多元共治是整体性治理的应有之义。

三、多元共治的理论意涵

“多元共治”意指“多个主体共同参与治理”，其落脚点在于“治理”。“治理”概念是伴随着西方治理理论在我国广泛传播而被学界采纳和使用的，多元共治一词自其诞生伊始就带有治理理论的主张和色彩。随着多元共治在公共治理领域的广泛应用，其影响逐渐进入了社会政策的视域之中。老龄社会支持体系本身同时具有公共治理的意图和社会福利供给的目的，在多元共治的内涵逐渐与老龄社会支持体系的涵义发生交互作用之后，老龄社会支持体系中的多元共治就兼有公共治理和社会政策的理论意涵。长期以来，社会政策理论和公共治理理论缺乏对话，多元共治复合性的理论意涵往往被社会政策的学者们忽视。因此，有必要对公共治理理论视域和社会政策理论视域下的多元共治进行回顾、比较和整合，明晰老龄社会支持体系中多元共治的理论意涵。

（一）公共治理视域下的多元共治

在当前的公共行政领域，几乎言必谈“治理”，但到目前为止，治理的具体定义都是“模糊、宽泛而富有弹性的”，很难找到某一确切的定义（王诗宗，2009）。治理理论的倡导者斯托克认为，治理理论的价值其实不在于因果分析或是规范性的论述，而在于提供一种有组织的分析框架，以此可以理解统治的变化过程。结合治理理论产生的背景和定义的特性，可以归纳治理的理论路径，即政治社会格局的不可治理性（如福利国家危机）引发了“国家—社会”关系的调整。在这种调整中，政府之外的力量被强调，国家的中心地位可能在一定程度上被国家、社会和市场的新组合所取代。由此可以看出，治理理论的盛行其实和20世纪末以来新公共管理理论遭遇的一系列危机密不可分，它是对社会转型造成的一系列不可治理性的回应。

治理理论的核心主张之一便是倡导政府之外的多个社会主体参与到公共事务中来，这一主张构成了多元共治的核心倡议。在治理理论的框架下，首先将多个主体参与公共事务治理的逻辑进行科学、系统阐述的是埃莉诺·奥斯特罗姆和文森特·奥斯特罗姆共同创立的多中心治理理论。^③多中心治理理论认为应该打破政府或市场作为单一决策中心的垄断地位，由多个权力中心和组织体制共同治理公共事务。其中，多中心的内涵在于同时存在多个机会，公共服务的接受者可以根据每一个具体问题选择服务的生产者和提供者。同时，公民和社群也应积极介入到公共物品的生产之中，以提高公共物品或服务的质量。^④国内的研究者认为多中心治理理论主张的政府、市场和社会协同参与的治理模式具有为公民提供多种选择、避免公共服务提供不足或过量、增加公共决策的民主性和有效性、提升不同治理主体的积极性等

① 竺乾威：《从新公共管理到整体性治理》，《中国行政管理》2008年第10期。

② 王诗宗：《治理理论及其中国适用性》，浙江大学博士学位论文，2009年。

③ 在奥斯特罗姆夫妇之后，新公共治理理论的主要提出者斯蒂芬·奥斯本也指出应在多元主体共同参与的基础上将过去政府中心主义的产品主导逻辑转变为服务主导逻辑，提倡合作生产与价值共创。由于他在多元主义观点上仍延续了奥斯特罗姆夫妇的思想，因此本文不再详细介绍。

④ [美]迈克尔·麦金尼斯主编：《多中心体制与地方公共经济》，上海：上海三联书店，2000年，第7-11页。

优势。^{①②}正因为多中心治理具有“多元”和“协同”等特征,其理论被很多学者认为是多元共治的理论源泉。^{③④}换言之,多中心治理理论赋予了多元共治主要的理论意涵。

(二) 社会政策视域下的多元共治

当社会政策作为一门研究福利和社会保障政策的学科诞生,社会福利的来源和供给问题就是其研究的核心议题之一。在工业革命时期,自由主义者们认为社会福利主要的供给者应该是市场,政府往往扮演着“守夜人”的角色,在必要时提供补缺式的社会福利。二战之后,随着“凯恩斯—贝弗里奇”社会福利范式在欧洲盛行,很多学者认为政府应担负起提供社会福利的主要责任,其中最为著名的是英国的蒂特马斯。^⑤蒂特马斯对补缺式的社会福利进行了深刻的批判,他认为社会政策应走向制度再分配模型,由国家提供普遍的、均等的、充足的社会福利,这一学说为欧洲福利国家的兴起提供了理论支持。但20世纪70年代由石油危机引发的国际经济危机给福利国家带来了严重的危机,社会政策的研究者开始重新反思政府和市场在福利提供中所扮演的角色。正是在这一过程中,福利多元主义理论应运而生,其主张福利来源和供给的多元化,从而有效地缓和了福利国家的危机。

福利多元主义理论主张社会福利的来源、供给和运输应由多个部门共同负责和完成。最早对福利多元主义进行明确论述的罗斯认为,福利应该是全社会的产物,国家、市场和社会共同提供的福利构成了社会总福利,将以上三者作为单独的福利提供者均存在一定缺陷,应该让三个部门联合起来,相互补充,扬长避短。^⑥在福利多元主义理论的发展过程,逐渐形成了三分法、四分法甚至五分法的不同分析框架。三分法认为社会福利应该由国家、市场和家庭三方提供,即“福利三角”,这三方分别代表了正式组织、公共组织和私人组织。后来,有学者对三分法进行改进,提出了四分法,即社会福利的来源可分为国家、市场、社区和民间非营利组织(或国家、市场、家庭和志愿组织)四部分。五分法的代表人物是德诺贝格,其提出的“福利五边形”的概念将福利物品的来源划分为公共权力、市场、家庭、社会网络和会员组织。^⑦无论社会福利的来源由几方组成,福利多元主义理论的核心主张都是改变长期以来政府与市场的二分局面,提倡福利由多个主体共同提供,这一观点也与多元共治的核心主张相吻合。

(三) 老龄社会支持体系视域下的多元共治

鉴于老龄社会支持体系同时具有进行老龄社会治理和提供福利物品的双重属性,而且其视域下的多元共治概念兼有公共治理和社会政策学科的复合特征,因此有必要对治理理论和社会政策理论的两种理论路径进行比较,分析其共识和差别。虽然多中心治理理论和福利多元主义理论生发于不同的理论视域,但它们在核心主张上却存在着三点相似之处。首先,它们都希望能够打破“政府—市场”二分的局面,使多元主体参与到公共物品或服务的提供中来。其次,二者提出都是为了回应20世纪中后期发生的福利国家危机,以及这场危机背后显现出的政府和市场双重失灵的问题。最后,这两种理论都强调公民作为行动者的角色和作用。当然,除了这些相似点之外,这两种理论路径各有着鲜明的特色。首先,这两种理论在同一种社会现实下对话,理论问题却各不相同。多中心治理回应的主要问题是政府在公共行政中面临的“不可治理性”问题,包括公地悲剧、囚徒困境和搭便车现象等,但福利多元主义理论回应的则是社会福利的责任主体是谁这一社会政策领域中的经典问题。其次,此二者所阐发的理论逻辑不尽相同。多中心治理理论致力于解释制度变迁中的治理机制,其更关心的是社群中的公民参与到政府主导的

① 王兴伦:《多中心治理:一种新的公共管理理论》,《江苏行政学院学报》2005年第1期。

② 李平原:《浅析奥斯特罗姆多中心治理理论的适用性及其局限性——基于政府、市场与社会多元共治的视角》,《学习论坛》2014年第5期。

③ 王名、蔡志鸿等:《社会共治:多元主体共同治理的实践探索与制度创新》,《中国行政管理》2014年第12期。

④ 江必新:《关于多元共治的若干思考》,《社会治理》2019年第3期。

⑤ [美]理查德·蒂特马斯:《蒂特马斯社会政策十讲》,长春:吉林出版集团有限责任公司,2011年,第14-16页。

⑥ 彭华民、黄叶青:《福利多元主义:福利提供从国家到多元部门的转型》,《南开学报》2006年第6期。

⑦ 刘涛:《福利多元主义视角下的德国长期照护保险制度研究》,《公共行政评论》2016年第4期。

公共事务之中的动机和行动逻辑,而福利多元主义理论则关心个体和社会的互动关系是如何影响社会制度结构的。^①最后,两种学说在构建理论模型时重点关注的社会主体也不同,多中心治理理论最为关心的是宏观层面的社群组织,而福利多元主义理论则更关心家庭这种微观层面的个体组合。

在对多元共治的理论路径进行讨论和分析之后,可以在理论整合的基础上,进一步明晰老龄社会支持体系中多元共治的理论意涵。首先,在老龄社会支持体系中将多元共治作为重要原则,是为了同时回应老龄社会治理中存在的“不可治理性”和向老龄社会中需要支持的各类人群提供福利物品时的责任主体问题;其次,老龄社会支持体系中的多元共治不仅要关心个体与社会的互动关系,还要重视个体及社群参与到社会支持体系中的动机和行动逻辑;再次,老龄社会支持体系中的多元共治要重视社会组织和各类公民自组织,更要对社会政策理论关注的家庭和社区予以关注,参与多元共治的主体应该包括政府(中央政府和地方政府)、市场(企业和从业人员等)、社会组织(各类正式和非正式的、公益性和互益性的组织)、社区、家庭和公民及其自发形成的各种自组织等。最后,老龄社会支持体系中多元共治的本质特征是多元主体在共同参与的基础上,通过一定的合作机制提供社会支持服务或物品,以提升社会支持体系的整体效能。

四、多元共治的实现路径

多元共治是老龄社会支持体系中的重要原则,可以激发社会各主体的生机和活力,增加社会支持的供给总量,提升社会支持体系的效能,满足老龄社会中各个群体的多样化需求。基于当前经济社会发展的现实和老龄社会支持体系的建设情况,需要进一步明确我国现阶段老龄社会支持体系中多元共治的实现路径。

(一) 明确主体职责

提供社会支持的各主体是老龄社会支持体系得以存在的基础,明确各个主体间的分工和定位是建立健全老龄社会支持体系各项制度安排的前提。因此,建立一个基于多元共治的老龄社会支持体系,首先需要明确多元主体的职责定位和权利义务关系。在提供老龄社会所需要的社会支持的过程中,社会支持的服务和物品供给可以被分解成生产、运输和提供等多个环节,在这些环节中不同主体承担的职责各不相同。

第一,在老龄社会支持体系中,政府应扮演一个积极的组织者角色。一个合理、清晰、稳定的政府定位是其他社会支持主体拥有稳定预期和参与动机的前提。在积极应对人口老龄化的战略框架下,政府一直都居于主导地位,因此在基于多元主体的老龄社会支持体系中,政府仍要扮演一个积极的组织者角色,这一角色并非意味着政府包办,政府的职责应该是承担完善制度、建立规则和提供资源等责任。这里需要特别指出的是,在政府直接干预的社会支持项目中,政府一定要坚持适度干预的原则。例如政府在举办基本养老保险制度时,应立足于为全体国民提供基本保障以实现政策兜底功能,对于职业年金和商业养老保险则应承担鼓励和监管的职责。

第二,市场主体应积极地承担大部分社会支持服务和物品的生产职责,并尽可能提高供给效率。市场在资源配置中发挥着决定性的作用,引入市场主体参与社会支持体系有利于社会支持资源优化配置,刺激各个主体的生机和活力。市场主体可以通过公私部门合作和政府购买服务等机制积极地参与到老龄社会的社会支持服务和产品生产之中,并在自由竞争的规则下提高供给效率。现阶段市场主体的主要任务是逐步健全行业规范,建立自律性的行业标准,坚持以需求为导向的业务创新,加强专业化服务队伍建设。

第三,社会组织和社区应承担社会支持相关服务和物品的运输职责,提升服务供给的有效性,增强对民众需求的回应。社会组织和社区作为社会支持提供链条中重要的中间环节,应成为老龄社会支持体

^① 彭华民:《福利三角:一个社会政策分析的范式》,《社会学研究》2006年第4期。

系中有效的“粘合剂”和“缓冲层”。两者应进行更加紧密的合作,在“三社联动”的框架下增加社会组织、社区和社会工作者之间的相互支持和协作,对社会成员提供更具针对性的服务。因此,社会组织需要按照市场主体的标准要求自身,并着重培养自身的公信力,树立良好的社会形象,促进与其他社会支持主体之间的沟通协作,而社区仍需进一步提增自身的服务功能,建设老年友好型社区环境,提升社区服务的数字化、智慧化水平。

第四,家庭应努力承担供给非正式照顾等服务的职责。长期以来,家庭在养老育儿中发挥的重要功能往往被忽视。实际上,家庭提供了大量的非正式照顾等服务,^①在失能老人、0—3岁儿童照顾中发挥着重要作用,而这些服务很难由市场主体、社会组织和社区等其他主体供给。在老龄社会支持体系建设过程中,应进一步巩固家庭在非正式照顾体系的地位,重视家庭的功能和作用,为家庭提供良好的发展环境和服务体系支撑。

(二) 优化制度安排

首先,应进一步完善《社会保险法》《老年人权益保障法》等法律法规,向老龄社会中需要支持的全体社会成员提供保障,不仅包括老年人,也包括中年人、青年人和儿童等群体,以保障每个公民的基本权益。^②这里需要说明的是,法律法规的调整应为多元共治预留空间,以保证各个社会主体都有权利依法参与到老龄社会支持体系之中。

其次,应健全老龄社会支持体系所依托的社会政策体系,完善基本的社会支持项目,进一步优化政策设计。例如在老年人收入保障项目中,应实施全民参保计划,确定基本养老保险“保障适度”原则,明确老年人收入保障相关制度定位,加强老年人收入保障制度城乡衔接,促进基本养老保险全国统筹,建立基本养老保险和基本医疗保险长期平衡机制,^③这种政策设计可以保证多元主体参与到老年人收入保障项目中时拥有合理的预期和稳定的发展平台。此外,还需要进一步完善社会支持体系中的薄弱环节,例如加快建立照护保障制度,推广失能老人照护补助制度。^④

再次,应建立合理、明确而稳定的参与规则,包括社会支持领域进入的规则、活动的规则和退出的规则。例如在医疗服务支持领域中,应尽快建立医药服务价格谈判机制,^⑤以调节医疗服务提供各方的利益关系,找到各个主体得以合作的利益平衡点。此外,还需要尽快建立社会支持各类物品和服务的规范和标准,例如对各地的医疗服务项目进行统一编码,可以有效提升各个主体参与医疗服务的信息沟通效率(何文炯等,2019)。^⑥

(三) 遵循实施原则

第一,在老龄社会支持体系中,多元共治的首要实施原则是依法治理,各个主体应在现有法律框架下行使责任,各司其职,有序地参与到老龄社会治理之中。依法治理不仅可以对提供支持的各个主体进行监管,同时也可以保障多方主体共同参与治理时的矛盾和碰撞在有序的框架下得以解决,多元共治得以在稳定的环境中发挥作用。

第二,在向老龄社会中的各类群体提供社会支持的过程之中,应给予公民个体一定的自主权,保证其拥有选择接受任一主体提供服务的权利和机会,相应的,提供支持的任何一个主体也应被允许自由地进入物品或服务供给的行列中来。如刘涛(2016)在描述德国多元主体协同参与提供长期照护服务时所言,“一位具有照护需求的居民也具有一定的支配自由权从这一系列‘组合产品’中实施个人选择,决定通过何种方式满足自己的照护需求,这意味着,有照护需求的居民既可以选择家庭式照护服务,也可

① 林卡、李骅:《隔代照顾研究述评及其政策讨论》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》2018年第4期。

② 何文炯:《新中国70年:国民社会保障权益的进步与展望》,《西北大学学报(哲学社会科学版)》2020年第1期。

③ 何文炯:《老有所养:更加平衡、更加充分》,《国家行政学院学报》2017年第6期。

④ 何文炯:《论中国社会保障资源优化配置》,《社会保障评论》2018年第4期。

⑤ 胡晓毅、詹开明、何文炯:《基本医疗保险治理机制及其完善》,《学术研究》2018年第1期。

⑥ 何文炯、胡晓毅、杨一心:《医疗服务项目编码实现全国统一的基础和思路》,《中国医疗保险》2019年第9期。

以选择住院式照护服务”。^①这种公民可以自由选择服务供给主体的机会是多元主体平等提供支持的重要保障。

第三,提供社会支持的各个主体应该在明确主体边界的前提下,呈现相互补充的局面。如果其中的一个主体承担了过多的责任,政府应有义务提供资源进行帮助,并号召其他主体补充参与到支持提供中来;如果某些主体缺位严重,政府也应该刺激其补位行动。如彭希哲和胡湛(2015)在提出重构我国的家庭政策时所说的,在现阶段家庭承担了大部分养老责任的局面下,政府应对家庭进行鼓励和帮助,并构建一个政府、市场、社区和社会组织共同行动的合作框架,而不是顺势将所有养老责任转嫁给家庭。^②

第四,多元共治应在规则建立的基础上形成自主治理和自发秩序。政府所做出的干预应是提供资源或完善制度,而非对每个主体进行行政式的指挥和安排。这样可以保证多元共治在自发秩序的基础上建立起来,并通过自我成长的方式走向成熟和完善。例如在儿童抚育成本高企的当下,政府可以采取向抚育0—3岁儿童的家庭发放儿童津贴的方式达到“需方补贴”的目的(何文炯等,2021),从而有效刺激这些家庭产生购买儿童照料服务的需求,进而吸引市场主体进入儿童照料支持的提供中来,促进儿童抚育支持体系的建立。^③

(四) 建立合作机制

合作是人类理性的必然选择,多元主体合作可以增加各方收益,推进共享发展(席恒,2020)。^④目前多元共治在政策实践过程中产生偏误的重要原因在于各个主体之间并未形成有效的配合,需要尽快建立多元共治的合作机制,引导各个主体走向相互平等的合作状态,并在需求和供给上构成耦合,最后达成“1+1>2”的治理效果。

多元主体间的合作机制可以表现为法团主义和协作治理等多种形式。例如,可以借鉴法团主义构建社会组织与政府之间的合作制度。法团主义原本指分散且多样化的、自我协调、自我维系的社会性组织经由长期演进而形成了为数不多的联合会,它们彼此之间及与国家之间达成的一种合作制度。^⑤刘涛(2016)在分析德国长期照护服务的提供者时就发现,组织化的社会团体、协会、自治组织和公法团体在国家和公民之间形成了协调性的减压层,拥有法团主义传统的社会福利机构在提供照护支持中发挥着重要的作用,有力构建了德国的长期照护服务体系。又如,可以通过协作治理的机制实现社会支持服务的合作生产。协作治理是指将提供服务的不同主体整合到一个统一的体系之中,形成最具效率的结构,以满足受支持群体的不同需求。敬义嘉和陈若静(2009)通过对上海市居家养老服务体系的协作治理进行观察发现,通过对居家养老服务体系的服务整合、系统整合和系统发展,可以实现以顾客为中心的服务配置和流程再造,在多个主体的服务系统之间形成理性化的关系和互动。这种协作治理机制可以提高养老服务提供的效率,满足老年人多元化的服务需求。^⑥

责任编辑:张超

① 刘涛:《福利多元主义视角下的德国长期照护保险制度研究》,《公共行政评论》2016年第4期。

② 彭希哲、胡湛:《当代中国家庭变迁与家庭政策重构》,《中国社会科学》2015年第12期。

③ 何文炯、王中汉、施依莹:《儿童津贴制度:政策反思、制度设计与成本分析》,《社会保障研究》2021年第1期。

④ 席恒:《养老服务的逻辑、实现方式与治理路径》,《社会保障评论》2020年第1期。

⑤ 吴建平:《理解法团主义——兼论其在中国国家与社会关系研究中的适用性》,《社会学研究》2012年第1期。

⑥ 敬义嘉、陈若静:《从协作角度看我国居家养老服务体系的发展与管理创新》,《复旦学报(社会科学版)》2009年第5期。

Multiple Co-governance in the Social Support System of the Aging Society

He Wenjiong and Wang Zhonghan 73

With the increase in the degree of population aging and the deepening of people's understanding of aging, scholars generally believe that a social support system that adapts to the aging trend should be established and improved. Multiple co-governance is an important principle in the support system for the aging society, and it is also an inevitable choice for the establishment of a safe, harmonious and sustainable aging society. Whether based on public governance theory or social policy theory, the aging social support system should adopt multiple co-governance, that is, multiple subjects participate together and provide social support services or goods through a certain cooperative mechanism to enhance the effectiveness of the social support system. Starting from this, the current focus is to clarify the responsibilities of each subject in society, optimize institutional arrangements and policy design, establish a cooperation mechanism between the subjects, and gradually move towards a state of mutual equality and organic coupling.

On Ranke's Historical Thoughts

Hu Changzhi 108

Leopold von Ranke (1795-1886), with his pioneering method of historical criticism, has played a major role in the process of professionalizing history as an academic discipline. However, his success was not limited to the source studies. On the contrary, Ranke was a great master of storytelling. This article intends to show, firstly, that Ranke often presented his views openly. He did not deny that historians should have a point of view. They just have to widen their horizon. Second, this article wants to show that Ranke saw the past full of different tendencies. Each tendency manifested its own valuable individuality. The interaction of these tendencies formed epoch for him. World history was an interrelation of all those tendencies. Third, this article wants to emphasize that Ranke's storytelling was determined by his firm religious belief. The shaping of the unity of the European nations, which make up the world historical phenomena, led back to his Christian religiosity. The principle of individuality, which is otherwise central to his historical thinking, had not been applied to the non-Christian cultures in his world history. He thus fell into the Hegelian philosophical paradigm of world history and was using Hegel's terms concerning the Orient. Ranke thus formed a double moral in his historical thinking.

Source and Dissemination: Modern Chinese Historians's Discussion on Ranke

Li Xiaoqian 141

Ranke, a German historian, is well known in modern Chinese historical circles. For Chinese historians, the vast majority of discussion on Ranke are simply paraphrased from foreign popular western history textbooks, works on theory of historiography and history of historiography. After multiple citations, the recitator may not have a clear understanding of historiography of Ranke, and it is a common phenomenon to seek for words and sentences without independent opinions. For those who read Ranke's works directly, this is rare. The fact that Chinese historians occasionally mention Ranke in class or in their books does not mean that they are influenced by him. Nor can it be said that they have any substantial knowledge of Ranke. Ranke had only indirect influence on Chinese modern history, among which western works on theory of historiography and history of historiography played an intermediary role. His historical meaning was abandoned, and his historical method was preserved. This was in line with the Traditional Chinese textual criticism, which was popular among Chinese historians.

The Occurrence Mainline and Polyphonic Composition of Contemporary Event Literary Theory

Liu Yang 154

Event-oriented literary theory has become an important part of contemporary literary theory. It is directly influenced by the event thought, which is the theme of modern humanities, and applies its connotation of "dynamic change and transformation" to literary theory. As far as the basic content is concerned, it does not simply repeat the premise that the human way of thinking gradually evolved from static to dynamic after entering the 20th century, but on this basis, it emphasizes the difference and heterogeneity of dynamic change and transformation in literature and art, and the intervention and impact of singularity. This is generally not paid enough attention to by the literary theory research institute in the past. On the genetic level, it occurs in the ternary intertwined main line of language / anti-language / non-language. On the morphological level, it shows the characteristics of polyphony, that is, on the three levels of consciousness, history and language, it permeates contemporary thoughts such as psychoanalysis, phenomenology, existentialism, hermeneutics, process philosophy, philosophy of technology, semiotics and discourse politics and its life form, post-structuralism and deconstructionism, and continue to form controversial relations with each other. Objectively, it brings out a cutting-edge history of literary theory, which takes event as the core and obtains clear graphics from the inherent rich tension, which marks a new growing point for the study of the post-theoretical paradigm of contemporary literary theory in China.