

由家到国、家国共责： “老有所养”的中国治理进程^{*}

——基于大型农村实地调查的认识和启示

陈军亚

内容提要：“老有所养”是人类理想的生活图景，也是国家治理的重要内容。“老有所养”与国家的成长、国家职能的变化和国家意志密切相关，由此形成不同国家的治理道路。在传统中国家国同构体系下，“老有所养”的功能主要由家户承担，并形成了以家族为单位的共担、分担、均担、共养机制，积累了丰富的丰富经验，构成了中国“老有所养”的厚实底色。当下中国，随着社会变迁，国家在“老有所养”的治理中担负着越来越重要的角色。但是，国家不可能、也不必要完全包揽“老有所养”的所有职责。汲取传统经验，适应社会变化，以“家国共责”实现“老有所养”是更为有效的中国治理方案。

关键词：家庭 国家 老有所养 国家治理

保有人口、延续生命，让逐步失去劳动能力的老年人拥有一个稳定安宁的生活，以实现“老有所养”，是人类理想的生活图景，也是国家治理的重要内容。“老有所养”与国家成长、国家职能和国家意志密切相关，由此形成不同国家的治理道路。中国实现“老有所养”的治理道路呈现“从家庭到国家”的特点。中国先贤们很早就提出“老有所终、壮有所用、幼有所长、鳏寡孤独废疾者皆有所养”的理想治国图景。在传统中国家国结构体系下，家庭或者扩大的家庭为“老有所养”的基本单位。当今时代，国家对于“老有所养”承担越来越重要的职能，并将其提升为国家治理战略。习近平总书记指出：“有效应对我国人口老龄化，事关国家发展全局，事关亿万百姓福祉。要立足当前、着眼长远，加强顶层设计，完善生育、就业、养老等重大政策和制度，做到及时应对、科学应对、综合应对。此事要提上重要议事日程，‘十三五’期间要抓好部署、落实。”^①党的十八大以来，习近平总书记多次强调以人民为中心的发展思想，对保障和改善民生问题做出一系列重要论述，将“人民群众对美好生活的向往”作为党的奋斗目标。^② 如何实现“老有所养”的“美好生活”，从中外实践看，除了国家担责以外，家庭仍然担负着重要职责。根据华中师范大学中

* 本文为教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“作为政策和理论依据的深度中国农村调查与研究”（16JJD810004）的研究成果。

① 习近平：《加强顶层设计完善重大政策制度 及时科学综合应对人口老龄化》，《人民日报》，2016年2月24日。

② 人民日报评论员：《人民对美好生活的向往就是党的奋斗目标》，《人民日报》，2017年8月2日。

国农村研究院的调查材料,^①本文认为,由家到国,家国共责是“老有所养”的中国治理道路,也是有效的治理方案。

一、“老有所养”的国家治理路径

关于传统中国的养老模式,以往的研究提出了一些具有影响力的解释。潘光旦先生早在 20 世纪 20 年代就对我国的家庭养老问题给予关注,他认为中国的家庭养老是一种家庭成员之间的亲情表达和爱的流露,因此对中国的养老模式提出了“情感模式”的解释。^② 穆光宗提出了“文化模式”的观点,认为中国的家庭养老得到了家族资源的支持,这是一种特有的文化传统所致。^③ 杜亚军认为,成年人与其子女及老人之间的供养关系,就是人类为了自身的繁衍而发生在代际之间的产品和劳务的经济交换关系,因此是一种“经济模式”。^④ 海外学者对传统中国养老研究最有影响力的解释,来自费孝通先生对我国家庭养老的经典概括,即父母养育了儿女,儿女要反哺赡养父母,这是一种“反哺模式”。^⑤

随着我国逐步进入老龄化社会,“老有所养”越来越成为社会热点问题。对于如何实现“老有所养”,学界的研究大体包括四个方面:一是创新社会养老保障制度。卢海元认为,建立中国特色农村社会养老保险制度的关键,在于构建农民以农产品、土地经营权等“实物换保障”的自我保障方式。^⑥ 二是提高农村社会养老保障的供给水平。伍德安认为,应发挥市场在资源配置中的基础性作用,财税并用加大养老保障领域的税收支持力度。^⑦ 三是多渠道创新社会养老事业,提出了“社区互助养老”“医养结合”等社会化养老方式。四是坚持家庭自养方式,认为“土地自养”“互助自养”“储蓄自养”和“再就业自养”为当下家庭自我养老的可行途径。^⑧

从世界范围看,如何实现“老有所养”,较早进入老龄化社会的国家做出了探索。20 世纪 60 年代,根据国家在社会福利供给中承担的职能,著名社会学家威林斯基和莱博克斯提出了“机制型”和“补缺型”两种社会福利类型。^⑨ “机制型”以强调国家负责的“北欧模式”为代表。18 世纪中叶,养老作为一项经济性的社会福利项目,纳入北欧政府的正当职能,由建立在高额税收基础上的国家福利所承担。国家负责的“北欧模式”在提高养老保障水平方面曾起到积极作用并受到世人推崇,但是自 20 世纪 70 年代开始,由于政府的财政负担过重、失业率增加、民众惰性助涨等原因而陷入不同程度的危机。^⑩ “补缺型”以强调个体责任的“美国模式”为代表,1935 年美国通过的《社会保障法》规定,个人通过年轻时候交纳个人保险费的形式,来积累度过晚年贫困期的保障基金,国家在其中仅承担最低限度的职能。

① 华中师范大学中国农村研究院以实证调查为主要方法,对中国农村问题的研究经历了三个阶段。一是自 1986 开始的个案调查;二是自 2006 年开始的“百村观察计划”,每年对 300 个村庄 5000 个农户进行跟踪观察,为政策提供依据。三是自 2015 年开始的“深度中国调查”,包括村庄调查、农民口述史调查和家户调查三类,目的是建构中国理论。本文的事实材料均取自这三大调查。特此说明并致谢!

② 姚远:《中国家庭养老研究述评》,《人口与经济》,2001 年第 1 期。

③ 穆光宗:《家庭养老面临的挑战以及对策问题》,《中州学刊》,1999 年第 1 期。

④ 杜亚军:《代际交换——对老化经济学基础理论的研究》,《中国人口科学》,1990 年第 3 期。

⑤ 费孝通:《家庭结构变动中的老年赡养问题——再论中国家庭结构的变动》,1983 年第 3 期。

⑥ 卢海元:《实物换保障:农村社会养老保险制度的创新之路》,《湖湘论坛》,2003 年第 1 期。

⑦ 伍德安:《中国多层次养老保障体系财税政策的改革路径》,《经济研究参考》,2015 年第 18 期。

⑧ 李俏、陈健:《农村自我养老的研究进路与类型诠释:一个文献综述》,《华中农业大学学报》,2017 年第 1 期。

⑨ 夏艳玲:《老年社会福利制度:补缺模式与机制模式的比较——以美国和瑞典为例》,《财经科学》,2015 年第 1 期。

⑩ 王博慧:《北欧国家福利制度对中国民生建设的启示》,《辽宁工业大学学报》,2014 年第 6 期。

20世纪90年代,梅里志等学者把社会发展观点引入社会政策领域,提出了发展型社会政策,认为发展型福利是对机制型和补缺型福利的替代。不同于过分依赖政府的“北欧模式”,也不同于过度强调个人自助能力的“美国模式”,发展型福利更多关注社会的力量,强调构建第三部门参与的社会福利体系,^①因此形成“老有所养”的第三种责任类型,即强调社会责任的“发展型福利模式”。

总体来看,学界对养老问题进行了多学科的分析,但是,也存在一些不足。一是政治学在“老有所养”的相关讨论中缺位。从既有文献看,“老有所养”这一涉及人口延续的民生问题长期以来没有纳入到政治学研究的视野,人们虽然对传统中国的养老模式以及当下的养老保障制度进行了多角度的探讨,但并未站在国家治理的高度探讨其是何种“治理模式”以及为何是该种“治理模式”。人口是构成国家的三要素之一,没有人口则无所谓国家。作为人口生命延续的“老有所养”理所当然是国家治理的重要内容,也应该成为研究国家治理的政治学所关注的对象。特别是进入老龄化社会,随着国家对民生问题越来越重视,如何实现“老有所养”理应成为政治学研究的重要议题。更重要的是,从政治学的角度研究“老有所养”问题有其独特优势。政治学以国家为研究对象,人口是国家构成的重要因素,承载人的生命延续的养老治理与国家成长、国家职能和国家意志密切相关。只有从政治学的角度,才能深刻认识到“老有所养”在国家治理进程中的地位,并选择更为有效的治理方案。

二是对如何实现“老有所养”这一问题,当下的研究缺乏历史经验的支撑。在我国历史上,“老有所养”的功能长期由家庭承担,国家很少介入这一领域;“养老”主要作为一种私人性的“家务”存在,其功能主要通过社会的自我调节实现,并没有成为公共性的“国务”,未能提升为国家责任并缺乏相应的国家意识。同时,包括政治学在内的社会科学的知识来源和关注对象主要是现代社会,缺乏对传统经验的了解。以西方经验为主的社会科学对于中国家庭养老缺乏足够认识,这也制约了中国的政治学从本土经验中寻找解决中国问题方案的努力。因此,从政治学的角度,以中国经验为支撑,寻求对“老有所养”的中国治理进程的解释,是政治学研究的重要议题。

在马克思主义看来,国家不是从来就有的。人类社会最初的组织形式是家庭。如马克思所说:“我们越往前追溯历史,个人,从而也是进行生产的个人,就越表现为不独立,从属于一个较大的整体:最初还是十分自然地在家庭和扩大成为氏族的家庭中”。^②“亲属关系在一切蒙昧民族和野蛮民族的社会制度中起着决定作用”。^③血缘关系可以说是人类最初始和本源的关系。马克思因此认为:由夫妻、父母和子女所形成的家庭,“起初是唯一的社会关系。”^④国家就是由无数个家庭组织而成。

但是,国家起源有不同的路径。在西方,随着生产力的发展,私有制、交换、财产差别、使用他人劳动以及阶级对立等新社会成分的生长,“以血缘团体为基础的旧社会,由于新形成的各社会阶级的冲突而被炸毁;代之而起的是组成为国家的新社会,而国家的基层单位已经不是血族团体,而是地区团体了。”^⑤在东方中国,由于农业文明的传承,血缘家庭关系没有因为“按地区来划分它的国民”的国家的产生“被炸毁”,国家的基层单位除了地区团体以外,还包括血族团体,血

① 夏艳玲:《老年社会福利制度:补缺模式与机制模式的比较——以美国和瑞典为例》,《财经科学》,2015年第1期。

② 《马克思恩格斯选集》第2卷,第684页,人民出版社,2012年版。

③ 《马克思恩格斯选集》第4卷,第36页,人民出版社,2012年版。

④ 《马克思恩格斯选集》第1卷,第159页,人民出版社,2012年版。

⑤ 《马克思恩格斯选集》第4卷,第13页。

缘家庭因此长期延续下来,并构成了中国的国家基础和基本单元,进而形成了独特的家国一体结构。^①

不同的国家成长路径,使得养老形态在不同国家也存在差异。在西方,源自原始社会的家庭养老功能因为血缘团体的“被炸毁”而大大弱化,养老功能更多依靠作为地区团体的社会和国家。而在中国,血缘关系不仅长期延续,且与国家产生后的地缘关系、物质生产关系(财产关系)连为一体,源于原始社会的家庭养老功能不仅由此得以延续,而且在历史进程中得到强化和巩固。尽管中国的先贤们提出了“老有所养”的美好图景,这一图景仍是基于家庭养老的基础,没有作为国家必须履行的职能。同时,中国的疆域辽阔,支撑国家机器运行的农业税收有限,有限的财力主要用于政治统治,国家缺乏承担养老职责的能力。在此历史背景下,国家更多的是鼓励家庭承担养老职责。

二、家庭合担:传统中国以家养老的实现机制

由于国家成长、国家职能和国家意志不同,源自血缘的家庭养老方式在中国一直延续下来,并不断强化和巩固,形成了悠久传统。这些传统依靠社会的自我力量自然形成,表现为一种自然的社会历史进程,并未引起高度重视。中国成文文献中所记录的养老事实极少,有限的记录也是极少数的官办养老机构。我国有据可查的第一个官办性质的养老机构出现于南北朝时期,此后,各朝政府也都设立了名称各异的养老院。《汉书·食货志》记载,“民年二十受田,六十归田。七十以上,上所养也……”。^②但实际上,“七十而养”的“图景并非现实。”^③在中国,“老有所养”主要依靠的是亿万家庭,人们主要以家养老。中国的家庭不仅是一个基本的血缘单元,还是一个基本的经济单元。作为经济单元的家庭,家庭成员共同劳动,共同消费,并共同拥有家庭财产的所有权,“同居共财、共耕共食”是中国家庭形态的典型特征。在农业为主的中国传统社会,土地及其产出是家庭的主要财产,并为全体家庭成员共同享有,家庭财产的共享性是中国财产制度的主要特征。中国传统时期的家庭养老正是通过家庭成员的共同劳动为老人提供物质保障,老人也在与家庭成员一起努力共同创造家庭财富的长期过程中确立家庭责任,并由此获得后代的尊敬和孝顺。本文依据华中师范大学中国农村研究院的实地调查,发现并总结传统中国以家养老的实现机制。

(一) 养老田的共养机制

在中国传统社会,家庭所拥有的土地产权,不仅具有家庭成员的共有性质,还具有代际共有的特点。当家中儿子成年,在他们分家另立家户的时候,他们通过财产继承得到土地,代际传递和财产继承合为一体。这意味着财产不仅为当前家庭成员共有,甚至还包括世世代代的家庭成员。因此,中国的家庭田产有“祖业田”之说。在代际共有和代际传递的财产体制下,父母的养老权得到优先保障。如果家中田地数量较多,儿子另立家庭的时候不仅会给老人留下充足数量的养老田,而且父母通常会得到离家较近、水源较好的田地。我们在华南地区、长江流域和黄河河流域的调查,发现了许多养老田优先分配的典型案例。如民国时期,四川省岳池县罗家坝村代姓

① 梁颖、李庭华:《中国早期国家形成的道路与形态研究》,第10~11页,广西师范大学出版社,1998年版。

② 转引自秦晖:《传统十论》,第124页,东方出版社,2014年。

③ 秦晖:《传统十论》,第125页。

村民,其父母生育五个儿子,但是家中只有六挑谷子的田土,^①在分家之时,并未对家中六挑谷子的田地五个儿子中进行均分,而是全部作为养老田归父母使用,五个儿子各自佃耕土地为生。父亲去世以后,五个儿子共同安葬老人,并将六挑谷子的田地均分。

(二) 养老粮的共担机制

有的家庭在儿子成家以后,并未对家中的田地均分,而是由家庭成员共同耕种,但是消费是以各个儿子的小家庭为单位进行。家庭消费品的分配中就涉及到养老粮的承担问题。山东省滕州市级索镇级索村的龙氏家庭,家庭人口18人,田地60亩。除了耕种田地以外,龙家还做药铺生意。在龙家的儿子分家以后,龙家人仍旧居住在一个大院之中,厨房共用,但炊具、食材分开使用,家庭消费以小家庭为单位进行。家里的田地并未在儿子之间进行均分,仍然由原来的长工继续耕种照看,由此节省分地以后每个小家庭需要重雇长工的开支。每年田地收成之后,儿子们与老人一起,对家中的粮食进行分配,首先给老人分出足够数量的大麦、小麦和豆子等,其他的粮食在几个儿子之间进行均分。

相对于将家中田地全部分给儿子,再由儿子们分担养老粮的模式而言,这种田地共耕、养老粮共同承担的方式给老人赡养提供了更为可靠的保障。龙家的土地未在小家庭之间均分,避免了有的小家庭可能经营不善而无力为父母提供养老粮的风险,也就是说,父母所得的养老粮只可能会受到当年的年成影响,不受儿子们经济条件变化的影响。即使是年成不好对老人赡养造成风险,在养老粮的优先分配机制下,其可能性也已经降到最小。优先分配使得老人生活得到最大保障。

对于没有分家的家庭而言,老人赡养也会获得家庭内部的优先保障。在河北沧州长丰镇的杨家屯村,我们的受访者这样讲述传统时期家里老人的赡养状况:“家里上了年纪的就是爷爷奶奶,大家都伙着过日子,地里收了粮食,先用小麦给爷爷奶奶磨出面粉,让爷爷奶奶平时吃白面馒头。虽然没有爷爷奶奶自己的养老地,但是也会先保证爷爷奶奶有最好的生活,吃好穿好住好。北院就是爷爷奶奶的养老房,住到死了为止。没有分家,整个家就是供养爷爷奶奶的支撑。”

(三) 养老粮的分担机制

田地所提供的养老保障,除了直接可得的养老田和共同供给的养老粮以外,也可以通过分担养老粮的方式实现。与养老粮的共担机制不同,分担机制的前提是老人将家中所有田地全部均分给儿子,每个儿子每年给老人提供一定数量的粮食。我们的调查发现,养老粮在几个儿子之间的分配有多种情况,不同地区其实现形式有所不同,但总体而言,体现了儿子们对养老责任的合作分担原则。

分家是均分父母养老责任的开始。家中田产的分割要在家族长辈的主持下进行,并邀请中间人作为见证。根据继承人的数量,将田地、房屋等依据地理位置、面积大小、品质好坏等进行均分搭配,分成相应份数,每个儿子各得一份。分家以后,每个儿子每年给父母提供同等数量的粮食,并约定每年给父母交粮的大致期限。如果其中一个儿子没有按期交粮,还会受到其他儿子的责怪和监督。

养老粮的均担原则,有不同的实现形式。在四川省汶川县三江镇的柴山村,养老粮的均分形式有所不同。该村的荣氏家庭,在民国后期共有家庭人口14人,四代同堂。分家以后,老人的养老由几个儿子共同承担,每个儿子定期向老人提供一定数量的粮食。养老粮的数量

^① “挑”为当地的田地面积计量单位。据村民讲述,4.25挑为一亩。

由儿子们商议决定,商议时还会考虑不同小家庭的经济水平,并不一定采取均摊的方式。只要儿子们商量好,条件较差的那一家可以少负担粮食,条件较好的儿子们则分担的多一些。当条件较差的儿子的生活状态改观以后,其所分担的粮食数量则会相应增加。这种儿子们所承担的养老责任根据小家庭的经济状况而浮动的情况,体现了家庭内部合作的弹性和分担责任的主动性,经济条件恶化的儿子减少了养老责任,当他的条件好转以后,他也不会拒绝主动增加责任。

(四) 孤寡老人的家族共养机制

中国的家,不仅包括居住在同一屋顶下的成员,还可横向扩及到家族。^① 在家庭养老功能的发挥上,家族团体也发挥了重要作用。在传统社会,对于“鳏寡孤独”、无后人依靠的老人而言,其养老保障主要来自于家族的“公田”救济。一些地方的“公田”数量十分巨大,如安徽省黄山市呈坎镇的呈坎村,其“公田”种类较多而且面积巨大,约占全村土地的三分之一。^②

“公田”的来源包括两种:一是家中老人去世之后,其所拥有的“养老田”不再分配给后人,而是作为全体家庭成员的共有田产存在。经年积累,随着子孙繁衍不断分家立户,家族成员越来越大,这部分田产就成为供养本家族“鳏寡孤独”者的“养老公田”。二是族人通过捐赠等方式所形成的田产,作为家族共有财产,发挥族内救济功能。

除了家族共养以外,传统时期,如果家庭之中没有男性子嗣继承田产并为老人养老送终,老人还可以通过过继子嗣的方式实现“家庭赡养”。不同于转让田产来交换赡养责任,过继子嗣是指在“家庭共产”的财产体系下,通过过继的方式,将过继对象纳入自己家庭成员的体系之内,首先使之获得家庭成员的身份,并由此得到继承田产并赡养老人的资格。^③ 过继对象通常在同宗亲属体系内选择。我们在河北省盐山县常金村调查时,村民对这一做法提供了解释:“老理儿上说,祖上传下来的田,一个祖宗的后人都有份。这一辈儿的田,就是祖爷爷、爷爷辈儿攒下来的,那不得留给祖爷爷、爷爷的后人么。”可见,过继以及因此确定的养老关系,背后的逻辑仍然是以血缘关系为基础的财产共有体系。继入家庭建立在祖上共同劳动基础上的家庭田产,为过继子嗣所承担的养老责任提供了主要的物质保障。

三、由家到国:中国“老有所养”的家国共担

国家不是从来就有的,也不是固定不变的。随着社会的变化,国家职能和国家意志也会发生变化,但原有的国家成长底色仍然会制约国家治理。在西方,随着市场经济发展,社会高度个体化,形成高度个体化的个人与国家相互依赖又彼此对立的社会结构。进入近代以来,中国也步入现代化进程之中。但中国的国家发展深受自己的历史传统影响,家国同构内生的社会与国家共生共存的传统,使得中国的国家治理体系显示出自己的独有特色和优势。

不同的国家发展路径与不同的养老方式密切相关。现代国家产生之前,西方主要依靠基于地域团体的社会承担养老功能,随着现代国家的福利社会特质的产生,“老有所养”主要由国家

① 金耀基:《从传统到现代》,第25页,中国人民大学出版社,1999年版。

② 付振琦:《安徽省黄山市徽州区呈坎镇呈坎村形态与实态调查》,徐勇、邓大才主编,《中国农村调查》(总第2卷·村庄类第1卷·华南区域第1卷),第664页,中国社会科学出版社,2016年版。

③ 我们的调查发现,关于过继对象,民间有特定的心理认知,过继对象一般是与继入者有血缘关系的人员。与过继相关的概念是抱养,抱养对象与被抱养者之间可以没有血缘关系。抱养通常发生在被抱养者年幼时期,以便于通过长期的共同生活,抱养家庭与没有血缘关系的抱养对象建立拟血缘的亲情关系。

承担。中国是在一个农业人口占绝大多数且农业文明特别厚重的基础上进入现代化进程的。20世纪以来,中国社会正在发生重大变化,即由传统的农业国家向现代工业国家转变。在这一转变中,传统的家庭养老模式的社会基础也发生着重大变化,使得“老有所养”的责任单位由家向国转变。

在以家庭为养老的基本组织单元和责任单元的传统时期,中国家庭承担养老功能的实现程度,与家庭拥有的土地财产数量直接相关。在田地充足的家庭实现“老有所养”的同时,也大量存在着田产贫瘠家庭“力不能及”的情况。如何克服家庭经济的不均衡性,为农村家庭建立更为均等、更有效率的发展体制,是新中国建立后的国家治理希望解决的重大问题,国家因此启动了农业集体化运动。从养老治理的视角看,集体化和“政社合一”的治理体制解决了传统时期中国农村家庭养老经济基础的不均问题,但这一问题的解决却受制于农村集体经济财力的限度,只能实现低水平的均衡治理。

改革开放以后,中国工业化的发展一方面为我国治理能力的提升提供了经济实力的支撑,另一方面,市场化和城镇化的发展,也使得我国养老治理的社会基础发生变化。20世纪70年代末期的家庭联产承包责任制改革极大调动了家庭在土地经营方面的积极性,激发了农业经营的家庭效率,为人民公社体制解体后恢复家庭养老提供了必要的基础。但是,农村改革后的中国进入到工业化和城市化加速发展的时期,并改变了农村社会构成。工业化发展所需要的最大限度的自由流动和流水线组装所需要的个体生产力,在一定程度上改变了传统时期“同居共财”的家庭形态。一方面,家庭成员中的年轻人不断向城市流动,老年人在这一过程中却表现出“守土不离乡”的“反流动”行为;另一方面,工业化的发展为个人带来更多的收入机会,增强了个人劳动获取财产的能力,这在客观上降低了家庭成员之间合作生产获得财产收入的必要性。家庭财产的个人化趋势在两个方面影响了家庭在“老有所养”方面的实践能力。首先,由于个人能力的差异,老年人从家庭获得的赡养收入的差距较大。根据华中师范大学中国农村研究院的实地调查,在2016年的4328个调查样本中,老人从家庭中获得的平均赡养费用为3078.29元,但其中有半数老人获得的费用不足1000元,远在平均水平之下。其次,随着越来越多的年轻人向城市流动,独居老人的现象越来越普遍。

大规模和加速度的工业化、城市化以及随之出现的个体化,大大弱化了传统家庭养老的功能,“老有所养”成为日益突出的社会问题。不少老人因为家庭养老功能的弱化得不到必要的物质和精神赡养而产生悲观情绪,甚至轻生自杀。^①正是在此背景下,国家加大了对农村养老问题的治理力度,将养老作为农村基本公共服务的供给内容纳入国家治理体系,从而承担起养老治理的国家责任。1990年7月,国务院召开专题会议研究社会保险制度改革问题。1992年,民政部出台了《县级农村社会养老保险基本方案》。方案确定,从农村实际出发,实行以保障老年人基本生活为目的的农村养老保险制度;养老保险金的筹集,以个人缴费为主,集体补助为辅,国家给予政策扶持。如在我们调查的广东省云浮市的良洞村,村集体每年帮助村民代缴100元的农保费用,地方政府每年补贴100元。

21世纪以来,国家在养老治理方面的投入增加。随着新农村建设等国家惠农政策的实施,国家对农村老年人提供养老补贴,并逐年上调保障标准,极大提高了我国农村地区老人的养老保障水平。根据我们的调查,2014年有75.1%的适龄老年人享受到了养老金,2014年全年老年农民享受到的养老金待遇均值为1335.95元。广东省云浮市良洞村80到99岁以上的老人,每人

^① 贺雪峰:《被规定为无用的京山农村老人》,《中国老区建设》,2009年第11期。

每月补贴 200 元,100 岁以上的老人每人每月补贴 300 元,超过全国平均水平。

除了直接针对老年人的养老治理政策以外,国家加大农村治理投入的其他政策设计也在客观上有益于老年人的赡养问题。如国家实施的保障低收入群体的低保政策,虽然其实施对象是低收入人群,但其中也包括了大量的老年人群体。针对农村的“新农合”政策,也在一定程度上解决了老年人患病的经济压力。此外,我国农村还推行了殡葬制度改革。2017 年的调查显示,在全国 31 个省 212 个村庄调查中,有 31.9% 的村设置了公益性墓地,其中,59.46% 的公墓不需要收费。

以上变化表明,中国的“老有所养”正在进入一个全新的通道,国家越来越多地承担起养老的功能和责任,越来越体现出“家国共责”的特点。

(一) 我国养老治理变迁体现了“家国共责”的治理逻辑

我国的养老实践经历了从家庭到国家的养老治理主体转移,背后体现的是“家国共责”的治理逻辑。责任是一个以意志和能力为核心要素的概念:前者表现为国家偏好,取决于国家治理的理念和价值;后者即国家能力,由国家所能获得的经济资源和物质基础决定。国家治理有赖于其所获得的经济基础和能力。国家治理和经济能力之间的关系,意味着国家要在同一时期解决所有的社会问题是不可能的,国家要在有限的资源运用上做出选择,体现国家的偏好和意志。在我国传统农业社会,一方面,国家获得的可分配资源的数量相对有限,另一方面,有限的财富主要由少数人支配。在有限的资源约束下,政府更加倾向于维持其在城市等上层政权的稳定性和控制力,与民生有关的社会职能则处于国家职能中优先性较低的位置。尤其对于广大农村社会而言,“把集权的中央悬空起来,不使它进入人民日常有关的地方公益范围之内。中央所派遣的官员到知县为止,不再下去了”。^① 传统农村社会的养老治理处于“国家无为”而“家庭自治”的状态。

不同于契约关系主导下社会所普遍确立的权利义务关系,中国家庭对老人的赡养不能用两代人之间的权利和义务关系去理解。费正清认为,契约关系体现的是个人的独立,而中国家庭的尊卑制确立了个人在家庭中的地位,同时也确立了他的责任意识。他说:“尊卑制(与我们那种由契约关系决定的个人独立制相反)的一个好处是,一个人自动认识到他在他的家庭或社会中所处的地位。他有一种安全感,因为他知道,如果他履行了指定给他的那部分职责,他可指望这体系内的其他成员反过来也对他履行应尽的职责。”^② 在这种“地位和职责”的关联机制下,赡养老人表现为一种绵延不绝、循环继替的代际责任:我养了上一代的老,下一代人也会养我的老。中国人常说的“养儿防老”“做了指望”,其背后的涵义是“代际自担”,即儿子主动承担养老责任,被视为基于血缘关系而形成的天然义务,与从父母那里可能得到的财产数量没有直接关系,也无需通过签署契约加以约束。财产极其微薄的家庭,儿子们宁可在家中田产全部用于为老人提供生活来源而暂时放弃“小家庭”的继承权。在这种主动担责的意识下,多个合作者之间的赡养行为还会受到彼此的监督,如果一个儿子没有承担赡养责任,其他儿子们会加以谴责。正是这种源于家庭内生的责任意识,使得中国传统时期国家能力不足时,养老得以在家庭单元内以家庭自治的方式得到延续,并代代承袭,由此形成我国“尊老爱老”的历史传统。但是,家庭作为基本的组织单元,在老人赡养方面仍然存在不足。家庭经济在总体上受到人地关系的约束,比如分家析产可能导致“富不过三代”,天灾人祸等外在环境的变化也会增加家庭经济的风险,“积积攒攒,买把雨伞,大风一吹,剩个光杆”。从国家治理的角度而言,家庭经济的分化带来了家庭养老

① 费孝通:《乡土中国》,第 288 页,上海人民出版社,2013 年版。

② 费正清:《美国与中国》,第 24 页,世界知识出版社,1999 年版。

状况的差异,对于那些“力有不及”的贫困家庭,老人的赡养基础十分薄弱,国家治理所追求的公平正义理念难以体现。

新中国成立后,逐步将国家治理的重心转移到经济发展层面,夯实国家治理的经济根基。近年来国家更多地关注与人民生活息息相关的“生养死葬”等民生问题,主动将养老纳入国家负责的领域。尤其对于农村社会而言,养老逐步进入国家治理的优先安排,国家不仅主动承担养老治理的国家职责,而且随着新农保、新农合、低保等政策的实施,国家不断加大养老治理的支持力度,强化责任意识。从家庭负责到国家负责的变迁,体现了“家国共责”的治理逻辑。正是这一共责机制,克服了中国传统时期“国家不及”可能引发的“老而失养”的社会道德危机,同时也避免了当下国家全面承担养老任务可能存在的财政压力。

(二)“家国共责”的主体变迁,取决于中国社会经济结构的演变路径

无论从西方国家的养老实践,还是从我国养老治理路径的变迁看,养老逐步进入国家治理的领域,符合国家治理的一般规律,但是,“如何进入”在不同的国家存在路径差异。人类社会形态的演进总是在物质资料的生产和人口自身的生产中获得发展的动力,养老进入国家治理的路径,体现的是这两种生产的组织形式以及由此所形成的社会关系和结构的变迁规律。中国的养老治理经历了从“家庭”向“国家”的转移,这一路径取决于家庭在中国社会经济结构中的地位 and 变迁规律。

血缘和家庭养老在中国具有深厚的历史基础。血缘养老是人类社会诞生以来的最初级的养老形态。在人类处在“根本不知国家和国家权力为何物”的原始社会,“家户经济是由一组家庭按照共产制共同经营的,土地是全部落的财产……一切问题,都由当事人自己解决,在大多数情况下,历来的习俗就把一切调整好了。不会有贫穷困苦的人,因为共产制的家户经济和氏族都知道它们对于老年人、病人和战争残废者所负的义务。”^①由血缘联系而形成的家庭形态是伴随着人类社会从较低阶段到较高阶段的发展而能动进化的。韦伯将家庭和亲属关系的进化分为三个阶段:“第一个阶段是‘氏族’社会,这里亲属关系高于一切,经济、社会和宗教的基本单位是亲属大团体,这种社会至迟13世纪就在西北欧消失了,只剩下一些残余痕迹。取而代之的是第二个过渡阶段。在此阶段,经济、社会和宗教的基本单位是父母与子女组成的家户,他们或许不同堂而居,但是父母和已婚子女仍然形成一个共同拥有财产的‘农民’单位。这一结构最终也解体了。韦伯认为,首先是在英格兰自15世纪后期开始解体,后来在别处相继解体,并让位于第三阶段,即家庭与商业分离和个人经济自立的阶段。”^②

在传统中国,家庭结构及其与社会的关系,并未朝向韦伯所言的“家庭成员的个体化”和“社会去家庭化”的方向演进。以小家户为主体的农业生产模式在传统中国长久存在。作为物质生产和人口生产相统一的基本单元,家庭成为我国养老治理的主要载体和依靠力量。在国家能力的有限性和养老治理的社会需求之间,家庭共有的财产机制弥补了国家经济能力对养老治理的约束,家庭扮演了破解二者之间困境的主要角色。而在当下,随着工业化和城市化及其相伴的个体化,传统家庭养老模式难以为继,国家在经济能力得以增长的同时适时地承担养老职责,弥补了家庭“失灵”后的养老空缺。这一进程充分反映了以人民为中心的中国特色社会主义政治制度的优势。

① 《马克思恩格斯选集》,第4卷,第108~109页,人民出版社,2012年版。

② 艾伦·麦克法兰:《英国个人主义的起源》,第68页,商务印书馆,2008年版。

(三)“家国共责”是我国当前养老治理的理想制度设计

认识和理解“家国共责”的养老治理路径,对于思考当前及未来我国的养老治理问题具有重要意义。经济的发展和老龄人口的扩张为我国政府介入养老治理提供了现实基础和客观需求,但是,在当前及未来的长时期内,国家不能也不必独自承担养老治理的责任,家庭养老仍然扮演着重要角色。

西方福利国家的重要特征是国家成为养老的主要承担者,这一模式造成两大弊端。一是国家陷入“福利悖论”。进入老龄化社会以后,由国家负责养老的财政负担迅速增加。而这种负担在“民主社会”的框架下可能导致“福利刚性”,其根源在于选票、工会和议会等阶级动员机制使得福利本身成为一种权力资源。^①因此,福利国家总面临着成本高昂的问题。高昂成本的结果,要么使得国家因沉重的财政负担削弱经济发展的活力而坠入“福利陷阱”,要么激起社会的抗税等“反福利”运动而出现福利制度的逆转。二是老人陷入“情感失养”。随着社会的进步,养老不仅仅是一个物质保障问题,同时也是一个精神保障问题。国家可以提供必要的物质保障,但永远也无法提供只有血缘家庭才会产生的亲情慰藉。在西方国家,高度的个体化造成老人难以通过家庭获得必要的亲情慰藉,大量老人处于精神孤独状态,“老有所养”处于物质和精神不对等的残缺状态。

西方福利模式之下的养老治理说明,国家适时承担“老有所养”的治理责任是十分必要的,但超越国家能力“替代家庭”的养老责任则是十分危险的。虽然先行现代化的国家为中国将养老纳入国家治理提供了必要的借鉴,但西方模式并非中国养老治理的理想模式。中国要在充分借鉴外国经验基础上,寻找符合自身历史传统和现实基础的理想治理模式,这就是“家国同责”,即在国家越来越多地承担养老责任的同时,继续发挥家庭的作用。早在20世纪90年代,针对西方福利国家的弊端,邓小平就特别指出:“欧洲发达国家的经验证明,没有家庭不行,家庭是个好东西。我们还要维持家庭。孔夫子讲,修身齐家治国平天下,家庭是社会的一个单元,修身齐家才能治国平天下。”他还特别举例说明了家庭养老的社会功能:“都搞集体性质的福利会带来社会问题,比如养老问题,可以让家庭消化。欧洲搞福利社会,由国家、社会承担,现在走不通了。老人多了,人口老化,国家承担不起,社会承担不起,问题就会越来越大。全国有多少老人,都是靠一家一户养活的。中国文化从孔夫子起,就提倡赡养老人。”^②

邓小平深刻认识到家庭养老的作用,这是对中国数千年经验的总结,也是对当代外国经验教训的认识。只是以往学术界对于数千年以来中国家庭养老的实现机制缺乏深刻认识,对于当下社会变化造成的养老问题缺乏经验性了解,以致于在设计中国理想的养老治理模式时缺乏必要的自信。本文基于实地调查的研究,有助于在充分挖掘中国传统经验和把握当下社会变化的基础上,构造理想的养老治理模式。

作者:陈军亚,华中师范大学中国农村研究院(武汉市,430079)

(责任编辑:孟令梅)

① 郭忠华、郭台辉编:《当代国家理论:基础与前沿》,第180页,广东人民出版社,2017年版。

② 中共中央文献研究室,《邓小平年谱》(下),第1338页,中央文献出版社,2007年版。