我国养老保障体系的反思与优化:基于社会组带视角

张浩淼 唐屹阳*

摘要:社会纽带可以为老年人提供必需的保护和认可,是衡量与检视养老保障体系的重要视角。养老保障体系中家庭养老保障的完善有助于强化直系纽带,社区养老包括互助养老的发展可以帮助老年人加强选择性参与纽带,养老保险和长期护理保险制度的优化可以减少有机参与纽带破裂带来的影响,老年社会救助和老年福利津贴的发展有利于巩固公民身份纽带。透过社会纽带视角审视我国的养老保障体系,可以发现,尽管我国养老保障体系的改革发展取得了重要成就,但是还存在理念上对老年人社会融入的关注不足以及相关制度未能有效巩固老年人各种社会纽带的问题。为此,需要确立"保障生活与社会融入"并重的养老保障体系的价值理念,建立健全内容全面、系统协同的养老保障制度体系,并优化与完善养老保障工作的相关体制机制,不断巩固老年人的社会纽带,为老年人安享晚年提供健全的保障。

关键词: 养老保障体系 社会纽带 养老服务 养老保险 老龄化 DOI:10.19506/j.cnki.cn10-1428/d.2024.02.006

一、引言

由于经济社会发展、医疗条件改善、健康水平提高,人均预期寿命延长,加之生育率的下降,老龄化已经成为世界性趋势。根据联合国发布的《世界人口展望 2022》数据,世界各国的老龄人口比重增长速度在持续加快,1990 年全球 65 岁及以上老人约占总人口的 6.2%,2022 年这一比重已经上升到 10%,据预测 65 岁以上老年人口占总人口的比重将在 2050 年上升到 16%。我国人口老龄化的发展速度较快,高于世界平均水平,老年人口规模庞大并位居世界第一,2023 年末我国 60 岁以上的老年人口达 2.96 亿,占总人口的比例为 21.1%,高龄、失能、独居等老年群体不断增加。可以说,人口老龄化是中国经济社会全面发展最具综合意义的重要特征,也是未来迈向中国式现代化进程中必须妥善应对的重大挑战(郑功成,2022),党中央、国务院已将积极应对人口老龄化上升为国家战略,这使得养老保障成为整个社会保障体系中最重要的系统。高质量的养老保障体系是

^{*}张浩淼:四川大学公共管理学院教授、博士研究生导师,劳动与社会保障系主任;唐屹阳:四川大学公共管理学院硕士研究生。

^{**}基金项目:国家社会科学基金重大项目"全面建成小康社会背景下相对贫困治理的实现路径研究"(项目批准号:22&ZD060)。

积极应对人口老龄化的关键制度安排,尤其是在老龄化趋势迅猛和老龄化速度较快的国家和社会,养老保障体系建设与完善的迫切性更加凸显。

目前,我国学术界对养老保障体系主要存在狭义和广义两种理解。狭义理解是把养老保障体系 视为由基本养老保险、补充养老保险与个人养老金等构成的养老保险制度体系、强调应完善多层次 的养老保险制度(林义,2022);广义理解是把养老保障体系看成由多项制度安排构成的综合型制 度体系(郑功成,2022),包含由国家、市场、社会、社区等主体提供的社会养老保险、商业养老 保险、养老服务、志愿者助老、家庭养老、老年人福利等(同春芬等,2023)。本文所指的养老保 障体系是基于广义的理解,是指包含老年经济保障、老年服务保障和老年精神保障在内的、由多元 主体提供的旨在保障老年人生活质量和促进老年人社会融入的制度安排。无论是从狭义还是从广 义来理解养老保障体系, 当前针对养老保障体系优化和完善的研究多从制度供给的角度出发,强 调构建多层次、多支柱以及公平的养老保障体系。其实,养老保障体系最终应落脚在满足老年人 的多样化需求与促进积极老龄化的实现,而积极老龄化意味着通过注重健康、保障和参与,确保 老年人具备活跃的社会成员身份,能够积极融入社会(渥兹涅克,2019)。因此,在从制度供给角 度进行分析之外,还应该从供需匹配角度出发来考察养老保障体系在促进老年人具备活跃的社会成 员身份和保持社会融入方面的功效。社会纽带因其可以为社会成员提供必需的保护和认可,是社会 融入的重要保证,进而是衡量与检视养老保障制度的重要视角。本文旨在阐述社会纽带视角与养老 保障体系的关系,并借助该视角对我国养老保障体系进行考察与反思,最终提出我国养老保障体系 的优化路径。

二、社会纽带视角与养老保障体系

(一) 社会纽带:透视老龄化问题的重要视角

早在19世纪末, "社会纽带"一词就在涂尔干探究集体意识对社会整合和社会秩序的建构作用时被提及,他认为社会团结是一种社会纽带,其本质是个体间的互动交往和联系形成团结和统一的联结状态(涂尔干,2000)。20世纪60年代末,美国犯罪社会学家特拉维斯·赫希在动荡变化的社会结构下正式提出社会纽带理论,主要探讨了人与社会之间的联系如何影响犯罪行为的产生,即社会纽带被削弱或崩溃时,犯罪动机难以得到有效控制,犯罪就会发生,从而揭露动荡背后的原因(Hirschi,1969)。社会纽带主要包括依恋(Attachment)、投入(Commitment)、参与(Involvement)、信念(Belief)四种基本要素(杨学锋,2017)。依恋,代表个体对他人或组织意见的认知敏感度;投入,强调的是个体的主观付出和客观资本参与;参与是指个体在从事传统社会活动的时间长短;信念,则为一种个体对普适价值观的信奉程度。进入21世纪,法国社会学家赛格·鲍甘从社会纽带视角对贫困和失业进行了理论研究,在拓宽社会纽带理论的基础上,进一步指出社会纽带的撕裂与瓦解是造成贫困和不平等的主要因素(杨立雄,2023)。赛格鲍甘认为社会纽带是个体所须遵守的规范体系,其对社会纽带的定义与涂尔干关于个人对社会的依恋的概念异曲同工,既考虑社会关系背后的规范

体系,也承认个人都有义务遵守规范体系,以实现社会融入(柳静虹,2020)。牢固的社会纽带能 够使个人在社会中得到保护并满足其获得认可的重要需求,而当社会纽带瓦解和断裂时,则会造成 贫困、失业等社会不平等现象(Paugam, 2016)。同时,赛格·鲍甘扩展了涂尔干的理论,思考是 什么将个体彼此团结并与社会联系起来,从而基于保护和认可的形式提出存在于任何特定个体的四 种社会纽带,即直系纽带、选择性参与纽带、有机参与纽带和公民身份纽带(见表1)。这些纽带 为个人提供了社会生存所必需的保护和认可。其中、保护是指个人面临生活中的各种风险和困难时 可以调动的家庭、社区、福利等资源与支持,认可是指通过提供个人在他人眼中存在的价值来激发 社会互动。此外, "社会纽带"常在社会支持理论的相关研究中作为"社会联系""社会网络""社 会资本"的相似术语被提及(肖水源、杨德森,1987),但术语彼此之间又有所差异。社会网络由 社会纽带编织而成(边燕杰、王学旺, 2021), 社会纽带编织的强弱是社会资本的直接体现(Granovetter, 1973),社会纽带中蕴含的社会资源是社会资本的核心(Lin, 1982)。由此,社会纽带是我们探 讨人与社会关系时最本质的分析单元。

从1 在五型市的口针人主		
社会纽带的类型	保护形式	认可形式
直系纽带 (代际之间)	依靠代际团结提供紧密保护	父母与子女间的情感认可
选择性参与纽带 (伴侣、朋友、选定的熟人之间)	依靠选择性熟人提供紧密保护	依靠选择性的熟人获得情感 性认可
有机参与纽带 (职业生活参与者之间)	依靠稳定工作提供合约化保护	通过工作获得认可并由此获 得社会尊重
公民身份纽带 (同一政治团体的成员之间)	依靠平等原则(公民权、政治权 与社会权)提供法律保护	对至高无上的个人的承认

表 1 社会纽带的四种类形

资料来源: Paugam S. Social Bonds and Coping Strategies of Unemployed People in Europe[J]. Italian Sociological Review, 2016, 6 (1), 27-55.

上述社会纽带及其类型的划分为透视老龄问题提供了重要视角。第一,从直系纽带看,老年人 一般都生活在一个家庭之中,家庭可以为老人提供经济支持、生活照料和精神慰藉等,直系纽带促 成了包括老年人在内的个体的最初社会融入,但也应注意到,对老年人而言,这种纽带的强度是存 在差异的, 代际关系可能因子女早逝、距离遥远、沟通不畅、无力赡养或照顾疏忽等多种复杂原因 而发生扭曲。第二,从选择性参与纽带看,强调老年人通过参与社会组织团体与他人和社会进行接触, 各种社会组织团体包括社区、文化组织、老龄同辈群体等。选择性参与纽带与其他纽带的根本区别 在于其选择性,即老年人根据个人意愿与情感价值建立人际关系。现实中,选择性参与纽带是造成 老年人之间不平等的重要原因,因为根据老年人所拥有的资源和地位,其伴侣、朋友及参与的社会 团体与社区存在很大不同,由此带来其晚年生活质量的差异。第三,从有机参与纽带看,其是指通 过学习与劳动力市场参与而结成的一种关系,主要体现为稳定工作带来的保护,虽然这种纽带在工 业社会盛行的生产力逻辑方面具有充分的意义,但它不应被视为完全依赖于就业和经济领域,基于工作和生活参与的强制性社会保险制度的实施改变了职业整合的意义(Paugam, 2016),也就是说,工作带来的保护不仅包含工资收入还包含相应的社会保险。对老年人而言,其因年龄原因会逐步退出劳动力市场,随之也难以从工作中获得认可与社会尊重,很可能会面临有机参与纽带的断裂和瓦解。由于强制的社会保险也是有机参与纽带的重要构成,老年人在劳动年龄段内是否有可靠的社会保险会成为衡量其年老后有机参与纽带牢固程度的重要标准。第四,从公民身份纽带看,其主要基于人们对国家的归属感,包括老年人在内的每个国民因其正式公民身份而享有权利和承担义务,所有公民在法律面前是平等的,但这并不意味着经济和社会不平等的消失,而是意味着民族国家要努力确保所有公民受到平等对待,并共同组成一个具有共同身份和价值观的团体。公民权利确保老年人的基本自由,政治权利确保老年人可以参与公共生活,而社会权利确保老年人作为公民可以获得一定生活资源的福利权利,得到相应的社会保护(杨伟民,2016)。公民身份纽带会产生事实上的不平等,老年人可能会因福利制度和机制设定的相关问题而难以获得有效的社会保护。

(二)养老保障体系:巩固老年人社会纽带的制度安排

养老保障体系作为保障老年人基本生活、促进老年人社会融入的社会保障制度,与社会纽带之间存在着密不可分的关系。社会纽带为养老保障制度的实施提供了基础和支持,养老保障制度也在一定程度上反哺和巩固了社会纽带。

首先,养老保障体系中的家庭养老保障对直系纽带有着复杂影响。家庭养老保障是养老保障体系的重要组成部分,从狭义上看,家庭养老保障指传统依靠家庭和子女的养老模式,然而随着经济社会的快速发展,家庭小型化、空巢化等趋势不断强化,老年人在一定程度上减少了对子女的依赖(陆杰华、张莉,2018),由此依靠代际团结和代际间情感认可而产生的直系纽带关系被淡化;从广义上看,家庭养老保障还包括政府支持家庭养老功能实现的保障内容,政府、社会等多元主体在该体系中为家庭养老提供有力支持——以家庭为本位,强调家庭养老责任并确保家庭养老保障功能的发挥。通过家庭政策为居家养老提供制度鼓励,在老年人及其家庭因自身脆弱性无法获得资源时为其提供居家养老服务,缓解家庭养老负担,增强其回复力,为家庭赋能,加强老年人与其子女之间的代际团结与情感联结,巩固直系纽带。

其次,养老保障体系中的社区养老可以帮助老年人加强选择性参与纽带。社区养老是强调以社区为核心,向老年人提供养老所需的各种服务的养老形式,即让社区发挥主导作用,结合政府、社会组织等各方力量,通过整合资源、提供平台为老年人提供养老服务。其中,互助养老是社区养老的重要内容,是基于社区熟人社会发展起来的、通过老年人广泛参与并互助来化解部分养老风险的一种养老保障制度安排,其通过朋友、邻里等熟人结伴互助的方式,使老年人在生活上相互照顾、在精神上相互慰藉,这既可以通过老年人的自愿合作实现,也可以通过政府与社区的支持和组织实现,因此既有社会化养老的特征,又符合传统的家庭养老习俗,是居家—社会化养老的新模式,又是家庭养老的延伸,充分体现了社区内的"老老互助",顺应了养老服务多元化发展的要求,也在

价值和情感层面契合了我国"守望相助"的道义传统(崔树义等,2023)。在这种模式下,社区通过整合资源、提供平台等方式为老年人构建熟人网络,是帮助老年人加强选择性参与纽带的重要途径。

再次,养老保障体系中养老保险和长期护理保险制度的优化,可以减少有机参与纽带破裂给老年人带来的影响。有机参与纽带主要来源于稳定工作所提供的稳定的社会关系和交际圈,使社会成员能得到更好的收入与社会福利,还有更多的社会关系及社会组织可以利用,从而获得更多与社会链接的机会。老年人因年龄原因退出劳动力市场,意味着其难以依靠工作获得就业收入和社会认可,有机参与纽带面临断裂和瓦解的风险,尤其是困难老年人,其更容易遭受年龄刻板印象,加剧社会排斥风险。虽然部分低龄老年人可以通过继续在劳动力市场就业来加强有机参与纽带,但大部分老年人都已脱离劳动力市场,因此,其在劳动年龄段内是否可获得与就业相关联的养老保险与长期护理保险,关系到其年老后的生活质量与社会融入。得到公平且可靠的养老保险是老年人退出劳动领域后获得就业所带来的保护和价值的重要体现。根据政策反馈理论,养老保险制度会产生资源效应,能够提供金钱、时间和健康等形式的资源,从而为社会参与创造条件,提高老年人的社会参与(孔泽宇等,2023),进而有效减少有机参与纽带的退化和瓦解对老年人社会融入造成的不利影响。

最后,养老保障体系中老年社会救助和老年福利津贴的发展和完善有利于巩固公民身份纽带。 老年社会救助和老年福利津贴是指国家和社会向老年困难群体与超过规定年龄的老年人提供款物接 济和服务帮扶的制度安排,是从人道、人权以及公民身份等出发点,对陷入生活困难的老年人施以 暂时或长期的救济和帮助,旨在维护生存权、生命权和生活权等基本权利(洪大用,2004)。目前, 政府和社会对老年人底线公平的要求予以保障,既是对个体所做社会贡献的肯定,也是对人性尊严 和公民权利的认可和尊重,有助于增强老年人的公民身份纽带。养老保障体系中巩固各类社会纽带 的相关制度安排可见表 2。

养老保障体系中的对应制度	
家庭养老保障、居家养老服务	
社区养老(包括互助养老)	
养老保险、长期护理保险等	
老年社会救助、老年福利津贴(高龄津贴)	

表 2 养老保障体系中巩固社会纽带的相关制度

资料来源:作者自制。

三、中国养老保障体系的问题:基于社会纽带视角的审视

为了应对老龄化的挑战,我国养老保障体系正处在改革与完善的过程之中。尽管我国养老保障体系的改革发展取得了重要成就,但透过社会纽带视角来考察和审视,可以发现当前体系仍存在两方面的问题。

(一) 养老保障体系在理念上对老年人社会融入的关注不足

既然养老保障体系是巩固老年人社会纽带的重要制度安排,其应该具备促进老年人社会融入的重要功能,以推进积极老龄化的实现。当前的养老保障体系在理念上往往缺乏全面、长期的视角。就全面性而言,没有从多个角度来全面考虑老年人的需求。社会融入不仅仅是一个经济或物质层面的问题,还涉及文化、心理、社会等多个方面。然而,目前我国养老保障体系更多地关注为老年人提供基本生活保障,如提高养老金水平、扩大医疗保障范围等,但对老年人的心理和精神需求有所忽视,对老年人的社会融入关注不足。在价值理念的影响下,我国养老保障体系更重视养老保险等经济保障,对养老服务与老年精神保障重视不够;更多关注政府建立的基本养老保险,对补充养老保险、家庭养老保障、老年社会救助、互助养老服务等关注不足,这意味着当前养老保障体系仅对老年人的有机参与纽带有所关注,而对直系纽带、选择性参与纽带和公民身份纽带存在一定程度的忽视。与养老保险相比,我国养老服务发展相对不足,存在明显的不平衡不充分的问题,养老服务的注意力集中在机构养老甚至高端养老服务供给,而满足大众需求的普惠型养老服务被相对忽视,而且制度安排中缺少人文关怀和对老年人主体性的尊重,导致老年人精神保障不足(郑功成,2020),进而影响老年人的社会参与和融入。就长期性而言,当下的制度设计注重解决人口老龄化、养老待遇差距、养老基金不平衡、养老保障水平有限以及延迟退休年龄等迫切问题,这具有一定的现实意义,但缺乏前瞻性和系统性,忽视了老年人社会融入这一问题对我国养老保障体系的长远意义。

上述问题说明我国养老保障体系需要进行理念上的更新与拓展,进而才能真正发挥巩固老年人社会纽带的功效,也才能适应积极应对人口老龄化的国家战略。

(二) 养老保障体系中的相关制度未能有效巩固老年人的各种社会纽带

一是老年人直系纽带的巩固需要家庭养老保障的发展,然而,我国目前在"城市化"的发展逻辑下,扩大化家庭再生产模式导致家庭中的老年人除身体机能衰弱外,在家庭中的地位及其所获得的资源也随之衰减,表现为父代对子代的倾力支持和子代对父代的低度反馈(田孟,2023),在代际失衡的影响下,传统家庭养老保障功能式微,新型家庭养老保障尚未完全建立。一方面,我国缺少明确的家庭支持与家庭友好的政策法规,也缺少以家庭为中心的家庭福利制度(刘继同,2016),这制约了家庭为老年人提供养老保障的能力;另一方面,我国居家养老服务起步时间不长,存在覆盖面小、服务项目单一、服务水平不高、管理运行机制不健全、需求与供给不对称等诸多问题,上述问题使老年人难以依靠家庭获得足够的保护和资源,面临直系纽带被削弱的风险。

二是老年人选择性参与纽带的巩固需要社区养老包括互助养老的发展,但目前社区养老和互助养老的发展仍存在不足。社区养老与家庭养老和机构养老相比,具有灵活性强、成本低等优势,但是目前实践中社区养老存在服务意识不强、服务覆盖范围小和服务内容单一等问题。社区养老中的重要形式,即互助养老仍处在探索阶段,其发展面临一系列现实难题,包括互助价值存在偏离、有效供给范围狭窄、服务定位不够准确、老年人认同度和供给意愿有待提高(聂建亮等,2022),以及服务品质相对较低、可持续性有待加强等,其发展困境影响老年人从选择性参与纽带中获得充足的养老资源。

三是养老保险和长期护理保险的完善可以降低老年人有机参与纽带的瓦解速度,但是我国养老保险和长期护理保险制度的质量均有待提高。在养老保险方面,尽管基本养老保险实现了制度全覆盖,但还没有实现人群全覆盖,不少新业态的群体和灵活就业群体并未被养老保险覆盖。此外,还存在基本养老保险一支独大的问题,补充养老保险无法准确辨识自己的客户群体,因而发展预期不容乐观且难以达到预期效果的问题,同时还存在城乡、区域和群体之间养老保险待遇差距过大等问题。长期护理保险制度还未成为全国性的制度安排,试点中出现了享受待遇人数有限、专业照护人员缺乏、各地待遇差距大、护理质量难以监管、试点政策碎片化现象普遍严重等问题(戴卫东,2023),此外,长期护理保险缺乏独立的筹资渠道和缺乏专业护理人员也严重制约制度的发展和推广。

四是老年人公民身份纽带的巩固需要完善老年社会救助与高龄津贴制度。我国当前的老年社会 救助尚存在不少短板,包括救助水平偏低、覆盖人数有限,此外,服务类社会救助还处于探索试点 阶段,老年服务救助严重不足,供需匹配有待提升。老年贫困风险的多维性和差异性决定了当前以 现金救助为主的老年社会救助难以满足困难老年人的需求。高龄津贴制度方面,由于国家层面仅出 台了指导意见,大多数省份往往结合实际情况展开探索,因此制度存在区域差异大、碎片化突出的 弊端,绝大部分城市的津贴标准低于当地最低生活保障标准,难以有效降低老年贫困风险(海龙、 申开元,2023)。上述这些问题无疑会影响老年人公民身份纽带给其带来的安全感。

四、社会纽带视角下我国养老保障体系的优化路径

(一)确立"保障生活与社会融人"并重的养老保障体系的价值理念

制度变革、理念先行。价值理念属于意识形态范畴,其作用非常关键,它会影响乃至决定养老保障体系的功能定位与制度实践。老龄化是生理与心理相互作用的结果,并植根于社会与文化体系之中,因此,要关注老年人社会纽带的巩固并以全面、长远的视角确立"保障生活与社会融入"并重的养老保障体系的价值理念。首先,要清晰地认识到社会融入价值理念的重要性,这种认识是在深入了解老年需求的基础上形成的,也是深刻把握坚持人民至上的价值意蕴与原则的要求。因此,在政策制定和实施前应注重需求导向,积极开展调研,全面了解老年人的生活状况、兴趣爱好和社会交往等情况,使得各项政策充分反映老年人意愿、满足老年人需求、表达老年人观点,为构建符合他们需求的养老保障体系提供依据。

其次,价值理念的最终凝练需要社会各界凝聚共识,这不仅需要传统意义上的自上而下的确立 与传递科学价值理念,还应加强对"保障生活与社会融入"并重的养老保障体系价值理念的宣传与 教育。提高社会公众对老年社会融入问题的认识和关注度,形成全社会共同关心和支持养老事业的 良好氛围,从而增强价值理念的情感凝聚力和社会影响力,使价值理念的构建从应然走向实然。

养老保障体系作为巩固老年人社会纽带的重要制度,理应具有促进老年人社会融入的理念并发挥相应的功能,关注保障老年人的基本生活的同时注重老年人的社会融入也是我国实施积极应对人口老龄化国家战略背景下的必要之举。要通过巩固老年人的各类社会纽带来确保老年人与社会的紧

密联系,也就是说,养老保障体系不能单纯视老年人为保障对象,而是要将其视为社会建设者和社会参与者,畅通其参与社会的途径并消除导致其社会隔离的各类要素。老年人要积极参与社会生活并拥有积极与独立生活的潜力,为此,就要消除或减少导致老年人社会隔离的关键要素,在老年人面临有机参与纽带削弱和断裂的情况下,着力巩固老年人的直系纽带、选择性参与纽带和公民身份纽带。倡导以老助老和老有所为,鼓励老年人参与养老事务的决策和实施,充分表达自身的养老需求和相关问题,并通过科学合理的养老保障制度设计,如提倡和推进"时间银行"互助养老等方式,体现"保障生活与社会融入"并重的价值理念,使老年人享受有保障的、有质量的生活与有尊严的、有价值感的生命。

(二)建立健全内容全面、系统协同的养老保障体系,发挥好巩固社会纽带的作用

为实施积极应对人口老龄化的国家战略,我国需要在"保障生活与社会融入"并重的价值理念的指引下,建立健全内容全面、系统协同的养老保障制度体系,为老年人提供有效的保护和认可,发挥好巩固老年人社会纽带的作用。内容全面是指养老保障体系要包含经济保障、服务保障和精神保障三个层次的保障内容,既能从经济上保障老年人的基本生活,又能满足老年人对生活、护理服务以及心理慰藉和精神满足的需求,解决目前重经济保障、轻服务保障与精神保障,重养老保险、轻养老服务的问题。系统协同是指养老保障体系的相关制度应该统筹规划与高效协同推进,以确保养老保障相关制度能够形成合力,增强养老保障体系的整体性、系统性和耦合性。

在养老保障制度体系建设和发展中,要统筹规划家庭养老保障与政府养老保障,不能轻言以政府养老保障替代家庭养老保障;要统筹规划养老保险与养老服务,不能让两者关系失衡;要统筹规划老年社会救助、老年社会保险和老年社会福利,使其相互配合协同,其中,老年社会保险主要包括养老保险和长期护理保险,医疗保险并非专门面向老年人,但老年人属于需求最大者,因此也需要统筹考虑和妥善协调;要统筹规划养老保障的主体和资源,发挥多元主体力量,调动各方资源,如政府投入、市场主体投入、社会力量投入、个人与家庭投入等,避免责任分担不平衡(郑功成,2022)。此外,还要统筹规划区域和城乡养老保障制度建设以及不同层次、不同类别老年人的养老保障等。

考虑到巩固老年人社会纽带、促进老年人社会融入的重要性,在建立健全养老保障制度体系的过程中,要注重对应着各类社会纽带的养老保障制度的建设与优化,具体包括能够加强直系纽带的家庭养老保障和居家养老,能够巩固选择性参与纽带的社区养老和互助养老,能够防止有机参与纽带瓦解的养老保险和长期护理保险,以及能够巩固公民身份纽带的老年社会救助及老龄津贴等。

家庭养老保障方面,要为家庭赋能,通过政府支持家庭,推动家庭养老功能的复归和重塑,要增设家庭政策和提供家庭福利,激活老年人的成员资格并提高老年人的家庭地位(李静等,2023)。居家养老服务方面,要加大政府支持,鼓励子女与老人就近居住,不断扩大居家服务覆盖面,提高服务质量等。社区养老方面,要积极打造社区养老项目,拓展服务内容,扩大社区养老覆盖范围等。需要丰富互助养老内容,保证资金来源,积极引入社会组织,还要积极发展村域社会资本,提升老年人互助养老服务的供给意愿(聂建亮,2022)。养老保险方面,要着力实施全民参保、

尽快将社会养老保险覆盖到新业态就业群体、灵活就业群体等,同时要加快推进基本养老保险的全 国统筹、缩小养老保险待遇的城乡差距和区域差距、构建完善多层次养老保险制度。长期护理保险 方面,要在试点基础上进一步扩大覆盖面、拓展筹资渠道、提高给付水平、完善基金管理等,并加 速推进其在全国的普遍实施,更好应对老年人失能失智风险。老年社会救助方面,要提升老年救助 的覆盖范围和待遇水平、增加服务型救助、实施分类救助、提升公平性与协调性、确保困难老年人 受助权利的实现。高龄津贴则要统一津贴资格认定标准,实现普惠性,并动态提高津贴标准、规范 管理经办、拓展资金来源等(海龙、申开元,2023),以确保高龄老人的福利权利,提升其心理健 康和社会地位。上述这些养老保障制度的完善,可以避免老年人社会纽带的断裂及瓦解,以及由此 带来的老年排斥与隔离,保障老年人的基本生活和社会融入。

(三)优化与完善养老保障工作的相关体制机制,防止社会组带的不平等

我国养老保障体系涉及民政、人力资源和社会保障、医保、卫健、老干部等多个部门,如果没有 高效的部门协同和工作体制机制,再完美的规划与制度设计也易陷入厚此薄彼或顾此失彼的困境,并 由此制约养老保障体系在维系和加固社会纽带方面所应发挥的作用,造成老年人社会纽带的不平等。

首先,在协同前可以通过"权利清单""责任清单"等方式理顺办理事项,将政府、社会与市 场之间,政府部门之间、部门内部处室的责任边界进行明确。同时制定协同工作方案,在明确职责 的基础上,确定共同的目标、制定具体的实施计划以及建立有效的沟通机制,提高政策间的配合度 和衔接度。其中,建立信息共享平台是进行沟通、实现部门协同的关键。通过信息共享平台,各部 门可以实时共享老年人的基本信息、健康状况、养老需求等数据,同时也可以避免信息重复采集, 提高政府的养老保障体系运行的质量和效率,进而更精准高效地为老年人提供服务,根据实际情况 有针对性地为老年人不同的社会纽带赋能,促进其社会融入。

其次,理顺养老保障工作的秩序,设置超越部门之上的决策、监督机制与评估机制以确保部门 协同的效果和质量。定期对各部门的工作进行评估和检查,发现问题及时整改。同时,也可以引入 第三方评估机构,对养老保障体系的整体运行情况进行客观评价。应该注意的是,老年人社会融入 程度的改善较难量化,因此设定指标时应多维考量,兼顾科学性和可操作性。在养老保障体系建设中, 各政策项目之间也因相互协作而存在政策效果的溢出,这会影响到各类养老保障项目的实际政策效 果,在政策效果评估类研究中应当对这一问题加以重视和做出全面的考虑(张川川等,2023)。

最后,还应积极推进机关事业单位退休人员的社会化管理,将现行分割的老干部、各类退休人 员、一般老年人、困难老年人等统一纳入养老保障视野,提供给每一个公民应有的公平分配和同等 的机会;要注意到困难老年人群体更容易产生社会纽带断裂的现实问题,强化弱势群体的身份认同, 缩小不同人群之间的社会纽带强度差异:还要创新养老保障事业运行机制,打破官民分割、城乡分 割、群体分割的传统格局,关注对老年人各类社会纽带的加强与巩固,在发挥政府主导作用之外, 尽可能调动社会力量和市场力量,并发挥社区、家庭、亲友与邻里熟人的积极性,以公共投入来撬 动社会、市场与家庭投入(郑功成, 2022)。

总之,只有在清晰的养老保障价值理念的指导下,设计合理的制度体系,并辅之高效的管理体制和机制,才能真正推动我国养老保障体系的发展与完善,不断巩固老年人的社会纽带并防止社会纽带的不平等,为老年人安享晚年提供健全的保障。

参考文献

埃米尔·涂尔干. 社会分工论 [M]. 渠东译. 北京: 生活·读书·新知三联书店,2000.

边燕杰, 王学旺. 社会资本与乡村法治: 亲友联系的作用机制[J]. 河南社会科学, 2021, 29(03):92-100.

崔树义, 田杨, 朱珑. 积极老龄化视阈下的农村互助养老模式探索 [J]. 东岳论丛, 2023, 44(01):81-89+192.

戴卫东.中国长期护理保险的理论依据、制度框架与关键机制[J].社会保障评论,2023,7(01):95-106.

海龙, 申开元. 中国高龄津贴制度的区域差异、发展困境与优化路径[J]. 河北学刊, 2023, 43(02):186-193.

洪大用. 转型时期中国社会救助[M]. 沈阳: 辽宁教育出版社,2004.

孔泽宇,严新明,陈描描.社会养老保险对农村老年残疾人生活满意度的影响——来自断点回归设计的证据 [J]. 社会政策研究,2023(04):122-136.

李静、 闫彩旭、 刘华清. 优势视角下家庭养老功能复归与重塑的国际经验与中国路径 [J]. 人口与社会、2023,39(01):35-46.

林义. 我国多层次养老保障体系优化与服务拓展 [J]. 社会保障评论,2022,6(05):56-65.

刘继同. 中国现代家庭福利政策的基础性、战略性地位 [J]. 社会政策研究,2016,(01):98-110.

柳静虹. 贫困社会学的反思与革新:基于赛格·鲍甘的类型学与社会纽带视角[J]. 社会政策研究,2020,(01):47-63.

陆杰华,张莉.中国老年人的照料需求模式及其影响因素研究——基于中国老年社会追踪调查数据的验证 [J]. 人口学刊,2018,40(02):22-33.

聂建亮,曹梦迪,吴玉锋.村域社会资本与农村互助养老实现——基于农村老人养老服务供给意愿视角的分析 [J]. 西南大学学报(社会科学版),2022,48(06):52-66.

田孟. 从家庭转型到家庭发展:家庭社会学研究的新动向[J]. 兰州学刊, 2023, (02):122-132.

同春芬,汪连杰,耿爱生.中国养老保障体系的四维供给主体与职责定位——基于福利多元主义范式的分析框架 [J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版),2015,39(03):28-32.

肖水源, 杨德森. 社会支持对身心健康的影响[J]. 中国心理卫生杂志, 1987(04)::41-45

杨立雄, 魏珍. 理论式微与治理转向:论新世纪以来西方贫困研究的"贫困"[J]. 社会保障研究, 2023(05):82-96.

杨伟民. 社会权利之根据探究——从马歇尔的范式出发[J]. 社会学评论,2016,4(04):3-17.

杨学锋. 从社会纽带到自我控制: 两种控制理论的竞争与调和[J]. 中国刑警学院学报,2017,(06):64-70.

张川川,魏旭,黄炜.社会保障项目之间的相互作用:新型农村社会养老保险对医疗保险的挤出[J].经济学(季刊),2023,23(03):860-875.

郑功成. 补上养老服务中的人文关怀短板. 载郑功成、江丹主编. 中国养老服务业发展高层论坛演讲选编(2015-2019)[M]. 北京: 人民出版社,2020.

郑功成. 加快构建高质量养老保障体系 [J]. 学习时报,2022-3-11.

兹比格纽·渥兹涅克. 老年社会政策的新视野 [M]. 陈昫译. 北京: 社会科学文献出版社,2019.

Granovetter M. S. The Strength of Weak Ties [J]. American Journal of Sociology, 1973 (6): 1360-1380.

Hirschi T. Causes of Delinquency [M]. Berkeley: University of California Press, 1969: 4-5.

Lin N. Social Resources and Instrumental Action. In Marsden P.V., Lin N. (Eds.). Social Structure and Network Analysis [M]. CA: SAGE Publications, 1982: 131-145.

Paugam S. Social Bonds and Coping Strategies of Unemployed People in Europe[J]. Italian Sociological Review, 2016, 6 (1), 27-55.

of fragmentation on Chinese elderly services, and has initially achieved the collection and combination of the original fragmented policies. However, there are still problems such as unclear inter-system relations in the elderly service policies, which is not conducive to the practice of the list and the further integration and optimization of the elderly policy. The study constructed a theoretical framework for integration of basic elderly services based on the holistic governance theory as well as service integration theory, and clarified three stages that the integration process needs to go through including "combination", "coordination" and "complete integration". Based on China's recent policy practice of the list, we identified specific policies with connection problems, and proposed that the current integration stage is in the transition from "combination" to "coordination" during which government should take policy connection as the key method to promote policy integration. We further provided specific solutions for the policy connection and the transition to complete integration through a dual lens of theory and policy practice. Additionally,

according to the policy integration process of basic elderly care services, further discussion was held on the general principles of policy integration in order to provide a broader reference for the integration of policies

Keywords: Basic elderly care services, Holistic governance theory, Policy connection

in social governance.

Reflection and Optimization of China's Pension Security System: From the Perspective of Social BondsZhang Haomiao, Tang Yiyang 57

Abstract: Social bonds provide essential protection and recognition for the elderly, serving as a crucial perspective for assessing and examining the pension security system. The improvement of family-based pension security strengthens direct social bonds, while the development of community-based and mutual aid elderly care helps the elderly strengthen selective participation in social bonds. Optimization of pension insurance and long-term care insurance systems can reduce the impact of ruptures in organic participation bonds, and the development of elderly social assistance and welfare benefits helps consolidate civic identity bonds. Examining China's pension security system from the perspective of social bonds reveals that despite significant achievements in the reform and development of the system, there are still issues with the lack of focus on the social integration of the elderly and the inability of related systems to effectively consolidate various social bonds for the elderly. Therefore, it is necessary to establish a value concept for the pension security system that emphasizes both "securing livelihood and social integration", create a comprehensive and systematic pension security system, and optimize and improve related institutional mechanisms to continually strengthen the social bonds of the elderly, providing them with a robust safeguard for their later years.

Keywords: Pension security system, Social bonds, Elderly care services, Pension insurance, Aging