
人口老龄化趋势下的基本公共服务供给探究

一 以江苏省为例

沙勇

内容提要：本文基于基本公共服务的相关理论，从政府、市场、社会视角，选取人口大省江苏省为例，分析了该省人口老龄化状况及其影响下的基本公共服务供给问题。本文认为江苏省人口老龄化现象严重，其所产生的一系列连锁反应是多因素相互作用与耦合的复杂动态过程。在此基础上，本文分析了江苏省人口老龄化趋势下的基本公共服务供给需求状况，并提出了人口老龄化趋势下的基本公共服务供给体系的构建路径，强调政府层面的制度保障，市场层面的效率保证，社会层面的协同参与。

关键词：基本公共服务供给人口老龄化江苏省

沙勇，南京邮电大学人口研究院研究员 210042

一、引言

当前，中国人口老龄化的形势已经十分严峻。第六次全国人口普查结果显示，中国 65 岁及以上老年人口已经达到 1.19 亿。同时，根据 OECD 预测，至 2030 年，中国将成为世界上人口老龄化程度最高的国家。同时，中国人口老龄化具有发展速度快、准备不足、未富先老等特点，这无疑会对经济社会可持续发展形成巨大考验。产生了养老保障问题、医疗保健问题、城市规划问题、劳动力结构问题、消费与需求结构问题、文化服务问题、财政分配比例问题等一系列连锁反应，极大影响着经济社会的可持续发展。因而，在人口老龄化趋势下，如何增强相应的公共服务能力，提升社会整体公共服务水平，以更好应对人口老龄化带来的诸多问题与挑战成为社会各界共同关注的议题。本文正是基于此背景，选取位于东部地区的人口大省—江苏省为例，探析该省人口老龄化现状及其影响下的基本公共服务供给需求，以期探索人口老龄化趋势下的基本公共服务供给机制与路径提供政策建议与思路。

二、基本概念、理论借鉴与理论逻辑

国际上通常将六十岁以上人口占总人口比例达百分之十或者六十五岁以上人口占总人口比重达百分之七作为国家或区域步入老龄化社会的标准^[1]。总人口中由于年轻人口数量减少、年长人口数量增加而导致老年人口比例相应增长的动态即是人口老龄化。人口老龄化既是一个相对概念，也是一个变化的过程，特指一个国家或者区域的老年人口相对于总人口的比例具有显著性，具体即是指该国家或者区域的老年人口在总人口中所占比例逐渐上升的过程。

公共服务是公共行政领域的一个关键议题，反映了公权力行使的质量和整合。各学者基于不同视角与理论对公共服务进行了阐释分析。法国公法学者莱昂·狄骥于 1912 年在其著作《公法的变迁：法律和国家》中正式的首次阐述了“公共服务”的概念，即“那些政府有义务实施的行为”，“任何因其与社会团结的实现与促进不可分割、而必须由政府来加以规范和控制的活动，就是一项公共服务，只要它具有除非通过政府干预，否则便不能得到保障的特征”。二十世纪中期，西方公共经济学家奥斯特罗姆、马斯格雷夫、萨缪尔森、布坎南等从公共产品和物品的角度剖析了基本公共服务的内涵，界定了公共服务的根本特性，同时，提出了纯公共产品这一概念。20 世纪中后期，伴随新公共管理运动和新公共服务运动的兴起与发展，基本公共服务定义及方式产生了巨大变化，基本公共服务的责任主体和供给主体逐步分开，其定义也已经和政府治理价值比较密切的联

系起来，较为代表性的如詹姆斯将基本公共服务定义为“由人民建立起来的，为公民提供服务、维护集体利益，并承担相应义务的相关活动”^[2]。在公共服务的供给研究上有关其提供方式的研究经历了由单一化向多元化，由传统式向现代智能化转变的发展过程。Savas (1992) 明确提出了政府推动私营部门提供公共产品的三种路径：委托、撤资及代替^[3]。Yavuz, Nilay (2010) 立足于电子政府广泛流行趋势，认为随着公共部门越来越多地通过新技术向公民提供服务，须处理好数字化悬殊问题，建立一个更公正的利益分享机制，从而使不同层次的人们都可以分享技术带来公共服务的实惠^[4]。Albert Jacob Meijer (2011) 基于经验性信息交流与社会情感支持的考虑，主张构建数字社区以补充政府为中心的单一公共服务提供方式^[5]。在许多发达国家，社会企业已经发展成公共服务提供的首要现象。基于理论框架“Blended value Accounting” (BVA), Manetti, G (2014) 对社会企业的社会经济影响的测量实践进行了探索性分析^[6]。随着电子政务的发展，公共电子服务 (public e-Services) 产生并越发受到关注，譬如 Wihlborg, E. (2014) 通过关注公共电子服务供给探讨电子政府的合法性问题^[7]。

在新公共服务理论框架下，本文认为人口老龄化趋势下的基本公共服务供给是为适应老龄化的要求和需求，涉及养老、医疗、福利、护理等方方面面的公共服务供给。人口老龄化趋势下的基本公共服务反映的是一种老龄人口与政府、社会间的需求与供给关系，在服务主体、对象、项目、手段等须做到多元化、多样性，以提升其效益与效率，实现经济社会的可持续发展。

本文主要借鉴新公共管理、新公共服务与善治等理论以分析人口老龄化趋势下的基本公共服务供给问题。

新公共管理理论是指自20世纪80年代中期以来，主要以欧文·休斯为代表的学者基于经济学理论与私营部门管理理论，主张在公共部门采用私营部门管理方法与竞争机制，关注结果的实现及其责任的一种典范与方法。新公共管理理论更加强调治理而不是行政性的，支持公共部门引入竞争机制，政府在于“掌舵”而不是“划桨”。批判了政府传统官僚等级制下的政治与行政二分，以及政府规模、范围与方法的过度所导致行政浪费、效率低下等恶果。虽然新公共管理的一些观点遭到来自新公共服务理论学派等的批判与质疑，但其强调市场机制运用的观念仍具有指导意义。在人口老龄化趋势下，基本公共服务体系必将有所革新，其过程中可发挥公共服务市场机制的调节与分配功效，以及市场主体的参与主动性与良胜竞争。

新公共服务理论是美国的行政学家登哈特提出的，其是以社区与公民社会理论、公民权理论、后现代公共行政理论、组织人本主义以及新公共行政学作为思想来源的。具体而言，“新公共服务”即是指关于公共行政在以公民为中心的治理系统中所扮演角色的一套理念。登哈特认为，在管理公共组织与执行公共政策时行政官员应该致力于承担为公民服务以及向公民放权的

¹ [1] [2] (美) 詹姆斯·S·鲍曼等：《职业优势：公告服务中的技能三角》，张秀琴译，(北京) 中国人民大学出版社2005年版，第4页，第4页。

[3] Savas, E. S. “Privatization in Mary Hawkeaworth and Maurice Kogan, (Eds), Encyclopedia of Government and Politics. New York: Routledge, 1992.

[4] Yavuz, Nilay. “Understanding Citizens’ Adoption of New Technologies Used in Delivery of Public Service and Information” “Dissertation Abstracts International. <http://pqdt.calis.edu.cn/Detail.aspx?pid=ZINJ6vbEobQ%3d>.

[5] Meijer, A. J. “Networked Coproduction of Public Services in Virtual Communities: From a Government-Centric to a Community Approach to Public Service Support,” Public Administration Review, vol. 71, No. 4, 2011, pp. 598—607.

[6] Manetti, G. “The Role of Blended Value Accounting in the Evaluation of Socio-Economic Impact of Social Enterprises,” VOLUNTAS, Vol25, No. 2, 2014, pp443—464.

[7] Wihlborg, E. “Legitimate e-Government—Public e-Services as a Facilitator of Political Legitimacy.” 2014 47th Hawaii International Conference on System Sciences, pp. 2148—2157.

职责，行政官员的工作重心既不应该是为政府航船掌舵，也不应该是为政府航船划桨，而更应该注重建立一些明显具有完善整合力与回应力的公共服务机构。在这一理念的指导下，在人口老龄化趋势下，增强公共服务能力与水平应加强公共服务供给领域的合作关系，通过自由对话与公民积极参与，实现地方政府社会管理与公共服务的负责任角色。

善治理论兴起于 20 世纪 90 年代，随着公民社会的提出与发展，得到广泛传播，体现了还政于民、还政于社的过程。俞可平认为，善治是公共利益最大化的社会治理过程，政府和公民社会对公共生活的合作管理是其本质特征，并具备法治、回应、合法性、责任性、透明性五个基本要素。在人口老龄化趋势逐步增强的背景下，基本公共服务的供给必须适时地运用善治理念，注重公共服务供给主体多元化，强调政府和公民社会的良好合作，引导、鼓励、支持公民社会积极参与，将法治、回应、合法、责任、透明五个基本要素统一到基本公共服务供给过程中。

基于以上理论借鉴，结合客观实际，笔者建构了人口老龄化趋势下的基本公共服务的理论分析逻辑图（如图 1 所示）。

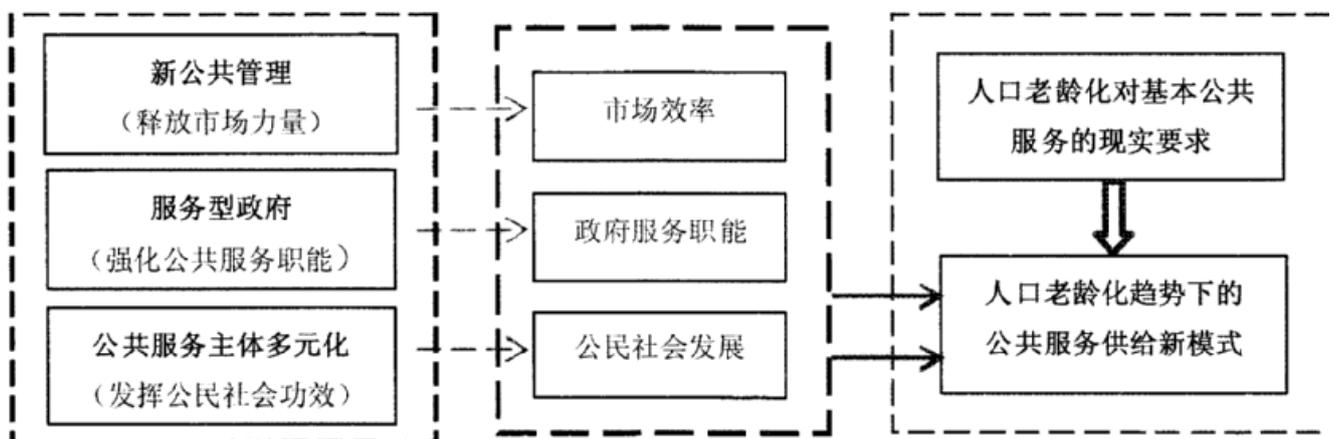


图1 政府权力限制理论逻辑图

政府具有公共性、权威性、正当性、强制性等管理优势，人口老龄化趋势下的公共服务供给体系构建须发挥政府管理职能，健全相应的公共服务机制、制度，为市场、公民社会多有暗花社会主体参与创造良好的机制、制度环境，这也符合建构服务型政府的内外在要求。然而由于政府失灵可能的存在，还权于社、还权于市，注重公民社会、市场功效的发挥尤显重要。市场虽然具有自发性、盲目性、滞后性等缺陷和不足，但同时其具备分配资源和促进竞争效率的作用。新公共管理理论与实践者所主张的引入竞争体制、关注结果与责任、“购买者与提供者的分离”等观点某种程度上是可取的，有利于释放市场积极力量。在政府、市场之外，另外一个系统也正在处于积极变化中——公民社会不断发展完善。后现代社会中，社会需求、意识呈现多元差异化，非营利组织、新闻媒体、普通民众等多元化主体参与社会管理的积极性不断增强，且发挥着重要社会功效，提供了与政府、市场相协同的公共治理与公共服务的新路径，这为人口老龄化趋势下的公共服务供给新模式的探索提供了新思路。

三、江苏省人口老龄化及其基本公共服务供给需求分析

人口老龄化所产生一系列连锁反应是多因素相互作用与耦合的复杂动态过程。如何将化解矛盾，推进健康老龄化和积极老龄化，增强人口老龄化下基本公共服务供给能力成为理论与实务界共同关注的话题。

1. 江苏省人口老龄化现状其影响分析

2005 年的全国百分之一人口抽样调查结果显示：江苏六十岁及以上与六十五岁及以上老年人口在总人口中占比分别达

15.40%与10.86%，较全国平均水平分别高出4.73个百分点与3.17个百分点^[1]。2012年，《省政府关于印发江苏省“十二五”人口发展规划的通知》指出当前江苏省“十二五”人口发展面临人口老龄化挑战，人口老龄化速度加快。江苏省预计到2015年，其六十岁及以上老年人口将达到1480万左右，所占比例将达到19%左右，江苏将成为全国老龄化进程最快的省份之一^[2]。江苏作为我国人口最多的省份之一，人口老龄化趋势加强，其所辖市区亦是明显。江苏省的常州市截止2013年底，六十岁及以上老年人口达到8015万人，占户籍总人口比例的21.9%^[3]。之前，众多学者都对江苏人口老龄化状况进行了较为详尽的调研剖析。黄健元（2010）运用Leslie矩阵方程对2010—2050年江苏六十五周岁及以上人口数量与其在总人口中占比、八十岁及以上人口数量与在总人口中占比等人口老龄化相关指标进行了预测，其认为江苏省人口老龄化已经呈现出水平高、速度快、高龄了板见象严重、未来人口老龄化阶段性明显等特征^[4]。张静（2011）也总结出江苏省人口老龄化的四个突出特征：老龄化速度快；具有阶段性和累进性；地区差异明显；城乡差异显著^[5]。

在人口老龄化趋势下，江苏省在物质生活、精神文化生活等方面的公共服务面对广度、强度、深度上的要求更高。在人口老龄化的趋势下，公共服务也面临新难题与新挑战：个人及家庭层面上，中高龄老年人的赡养问题、养老保障制度问题、医疗保健问题等；国家社会治理层面，城市规划问题、劳动力结构问题、经济产业结构问题、消费与需求结构问题、文化服务问题、财政分配比例问题等。然而，人口老龄化在显示劳动力减少的同时间接意味着年轻人的就业压力有一定缓解，老年服务行业将受到重视与关注，老年专业服务队伍和志愿者队伍建设成为可能。因而，人口老龄化带来的也并不全是困难与问题，关键在于推动其健康积极的良性发展。

2. 江苏省人口老龄化趋势下的基本公共服务供给需求分析

针对江苏人口老龄化现状，2012年《省政府关于印发江苏省“十二五”人口发展规划的通知》^[1]提出从人口老龄化政策体系、社会养老保障制度、劳动就业制度改革等各方面全方位积极应对江苏人口老龄化问题与挑战。本文认为应对江苏省人口老龄化下的基本公共服务供给问题须在省政府层面做好顶层设计与底层设计；同时在基层政府层面推进基层公共服务的具体执行与管理，强化基层养老保障性公共服务与城乡老年社区服务。

随着人口老龄化趋势的加剧，其所带来的老年人口社会保障问题所涉及的养老、医疗、服务、福利、护理保健等方面的需求也将逐步加大，相应地养老保障公共服务须构建多方位、多水平、多层次的完备体系。首先，江苏在人口老龄化趋势下，须完善关于老年人的法规体系，健全人口老龄化政策体系；其次，加快完善社会养老保障制度，探索老年护理保险制度，规范养老保障水平，规范养老保障性公共服务供给方式、标准等，从而促进资源的合理配置；再次，加强基层人口和计划生育服务机构等在居家养老、医疗服务等方面的支持性服务功能，营造良好的社会互助互爱的文化氛围。目前，江苏省在养老保障性公共

² [1] 中华人民共和国国家统计局：《2005年全国1%人口抽样调查主要数据公报》，http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgh/rkpc-gb/qgrkpcgb/200603/t20060316_30326.html：2006年3月16日。

[2] 省政府关于印发江苏省“十二五”人口发展规划的通知，http://www.js.gov.cn/szfxgk/sylm/szfgb/2012-2/8/szfwj/201203/t20120330_447389.html：2012年2月1日。

[3] 《常州市进一步加强老年人优待工作的意见》出台，<http://www.js.gov.cn/jszfxgk/sylm/sxgzd/201407/t20140708-450216.html>：2015年8月12日。

[4] 黄健元：《基于Leslie方程预测的江苏省人口老龄化特征分析》，《南京师大学报》（社会科学版）2010年第3期。

[5] 张静：《人口老龄化与老龄服务问题的研究》，（武汉）华中师范大学出版社2011年版。

服务方面的重视程度不断上涨，并取得一定成效。《常州市进一步加强老年人优待工作的意见》于2014年7月出台，该市老龄力联合多个有关部门，对常州市六十岁及以上的老年人，陆续拓宽其优待的福利范畴，明确了包括卫生保健、交通出行、政务服务、商业服务、文体休闲、维权服务等六个方面共35条在内的老年优待项目，内容比较系统、范围更加全面，涉及到老年人生活的各个方面，对常住本市的老年人也将给予同等优待^[2]。在健全的法律制度体系框架内，应对人口老龄化的基本公共服务供给体系将走向全面化、动态化、人性化。

伴随社会经济的迅速发展，老年人的物质生活有一定的整体提升，物质消费需求比重相对较低。因而当前江苏省人口老龄化趋势下的基本公共服务供给需要更加注重老年精神文化生活的供给。在城乡社区发展不断健全的时代背景下，江苏省应适时地运用社区这一平台，完善城乡老年社区服务，以更好地应对人口老龄化下的公共服务需求。强化老年社区服务，社区组织可根据当地情况提供特色公共服务。与此同时，政府须加快相应财政转移支付，增强社区公共服务的财力。《省政府关于印发江苏省“十二五”人口发展规划的通知》中就指出，要加速构建养老服务设施，探索空巢老人、独生子女老人和失去自理能力高龄老人的养老服务补贴制度，以家庭为基础、社区为依托、机构为支撑的社会养老服务系统要健全完善。增强老年服务产业的服务标准、行业规范，管理制度构建，鼓励国有、民营资本进入养老产业。还要制定实施扶持政策，注重加强老年人宜居环境建设，推广适合子女、老人就近居住的公寓建设新模式，积极开展养老社区的创建活动^[3]。同时，社区是探索老年劳动力机制的重要场地；是积极发展老龄事业和产业，推进老年福利事业社会化的首要平台。城乡社区服务可以有效带动老年人更加主动地参与社会活动，提高其生活质量，有效延长其健康年限；培育壮大老年人护理团队，构建职业化老年服务团队。

四、江苏省人口老龄化趋势下的基本公共服务供给体系建构路径探析

江苏省人口老龄化趋势下，为实现基本公共服务供给体系建构，本文认为首先须明确好政府自身的角色定位，强化其公共服务职能，但该服务体系的建构不单单仅靠政府行政部门的力量就可以实现，还需要协同市场、社会等多元化力量。

1. 制度保障：明确政府角色，强化服务职能

当前，我国政府的文化和服务观念还相对较为淡化、规则制定和行为监督仍有缺位，兼之全能政府模式的习惯性越位、部分政府服务职能履行不到位、政府职能重点和引导错位，这些都严重影响着行政绩效的提高。在江苏省人口老龄化趋势下，为更好提升公共组织的公共服务能力，需努力提高依法行政水平，提高公共服务意识，努力建设服务型政府。具体说来，在制度层面，须建立健全基础公共服务系统，改革与创新公共服务模式；还要完善财政资金配置机制，科学优化财政转移支付制度，进一步创造条件提高基层政府提供基本公共服务能力。在管理层面，规范公共服务供给具体执行的操作原则、制度等标准；完善和规范政务服务体系，运用创新的科学技术，发展、完善电子政务，构建公民—政府文化、事物互动交流平台，充分利用网络技术提高政务绩效，扩宽信息交流渠道，打通数据壁垒，进而有效促进江苏省市县政务信息资源共享。

2. 效率保证：完善市场机制，释放市场力量

在江苏省人口老龄化趋势下，基本公共服务供给方式须在考虑公平原则的基础上保证效率，保证公共资源的合理有效配置。

³ [1][3] 省政府关于印发江苏省“十二五”人口发展规划的通知，http://www.js.gov.cn/jszfxgk/sylm/szfggh/2012-2/8/szfwj/201203/t20120330_447389.html：2012年2月1日。

[2] 《常州市进一步加强老年人优待工作的意见》出台，http://www.js.gov.cn/jszfxgk/sylm/szfggh/201407/t20140708_450216.html：2014年8月12日。

我国社会管理与公共服务的问题不仅仅在于政府的保障性、平衡性的公共产品不足，而更是社会管理与公共服务运行的机制性问题。因而，做好公共服务无疑需要完善好各项机制，特别是市场机制，从而创造良好的公共服务基础机制；再在其基础上，释放市场力量，合理分配社会资源，积极协调好经济部门、政府部门、第三部门—非营利组织（NPO）的工作。2014年的《江苏省政府政府工作报告》明确指出要强化公共服务，规范制定政府购买公共服务的措施与目录，凡是属于事务性的管理服务，原则上都要引入竞争机制，通过合同、委托等方式向社会购买^[1]。因而，探讨江苏省人口老龄化趋势下的基本公共服务供给不得不充分重视市场积极功效的发挥。

3. 协同参与：健全公民社会，促进多元治理

在我国体制转轨时期，做好江苏省人口老龄化趋势下的基本公共服务供给就应当健全公共社会的规范机制，发挥公民社会治理功效，促进公共服务多元差异化发展。一方面，平衡社会管理主体的责权利，通过责权利的界定，增强公民—政府间的信任，为公共社会中各主体的积极社会参与提供良好平台，另外，提高对文化经济下文化混合产品的规制部门—非营利组织（NPO）的作用认识。现代社会，人们的需求、认识、观念态度越显差异，重视公民社会管理的参与度，强调社会管理主体、方式的多样化将有助于社会管理的有效性，满足公共产品与服务的多元个性化差异需求，进而真正提高公共服务效率。这主要在于资源配置完全依靠市场机制的作用来提供人类生存发展所需的全部产品将无法实现帕累托最优状态及公平准则；而政府以依靠政治权利获取生产成本—税收来提供的公共服务因共同消费特征又无法满足群众日益差距的偏好、需要；因而在市场失灵、政府失灵的情况下，增强代表不同社会群体意识，满足不同社会需要的 NPO 在社会管理层面上的地位十分必要，发挥其提供混合产品的作用，特别是文化混合产品及其服务的提供尤为重要，建立完善相应制度、实施细则、责任机制至为关键。

⁴ [1] 江苏省政府 2014 年政府工作报告, http://www.js.gov.cn/jszfxxgk/zyhy/gzbg/201402/t20140228_421464.html : 2015 年 8 月 12 日。