

# 发达地区失地老人养老支持体系 内卷化及其突破\*

## ——基于苏州市的个案研究

叶继红<sup>1,2</sup> 占少华<sup>3</sup>

**摘要：**失地老人作为农村城镇化过程中因征地拆迁而产生的一个特殊群体，面临养老的现实问题。本文对苏州“农转居”社区的研究发现，土地征用对失地老人的生活和养老方式产生了重要影响。失地老人以“土地换保障”方式获得了基本的养老与医疗保障。失地老人养老保障标准（养老金）在逐年提高，同时市场、社区、家庭等诸多主体都为失地老人的养老支持发挥了作用。但是，支持主体的多元化及投入的增加并没有带来养老服务效能的提高，反而出现了福利低位锁定、传统支持衰减、新增资源耗损等“内卷化”问题。具体表现为：失地老人的养老金与医疗保险待遇偏低，集体经济供给能力有限，家庭与社区支持不足，机构养老接受度低等问题。因此，为解决养老内卷化问题，需要提升失地农民的社会保障待遇，充分发挥传统养老机制的优势，发展社区嵌入式养老机构，缩小征地范围，规避失地风险。

**关键词：**失地老人 养老支持体系 内卷化 苏州市

**中图分类号：**F323.89 **文献标识码：**A

### 一、引言

当前中国正在全力推进新型城镇化建设，城镇化已上升为国家战略。《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》明确提出要“走中国特色新型城镇化道路”。2018年，中国城镇化率已达59.58%<sup>①</sup>。中国城镇化的快速发展是与征地拆迁相连的。“通过城市边缘区农地征收增加土地供给量进而实现城市空间扩张，已成为中国快速城市化建设的普遍模式”（何艳冰等，2017）。20世纪90年代中期以来，

---

\*本文研究得到国家社会科学基金项目“新型城镇化背景下农转居社区转型与社区治理研究”（编号：15BSH071）、教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“城镇化发展模式的区域比较研究”（编号：16JJD840006）和苏州大学“2018~2019名城名校融合发展战略项目”（编号：MZ33702019）的资助。

<sup>①</sup>参见梁倩：《2018年我国常住人口城镇化率达59.58%》，《经济参考报》2019年8月16日。

城镇化进入快速发展时期。中国不少地区以建设开发区、工业园区为名,进行了大规模的征地拆迁和“造城运动”。据统计,2003~2015年,中国农用地转为非农用地面积1156.18万公顷(刘守英,2017)。结果,城市周边大量的农用地被征用,越来越多的村庄被撤并,由此产生了大量的失地农民<sup>①</sup>。这些失地农民被集中安置在政府建造的农民公寓房,形成了众多的“农转居”社区<sup>②</sup>。这在较为发达的东部沿海地区尤为明显。《中国城市发展报告(2011)》显示,2010年失地农民总数已达到5000万,预计到2030年失地农民将会达到1.1亿,每年新增300万失地农民(潘家华、魏后凯,2011)。

农民失地后的养老问题引起了学界的广泛关注。本文关注的对象是达到养老年龄的失地老人<sup>③</sup>。有研究表明,征地拆迁后,一些地区采用“土地换保障”的方式解决了失地农民养老的后顾之忧。土地换保障政策能够用土地的使用权换来老年农民晚年相对稳定的经济来源,失地农民因为养老问题上上访或闹事的事件大为减少(宋明岷,2007;杨文健等,2013)。同时,一些新建的失地农民安置区也建立了日间照料中心、老年活动室、社区卫生所等养老和医疗设施,能够为老人提供必要的娱乐、健身和医疗保健服务(姚锬茜,2014;刘祎蓝,2017)。然而,也有学者研究发现征地给失地老人的生活带来了一些不利影响。如失地老人的幸福度下降,而抑郁水平提高(贺豪振、陶志琼,2004);老年人的生活空间因征地拆迁受到挤压,他们与子代家庭的空间距离增大,处于边缘化境地(刘超,2017);征地后失地农民的养老成本增加,除了基本生活消费成本、住房成本、医疗成本、服务成本等显性成本外,还包括风险损失等隐性成本(施国庆、黄晶,2014)。已有研究的结果表明,征地对失地老人的影响是双向的,既有有利的一面也有不利的一面。其背后反映出的是征地后养老环境与养老资源供给的新变化,以及能否给失地老人提供充分的养老支持的问题。众所周知,失地老人养老离不开各种正式与非正式的社会支持。这些支持是个体从社会关系网络中获取的用于应对外部压力的物质资源和精神资源(Blumenthal et al., 1987; Cohen, 2004)。有研究表明,养老支持能够减少老人的精神疾病,增强情感功能(Wu et al., 2017),对老人生活质量的提升至关重要,而生活质量的提升反过来又会促进老人形成关于衰老的良好认知(Rashid et al., 2012)。养老支持一方面与宏观社会结构有关,另一方面又嵌入一定的文化情境中(Alexande et al., 2019)。宏观社会结构关涉的是一个国家或地区提供养老支持的主体构成及其责任边界。一般来说,公共养老金是保障老年家庭收入的重要制度化渠道。以经济合作与发展组织(Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD)国家为例,65岁以上老人的家庭收入中有59%源自公共养老金,24%源自就业和自我雇佣收入,17%来源于资本收益(主要是私人养老金)(ILO, 2014)。不难看出,国家在养老支持方面扮演了最主要的角色。此外,家庭、市场、志愿组织和社会网络也提供了相应的支持,构成了福利供给的“五边形”结构(Neubourg, 2002)。这表明,在养老支持方面,既要发挥公共部门的作用,也

<sup>①</sup> “失地农民”,即“被征地农民”,是指因征地而失去全部或部分土地的农民。学术界多使用“失地农民”的概念,而官方文件都使用“被征地农民”的概念。本文中涉及的这两个概念指的是同一类人。

<sup>②</sup> “农转居”社区,又称拆迁安置社区或农民集中居住区,是政府部门为集中安置失地农民而新建的住宅小区。

<sup>③</sup> 指女性55周岁以上(含55周岁),男性60周岁以上(含60周岁)。

要重视营利组织、非营利组织以及家庭的作用。有研究表明,亚洲国家尤其是东亚国家在支持老年人方面遵循了三项重要原则,即尊重老年人、家庭成员要为老年人提供各种支持,以及坚信家庭能提供最好的照料(Chow, 2005)。从以上论述不难看出,构建多元化的养老支持体系对维护老年人身心健康、实现“成功老龄化”<sup>①</sup>十分必要。理论上讲,老年人可以从不同渠道获得较为充足的养老支持。那么,养老支持体系的多元化供给是否一定会带来养老服务效能的提升?这需要通过实际的案例研究予以解答。本文在已有研究的基础上,结合东部发达地区苏州市的典型案列,提出“养老支持体系内卷化”的概念和分析框架,试图对失地老人养老支持体系运行的实际结果进行解释。

## 二、分析框架:养老支持体系内卷化

“内卷化(involution)”是美国人类学家格尔茨在研究印尼爪哇农业时提出的一个概念。原意是指“对某种既定模式的过度细化与追求反而降低了这种模式的活力”(Geertz, 1963)。之后,黄宗智(2000)使用“农业内卷化”描述农业劳动力过密化投入导致边际报酬递减的“无发展的增长”或“过密型增长”现象。杜赞奇(2006)则在此基础上提出了“国家政权内卷化”概念,即“国家机构不是靠提高旧有或新增机构的效益,而是靠复制或扩大旧有的国家与社会的关系来扩大其行政职能”。可以看出,无论是“农业内卷化”还是“国家政权内卷化”,其共同点是资源或制度投入的增加没有带来运行效能的提高。

本文借用内卷化概念考察失地老人养老支持体系的运行效能问题。失地老人作为一个特殊的群体,其养老支持体系内嵌于国家总体养老支持的大环境中。根据《中华人民共和国老年人权益保障法(修订版)》<sup>②</sup>,国家提出以居家为基础、以社区为依托、以机构为支撑的养老方针,构建起“9073”(90%的老人居家养老,7%的老人接受社区养老,3%的老人进机构养老)或“9064”(90%的老人居家养老,6%的老人接受社区养老,4%的老人进机构养老)的养老格局(穆光宗, 2018)。就失地老人养老而言,目前家庭、社区、养老机构在提供支持的同时,政府部门发挥的作用更为明显。政府部门提供的养老金是失地老人最主要、最稳定的经济来源和制度保障,显示出农民失地后地方政府的积极作为与责任担当。家庭与社区则主要为失地老人提供经济支持、情感满足和闲暇娱乐支持。而市场化养老机构则为有特殊需要(失能半失能)的老人提供机构支持。此外,一些地区尤其是发达地区的失地老人还可以从集体经济中以福利分红的形式获得支持。因此,大体上形成了要素齐全、功能互补、多元协同的现代养老支持体系。

失地老人虽然能够从上述五个方面获得养老支持,由多元主体构成的支持体系在形式上也越来越精细化、复杂化,但是“福利制度的丰富并不能等同于福利效果的提升”(陈雯、江立华, 2016)。换言之,构建一个完备的支持体系的努力虽然在形式上值得肯定,但如果不能够很好地满足失地老

<sup>①</sup> 成功老龄化(successful aging),是指老年个体在功能性要素(质量)方面的特征和表现,如健康的心理、生理状况,良好的福祉和独立性,保持生产力,愿意且适合参加社会活动等(渥兹涅克, 2019)。

<sup>②</sup> 参见: [http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xwfb/s6319/zb\\_2017n/2017\\_zb01/17zb01\\_zcfg/201701/t20170111\\_294611.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s6319/zb_2017n/2017_zb01/17zb01_zcfg/201701/t20170111_294611.html)。

人的需求，那么这种努力就是无效的。本文称这一现象为养老支持体系的内卷化，并结合苏州市案例将其表现概括为如下方面：失地老人养老与医疗待遇双低、集体经济供给能力有限、家庭与社区支持不足、机构养老接受度低等。在成因上，养老支持体系内卷化主要源于社会变迁的制度“堕距”，即拆迁补偿制度与土地换保障政策滞后于市场变化与农民实际需求；集体资产改制后的行政干预残留与路径依赖束缚了集体经济的市场竞争力；失地老人家庭支持功能弱化；政策供给与失地老人需求不匹配等。因此，需要通过制度创新来破解失地老人养老支持体系的内卷化问题。遵循这一分析框架（图1），本文首先分析苏州市失地老人从政府部门、集体经济、家庭及个人、社区、市场这五个方面获得养老支持的现状；其次分析失地老人养老支持体系内卷化的表现及其根源；最后提出破解养老支持体系内卷化的对策。

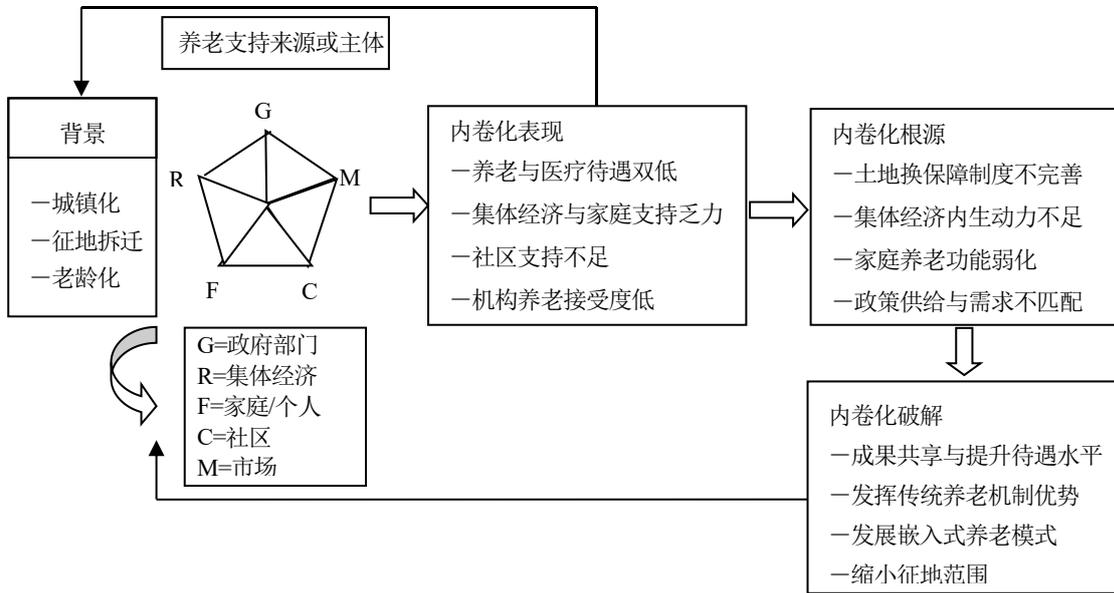


图1 失地老人养老支持体系内卷化分析框架图

### 三、研究方法 with 案例背景

本文选取的案例资料来自苏州市。之所以选择苏州市做个案研究，是因为苏州作为中国最发达的地区之一，在为失地农民提供养老保障方面拥有比欠发达地区更多的资源。如果苏州市在为失地农民提供养老保障方面存在困难，那么这个问题就可能会广泛存在于其他地区。课题组主要采用访谈法收集资料，访谈的地点选取的是苏州市主城区外围的4个辖区，因为这些区位于苏州城乡接合部，是近年苏州市征地拆迁和农民集中居住的主要区域。课题组在4个辖区中随机选取了5个“农转居”社区进行调查（见表1）。这些社区建于不同年份，从最早的2004年到最晚的2014年跨越了10年时间，能够很好反映征地拆迁的变迁过程。访谈时间是在2017~2018年间，访谈采用座谈会的形式，在社区工作人员的帮助下，每个社区邀请符合调查对象要求的失地老人就相关问题进行回答并相互提示和补充。这些老人都达到了法定退休年龄，按月领取养老金，部分老人仍然从事非农

劳动。调查人员同时对“农转居”社区及相关部门的部分工作人员进行了访谈。

表 1 访谈的地点分布

调查区域	调查地点	建立年份
吴中区	国泰新村	2004
高新区	白马涧花园	2006
工业园区	莲花新村	2006
	淞泽家园	2007
相城区	富园家园	2014

苏州市是国内较早推行被征地农民“土地换保障”政策的地区之一。从全国来看，土地换保障政策大致有五种做法：第一，将被征地农民纳入城镇社会保障体系（简称“城保”模式），以成都市为代表。第二，将被征地农民纳入农村社会保障体系（简称“农保”模式），以青岛市为代表。第三，纳入小城镇社会保险制度体系，简称“镇保”。这是介于“农保”与“城保”之间的一种过渡形式。该类型只在上海市实施，可称为上海模式。第四，针对被征地农民建立专门社会保障制度，如专门建立被征地农民社会保险制度，或建立被征地农民基本生活保障制度。代表性的地区有天津和西安。第五，将被征地农民的养老保障纳入商业保险体系，即采取“政府贴息，保险公司经办”的方式，将基金交由专门的商业保险机构来管理和运营。这一做法被称为“商保模式”，以重庆市为代表（劳动保障部课题组，2007；郭喜，2012；田北海、李春芳，2013）。苏州市采用的是成都模式，即将被征地农民纳入城镇职工养老保险，代表了被征地农民土地换保障的较高层次和水平<sup>①</sup>。

按照失地老人养老支持体系的五边形结构，一是政府支持。根据《苏州市征地补偿和被征地农民基本生活保障试行办法》（苏府[2004]16号）<sup>②</sup>，处于劳动年龄段人口，“经办理相关手续后纳入城镇社会保险体系。由社会保险经办机构将不低于70%的土地补偿费和全部的安置补助费计入其基本生活保障个人账户，换算为城镇企业职工基本养老保险缴费年限和个人账户。到达法定退休年龄按城镇企业职工基本养老保险规定享受相关待遇。”而对于养老年龄人口，“从实行基本生活保障的当月起，按月领取征地养老金。”此外，“按月计发的生活补助费、征地养老金中包括门诊医疗包干费”。这表明，失地老人养老金中包括了一部分医疗补贴，土地换保障政策兼顾了失地老人养老和医疗的需求。

二是集体经济支持。这表现在失地老人从集体经济获得的分红收益。苏州在推进城乡一体化过程中，创造性地提出“三置换”的做法，即“集体资产所有权、分配权置换社区股份合作社股权；土地承包权、经营权通过征地换基本社会保障，或入股换股权；宅基地使用权可参照拆迁或预拆迁办法置换城镇住房。”<sup>③</sup>不难看出，集体资产按股分红的做法是在“农转居”过程中保护农民权益

<sup>①</sup>这种保障类型的目标是同城镇基本养老保险制度相衔接，因而保障水平相对较高（杨翠迎、黄祖辉，2004）。

<sup>②</sup>参见：[http://www.suzhou.gov.cn/bmdw/srlzyshbzj/xxgk\\_1062/shbz\\_2123/zcwj\\_2127/201111/t20111115\\_79775.shtml](http://www.suzhou.gov.cn/bmdw/srlzyshbzj/xxgk_1062/shbz_2123/zcwj_2127/201111/t20111115_79775.shtml)。

<sup>③</sup>资料来源：《苏州城乡一体化发展综合配套改革三年实施计划》（苏办发[2009]46号），参见<http://china-reform.org/?content%20167.html>。

的重要机制，也是以农村集体经济促进农民共同富裕这一苏南模式的延续。通过将分红收益中的一部分用于老人养老，能够起到一定的支持作用。

三是社区日间照料支持。根据《苏州市老龄事业和养老服务业发展“十三五”规划》（以下简称《规划》），到2020年，苏州市范围内“社区（村）日间照料中心或托老所（农村老年关爱之家）实现全覆盖”。从“农转居”社区的实际情况来看，调研涉及的5个“农转居”社区都建有日间照料中心（见表2），其中2个较为完善，3个相对简陋。

表2 “农转居”社区日间照料中心拥有情况

区域	地点	日间照料中心
吴中区	国泰新村	相对简陋
高新区	白马涧花园	较为完善
工业园区	莲花新村	相对简陋
	淞泽家园	相对简陋
相城区	富园家园	较为完善

四是养老机构支持。根据《规划》，苏州市一方面大力支持社会力量兴办养老院，力争在2020年底前实现“社会力量举办或经营的床位数占养老机构总床位70%以上”；另一方面积极改造提升农村敬老院，力争70%的农村敬老院完成提档升级改造的任务。

五是家庭和个人自我支持。为了弥补养老金的不足，一部分失地老人尤其是70岁以下还有一定劳动能力的人，继续从事一些简单的体力工作，如保洁、保绿等工作，从而获得一份额外的收入。一位社区工作人员表示：“我们这边农村与城市还是两样的，不少达到退休年龄的老年人还在工作，找些事做，没有退休的说法，他们多多少少都有些收入。”（201706-F-ZHJ）<sup>①</sup>一位在日间照料中心从事服务工作的失地老人说，他每月有1820元的工资收入（201703-S-WDY）。为了增加失地农民的财产性收入，苏州地方政府会在安置失地农民时，尽可能增加安置房的面积<sup>②</sup>，便于他们将富余的房屋用于出租，获得收入。正如一安置小区工作人员所言，“这里的拆迁户当时每家都分了好几套房子，可以住一套出租一套，基本上家家都有房屋出租。”（201706-F-ZHJ）

## 四、苏州失地老人养老支持体系的内卷化

### （一）养老金待遇偏低

当前，失地老人养老收入的最主要来源是政府提供的养老金。2018年的养老金标准为每月990元，较上年增长了6.9%。近3年来的增长率保持在7.5%左右（图2）。这些养老金对保障失地老人的生活起到了重要的作用。

<sup>①</sup>访谈资料编码规则：访谈时间+访谈地点首字简拼+受访者姓名简拼。

<sup>②</sup>据调查，江苏苏南、苏中与苏北三地失地农民家庭住房总面积分别为204.5m<sup>2</sup>、154.5m<sup>2</sup>、127.1m<sup>2</sup>，按人均面积来计算，三地人均住房面积分别为52.0m<sup>2</sup>、39.6m<sup>2</sup>、32.4m<sup>2</sup>（叶继红，2018）。显然，苏南地区安置房的面积较大，失地农民家庭将多余面积用于出租的可能性也较大。



图2 苏州市2009年以来失地老人养老金变化情况

注：各年养老金数据通过查阅相关文献得到，如《关于调整苏州市区被征地农民养老金标准的通知（苏劳社农（2009）2号）》，《关于调整苏州市区征地补偿和被征地农民社会保障相关标准的通知》（苏人保养〔2018〕15号）。这些数据与访谈获得的数据基本一致。但不同区域的养老金标准不统一，经济条件较好的苏州工业园区较苏州市一般水平要高。如根据《关于调整园区被征地农民养老年龄段人员征地养老金标准的通知》规定，从2017年7月1日起，园区被征地农民养老年龄段人员的征地养老金标准从每月910元调整至每月970元。

虽然政府提供的养老金在很大程度上缓解了失地老人养老的脆弱性，保障了他们的基本生活，然而，征地后生活成本的上升、物价的上涨，使得失地老人生活开支加大，养老金入不敷出。在实地走访中失地老人普遍反映养老金偏低，与其生活成本不成比例，也低于其他城市居民。一位被访者抱怨道：“现在物价这么高，还要交水费、电费，我们这点钱哪够用啊。你看现在公务员退休工资都有五六千块，工厂工人退休金也有两千多，我们没法跟他们比。”（201703-G-WZJ）事实也是如此。2018年的养老金标准（990元）仅比同年苏州最低生活保障标准（945元）<sup>①</sup>高出45元。如果将当年的养老金与当年城镇企业退休人员月均养老金（3006元）<sup>②</sup>相比，则前者只有后者的32.7%，说明失地老人的养老金的确偏低。而在实地访谈中，一位地方官员却不这么认为，他说：“失地农民交满15年的养老保险后被纳入城镇职工养老保险，退休后将与城镇职工享受的退休待遇没有区别。”（201811-W-LSZ）当笔者指出事实上是有差别时，对方解释说这主要是由工龄、缴费基数、缴费年限等不同造成的。这一说法虽有一定道理，但不能将失地老人养老金偏低简单归结为其自身原因所致，而没有将农民被迫失地这一事实考虑在内。

此外，被访者对其养老金的涨幅也不满意。一位被访者表示：“今年的养老金比去年涨了7%左右，也就是60元左右，而公务员工资那么高了还在涨，他们同样涨7%就是300多元，这根本不合理。”（201707-S-CZF）由此，失地老人产生了较强的相对剥夺感，体验到了土地征收过程中利益分

<sup>①</sup> 苏州市统计局，2019：《2018年苏州市国民经济和社会发展统计公报》，《苏州日报》1月21日。

<sup>②</sup> 参见：《关于发布2018年度苏州市人力资源和社会保障事业发展统计公报的通知》，[http://www.zfxxgk.suzhou.gov.cn/sjjg/szsrlyzhshbzj/201906/t20190611\\_1181558.html](http://www.zfxxgk.suzhou.gov.cn/sjjg/szsrlyzhshbzj/201906/t20190611_1181558.html)。

配的不公平性。在他们看来，土地被征收后由农用地变成了建设用地产生了巨大的增值收益，而他们没有分享到应得的份额。并且当国家承担的福利保障功能不能达到他们的期望时，这种不公平感会进一步加剧（Sabbagh and Vanhuysse, 2014）。

## （二）配套医疗保险待遇偏低

失地老人通过土地换保障的形式解决养老保障的同时，也被纳入了医疗保险范围<sup>①</sup>。但是，纳入医疗保险的“起点”公平并未带来他们期望的医疗报销待遇的“结果”公平。根据《苏州市社会基本医疗保险管理办法》（市政府令 138 号）<sup>②</sup>规定，“养老年龄段被征地农民和劳动年龄段被征地农民中的大龄人员”，在 1000 元限额以内由城乡居民基本医疗保险按照不超过 60%的比例给予补助。从访谈情况来看，失地老人一年报销的费用仅为 300 元左右<sup>③</sup>，医疗保险的保障水平明显偏低。而看病费用对他们来说仍然是一项较大的支出。一位被访者抱怨说：“现在就是有病看不起。老年人多多少少会有点病。去医院看病门槛高，做个检查就要好几百，看病不经过那一套程序不给你看。发个烧不给你量体温，叫你直接去验血、去做 CT。”（201709-F-WZG）有研究表明，中国大约 60%的看病负担来自 45 岁及以上年龄人口的非传染病医疗费，老年人的疾病负担占到中国总疾病负担的 2/3（Chatterji et al., 2008）。而在医疗保障不足的情况下，失地老人必然会从养老金中支取医疗费用，从而影响到了他们的生活和养老。不仅如此，保障水平的高低还会直接影响到老年人对医疗服务的利用（杜鹏、谢立黎，2017）。如果保障水平偏低就会抑制他们的就医需求，导致身体更差。

## （三）集体经济供给能力有限

虽然总体上苏州农村集体经济为农民家庭提供了分红收益，也为养老支持提供了可能，但不同乡镇（街道）差异较大。苏州除高新区 S 街道在集体资产运营和保值增值方面做得较好外，其他社区的集体资产对失地老人的支持作用较为有限。S 街道的经验在于采用“政经分离”<sup>④</sup>的做法，由街道层面统一管理和运营原各行政村的集体资产。该街道在征地拆迁后将原先的 24 个自然村合并为 7 个社区，原村集体资产统一交由街道进行经营，从而确保了集体资产的规范运作与保值增值。强大的集体资产为居民的稳定分红提供强大的财力保障。目前平均每户每年的分红收益大概保持在 8000 元左右。而对其他社区来说，原村集体资产的管理和运营则仍然由各村（社区）负责，其保值增值

<sup>①</sup>苏府[2004]16号文件规定，要“将需要补偿安置的16周岁以上被征地农民分不同年龄段，实行不同的生活保障标准和医疗保险”，而《苏州市市区征地补偿和被征地农民社会保障实施细则》（苏府办[2014]205号）进一步提出，“将符合条件的被征地农民纳入居民医疗保险”。

<sup>②</sup>参见 [http://www.suzhou.gov.cn/zfw/sbmz\\_13173/rdzx\\_13212/201611/t20161110\\_802967.shtml](http://www.suzhou.gov.cn/zfw/sbmz_13173/rdzx_13212/201611/t20161110_802967.shtml)。

<sup>③</sup>以苏州相城区富元社区为例，失地农民人均参保基金为 1000 元，其中个人出资 300 元，村集体经济补贴 100 元，区、镇（街道）财政分别补贴 300 元。失地农民每年的门诊费根据就诊医院的不同可以报销 40%~60%，上限为 1000 元。也就是说，每年只能享受 300 元左右的医疗费补贴。

<sup>④</sup>“政经分离”，是指村（社区）自治组织从集体资产经营和经济运营中退出，村（居）支部书记和村（居）委会主任不再兼任经联社社长，也不直接参与任何经济经营活动，集体经济组织成为自主运营、自负盈亏的市场经济实体。

的空间和供给的能力都比较有限，被征地农户所获的分红收益相对较低，每户年均收益大约为 2000 元，因而从中能够提供给老人养老的资金占比份额就更少。

#### （四）家庭与社区支持不足

从家庭支持来看，由于征地后失地老人子女自身就业的不稳定以及收入水平有限，他们很难有多余的钱赡养父母，更不用说一些家庭还存在“啃老”现象。一位失地老人表示：“(和子女)住在一起，我们还要供他们吃呢。他们有工作，赚不了多少钱啊，每个月也不上交伙食费的。”(201805-B-HJK) 笔者在访谈中还了解到，失地老人出租房屋所得收入基本上也归老人的子女支配了，老人一般拿不到这笔钱，但子女可以将其中的一部分用于老人日常开销。

从社区日间照料中心的支持来看，目前两个功能相对完善的日间照料中心均采用“公建民营”的运作模式，交由专业社会组织来具体经营和提供服务。富园社区日间照料中心负责人表示：“我们居家乐养老服务机构，是通过政府招投标来这边的。这边总共 6 个工作人员，2 人负责日常管理，3 人负责烧饭，1 人负责保洁。老人们通过注册成为居家乐养老机构的会员，目前大概有 130 人左右。我们日常工作主要是为老人提供健康检查、生活照料、健康知识讲座等服务，为一部分人提供午餐，也会上门提供理发、修脚等服务。”(201809-F-CHH) 社区日间照料中心本应该发挥更重要的作用，但是目前多数“农转居”社区所建的名为日间照料中心，实则是一个综合性的服务中心和社交场所。按照要求，老年人日间照料中心需要为“日托老年人提供膳食供应、个人照顾、保健康复、娱乐和交通接送等日间服务”。显然，目前“农转居”社区日间照料中心尚不具备这些功能，这既是社区养老服务功能不完善的表现，同时也是社区养老服务供给不足，尤其是社会力量参与不足的表现。

#### （五）居住空间上的边缘化

集中居住在改善失地老人居住条件的同时，也使得一部分失地老人在居住空间上被边缘化，出现了车库住人现象。在一些“农转居”社区，多层住宅的车库被住户改造为房间，专供老人居住。这些小屋的面积一般为二十几平方米，室内陈设也较为简陋。之所以安排老人居住于此，首先是方便老人生活。采访中，一位老人表示：“住车库比起住楼房呢还是不错的。老人呢住在车库里比较舒服，不用爬楼梯了，我们年纪大了爬上爬下有困难呢。”(201705-B-HYT) 其次，老人住车库，可以将楼上的房间腾出来作为子女的婚房或方便出租贴补家用。这说明，当老人自身需要与子女需要产生冲突时，他们往往会主动做出让步。尽管这样做可能会牺牲老年人的自我利益、健康等，但能够确保子女的需要始终处于首位 (Wu and Chao, 2011)。第三，老人自愿住车库可以减少老人与子女同住可能产生的代际矛盾。因而原本作为停放车辆或放置杂物的车库就有了新的用途。这种“非预期后果”的产生在很大程度上与主体（政府部门）对客观情境认知不足有关，即当“社会出现的客观情境需要立即采取行动加以应对，而主体对该情境通常缺乏认知，这种情况下的行动将会导致非预期后果” (Merton, 1936)。车库住人现象反映出失地老人居住空间受到挤压，空间利益受损，居住质量下降。而这与改善老年人生活条件的集中居住政策的初衷是相悖的。这也反映出政策设计者对失地老人居住需求认识不足。

### （六）机构养老模式接受度低

当前民办养老机构的兴起在一定程度上缓解了传统家庭养老以及官办养老机构（福利院、敬老院）供给的不足，也为失地老人的养老提供了一种选择。但是，课题组实地走访时，发现选择养老机构养老的人数较少，失地老人对入住养老机构的意愿不强，需求不足。究其原因：第一，他们不习惯养老院的环境。正如一位被访者所言：“一个人去养老院没劲，一般没有病是不会去的。社区日间照料中心比较好，都是熟人，可以打打牌，说说话。”（201704-B-YHF）相关研究也表明，“养老院的好处在于强调健康护理，但不足之处在于忽视社会关怀”（Cheung et al., 2005）。数据也显示，在我国农村养老院中的老年人，能够进行成功老龄化的比例不足二成（17.6%）（Wu et al., 2017）。第二，去养老机构费用较高，普通家庭承受不起，对子女也构成一定的经济压力。一位被访者表示：“去养老院一年要好几万，自己一个月就一千元养老金，吃都不够。儿女都同意拿出钱才能去。但是让小辈拿钱出来是不可能的，老人总要体谅小辈，小辈不是每一个人都生活得很好的。”（201704-G-ZFJ）第三，受传统文化的影响，在亚洲一些国家，子女更愿意让老人在家里养老（Gupta, 2002）。因为在有子女的情况下将老人送去养老院被视为对老人不孝。虽然已有研究认为目前中国孝文化受到一定程度削弱，但对于这些刚转变为新市民的失地农民来说，这些观念仍然根深蒂固。这也在很大程度上制约了失地老人对养老机构的选择和利用。

## 五、苏州失地老人养老支持体系内卷化的根源

### （一）土地换保障制度有失公允

苏州失地老人养老与医疗待遇偏低主要归因于土地换保障制度的不完善。目前各地普遍采用的土地换保障做法本质上是一种权利交换机制，即农民以土地承包经营权换取城镇社会保障权。交换双方本着互惠互利的原则，通过交换机制地方政府和失地农民各取所需，一方获得了用于开发的土地，另一方获得了相应的社会保障。这种交换表面上看是一种公平公正的交易行为，实则存在一定问题。其一，交换主体不具有对等性。“以土地征用方式进行的交易将交易双方置于不平等的位置，作为卖方的农民很难与强势的买方政府进行讨价还价”（Zhu, 2006），导致一些地方出现征地拆迁中的抗争行为与群体性事件。其二，形式上的公平并不等于实质上的公平。目前土地换保障仅具有形式上的公平性，而体现在内容上的实质性公平仍然缺失。这种形式上的公平掩盖了实质上的不公平。

### （二）集体经济内生动力不足

征地拆迁将绝大部分农村集体资产（例如土地）变为了国有资产。虽然苏州在“农转居”后保留了一部分集体资产，但转制后的社区集体经济供给能力有限，发展的内生动力不足。主要原因有：第一，目前村（社区）集体经济经营形式比较单一，大多以资产或资源租赁为主，经济结构单一，经营方式粗放，经济效益不明显，集体资产保值增值普遍面临瓶颈问题。即便是在集体经济发展条件相对较好的S街道，每年分红都有街道的财政给予兜底保障，街道由此背上了沉重的财政包袱。第二，村（社区）股份合作社的主要负责人大多是原先的村干部，这些人年龄偏大，专业知识有限，人员素质无法与岗位要求相匹配，而基层又很难吸引年轻的专业人才。第三，在管理体制上，行政

权力对集体经济组织干预过多，“政经分离”的制度转换不彻底，组织内部治理机制不完善。

### （三）城镇化后家庭养老功能进一步弱化

传统上，中国家庭具有重要的养老功能，因此就有了“养儿防老”一说，也形成了悠久的“孝”文化。而随着城镇化和现代化的发展，人口流动的加快，传统孝道观念在逐渐发生变化，家庭养老功能也逐步走向弱化。征地拆迁则进一步加剧了这一过程，使得家庭的养老支持在失去土地的情况下处于更加不利的地位。尽管如此，有相关调查显示，征地后仍然有超过九成（90.5%）的家庭自行承担了失地老人的养老责任，较受访者认为应该由其家庭来承担养老责任的比例高出 20.9%（罗忠勇、漆雨烟，2013）。这一方面反映出家庭仍然是失地老人养老服务最主要的供给者，另一方面也反映出政府及相关部门在征地拆迁的巨变之后所提供的养老服务存在不足。

### （四）政策供给与失地老人需求不匹配

当前苏州“农转居”社区日间照料中心养老功能不完备以及市场化机构养老不受欢迎的“两难”，在很大程度上表明政策供给与居民需求的不匹配，即供非所需，需不得供。这就造成了不少日间照料中心与养老机构因利用不足而导致设施闲置与资源耗损。随着养老政策从简单的“床位”供给向寻求合适养老“地点”的转变（Williams et al., 2016），家庭和社区对养老的重要性正在被重新发现。老年人尤其是安土重迁的失地老人都希望尽可能地在家里生活并能够从社区获得可靠的支持，以满足他们社会的、身体的、情感的、营养的等诸方面需要。社区之所以成为失地老人养老的重要依托，是由社区所具有的天然的亲密性和安全感决定的。社区养老满足了老年人不愿离开社区就地就近养老的心理需求，因而成为失地老人养老的理想选择。而社区照料的缺乏会导致本可避免的老人住院，滞留医院，进而出现身体和心理健康的下降，以及长期住院护理的结果(Walker, 2011)。因此，“家庭+社区照料”的养老模式更有利于老人的身体和心理健康，这就要求发展社区嵌入式养老模式。

## 六、破解失地老人养老支持内卷化的路径思考

苏州市失地老人养老支持体系的内卷化反应出全国失地老人养老支持体系建构中的一般性问题，也就是地方政府将重点放在了各种形式的制度建设上。但是，这些看似完备的制度并没有有效地满足失地老人的养老需求。本研究认为，破解内卷化亦即“去内卷化”需要改变形成内卷化的社会经济条件（郭继强，2007），重构失地老人养老支持制度背后的资源分配体系，重视农民失地后出现的新问题和新需求。

### （一）优化土地换保障的制度设计，让失地老人共享发展成果

中国城镇化的快速发展建立在“剥夺”农民土地的基础上，失地农民为国家和地方的城镇化建设做出了巨大贡献，理应得到公平合理的补偿。“一个正义的社会将会通过获取包括最有天赋者的能力在内的资源，为那些最不幸者寻求补偿，帮助改善他们的境况。……真正的正义要求不再奖励那些天赋高的人，而是补偿那些能力较弱的人。简言之，正义的伦理不是奖励，而是补偿。”(Djeudo, 2013)因此，从提高失地老人福利待遇的角度，政府部门有必要优化制度设计，“将最需要者的需要列为社会的最高价值”（Gorovitz, 1975），让作为最需要者的失地老人能够共享城镇化的发展成果，逐步提

高其养老金水平和养老金增长幅度，缩小他们与高收入者的收入差距，确保老年人的生活即使在通货膨胀、物价波动时也不因养老金缩水而陷入生活困境。据测算，“退休者的消费相当于就业者的75%”（Gillion et al., 2000），因此，失地老人养老金还有很大的提升空间。同时，相对合理的增幅标准应该保持在11%~16%（施国庆、黄晶，2010）。这与被调查者期望的养老金月标准在1200~1500元之间也是相吻合的。此外，要从失地老人身体健康状况与医疗支出的实际出发，设法提高失地老人的医疗保险水平，真正发挥医疗保险对失地老人防范疾病风险的作用。

### （二）充分发挥传统养老机制优势，降低失地老人养老成本

任何现代养老制度的建立与发展都要以传统的养老机制为补充，与地方的传统相融合，反映地方特色。尤其在正式制度存在保障不足的情况下，更是如此。从传统上看，在征地之前，苏南农村集体经济是农民福利的重要来源之一，承担了部分养老功能。征地后传统上的集体经济分红、老人继续就业、以房租来贴补养老费用等做法仍然在发挥作用。基本上形成了以政府养老金为主，集体经济分红、老人继续就业为辅的收入来源结构。这样一种结构有助于失地老人多途径地获取养老收入，能够降低单一依靠养老金可能产生的潜在养老风险，减少政府养老的脆弱性。因此，应该肯定传统农村养老机制的优越性与不可替代性，充分重视和发挥集体经济对失地老人的保障作用。在“农转居”过程中，既要用好“留用地”政策<sup>①</sup>，开辟村级集体经济增收渠道，也要创新集体经济增长方式，完善集体经济内部治理机制，提升集体经济的市场竞争力和保障能力。与此同时，鼓励失地老人从事一些力所能及的劳动，如保安、保洁、保绿。这样做一方面能够获取一份养老收入，另一方面可以使老年人认识到自身的价值和作用。

### （三）发展社区嵌入式养老模式，将机构养老与居家养老相结合

社区嵌入式养老是将市场化的养老机构嵌入社区并提供养老服务的一种新模式，它强调机构养老与居家养老的融合发展。该模式的实现主要有两种途径：其一，提升社区日间照料中心的服务功能。根据要求，以社区为依托的日间照料体系是由老人的保障性住房、照料人员、日间老人照料计划、家庭护理等诸要素构成（Williams et al., 2016）。因此，要对现有的日间照料中心进行全面升级改造，整合社区卫生资源，组建专业化服务队伍，加大政府向社会力量购买养老服务力度。其二，与养老机构合作建立社区养老公寓。以苏州工业园区斜塘街道老年公寓为例，该老年公寓是在公办基础上引入市场化机制的混合型养老院。由于该养老院建在社区内，受养老人虽然身处养老院，但他们熟悉的环境并没有发生变化，他们并没有脱离社区、脱离社会，因而都能够适应和接受养老院的生活。目前苏州一些村（社区）已在尝试，如张家港永联村、常熟市蒋巷村、相城区灵峰村等在新农村建设过程中，专门规划建设了适合老年人居住的老年公寓，实现老人“在家门口养老”，取得了较好的效果。

<sup>①</sup>所谓留用地政策，是指政府在征用集体所有土地时，按照征地面积的一定比例核定用地指标，让被征地集体经济组织用于发展除经营性房地产外的第二第三产业，包括商业、外来人员公寓、综合大楼等经营性项目以及标准厂房等，使被征地农民分享部分土地增值收益。

#### （四）缩小征地范围，减缓征地速度，规避失地风险

当前中国因大规模征地拆迁而引发的社会问题（包括养老问题）受到了愈来愈多的关注，征地拆迁也成为不少地区特别容易诱发社会矛盾的重要触点。因此，从源头治理的角度，首先要转变城镇化发展思路，变强行拆迁、“赶农民上楼”为合理引导、有序推进。为此，必须缩小征地范围，减缓征地速度，尤其是在欠发达地区更应如此。其次，要建立征地协商制度，赋予农民在土地征收中的参与权、监督权和话语权，确保农民在城镇化中的主体地位。第三，要加强对地方政府征地行为的规范和约束。政府作为征地制度的实施者与潜在受益人，其双重身份使其难以遏制逐利冲动（王瑞雪，2013）。因此，要完善征地及土地换保障制度的风险评估及预警机制，规避农民被征地后的各种风险，遏制地方政府的寻利动机，维护农民的利益。

### 七、结语

失地老人养老问题是在当前快速城镇化背景下产生的一个现实问题，也是转型期人口老龄化与征地拆迁叠加、交织在一起而形成的一个复杂问题。中国城镇化的快速发展必然会使目前的征地拆迁政策继续推进下去，因此未来失地农民群体还会不断扩大，失地老人的养老问题也会更加凸显。如何在城镇化的推进过程中帮助老年人口应对收入机会的减少、妥善解决失地老人的养老问题，既是政府部门的一项重要任务，也是城镇化健康发展的一个关键点。失地老人养老问题也为现有的养老问题研究增加了一种特殊的类型。苏州市作为中国发达地区在解决失地老人养老问题的探索也有借鉴意义。

总体上看，苏州市虽然依据土地换保障政策将失地农民纳入城镇养老保障体系，实现了失地农民由土地保障向社会保障的转型，但失地老人养老支持体系内卷化的问题仍然存在。也就是说，养老支持体系形式上的完备与细化并没有带来与之匹配的失地老人福利水平及养老服务效能的提升，反而出现了福利低位锁定、传统支持衰减、新增资源耗损等问题。具体来说，首先表现为低水平的福利供给，即现有的制度安排（养老金与医疗保险待遇）将失地老人锁定在低水平的福利状态。其次，表现为集体经济与家庭支持出现乏力，即传统上集体经济与家庭支持的功能在“农转居”过程中不断弱化和衰减。第三，表现为养老支持资源的耗损，即现有的养老设施（如社区日间照料中心与市场化养老机构）的投入由于其功能有限与利用不足而出现资源耗损现象。这表明，即使是在苏州这样的发达地区养老支持也不容乐观，更不用说经济水平滞后于苏州的中西部地区了。苏州市作为一个经济相对发达的地区，在失地农民养老制度的设计上走在全国前列。苏州养老支持体系的内卷化也许反映了很多地方政府在失地农民养老支持政策上的共性，也就是地方政府越来越重视制度设计，力求构建一套完备的支持体系，但社会弱势群体所获得的资源并没有实质性的增加，他们的需求也未能得到有效满足。因此，将失地老人纳入城镇保障并不等于解决了其养老问题，关键在于重构现有的失地农民养老政策体系，提高失地老人的社会保障水平，包括生活水平与医疗保险待遇水平的全面提升。同时，要提升社区日间照料服务效能，发展社区嵌入式养老机构，改善老人的居住条件。此外，现有的保障模式还应发挥传统养老机制的优势，如集体经济分红、老人继续就业等，

以弥补土地换保障政策的不足，实现传统养老方式与现代养老保障制度的充分融合。

参考文献：

- 1.陈雯、江立华，2016：《老龄化研究的“问题化”与老人福利内卷化》，《探索与争鸣》第1期。
- 2.兹比格纽·涅兹涅克，2019：《老年社会政策的新视野》，陈昉译，北京：社会科学文献出版社。
- 3.杜鹏、谢立黎，2017：《中国老年公平问题：现状、成因与对策》，《中国人民大学学报》第2期。
- 4.杜赞奇，2006：《文化、权力与国家：1900—1942年的华北农村》，王福明译，南京：江苏人民出版社。
- 5.郭继强，2007：《“内卷化”概念新理解》，《社会学研究》第3期。
- 6.郭喜，2012：《被征地农民养老保障现状分析及政策改进》，《中国行政管理》第5期。
- 7.何艳冰、黄晓军、翟令鑫等，2016：《西安快速城市化边缘区社会脆弱性评价与影响因素》，《地理学报》第8期。
- 8.贺豪振、陶志琼，2004：《城市化进程中被征地老年农民的幸福度和抑郁水平的比较研究》，《宁波大学学报（教育科学版）》第6期。
- 9.黄宗智，2000：《长江三角洲小农家庭与乡村发展》，北京：中华书局。
- 10.劳动保障部课题组，2007：《我国被征地农民社会保障制度研究》，《中国劳动》第1期。
- 11.刘超，2017：《城镇化中的空间排斥与老年人地位的边缘化——基于山东省M镇“村改居”社会学考察》，《学习与实践》第3期。
- 12.刘守英，2017：《中国土地制度改革：上半程及下半程》，《国际经济评论》第5期。
- 13.刘炜蓝，2017：《拆迁安置社区养老服务需求现状与困境对策分析——以苏州渭塘翡翠家园社区为例》，《管理观察》第14期。
- 14.罗忠勇、漆雨烟，2013：《被征地农民的养老责任认知及其影响因素分析——基于湖南8县市被征地农民的调查》，《经济地理》第8期。
- 15.穆光宗，2018：《养老社会化新趋势》，《北京日报》2月5日14版。
- 16.潘家华、魏后凯，2011：《中国城市发展报告 No.4》，北京：社会科学文献出版社。
- 17.施国庆、黄晶，2010：《城郊被征地老年农民养老成本测算模型研究》，《思想战线》第6期。
- 18.施国庆、黄晶，2014：《被征地“农转居”老年人口养老成本构成研究》，《河海大学学报（哲学社会科学版）》第1期。
- 19.宋明岷，2007：《失地农民“土地换保障”模式评析》，《福建论坛·人文社会科学版》第7期。
- 20.田北海、李春芳，2013：《供需均衡视角下的失地农民社会养老保险制度研究》，《华中农业大学学报（社会科学版）》第1期。
- 21.王瑞雪，2013：《土地换保障制度的逻辑困境与出路》，《中国土地科学》第6期。
- 22.杨翠迎、黄祖辉，2004：《被征地农民养老保障制度的分析与评价——以浙江省十个市为例》，《中国农村经济》2004年第5期。
- 23.杨文健、仇凤仙、李潇，2013：《二元困境下的失地农民土地换保障问题分析——基于NJ市D拆迁社区的调查研究》，《公共管理学报》，第1期。

- 24.姚锷茜, 2014: 《城镇化背景下拆迁安置社区养老服务体系创新研究》, 西南财经大学硕士学位论文。
- 25.叶继红等, 2018: 《江苏集中居住区居民生活质量研究》, 北京: 人民出版社。
- 26.Blumenthal, J., M. Burg, J. Barefoot, R. Williams, T. Haney, and G. Zimet, 1987, “Social Support, Type A Behavior, and Artery Disease”, *Psychosomatic Medicine*, 49(4):331–340.
- 27.Chatterji, S., P. Kowal, C. Mathers, N. Naidoo, J. Smith, and R. Suzman, 2008, “The Health of Aging Populations in China and India”, *Health Affairs*, 27(4): 1052-1063.
- 28.Cheung, J. C. K., A. Y. H. Kwan, and S. S. C. Chan, 2005, “Quality of Life in Older Adults: Benefits from Caring Services in Hong Kong”, *Social Indicators Research*, 71(1-3):291-334.
- 29.Chow, N., 2005, “The Status Quo” in Mehta, K. (eds.) *Untapped Resources. Women in Ageing Societies Across Asia*, Singapore: Marshall Cavendish Academic: 3-21.
- 30.Cohen, S., 2004, “Social Relationships and Health”. *American Psychologist*, 59(8):676–684.
- 31.Djeudo, A. B., 2013, “Concepts that Shape Politics and Government: A Handbook of Political Theory for Stakeholders”, Bloomington, IN: Author House: 240.
- 32.Geertz, C., 1963, “*Agricultural Involution; the Process of Ecological Change in Indonesia*”, Berkeley: University of California Press: 82.
- 33.Gillion, C., J. Turber, C. Bailey, and D. Latulippe, 2000, “Social Security Pensions: Development and Reform”, Geneva: International Labor Office: 274.
- 34.Gorovitz, S., 1975, “John Rawls: a theory of justice” in A. de Crespigny and K. R. Minnogue (eds.) *Contemporary Political Philosophers*, New York: Dodd Mead and Company:272-289.
- 35.Gupta, R., 2002, “Consideration of Nursing Home Care Placement for the Elderly in South Asian Families”, *Journal of immigrant health*, 4(1): 47–56.
- 36.ILO, 2014, “Social Protection for Older Persons: Key Policy Trends and Statistics”, Social Protection Policy Paper, Geneva: ILO: 2.
- 37.Janus, A. L., A. Koslowski, 2019, “Whose Responsibility? Elder Support Norms Regarding the Provision and Financing of Assistance with Daily Activities Across Economically Developed Countries”, *European Journal of Ageing* (<https://doi.org/10.1007/s10433-019-00515-z>).
- 38.Merton, R. K., 1936. “The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action”, *American Sociological Review*, 1(6): 894–904.
- 39.Neubourg de, C., 2002, “*The Welfare Pentagon and Social Management of Risks*”. In Sigg, R., & C.Behrendt (eds.) *Social Security in the Global Village*, New Brunswick: Transaction Publishers: 313-331.
- 40.Rashid, A., E. K. Ong, and E. S. Y. Wong, 2012, “The Attitude Towards Ageing among Residents of an Elderly Care Institution in Penang Malaysia”. *International Journal of Collaborative Research on Internal Medicine and Public Health*, 4(6):1069-1083.
- 41.Sabbagh, C., and P. Vanhuyse, 2014, “Perceived Pension Injustice: A Multidimensional Model of Attitudes in Two

Most-different Cases”, *International Journal of Social Welfare*, 23(2): 174–184.

42.Walker, D., 2011, “Caring for Our Aging Population and Addressing Alternate Level of Care”. Report Submitted to the Ministry of Health and Long-Term Care. Toronto: Ministry of Health and Long-Term Care.

43.Williams, P. A., J. Lum, F. Morton-Chang, K. Kuluski, A. Peckham, N. Warrick, and A. Ying, 2016, “Integrating Long-term Care into a Community-based Continuum: Shifting from ‘Beds’ to ‘Places’”, IRPP Study No. 59.

44.Wu, C., and R. K. Chao, 2011, Intergenerational Cultural Dissonance in Parent–adolescent Relationships among Chinese and European Americans. *Developmental Psychology*, 47(2), 493–508.

45.Wu, M., Y. Yang, D. Zhang, Y. Sun, H. Xie, J. Zhang, J. Jia, and Y. Su., 2017, “Prevalence and Related Factors of Successful Aging Among Chinese Rural Elders Living in Nursing Homes”, *European Journal of Ageing*, 14(4): 419–428.

46.Zhu, L., 2006, “Old Age Security: A Case from Rural Suzhou”, *China & World Economy*, 14(1): 67-78.

(作者单位: <sup>1</sup> 苏州大学政治与公共管理学院;

<sup>2</sup> 江苏省新型城镇化与社会治理协同创新中心;

<sup>3</sup> 新加坡南洋理工大学社会学系)

(责任编辑: 陈静怡)

## The Involution of the Eldercare System for the Landless Elderly in China’s Developed Regions: A Case Study Based on Suzhou Municipality

Ye Jihong Zhan Shaohua

**Abstract:** As a special group in the process of rural urbanization and land acquisition, the old people who lost their land are facing the practical problems regarding eldercare service provision. This article, based on an analysis of a “rural to residential” community in Suzhou Municipality, Jiangsu Province, finds that land acquisition has generated a strong impact on the life and pension style of the landless elderly. The old people who lost their land are provided with a basic pension and medical coverage under the scheme of “land for security”. The local government has continuously increased their pension while at the same time designed policies to enable them to receive support from the market (wage jobs), community, family and other sources. However, the proliferation of eldercare support institutions and the investment increase have not substantially improved the efficiency of eldercare services. Instead, involution problems emerged, including insufficient pension, diminishing traditional support and inefficient use of public resources. Therefore, in order to solve the problems of “eldercare involution”, it is necessary to improve the land-for-security system, give full play to the advantages of traditional sources of eldercare support, develop community-based support institutions, reduce the scope of land acquisition, and increase the standards of compensation for loss of land.

**Key Words:** The Landless Elderly; Elderly Support; Involution; Suzhou Municipality