

【农村互助养老研究专题】

# 农村互助养老的合作生产何以可能\*

——内生需求和外部激励的必要性

丁煜 朱火云 周楨妮

**摘要:**我国农村互助养老的成长基因来自乡土文化的传承和基层治理的创新,但在典型特征上与合作生产模式具有高度的契合性。随着全国的复制推广,农村互助养老在实践中面临着一系列问题,突出表现为未能有效构建起合作生产行为的发生机制。我国农村互助养老合作生产困境的根源在于:农村老年人的内生性需求与表达性需求存在矛盾,利他和利己参与动机均不明显;供给型互助养老模式回应性不足,容易滑向低效率陷阱,并养成其他行为主体的服从和依赖;村庄精英虽然更具政治效能感且有能力将自上而下的政府动员转化为自下而上的榜样力量,但其示范效应尚未得到充分发挥。为此,应给予基层政府更多的自主权,通过“上下共管”提供更具回应性的互助养老服务;在政府承担农村互助养老主导责任的同时,充分发挥村庄精英的示范激励作用;将农村幸福院发展成为福利资源吸纳和辐射的组织平台。

**关键词:**农村互助养老;合作生产;合作动机;激励机制

**中图分类号:**C913.6

**文献标识码:**A

**文章编号:**1003-0751(2021)06-0079-07

## 一、引言

我国农村互助养老是在家庭小型化、子女流动化和村庄“空心化”的背景下,继承和挖掘我国传统儒家互助文化,有效整合老年群体的智力资源、体力资源和社会资源,以较低成本实现农村老年人自助—互助的新型就地养老方式。近年来,一些农村地区自发对互助养老进行了探索并获得成功。这使得国家治理者看到了互助养老的价值,不仅对其加以肯定,将其转换为国家行为,给予财政支持和政策引导,而且将其作为我国乡村治理现代化的一项重要成果。<sup>①</sup>随着全国的复制性推广,农村互助养老已经完成从需求导向向供给导向的转变。与此同时,互助形式不清晰、服务内容不确定、合作关系离散化

等问题开始显现,农村互助养老能否成为农村养老的制度性供给长效机制也引起诸多争议。

在农村互助养老的实践探索过程中,学者对农村互助养老给予了极大的关注,相关学术研究随之兴起,其研究主题聚焦于模式创新<sup>②</sup>、运行机制<sup>③</sup>和制度比较<sup>④</sup>等互助养老发展的基础性问题。学术界虽然已经注意到农村互助养老实践所面临的发展困境,但相关研究以归纳和总结实践问题为主,基本上都是从农村养老资源短缺的视角切入,忽视了互助养老区别于一般养老方式的“互助性”特点,从而难以陷入困境的农村互助养老提供具有针对性的政策建议。<sup>⑤</sup>

我国农村互助养老的成长基因来自乡土文化的传承和基层治理的创新。但是,其在典型特征上与

收稿日期:2021-01-26

\*基金项目:国家社会科学基金青年项目“农村互助养老的制度化供给机制研究”(18CSH064)。

作者简介:丁煜,女,厦门大学公共事务学院副教授(厦门 361005)。

朱火云,男,暨南大学公共管理学院/应急管理学院副教授(广州 500632)。

周楨妮,女,厦门大学公共事务学院硕士生(厦门 361005)。

西方国家福利治理所倡导的合作生产模式具有高度的契合性。合作生产最早被用来描述提供公共服务的常规生产者(政府)与希望借助服务改善生活的消费者(公民)之间如何通过合作实现协同增效。鉴于公共服务的生产者与消费者并非截然分开,作为消费者的生产者基于志愿行为而与常规生产者采取联合行动,促成服务供给效率的提升。<sup>⑥</sup>在这种合作生产模式下,政府的角色不仅是回应需求,更重要的是将公民发展为合作的生产者;公民的角色也由简单的需求表达者、服务消费及评价者转变为服务的创造者。由此,公共服务的合作生产使很多原来由公民消费的服务具有了公民参与的特征,合作生产模式下的公共服务也从“为公民提供公共服务”转变为“由公民(参与)提供公共服务”。<sup>⑦</sup>在农村互助养老中,作为服务使用者的低龄健康老人被动员参与到养老服务的供给中,其在作为养老服务消费者的同时兼具了生产者的角色。这与合作生产理论将“公民作为消费者的生产者与常规生产者共同成为公共服务的提供者”<sup>⑧</sup>的核心观点几无二致。鉴于此,本文基于合作生产理论构建分析框架,从内生需求的合作动机和外部干预的激励机制视角,解读制约我国农村互助养老发展的深层次原因,为农村互助养老走出发展困境提供理论依据和政策参考。

## 二、合作生产行为的发生机制

合作生产是政府和公民协同发挥作用的方式之一,也是公共服务领域较为普遍的公民参与方式之一。<sup>⑨</sup>与单纯的公民参与相比,合作生产中的公民在服务供给中贡献了时间、信息、能力等资源,从而直接影响公共服务的内容和服务目标的达成。可以说,服务使用者的参与是合作生产活动得以实现的核心问题之一。而服务使用者之所以参与到合作生产中,主要受制于参与意愿和参与能力。当服务使用者具有强烈的生产意愿且有足够的参与能力时,合作生产行为即可发生(见图 1)。<sup>⑩</sup>

参与意愿是指服务使用者参与合作生产的主观动机。Van Eijk 等学者将服务使用者参与合作生产的动机解释为自我中心动机和集体导向动机。<sup>⑪</sup>其中,以自我为中心的利己动机是指基于利益驱动而产生的经济理性选择,如通过参与服务供给而获得物质利益、社会声望或工作技能等;集体导向的利他动机则更加关注公共利益,主要是基于志愿精神或

公益理念而产生的社会理性选择,如通过参与服务供给而使社区更具凝聚力、社会发展更加民主以及公共服务供给满意度更高等。利己动机和利他动机只有结合起来才能推动合作生产的发生,而且利他动机越强,持续参与服务生产的可能性就越大。

参与能力是指服务使用者参与合作生产的能力,具体表现为服务能力和合作能力。就服务能力而言,一般来说,深度参与合作生产的服务使用者都具有较多的人力资本和社会资本,从而有利于拓展服务资源和处理复杂的合作关系。<sup>⑫</sup>合作能力是指服务使用者在参与合作生产时有能力应对来自其他合作方的阻力或设置的障碍,在合作中发挥与常规生产者的互补功能以及在追求共同目标下的协同合作能力。<sup>⑬</sup>

在兼具参与意愿和参与能力的前提下,当出现公共服务需求未得到满足的情况时,合作动机就容易形成,并促成合作生产的发生。在供给型合作生产模式中,公民作为服务使用者对合作生产的参与还需要外部力量的干预,即作为供给主体的常规生产者(政府部门)应借助政策工具为合作动机的形成提供“催化剂”。但兼具服务使用者和服务生产者双重身份的公民,并非基于对权威的服从而参与生产,政府也不能基于机械的回应来试图满足需求。因此,需要构建一定的引导和约束机制,以维系行为主体的合作生产关系。鉴于多元合作主体采取行动时存在机会主义、“搭便车”等现象,通常的应对策略主要包括“强制”和“选择性激励”<sup>⑭</sup>。在激励因素方面,影响公民合作生产参与动机的主要是物质激励和精神激励两大类。相对而言,精神激励的效果更加突出且更具持久性<sup>⑮</sup>,也更有利于参与者实现自我价值。

农村互助养老是“后乡土”时代农村居民依靠自身力量探索解决养老困境的一种新模式,是我国农村社会应对养老困境的务实选择。<sup>⑯</sup>因而,农村互助养老的可持续性并非完全依赖于农村社会乡土互助的传统,也有赖于现代福利供给的合作生产模式的构建。农村互助养老不仅是正式养老与非正式养老资源的合作,而且在非正式养老方式上突破了子辈赡养父辈的一元框架和子辈与父辈代际互助的二元框架,发展出包括代内(如朋辈)互助在内的多维度养老支持体系。<sup>⑰</sup>这意味着作为养老服务对象的老年人,不再仅仅是养老服务的接受者,更是养老服

务的生产者。如果没有兼具双重身份的农村老年人的积极参与,农村互助养老的合作生产协同增效的

价值就会大打折扣。换句话说,农村老年人的合作动机成为互助养老发展的关键。

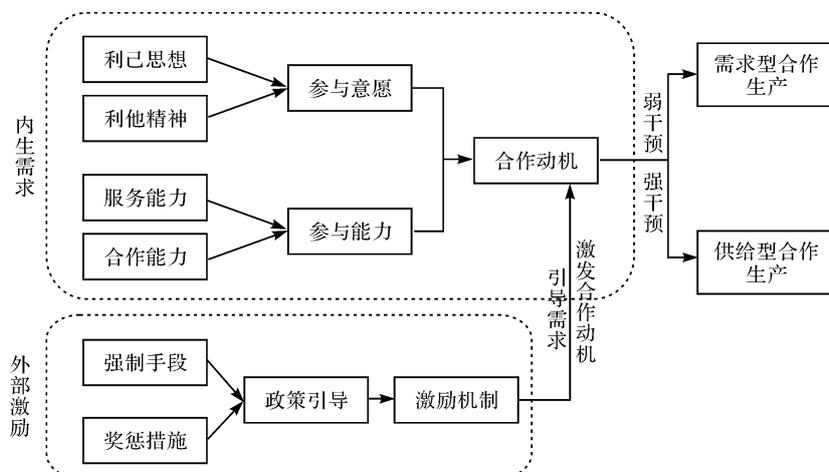


图1 合作生产行为的发生机制

目前,西方国家福利供给合作生产转向的起点是减轻政府的财政负担,合作生产是一个政府责任逐步后撤的“去机构化”的过程。而中国农村养老服务的合作生产转向的起点是家庭养老的日趋脆弱,其合作生产是一个政府责任趋于加强的“去家庭化”的过程。在这个“去家庭化”的过程中,早期农村互助养老的发展主要基于强烈的内生需求,由农村留守老人自发探索而推动。时至今日,农村互助养老已转变为主要依靠行政力量推动,初步形成了政府主导的供给型合作生产模式。这种模式在充分体现了政府责任担当的同时,容易形成单向性、非对等关系,既可能将互助养老服务引入低效率陷阱,也容易使其他行为主体(尤其是“原子化”状态的农村老年人)养成服从和依赖惯性。如果不能构建有效的外在激励机制,农村老年人的内生需求将难以被激发,其合作动机更难以形成。

### 三、农村互助养老的合作生产困境

2019年7—11月,课题组根据“一般性”和“启发性”<sup>⑩</sup>原则,选取X市5个行政村的3家幸福院(DM幸福院、HC幸福院和WF幸福院)开展调研。X市位于东南沿海的经济发达城市,调查的5个行政村均地处传统宗族文化浓厚的闽南地区。鉴于研究旨在对农村互助养老陷入合作生产困境的因果关系进行诊断,因而主要采取访谈法采集资料,访谈对象包括调研村的村“两委”、3家幸福院的院长、小组长、助老员和村庄老年人。调研发现,样本村都以农

村幸福院为平台,按照“村级主办、政府支持、社会参与、自助互助”的原则建立互助养老制度。互助养老的经费来源以区、镇财政拨款为主,村集体经济补贴和社会捐赠为辅,这些经费仅能勉强维持幸福院的日常运营,最具养老服务特征的居家生活照护难以开展,最具互助性特征的村民参与也举步维艰。可以说,无论是在服务内容上还是在供给方式上,调研村的农村互助养老都陷入了合作生产的困境。

#### 1. 服务内容供需不适配使得参与具有被动性

调查发现,农村幸福院的建立使得村庄老年人原本松散的互动网络开始具有组织化雏形,基于幸福院的村庄集体活动和民间交往互动趋于增多,个别老年人尤其是困难老人会主动向幸福院寻求帮助。在幸福院建立之初,老年人普遍对政府组织的互助养老抱有期待,且对政府主导表达出较高的信任。一方面,由于近年来新农保、新农合和农村低保制度实施带来的良好口碑,老年人倾向于认为政府更有能力解决好养老服务问题;另一方面,老年人认为现在的宗族关系越来越松散,希望借此机会重塑乡土互助传统。但随着幸福院活动的开展,多数老年人认为,幸福院并未从根本上改变老年人的生活,他们对幸福院未能针对特殊老人(例如高龄、半失能老人)提供必要的生活照料类服务表示遗憾,因此对参与幸福院的活动也并不积极主动。从笔者的调研情况来看,3家幸福院日常性养老服务内容主要以健身类、娱乐性服务为主,DM和HC幸福院还配置了跑步机、动感单车等现代健身器材。对于这

些器材,大部分老年人表示还未体验过。同时,由于农村老年人没有明确的退休养老的年龄概念,身体健康的农村老年人普遍从事经济性生产活动或家庭事务,对非刚需的养老服务尚未形成主观上的需求。

总的来说,在传统乡土互助式微的现代村庄,虽然农村老年人对互助养老表达出较为正面的支持态度和较高的政府信任,但鉴于农村幸福院提供的养老服务内容并没有得到老年人的认可,且参与互动具有一定的机会成本,因而老年人的参与行为表现出基于从众心理的被动性,并未表现出较强的参与动机。

## 2. 因缺乏合作经验而导致合作双方缺乏互信

调研发现,老年人虽然把邻里间的生活照顾看作是传统村庄中最基本的互助,但对以服务提供者身份去参与互助养老服务心存顾虑,其根源在于对自身服务能力的否定。老年人普遍认为他们在健康资本(年龄大)、人力资本(受教育程度低)和社会资本(村庄以外的社会交往有限)均存在明显不足,难以胜任养老服务生产者的角色。与此同时,多数老年人表示,即便具有日常照护的服务能力,他们也不愿与养老服务的“常规生产者”形成合作。这其中既有对自身合作能力的不信任,也有对是否能被接纳和认可的担心,甚至担心因做不好而引致风险。作为养老服务合作生产的另一方,村委会也同样担心要承担发生风险后的问责,因而缺乏组织村庄养老互助的积极性。例如,WF 幸福院在重阳节组织村庄老年人外出旅游活动时,村委会以安全为由加以限制;HC 幸福院和 DM 幸福院因村干部周末不上班、不放心老年人自主活动而不开放。一些老年人还表示,个人能否参与取决于其是否被幸福院的管理者接纳。这一点在村委会的调研中也得到证实。因为曾经出现过老年人提出参与幸福院工作的申请而因名额有限未被批准的情况,这不仅打击了一些老年人参与的积极性,而且让一些老年人质疑幸福院的“人情化”管理。部分老年人暗示幸福院的隐形福利(例如成为享有定额津贴的助老员)分配给了“有关系”的老年人。

总的来说,农村老年人出于对权力和专业能力的敬畏,不敢把自身定位为“政府的合作者”;政府也对作为服务使用者的农村老年人的服务能力和合作精神有所质疑。农村互助养老的这两个合作者对合作生产均缺乏足够的诚意和信心,难以形成稳定

的深度合作关系。

## 3. 以物质性的即期回报为主的外部激励不具有长效性

农村互助养老的正式开展,一般都以幸福院的投入使用为标志。在这一过程中,政府一般会发动较大规模的宣传,旨在吸引村民的参与,同时希望得到商家的赞助和事业单位、社会组织的公益服务。这种“运动式”的大型动员大多具有“一次性”特征,少数集体经济较发达的村庄还可以在“重阳节”或其他民间节日时再发起若干次。这种基于大型动员的激励措施可以带来信息的快速传播,多数老年人都是通过这样的活动了解到幸福院的互助养老服务,但这对于激励老年人的服务参与不具有长效性。

就日常的物质激励措施而言,其主要体现为三种典型形式:一是具有普惠性的物质奖励。即幸福院在开展活动时,会通过奉送小礼品或提供免费的餐饮吸引老年人参加,或是通过“考核”老年人参加幸福院活动的频率,在村里组织老年人进行集体旅游、节假日慰问等活动时给予选择性的奖励。这种物质性激励带有普惠性且具有较强的连续性,对“非积极分子”尤其是女性老年人的激励效果比较明显。例如,WF 村在每月初一和十五(农历)的集体活动时提供免费午餐,HC 村为参加广场舞活动的老年人发放一盒牛奶。二是具有选择性的物质激励。村委会会任命极少数的老年人担任幸福院的“管理员”和“小组长”,并从运营经费中按月发放给他们 300—600 元不等的服务津贴。“管理员”和“小组长”岗位是稀缺的竞争性名额,对养老服务参与的积极分子激励效果较为明显。三是服务回报性奖励。这种奖励以基于时间银行模式的“银龄互助”项目为代表。由于纯粹的时间银行模式具有延迟兑付的特点,并不能被农村老年人所理解和接受,“获得服务时间积分”对老年人而言几乎没有激励作用。针对这种情况,HC 幸福院所在的 HF 社区,对“银龄互助”的服务时间积分兑换做了变通,即积分可以赠送给其他需要即期服务的亲朋(包括老人、残疾人等),但采取这种变通措施后效果仍不理想。目前的做法是将服务时间奖励转化为物质奖励,例如可以用服务时间积分在专属的爱心超市换取生活用品、享受关联商家的折扣服务等。

总的来说,以物质性的即期回报为主的奖励措施在短期内的激励效果还是比较明显的。即使是具

有典型的延时非物质性回报特征的时间银行,也可以通过变通为即期的、偏物质性的回报而得以发展。非物质性的激励较为缺乏,主要的原因是村干部认为类似于“服务社区”的“口号式”宣传对“村民没用”。选择性的物质奖励主要针对互助养老服务的积极分子,选择性的非物质奖励主要针对“有钱、有闲、有热情”的在地乡村精英,这些都属于稀缺性资源,不具有普适性。

#### 四、农村互助养老合作生产困境的成因分析

##### 1. 老年人的内生性需求与表达性需求存在矛盾

农村老年人对自身的养老服务需求存在内生性需求和表达性需求的矛盾。这里内生性需求指的是随着人口老龄化与社会经济结构的转型,老年人对不同养老服务方式的偏好差异与服务提供主体的依赖倾向。表达性需求是指养老服务需求及偏好的行为表达,即内生性需求的外显化,包括语言表达与实际行动表达。在特定文化背景约束下,二者可能存在非协调性和不一致性。

就老年人的内生性需求而言,在现代性对农村社会的冲击下,即便是宗族文化传统深厚的 X 市,以集体主义观念为基础的宗族互助与邻里互助传统基本消失殆尽,农村老年人基于传统乡土互助的利他动机被削弱。与此同时,老年家庭代际分离居住普遍化,家庭养老功能持续式微。在本次调研的村庄中,多数老年人虽有一个以上的子女住在村里或附近村庄,或在本市市区工作,但只有周末或节假日才回来探视老人。因此,老年人对以幸福院为依托的新型互助养老需求强烈。而就其表达性需求而言,依赖子女尤其是儿子的家庭养老观念依然保留。农村老年人从观念上认同家庭养老,认为养老是家庭的内部事务,无论目前是否与子女同住,养老还是主要依靠子女,尤其是儿子。有不少老年人表示,即使不希望拖累子女,也要顾全子女的“面子”,不能给子女贴上“不孝”的标签,让其在村里抬不起头。这种内生性需求与表达性需求的矛盾在当前家庭面临“养老”与“养小”的两难选择下,进一步强化了老年人自助养老观念。相当多的老年人认为应通过自身的努力积累更多的物质财富以增强未来自主、自助养老的能力。他们虽然观念上(甚至仅仅是面子上)仍坚称依靠子女养老,但在行动中表现出不愿给子女添麻烦的决心,这种矛盾的心态大大削弱了

老年人参与互助养老的自利动机。

此外,对于仍处于发展初期的农村互助养老,农村老年人尚未形成清晰的认识。一方面,目前幸福院提供的养老服务大多具有无偿性,少数服务(例如老人餐桌)属于低偿性的,因而老年人认为这样的公益性服务有总比没有强,多数老年人对服务质量没有明确要求,对服务内容也没有太多的期待;另一方面,对于村庄公共事务,农村老年人想当然地认为这是村干部的工作,不是村民可以决定的,不需要村民考虑,因而不会主动去了解互助养老。

可见,农村老年人对社会养老服务的需求深受传统养老观念的束缚,难以摆脱“不养就是不孝”的传统道德规范,因而对社会养老的需求具有较强的隐蔽性;同时,农村老年人对互助养老并未形成明确的期待,对互助养老这一村庄公共事务表现出较为冷漠的态度,质疑个体参与的价值,习惯性地认为村庄公共事务是政府应该承担且只有政府才能承担的责任。

##### 2. 供给型合作生产模式的回应性不足

作为处于农村互助养老一线的政策执行者,村委会非常重视互助养老工作。因为这项工作要接受上级的绩效考核,同时也要回应村民的养老服务需求。但是,作为基层的执行者,村委会缺乏自主决策的权力。这主要是因为互助养老资金来自上级的财政拨款,必须按规定专款专用,不能违规将建设资金转换为活动经费,上级政府对资金使用进行严格监督。也正因为如此,在面对老年人关于幸福院位置设置不合理、养老服务限于娱乐休闲活动的抱怨时,村委会显得无能为力。事实上,相较于农村老年人对互助养老服务认知的模糊性,村干部大多能够清晰地描述农村老年人较为迫切的养老服务需求(例如适老化环境改造、定期提供基础性医疗服务等),能够精准地指出农村互助养老的问题所在。对于村民对他们“唯上”或是“利己”的指责,他们也能保持理解的宽容心态。但是,由于来自上级财政拨款的运营经费并不宽裕且被严格限制使用项目,村委会只能在确保项目验收和年度考核的前提下开展活动,在没有其他集体资产或社会捐助的情况下,难以全面开展互助养老服务。

村干部由于具有上级政府和村民代理人的双重身份,在农村互助养老中处于两难位置。一方面,他们可以理解上级政府对于基层监督软化的担忧,并

积极回应“指标化管理”的要求,按照规范完成上级政府布置的工作。另一方面,作为村庄的一员,他们也不乏为村民服务的精神,并因具有更强的思考和分析问题的能力,能够对农村互助养老的发展提出有见地的观点和想法。面对多重治理目标的两难选择,他们将回应上级政府作为首要目标,从而制约了其对应互助养老需求的回应性。

### 3. 村庄精英的示范性激励未能充分发挥

与普通农村老年人只对物质性激励有兴趣相比,村庄精英因更具政治效能感而具有更强的参与意愿,并因拥有较多的物质资源或人脉资源而具有深度参与的可能性。他们是村庄中最容易动员起来的参与者,对普通老年人的参与行为具有直接的示范效应。调查发现,深度参与农村互助养老的村庄精英,一般是村老年人协会理事,或者是村老年人协会的负责人。他们有的自身(或其家族)身家不菲,有的在退休返乡前担任过企事业单位的领导干部,拥有较为丰富的经济或人脉资源。同时,这些村庄精英一般与村干部存在宗亲(包括亲缘、姻缘等)关系,或是与村干部保持良好的私人关系。上述特征使得村庄精英在农村老年人当中具有不亚于村干部的威望和影响力。但调查发现,在不同村庄的老年人甚至是同一村庄的不同老年人的描述中,村庄精英有着完全不一样的两幅面孔。有的老年人将村庄精英视为享受互助养老特权的村庄“权贵”,认为村庄精英跟村干部是“一伙人”,“互助养老中的好处都让他们占了”;另一些老年人则对村庄精英不乏肯定和赞美,认为他们“捐钱、捐物、到处拉赞助”的无私行为,是对互助养老发展的极大支持。

从村庄精英来看,他们会把自己视为村干部与村民之间沟通的桥梁,多数村庄精英能理解村干部工作的不容易和农村老年人的实际需求。与普通农村老年人相比,他们更看重自己在村庄的社会地位,也有能力帮助村干部解决“缺钱、缺人等让村委会主任头疼的事”,在展示个人能力的同时帮助村干部完成工作。而且,他们植根于农村老年人之中,能广泛听取民意,可以代表农村老年人表达对社会养老服务的需求。值得注意的是,村庄精英的积极参与不仅表现在与村干部的“协同一致”,也会出现“因为不满所以要管”的参与行为。有些村庄精英就是因为“看不惯村委会的做法”,才自发出面组织养老服务活动,表现出村庄精英所具有的高水平的

政治效能感和社区认同。

总的来说,村庄精英作为一种内生力量,有能力将自上而下的政治动员转化为自下而上的榜样带领下的集体行动。在农村互助养老中,他们既承担管理者和组织者的角色,同时也成为养老服务需求的转达者和互助养老服务的知识传播者。但如前所述,村庄精英对互助养老的影响有积极的一面,同时也有消极的一面。这种不确定性使得其示范性激励作用并不容易得到有效体现,甚至还可能使农村老年人对互助养老产生负面感受。

## 五、结论与启示

本文基于对 X 市三家农村幸福院的调查,借助合作生产行为的发生机制,分析了农村互助养老的合作生产困境。研究发现,处于发展初期的农村互助养老,最大的挑战来自对其核心特征“互助”的认知模糊性,未能基于内生需求产生合作动机,同时也尚未形成有效的外在激励。在供给型农村互助养老的合作生产中,政府因拥有绝对的资源支配权力而居于合作网络的中心,其因缺乏回应性而容易将互助养老推入低效率陷阱,使得有限的互助养老资源被集中错配在休闲娱乐性项目中。最具养老服务需求的高龄、独居、失能半失能老人的生活照护问题,仍主要依靠家庭或机构养老加以解决。农村老年人对于作为新生事物的农村互助养老的认识,主要来自直接和短期的参与体验,一旦形成负面感受的反馈环,将很容易产生合作疲劳,这也是政府动员下被动参与可能存在的最大隐忧。同时,村庄精英可能凭借优势地位率先参与互助养老的合作生产,甚至成为主要获益者。而村庄精英由于身处“村干部—村庄精英—村民”参与差序格局的连接位置,有能力影响村庄老年人对互助养老的认知,并通过示范性效应激励村庄老年人的合作动机。

基于以上研究,我们认为,作为一项具有创新价值且与我国农村现实相契合的养老模式,以幸福院为依托的农村互助养老应着重从以下几个方面进行优化和调整。首先,给予基层政府更多的自主权,使其能提供更具灵活性和回应性的农村互助养老服务。近年来,国家在农村公共事务中几乎承担起了全部的财政责任,在村一级也建立起了必要的制度性规范,村级治理行政化趋势明显,村委会的主要任务就是完成上级安排的工作,当政府供给与村民需

求不一致时,村民的需求很容易被忽视。为此,应构建村民自治的新型乡村共同体,在赋予村委会更大自主权的同时,将一部分监督权让渡给村民,以激励村委会能更好地回应村民需求,在“放”的同时,实现“上下共管”。其次,政府应承担农村互助养老的主导责任并依赖其权威快速推动,同时充分发挥村庄精英的示范激励作用。除运用强制性的政策工具和进行“运动式”的政治动员外,还应充分利用村庄精英所普遍具有的利他主义动机,通过村庄精英的示范效应和模范带头作用,引导普通村民共同参与,逐步构建起政府充分赋权的共享型合作网络结构。再次,应利用好农村幸福院这一平台,将其发展为福利资源吸纳和辐射的组织平台。农村互助养老应摆脱单纯依靠政府财政的资金瓶颈,开辟多元化的筹资渠道,例如将符合土地利用规划的农村集体所有的部分闲置土地,作为公益性养老用地,补贴幸福院的日常运营。

#### 注释

①杜鹏、安瑞霞:《政府治理与村民自治下的中国农村互助养老》,《中国农业大学学报》(社会科学版)2019年第3期。②贺雪峰:《互助养老:中国农村养老的出路》,《南京农业大学学报》(社会科学版)2020年第5期;石人炳、王俊、梁勋厂:《从“互助”到“互惠”:经济欠发达农村地区老年照料的出路》,《社会保障研究》2020年第3期。③高留志、栗婧怡:《我国城市社区互助养老模式的构建及法律规制——基于河南省六市养老现状的调研》,《中州学刊》2019年第8

期;李翌萱、蒋美华:《农村互助养老服务支持体系的多元整合与优化——基于关中农村9所互助院的调研》,《中州学刊》2020年第6期。④⑩刘妮娜:《中国农村互助型社会养老的类型与运行机制探析》,《人口研究》2019年第2期。⑤方浩:《农村互助式养老模式的选择与策略研究》,《兰州学刊》2019年第11期;文丰安:《农村互助养老:历史演变、实践困境和发展路径》,《西北农林科技大学学报》(社会科学版)2021年第1期。⑥Parks, R.B., et al. Consumers as Co-producers of Public Services: Some Economics and Institutional Considerations. *Policy Studies Journal*, 1981, Vol.9, No.7, pp.1001-1011.⑦朱春奎、易雯:《公共服务合作生产研究进展与展望》,《公共行政评论》2017年第5期。⑧⑬J. L. Brudney, R. E. England. Toward a Definition of the Coproduction Concept. *Public Administration Review*, 1983, Vol.43, No.1, pp.59-65.⑨[英]Stephen P. Osborne:《新公共治理?——公共治理理论和实践方面的新观点》,包国宪等译,科学出版社,2016年,第214—215页。⑩⑮John Alford. *Engaging Public Sector Clients: From Service Delivery to Co-Production*. New York: Palgrave Macmillan, 2009, p.29, pp.192-193.⑪Carola van Eijk, Trui Steen. Why People Co-produce: Analyzing Citizens' Perceptions on Co-planning Engagement in Health Care Service. *Public Management Review*, 2014, Vol.16, No.3, pp.358-382.⑫Victor Pestoff. Citizens and Co-production of Welfare Service: Children in Eight European Countries. *Public Management Review*, 2006, Vol.8, No.4, pp.503-519.⑬[美]曼瑟尔·奥尔森:《集体行动的逻辑》,陈郁等译,格致出版社,上海三联出版社,上海人民出版社,1995年,第70—74页。⑭刘捷玉:《中国农村家庭养老现状:人口流动下的家庭照顾循环》,《开放时代》2019年第1期。⑮[美]罗伯特·K. 殷:《案例研究:设计与方法》(原书第5版),周海涛、史少杰译,重庆大学出版社,2017年,第63页。

责任编辑:海玉

## How to Promote Coproduction of Rural Mutual Services Among Older People

### — The Necessity of Internal Demand and External Incentive

Ding Yu      Zhu Huoyun      Zhou Zhenni

**Abstract:** The rural mutual service model among older people in China is rooted in the inheritance of the traditional rural culture and the innovation of the grassroots governance, and it is well-matched with the co-production model in terms of typical features. Nevertheless, with its prevalence at a national level, the rural mutual service model among older people is confronted with a series of problems in practice. One of the most prominent issues is the absence of a scientific mechanism to trigger the co-producing actions. The roots of the predicament of the co-production of the rural mutual service model among older people in China are as follows. First, the endogenous and expressive demands of older people in rural areas are inconsistent and both the selfish and selfless participation motivations are not apparent. Second, the supply-oriented model is not so responsive which is likely to generate poor efficiency and dependence of older people. Third, although the village elites with a higher sense of political efficacy are able to transform the top-down government mobilization into the bottom-up examples, their demonstration effect is not fully shown in practice. Therefore, more attention should be paid to those as follows. First, more autonomy should be given to the local government by way of "top and down co-governance" to provide more responsive mutual services among older people. Then, the village elites should be encouraged to play their demonstration effect accompanied by a leading government. Last, the rural happiness house should be developed as an organized platform to receive and distribute welfare resources.

**Key words:** rural mutual service among older people; co-production; cooperative motivation; incentive mechanism