华南农业大学学报(社会科学版)
2023年第6期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY
(第22卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION)

垂直激励、村庄治理与农村养老服务供给

王 成[1,2],王佃利[1]

(1.山东大学 政治学与公共管理学院,山东 青岛 266200;2.太原科技大学 人文社科学院,山西 太原 030024)

摘 要: 面对严峻的农村养老服务供给难题,政府通过财政转移手段向农村输入资源具有重要价值。然而这一价值不应局限于兜底保障功能,更要从激励视角促发村庄养老服务供给自主治理的活力。运用扎根理论,在对山西省日间照料中心的研究中发现,政府以垂直激励来激发村庄治理进而推进村庄养老服务的生产,其中激励感知为差异化的传导中介。整体而言,从激励理论视角揭示了这一情境中的"前台-后台"作用机制。垂直激励为村庄治理开启了引擎,并键入了制度生成,但也存在难以触达村域治理主体心理层面与激励感知窄化两重约束。因此,应当注重通过垂直激励引导村庄内生激励生成而非仅仅作用于激励感知层面,注重对村庄能人认知观念和村级党组织进行非物质激励的构建,以及开发整体性的差异化激励策略。

关键词: 农村养老;日间照料;互助养老;政府激励;村庄治理

中图分类号: D669.6;F323.89 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-0202(2023)06-0126-13

一、农村养老服务供给:垂直激励与村庄治理

(一)村庄治理中的农村养老服务供给

从2010年开始,中央一号文件持续关注农村养老服务体系建设,但是依然存在农村留守老人关爱服务薄弱等现实问题[1]。伴随着大量劳动人口从农村转移到城市,农村空心化问题突出,家庭养老功能日渐式微,农村社会化养老需求及其模式创新应运而生。以互助养老这一创新模式为例,其是突破农村养老服务困境的重要选择[2]。互助养老作为一种原地养老方式,可以保持农村老年人与村庄社会的联系,提升其养老质量[3]。村庄基础对互助养老的实现具有至关重要的影响[4]。村域社会资本对农村老年人互助意愿也具有重要影响[5]。农村养老不同于城市养老,应当借助熟人社会村社共同体优势来构建农村养老制度[6]。由此可知,农村养老服务供给是村庄治理在公共服务领域的产物。如何有效推动村庄治理运转,是实现村域养老服务稳定有效供给的重要变量。当前研究虽然关注了村庄治理在农村养老服务供给中的重要作用,但是过于强调村庄自主治理的角色和功能,其中所析出的一些典型经验做法因村庄禀赋差异而难以具有可靠的推广性。

(二)政府资源输入在农村养老服务供给中的激励作用

为了推动农村养老服务的供给,政府与不同社会主体均需发挥力量,构建"大福利+小公益"

收稿日期: 2023-08-11 **DOI:** 10.7671/j.issn.1672-0202.2023.06.011

基金项目: 国家社会科学基金一般项目(22GLA00343);国家社会科学基金重大项目(23ZDA095);2022年山西省民政厅专项课题"山西省农村日间照料中心运营现状与对策研究"

作者简介: 王 成(1991—),男,山西太原人,山东大学政治学与公共管理学院博士研究生,太原科技大学人文社科学院讲师,主要研究方向为养老服务。E-mail:astandingtree@163.com

的社会化养老服务模式[7]。政府主导可以撬动更多资源,但也面临着财政负担加大与现实供给不足的两难困境[8-9]。胡宏伟认为应当将养老服务体系构建聚焦在县域空间,政府对重点困难人群发挥兜底保障功能[10]。贺雪峰指出政府应当通过资源下乡组织动员老年人,以开展不同层次的互助养老[11];殷晶晶强调政府资源投入要与农村社区的需求对接,其重点是激活社区的自组织功能[12]。这些学者关注到了政府资源输入在农村养老服务供给中的重要作用,也强调了政府资源输入的关键之处在于对村庄治理的撬动。在政府介入的前提下,村庄治理主体包括了政府、村级组织与老年人三元主体,而村级组织作为"接点"角色尤为重要[13]。但政府如何引导村级组织开展养老服务供给的治理范式尚未被足够关注。

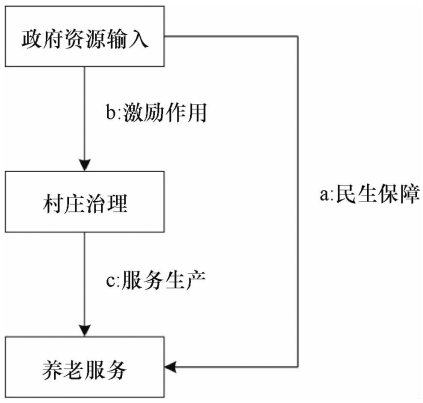


图 1　政府资源输入的作用

在农村社会化养老服务体系构建中,政府需要通过财政转移手段向农村输入资源(如图 1),一则发挥民生保障功能(路径 a),二则激活基层组织能力(路径 b + c)。对于后一点,政府要积极引导村庄调动自身能力、资源与知识实现自我供给[14]。自外而内的资源与自下而上的村民自治相互结合,才能促发有限资源产生最大效用[15]。同时,财政转移支付在国家治理现代化中发挥着重要的激励作用[16]。因此,政府为了提升向农村输入公共服务资源的效率,并作为对自身财政负担过重的替代性回应,其输入过程同时也是差异化的激励过程,但学界对此缺乏关注。此外,政府的政策激励如何契合农村社会特征并调动起基层社会在养老服务供给中的自治活力,这一内在机理尚未在实证层面给予充分回应。

(三)现实问题:政府的垂直激励面临低效困境

早在 2014 年,山西省政府就出台了《关于加快发展养老服务业的意见》,要求大力发展农村日间照料幸福工程,并投入了大量的财政资源。截至 2022 年,山西省农村日间照料中心建立了近 7000 个。然而,实际上农村日间照料中心的养老服务供给却存在水平偏低、种类单一的问题。2022 年 9 月—11 月,受山西省民政厅委托,《山西省农村日间照料中心运营现状与对策研究》课题组完成了对全省农村日间照料中心建设发展的普查工作。根据山西省民政厅 2017 年《关于进一步规范农村社区老年人日间照料中心建设的通知》,农村日间照料中心分为提供用餐的照料中心和不提供用餐的活动中心,前者享受的资金支持更多,二者广义上在政策中均称之为"照料中心"。但通过普查发现,总体上的供餐比例略高于 60%,不少地区低于 50%,个别地区达不到 20%(如图 2);与此形成对比的是调研中发现老年人较为强烈的用餐需求。许多地方的照料中心成为只供老年人日常闲暇的活动中心,这难免窄化了所谓的"养老服务内容",难以充分契合农村老人的养老需求。

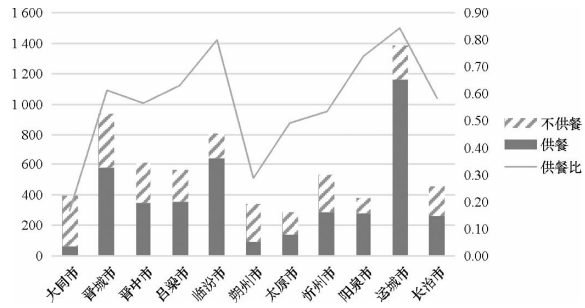


图 2　山西省各地市农村日间照料中心供餐情况

由此,本文提出如下问题:(1)在政府的垂直激励下,村庄养老服务供给的现实分异是如何产生的?(2)一些学者关注到政府介入推动可能带来的养老服务供给负面问题[17],并肯定了内生型的村庄治理效能,那么,在广大的农村范围内垂直激励的价值和限度是什么呢?(3)垂直激励应当如何与村庄治理进行契合才能更好地推动农村养老服务供给?

二、研究设计与案例选择

(一)研究方法与案例选择

本文运用扎根理论,通过对多案例资料的归纳考察,从中提炼出垂直激励和村庄治理影响村庄养老服务供给的理论构想。所谓垂直激励,是指这一激励机制与由村规民约、习俗文化、内部舆论所形成的内生性激励机制不同,通过政策施加影响,表现为由外而内、自上而下的激励,具有政府合意与外生性属性。归纳式案例研究有利于探索构建新理论,回答"是什么"的问题[18],而多案例归纳研究能够使得这一理论构想更具普适性和稳健性[19]。在概念识别构建的基础上,通过逐级范畴化,并寻找各范畴之间的关联关系与故事线条,从而搭建起理论解释框架。

从案例数量上讲,Yin 认为 4—10 个案例适合进行理论探索的多案例研究[20]。依据典型性和多样性原则,本研究选取了 10 个村庄的案例。从最终的服务类型看,10 个案例分成两大类,一类是提供用餐服务的照料中心,一类是不提供用餐服务的活动中心。此外,村庄地理区位、老年人口数、老龄化率、集体经济情况均存在差异。现场访谈调研对象是日间照料中心负责人,负责人由村委成员或村民担任。为了形成资料之间的相互印证,本研究还对各村老年人以及所在县、乡(镇)民政部门工作人员进行了访谈。在对 10 个案例进行深入分析后,用提炼的理论框架解释调研所获得的其他案例,发现没有新的概念和关系产生,保证了理论的饱和度。

此外,基于 10 个村庄所在的市县,本文搜集了相关市县民政部门、财政部门以及山西省民政厅发布的日间照料中心政策文本,基于政策文本的扎根研究形成了垂直激励部分的激励设置副范畴。

表 1 案例概况

村庄	A 村	B 村	C 村	D 村	E 村	F 村	G 村	H 村	I 村	J 村
所在位置	运城市 平陆县	吕梁市 岚县	运城市 芮城县	太原市 小店区	运城市 芮城县	晋中市 平遥县	太原市 迎泽区	太原市 小店区	晋城市 高平市	晋中市 平遥县
老年人数/总人数	304/1203	231/960	820/3120	505/2098	430/1170	650/2605	50/200	1590/7100	269/1504	500/1918
集体经济	较强	较弱	较弱	较强	较弱	较弱	较弱	较强	较弱	较弱
服务类型	照料中心	照料中心	照料中心	照料中心	照料中心	活动中心	活动中心	活动中心	活动中心	活动中心

(二)数据编码与分析

运用 Nvivo 11 pro 对所收集到的一手资料和二手资料进行开放式编码,通过对比、分类和整合共形成 35 个初始概念,在此基础上进行范畴化工作,共形成 14 个初始范畴,最终高度凝练,形成 2 个主范畴和 5 个副范畴。通过分析主范畴之间的关系,提炼核心范畴并形成故事线。本文的核心范畴是"垂直激励对村庄治理作用下的农村养老服务供给机制",由此形成故事线条(如图 3):垂直激励通过对村庄治理的撬动牵引,诱导村庄治理在农村养老服务供给中释放治理效能,从而推动村庄养老服务的生产。

表 2 主轴编码的分析结果

主范畴	副范畴
垂直激励	激励设置,激励感知
村庄治理	治理动力,治理条件,治理方式

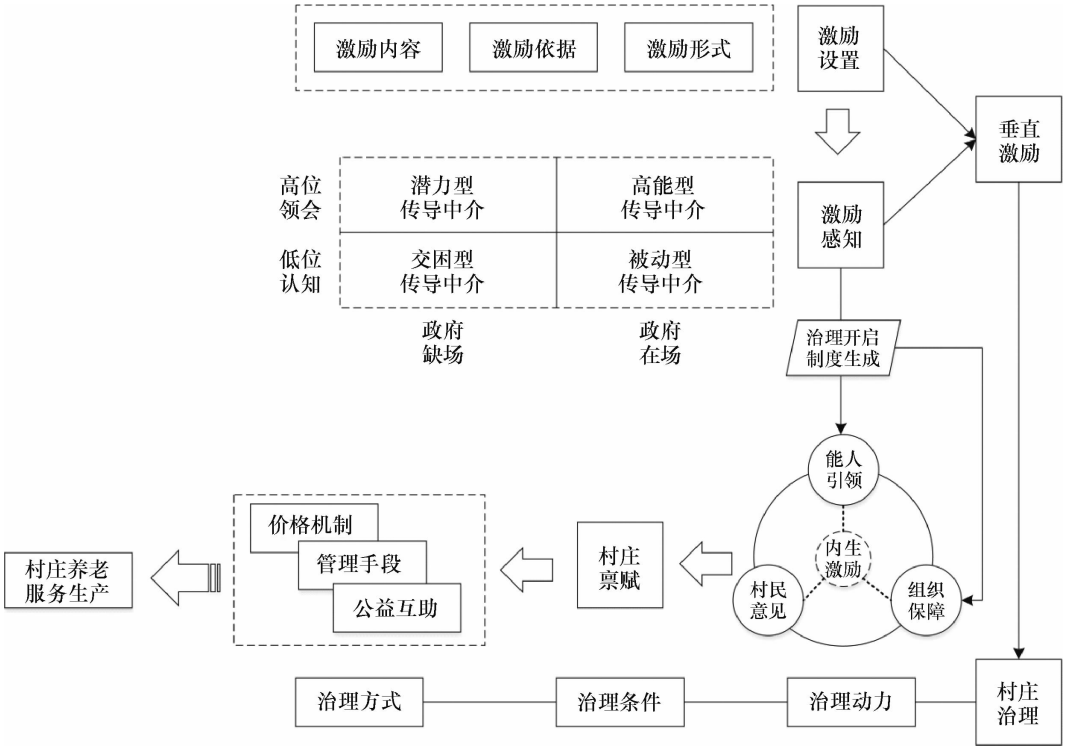


图 3　垂直激励对村庄治理作用下的农村养老服务供给机制

三、垂直激励与农村养老服务供给

政府的资源输入同时也是激励构建的过程,激励构建呈现出外生性特征,包括了政策制定客观层面的激励设置与政策执行主体主观层面的激励感知两部分。激励设置包括激励内容、激励依据、激励形式三个初始范畴,而激励感知包括高位领会、低位认知、政府在场、政府缺场四个初始范畴。

(一)激励设置

税费改革前农村公共物品和服务的资源供给主要来自村民集资,而税费改革后,国家通过项目形式向农村输入财政资源,以促成农村公共物品和服务的生产[21]。因此,当下农村公共物品和服务的供给主体主要包括政府与村庄,在部分地区由于引入市场力量,则形成了政府、村庄与市场的三元互动。在政府与村庄二元互动框架内,是要实现行政主导与民主自治的耦合,供给逻辑兼具行政性与自治性。通过此种前台与后台的双层协同,以统筹包干机制释放制度效能[22]。换言之,资源下乡的重点在于如何激发农民对公共物品和服务生产的主动性,完善村庄公共性生产机制。可见,在财政资源输入与农民民主自治之间,存在一个激励设置的问题,其是推动“外部提供”向“内部自主”的重要环节。

由于养老服务的微利特性,社会资本投入农村养老服务领域的动力微弱,养老服务融资渠道十分狭窄。在此背景下,地方政府对农村养老服务设施的建设提供了均衡性的物质支持,山西省每一个日间照料中心都可获得均等的一次性补助建设资金,并由省市财政按照一定比例分担。而在运营阶段,相较于建设阶段“一视同仁”的物质支持,日间照料中心的物质奖励则取决于运营绩效。没有达到绩效标准时物质奖励不予发放,这是一种“非追究型”的惩罚方式,因为运营主体的既得利益并没有被剥夺,而是失去了预期的奖励获益。此外,政府为保障日间照料中心相关资源的安全会制定严格的规范,以追究型惩罚的方式对具体工作进行底线约束。

在激发、引导、规范日间照料中心运营的过程中，需要设置一定的目标与标准，这构成了激励实施的外在依据。目标能把人的需要转化为动机，引导组织将组织绩效与既定目标相比照，以持续向既定目标趋近[23]。日间照料中心在经过评估考核后方能获得对应的物质激励。标准设定指的是日间照料中心得以开办运营的基本条件。但是标准设定存在一定的问题，通过刚性的数字门槛进行标准设定容易诱发数字边缘歧视。比如晋中市规定日间照料中心参加活动人数不少于20人，“20”的制定依据是什么？如果15人左右是否中心就不应该开办？这种“无微不至”的标准设定忽略了乡土社会内在制度运转、资源配置的灵活性与因地制宜，反而增加了日间照料中心的建设成本和运营成本[1]。

在类型激励方面，山西省农村日间照料中心政策中以是否提供用餐为依据划分为提供用餐的照料中心和不提供用餐的活动中心两类。就餐供给是农村养老服务的重要内容，而解决农村老年人吃饭问题往往是农村互助养老的初衷[24]。正是基于前期日间照料中心供给比例偏低以及对就餐服务供给的鼓励，在2017年山西省民政厅《关于进一步规范农村社区老年人日间照料中心建设的通知》中，将不提供用餐的活动中心的补贴标准从2万元降至1万元，而提供用餐的照料中心的补贴标准则从2万元上升到3万元。为了提升资金的激励效率和激发不同日间照料中心之间的争优竞先，基层政府实行三个等次的梯度激励，年度运营状况分为优秀、良好与合格。这符合弗鲁姆的期望理论中所要求的激励奖酬需与工作绩效相关联[25]。

表3 激励设置开放式编码的分析结果举例

初始范畴（范畴化）	初始概念	原始资料（部分举例）
激励内容	物质支持	每个日间照料中心一次性补助建设资金10万元：省级财政6万元（其中福利彩票公益金1万元），市级财政4万元（其中福利彩票公益金1万元）。
	物质奖励	日间照料活动正常开展且提供用餐的……年终检查结果为合格的，原则上发放年运营补助金3万元。
	非追究型惩罚	县民政局将会同乡镇根据实际情况扣除该日间照料中心当年部分运营补助经费。
	追究型惩罚	任何单位和个人不得挤占挪用和截留（照料中心建设补助资金），存在违反本办法规定的行为……追究相应责任。
激励依据	评估考核	老年人日间照料中心投入运行后，由各县（区、市）民政局按照制定的管理办法进行评估考核，跟踪问效。
	评估材料	应向县（区、市）民政局提交书面申请、年度服务情况报告、所在地乡镇服务评价报告、服务对象满意度测评报告等。
	标准设定	基本要求是每个老年人日间照料中心参加活动人数不少于20人，开展的娱乐活动项目不少于3项，每年运行时间不低于八个月。
激励形式	类型激励	根据补贴标准，原则上不提供用餐的，由每年补贴2万元调整为不低于1万元；提供用餐的，由每年补贴2万元调整为不低于3万元。
	梯度激励	太原市小店区农村日间照料中心运营活动质量考核分为优秀、良好、合格三个等次。

注：资料来源于晋民发〔2017〕25号，平遥县民政局关于印发《平遥县城乡社区（农村）老年人日间照料中心建设运营管理办法（试行）》的通知，晋中市财政局、晋中市民政局关于印发《农村老年人日间照料中心建设补助资金管理办法》的通知，晋中市民政局印发《关于加强全市农村老年人日间照料中心建设运营管理工作的指导意见》的通知，小店区2021年农村日间照料中心运用活动评价表。

（二）激励感知

外在层面的激励设置是静态存在状态，能否对行为者产生激励作用，还取决于行为者对外在激励所形成的内在感知。其中包括行动者对激励的认知、情绪、态度，比如激励可通过情绪唤起引发行为动机[26]。激励感知既与行动者人格特性相关，也受到组织文化、社群文化等的深刻影响。

山西省日间照料中心的政策宗旨在于发挥政府引导、支持功能，并突出“村级主办”的政策意

涵,现阶段的重点则在于满足其基本生活需求。政策宗旨作为政策文本的核心理念,通过各项政策工具外显为各项具体的激励措施。不同村委会对政策激励的感知在上述两个层面发生了显著分异。一些村委会准确聚焦政策核心理念,高位领会政策激励的宗旨,比如平陆县 A 村村支书秉持“运营好—吃饭人多—经费就高”的理解逻辑,与政策激励逻辑高度契合,与此同时,对老年人的需求也作出了回应,“对村民们也很好,给村民们也算争取了一些福利。”

与高位领会形成鲜明对比的是一些村委会缺乏对政策宗旨进行深度聚焦,而是对外显的政策文本语句与具体激励措施进行“变通”解读,滑向低位认知的面向。与平陆县 A 村村支书的理解逻辑恰好逆向,小店区 H 村村支书的理解逻辑是“不想浪费经费—开办照料中心”。这是一种资金俘获策略,其首要动机不是在于如何满足老年人的养老需要,而在于获得政策资金。尼斯卡宁提出公共机构官僚追求预算规模最大,以实现个人效用的最大化。虽然村支书并非公共机构官僚,但其同样存在对资源控制扩大化的权力扩展与心理倾向。一些村庄日间照料中心经营不善,负责人的回答往往会指向“政府投入不足”“光是上面说一说话”。这表明一些村庄对国家的资源输入产生了较强的依赖心理,而忽略了自身主体性的发挥空间。

表 4　激励感知开放式编码的分析结果举例

初始范畴(范畴化)	初始概念	原始资料(部分举例)
高位领会	领会政策宗旨	(照料中心)正常开政府就会有补贴,对村民们也很好,给村民们也算争取了一些福利。平陆县 A 村
	认识自我责任	要想日间照料中心的服务更好更全面我们需要拓宽资金来源渠道。岚县 B 村 到时候建个养老院,老人们有需要了也能直接住进去。高平市 I 村
	践行自我责任	很少有人过来检查,我们负责每天做好饭,干好自己的活就行。芮城县 C 村 扩建了以后我们就再搞别的事业,这个在资金方面越来越多。小店区 D 村
低位认知	资金俘获	不想把这个资金白白丢掉,正好我们这里有一个接待中心,就把老年活动中心放在接待中心了。小店区 H 村
	资金依赖	最主要是资金到位了。小店区 H 村
	被动作为	不办餐厅,因为上边儿没有说必须办。平遥县 F 村 光是你(上面)说一说话,我们怎么做? 小店区 H 村
政府在场	资金到位感知	经费全部来自民政局,每年提供三万元的资金支持。岚县 B 村
政府缺场	资金不到位感知	我们那会儿说的也是补助两万多块钱,结果多少年也没有补助下来。平遥县 J 村

注:资料来源于各案例村日间照料中心负责人。

激励结构沿“科层 – 村域”路径而产生,在村域端激励感知中政府是否在场发挥着重要作用。激励内容主要围绕物质支持与物质奖励展开,因此,激励感知则主要指向政府资金的输入是否及时及其稳定性。在基层社会人们对治理第一要素的领会往往与“资金”相关,这种朴素认知构成了乡村治理主体对政府在场的首要感知,也成为其理解政府在乡土社会领导、组织功能的关键。政府在进行压力驱动的同时也为基层治理实现赋能赋权,赋予了治理主体的内在“心安”。当政府资金供给链不稳定或不可持续时,基层治理将面临回缩的风险。“现在最大的问题是开了灶之后,日间照料中心运行不起来。所以,还是经费的问题。”(高平市 I 村村支书)

四、村庄治理与农村养老服务供给

作为对垂直激励的回应,养老服务供给领域的村庄治理开始孕化成型,村庄治理运转实现了村域养老服务生产,农村老年人的需求得到了一定满足。村庄治理包括治理动力、治理条件和治理方式三个副范畴。治理动力包括组织保障、能人引领、村民意见三个初始范畴,治理条件包括村庄禀赋一个初始范畴,治理方式包括价格机制、管理手段和公益互助三个初始范畴。

(一)治理动力:能人个体基于组织平台的单向推动

治理主体承载具体的治理责任,并在耦合互动中生成治理网络,治理主体与治理网络的功能释放构成了村域养老服务供给的治理动力。在村庄权力结构中,村委属于核心层,发挥信号识别、政策领会、组织动员、绩效反馈的重要作用。村委通过议事决策、管理监督等方式为日间照料中心发展提供组织保障,是能人引领的组织动员载体,也是满足老年村民需求、对村民意见进行回应的组织机制。而村民意见呈现"事后表达"特征,当前此种表达进入治理框架依赖于能人识别及其回应,因此在村域治理网络中村民意见较为被动、能量较微。

村庄能人对乡村治理具有重要作用[27],其具备政治、经济、社会等多方面知识,能够促动外部拓展与内部整合,是引领、参与村庄治理并对治理成效产生深刻影响的治理主体。能人治村能力不仅包括经济发展能力,也包括公共治理能力[28]。在村庄公共性生产日益式微,公共产品和服务供给明显不足的背景下[29],能人公共服务供给治理能力显得尤为重要。村庄能人具有多种类型,但相较于外生性的政治能人,内生性的政治能人更容易凭借乡土社会熟人网络开发在地资源,促成村庄治理的运转,村支书和村长便是其中的代表。比如小店区D村村长凭借其社会资源优势将本村闲置院落统一规划打造,着力引进各类非遗文化传承人入驻,在当地开发文化节日,壮大发展乡村旅游业。村集体经济的壮大为农村日间照料中心提供了部分资金,多年来D村的日间照料中心的供餐服务运营良好。

在养老服务供给中,不同村庄的村民意见表达存在差异。在日间照料中心提供用餐服务后,一些村庄中的村民积极支持,希望服务能够持续;而村委也寄希望于借日间照料中心运营的东风获得村民对村委班子的持续支持。一些村庄中的村民对日间照料中心的评价则较为消极,难以满足其基本生活需要。此外,一些村庄中的村民意见表达十分含蓄,对于服务供给与福利优化保持"顺其自然"的态度。总体而言,村民意见表达并非先发于农村日间照料中心制度,而是在日间照料中心建成后,在村民与村委的互动中生发,具有"事后表达"的特点。这种表达也折射了在日间照料中心服务供给中的双方互动状态,"积极支持"体现出村民与村委之间的"共促合作","消极评价"暗示了村民与村委之间的"供需错位","内隐表达"体现出养老服务供给中老年人主体性需求的被遮蔽与有待识别。

(二)治理条件:村庄禀赋的现实差异

村庄禀赋是村庄治理的客观条件,为治理主体的行为施展提供给了相对稳定的物理和社会条件,影响着养老服务供给效能。因为日间照料中心所坐落的村庄大抵处于远离市区地带,养老服务供给所面临的物理条件十分相似,因此,本文重点探究其中的社会条件。大村和小村之间的老年人口差异显著,有的能相差数倍甚至数十倍之多。不同数量的老年人口带来的服务需求差异明显,同时也意味着不同级别的治理量纲。相较于小村庄而言,大型村庄一方面要满足规模庞大的养老服务需求,另一方面也要平衡内部服务分配递送。在小村庄内,照料中心的选址则较为容易,至于供给什么、怎么供给以及日常服务的矛盾化解,均可在小范围内通过协商解决。

日间照料中心的物质支持,一方面来自政府的资源输入,一方面也在于村庄内部是否具有自主资源。比如小店区D村多年来集体经济发展态势良好,村委依托于丰厚的"家底",更有底气和实力进行集体收入的再分配,对老年服务村庄福利倾斜度加大,养老服务可以实现持续升级。而相较于家底殷实的村庄,底子薄的村庄面临着养老服务供给的天然约束,政府输入几乎是其服务供给的唯一保障,其基本决定了日间照料中心的存续,在生存基础上的服务发展演进则变得较为困难。

(三)治理方式:自适应性的策略开发

在资源有限约束之下,为了给本村老年人提供更好的服务,一些村庄根据本村特点开发了特定的治理方式。对于不提供餐饮的活动中心,村委基本采取直接管理的方式,日常维持简易管理,有1—2名工作人员完成保洁、"看门"等简单工作。可以说,活动中心并不具有服务生产递送的功

能,其价值在于为老年人的公共娱乐生活提供了一个交流空间。因此,本文所指的治理方式是提供餐饮的照料中心,其面临的复杂性情境催生出了自适应性的治理方式,而这些治理方式成就了照料中心的持续运营。这些治理方式主要包括价格机制、管理手段与公益互助。并非所有提供用餐服务的照料中心均采用了这些治理方式,比如有的村庄就缺少价格机制,这与村庄特定的治理动力与治理条件相关。

表 5　村庄治理开放式编码的分析结果举例

初始范畴(范畴化)	初始概念	原始资料(部分举例)
组织保障	村委议事决策	我们雇用了一个做饭厨师,两个管理人员。都是按照政策要求村“两委”开会讨论聘用的。岚县 B 村日间照料中心负责人
	村委管理监督	村委负责监督、管理。厨师做饭。芮城县 E 村日间照料中心负责人
能人引领	村支书特质	负责人是支部书记,管理能力也比较强,责任心重,村里声望也好,大家都支持。岚县 B 村日间照料中心负责人
	村主任特质	你像村长的思维特别超前啊,他自己一直持续支持村里事业的发展,在村里干到今年已经 17 年了。小店区 D 村日间照料中心负责人
村民意见	积极支持	村里日间照料中心经营好了,村民们对村委也有了信任。芮城县 E 村日间照料中心负责人
	消极评价	活动不重要,特别想要建的,比如说有个公共浴室,能洗澡、能理发。迎泽区 G 村村民 只有上头来人检查才看通知,一通知,就又打扫又做家务,不通知他就不开,不开了有好几个月了。小店区 H 村村民
	内隐表达	也没啥好坏。希望也能搞个用餐的服务,能让我们每天去吃饭。晋城 I 村村民 就是大队没有收入。对我们也挺好的。平遥县 F 村村民
村庄禀赋	老年人口	村里有 7000 多人,耕地面积有 7638 亩,特别大。老年人多,咱要是弄这个(日间照料中心)也能弄,最主要是资金到位了。小店区 H 村日间照料中心负责人 咱们村现在也就剩下 20 多个(老年人),其他能下去(去市区)的就都走了。迎泽区 G 村日间照料中心负责人
	集体经济	但是村里也拿不出钱,也没有企业投资啥的,这也是咱们这片区域的现状。高平市 I 村日间照料中心负责人 每个月收的餐费用于日间照料中心的日常开支,剩下不够的村里来补贴。芮城县 C 村日间照料中心负责人
价格机制	价格设定	一日三餐才收一块五,咱们这最大能容纳 180 个人同时吃饭。小店区 D 村日间照料中心负责人
	价格调整	之前每人每天 6 块,今年 5 月份涨价到每人每天 8 块。芮城县 E 村日间照料中心负责人
	价格管控	我们觉得每人每天 5 块根本不划算,成本出不来,村长不让涨价,说这是老年人的福利,涨价高了就没人来了。芮城县 C 村日间照料中心负责人
管理手段	委托经营	村委负责监督。厨师做饭、经营、管理。芮城县 C 村日间照料中心负责人
	村委直管	村委书记就是负责人。迎泽区 G 村日间照料中心负责人
	年龄门槛	不同村庄的餐饮供给对象年龄限定不同,比如 60 周岁、70 周岁、75 周岁。对各村调研信息汇总所得
公益互助	企业资助	这个村民的企业也资助一部分。小店区 D 村日间照料中心负责人
	村民资助	现在村里氛围挺好,大家地里种的菜都会贡献出来一部分送到日间照料中心来。芮城县 E 村日间照料中心负责人

价格机制的运用一方面能够对资金缺口进行弥补,但另一方面也具有塑造秩序的作用。正如D村主任所言,如果没有一定的价格设置,那些没有必然需求而在餐厅用餐的老年人也可能是因为"贪便宜"心理去用餐,造成资金供给压力,反而形成对有真正需求老年人的挤出效应。在价格机制中还包括价格调整与价格管控。价格调整的目的在于对冲物价增长所带来的资金压力;在有的日间照料中心,价格增长的诉求则是老年人提出的。在供需领域,由需求方提出价格增长建议实属罕见,这说明在这些村庄内老年人对用餐价格增长的需求弹性很低,其深层动因在于具有重要价值的用餐服务供给在村庄范围内的稀缺性。与此同时,一些村委会对用餐服务价格进行管控,保证了日间照料中心用餐服务的公益属性,也保障了这一服务供给的长续发展。

在日间照料中心建设、运营的两个阶段,不同村庄的管理手段有所差异。在芮城县C村,村委对"前台-后台"机制进行了再生产,将照料中心委托给村民负责经营管理,赋予其经营权、管理权,而自身则保留了决策权和监督权;但在芮城县E村和迎泽区G村,村委则维持了决策、管理、经营、监督等全链条权力。从效率上讲,"上面千条线,下面一根针",村委作为基层神经末梢,在代理基层政府完成村域庞杂治理事项的过程中时常"应接不暇",根据村情进行二阶委托是一项可行的策略选择。在管理手段中,年龄门槛是指村委会对能够享受无偿或低偿用餐服务的老人年龄进行了限定,实际上是与价格机制相结合对供需秩序进行规范的措施。

在正式制度之外,村内公益互助成为养老服务供给的重要补充。这种公益互助不同于陌生人之间的友善悯恤,而是基于血脉亲情的血缘与共同追忆的地缘之上的乡土良俗。村内经济精英回输资源,赢得良好口碑、公共声誉与村庄社会认可[30];村民推己及人,力所能及提供物质支持,在服务长辈的同时也重建自身精神家园。村内公益互助不仅推动养老服务与孝亲文化的建构发展,也实现了现代与传统交融中的村庄公共性塑造。

五、垂直激励对村庄治理的作用价值及其限度

在山西省农村日间照料中心服务供给中,政府并非直接参与建设运营,而是通过垂直激励的方式,发动村委会进行养老服务的生产、递送。而村委会对养老服务的供给实际上是村庄治理围绕养老服务运转的产物。政府的垂直激励对村庄治理的作用价值是如何体现的?在具体实际中此种作用又具有什么样的限度呢?

(一)垂直激励对村庄养老服务供给治理的作用价值

垂直激励为村庄治理提供了开启引擎。工业化和城镇化的快速推进,导致年轻人口向城市集聚的同时,大量农村老年人留守于农村,家庭养老的功能式微使其面临严峻的养老服务难题。与城市相比,农村老年人的服务需求更为简单,稳定的基本餐食供给、简易的聚会场所营造,对绝大多数农村自理老年人而言便感到幸福心安。但即便如此,农村老年人的需求在现实层面依然没有被充分满足①。近些年,不少内生性的养老服务治理范式在一些村庄产生,比如河北"肥乡互助养老模式",以及部分集体经济较为发达的村庄兴办了本村的养老院。但这些模式的生成、扩散与扎根、发展,相较于广袤的农村大地而言并非多数,其他更多的是无力组织、创新匮乏与僵滞以待。基于农村养老服务自主治理无力的风险,地方政府介入其中成为必须。正是在此背景下,山西省近些年已经建立了近7000个农村日间照料中心,为村庄养老服务供给提供了前期物质基础,并启动了治理范式,摹画了农村养老服务的美好愿景。

垂直激励为村庄治理键入了制度生成。作为村域社会化养老服务,日间照料中心的服务供给具有集体行动的属性特征。奥斯特罗姆认为,集体行动的实现需要满足新制度供给、可信承诺和有效监督三个基本条件[31]。而农村日间照料中心的建成与运营,为村庄养老服务供给提供了一种

① 调研中许多老年人表达了对餐饮服务的需求,但是相关村庄却没有提供。

全新的制度建构。村委会、村民、老年人、政府等诸多行动者进入这一制度建构之中,并具有了制度结构中的特定角色。但一种新的制度建构无法凭空产生。林毅夫将制度变迁分为诱致性制度变迁与强制性制度变迁[32],前者是基于个人或组织对获利机会的互动而自发产生的变迁(类似于柯武刚所谈内在制度),后者则是政府强力推动的结果(类似于柯武刚所谈外在制度)。从广域范围看,农村养老服务供给制度从无到有的变迁难以通过基于村庄利益而内生互动产生,因为多数情形下"无利可图"。而政府强力推动制度生成的过程本身也是政府运用权力以进行资源整合与主体赋能的过程。但这一权力运用并非基于强迫机制,而是一种与激励机制相适配的报偿型权力[33]。其核心在于"通过提供利益或利益许诺来换得服从",目的在于制度构建完成后的持续推进。不过在村庄治理语境下审视这一"服从",更多的应是如何培育村治主体在养老服务供给中的主体性,而非完全意义上成为国家供给农村养老服务的代理人。

(二)垂直激励对村庄养老服务供给治理的作用限度

政府政策激励围绕差异化的物质激励牵引,以村委组织层面或能人领导层面的激励感知为传导中介,从而渗透到村庄治理中,以推动养老服务供给村域治理的运转。但也由此面临两个约束。

约束一:垂直激励基本以物质激励为建构线索,且作为一种事后激励,难以切实触达具有政策执行与治理双重角色的村域主体的心理层面。物质激励的建构逻辑以理性经济人为前提假设,以差异化的阶梯设置诱导更好的执行绩效。这种差异化的设置在山西省农村养老服务供给中有两个表现,一是类型的差异化(是否提供用餐),二是治理成效梯度的差异化(优秀、良好、合格等)。这种物质激励有效的基本前提是村治主体具有充足的公共服务动机,即个人经济理性与公共服务动机理性的二者统一。但事实上许多情形下并非如此,对于治理个体而言,提供用餐服务并追求更优的服务绩效意味着先期付出诸多成本以及承担更大风险。从这一层面讲,政策的物质激励存在激励偏差,难以充分激发治理主体的公共服务动机。因此,可以说当前垂直激励并未有效构建村域养老服务供给治理的精神驱动,缺乏更为主动的精神面向。

约束二:垂直激励以村委或能人的感知为重要中介,对村庄治理产生影响,呈现出激励感知域窄化的问题。激励对话以政策文本为载体,在乡镇政府与村委、能人之间单面展开。在许多村庄,村民、老年人及其家庭等对政策内容与政策意旨的知晓度不高,难以形成源自村民意见与村民参与的内生性激励,此时容易诱发服务供需错位或形式化供给问题。此外,村庄与村庄之间、县域与县域之间的横向比较尚未形成一种政策叙事,而是村域养老服务供给自我参照,缺乏横向激励。换言之,垂直激励并未有效催生出二阶的内生性激励,比如村庄内部激励以及村际横向激励,村域养老服务供给的激励网络没有生成。

六、结论与讨论

本文基于案例组考察,以政策文本、半结构化访谈为资料,逐层归纳出核心范畴,并形成了各范畴之间的"故事关联",据此构建出政府垂直激励与村庄治理对村域养老服务供给影响因素的理论模型。总体而言,研究从激励理论视角考察公共服务政策对农村养老服务供给的影响,有助于加深对中国情境下国家力量与农村自治主体的互动认识,也丰富了基层公共服务供给效能提升的治理理论探讨。

第一,村庄养老服务供给受到政府垂直激励与村庄治理的双重影响,但政府并不直接进行养老服务供给,而是经由垂直激励对村庄治理的诱导来推进村庄养老服务的生产。此种范式具有明显的"前台-后台"机制特征,本研究进一步在激励理论视角下揭示了前台对后台的作用机理。在垂直激励中,目前激励设置存在激励偏差的问题,横向差异化激励没有拉大供餐型与非供餐型的差距,前者资金配置偏低,后者资金配置偏高。此外,激励感知是激励设置发挥作用的传导中介,其作用于村级能人或组织,进而实现了村域养老服务供给的治理开启与制度生成。

第二,激励感知这一副范畴由“高位领会-低位认知”和“政府在场-政府缺场”两组初始范畴构成,由此产生了四种传导中介类型。“低位认知-政府缺场”意味着交困型传导中介,此时两个层面的激励感知均存在困难因子,无法促成高效的村庄治理开启与制度生成,养老服务生产处于低水平状态(如J村)。“低位认知-政府在场”意味着“被动型传导中介”,治理开启、制度生成与养老服务供给被村域能人对政策激励的低位认知所羁绊(如H村)。由此可知,一旦现实中村庄主要治理主体持低位认知时,政府垂直激励通常只能实现低水平的养老服务供给产生,养老服务供给进入锁定状态。“高位领会-政府缺场”意味着潜力型传导中介,此时由于缺乏政府的稳定持续支持,难以产生高效的治理开启与制度生成,治理的外部催化剂尚未充分给予,其养老服务供给处于低水平状态(如I村)。“高位领会-政府在场”意味着高能型传导中介,能够引导高效的治理开启、制度生成与养老服务供给的高水平状态,但在现实层面会由于村庄治理禀赋的差异而形成一定的供给差异(如A村、D村)。

第三,村庄治理由治理动力、治理条件和治理方式构成。治理动力经由治理条件限定约束,二者相互嵌合,最终具化为可操作的治理方式。其中,治理动力更多被能人所主导引领,村庄能人通过组织程序将本人思想观念转化为组织意志,推动村庄养老服务供给。但由于高位领会与低位认知的差异,这种推动力的强弱因此出现区别。与此同时,治理动力中能人、村民和组织三者互动而成的内生激励却较为缺乏(图3中以虚线表示)。村庄禀赋主要由村庄人口与集体经济构成,治理动力需要经由村庄禀赋的“过滤通道”才能对实际问题施加影响。换言之,村庄禀赋在某种程度上决定了治理动力效能释放的差异。村庄治理围绕养老服务供给成本、效益的双重权衡而开发自适性的治理方式,彼此相互关联、促进,有效推动了养老服务生产。越是复杂高级的养老服务供给,其匹配的治理方式越丰富,越是简单低级的供给,其治理方式越简易。比如活动中心比之于提供餐饮的照料中心,只需要清洁卫生和看管物品的人员即可运行。

为了更好发挥垂直激励的效用,促进养老服务供给领域村庄治理的生长成熟,本文提出如下政策建议:

第一,通过垂直激励引导村庄内生激励。当前激励感知主要通过村庄能人传导至治理网络,其存在较大局限。应当加强对村民意见的重视,优化相关政策在基层的宣传叙事,保障老年人及其家庭对系列政策的知晓度,引导村民表达养老服务需求及意见,依托村民代表会议、村庄社会组织等赋予村民表达的能量与空间,使得村民意见与村民参与在治理结构三元互动中更为“强壮”,由此促发利益整合式的内生激励,促成基于村庄特点的多元化互助养老模式自适应发展升级。应当做实激励设置中的使用者满意度评价报告,切实将老年群体意见纳入制度优化的重要依据。此外,当前经费输入更多着眼于供给方,可探索经费触达需求方的资源输入模式,比如将部分经费资源转化为对老年人发放餐食消费券,消费地点不局限于本村。这样,一方面有利于保障老年人信息知晓权、引导老年人表达需求,一方面有利于形成村域内部或村际间养老服务供给的微型活力市场,倒逼村庄治理主体对养老服务供给的改革优化。

第二,针对村庄能人和村党组织,注重非物质激励的引导。从前述分析已知,高位领会与低位认知的差异会对养老服务供给产生重要影响,而观念层面的激励不能仅仅局限于物质激励。当前激励范式主要围绕物质激励展开,激励内容缺乏厚度。可以基层党组织为载体,构建具有政治性的非物质激励,完善党建引领村庄公共服务供给的机制。民政部门党组织要与各地乡镇政府党组织协同合作,在组织培训中向村庄党员传递养老服务构建的重要价值,以模范党员的优秀事迹、明星村庄的典型做法以及村庄老年人现身说法为教育宣传载体,广泛开展精神教育激励。可依托党组织责任传导链条,将日间照料中心运营不善的责任整改上升到政治话语沟通框架内,而非单纯在事务性处理框架内提出要求。同时可将这一责任压力在横向空间扩散,构建村际党组织在“敬老为老”服务中的交流提升,比如把养老服务建设纳入村庄党建引领重点任务“擂台比武”[34]。

第三,开发整体性的差异化激励策略。首先,目前政策激励忽视不同村庄治理中的禀赋差异,对所有村庄施行一视同仁的激励,资金配置效率不高。应当充分考虑不同村庄的老年人口规模差异,根据一定的核算原则,实行按比例配置拨付。其次,应当对激励关注的内容差异进行精准聚焦,避免实质焦点偏移,比如要更加关注日间照料中心在提供基本养老服务中的真实差异(如是否供餐),而非对"书面制度是否完善"等较为抽象层面的事物进行重点考核。再次,目前资金输入模式是"运营—考核—拨付",这种模式将资金压力前置给了村治主体,容易导致村庄治理的回缩。建议可调整为"拨付—运营—考核—拨付调整"方式,将基础运营资金提前拨付,最终按照优秀、良好、合格三等对剩余拨付资金进行差异化配置。此外,需要培育建立新的激励实施主体以辅助当前民政部门在农村日间照料中心方面的工作,从中实现部分职能剥离转移、并发挥激励机制建构中的社会力量,比如中共中央、国务院一号文件《关于做好 2023 年全面推进乡村振兴重点工作的意见》指出加快乡镇区域养老服务中心建设,未来可依托这一中心进行激励考核、业务培训与政策宣传,从而推进整体性的激励策略结构优化与效能提升。

参考文献:

[1]王辉,张继容. 农村养老保障制度变迁与养老服务体系优化路径——以中央"一号文件"为主要分析蓝本[J]. 行政论坛,2022(3):139 - 146.
[2]王立剑,杨柳. 农村互助养老服务生产的主体特征及模式选择[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版),2022(5):142 - 152.
[3]任杰慧. 把"无缘"变"有缘":中国农村养老模式研究[J]. 西南民族大学学报(人文社科版),2018(7):7 - 15.
[4]刘妮娜. 农村互助型社会养老:中国特色与发展路径[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2019(1):121 - 131.
[5]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(6):52 - 66.
[6]贺雪峰. 农村养老实践模式及其应对——以 H 省 F 县调研为例[J]. 求索,2022(3):13 - 20.
[7]李娟. 大福利 + 小公益:农村社会化养老模式新探索[J]. 理论探索,2022(6):108 - 113.
[8]胡宏伟,蒋浩琛,沈国权,等. 地方农村养老服务模式创新的要素组合研究——基于环境包容福利分析框架[J]. 西北大学学报(哲学社会科学版),2022(3):139 - 150.
[9]李辉,白维军. 国家、家庭、个人:"三位一体"农村养老服务供给模式创新研究[J]. 社会福利(理论版),2022(4):3 - 8.
[10]胡宏伟,蒋浩琛,阴佳浩. 农村县域养老服务体系:优势、框架与政策重点阐析[J]. 学习与实践,2022(4):113 - 124.
[11]贺雪峰. 地方政府视角中的基层治理[J]. 江苏行政学院学报,2022(5):74 - 81.
[12]殷晶晶,班涛. 嵌入式福利治理视角下农村养老模式的比较与出路研究[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版),2023(1):76 - 84.
[13]王进文. 迈向合作生产的农村养老服务供给:模式转型与路径优化[J]. 理论月刊,2022(4):89 - 99.
[14]BRUDNEY J, ENGLAND R. Toward a definition of the co-production concept[J]. Public Administration Review, 1983(1):59 - 65.
[15]贺雪峰. 治村[M]. 北京:北京大学出版社,2017:139.
[16]吕炜,靳继东. 从财政视角看中国式现代化道路[J]. 中国社会科学,2022(11):165 - 184.
[17]陈义媛. 农村社区互助养老的组织基础研究[J]. 北京工业大学学报(社会科学版),2023(3):68 - 78.
[18]EISENHARDT K, GRAEBNER M. Theory building from cases:opportunities and challenges[J]. Academy of Management Journal,2007(1):25 - 32.
[19]毛基业. 运用结构化的数据分析方法做严谨的质性研究——中国企业管理案例与质性研究论坛(2019)综述[J]. 管理世界,2020(3):221 - 227.
[20]罗伯特·K·殷. 案例研究:设计与方法[M]. 周海涛,李永,李虔,译. 重庆:重庆大学出版社,2010:62.
[21]桂华. 国家资源下乡与基层全过程民主治理——兼论乡村"治理有效"的实现路径[J]. 政治学研究,2022(5):

27 - 38.
[22]陈伟. 统筹包干制:农村公共品供给的基层运作模式[J]. 湖湘论坛,2022(5):54 - 65.
[23]BRYAN J,LOCKE E. Goal setting as a means of increasing motivations[J]. Journal of Applied Psychology, 1967(3):274 - 277.
[24]纪晓岚,刘晓梅. 空间再造与秩序重构:农村互助养老的运行逻辑与生成机理——基于上海市奉贤区"四堂间"的经验观察[J]. 云南大学学报(社会科学版),2023(1):93 - 103.
[25]史文涛,邓淑莲. 激励理论的逻辑分析[J]. 求索,2007(8):71 - 73.
[26]申来津. 激励发生原理:一种心理学解释[J]. 学术交流,2003(4):26 - 29.
[27]姚华松,邵小文. 中国乡村治理的新视域:基于现代性与认同互动的角度[J]. 地理科学,2020(4):581 - 589.
[28]王飞,董保民,崔要奎. 能人治村、熟人社会与农村相对贫困治理——基于 PSM 反事实估计和 MA 中介效应检验[J]. 管理学刊,2022(6):56 - 74.
[29]罗兴佐. 过渡型社会与乡村治理现代化[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2021(2):119 - 128.
[30]朱云. 乡贤治村:主体角色、制度契合与实践机制——基于赣南农村乡贤治村实践的考察[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版),2022(1):65 - 73.
[31]张克中. 公共治理之道:埃莉诺·奥斯特罗姆理论述评[J]. 政治学研究,2009(6):83 - 93.
[32]LIN Y F. An economic theory of institutional change: induced and imposed change[J]. Cato Journal, 1989(9):1 - 34.
[33]周光辉,张贤明. 三种权力类型及效用的理论分析[J]. 社会科学战线,1996(3):52 - 57.
[34]于险峰,张仁军. 辽宁新民:三招壮大村集体[N]. 农民日报,2023 - 02 - 10(1).

Vertical Incentives, Village Governance and Rural Elderly Care Service Provision

WANG Cheng[1,2], WANG Dian-li[1]

(1. *School of Political Science and Public Administration, Shandong University, Qingdao* 266000, *China*;
2. *School of Humanities and Social Sciences, Taiyuan University of Science and Technology, Taiyuan* 030024, *China*)

Abstract: Faced with the serious problem of rural elderly service supply, it is of great value for the government to import resources to rural areas through financial transfer means. However, this value should not be limited to the function of underwriting, however, it is more important to promote the vitality of autonomous governance of village elderly service provision from the perspective of incentives. Using rootedness theory, in the study of day care centers in Shanxi Province, it was found that the government induced village governance with vertical incentives to promote the production of village elderly care services, in which incentive perceptions were presented as differentiated transmission mediators. Overall, the incentive theory perspective reveals a "front-stage-backstage" mechanism in this context. On the whole, vertical incentives provide the engine for village governance and cause the system generation, but there are two constraints, such as the difficulty to reach the psychological level of village governance subjects and the narrow incentive perception. The focus should be on vertical incentives that lead to endogenous incentives in the village rather than just on the perceived level of incentives, on the construction of non-material incentives for the cognitive concepts of the village's capable people, as well as on the development of holistic and differentiated incentives.

Key Words: rural old-age care; daytime care; mutual support for elderly; government incentives; village governance