

自主治理:农村互助养老发展的模式选择

杨康^{1,2},李放¹

(1. 南京农业大学公共管理学院,江苏南京 210095; 2. 绵阳师范学院人事处,四川绵阳 621006)

摘要:从“村庄本位”角度提出农村互助养老发展关键在于自主治理。美国“村庄”互助养老的本质特征就是“老年群体本位”自主治理,其通过“在地化养老”目标统领、自主组织引领、适应性规则供给、以老年人为基础的资源供给、全过程监督等保证互助养老福利的合作生产与有效供给。深化中国农村互助养老自主治理,需要树立人本主义与合作生产理念,建构以自治基础的合作治理体制,培育自主组织引领的参与式治理方式,完善资源保障、制度供给与多元互助的长效治理机制,从而形成内外协同、上下互动的“发展术”,保障农村互助养老发展的持续性与有效性。

关键词:人口老龄化;自主治理;农村互助养老;社会保障;村庄本位

中图分类号: F323.89

文献标识码: A

文章编号: 1672-0202(2021)06-0056-09

根据全国第七次人口普查结果,2000年至2020年我国60周岁及以上老年人口数从12997万增加到26402万,老年人口占总人口比例从10.4%上升到18.7%^①。受劳动人口外流的影响,预计2030年农村的老年抚养比将达到79.9%,2050年将达到94.7%,农村的养老压力将格外沉重^[1]。另外,农村养老还面临着家庭养老功能弱化、社会养老发展不足等困境。在此背景下,在农村倡导与发展互助养老作为应对人口老龄化与缓解养老压力的重要举措受到国家与社会的广泛关注。然而,不少学者的调研,包括笔者的调研发现,农村互助养老存在着绩效水平不高、运营不佳、资源闲置等问题^[2]。因此,对农村互助养老发展议题的研究是极具现实意义的理论课题。

对农村互助养老而言,自主治理对推动其高质量发展具有重要作用。我国地域辽阔,不同村庄在经济、文化、资源、地理等诸多方面存在着异质性,这就决定农村互助养老需要结合村庄情况采取因地制宜的创新发展战略,“幸福院”、“睦邻四堂间”、“处处安”、“幸福老人村”等众多互助养老模式也印证了这一点。一般来说,农村互助养老主要依托的载体是村庄内部自治力量,即村民自治组织(村委会)、老年自主组织(如老年人协会),即使是外来的社会组织参与其中,也需要依托村庄内部力量支持发挥作用^[3]。但是,农村互助养老在推进过程中趋于行政化而忽视村庄内部力量^[4],使得农村互助养老出现了社会参与不足、行政权与自治权冲突^[5]、社会力量作用分散^[6]等问题,从而影响到农村互助养老发展的持续性和有效性。美国的“村庄”不同于中国行政意义的村庄,它是在一定场域内复合了包括老年人、志愿者、市场组织、自主组织等主体在内的具有一定社会关联的“社区”,类似于“幸福院”、“互助养老中心”、“日间照料中心”等农村互助养老载体。其通过老年人自组织化推进互助养老的自主治理,在满足老年人在地养老服务需求的同时,激活老年人的主观能动性与“村庄”社会资本,促进互助养老的有效发展。基于此,通过探讨美

收稿日期:2021-06-22

DOI:10.7671/j.issn.1672-0202.2021.06.006

基金项目:国家社会科学基金重大项目(17ZDA076);国家自然科学基金项目(71974099);江苏省社会科学基金重点项目(20ZLA011)

作者简介:杨康(1994—),男,土家族,贵州铜仁人,南京农业大学公共管理学院博士研究生,主要研究方向为农村养老服务。E-mail:njau2019@163.com

① 全国第七次人口普查数据是从2020年11月至2020年12月进行入户登记结果。

国“村庄”互助养老的自主治理实践与机理,对深化中国农村互助养老的自主治理实践,解决参与意识薄弱、社会参与不足、社会资源分散、治理结构固化、发展不佳等农村互助养老问题有着重要的意义与价值。

一、自主治理理论:阐释农村互助养老的分析框架

自主治理理论是由诺贝尔经济学奖的获得者奥斯特罗姆(Ostrom E)在其《公共事务的治理之道:集体行动制度的演进》一书中提出。在此书中,她对既往的公共事务治理途径进行了反思,提出政府与市场的治理各自具有内在缺陷:以政府为中心的治理是建立在信息准确、监督能力强、制裁可靠有效及行政费用成本为零等假设基础之上;私有化无法解决负外部性、市场失灵及垄断等问题^{[7]13-17}。根据理论推演及其对美国、菲律宾、日本、瑞士等多个国家的实践考察,创新性地提出自主治理是独立于政府与市场之外的第三种治理模式,并且这种自下而上的治理模式在满足不同主体的合作需求与服务之外,有效克服了政府模式的低效率和市场模式的不公平问题^[8]。

当前,自主治理理论被广泛应用到利益相关、规模较小的公共池塘资源问题的探讨,本文所研究的对象是农村互助养老,内部规模相对较小,主要是由具有熟人关系的老年人组成,他们具有共同的养老诉求,且容易形成相互信任的和谐氛围,也能够通过自身的积极互助与共同生产来供给养老服务,使得内部贴现率较低。同时,农村互助养老内的服务资源(如人力资源)类似公共池塘资源,是一种可以共同使用但又分别享用的资源单位,互助养老倡导形成以老年人为主要行动者或者说以老年人行动为中心的合作治理体制,这与公共池塘资源所指向的自主治理实践具有内在的契合性。另外,农村具有相对宽松的自治环境与互助养老自主治理事实基础,许多农村的互助养老主要是依托内生于村庄内部的自主组织(如老年人协会、村民小组)具体负责互助养老机构的事务管理与服务递送;还有的地方直接依托经由老年人自组织发起的养老组织(如阆中互助养老中心的文娱部/卫生部/生活部)具体负责互助养老的福利生产。因此,应用自主治理理论分析互助养老实践,解构互助养老的自主治理逻辑与机理,对推进农村互助养老的高质量发展具有理论与现实指导意义。

与精致的理性人假设不同,自主治理理论从广义理性主义出发,探讨在面对搭便车、机会主义、规避责任等不利情况下,一群相互依赖的委托人如何才能组织起来进行自主治理,取得持久的共同收益^{[7]35}。针对这个问题,奥斯特罗姆做出以下回答:第一,个体行动具有高度情境依赖,并受到内部规范、贴现率、预期收益与预期成本等内部变量影响;第二,从国家理论与企业理论中汲取养分,提出集体行动的关键是委托人如何解决新制度供给、可信承诺及相互监督等问题,而这些问题可归结为集体行动的制度供给;第三,通过对行动情境与行动者的“行动舞台”分析发现长期存续的自主治理原则:清晰界定边界、与当地条件相一致的占用与供应规则、集体选择的安排、监督、分级制裁、冲突解决机制、对组织权的最低限度的认可、嵌套式企业^{[7]216},具体指向是资源供给、公共参与及其监督机制,是自主治理得以实现的保障机制。

基于良善的自主治理理论,农村互助养老的有效治理与发展需要五个条件:行为动机、制度供给、资源供给、公共参与、监督机制,它们也将成为农村互助养老自主治理的运作机理所在,或者说农村互助养老有效发展关键所在,即动机是否相容、制度是否有效、资源是否丰富、参与是否有效、监督是否适宜。

二、美国“村庄”互助养老模式的实践考察

(一)美国“村庄”互助养老模式发展概况

对绝大多数美国老年人来说,他们都希望在家中或者熟悉的社区养老^{[9]3}。那么如何解决“在

地养老(Ageing in place)”所需的养老服务成为其中的关键问题。2001年美国波士顿的一群老年人自发成立了“比肯山村庄”(Beacon Hill Village, BHV),老年人通过缴费成为会员,并负责组织与提供系列无偿/低偿的互助养老服务,有效改善了老年人的在地养老服务状况。随后,“村庄”互助养老模式被广泛复制,在多个州兴起“村庄运动”,这些“村庄”分布在城市、城郊及农村地区,为数以万计的老年人提供服务^[10]。2010年, BHV与一家非营利性社区发展金融机构 Capital Impact Partners合作成立全国性村际平台—VtV网络(Village to Village Network),越来越多以促进在地养老为宗旨的邻里互助组织(如以互助共济为教义,与医院及社区志愿者组织合作提供老年服务的志愿组织 ECHHO)开始加入其中^[10],“村庄”影响力进一步扩大,甚至还扩散至澳大利亚、加拿大、荷兰等国家。

更重要的是,对“村庄”的调查研究表明,“村庄”互助养老对老年人产生积极影响,尤其是对那些参与“村庄”活动与服务供给的健康老人,具体包括降低社会孤独、增加社会支持网络、扩大服务获取、增加养老福祉与老年人的在地化养老信心^[11]。随着“村庄”互助养老活动的开展,还能够社区范围内凝聚起更强的社区参与意识及参与行动,推动老年友好社区建设与社区服务发展^[12]。当然,如果老年人在其入住“村庄”之前保持了良好健康与社会联系,“村庄”更多的是作为尚未机构化风险的老年人预防模型,旨在降低机构化的风险和其他将来可能出现的有害结果^[13]。值得注意的是,“村庄”互助养老所需资源主要来自于成员投入,这使得其生存面临着包括更大的财务储备、人力资源、成员数量、正式的政策和程序以及正式的协作协议等挑战^[14]。

(二)美国“村庄”互助养老的运作过程

“村庄”互助养老以复杂组织系统为基础开展互助内容与互助福利,因此对“村庄”互助养老模式的实际运作机制考察将从组织视角出发,按照职能内容划分为“目标—管理—服务—评估—支持”5类系统进行介绍。

1. 组织目标

组织理论认为,组织目标体现了组织的价值追求与组织使命,也可以反映组织在社会系统中的角色定位和社会影响,是组织行动、决策、协调和考核的基本依据。在“村庄”互助养老中,“村庄”是老年人自我形成的从事非营利性为老服务的公益组织,以延长老年人的在地化养老时间为目标,即使后来由村际网络进行孵化,“村庄”仍是以老年人为服务目标,旨在通过互助服务供给提升老年人的在地化养老能力,从而尽可能延长在地化养老时间。

2. 管理子系统

一般来说,“村庄”内部设有理事会和委员会。理事会具体负责监督“村庄”(包括委员会)的日常活动及其运行;委员会多是根据的活动需要而设置,具体负责相应活动与事务的开展,如活动策划委员会、志愿者委员会等。在岗位上,通常会设置执行理事、协调员,其他岗位根据实际需求做相应调整。其中,执行理事负责处理“村庄”行政事务;协调员负责协调“村庄”的会员与志愿者所面临的问题。并且,为了降低“村庄”的运营成本,在雇员的使用上会优先考虑会员,在办公地点及方式上采取灵活途径,如网络办公、教堂办公等。

3. 服务子系统

从服务角度来看,具体的服务包括志愿者提供的互助服务,涉及交通服务(志愿者担任司机满足便捷外出需要)、生活照料、精神慰藉、文化娱乐、机构管理(负责理事会/委员会事宜)等;外部服务商提供的专业性互助服务则可补充志愿服务不足,涉及健康护理、康复保健、家庭/汽车维修、房屋评估与改造、理财/法律咨询、远距离交通等等。其中,志愿服务是由理事会/委员会成员从组织层面展开,有的是志愿者直接面向会员提供;专业服务则是由经过“村庄”审核与备案的服务商提供,服务商可按照合作协议提供服务,甚至可以协议价提供优惠服务,或是无偿提供服务。

上述“村庄”养老服务创新性地采取以消费者参与为基础的志愿互助与专业互助相结合的供给方式有效满足成员的在地养老需求。首先,委员会通过社会调查、会员自发的诉求表达等方式掌握会员的养老服务需求。其次,委员会根据会员需求衡量“村庄”所能提供的服务规模与内容,并在“村庄”所在社区及其周边遴选外部服务商建立合作关系,补充满足会员的养老需求。可以说,这是一种以会员需求为基础的“无偿+有偿”、“志愿服务+专业服务”相组合的服务递送策略。

4. 评估子系统

“村庄”采取的是内部评估方式,评估主体是“村庄”组织和“村庄”会员,评估内容包括“村庄”的日常运行与“村庄”的养老服务供给。一方面,由会员选举成立的“村庄”理事会作为独立组织具体负责监督“村庄”日常活动的运行状况。另一方面,“村庄”会员作为“村庄”的中心行动者,贯穿于“村庄”各个运行环节,使得他们能够积极发挥自身的监督与评估作用,如他们可以通过行使投票权的方式间接对“村庄”进行评估与监督,也可以直接参与理事会、委员会、“村庄”的建设过程,还可以作为服务对象对“村庄”活动与服务进行评估与反馈。

5. 支持子系统

支持子系统主要包括“村庄”平台发展所需的资金、人力、服务等资源。首先,“村庄”的资金主要来源是会员缴费与社会捐赠,少部分“村庄”可以从政府与村际网络获取资助。会员缴费水平因“村庄”和会员类型的不同而存在差异。具体的会员类型包括准会员、社会会员、个人会员、家庭会员(不多于两人的家庭户)、年费会员与终身会员等6类。相关的数据调查指出,个人会员的年费从35~900美元不等,家庭会员的年费从75~1200美元不等,终身会员的年费从100~3000美元不等^[14]。部分存在特殊情况(如经济困难)的会员也可以享受到费用减免。社会捐赠包括活动筹资、个人/非营利组织的资金、实物、股票基金等。其次,“村庄”人力资源主要来源于老年会员,他们扮演管理者、组织者、志愿者、服务者等多重角色。“村庄”也会根据活动与发展需要进行外部招聘,邀请执行理事具体负责“村庄”的日常行政事务。最后,外部服务资源主要包括村际网络与服务商,他们可以通过专业服务、“村庄”营造、物质支持等增强“村庄”发展能力与水平。对全国86%的“村庄”调查表明,“村庄”平均与2.3个其他社区组织有正式的合作协议,包括家庭保健机构、医院、社会服务机构和高级住房供应商^[15],还有部分超市与商场也会将生活用品低价出售给“村庄”,村际网络会组织年会与联系外部基金会/服务商促进“村庄”交流和提高“村庄”发展能力。

三、“村庄”互助养老的运作机理:“村庄”自主治理

美国“村庄”互助养老实质上是发挥老年人服务提供与治理功能的自主治理模式,且这种自主治理的本质特征是“老年群体本位”,涉及老年会员的“自我形成、自我发展、自我治理”,其有效发展关键是从行为动机、制度支持、资源供给、公共参与、有效监督等出发,建构主体联动,资源协同的集体行动局面,在促进互助养老福利生产的同时也保证了互助养老服务绩效。

(一)行为动机:“在地化养老”目标统领

行为动机是“村庄”互助养老主体对成本与收益判断而做出的行动决定。“村庄”互助养老包括外部服务商、志愿者、老年人等主体,他们具有不同的行为动机。其中,外部服务商的行为动机主要是市场利益导向,志愿者的行为动机主要是道德层面的公共服务精神,老年人的行为动机主要是获得更好的养老体验。尽管他们的动机不一,但具有相容性,服务商通过服务供给而获利,老年人通过服务获取实现在地养老。更重要的是,在“村庄”场域中,不同行为动机内在统摄于“村庄”目标,即通过邻里与专业的互助服务延长会员的在地化养老时间。或者说,只有那些认可“村

庄”价值与目标的老年人、服务商才能够进入到其中。实质上,“村庄”经老年人自发成立到村际网络孵化,其存在的意义在于满足参与老年人的养老需求,延长在地化养老时间。可见,“村庄”的自主治理是以共同在地化养老需要为利益基础的构建机制,是其开展“村庄”互助内容、服务老年会员的行动指向,这有助于解决多元主体间价值冲突与利益相融问题,建构公共价值与群体认同感,进而保障互助养老活动的有效开展。

(二)公共参与:自主组织引领

公共参与是指利益相关者共同参与到公共决策、资源配置、治理运作等公共事务治理的过程^[16]。自主治理强调资源占用者的自主性与治理功能。对互助养老来说,老年人既是资源占用者,也是重要的资源供给者,因此需要将老年人有效组织起来,形成规模化养老需求与服务主体,在此基础上与多样化、规模化、专业化的互助服务规模供给主体对接,在满足养老服务对象需求的同时保证“村庄”持续有效发展。因此,“村庄”互助养老在其公共参与中的核心问题是切实地将老年群体组织起来参与到互助养老的福利生产。一方面,“村庄”积极通过会员选举、自组织等组织化机制培育自主组织(即理事会/委员会),赋予自主组织相应“村庄”组织管理权力与任务,而那些经过自组织机制成立起来的自主组织因为贴近老年人本身而能够组织更多的力量参与到“村庄”中,适应“村庄”互助养老需要。另一方面,自主组织在“村庄”事务管理、互助养老服务递送、过程监督等治理环节建构社会参与路径,使得老年人能够发挥自身的主观能动性,成为“村庄”决策、运行与服务中的行动中心。

(三)制度支持:适应性规则供给

著名的经济学家诺斯指出,制度是社会场域中的博弈规则,通过对场域内部系统及主体间互动的构成作用来降低社会场域的不确定性因素,形成稳定性社会结构,推动社会的良性发展^[17]⁶。根据诺斯的观点,制度可以看做是一种结构化运行规则,是降低互助养老风险因素的重要手段。制度的意义还在于对资源配置、结构运行等影响而成为互助养老福利生产的关键性因素。可以说,“村庄”互助养老的有效发展需要以相应的制度规范为前提条件。具体的实践中,“村庄”建构起一系列组织管理与服务递送制度以保证“村庄”发展与服务的有效性,如“村庄”通过会员选举、志愿者无偿兼职、灵活办公、委员会自组织等降低“村庄”组织化运作成本和提高行动效率;建构服务需求调查、志愿服务供给、专业服务供给等制度确保养老服务多样化与精准化。这些制度体现出“与当地条件相一致的占用与供应规则”及“集体选择的安排”的治理原则。通过这些适应性规则供给,极大地促进“村庄”互助养老福利生产与再生产,保证老年人切实地享受到在地化养老服务。

(四)资源供给:以老年人为基础

“村庄”互助养老的持续有效发展需要相应的资源支撑。一方面,“村庄”发展所需的资金主要来自于老年会员缴费,同时老年人还充当着“村庄”治理者、服务者、志愿者等角色,既参与及负责“村庄”事务管理与活动组织,也力所能及地提供“村庄”互助服务。当然,“村庄”也会通过社会捐赠、村际网络平台、签订合作协议等途径寻求外部资源来补充老年力量的限制,增强“村庄”资源储备丰富性与专业性。另一方面,为了保证资源利用效率与互助养老福利供给,“村庄”会在老年会员需求调查与话语表达的基础上,将老年会员的自主选择与“村庄”动态管理相结合进行资源供给,使得服务资源与服务需求间建立有效联系。可见,“村庄”互助养老的资源供给以老年人为基础,将“老年资源与外部资源”与“老年人需要的养老内容”连接起来,促进资源的最大化利用和提高产出绩效。但也需要说明的是,正是因为“村庄”互助养老是以老年人为资源基础,老年会员数量及其服务能力成为制约“村庄”发展的重大挑战,甚至在全球经济衰退环境下呈现出衰退趋势。

(五)有效监督:全过程监督机制

有效监督是解决“搭便车”、“机会主义”等集体行动困境的重要措施,也是“村庄”互助养老的行动主体和各项资源共同生产以实现公共利益最大化的保障机制。“村庄”互助养老的监督机制主要包括:一、“村庄”内部的自我监督,主要体现在“村庄”互助养老各项规范制度、运行机制的执行实践之中;二、“村庄”组织的外部监督,理事会对“村庄”日常活动与运行及其委员会的工作内容进行审计与监督,保障“村庄”互助养老的有序进行;三、全体老年会员的监督,老年会员是“村庄”的管理者、组织者、服务者、服务对象,在“村庄”的各个环节中发挥着重要作用,因此老年会员能够从整个环节对“村庄”工作进行监督。可以说,“村庄”体现出“老年群体本位”治理特征,即依托老年群体来建设“村庄”互助养老,积极发挥老年群体在“村庄”治理与互助服务中的作用,进而实现了对“村庄”的全过程监督。

四、中国农村互助养老的“自主治理”路径指向

通过对美国“村庄”互助养老分析发现,“村庄”互助养老发展框架是基于“老年群体本位”的自主治理模式,这种治理模式包括三个层面:一是自主组织的培育;二是组织引领“村庄”互助共同体生成;三是老年人为基础的“村庄”多元主体与多方资源的协同供给服务。实质上,“村庄”互助养老代表“建构‘村庄’场域基础上的内外协同”发展技术,这种实践模式更加注重挖掘“村庄”本身及其所在场域内资源,激活“村庄”内生动力,寻求外部力量弥合“村庄”内生力量限制,进而促进互助养老发展与治理的有效性。从自主治理来看,在秉承“内生性”理论精髓基础上,将“‘村庄’内部互助共同体”与“外部支持力量”连接起来,通过“内外协同”来促进“村庄”的可持续发展,保证互助养老服务的福利输出。

与美国“‘村庄’内外协同”的自主治理发展模式相比,中国农村的互助养老带有“自上而下”发展特征,主要体现在透过“压力型体制”推进基层互助养老建设、“中心—边缘”的政府治理结构广泛存在、自治/社会力量尚未得到有效挖掘。这种“自上而下”发展模式使得农村互助养老过度依赖政府治理,而广大农村的村情村貌决定了互助养老的发展根本在于乡村本身而非是行政或者说政治,具体表现在:一是从村庄本身出发考虑互助养老,如果忽视内在村庄情境而去建设互助养老,极有可能出现发展动力不足,导致资源浪费^[18];二是将互助养老寓于乡村善治之中^[19],通过村庄、村民建构互助养老平台,解决村庄内老年人的养老问题。而乡村本身可能存在能力桎梏,因此需要借助外部力量,尤其是政府与社会组织的力量,实现农村互助养老的有效发展。但在“跨越体制内外”治理情境下,如何解决内生力量与外部支持的互动与协同,尤其是平衡政府治理与乡村善治的协同联动,是推进中国农村互助养老发展需要回应的现实问题。因此,借鉴以“老年群体本位”、“内外协同”为特征的美国“村庄”自主治理模式,对反思中国“自上而下”的农村互助养老实践,促进内外协同、上下互动的自主治理格局具有理论与现实意义。

(一)治理理念:人本主义、合作生产

中国的农村互助养老涉及政府、村委会、市场/社会组织、家庭、村民等多元主体,这些主体的行为动机不尽相同,既包括政府绩效导向的行为动机,也包括经济利益导向的行为动机,还包括老年需要导向、公共服务精神导向的行为动机,使得不同主体在具体行动中表现出不同价值诉求与行动逻辑。如此,要想保障农村互助养老的持续收益,就必须规避价值冲突与矛盾,内在整合不同行为动机形成公共价值。美国“村庄”在承认多元主体行为动机差异基础上,以老年群体的内在养老需要整合不同主体的价值取向,倡导多元主体的合作生产来保证互助养老的福利输出。因此,中国应逐步摒弃“行政主导”与“政府依赖”理念,需要政府、村委会、市场/社会组织、自主组织等多

元主体树立人本主义理念,坚持“老年人”中心地位,善于用各种互助养老福利生产方式,挖掘老年人内在需要,输出更符合村庄老年情境的公共决策,并针对老年人提供个性化互助内容,使老年人能够切实地享受到互助福利。与此同时,需要建立合作生产理念,倡导老年人积极参与互助养老福利生产,并在其积极作用过程中,与其他主体建构信任与合作关系,利用彼此资源与力量,实现主体与资源的最优配置或最大化服务结果输出。简言之,农村互助养老的有效发展或者说自主治理,需要不同主体形成基本认识,即确定老年人主体性地位,形成以老年人为行动中心或者说以老年人为主要行动者的合作生产互助养老福利行动。

(二) 治理体制:“自治基础”上的合作治理

农村互助养老的有效发展离不开多元主体作用,更需要多元主体形成良性合作关系。现实中,农村互助养老多元主体间各自为政,尚未形成有效合力,影响发展质量与服务绩效。为此,需要社会发展多元主体的能动性 with 创造性,在多元主体间建构起合作治理体制,主要是在政府治理、乡村治理、市场/社群治理间形成嵌入性关系,实现农村互助养老发展及其福利供给的有效性。具体的合作治理体制建构,美国“村庄”的实践经验是以自治为主,发挥“村庄”内部组织力量整合不同参与主体的力量,以促进“村庄”的建设与发展。事实上,农村互助养老在实践中多是以村庄为载体,依靠的是村庄内部的自治力量,而这些自治力量可以对村庄社会产生较大影响力,动员更多的力量参与到互助养老建设与发展。更重要的是,老年人是最了解自身需求的人,激发老年人的积极投入与自治功能,也能够为其他主体的作用提供润滑剂,保证互助养老绩效生产。可以说,以“自治”为核心的农村互助养老是其发展的精髓,而这也恰恰是当前农村互助养老缺失的关键性内容。因此,农村互助养老需要转变政府治理体制,建构“自治基础上的合作治理体制”,积极发挥农村自治组织的组织与协调作用,尤其是通过老年人自主组织来整合农村互助养老中的资源与力量,使得农村互助养老构筑起功能协作、资源协同的互助共同体,从而将资源与力量切实地转化为互助养老的持续经营与服务递送,输出符合农村老年人需要的福利内容。

(三) 治理方式:自主组织引领的参与式治理

自主治理并不限定是自主组织的治理,同样存在着其他治理力量的参与及作用,比如,政府可以通过促进型制度环境与资源支持激励社群成员与自主组织行为而对自主治理的有效运作产生积极影响^[20]。美国的“村庄”互助养老经验表明,“村庄”自主治理涉及“村庄”内生力量,也涉及“村庄”外部力量,而如何将外部力量转化成为互助养老的内生动力以及能力是其中的关键,这亦是当前中国农村互助养老面临的重要难题。在具体的实践中,美国“村庄”互助养老通过积极培育“村庄”自主组织,赋予自主组织相应治理权责,发挥自主组织整合资源、引领协同的优势,在保障互助养老有效性的同时激发起老年人的认同感与归属感。

在未来,我们需要培育以老年人为主体的自主组织,使其成为农村互助养老的中坚力量,打破政府治理、市场治理、社群治理的旧格局,并在多元组织间形成参与式治理方式。首先,构建认同机制,提高互助养老的参与意识。通过在组织管理、服务递送、监督评估等环节建构社会参与机制,使得不同的力量能够参与到互助养老发展与治理过程,提高互助养老归属感与认同感,为不同力量的能动作用注入动力源泉。其次,注重赋权增能,提升参与能力。实现参与式治理,关键是对老年主体与养老自主组织赋权。通过需求调查、成立老年自主组织、监督管理等机制赋予老年主体相应话语与治理影响力,使得他们的声音与话语能够切实地被政府、村委会、社会/自主组织等主体所听见,增强互助内容与治理决策的有效性;通过积极发挥政府、村委会、专业社会组织的作用积极孵化互助养老自主组织,并注意以政策空间创造、资源支持、能力培育等措施增强自主组织的合法性与组织能力,同时通过治权下沉积极发挥自主组织促进资源与主体间协同联动的使动作

用。最后,搭建协商与信息交流平台(比如理事会/委员会/时间银行),为基层政府、乡村干部、社会组织、社会力量、市场力量、老年人创造出对话空间,提高集体行动效率与效能,在保障老年人的服务需求的同时促进农村互助养老高质量发展。

(四) 治理机制:资源保障、制度供给、多元互助

农村互助养老要想使资源占用者持续受益,就需要建立和完善长效治理机制,巩固农村互助养老成果,产生良好社会效益,实现个人、家庭、政府和社会四个层面的多赢效应^[21]。从美国“村庄”互助养老实践来看,“村庄”的成功之处在于:立足于“村庄”已有社会网络,因地制宜建构起一套行之有效的互助养老福利生产机制。目前,中国农村互助养老总体上面临着养老服务资源匮乏,但农村社会不同程度上保留着礼俗秩序、熟人关系、互助传统等互助养老生产要素,基础,政府补贴、政府项目、村集体支持、社会捐赠、老年人缴费等提供了更多资源渠道。未来需要关注的重点是:如何在已有条件上因地制宜的探索互助养老内容与治理机制,以“在地化”设计来实现“低成本—高效率”的互助养老。

具体来看,农村互助养老需要立足中国情境解决三个重要问题:一是资源保障,即政府、村集体、村委会、市场/社会组织、自主组织、家庭、老年人等诸多主体形成多支柱资源供给体系,确保农村互助养老的长效运转所需要资金、人力、服务等资源。即使没有政府投入,美国“村庄”通过探索会员缴费、社会动员、外部合作等方式来解决内在发展需要,这表明政府并非总是互助养老资源的绝对供给者,其可以通过助推机制培育与激活农村互助力量。同时,也需要深入挖掘农村互助养老场域内的教育、医疗、物质、组织、人力等社会资源解决互助养老的组织管理与服务递送问题。二是制定适合农村实际情况的互助养老制度体系。具体在制度设计过程中,需要积极吸纳不同利益相关者参与,尤其是发挥老年人的能动性,建构起老年人本位的机构运转与服务递送制度体系,健全人人参与、全过程全时段的监督机制,并根据互助养老机构发展与老年人需求变化不断调整制度内容,保障制度的科学性与有效执行。三是建构适应老年人养老服务需要的多元互助内容。多元互助的核心是服务,既包括经济保障层面的互助内容,也包括服务保障层面的互助服务。具体在多元互助内容上,需要调查互助养老服务对象所需的服务内容与服务消费能力,设计志愿/专业服务、无偿/低偿服务相结合的互助养老技术,提高多元互助服务水平与质量。

参考文献:

- [1]葛延风,王列军,冯文猛,等.我国健康老龄化的挑战与策略选择[J].管理世界,2020(3):86-96.
- [2]袁书华.供需视角下农村幸福院可持续发展对策探究—以山东省LY县幸福院调研为例[J].山东师范大学学报(人文社会科学版),2019(1):106-113.
- [3]刘妮娜.中国农村互助型社会养老的类型与运行机制探析[J].人口研究,2019(2):100-112.
- [4]杜鹏,安瑞霞.政府治理与村民自治下的中国农村互助养老[J].中国农业大学学报(社会科学版),2019(3):50-57.
- [5]朱火云,丁煜.农村互助养老的合作生产困境与路径优化—以X市幸福院为例[J].南京农业大学学报(社会科学版),2021(2):62-72.
- [6]刘妮娜.欠发达地区农村互助型社会养老服务的发展[J].人口与经济,2017(1):54-62.
- [7]埃莉诺·奥斯特罗姆.公共事物的治理之道:集体行动制度的演进[M].余逊达,陈旭东,译.上海:上海译文出版社,2012.
- [8]OSTROM E. A behavioral approach to the rational choice theory of collection action; Presidential address, American political science association[J]. American Political Science Review, 1998(1): 1-22.
- [9]FELDMAN P H, OBERLINK M R, SIMANTOV E, ET AL. A tale of two older Americas: Community opportunities and challenges[M]. New York: Center for Home Care Policy and Research, 2004.
- [10]张彩华.美国农村社区互助养老“村庄”模式的发展与启示[J].探索,2015(6):132-137,149.

- [11] GRAHAM C L, SCHARLACH A E, PRICE WOLF J. The impact of the “Village” model on health, well-being, service access, and social engagement of older adults [J]. *Health Education & Behavior*, 2014 (1S) :91S -97S.
- [12] Greenfield E A, SCHARLACH A E, LEHNING A J, ET AL. A conceptual framework for examining the promise of the NORC program and Village models to promote aging in place [J]. *Journal of Aging Studies*, 2012(3) :273 -284.
- [13] GRAHAM C, SCHARLACH A E, KURTOVICH E. Do villages promote aging in place? Results of a longitudinal study [J]. *Journal of Applied Gerontology*, 2018 (3) :310 -331.
- [14] SCHARLACH A E, LEHNING A J, DAVITT J K, ET AL. Organizational characteristics associated with the predicted sustainability of villages [J]. *Journal of Applied Gerontology*, 2019 (5) :694 -716.
- [15] SCHARLACH A E, GRAHAM C, LEHNING A. The “village” model: A consumer-driven approach for aging in place [J]. *The Gerontologist*, 2012(3) :418 -427.
- [16] 金一虹. 嵌入村庄政治的性别—农村社会转型中妇女公共参与个案研究 [J]. *妇女研究论丛*, 2019(4) :10 -27.
- [17] 诺斯. 制度、制度变迁与经济绩效 [M]. 杭行, 译. 上海: 格致出版社, 2014.
- [18] 万颖杰. 村庄本位视角下农村互助养老的发展困境与应对策略 [J]. *中州学刊*, 2021(6) :86 -91.
- [19] 刘妮娜. 中国农村互助型社会养老的定位、模式与进路 [J]. *云南民族大学学报(哲学社会科学版)*, 2020(3) :133 -141.
- [20] 谢康, 刘意, 肖静华, 等. 政府支持型自组织构建—基于深圳食品安全社会共治的案例研究 [J]. *管理世界*, 2017(8) :64 -80.
- [21] 杨静慧. 互助养老模式: 特质、价值与建构路径 [J]. *中州学刊*, 2016(3) :73 -78.

Self-Governance: Model Choice for Rural Mutual-Aid of Aged Development

YANG Kang^{1,2}, LI Fang¹

(1. *College of Public Administration, Nanjing Agriculture University, Nanjing 210095, China;*

2. *Personnel Division, Mianyang Normal University, Mianyang 621006, China)*

Abstract: This paper holds that the key to the development of rural mutual-aid for the aged lies in self-governance from the perspective of “village-oriented”. The essential characteristic of American “village” mutual-aid for the aged is the “elderly-oriented” self-governance, and it promotes the co-production and effective supply of mutual-aid pension welfare. The effective realization of “village” self-governance depend on the goal command of “ageing in place”, leading self-organization, supply of adaptive rules, supply of resources based on the elderly and supervision of the whole process. To deepen the self-governance of china’s rural mutual-aid for the aged, it is necessary to establish the concept of humanism and co-production, construct a cooperation governance system based on autonomy, cultivate participatory governance method led by self-organization and refine the long-term governance mechanism from resource security, system supply and multi-assistance, so as to construct “internal and external coordination” and “up-down interaction” of “development technology”, and solve the development problem of China’s rural mutual-aid for the aged.

Key Words: aging of population; self-governance; rural mutual-aid for the aged; social security; village-oriented