

【农民生计与保障】

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

朱火云¹, 丁煜²

(1.暨南大学 公共管理学院/应急管理学院, 广东 广州 510632;2. 厦门大学 公共事务学院,福建 厦门 361005)

摘 要:文章以合作生产理论为视角,借助 X 市的典型个案,探讨了农村互助幸福院制度化服务供给机制及其面临的困境。幸福院改变了传统的政府作为农村养老服务唯一供给者的局面,整合了政府、村委、老年人、社会组织等多元主体,初步构建了农村养老服务共建共治共享的治理格局,凸显了老年人由以往的被动服务接受者向积极的服务参与者和贡献者的角色转变。然而,由于以政府为主导的纵向整合机制与以民主协商为基础的横向协调机制的脱嵌和力量失衡,合作生产过程中存在参与主体间“中心-边缘”权力结构固化、多重目标冲突与互信质量低下等问题,限制了协作优势,滋生了协同惰性。据此,需要理顺参与主体间的关系,增强横向协调机制以平衡权力结构;建立以社区协商制度为载体的制度化民主协商机制,达成协调一致的共同目标;创新社会参与机制,实现纵向与横向机制的有效衔接。

关键词:互助养老;合作生产;协作困境;服务供给机制

中图分类号:D669.6 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2021)02-0062-11

一、问题的提出

党的十九大报告指出,中国当前的社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。这一矛盾在中国养老服务领域尤为突出,养老服务供需失衡呈现显著的地区、城乡与群体的特点。老龄事业“十三五”规划将中国未来养老模式界定为“以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合”。然而,在代际关系弱化、家庭负担沉重、人力资源持续流失、基础设施长期缺位、财政投入严重不足等多重因素的共同作用下,这一养老模式很难在农村地区实现。农村地区养老服务供需矛盾尤其突出,家庭养老服务缺口比城市高出 20%^[1]。根植于中国农村地区长期形成的邻里互助、宗亲会等传统互助文化,互助养老模式与农村现状相契合,被视为未来中国农村养老的出路并为政府所认可^[2]。2011 年国务院在《社会养老服务体系规划建设规划(2011—2015 年)》中就明确提出,以建制村和较大自然村为基点,依托村民自治和集体经济,积极探索农村互助养老新模式。

起源于 2008 年河北省肥乡县的“互助幸福院”是农村互助养老新模式的典范,被民政部称赞为“村集体办得起,老人住得起,政府支持得起”的养老模式,并在全国推广。截至 2019 年底,全国共建立了 9.0 万个农村互助幸福院。各地的实践模式皆以肥乡县为蓝本,即按照“村级主办、互助服务、群众参与、政府支持”的原则实施“集体建院、集中居住、自我保障、互助服务”的社会化养老。与传统自发形成的邻里互助不同,基于幸福院的农村互助养老由政府及村委发

收稿日期:2020-05-25

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

作者简介:朱火云,男,暨南大学公共管理学院/应急管理学院副教授,博士;丁煜,女,厦门大学公共事务学院副教授,博士。

起并主导实施,建立制度化的服务供给机制;与其他养老模式不同,互助养老不仅改变了政府作为单一供给主体的格局,鼓励多元主体参与养老服务供给,而且引入积极老龄化理念,将老年人视为养老服务的生产者而不再仅是被动的接受者。“互助”是农村幸福院的灵魂与优势,是合作生产的典型形式。体制机制顺畅、运转高效的互助幸福院对于解决中国农村养老服务供给严重短缺问题具有重要的现实意义和推广价值。因此,剖析幸福院的合作生产机制,分析其面临的主要困境,是诊断制度运行状况、提升制度实施效果、优化制度结构的重要内容。本研究选取农村互助幸福院发展较好的X市为典型个案进行深入分析,所用资料皆来自课题组于2019年7—11月期间进行的田野调查。

二、合作生产的概念框架

公共服务供给研究始终围绕3个核心命题展开:谁来提供、提供什么以及如何提供。前两个问题已基本达成共识,而提供方式尚存较大争论,提供主体和提供内容的不同决定了提供方式的巨大差异^[3]。Ostrom等学者将供给角色进一步区分为提供与生产两个环节,使公共服务供给方式更趋多样化,如公私合营、公私伙伴关系、公建民营、民办公助等,其实质是通过公共服务多元主体的混合供给,以实现协同增效的目标^[4]。不论哪一种模式,提供者仍然是政府,政府负责公共服务的类别、规模、质量、方式以及优先次序的决策,同时履行资金筹集与监管责任;其差别在于生产者的多元化,生产者除政府外,还引入了市场、社会组织、社区等主体,负责设计、建设、制造、经营、维护等技术性服务。然而,公共服务的混合供给只是整合各个供给主体的系统论观点,没有根本改变服务对象作为被动接受者的地位、服务需求表达机制不畅等问题^[5]。20世纪80年代以来,由于多元主体合作的普遍化与复杂化、次贷危机爆发导致的财政紧缩、市民社会和群体自我认同意识持续衰退,由Whitaker提出,并经由Brudney、England以及Ostrom等学者推进的合作生产理论因其创新公共服务供给方式而受到越来越多学者的关注^[6-8]。

合作生产是指受雇的组织成员与直接参与服务提供的公民在服务生产的授权、设计、递送、评估4个阶段的协同关系^[9]。与福利多元主义不同,合作生产将服务供给主体简化为两类:一类是基于自上而下纵向整合机制的组织成员,包括公务员及长期或临时受雇于政府并为公民提供公共服务的专业人员;另一类是基于民主协商横向协调机制的社会成员,即同时作为服务的接受者和提供者的非专业的公民个体及组织^[10]。合作生产将公民置于更核心的地位,赋予了政府和公民全新的角色^[11]。政府的角色不仅要回应公民需求,提供与之匹配的公共服务,更重要的是作为引导者,引导公民参与公共服务生产;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^[12]。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”^[13]。

这一理论与近年来中国创新社会治理,推进基层社会治理现代化实践不谋而合。基层社会治理现代化的根本要义就是强调从以往政府行政管理本位向多主体协同共治的逻辑转变^[14]。随着农村由家族型乡土社会向“无主体熟人”的后乡土社会转变,村落文化与家族支持持续式微,互助传统渐趋消融;以家庭联产承包责任制为核心的农村土地制度改革侵蚀了村集体赖以生存的经济基础;以劳动力为主体的城乡人口流动打破了多代共居模式,割裂了代际服务递送的纽带,家庭养老难以为继^[15]。目前农村地区缺乏强有力的单一治理主体的客观现实,迫切要求能够整合政府、村委、村民及其他主体,形成协同治理体系,合作生产养老服务,积极应对人口老龄化的挑战,保障老年人福祉^[16]。留守老人、留守妇女将成为化解农村养老服务资源总体性短缺和结构性失衡等“元问题”的重要资源^[17]。农村互助养老正是基于“自助-互助”理念,充分挖掘中低龄老年人的人力资源,整合政府、社区、社会组织等多元组织力量,为有需要的老人

提供服务的养老模式,是具有中国特色的合作生产典型形式^[18]。

基于合作生产的互助养老是政府治理与村民自治在农村基层治理的互动过程中逐渐探索形成的,体现了纵向整合机制与横向协调机制的互补性以及有效衔接的优越性^[19]。理论上,一方面,尽管宗族、邻里、亲友互助历史悠久、分布广泛,但也面临着分散化、临时性等规范缺位、法治不力和能力不足等的掣肘,政府参与是该模式得以全面推广、规范运行和持续发展的重要保障;另一方面,政府组织的官僚化、回应性不足等问题的存在使农村养老服务需要以基层群众为补充^[20]。但是,纵向机制与横向机制的力量失衡在实践中更为普遍。随着参与的逐步深入,政府主导型嵌入角色不断强化,而社会力量与公民则被边缘化和形式化,导致合作生产的制度优势难以转化为农村互助养老的治理效能^[21]。遗憾的是,从双向机制探讨农村互助养老合作生产运行机制的文献并不多,本文借助典型案例深入剖析这一机制在幸福院的运行情况与面临的主要困境,并为未来的发展创新提出相关政策建议。

三、幸福院的合作生产模式与运行机制

(一) X市幸福院的发展状况及样本介绍

2015年,X市民政局在民政部及省民政厅的指导下印发了《农村幸福院管理办法》,就幸福院的定位、服务对象、主体责任、管理制度、资金保障等方面做了详细规定。此后,区、镇(街道)两级政府分别制定了相关配套政策,积极推进农村幸福院的制度化建设,基本搭建起了幸福院的制度框架和网格化布局。2018年底,X市幸福院达到123个;2019年底实现了对151个农村社区的全覆盖。作为幸福院建设的先进典型地区,X市已有5个幸福院获评省级五星级幸福院,占全省的1/5。服务内容方面,X市幸福院定位为日常生活照料与休闲娱乐服务。从2018年起,通过政府购买的形式推行助老员制度,按照每个村1~2名的标准,由社工机构聘用本村中老年妇女作为助老员,向高龄失能半失能老年人提供助餐、助洁、助医、助行、助乐和助急等上门服务。

为了深入了解X市农村互助幸福院的组织结构、管理制度、运行机制与实施效果,本研究选取典型幸福院并进行深度访谈。课题组成员于2019年7月至11月进行田野调查,采用半结构式的访谈法,访谈对象包括市民政局养老服务处负责人、3家幸福院(分别为DM幸福院、HC幸福院、WF幸福院)所在村庄的村委、幸福院院长、老年协会的小组长、助老员、其他参与老人。其中,幸福院院长、老年协会的小组长均为老年人,助老员为中老年妇女。为保证调查质量,在入户前对访谈员进行了集中培训和模拟访谈;正式调查时两人一组,并配备一名当地人作为翻译,访谈过程中在征求访谈对象同意的前提下进行全程录音。访谈结束后,每位访谈员单独整理访谈资料,两份资料进行交叉对比,对存在争议的内容根据录音材料进行甄别,必要时再次向访谈对象追访。

(二) X市幸福院的合作生产模式与特点

X市幸福院通过整合政府、村委、老年人和社会组织等多元主体,构建农村养老服务共建共治共享的治理格局。通过对F省和X市相关政策文件的梳理、幸福院的参与式观察以及利益相关者的深度访谈,笔者认为,X市基本建立了以农村幸福院为载体,以政府为主导,以自助-互助为手段的制度化养老服务合作生产模式。它既区别于具有自发性、零散性和非组织性等特点的传统邻里互助、宗族互助,也与服务接受者角色表现为单一性、单向性、被动性等特点的机构养老、社区养老不同。在农村养老服务长期短缺的背景下,依托幸福院的新型农村养老服务供给模式有其显著优势,并呈现以下特点:

1.老年人角色的多重性

合作生产最核心的价值理念在于公民角色的转变,即由传统的公共服务被动接受者的单一角色转变为服务需求的积极表达者、主动接受者、供给者、参与者乃至管理者等多重角色。在农村幸福院的合作生产过程中,老年人不再等同于需要长期照护的疾病缠身、行动不便、认知障碍的失能者,而是养老服务的积极参与者和贡献者。作为需求表达者,幸福院依托老年协会的小组长,收集老年人需求并将之传递给幸福院的管理者与村委,同时在幸福院的日常运营中,老年人有任何意见和建议可随时向院长和工作人员反映;作为管理者,幸福院院长通常由本村德高望重的老年人担任,主持幸福院的运营,聘用 5~6 名老年工作者,负责幸福院的值班工作;作为服务提供者,WF 幸福院聘用了 3 名老年人,为幸福院老人做饭、打扫卫生。

2.自助-互助文化的继承性与创新性

幸福院的自助-互助特点是其区别于机构养老与社区养老的关键。自古以来,中国农村都是典型的熟人社会,以家庭、宗族、村庄为单位将农村社区划分为若干大小不一,并具有内部凝聚、外部封闭等共同特点的单元。在以政府为主导的正式制度与外部资源缺失的背景下,各单元内部建立了由家长、族长、村主任主导的非正式的社会、经济乃至文化的“自供给”形态。其中,“孝子会”“义庄”“居养院”等便是互助养老的典型形式。它根植于中国传统的孝文化,以血缘、亲缘和地缘为纽带,孕育出了农村互助的养老模式。然而,随着中国农村由“凝聚型熟人社会”逐渐走向“无主体熟人社会”的后乡土时代,传统的非制度化互助养老模式难以为继。幸福院通过由政府建设、老年人运营的合作生产模式创新了自助-互助形式,具体体现在两个方面:一是准市场化的互助养老,以聘用(低收费或免费)的方式招募院长、小组长、值班员、志愿者、助老员等中低龄、健康且有奉献精神的老年人为幸福院的老年人提供服务;二是非市场化的自助-互助养老,如老年人在幸福院打牌、聊天、健身、跳广场舞、做饭(HC 幸福院和 DM 幸福院没有聘请做饭人员,由老年人自己做饭)。

3.政府主导下的制度化

区别于传统宗族、邻里互助模式,农村互助幸福院是在各级政府的推动下自上而下建立起来的。幸福院的制度化首先表现为立法先行。国务院、民政部及各级地方政府出台了多部文件,如 F 省民政厅和 X 市民政局分别制定了《农村幸福院基本标准(试行)》《农村幸福院管理办法》,对幸福院的定位、目标、功能、管理及资金保障进行了较为详尽的规范。同时,幸福院的制度化还体现在日常管理上。调研发现,各幸福院内部普遍建立了较为完整的管理制度、实施细则、操作指南等,大到人员安排、值班制度、设施设备使用与维护,小至用餐时间、菜谱制作与更新等,都有章可循。另外,幸福院的制度化还体现在资金来源的财政化。根据《中央专项彩票公益金支持农村幸福院项目管理办法》,各级政府采用分级负担的原则从社会福利的彩票公益金设立支出科目,为幸福院的基础设施建设与设备购置、日常运营提供主要的资金支持。

(三)X 市幸福院的合作生产运行机制

按照经典的合作生产理论,合作生产过程一般可划分为授权、设计、递送和评估 4 个阶段,各阶段涉及不同的合作生产内容以及由此产生的主体间权责关系。如图 1 所示,在养老服务生产的 4 个阶段,分别形成了以各级政府为代表的授权者,以村委和院长为代表的设计者,以小组长、助老员和其他老年人为代表的递送者,以政府、村委和幸福院管理者为代表的评估者的运行体制。其中,政府通过采用逐级授权的方式最终向村委授权,与老年人不发生直接关系(虚线表示);由老年人参与的合作生产主要贯穿于服务递送阶段(粗箭头表示),院长等幸福院的管理者以设计者和评估者身份为老年人提供间接服务(细箭头表示),服务对象在幸福院内部形成了以生活照料和休闲娱乐为主的自助-互助机制(双箭头表示)。

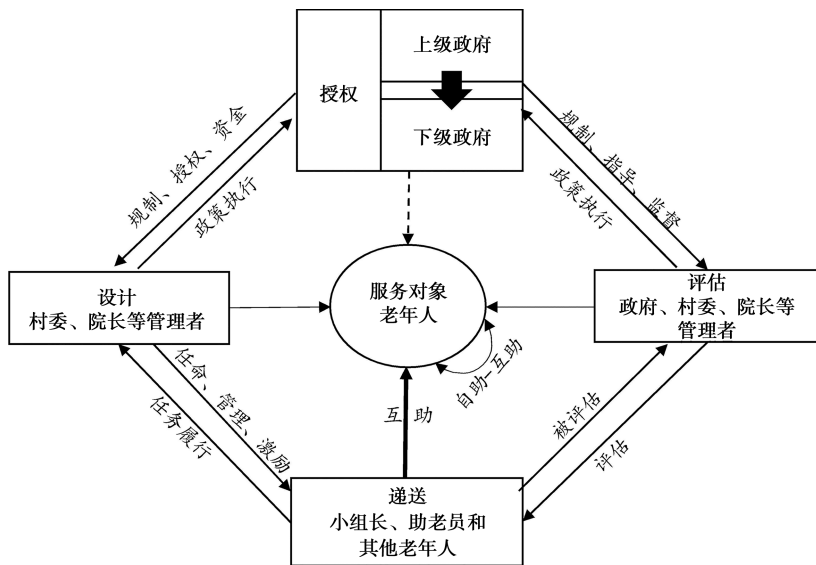


图 1 幸福院的合作生产运行机制

1. 授权阶段: 政府采用逐级授权的方式最终向村委授予事权与财权

农村互助幸福院通过自上而下的政府授权方式建立,为老年人提供制度化、规范化的养老服务,以期应对普遍的老龄化问题。幸福院模式采用上级政府向下级政府逐级授权并最终向村委授予主办幸福院的事权与财权。自 2011 年以来,国务院以及民政部、财政部等印发了《社会养老服务体系规划建设(2011—2015 年)》《关于全面放开养老服务市场 提升养老服务质量的若干意见》《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》《关于推进养老服务发展的意见》《民政事业发展的第十三个五年规划》《中央专项彩票公益金支持农村幸福院项目管理办法》等文件,倡导和鼓励各地区挖掘传统互助文化,建立以幸福院为代表的农村互助养老服务设施,为农村幸福院的建设指明方向,并提供专项资金支持。在中央政策的指导下,F 省 X 市及所辖各区分别制定了《农村幸福院管理办法》等。按“村级主办、政府支持、社会参与、自助互助”的原则,幸福院由村委会主办,接受镇政府的监督和民政部门的指导,并按政府确定的统一标准建立。

各级政府通过财政拨款授权村委开展幸福院的建设与运营,通过政府购买的形式授权社会组织介入养老服务的生产与输送。按照分级拨款、统筹使用的原则,X 市民政局按照每个幸福院 20 万元的标准从彩票公益金中拨付基建经费,不足部分由区、镇财政补助,建成后的日常运营经费则由各区、镇财政解决,资助标准取决于地方财政状况;老年协会、康乐家园等半官方性质的老年社会组织的专项经费、星级幸福院奖励金等被统筹用于幸福院的日常开支。2019 年,被调查的 3 家幸福院获得的来自上级政府的年均财政拨款为 5 万元至 17 万元(不包括基建经费),其中 DM 幸福院和 HC 幸福院配置了助老员,区政府按照每村 10 万元标准下拨给镇政府,镇政府通过公开招投标形式与第三方社工机构签订服务购买合同,由社工机构在本村招聘并培训一两名中老年妇女,以助老员形式委派到幸福院,为失能半失能高龄老人提供护理服务。

2. 设计阶段: 幸福院管理者在村委指导下设计组织结构与管理制度

X 市民政局文件明确规定,幸福院隶属于村委会,由村委会主办,不具备独立法人资格,不拥有独立银行账户,其财务收支(含接受社会捐款)统一纳入村委会财务管理。幸福院从选址建院、服务项目确定到人员招聘均由村委会直接负责;幸福院的规章制度则由通过招聘组建的管理者初步拟定,最后由村委会讨论通过。建立了以村主任负责、院长统筹、管理员值班、组长联络、助老员协同配合的组织管理体系。幸福院院长由村委向全村招聘,一般为本村德高望重或曾担任村委相关工作的 60 岁以上已退休的老年人,负责幸福院的日常事务管理,由村委支付

固定工资。以自愿报名的方式,村委从参与幸福院活动的老年人中挑选五六名管理员,采用轮班制,每天由一名管理员负责幸福院的开关门、卫生打扫和设施维护等工作。类似城市社区的网格化管理,各行政村按照地域分布划分若干小组,以自愿报名的形式挑选一名老年人作为小组长,发挥上传下达的作用;向本小组的老年人通知幸福院的活动和安排,宣传方针政策;向院长转达老年人的意见和建议。老年协会以补贴的形式给予小组长少量劳务报酬。

3.递送阶段:小组长、助老员和老年人协同递送养老服务

养老服务递送方式取决于服务类型的特点。目前存在两种常见的养老服务类型划分标准:一是《社会养老服务体系规划建设规划(2011—2015年)》按照服务地点标准界定的居家养老、社区养老和机构养老3种类型;二是《关于加快发展养老服务业意见的通知》按照服务内容划分的生活照料和护理服务2种类型。X市的幸福院养老服务类型综合了两类划分标准:一是以生活照料和休闲娱乐为主的院内服务;二是以护理服务为主的院外服务。其中院内服务是主导,院外服务是补充。根据F省民政厅2017年发布的《农村幸福院基本标准(试行)》,幸福院院内服务对象为60周岁以上、生活能够自理的老年人,服务内容包括文化娱乐、就餐、午休、教育咨询、医疗卫生保健等生活照料服务。其中,文化娱乐、就餐、午休等非专业类活动由参与老人自助-互助开展,教育咨询、卫生保健等专业类服务由幸福院聘请专业人员以举办讲座或义诊的方式提供。院外的护理服务由助老员上门服务,通过走访调查、建立健康档案、协助老年人紧急救援等方式为老年人提供服务,同时协助老年人及其家庭成员通过“12349”养老信息平台提供线上服务,协助志愿者、义工、爱心企业等提供快速上门服务。

4.评估阶段:政府引导、村委组织、幸福院管理者实施的质量评估协作关系

X市幸福院的评估管理主要依托省民政厅实施的星级评定制度。2017年F省民政厅发布了《关于组织开展农村幸福院星级评定工作的通知》,建立了制度化的质量评估机制。按照规定,星级评估标准由县及以上民政部门制定和评定,其中五星级由省民政厅评定,四星级由设区市民政局评定,三星级由县(市、区)民政局评定。按照自愿原则,幸福院所在村委根据标准进行自评,填写相关评定材料。调查发现,在实际评估工作中,由幸福院管理者按照《F省农村幸福院等级评定标准(试行)》的相关标准,填写《F省农村幸福院星级评定自评分值细表》《F省农村幸福院星级评定申报表》。评定标准涵盖建筑和场地(18分)、制度建设(11分)、设施设备(26分)、服务对象和人员(14分)、服务项目及实施(15分)、管理(16分)、加分项(6分)等7个维度共45个指标,除建筑和场地、设施设备等(合计44分)在建院初期已基本确定外,其他评价指标属于软服务范畴,其评估等级的高低取决于幸福院的服务与管理质量。省民政厅将给予星级幸福院2000~5000元的资金奖励,同时给予政策倾斜。星级评定并非终身制,3年后重新评定,同时实行责任事故一票否决和星级撤销制度。

四、幸福院合作生产面临的主要困境

合作生产所以受到公共管理学者的青睐,是因为他们认为合作生产不仅改变了传统政府单一主体的供给模式,提高了供给效率,而且是实现公民权的重要途径。合作生产不仅生产公共产品与服务,而且生产公民价值和理念,此即协同优势理论^[22]。然而,现实往往与理论预设相左,合作生产的结果往往收效甚微,产生协同惰性,尤其是难以惠及迫切需要的弱势群体^[23]。那么,农村幸福院的合作生产是否也普遍存在协同惰性?其面临何种协同惰性?协同惰性产生的根源是什么?

健康有效的基层社会治理机制是以科层制管理系统为载体的纵向秩序整合机制与以民主协商制度为基础的横向秩序协调机制的有机衔接与动态平衡^[24]。然而,以X市为代表的农村

幸福院在合作生产的各阶段都因过度强调纵向秩序整合机制的建设,导致横向机制的制度性缺位以及纵、横向机制间的结构性断裂。X市在政府的强力推动下,于2019年实现幸福院全覆盖的目标,并自上而下统一了幸福院的建设标准、服务内容、管理制度、评估体系等。然而,各地区建成的“标准化”幸福院并未充分挖掘和利用闽南地区浓厚的宗族、海商文化,导致横向秩序协调机制所依赖的物质资源、人才队伍、组织条件与道德约束的基础极为薄弱。纵向整合机制与横向协商机制的脱嵌与失衡进一步引发了参与主体间“中心-边缘”权力结构固化、多重目标冲突以及互信水平与质量偏低等困境,一定程度上限制了协作优势,滋生了协同惰性。

1. 过度强化的纵向整合机制导致“中心-边缘”权力结构固化

理想的权力结构应该是在合作生产的不同阶段,权力点在各主体间形成有效流动,而不是从始至终保持稳定的“中心-边缘”的单一中心权力形态。所谓权力点,是指能够确定参与主体资格,对利益分配具有重要影响的权力点位,它们是协同关系的权力基础结构^[25]。X市幸福院在纵向秩序整合与横向秩序协调的运行机制中,以政府为主导的纵向秩序整合机制在合作生产的授权、设计和评估阶段始终占据着中心位置,而其他合作主体则处于边缘位置。各级政府作为授权者,通过正式的规范性文件、政策倡议与社会动员等方式自上而下层层推进幸福院的建设,老年人与社会组织,甚至村委等无法参与其中。这就必然导致养老服务供给在内容和形式上与老年人的需求偏好之间形成张力。政策制定者的层级越高,越可能远离农村,对农村老年人的特点越缺乏准确认识。在设计阶段,虽然村委负责服务内容、管理制度、人员聘用等工作,但文件规定,村委必须在镇政府的指导下开展工作,很大程度上限制了村委的权力。在中国现行村民自治体制与幸福院性质下,村委很难突破政府规制实现幸福院设计的自主性。类似地,在评估阶段,村委及幸福院管理者完全以省级政府制定的评估标准为导向开展活动,整理和报送相关材料,忽视来自服务享受者——老年人的满意度评价。相对而言,服务递送阶段幸福院的管理者、老年人和助老员构成了较为平衡的合作生产关系。老年人能够自主选择互助服务内容与方式,幸福院管理者和助老员能够根据老年人的偏好举办受欢迎的活动。但是,在幸福院现有设施设备的限制下,服务递送主体的选择空间相当不足,其边缘地位并未得到根本转变。

2. 羸弱的横向协调机制难以调和合作主体间的多重目标冲突

合作生产的良好运行并不是要求各主体间达成完全一致的目标,而是要求目标间的协调性,即目标间要以公民需求为导向,互相促进、相互配合。然而,合作生产中的组织成员具有模糊性、复杂性和动态性3个特征,导致角色冲突与自我认知困境,给合作生产注入不确定性风险。参与主体越多、异质性越高,共同目标的协同一致越困难,在实践中往往充满竞争和冲突,引发合作生产的非协调性。幸福院的建设与发展整合了政府、村委、老年人、社会组织等多元主体,复杂的成员结构在羸弱的横向秩序协调机制下达成协调一致的共同目标绝非易事。

首先,养老服务需求与养老服务供给不匹配,导致老年人与村委、幸福院管理者之间存在潜在目标冲突。老年人的目标是通过参加互助活动,满足生活照料、健康、娱乐等养老服务需求,但在制度化的纵向秩序整合机制驱动下的其他参与主体的目标是服从命令,以考核指标为导向完成上级政府的任务,导致幸福院在管理制度、服务项目、互助方式、目标群体等方面与服务对象的实际需要存在严重偏差。按照幸福院建设标准,每个幸福院都要配置棋牌室、健身房、阅览室、厨房,个别幸福院配备了篮球场、琴房等。但调查发现,大部分设施与农村老年人的需求完全不符合。一方面,棋牌室和台球桌供不应求,需要排队使用;另一方面,价值万元以上的高端跑步机、电脑、报纸杂志、钢琴等由于与老年人身体状况与知识水平不相匹配而无人问津。幸福院中午、晚上、周末关闭的管理制度使休息室沦为摆设;部分幸福院的活动间设置在二楼,增加了老年人的意外风险;老年人关于增加棋牌桌和台球桌、增加活动室风扇等建议没有得到村委及政府的积极回应。由于院内服务以休闲娱乐为内容,以健康且自理的老年人为服务对象,导

致进入幸福院的老年人以低龄且健康的男性老年人为主,而迫切需要养老服务的高龄失能老年人和女性老年人被排斥在外。

其次,幸福院管理者、村委与政府之间也存在隐性目标冲突。村委虽然定位为农村社区的自治组织,政府也将幸福院定位为由村委主办、村民自主自治的养老模式,但如前文所述,幸福院已被作为各级政府的政治任务,是由政府自上而下主导建设的,受到政府的严格规制与监管,这就导致村委在运营幸福院时面临两难境地:一方面,为了完成上级政府的任务而积极推进幸福院建设;另一方面,由于村级资金缺乏与土地使用权等问题,幸福院面临推进乏力的困境。村委和幸福院管理者反映,政府在幸福院建设初期投入资金力度较大,但后期运营由于缺乏明确的标准,资金补贴不足或不及时,难以维持机构的日常运营;所有设备采购和维修都需向镇政府申请,但这一过程所耗费的时间越来越长,有的项目申请了一年都未得到批复,这也是老年人的建议迟迟未能得到采纳的原因之一。

3. 纵向机制与横向机制的脱嵌削弱了主体间的互信关系

信任是养老服务合作生产过程中形成的主体间的重要关系,是决定合作生产能否顺利推进以及未来发展趋势的软约束,而信任依赖于沟通协商机制的建立。理论上,以院长为代表的幸福院管理者所具有的多重角色,是纵向机制与横向机制有效衔接的支点:一方面,他们由村委聘任,处于纵向机制的末梢,履行政策执行职责;另一方面,同为老年人,他们与其他老年人具有共同的特点与目标追求,能够更准确地判断老年人的需求偏好。遗憾的是,在实践中,幸福院管理者未能切实发挥其衔接功能,双向机制各行其是。纵向机制与横向机制脱嵌具体表现为以下两个方面:(1)纵向信息传达的单向通道。幸福院的建设任务从中央至地方层层下达,上级政府无须征求下级政府的意见,政府无须征求村委的意见,村委无须征求老年人的意见,形成自上而下的单向信息传导通道。在幸福院建设规划、项目设计、资金来源与使用等方面均未建立协商与公示制度。正是这种长期形成的以官员权力为主导的非对称性依赖关系,不仅导致纵向机制内部各主体间的命令与服务的非对称关系,同时导致纵向机制与横向机制难以实现有效衔接^[26]。例如,各村是否需要建立幸福院以及建立标准并非取决于村委的意见和老年人的实际需求,而是由市民政局在省民政厅的文件精神的指导下规划确定。市民政局负责人表示,幸福院建设也要体现特区先行先试的特点,2019 年要新建 25 个幸福院以实现全覆盖目标,这将比全省提前 3 年达成幸福院全覆盖的目标。但他同时表示,25 个新建目标在资金和人员上都面临较大挑战,截至最后调研日期(2019 年 11 月),仍有 1 个未动工。(2)老年人的参与路径被阻隔。参与路径阻隔包括参与意愿未激活和参与行为被中止两种类型。一方面,问卷调查表明,48.8%的受访老年人明确表示愿意为幸福院提供义务劳动,但每个幸福院的参与老人约为 20~50 人,其中真正作为服务提供者的老年人除幸福院管理者外,几乎没有其他人,最主要的原因是不知道如何参与。此外,虽然老年人参与幸福院院长、值班员、小组长等人员招聘的积极性较高,但各村委均未真正采用公开招聘的方式,部分老年人认为这些人是通过人情关系直接指定的。另一方面,实地调查中我们发现,棋牌、球类活动参与率高,但设施不足、空间狭小,然而高端健身(如跑步机)、阅读类项目几乎无人问津。受访老年人表示,他们曾经多次向院长等管理者反映,要求增加相应设施,但意见从未被采纳。这也打消了老年人参与的积极性。

双向机制的脱嵌必然削弱参与主体的互信水平和质量。访谈中,部分老年人表达了对村委及管理者的不信任:怀疑村委存在公款挪用和贪污行为;享受院外护理服务的访谈对象认为其实际获得的补贴额低于他所了解的标准,怀疑其差额被村委工作人员克扣;认为有人为了享受每个月 300~1000 元不等的补贴,通过人情关系谋求幸福院管理者职位。随着幸福院规模的不断扩张、财政支持力度弱化,幸福院的管理者对未来制度与资金可持续的担忧虽不无道理,但也从侧面反映出管理者对政府的不信任态度。与此同时,幸福院自上而下的管理模式本身就蕴含

着政府对村委、老年人的组织能力、创新创造能力的不信任。

五、幸福院合作生产机制的优化路径

互助养老被视为适合中国农村传统文化与现代老龄化特点的可能与可为的社会化养老路径,因此互助养老的实现模式至关重要。本研究对具有代表性的F省X市幸福院的运行机制及其面临困境的深入分析,有助于增进对这一新兴模式的认识,为优化组织结构、畅通运行机制、提升制度效果提供指导和启示。通过对X市农村互助幸福院合作生产的运行机制进行深刻剖析,我们发现,虽然合作关系贯穿于整个养老服务的生产过程,但当前面临着参与主体间的权力结构失衡、目标冲突以及互信水平低下等协作困境,其根本原因在于政府通过政策、命令、规制等行政手段确立的纵向秩序整合机制与多元主体构成的横向秩序协调机制未能达成有效衔接和动态平衡。因此,破解农村互助幸福院面临的困境,优化其运行机制的关键在于实现两者的互嵌与动态平衡。具体而言,一方面,需要建立有效整合老年人、老年协会、专业社会组织等多元参与主体的基于民主协商的横向秩序协调机制,并使之制度化和规范化;另一方面,需要实现纵向整合机制与横向协调机制的有机衔接。在中国情境下,纵向整合机制与横向协调机制并非互斥关系,相反,横向协调机制的建立与发展离不开纵向整合机制的引导、激励和培育。

第一,按照“政府引导、村委主办、老人参与、自助-互助”原则理顺政府间、政社间的合作关系,明确其职能范围与责任边界,使权力点在各主体间形成有效流动。必须承认,在资金资源、人力资源、基础设施等严重缺乏且分布分散的广大农村地区,实现养老服务社会化的当务之急是幸福院的制度化建设,而制度化建设确实需要发挥政府的主导作用,以政府为主导,以社区为主干,市场和志愿组织、老年人及其家庭共同参与的居家互助“伞”形结构模式是当前中国农村地区基本公共服务有效供给的优选策略。在幸福院建设初期更是如此,一种崭新的社会化服务模式要通过政府自上而下的行政力量将新理念、新模式在较短时期内植入农村地区并将其制度化,早期的基础设施建设、设备的购买、人才队伍的培养等同样离不开政府在资金、规制、技术等方面的投入。因此,需要按照“政府引导、村委主办、老人参与、自助-互助”的原则明确各主体的基本职责并通过政策文本予以确定和公开。具体而言,在授权阶段,政府掌握权力点,负责完善幸福院建设的指导方针、政策,以及资金来源等,为幸福院的建设指明方向和提供保障。而幸福院的服务内容与实现方式则在村委和管理者的主导下,通过与老年人及其家庭进行充分讨论和论证的方式确定。服务递送阶段是自助-互助行为最直接的阶段,老年人居于中心,掌握权力点。但它能否从理论转化为现实,有赖于村委和管理者在服务项目设计阶段明确老年人的参与权利与路径,激发老年人的参与热情,回应老年人的意见和建议。可以分别建立老年人服务意愿与需求偏好数据库和配对机制,制作服务提供的操作指南,建立时间银行等运行平台,激励和促成自助-互助行为。在评估阶段,以村委和管理者为中介,搭建政府与老年人信息传达与意见反馈的双向流通桥梁。

第二,创新和落实社区协商制度,建立制度化的横向秩序协调机制,达成协调一致的共同目标。基层自治的生活实践,是社会主义协商民主建设的重要组成部分和有效实现形式。要将幸福院的建设与发展纳入社区协商议程,积极协调多元主体间相互冲突的目标。这一协商机制可以依托当前体制机制较为成熟的基层党建平台,发挥基层党组织上传下达和贯通左右的引领作用。一方面,“密切联系群众”“从群众中来到群众中去”的群众路线是中国共产党的独特优势;另一方面,基层党组织接受上级党组织统一协调,具有天然的合法性。将幸福院纳入基层党建工作,依托党组织的严密性,能将群众意见快速向上级党组织和政府传达。但需要明确的是,幸福院必须以老年人中心,以老年人的基本需求为导向,其他参与主体的目标诉求必须服从和

服务于这一目标。在此基础上通过社区协商明确幸福院的服务范围,即以基本生活照料与医疗保健服务为主,以休闲娱乐为辅。它不仅回应了广大农村地区最迫切的现实需求,同时符合国家关于城乡基本公共服务均等化的政策导向,还节省了大部分幸福院因追求高标准建设,购买贵重体育器材而导致资金缺口的问题,缓解地方政府财政压力,更好完成建设任务。然后,通过社区协商制度进一步就服务项目、资金分配、人才招聘与管理、服务提供方式等内容进行协商,化解多重目标冲突,协调多元化利益诉求。

第三,通过创新社会参与机制实现纵向与横向机制的有机衔接,提升政社信任水平和质量。已有研究充分证明了社会参与对提升政府信任的显著作用。调查中我们也发现,虽然老年人对幸福院、村委及政府的总体信任度不高,但进入幸福院享受或参与提供互助养老服务的老年人比未进入幸福院享受服务的老年人的信任度相对更高,这从侧面反映了社会参与有助于提升互信水平。当前的关键问题是,在现有国情下如何创新社会参与机制。显然,创新社会参与的驱动力主要来自政府主导的纵向机制。从调研中可以看到,政府已通过“吸纳机制”将老年协会会员、老党员、退休干部、社区积极分子等对政府具有较高信任度的老年人以幸福院院长、管理人员、小组长等角色整合进幸福院的合作生产过程,实现了纵向机制与横向机制衔接的初步探索。可以通过评聘、奖励、补贴等方式完善吸纳式参与机制,以进一步激发这类人员参与的积极性。对于大部分因缺少参与机会而对政府持怀疑态度的“批判性公民”,政府可以利用老年人对本村公共事务关注度高、参与积极性高等特点,采用“关切式”参与机制动员这部分老年人参与幸福院的合作生产过程,通过提高幸福院的治理水平,提升老年人与政府的互信水平。如在社区协商的常规或专题会议前广泛征询老年人及其家属的意见;采用轮流制选拔不同背景的老年人组成民主代表参与社区协商会议;积极鼓励和培训健康老年人参与养老服务的提供;在幸福院的行政考核、星级评定标准中加入老年人满意度指标等。

参考文献:

[1]赵耀辉,王亚峰,陈欣欣,等.中国健康与养老报告[R].北京大学中国健康与养老追踪调查项目组,2019:153.

[2]贺雪峰.互助养老:中国农村养老的出路[J].南京农业大学学报(社会科学版),2020,20(5):1-8.

[3]曾保根.基本公共服务供给机制的逻辑、误区与构想[J].中国行政管理,2013(9):70-73.

[4]Ostrom V, Tiebout C M, Warren R. The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry [J]. American Political Science Review, 1961,55(4):831-842.

[5]Jo S, Nabatchi T. Getting Back to Basics: Advancing the Study and Practice of Coproduction [J]. International Journal of Public Administration, 2016,39(13):1101-1108.

[6]Whitaker G P. Coproduction: Citizen Participation in Service Delivery[J]. Public Administration Review, 1980,40(3):240-246.

[7]Brudney J L, England R. Toward a Definition of the Coproduction Concept[J]. Public Administration Review, 1983,43(1):59-65.

[8]Ostrom E. Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development[J]. World Development, 1996,24(6):1073-1087.

[9]Brandsen T, Honingh M. Distinguishing Different Types of Coproduction: A Conceptual Analysis Based on the Classical Definitions[J]. Public Administration Review, 2016,76(3):427-435.

[10]Nabatchi T, Sicilia M, Sancino A. Varieties of Participation in Public Services: The Who, When, and What of Coproduction[J]. Public Administration Review, 2017,77(5):766-776.

[11]Pestoff V, Osborne S P, Brandsen T. Patterns of Co-production in Public Services [J]. Public Management Review, 2006,8(4):591-595.

[12]Sharp E B. Towards a New Understanding of Urban Services and Citizen Participation: The Coproduction Concept

- [J]. *Midwest Review of Public Administration*, 1980, 14(2): 105-108.
- [13] 朱春奎, 易雯. 公共服务合作生产研究进展与展望[J]. *公共行政评论*, 2017(5): 188-201.
- [14] 张国磊. 科层权威、资源吸纳与基层社会治理——基于“联镇包村”第一书记的行动逻辑考察[J]. *中国行政管理*, 2019(11): 131-137.
- [15] 原新. 农村空巢老人的养老困境与化解之道[J]. *人民论坛*, 2019(28): 69-71.
- [16] 张等文, 郭雨佳. 乡村振兴进程中协商民主嵌入乡村治理的内在机理与路径选择[J]. *政治学研究*, 2020(2): 104-115.
- [17] 王杰秀, 安超. “元问题”视域下中国养老服务体系改革与发展[J]. *社会保障评论*, 2020(3): 62-76.
- [18] 刘妮娜. 互助与合作: 中国农村互助型社会养老模式研究[J]. *人口研究*, 2017(4): 72-81.
- [19] 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.
- [20] 刘妮娜. 中国农村互助养型社会养老的类型与运行机制探析[J]. *人口研究*, 2019(2): 100-112.
- [21] 罗艳, 刘杰. 政府主导型嵌入: 政府与社会组织的互动关系转变研究——基于H市信息化居家养老服务项目的经验分析[J]. *中国行政管理*, 2019(7): 36-41.
- [22] 吕微, 唐伟, 韩晋乐. 基于多方合作的农村服务体系供给研究[J]. *中国行政管理*, 2010(6): 84-87.
- [23] 世界银行. 2004年世界发展报告: 让服务惠及穷人[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2004: 7.
- [24] 李友梅. 中国社会管理新格局下遭遇的问题——一种基于中观机制分析的视角[J]. *学术月刊*, 2012(7): 13-20.
- [25] Huxham C. Theorizing Collaboration Practice[J]. *Public Management Review*, 2003, 5(3): 401-423.
- [26] 高勇. 参与行为与政府信任的关系模式研究[J]. *社会学研究*, 2014(5): 98-119.

(责任编辑: 刘浩)

Coproduction Dilemma and Path Optimization of Mutual-aid for Older People in Rural Areas: An Example from Happiness Courtyard in X City

ZHU Huoyun, DING Yu

Abstract: This paper probes into the institutionalized service supply mechanism of the happiness courtyard in X City as well as its dilemmas. Happiness courtyard model has changed from the government as the single provider to multi-providers which integrate government, village committee, older people and social organizations. Most importantly, older people are not just negative service accepters any more, but also active participators and providers. Although coproduction can be recognized throughout the whole supply process, the relationship between the vertical integration mechanism led by the government and the horizontal coordination one based on democratic consultation is imbalanced, which results in a stabilized “center-edge” power structure among participants followed by multiple goals conflict and extremely low trust with each other. The collaborative advantage is dulled by the collaborative inertia. For this, three points as follows are necessary to optimizing the operating mechanism of happiness courtyard in the future. First, it is necessary to redefine the relationships among participants and clarify their functional scopes and responsibility boundaries, especially to strengthen the horizontal coordination mechanism to rebalance the power structure. Second, it is urgent to establish an institutionalized democratic consultation mechanism at community level to reach a common goal. Third, to connect the vertical and horizontal mechanism effectively, an innovation social participation mechanism is required.

Keywords: Mutual-aid for Older People; Coproduction; Collaborative Dilemma; Service Supply Mechanism