

· 社会福利 ·

农村互助养老： 社会基础、历史演进与发展路径

代秀亮

[摘要] 发展农村互助养老是破解农村养老服务供给困境、补齐农村养老服务短板的重要举措。多元主体参与养老服务的合作生产是互助养老的本质特征。互助合作的历史传统、熟人社会的社会结构、村民自治的治理优势和孝亲敬老的文化基因共同构成了互助养老发展的社会基础。新中国成立以来，农村互助养老经历了传统互助养老延续与集体互助养老发展、传统互助养老弱化与集体互助养老瓦解、现代化互助养老制度建构三个发展阶段。当前，国家顶层设计对互助养老高度重视，以农村幸福院为主体的互助养老设施快速普及，政府支持成为推动互助养老发展的核心力量，但存在多元主体参与合力不强、互助养老服务功能不完善和老年人参与行为不充分等实践困境。为此，需要从明确主体责任、健全发展载体、优化政策协同等方面促进农村互助养老的可持续、高质量发展。

[关键词] 农村互助养老；社会基础；合作生产

农村地区人口老龄化、空心化、家庭结构小型化等社会结构转型弱化了家庭养老服务功能，与此同时，以市场力量为主体推动的社区居家养老服务和机构养老服务难以适应农村老年人口数量多、支付能力弱、基础设施差等现实条件，加快补齐农村养老服务短板成为我国养老服务体系高质量发展的重要任务。互助养老以其经济成本低、契合老年人需求和社会基础坚实等优势，成为完善农村社会养老服务体系、减轻农村家庭养老压力的制度选择。^①自《社会养老服务体系建设规划（2011—2015）》首次提出要重点建设互助式养老服务中心等社区养老服务设施以来，多份国家重要政策文件明确提出要发展互助养老，《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》提出“以村级邻里互助点、农村幸福院等为依托，构建农村互助式养老服务网络”。《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》明确提出要“推进互助性养老服务”。

农村互助养老根植于农村熟人社会机构，继承和发展了农村社会的互助传统。其以老年人

[作者简介] 代秀亮，西安交通大学公共政策与管理学院助理教授。主要研究方向：公益慈善、社会政策。

[基金项目] 教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“人口高质量发展背景下社会保障可持续性问题研究”（24JZD039）；西安交通大学基本科研业务费项目“农村老年人参与互助养老的行动逻辑与促进策略研究”（SK2024001）。

① 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。

参与互助养老服务的合作生产为核心，^①突破了依靠单一主体进行养老服务生产的家庭伦理逻辑、行政逻辑和市场逻辑。然而因老年人需求多样化、参与主体多元化、政策支持力度不足等原因，农村互助养老面临运行责任主体不明确、运行机制不顺畅、服务生产难以持续等现实困境。从农村互助养老的理论逻辑和社会基础出发，梳理其历史演进过程，剖析其发展现状和实践困境，提出促进农村互助养老可持续发展的路径，对于完善我国养老服务体系，提升积极应对人口老龄化能力和老龄社会治理效能具有重要的理论意义和实践价值。

一、发展农村互助养老的理论逻辑与社会基础

（一）发展农村互助养老的理论逻辑

农村互助养老通过制度创新激发和利用农村社会中非正式互助合作的社会传统和文化基因，通过以老年人自身为主体、多元主体参与的养老服务合作生产实现农村互助养老的制度建构与可持续发展，不断满足老年人多样化的养老服务需求，提升农村老龄社会活力和治理效能。发展农村互助养老是以“共建、共治、共享”思维来引导中国特色养老服务体系建设的生动实践，契合将社会治理共同体建设和养老服务体系现代化建设相结合的时代要求。^②

1. 多元主体参与养老服务的合作生产是农村互助养老的本质特征

通过社会团结与社会整合协调社会群体之间的利益关系，提升社会发展质量，从而实现美好社会是社会政策发展的核心目标和基本立场。^③养老服务是不同供给主体将不同内容、质量和价格的养老产品或项目，以不同的方式配送给具有不同需求的老年群体的过程，^④供给主体和服务内容成为当前养老服务类型划分的主要依据。养老服务体系的发展与优化本质上是不同主体在养老服务生产过程中的关系变化与组合，个体、家庭、社会和政府的有效合作是养老服务高质量发展的关键。兴起于美国城市服务研究的共同生产理论为我们思考该问题提供了新的理论视角。^⑤上世纪七十年代，埃莉诺·奥斯特罗姆提出了共同生产的概念，他认为通过志愿参与和自我服务，公众可以有效分担公共部门在公共服务供给中的压力，从而提高服务效益，创造公共价值。^⑥

现代社会化养老服务体系的发展凸显了养老服务的公共产品属性和其作为社会政策重要内容的制度目标，养老服务生产的场域从家庭走向社会，多元主体合作成为养老服务质量提升的重要动力。^⑦农村互助养老与其他养老服务模式的本质区别在于其突出了老年人的主体性地位，强调老年人个体作为养老服务消费者和生产者的双重身份，在参与养老服务生产的过程中实现老有所为。从农村老年福利体系建设的角度看，互助养老通过合理、科学的制度设计将长期存

① 丁煜、朱火云：《农村互助养老的合作生产困境与制度化路径》，《厦门大学学报（哲学社会科学版）》2022年第1期。

② 吴玉韶、张钰婕：《中国式现代化与养老服务发展新趋势》，《社会保障评论》2023年第6期。

③ 林闽钢：《如何理解积极社会政策的当代价值》，《社会政策研究》2019年第2期。

④ 席恒：《养老服务的逻辑、实现方式与治理路径》，《社会保障评论》2020年第1期。

⑤ 张云翔：《公共服务的共同生产：文献综述及其启示》，《甘肃行政学院学报》2018年第5期。

⑥ 顾丽梅、张云翔：《共同生产视角下的城市共享单车服务治理——基于上海市案例的混合方法研究》，《公共管理学报》2019年第1期。

⑦ 郭林：《中国养老服务70年（1949—2019）：演变脉络、政策评估、未来思路》，《社会保障评论》2019年第3期。

在于农村社会的各种非正式社会支持和社会资源纳入到正式的福利体系当中,使其发挥稳定、可持续的作用,不仅能够满足老年人在社会交往、精神慰藉等方面的养老需求,还能降低专业化养老服务的成本,避免农村老年福利体系建设的政府依赖和市场失灵。^①互助养老服务合作生产的制度框架如图1所示。

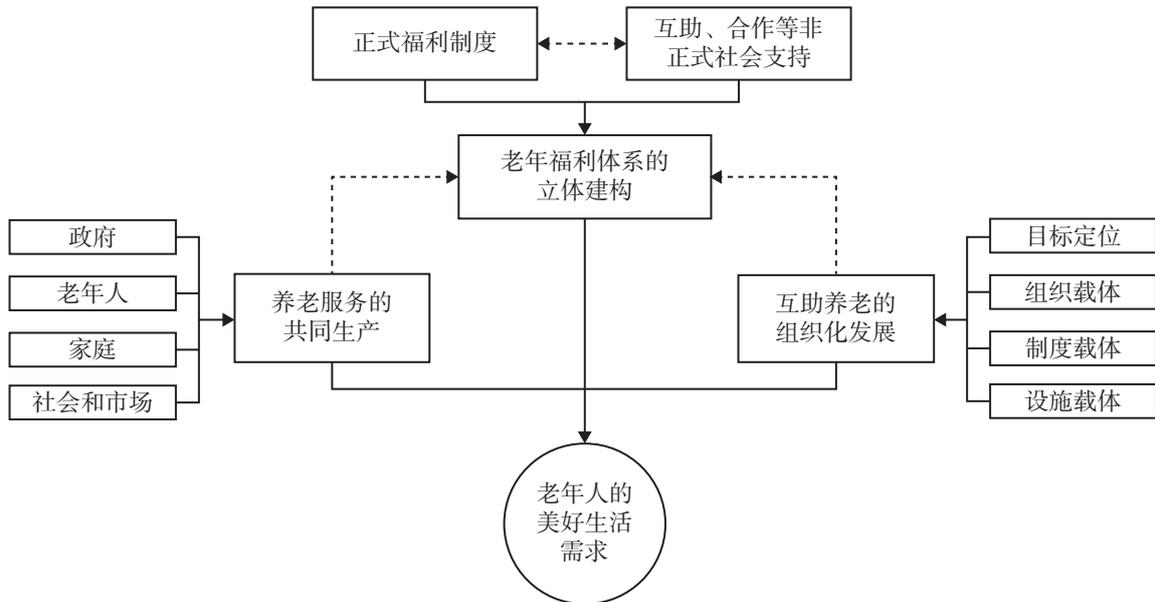


图1 多元主体参与互助养老服务合作生产的制度框架

2. 农村互助养老实现了非正式社会支持与正式社会支持的有机融合

制度可以分为由社会成员自发形成的包括群体习惯、行为准则以及伦理规范的非正式制度,和由政府等机构建立的具有普遍法律效力的正式制度。^②基于福利多元主义的理论视角,养老服务体系的发展主要受到来自家庭和社会等非正式社会支持和来自政策等正式社会支持的共同驱动,有学者对中国传统乡村社会中的互助传统与老年福利体系建设的关系进行了系统的分析。^③透视中国历史发展进程,依靠家庭伦理和社会规范维系的家庭代际支持、社会互助等非正式制度长期发挥着抵御养老风险的重要作用。随着现代社会保障制度的建立和国家民生事业的发展,正式的社会制度与政策支持的作用日益凸显。

互助养老的形式和功能在中国社会进程中一直以非正式社会制度的形式存在,当它被作为一种社会化养老服务模式出现在国家政策文件之后,便开始了向正式社会制度建构的过程,研究对涉及到互助养老的国家级政策文件进行了梳理(如表1所示)。通过政府引导的地方试点、资金支持、组织建设、政策推广等举措,将传统社会结构中以个体自发开展的、存在于特定地缘血缘关系网络中的非正式互助发展成为养老服务体系的重要构成,逐渐发挥稳定的养老服务生产功能,弥补依靠家庭、市场和政府无法满足部分老年人养老服务需求的不足。当然,基于结构化理论中对制度和行动关系的分析,互助养老制度的建构绝非易事。

3. 农村互助养老有助于建设乡村治理共同体和推进乡村振兴

① 肖琳等:《互助养老:农村内生型老年社会福利供给模式的实践路径》,《理论月刊》2023年第6期。

② 燕继荣:《制度、政策与效能:国家治理探源——兼论中国制度优势及效能转化》,《政治学研究》2020年第2期。

③ 卞国风、刘娜:《乡村互助传统及其变化与乡村社会福利建设》,《未来与发展》2010年第6期。

党的十九届四中全会指出“增进人民福祉、促进人的全面发展是我们党立党为公、执政为民的本质要求”，要“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”。人口老龄化背景下，基于共同身份认同和熟悉社会网络的老年人群体是乡村治理的重要参与者。在新时代民生国家的治理图景中，不断满足农村老年人日益增长的美好生活需求成为乡村社会治理的重要目标和乡村振兴的重要内容。从“结构-功能”视角来看，当前“居家为基础，社区为依托，机构为补充”的养老服务供给结构在我国农村地区存在明显的发展困境和发展不足。一方面，农村社区建设相对滞后、社会组织发展缓慢不利于社区居家养老服务的功能发挥，另一方面，农村老年人传统思想浓厚、购买能力相对较弱限制了市场化养老服务的发展。^①

互助养老具有“政府推动、村级主办、互助服务和社会参与”的特点，具备“政府扶得起、村里办得起、农民用得上、服务可持续”的发展优势。一方面，能够充分调动和发挥老年人群体在乡村公共事务治理中的主体性角色，另一方面，拓展了老年人及家庭参与公共事务治理的渠道，能够实现乡村治理的主体合作、资源优化和价值创造。互助养老作为建立在农村熟人社会和互助合作社会传统基础上的邻里、家庭和社会成员之间的积极集体行动，既继承了老年人居住在家庭的传统偏好，又发挥了政府和市场在养老服务供给中的功能，具有家庭参与、群众自治、政府支持的时代特色。^②

表 1 关于农村互助养老的国家级政策文件

编号	发文时间	政策文件名称	发文部门	政策类型
1	2011.9	国务院关于印发中国老龄事业发展“十二五”规划的通知	国务院	规划
2	2011.12	国务院办公厅关于印发社会养老服务体系规划建设规划（2011—2015年）的通知	国务院办公厅	规划
3	2013.4	中央专项彩票公益金支持农村幸福院项目管理办法	财政部、民政部	办法
4	2016.12	国务院办公厅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	国务院办公厅	意见
5	2016.12	国务院关于印发国家人口发展规划（2016—2030年）的通知	国务院	规划
6	2017.2	国务院关于印发“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划的通知	国务院	规划
7	2017.6	国务院办公厅关于制定和实施老年人照顾服务项目的意见	国务院办公厅	意见
8	2018.9	民政部对“关于实施精准养老，调节养老扶持政策不平衡的建议”的答复	民政部	答复
9	2018.9	乡村振兴战略规划	中共中央、国务院	规划
10	2018.12	中华人民共和国老年人权益保障法（2018年修正）	全国人大常委会	法律
11	2019.4	国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见	国务院办公厅	意见

① 陆杰华等：《新时代农村养老制度设计：历史脉络、现实困境与发展路径》，《中国农业大学学报（社会科学版）》2021年第4期。

② 贺雪峰：《如何应对农村老龄化——关于建立农村互助养老的设想》，《中国农业大学学报（社会科学版）》2019年第3期。

编号	发文时间	政策文件名称	发文部门	政策类型
12	2019.1	加大力度推动社会领域公共服务补短板强弱项提质量促进形成强大国内市场的行动方案	发改委、民政部等18部门	行动方案
13	2019.12	民政部关于深入学习贯彻党的十九届四中全会精神的意见	民政部	意见
14	2021.2	民政部关于巩固拓展民政领域脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的实施意见	民政部	意见
15	2021.3	中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要	国务院	规划
16	2021.5	“十四五”民政事业发展规划	民政部	规划
17	2021.11	中共中央、国务院关于加强新时代老龄工作的意见	中共中央、国务院	意见
18	2021.12	“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划	国务院	规划
19	2024.7	中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定	中共中央	决定

（二）发展农村互助养老的社会基础

养老是人类历史长河中个体、家庭和社会发展的永恒主题，老年福利水平的提高是经济发展和社会进步的重要表现。养老服务制度的发展必然表现出与特定历史时期、特定国家或地域的经济发展模式、文化观念、社会结构和社会治理水平以及国家发展战略相适应的特点。基于对现有关于农村互助养老发展的社会基础讨论的总结，以及对我国互助养老的历史演变分析，本研究认为农村社会互助合作的历史传统、熟人社会的社会结构、村民自治的治理优势、孝亲敬老的文化基因共同构筑了当前农村互助养老发展的社会基础。

1. 互助合作的历史传统

关于人类社会互助行为的研究由来已久，涂尔干在其《社会分工论》中就指出互助合作在社会分工中极为重要，他们共同塑造了社会的共同价值，对整个社会的行动体系具有整合作用。^①在中国长期的以家庭为单位的小农经济社会发展过程中，家庭之间的互助合作在劳动生产、抵御重大风险、情感支持等场合中发挥着重要作用，现在农村地区仍然存在着“换工”“帮忙”等互助形式，尽管受血缘和地缘的影响比较深刻，但蕴涵着“信任、伦理、人情、团结”等多种元素的乡村互助是我们理解乡村社会关系和社会结构变迁的重要切口，费孝通先生经过调查认为乡邻互助是乡村社会关系的核心特征，这种互助合作关系的形成取决于居住在特定区域群体的共同利益。^②

具体到社会保障领域，以地缘和血缘关系为基础，依赖家庭社会网络和社会集体规范所开展的个人及家庭间的互助合作行为在抵御家庭发展风险、保障农村特殊困难群体的基本生活方面都发挥了重要作用。随着国家社会保障制度的建立完善，非正式的互助保障在特定领域的作用仍然明显。养老是个体生命发展的重要阶段，老年人具有生活照料、文化娱乐和社会融入等多种需求，也面临着疾病、死亡等更多风险，通过适当的制度建构激发养老公共属性的集体认同，促进个体、家庭之间的互助合作，不仅能够满足老年人多样化的养老需求，还能够实现老有所为的发展目标。

① [法] 埃米尔·涂尔干：《社会分工论》，三联书店，2017年，第100-120页。

② 费孝通：《江村经济：中国农民的经济生活》，江苏人民出版社，1986年，第69-70页。

2. 熟人社会的社会结构

社会资本或社会网络是社会科学研究中，理解社会发展过程中集体行动发生机理的重要理论视角。Paldam 认为集体的合作行为是社会资本概念的核心，它促进个体之间合作行动的产生，能够使组织更有效率的运行。^① 在中国的社会发展情境下，“关系”可以与西方话语体系中的社会资本相对应，人际关系或社会关系对个体、社会发展的影响显而易见，“关系社会”或“熟人社会”则是对这种影响和中国社会结构特点的抽象表达，当前这种社会结构特点在我国农村社会仍然明显。

费孝通在《乡土中国》一书中首次将中国农村的社会结构特征概括为“熟人社会”，他指出村落是农民生产、生活和交往的基本社会单元，是基于血缘、地缘关系建立起来的共同体，相互熟悉、信任与合作是共同体发展的重要动力。^② 在这种社会结构下，个体成员基于共同的生活场域、相似的生活经历和受血缘关系的影响，形成了彼此联系、相对稳定的关系网络。尽管改革开放以来受市场经济和城镇化发展的影响，农村生产生活发生了重要变化，但熟人社会及其衍生的关系网络在老年群体间并没有发生变化。现阶段的农村老年群体青少年时期经历了农业合作化运动，集体经济制度塑造了个体间密切的社会关系，同时从事非农产业生产和向外流动的比例较小，因此“熟人社会”对个人价值观念和关系网络的塑造更为深刻，同时老年人成为当前农村社会事务参与的主要群体，在某种程度上维系着农村传统的关系网络结构。农村互助养老就是根植于农村熟人社会的社会结构做出的社会化养老服务供给的实践探索。

3. 村民自治的制度优势

在“国家-社会”关系的分析范式下，村庄共同体及其内生秩序在我国传统社会的乡村治理过程中发挥着重要作用。新中国成立后，国家通过“政治共同体”的权威性价值分配向基层社会进行行政渗透，国家与社会的关系不断调适，乡村治理结构发生重要变化。改革开放之后，村民自治作为一种新的治理方式登上历史舞台并成为我国的一项基本社会政治制度，^③ 也成为新农村建设和乡村振兴的重要制度抓手。村民自治作为一种农村基层治理制度创新，其制度优势在于既继承了中国传统社会中通过村庄共同体及其非正式规范处理共同社会事务的优势，保证个体表达合理利益诉求的权利和参与社会事务的积极性，又适应了现代国家制度和国家治理现代化的发展需求，从而有利于消解村民作为农村政治社会生活主体和国家治理客体之间的矛盾，维护社会整体的和谐稳定。

党的十六届四中全会正式提出了“社会建设”的概念，保障和改善民生成为社会建设的重点目标，党的十九大明确将“老有所养”纳入民生事业发展体系，养老问题在新时代成为农村社会建设和社会治理的重要内容，一些地方互助养老的实践案例就是村民自治在养老服务领域探索的结果。未来，在社会治理共同体的理念指导和政策下，政府治理与村民自治在养老服务供给方面的协同关系将更加清晰，农村老年人及其家庭作为互助养老发展核心主体将更加明确，村民自治制度的创新发展将为农村互助养老注入持久的发展动力。^④

① Paldam Martin, "Social Capital: One or Many? Definition and Measurement," *Journal of Economic Surveys*, 2010, 14(5).

② 罗必良、耿鹏鹏：《乡村治理及其转型：基于人情关系维度的考察》，《农业经济问题》2022年第10期。

③ 许源源、左代华：《乡村治理中的内生秩序：演进逻辑、运行机制与制度嵌入》，《农业经济问题》2019年第8期。

④ 刘二鹏等：《县域统筹视角下农村多层次养老服务体系构建研究》，《农业经济问题》2022年第7期。

4. 孝亲敬老的文化基因

“孝”是中国历史发展过程中影响最深远、最持久和最稳定的伦理价值观念，孝亲敬老的优良传统是中华优秀传统文化的重要组成部分。一方面，它是家庭伦理的核心，使得以家庭为单位、以子女为主要供给主体的家庭养老模式得以持久延续，另一方面，对外它又是整体社会规范的重要构成，在塑造社会结构和维护社会秩序方面发挥重要作用，从而成为古代国家治理的重要内容。从文化与制度的互动关系来看，随着社会环境的变迁，孝亲敬老的价值观念和外在表现也发生重要变化。尽管随着现代社会的发展，城镇化的推进，经济生产形态的变化和家庭结构的小型化对孝亲敬老的文化基因产生了一定冲击，但家庭依然是社会治理的基本单元，亲子关系依然是最基础的社会关系。研究发现，在转型期的中国社会，孝道观念仍然能够起到积极效果，能够促进子女对父母的物质支持和情感支持。^①

互助养老具有家庭化和社会化的双重特点，它创造了传统养老模式和社会化养老模式融合发展的制度空间，子女和老年人仍然是制度发展的核心主体，重要变化是物理空间和关系主体的扩大。孝道观念是中国特色养老服务体系发展的重要文化支撑，一方面有利于家庭理解互助养老对老年人和家庭发展的积极作用，另一方面有利于将子女对父母的情感支持和物质支持内化到互助养老发展过程当中，孝亲敬老的文化基因可以同互助养老的制度化发展有机融合，相得益彰。

二、新中国成立以来农村互助养老的历史演进

（一）中华人民共和国成立到改革开放：传统互助养老延续与集体互助养老发展阶段

新中国成立初期，由于国家经济实力薄弱，国家发展的重点是加快工业发展、恢复和发展国民经济，农村人口的社会保障处于以农业生产为主要来源的土地保障和家庭保障阶段，政府发挥的作用主要体现在救灾救济方面，还没有能力建立正式的、制度化的社会保障制度，也不具备出现社会化养老服务模式的现实条件。^② 尽管人民生活水平普遍较低，但农村传统社会文化和社会结构没有发生重要变化，家庭仍然能够承担照料老人的主要责任。与此同时，计划经济体制下集体经济发展使得集体互助的功能得以发挥，特殊困难老年人的基本生活需要得以保障。1956年第一次全国人民代表大会审议通过的《高级农业生产合作社示范章程》规定，农村无劳动能力社员的吃、穿、住、烧、葬都由合作社保障，奠定了我国农村五保供养制度的基础。此后，《1956—1957年全国农业发展纲要》《关于人民公社若干问题的决议》《人民公社工作条例（修正草案）》等政策文件对农村集体保障“五保户”的生活和照顾问题作出了明确的要求，“敬老院”在这一时期开始建立和发展，这种集体互助具有明显的兜底性和救助性特征。

从该时期农村养老服务发展的经济社会环境来看，一方面，农村传统的互助文化和价值观念仍然根深蒂固，另一方面，农村合作社运动延续了传统农村守望相助的社会形态，成为建设社会主义道路的重要制度探索。^③ “生产队”和集体劳动的组织形式一定程度上加强了传统的

① 胡安宁：《老龄化背景下子女对父母的多样化支持：观念与行为》，《中国社会科学》2017年第3期。

② 王立剑、代秀亮：《新中国70年中国农村社会保障制度的演进逻辑与未来展望》，《农业经济问题》2020年第2期。

③ 吴春梅、张双彦：《新中国成立以来农民互助合作实践形态的演进》，《华中农业大学学报（社会科学版）》2021年第4期。

血缘、地缘关系，严格限制人口流动的政策为强化传统的关系网络和共同体意识创造了发展空间。人民公社通过集权方式进行乡村生产动员和社会整合，以组织化、强制性的方式来加强农村互助合作和保障集体成员的基本生活需求。尽管这种集体互助的形式是以行政权力为主导推动的，具有国家福利的雏形，但其互助范围集中于乡村内部，互助对象是村社集体成员，与“政社合一”的乡村社会组织形式密不可分。

（二）改革开放到 20 世纪末：传统互助养老弱化，集体互助养老瓦解阶段

党的十一届三中全会作出了进行改革开放的伟大决策，农村经济体制改革和社会结构变迁进入了新的历史发展阶段。家庭联产承包制的探索和确立，改变了计划经济时期的集体经济模式，农民的生产积极性和生产效率极大提高，人民生活水平得以显著提升；人民公社“政社合一”的基层治理体制逐步废除，国家对乡村生活的严格干预逐渐消除，村民自治的乡村治理模式开始探索；^① 乡镇企业逐步发展，农村地区单一的经济结构发生变化，家庭生计模式开始多样化，十四大之后，市场经济的发展对农村影响进一步扩大，农业转移人口开始增多，城乡人口流动日益加快。^② 这些重要的经济社会结构变化对农村老年人的养老产生了全面而深刻的影响。

社会主义市场经济的发展改变了农村家庭的生计模式，非农就业和城镇就业的比重不断上升，传统依附于土地的乡村生活共同体和乡土关系发生重要变化，血缘和地缘关系在农民生活中的作用开始下降，个体的经济理性进一步凸显，互惠规范产生的社会交换行为在熟人社会中开始减少。^③ 劳动力的城乡流动改变了传统的居住模式，年轻子女到城镇定居的愿望和需求使家庭的经济压力增大，年轻人的生活方式和价值观念发生重大变化，传统农村社会规范对年轻一代的约束作用减弱。同时，随着人民公社体制的瓦解，计划经济时期集体互助的组织结构和经济基础不复存在，面向农村特困老年人的五保供养制度陷入发展困境。因此，国家开始探索现代的农村社会保障制度，1994 年国家出台了《中国老龄工作七年发展纲要（1994—2000）》，明确提出“坚持家庭养老与社会养老相结合的原则。积极建立和完善社会养老保障制度，增加老年人福利设施，扩大社会化服务范围。同时继续发挥家庭在经济供养、生活照料、精神慰藉方面的作用。”

（三）21 世纪以来：现代化的互助养老制度建构阶段

21 世纪初期，我国人口老龄化现象开始凸显，国家统计局全国人口普查数据显示，截至 2000 年底，我国 60 岁以上人口 1.3 亿，占比 10.3%，65 岁以上人口 8827 万人，占比 7%，国家开始积极应对人口老龄化的战略部署。《中国老龄事业发展“十一五”规划纲要》指出要建立健全适应家庭养老和社会养老相结合的为老服务体系。在国家积极推进社会化养老服务体系建设的同时，地方政府开始探索社会化的互助养老模式，2008 年河北省肥乡县探索出的农村幸福院的互助养老模式受到民政部的高度重视，随后《社会养老服务体系规划建设规划（2011—2015）》提出要“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”。

① 周云冉、王广义：《中国共产党百年乡村治理模式的发展历程及构建经验》，《学术探索》2020 年第 12 期。

② 罗玉辉：《新中国成立 70 周年中国农村改革历史脉络、经验总结和未来发展》，《现代经济探讨》2019 年第 10 期。

③ 李远行、李慈航：《重新认识乡土中国——基于社会结构变迁的视角》，《中国农业大学学报（社会科学版）》2019 年第 3 期。

与传统农村社会的非正式互助养老与计划经济时期的集体互助养老不同,当前的互助养老制度成为现代社会化养老服务体系的重要组成部分,是对传统社会互助的继承和制度化发展,具有提供稳定化、可持续的养老服务的功能,多主体参与养老服务合作生产是其本质特征,老年人的积极参与成为制度发展的核心要素和关键动能。随着社会治理共同体概念和目标的提出,学界也开始反思和重视乡村互助文化和互助传统的重要功能,呼吁要传承和发扬农村地区传统的互助精神,构建“国家-社会-个人”协同的新型社会互助机制。^①《中共中央国务院关于加强新时代老龄工作的意见》提出要“结合实施乡村振兴战略,加强农村养老服务机构和设施建设,鼓励以村级邻里互助点、农村幸福院为依托发展互助式养老服务”,互助养老必将迎来蓬勃发展的政策机遇。

基于福利多元主义、“国家-社会”关系理论等理论视角,农村互助养老始终是我国老年人福利体系的重要构成,其发展变迁主要受到不同时期农村社会结构和国家正式制度安排的影响,其所发挥的功能的表现形式和稳定性有所不同。从我国农村互助养老的历史演进来看,其遵循着从非正式社会制度向正式社会制度发展的方向和路径,未来政府将在互助养老的制度设计和政策完善中发挥更加重要的作用。

三、农村互助养老的发展现状与实践困境

(一) 农村互助养老的发展现状

1. 顶层设计对农村互助养老提供明确指引

从我国公共政策的发展过程来看,一般具有顶层设计、高层驱动和地方响应的特点。新世纪以来,面对我国人口老龄化日益加剧的发展态势,解决好养老问题成为民生发展的大事。从2018年的机构改革来看,民政部设立了养老服务司,卫健委设立了老龄健康司,国家已经把积极应对人口老龄化放到战略发展的重要位置。为精准判断农村互助养老在当前我国农村养老服务体系中的定位,本研究以关于互助养老的国家级政策为分析对象,采用政策内容分析方法对关于农村互助养老的相关国家政策进行科学分析。国家政策是指由中共中央、国务院和各部委出台的政策,基于政策的功能出发,本研究采取广义的政策概念,即政策是指规划和指导公共管理和社会活动的法律、法规和各类政府文件的总称。^②

研究发现,2011年以来共有18份国家政策文件中提到了互助养老,2016年之后关于互助养老的政策文件数量快速增长,“十三五”也是我国养老服务体系建设的快速发展期,这与我国积极应对人口老龄化、全面放开养老服务市场、加快养老服务的市场化改革的发展部署密切相关。从发文部门来看,由全国人大出台的法律有1项,由中共中央和国务院或国务院办公厅出台的政策文件有10份,由民政部或财政部等国家部委出台的文件有6份,其中有2份政策文件属于多部委联合发文,由中共中央或国务院直接发文的政策文件比例占到了56.25%,体现了国家层面对互助养老的功能认可和高度重视。从政策专项性来看,关于互助养老的政策内

① 吴春梅、张梅梅:《乡村振兴背景下守望相助美德的传承与发展》,《中国特色社会主义研究》2019年第5期。

② 王春萍等:《中央部委乡村振兴政策文本量化研究:基于政策工具视角的一个三维分析框架》,《农业经济与管理》2021年第3期。

容多出现在老龄事业发展、养老服务体系建设和人口发展规划和乡村振兴战略相关的政策文件中，表明农村互助养老对我国农村养老服务体系和乡村发展具有重要作用和意义。

2. 以农村幸福院为主的设施载体快速发展

按照农村互助养老的领导主体，可将其分为群众自发型、能人带动型和干部领导型三种模式，群众自发型的主要驱动力是乡村熟人社会和依赖血缘、地缘的社会网络关系，而干部领导则主要依赖于政府行政干预和支持。^①按照制度的普适性和稳定性，可将其分为血缘和姻亲式互助、地缘式互助、时间银行模式和互助幸福院模式，其中时间银行模式和互助幸福院模式的组织化程度较高，但时间银行具有“高普适性—低稳定性”的缺点。^②而从居住空间视角来看，互助养老又可分为集体集中居住式、居家邻里互助式和组建家庭（抱团养老）互助式。尽管不同模式划分的视角有所差异，但依据互助养老的组织化程度可将其分为两类，一类是依赖血缘、地缘关系和具有群众自发特点的非正式互助养老模式，一类是获得政府支持的具有清晰组织机构和运行机制的正式互助养老模式，包括互助幸福院模式、时间银行模式。

互助幸福院模式因其多方面的优势在全国快速推广并获得地方政府大力支持。一是互助幸福院的建立有利于快速解决农村留守、空巢等困难老人的生活照料问题；二是互助幸福院模式的组织化程度和制度稳定性较高，有利于在政府的引导下建立资金支持、自我管理和评估机制；三是通过互助幸福院建设，能够实现设施载体、组织载体的统一发展，满足了养老服务生产的物理空间和人员组织需求，为政府、市场和社会的共同合作提供了平台。依据《《国务院关于加强和推进老龄工作进展情况的报告》，截至2021年底，全国建有各类农村互助养老服务设施13.25万个。截至2022年末，陕西省行政村农村幸福院的覆盖率为82%。^③农村幸福院模式是未来农村互助养老发展的主要路径。

3. 政府支持是推动互助养老发展的核心力量

农村互助养老与传统家庭养老和市场化机构养老的本质区别在于通过政府引导的制度建设，充分激发和有效利用老年人的主体功能和农村互助合作的社会网络，建立政府、市场、社会、家庭和老年人个体共同参与的养老服务共同生产机制，理论上能够形成政府自上而下推动和社会自下而上探索相结合的制度创新驱动力量，避免养老服务生产的政府依赖和市场失灵。

调研发现，当前政府支持是推动互助养老发展的主体力量。基于对陕西省、湖北省、河北省、浙江省和江苏省农村地区互助养老的社会调查发现，一方面农村幸福院运行的资金支持主要来源于财政投入，地方政府除了负责农村幸福院的设施建设外，每年会给予一定的运行补贴。依据农村幸福院的运行机制设计，经费来源包括财政投入、村集体经济收入和老年人及家庭支付，但多数农村地区集体经济薄弱，缺乏支持幸福院发展的资源条件和经济能力，而即使在政府补贴的情况下，老年人对收费类服务内容的有效需求仍然不足。另一方面互助养老的组织建设依赖政府自上而下的行政力量推动，村级组织和老年人协会是负责幸福院运行的主要主体，但其参与的动力主要依靠上级政府行政命令和资源投入。

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 钟仁耀等：《我国农村互助养老的制度化演进及完善》，《四川大学学报（哲学社会科学版）》2020年第1期。

③ 陕西省民政厅：《陕西省政府新闻办举办新闻发布会，介绍陕西省养老惠民六项实事工作情况》，陕西省民政厅官网：<http://mzt.shaanxi.gov.cn/html/zx/mzyw/202304/33229.html>，2023年4月21日。

（二）农村互助养老的发展困境

1. 多元主体参与合力不强

理想状态下，政府在互助养老发展过程中主要起到政策支持和引导作用，村级组织负责具体的设施建设和管理运行，老年人群体是直接的养老服务提供者。但在互助养老发展的实践过程中，不同主体的参与动机和行动逻辑明显不同，老年人个体养老需求能否得到满足是其参与行为的出发点，个人的社会网络具有重要影响；基层组织的动员和组织能力受到地方政府资源投入和村干部个人能力的约束；地方政府的支持力度与经济发展水平和上级政府重视程度密切相关。^①

当前多主体参与的合作生产合力还不强，主要表现为一是互助养老存在的政府资金依赖与地方政府财政能力有限存在矛盾，当前多数农村地区集体经济薄弱，在政府财政投入有限的情况下，农村幸福院普遍存在重设施建设、轻服务提供的突出问题，导致互助养老服务存在不可持续风险；二是基层组织进行资源配置和社会动员的能力不强，基层组织承担着对上承接政府资源投入和对下进行社会动员的双重角色，由于地方政府未对基层组织给予明确的激励制度安排，基层组织参与互助养老发展的积极性不高，在具体的工作中存在形式主义应对。

2. 互助养老功能不完善且水平较低

农村幸福院的快速普及一方面成为政府推动互助养老发展的有力抓手，另一方面使得农村互助养老的开展具备了物质载体和空间平台，经过各级政府的不懈努力和基层组织的积极参与，农村幸福院的设施建设在全国范围内取得了显著成效，但调查发现当前依托农村幸福院开展的互助养老服务功能不完善，主要表现为两个方面。

一是养老服务内容单一，服务水平不高，多数农村幸福院只具备满足为老年人提供休闲娱乐活动场所的功能，老年人在幸福院的棋牌室、老年人活动室等场所自发开展一些较低水平的文化娱乐活动；只有少数集体经济比较发达地区的幸福院能够依托集体经济支持为老年人提供以助餐为主的生活照料服务；部分地区探索出了由村卫生室托管农村幸福院的模式，能够为老年人提供体检等基础性的医疗护理服务。二是农村幸福院开展的互助养老服务和活动主要面向健康、生活能够自理的老年人，当前无法承担为失能、半失能老年人提供上门服务和长期照护服务的功能，其主要原因在于互助养老服务具有低成本、非市场化的特点。

表2 农村幸福院开展的互助养老服务内容情况（N=51）

服务内容或开展的活动	开展该类服务的幸福院频数（个）	频率（%）
文化娱乐服务	48	94.12
老年人用餐服务	12	23.53
医疗护理服务	2	3.92
困难老年人关爱活动	8	15.69
上门送餐或护理服务	5	9.8

资料来源：笔者所在研究团队于2021年1月至2月在陕西省、河北省和江苏省的农村社区开展了以“农村老年人生活状况与互助养老发展”为主题的社会调查，调查覆盖57个农村社区，其中51个村开展了互助养老，覆盖706名老年人样本。

① 穆光宗：《论政府的养老责任》，《社会政策研究》2019年第4期。

3. 老年人参与互助养老的行动不充分

研究依据老年人服务利用和服务提供的双重角色，数据分析结果如图 2 所示。属于积极型（既利用互助养老服务，也提供互助养老服务）参与类型的老年人占比为 50.81%；属于奉献型（只提供互助养老服务）参与类型的老年人占比为 4.98%；属于搭便车型（即只利用互助养老服务）参与类型的老年人占比为 26.4%，还有 17.81% 的老年人属于消极型，即对互助养老服务表现出漠不关心的态度。从老年人提供互助养老服务的具体内容来看，多数老年人只是参与了一些诸如在幸福院打扫卫生、即时性的帮助其他老年人的互助服务，而对于参与组织管理、提供餐饮服务互助服务的意愿不强。因此，整体上看当前农村老年人参与互助养老服务提供的行动还不充分。

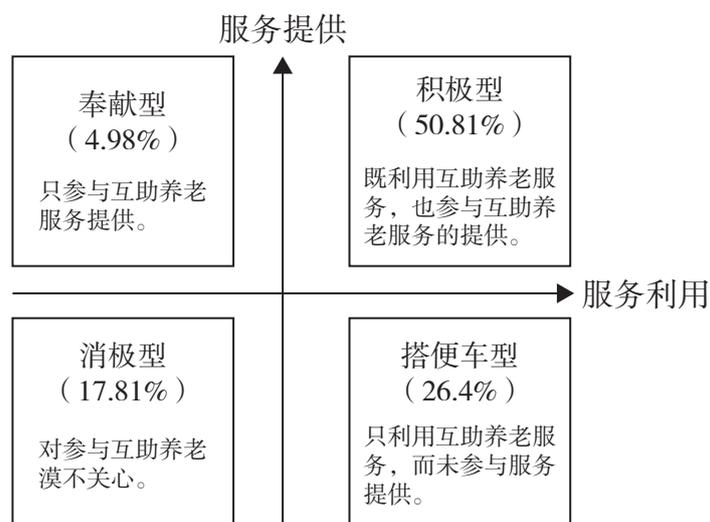


图 2 农村老年人参与互助养老的整体类型及分布情况 (N=706)

四、农村互助养老可持续发展的路径

制度的可持续发展既要根植于宏观经济、社会、历史和传统文化，又要具备制度稳定发展的基本要素，在深入理解农村互助养老发展的社会基础、发展现状和实践困境的基础上，聚焦促进多主体参与互助养老服务合作生产和互助养老服务功能提升的目标，研究从明确主体责任、完善发展载体和优化政策协同三个方面对互助养老可持续发展路径进行思考。

（一）加强政府引导互助养老发展的职能

单纯依靠政府行政推动或社会自我管理都无法实现其组织化运行，从“村级主办、政府支持、社会参与、自我管理、互助服务”的互助养老运行机制来看，政府、基层组织和老年人个体共同构成了互助养老的责任体系。

一方面，政府要承担保障稳定财政投入，引导制度发展方向的主体责任。稳定的资金支持与科学的制度规范是互助养老组织化发展的基础，当前农村互助养老陷入基础设施快速推进，服务供给难以持续的困境，根本原因在于缺乏稳定的资金支持机制。建议建立包括省市县多级政府参与的农村互助养老财政投入责任体系，鼓励集体经济发展较好的地区将部分集体收入投入到互助养老发展。

另一方面,要通过“党建+基层治理”等方式提升基层组织的社会动员和组织能力。村级基层组织是国家和社会治理的组织细胞和基本抓手,在当前国家治理体系中具有负责农村公共资源分配、凝结基层社会力量的双重功能。要重视老年人在乡村社会治理中的主体性地位,吸纳老年人群体中的能人进入到基层组织中,通过政府购买服务等方式培育老年人社会组织,提升老年人自我服务的能力。

(二) 完善农村互助养老的发展载体

一是完善设施载体,规范农村幸福院的设施建设和服务功能。早在2013年4月,财政部、民政部联合下发的《中央专项彩票公益金支持农村幸福院项目管理办法》,成为加快推进农村社会养老服务体系建设的的重要举措。^①农村幸福院建设为互助养老的组织化发展提供了稳定的、可推广的设施载体,针对当前互助养老服务功能不完善的现实困境,国家要从农村养老服务体系建设的顶层设计角度加快出台规范农村幸福院运营管理的制度和政策,明确幸福院建设运营的筹资机制和管理体制、机制。

二是完善组织载体,提升基层组织开展互助养老服务的能力。老年协会是老年人进行自我管理、自我教育、自我服务的群众组织,发挥着促进老年人社会参与、保障老年人合法权益、联动社会资源和提升老年人群体福利的功能。^②为了提升农村老年协会组织开展互助养老的能力,既要加强地方政府对基层组织的资源支持和政策引导,激活老年人群体中的先进力量,又要健全基层组织引导的农村老年人协商议事机制,引导老年人积极表达自己的互助养老服务需求和参与互助养老的个体意愿。

三是完善制度载体,建立引导各主体参与互助养老的激励制度。一方面,建立包括运营补贴、物质奖励、荣誉激励等多种方式在内的激励制度,激发老年人的参与热情和服务意愿,通过财政支持和绩效考核等方式调动地方政府探索互助养老的能动性。另一方面,建立促进互助养老规范发展的评估制度,包括评估主体、评估标准和评估方法,使互助养老的服务质量和老年人满意度不断提升。

(三) 优化农村互助养老发展的政策协同

一是探索农村互助养老发展与社会治理创新的融合机制。实现养老服务发展与乡村社会治理创新在理念、目标和机制上的有机融合是实现其可持续发展的必然要求。可将农村互助养老的探索创新作为乡村社会治理创新的重要契机,鼓励地方探索符合地方老年人实际需求和农村实际的互助养老模式。

二是优化互助养老政策与其他老龄政策的衔接机制。当前,我国农村老龄事业涉及养老保险、社会救助、养老服务、健康支持、精神文化生活、社会参与和宜居环境建设等多个方面,虽然内容全面,但在实施过程中存在着制度分割和碎片化,互助养老的整体性功能为这些老龄政策的有机衔接创造了空间。一方面,要对已有老龄政策进行目标和功能上的分类,从互助养老组织化发展的角度,将与之相关的老龄政策整合到统一的制度框架中来,形成促进互助养老发展的政策合力。另一方面,要加强不同政府职能部门在互助养老发展过程中的协同合作,避

① 中华人民共和国中央人民政府:《关于印发〈中央专项彩票公益金支持农村幸福院项目管理办法〉的通知》,中国政府网:http://www.gov.cn/jzwgk/2013-05/22/content_2408528.htm,2013年5月22日。

② 王辉、金华宝:《连带福利:农村老年协会福利再生产——基于浙江义乌H村的个案分析》,《探索》2020年第6期。

免形式主义，重设施建设轻可持续发展等问题。

三是探索顶层设计推动与因地制宜创新的协同路径。从顶层设计角度明确互助养老的制度功能，厘清其发展机制和发展逻辑，明确各级政府在制度发展中的责任，细化支持互助养老发展的具体政策。同时，避免互助养老推广过程中的形式主义，针对不同地区老年人的居住特点、社会关系结构、地方经济发展水平制定科学的发展规划，重点解决现阶段农村养老的重点问题和失能、半失能老年人的生活照料问题，探索切实可行的互助养老模式。

Rural Mutual Assistance in Elderly Care: Social Foundations, Historical Evolution, and Development Pathways

Dai Xiuliang

(School of Public Policy and Administration, Xi'an Jiaotong University, Xi'an 710049, China)

Abstract: Developing rural mutual assistance in elderly care is a crucial strategy to address the challenges in rural elderly care services and bridge existing service gaps. The essence of mutual assistance in elderly care lies in the cooperative production of care services involving multiple stakeholders. Its social foundations are shaped by the historical traditions of mutual aid, the social structure of close-knit rural communities, the governance advantages of village self-administration, and the cultural values of filial piety and respect for the elderly. Since the founding of the People's Republic of China, rural mutual assistance in elderly care has undergone three developmental stages: the continuation of traditional mutual aid and the rise of collective mutual assistance, the decline of traditional mutual aid and the dissolution of collective mutual assistance, and the establishment of modern mutual assistance systems. At present, the national policy framework places strong emphasis on mutual assistance in elderly care, with the robust expansion of mutual assistance facilities, particularly rural happiness homes, and strong government support driving its development. However, challenges remain, including weak coordination among multiple stakeholders, incomplete service functions, and low participation rates among older adults. To ensure the sustainable and high-quality development of rural mutual assistance in elderly care, it is essential to clarify stakeholder responsibilities, strengthen institutional support, and enhance policy coordination.

Keywords: rural mutual assistance in elderly care; social foundations; cooperative production

(责任编辑：高静华)