

农村互助养老的制度供给及其逻辑

赵浩华

[摘 要] 农村养老是积极应对人口老龄化国家战略的基础性工程，也是推进乡村全面振兴的应有之义。作为破解农村养老难题的重要路径，互助养老已在国家政策层面获得系统性部署，但在实践中长期面临“高政策热度、低制度效能”的困境，其根源在于制度供给的结构性缺位。通过构建“组织－规则－支持”三位一体的分析框架，以 H 省 T 县为田野调查个案，系统考察互助养老从政策试点走向制度常态的建构过程。研究发现，互助养老可持续性的生成根植于身份认同机制、激励相容机制与治理嵌入机制的协同运作。三重机制共同回答了互助养老可持续性的根本问题。研究揭示的制度供给逻辑，为理解农村公共服务可持续性的生成机制提供了新的理论视角和实践参照。

[关键词] 农村互助养老；制度供给；可持续性；生成机制

一、问题的提出

当前，我国已由轻度老龄化进入中度老龄化阶段，并不可逆转地向深度老龄化迈进。^①农村地区尤为严峻，家庭养老功能日渐式微。在机构养老供给有限、财政投入面临刚性约束的现实条件下，互助养老已经成为破解我国农村养老难题的必由之路。它承袭“邻里守望”的传统文化基因，依托农村熟人社会的网络基础，通过低龄健康老人帮扶高龄老人、邻里互助等形式，实现社区内部资源的整合与服务供给。^②2011 年，国务院办公厅印发《社会养老服务体系规划建设（2011—2015 年）》，首次将互助养老纳入国家政策框架，标志着这一模式获得了国家层面的初步认可。^③2024 年，民政部等 22 部门印发《关于加快发展农村养老服务的指导意见》，其中 14 次提及“互助”或“互助养老”相关字样，并明确提出将村级邻里互助点、农村幸福院等互助养老服务设施建设纳入村庄规划，^④为互助养老的设施落地提供了制度保障。2026 年，

[作者简介] 赵浩华，黑龙江大学政府管理学院教授、博士生导师。主要研究方向：社会保障与社会治理。
[基金项目] 国家社会科学基金一般项目“农村养老服务内生动力的激活机制与优化路径研究”（25BGL227）。
[致谢] 研究团队成员尹新对于本文实地调研与资料收集具有重要贡献。

① 郑功成：《中国特色社会保障制度论纲》，《社会保障评论》2024 年第 1 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。
③ 国务院办公厅：《关于印发社会养老服务体系规划建设（2011—2015 年）的通知》，中国政府网：https://www.gov.cn/gongbao/content/2012/content_2034729.htm，2011 年 12 月 16 日。
④ 民政部等：《关于加快发展农村养老服务的指导意见》，中国政府网：https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202406/content_6957138.htm，2024 年 5 月 8 日。

民政部等 11 部门联合印发《关于推进互助性养老服务发展的意见》，首次明确了互助性养老服务的概念内涵，并提出以低龄健康老年人为主体的互助服务队伍，意味着互助养老在制度层面获得了独立定位和系统部署。^①三个政策节点构成了互助养老从纳入框架到专项部署再到独立定位的完整制度演进链条，标志着这一模式已从基层自发探索正式上升为国家制度化推进的战略议题。

然而，政策的明确导向与制度的有效落地之间，仍存在显著落差。从全国各地的实践来看，“高政策热度、低制度效能”成为农村互助养老发展的普遍症结。一方面，各地涌现出“幸福院”“时间银行”“睦邻点”等多样化的实践探索，政策层面亦持续释放积极信号；另一方面，大量试点项目在政策扶持期表现活跃，一旦外部支持退出或关键推动者变动，便迅速陷入“激活即停滞”的短期循环，暴露出可持续性不足的深层困境。这种反差揭示了一个深层矛盾，政策导向解决了“要不要做”的问题，却未能有效回答“如何持续做”的问题。

从全国范围来看，制约互助养老可持续运行的症结集中体现为三个层面的制度供给不足：其一，组织载体缺位。多数地区的互助养老依赖村“两委”的超负荷运作或个别精英的人格化推动，缺乏专职化、规范化的组织载体。一旦基层治理任务加重或关键人物变动，服务供给便面临中断风险。其二，激励结构缺失。参与者的动力维系高度依赖初始的乡土人情或一次性政策激励，缺少将个人付出与合理回报制度化连接的可持续机制。参与者在重复付出中热情逐渐消散，集体行动随之瓦解。其三，支持系统薄弱。互助养老项目往往被定位为孤立的“为老服务项目”，未能嵌入基层治理结构与政策支持体系，难以持续获得合法性认同、资源注入与制度保障。

上述困境共同指向同一个根本性问题：在中国农村的制度环境下，互助养老的可持续性究竟从何而来？换言之，什么样的制度供给能够将零散、易变的互助行为转化为稳定、长效的公共服务？为回答这一问题，本文引入“制度供给”作为核心分析视角，通过对 H 省 T 县的深度个案研究，揭示制度供给催生互助养老可持续性的内在逻辑。本文的核心命题是：农村互助养老的可持续性，根植于一个系统性的制度供给过程。通过组织化供给实现参与者的身份认同，通过规则化供给形成稳定的利益预期，通过支持性供给提供持续的价值确认，三者的协同作用使参与者的行为动力从外部推动转向内在驱动，使分散的互助行为得以整合进一个具有自我运行能力的制度框架，从而获得持续运转的结构性保障。揭示这一过程及其内在逻辑，不仅有助于回应互助养老的可持续性难题，也可为理解我国农村公共服务制度建构提供有意义的参照。

二、研究回顾与分析框架

（一）既有研究回顾

农村养老问题始终是中国社会保障制度建设的重点与难点。从制度演进的脉络来看，中国

^① 民政部等：《关于推进互助性养老服务发展的意见》，中国政府网：https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202604/content_7067394.htm，2026 年 3 月 3 日。

农村养老经历了从家庭保障主导到多元制度探索的漫长过程。新中国成立初期,农村养老主要依托集体经济的“五保”供养制度,覆盖范围极为有限。改革开放后,家庭联产承包责任制的推行使集体经济弱化,农村养老重新回归家庭保障,但随着人口流动加剧与家庭结构变迁,家庭养老功能日渐式微。2009年新型农村社会养老保险制度试点启动,标志着国家正式承担起农村养老的制度供给责任,此后城乡居民基本养老保险制度逐步实现全覆盖,但主要解决的是资金保障问题,服务保障短板依然突出。正是在这一制度演进背景下,互助养老作为一种兼具成本优势与文化适应性的服务模式进入政策视野,并逐步从基层自发探索上升为国家层面的制度安排。从既有研究来看,主要有以下三个视角。

1. 制度分析视角。该视角强调规范的制度安排是塑造互助养老运行秩序的关键。既有研究指出,互助养老更多是一种“熟人社会”的资源交换模式。^①目前的互助养老政策缺少相应的制度化措施,造成缺乏长效性、稳定性与可持续性的制度化瓶颈。^②因此,农村互助养老的可持续发展应超越制度冲突而转向“制度协调”,^③通过降低风险、形成约束机制、改善政策实施环境等路径提升“制度信任”,^④以法律制度和乡规民约的规范互补加强“制度嵌入”,^⑤通过维护“弱者”的权益促进社会公平正义。^⑥

2. 治理网络视角。该视角聚焦于多元主体间的互动关系对服务可持续性的影响。研究发现,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。^⑦在农村养老资源相对有限的情况下,积极构建分层分类养老服务,可以推动农村养老服务供给主体更多元、供给内容更丰富、供给效率更高效。^⑧为此,政府应当转变全能型治理方式,实现对多元异质主体的充分统合,^⑨通过形成完善的多中心服务供给方案,^⑩为其他共生单元创造互助养老的自治空间,形成政府、村集体、社会组织等多元主体治理网络。

3. 内生发展视角。该视角转向农村内部,关注本土资源与主体性对可持续性的根本作用。在当前快速城市化的背景下,自发形成互助养老的可能性较小,需要由村社集体来组织与推动,基层干部依托村民之间的亲缘、地缘、政缘、事缘关系,提高村民在互助养老中的合作水平。^⑪此外,社会组织、乡村产业、老年协会等主体,通过搭建村社合作平台、养老产业资源转化、

① 陈友华、苗国:《制度主义视域下互助养老问题与反思》,《社会建设》2021年第5期。

② 张继元:《农村互助养老的福利生产与制度升级》,《学习与实践》2021年第6期。

③ 张世青:《从冲突到协调:农村互助养老可持续发展的制度进路》,《济南大学学报(社会科学版)》2024年第1期。

④ 聂建亮、唐乐:《人际信任、制度信任与农村老人互助养老参与意愿》,《北京社会科学》2021年第5期。

⑤ 赵浩华:《嵌入性理论视角下农村互助养老发展困境与破解》,《当代经济研究》2024年第2期。

⑥ 朱震宇:《养老服务保障的基本逻辑、公平与制度优化》,《社会保障评论》2025年第3期。

⑦ 代秀亮:《农村互助养老:社会基础、历史演进与发展路径》,《社会保障评论》2025年第2期。

⑧ 卜令全等:《边疆地区优化农村互助养老服务的途径选择——以新疆吉木萨尔县为例》,《中国行政管理》2025年第3期。

⑨ 马海韵、秦译文:《复杂式整合:农村养老服务资源整合的一个新模式——基于H省G乡互助养老实践的经验分析》,《南京社会科学》2025年第11期。

⑩ 曲绍旭:《多中心治理视角下农村互助养老服务制度发展路径的优化研究》,《广西社会科学》2020年第1期。

⑪ 郝亚光、潘琼:《差序整合:农村互助养老实现的机制分析》,《云南社会科学》2024年第2期。

维护老年人权益等方式,能够持续激活农村互助养老的内生发展动力。^①

上述研究从不同视角揭示了影响农村互助养老可持续性的关键因素,为本研究提供了重要的理论资源。制度分析视角阐明了正式规则与非正式规范对互助养老运行的基础性作用,但其分析重心落在“需要什么样的制度”这一规范判断上,对制度如何被供给并落地生效的过程机制缺乏系统考察。治理网络视角勾勒了多元主体协同的理想图景,但对网络何以形成并持续运作的制度性黏合机制探讨有限,往往将多元参与本身视为答案,而非需要解释的问题。内生发展视角强调了社区资源与主体能动性的根本意义,但未能系统回答内生动力如何在与外部制度环境的互动中被有效激活与维系,在一定程度上存在将内生与外生割裂理解的倾向。总体而言,已有研究在揭示互助养老需要什么条件方面贡献丰厚,但对这些条件如何被系统地建构出来这一过程性问题关注不足,尤其缺乏一个能够统合制度供给端与需求端的整合性分析框架。

(二) 分析框架:一个“组织—规则—支持”的制度供给视角

本文在汲取制度变迁理论、嵌入性理论等理论基础上,^②构建了一个“组织—规则—支持”三位一体的制度供给分析框架(如图1所示)。该框架认为,农村互助养老的可持续性,并非源于某种单一要素,而是根植于一个系统性的制度建构过程,即通过三个维度的协同供给,为分散的互助行为提供一个稳定化、常态化的运行框架。具体而言,该框架通过以下三个维度实现这一目标:

1. 组织化供给。稳定的组织形态是降低交易成本、形成稳定预期的基本载体。组织化供给的制度功能在于将分散的个体整合为具有明确角色与职责的组织,使参与者获得服务者的职业身份。这一身份的获得,使参与动机从外部的人情压力或政策号召转化为内部的职业自觉,参与行为获得最初的内在驱动力。

2. 规则化供给。个体参与集体行动的核心障碍在于个人成本与集体收益之间的不对等,规则设计的精髓在于通过选择性激励使个体理性与集体目标达成一致。规则化供给的制度功能在于设计一套清晰的权责界定与回报机制,使参与者能够建立努力与回报之间的稳定预期。当参与者确信做好服务能带来可预期的收益时,持续投入便成为其理性选择,参与行为获得了持续的动力支撑。

3. 支持性供给。制度的生命力取决于其与更大治理结构的融合程度。支持性供给的制度功能在于将互助养老嵌入既有的乡村治理结构与政策支持体系,使参与者在物质回报之外获得行政背书、社会尊重与价值实现等多重确认。当参与者感受到自身行为被看见、被认可、被保障时,行为动力便从物质驱动上升为价值驱动,参与行为获得了深层的精神支撑。

上述三个维度并非简单并列,而是形成了一个从身份认同到利益预期再到价值确认的递进

① 李俏等:《社会组织如何嵌入农村居家养老服务?——基于重庆大足的案例分析》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》2025年第2期;戴枫、吕笠瞻:《乡村产业与农村老年人互助养老:影响机理与实证分析》,《广东财经大学学报》2025年第4期;王振、刘林:《“礼俗社会”视角下的农村老年协会作用研究——基于陕西省农村老年协会的调查》,《中国农业大学学报(社会科学版)》2014年第4期。

② Mark Granovetter, "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness," *American Journal of Sociology*, 1985, 91(3); [美]道格拉斯·诺斯:《制度变迁理论纲要》,《改革》1995年第3期。

链条。组织化供给解决参与者的身份归属问题,使其行为有方向;规则化供给解决参与者的回报预期问题,使其行为有动力;支持性供给解决参与者的价值确认问题,使其行为有意义。三者协同作用,将分散的个体行为导向持续的集体行动,将外部的制度安排内化为参与者的自觉选择,使互助行为获得持续的、内在的驱动力。

本框架所设定的三个维度在后续分析中分别指向三重机制,组织化供给的经验事实将在机制层面被抽象为身份认同机制,解释参与者如何从外部驱动走向内在自觉;规则化供给的经验事实将被抽象为激励相容机制,解释参与者的个人利益如何与集体目标达成一致;支持性供给的经验事实将被抽象为治理嵌入机制,解释互助养老如何从孤立项目转化为嵌入治理体系的有机组成部分。三个维度与三重机制之间构成“经验呈现—机制解释”的递进关系,前者呈现做了什么,后者回答为什么有效。本框架将应用于后续对 T 县的经验分析与机制提炼。

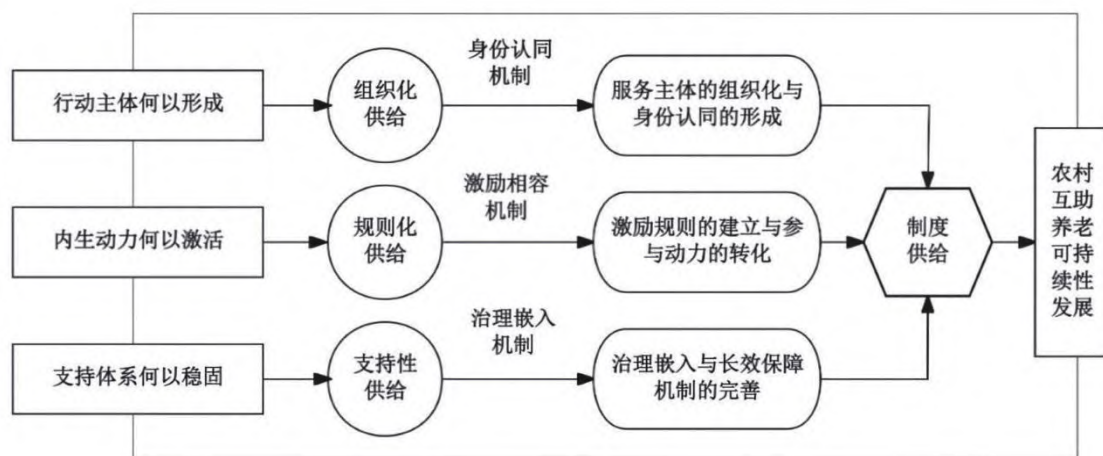


图1 “组织—规则—支持”三位一体的制度供给分析框架

三、研究设计与案例选择

(一) 研究方法

本研究采用质性研究取向下的个案研究法:其一,个案研究中的样本选择更具理论指向,通过对某些个案的研究,可以达到提出、修正或检验理论的目的;^①其二,个案研究法适于探究“如何”及“为何”的过程性问题,能够对“制度供给”这一复杂社会现象进行厚实描述与机制性解释。本文选取以 H 省 T 县为研究对象,通过系统收集 T 县互助养老制度从萌发、设计到完善全过程的关键事件、决策与互动资料,致力于揭示从制度供给行动到可持续性结果之间的因果链条。

(二) 案例选取

本文选取 H 省 T 县作为研究个案,主要基于其在农村互助养老领域所展现出的典型性与完整性两方面考量。

^① 卢晖临、李雪:《如何走出个案——从个案研究到扩展个案研究》,《中国社会科学》2007年第1期。

一是案例的典型性。T 县自 2017 年起在全国范围内较早探索将农村互助养老与脱贫攻坚相结合的模式，形成了具有地域特色的“T 县模式”。该模式因在应对农村养老问题上的有效性和创新性，被民政部、所在省市以及新华社等多家主流媒体报道典型经验，表明其实践已获得国家层面的关注与认可。这种从地方探索到获得权威认可的过程，使其成为研究农村互助养老可持续发展的代表性样本，对于理解同类地区养老服务的推进路径具有重要参考价值。

二是案例的完整性。T 县的实践为我们观察制度供给的完整过程提供了一个宝贵样本。在组织性、规则性、支持性等制度供给方面进行了有益探索，完整呈现了“组织—规则—支持”三维供给的实践形态，其持续运行多年的实践历程，为解构互助养老可持续性的生成机制提供了完整的观察窗口，展现出较强的制度可复制性与实践启示意义。

（三）数据收集

本研究得益于研究团队成员在 T 县挂职副县长的亲身参与，为本研究理解制度供给的实践逻辑提供了不可替代的体制内视角。这一身份使研究者不仅能近距离观察政策从决策、执行到调整的全过程，更能基于日常工作情境，获取包括内部会议纪要、部门沟通文件、未公开的工作总结与财务数据等第一手内部文献，为还原制度运作的真实图景奠定了坚实的数据基础。本文综合运用半结构化访谈、参与式观察与文献分析三种方法。访谈对象涵盖县民政干部、乡镇负责人、村“两委”成员、互助服务队队员及普通老年村民等共计 28 人，确保信息的多角度与饱和度。现场观察聚焦于服务队的日常运作与现实场景，显著提升了研究的广度与深度。文献资料包括政策文件、工作报告、会议记录等官方档案，共同构成数据三角互证的基础，以提升研究信度与效度。

四、案例呈现：T 县互助养老的制度供给实践

T 县位于 H 省 Q 市西南部，是典型的农业县，全县人口 28.35 万人，60 岁以上老年人口达 8.02 万人，老龄化率 28.28%，高于全国农村地区平均水平。随着城镇化进程加快，农村青壮年劳动力持续外流，空巢、留守老人问题日益突出。2017 年，T 县依托 Q 市纳入第一批农村养老服务体系建设的有利契机，采取政府购买服务方式建立农村互助服务队，在全省率先探索农村互助养老模式。这一探索并非一蹴而就，而是经历了从试点探索到全面推开、从粗放运行到制度规范、从外部推动到自我运转的持续演进过程。根据制度供给侧重点的不同，可大致划分为三个阶段：2017 至 2018 年的组织创建阶段，以组织化供给为核心，主要解决服务主体从无到有的问题；2019 至 2021 年的制度建构阶段，以规则化供给为核心，主要解决服务质量从低到高的问题；2022 年至今的深化巩固阶段，以支持性供给为核心，主要解决运行机制从短期到长效的问题。三个阶段的关键节点如图 2 所示。以下将从组织、规则与支持三个维度依次呈现各阶段的实践过程。

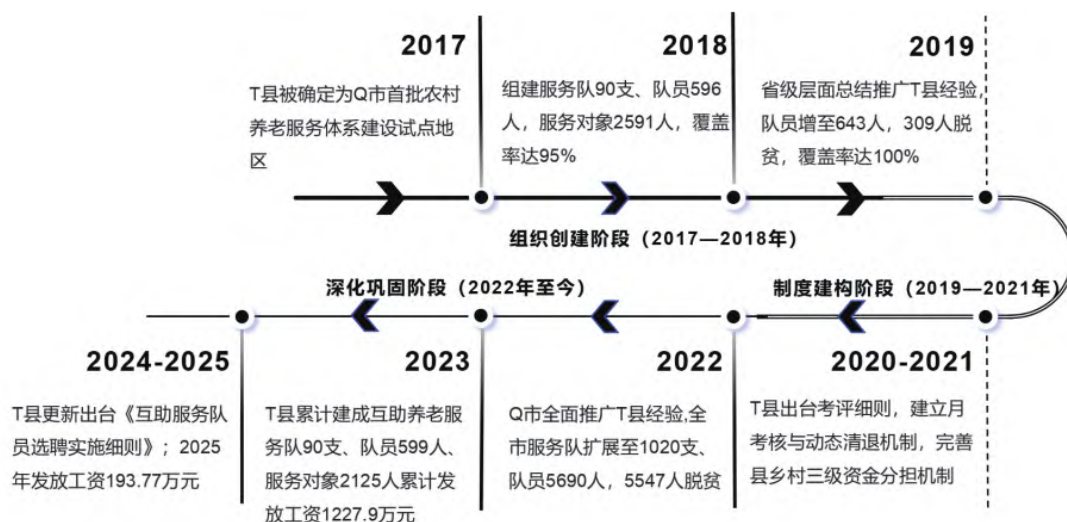


图2 T县互助养老制度供给的演进时间轴

（一）组织化供给：服务主体的组织化与身份认同的形成

T县互助养老始于2017年，该县被确定为Q市首批农村互助养老试点地区后，选择部分行政村先行开展试点，随后逐步向全县推开，试点的基本逻辑是解决“谁来做”的行动主体问题。组织化供给的制度功能不仅在于构建行动载体、解决服务主体从无到有的问题，更在于通过身份的确立开启内生动力激活的起点。

1. 构建专职化的组织载体。面对早期农村养老服务主体缺位的困境，T县的首要工作是构建一个专职化的组织载体。T县创新尝试将农村养老服务与脱贫攻坚相结合，通过系统化的组织建设，将分散、临时的互助行为整合为制度化的“T县农村互助服务队”，将有劳动能力的贫困群众吸纳为服务队员，使其在为农村老人提供服务的同时获得稳定的劳务收入。T县出台《T县互助服务队员选聘实施细则》，通过建立服务队名册、签订服务协议、发放统一标识等措施，将原本基于人情的互助行为赋予了正式的组织责任，将服务主体从邻里乡亲明确为制度化的服务队员。

“组建服务队的初衷肯定是提高咱们农村居家老年人的生活质量，而且当时正是咱们脱贫攻坚的重要时期，组织互助服务队不但可以提高农村贫困老年家庭生活质量提高，还能达到为互助服务队员中的贫困户增收脱贫的目标，这是一举两得的事儿。”（访谈记录：T县民政局工作人员 ZHM-20251125）

2. 提升专业化的服务能力。在建立起基本的组织骨架后，T县着力于服务能力的专业化提升，建立了“县中心—乡镇站—村点”三级培训体系，定期组织护理知识、应急救护等专业技能培训。与此同时，一套包含考勤记录、服务档案与绩效考核在内的管理制度得以建立，确保了服务过程的规范性与可监督性，提升了服务对象的获得感。

“加入互助服务队后，我接受了一系列专业培训，核心是基础医疗相关的，比如规范的血压测量方法、心肺复苏等应急救护技能，还有老年常见慢性病就是高血压、糖尿病啥的这种日常护理知识。另外也学习了老年人心理疏导技巧、服务沟通的礼仪和流程。”（访谈记录：T县互助养老服务队队员 SYB-20251126）

“以前亲戚邻里帮忙都是凭热心，可大家都不懂专业的养老、护理知识。现在服务队的人不一样，都是受过专业培训的。而且服务队是定时定点的，每周都会来，不像以前邻里帮忙，人家忙起来就顾不上了，没个准头。”（访谈记录：T县长青村村民 GJS-20251126）。

3. 健全规范化的组织管理体系。为确保互助服务在全县范围内标准化、可持续运行，T县通过构建“县—乡—村”三级联动的组织管理体系，为互助服务的持续运作提供了坚实的组织保障。该体系明确划分了各层级的责任主体与职能分工，实现了对全县互助服务队的有效覆盖与管理，更通过层层压实责任，确保了政策执行的连贯性与稳定性。基层工作人员的深度参与和持续付出，成为维系组织日常运转、记录队员的选聘、服务次数、内容、考核情况等运行细节的关键支撑，从而在结构上保障了组织化供给的落地生效与可持续推进。

“在县乡村三级分别成立领导小组，各乡镇党委书记是第一责任人，每个乡镇都安排一名副科级领导具体主抓，所属各村支部书记和村长为具体责任人，村妇女主任主抓互助养老工作，驻村工作队也参与监督检查，具有完备的组织、监督和考核体系。”（访谈记录：T县民政局分管养老工作的副局长 LX-20251125）。

短短一年间，T县互助服务队便实现了从试点探索到全域覆盖的快速扩展。至2018年底，全县已建立专职农村互助服务队90支、队员596人，重点服务对象2591人，农村互助养老覆盖村屯比率达到95%，累计提供服务10万余次，老年人满意度达到100%。至2025年底，这一数字进一步扩大，实现了全县83个行政村100%覆盖，年度发放服务队工资达193.77万元。这一规模化、规范化的网络结构，标志着组织化供给已形成稳定高效的组织体系。这一实体支点的成功构建，为后续的规则激励与系统支持提供了不可或缺的组织基础。

（二）规则化供给：激励规则的建立与参与动力的转化

在解决“谁来做”的组织载体问题后，T县面临的核心问题转变为“如何持续做”。2019年起，随着互助服务队在全县铺开，服务质量参差不齐、队员积极性如何维持等问题逐步显现，规则化供给由此成为制度供给的核心议题。与依赖社会资本或未来预期的“积分银行”模式不同，T县基于其政府购买服务试点的性质与本地经济水平，构建了一套以稳定岗位为基础、量化考核为核心、动态管理为保障的规则化激励结构。规则化供给的制度功能不仅在于建立行为规范，更在于通过可预期的制度回报将参与者的外部动机转化为持续的内在动力。

1. 明确公益性岗位的基本规则。T县将互助养老与脱贫攻坚相结合，通过创设公益性岗位，将互助服务从自发驱动的志愿行为转变为制度化的准就业行为。该做法因创新性和实效性得到民政部的肯定。^①该规则明确规定了服务提供者的身份、薪酬来源和目标群体，将参与的直接动机锚定在稳定增收这一可预期的制度性回报上。清晰界定的权责利边界，使参与者能够形成付出与回报之间的稳定预期，不仅解决了“谁来做”的问题，更通过清晰的权责利规则，回答了“为何持续做”的问题，为整个互助养老体系提供了最根本的、制度化的驱动力。

“我们制定了互助服务队队员选聘实施细则，里面明确了三方面选聘标准，即有一定劳动能

^① 郭冀平：《盯住问题补短板 聚焦主业抓改革：以思想大解放推动全省民政事业高质量发展》，民政部官网：<https://www.mca.gov.cn/n152/n166/c40027/content.html>，2019年2月1日。

力、有爱心、以乐于助人的脱贫人口和低收入群体为主。这一模式的效果也是显而易见的，一边帮村里一些困难人群找着活儿，一边给养老服务添了人手，两边都挺见效。”（访谈记录：T县民政局工作人员 ZHM-20251125）

2. 建立考核与奖惩并重的管理机制。为确保互助服务质量可监督、可持续，T县围绕落实责任、严格考核、奖励机制与问责机制四个环节，构建了完整的制度闭环（见表1）。在落实责任方面，乡镇党委书记为第一责任人，指派一名副职作为直接责任人，各村支部书记和村长为具体责任人，村妇女主任主抓互助养老工作，驻村工作队参与监督检查。在严格考核方面，由村主任牵头，带领村“两委”成员、屯长组成考核组，采取每月一次入户“听、看、查”的方式，重点考核服务对象的满意度和服务项目完成情况。在奖励机制方面，通过评优评先、发放奖金等方式激励先进。在问责机制方面，通过通报批评、约谈领导、组织调整等措施逐级追责。考核结果直接与岗位去留挂钩，对连续三次考核低于6分的服务队员予以清退，由此形成了正向激励与反向约束并重的考核闭环。

表1 T县互助养老服务队工作开展示意图

工作目标	工作内容			措施保障			
	服务对象	服务内容	服务队员	落实责任	严格考核	奖励机制	问责机制
切实提高建档立卡脱贫老年人、脱贫重度残疾人、农村特困人员和其他老年人生活质量和幸福感，增加脱贫户、低收入互助服务队队员收入，助力脱贫攻坚	重点服务对象：脱贫老年人、残疾人和农村特困人员（五保户）中确实需要服务的人员，享受互助服务队提供的有偿服务	服务项目：助洁、助餐、助浴、助医、助行和简单的代购代缴等事项	服务队员条件：以有一定劳动能力、有爱心、乐于助人的贫困和低收入群体为主 服务队员数量：以村为单位，根据服务对象数量和劳动量多少成立3人以上互助服务队	乡镇党委书记是第一责任人，指派一名乡镇副职作为直接责任人，分管此项工作	镇村考核→每月一次→入户“听、看、查”方式，群众满意度测评	表彰奖励→评优评先→发放奖金	通报批评→约谈领导→组织调整
	一般服务对象：除重点服务对象以外其他有服务需求的老年人，享受互助服务队提供的有偿服务	服务时间：①重点服务对象每周确定二天为定时服务日 ②一般服务对象电话预约服务	服务队长条件：从服务队员中选择一名有责任心、办事公正、组织协调能力强的人员担任 互助服务队队员工资标准：300元/人/月，队长：400元				
		村“两委”了解重点服务对象群体的身体状况和自理能力，家庭卫生情况，评估认定需要服务的贫困家庭	根据重点服务对象个体差异实际，确定他们所需服务项目，解决重点服务对象个人和家庭室内外卫生脏乱差现象，提高其生活质量和幸福指数	通过认真选拔服务队员，组建服务队，开展结对帮扶，让他们以“服务换收入”，与脱贫攻坚相结合，避免不劳而获，又让贫困老人生活质量得到提升，实现了养老、脱贫互惠	通过政府购买服务方式建立的农村互助服务队，为有劳动能力的脱贫户达到了增收脱贫的目标		

资料来源：T县民政局互助养老相关工作方案。

3. 实施统一框架下的弹性调整。在确立公益性岗位和考核机制的基础上，T县采取了“县

级定框架、村级微调整”的弹性化实施策略。在统一框架层面，T 县制定了涵盖饮食、居住、庭院管理、健康、代办五大类共计 37 项的基本服务清单（见表 2）。这份清单充分考虑了农村老人的实际生活需求，相关均有明确的规范和频次要求，为全县互助服务提供了统一的执行标准。在弹性调整层面，T 县赋予村级组织适度的自主裁量权。各村可根据农忙农闲时节、老人实际需求等情况，在服务频次和时间安排上做灵活调整。这种弹性安排使制度供给与农村的生产生活节律形成了良性互动，既保持了制度的规范性，又提升了制度的适应性和可执行性，使规则化供给兼具刚性约束与柔性适应的双重优势。

表 2 T 县互助服务队基本服务项目及标准

服务类别	服务项目	频次
饮食服务（4 项）	渍酸菜、腌咸菜、做酱、秋季储菜	每年一次
居住服务（9 项）	扒炕、刷墙、擦玻璃、糊窗缝、拆洗被褥、打扫室内卫生、室内消毒、雨天抱柴火、房屋简单维修	按需或定期
庭院管理（7 项）	打扫庭院卫生、甬道清雪、雨天排水、帮助种植菜园、管理菜园、收获菜园、清扫厕所	按需或定期
健康服务（9 项）	理发、剃须、修剪指（趾）甲、帮助洗浴、助行、测血压、量体温、提醒服药、精神慰藉	按需或定期
代办服务（8 项）	代购生活用品、代缴生活费用、代购药品、代理报销医药费、代购出行车票、帮助联系维修生活设施、帮助协调邻里关系、应急联络处置	按需

资料来源：T 县民政局互助养老服务队员选聘相关细则。

到 2021 年左右，T 县规则化供给的基本框架已趋于成熟。从公益性岗位的设立到月度考核制度的建立，再到弹性调整规则的确立，一套兼顾激励与约束、统一与灵活的制度体系逐步成型。这一阶段的关键在于，规则化供给解决了参与动力从何而来的问题，当服务队员和村干部都能够在制度框架中找到自己的位置和利益预期时，互助养老便从靠人推动转向靠制度运行，为后续支持性供给的深化巩固奠定了制度基础。

（三）支持性供给：治理嵌入与长效保障机制的完善

2022 年起，随着脱贫攻坚任务基本完成与乡村振兴全面铺开，T 县互助养老面临新的考验，如何从政策驱动转向制度常态，支持性供给由此成为制度建构的核心议题。

1. 构建跨部门联动的工作格局。T 县建立《T 县养老服务跨部门综合监管协调机制》与《T 县养老服务联席会议制度》等综合协调制度，成立由县委、县政府统筹协调的养老服务工作领导小组，形成了以民政部门为主导，财政、卫健、人社、乡村振兴等多部门协同参与的格局，各部门在各自职能范围内为互助养老提供制度接口与资源通道。在更高层面，T 县经验被纳入全市整体部署。2022 年 5 月，Q 市在 H 省民政系统相关会议上作交流发言，介绍了 T 县先行试点的经验。在此基础上，Q 市通过现场会组织观摩学习，查找不足，形成经验，并在全市推广。至 2022 年 5 月，Q 市已在 T 县经验基础上，将互助服务队扩展至全市 1020 支、队员 5690 人，5547 人依托服务队实现脱贫。

“主要是在县委、县政府领导下，统筹协调全县养老服务工作，建立健全我县养老服务发展政策机制，统筹推进养老服务领域‘放管服’改革与发展，各部门共同研究解决养老服务工

作中的重点、难点问题。统筹规划、协调推进。”（访谈记录：T县民政局工作人员 ZHM-20251125）。

2. 建立“532”资金分担与多元投入机制。支持性供给的核心难题是钱从哪里来。T县通过“532”资金分担机制解决了这一难题，即互助服务队队员每月基本工资由县级承担 50%、乡镇承担 30%、村级承担 20%。队长每月另有管理补贴，由所在乡镇承担。县级财政每年全额出资为全体服务队员办理人身意外伤害保险。村级层面保障互助服务队助洁服务工具、助医医疗器械和药品等日常经费支出。2025 年全年，T 县发放服务队员工资 193.77 万元。在设施投入方面，T 县依托国家“十四五”期间积极应对人口老龄化工程和托育建设项目，争取到养老服务中心建设项目资金 1600 万元，建筑面积 4699 平方米、床位 110 张，2023 年末完工并投入使用。2026 年，养老服务中心一期消防改造项目获批。这些持续的基础设施投入为互助养老的长期运转提供了物质支撑。

“县里互助养老制度能坚持下来、推得开，核心之一是县乡村三级联动兜底，责任到人、经费按比例分担，保障不掉链。”（访谈记录：T 县民政局分管养老工作的副局长 LX-20251125）。

3. 将互助养老纳入基层党建与乡村治理体系。支持性供给的更深层含义在于制度嵌入，让互助养老不仅仅是一个项目，而成为治理的一部分。为此，T 县将互助养老工作纳入基层党建考核范畴，要求党员发挥先锋模范作用。县里要求村里的党员每周至少上门一次帮助老人干家务、代办事，把党员的先锋模范作用体现到养老服务中。同时，借助新时代文明实践站这一平台，将互助服务项目纳入活动清单，通过开展“最美服务队员”评选等主题活动，使互助养老成为弘扬孝亲敬老风气、培育社区精神的重要载体。与此同时，在村级治理层面，村党组织书记或村主任是互助服务队的第一责任人，村妇女主任主抓互助养老工作，驻村工作队参与监督检查。这一安排将互助养老的日常管理嵌入村级组织的常规工作之中，使其获得了制度化的行政支持。当互助养老从民政部门的事变成村里的事、从一时的工作变成常态职责时，它便获得了扎根于基层治理结构中的制度生命力。

“县里把互助养老和基层党建、新时代文明实践绑在一块儿推进，作为村支书，感觉这法子特别接地气，也让各项工作拧成了一股绳。县里还把互助养老的成效纳入乡村治理考核，村里干得好还能评先进，这也逼着咱把养老服务和党建、文明实践融得更紧。这么一结合，不光养老服务有了组织力，党建和文明实践也有了具体抓手，不是空喊口号，村里的治理也更顺了。”（访谈记录：T 县长青村党支部书记 YCJ-20251126）。

从 2022 年至今，T 县支持性供给的框架逐步成型。政策协同层面建立了跨部门联动机制，资源保障层面形成了“532”资金分担与多元投入格局，治理嵌入层面将互助养老纳入基层党建与乡村治理体系。三个层面的协同运作，使互助养老从依赖外部推动的项目型运作，逐步转向嵌入治理结构的制度型运作，这正是支持性供给区别于组织化供给与规则化供给的独特价值，它回答的不是谁来做或如何持续做，而是在什么环境中做，为前两者提供一个稳固的制度生态。

通过对 T 县农村互助养老实践过程的深入剖析，可以清晰地观察到，从组织化供给到规则

化供给再到支持性供给，T县互助养老的制度建构经历了从“建队伍”到“立规矩”再到“成体系”的递进过程。组织化供给解决了服务主体从无到有的问题，使互助养老有了可依托的组织力量；规则化供给解决了参与动力从何而来的问题，使互助行为有了可预期的制度回报；支持性供给解决了制度环境如何稳固的问题，使互助养老从一个项目变为治理的一部分。三个维度并非简单叠加，而是层层递进、相互支撑，组织载体是规则运行的物质基础，规则体系是组织存续的活力源泉，支持生态则为组织与规则的协同运作提供了持久的外部保障。正是这三个维度的协同发力，T县互助养老才得以从短暂的试点项目演化为持续运转的制度安排。

五、制度供给何以有效：三重机制的协同逻辑

前文对T县组织化供给、规则化供给与支持性供给的三维实践考察，呈现了互助养老制度从无到有、从粗放到规范、从短期到长效的建构过程。然而，案例层面的描述尚不足以回答一个更深层的问题，这些制度安排为什么能够产生可持续的效果？换言之，制度供给催生内生动力的机制是什么？通过理论抽象与机制提炼，T县经验蕴含着三重机制，即身份认同机制、激励相容机制、治理嵌入机制。三者分别回答行动主体何以形成、内生动力何以激活、制度体系何以稳固的问题。三重机制层层递进，共同构成从“有人做”到“持续做”再到“长久做”的完整因果链条。

（一）行动主体何以形成：“身份认同机制”推动参与动机的转化

农村互助养老的可持续运行，首先面临一个基础性问题：谁来提供可持续的服务？从全国各地的实践来看，由于我国农村养老供给制度落地的差异化，催生出互助养老行动者的结构分化，由此形成不同养老行动主体。^①互助养老项目在启动阶段通常不难实现，依靠行政推动、能人带动或一次性政策激励，服务队伍可以在短期内组建起来。但大量案例表明，这种初始的组织化并不等于可持续的行动能力。一旦外部推力减弱或关键人物变动，服务队伍便迅速瓦解。这一普遍困境的症结在于，参与者虽然进了队伍，却并未完成从“帮忙者”到“服务者”的身份转变。T县的经验表明，组织化供给之所以有效，关键在于它通过身份认同机制，使参与者完成身份重构，参与动机从外部驱动转化为内在自觉。

1. 正式身份的制度确认。互助养老表现为集体行动，而身份认同及其衍生的团结规则是集体行动的前提条件。^②T县在组织化供给的初始阶段，通过建立服务队名册、签订服务协议、发放统一标识等措施，将互助行为从非正式的“邻里帮忙”转化为有据可查的组织行为。从全国实践来看，许多地方的互助养老之所以难以持续，根源就在于参与者的身份始终处于模糊状态，他们往往以“志愿者”“热心人”或“帮扶者”等身份出现，但缺乏明确的制度确认。这种模糊性带来的直接后果是，参与者本人也无法清晰界定自身的角色定位，缺乏稳定的心理支撑。

① 石伟：《农村互助养老的多层供给及其实践检视》，《现代经济探讨》2023年第7期。

② 郑沃林：《身份认同对农民互助养老意愿的影响及其异质性分析》，《华中科技大学学报（社会科学版）》2021年第5期。

T县的制度安排解决了这一问题，当服务队员获得明确的组织身份时，其行为便不再处于制度的模糊地带，而是进入了可预期、可规范的轨道。身份的确立使参与者获得了自我认知，为参与动机的内部转化提供了前提条件。

2. 专业能力体系的系统化构建。身份认同的巩固不能仅依靠名义上的赋予，还需要能力层面的实质性支撑。利用外部专业力量为本土组织和人员提供管理和服务培训，同时吸引本土和外部的多方力量加入，可以为农村养老可持续发展培育“造血”能力和组织能力。^①T县建立了县乡村三级培训体系，对服务队员进行护理知识、应急救护等专业技能培训。其价值在于，当参与者真正掌握了可运用于实践的专业技能时，身份认同便不再停留于“挂牌子”层面，而是有了可以感知、可以确认的能力基础。这种能力赋予与身份认同之间存在正向循环关系：能力越强，身份认同越稳固；身份认同越稳固，参与意愿越持久。在全国农村互助养老的实践中，许多地方只解决了“谁来做”的组织问题，却忽略了“做得好”的能力支撑，导致参与者长期停留于有名无实的状态，认同感始终无法建立，最终在重复的服务实践中趋于耗散。

3. 角色认同的内化机制。身份认同的最终完成，是外部赋予的身份被参与者接受并内化为自我认知的一部分。在国家下沉互助养老资源的过程中，只有将外来的公共资源同内生性治理资源相结合，充分挖掘、激活蕴藏于乡土社会深层的社会底蕴，使传统参与建构“当下”，并作为农民日常生活中具有积极意义的组成部分，才能实现具有文化主体性的乡村互助养老建设。^②调研组在访谈过程中发现，服务队员从“一开始就是觉得能多一份收入”到“慢慢就觉得这不是个简单的活儿”的表述变化，折射的正是角色内化的完成过程，参与动机从外部激励逐步转化为内部价值认同。角色内化的关键在于行为与身份之间的正向循环，持续的规范服务强化了身份认同，身份认同的提升反过来保证了服务质量的稳定。当角色内化完成后，参与者不再依赖外部动员便自觉履行服务职责，参与行为由此获得了持续的内在驱动力。

（二）内生动力何以激活：“激励相容机制”保障参与行为的持续性

行动主体的身份建构解决了“有人做”的问题，但仅有身份认同并不足以保证服务的持续性。在全国农村互助养老的实践中，互助养老面临的一个普遍困境是：参与者在项目启动初期热情较高，但随着时间推移，积极性逐步衰减，最终导致服务供给难以为继。究其原因，多数项目的激励设计依赖于一次性政策激励或初始的乡土人情，缺乏将个人付出与持续回报制度化连接的机制安排。参与者在重复付出中感受不到明确的回馈，热情便在不断损耗中趋于耗散。T县的经验表明，任何组织或集体的维系都离不开规则，^③规则具有内生性和公平性。^④规则化供给之所以能够激活内生动力，关键在于它通过激励相容机制，使参与者的个人利益与互助体系的集体目标达成了内在一致。当参与者确信持续服务能够带来稳定可期的回报时，其行为便不再

① 谢立黎、王飞：《农村养老模式的创新与启示——以H省“妇老乡亲”互助养老模式为例》，《城市观察》2024年第1期。

② 王传发：《从生态秩序到心态秩序：乡村互助养老的文化主体性建设》，《华中科技大学学报（社会科学版）》2024年第6期。

③ 晏俊杰：《利益与规则：村民自治基本单元的行动基础》，《东南学术》2017年第6期。

④ 方帅、党亚飞：《乡村振兴战略下农民组织化的有效实现——基于规则供给的视角》，《西安财经大学学报》2020年第4期。

依赖一时一地的热情，而是进入了一种由稳定预期驱动的自我强化状态。

1. 薪酬保障形成可预期的制度性回报。伴随乡村社会转型，农村养老服务需求越发超出村社集体的自主供给能力。^①互助养老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。^②T县通过创设公益性岗位，将互助服务从自发驱动的志愿行为转变为有明确回报的制度化行为。这一设定的核心在于将参与的直接动机锚定于稳定增收这一可预期的制度性回报，而非一次性的奖励或偶然的“人情往来”。从全国范围来看，多数互助养老项目在激励设计上面临的共同问题是激励方式的短期化与随意化，有的依赖年终表彰，有的依赖临时补贴，参与者无法形成“做得好就一定有回报”的稳定预期。T县的做法以明确的工资标准和稳定的发放机制，解决了这一普遍性难题，使参与者能够确信持续服务必有回报，从而使持续参与成为理性选择。

2. 行为约束与激励闭环的系统化构建。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。^③但激励与约束同等重要，仅有利益回报而无质量约束，会导致“干好干坏一个样”的激励失灵。T县建立了月度考核与动态清退机制，将考核结果直接与岗位去留挂钩。这一规范化运行的关键在于三点：一是考核标准公开透明，参与者事先明确规则边界；二是考核过程公正可监督，避免了人为操作的空间；三是考核结果刚性兑现，连续不达标即予清退。这种制度化约束使参与者在正向激励之外建立起反向约束的保障机制，二者共同构成了完整的激励闭环。

3. 预期形成与行为逻辑的内在化建构。激励相容的最终效果，体现为参与者形成“持续服务是符合自身利益的选择”的稳定认知。这种认知不是外部灌输的结果，而是参与者在持续实践中逐步形成的判断。当物质激励与行为约束经过反复验证，参与者便不再需要每次决策时重新权衡利弊，而是进入了一种基于稳定预期的行为模式。内生型互助养老运行机制的构建本质上是内生于农村社会，^④这种由外部规则内化为自觉选择的过程，正是激励相容机制区别于一般激励措施的深层特征。它使行为的持续性不再依赖外部力量的持续输入，而是通过制度设计将个人理性与集体目标内在地统一起来，从而实现了从外部推动到自觉行动的根本转变。

（三）制度体系何以稳固：“治理嵌入机制”营造稳固的支持生态

互助养老能否在更长的时间尺度上维持运转，还取决于是否嵌入了一个稳固的外部支持体系。从全国各地的实践来看，一个普遍现象是互助养老项目在启动初期往往能够得到较为充分的资源保障和政策支持，但随着时间推移，初始的政策关注度下降、资源输入的频率降低、部门协作的动力减弱，项目便逐渐陷入支持衰减、运行困难、加速衰减的恶性循环。这种困境的

① 王进文：《乡村养老服务供给中的“市场包干制”：运行模式与实践逻辑》，《社会保障评论》2024年第4期。

② 丁煜等：《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》，《中州学刊》2021年第6期。

③ 王成、王佃利：《垂直激励、村庄治理与农村养老服务供给》，《华南农业大学学报（社会科学版）》2023年第6期。

④ 陈健、罗钦涛：《内生型农村互助养老的运行机制及其社会基础——以浙江罗村为例》，《云南民族大学学报（哲学社会科学版）》2024年第3期。

症结在于，多数项目从设计之初就被定位为一个养老项目，而非治理体系的一部分，缺乏将自身锚定于既有治理结构的制度设计。T县的经验表明，农村互助养老与乡村治理相互嵌入是一项整体性、系统性的社会工程。^①支持性供给之所以能够稳固制度体系，关键在于它通过治理嵌入机制，将互助养老从孤立的服务项目转化为嵌入基层治理体系的有机组成部分。当互助养老获得了来自政策协同、资源保障与治理结构的系统性支撑时，其运行便不再依赖单一部门或个人的持续推动，而是获得了一种结构性的制度保障。

1. 跨部门政策协同与联动机制构建。互助养老的有效运转涉及组织建设、资金保障、人员培训、服务监督等多个环节。T县在县级层面建立了由县委、县政府统筹协调的养老服务工作领导小组，民政、财政、卫健、人社、乡村振兴等多部门协同参与，各部门在各自职能范围内为互助养老提供制度接口与资源通道，使互助养老从民政部门的事转化为多部门共同的事。从全国范围来看，互助养老项目普遍面临部门归属模糊的问题。归属模糊带来的直接后果是责任主体不明确、资源渠道不稳定、政策支持难持续。T县通过动员和行政包干机制，使行政部门进行横向的联动和合作，充分调动、协调和整合各部门的资源，并通过动员机制中的领导小组、工作调度会等实现统筹布局、协同治理，^②使互助养老在稳定的政策支持和资源保障下获得了跨部门协同的制度支撑。

2. 多级分担与资金保障制度安排。治理嵌入不仅需要政策层面的协同，还需要资源层面的制度保障。作为新兴事物，农村互助养老模式面临着保障资金不足、发展项目单一等问题。^③T县建立了县乡村三级资金分担机制，这一分担机制的设计具有两层制度功能：一是在保障层面，县级确保了资金来源的稳定性，使工资发放不依赖于某个村的集体经济状况或某次临时拨款；二是在激励层面，乡镇和村级各承担一部分，使基层对互助养老有了自己也在投入的参与感，避免了上级出钱、基层旁观的激励错位。T县的多元投入与分级负担机制提供了一种可参照的制度方案，不是依赖单一来源的项目资金，而是建立多级分担的制度经费。资金保障的制度化设计，使互助养老的资源供给从短期性安排转化为持续性机制。

3. 党建嵌入与治理结构深度融合。治理嵌入将互助养老融入基层治理的总体格局之中，使其获得超出养老服务本身的政治合法性与社会认同基础。T县将互助养老嵌入村级组织的常规工作之中，使其获得了分内之事的制度定位而非额外工作的边缘地位。当互助养老与基层党建、文明实践、村级治理等多项工作形成制度性关联时，它便从外在于治理体系的服务项目转变为内在于治理结构的常规职能。这种转变的实质，是通过党组织的有机整合撬动乡村社会的内生性治理动能，形成自主性、协同性、整体性、可持续性的乡村治理现代化系统。^④它不仅赋予了互助养老以超越服务本身的制度合法性，更使其在资源竞争和政策注意力分配中获得了优先

① 曾易：《互助养老与乡村治理的相互嵌入及优化路径研究——基于重庆北碚N村的经验调查》，《贵州民族大学学报（哲学社会科学版）》2026年第2期。

② 欧阳静：《政治统合制及其运行基础——以县域治理为视角》，《开放时代》2019年第2期。

③ 赵志强、杨青：《制度嵌入性视角下的农村互助养老模式》，《农村经济》2013年第1期。

④ 张龙、张新文：《统合治理：党建引领乡村治理现代化的实践过程与运作机制——基于川西Z村的个案观察》，《南京农业大学学报（社会科学版）》2025年第6期。

序位,从而为身份认同机制与激励相容机制的持续运转提供了稳固的制度生态。

六、结论与讨论

(一) 研究结论

本研究以农村互助养老的可持续性为切入点,通过对 T 县的个案考察,系统分析了组织化供给、规则化供给与支持性供给的三维制度建构过程,并揭示了其背后的三重机制,得出以下主要结论。

第一,农村互助养老的可持续性根植于系统性的制度供给。T 县的经验表明,单纯依靠道德自觉或外部资源投入难以维系互助养老的长期运行,政策的持续有效运行不仅需要核心制度设计,还需要相关配套的制度供给。^①通过组织化载体构建、规则化激励设计与支持性生态嵌入的协同推进,才能为易变的互助行为提供稳定化、常态化的制度框架。组织化供给解决的是服务主体从何而来的问题,规则化供给解决的是参与动力如何持续的问题,支持性供给解决的是制度生态如何稳固的问题,三个维度层层递进、相互支撑,共同构成了制度供给的完整链条。

第二,制度供给通过三重机制的协同运作催生可持续性。身份认同机制使参与者完成从“帮忙者”到“服务者”的身份重构,参与动机从外部驱动转化为内在自觉;激励相容机制通过制度化的薪酬保障与考核约束,使参与者的个人利益与互助体系的集体目标达成内在一致;治理嵌入机制通过跨部门协同与多级分担,使互助养老获得超越单一部门的结构性制度支撑。三重机制各自回应了制度供给不同阶段的核心问题,又层层递进、环环相扣,共同构成从有人做到持续做再到长久做的完整因果链条。

第三,本研究构建的“组织—规则—支持”制度供给分析框架,为破解农村互助养老的可持续性悖论提供了理论解释。这一框架的核心贡献在于,将研究重心从识别必要条件转向揭示制度供给过程,从静态的结构分析转向动态的机制解释。框架强调,农村公共服务的可持续发展,需要从资源投入转向制度建构,从依赖外部推动转向培育内生动力,从单一部门主导转向跨部门协同治理。

(二) 理论贡献

本研究通过构建“制度供给”的分析视角,在以下方面推进了相关理论研究:

其一,提出“制度供给”作为理解农村公共服务可持续性的中观分析视角,将研究重心从识别必要条件转向揭示制度建构过程;

其二,构建“组织—规则—支持”三维分析框架与三重机制的整合性解释模型,揭示了制度供给“供给什么”与“为什么有效”的内在逻辑;

其三,通过历时性个案的过程追踪,呈现了制度供给从碎片化到系统化的动态建构过程,

^① 程令伟、孙梦婷:《政策推动策略、组织化与制度供给——基层协商持续有效的机制分析》,《经济社会体制比较》2025 年第 3 期。

揭示了制度供给成功的关键在于不同维度制度之间的协同效应。

（三）政策启示

一是推动政策重心从设施建设向制度建设转变。我国农村互助养老正处于由自发地、无序地互助到有序、规范、稳定、普适的互助养老模式发展的制度化演进中。^①T县经验表明,设施的配置并不自动带来服务的持续运行,关键在于是否有配套的组织载体、激励规则与支持生态。各级政府应将组织建设、规则设计、系统支持等制度建设内容纳入考核指标,确保制度供给的持续性和稳定性。

二是建立基本制度与弹性实施相结合的差异化供给机制。各地农村在人口结构、经济水平、文化传统等方面存在显著差异,统一的制度模板难以适配所有情境。建议在县级层面确立基本原则和底线要求,保障制度的统一性与规范性。在村级层面允许根据实际情况灵活调整服务频次、服务内容等具体安排,既保持制度的规范性,又保留地方创新的灵活性。

三是构建跨部门协同与多级分担的制度化支持生态。互助养老的有效运转涉及组织建设、资金保障、人员培训、服务监督等多个环节,任何一个部门的单打独斗都难以支撑其长期运行。应建立由党委、政府统筹协调的养老服务工作领导小组,明确各部门职责分工,形成政策协同与资源整合的制度化渠道。在资金保障方面,可借鉴T县的多级分担机制,建立县乡村三级共同投入的资金保障制度,使资源基础从靠争取变为靠制度。

四是将互助养老嵌入基层治理体系以获得结构性的制度支撑。以农村基层组织为基础搭建互助养老服务平台,充分调动内部资源支持农村互助养老服务发展。^②将互助养老纳入基层党建考核范畴,明确村级组织的责任主体,借助新时代文明实践站等平台将互助服务融入村庄公共生活。这种嵌入不是简单的加挂一块牌子,而是通过制度安排使互助养老获得超越服务本身的合法性认同与资源保障。

（四）研究局限与未来展望

本研究存在以下局限,有待后续研究进一步拓展。

第一,单案例研究的普适性限度。本文选取的T县是农村互助养老领域的先行者,其制度供给的条件和路径可能与后来者存在差异。T县的探索始于脱贫攻坚时期,其制度设计与精准扶贫的政策背景深度耦合,这种特定的历史条件决定了其经验的可复制性存在边界。未来研究可通过多案例比较,考察不同政策背景、不同资源禀赋下互助养老制度供给的差异化路径。

第二,对制度运行成本的系统评估不足。本研究聚焦于制度供给的过程与机制分析,对制度运行的成本效益缺乏系统评估。T县互助养老体系的维持需要持续的财政投入和行政协调,这种投入在不同经济发展水平的地区是否具有可持续性,有待进一步研究。

第三,缺乏对参与者异质性的深入考察。本研究将服务队员作为相对同质的分析对象,但实际上不同年龄、不同性别、不同家庭经济状况的参与者在身份认同形成和激励响应方面可能存在显著差异。未来研究可引入定量分析方法,考察参与者异质性对制度供给效果的影响。

^① 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。

^② 朱一鑫:《农村互助养老服务参与对老年福祉的影响机制研究》,《社会保障评论》2026年第2期。

Institutional Provision for Rural Mutual-Aid Eldercare and Its Underlying Logic

Zhao Haohua

(School of Government, Heilongjiang University, Harbin 150080, China)

Abstract: Rural eldercare is a foundational undertaking in China's national strategy for actively responding to population ageing and an integral part of comprehensive rural revitalisation. As an important approach to addressing the challenges of rural eldercare, mutual-aid eldercare has been systematically incorporated into national policy. In practice, however, it has long faced a dilemma of high policy salience but low institutional effectiveness, rooted in structural deficiencies in institutional provision. This article develops an integrated analytical framework of "organisation-rules-support" and, drawing on fieldwork in T County of H Province, systematically examines how rural mutual-aid eldercare moves from policy experimentation towards routine institutionalisation. The findings show that its sustainability is rooted in the coordinated operation of three mechanisms: identity formation, incentive compatibility, and governance embeddedness. Together, these mechanisms explain how mutual-aid eldercare can achieve sustainability. The logic of institutional provision identified in this study offers a new theoretical perspective and practical reference for understanding the mechanisms underpinning the sustainability of rural public services.

Keywords: rural mutual-aid eldercare; institutional provision; sustainability; generative mechanisms

(责任编辑:李莹)