

# 基层治理现代化视域下农村互助养老发展的困境与对策

[摘要] 随着我国逐步进入深度老龄化社会，农村养老问题已成为事关“三农”问题解决和农村社会稳定的关键。农村互助养老作为“第四种”养老模式，以农村场域为发生地、由乡镇主导，其目标要求和发展方略与基层治理现代化息息相关。在基层治理现代化背景下，农村互助养老应以政府合理引导、多元主体参与、制度体系完备、建设运营科学、提升信息化水平为基本遵循。在当前农村空心化、村级干部治理权威弱化、社会组织发育倒退等客观现实下，农村互助养老发展面临着多主体参与空间有限、重基础设施轻互助服务、法律政策制度缺位、多元主体协同参与困难、信息化水平不高等问题。解决这些问题，一是转变互助养老治理理念。要强化政府服务功能，坚持以人为本；二是发挥党建引领作用。通过组织引领、思想引领、行动引领，实现党在农村互助养老建设中的“实际在场”；三是完善法律政策制度建设。在弥补农村互助养老相关法律空缺的同时，给予互助养老具体的政策指导，积极完善社会主体扶持与激励制度和养老建设运营监督、评估考核制度；四是提升村民互助养老的认知水平与信任度。践行积极的老龄化策略，落实宣传动员工作，提高互助养老认知水平，并强化以人为本，以民为本服务思维，进一步巩固和提升政府、村两委公信力；五是完善多主体高效互通机制，实现动态化持续性反馈交流；六是加强信息化建设。要借助智能化数据系统，构建“互助养老网络信息平台”，进行互助服务需求和供给信息收集，保障养老需求和养老供给的精准匹配，实现真正的智慧化赋能。

[关键词] 农村互助养老；基层治理现代化；多元主体参与；人口老龄化；养老政策；“三治”融合

[中图分类号] C913.7 [文献标识码] A [文章编号] 1002-8129 (2022) 08-0044-08

## 一、引言

根据2021年国民经济和社会发展统计公报发布的数据，全国60周岁及以上老年人约有2.67亿人，占总人口的18.9%<sup>[1]</sup>

，随着我国逐步进入深度老龄化社会，农村养老问题已成为事关“三农”问题解决和农村社会稳定的关键。在缺乏市场化、专业化养老服务供给，且购买力相对较弱的农村地区，农村互助养老作为一种符

合我国农村实际养老需求、低成本的社会养老方式应运而生，并迅速从地区试点发展为全国实践，成为解决我国农村老年人，尤其是留守、独居、困难、鳏寡、残疾农村老人养老需求的最主要、最典型的社会养老服务模式。互助养老通过整合智力、体力等社会资源，进行人力资源再开发，实行村民自助—互助就地养老，在实践中探索产生了农村幸福院、居家养老服务大院等多种方式。

随着农村互助养老实践的发展，农村互助养老中出现的问题及其完善对策的探索成为学界和实务界讨论

的重

点。已有

研究多是基于实践

案例及经验做法，探讨目前农村互助

养老实践中存在的认可度低<sup>[2]</sup>、互助养老合作动机不足<sup>[3]</sup>、政府包揽责任<sup>[4]</sup>

、自治力量有待挖掘<sup>[5]</sup>、供给主体的责任缺失与乡村信任危机<sup>[6]</sup>

等问题。同时，相关的理论研究则基于村庄本位<sup>[7]</sup>、老年群体本位视角<sup>[8]</sup>

，以及协同供给<sup>[9]</sup>、合作生产理论<sup>[10]</sup>

等特定视角，对农村互助养老的内、外部力量和相关因素进行探讨。随着国家治理能力与治理体系现代化的推动和乡村振兴战略的实施，基层治理效能提升、社会多元主体协同参与、基层治理自主性增强，这些都为应对农村老龄社会治理提供了新的契机，对于解决当前农村互助养老发展中出现的问题给出了新的选择。从基层治理现代化视角出发，审视农村互助养老发展中存在的问题，对寻求完善农村互助养老发展的可行之道具有较强的理论和实践价值。

## 二、基层治理现代化视域下农村互助养老发展的基本要求

### （一）基层治理现代化的理论意涵

基层治理作为国家治理的基石，是连接国家和社会的重要场域，在整个治理体系中具有重要作用。20

21年4月，中共

中央、国务院发布《加强基层

治理体系和治理能力现代化建设的意见》<sup>[11]</sup>，根据该意见表述，基层治理现代化具有以下理论内涵：第一，坚持党委领导和政府负责。党委领导和政府负责对应了从传统社会控制走向现代化理性、民主、协调、互动的多元价值融合的治理理念，

是缓解基层社会治理内生力量不足问题的必要举措。通过党建带群建，党员、干部下沉参与基层治理，发挥基层党组织服务群众、凝聚人心的坚强战斗堡垒作用，组织、宣传、凝聚、服务群众，引导多元主体参与基层自治，聚焦社会主义核心价值观促进基层治理现代化。第二，治理制度化。重在推进基层政权治理能力建设的制度机制建设，创新制度规则体系及相互作用机制，为行动者提供稳定预期的制度环境<sup>[12]</sup>，为乡镇参与基层事务，推进基层建设提供制度保障和支持。第三，治理方式的“三治融合”。发挥法治的根基作用，完善基层公共法律服务体系，制定村规民约、居民公约，健全备案和履行机制，用法律净化基层发展环境，确保各主体行为符合法律法规和公序良俗；加强村委会规范化建设，健全村民自治机制，增强村组织动员能力的培育，优化村庄服务格局；重视思想道德建设，将道德伦理观念与公序良俗转化成个体的内在自觉性，指导个体行为和实践，以自治、德治、法治“三治融合”打造社会治理新秩序<sup>[13]</sup>

。第四，治理主体多元化。扩大公众参与，通过社会组织、社会工作者、社区志愿者、社会慈善资源等多元主体协同参与，创新联动机制，完善基层志愿服务制度，开展邻里互助服务和互动交流互动，实现多元主体协同参与社会项目的共建、共治、共享。第五，治理手段的智慧化。通过数字技术赋能，综合运用“互联网+”，整合数据资源，依托信息共享平台，实现基层治理手段和技术的智慧化，提高政策宣传、民情沟通、便民服务的效率与效能，促进制度规则运行的理性化和科学化。

## （二）基层治理现代化下农村互助养老发展的基本遵循

农村互助养老作为“第四种”养老模式，以农村场域为发生地、由乡镇主导，其目标要求和发展方略与基层治理现代化息息相关。在基层治理现代化背景下，农村互助养老应以政府合理引导、多元主体参与、制度体系完备、建设运营科学、提升信息化水平为基本遵循。

1. 坚持党委领导、政府负责。农村互助养老发展过程中的复杂性、多样态及异质性需要党和政府“从上而下”的推动与引导。一是在推进农村互助养老发展过程中，应发挥党组织的战斗堡垒作用，统筹基层党组织和群团组织资源配置，支持群团组织承担公共服务职能。二是乡镇应起主导作用，扮演发起者、推动者、支援者和控制者的角色，培育扶持基层公益性、服务性、互助性社会组织，并积极鼓励和引导各方资源全面参与，挖掘村庄内生动力，提高农村互助养老的自我发展能力。同时，根据农村互助养老低成本、广参与的特点，避免政府过度干预，鼓励互助模式的多样化，最大程度提高农村互助养老的运作效率。

2. 完善农村互助养老法律制度体系。为保障互助养老实践的合法性与有效性，依法赋予互助养老参与

各方的权利与义务，需完善农村互助养老法律制度体系。根据各地实际情况，依法规范乡镇公共服务、公共安全等事项，优化互助养老服务流程，充分完善并落实村民自治制度、党建引领制度、民主协商制度等现有的制度规范。同时，及时总结实践经验，围绕全面推进乡村振兴、巩固拓展脱贫攻坚成果等任务，创建和完善合法化建设农村互助养老法律制度、常规管理机制、具体办事规程、主体行为准则规范、参与主体选拔与激励制度、评估考核制度等，同时增强互助养老参与过程中的应急管理能力、平安建设能力。健全乡、镇（街道）矛盾纠纷一站式、多元化解机制和心理疏导服务机制。

3. 推进“三治”融合治理方式。完善基层法治建设，通过法治规避互助养老服务享用和提供过程中产生的责任风险，明确各主体的权利与义务，界定权责边界，保障各方参与主体权益。以自治激发内生动力，尊重互助养老过程中的多元性、差异性和复杂性特点，鼓励老年人积极参与互助养老及其他村庄公共事务，提高自主性，实现积极老龄化和健康老龄化。以德治重塑农村“熟人社会”，倡导邻里守望相助，互相帮扶，并建立现代化的、与法治精神相契合的新道德。自治法治德治在作用场域、治理对象、治理目的等方面有着内在的一致性，这也决定了“三治”必须融合发展<sup>[14]</sup>。

4. 促进多主体协同参与。完善社会力量参与基层治理激励政策，以政府为主导，村两委承办，村庄共同体组织、老年人、社会资源主体协同参与农村互助养老的共建共治共享。政府发挥政策制定、资金扶持、宣传动员、宏观推进的作用；村两委作为互助养老的承办者，进行村域资源整合、人员组织协调、细化并落实任务等工作；村庄共同体组织作为提高村庄内生动力的主力军，聚合老年群体力量，维护其利益，发挥推动村集体事务发展的作用；老年人作为服务的享用者和提供者，是互助养老的核心参与主体，发挥着代际间的服务传递作用；社会资源主体则为农村互助养老提供专业化、精细化、更加全面的服务。多元主体均应严格遵守互助养老的各项标准，进行常态化的自省和他省，并为互助养老的建设提出意见和建议，助推多元主体间加强沟通，共同推进农村互助养老渐进式发展。

5. 加强治理手段的智慧化。利用数字技术和“互联网+”促进信息化、智慧化建设，搭建数字化、绿色、智能的互助养老服务平台，优化互助养老服务的供给。将智慧场景应用在需求方、供给方、管理运行、服务内容、保障体系等各个关键节点，打破时空局限，实现养老需求和养老供给的精准匹配<sup>[15]</sup>

。通过信息化记录相关数据，形成大数据，提高信息收集、管理、分析的能力，让养老需求与资源供给精准匹配。创建网络阳光信息平台，实现政府和村两委政务、村务公开，同时老年人或其子女亦可

通过此渠道进行实时反馈。采用智慧化监督与评估方式，通过技术赋能实现互助养老发展的动态评价与跟踪机制。应用数字技术促进互助养老的智慧化建设，通过平台优化互助养老服务的提供，最终构建数字化养老生态系统。同时要充分考虑老年人习惯，推行适老化和无障碍信息服务，保留必要的线下办事服务渠道。

### 三、当前农村互助养老发展面临的困境

在当前农村空心化、村级干部治理权威弱化<sup>[16]</sup>

、社会组织发育倒退等客观现实下，农村互助养老发展面临着一系列困境，如多主体参与空间有限、服务项目建设欠合理、相关法律政策制度缺位、多元主体协同参与困难、信息化水平不高等问题，都在一定程度上制约着农村互助养老的可持续发展。

#### （一）多主体参与空间有限

在当前纵向秩序整合机制下，乡镇等基层政府在农村互助养老的授权、设计和评估等过程中占据着中心位置，

而包括老年群体、

村庄共同体组织、社会组织在内的其

他合作主体则处于边缘位置<sup>[10]</sup>

。这种多主体参与空间的压缩和被边缘化，一定程度上削弱了治理主体创新动力，限制了基层内生治理能力，进而也降低了互助养老多元主体参与意愿，加重了政府单极责任，导致基层治理趋于行政化。课题组在调研实践中发现，一些地方在农村互助养老发展之初，主要由县级党委、政府及相关主管部门向村两委征求意见，但这一过程在忽视对老年群体的宣传的同时，其他主体亦未充分参与到政策的制定和提供环节，造成了供需不匹配的隐患。而在政策推行和落实阶段，因存在资源约束和科层制管理的局限，村两委往往根据政策文本、上级指示、量化任务指标进行互助养老的建设，忽视村两委实际参与互助养老主体的自主性和创造性，这些都制约了互助养老的深度参与和因地制宜发展。同时，宣传不够、激励有限、村域社会资本欠缺等，也导致互助养老的整体参与主体较少。而在监督评估阶段，政府往往以数量化建设幸福院、互助点，以及棋牌桌、图书柜、健身器材等基础性配套设施为指标进行考核，忽略了参与主体的意见和感受，导致参与主体的表达、反馈、选择空间均不足，进而影响了多元主体参与的积极性。

## （二）重基础设施轻互助服务

当前农村互助养老发展中普遍存在着重基础设施建设、轻互助服务供给的问题，各地在大力推进邻里互助点和农村幸福院、日间照料中心及其他配套（娱乐）设施建设的同时，忽略了互助精神的培育与互助行为的倡导。如调研中，某地的农村互助养老工程文件所列“至2022年底，建设老年人和留守人员守望之家2000个；计划2023年建设邻里互助点355个；2025年建设爱心食堂18个等”，这其中的建设规划均着重强调了基础设施量化目标，而对于互助服务及其质量水平较少涉及。“重设施建设、轻互助服务”导致实践中的具体服务内容和互助行为被忽视，传统的“患难相恤，守望相助”“远亲不如近邻”的乡俗民约在互助养老中反而缺失，互助伦理渐渐弱化，传统优良道德建设的问题突出。另外，由于缺乏资金、参与率不高、互助文化待重塑，院点和配套设施建成后往往会出现管理乏力甚至运行停滞的情况，花费人力、土地、资金建设完毕的设施，未发挥其应有的作用，不仅造成了资源浪费，也消磨了老年人参与互助养老的积极性。

## （三）相关法律政策制度缺位

首先，互助养老物权归属法律界定较模糊。农村互助养老主要以幸福院、邻里互助点等形式开展，这些地点多为村集体闲置房屋或居民用房，在实际运行中面临土地占用、房屋性质归属不明确等问题。此外，房屋在消防、卫生等安全设施及监管方面也存在隐患。其次，互助养老相关的宏、微观政策亟待完善。国家民政部等相关部门目前仅出台了鼓励发展农村互助养老的指向性文件，尚缺乏细致规范的具体政策<sup>[17]</sup>

，  
导致  
出现了政  
策工具结构失衡、  
政策内容结构缺失、政策作用方式单一和同质化倾向明显等问题<sup>[18]</sup>

。再次，主体权责规范、风险规避的法律制度相对欠缺且相关的激励机制不足。事实上，在实际的互助养老服务传递过程中各参与主体权益并没有得到较为明确的界定，因而在涉及矛盾纠纷、安全隐患、意外事件时各方往往难于协调，而相关权益不能得到有效保障，又加大了多元主体参与互助养老的疑虑与风险畏惧心理。同时，引导社会资源主体参与农村互助养老的选拔和激励制度的缺乏，又让社会资源主体进入农村互助养老的主动性降低。最后，缺乏服务管理、互助养老建设运营评估考核制度

。互助养老建设、运营、管理和服务提供尚缺乏科学配套的评估制度，关于社会资源主体提供养老服务资质的考察与选择没有明确合理的参考标准，地方政府在购买社会组织服务时可能面临操作流程失控的风险。

#### （四）互助参与协同困难

在互助养老发展过程中，从老年人自身到村两委、村庄共同体以及社会资源主体都不同程度地表现出一定的短板。第一，老年人自身能力和参与意愿不足。在互助养老服务过程中，涉及到专业化、技术性的服务如医疗护理等，文化水平不高、专业技术不足的个人很难充分参与服务的提供。同时，大多数老年人因为生活习惯不同、认知水平差异等，对互助养老认识不够，导致参与意愿不足。第二，村两委推动乏力。首先，农村的空心化和老龄化。由于大批年轻村民进城务工，剩下的村民多为老弱病残及妇女儿童，总体的自治

意识及能力较弱，农村社会治理的基础被侵蚀<sup>[19]</sup>

；其次，现代行政发包制与压力型体制背景下，“上面千条线，下面一根针”，行政事务层层加码，导致基层疲于应付，开展互助养老的自主性无法发挥，加之资金投入不足的掣肘，村两委在互助养老上能力有限。第三，村庄共同体组织消解。随着家庭联产承包责任制的改革与农业税的取消，土地集体经济衰落，村集体通过土地来整合资源与协调公共问题的能力降低，这也削弱了村集体在公共事务上的话语权，基层自治组织如老年协会等缺少作为空间。第四，社会资源主体难以进入农村场域。我国的第三方社会组织总体成长不足，慈善与志愿组织自身也面临资源约束，同时农村市场化程度较低，企业等营利性组织没有足够动力开发农村养老市场。

#### （五）信息化水平不高

农村互助养老发展过程中信息化水平不高主要表现在以下方面：首先，大部分农村老年人电子信息化设备使用率不高，信息渠道受阻，无法便捷地表达养老需求、获取养老服务信息。其次，由于信息基础设施不完善和资金的约束，村两委及相关管理人员信息化素养较低，数据的采集、存储、处理仍采用传统的收集和管理方法，对于供给资源信息不能及时、全面、准确统计，制约了养老需求的多样化、多层次、个性化发展。同时，在互助养老具体实践中，志愿者上门服务多半采用纸质方式进行备案或登记，工作人员记录老人身体状况、服务信息收集和处理效率较低，不利于互助养老治理效能的提高。

## 四、推进农村互助养老发展的实现进路

### （一）转变互助养老治理理念

第一，强化政府服务理念。

由于行政化的基层治理体制弱化了自治与服务<sup>[20]</sup>

，因此，农村互助养老的发展应以“政府合理

参与”为基础<sup>[21]</sup>

。政府作为引导者，应大力培育、扶持基层公益性、服务性、互助性社会组织，积极鼓励和引导各方资源全面参与。同时，辅以科学的监管，摒弃大包大揽与强塞式的服务产品提供方式，从服务视角出发给予村两委和老年人更大的互助养老服务自主探索空间，使其能够依据各村域实际情况，自主选择合适的形式和方式来提供具体的服务内容。第二，坚持以人为本。基于互助养老参与各方的需求，以老年人的利益为先，使老年人能够切实享受到互助福利。倾听老年人意见，挖掘老年人真实需求，增强其对政府的信任与互助养老发展的信心。同时，应给予老年人个体和老年协会、村民议事会等互助共同体和社会组织更多的自主权、表达权、监督权。将参与主体的评价纳入互助养老服务质量考核体系中，有利于传达来自各利益相关者更为平衡的声音<sup>[22]</sup><sup>636</sup>。

### （二）发挥党建引领先锋模范作用

首先，发挥组织引领的作用。党组织嵌入村庄共同体组织，作为老年协会、村民议事会等的带头组织者或积极参与者，要发挥组织力量凝聚零散的个体或团体。如湖南省湘潭县充分发挥党员先进性，创新开展党建+“莲湘颐老”农村互助养老建设，基层党员走在前列，担任邻里互助点的负责人等，党建引领下的互助养老建设取得了丰硕成果。其次，发挥思想引领的作用。基层党组织带头开展先进村民教育培训活动，提高村民道德、政治、公共素养，促进互助文化、公共精神的发展。最后，发挥行动引领的作用。党员们发挥先锋模范作用走在提供互助服务的前列，为村庄民众提供志愿活动，开展易于理解的宣传动员会等，带动其他老年人的参与意愿与热情，实现党在农村互助养老建设中的“实际在场”。

### （三）完善法律政策制度建设

第一，弥补农村互助养老法律空缺。要加快相关法律法规制度的出台，给予老年协会互助组织、互助

幸福院、邻里互助点等合法性支持，解决涉及土地房屋性质及互助行为风险的责任归属问题，界定权责边界以规范主体行为，保护多元主体的合法权益，用法律处理好农村人情伦理难以解决的问题。第二，给予互助养老具体的政策指导。引入政策规范，加快互助养老具体建设标准、运作模式、管理和参与主体、管理准则、行动规范、服务内容、服务质量标准、政府购买居家养老服务等相关政策体系的建立。第三，完善社会主体扶持与激励制度。政府或村集体可采取准市场化的方式，引入福利、慈善、志愿组织，面向村民或其他社会大众低酬聘用幸福院院长、邻里互助点负责人以及助老员等。完善第三方服务供给制度，向企业购买专业化的技能和服务，如医疗与居家护理、家政维修服务、送餐服务等，并给予农村养老服务信贷优惠，引导社会资源主体精准化、专业化提供互助养老服务。第四，完善互助养老建设运营监督、评估考核制度。对于政府和社会组织提供的养老服务质量以及互助养老建设运营情况，均应采取自评与第三方评估相结合的方式，应降低数量化评估指标比重，注重评估指标体系建构的全面性、灵活性、精准性及科学性。

#### （四）提升村民互助养老的认知水平与信任度

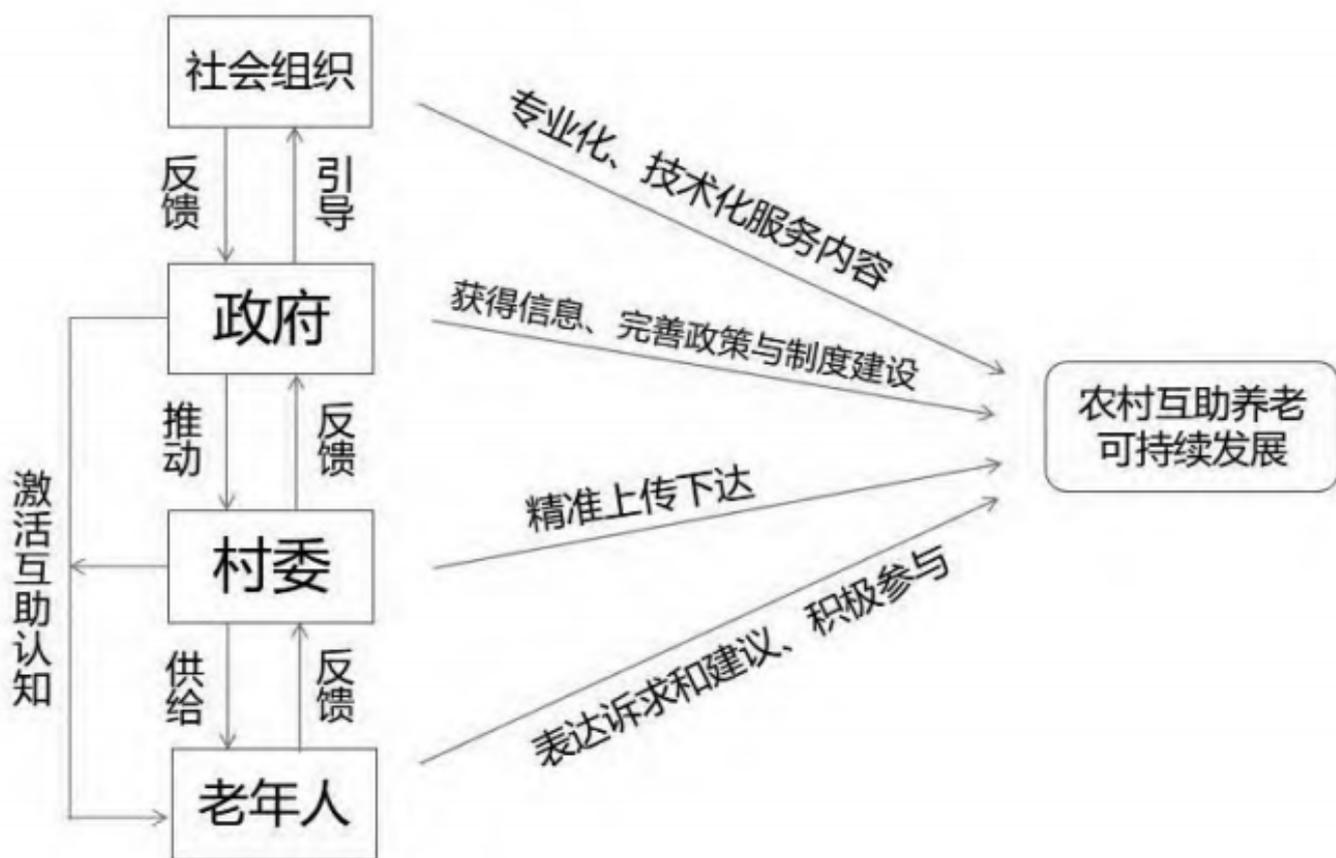
第一，践行积极老龄化。积极老龄化的战略取向是通向健康老龄化、尊严老龄化、幸福老龄化、效益老龄化和成功老龄化的必由之路[23]。打破老龄污名化，使老年人发挥主体意识，实现自我增能和个人价值与社会价值的有机结合，增强其改变自身生活现状的决心和信心。第二，落实宣传动员工作，提高互助养老认知水平。以喜闻乐见的方式讲解老龄政策与互助养老模式，将“大喇叭”、拉横幅、宣传栏充分利用起来的同时，积极创新宣传形式。借助老年协会、优秀乡绅和草根能人的影响力，晓之以理，动之以情，以持续动员的方式，解除老年人疑虑，提高其互助养老参与意愿。同时，要将互助养老文化、守望相助精神、奉献与公共精神等优良传统提高到促进传统文化复兴、乡村振兴的重要位置，进而发展成为村规民约[24]。第三，提高政府和村两委的公信力。进一步强化以人为本，以民为本。管理人员在互助养老过程中坚持公平公正、公开透明，村级组织负责人或幸福院院长等重要人员的选举，应由老年人民主投票选出。政府及村两委工作人员要以身作则，巩固和提升政府和村两委的公信力。

#### （五）完善多主体高效互通机制

在多主体的互通机制作用下，实现政府、村两委、老年人和社会组织间的双向沟通。老年人和社会组织表达诉求与建议、积极参与互助养老，村两委精准上传下达，政府获得有效信息从而完善上层建筑。多主体的高效互通机制使得上级政府的专业知识和理论高度优势，与村两委贴近老年主体和乡土现

实的优势相结合，保证了信息的时效性与丰富性，得以更好地促进农村互助养老运行体系渐进科学，实现可持续发展。

多主体间保持高效的互通，应实现动态化持续性反馈交流（如图1所示）。政府作为引领者与推动者，支持村两委进行农村互助养老的建设，同时为老年人、社会组织架设沟通渠道，具体可包括村民信访、村两委集中收集意见、双方项目负责人对接交流等；村两委则将养老服务提供给老年人，并将互助养老建设情况实时反馈给政府；老年人则将自己参与互助养老的情况、意见、需求等实时反馈给村两委，上述三者的两两沟通发挥作用的同时，也会激发老年人的互助认知；另外，政府引导社会组织参与互助养老的建设，并对其进行监督与考核，社会组织在提供专业化、技术化服务的同时，也应及时向政府反馈服务递送情况及发展建议，这也是互助养老服务实现可持续健康发展的必然要求。



(图1) 互助养老多主体的互通机制

#### (六) 加强信息化建设

首先，借助智能化数据系统，构建“互助养老网络信息平台”，进行互助服务需求和供给信息收集。一方面，可为老人配备操作简洁的智能穿戴设备，实现其与家人、志愿者、管理者、就医联系人的实时

沟通，以快速获得订餐、心理疏导、卫生服务、医疗等基础性服务。同时老年人也可对服务内容及质量进行满意度评价，使需求和反馈数据得以及时收集。另一方面，服务提供者主动上传、自主分享服务资源信息至平台，提供物质、精神、健康护理方面的服务信息。在实际的服务提供工作结束后，及时将志愿服务时长、服务结果、受服务者信息等上传至平台。同时开设监督评价模块，老年人可通过子女或信息收集工作人员在平台上表达意见，实现各主体信息的顺畅表达。其次，提升村两委及相关管理人员信息化素养和治理能力。加强信息化基础设施建设，建立并完善农村互助养老发展信息数据库，及时登记、获取互助养老实践中志愿者及其服务记录信息，实现数据智慧化收集、储存与处理。此外，可利用信息网络平台进行宣传。线上宣传可扩大农村互助养老模式的影响面，将宣传信息扩散至更广阔的人群。最后，开展信息化技能培训。对村两委及相关管理人员进行技能培训和专业教育，提高其信息素养和信息技术运用能力。为老年人讲解网络平台的相关知识和电子设备的使用方法，实现老年人对智能设备的简易操作和使用，重视网络环境的净化与监管，提高老年人的网络安全意识，防止其在网络活动中上当受骗。

#### [参考文献]

[1] 中华人民共和国2021年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL].国家统计局网站, 2022-02-28.[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202202/t20220227\\_1827960.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202202/t20220227_1827960.html).

[2] 纪春艳.新型城镇化视角下农村互助养老模式的发展困境及优化策略[J].农村经济,2018,(1).

[3]

丁煜,朱火云.农村互助养老的合作生产困境与制度化路径[J].厦门大学学报(哲学社会科学版),2022,(1).

[4]

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).

[5] 杨康,李放.自主治理:农村互助养老发展的模式选择[J].华南农业大学学报(社会科学版),2021,(6).

[6] 赵志强.农村互助养老模式的发展困境与策略[J].河北大学学报(哲学社会科学版),2015,(1).

- [7] 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).
- [8] 王进文,刘琪.迈向老年群体本位的农村互助养老:何以可能与如何可为[J].理论月刊,2021,(7).
- [9] 米恩广,李若青.从“碎片化运行”到“协同性供给”:农村互助养老服务有效供给之进路[J].云南民族大学学报(哲学社会科学版),2021,(4).
- [10] 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).
- [11] 中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见[EB/OL].中国政府网,2021-07-11.[http://www.gov.cn/zhengce/2021-07/11/content\\_5624201.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2021-07/11/content_5624201.htm).
- [12] 李三辉.乡村治理现代化:基本内涵、发展困境与推进路径[J].中州学刊,2021,(3).
- [13] 邓建敏.“三治融合”视角下基层治理现代化的技术创新[J].湖南行政学院学报,2022,(2).
- [14] 李小红,段雪辉.农村自治、法治、德治“三治融合”路径探析[J].理论探讨,2022,(1).
- [15] 刘庆.智慧赋能:“互联网+养老”的现实经验和未来向度[J].决策与信息,2022,(4).
- [16] 罗浩.善治视阈下农村基层党组织现代化治理能力提升探论[J].理论导刊,2022,(3).
- [17] 李俏,刘亚琪.农村互助养老的历史演进、实践模式与发展走向[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2018,(5).
- [18] 米恩广,朱昕晔.政策工具视角下农村互助养老服务政策文本指向与优化研究[J].荆楚学刊,2020,(2).
- [19] 郑万军.谁选谁:人口空心化下贫困村“两委”换届的困境与治理[J].学术论坛,2016,(8).
- [20] 李华胤.公共服务优先安排视域下农村基层治理体制的挑战与转型[J].四川师范大学学报(社会科学

版),2020,(1).

[21]

何晖.政府主导型农村互助养老:衍生逻辑·实践框架·路径取向[J].吉首大学学报(社会科学版),2021,(4).

[22] 霍哲.公共生产力手册[M].纽约:马塞尔·迪克出版社,2004.

[23] 穆光宗.老年发展论——21世纪成功老龄化战略的基本框架[J].人口研究,2002,(6).

[24] 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).

[责任编辑：汪智力]

The Dilemma and Countermeasures of the Development of Rural Mutual Assistance for the Elderly  
from the Perspective of the Modernization of Grassroots Governance

HE Hui, LIU Xinke

Abstract: As my country gradually enters a deeply aging society, the problem of rural pension has become the key to solving the "three rural" problems and the stability of rural society. As the "fourth" old-age care model, rural mutual-aid care takes place in rural areas and is dominated by villages and towns. Its objectives, requirements and development strategies are closely related to the modernization of grassroots governance. In the context of the modernization of grassroots governance, rural mutual assistance for the elderly should be based on the rational guidance of the government, the participation of multiple subjects, a complete institutional system, scientific construction and operation, and the promotion of informationalized level. Under the current objective reality of hollowing out the countryside, weakening the governance authority of village-

level cadres, and regressing the development of social organizations, the development of rural mutual assistance for the elderly is faced with limited space for multi-subject participation, emphasis on infrastructure rather than mutual assistance services, absence of legal policy systems, the difficulty of multiple subjects in coordinating participation, and low level of informatization. To solve these problems, the first is to change the governance concept of mutual assistance for the elderly. It is necessary to strengthen the government's service function, adhere to the people-oriented principle; the second is to give play to the leading role of party building. Through organizational guidance, ideological guidance, and action guidance, the "actual presence" of the party in the construction of rural mutual assistance for the elderly is realized; the third is to improve the construction of legal policies and systems. While making up for the legal vacancies related to rural mutual-aid care, it provides specific policy guidance for mutual-aid care, actively improves the support and incentive system for social entities, and the supervision, evaluation and assessment system for the construction and operation of the elderly; The fourth is to enhance the villagers' cognitive and trusting level of rural mutual assistance for the elderly. Practice active aging strategies, implement publicity and mobilization work, improve the awareness level of mutual support for elderly care, and strengthen the people-oriented, people-oriented service thinking, and further consolidate and enhance the credibility of the government and village committees; Fifth, improve the multi-subject efficient exchange mechanism, to achieve dynamic and continuous feedback and exchanges; the sixth is to strengthen the construction of informatization. With the help of an intelligent data system, a "mutual aid elderly care network information platform" should be built to collect information on mutual assistance service demand and supply, ensure the precise matching of elderly care demand and elderly care supply, and achieve true intelligent empowerment.

Keywords: rural mutual assistance for the elderly; modernization of grassroots governance; participation of multiple subjects; population aging; pension policy; integration of "three governances"

[基金项目] 本文系湖南省教育厅重点项目“农村互助养老服务质量评价及政策优化研究”（编号：20A482）阶段性成果。

[作者简介]何晖（1979-），女，土家族，湖南张家界人，管理学博士，湘潭大学公共管理学院教授，博士生导师，主要从事社会保障理论与实践研究；刘欣科（2001-），女，山东潍坊人，湘潭大学公共管理学院本科生。