

农村养老服务互动治理的实践逻辑

——基于扎根理论研究的探索性研究

李长远

(甘肃政法大学 公共管理学院,甘肃 兰州 730070)

摘要:建立多元主体责任共担、优势互补、互助合作的养老服务治理新格局,是推动农村养老服务高质量发展的关键。本文运用扎根理论的方法,对11个全国农村养老服务典型案例进行深入研究,从层级治理、合作治理和自主治理三个层面深入剖析互动治理的构成要素、互动过程及实现机制,构建了农村养老服务互动治理实践逻辑的解释框架。研究发现,三个层面的治理互动呈现出较强的差异化特征。层级治理中,党政统合的双科层结构具有强大的统领和整合能力;合作治理中,党的领导和政府主导下的多元主体合作共治网络提升了治理效率,是互动治理的关键;自主治理提升绩效的关键是依靠村庄内部自治力量并发动村民参与治理。在互动式治理的全过程中,政府都扮演了元治理者的角色。

关键词:农村;养老服务;互动治理;实践逻辑;层级治理;合作治理;自主治理

中图分类号:F323.89 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2023)05-0089-14

一、引言

我国人口老龄化呈现城乡倒置的特征,根据第七次全国人口普查数据,2020年我国农村65岁、60岁及以上老年人口占比分别为17.72%、23.81%,比城镇分别高出6.61%、7.99%^[1],说明农村比城镇人口老龄化程度及其发展态势更为严重。但是我国城乡养老服务发展不平衡,农村养老服务起步晚、投入少、基础差、先天不足。2021年11月,《中共中央国务院关于加强新时代老龄工作的意见》指出:“在党委领导下,充分发挥政府在推进老龄事业发展中的主导作用,社会参与,全民行动,提供基本公益性产品和服务。”^[2]党的二十大报告提出“推动实现全体老年人享有基本养老服务”^[3],发展农村养老服务是我国养老服务体系构建的重点和难点,也是实施乡村振兴战略、补齐乡村治理体系和治理能力短板的重要举措。积极应对人口老龄化是全社会共同的责任,需要政府、社会、市场、家庭、个人等主体的共同参与。建立多元主体责任共担、优势互补、互助合作的养老服务治理新格局,是推动农村养老服务高质量发展的关键。

当前学术界对农村养老服务治理的研究主要集中在三个方面:

一是农村养老服务合作治理的运行逻辑及历史脉络。连芙蓉和贾涵颀指出,改革开放后,农

作者简介:李长远,甘肃政法大学公共管理学院,教授。

基金项目:国家社会科学基金青年项目“少数民族地区医养结合养老服务体系构建研究”(17CMZ030),项目负责人:李长远;甘肃省高等学校青年博士基金项目“甘肃普惠型养老服务发展策略研究”(2022QB-125),项目负责人:李长远;甘肃省科技计划软科学专项“甘肃养老服务支持政策需求、评估与优化研究”(23JRZA458),项目负责人:李长远。

村养老经历了由传统家庭养老、集体养老到新型家庭养老、社会养老的转型,家庭养老依然是农村的主流养老方式,政府、社会、市场等养老资源提供者参与尚不足,需要发动各方力量探索新型养老模式^[4]。关于农村养老服务治理的变迁,学者们大多集中于对农村养老服务制度或体系变迁的研究,牛文涛和姜润鸽将我国农村养老保障体系演进总结为传统家庭养老、集体养老、新型家庭养老和社会化养老等四个阶段,指出由于市场化参与力量相对缺失,我国农村养老保障的多元主体合作治理结构难以形成^[5]。黄俊辉则将农村养老服务供给变迁划分为萌芽发育、曲折发展、快速推进和深化改革四个时期,在快速推进阶段,农村养老服务初步形成了多元供给的格局;在深化改革阶段,养老服务合作治理趋势显现,多元主体合作程度不断加深,开始形成“自上而下”“自下而上”的合作治理机制^[6]。

二是养老服务治理失灵问题的研究。我国养老服务政策主体和政策工具日益多元化,治理结构逐步网络化,治理机制呈现协商与信任的特征。多元主体协同治理养老服务是供给创新的路径选择,然而,在现实中多元主体协同治理还存在诸多困境,如各治理主体的协同目标达成难、治理主体间职责不清、供需不匹配、协同治理与信息技术结合不紧密等问题^[7]。林佳怡和易承志对城乡接合部养老服务合作治理失灵问题进行了研究,发现政治性供应责任和技术性生产责任双重目标不能同步实现是合作治理失灵的主要原因^[8]。汪泳和刘桂华从政策网络治理角度分析了养老服务政策,认为养老服务治理网络结构还处于初建期,各治理主体间缺乏信任和协调机制,提出构建政府主导型多元养老服务治理格局^[9]。姜玉贞和宋全成基于一个社区养老服务中心多元主体治理的案例,分析了养老服务治理实践中各参与主体的角色定位,认为养老服务治理存在政府本位、社会组织能力不足、市场不成熟等局限性^[10]。

三是养老服务治理路径优化研究。养老服务治理具有多元性和复杂性的特点,实现养老服务有效治理,需要运用先进的治理理念、现代化的治理技术和科学的治理工具,有效激励多元治理主体积极参与^[11]。不同农村地区发展速度和水平不同,农村养老服务发展是环境与服务主体不断互动的过程,不同阶段的治理特点和路径各异。在乡村振兴战略的探索、振兴和共同富裕三个阶段,养老服务治理分别以供给能力提升、体系建设和治理现代化为重点或关键^[12]。聂建亮等通过抽样调查数据,研究了村域社会资本对农村老人参与互助养老治理意愿的影响,研究发现正式网络、村域规范和村域互惠显著正向影响老人参与意愿,非正式网络则影响不显著^[13]。社会资本是农村养老服务重要的治理资源,但是传统家庭、邻里和家族社会资本的作用逐渐弱化。双艳珍提出社会组织具有培育公共精神与信任感、拓展社会支持网络、强化互惠制度等功效,可以促进村民参与农村养老服务治理及服务提供^[14]。

综上所述,学术界对农村养老服务的研究逐步递进与深化,针对合作治理发展演变、治理失灵、治理路径优化等议题进行了广泛的探讨,并取得了丰富的研究成果,为进一步研究农村养老服务互动治理问题提供了有益的基础,但仍存在拓展的空间。首先,以互动治理为视角对农村养老服务问题的研究还比较缺乏,在 CSSCI 来源期刊数据库中,以“互动治理”为篇名进行检索,仅检索到 13 篇相关的学术论文,研究主要集中于贫困治理、生态环境治理、社区治理、城市营商环境治理等方面。其次,研究集中于对某一县、村镇或养老机构合作治理个案实践的描述,缺乏成熟的、可供借鉴的治理路径,研究范式上多基于福利多元主义研究我国养老服务福利治理。再次,选取个案的代表性和推广价值有待商榷,尚未对官方公布的全国农村养老服务优秀案例进行专门、系统的研究,也缺乏对农村养老服务互动治理的过程、机理及实现路径进行系统、整体的分析。因此,从多元行动主体之间的关系与互动出发,厘清养老服务多元治理主体的行动逻辑,是

实现养老服务有效治理的前提。

本文立足于已有研究及其不足,力图通过多个全国示范性案例对农村养老服务互动治理问题展开研究,重点阐释和回应以下问题:目前农村养老服务多元主体的互动治理究竟是一种什么状态?如何有效协调农村养老服务治理中政府、社会和市场间的关系?如何实现层级治理、自主治理和合作治理的良性互动,最终达到农村养老服务治理的善治之态?构建农村养老服务互动式治理的实现路径又在何方?本文从自主治理、层级治理和合作治理三个层面,构建了农村养老服务互动治理理论分析框架,对农村养老服务互动治理的构成要素、治理过程及实现机制进行深入阐述,提出农村养老服务互动治理的实现路径,为我国养老服务实践提供借鉴。

二、理论分析框架的提出

公共治理体系变革是一个全球性的趋势,迄今为止经历了三波变革浪潮,第一波是重视市场机制的新公共管理运动,第二波为强调社群机制的网络治理,第三波则是互动式治理^[15]。互动治理作为第三波国家治理体系创新,它超越了前两波变革,它不依赖于行政治理模式,增强了社会和市场活力,并使新的治理模式制度化。互动治理作为一种新治理模式,强调治理过程中多元行动主体共同参与,以协调行政机制、市场机制和社区机制为行动路线,推动国家、市场和社会行动者之间的制度化互动。

互动治理(Interactive Governance)的概念是由爱德兰博(Jurian Edelenbos)首次提出,他认为互动治理是不同利益相关主体通过一系列思想、资源和规则的交流、互换和交互,来达成共同目标的过程^[16]。互动治理包括三个基本要素:一是意向,即多方治理主体以共同的价值观、信念为基础,经过交流、协商、互动达成共同目标;二是工具,即多方治理主体共建的制度、共享的规范及其拥有的资源,以规范治理网络多方主体的互动空间;三是行动,即多方治理主体利用工具将共同意向转化为现实的行动过程^[17]。

由此可见,互动治理是三方行动者(国家、市场和社会)基于共同的价值观、信念和目标,以交流、互动、回应、交互为集体行动路线,通过治理网络体系构建,实现多方参与主体协同共治,最终促成公共利益、共同目标实现的过程。

从互动场域或互动结构层面看,互动治理可以划分为层级治理、自主治理和合作治理三种模式^[18],三者的关系如图1所示。层级治理是行政机制主导的治理模式,即国家行动者通过命令与控制的方式,进行等级化的治理,在互动治理中处于领导地位,为互动治理提供合法依据。层级治理主要是自上而下的互动,也包括不同层级政府之间双向互动和同级政府不同部门之间的联动^[19]。自主治理也称社群治理,是利益相关的个体或相识者组成正式或非正式的社群,基于共同的价值和规范进行自我管理,对各自诉求或利益给予积极的回应。自主治理被引入到网络构建和公共事务中,自主治理制度化是互动治理的显著特征^[20]。自主治理是指多元行动者基于共同目标,在自愿、平等、主动原则下参与公共事务治理的过程,其形式主要包括建立伙伴关系、协商对话、契约合作等。合作治理是指多元利益主体基于共同目标进行多方或双方沟通、协商与合作的治理方式,不再停留于强势方的主宰或吸纳,而强调各方平等与双向互动,是一种利益主体多元化、地位平等化、决策多边化的治理范式^[21]。

互动治理最大的特色是重新定位政府角色及其作用,强调政府扮演元治理者的角色。多中心治理理论倡导多元力量参与福利治理,主张福利多元、“去国家化”,但忽视了福利多元治理本身也会失灵的问题。针对多中心治理理论的缺陷,1977年,鲍勃·杰索普(Bob Jessop)提出了元

治理理论(Meta Governance),也称之为“治理的治理”。元治理理论认为由于多元治理中的各参与主体目标、利益的冲突,共建共治的治理格局中,只有发挥政府的权威及主导作用,方能有效解决多元治理失灵问题^[22]。由此可见,元治理理论的核心理念在于强调政府在多元中心治理中的作用,矫正去中心化、去权威化而带来的治理失灵。在农村养老服务的互动治理过程中,政府通过协调层级治理、自主治理和合作治理三种治理模式混合可能产生的冲突,解决单个治理模式的失灵问题,实现三者的协调和统筹^[23]。政府扮演“元治理者”的角色,不等同于包办一切的全能政府,通过发挥其影响力,有效整合社会、市场等多元主体的资源,避免多元无序的状况。政府在互动治理中,不是直接采取控制行动,而是运用柔性治理手段增强了社会和市场活力。

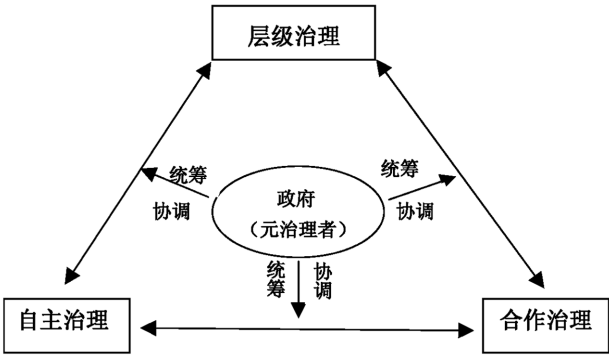


图1 互动式治理中政府的作用机制

基于此,本文提出农村养老服务互动治理理论分析框架,从自主治理、层级治理和合作治理三个层面分析多元主体的互动治理过程,通过发挥政府的元治理者角色,统筹协调各种治理模式。农村养老服务治理符合互动治理的三个基本特征,即一致性、协商性和复杂性。首先,在积极应对人口老龄化国家战略背景下,提升广大老年人的获得感、幸福感、安全感是全社会的共同目标。其次,治理主体的多元化体现在除了国家和家庭之外,市场各服务主体、社会组织、村集体、志愿组织及个人可以根据自身特点为老年人提供各种类型的养老服务。再次,农村养老服务供给与管理涉及多元主体的行动,多方行动主体间将开展复杂的互动与交流,治理涵盖社群治理、层级治理、合作治理等多种模式,与互动治理的理论框架相契合。三种治理模式的良性运行需要发挥政府元治理者角色。目前农村多元主体共建共治养老服务的模式尚未形成,除了政府职能缺位外,多元主体合作治理还面临社会组织力量弱小、市场主体参与动力不足、家庭照护功能弱化等问题^[24],需要发挥政府元治理者的角色,制定各项支持性政策法规,整合各种养老资源,统筹协调自主治理和合作治理,纠正多元主体合作共治的失灵问题,推动社会力量广泛参与农村养老服务治理。

三、研究设计

(一)资料来源

本文选取的案例资料来源于“全国农村公共服务典型案例”,该案例由农业农村部、国家发展改革委和国家乡村振兴局联合征集推介,截至2022年12月,已累计推出三批62个典型案例,涵盖农村养老、教育、医疗等多个公共服务领域,涉及农村养老服务的案例共有11份,如表1所示。案例来自全国不同地区,涵盖了医养结合、互助养老、机构养老等不同类型的养老服务模式,突出了农民主体地位、多元主体协同、服务方式创新等内容,与农村养老服务互动治理的议题相契合。案例评选经历了公开征集、地方推介、专家评审、实地核查、案例发布、成果应用等程序,旨在总

结、推广地方养老服务创新性实践经验。国家相关部委自上而下推动案例遴选,并得到了地方政府的积极响应与支持,使案例具有权威性、可靠性、代表性和规范性的特征,适合作为本文的案例资料。但是案例选取也存在不足之处,没有对相关案例进行调研,无法展现相关试点案例的全貌,可能影响研究的全面性和深入性。本文通过农业农村部、国家乡村振兴局和国家发展改革委官方网站搜集、下载相关案例的文本详细信息,样本资料共 3.3 万字。

表 1 案例资料来源与文本统计

编号	“全国农村公共服务典型案例”中的案例名称	字数 (万字)	养老模式 类型	批次
A	上海奉贤:农村宅基睦邻“四堂间”实现“家门口”快乐养老	0.28	互助养老	第一批
B	北京平谷:“医养联动”破解农村养老难题	0.20	医养结合	第一批
C	南京谷里:构建农村多元综合养老服务体系	0.20	综合	第一批
D	河北巨鹿:“医养结合+护理险”构建农村多元养老保障网	0.33	医养结合	第二批
E	重庆奉节:集中供养失能人员、助贫困家庭走出困境	0.30	机构养老	第二批
F	河南武陟:“众筹养老”绘就农民晚年幸福图景	0.29	机构养老	第二批
G	江西新余:“党建+颐养之家”打造农村居家养老“三心”工程	0.34	综合	第二批
H	山东荣成:依托“暖心食堂”构建新型农村养老服务体系	0.34	综合	第二批
I	北京密云:“邻里互助点”破解农村独居老年人照料之困	0.20	互助养老	第三批
J	上海奉贤庄行:“四位一体”养老服务格局,推动养老服务高质量发展	0.29	互助养老	第三批
K	福建古田:“互助孝老食堂”开启农村养老新篇章	0.52	互助养老	第三批

(二)研究方法

本文运用扎根理论方法,以三批“全国农村公共服务典型案例”中的养老服务案例为研究对象,对农村养老服务各主体的互动治理过程进行研究。扎根理论是对经验资料进行概念化、范畴化和理论化,在系统收集经验资料的基础上,对资料进行深入分析,归纳出核心的概念和范畴,然后根据概念和范畴之间的联系自下而上地建构系统的理论^[25]。扎根理论适用于解读过程、概括经验、识别规律等问题的研究^[26],农村养老服务互动治理是多元主体参与的复杂治理过程,需要提炼出各行动主体的互动关系、治理的动态过程及变化规律,这与扎根理论的理念与思路相契合。基于此,本文选取多个典型案例,利用扎根理论解读农村养老服务互动治理过程及实践逻辑。

(三)案例的词汇云

词汇云能直观反映案例文本中词频使用情况,字体越大说明对应词汇的使用频率越高,从而判断案例文本的主题与研究问题的相关程度。由图 2 可以看出,典型案例中使用频率最高的四个词语依次为“养老”“农村”“管理”“互助”,说明注重社会协同、创新服务方式、优化运营管理等是补齐农村养老服务短板的关键。虽然词汇云能快速把握案例文本的关键词,但无法进一步挖掘各个概念和范畴之间的潜在逻辑联系,也无法形成最终的理论框架,需要对相关案例资料进行编码处理。

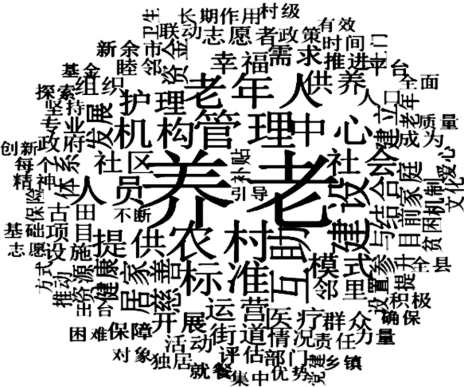


图 2 农村养老服务典型案例词汇云

(四)研究过程

本文借助 Nvivo 12 对全国农村养老服务 11 份典型案例的原始资料进行扎根理论编码,通过开放性编码、主轴编码和选择性编码对案例资料进行归纳分析,以此构建理论模型。开放性编码是对原始资料进行逐句分析、比较、概念化和范畴化^[25]。初次编码后,通过剔除重复、合并交叉、归类处理等多次操作对节点进行重新梳理,最终提取出与本研究主题相关的初始概念 89 条,涵盖 314 个参考点,具体如表 2 所示。

表 2 开放式编码及初始范畴

序号	原始资料	初始范畴
G1	以“党建+”为统领,将党建工作融入民生事业,在农村全面推行“党建+颐养之家”	党建引领
L1	近年来,福建省古田县立足实际,探索试点“互助孝老食堂”工作	试点探索
B1	区委、区政府将医养联动工作列入政府民生工作重点,建立自上而下的工作推动机制	推动机制
C5	确立目标任务,明确部门职责,建立部门和社区的联动机制,探索多主体参与养老工作的模式	部门联动
H13	引入配餐企业、周边企业、大型养老机构进行集中配餐	吸引民间资本参与
K27	引进专业社会组织,参与到生活驿站、睦邻“四堂间”、“青春里”养老社区的运营管理中	引进专业社会组织
F6	武陟县通过整合、置换或转变用途等方式,将闲置的旧大队部、医院、学校、祠堂、农家庭院等进行改造使用,降低投入成本	土地保障
A18	按照标准要求创建并通过验收的“四堂间”,每个点位给予一次性创建补贴 5 万元	财政补贴
G20	管理上鼓励老人自治,大家各有分工,减轻颐养之家管理开支压力	老人自治
H15	由各村主导运营,自己制作饭菜,自己组织就餐,建成的 363 家中,有 256 家属属于这种模式,也是荣成市主推模式	村级自助

(五)范畴提炼

主轴编码是对开放性编码中得到的概念进行关联分析的过程,强调将各概念和范畴放置在研究语境中进行分析,对其进行辨析和归类,挖掘并建立概念类属之间的逻辑关系。在主轴编码过程中,对初始概念进行聚类后,提炼出党政统合在内的 8 个主范畴和党建引领在内的 28 个副范畴,如表 3 所示。

表 3 主轴编码形成的主范畴及副范畴

主范畴 (一级节点)	副范畴 (二级节点)	三级节点 点数	范畴内涵
党政统合	党建引领	8	推动党建工作与养老事业深度融合,实现同向共进
	党组织领导	4	在党组织领导下实现农村养老服务快速发展
	党员示范	2	党员干部带头参与农村养老服务体系
	价值引领	11	目标愿景、使命担当对农村养老服务的引领
	行政推动	17	政府牵头、引导扶持、统筹、协调农村养老事业
	试点示范	7	政府推进农村养老服务试点工作,制定试点方案,开展示范乡镇评选
组织协调	纵向联动	12	县(区)、乡镇、村自上而下的养老服务工作推动机制
	横向联动	22	养老服务政府各职能部门间的横向联动
	资源整合	5	整合医养设施、财政、人员等各类资源
公私合作	吸引民间资本参与	11	引入企业、商会投资养老服务设施,支持养老产业发展
	市场化运营	25	采取委托管理、租赁经营等方式,将公办、集体养老设施交由社会力量运营管理
政社合作	撬动民间力量	16	引入社会组织参与养老机构运营管理,开展养老服务
	引入专业化力量	21	利用专业服务团队、社工、护理人员等为老人提供服务

主范畴 (一级节点)	副范畴 (二级节点)	三级节点数	范畴内涵
医养部门合作	医养机构合作	11	县、乡、镇三级养老机构与服务区内的卫生机构(中心、室)签订合作协议
	多元化医养结合	5	医养一体、两院融合(建立医养服务中心);乡镇卫生院办养老;借助基本公共卫生平台,签约开展居家护理服务
政策支持	政策规范	18	制定养老服务相关指导性文件、方案、标准、考核制度等
	制度创新	15	创新养老服务模式,如“嵌入式”驿站养老;创新资金支持方式,如公益创投;创办“时间银行”;创新信用激励政策等
	机构建设	11	政府负责建设养老服务机构及设施、提供场地、购置服务设备、修缮场所等
	财政补贴	29	县、街道将养老服务经费纳入年度财政预算,给予养老机构及设施运营补贴
	人才培养	4	加强专业培训,建立养老服务队伍
村级自主治理	信息技术支持	4	县区级搭建智慧化养老平台,发放智能设备
	村民自治	20	村民自组织自发参与村幸福院、村级食堂及养老设施的运营,自我服务和自主管理,老年人参与村委决策
	村自治	13	村两委发起并组织实施,主导幸福院、村级食堂、敬老院等养老设施的运营,并给予资金支持
志愿服务	自发型志愿服务	13	党员干部、专业社工、村民等志愿者自发开展各类助老服务
	组织型志愿服务	10	县、乡、村牵头,培育和扶持老年志愿组织,打造“时间银行”平台载体,建设信息体系,吸引民众参与

选择性编码是指从主范畴中概括出能够涵盖所有类属的核心范畴,并以故事线的形式将核心范畴与其他范畴系统地联系起来。经过对 8 个主范畴不断地比对后,将本文的核心范畴概括为自主治理、层级治理和合作治理,围绕“农村养老服务互助治理的实践逻辑”这一主题,梳理出本文的思路,即农村养老服务从自主治理、层级治理和合作治理三个层面实现多元主体的互动治理,在这个过程中政府发挥着重要的合法者和元治理者的角色,统筹协调各种治理模式,通过政策工具链接各治理模式。

(六)饱和度检验

为了保证本研究的信度,本文对农村养老服务互动治理实践逻辑的理论饱和度进行了检验,本研究预留了河北巨鹿和重庆奉节两个案例文本资料,用于检验理论的饱和度。通过对两个案例资料的编码、概念化和范畴化,并未发现、挖掘出新的主范畴、副范畴。因此,验证了该理论模型具有较好的信度。

四、农村养老服务互动治理的实现路径

(一)科层治理:党政统合下的复合治理结构

党政统合是指党政双科层结构之间紧密的组织联结和运行机制,兼具政治机制的权威性和行政机制的规范性^[27]。党政统合的双科层结构是一种自上而下纵向的统合体系,以层级动员为动力,具有强大的统领和整合能力,是我国基层治理体系和治理能力现代化建设的主要目标。

1. 政治势能:强力推动农村养老服务发展

党建引领社会动员机制建设。农村养老服务互动治理是在各级党组织的统一领导下,各级政府依法履责,多元主体协同共治的过程。以“党建+”为统领,凝聚党建惠民的思想共识,将党建工作融入农村养老事业,推动两者深度融合。党建引领农村养老服务工作,充分发挥了组织部

门调配资源力度大、统揽党建力量强的优势。政治势能的高位和强力推动是我国公共政策执行的重大优势^[28],在农村养老服务政策的实施过程中,党组织的领导发挥了引领力、领导力和凝聚力的作用,加强了各级政府间的层级联动,预防政策实施过程中出现碎片化问题。江西新余推行的“党建+颐养之家”模式,明确颐养之家建设由市县两级组织部门牵头,将其纳入县乡村年度工作考核,由县、乡镇、村三级党组织书记全力推进。

党组织领导和党员示范。党组织的结构呈现网络化的特征,纵向层面来看,党组织通过党委、党总支、党支部等组织体系动员各行动主体参与,横向层面来看,参与养老服务治理的各类组织均设有党组织。党员干部带头参与农村互助养老和志愿服务,成为先行者和示范者,有利于营造全社会尊老爱老的氛围,同时增强基层党组织的凝聚力、号召力。福建古田县“互助孝老食堂”模式的经验核心体现了党的领导,在各级党委的直接领导下,党支部为孝老食堂的责任主体,积极组织、动员党员和入党积极分子参与“互助孝老食堂”建设,将食堂建成党员志愿服务群众的平台。

价值引领和行政推动。党政统合在老龄事业和养老服务发展中主要表现为:在党委领导下,充分发挥政府的主导作用,新时代党政加强老龄工作和发展养老服务的目标愿景是不断提升广大老年人的获得感、幸福感、安全感。价值目标确定后,通过各级党组织将相关理念输入政府系统,实现党政的价值同向和目标一致。江西新余将“三心同向”作为颐养之家建设的目标愿景,即党得民心、老人舒心和子女放心,不断创新养老服务模式,实现了颐养之家覆盖所有行政村和有需求的老人。

2. 组织协调:纵向层级联动和横向跨部门协同

纵向层级联动是上级政府通过行政指令层层分解任务,并通过考核、激励及问责推动下级协作的过程,是官僚制下协同的当家法宝^[29]。在压力型体制下,政府通过建立自上而下的工作推动机制,推进农村养老服务。纵向层级联动可划分为“以组织权威为依托”和“以职务权威为依托”两种类型。北京平谷以组织权威为依托,构建“区、镇乡街道、村和家庭”四级医养联动的结构体系,实现了纵向层级联动。在法理上村委会被定位为基层自治组织,但在农村养老服务基层治理中,承接了养老服务和乡镇的政务服务,成为层级治理体系中的实然组织。

党政统合下的复合治理网络不仅形成了纵向层级联动,而且包括多部门之间的横向跨部门协同。横向跨部门协同是同级政府不同职能部门之间通过资源共享、沟通、支持及配合建立协同联系,以提升治理能力的过程。农村养老服务治理主要通过组建联动工作领导小组或明确部门职责的方式实现横向部门之间联动。北京平谷通过“医养联动”破解农村养老难题,成立了医养联动工作领导小组,负责统筹、联动和协调民政、医疗、财政、残联等多方资源,理顺了部门职责分工。

(二)合作治理:多行动主体的横向合作互动治理机制

农村养老服务的互动治理网络不仅包括党政双科层行政网络,而且形成了由政府、社会、市场等多元主体参与的合作治理网络。合作治理是在政府主导下多元主体合作供给和管理公共服务的过程^[30],运用政策工具,实现社会资源优化配置的过程。其本质是不同行动主体互换与共享彼此资源,在合作中形成共识、责任共担和共同协作的过程。农村养老服务合作治理之所以产生,一方面是因为单一的家庭、老人、政府等主体都没有足够的资源或能力解决养老问题,另一方面在于合作能产生收益,政府、经济组织、社会组织和家庭分别基于执政责任、利益驱动、社会责

任和道义责任参与农村养老服务,获得公共收益、合作收益和个体收益^[31],实现全社会利益最大化和不同行动主体的合作收益。

1. 公私结合推进农村养老服务市场化

养老服务产业具有商品性、竞争性的特征,经营主体为各经济组织,经济组织以经济利益为驱动,开发适老产品或项目。一是政府采用公私合作模式供给养老服务、转变政府职能、激发市场活力。参与主体的合作意识决定着合作治理的水平,近年来各地养老服务快速发展,主要得益于政府加强与市场、社会主体的合作。上海奉贤区通过政府购买服务形式面向市场购买长护险和居家养老服务项目。江西新余市积极引导 78 家商会、协会参与农村颐养之家建设。山东荣成通过市场化方式,引入周边配餐企业、大型养老机构参与“暖心食堂”的制餐和配餐服务。二是市场主体在经济利益的驱动下,不断开拓农村养老市场。农村庞大的老年消费群体,为各种市场主体提供了无限的商机,市场主体积极参与农村适老化改造、老年照顾、医疗护理、休闲养生等诸多产业,不断开发适老项目和产品。河南武陟县强化市场驱动,引入春晖、焦作阳光等养老服务公司参与当地幸福院适老化改造项目。市场主体在积极回应农村老年群体服务需求的同时,也为自身创造巨大的市场价值。

2. 政社合作助力服务专业化发展

社会组织具有公益性、切近民众的特点,具备提供差异性、专业性服务等能力,适应了社会治理创新的要求,在养老服务治理中发挥着不可替代的功能。政府通过不断优化宏观、微观环境,鼓励、引导、激励和培育社会组织参与养老服务。以政府转型与政社关系嬗变为主线,农村养老服务政社合作形成了以下三种政社合作模式。

一是政府授权的社会组织经营模式。该模式采取公建民营模式,将政府投资创建的养老设施移交社会服务机构进行日常营运,政府负责制定运营标准,并根据考核、星级评价结果给予不同的运营补贴。上海奉贤区建设完成 321 家“四堂间”,借势互联网+“三社联动”,先后将 150 家“四堂间”委托给第三方社会组织(上海新途社区健康促进社)进行常态化运营管理。

二是政府资助、社会组织运作的公益创投模式。该模式通过项目制方式支持社会组织开展养老服务,建立政府与社会组织间的契约关系。南京谷里开展公益创投招投标工作,引进 29 家专业社会组织,开展农村养老服务。

三是政府监管和自主运营模式。该模式由村民、爱心人士、公益组织等力量自主运营,实现村居承办、社会互助和政府监管的良性发展。福建古田“互助孝老食堂”属于自主运营模式,由责任心强的村民负责运营管理,乡级党委政府承担监管职责。

3. 政策工具在互动治理中发挥了链接作用

政策工具是为了达到治理目标所采取的多种技术形式、实际手段或方法。政策工具作为政策目标与政策效果之间的桥梁,其分类、选择和应用至关重要,关系到政策执行效果和政策目标的实现^[32]。我国农村养老服务互动治理正处于起步阶段,推进其快速发展需要相关政策的规范、引导和支持,正确选择和科学设计政策工具是实现治理目标的基本保证。罗斯韦尔和泽福德根据政策产生影响的着力面不同,将政策工具划分为需求型、供给型和环境型三种类型^[33]。

环境型政策工具为互动治理营造了良好的政策环境。农村养老服务起步较晚,需要政府营造良好的政策环境促进其发展。在推进农村养老服务发展过程中,政府通过制定规划、出台政策和规范市场,承担环境营造者的角色。北京密云为了推动邻里互助点规范发展,出台了系列扶持

政策,包括《农村邻里互助养老服务点建设试点工作实施方案》《邻里互助工作监督考核办法》《邻里互助服务项目实施管理办法》等政策。

需求型政策工具创新了社会力量参与养老服务的方式。各地比较重视政府购买服务和外包次级工具的运用,实现了基本养老服务供给和生产的分离。在“政府引导,市场驱动”原则下,政府出资购买由社会、市场等主体提供的专业养老服务,能够促进社会力量广泛参与服务的生产和递送,有利于打破政府单一供给服务的局面。

供给型政策工具是互动治理的重要支撑。各地在建设农村养老服务机构设施的基础上,强化资金投入、信息提供、土地保障、医保和长期护理保险等政策工具的价值。各地普遍重视资金投入工具使用,通过财政直接或间接的投入,调动民间资本、社会组织参与的积极性。信息支持也逐渐得到重视,通过建立市、县级信息服务大数据平台,实现养老服务资源的有效整合和服务供需的无缝对接。例如南京谷里建立了区级“小江家护”信息化养老平台,为线下上门服务提供实时监督和反馈。

4. 政府发挥了元治理者的角色

与西方体制和“去中心化”的共治不同,我国强调党的集中统一领导和国家责任,共建共治共享的社会治理是有“核”或“中心”的,在党的领导和政府主导下实现多元主体合作共治,即“一核多元”的治理范式^[34]。该治理范式在资源配置能力和组织能力上具有治理的优势,有助于促进纵向层级联动和横向跨部门协同。农村养老服务多元主体合作治理还面临社会组织力量弱小、市场主体参与动力不足、家庭照护功能弱化等问题,需要发挥政府元治理者的角色,扮演规制者、出资者、购买者、评估者、监督者等角色,整合各种资源,推动社会力量广泛参与服务递送与管理。在互动治理中,弱化了政府作为干预者和控制者的角色作用,强化了政府环境营造者的角色作用,凸显了供给型和需求型政策工具在推进政策发展中的作用。

(三) 自主治理:群众自治、社会参与基础上的合作治理

自主治理是独立于市场、政府之外的第三种治理模式,属于自下而上的治理模式,可以弥补市场机制的不公平和行政治理低效率的缺陷^[35]。农村养老服务自主治理是依靠村庄自治组织(村两委)、村民自组织、志愿组织等自治力量,动员群众参与农村养老服务治理的过程。农村养老服务自主治理是在村民自治、村自治基础上的合作治理,自治是其发展的精髓,自治力量引领其他主体参与是其治理方式,治理绩效与参与主体的合作生产状况息息相关^[36]。

1. 村民自治阶段:群众自发组织、自主服务和自主管理

村民自治是村民自组织(村民小组、老年人协会、妇女组织等)基于地缘、血缘、亲缘等关系网络,开展老人自助、结对互助、亲友互助、邻里互助等群众自发性互助养老服务,并负责村幸福院、村级食堂的运营。村民自治养老是村民自发组织、自主服务和自主管理服务的过程,具有群众性、自发性、自治性、自助性等特点,传统孝文化、宗亲网络、邻里社会网络是其文化基础和社会道德基础。村民自组织如老年人协会不仅是村民参与村庄治理的重要载体,也是资源链接的重要平台,具有较强的养老服务生产效应和资源汲取能力^[37]。南京谷里利用农村妇联、老年协会等群团组织力量,成立自主服务组织,建立低龄老人照顾高龄老人机制,开展各类养老服务。通过发挥村民自组织的组织与协调作用,整合农村闲散的养老资源与力量。村民、老人直接参与村庄的养老服务,并成为农村养老的中坚力量。村民自治为老人提供议事平台,鼓励老年人参与村委决策,将养老服务纳入村协商议程,管理上依靠群众自治,挖掘了低龄老人的潜能。

2. 村自治阶段:村庄养老逐步规范化和组织化

村自治阶段,村两委发起并组织实施养老服务项目,确定服务内容与实现方式,动员各种社会资源参与村养老服务,回应老年的服务需求和意见。随着农村养老服务项目逐步增多、内容扩大和管理难度增加,村两委开始介入到村庄养老中来,这也意味着村庄养老服务开始从自发、无序向有序、规范转变。与村民自治养老相比,村自治养老服务的组织化、规范化程度提高,服务范围和内容扩大^[38]。江西新余“党建+颐养之家”模式的制胜法宝是村“两委”主抓,村“两委”负责颐养之家的制度完善、选址布点、场所建设和日常管理。村两委作为组织者和带动者,在村民中具有较大权威和影响力,在调动村社养老资源、提高农村养老归属感与认同感方面具有优势,主导农村互助幸福院、互助点、敬老院等养老设施建设与运营。村自治养老服务的资金来源于服务对象付费、村集体收入、政府财政补贴以及社会捐赠等,政府对于村级主办的养老设施及项目给予资金支持。

3. 自主治理效能提升的关键:动员村庄内部自治力量

提升农村养老服务治理效能的关键在于依靠村庄内部自治力量,并发动村民参与养老服务治理。具体而言,一方面整合村庄自治组织(村两委)、村民自组织、老年协会、志愿组织等村庄内部自治力量,基于民主协商协调,化解各利益主体间的利益冲突,建立横向协调机制;另一方面,需要通过动员机制、参与机制、村庄孝文化、赋权增能等手段激发农村低龄、健康老年人等服务对象的参与积极性,同时吸纳其他主体的资源支持,推动村庄养老共同体建设。为了解决互动治理内生动力不足的问题,政府需要优化自主治理环境,宣扬孝文化和互助精神,形成自助—互助的养老价值共识,而非直接干预自主治理和养老资源分配。

五、结论与讨论

农村养老服务有效治理的关键,在于政府、社会、市场等多元行动主体建立网络化协调关系,互动治理作为一种新的治理范式,超越了传统行政治理,更加注重行政机制、市场机制和社群机制之间的协同,通过多元主体间互动以达成共同目标和实现行动协调,进而激活社会、增进市场。本文运用扎根理论的方法,对 11 个全国农村养老服务典型案例进行深入研究,从层级治理、合作治理和自主治理三个层面深入剖析互动治理的构成要素、互动过程及实现机制,构建了农村养老服务互动治理实践逻辑的解释框架,得出以下几点结论:

一是互动治理的有效性取决于各行动主体之间网络或伙伴关系的建立和互动状况。互动式治理作为超越新公共管理的新范式,不仅重视市场机制的作用,而且凸显社群自治机制的作用,将行政机制的驾驭、协调和控制也纳入治理之中。互动治理的有效性取决于利益相关者之间网络或伙伴关系的建立,以及动态交流、资源共享和合作行动的开展状况。无论是政府内部的层级治理,还是社群内部的自主治理和多主体间的合作治理,行动主体之间的互动(横向、纵向和空间功能层面)是治理的关键。农村养老服务的互动治理主要发生在自主治理、层级治理和合作治理三个层面,是纵向互动与横向互动的有机衔接过程。层级治理和合作治理分别以纵向互动和横向互动为主,自主治理则属于空间功能层面的互动,纵向和横向互动并非排斥关系,相反,在各治理层面发生的横向互动或部门协同均离不开纵向互动的引导、支持和激励,如图 3 所示。

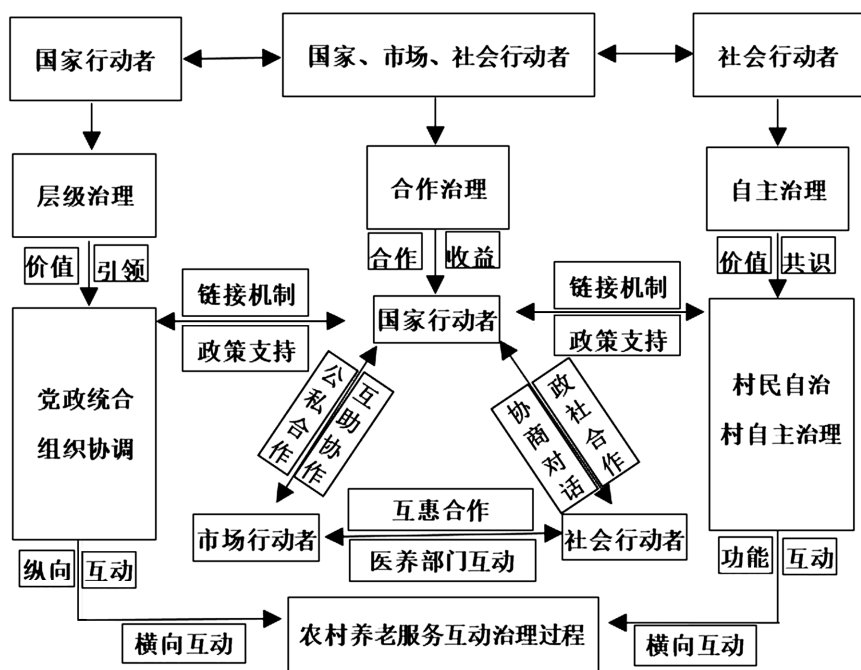


图3 农村养老服务互动治理的实践逻辑的理论模型

二是自主治理、层级治理和合作治理中多元主体之间的互动呈现出较强的差异化特征。首先,党政统合双科层结构下,层级治理形成了自上而下纵向的统合体系。在政治势能的高位和强力推动下,各地农村养老服务治理创新以党建为引领,积极探索各种实践模式,形成了党组织领导、党员示范、价值引领、行政推动等为主的党政统合社会动员机制。党政统合下的复合治理网络不仅形成了纵向层级联动,而且包括多部门之间的横向跨部门协同。其次,党的领导和政府主导下的多元主体合作共治网络提升了治理效率,是互动治理的关键。在合作收益价值引领下,政府、经济组织、社会组织、家庭等不同行动主体互换与共享彼此资源,实现责任共担和互动协作。政府通过发挥元治理角色,整合各种养老资源,使政策工具成为链接层级治理和自主治理两条治理路线的主要机制。最后,自主治理以群众自治和社会参与为基础,互动过程分为村民自治和村自治两个阶段,村民自治养老是村民自发组织、自主服务的过程,与村民自治养老相比,村自治养老的规范化、组织化程度显著提高,村两委是其组织者和带动者。依靠村庄内部自治力量并发动村民参与养老服务治理成为提升自主治理绩效的关键因素。

三是在互动式治理的全过程中,政府都发挥了元治理者的角色。首先,在层级治理中,强调党的集中领导和国家责任,政府通过自上而下的场域构建、政治动员、制度安排等行政手段确立纵向秩序,贯彻和执行执政党的决策部署,释放治理动能。一方面以压力传导实现纵向层级联动,另一方面以小组政治促进部门横向协同。其次,在合作治理中,通过规范效应、示范效应、从众效应等机制,促成公私结合和政社合作,推进农村养老服务市场化和专业化进度,利用政策工具,引导、支持和激励多元行动主体参与养老服务供给,使自上而下的科层动员转化为自下而上的群众自发组织或发动,从而产生合作。最后,在自主治理中,政府主要通过赋权和增能,给村庄自治力量预留政策操作空间,通过典型示范、以奖代补、培训等方式提高其治理能力。孵化村庄自治力量,利用其组织牵头作用,培养“新乡贤”或村庄精英,利用其亲和力与影响力促进多元力量参与农村养老服务,使自治力量发动的自主治理合法化。

政府在互动治理的过程中扮演了元治理者的角色,并不意味着互动式治理的不可能性。从结构层面看,可以将互动治理划分为层级治理、自主治理和合作治理三种模式,政府在互动治理的不同层面分别发挥了不同的作用,通过政策工具将层级治理、合作治理链接起来,通过协调层

级治理、自主治理和合作治理三种治理模式混合可能产生的冲突,解决单个治理模式的失灵问题,实现三者的协调和统筹。层级治理主要发生在党政统合下的复合治理结构中,利用政治势能,强力推动农村养老服务发展,通过组织协调,实现纵向层级联动和横向跨部门协同。合作治理是在政府主导下多元主体合作供给和管理公共服务的过程,政府通过政策支持,促进不同行动主体资源互换与共享。在自主治理中,政府通过弘扬养老孝老敬老传统,提倡和支持村庄自治力量探索互助养老模式,有效激活农村互助养老内生动力。在农村养老服务互动治理的过程中,可能存在过度依赖政府强力推动或层级治理,合作治理和自主治理有效性不足的问题,主要原因是各参与主体合作动机不足、三个层面的互动治理协同不够和政府元治理者作用发挥不到位,如何平衡互动治理与元治理者之间的内部矛盾仍有待研究。

互动治理作为一种新型治理模式,它契合了当前我国多元主体协同治理养老服务的实践状况和改革趋势,本文通过多案例的扎根理论分析,对农村养老服务互动治理的构成要素、治理过程及实现机制进行深入阐述,提出了农村养老服务互动治理的实现路径,不仅丰富了互动治理理论和分析框架,而且为构建养老服务体系提供了有益借鉴。本研究尚存在以下局限性,这为后续进一步探讨提供了指引:第一,本文依托全国农村养老服务典型案例,凝练了一个系统的农村养老服务互动治理的实践逻辑解释框架,虽然案例具有典型性与代表性,但不可避免也会带来特殊性,未来需要通过实地调研、问卷调查、访谈等方式进一步搜集资料进行验证和补充。第二,本文侧重从多元行动主体之间的关系与互动出发,厘清养老服务多元治理主体的行动逻辑,但是在互动治理的初期,各行动主体互动合作关系脆弱,在资源供给不足或一方行动主体行为失范的情况下,互动治理将面临失灵,有待对多元主体互动合作面临的困境及影响因素进行深入研究。第三,不同养老服务模式下多元主体的互动治理过程及实现机制可能存在差异,本文构建了一般性的农村养老服务互动治理实践逻辑框架,未能照顾到不同养老服务模式下的互动治理样态,未来需要对农村互助养老、居家社区养老服务、机构养老服务等不同养老模式的互动治理实践逻辑进行专门研究。

参考文献:

- [1] 李竞涵,孟德才. 应对农村人口老龄化比城镇更紧迫[N]. 农民日报,2022-04-07(8).
- [2] 中共中央国务院关于加强新时代老龄工作的意见[N]. 光明日报,2021-11-25(1).
- [3] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N]. 光明日报,2022-10-26(1).
- [4] 连芙蓉,贾涵顺. 社会转型中农村养老方式的历史演进与现实困境[J]. 兰州大学学报(社会科学版),2021(4):98-107.
- [5] 牛文涛,姜润鸽. 新中国70年的农村养老保障:历史演进与现实困境[J]. 农业经济问题,2020(2):54-64.
- [6] 黄俊辉. 农村养老服务供给变迁:70年回顾与展望[J]. 中国农业大学学报(社会科学版),2019(5):100-110.
- [7] 张捷,陆渊. 共享经济背景下社会养老服务协同治理模式研究[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2019(1):79-86.
- [8] 林佳怡,易承志. 大城市城乡接合部养老服务供给中的合作治理失灵及其解决路径[J]. 上海行政学院学报,2022(4):59-68.
- [9] 汪泳,刘桂华. 政策网络治理视域下我国政府养老服务政策内容分析及优化[J]. 理论探讨,2019(4):171-176.
- [10] 姜玉贞,宋全成. 社会养老服务福利治理的局限性及其成因分析——基于RHLJ社区养老服务中心案例的分析[J]. 山东社会科学,2019(11):110-117.
- [11] 席恒. 养老服务的逻辑、实现方式与治理路径[J]. 社会保障评论,2020(1):108-117.
- [12] 杜鹏,安瑞霞. 乡村振兴与农村养老服务:阶段性特征与治理路径——基于情景互动理论的视角[J]. 中国农业大学学报(社会科学版),2023(1):213-222.
- [13] 聂建亮,曹梦迪,吴玉锋. 村域社会资本与农村互助养老实现——基于农村老人养老服务供给意愿视角的分析[J]. 西南大学学报(社会科学版),2022(6):52-66.
- [14] 双艳珍. 重构社会资本:社会组织参与农村养老服务的一个分析视角[J]. 理论月刊,2023(1):153-162.
- [15] 顾昕. 走向互动式治理:国家治理体系创新中“国家—市场—社会关系”的变革[J]. 学术月刊,2019(1):77-86.
- [16] TORFING J, GUY P B, PIERRE J, et al. Interactive governance: Advancing the paradigm[M]. New York: Oxford University Press, 2012: 2.

- [17] KOOIMAN J, JENTOFT S, PULLIN R, et al. Fish for life: Interactive governance for fisheries[M]. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2005: 20-21.
- [18] BAVINCK M, CHUENPAGDEE S, JENTOFT S, et al. Governability of fisheries and aquaculture: Theory and applications [M]. Dordrecht: Springer, 2013: 9-30.
- [19] 向玉琼, 张健培, 温瑜. 农村垃圾之殇如何破解: 一个互动治理的分析框架——基于广东省 W 县的个案[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2022(2): 75-87.
- [20] 彭云, 韩鑫, 顾昕. 社会扶贫中多方协作的互动式治理——一个乡村创客项目的案例研究[J]. 河北学刊, 2019(3): 166-177.
- [21] 徐国冲. 合作治理研究的理论脉络及其发展[J]. 厦门大学学报(哲学社会科学版), 2022(6): 28-39.
- [22] 鲍勃·杰索普, 漆燕. 治理的兴起及其失败的风险: 以经济发展为例[J]. 国际社会科学杂志(中文版), 2019(3): 52-67.
- [23] 方放, 刘灿. 团体标准裂化、元治理与政府作用机制[J]. 公共管理学报, 2018(1): 23-32.
- [24] 李长远. 民族地区医养结合养老服务体系构建研究[M]. 北京: 人民出版社, 2022: 157
- [25] 朱丽叶·M.科宾, 安塞尔姆·L.施特劳斯. 质性研究的基础形成扎根理论的程序与方法[M]. 朱光明, 译. 重庆: 重庆大学出版社, 2015: 48-96.
- [26] 李庆瑞, 曹现强. 党政统合与自主治理: 基层社会治理的实践逻辑——基于 2020 年至 2021 年社会治理创新案例的扎根理论研究[J]. 公共管理学报, 2022(3): 110-122.
- [27] 陈天祥, 王群. 党政统合动员: 基层社会动员的组织联结与机制整合——以新时期村居法律顾问政策为例(2009—2021)[J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报, 2021(6): 92-102.
- [28] 贺东航, 孔繁斌. 重大公共政策“政治势能”优劣利弊分析——兼论“政治势能”研究的拓展[J]. 公共管理与政策评论, 2020(4): 52-59.
- [29] 周志忍, 蒋敏娟. 中国政府跨部门协同机制探析——一个叙事与诊断框架[J]. 公共行政评论, 2013(1): 91-117.
- [30] 李文祥, 韦兵. 社会组织参与社区居家养老服务的嵌入模式及其优化——基于 G 市的比较研究[J]. 社会科学战线, 2022(6): 225-231.
- [31] 席恒. 养老服务的逻辑、实现方式与治理路径[J]. 社会保障评论, 2020(1): 108-117.
- [32] 陈振明, 张敏. 国内政策工具研究新进展: 1998—2016[J]. 江苏行政学院学报, 2017(6): 109-116.
- [33] ROTHWELL R, ZEGVELD W. Reindustrialization and technolog[M]. London: Logman Group Limited, 1985: 83-104.
- [34] 胡湛, 彭希哲, 吴玉韶. 积极应对人口老龄化的“中国方案”[J]. 中国社会科学, 2022(9): 46-66.
- [35] ELINOR O. A behavioral approach to the rational choice theory of collective action: Presidential address. American political science association[J]. American political science review, 1998(1): 1-22.
- [36] 杨康, 李放, 沈苏燕. 农村互助养老绩效的内涵及其实践逻辑: 基于合作生产视角[J]. 农业经济问题, 2022(4): 118-132.
- [37] 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): 112-123.
- [38] 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.

The Practical Logic of Interactive Governance of Rural Elderly Care Services: Exploratory Research Based on Grounded Theory

LI Changyuan

(School of Public Administration, Gansu University of Political Science and Law, Lanzhou 730070, China)

Abstract: The key to promoting the high-quality development of rural elderly care services is to establish a new governance model of elderly care service with multiple subjects sharing responsibilities, complementary advantages and mutual cooperation. This paper uses the method of grounded theory to conduct in-depth research on 11 typical cases of rural elderly care services in China, and analyzes the elements, interactive process and implementation mechanism of interactive governance from three levels of hierarchical governance, cooperative governance and autonomous governance, and constructs an interpretation framework of the practical logic of interactive governance of rural elderly care services. The study found these three levels showed distinctive characteristics. The dual bureaucratic structure of the Party and government has a strong leadership and integration ability in hierarchical governance. The multi-agent cooperative co-governance network under the leadership of the Party and the government improves the governance efficiency and is the key to interactive governance in cooperative governance. The key to improve the performance of autonomous governance is to rely on the internal autonomy of the village and mobilize the villagers to participate in governance. The government plays the role of meta-governor in the whole process of interactive governance.

Key words: rural areas; elderly care services; interactive governance; practical logic; hierarchical governance; cooperative governance; autonomous governance

责任编辑 高阿蕊

网 址: <http://xbbjb.swu.edu.cn>