

韧性生存：多重制度逻辑下社工机构参与农村互助养老的出路

李依宸

武汉科技大学法学与经济学院，湖北 武汉

收稿日期：2023年5月11日；录用日期：2023年6月20日；发布日期：2023年6月29日

摘要

社工机构的融入是化解目前农村互助养老困境的有效举措，但在政府购买服务中社工机构的专业能力未充分发挥导致服务成效并不显著。本文借助F社工机构在T村开展互助养老服务这一案例，引入多重制度逻辑的理论分析框架，探究三方行动主体：地方政府、村组织、社工机构所代表的科层制逻辑、双重代理逻辑、专业化逻辑相互作用的过程，以及作用的结果如何限制社工机构专业能力的发挥、阻碍互助养老服务的持续深入开展。而后提炼出社工机构参与农村互助养老的出路：韧性生存，拓展专业化工作空间。

关键词

制度逻辑，互助养老，社工机构

Resilient Survival: The Path for Social Work Agencies to Participate in Rural Mutual Aid for the Elderly under Multiple Institutional Logics

Yichen Li

School of Law and Economics, Wuhan University of Science and Technology, Wuhan Hubei

Received: May 11th, 2023; accepted: Jun. 20th, 2023; published: Jun. 29th, 2023

Abstract

The integration of social work agencies into rural mutual care is an effective measure to solve the

current dilemma of rural mutual care, but the professional capacity of social work agencies has not been fully utilized in the government purchased services, which leads to the ineffective service. With the help of the case of F social work organization's mutual support and old-age care service in T village, This paper introduces a theoretical analysis framework of multiple institutional logics to investigate the process of interaction among the three actors: local government, village organization, and social work agency, and how the results of the interaction limit the professional capacity of social work agencies and hinder the sustainable development of mutual care services. Then, we extracted the way out for social work agencies to participate in rural mutual help elderly care: to survive with resilience and expand the space for professional work.

Keywords

Institutional Logic, Mutual Aid for the Elderly, Social Work Agency

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 问题的提出

第七次人口普查数据显示, 2020 年我国 60 岁及以上人口为 2.6 亿, 而农村 60 岁及以上人口占比比城镇高出 7.99% [1]。不难看出, 当今中国已成为深度老龄化社会, 且农村人口老龄化程度更为严峻。此外, 农村人口老龄化还伴随空巢化、失能化的特点, 这给农村养老带来巨大压力。因此, 如何缓解农村养老问题, 而互助养老被认为是农村养老的新出路。

2021 年《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》为农村互助养老的推广进一步顶层部署, 可见党和政府对互助养老的高度关注, 学界亦对互助养老社会功能的预期寄予厚望。但总体看来, 其实践情况并不理想, 甚至曾在全省推广的肥乡模式其互助照料中心已出现“人走楼空”的现象。互助养老社会成效不显著、缺乏可持续发展的现实情况, 侧面反映出互助养老的落地实施存在一些限制性因素和阻碍。面对如此困境, 国家及理论界在输入端方面, 大力支持社会力量参与到发展农村互助养老的过程中, 发挥其组织培育、服务引导、资源链接等纽带作用。

互助养老作为一种发源于民间的养老方式, 其创新之处体现在自治[2], 且互助养老还以推动老人内部之间“互助-自助”为价值理念, 使老人由“等待式受助”向“参与式互助”转变。这些内容与社工组织“助人自助”的核心价值观理念不谋而合。迄今为止, 部分城市已经开始试行政府向社工机构购买服务来助力农村地区的互助养老实践, 并取得了一定成效。但不可否认, 社工机构参与农村互助养老, 不仅仅是提供服务, 以及如何“助人自助”, 还首要面临着如何嵌入乡村社会、与地方权力组织及村民之间如何积极互动等组织自身生存发展的问题, 因此有必要反思社工机构介入互助养老的实然状态如何。基于现实需要及既有文献的研究不足, 本文从制度逻辑理论的角度, 把握互助养老中地方政府、村组织、社工机构这些参与主体的微观行为, 并在多重制度逻辑的内在联系中理解其各自的作用, 以期从内源性视角与外源性视角对社工机构服务的发展提出一些建议。

2. 文献梳理与分析框架

(一) 文献梳理

在积极老龄化的视域下, 我国学界对互助养老模式的研究极为关注。梳理学界对于社会组织参与农

村互助养老的研究，主要集中在两个方面：一是社会组织参与农村互助养老的必要性研究。纪春艳针对农村互助养老开展中资金投入不稳定和服务提供有限等问题，建议国家在加大农村互助养老财政扶持的同时，吸引社会力量参与，在农村互助养老领域引进农业合作社、老年协会、慈善团体及其他社会组织，发挥这些基层组织的专业优势[3]。刘妮娜提出为完善农村互助养老的组织子系统，应将具有地缘基础的村庄内生型组织——老年协会，与具有专业知识和技能的外来社会组织相结合[4]；二是社会组织参与互助养老的困境及对策研究。关于老年协会参与互助养老的研究，张强以武汉市L社区为例，认为老年协会能解决目前社区居家养老“需求-供给-使用”的缺口问题，但同时老年协会存在自身的局限，协会内部阶层分化明显、协会与社区关系微妙等问题影响其提供互助养老服务的质量[5]。杨康、李放认为老年协会在互助养老的参与上呈现“他组织化”特征，在行政力量干预下被组织起来，按既定的方式、朝确定的方向开展互助养老实践，就导致了自主性相对缺乏[6]。关于民办非企业单位和慈善组织参与互助养老，赵向红、王宏民考察了发源于民间、由社会精英带动，后转变为民办非企业单位的社会组织——“夕阳红之家”组织，其在互助养老建设上呈现出资金筹集能力欠缺、专业化服务能力较弱、链接资源能力有限等问题[7]。而慈善组织参与互助养老的成效也并不理想，受多重目标冲突，导致互信质量低下，同时受运行成本限制，覆盖范围也较为有限[8]。关于社工机构参与互助养老的研究，李文祥、韦兵从嵌入性视角看，政府购买社工机构服务参与社区互助养老带有“制度嵌入性”特征，导致了社工机构对政府依赖性强，且限制了其专业能力的发挥[9]。

总体看来，目前学界对解决我国农村互助养老的瓶颈问题、提高社会力量参与效能的研究正蓬勃发展，针对社工机构在互助养老中拓展专业空间的研究也不断深化。但既有研究分析社工机构参与互助养老状况不够深入，未能引入理论框架更整体性地解释。既有研究要么是强调社工机构行动背后的行政体制、法律合法性缺失等的宏观制度变量，要么是强调较微观的组织资源依赖等问题。为此，笔者引入“多重制度逻辑”的分析框架，将宏观制度逻辑与微观群体行为之间联结，以此揭示社工机构在参与互助养老中经多重制度逻辑的互动组合来推动其行动。

(二) 多重制度逻辑的分析框架

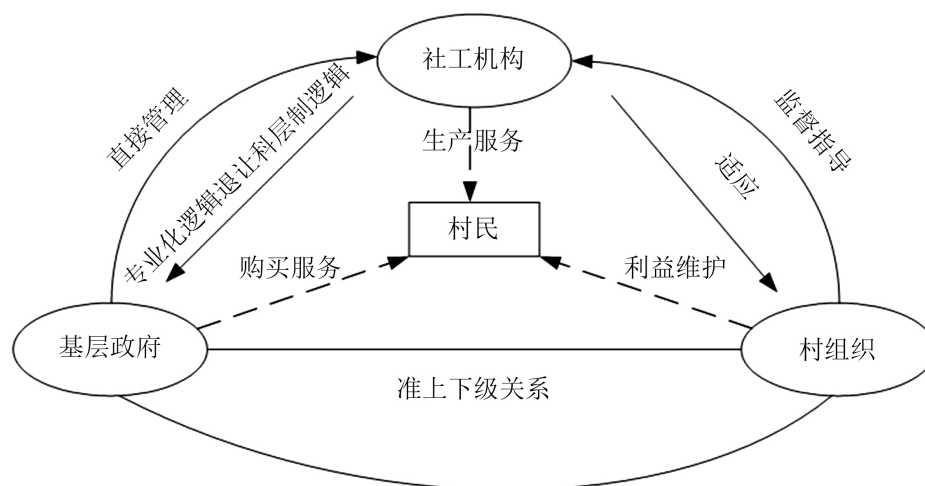


Figure 1. The analytical framework of multiple institutional logic

图 1. 多重制度逻辑的分析框架

周雪光认为，制度逻辑指某一领域内稳定存在的制度安排和相应的行动机制[10]。如图 1 所示，在 F 社工机构服务 T 村互助养老的过程中，地方政府、村组织和社工机构这三方主体的行为受所处领域中的

稳定制度安排制约，农村互助养老正是在这些多重并存的制度逻辑间相互作用下推进的。因此，剖析三者间的复杂关系模式有助于认识和解释这些群体的行为、它们所体现的制度逻辑及其对农村互助养老的影响。

3. 开展互助养老服务实践中主体制度逻辑的意涵

1) 地方政府的科层制逻辑

《“十四五”民政事业发展规划》提出“构建乡镇牵头，村委会、老年人协会、低龄健康老年人、农村留守妇女、村干部、党员、志愿者等广泛参与的农村互助养老服务格局”，这一政策虽然对于地方政府在农村互助养老上的角色定位是十分简要的，但在具体实践中，地方政府发挥着至关重要的作用。

政府行为背后遵循着稳定存在的科层制逻辑。根据韦伯的定义，科层制是一种非人格化的形式主义统治，往往在一般义务概念的压力下推动，并在实践中以功利主义的态度处理其行政管理任务，以满足被统治者的需求[11]。然而其治理过程中所展现出的形式主义和功利主义，在具体实施中被视为组织激励手段和组织环境共同作用的过程，因此解读科层制逻辑的关键所在就是整合组织激励手段的科层体制及其外部的压力性任务环境[12]。

反观中国的行政结构，各级政府在“中央-省-市-县-乡”的理性架构下应服从上级权威，并对上级政府政策指令具有较强的敏锐性。这也就解答了地方政府为何有意愿在当地和社工机构合作，其一是重视社工机构服务提供效率高的优势；其二是政府放权，将部分公共服务工作转交给社会组织去做，还有助于精简机构和人员，让政府更集中精力完成其他任务目标。此价值导向下，地方政府核心职责是做好一个“精明买家”的角色。

2) 社工机构的专业化逻辑

社工机构成员多为社会工作专业出身，或有过社会服务行业相关的工作经验，以“助人自助”的服务理念为指导，依据社会工作伦理规范，综合运用专业知识与技能开展困难救助，心理疏导，行为矫治，资源链接等的非企业单位，因此，他们以专业角色现身，满足服务对象的需求。这也是社工机构存在的价值体现和立身之本。

互助养老模式的价值理念是促进老年人内部间的“互助-自助”，实现老年人从“等待式受助”到“参与式互助”。这种从互助到自助的价值理念与社工机构“助人自助”的核心价值观不谋而合，所为助人自助是指社工通过专业方法帮助处于困境中的个人或者群体重获面对生活的信念和适应社会的能力，从而实现“自助”。此外，社会组织在与政府合作过程中，能及时掌握政策变动信息并依据外部环境做出行为调整，也能通过项目承接增强自身能力，提高服务水平。

但同时，在政府购买服务中，社工机构若未能给目标群体提供切实的产品，其很可能成为政府转移社会责任的代罪羊，因此“服务导向”这一行动逻辑明显更具有引领作用。

3) 村组织的双重代理逻辑

村组织成员由村民直接选举产生，代表全体村民的利益，村干部的行动体现着为村民利益服务和谋求村庄发展的逻辑。但另一方面，尽管村组织在法律地位上不属于行政系统，但从实际情况来看，村组织很大程度上依靠乡镇政府的资金拨付来维护自身运转，村干部的薪酬发放标准更是由乡镇政府来决定。因此，村组织和乡镇政府间是一种准上下级关系，其在性质上属于准科层制组织。相关调查亦显示，村组织的工作属于村自治性质的仅占1/3，其余2/3用于回应乡镇政府下达的政策指令。村组织要回应村民和乡镇政府两方的诉求，其行动不可避免的要在这一双重代理关系中进行抉择。

我国学者钟兴菊在深入研究村委会工作模式后发现，村干部在收到镇政府发布的政策文件后，与正规科层人员的简单实施不同，他们充分运用地方性知识构建一套双重话语体系，一方面对上级政府规范

性政策文本响应的话语体系，为应对任务中心的压力；二是落实村民现实需要的话语体系，来最大限度保障村民利益，实现规范性政策文本与地方性知识间的柔性转化，从而获得各方认同和支持，提升其正当性。

4. 经验分析与呈现：多重制度逻辑下 F 社工机构的运作

1) 合同让位科层，行政主导购买

地方政府基于社会组织“低成本、高效率”的特点向其购买公共服务，但地方政府在监管社会组织生产服务过程中仍由行政逻辑主导，未实现从“科层制治理”完全转向“合同制治理”。合同规定政府对项目管理监督的权力，但政府对专业社工的监督次数、范围和力度不断增加。政府还建立起与社工机构及村组织的三方联席会议制度：即要求社工开会、撰写报告、报告工作进展情况，并频繁突击检查社工的活动。政府往往会对社工机构开展互助养老的工作过多干涉，对其服务内容进行排序，使其成为自己完成行政任务的辅助力量，这就使项目出现选择性服务的趋势。地方政府不会过度关注社工机构在引导老年人挖掘自我实现能力、抗逆力培养上的服务提供，而是仅将它们看作是养老服务的直接提供者，即从“看得见的绩效”角度来审视。

此外，合同协议中并未明确规定政府对项目管理的界线，政府对社工机构的管理权也就扩展到了项目的各方面中。一方面干涉社工机构内部的如财务预算出纳权、人员任免权，甚至服务的内容、方式等均受到不同程度的约束；另一方面干涉机构的行政管理：如随意改造社工人员的工作场所，要求其穿戴统一的服饰。由此，F 社工机构与地方政府基于合同建立起的伙伴关系发生异化，社工人员变为后者的伙计。

2) 与村组织走向互利共生

实现乡村振兴硬指标成为政府工作的重中之重，目前农村地区许多无人赡养的空巢老人、失独老人是扶贫工作的重点帮扶对象，互助养老模式的运营成效直接影响着此类群体解决生计问题和生活质量的提升，为了自身的政绩，地方政府施加种种压力给村组织，而村组织自身性质为准科层制组织，体现着传声筒逻辑，为落实政策，村组织扮演直接监督社工工作的角色。

但村组织面临着任务繁杂、时间紧迫的压力，工作重心需在多个任务间调整平衡。同时，村组织也没有精力跟进所有老人的走访工作，而社工机构能围绕单一任务将其做到最好，提升养老服务的质量。随着互助养老服务的深入开展，村组织和社工机构的关联便转化为一种双向度依赖的共生发展模式^[13]，一方面作为准行政组织，其在压力型体制下回应地方政府下达的任务；另一方其对本村老龄情况和养老服务的反馈，能影响村民和地方政府对社工机构项目开展的评价，社工机构想与地方政府建立长期化的合作离不开村组织的协助作用。共生网络下，村组织与社工机构的互动关系也并非此消彼长，而是从分庭抗礼走向互利共生。

3) 科层制逻辑和专业化逻辑的相互建构

在 T 村，互助养老项目的孵化时间为 1 年，作为案主的农村老人的敏感性与封闭性决定了他们愿意加入到互助养老的队伍中是一个漫长、反复的过程，因此，在仅 1 年的项目计划周期内，社工机构很难提供全面、专业的社会工作服务。按照项目要求，在互助养老实施前，F 社工机构需要对老年人的家庭进行入户访问并备案，同时与老年人建立信任关系。这些工作，即使是在村干部的全力配合下，也要花费近半年的时间。而剩下的时间里，F 社工机构要严格按照项目指标完成多个个案工作、小组社会工作与活动，同时参与会议汇报进度和准备各类文书。

项目制在追求效率与产出上的表现为指标数字化，其目的在于加强绩效管理，有效回应问责并作出行政交代。在政府“指标数字化”导向的压力下，社工机构不得不关注“数字”，这一定程度上导致其

背弃了以案主为核心的专业价值观，降低了服务质量，制约其职业能力的发挥，例如 F 社工机构选择有利于指标数字完成的无经济收入来源、对互助养老有较高意愿的老人作为案主，较少涉及失独老人、对精神层面有较高追求老人等的有挑战性的需求。但政府购买服务的出发点正是基于社工人员在激发农村老年人主体作用上的专业性，其专业性的发挥不应该被指标数字所限制[14]。

5. 韧性生存：社工机构参与互助养老服务的出路

1) 培育高质量互助养老社工人才队伍

其一，减少一线社工和核心成员的流失，健全薪酬、福利待遇和晋升等的激励机制，打造一支稳定的、实务经验丰富的社工队伍，这也有利于社工机构与政府构建长期的合作伙伴关系，强化其在农村互助养老工作上的连贯性，更全方面的融入村民队伍；完善领导责任制，强化理事会对机构人员的凝聚力，避免科层制治理对总干事工作决策的过度干涉。其二，面对“乡村人口外流”、“乡村情感冷漠”等问题，一方面挖掘本地专业社会工作人才，同时提升外来社工人员的自身素养，培育其文化敏感性，尤其是对乡村文化情感和乡土文化认同的培育。

2) 强化社会工作服务的专业性

社工机构的生存之本在于其专业的伦理规范，专业的知识、方法和技能，完成项目指标的前提是专业能力最大限度的发挥，这也是其工作的亮点，亦是政府购买服务的初衷。其次，社工的服务质量在很大程度上取决于社工人员所具备的专业技能，社工人员的工作内容也影响着服务成效。在参与农村互助养老服务过程中，社工人员需要学习老年健康相关的知识，掌握与老年群体沟通交流的方法、技巧，只有与服务对象建立有效的沟通渠道，才能确保服务真正贴合其需求和期望。此外，针对农村空巢老人、失独老人等特殊群体，社工人员应当深入学习“问题解决过程中所使用的理论”，并将其应用到社会工作实务的开展中，以提升其服务的专业性。

3) 链接更多社会资源参与互助养老事业

社工机构实务工作开展不仅需要借助村组织的力量，也需要链接更多的社会资源为农村互助养老服务注入力量。基于生态系统理论的观点：人在情境中，人不是完全独立自存的个体，社会工作者应注重研究案主的环境和社会环境间各要素的关系，只有案主与所处环境中的其他要素进行良性互动，建立互惠性关系，案主才能更好的适应环境，实现自身诉求。因此社会工作者需扮演协调者的角色，争取各种社会资源，充分调动本村年轻劳动力、医疗服务部门、老年协会以及其他慈善组织等社会资源，以加强互助院的外部支持力量。通过协调院内外各种资源和服务，构建一个强大的社会服务网络，为老年人提供全方位的支持。

6. 结论

本研究从社会学角度分析了 D 区民政局在购买 F 社工机构服务后，各核心参与主体——地方政府、村组织、社工机构的行动所反映的科层制逻辑、双重代理逻辑、专业化逻辑相互作用的过程，以及如何限制社工机构专业性的发挥、阻碍互助养老服务的持续深入开展。F 社工机构的韧性生存需运用不同策略主动应对各种限制，如何从内源性角度和外源性角度提升社工机构的服务开展的成效，这是本研究的主要理论贡献。但是由于农村养老体系治理改革成效、社工机构发展力量不同时期的动态变化，这种运行策略也需要随着不同制度逻辑的变化而进行一种动态调试，这也是后续研究所应该关注的重要方向。需要指出的是，为了进一步解释本研究所构建的理论模型，本研究选用了 D 区为 T 村引进的 F 社工机构进行论证，但是这并不意味着这一案例所得出的结论就具有可外推意义上的代表性。因此在后续研究中，需要更多的研究者从量化研究的范式出发，通过不同省市地区实证材料的收集与分析来得出一个更加具

有完备性、解释性的社工机构在农村开展互助养老服务的模型。

基金项目

贫困治理视角下的中国家庭韧性问题(JCX2021082)。

参考文献

- [1] 国家统计局. 第七次全国人口普查公报(第五号)——人口年龄构成情况[EB/OL]. http://www.stats.gov.cn/sj/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/202302/t20230206_1902005.html, 2022-05-11.
- [2] 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, 36(3): 50-57.
- [3] 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): 90-96.
- [4] 刘妮娜. 中国农村互助型社会养老的类型与运行机制探析[J]. 人口研究, 2019, 43(2): 100-112.
- [5] 张强. 依老助老: 老年协会参与城市社区居家养老实践研究——以武汉市 W 老年协会为例[J]. 西北人口, 2018, 39(3): 91-99.
- [6] 杨康, 李放. 农村互助养老的“组织化”困境与优化路径——基于社会资本视角[J/OL]. 兰州学刊: 1-12. <http://kns.cnki.net/kcms/detail/62.1015.c.20230403.1105.006.html>, 2023-04-20.
- [7] 赵向红, 王宏民, 杨韵辉. 城市互助养老社会组织发育与能力建设研究——以无锡市“夕阳红之家”为例[J]. 贵州社会科学, 2018(9): 99-103. <https://doi.org/10.13713/j.cnki.cssci.2018.09.014>
- [8] 韩沛锟, 程瑶瑶. 农村养老服务: 需求、政策实践与发展展望[J]. 学习论坛, 2021(2): 96-103. <https://doi.org/10.16133/j.cnki.xxlt.2021.02.014>
- [9] 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.
- [10] 周雪光, 艾云. 多重逻辑下的制度变迁: 一个分析框架[J]. 中国社会科学, 2010(4): 132-150+223.
- [11] [德]马克思·韦伯. 经济与社会[M]. 林荣远, 译. 北京: 商务印书馆, 1997: 250-251.
- [12] 李金龙, 李明. 我国实现开发区高质量发展面临的问题与对策——基于多重制度逻辑的分析[J]. 广西社会科学, 2020(3): 50-58.
- [13] 王清. 共生式发展: 一种新的国家和社会关系——以 N 区社会服务项目化运作为例[J]. 中共浙江省委党校学报, 2017, 33(5): 16-23.
- [14] 张威. 社会工作能否标准化和指标化?——兼论社会工作的功能定位与科学属性[J]. 社会工作, 2017(1): 3-12+108.