刘琪. 嵌入性视角下农村互助养老政策的实践困境与优化路径——基于河南省H县的田野调查［J］. 山西农业大学学报（社会科学版），2024，23（3）：94-105.
LIU Qi. The practice dilemma and optimization path of rural mutual assistance elderly care policy from the perspective of embeddedness ——based on field survey of H County in Henan Province［J］. Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2024，23（3）：94-105.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2024.03.008

嵌入性视角下农村互助养老政策的实践困境与优化路径

——基于河南省H县的田野调查

刘琪
（中国社会科学院大学 社会与民族学院，北京 102488）

摘 要：伴随互助养老从社会自发发展阶段迈向国家视野下的积极统筹阶段，互助养老政策的现实重要性由此凸显出来。基于嵌入性视角，互助养老政策下乡必然受到诸多内生性因素影响，在此情形下，政策需要积极调适自身并推进认知、文化、组织和政策的社会嵌入，才能取得良好的政策效果。然而，由于注重硬件投入和追求标准化服务、互助文化式微和养老观念变迁、缺乏社会动员和组织体系建设、量化指标推进和行政控制权强化，当前互助养老政策存在认知脱嵌、文化脱嵌、组织脱嵌和政策脱嵌等结构性困境。作为改进，应加快协商平台构建和服务评估优化、强化养老政策宣传和家庭政策支持、加强社会精英吸纳和组织体系构建、优化治理主体合作和考核体系改善，塑造出良好的嵌入性环境，助推互助养老政策的认知、文化、组织和政治嵌入，真正实现低成本、高福利、可持续的互助养老服务生产。

关键词：互助养老；嵌入性；脱嵌；社会情境
中图分类号：C913.6 **文献标识码：**A 文章编号：1671-816X（2024）03-0095-12

一、问题提出

第七次全国人口普查数据显示，2020年我国农村60岁、65岁及以上老年人的比重分别为23.81%、17.72%，这一客观数据反映出我国农村已迈入中度老龄化社会。与此同时，《中国家庭发展报告（2015年）》显示，仅有15.9%的农村老年人认为其养老不存在困难。农村人口年龄结构老化之所以同农村养老问题化建立起了更为直接的关联，首先源于农村家庭养老功能弱化。一方面，家庭成员尤其是年轻子女外出务工成为普遍事实，农民家庭结构拆分并形成城乡分离下的日常居住生活空间的脱域化，子女难以为父母提供就近的经济支持、生活照料和精神慰藉[1]；另一方面，农民家庭的扩大化再生产导致农村老年人特别是高龄老人成为“结构性”剩余[2]。两相作用下，老年人越来越难以从家庭中获得养老支持。其次源于社区养老遭遇挑战。伴随乡村社会的剧烈变迁，村庄内部既有的社会关系网络和非正式社会资源难以在村庄养老事业中发挥积极作用，致使那些溢出家庭边界的养老问题同时难以在社区层面得以妥善解决[3]。

在此背景下，作为家庭养老的重要补充，互助养老因“整合了政府、社会和家庭的资源”[4]，被视为一种低成本的新型养老模式而获得了来自政界和学界的肯定。国务院早于2011年便提出要探索“新型农村互助养老”模式，其后，农村互助养老一直为政府所重视。近些年，全国各地政

收稿日期：2023-10-22 **修回日期：**2023-12-28
基金项目：国家社会科学基金重大项目“乡村振兴战略背景下多元化乡村治理问题研究”（19ZDA114）
作者简介：刘琪，研究方向：农村社会学。

府纷纷投入资源推动农村养老服务建设，并在实践中涌现出诸如农村幸福院、居家养老服务中心、时间银行等多种多样的互助养老形态[5]。其中，2008年河北肥乡探索创立的农村互助“幸福院”模式更是成为影响甚广的经典案例并在全国推广，其成功经验被概括为“集体建院、集中居住、自我保障、互助服务”[6]。自此，幸福院成为地方政府推进农村互助养老事业发展的重要政策载体。

针对这一新型养老模式，学界展开诸多讨论并积累了丰厚的成果。然而，对于互助养老能否真正解决农村养老问题，目前尚未达成共识。而绝大部分幸福院处于闲置状态[7]，面临难以自拔的困境[8]，呈现出幸福院建设的轰轰烈烈和运营的冷冷清清这一鲜明反差，由此引发了不少学者的质疑。基于此，学界针对农村互助养老的实践困境展开了热烈讨论，大体来看，既有研究可概括为两种视角，一是行动视角，一是系统视角。

行动视角专注于解析互助养老行为得以展开的行为基础，社会资本理论和社会交换理论构成了其最为重要的两种理论解释框架。两种理论视角下的互助养老分别被视为投资和交换行为，而互助养老困境则产生于社会资本不足或社会交换不畅。具体来看，社会资本理论框架下的互助养老被视为一种社会资本投资行为，而其之所以出现困境，源于当前农村稀缺的社会资本存量难以有效提升农民参与互助养老的意愿，主张通过重构社会网络资源以强化养老规范、社会信任，进而帮助老年人获取各种相对稀缺的养老资源[9]，最终助益于农村养老事业发展。社会交换理论框架下的互助养老则被视为一种社会交换行为，是一种“不同行动者之间的回报互动行为”[10]。在此框架下，互助养老困境源于社会交换行为无法得到保障，作为改进，时间银行被视为一种有效机制，它建构了以“代际接力”和“双向互助”为主要特征的服务交换模式，从而能够低成本地提供异时、异地和异质的交换服务[11]。

系统视角则将农村互助养老视作一个涉及多层次、多领域和多方面的社会系统，而资金系统、服务系统、组织系统和评估系统共同构成了维持互助养老可持续运行的关键部分[12]，互助养老困境则源于其中某一或多个重要构成无法发挥作用。例如，纪春燕指出资金来源不稳定是互助养老模式可持续运行的最主要困难[13]；王伟进认为当前农村互助养老存在需求巨大和服务有限的关系紧张[14]；朱震宇发现农村社区的组织化程度不足制约了互助养老长期发展[15]；张继元强调互助养老评估体系缺乏，因重视福利输出、轻视福利效果而致使老年人的真正需求受到忽视[16]。

上述研究展现了农村互助养老实践困境的多维视角，行动视角重点关注互助养老行为可行性的理论解析，系统视角强调互助养老的系统性特征及其运行。两种视角虽然在互助养老领域已经达成部分重要共识，但是仍存在以下局限，即缺乏从政策执行的角度解析农村互助养老困境，因而未能将农村互助养老纳入更广阔的视域中加以讨论。从现行农村互助养老实践来看，由村庄内生组织起来并自发开展的互助养老相对较少，而依靠政府这一外生力量推动发展的互助养老更为常见[17]，这意味着，农村互助养老政策的执行过程将会深刻影响其实践效果。基于此，本文尝试引入嵌入性视角，在政策议题中探究互助养老，并以幸福院这一重要的政策载体作为切入点，探究互助养老政策执行与互助养老政策困境之间的关联，重点关注农村互助养老政策的脱嵌困境及优化路径。

二、农村互助养老政策的嵌入性视角与分析框架

（一）嵌入性视角

“嵌入”是新经济社会学的核心概念[18]，并于近些年受到包括经济学、社会学和管理学在内的多学科关注及应用。“嵌入”概念最早由波兰尼引入社会科学研究领域，意指“人类的经济是浸没在他们的社会关系之中的”[19]。换句话说，经济行为总是嵌入到非经济的社会文化、习俗等社会系统之中。延续波兰尼的思考，格兰诺维特创造性重塑了嵌入性概念，将经济和社会从波兰尼笔下宏观且抽象的层面带入微观且可操作化的层面，他不仅明确指出经济行为持续且情景化地嵌入于社会结构中，而且建构出关系性嵌入、结构性嵌入和时间性嵌入的理论分析框架[20]，大大提高了嵌入性概念的思想解释力和应用范围。在格兰诺维特的影响下，有关嵌入性概念的相关研

究不断得到丰富，比如，祖金和迪马吉奥进一步将嵌入概念解析为结构嵌入、政治嵌入、文化嵌入和认知嵌入四种类型[21]，用以理解认知、结构、文化和政治等非经济因素对经济行动的嵌入性作用；哈格多恩则建构出环境嵌入性、组织嵌入性和双边嵌入性的理论框架，搭建起宏观—中观—微观的三重层次结构，考察环境（国家、产业）、社会网络和组织间关系对经济行为的嵌入性影响[22]。

这些研究拓展了嵌入性概念的内涵，并促成了嵌入理论的形成及完备。可以看出，不同学者搭建出的嵌入理论分析框架有着较大差异，然而，他们对于何为“嵌入”却有着相对一致的理解，从理论内核来看，嵌入性理论预设人类的所有行为皆是嵌入关系结构、文化图式、社会认知和政治框架之中的。正是在这个意义上，嵌入性理论成为一种重要的理论分析工具并不断拓展其使用边界，逐渐运用于诸如社会组织、基层治理、农村养老等研究领域，如社会工作的嵌入性发展[23]、嵌入性治理[24]、嵌入性养老服务[25]等。受此影响，王思斌明确指出，可以对嵌入性这一社会学概念进行反思性借鉴和拓展[23]。这启示我们，嵌入性理论的运用不应仅局限于经济活动领域，而应取决于研究者的具体研究情境及其目的、思路。本研究将嵌入性理论运用于农村互助养老政策领域，探析乡村社会内生结构之于政策的嵌入性影响。事实上，嵌入性理论同基层治理中的政策实践有着天然耦合性，在“国家—社会”关系架构下，嵌入理论常常指涉行动主体参与社会建设及其治理的策略和逻辑[26]。王磊指出社会政策同社会治理间的“嵌入性”关联，认为两者之间存在影响社会福利实现效果的“嵌入性张力”，当政府的政策符合经济社会发展条件和社会成员需求规划时，两者处于互嵌的良性状态[27]。

受到嵌入性理论的启发，农村互助养老政策便不仅仅是政策及资源单向输送的过程，而是受到乡村社会的观念认知、文化图式、关系结构和政治框架等多种内生性要素的嵌入性影响，这是本研究的理论基点。而从政策实践效果来看，互助养老政策存在“嵌入”与“脱嵌”两种结果，嵌入指的是政策受到乡村社会情境中诸多内生性因素影响而做出积极调适使自身不断契合社会的过程，其结果是政策嵌入社会并达成良好效果；脱嵌指的是政策脱离社会而按照自身逻辑独自运转，其后果是失去政策的社会准心。

（二）分析框架

基于嵌入性理论，本文认为，互助养老政策不仅要实现政策目标和福利提升，更重要的是要关注社区和社会，需要建立起政策和社会之间的平衡关系。结合嵌入性理论和田野调研发现，乡村社会的认知、文化、组织和政治是最重要的影响因素，由此建构出互助养老政策的认知嵌入、文化嵌入、组织嵌入和政治嵌入的分析框架以理解农村互助养老政策在基层社会的嵌入实践。

一是认知嵌入。在老年人看来，互助养老是政府推动的外部政策，这样，要想实现内部化，首先需要契合农村老年人的认知图式，才能为老年人所接受。在这个意义上，互助养老政策的认知嵌入包含两个层面，其一是要匹配上老年人的认知模式，这样，老年人便可较为容易地理解政策意图；其二是要匹配上老年人的实际需求，这样老年人才能够在接受服务的过程中改善自身养老处境。

二是文化嵌入。农村是一个富有历史底蕴和社会内容的地方性社会，形塑出了特殊的文化习俗和社会规范，主导着人们的养老观念并引导着其养老行为。互助养老政策嵌入农村社会必然受到农村养老文化和行为模式的影响，只有契合并适应乡村文化环境，才能克服政策执行过程中的文化梗阻，并获得积极的文化支持力量。

三是组织嵌入。互助养老需要动员乡村社会多元力量参与，才能稳固政策的地方性接应力量，减轻自身发展成本并解决不可持续难题。社会组织是将农村碎片化的关系组织起来的载体，能够将农村中的个体和群体动员起来共同应对养老问题，从而为互助养老提供组织化的支持力量。组织嵌入指的是农村各种社会主体能够组织化地参与到互助养老中来。

四是政治嵌入。政治嵌入强调互助养老政策执行主体所处的政治环境对自身行为选择的影响，所处的政治环境若是能够对政策执行形成正向支持，便可引导政策执行主体做出更有利于互助养老事业发展的行为选择。

（三）案例介绍

本研究的经验材料源于笔者及所在研究团队于2021年9月于湖北、湖南、河南3省9县所开

展的“一老一小”专项调研，通过问卷调查和深度访谈相结合的方式，对互助养老政策执行情况及其效果展开了全面调查。为便于分析，本文选取河南省H县的12所幸福院[①]作为实证研究对象。在专项调研中，为获取第一手田野调研资料，笔者及其团队与H县政府相关干部、12所幸福院所在乡镇的主要政府工作人员、相关村村干部、幸福院负责人和普通村民进行了深度访谈。除此之外，还有意识搜集并梳理了县、镇、村的相关档案资料、政策文件和新闻报道等文本资料作为田野资料的补充来源。之所以选择H县作为研究对象，源于H县是上级政府近些年推行互助养老政策的重点县，并于2018年被正式赋予示范县称号，这使得H县的互助养老政策实践及其效果更为完整和典型，从而更有利于深入解析当前农村互助养老政策困境。此外，以行政力量推动农村互助养老服务是中西部欠发达农村地区比较常见的模式，H县因而具备了个案研究所要求的典型性特征。有鉴于此，本研究以H县的12所幸福院作为典型案例展开讨论。

根据H县统计局第七次人口普查数据显示，辖区内常住人口达1022 322人，其中60岁及以上的老年人口数量为105 115人，占比高达20.06%；65岁及以上的老年人口数量为160 448人，占比15.69%。可见，县域老龄化程度较深。H县统辖18个乡镇。2018年开始，县政府重点推动农村养老“幸福工程”工作，由县财政承担，向各乡镇分别投入80万元专用款项用于幸福院的改造与建设工作，每个乡镇平均建成4～5个幸福院，最终共建设有幸福院87所。目前已经关停了一大批，仅保留了47所。调研的12家幸福院具体情况如表1所示。

表1 幸福院情况简介

幸福院	组织者	资金来源	服务内容	评估主体	运营状况
A	村两委	政府＋村集体	电视、健身、图书	政府	闲置
B	村两委	政府＋村集体	电视、健身、图书	政府	闲置
C	村两委	政府＋村集体	电视、健身、图书	政府	闲置
D	村两委	政府＋村集体	电视、健身、图书	政府	闲置
E	村两委	政府＋村集体	电视、健身、图书	政府	闲置
F	村两委	政府＋村集体	电视、健身、图书	政府	闲置
G	村两委	政府＋村集体	电视、健身、图书	政府	闲置
H	村两委	政府＋村集体	电视、健身、图书	政府	闲置
I	热心人士	政府＋社会捐助	食宿	政府	运营
J	养老机构	政府＋市场主体	医疗	政府	试运营
K	村两委	政府＋村集体	电视、健身、图书	政府	闲置
L	村两委	政府＋村集体	电视、健身、图书	政府	闲置

从表1可以看出，12所幸福院中至少有11家是政府推动成立的，还有1家依靠社会热心人士捐助成立。从服务内容来看，政府主导成立的幸福院提供的服务高度统一，主要是在幸福院空间为老年人提供电视机、健身器械和图书，依靠热心人士捐助的幸福院则提供食宿服务，挂靠于养老机构的幸福院除提供食宿服务外，还提供简单医疗服务；从运营情况来看，大部分的幸福院处于无人问津的状态，挂靠于养老机构的幸福院成立时间较晚，笔者调研时其还处于试运营阶段，只有依靠热心人士捐助的幸福院处于正常运营状态。由此可见，幸福院这一场所虽然坐落于乡村物理空间之中，但却未能同老年人的生活深度关联起来，致使在农村大力推广的幸福院目前尚未能真正发挥弥补家庭养老缺位的功能预期。

三、嵌入性视角下农村互助养老政策的实践困境

公共政策是政府治理的重要工具。基于未富先老、未备先老这一基本国情，政府出台互助养

① 这12所幸福院分布于6个镇，每个镇选取2个幸福院，因部分没有正常运营的幸福院的村两委不愿接受调研，故样本选取原则是依靠县镇两级推荐。

老政策，尝试推动建构一套“低成本、高福利、可持续”的养老服务生产体系，切实提升农村人口老龄化治理能力，最终助益于农村老年人美好晚年生活的实现。政策推动的互助养老被视为乡村社会的外部事项，要想扎根于乡村并实现政策效益的最大化，必然要受到各类非政策因素的嵌入性影响，并在与之互动的过程中重新编织乡村社会的资产地图，在激活社会的过程中实现互助养老的合作生产。政策若是无法处理好同社会之间的“嵌入性张力”，将会遭遇多维脱嵌困境。调研发现，在互助养老服务体系建设的领域中，行政主导的互助养老因局限于政府自身行动逻辑，未能有效适配乡村社会情境而陷入认知脱嵌、文化脱嵌、组织脱嵌和政治脱嵌这一结构性困境，致使农村互助养老政策出现实践偏差。

（一）认知脱嵌：互助养老政策悬浮于农村认知图式

美国心理学家班杜拉提出社会认知理论，指出环境、认知因素影响着个体行为选择[28]。在互助养老政策领域，政策下乡创造了新的环境，村民是重要的互助行为主体，他们在适应新环境的过程中形成了对于互助养老政策的基本认知。一般认为，政策认知水平越高，个体越是能够产生政策认同感从而做出政策遵循行为[29]。政府只有不断提高村民对于互助养老政策的认知水平，才能有效影响乃至改变他们的固有认知，并引导他们按照政策目标所期望的方式做出互助养老行动。而政策认知有效提高的重要途径是强化村民对于政策的了解程度和参与程度[30]。然而，在互助养老政策下乡过程中，政府这一重要的政策执行主体因注重硬件投入、忽视政策宣传，以及追求标准化服务、忽视差异化需求，导致村民不仅不理解互助养老政策，而且排除于政策实施过程，带来了互助养老政策的认知脱嵌困境。

具体来看，一是重视硬件投入、忽视政策宣传。2018年开始，H县陆续出台政策推动辖区内互助养老事业的发展，先后发布了《关于推进农村“幸福工程”的通知》《关于加快推进农村幸福院建设的意见》《关于支持农村幸福院建设的实施意见》《关于下达农村幸福院建设任务的通知》《关于农村幸福院的考核办法》等文件。尽管相关政策较多，但是政府没有在乡村社会充分宣传这些政策。从政策执行来看，H县将幸福院作为农村互助养老事业建设的主要抓手，并将政策重点放置于配套专项资金支持各乡镇改造或建设幸福院，配备包括电视、图书报刊、健身器械、炊具、桌椅等在内的相关服务设施。这些设施的配备好像自然能够得到村民理解，并发挥人群集聚、社会联结作用。然而，在村民看来，“这是政府的事情，上面要求的，跟我们关系不大，不知道有什么用”。

二是追求标准化服务、忽视差异化需求。在人口学上，凡是超过60岁的人群皆可称为老年人，他们是互助养老政策的目标群体。伴随人口寿命延长和现代医疗技术进步，过去被视为一个年龄集团的老年群体内部出现了年龄分层，存在中低龄老人和高龄老人之分，他们存在着不同的养老需求，中低龄老人希望通过社会交往获取精神慰藉，而高龄老人更为迫切的需求是生活照料。然而，政府在推行互助养老政策时，未能充分考虑乡村社会的差异化需求，追求更加标准化的服务内容供给。这一举措无疑是将不规则的乡村社会加以格式化、标准化，其背后反映出的是“对上主义”而非“对下负责”，因为标准化的服务更方便量化和满足考核。其典型表现是幸福院服务内容的设置及其功能的满足，政府存在明显的简化偏好。从服务内容来看，政府旨在通过电视的供给，将老年人集聚起来满足其社交需求；通过健身器材的供给，提高老年人的身体健康水平；通过图书的供给，增加老年人的文化知识。然而，这些服务内容和预期效果仅仅是政府工作人员的想象，对于老年人来说，这些服务内容华而不实。不少老年人抱怨道：“（电子）健身器械不会使用，显得蠢，还不如种种田锻炼身体”“老花眼看不清书上的字，费眼得很”“不会认字”。政府因未能深入基层并为村民提供制度化的参与渠道，因而也就难以依靠群策群力更好识别并满足乡村社会的差异化需求，从而生产出有效的服务。

由此可见，尽管互助养老政策下乡营造了新的环境，然而政策执行过程中，村民不仅没有被纳入政策信息扩散群体之中，而且缺乏参与政策实施过程的有效渠道，他们也就没有真正进入这一政策环境并与之产生密集互动。互助养老政策

因未能勾连起村民的认知系统并对其施加影响，也就无法提升村民对于政策的整体认知水平。在不了解政策信息且缺乏参与途径的情况下，村民自然难以产生主体感并积极参与互助养老之中。

（二）文化脱嵌：互助养老政策悬浮于农村文化体系

互助养老是政策与文化的结合，互助养老政策在进入乡村社会并与之发生互动的过程中，必然受制于农民的固有价值观、非正式规范等文化环境的影响，而互助养老所倡导的价值将直接影响其能否较好嵌入乡村文化环境。如果互助养老政策能够获得乡村社会的本土文化支持，将会为社会所接纳并获取不竭的文化助力，反之，其若是同乡村社会的文化环境相冲突，必将遭到社会深层次的抵制。互助养老是在政府引导下由老年群体共同参与并合作生产养老服务的社会养老模式，其本质是老年人自发的互助行为，核心是活化并利用老年人力资源，实现养老过程的相互照顾。可见，互助、合作构成了互助养老的核心价值取向。这一价值取向深深嵌入以地缘、血缘关联为基础的乡村熟人社会的互助文化传统底蕴中，因而具有广泛的社会基础和文化实践空间。然而，从政策实践效果来看，农村互助养老服务仍出现了“水土不服”现象，老年人的参与动力不足、参与行为欠缺。究其原因，抽象层面的互助养老理念理应很好嵌入乡村文化环境，但从农村互助养老服务所要求的社会基础和生成逻辑来看，互助养老政策仍面临着文化脱嵌困境。

一是社会关联弱化，互助文化收缩至私人互动领域。在中国传统农村，血缘、地缘关系是村民们最为认同且依附的主要社会关系[32]，村民可以从中获得各种必要的资源，包括互助合作资源，比如农忙时期的劳动支持、人情往来中的礼物支持、孤寡老人养老的社会支持等。在长期的合作互助中，互助文化沉淀为厚重的“社会底蕴”，在乡村社会的各个领域发挥着重要作用。依托这一文化，互为义务的社会关联由此形塑出来。然而，伴随人口外流和市场理性入侵，互助文化不再在村庄层面发挥作用，互助行为更多发生于个体间的私人关系之中。换句话说，村庄层面互为义务的社会关联打破，人们是否做出互助合作行为更多取决于利益、关系考量。只有有利于自身，或者与自身关系亲近，村民才考虑针对他人做出互助行为。在调研现场，不少村民感叹“世道变了，以前人心是暖的，现在散了”“以前一个村子里都算是一家人，互相帮助是常事，现在各家吃各家的饭，谁也不好麻烦谁，就怕人情债”。在社会关联弱化的情况下，互助养老政策便难以直接激活并援引乡村社会的互助文化传统，在不激活社会的情况下难以获得乡村社会的互助文化支持。

二是养老观念变迁，孝文化诱致养老行为的家庭锁定。从基层看去，家庭养老是我国沿袭已久且最为基本的传统养老方式，是由家庭成员供给养老资源的养老制度[33]。随着家庭流动性增强和发展主义席卷，家庭的养老功能逐渐缺损，为互助养老的发展提供了文化缝隙。然而，面对家庭养老不确定性增加这一社会事实，农民的家庭养老观念并未受到根本动摇，他们不是走出家门借力群体，而是在家庭框架内积极调适自身。具体来看，H县农民存在以下几种常见的调适行为：第一，拓展养老主体，主动突破养儿防老的传统思维定式，女儿逐渐成为重要的养老责任主体即是典型例证[34]，不少老人感叹，“女儿比儿子贴心，儿子娶了媳妇顾不上父母，对女儿好，女儿嫁出去了也挂念老人”；第二，改变角色认知，形塑出老人不老的新型观念，不少年近60岁的村民认为，“60岁身体还好得很，还是年轻人，能继续为子女奔”；第三，降低养老预期，养老日益简化为不能动时子女能够在床前尽孝心的底线要求，调研发现，父母对子女有着较多体谅，但这种体谅无法缓解他们的养老焦虑，“就怕死在家里没人发现，村里已经有好几例了，子女能在最后守在身边，就知足了，就是孝顺”。从中可以看出，养老的边界未能从家庭中转移出来，家庭养老的文化观念和行为模式没有受到根本性动摇。在孝文化、孝政治等传统家庭伦理的统摄下，家庭养老不仅仍是子代难以脱卸的刚性责任，是他们发乎于父代生养之情的感恩与回报，而且也是老年人获取情感满足的重要凭借，关乎着他们的生命尊严与精神寄托，这导致家庭以外的养老方式难以被村民所接受。更进一步，在“家文化”的熏陶下，老年人的养老选择同子女的“孝心、孝行”高度捆绑在一起，这导致老年

人走出家门并做出其他养老选择的行为被视为子女不孝、不愿照管的无奈选择，是难以为乡村“家文化”所接受的。老年人即使有着向家庭外部寻求帮助的迫切需求，也不愿意脱离家庭，更不会向外部抱怨自己所遭遇到的养老困境。在这种情况下，互助养老缺乏可扎根生存的文化缝隙。

（三）组织脱嵌：互助养老政策悬浮于农村社会结构

农村互助养老依赖于本地老年人的互惠交换，稳定的互惠交换行为是互助养老可持续发展的必要条件。过去，互助文化能够在道德层面对个体行为形成强约束，互惠交换行为的顺利展开不构成问题。然而，伴随传统互助文化式微和乡村社会的个体化转向，人与人之间互为义务的互助关联逐步解体，个体难以从社会关联中获取所需资源，只好以个体之力应对老化风险。互助养老便是要将农村老人从这种“无缘”的个体化状态中解救出来，提高老年群体的组织化程度，进而使其再次迈入“有缘”社会。只有提高组织化程度，才能有效应对互助文化式微和社会资本流失带来的互助合作难题。而老年群体组织化程度的提升不仅需要进行深刻的社会动员，而且需要实体化的组织载体供给作为稳固支撑。从逻辑顺序来看，社会动员在前，组织载体在后，只有经历了深刻的社会动员，组织载体才能真正依靠社会活力发挥作用。有鉴于此，全国农村养老服务推进会议提出要“加强互助服务的组织引领”，从而助推农村互助养老政策重点从设施建设过渡到组织建设，尽可能将乡村社会内部的社会资源和关系网络组织起来[35]。然而，互助养老政策的基层实践却偏离组织培育和供给的政策初衷，不仅缺乏社会动员这一重要环节，而且存在形式化供给的行为误区，导致农村低度组织化的现状没有得到改变，互助养老由此陷入组织脱嵌困境。

H县要求各个村庄成立老年人协会，从结果来看，老年人协会这一重要组织没有发挥实际作用，也没有提高乡村社会的组织化程度。老年人协会的负责人主要由村干部组成，而其成员则是村干部随意填写并指定的，主要是为了应付政府考核，这样，老年人协会由一种“自组织”成为一种“他组织”，未能有效勾连起乡村社会内生结构。在此情形下，尽管当前存在少量积极分子自发活跃于农村互助养老领域，但是他们不仅缺乏组织依托，而且难以依靠组织力量形成星火燎原之势。从社会力量的参与情况来看，H县12所幸福院中只有2所实现了社会力量的嵌入与整合，其余10所幸福院缺少社会力量的参与。从社会力量参与动力来看，无论是热心人士，还是机构负责人，他们参与互助养老事业的内在动力源于其对于家乡的归属情感，这种情感激发了他们对于家乡的持续投入行为。I幸福院所在的村庄经历了“农民上楼”，为解决那些超过80岁的老年人难以上楼问题，村集体划定一块专门区域修建老年房供其集中居住，直到“幸福工程”的推动，老年房才正式挂牌为幸福院。因为是老年房挂牌，该幸福院只解决老年人的住宿问题，其他诸如吃饭、医疗等服务则由家庭提供。其后，村里一位热心老板主动找到村干部，提出要捐资解决老年人吃饭问题，村里拿出一间空余的老年房改造为厨房，老板花钱雇村里人给老年人做饭，并发动其他爱心人士捐助了一些柴米油盐。这样，老年人可以不依靠家庭便在老年房里解决食宿问题。G幸福院则挂靠给了一家民办养老机构，尝试将幸福院打造成康复娱乐场所，免费为周边村民提供医疗保健服务。机构负责人之前也是从事社区养老行业，卖掉房子才筹集到启动和运营资金，后来赔得血本无归。在朋友的介绍下，向G幸福院所在的村集体自荐承办幸福院，这样便有了政策凭借，可以通过政府项目支持减轻资金投入压力。但是机构负责人对于幸福院的发展预期却略显悲观，“尽管有了政府支持，但只靠政府肯定是不行的，不知道还能坚持多久”。

这是社会力量投身于农村养老事业建设的一个微观缩影，也充分体现出互助养老政策的组织脱嵌困境。当前的互助养老政策仅注重组织的形式化供给，未能赋予其实质性权力，致使老年人协会这一重要组织难以有效整合乡村社会的碎片化资源，无法成为那些积极分子可以凭借的力量，因而也就难以对互助养老的形式及内容产生实质性影响。无论是社会热心人士，还是企业皆难以依托组织实现互助养老效益的最大化，这些自发行动起来的社会主体因缺乏制度化的渠道和组织化的平台而难以真正参与到互助养老事业中

来。支持I幸福院发展的老板说，“想要回馈家乡，但需要帮助的老年人太多了，我不可能每个都顾上，个人的力量实在有限，要是大家像以前一样心齐就好了，那时只要一句话，就不怕没人帮你，大家团结着呢。现在不行，谁也指望不上，只能身体力行，尽自己一份心意”。

（四）政治脱嵌：互助养老政策悬浮于农村政治框架

互助养老肩负着我国积极应对人口老龄化的政治目标，内含着国家引导农村老年人共创美好晚年生活的政治诉求，因此，互助养老事业的发展是嵌入在国家政策安排、政府行政干预、政治话语建构和乡村社会基础之中的，这种“自上而下”和“自下而上”构成了互助养老发展的政治环境，以及互助养老发展的主导性变量[36]。但从H县的互助养老政策实践来看，自上而下的行政干预与相关工作的指标化推进脱离于乡村社会实际情况，互助养老政策的政治目标在政策执行过程中被行政体制的运作逻辑所吸纳，在影响农村互助养老社会认同的同时也影响着其实践效果。

在行政力量的强力推动下，H县互助养老事业建设被简化为指标制定及其推进的单向过程，导致基层政府高度卷入上级政府制定的严密的量化体系中，成为推动一个又一个指标完成的政策工具。指标推进过程不仅没有提升基层政府工作人员对于互助养老政策意图的理解，也没有调动起他们建设互助养老事业的积极性。具体来看，中国政府具有层级性特征及相应的权责要求，基层政府是距离乡村社会最近的国家行政体系的末端，是沟通国家和社会的中间桥梁，预期在互助养老事业中承担调查民意、反馈民情、找准需求的重要任务，这一步是实现抽象政策和具体需求有效衔接的关键。然而，在压力型体制下，为实现互助养老的快速“见效”，基层政府被异化为完成行政任务的政策工具，难以发挥能动作用以强化政策和社会的契合度。具体来看，从基层政府这一层级看去，互助养老事业建设被简化为一项行政系统内部的指标推动工作。其一，上级政府对于如何推动互助养老制定了指标化的标准，不仅规定了幸福院的场所普及率、服务设施、服务内容、服务频次等，而且限定了完成时间。基层政府的大量精力耗散于指标推进，完成上级政府指定的任务成为他们的普遍选择，缺乏走访社会的时间和动力。其二，基层政府在指标完成过程中，存在明显的功利化思维。这一方面表现为为完成上级政府的指标要求，存在强制村委会申报幸福院项目的情况；另一方面将互助养老事业建设理解为“可看见”的服务设施供给。其三，基层政府存在应付上级政府检查的情况。面对上级政府的检查，基层政府不是让问题自然袒露出来，而是通过造假营造出热闹纷繁的“现场”，比如台账造假，幸福院建成后需要有最低标准的服务人群，基层政府要求村级组织在台账上填写数据；再比如“迎检现场做假”，即在迎检时，雇佣老年人前来享用幸福院的服务，并且让老年人组织好语言应付上级政府的询问。

更为糟糕的是，村级组织遭遇行政吸纳而成为应付互助养老政策任务的被动角色。在“幸福工程”推动工作中，村级组织主要负责项目申请、场所提供、设施购买、日常运营、空间维护和迎接检查等工作。然而，政府的指标化推进方式使得村干部对幸福院的态度较为消极和被动，互助养老被视作一种主要是为了应付政府考核的外部压力。在政策执行中，村干部推动互助养老事业发展的积极性不高，“现在自上而下的事情越来越多，除了填表格就是填表格，上面怎么说，我们就怎么做，你说，做这些有啥意义呢？不做又不行，不做要通报批评，排名倒数还要扣钱咧。我们也知道这事重要，但我们不想做，没有这个金刚钻，就不想揽这个瓷器活，心累哎”。究其原因，一是源于资金匮乏。虽然政府提供了部分资金用于幸福院场所的改造和设施的投入，但是却缺乏维系幸福院运营的后期投入，无法雇佣专门人员管理及运营幸福院，这导致相当一部分幸福院只在应付检查时才向村民开放。二是源于风险规避。幸福院当前建设还存在诸多不完善之处，比如未能取得规范的运营手续，未能实现医疗设备的配备和医疗资源的链接，这样，村干部十分担心老年人在幸福院内部出现安全事故，因此不愿意拓展幸福院的服务内容。当村级组织缺乏参与动力和能力时，普通群众更是难以动员起来并参与互助养老发展之中，从而在国家推动的互助养老事务中长期处于依赖且被动的决策，“政府在干、老人在看”也就成为一种稳定的社

会事实。

因此，从基层看去，行政导向的政策执行既日益偏离政治目标，又悬浮于农村社会的生活逻辑，致使以幸福院为抓手的互助养老事业建设因陷入政治脱嵌困境而难以取得实际效果，呈现出“有（资源投入的）增长无（福利产出的）发展”的不良后果。

四、嵌入性视角下农村互助养老政策的优化路径

互助养老政策的结构性脱嵌深刻影响了农村互助养老事业的建设成效，不仅带来了服务供给低效和资源耗损严重的消极后果，而且持续弱化了农民对于互助养老政策的认同。这些消极影响既有悖于互助养老事业发展初衷，又无助于提升农村老龄化社会治理能力。为有效推进农村互助养老，必须要重塑农村互助养老政策的嵌入路径，构建起政策与社会的双向良性循环，助推互助养老政策的认知、文化、组织和政治的结构性嵌入。

（一）加快协商平台构建和服务评估优化，助推互助养老政策的认知嵌入

服务内容的认知匹配是互助养老获得乡村社会认同和接纳的前提，只有老年人从服务的消费中切实感受到生活福祉的提升，他们便有动力从服务的消费者转变为生产者，合力生产出有效的养老服务。在这个意义上，互助养老不应被视为政府主导的外部事务，而应被理解为针对农村老年人的人心建设的内部事务，这项人心建设事项以政府政策认知和村民社会认知的相契合为前提。为此，需要加快协商平台构建和服务评估优化，实现政府政策认知的纠偏，从而助推互助养老政策的认知嵌入。

一是加快协商平台构建。老年人是老年生活的直接安排者和直观体验者，他们对于自身需要什么样的服务有着最为深刻的认知，将他们纳入互助养老服务内容供给的决策过程，能够有效引导政府提供更为老年人喜闻乐见且匹配其身体能力的服务资源。为此，政府需要搭建好政社协商平台，畅通老年人针对互助养老服务内容的需求表达和意见反馈渠道，让老年群体的实际需求主导服务内容的供给方向，从而确保有效的服务得以生产出来。

二是优化服务评估体系。互助养老服务需要经受住实践检验，才能真正促进老年人生活福祉的提升。因此，政府要优化服务评估体系，将服务评估重点从服务设施评估转变为服务效果评估，也就是说，将老年人对于服务效果的评价纳入考核体系之中，深度了解老年人体验相关服务的实际感受，从而为服务的优化提供社会依据。

协商平台搭建和服务评估优化，将有利于政策认知纳入更多的社会内容实现自我调整，提高其同社会认知之间的契合度，只有这样，它才能逐渐摆脱同社会之间的认知嵌入张力。

（二）强化养老政策宣传和家庭政策支持，助推互助养老政策的文化嵌入

在我国农村人口加速老化的背景下，农村老年人的养老环境发生变化并引发了一系列适应性调适行为。然而，以孝文化或孝政治为载体的家庭养老仍是主流养老模式[37]，致使养老无法走出家庭边界。互助养老进入乡村社会时必然要考虑到这一基本文化事实并需要采取积极行动促进农民文化观念的转变，从而为互助养老事业争取文化空间和行动支持。当然，互助养老并非要取代家庭养老，而是要形成补充，将那些家庭无法承载的养老功能转移至社会领域，依托群体互助加以解决。为此，需要加强互助养老政策宣传，以及推动支持性的家庭政策构建，助推互助养老政策的文化嵌入。

一是要强化互助养老政策宣传，拓展农村养老文化观念。事实上，功能层面的互助养老呼之欲出，老年人常常希望走向社会以缓解“独坐家门中”的精神空虚，以及依靠邻里帮扶化解“死去多日无人知晓”的生命风险。然而，沿袭已久的家庭养老文化观念却有一定滞后性，无法为互助养老发展提供文化依托。为此，需要强化政策宣传改变农民的传统观念，考虑到政策理念的抽象性，政策宣传不宜停留于枯燥的文本宣读和抽象的理念宣传，而应该以“需求”撬动观念的转变，在宣传中注重同老年人的迫切养老需求相结合，“急老人之所急”。除此之外，采用通俗易懂的宣传语，实现政策表述的地方转化和在地解读，从而让老年人更好理解政策意图和自身需求之间的结合点。

二是要构建支持性的家庭政策，释放农村老年人的主体能力。当前，低龄老年人高度卷入子代家庭发展之中，难以获得为自己老年生活打算的时间，也无力参与到互助养老事业中。为了将老年人从沉重的代际责任中解放出来，需要以农民家庭为单位优化县域公共服务，推动城乡公共服务的均衡化发展，比如优化教育、医疗资源，让孙代能够就近获得良好的教育资源，老年人能够就近获得良好的就医体验等，以此降低农民家庭的发展成本和城镇化负担[38]。只有这样，老年人才能逐渐从子代家庭发展目标的代际捆绑和孝政治的家庭锁定中解脱出来，获得“为自己而活”的空间，才能有更多精力参与到农村互助养老的事业建设中去。

（三）加强社会精英吸纳和组织体系构建，助推互助养老政策的组织嵌入

政府的互助养老政策资源在进入乡村社会时面对的常常是相对分散的村民，只有提高乡村社会的组织化程度，才能降低国家和社会的对接成本。在农村社会中存在诸多类型的组织，外来社会组织、村级组织和内生社会组织等。考虑到外来社会组织的乡村融入困境，以及村级组织的行政吸纳问题，培育内生社会组织是提高农村组织化的一条可行路径，依托内生社会组织能够强化养老服务的组织化供给。内生组织培育需要时间和方法，恩施市B乡互助养老发展的成功案例值得借鉴，它体现的便是通过内生社会组织的培育激活了老年人的主观能动性，进而将乡村社会中的碎片化资源整合起来为互助养老发展提供社会支持。B乡提升乡村社会组织化的经验可总结为前后关联的两个步骤：本土社会精英吸纳和互助养老组织体系构建。

一是加强社会精英吸纳。B乡存在多种多样的老年人，有从学校、机关单位退休拿着退休金的老人，有从事农业劳动、打着零工的低龄老人，也有进入养老状态的高龄老人。相比于后两者，有退休金的老人可以称作社会精英，他们往往有着更高的文化水平、更多的闲暇时间，还有着继续参与社会事业的热心。从2013年开始，B乡通过将这些老年精英组织起来成立老年人协会，凭借这些精英所具有的丰富的社会资本和技术、信息、知识等资源优势，撬动乡村社会的关系网格，以及向外界拓展资源链接途径，不仅为互助养老提供了多元化的资源支持，而且增强了互助养老的可持续发展能力。

二是组织体系构建。B乡基于乡—村—组三级单元，在全乡构建出“老年服务中心—老年人协会—老年之家”三级互助组织。具体来看，乡一级是老年服务中心，负责链接内外部资源和主导发展方向；行政村一级是老年人协会，负责组织、执行和落实各项具体工作；村民小组一级是老年人之家，负责提供日常性的活动场所以及组织老年人开展具体的互助帮扶行动。在三级互助组织的带动下，B乡最终形成了“一学二帮三娱乐四结合”的服务输出模式，全面激发了老年人的主观能动性，并且提供有效渠道实现了乡村社会的高度组织化。十年来，该互助组织中的132名成员同弱势老人结成帮扶对子，成功匹配300多个对子，其中帮扶者的平均年龄在64岁，被帮扶对象的平均年龄在76岁。正是社会组织的参与确保了互助养老政策不再单纯停留于场所建设和设施供给，而是真正让这些场所和设施在社会组织的参与下运转起来，并依托内生的组织力量生产出低成本、高福利和可持续的互助养老服务，切实改善了老年人的晚年生活。

（四）优化治理主体合作和考核体系改善，助推互助养老政策的政治嵌入

治理主体间的合作结构深刻影响着互助养老的发展逻辑和实践路径。在互助养老政策执行中，政府往往处于中心位置，村级组织则处于相对边缘的位置，无论是在政策设计还是实施中都处于相对被动的角色，所能发挥的沟通国家和社会的作用有限。这样，互助养老政策难免遭遇行政吸纳而背离其政治初衷。为此，需要优化治理主体的合作结构，改善互助养老服务考核体系，从而助推互助养老政策的政治嵌入。

一是要优化治理主体的合作结构。在资源相对稀缺的中西部农村地区，互助养老的发展离不开政府支持和社会激活。县乡政府和村级组织是推动互助养老事业发展的重要治理主体，政府和村级组织应明确各自只能范围和责任边界，克服“行政介入过度”或“行政介入不足”的两难困境。在互助养老事业建设初期，政府应发挥主要作用，负责制定并完善政策和指导方针、统筹配

备专项资金、建构权责相匹配的责任体系。在互助养老事业推进期，应赋予村级组织一定的自主空间，对于那些可以由村民协商解决的事项在不违反政策方向和原则的基础上应尊重村民自治，使其能够将政策引至更贴合乡村社会实际的方向发展。除此之外，还应重视老年人协会这一组织的实际作用，支持协会接管互助养老的具体运行，在充分吸纳老年人意见的基础上确定服务供给的具体方式和标准，使得服务内容更能够满足老年人差异化、层次化的需求。

二是要改善互助养老工作考核体系。强化以质量而非数量为导向的考核体系，改变互助养老工作中“以数量论英雄”的行政考评体系，不过分关注服务设施配备是否完备、是否达到高标准，而应该将考核重点放置于互助养老政策的实践效果，也就是说，互助养老活动是否得以顺利展开，是否切实提升了老年人的生活福祉。在此基础上，坚持以互助养老高质量发展为主题，倡导构建低成本、高福利、可持续的互助养老模式并总结提炼可靠且可行性较强的典型经验，将那些深受老年人喜爱和认可的服务作为重要考核内容，提高服务效果在考核体系中的分量与权重。除此之外，考虑到互助养老事业发展是一项长期性、系统性工程，政府不宜制定严格的进度推进体系，而是要放宽时限要求，甚至不对其做出强制性要求，给予农村互助养老事业发展更为充分的时间和空间。

参 考 文 献

[1] 陈欣欣，陈燕凤，龚金泉，等. 我国农村养老面临的挑战和养老服务存在的突出问题[J]. 中国农业大学学报(社会科学版)，2021，38（4）：64-77.

[2] 胡晓映，吕德文. 整合性溢出：老年人自养秩序的一种解释——基于豫、鄂、湘三省的田野调查[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版)，2022，39（3）：70-80.

[3] 刘琪. “走出反哺”：农村互助养老实现的支持结构、实践困境与路径优化[J]. 兰州学刊，2023（4）：149-160.

[4] 潘屹：优化整合城乡资源 完善社区综合养老服务体系——上海、甘肃、云南社区综合养老服务体系研究[J]. 山东社会科学，2014（3）：30-39.

[5] 陈友华，苗国. 制度主义视域下互助养老问题与反思[J]. 社会建设，2021，8（5）：73-82.

[6] 李运强，周丽婷. 河北肥乡的低成本互助养老模式[N]. 中国妇女报,2011-07-17(1).

[7] 田杨，崔树义，杨素雯. 养老机构扶持政策实施效果研究——基于山东省45家养老机构的调查分析[J]. 山东大学学报(哲学社会科学版)，2018（3）：79-89.

[8] 张邦辉，杨乐. 农村苗族社区居家养老供给研究——以道真仡佬族苗族自治县为例[J]. 贵州民族研究，2017，38（3）：53-59.

[9] 陈际华，黄健元. 农村空巢老人互助养老：社会资本的缺失与补偿——基于苏北S县“老年关爱之家”的经验分析[J]. 学海，2018（6）：147-152.

[10] 张丽然，高良谋. 中国式关系与网络权力生成的本土化研究[J]. 财经问题研究，2020（7）：102-111.

[11] 杨帆，曹艳春. 基于社会交换理论的我国时间银行养老服务模式影响因素分析[J]. 东北大学学报(社会科学版)，2019，21（4）：381-387.

[12] 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.

[13] 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.

[14] 王伟进. 互助养老的模式类型与现实困境[J]. 行政管理改革，2015（10）：63-68.

[15] 朱震宇. 农村互助养老社区组织化的实践逻辑——基于全国农村互助养老案例的分析[J]. 内蒙古社会科学，2023，44（3）：175-182.

[16] 张继元. 农村互助养老的福利生产与制度升级[J]. 学习与实践，2021（6）：104-115.

[17] 陈义媛. 农村社区互助养老的组织基础研究[J]. 北京工业大学学报(社会科学版)，2023，23（3）：68-78.

[18] Polanyi K. *The great transformation：economic and political origins of our time*[M]. Boston,MA:Beacon Press，2001：78.

[19] Polanyi K.，*The great transformation：economic and political origins of our time*[M]. Boston：Beacon Press，2001：48.

[20] Granovetter M. Economic action and social structure：the problem of embeddedness[J]. American Journal of Sociology，1985，191（3）：481-510.

[21] Zukin S,Di Maggio P. *Structures of capital:the social organization of the economy*[M]. Cambridge:Cambridge University Press，1990.

[22] HagedoornJ. Understanding the cross-level embeddedness of interfirm partnership formation[J]. Academy of Management Review，2006，31（3）：670-680.

[23] 王思斌. 中国社会工作的嵌入性发展[J]. 社会科学战线，2011（2）：206-222.

[24] 唐兴军．嵌入性治理：国家与社会关系视阈下的行业协会研究[J]．公共行政评论，2018，11（2）：187-188.
[25] 周悦，崔炜．北京市嵌入式养老模式发展研究——以养老服务驿站为例[J]．新视野，2019（4）：90-96.
[26] 李雪松．社会治理共同体的再定位：一个“嵌入型发展”的逻辑命题[J]．内蒙古社会科学，2020（4）：40-47.
[27] 王磊．嵌入性：社会政策与社会治理的内在逻辑[J]．治理研究，2020（2）：120-128.
[28] 汪曲，李燕萍．团队内关系格局能影响员工沉默行为吗：基于社会认知理论的解释框架[J]．管理工程学报，2017，31（4）：34-44.
[29] 罗媛月，张会萍，肖人瑞．草原生态补奖实现生态保护与农户增收双赢了吗？——来自农牧交错带的证据[J]．农村经济，2020（2）：74-82.
[30] 卫宝龙．城镇化过程中相关行为主体迁移意愿的分析——对浙江省宁海市农村居民的调查[J]．中国社会科学，2003（5）：39-48.
[31] 林聚任．社会信任和社会资本重建[M]．济南：山东人民出版社，2007：71.
[32] 穆光宗．中国传统养老方式的变革和展望[J]．中国农业大学学报，2000（5）：39-44.
[33] 成志刚，卢婷．乡土社会中家庭养老格局的嬗变：女儿养老的“崛起”——基于场域理论视角的个案剖析[J]．湖南社会科学，2021（4）：131-138.
[34] 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]．兰州学刊，2023（5）：121-132.
[35] 赵志强，杨青．制度嵌入性视角下的农村互助养老模式[J]．农村经济，2013（1）：89-93.
[36] 姚远．中国家庭养老研究述评[J]．人口与经济，2001（1）：33-43，11.
[37] 胡湛．新时代家庭政策发展的中国路径——基于人口负增长的视角[J]．社会科学辑刊，2023（5）：97-104.

The practice dilemma and optimization path of rural mutual assistance elderly care policy from the perspective of embeddedness —— based on field survey of H County in Henan Province

LIU Qi

（*College of Social and Ethnic Studies*, *University of the Chinese Academy of Social Sciences*, *Beijing* 102488, *China*）

Abstract: As mutual assistance elderly care moves from the stage of spontaneous social development to the stage of national active coordination, the practical importance of mutual assistance elderly care policies is highlighted. From the perspective of embeddedness, the policy in rural areas is inevitably influenced by many endogenous factors so the policy needs actively adjusting itself and promoting the social embeddedness of cognition, culture, organization, and policy in order to achieve good effects. However, due to the emphasis on hardware investment and the pursuit of standardized services, the decline of mutual aid culture and the concept changes of elderly care, the lack of social mobilization and organizational system construction, the promotion of quantitative indicators, and the strengthening of administrative control, there are structural difficulties such as cognitive detachment, cultural detachment, organizational detachment, and policy detachment. As an improvement, we should accelerate the construction of consultation platforms and optimize service evaluation, strengthen the promotion of elderly care policies and family support policy, strengthen the absorption of social elites and the construction of organizational systems, optimize the cooperation of governance entities and improve the assessment system, create a good embedded environment to promote the cognitive, cultural, organizational, and political embedding of mutual assistance elderly care policies, and truly achieve low-cost, high-welfare, and sustainable production of mutual assistance elderly care services.

Keywords: Mutual assistance for elderly care; Embedding; Disembedding; Social context

（编辑：牛晓霞）