任亮亮．行政激活与集体自发：两种村社互助养老组织化的比较——基于赣西与浙东的田野调研［J］．山西农业大学学报（社会科学版），2024，23（5）：103-113.
REN Liangliang. Administrative activation and collective spontaneity： a comparison of two kinds of organization of mutual aid for the aged in village communities —— based on field investigation in West Jiangxi and East Zhejiang［J］. Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2024，23（5）：103-113.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2024.05.011

行政激活与集体自发：两种村社互助养老组织化的比较

——基于赣西与浙东的田野调研

任亮亮
（武汉大学 社会学院，湖北 武汉 430072）

摘 要：以村社为单位的互助养老是构建中国特色养老体系的现实选择。村社互助养老的组织开展具有自上而下和自下而上的两条路径。调研发现，赣西地区行政推动的村社互助养老具有行动强制、主体指定、形式固化和价格刚性的特征，优势是行政推动与底线考核促进了普惠性养老的全覆盖，但也造成了制度和福利依赖。浙东地区集体自发的村社互助养老具有行动自主、主体多元、形式多样和价格弹性的特征，优势是村社集体的积极性带来了低成本、在地化和可持续，但存在弱考核下干部消极不作为的问题。在此基础上，迈向村社互助养老的关键是村社作为统筹者，既需要政府的有限介入，也需要社会的积极参与，由此与家庭养老相互支持，构建起容老适老的不离家、不离土和不离乡的乡村养老体系，推动积极应对人口老龄化战略的实现。

关键词：村社互助养老；在地化；积极应对老龄化
中图分类号：C916 **文献标识码：**A 文章编号：1671-816X（2024）05-0103-11

一、问题的提出

根据全国第七次人口普查结果，2000年至2020年我国60周岁及以上老年人口数从12 997万增加到26 402万，老年人口占总人口比例从10.4%上升到18.7%。按照联合国定义，当一个国家60岁以上人口超过总人口的10%或65岁以上人口超过7%时，该国即已进入人口老龄化阶段。在人口老龄化问题逐步显化的社会大背景下，实现养老服务的有效供给，是健全国家公共服务制度和提升社会保障水平的重要内容。《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》明确指出“构建农村互助养老服务网络”，为农村养老事业的发展指明了方向。规划的提出是对当前正在广大农村地区实践互助养老的回应。

农村养老的方式多样，各有利弊。一是自主养老，典型的是以地养老[1]、搭伴养老[2]和以工养老[3]。老人在现代化压力下通过自我持续参与农业和市场体系积累经济资源，同时也维持个人尊严与价值生产。这种养老方式的弊端是随着老龄化的加重，自养便难以维系。也有人认为这是代际剥削的结果[4]。二是家庭养老，依靠子女获取各种经济支持、精神慰藉与照料服务的家庭养老是我国最为主要的养老模式，遵循代际交换伦理[5]。随着人口的少子化[6]，家庭发展主义下子女婚姻进城与教育进城压力导致父代陷入伦理陷阱[7]，以及家庭劳动力由农转工刚性配置带来机

收稿日期：2024-04-05 **修回日期：**2024-04-29
基金项目：国家社科基金重大项目“农村社区治理创新问题研究”（22&ZD173）
作者简介：任亮亮，研究方向：社会科学理论与方法。

会成本提升[8]等原因，家庭养老在资源供给上呈现出货币化倾向[9]，这与老人希冀的情感回馈发生错位[10]，家庭养老功能呈现弱化特征。三是市场养老。随着家庭养老功能的式微，外部化的市场服务主体下沉乡村。主要有两种类型，其一，资本民营连锁机构，其二，家庭作坊式民营机构[11]。共同面临的难题是农村老人不离家、不离土和不离乡的传统养老观念下不愿入住养老院，养老支付能力和支付意愿低于机构养老价格，对生活自由的支配被排斥于机构风险规避下的封闭管理方式，养老需求多元而机构服务有限[12]。四是国家财政兜底养老。包括两种方式，其一，针对特殊群体如特困人员、低保人员的兜底性养老；其二，针对普通老人的普惠性养老，包括经济上的养老金、生活上的日间照料中心等。存在的问题是资源的一般化与需求的差异化难以对接，手段的行政化与养老的社会化难以接驳等[13]。

以上养老方式在农村地区无法有效供给的情况下，村社互助养老作为一种应对举措具有比较优势进入学界的研究视野。村社互助养老是指以村社为基地，与土地结合起来，依托村庄熟人社会资源，内靠村社集体组织，外靠国家政策支持应对农村老龄化[14]。村集体是统合地方政府、乡贤群体、农民家庭和养老服务公司等不同主体的核心，由此可以形成多元一体的村社互助养老秩序[15]。广泛实践的村社互助养老本质上属于互助养老，有多种类型，从组织方式来看包括组织建设型、社区服务型和院舍照料型[16]；从推动主体来看，可以划分为政府推动、党组织推动、民间志愿者组织推动、乡贤精英推动、宗亲家族推动等模式；从养老居住场所来看，可以划分为集中供养模式、服务中心模式、养老大院与互助服务中心相结合模式、“时间银行”互助养老模式和“多代居”互助养老模式。主要存在的问题是养老主体衔接和行动的局限，如政策落地、主体间关系和风险排斥机制的模糊化。

对村社互助养老的讨论无外乎两种路径，一是行政主导型村社互助养老体系的构建与实践，侧重于制度输入，由于压力型体制和数字化考核原因，面临规范化运营下的村社内生动力不足问题[17]，忽视对社会力量的动员[18]。二是集体主导型村社互助养老体系的构建与实践，具有低成本互助和公共监督的优势，但是成功运行依托于村组干部个人的治理积极性[19]。既有的研究对如何组织集体互助养老、内在机制等都进行了较为丰富的讨论。村社互助养老的重要性就在于无论是行政还是集体都需要通过村级组织进行政策、资源、行动等的转译来开展，但需要解决选择性政策执行、乡村敷衍性应对、供给主体责任缺失与乡村信任危机等问题。

从比较的视角来看，自上而下的行政推动和自下而上的集体推动形塑的村社互助养老是否存在差异，基层自治组织分别如何作用，值得讨论。从发展的视角来看，村社互助养老必然需要制度和自治组织的共同推动。在此基础上，考察村社互助养老成为一个值得关注的现实和理论命题。

二、自上而下行政推动的赣西模式：运转秩序与风险应对

赣西市委市政府明确提出“但凡有需求的行政村，建设老年之家，完善养老服务保障”的目标，“党建＋老年之家”工作纳入市委书记的“一把手工程”，列入重点民生工程。用不到半年的时间，在全市范围内的所有行政村将老年之家建设完毕，并推动老人入家，实现了老年之家的运转。

（一）行政化推动村社互助养老的表现

1. 行动的强制

老年之家作为高度中心化的工作，由市委书记主抓、组织部推动、各级党委书记落实，将发展村社互助养老事业定性为一项自上而下的强制性工作。一是资源统筹的强制。在工作中，建立领导包片、部门包村的工作机制，并将对村的考核与包联村庄的部门与干部关联起来，一体考核，推动相关领导和部门对村庄发展老年之家的资源倾斜输入和制度构建帮扶。二是工作落实的强制。作为中心工作，被纳入市委动员体制中，所有的村庄，“没有困难要干，有困难克服困难也要干”，都必须建设老年之家，并且引入排名、暗访、抽查等手段作为考核方式，提高工作开展效率，促进基层不打折扣，弱化了上下级之间的协商和妥协余地。

市委书记亲自主抓，组织部出面推动工作，纪委的刀时刻悬在头。在建设老年之家这件事上，确实是自上而下推动的，没有任何可以商量转圜的余地。也正是因为高位推动，所以，落实得也比较好。（访谈资料 20231221 民政干部）

2. 主体的指定

体制内动员是科层制高效推动工作的一种有效选择。在老年之家的建设过程中，市委市政府更倾向于对体制内高度动员，将各级党委书记直至村支部书记指定为主要负责人，构建起市委指导、县（区）统筹、乡镇协助、村支部落实的四级工作体系。在建设过程中，对村级党组织高度重视，多次要求其发挥战斗堡垒作用，积极统筹政府输入和社会捐助资源，实现在地化承接和转译。由于村级党组织同时也是村民自治组织，一肩挑的实践下导致行政体制内的动员和考核无法完全落到村级组织，所以，考核压力延伸到乡镇层级。乡镇领导干部通过正式的体制动员和非正式的人情运作，来激发村干部配合开展工作的积极性。主体明确的好处是，在体制内高度动员的同时，在社会层面也形成高度动员，号召工商企业、乡贤群体、普通村民等关注所在村庄或者自己家乡村庄的老年之家建设，积极捐款捐物。由此形成社会压力的倒逼，在上级动员，社会期待下，村干部失去了应付性工作的社会空间。

建设老年之家以村庄为单位，保证村有阵地，好处是责任主体明确。一方面是有利于动员心系家乡的社会贤达积极捐款捐物，毕竟是关心自己家乡，大家都比较积极。另一方面是上级资源和制度都到位了，再建设不好，乡镇干部会给予压力，村民也会有舆论施压。（访谈资料 20231222 乡镇干部）

3. 形式的固化

老年之家的建设分为标准点和吃住一体点。标准点在规划上是指为在村73岁及以上的老年人提供助餐服务。吃住一体点则属于基层自选动作，政府鼓励一部分有经济实力、有现实需求的村庄提高建设标准，在为73岁及以上的老人提供助餐服务的基础上能够提供集中照料的服务。此外，在后续的发展中，政府对标准点和吃住一体点的形式做了精细化的要求：一块菜园，一个公共活动室，一台空调，一台电视机，一名专干管理。也就是说，在吃饭、住宿服务的基础上提升到精神慰藉。

案例一：白村，下辖4个自然村，共有人口约2100人。人口居住集中，因资金有限，2017年花费政府支持、社会捐款、集体经济共约26万元改造了位于行政村的村小的第一层楼作为标准点建设，分别有厨房、餐厅、文化活动房三个功能区。雇佣62岁的本村妇女做饭，每月工资约2000元。现有入家老人24名，基本覆盖四个自然村。其中有6名老人相对地处偏远，需要厨师配送到家，一般情况下，在15分钟内可以配送完毕。一般老人吃过早饭后回家忙活家里的事。午饭过后会选择在活动室闲聊、组织文艺活动。下午六点晚饭后，厨师打扫完毕，关闭各房间，老人回各自家中生活。

案例二：林村，下辖14个自然村，共有人口约4100人，人口居住较为分散，考虑到配餐一次也需要一个小时，饭菜会凉，在2017年，经过村书记的多方动员，筹款140余万元，在村中心祠堂旁新建吃住一体点。房前屋后铺有吸水砖，方便老人出行；室内空间大、采光好，方便老人来回走动；门前场地开阔，方便老人休闲活动；功能室齐全，设有文娱室、餐厅、厨房、卫生间等，并配备了电视、冰箱、消毒柜等家电。经申请后，能够基本自理确实面临吃饭难问题的40位年均83岁的老人入住。吃住一体点有两名厨师做饭兼职信息报送服务，年龄均在65岁左右。对吃住一体点的管理，一是村干部日常巡查检查安全隐患，二是厨师做好采购做饭打扫卫生服务，三是老年群体中部分老人组成理事会监督财务管理和组织自我管理服务。

4. 价格的刚性

老年之家的收费标准是市县两级财政补贴200元/人，村民自付200元/人。在社会捐赠和村集体贴补一部分资金基础上实现老年之家运转的自平衡。由于是政府定价，存在刚性化问题。一是配送费的问题。政府在最初定价时为抑制基层自己定价，保护老人权益，明确要求不得多收费，也就是说即便老人需要配送到家，也不能多收费。问题是，没有收费机制的区分，一方面是所有人都想要配送的话面临人手不足问题，另一方面是运转过程中需要增加专门配送的人，一定

的费用可以专用于补贴。出台的政策导致基层想要收取50～100元配送费时存在老人认为“不合法”问题，政府又没有额外补助，增加了基层负担。二是价格调整的问题。从运转的情况来看，入家老人达到20人以上时可以获得规模效益。但是一些村庄入家老人仅十多人，难以取得规模效益，面临资金不足困境。老人认为老年之家是政府的福利，只能少收钱，不能多收，导致一部分老年之家存在不规模、不经济、村集体负债运转的问题。

老人是不会算老年之家的运转账的，大家都觉得反正是财政兜底，要向他们多收钱是很难的。政府确实又不能差异化补贴，这个也不好识别。只能将压力给到村集体。像我们这种穷村，目前十多个人要吃饭，都是刚需，又不能停掉。只能是花钱保运转，等后边再说。（访谈资料20231225 村干部）

（二）行政主导的村社互助养老运行秩序

行政主导的村社互助养老下形塑了政府、村社和村民三者之间的关系。理想的村社互助养老是村民提出养老需求，村社积极回应，在资源不足的情况下，援引政府的资源输入来完成村级自治。当前行政推动的村社互助养老则倒置三者之间关系，在政府对村民需求识别的基础上，以压力型体制推动村社积极回应，其成功运作基础需要行政力量的精准识别和对下赋权。

1. 村社与政府

村社作为完整的单元，因经济条件和社会基础的不同而存在差异。从实践来看，政府角度的工作围绕两方面展开，一是高位推动，形成强压震慑。将老年之家建设作为中心工作，用来支配基层注意力和统筹部门资源，同时也向基层党组织宣示工作的硬考核。二是底线目标，赋予基层自主空间。具体建设什么标准，是翻新还是利用闲置资源，是搞标准点还是建设吃住一体，没有明确要求，赋予基层能动性。在有限资源输入的情况下鼓励基层多方统筹资源，建设更高标准，为老人提供更高服务，底线目标是保障助餐工作的顺利开展。

政府为村社互助养老输入行动合法性。合法性主要指的是参与者对行动框架保持信任、认可和自愿遵循，“这是一个‘相信结构、程序、行为、决定、政策的正确性和适宜性，相信官员或国家的政治领导人具有道德上良好品质，并且借此而得到承认’的问题”[20]。老年之家建设过程中，政府对村级组织的资源输入仅占实际需要的1/3，其余的主要由村社来向社会募集和集体经济划拨。社会和村民对村集体存在不信任问题由政府的强宣传和高动员来解决，经过体制内外的动员，让社会各界相信老年之家作为一个平台，可以实现资源向老人的倾斜，由此帮助基层干部获得募集资金的合法性身份。作为统合资源者，基层在如何建设和建设什么标准中的自主性来源于其整合资源的合法性。

村社互助养老为政府统筹社会力量。政府单方面的资源不足以应对全面开展的村社互助养老工作，必须通过资源的整合来完成，问题是政府做出的兜底性养老服务如何向社会动员募集，并且能够获得支持，避免被理解为摊派是关键。以村社为单位向我们提供了一条可借鉴的路径，一是村社成员对家乡的高度关注和天然情感能够被激发出来，“回报桑梓、建设家乡、谁家没有老人、人都会老”等话语宣传下，本村乡贤成为政府的争取对象。如果政府来募捐，乡贤会存在“钱途不明”的忧虑，而村社募捐，用途的明确会增加乡贤的积极性。二是村社属地内的工商企业等被动员起来，基层社会是模糊的，存在多种非正式化的运作方式。村社为单位的募捐，属地范围内的工商企业一般都要积极捐助支持，换来未来相互合作的稳定预期。

2. 村社与村民

村庄社会对于老人而言，具有两重保障。一是经济保障，老人农业的继续维持可以让老人即便脱离农业生产也能继续维持庭院种植，积累经济资源。二是价值保障，村庄作为熟人社会，能够让老人即便是处于无法完全自理阶段也能参与社会交往，生产社会价值，保持生活的自我支配，同时缓解故土难离的心理压力。

村社互助养老减轻了村民的家庭养老负担。赣西的助餐或者食宿一体在实践中起到了延缓老人自养时间的作用。老人自养到他养的过渡阶段，存在的问题是低质量生活，表现为做一顿吃三餐；高意外风险，表现为突发意外无人发现；弱自我价值，表现为老人高负罪心理。这种情况

下，老人出于为家庭减负的心理依然要求自养，存在养老危机。村社的及时介入可以有效应对这些风险，同时也是对家庭养老的兜底，减轻了家庭的负担。

村民的积极参与促进了村社治理的运转。村社互助养老的开展从实践上受到了村庄社会的欢迎。一是乡贤和普通村民的捐资捐款，并且将其常态化，减轻了村社资源筹措的压力。二是在村老人中的低龄老人的支持与被服务老人的自组织化。低龄老人以低偿服务的方式参与到为高龄老人的服务中来，遵循的并非等价劳动力的交换，而是互助和互惠意义上的积极参与。为了保持老年之家的运转，入家老人以理事会的方式参与到矛盾调平、菜园耕种、财务管理、卫生打扫中来，降低了管理人员的工作压力。同时，养老工作的成功为村社干部积累了个人权威和社会性荣誉，为其在其他工作的开展中获得个人支配能力积累了关系资源。

（三）行政主导的村社互助养老风险应对

行政主导的村社互助养老存在责任边界划分不明，或者风险极易转移到政府的问题。一是家庭脱责风险。家庭是养老的主体，但由于村社互助养老的开展和行政的介入，导致存在家庭养老推卸责任和弱化参与的风险。其一，老年之家助餐或食宿一体，都难以避免老人在院内期间的意外摔倒、争吵矛盾和突发疾病。一部分老人的子女在意外事件发生后不问缘由将责任推给管理员的服务不到位，意在要求基层干部或者乡镇政府来为此负责，并且用舆论散发或者上访告状等来威胁，政府“不出事逻辑”下利益摆平成为首选，进一步助长了福利依赖的不正之风。其二，家庭养老主体弱化承担养老责任。在老人进入老年之家获得基本生活的照料后，很多老人的子女回家探访老人、定期与老人沟通变少，将照料老人的责任甩给村干部。

二是社会舆论风险。政府介入养老问题的最大隐忧是社会舆论的高度关注与极度不理性。政府作为资源供给与制度输入者，但本质上仍然是村社主导的互助养老。一旦发生风险，就容易上升到政府工作不力，属地责任人要被问责。由此，扩大化的舆论问责下，政府采取以防万一的方式来增加对老年之家的规范化管理。由此带来的是高成本化的资源投入与层层避责的制度设计，风险最终又全部转移给基层工作者。

村社互助养老是对家庭养老的功能性补充与辅助，而非替代。为了避免风险和厘清责任，实践中形成了两类举措。一是制度化的风险排除方式，包括老年之家的标准化建设，如消防设备与监控设备安装、水电网线的安全化设计，老人入住老年之家时签订入家合同申明风险责任归属，老人在院期间管理员的定期巡查以及与子女的经常性沟通。二是非正式的风险消除方式。在问题发生后，问题多爆发于子女闹事或者责任不明事件，这时候需要综合运用乡土化的“法、理、情、利”等手段，并借助社会舆论打击不正之风。

三、自下而上集体自发的浙东模式：运转秩序与风险应对

2012年起，浙东地区X县在村集体主导创办村级养老服务中心的基础上提出发展村级集中养老模式破解养老困境。主要举措是以村级为单位建设颐养中心，相关的行政资源和制度举措输入不足。多数已建好在运转的养老院都由村集体自发推动。

（一）集体自发推动村社互助养老的表现

1. 行动的自主

集中式养老院建设并没有成为基层治理的中心工作，上级有要求，但是软考核压力下，基层具有可做可不做的应付空间。也就是说，村社互助养老院的探索是基层干部说了算，怎么建、建设什么样的标准也无关考核。在这种情况下，推动建设取决于村庄的资源多寡与村干部的积极性，更为关键的则是村干部的个人意愿。

从我们这个地方来看，村里办了养老院的村干部大多数都还是有情怀的，真正想为村民办点实事的。对于政府而言，仅仅有号召，没有资源，没有考核，那些以做村干部获取利益的人肯定是不愿意出力不讨好的。因为要协调用地，要给村民做工作，涉及村民不理解。不做也就没什么了。做了的是真正会做群众工作的人。（访谈资料 20220820 民政干部）

2. 主体的多元

在没有明确建设主体的情况下，浙东地区的

集中式养老院归属主体呈现多元化特征。一是个人建设的家庭作坊式养老院，以家庭为单位，以家庭成员为劳动力开展服务，承接本村和附近村庄的老人入住，为他们提供基本的吃穿照料服务。二是以村集体为主体建设的集中式养老院，村组干部主导，翻新闲置的小学或者规划新的建设用地，妇女主任担任管理员，组织老人入住，为他们提供住宿和饮食服务。三是以社会组织、爱心人士为主体建设的养老院，位于多村庄的区域中心，以低于市场化养老价格的方式吸纳老人入住。四是村集体提供场地，老人自发性集中居住，相互照料。

3. 形式的多样

从管理模式来看，主要分为封闭管理和自由开放的模式。封闭管理的多属于在民政部门备案，由民政部门垂直管理，不定期检查与暗访以及风险避责逻辑下，即便养老院设立在村庄内部，也会增加围墙，对老人的出行予以限制。例如H村，养老院坐落于村庄东部，建设于2009年，共出资110万。现入住22人，为70岁到90岁不等，老人不能自由出入养老院。自由开放类型的，多数未在民政部门正式备案，没有强考核压力，村干部负责日常管理，老人在养老院可以出入。例如Q村养老院，2011年建立，在院老人33人，主要为本村人，入住老人70岁到95岁不等，无论是否居住在养老院，大家都可以自由出入。村妇女主任介绍，不少老人每天都要绕村走一圈散步，限制自由的话老人是不愿意的。

从服务提供来看，主要分为吃住一体、只吃不住和不吃不住三种类型。吃住一体的养老院也可以选择只吃不住，如H村养老院，22人入住，10多人仅吃饭不入住，为行动自主而生活不能自理的老人提供了方便。只吃不住的养老院则是基于村民居住集中特征，雇佣本村妇女定点定时到村办公室做饭，做好之后，老人来吃即可。不吃不住的养老院则比较少，例如D村，村集体统一将村庄房屋老化、生活无人照料的8名老人集中到为他们新修建的集体用房中，每人一个单间。村集体承担水电费，他们都有自理能力，经征集意愿，更愿意自己做饭。目前仅仅是将他们聚集在一起相互照料，可以在生活上帮忙。

4. 价格的弹性

准市场理论是一个从供给主体、供给对象角度来衡量和评估服务供给效率的理论框架，是“介于官僚制度和传统市场之间的一种中间体形式”。从准市场理论来看，社会服务的多元化筹资是必然的选择，政府在社会服务筹资中可以发挥出显性和隐性的筹资作用[21]。浙东集中式养老院，无论是个人主导、集体主导还是社会组织主导，都遵循了准市场原则。其既兼顾了资源以市场交易为原则展开的高效原则，又兼顾了公共服务事业的公益性和福利性，公益互助不同于陌生人之间的友善悯恤，而是基于血脉亲情的血缘与共同追忆的地缘之上的乡土良俗。服务供给者不以营利为目的，当地农村的集中式养老院价格普遍定在只吃饭300元/月，吃饭加住宿的话，如果是单人间，则为900元/月，如果是双人间则为600元/月。价格普遍低于当地民营养老院的入住价格。各村的价格标准又有所不同，主要是综合考虑老人是否有失地保险或者较高的养老金，其遵循的原则是老人可自己支付养老金。

我们接纳老人入住的价格是非常弹性的，看身体情况会有一个分层次的价格标准，但是实践中其实都是商量着来的。村办集体养老院本身就是对老人的福利，如果子女比较有钱，会在标准价格上不再留有降价余地。如果子女确实没钱，家庭困难的话，我们甚至可以免费接收，子女能给多少就要多少。（访谈资料 20220824 村干部）

（二）集体自发的村社互助养老运行秩序

地方政府是村社互助养老服务体系的重要支持者，面对富有活力的乡村社会，地方政府通过“以奖代补”的方式，可以极大地调动基层组织的积极性。集体是村民自治的组织依托。养老状况不仅直接关系到老年人的生活状态，而且关系到当下非老年农民对于未来生活的预期。因此，集体自发下村社互助养老的实践也要处理好政府与集体、集体与村民之间的关系。

1. 集体与政府

政府对集体监督指导与资源兜底。从养老院的建设与管理来看，村庄集体创办的养老院无论是否在政府备案，其消防安全、饮食安全仍然接受来自政府部门的定期检查，对不合格者，对村干部以压力传导促进整改。同时，政府的管理也

在客观上抑制了集体办养老院的盈利化倾向。集体办养老院并非意味着资源来自集体或者由集体通过社会筹集。养老院的改造翻新或者新建选址，平均上百万的资金几乎由政府提供，作为闲置的校舍资源也是由民政部门向教育部门协调而来。同时，在日常运转中，养老院的床位补贴，部分特殊老人的社会救助等都通过项目制的方式下拨到村庄。换言之，村集体承载资源和实现资源的转化，养老院的运转之所以能够保持公益性，是政府资源的持续输入和兜底在起到支撑作用。

集体代政府福利供给与安全管理。村社集体是村民自我管理、教育和服务的自治组织，但也是国家行政力量在基层延伸的中介，村级组织故此具有自治性与行政性的二重性[22]。村社互助养老本质上是国家普惠性养老资源在基层的展开，是国家对农村处于养老危机的普通农民家庭老人的一种福利供给。在这个意义上，村社作为承接主体，是福利提供的主体。同时，养老院作为村社集体主导的单位，具有了公的性质，是国家福利供给的意图象征。管理和服务村社互助养老机构，是村社组织的主要职责，既是回应村民需求的自治实践，也是回应政府要求的行政工作。

2. 集体与村民

集体为村民缓解养老压力，提供底线养老。浙东地区的农民家庭同样面临高度的城镇化压力，“退而不休”的自养秩序延长压力下，老人依旧需要以减负的逻辑独立生活[23]。因此，对于老人来说，接受养老的方式，一是低成本的。村干部说，浙东地区的老人虽然有较高的养老金，在每个月300元餐食费的基础上想要上涨30元，为他们提供更多的肉食改善生活，他们都不愿意，更愿意将钱存储下来给子代花。二是高度自由的。他们需要在村庄社会中维持熟人社会的交往和在熟悉环境中生活，同时还要力所能及地种植庭院，维持价值生产的能力。所以，对机构养老是不喜欢的。调研中发现多位千万富翁的父母宁愿在老家养老院住着，也不愿在上海、杭州等地的高端养老机构接受照料。根本上来说，老人需要的是不离家（落叶归根）、不离土（价值生产）和不离乡（社会交往）的养老。在子女城镇化压力下，代际之间的城乡分离使家庭对父辈难以照料和兼顾，村社承担起对这一群体的照料，维持一种底线式的助餐和助宿，便能够切实缓解家庭发展压力。

村民对集体进行资源与舆论支持。对于集体组织即村干部来说，缺乏行政兜底和一定程度上没有完全规范化管理的养老工作是存在资源不足和风险危机的。从资源角度来说，村集体经济有限，国家资源不足的情况下，村庄社会被动员起来，绝大多数村民都有捐助的行为，都认为这是解决老人和家庭后顾之忧的举措，要把好事办好和办久，老人向家庭动员以及村干部向乡贤动员，资金问题得到解决。从风险角度来说，村民能够理解相对不规范、自由的管理举措才是老人所乐意的养老生活，能够认可村干部仅仅是组织者，本质上村办养老院是一种低龄低偿帮助高龄的互助行为。因此，对于风险的产生是有较高的容忍度的。村民认可村干部的行为，对不合理的风险转嫁和责任推脱的老人及其家庭会进行舆论的边缘化，抑制村庄的不正之风。因此，村干部能够在工作中获得社会激励，并积累治理资源。

（三）集体主导的村社互助养老风险应对

集体自发的集体主导型村社互助养老存在的问题是由于资源的不足面临存续风险以及风险规避难以规范化带来的责任划分模糊风险。一是存续风险。普遍存在于浙东地区的村办养老院几乎都是以村庄为单位，是基于村集体经济资源的输入、政府项目奖励和社会捐款而创办的。由于政府在管理中倾向于推动养老机构的规范化和资源的整合，将更多的资源倾注于当地区域化的养老机构，对分散的养老机构采取不鼓励、不支持的态度，意图诱致性推动机构的合并。而社会资源的注入存在阶段性、非持久性和不确定性。入住的老人越来越多，意味着村集体经济的压力越来越大。同时，当地还面临政府监督的强化，强行要求机构安装消防设施，调研中不少村干部表示如果要强制安装且政府不出资，就会考虑关停。

二是难以规范化带来的责任划分模糊问题。作为集体自发的养老组织实践，村干部是直接组织者，也是组织风险的直接责任人。当前，村办养老机构多数提供基本的饮食和住宿照料服务，不接收无法自理的老人入住。为了节约成本，主要由雇佣的1～2名厨师兼职担任日常管理，秩序

化依靠老人的自主性和自觉性。养老机构没有安装监控，也缺乏消防设施，一旦出现意外事件，极其容易发生扯皮推卸责任行为。很多村干部表示，风险问题过去能够通过社会舆论化解，但是村庄社会逐渐解体，舆论起作用的可能降低。购置消防和监控设备又有经济压力，村干部还缺乏有效的避责手段。

面对资金不足和避责手段缺乏的问题，村干部当前较为有效应对的方式，一是加强村庄社会的动员，与乡贤、外出普通村民加强沟通联系，展示工作的同时意在保持需要时可以获得捐款捐物。二是加强与老人子女的沟通，在签署相关免责协议的基础上维持紧密的互动，让子女通过实地和虚拟在场的方式关注到老人的生活和服务人员的用心，由此避免子女将来推卸责任行为的产生。三是积极争取政府资源的注入，逐步完善村社互助养老中心的安全管理举措，尽最大努力避免恶性事件的产生。

四、比较视野下村社互助养老的优化

赣西模式是国家在充分利用家庭和村社现有作用基础上，通过重点支持村社集体来建立应对农村老龄化的机制。浙东模式是村社在国家号召与村民需求识别基础上自发组织建设养老服务中心，由此以村社为单位，由村社集体主导来建立应对农村老龄化的机制。二者区别在前者由自上而下的行政驱动，后者由自下而上的社会驱动。

（一）政府有为：制度与资源的高度动员与有限输入

赣西模式中，政府以中心工作加底线考核的方式推动村社互助养老的实践。高强度的体制动员带来的是行动强制、主体指定、形式固化和价格刚性。优势是村社互助养老作为一种底线目标在村庄经济差异和地理位置差异带来的先天不平衡的情况下，实现了全面展开，落实了普惠性养老和全面保障。问题也是相对明显的，高位推动加上高压考核，无法抑制基层干部的创建行为，产生资源的浪费。同时，政府强力推动也容易被群众利用，产生福利依赖和责任转移。

浙东模式中，政府以组织意图号召和项目激励的方式推动村社互助养老。弱强度的体制动员带来的是行动自主、主体多元、形式多样和价格弹性。优势是村庄实现了因地制宜，且普遍以相对低成本且不规范的方式推动村社互助养老工作的开展。问题是，弱考核下，工作是否开展以及如何开展依赖村集体负责人的治理积极性。虽然政府没有陷入福利依赖和责任推卸的困境中，但是普惠性养老的目标也并没有实现。

综合来看，推动村社互助养老工作，政府的角色并不能缺失。但是行政介入必须掌握好行政与集体的边界，处理好二者之间的平衡关系，避免政策体系的碎片化、功利化和短视化。当前，积极应对老龄化上升到国家战略，政府在村社互助养老中必须积极有为。一是输入制度，保证村社互助养老的合法性、规范性发展。二是输入资源，以外部资源的供给来激活村庄内生力量的运转。三是优化责任分担机制，村社互助养老本质上是互助养老，是农民自发选择。老人群体的特殊性下存在难以避免的意外事件，鼓励村庄社会的非正式化风险分流，为基层干部撑腰，避免责任推卸行为和道德绑架干部事件的发生，引导社会正气形成。四是整合资源，打破行政的条块矛盾、行政的多头治理等问题，以党委统合协调资源，推动养老政策支持的系统性和连贯性。

（二）村社积极：主体能动基础上的自主行动

赣西模式中，村社集体虽然面临行政问责和社会倒逼的双重压力，但仍然存在因地制宜的空间。集体可以根据村庄人口聚集还是分散、经济强还是弱等选择建设标准点或者吃住一体点，带来了资源节约基础上村社互助养老工作的成功运转。在后续的发展过程中，村社集体存在较高的行政依赖。在日常运转过程中，对于如何低成本运营并没有体现出能动性，而是将压力转移给政府，寄希望于政府提高资金补助来推动工作可持续。

浙东模式中，村社集体以经济利益的关切推动了村社互助养老机构的建设。对工作积极的村干部通过优先盘活闲置资源，其次选择新建选址；优先低龄老人和老人自组织互助，其次引入市场化养老机制等推动养老机构的低成本建设。其存在的问题是，村社自主空间过大，造成干部积极、集体有为，干部消极、集体无为的两极分

化问题。

在此基础上，要焕发集体的内生动力，通过对村庄低龄老人的动员，老年协会等自组织的发掘，实现相对低成本、在地化和高福利的养老。因此，要给予村社一定的自主性，老年人观念的差异性、农村地区差异性以及经济发展程度的不同，决定了农村互助养老形式也必须因地制宜，具体问题具体分析，这是尊重地方差异的必然要求[24]。同时，也要给予村社集体以外在的压力，避免村社集体不作为。

（三）优化政府、社会与村社的关系

家庭是养老责任的主体，村社互助养老是家庭养老的功能性补充而非替代，这是基本前提。在此基础上，理想的村社互助养老展开一是要依托村社作为主阵地，村社具有的土地、熟人社会、乡土环境是农村老人养老的天然资源，兼具有物质和价值生产的双重功能。在这个意义上，老人不仅仅是被服务的主体，也是可以提供服务的主体，要对不同阶段的老人特征予以识别，构筑起低龄老人服务高龄老人的互助机制，村社互助养老的低成本和可持续就可以为国家积极应对老龄化提供缓冲空间。

问题在于激活和焕发村社互助养老的方式存在两种。一是行政动员，其后果是弱考核下基层有应付空间，村社干部动力不足的情况下，工作无法开展。强考核下基层没有应付空间，但村社干部过度依赖行政资源输入，且因为养老工作无法标准化，增加了考核的制度成本。政府有为的方式应该是有限作为，是相对克制的。这时候就需要撬动社会资源，鼓励社会组织、工商企业、社会乡贤等参与到村社互助养老工作中。二是社会动员。通过激活社会关注村社集体养老工作开展，村民获得了监督的合法性权力和身份，可以对村干部的积极性起到倒逼激励效果。在政府有为和社会积极的前提下，以村社集体为统筹者，就可以展开因地制宜和符合实际的村社互助养老工作。由此也能推动社会孝老敬老风气的形成。

五、结论与政策建议

（一）总结

村社集体互助养老是在充分考虑农村现阶段经济社会发展和养老服务供需矛盾基础上，提出的一种创新性养老模式，立足于村社，走出低成本、高质量的村社互助养老成为现实选择。对于保障农村老年人的基本生活，促进农村经济社会转型和提高乡村治理水平均具有积极作用。基于浙东和赣西村社互助养老模式的比较，我们发现单向度的行政主导抑或集体自发都存在一定的不足。村社互助养老的持续性运作关键是因地制宜和低成本，既要避免国家兜底带来的福利依赖，也要避免任由社会自发带来的村社集体不作为。综合来看，一是要坚持村社集体互助养老的基本属性，行政和社会有限介入而不影响其内部力量的自然激活和常态运作。二是要精准服务，对不同阶段不同诉求的老人予以差异化的政策和资源回馈，在资源节约化的基础上取得服务的最大效益。

（二）政策建议

1. 精准识别需求，提供多层次养老供给服务

养老对于不同年龄阶段的老人具有不同的意涵，也会产生不同的诉求。对于有劳动能力、有自理能力的老人而言，他们通常60多岁，还是“村庄的壮劳力”，既要在城市以“超龄农民工”的身份务工，也要在农村维持“老人农业”。无论是务工还是务农，抑或者亦工亦农，都需要保持他们正当打工和种地的权益，不能将他们看作需要被服务的对象和社会的负担，他们还有物质和价值生产的诉求与能力。逐渐丧失劳动能力，有自理能力的老人退出城市和土地，进入真正的养老状态。这一阶段，他们会继续维持庭院种植，延续自养。同时也对村庄公共文化活动和参加社会休闲交往有需求，也是参加老年协会活动的积极分子。针对这一群体，要适当输入物质资源，鼓励老年协会发挥余热。丧失劳动能力，逐渐丧失自理能力的老人，存在漫长的“磨日子”过渡期。他们的行动范围从村庄退回家庭，又因为不想给子女添麻烦愿意自养，生活存在低质量、高风险和弱价值生产特征。这一群体是最需要外部力量介入予以帮助的，能够给予他们吃饭和生活上的最基本照料，便能维持和延续他们的自养状态，这一群体也是村社互助养老需要服务的对象。完全丧失劳动能力和自理能力之后，老人完全进入需他养阶段。鼓励家庭养老承担责任，为老人最后的阶段兜底，这是家庭伦理和孝

道文化使然。

2. 引入市场机制，优化资源配置，稳固联结机制

养老服务作为一种普惠性的公共品，是针对性提供给自养到他养过渡阶段的老年人的，避免目标对象扩大造成资源供给不足的办法是引入付费机制。如江西农村老年之家老人自付200元/月，老人会考虑自己在家独立生活的成本与享受服务的成本，经过权衡，尚能自理种菜、种粮、老伴之间可以相互照料的便不会进入，进入的都是丧失完全自理能力没有办法自养又不想成为子女负担的老人，避免了老人“免费的不吃白不吃”心理下对公共品的资源挤压，实现了对有需求的老人的精准识别和瞄准。作为互助养老，也要实现对村庄低龄老人的动员，将低龄老人从为子女经济资源积累的负担中解放出来，最好的办法是低偿利益动员。让她们以领取工资的方式为老人服务，因为具有村庄互助互惠意义，得益于社会关系的润滑，服务主体的要价并非完全依照理性的市场标准而是在兼顾人情面子的基础上适当降低价格。浙江某村办养老院雇佣低龄老人做饭，工资仅1000元/月，报名人数很多，村干部通过抓阄来确定人选。并将年龄限制在68岁以下，鼓励更多的人有参与互助的机会。

3. 依托村社互助，构建多元一体的养老体系

要明确村社互助养老的集体属性和社会属性，是基于老人资源基础上的互助养老行为，村社集体作为统筹者和组织者承担起为在村老年人服务的责任。一是强调资源的多边属性下以村社为主导。政府要强调资源的精准嵌入，一是前期在基础设施与床位上的投入，特别是围绕高龄失能老人的集中供养；二是在后期的运作上也需要政府一定的扶持，由此降低农民家庭负担，从而让农民家庭能承受得起。社会资本无论是外部的资金支持还是社区内部的人力资本（积极老人）支持，都能够促进互助养老的可持续。村社集体是资源的承接者和转化者，因为兼具自治和行政的双重属性，也是老年人社会信任的对象，村社更是老年人理想的养老地点。家庭仍然是养老主体，要承担精神慰藉和生活照料的责任。养老是国家、社会、村庄和家庭的共同事务，多方输入资源，共同努力，才能推动村社集体互助养老的可持续发展。二是强调共同参与下以村社主导，确立责任边界，取得风险社会化的效果。当前阶段，政府无法对养老完全兜底，过度介入易引发资源不足和风险兜底，形成福利依赖。同时，村社互助养老统筹政府和社会的资源并非对家庭养老功能的替代，家庭不能推卸责任和转嫁风险。在意外发生时，以村社主导，可以实现村社内部非正式化、低成本地化解风险效果。

参 考 文 献

[1] 夏柱智. 以地养老：应对农村人口老龄化的现实选择[J]. 南方人口，2018（5）：63-71.

[2] 罗茜，贺雪峰. 搭伴养老：家庭功能化与农村养老秩序重构[J]. 广西大学学报（哲学社会科学版），2022（1）：126-132.

[3] 任亮亮. 建筑业超龄农民工养老模式的选择、实践意义与困境——兼论超龄农民工清退政策[J]. 人口与社会，2023（6）：57-67.

[4] 杨华，欧阳静. 阶层分化、代际剥削与农村老年人自杀——对近年中部地区农村老年人自杀现象的分析[J]. 管理世界，2013（5）：47-63，75.

[5] 费孝通. 乡土中国[M]. 上海：上海人民出版社，2007：6-11.

[6] 于长永，代志明，马瑞丽. 现实与预期：农村家庭养老弱化的实证分析[J]. 中国农村观察，2017（2）：54-67.

[7] 李永萍. 家庭转型的“伦理陷阱”——当前农村老年人危机的一种阐释路径[J]. 中国农村观察，2018（2）：113-128.

[8] 叶敬忠，贺聪志. 农村劳动力外出务工对留守老人经济供养的影响研究[J]. 人口研究，2009（4）：44-53.

[9] 杨翠迎，茆长暄，张新新. 中低收入人群居家养老服务筹资模式创新研究——基于货币化子女照护责任的设想[J]. 社会保障研究，2014（2）：66-79.

[10] 梁伟. 农村代际关系情感化——基于城郊农村的调查[J]. 农林经济管理学报，2021（6）：789-796.

[11] 任亮亮. 家庭作坊式养老：实践形态、生成机制和发展方向——基于晋中地区X养老院的调研[J]. 人口与社会，2022（6）：44-53.

[12] 穆光宗. 我国机构养老发展的困境与对策[J]. 华中师范大学学报（人文社会科学版），2012（2）：31-38.

[13] 韩振燕，柳汀，刘唯一. 中国养老服务质量提升：政策演进逻辑与趋势前瞻——基于1989—2020年国家政策文本的分析[J]. 社会保障研究，2023

(3)：29-41.
[14] 贺雪峰. 积极应对农村老龄化的村社养老[J]. 社会科学研究，2022（4）：99-105.
[15] 李永萍. “多元一体”：集体主导的村社养老模式——基于闽南乡村敬老院的个案考察[J]. 求实，2020（5）：96-108，112.
[16] 石伟. 农村互助养老的多层供给及其实践检视[J]. 现代经济探讨，2023（7）：123-132.
[17] 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）：72-75.
[18] 蒲新微，孙宏臣. 互助养老模式：现状、优势及发展[J]. 理论探索，2022（2）：54-60.
[19] [德]哈贝马斯. 交往与社会进化[M]. 张博树，译. 重庆：重庆出版社，1989：206.
[20] 林闽钢，梁誉. 准市场视角下社会养老服务多元化筹资研究[J]. 中国行政管理，2016（7）：70-76.
[21] 贺雪峰. 村政委员会：村级组织制度创新的一种过渡性构想[J]. 西南师范大学学报（哲学社会科学版），1998（6）：5-10.
[22] 牟敏娜. 退而不休：农村养老模式变迁研究——以东部地区农村为例[J]. 山西农业大学学报（社会科学版），2023（5）：87-95.
[23] 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.

Administrative activation and collective spontaneity： a comparison of two kinds of organization of mutual aid for the aged in village communities —— based on field investigation in West Jiangxi and East Zhejiang

REN Liangliang

(*School of Sociology*， *Wuhan University*， *Wuhan* 430072， *China*)

Abstract：The village community as the unit of mutual support for the elderly is the third way to build the Chinese characteristics of the elderly care system. The development of village community mutual support for the aged has two paths：top-down and bottom-up. The investigation found that the administratively promoted village community mutual support for the elderly in West Jiangxi has the characteristics of compulsory action，subject designation，rigid form and rigid price. The advantage is that the administrative promotion and bottom line assessment promote the full coverage of inclusive elderly care，but also cause the system and welfare dependence. The collective and spontaneous village community mutual assistance for the aged in eastern Zhejiang region has the characteristics of independent action，multiple subjects，various forms and price elasticity. The advantage is that the enthusiasm of the village community brings low cost，localization and sustainability，but there is a problem of passive cadres′ inaction under weak assessment. On this basis，the key to moving towards the village community mutual support for the elderly is that the village community，as a coordinator，needs both limited intervention from the government and active participation from the society，so as to support each other with family elderly care，build a rural elderly care system that accommodates the elderly and does not leave home，does not leave home and does not leave home，and promotes the realization of actively coping with the aging strategy.

Keywords：Village community mutual support for the aged；Localization；Actively respond to aging

（编辑：程俐萍）