

找回村社：农村社区养老服务的困境与转型

夏柱智

【摘要】积极应对农村人口老龄化需要创新农村养老服务模式，实现农村养老供给与养老需求的有效匹配，体现中国式农村养老——“村社养老”的独特制度优势。基于中部地区多县域的田野调查，政府通过资源输入方式支持普惠性农村社区养老服务项目，然而实践中养老服务空壳化现象较为突出。少数成功示范点依赖于大量资源支持，经验难以推广。农村社区养老服务项目的困境源于养老服务的脱嵌，村社主体性不足，养老服务主体选择、养老服务内容及养老服务资源筹集等方面，需要不断改革完善。在乡村振兴战略和积极老龄化理念指导下，应当从农村实践出发，以村社为本，通过有效的治理举措引导与激活村社组织、激活老人自身资源，提升农村社区养老服务供给与养老需求的匹配程度。

【关键词】社区养老；村社养老；中国式农村养老；乡村振兴

【作者简介】夏柱智(1987-)，湖北黄石人，博士，武汉大学社会学院副教授，主要研究方向，农村社会学(武汉 430070)。

【原文出处】《江淮论坛》(合肥)，2023.5.65～72

【基金项目】国家社会科学基金后期资助项目“城镇化进程中的农村土地制度改革研究”(22FSSH025)。

在工业化、城镇化进程中，中国人口老龄化程度不断加深，形成了典型的老龄社会，引发国家治理在治理理念、治理体系、治理方式方面的转型，进而推动国家治理现代化发展的“适老化”回应。^[1]与城镇相比，农村人口老龄化程度更高，面临挑战更大。第七次全国人口普查数据显示，农村60岁及以上和65岁以上人口占农村总人口的比例分别为23.81%和17.72%，中西部地区人口大规模流出地区乡村的人口老龄化比例更高。因此，成功应对农村人口老龄化，建立中国式农村养老的体制机制成为农村社会治理有效的重要标志。本文从村社养老相关理论出发，基于中部地区多县域的田野调研，探讨农村社区养老问题和出路，揭示以“社区日间照料中心”为代表的农村社区养老服务项目的运行困境及其原因，并提出政策建议，以期完善农村社会治理、建立符合农村实际的农村养老体制机制提供参考。

一、从社区养老到村社养老：一个解释框架

社区养老是当前基层养老服务的基本架构。社区包括城市社区和农村社区，前者的基本单位是各种类型的居住小区，后者则是村庄。在当代中国，贯彻基层多元共治的社会治理理念，养老服务体系构建的基础是重视社区在养老服务中的“依托”作用。社区养老有深厚的实践和理论基础。2011年，《中国老龄事业发展“十二五”规划纲要》就明确了“以居家为基础，社区为依托，机构为支撑”的养老服务体系架构。2022年，《“十四五”城乡社区服务体系建设规划》指出推动基本公共服务资源向村(社区)下沉，重点强化社区养老，使群众在家门口享受到更好的养老服务。这些政策充分肯定了“社区”在养老服务体系中的作用。

社区养老服务的理论基础一般被认为来源于西方的“社区照顾”理论。社区照顾服务是社区提供的

老年人照顾服务或为老年人照顾者提供的支援性服务的总称,具有社区内部公共品的特征。^[2]社区养老的学术研究仍处于发展阶段。已有研究文献集中于社区日间照料中心^[3]、农村互助养老^[4]等方面。其中社区日间照料中心是政府重点支持的。多年政策实践表明,社区日间照料中心并没有很好发挥其生活照料、文化娱乐、精神慰藉等功能。^[5]其原因包括,投入社区的养老资源不足,而且投入不均衡^[6];治理机构行政化,社区自主性不强。^[7]相对于社区日间照料中心,农村互助养老虽然显示出来较强的制度优势,却并没有得到大范围的推广。总体而言,当前社区养老服务仍处于起步和探索阶段,学界对政府推动社区养老服务项目下乡的政策实践研究不多,尤其是针对乡土特色下的乡村养老服务项目实践情况的研究尚显不足。在乡村振兴战略背景下,如何立足乡土本色,以农村社区的独特结构为研究起点,建立“村社本位”的中国式农村养老制度体系至关重要。^[8-9]

“村社”是农业经济学、农村社会学的重要概念,村一般指行政村,社指村民小组。“村社”是对传统基层村庄社会结构的描述。中国基层乡村有村落共同体,却没有较强的村社传统,分散的小农经济对应的是“家户制”^[10]。但是中华人民共和国成立后,基于集体土地所有制建立的“村社”是基层重要的组织,打破了小农经济基础上基层乡村的分散性,建立了国家和农户之间的制度化的关联。^[11]借用“村社”理论的话语,温铁军提出了“小农村社经济”的概念。^[12]社会学拓展了小农村社的传统含义,从组织属性来看,村社不仅是经济组织,还具有社区性、综合性的特点^[13],具有乡土本色的特征,兼具传统乡土社会和现代国家特征的集体主义精神,形成了中国式的“村社共同体”。^[14-15]

作为一种重要的养老服务供给与组织机制,“村社养老”的内涵指农村社区以“村社”为基础提供养老服务的一种模式。村社组织的存在使得在人口大规模流动背景下,乡土社会的基本结构仍然相对完整,这和西方现代化进程中传统村庄快速解体有根本差异。一般来说,村社组织为农民生产生活提供基本秩序,体现了中国农村的制度优势。在农村人

口日益老龄化背景下,村社从主体上可以发挥服务农村老人的作用,为形成内涵丰富的村社养老秩序提供基础。从实践来看,村社养老是积极应对农村人口老龄化的中国特色路径,是中国式农村养老的独特制度优势,体现了中国式现代化解决老龄社会治理问题的独特经验。^[16-17]

本文资料来源于大规模的县域调研。武汉大学中国乡村治理研究中心团队在2021年9月组织了对湖北、湖南和河南三省九个县的实地调研。调研主题之一是中部地区典型农村的养老问题,重点调查社区日间照料中心项目的运行状况。9个县的基本情况详见表1。

表 1

调研区域	常住人口(万)	人口老龄化率(%)	人口城镇化率(%)
湖北S县	39.6	28.06	46.72
湖北Y县	90.2	14.47	44.73
湖北E市	83.68	18.84	58.83
湖南C县	137.44	13.36	82.6
湖南H县	79.6	21.5	42.7
湖南W县	73.1	18.4	92.89
河南X县	102	15.69	39.98
河南G县	59.3	19.2	41.75
河南N县	79.3	15.93	49.13

表格来源:作者统计。

总体来看,调研的9个县中有7个县具有典型的中西部地区特征,有2个县是城市郊区,城镇化水平高,超过了80%,但这两个县的农村养老金却很低,符合中西部地区农村的特征。在调研县中,农村老人的月基础养老金最高的是233元/月,其他县农村老人月养老金仅100多元,和城镇职工退休养老金的差距较大。从9县的调研来看,当前农民家庭收入普遍以外出务工收入为主,农村人口处于快速的城镇化阶段,传统的城乡关系发生巨变,农村人口老龄化比例高,对国家供给养老服务提出了较高要求。

基于多县的实践调研及对村社养老理论的梳理,本文首先从问题出发,介绍调研区域农村社区养老服务项目政策执行困境。其次,从服务供给主体、内容及资源等方面剖析农村社区服务项目绩效不佳的成因。最后分析农村社区服务供给机制转型的方式,即构建村社养老,探索低成本、高福利、可持续的

中国式农村养老路径。

二、“脱嵌化”：农村社区养老服务的现实困境

源于国家城乡融合发展的战略转向和农村老年人的迫切需求，农村大规模建设农村社区服务机构大约始于2010年，政府重点投入的项目是社区日间照料中心，有地方称之为“居家养老服务中心”“养老驿站”，还有地方称“老年人活动中心”，其共同特征是社区提供养老服务设施和服务。

调研发现农村老人对社区养老服务的需求日益迫切。农村老人有在社区获得精神养老的需求，获得社会给予价值的肯定，也有在社区获得日常照料的需求，尤其是空巢老人的需求更为迫切。快速的县域城镇化不仅推动农村劳动力进城，而且推动农村留守妇女、孩子一并进城居住，农村空巢老人比例更高、平均年龄更大。据民政部提供的数据，中国老年人口中空巢老年人占比已超半数，在部分农村地区，空巢老人占比甚至超过70%。和全国同步，农村也进入长寿时代，高龄老人不断增加。高龄老人一般超过80岁，身体机能下降、生活自理能力下降，有较大风险。有的老人常年患病、行动不便，更加需要家庭及社区的照料服务。从实地调研来看，过去10多年国家向社区投入了大量养老服务资源，建设了大量社区日间照料的基础设施，但很多地区的社区养老服务项目运行没有达到预期目标，表现为政府投入了大量资源、设置了众多项目，但项目模式“千篇一律”，项目内容缺乏乡土特色，不实用、不适用，农村老人实际需要的养老需求仍得不到有效满足，呈现了缺乏村社为主的脱嵌化现实困境。

（一）“空壳化”：农村社区养老服务项目的运行困境

总体来看，在经济欠发达区域，多数村庄获得的项目资源不多，农村社区养老服务设施比较简陋，呈现出“空壳化”困境。湖北省S县有44个社区、232行政村，2012年建设的包括日间照料中心在内的各类养老活动中心共计196个（其中社区34个、村162个）。地方政府对一个社区的补贴资金不超过5万元，基层干部一般是在村委会办公楼里找两个房间，挂上日间照料中心的牌子，添置一些养老设施。但是当地政府坦言，这些农村的社区日间照料中心基

本没有运转，在有的村庄，供老年人活动的社区公共空间都无法运转起来。湖北Y县民政部门反映，近年按照上级政策要求，兴建大批社区“日间照料中心”，农村日间照料中心的一次性启动资金从5000元到3万元不等。但是大部分日间照料中心“名存实亡”。湖北E县基层干部反映，该县计划在100个村子成立互助式日间照料中心，每一个村一次性投入5万元启动资金，但基层干部说，“只是找了一间房子，挂了牌子，挂个制度”。

即使在县域经济较发达的区域，政府一次性投入比较多，然而很多项目依然没有持续运营下去，比较典型的问题是：普惠性的老年食堂服务难以持续，其他大多数更高端的医疗康复、休闲娱乐设施则基本闲置了。湖南省C县近年共建设157个居家养老服务中心，基本覆盖全部的社区及行政村，同时当地还计划进一步优化养老服务布局，加大政府投入力度，实现老年人在“家门口”养老。但是居家养老服务中心并没有发挥应有的作用，政府投入大量财政资源建设的养老设施和场所大多都处于闲置状态，形成基层干部所说的“（社区）养老基础设施建设大张旗鼓，运营管理偃旗息鼓”的困境，甚至连最基本的老年活动中心的功能也无法发挥。

调研也发现有一些地方政府和集体经济组织持续补贴，打造农村社区养老项目“示范点”。这类村庄的数量很少，但往往是地方政府展示社区养老服务政绩的窗口。调研中，两个一直运行良好的社区养老服务中心，均依赖雄厚的集体经济和大量的政府补贴，其经验难以复制。

湖南省W县一共有103个社区和25个行政村，政府反映近年共建成社区日间照料中心及小区嵌入式养老服务设施78家，居家和社区养老服务试点资金总投入达920万元。其中，社区日间照料中心运营方式是第三方专业机构和街道、社区签订运营协议，民政部门给予补贴。调查显示，民办机构运营社区日间照料中心面临高成本低收益的难题。该村的养老服务中心一年运转费用高达80万元，全部由集体经济收入和政府财政补贴来承担。

河南G县的社区养老服务示范点依托闲置厂房，由政府投入100多万元建成，另外公益组织提供

了50万元的养老服务设施。养老服务中心除了为老年人提供娱乐设施,还为老年人提供免费理发服务、集体生日会服务。针对失能老人,养老服务中心还免费提供足浴包、熏蒸器、足浴器和助行器等,并为80岁以上失能老人免费提供10次中药熏蒸服务。该示范点政府每年购买服务约花费10万元,不足的部分由社区补贴。

缘于集体经济和政府财政投入的有限性,大量投入资源维持的福利性社区养老服务中心是难以复制的。如在广大中西部地区的村庄,集体经济收入很难突破5万元,仅限于兜底性质^[18],能维持村级组织运转、供给村庄小微公共品、服务村庄弱势群体等尚属不易,因而根本无力有效维持村养老项目的持续运转。

农村社区养老陷入困境源于多重因素,除政府投入农村养老的资源不足之外,重要原因是农村社区养老服务体系脱嵌于乡村社会,资源投入效益不高。以往的研究已经注意到这一问题^[19],但对这种农村养老服务实践机制及产生的负面后果缺乏深入分析。具体而言,政府倡导“正规化”的养老服务体系,容易忽视农村社区养老的主体性,使得农村养老转变为单向的政府供给。

(二)过度市场化:农村养老服务项目运行主体的脱域化困境

影响社区养老服务设施运行的重要因素是社区养老服务设施建设起来之后的管理与使用。从实地调查来看,即使社区养老服务设施比较简陋,如果社区能够发挥主体性,低成本地将之运作起来,也可以满足老年人的一些基本养老服务需求。但实际上,政府过度依赖通过正规的劳动力市场来提供服务,未能赋予社区或社区内组织养老服务主体的角色,增加了养老服务供给成本。

当前一种流行的方式是政府雇佣“第三方”提供养老服务。第三方往往是一个企业化的运营团队,其目的是运行社区养老服务项目,提供标准化的养老服务。新增的养老公共服务是政府自身无法供给的,政府通过合同的方式承包给第三方,第三方按照政府标准为社区老年人提供服务,并接受政府与社区的监督。这种政府购买服务的方式有其理论基

础,也有利于培育市场主体,提供专业化服务。^[20]通常第三方经营是正规化的运营,服务供给主体是市场化的或低度市场化的,经营成本较高。如此,地方政府和村集体只能负担个别社区养老服务示范点,达到普遍推广目标。

一些村庄于是通过在村庄内部寻找中老年剩余劳动力,但是正式雇佣劳动力带来的支出负担依然很重,普通村庄承受不起。湖北S县2016年升级社区养老服务,在部分村庄试点居家养老服务中心建设,单个项目的建设成本从20万元到100万元不等,村级组织是管理主体。即使政府加大投入,基层干部也难以按照上级规范要求提供养老服务。基层干部估计,居家养老服务中心的年运行成本最低是5万元。主要包括雇请专门的管理人员、组织活动、日常水电费和维修等。如果要为老人提供更多的服务,则村庄就要雇请更多劳动力,仅仅是人力资源成本就难以负担。但类似S县这样的中西部县的农村,村级组织运转都很困难,更不可能为养老服务中心提供稳定经费。参照示范性的村庄的案例,湖南W县桥村2019年建设社区养老服务中心。该中心一共雇用了4个工作人员,餐厅2人、服务员2人,每年工资支出10万元,另加水电费3万元。村庄为158名70岁以上老人免费提供午餐是巨大的开支,一年需要40万元。在中西部很多农村,全部村干部的工资收入总计也只有10万元,绝大多数来源于县财政兜底。为了把社区养老运转起来,政府再增设几个为老服务岗位,显然并不现实。

(三)供需的偏差:农村养老服务项目内容的脱节化困境

农村社区要提供适合农村老人需求的、普惠的养老服务,这些服务应该是无偿的或低偿的。这和农村老年人的收入是匹配的。农村老人收入普遍不高,尤其是长期在村从事农业的老人,一年收入一般不超过几千元。他们要依靠社区提供的往往是最基本的,也是农民家庭难以解决的基本服务问题,涉及日常照料、精神慰藉等方面。

从调查来看,目前农村社区养老服务供给内容和标准存在较大问题。理想的社区养老服务设施建设遵循城市社区的标准,民政部《社区老年人日间照

料中心建设标准》《社区老年人日间照料中心服务基本要求》是政策依据,但这不是县域政府普遍扶得起、社区办得起、老人用得上的。在个别的高标准的社区日间照料中心,农村老年人享受了非常精细化的“高端”服务,如免费的午餐、针灸理疗、智慧医疗、交通接送等等;但在多数农村社区,政府投入不多,集体经济薄弱,社区难以支撑持续的养老服务,供老年人简单娱乐的社区老年人活动中心这类非常廉价的普惠服务都没有办法实现。

调查发现的典型问题是社区午餐和保健服务问题。对于普通农民来说,免费午餐等需求超出了养老需求的基本范围,午餐既然免费,老人当然欢迎,但投入是巨大的,而且浪费也是巨大的。社区午餐一旦有偿,大多数老年人就不愿意了,尽管其价格低于市场价,因为社区养老服务对象基本上是“身体状况良好、生活基本能自理”的居家老年人^[21],他们就居住在附近,没有必要吃社区提供的有偿午餐。

保健服务同样如此。湖南H县长轴社区引入的第三方机构一开始积极为老年人提供专业中医养生服务,过来的老年人很多,但后续服务是有偿的,比如一次艾灸25元,于是老人就不再来。第三方把单次价格降到5元,老年人也不买账。当前老年人普遍有常见的慢性病,比如高血压,他们的就医需求是基本的,只需要提供处理基本病症、转诊信息服务便可,农村老年人对保健性质的、有偿的社区医疗服务,没有过高需求。

但目前农村老人的几个基本需求,社区均没有充分提供,从这个意义上说,大量的资源投入是低效的。社区在老人日常照料方面可以发挥重要作用,仅仅是发挥互助性质的邻里照护的作用,就能解决外出务工农民的后顾之忧^[22],但是这类邻里照护目前还没有普遍发展起来。另外,老年人紧迫的需求是精神文化需求,社会变迁加剧了老年人的精神孤独状况。老年人协会的组织者说:“老年人现在衣食无忧,经济上养活自己的问题不大,最大的问题是精神崩塌,倍感孤独、无助,缺乏关爱。”

(四)外源的依附:农村养老服务项目资源的脱源困境

从客观投入比例的角度,目前地方政府投入的

重点方向在公办养老院和大型民办养老机构,这是考核重点,也是投入重点,投入农村社区养老服务资源相对较少。湖北的一个基层民政干部初步匡算,按照现在的标准,新建养老机构的一个床位的平均价格甚至接近10万元。一个乡镇2021年申报了1100万元的公办养老院项目,仅预期提供不超过120张床位。而在湖北一个普通县,上级民政部门拨付用于建设社区日间照料中心的年度资金仅仅为160万元,用于支持20个村(社区)发展养老服务。政府能支持的主要是基础设施建设费用,后续运维资金难以保障。

资源短缺条件下,地方政府应对上级要求发展农村社区养老服务考核最有效的办法是寻找自身经济条件好的社区,集中投入项目资源,先行先试。在一个中西部普通的县,这类社区不超过5%。基于示范村的经验,基层干部形成了一种主流认识,一个社区养老服务的示范项目,需要上百万元以上投入建设基础设施,后续每年还需要几十万元运转经费。即使最基本的养老服务供给,也需要十几万元投入,这是基层乡镇和集体经济负担不起的。因此,农村社区养老服务之所以做不好,根源在资金投入不足。薄弱的县财政也难以支持。县财政的基本目标在保运转,缺乏足够的资金投入农村社区养老服务,县政府也希望上级政府加大资源支持力度。但上级资源是有限的,因此基层干部对普遍发展农村社区养老服务缺乏信心。只要完全依赖上级资源投入,又需要持续投入大量资源,问题就得不到解决。

在国家的农村养老服务体系中,社区养老服务是社区内公益事业的一部分,并不属于国家兜底性的公共服务。因此社区有义务筹集部分资源,包括经济资源和人力资源。经济资源指的是养老基础设施,当养老基础设施建起来之后,养老服务主要在人力资源的投入,如何找到志愿性的、无偿的或低偿服务的本地农民,成为社区养老是否可持续运行的关键。调查发现一些地区村庄具有很强的社会团结特征,村民自治能力强,农民群众支持社区建立养老服务基础设施,并有一大批积极分子出面,维持常态化的养老服务。这样的村庄不需要多少资源投入。

湖北省S县官村老年人协会已成功运行了20多

年。它从外部输入少量经济资源,一个行政村约300个老人,一年需求的运转经费只不过是1万元,该村从内部激活老人积极分子,就能组织全村老年人自娱自乐,并延展其服务深度。湖北省E县Z乡5个村建立了社区日间照料中心,乡镇建设了服务中心提供指导。该镇退休干部动员农村内部资源建立老年人协会,把为老服务作为一项公益服务,一个行政村的运营成本不超过2万元。正如湖北省E县某老年人协会会长所说:“要有一批有公心、有奉献精神的人,要没钱也能办事,要有耐心、热心、公益心,要吃得亏。”但是E县也仅仅是Z乡获得了成功,其他乡镇和村庄并没有把成功经验复制过去。

三、村社为本:农村社区养老的实践探索

按照积极应对人口老龄化战略与实施乡村振兴战略的要求,地方政府有义务引导农村社区建立普惠的养老服务体系,把下乡资源有效地转化为对社区老年人的养老服务,关键是建立村社主体性,按照村社养老理论形成中国式农村养老。村社本位的养老并不意味着政府撤出,而是政府引导,用多元共治的视角创新养老服务供给机制,重塑基层老龄社会治理体系。

(一)建立互助养老组织与激活低龄老人服务能力

相对于城市社区,农村社区具有独特性。农村社区具有熟人社会的特征,内部具有丰富的人力资源,在地方政府引导下,村社组织可利用其自身优势动员社区内部低龄老人资源,形成村社本位的社区养老服务体系。^[1]其遵循“互助养老”的理念,重视挖掘村庄内生的社会组织和社会资本资源。^[2]国家十分重视在农村推广互助养老服务。2022年2月,国务院印发的《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》强调要以村级邻里互助点、农村幸福院为依托,构建农村互助式养老服务网络。用老人自己的话来说,互助养老就是“低龄老人帮助高龄老人,身体好的老人帮助身体差的老人,条件好的帮条件差的,互帮互助,取长补短”。从组织层次的角度看,互助养老组织的基本单位是行政村,乡镇则发挥统合与动员作用,有利于扩大社区服务的受惠范围,其运行逻辑是充分动员低龄老人,发挥他们投入供

给互助养老服务的积极性。

行政村层次的互助养老容易形成规模效应,且行政村建立老年人协会组织为群众提供养老服务具有合法性和便利性。在浙江、福建沿海的农村,农民居住集中,行政村普遍成立老年人协会,在此基础上形成了村庄互助养老组织。各调研县均有行政村建立老年人协会的案例,这些协会也在发挥作用,已成为当地“互助养老”的主要组织形式。老年人协会的组织者是村庄内部的低龄精英老人,主要是老党员、老干部、老教师等“五老”群体。这些老人有经济基础、闲暇时间、社会地位、组织能力、技艺特长和公益热情。他们退休后,往往会产生一定的心理落差,有对休闲娱乐和自我价值实现的追求。在乡村振兴战略下,城乡基础设施差距缩小,乡村养老有独特的优势,退休老人回乡更有动力、更有条件,也有更强烈地发挥余热的意愿,因此有动力成为养老服务的组织主体。

一些地方政府积极推动互助养老,建立建设乡镇社区养老服务中心,统筹辖区内各社区养老服务组织建设。乡镇社区养老服务中心并不是行政性组织,依然是群众自治性组织,是由各村老年人协会主要组织者及各类积极分子构成,经由乡镇政府合法确认的。它发挥的作用包括:联系地方政府获得养老项目资源,动员各村挖掘内部资源;指导各村老年人协会发展,为农村老人提供各类适宜性的服务;组织比学赶帮超的机制,通过非正式机制激励老年人协会组织者;把社区养老服务和乡村振兴战略联系在一起,促进老有所为。

(二)精准识别普惠养老需求与丰富供给机制

老年人生活在具体的村庄中,在村老人最能理解他们需要什么,老年人协会是农村老年人的组织代表,能够发现老年人需求并满足这些需求,所谓“日间照料中心”则是相应的实现养老需求的项目载体。农村老年人对于社区养老的主要需求是基本的,社区养老供给的服务要与之相匹配。从调研来看,在政府指导下,农村社区可以从老年人的实际需求出发,提供多层次的普惠养老服务。

一是情感慰藉。老年人协会为老年人提供日常活动场所,举办活动,激励老年人参与社会交往,从

而丰富老年人的精神文化生活,使得老年人能够在闲暇时间有地方去、有人陪伴,在互动中交流情感,摆脱孤独。其中最为普遍的方式是老年人协会组织群众性文艺活动,这往往是依托于固定活动场所或依托于兴趣爱好团体而开展的文娱活动。各村老年人协会可以和各类文艺队伍形成紧密联结,比如广场舞队、采莲船队、花锣鼓队、莲香舞队、腰鼓队等等,发挥老年人社会参与的作用,强调老有所为。如,老年人协会与村支两委中心工作结合,为村排忧解难;老年人协会与乡风文明建设结合,带头树立良好社会风气;老年人协会与法律法规宣传相结合,维护老年人合法权益;老年人协会与周边老年人协会结合,相互学习先进经验。

二是提供必要的生活照料。一些老年人协会组织拓展服务内容,通过深入自然村的老年组织网络看望孤寡生病老人,及时发现弱势老人的生活困境;有的老年人协会鼓励通过“结对子”帮忙孤寡弱势老人,提高其生活质量。因此,可以组织老年人协会的低龄、健康的成员与弱势老人“结对子”,一对一地帮扶,注重发挥邻里互助的作用。对生活不便的老人,老年人协会可以帮助其应对日常生活,多上门看看。还可以形成“抱团养老”,如在自然村内部形成“幸福食堂”,老年人自带食材,一起做饭,供给留守老人一日三餐。相对于一对一的结对帮扶,抱团养老覆盖范围更广,实现互助养老。

三是支持老年人生产互助,这是普遍被政策部门忽视的。人口流出背景下,在村老年人是农业生产的重要力量。老年人分为低龄老人和高龄老人。老年人协会可以吸纳青壮年劳动力充当志愿力量,其内部也有低龄健康的“活力老人”,他们通过机械服务、人工服务的方式帮助高龄老人完成农业生产。可以组织老年人学技术,提高老年人综合素质。如在茶产区,老年人协会联系技术员下乡授课,教老人学习最新的茶园管理技术,提升茶园生产效率。

(三)外部资源激励与挖掘村庄内生资源

在资源下乡支持农村养老服务建设的背景下,农村养老服务体系的建构具有了一定的经济基础。但从目前的经验来看,社区养老服务组织的运行要

处理好政府支持和村社自筹的关系。成功项目的资源投入结构是以内生为主的,来源于社区农民或集体经济组织,外部资源发挥激励与兜底作用。

农村社区养老服务设施并不需要多高的标准,只需要够用、好用就行。从调研来看,老年人需要的养老服务基础设施无非是桌椅板凳、电视,冬天取暖的烤炉,布置一些户外娱乐休闲设施,一些投入较大的社区可以添置简易的日间休息床铺和医疗保健设施。因此养老服务设施建设所需投入并不多。各地基层干部反映当前农村闲置场所特别多,农村旧学校、旧村委会、仓库等闲置资源都是重要的养老资源。与其闲置浪费,不如进行简单的适老化改造,用于服务社区内部的老年人。

农村社区内部可以通过多种方式获得维持社区养老运转的日常资金。在社区养老基础设施建设完成后,一个中等规模的行政村有三五百位老人,而老年人协会运转所需的资金并不超过2万元,仅需提供文娱活动和日常照料。因此农村社区养老服务组织的日常经费可依托多种方式筹得。一是公益捐款,为了举办村庄为老服务公益事业,村外的经济精英有动力捐款,在村庄的返乡创业者和工商企业也有动力捐款,捐款既是个人公益心理支持的,也得到村庄内部道德舆论的支持。随着农民家庭收入的提高,一般的农民也有动力捐款,因为每一个家庭都有老人在村庄养老,正在或即将受益于社区养老服务。二是村集体经济支持。国家很难完全兜底村庄公共服务,因此需要发挥村集体经济的力量支持村庄内部公益事业。当前乡村振兴下的村集体经济有了一定发展,可为社区养老提供少量支持。三是政府财政支持,每年地方政府预算一定数量的社区养老服务经费,可以作为奖励资金,支持内生动力强的村庄。如果村庄能够以公益捐款为基础,辅之以集体和政府资金的支持,那么养老服务项目就可以持续运转下去。四是老年人协会的营收支持。有的养老服务组织还利用低龄老人成立鼓乐队、成立劳务合作社,获得经营性收入,也可部分用于支持村庄老年公益事业。

四、结语

多个县域的田野调查表明,当前政府通过资源

下乡支持农村社区养老建设,但社区的依托作用并没有完全发挥出来。解决这种困境,需要从地方政府的治理实践出发,理解地方政府和村庄社会互动的实践过程,地方政府主导的正规化的方式供给社区养老服务往往缺乏乡土特色,村社养老的主体性作用难以充分发挥,社区养老服务难以良性运转。结合已有理论与调研经验,找回村社,政府通过一系列积极的政策措施引导与激活村庄内部养老资源,形成可持续的“村社养老”是实现建设中国式农村社区养老体制的关键。一是要充分挖掘农村社区内部组织资源,通过少量财政资源输入及动员扶持社区内组织资源,建立互助养老服务组织,避免过度依赖市场化机制。二是引导村庄聚焦于供给普惠式养老服务,分析农村养老需求,满足农村老人情感慰藉、生活照料及生产互助方面的基本需求。三是要激励村庄整合内部资源,形成可持续的资源供给机制,对社区供给养老服务进行制度化的激励。

参考文献:

- [1]周学馨.面向国家治理现代化的中国老龄社会治理[J].探索,2021,(2):139-152.
- [2]黄俊辉.养老服务类型学分析:兼对部分认识误区的澄清[J].老龄科学研究,2021,(2):65-78.
- [3]潘屹.社区综合养老服务体系:挑战、问题与对策[J].探索,2015,(4):70-80.
- [4]贺雪峰.如何应对农村老龄化——关于建立农村互助养老的设想[J].中国农业大学学报(社会科学版),2019,(3):58-65.
- [5]赵续生,刘卫.城镇社区老年人日间照料中心运行中存在的问题及对策[J].中国社会工作,2021,(32):36-37.
- [6]钱宁.以社区照顾为基础的中国老年人福利发展路径[J].探索,2013,(2):46-50.
- [7]丁志宏,曲嘉瑶.中国社区居家养老服务均等化研究——基于有照料需求老年人的分析[J].人口学刊,2019,(2):87-99.
- [8]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.
- [9]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.
- [10]徐勇.中国家户制传统与农村发展道路——以俄国、印度的村社传统为参照[J].中国社会科学,2013,(8):102-123.
- [11]吕德文.农村改革40年:社会主义制度实践及其启示[J].中国农业大学学报(社会科学版),2018,(6):5-14.
- [12]温铁军.中国农村基本经济制度研究——“三农”问题的世纪反思[M].北京:中国经济出版社,2000:21-22.
- [13]王习明.村社治理能力与小农户和现代农业的有机衔接——兼论合作社的理论及相关政策[J].兰州学刊,2021,(7):133-147.
- [14]王海娟,胡守庚.村社集体再造与中国式农业现代化道路[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2022,(4):163-172.
- [15]陈靖.解析集体:制度通道与治理实践[J].南京农业大学学报(社会科学版),2021,(3):96-106.
- [16]李志宏.积极应对人口老龄化中国特色道路的基本内涵和总体布局[J].老龄科学研究,2020,(7):3-16.
- [17]陆杰华,刘芹.从理念到实践:国际应对人口老龄化的经验与启示[J].中国党政干部论坛,2020,(1):90-93.
- [18]夏柱智.集体经济发展和集体产权制度改革反思——对话“塘约经验”[J].北京工业大学学报(社会科学版),2021,(4):24-32.
- [19]李志鹏,曲绍旭.政社关系视角下居家养老服务供需失衡问题研究[J].老龄科学研究,2021,(12):67-75.
- [20]贺雪峰.农技推广不可“以钱养事”[J].探索与争鸣,2012,(11):18-19.
- [21]丁建定,李薇.论中国居家养老服务体系中的核心问题[J].探索,2014,(5):138-143.
- [22]李永萍.中国农村养老的制度优势与实践定位——兼论互助养老的路径[J].贵州社会科学,2021,(8):159-168.
- [23]曹海军,闫晓玲.时间银行养老志愿服务模式的理论建构与时代发展[J].江淮论坛,2021,(3):126-132.