

合作生产视角下农村养老服务高质量发展 的实践逻辑与路径选择

——基于中西部农村的多点调研

刘琪

(安庆师范大学法学院,安徽安庆246011;中国社会科学院大学社会与民族学院,北京102488)

摘要:“七普”数据表明我国人口老龄化“城乡倒置”特征越发明显,囿于治理经验有限,当前农村养老服务存在服务对象认知问题化、服务内容离土化和资源外输化等问题表征,亟须更为适配农民养老需求和高质量发展理念的合作生产模式。农村养老服务合作生产主要包括需求识别、主体动员、利益整合和服务产出四个过程。虽然村社组织的制度优势和熟人社会的互助传统构成其运行的支持条件,但多地调研发现,由于行政绩效逻辑统摄、村级组织角色矮化、消极老龄观念盛行以及目标转型与利益脱嵌,农村养老服务合作生产正遭遇目标置换、动员不足、文化遮蔽和主体缺场困境。立足高质量发展战略,提出考评体系优化和评估主体拓展、服务角色转型和自主空间赋予、公共文化营造与主体形象重塑、家庭政策建构与土地利益关联四条路径,以实现合作生产过程的价值引领、政策赋能和文化包容。

关键词:人口老龄化;农村养老服务;合作生产;高质量发展

中图分类号:C913.6 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2024)06-0095-13

一、问题的提出

第七次人口普查数据显示,农村60、65周岁及以上的老年人口比重分别高出城镇7.99%和6.61%,人口老龄化“城乡倒置”特征越发明显,如何满足老年人尤其是农村老年人的养老服务需求日益成为亟待回应的中心任务。在此背景下,党的二十大报告指出:“实施积极应对人口老龄化国家战略,发展养老事业和养老产业,优化孤寡老人服务,推动实现全体老年人享有基本养老服务。”^[1]党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》明确提出要完善发展养老事业和养老产业政策机制,优化基本养老服务供给^[2]。事实上,近年尤其是党的十八大以来,我国农村养老服务保障制度逐步完善,养老服务保障能力得到显著提升,县乡村三级养老服务网络得以有效构建,获得了人民群众的广泛认可,但距离党和政府提出的高质量发展要求还存在一定距离。这意味着,在总结过去经验和肯定以往成就的基础上,有必要与时俱进地结合高质量发展新要求积极补充农村养老服务短板和进行机制创新,为贯彻落实积极应对人口老龄化战略这一制度目标而努力。具体来说,当前我国农村养老服务仍存

作者简介:刘琪,安庆师范大学法学院,讲师;中国社会科学院大学社会与民族学院,博士。

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),项目负责人:田先红。

在不少短板和问题,并一定程度上陷入低水平发展陷阱,这构成了我国农村养老服务迈向高质量发展的现实阻碍^①。对这一问题的清理将有助于探索更为适配农民养老需求和高质量发展理念的养老服务模式,最终助力老年人“老有所为”。

(一)农村养老服务的低水平发展之困

伴随积极应对人口老龄化被提升为国家战略,党和政府不断加强对农村养老服务的关注力度和支持深度。然而,在供给侧一端,囿于治理经验有限,当前农村养老服务仍存在认知问题化、内容离土化和资源外输化三种问题表征。

第一,服务认知问题化。当前不少地方因未能将老年人置于具体历史时空中理解,故对老年群体存在“问题化”认知偏向。具体来说,一方面,延续老年人是由文化定义的观点。传统孝道文化将老年人视为依赖子女的赡养对象,强调家庭养老的反馈模式。这一制度传统在保证老年人“老有所养”的同时,也形塑了老年人被照顾者角色^[3]。另一方面,固守老年人是由自然年龄定义的看法。伴随医疗技术进步和健康观念普及,“老人长寿化”“一家有两代老人”成为普遍社会事实,老年群体内部的年龄分层开始打破以往将老年人视为单一群组的统计惯例^[4]。然而,受到自然年龄观的影响,那些年龄超过60岁的群体会自动成为人口老龄化比例的分子,由此掩盖了老年群体内部的年龄分层和能力分化现实^[5]。结合来看,关于老年人的被照顾者角色认知和生命能力滞后性定义,日益内化于社会各界对于人口老龄化的消极理解中,遮蔽了老年群体在养老服务中的主体地位和资源属性。

第二,服务内容离土化。囿于家庭发展压力增大以及乡土尊老传统式微等现实,农村养老问题逐渐从家庭领域溢出,进入国家视野。受西方新公共管理理论影响,政府被视为更专业的服务供给者,而公众则被贴上容易带来额外服务成本且造成公共服务质量下降的标签^[6]。然而,在具体政策执行过程中,地方政府的政绩观容易弥散至养老服务领域,致使养老服务内容被简化为养老机构建设^[7]。由于忽视村庄社会的基本特征和运作逻辑,偏离农村养老特点和老人需求偏好,这些服务常常遭致有供给无需求、有需求无供给的错配问题。对此,王迪等指出,只有打破行政偏好对老年人真实需求的主体替代格局,并同农村老年人的日常生活勾连起来,国家送下乡的养老服务内容才能更加接地气、更为老年群体所喜闻乐见^[7]。

第三,服务资源外输化。自20世纪20年代乡村建设运动以来,农村就被视为“有问题的乡村”,需要借助外部的强干预才能寻得出路^[8]。于是,外部化的政府干预和增量逻辑,如完善社会保障体系、加大养老设施投入等渐渐主导了农村老龄化应对路径。在贺雪峰看来,在经济尚未达到一定水平情况下,一味寄希望于养老资源的外部供给不太现实,也不可持续^[9]。从自主、共建的发展原则来看,编织农村社会中的资产地图,激活农村地区内部资源才是农村养老服务常态化的关键之法^[10]。这意味着,基于“未富先老”这一基本国情约束,有必要看到乡村作为一种社会文化形态所具备的转换能力和制度优势,并在此基础上进行养老服务资源的存量利用和增量挖掘,否则农村老龄工作将面临现代福利体系未立而传统社会支持体系已断的两难局面。

(二)合作生产:迈向农村养老服务高质量发展的模式创新

近年来,国家对农村养老服务供给力度和资源反哺强度大幅增加,但在实践中衍生出服务认知问题化、内容离土化、资源外输化三重问题,使得农村养老服务陷入低水平发展困境。针对这

^① 具体来说,基于经济社会发展状况和资源禀赋的差异,我国东部地区农村养老服务主要采取政府支持的制度化供给样态,且较为发达的市场化养老服务能够形成有效补充。与之相对,中西部农村养老服务水平较低,这构成了我国养老服务高质量发展的重难点区域。

些困境,不少学者进行了学理反思。比如杨菊华等指出,当前农村老年人力资源遭到忽视和闲置,充分开发老年人力资源和长寿红利将大幅缓解农村养老难题^[11]。王迪等则指出,政府应将养老服务根植于老年人日常生活,在了解其养老需求结构基础上,实现下乡资源供给与地方民众需求适配^[7]。而无论是资源开发还是供需适配,都应以老年群体的组织动员、农村内生发展动力激活为前提^[12]。总体而言,这些研究具有很强的反思性,给出的方案也颇具建设性,但这些方案大多专注解决其中一个问题,缺乏整体性和主体性视野。

就其性质而言,农村养老服务属于基本公共服务范畴。作为公共服务的一种模式创新,合作生产模式强调将公众纳入政府公共服务生产过程,在过程中推动多元主体参与价值共创,以及提高服务供给质量。无疑,这对问题化的主体认知和单向性的既有模式形成了某种反思性超越,并显示出化解上述农村养老服务困境的潜力和优势(见图1)。展开来说,首先,它一改以往政府将公众视为某种无效或业余主体的做法,赋予后者积极的主体形象。一旦将老年人视为养老服务生产的“有为主体”,对老年人的问题化定义将趋于消解,老年人口红利随之得以释放^[13]。其次,它强调将公众视为服务定制伙伴,由公众与政府共同协商决定服务供给内容和方式^[14]。当老年人的需求偏好被导入服务定制过程,农村养老服务将有效增进农民养老福利和生活体验。最后,它重视挖掘制度资源,认为公众及其置身于其中的制度环境是公共服务持续生产的关键^[15]。现代性进村背景下,村落共同体的地方性以及共同体的整体性特征依旧留存,村庄内部仍存在丰厚的关系、价值和秩序等制度性资源^[16],通过激活这些本土资源并使之与外部资源对接,将对提升农村养老服务水平和可持续发展能力大有裨益。

正是合作生产的上述特征使其开始被引入农村养老服务领域。朱火云等探讨了农村养老服务合作生产的协商机制建构路径^[17],丁煜等指出了农村养老服务合作生产的需求激励等问题^[18],王进文立足有效性取向剖析农村养老服务迈向合作生产模式的转型必要性和优化路径^[13],刘辞涛等探究了数字技术治理在农村互助养老合作生产中的具体形式^[19],赵浩华解析了社区互助养老服务与合作生产理论所倡导的自愿参与、合作行动、多元主体等理念间的契合性^[20],刘丽杭等则探讨了老年人通过参与养老服务合作生产来创造公共价值的过程^[21]。然而,学界围绕农村养老服务合作生产议题的研究相对阙如,且研究的系统性和理论性不够,缺乏对养老服务合作生产的现实空间、运作过程和实践困境、优化路径的总体检视。鉴于此,本文以村庄作为养老服务展开的场域,基于合作生产视角,从以下几个部分着笔:首先结合合作生产理论,厘清农村养老服务合作生产的运行过程及其社会基础;其次,依托多地调研经验,基于“主体—关系”的分析框架,解析农村养老服务合作生产面临的总体困境;最后,以高质量发展为指向,探讨农村养老服务合作生产路径的优化方案。

在2018—2023年间,本研究团队在河南(Y县Y村和G县G村)、湖北(E市B村、S县H村、Y县M村)、湖南(C市C村、H县N村、C县Q村)3省8县农村开展了养老专题调研,每次驻村时间20天左右^①。调研主要采取问卷调查和深度访谈相结合的方式,对中西部村庄社会的老龄化水平、老龄观念认知和老年人养老现状,以及农村养老服务合作生产过程及其成效展开了全面调查。为获取第一手田野资料,团队与县乡政府相关工作人员、各村村干部、村庄社会精英和普通村民进行了深度访谈。除此之外,还有意识地搜集并梳理县乡层面的政策文件等材料,并将之作为田野调研的补充来源。上述村庄皆位于中西部地区,人口老龄化程度普遍较高,基本反

^① 除了中部农村外,本研究团队也多次在西部农村进行过非专题性的农村养老服务调研。调研发现,中部农村和西部农村养老服务发展水平相近、发展状况相似,两大区域并不存在显著区别。考虑到资料的完整性和纵深感,本文主要以中部农村调研资料为主。

映了中西部农村地区的基本情况,因此能有效呈现当前农村养老服务合作生产的运行过程和总体困境。为保证文本的有效性^①,本文使用的调研资料主要集中于两个时间段,一是 2018—2019 年,二是 2023 年。

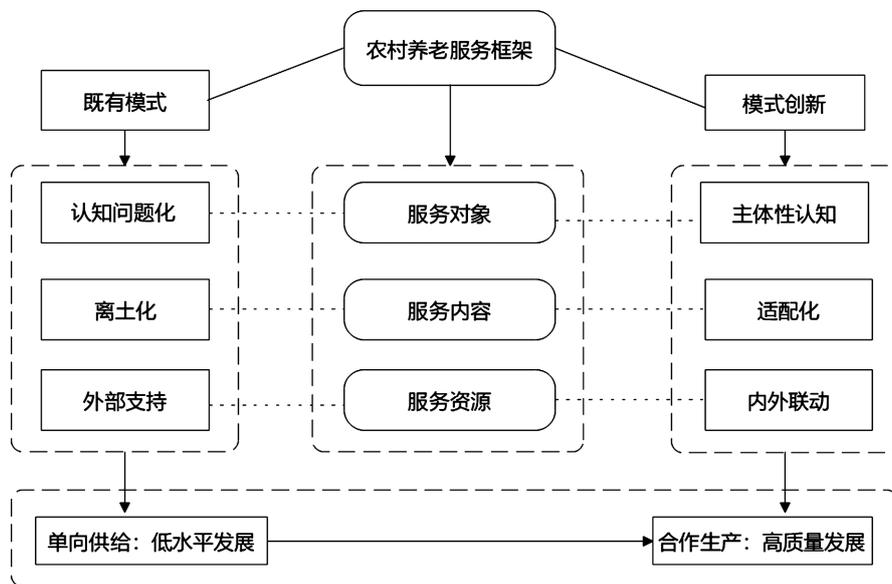


图 1 农村养老服务的两种模式及其比较

二、农村养老服务合作生产的运行过程与展开基础

近年来,合作生产模式开始作为积极应对农村老龄化的重要路径被提出。作为推进,本节将结合合作生产理论的核心要旨,立足于本土经验实践,剖析中国农村养老服务合作生产的运行过程和展开基础,以期推动“不分年龄、多元发力”的农村养老共同体建构。

(一)农村养老服务合作生产的运行过程

合作生产模式肇始于西方,是处于“紧缩时代”的政府为应对棘手问题而积极寻求公众参与的重要方式^[22]。这一模式强调将公众视为有责任感的行动主体,认为他们能够通过贡献时间、技能和资源等方式参与公共服务生产过程,从而推动公共服务回归以实现公共利益为核心的价值目标。结合中国国情来看,合作生产模式因能提供“低成本、高质量”的农村养老服务,能够有效应对未富先老、未备先老的资源困境而具有现实重要性。结合合作生产理论并糅合多地农村合作生产养老服务的典型做法发现,农村养老服务合作生产主要涉及需求识别、主体动员、利益整合和服务产出四个阶段,只有厘清了内部细节和关系边界,才能成功地实现合作生产。

第一,需求识别阶段。在合作生产理论看来,政府应为公民提供参与公共事务和需求表达的平台,通过深化政社互动,了解公民真实需求,厘清两者权责边界。在经验场域,供需匹配和目标耦合是养老服务有效的关键,因此合作生产的第一步是识别共同需求,只有在此问题上达成一致,政府和老年人才会充分调动自身资源和能力来进行合作生产。然而,从现实来看,政府和老年人作为不同利益主体,往往有着追求自身利益最大化倾向:前者通常以政绩目标为导向,自上而下地标定需求和递送服务;后者容易受到理性扩张的影响,向前者提出超越责任边界的要求。再加上缺乏有效沟通机制,合作双方的共识达成难度增大。这意味着,要想成功识别老年人的共

^① 考虑到 2020—2022 年期间新冠疫情席卷全球,调研地的养老服务多开展困难,基本处于停滞状态,故本文摒弃这一时段的经验材料,重点采用 2018—2019 年、2023 年两个时段的调研资料及相关数据。

识性需求,首先就需要政府为老年群体提供协商平台,在充分的沟通中实现两者需求和目标耦合。

第二,主体动员阶段。在经验场域发现,共同需求只是政府和公民进行合作生产的潜在条件,而“潜在”变成“现实”离不开前者对后者的动员。在政府的农村工作中,存在通过村社的组织动员^[23]和通过精英的社会动员^[24]两种群众动员方式。具体到养老服务领域,村级组织是国家在基层社会的延伸,具备将养老服务合作生产议题导入村庄公共空间,引导老年人围绕该议题进行理性协商的能力,同时经由宣传、辨析、澄清和接纳等过程,老年人能够对合作生产养老服务形成在地化理解,从而提高参与意愿。另外,经由行政吸纳和制度认证等方式,老年人精英具备了参与村庄公共事务的合法性,通过调动自身所拥有的人情、面子和关系资源,他们能用老年人理解的话语和情理,将合作生产目标同老年人需求联结起来,从而激发老年群体的参与意愿,引导他们进行合作生产行动。

第三,利益整合阶段。在农村,不同老年人存在差异化的养老服务偏好,倘若不能实现公私利益整合,就可能导致遭受相对剥夺感的老人退出合作过程,进而影响合作生产的运行过程和产出绩效。这样,合作生产便离不开充分的利益整合过程。延伸来说,在养老服务合作生产过程中,政府不能将服务责任随意扩展至私人利益领域,也不可无差别地满足不同性质的养老需要,相反既要明确国家养老资源的公共性内涵,也要知悉公私利益分辨及整合只能在利益主体间的复杂互动中实现^[25]。只有经过深层次的利益整合过程,老年人之间才能围绕利益分配问题达成话语共识,形成具有约束力的利益分配规范,理清自身的权责关系和行为边界,最终促成农村养老服务产出的共享性和公共性。

第四,服务产出阶段。公共服务产出是合作生产的直接结果,其取决于“需求识别—主体动员—利益整合”这一连续过程的顺利展开。其中任何一步出现问题,合作生产效果都将大打折扣。当然,合作生产并不止步于具体服务的生产,还有“价值共创”这一更高层次目标。各地经验显示,在养老服务合作生产过程中,一方面政府日益体认老年人所具有的主体优势和可行能力,将其视为积极行动主体和友好合作伙伴。另一方面老年人则在参与、投入、付出中享受到高质量的养老服务,感受到被认可和被接纳,并借此重新审视老年生命价值。当政府和老年人向彼此敞开时,农村养老服务合作生产将会带来长远的公共价值,产生广泛的外部效益^[26],并最终作用于价值共创者的角色建构与老年友好理念的包容营造。

(二)农村养老服务合作生产的展开基础

1. 村社组织:农村养老服务合作生产的支持结构

不同于西方“国家—社会”二元分立格局,中国国家与农民关系呈现出“国家—村社—农民”三元互动结构,村社集体是国家和农民关系的组织接点和“中间结构”^[27]。在养老服务合作生产领域,村集体的统筹角色若是发挥得当,将有利于缩短政府和老年人的心理距离和关系边界。一方面,村集体具有信息互通、政策转化、分歧协调和资源对接等优势,有利于打破政府和老年人间的信息壁垒和关系鸿沟,实现供需对接。另一方面,村集体构成超越农民个体之“私”的“小公”单元,承载着村庄公共性。进言之,村集体能够营造个体之“私”向集体之“公”敞开并转化的制度通道与政治空间。在这个空间内,它能以农民喜闻乐见的方式将政府在养老服务合作生产中倡导的抽象价值,转化为与地方民情相契合、与老年人身心结构相匹配的具象话语,借此引导老年人做出改变。可见,村社组织构成农村养老服务合作生产的支持结构,在将私人的养老困顿转为公共的养老议题上可扮演中坚力量。

2. 熟人社会:农村养老服务合作生产的社会基础

依据集体行动理论,合作行为更容易发生在小规模群体当中。中国村庄规模一般较小,且保

留了熟人社会特征,这为养老服务合作生产实践奠定了良好的社会基础。一方面,熟人社会素有邻里互助的文化传统,村民在长期往来中形成了超越具体互助行为的社会关联。这种邻里互助的文化传统和义务关联就像是一种自然的习惯制度存在,使农民能以“风物长宜放眼量”的思维考虑彼此关系,不会计较单次的利益得失。这样,通过挖掘熟人社会资源,激活内化于心的互助传统和社会记忆,政府在引导老年人参与养老服务合作生产时便具备了文化助力。另一方面,熟人社会是一个关系密集单元,内部存在诸多维持合作秩序的微观机制(如信任、道德等)^[28]。通过将熟人社会内生的微观机制纳入合作生产过程,政府能低成本地解决激励动员难题,进而大幅降低其与老年人的合作难度和成本^[29]。总之,熟人社会的互助传统和微观机制能够为农村养老服务合作生产的有效展开奠定社会基础。

三、农村养老服务合作生产困境检视:基于“主体—关系”的分析框架

政府和老年人都是合作生产的重要主体,二者的资源贡献以及将资源转化为行动的能力决定了合作生产绩效。除行动能力外,主体间的关系质量也对合作生产绩效影响甚大。所谓“关系质量”,体现的是政府与公众、公众与公众之间的“距离”^[6]。从基层看去,村级组织的动员能力与老龄观念的友好程度是影响关系质量的中介变量。为此,本节以“主体—关系”为分析框架对当前农村养老服务合作生产困境加以总体检视(见图2)。

(一)政府绩效逻辑统摄与合作生产中的目标置换

伴随服务型政府建设的推进,满足社会大众的公共服务需求成为基层政府的责任范畴和职能定位。然而,在当前的“多中心工作”模式下,基层政府只能向下分解工作内容,并辅之制定量化的任务清单和考核指标,这样,对具体数字指标的完成就成了各条线部门的工作指挥棒。农村养老服务领域也出现了类似情况。G县调研发现,为追求“看得见”的老龄工作成效,相关部门一方面通过“指标到人”对行政系统进行高度动员,另一方面通过“任务清单”规定养老服务供给内容,由此导致农村养老工作难以切合村庄社会生活的基本特征,出现政策制定失准和资源投放偏差。具体表现为以下两个方面:

一是养老服务中的“重建轻营”偏好。G县政府先后发布《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》《关于农村幸福院的考核办法》等文件,明确县域养老服务供给重点为场所建设和设施配备,并将普及率、场所面积、功能室、绿化、设施、服务人群数量等量化为各种方便考评的指标。县级政府对乡镇一级的绩效考核依据是具体指标达成情况,这导致养老服务中的“唯数字论”颇为盛行。相比养老资源投入所能带来的社会效益,乡镇部门更关注县级政府摊派下来的量化指标是否超额完成。为了数据好看,他们将大部分精力和配套资源投入“看得见”的养老场所建设上,不太关注这些养老设施的实际运营情况,“重建设、轻运营”特征比较明显。此外,政府在前期为每个乡镇投入80万元用于场所改造和设施配备之后,没有考虑后续的场所运营成本问题,致使这些养老设施在“检查过关”后,因缺乏必要的管护和运营而常常陷入瘫痪。不少老人反映,这些养老设施只是摆设,是养老资源的巨大浪费。

二是养老服务中的供需错配问题。在“创亮点”的政绩驱动下,农村养老服务主要遵循自上而下的供给思路,“供给什么”“如何供给”主要由政府部门决定,而老年人的真实需求缺乏有效的反馈渠道,最终政府提供的养老产品常常偏离老年群体公共需求。比如,在G村,当地政府集中资源投资建设幸福院,并配备大量现代利老产品(如跑步机、电脑室、图书室等),但因为与老年人文化水平和身体技能不太适配,这些养老产品常常无人问津,更遑论提升老年人对政府养老服务

的认同度和参与度。事实上,老年人的需求可分为物质需求和精神需求两个层次,随着家庭经济收入水平提高和农村养老保障体系完善,老年人的物质生活得到明显改善,但其精神生活需求却日趋强烈,调研现场,多位老年人感叹“生活无聊”“过一天混一天”。精神需求的满足需要通过人与人的互动才能有效缓解,需要激活老年人的主体性和主动性才能改善其价值边缘的困局。可见,将农村养老服务简单化为资源供给问题,是无法缓解农村留守老人精神生活困境的^[30]。由此来看,行政绩效逻辑的总体支配扭曲了基层政府在农村养老服务中的决策模式和执行过程,非但没有通过满足老年群体公共需求来提升其参与合作生产的自主性和内源力,反而使其对作为服务供给方的基层政府心生抱怨情绪和负面看法,最终瓦解了基层政府和老年群体进行养老服务合作生产的共意基础。

(二)村社组织悬浮发展与合作生产中的动员不足

一般来看,自主性较高的村级组织具有较强的动员能力,容易通过“事”的处理实现“人”的关系理顺^[31]。在农村养老服务领域,依托这种自主性,村级组织一方面能够督促老年人表达养老诉求和利益需要,实现政府资源和群众需求的对接。一旦感受到自身参与被重视、需求被回应,老年人就有了参与合作生产的意愿和动力。另一方面也能利用村庄中的面子、关系等非正式资源,通过沟通、说服和教育等群众工作方法,引导老年群体达成有关养老服务合作生产的公共规则,实现“政务”向“村务”的积极转化。然而,伴随国家政权建设不断推进,原本运行于科层体制内部的行政逻辑和监督机制不断下沉、渗透与扩张,村级组织的自主性受到削弱,影响其在农村养老服务领域中的能动性激发和创造性运用。

以H县N村为例,自2013年开始,村干部的公职化程度从以下几个方面得到加强:一是强调干部坐班,N村所有村干部在工作日期间需要按时上下班,周末轮流值班,无特殊情况不能离开工作岗位;二是实行工资制度,由地方财政承担村干部全职工作工资,废除运行多年的误工补贴制度;三是建立考核制度,每个村干部的工作内容明确,依据职责接受乡镇考核,考核结果直接影响村干部年终绩效。上述行政化改革固然提高了村干部行为的规范性和专业性,但也压缩了其自主行动时间和空间,并带来党群关系的悬浮和双重角色的失衡,最终削弱了村社组织在养老服务合作生产中的动员能力。

具体来看,其一,村级组织的行政导向拉大了其与民众的心理距离和信任鸿沟。在养老服务合作生产中,N村村干部更有动力完成上级政府交办的政务,而对老年人的生活困顿和养老诉求回应不足。即便偶尔上门与老年人接触,也只是策略性地把他们视为工作对象和治理客体。相应地,在村老人仅将村干部视为政府派出机构,两者的信任基础和关系质量不断走低。一位老年人说道:“过去村干部是自己人,有啥事上他们家里找人就行。现在不同,村干部都在村部坐着,公事公办,有事要我们配合就来(我家),没事就不来。”(访谈资料:2019-07-20,CJG)^①其二,正式规则密集下乡压缩了村级组织的自主空间和政策转化权限。伴随事务下沉和资源进村,国家向村庄同步输入大量规则。出于“不多做就少错”的感性认知和理性考虑,N村村干部形塑出按工作流程和考核内容办事的工作方式,在政策执行过程中越发追求规范性,以规避灵活执行政策带来的问责风险。在动员老年人参与养老服务合作生产时,村干部同样表现出走过场、讲形式的消极工作状态,即便相关政策不适应公共需求,还是按文件来,导致好的政策出现了硬着陆。N村村支书说道:“上面下来一堆工作,都要去做,不仅要做,还要按流程做,哪怕不合适,也要硬着头

^① 该访谈资料由访谈内容、访谈时间以及访谈对象构成,2019-07-20代表访谈时间,CJG是访谈对象姓名的首字母缩写。下同,不再单独注释。

皮做,在表格上记下来,不能出错。做完这些,哪还有时间下村。带着任务走访老人,他们都烦得很,叫我们不要去了。”(访谈资料:2023-06-25,SJ)

(三)消极老龄观念盛行与合作生产中的文化遮蔽

人处在社会环境中,支持性的社会氛围和友好性的老龄观念有利于激发老年人主体意识,促进其社会参与。在乡土中国时代,老年人往往凭借道德优势施加影响,不仅是地方性知识的承载者,也是公共事务的参与者。然而,现代性进村背景下,老年人日益失去文化权威地位,甚至被视为文化守旧、知识落后和身体无能的群体。这种“贬老”的社会环境和“老而无用”的社会认知遮蔽了老年人的主体权能,致使他们难以成为政府的合作伙伴。

在Y县Y村调研时发现,村庄内部已形塑出“以富为尊”的评价标准和公共话语,构成了老年人参与养老服务合作生产的文化阻力。展开来说,随着当地中青年群体深度参与市场,村庄内部的经济分化态势明显,工具理性日益取代价值理性成为农民社会交往的主导逻辑,最终显化了人际交往的选择性和圈层化特征。其表现就是,年轻一辈不把知识有限和资本缺乏的老年人当回事,很少与他们展开日常接触和深度交往,更有甚者给他们冠以“负担”“无用者”等标签,将他们靠子代接济的日子称为“垃圾生命”。受到此种消极老龄文化的总体笼罩,Y村多数老人在做完农活之后都会“独坐家门中”,不想“出去遭人嫌”。渐渐地,当地老年人也不自觉地内化了“老而无用”评价,并经常把“老了就没用了”之类的话挂在嘴边。可见,老年人在村庄社会中的文化处境不容乐观,非但不认同并正视自己拥有的可行能力和有用之处,反而走向了自我矮化和消极无为的境地。倘若此种消极老龄观念得不到矫正,养老服务合作生产就会因无法激活老年主体资源、汲取文化能量而难以实现低成本和可持续运作。

(四)目标转型、利益脱嵌与合作生产中的主体缺场

在合作生产理论框架中,民众不只是公共服务的享用对象,更是不可或缺的生产主体,他们的积极参与有助于整合各种有形无形资源、增进多种维度的公共价值、更新关于自身的单一角色认知。要想成为生产主体,就需要作为个体的老年人全力参与,以及作为年龄集团的老年群体相互协同。然而,发展目标转型带来的家庭卷入和土地权属固化带来的利益脱嵌,共同影响农村老年人参与养老服务合作生产的行动意愿。

在S县H村调研发现,农民家庭发展目标转型带来的资源积累压力促使老年人处于退而难休状态。具体来说,当地农民普遍将城市化和阶层流动作为家庭发展目标,围绕这一目标,家庭内部一方面对生计模式做出细致安排,表现为“年轻夫妻外出务工获取工资性收入,老年人在村务农兼顾孙代照料”,另一方面形成了“向下集聚、向上整合”的代际资源配置逻辑。其结果是,父代在卷入子代家庭再生产过程中,成为后者获取资源支持和压力转移的重要对象,难以进入退养状态。正是养老需求既不处在家庭目标选择中的优先次序,以及缺乏来自村庄内部的社会正当性,老年人才缺乏参与养老服务合作生产的意愿和精力。

此外,H村土地权属固化带来的利益脱嵌导致老年群体协同能力不足。近些年,Y县进行了土地确权等多项土地制度改革,但这些以保护农民权利为旨归的制度安排却诱发了集体统筹能力弱化的意外后果。每当问到土地制度改革时,当地村干部都颇有微词,认为土地除了能够生产粮食外,还是集体和老年人之间的重要关联媒介。通过握有土地调控权,村集体可以借助土地调整过程,并依托村庄中的关系、面子等资源,来介入农民日常生活矛盾,理顺涉事双方关系。一旦老年人之间的矛盾化解,彼此的信任关系和合作动力将再次得到加强。但遗憾的是,农地权利固化不仅压缩了集体调控空间和动员能力,还日益瓦解了农民围绕土地利益分配形成的利益联结,这使得农村老年人在日常生活中积累的郁结之气容易渗透到村庄内部,影响养老服务合作生产

的共识达成和主体在场。在 H 村，一位老人坦诚说道：“既然之前闹过不愉快的对头进来了，我自然不会参与（养老服务项目），更别谈什么合作了。”（访谈资料：2018-07-18，HCM）

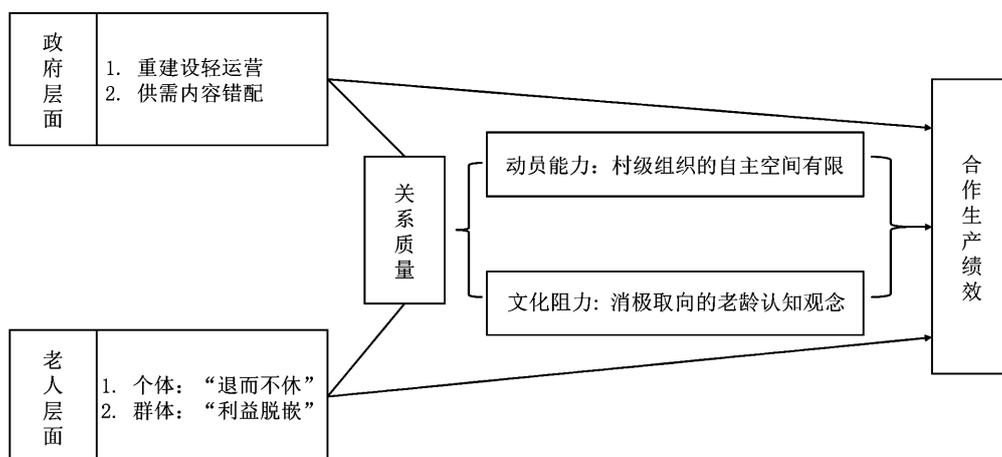


图 2 农村养老服务合作生产困境的“主体—关系”框架

四、迈向高质量发展：农村养老服务合作生产路径的优化策略

养老服务合作生产是积极应对农村人口老龄化的重要方式，但在实际运行中遭遇上述诸多困境。这些困境若无法及时化解，不仅影响老年人对美好晚年生活的想象，还可能导致政府资源错配。合作生产模式蕴含着高质量发展指向，故而，立足高质量发展理念，本节将围绕上述困境提出针对性的应对路径。

（一）通过考评体系优化和评估主体拓展，重塑合作生产的价值目标

服务型政府的重要职责是提供公共服务，为扭转养老服务中的“重建轻营”偏好和“供需错配”困境，确保养老服务合作生产的公共性价值追求，就需要健全政府考核体系，以及夯实老年人在合作生产中的主体地位。

1. 加强服务效果评估与全过程监督，推动合作生产评估体系的科学化

在政府政绩逻辑统摄之下，合作生产养老服务出现“重建轻营”困境，在服务产出环节中评估体系只注重服务设施配备是否符合指标要求，缺乏对其运营和服务效果产出的重视，忽视了合作生产养老服务政策真正追求的福利效果。为此，一方面，政府要优化服务评估体系，强化服务效果评估在整个考评体系中的比重。场所供给和设施配备是合作生产养老服务得以启动和展开的物质前提，后续还应该将设施使用频率、服务满意度等服务效果纳入评估体系之中。同时，为确保养老服务场所及设施的正常运营，还应该将服务主体多元化程度、资金筹集多元化程度等内容纳入考评体系，以此评估合作生产养老服务的可持续发展能力。另一方面，政府要强化全过程监督，持续关注服务产出的实际情况。也就是说，将服务产出开端、运行状况、服务效果皆纳入监管过程。一言蔽之，只有加强服务效果评估和全过程监督，才能建构出更加科学化的评估体系，从而改善乃至扭转合作生产养老服务中的“重建轻营”偏好。

2. 赋予老年人评估主体地位，推动合作生产的绩效优化

作为养老服务的最终消费者，老年人的反馈意见对于改善养老服务质量有着重要作用。为此，第一，政府要建立公众满意度考评体系，赋予老年人绩效评估主体地位，将老年人满意度视作公共服务供给有效和政绩考核的主要依据，以便将老年人的需求压力导入行政系统的服务供给动力中，从而促使后者无法忽视老年人作为服务生产者和政府协作者的重要地位。第二，政府要

普及发展型评估体系。当前评估体系缺乏容错和修正空间,而建立发展型的评估体系就是要为政策执行置留一些容错空间,允许地方政府在过程中发现并解决问题。当发展型评估体系建立起来后,地方政府才不至于疲于应付上级政府的目标考核而忽视老年人的需求和想法,老年人的意见反馈才有纳入基层工作评估系统的可能。总之,通过将老年人纳入评估主体序列,并以发展型评估理念作为依托,农村养老服务合作生产绩效将得以大幅提升。

(二)通过服务角色转型与自主空间赋予,激活合作生产的组织能力

行政化改革背景下,村级组织形塑了对上负责的行为逻辑,逐渐丧失动员老年人参与养老合作生产的群众基础,由此间接增加了政府与老年人的合作成本和互信距离。要想扭转此种局面,无疑需要推动村级组织角色转型,使其保有一定的政策转化空间。

1. 推动行政公共性转型,强化村级组织的需求回应能力

行政化改革应以公共行政方向为准绳,将一切行政活动的最高追求设置为增进公共利益、满足公共需求。沿着这条线索,一要推动村级组织公共化转型,重塑其作为政民互动的枢纽地位。村级组织可以利用会议的协商、讨论功能来识别和整合老年群体的公共需求,强化其与老年人之间的关系密度和信任水平。在此基础上,应将养老资源与最为迫切、最具共识的养老需求精准衔接,以保证供给侧与需求侧有效匹配。二要夯实村级组织服务功能,重塑老年群体本位价值目标。当前村级组织倾向于回应被纳入村级考核体系中的任务清单,缺乏主动服务老年人的组织自觉^[32]。为此,村级组织应强化自身服务属性而非管理属性,真正树立老年群体本位价值目标,积极引导老年人将自身养老需求和可行能力导入合作生产过程。当老年人感受到需求被满足、想法被回应时,他们才有动力支持、参与基层政府和村级组织共同推动的养老服务合作生产工作。

2. 保留自主空间与柔化考核体系,激发村级组织的行动活力

乡村社会具有不规则性、情境性特点,老年人的需求很难通过标准化程序加以识别,这时发挥村级组织的“当家人”和“转换器”角色就显得颇为重要。为此,一要赋予村级组织适度的政策转换能力和自主空间。相比于政府,村干部处于村庄关系网络的接点位置,是村民眼里的“当家人”和“自己人”,更了解老年人所思所想、所需所求。因此,在合作生产过程中,应该适度赋予村干部对地方政策进行在地化解读与适应性转化权限,适度允许他们依托非正式关系对老年人进行社会动员与意愿整合,以便实现多数群体同意下的公私利益治理。二要实现村级考核体系的柔化改造,激发村级组织的主体动力。面对监督下乡的现实压力,村级组织形塑了“不出事”的心理状态和行为逻辑。这种状态虽然做不了坏事,但也做不了好事。作为改进,基层政府应给予村级组织一定的容错空间,避免对诸如养老服务之类的软性工作硬考核和过程管理。总之,只有保留自主空间与柔化考核,村级组织才能更注重养老服务合作生产的过程、质量和效益,而非形式上的过关和暂时性的结果。

(三)通过老龄观念营造与主体形象重塑,促成合作生产的文化包容

伴随文化观念变迁,年龄越发不具备象征意义,但乡村社会“老而无用”的论调不时展露。在此种消极文化语境下,村庄社会内部资源难以调动起来并注入养老服务合作生产过程。为此,有必要推动积极老龄化理念下乡,营造劳动空间、开展文化活动,以便在塑造老龄友好公共文化的同时,重塑老年有为的积极形象,最终强化村庄各个年龄群体积极参与养老服务合作生产的文化动力。

1. 推动积极老龄化理念下乡,塑造老龄友好的公共文化

文化具有影响人、改造人的力量。只有在农村广泛传播积极老龄理念,使之成为不同年龄群体认同的公共文化,农村养老服务合作生产才可能上升为一项公共议题,并吸引其他主体的能动参与和资源注入。为此,政府应结合农村实际情况,针对不同年龄群体采取不同的宣传方式。比

如针对在外务工的年轻人,可以借助数字乡村建设契机,搭建数字化公共平台,将融入了积极老龄化理念的地方性故事和文化节目导入其中,通过故事的宣传与教育意义更新年轻人的老龄认知和孝道伦理。针对老年人,村级组织应该做好群众工作,经常走访、看望老年人,用老年人听得懂的话向他们面对面地传递积极老龄观念,营造“老人不老”的积极形象,从而激活其对自身潜能的认知与关注。通过营造友好包容的文化氛围,不仅能够重建老龄友好的文化秩序,还能减弱村庄社会主体参与养老服务合作生产的文化阻力。

2. 营造劳动空间和文化活动,重塑老年有为的积极形象

为重塑农村老年群体的有为形象,保留老年群体的劳动空间和权利,重塑村庄社会交往规则尤为必要。其一,土地是农民的命根子,对老年人尤其如此。通过农业劳动,老年人一方面能够维持日常生活所需,锻炼身体、愉悦身心,并从中感受到老年生产能力与生命活力。另一方面能够将剩余积累用于资助子代家庭,从而摆脱依附性和消费者的角色设定。就此而言,政府在保留“耕者有其田”权利的同时,还应提供农业机械化服务、土地平整项目等来优化老年人种田条件。其二,通过举办公共活动,实现老年群体对其他年龄群体的社会整合。利用乡村文化广场、文化大舞台等公共空间,举办尊老孝老文化活动,并经由“每个人都会老”“每家都有老人”的话语营造,提升不同年龄群体的相互理解和尊重老年生命的效果。与此同时,要对积极践行友好老龄观的行为进行表彰,以强化价值示范作用,而对那些不孝、不敬老人的行为做出批评教育,以增加“贬老”行为的社会成本与心理负担。一旦主体能力得到肯定、公共规则得以重塑,老年人的有为形象就能被承认,其才会收获更多的心理能量和社会支持,农村养老服务合作生产的社会基础也能因此得到夯实。

(四)通过家庭政策建构与土地利益关联,实现合作生产的主体在场

1. 构建发展型家庭政策,实现老年个体的参与自觉

伴随家庭再生产模式的扩大化,当前农民家庭发展压力普遍增加,老年人成为家庭转型压力的重要分担者,即他们大多将自己的劳动所得和精力集中于家庭内部,缺乏走出家门、参与养老服务合作生产的意愿和能力。对此,第一,要把处于国家政策边缘位置的家庭带回来,并为其构建一套全周期、全过程和多方面的支持系统^[33]。进而言之,国家养老服务的政策对象不能局限于老年个体,而要以家庭为单位,为不同代际的家庭成员提供育儿、教育和职业培训等在内的政策支持,以便整体减轻农民家庭发展压力。这样,老年人就有时间、意愿和余力走出家门,加入养老服务合作生产行列。第二,要明确家庭政策中的主体责任划分,避免走向“去家庭化”或“再家庭化”两种极端,同时将家庭政策目标定位为引导并激活家庭潜能,强化家庭的抗逆力和适应性,以便让每个成员都能从家庭中获得支持。总之,通过发展型家庭政策建构,农民家庭能够在现代化适应中保持韧性,养老服务合作生产也才能保证老年人的主体在场。

2. 夯实农地集体所有制,重建老年群体的信任关系

近些年,受到土地确权等政策影响,农民集体的土地调整权利与统筹能力不断式微,致使其很难在养老服务合作生产中促成公共关联和利益整合。作为应对,要毫不动摇地坚持“不管怎么改,都不能把农村土地集体所有制改垮了”的政治要求。在此前提下,第一,可结合地方实际情况,进行诸如“确权不确地”“虚拟确权”之类的土地模式创新。这些模式既保护了农民对于土地的经济权益和权利占有,也保留了集体对土地的统筹权和再分配能力。依托集体土地所有制优势,村集体能够通过土地利益调整来撬动老年人之间的公共关联。第二,要激活“结平衡账”机制,实现村庄老年人之间人事关系的理顺。“结平衡账”是村庄内部多元利益关系的平衡过程,其基本方法是组织村民开会^[34],通过在村庄内部召开各层级会议,激活老年人因土地问题产生的

关系纠葛(让问题症结得以显露),并使其进入村庄政治空间(实现私人矛盾公共化),然后再借助正式关系和非正式资源,来纾解涉事双方的郁结之气,最终在主体间性的沟通互动中强化信任。一旦信任关系得以重建,老年人往往乐于向彼此敞开,农村养老服务合作生产也因此就有了主体在场和群体协同的基础。

五、结论与讨论

伴随着经济社会发展到一定阶段,人口老龄化不再是西方独有的困顿,而日益成为 21 世纪人类社会所共同面对的重要议题。对于中国来说,囿于“未富先老”的基本国情和“城乡倒置”的显性特征,农村人口老龄化应对成为重难点。作为农村养老服务供给的一种新型模式,合作生产契合了当前我国养老服务供给的可持续化和服务绩效的最优化需求,在提升下乡政策资源转化为老龄社会治理效能的同时,能够让老年人真正实现老有“所为、所乐、所养”。本文通过中西部农村的多点调研,对农村养老服务合作生产的运行过程、社会基础、现实困顿和优化路径进行了深入剖析,以期为我国农村养老服务高质量发展提供有效经验借鉴。比较来看,本文在以下方面具有一定创新性:一是引入合作生产视角,探索农村养老服务高质量发展的实践逻辑和一般性路径;二是为合作生产模式注入中国农村养老服务高质量发展的实践,解析合作生产模式的本土化运用及其过程。

当然,由于目前相关研究成果相对阙如,本文更多是起着抛砖引玉之作用,这使得一些比较重要的议题值得进一步讨论:一是尽管本文基于多点调研呈现农村养老服务合作生产模式,所选案例具备案例研究法所要求的典型性特征,但这些案例村主要位于中西部普通农业型村庄,因而存在一定的情境约束局限。未来应进一步拓展经验版图、丰富村庄类型,通过实地调研、问卷调查和深度访谈等方式呈现农村养老服务合作生产模式的区域差异特征。二是考虑到农村市场力量介入有限,本文将养老服务合作生产模式的主体框定于政府和农民,缺乏对市场力量的观照。伴随机构养老在农村地区逐渐显现,未来需要对政府、市场和农民等多元主体在合作生产养老服务中的实践逻辑进行进一步研究。

参考文献:

- [1] 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]. 人民日报,2022-10-26(1).
- [2] 中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定[N]. 人民日报,2024-07-22(1).
- [3] 穆光宗. 老年发展论——21 世纪成功老龄化战略的基本框架[J]. 人口研究,2002(6):29-37.
- [4] 罗淳,王一帆. 年龄分层式中国人口老龄化辨识与应对[J]. 学术探索,2021(7):54-62.
- [5] 吴玉韶,李晶. 积极老龄观的理念与建构[J]. 行政管理改革,2022(11):71-78.
- [6] 王学军,牟田. 合作生产绩效及其影响因素:以政府和公众合作为视角[J]. 行政论坛,2021(2):116-125.
- [7] 王迪,杨稳玺. “脱嵌”与“根植”:养老服务与日常生活的两种关系[J]. 社会发展研究,2021(4):149-166.
- [8] 赵旭东. 乡村成为问题与成为问题的中国乡村研究——围绕“晏阳初模式”的知识社会学反思[J]. 中国社会科学,2008(3):110-117.
- [9] 贺雪峰. 互助养老:中国农村养老的出路[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2020(5):1-8.
- [10] 严红. 农村内生式互助养老可持续发展的实践逻辑研究[J]. 农业经济问题,2024(3):103-115.
- [11] 杨菊华,史冬梅. 积极老龄化背景下老年人生产性资源开发利用研究[J]. 中国特色社会主义研究,2021(5):85-95.
- [12] 袁宇阳,张文明. 乡村内生发展视角下资源的内涵及其应用[J]. 世界农业,2020(6):10-17.
- [13] 王进文. 迈向合作生产的农村养老服务供给:模式转型与路径优化[J]. 理论月刊,2022(4):89-99.
- [14] 朱春奎,易雯. 公共服务合作生产研究进展与展望[J]. 公共行政评论,2017(5):188-201.
- [15] 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.

- [16] 陆益龙. 后乡土性:理解乡村社会变迁的一个理论框架[J]. 人文杂志,2016(11):106-114.
- [17] 朱火云,丁煜. 农村互助养老的合作生产困境与路径优化——以X市幸福院为例[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2021(2):62-72.
- [18] 丁煜,朱火云,周楨妮. 农村互助养老的合作生产何以可能——内生需求和外部激励的必要性[J]. 中州学刊,2021(6):79-85.
- [19] 刘辞涛,向运华. 基于数字技术治理的农村互助养老合作生产[J]. 华中农业大学学报(社会科学版),2022(3):149-156.
- [20] 赵浩华. 合作生产视域下社区互助养老服务再思考[J]. 行政论坛,2023(5):149-155.
- [21] 刘丽杭,徐俊. 公共服务合作生产如何创造公共价值——以C市帮乐帮互助养老服务项目为例[J]. 求实,2021(6):54-70.
- [22] 姜晓晖. 公共服务合作生产的发展演进与时序变迁:价值嬗变、公民转向及工具更替[J]. 甘肃行政学院学报,2019(4):56-66.
- [23] 杜鹏. 论乡村治理的村庄政治基础——基于实体主义的政治分析框架[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2019(4):58-68.
- [24] 杜鹏. 一线治理:乡村治理现代化的机制调整与实践基础[J]. 政治学研究,2020(4):106-118.
- [25] 仇叶. 基层服务型政府建设中的服务泛化问题及其解决[J]. 中国行政管理,2020(11):32-40.
- [26] 王学军. 价值共创:公共服务合作生产的新趋势[J]. 上海行政学院学报,2020(1):23-32.
- [27] 安永军,刘景琦. “中间结构”:资源下乡背景下国家与农民联结的新机制[J]. 农业经济问题,2019(9):96-107.
- [28] 刘琪. 通过社会交往的农村老年人精神慰藉实现:生成逻辑与路径优化[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版),2022(3):59-69.
- [29] 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.
- [30] 肖琳. 互助养老模式下农村留守老人的价值重建[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2023(4):130-138.
- [31] 董磊明,邹松. 中国村社自主性与外部资源的内部化[J]. 学术月刊,2020(6):71-83.
- [32] 王进文. 主体性取向的乡村老龄社会治理:实践逻辑与路径建构[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版),2021(4):74-85.
- [33] 胡湛,彭希哲. 应对中国人口老龄化的治理选择[J]. 中国社会科学,2018(12):134-155.
- [34] 田孟. “结平衡账”:农户主导型农地确权模式探索[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版),2015(6):15-24.

**Practical Logic and Path Selection for High-quality Development of
Rural Old-age Service through Cooperative Production:
Based on Multi-site Research in Rural Areas of Central and Western China**

LIU Qi

(Law School, Anqing Normal University, Anqing 246011, China;
College of Social and Ethnic Studies, Chinese Academy of Social Science, Beijing 102488, China)

Abstract: The “Seventh National Census” data show that China’s aging population is increasingly characterized by “urban-rural inversion”. However, due to limited governance experience, the current rural elderly care service is characterized by problems in the cognition of service objects, the separation of service content, and the export of service resources. It needs urgently explore a cooperative production model that is more suitable for farmers’ elderly care needs and high-quality development concepts. The cooperative production of rural elderly care services mainly includes four processes: demand identification, subject mobilization, interest integration, and service output. Rural elderly care service is supported by the institutional advantages of village and community organizations and mutual assistance tradition in the acquaintance society. But it is currently facing difficulties such as goal displacement, inadequate mobilization, cultural obscuration, and the absence of key stakeholders. According to the research, these problems come from the dominance of administrative performance logic, the diminished role of village-level organizations, the prevalence of negative attitudes towards aging, as well as the decoupling of goal transformation and interests. Based on the strategy of high-quality development, four paths are proposed to optimize the evaluation system and expand the evaluation subject. It includes transforming the service role and empowering independent space, creating public culture and reshaping the subject image, and constructing family policies and land interests. These four paths would achieve value guidance, policy empowerment, and cultural inclusiveness in the process of cooperative production.

Key words: population aging; rural old-age service; cooperative production; high-quality development

责任编辑 高阿蕊
网 址: <http://xbbjb.swu.edu.cn>