

DOI:10.13718/j.cnki.xdsk.2025.03.009

政治建设与社会治理

引用格式:任亮亮.以乡为主:农村养老服务体系构建的实践基础与内在逻辑[J].西南大学学报(社会科学版),2025(3):110-123.

以乡为主:农村养老服务体系构建的实践基础与内在逻辑

任亮亮

(武汉大学 社会学院,湖北 武汉 430072)

摘要:完善农村养老服务体系是我国新时代应对农村人口老龄化及解决农村养老问题的紧迫要求。基于多地调研,发现以乡为主的农村养老服务体系建设具有体制、社会和市场层面的结构位置和实践基础优势。以乡为主强调县域管理体制中,乡镇具有自主性,以乡镇党委、政府为主导统筹力量,依托乡镇社会为基础平台,发挥乡镇市场调节作用,通过整合乡镇范围内的人力、物力和财力等资源,为老年群体提供养老服务,构建符合乡镇情况、乡土文化、乡村特征的农村养老服务体系。在确定“为谁供给”和“谁来供给”的供需关系后,通过体制和社会赋权增能机制、一体统筹和分类开展机制、内生整合和外源转化机制,以及体制组织和市场干预机制,取得乡镇权威塑造与嵌入式政权发展、资源充分利用与乡土性养老体系构建、回应群众诉求与低成本服务提供等实践绩效。相较于“以县为主”和“以村为主”的农村养老服务体系,以乡为主,符合“后乡土社会”发展特征,考虑了城乡关系、市场距离影响下乡村之间的发展差异,能够整合利用乡镇区域范围内的优势资源,从而探索中国式应对农村老龄化问题的有效路径。

关键词:人口老龄化;以乡为主;农村养老服务;家国一体;村社养老

中图分类号:C913.6 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2025)03-0110-14

一、问题的提出

第七次人口普查数据显示,2020年我国农村老年人口达1.21亿,城镇60周岁及以上老年人口占城镇总人口的比重为15.82%,农村为23.81%。当前我国人口老龄化呈现出显著的“城乡倒置”特征,这使得农村地区成为应对人口老龄化工作的重点、难点和薄弱环节。党的十八大以来,为了切实应对和缓解农村老年人在养老方面的压力,国务院及其职能部门密集出台多项涉及推动农村养老服务发展的配套支持性政策,不断加强农村养老服务的政策引导。党的十九大以来,政策文件密集出台,2018年颁布的《关于实施乡村振兴战略的意见》要求“构建多层次农村养老保障体系”^[1]。2022年党的二十大报告进一步强调要“实施积极应对人口老龄化国家战略”^[2]。2025年“三农”一号文件指出:“健全县乡村三级养老服务网络,开展县域养老服务体系创新试点,鼓励开展村级互助性养老服务。”^[3]我国政府始终坚持与时俱进地开展老龄工作,要求积极补

作者简介:任亮亮,武汉大学社会学院,博士研究生。

基金项目:国家社会科学基金重大项目“农村社区治理创新问题研究”(22&ZD173),项目负责人:贺雪峰。

齐乡村养老服务短板和进行机制体制创新。面对乡村内生资源不足的问题,国家主要通过资源输入支持乡村老龄工作。在这一过程中,如何统筹资源主体与优化分配机制就成为应对农村老龄化问题的关键。当前实践主要呈现两种路径:一是以县为主,强调县级统筹,以县为单位实现城乡养老公共服务均等化,进而促进县域城乡融合;二是以村为主,强调资源下乡之后,村级组织可以通过分配型动员制度激活村庄社会,推动村庄本位基础上的养老问题应对。然而,受城乡关系格局和市场距离等因素影响,乡村地区存在显著的发展差异性,为了克服“以县为主”和“以村为主”的不足,各地在老龄治理实践中越来越强化乡镇层级的作用,并取得了较好的效果。基于此,可从乡镇视角构建“以乡为主”的分析框架,整合利用乡镇区域范围内的优势资源,为破解农村老龄化治理难题提供新的理论支撑和实践路径。

(一)农村养老服务模式之困

农村老龄化问题的产生与打工经济兴起、城镇化进程高速推进相关。农民以城乡分离的拆分型家庭分工方式应对发展压力,导致家庭养老福利供给功能受到影响^[4]。也有观点认为,这种分而不离的家庭只是空间状态上的“一家三制”,家庭的情感交互、经济流动等功能还在延续,只是老年人养老预期发生了“侍奉在侧型”向“成就安心型”的转变^[5]。总体而言,家庭养老遭遇了事实上的危机,老年人溢出整合型的家庭结构,成为社会性问题^[6]。在应对老龄化问题中,具体形成了以下两种应对思路:

第一,“以县为主”应对农村老龄化问题。县包括县城和农村,县城是城市网络体系的一部分,具有城市文化的特征,属于陌生人或者半熟人社会。农村和乡镇则属于乡土社会,具有熟人社会的特征。以县为主强调县域社会的统筹性,是指建立以县域为整体的农村养老服务体系。例如,湖南双牌县的双牌模式、南京市湖熟街道杨家村的“寄家养老”模式和谷里街道马府院的“田园养老”模式、山东单县和成武县的“幸福院+周转房”模式等。以县域为单元重塑农村养老服务体系,既是基本养老服务均等化和空间正义的理念要求,也具有财政调度、资源统筹、主体协调、文化观念等方面的现实优势^[7]。然而,当前县域养老体系的构建难以真正地实现县乡村三级联通并纵向延伸到家庭。县域养老的地方实践存在两种倾向,具有福利错位特征^[8]。一种是资源上移倾向。在实践中,政府强调养老专业化、特色化发展,引进县级及以上的高端养老机构入驻县域,发展集约型养老模式。但是,专业化的养老机构运营成本高,会通过高收费把成本转嫁给入住的老年人,带来市场定价高于地方经济发展的问题,导致农村老年人住不起、不愿住。另一种是资源下移倾向。政府过度强调基层乡镇和乡村社会的养老责任,加大了基层的老龄工作压力。即便部分村庄能够探索互助养老且成功,但仍具有诸多不确定性的因素。

第二,“以村为主”应对农村老龄化问题。以村为主,是指针对家庭养老和社会养老的困境,通过国家资源下沉激活基层组织的动员能力,将农村老年人组织起来,实现养老责任主体从个人和家庭向村庄集体、家庭和个人等多元主体转变,依托村庄社会力量协同化解养老问题^[9]。但是,在农民与市场关系的分析框架中,不同地区农民与市场的关系存在非一致性^[10],村庄社会资源禀赋和现实发展情况也是不同的。位于市场中心区域的东部村庄,其农民实现了不离家、不离土的就地就业与就近城镇化。这类村庄不仅保持了完整的人口结构,维系了传统的熟人社会网络,更形成了有利于老年群体保护的社会舆论环境。在这些地区,农村养老服务体系主要以家庭为主导,村社为补充。位于半市场中心的村庄,以中西部地区的普通空心村为例,在村常住人口结构为中坚农民+留守老年人,由于人口规模适度,村庄社会结构基本维持。中坚农民利益在村,能够回应老年人的诉求,在家庭成员城乡分离导致家庭养老功能弱化的情况下,其作为组织

和主导者,能够将在村老年人组织起来加入老年协会,开展各项服务工作,实现老年人不离乡土的在村养老。位于弱市场中心的村庄,多数为高度偏远的空心村,村庄常住人口少,社会结构不再完整,农民具有较大的城镇化压力。这种情况下,以村庄和家庭为单位的养老服务供给难以实现,这些地区普遍只能通过易地搬迁、再造社区和关系联结等方式来对老年人兜底保障。

(二)以乡为主:农村养老服务体系模式的创新实践

随着社会转型,乡镇工业衰落,乡镇政府职能从“管治”为主转向“服务”为主,学界也将研究重心转移到乡镇公共服务供给中。从治理视角切入,乡镇政府公共服务效能不仅是基层政府行政效率的坚强保障,更是农村公共服务水平提高的关键要素。既有研究从三方面展开:一是关注乡镇体制机制改革与公共服务的关系。优化“七站八所”等为农民提供公共服务的机构,通过乡镇体制改革实现服务有效^[11]。二是关注县乡互动中的权责关系调整与公共服务的关系。通过简政放权调整县乡村关系,通过放管结合调整政府与市场关系,从而实现公共服务优化^[12]。三是关注乡镇为主的规模效应与公共服务供给。乡域为公共服务体系的运转提供了规模化集约的基础,更满足了农民低成本享受高质量公共服务的需求,逐渐成为一个公共服务有效供给、农民能够维持基本保障的良性空间^[13]。

可见,既有研究主要基于基层政府的常规运作情境,聚焦镇村两级围绕国家治理目标产生的互动行为,其分析路径集中于两个维度:一是政府管理体制机制的优化,二是相关制度的完善与创新。而乡镇统筹养老服务的研究还不多见。老龄工作作为公共服务供给的重要内容,需确立“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制”,这是我国当前倡导的社会治理格局的重要内涵,其中党委与政府既是引领协调者,更是躬行践履者^[14]。人口老龄化城乡倒置的现实情况,决定了农村的人口老龄化问题解决要采取与城市不同的策略,要尊重城乡差异的客观规律^[15]。“以村为主”或者“以县为主”的模式实践,忽略了乡镇的作用。乡镇作为县城和村之间的中间层级,作为规范化的政权机构,可以准确执行工作和落实上级意图,接受上级的考核督察,避免资源浪费问题;作为乡土社会的嵌入式政权,可以通过乡镇层面的资源分配调平以及乡镇内部社会资源的激活整合,实现乡村社会养老服务供给的均衡发展。

鉴于此,本文首先介绍具有典型性和代表性的地方养老服务实践案例,指出以乡为主的基本内涵与构成内容;其次分析以乡为主的结构位置与实践基础;再次阐述以乡为主的农村养老服务体系的内生机制和实践绩效;最后阐明以乡为主的优势,为中国式农村老龄问题的应对提供建议。其创新点在于:一是研究视角的转换。以乡为主,将我们的视野带回乡镇层级,将“乡域社会”作为完整社会生态系统进行研究,突破了传统城乡二元分析范式,既回应了施坚雅市场体系理论的解释局限^①,又发展了费孝通“乡土中国”的现代性维度。二是提炼“以乡为主”的一般化理论机制。研究发现有效应对老龄化问题的重要机制在于发挥乡镇党委、政府,乡村组织,乡土社会等重要主体要素的作用。三是打破了“国家—社会”对立预设,发现乡镇党委、政府在老龄服务供给中的“能动型中介”角色,可以解释中国情境中的“行政吸纳社会”现象。

在2020—2025年,本研究团队在河南、江西、福建、浙江、湖北、山西等多地开展养老专题调研,每次为期20天左右。调研期间,团队成员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,获得了大量一手资料。本文是基于包括河南戴畈模式、江西新

^① 施坚雅在研究我国乡村时,强调基层市场才是符合实际的“社区”研究单位。他基于均质平原上的市场服务半径相同,推出六边形市场区域模型。这种假设忽略了中国实际地理条件的复杂性,如山地、河谷等形塑了多样化的市场区域形态。

余颐养之家、福建南平“幸福里”工程、浙江象山“集中式养老院”、湖北沙洋老年协会、山西吕梁家庭作坊式小微养老机构、湖北恩施村社互助养老等多模式调研基础上的综合性思考。为保证文本的有效性,主要采用近三年的调研资料进行分析。文中所有材料、访谈、事实记述均由笔者调研所得,依照研究惯例,对涉及的人名进行了匿名化处理。

二、理论内涵与案例选择

长期以来,学者们在研究农村养老服务供给时大多关注城乡二元体制下的村社激活或者县域统筹,探讨实践优势或者问题局限。然而,要提升养老公共服务供给质量,必须转换视角,重视乡镇这一层级的作用。以乡为主作为一种新的路径模式被提出,作为推进,本节将从两方面展开论述,一方面,呈现以乡为主的理论内涵,回应学理议题;另一方面,选择性呈现具有代表性和典型性的田野调研案例,作为对以乡为主模式的支撑。

(一) 以乡为主的理论内涵

不同于社区研究,以乡为主将视角转向县城和乡村的节点,强调乡镇发挥主要作用。乡域研究关注自然村落和乡镇之间、乡村之间的政治、经济和社会关系。政治层面,吴毅强调研究村庄政治无法忽视“乡政村治”的结构,应该把乡镇的运作纳入研究视野,实现对乡村关系和乡村社会的总体把握^[16]。经济层面,施坚雅在四川盆地实地研究的基础上提出以集镇为单位的市场分析范式,认为集镇而非村落是研究中国农村社会生活更合适的研究单位^[17]。费孝通意识到以城镇为中心的城乡网络对于农村社区的重要性,他认为乡镇工业的出现,创造了农民离土不离家的工农相辅的生计模式。乡镇工业带来工业乡村社会的形成,是对城乡二元社会的突破,是一种新的社会形态。费孝通说,“乡镇工业的发展,也帮助我们理解怎样才能创出一条具有中国特点的社会主义道路”^[18]。他认为通过发展乡镇可以探索以农民为主体的乡村工业化进程、优先发展小城镇的城市化道路和区域经济共同体合理布局的发展模式^[19]。

20世纪90年代以来,特大城市及大中城市通过把握单位制改革、土地财政制度实施和城镇化加速等历史机遇,逐步发展成为国家经济增长的核心引擎。这期间,乡土中国向城乡中国/后乡土中国转型,乡镇这一层级的经济功能转移到县级城市及以上,农民进城务工和安居,乡镇吸纳劳动力转移能力弱化、空心村问题突出,农民难以通过土地种植富裕起来^[20]。面对此种情况,科学处理乡村地域系统人地关系、城乡关系、居业关系,适时推进乡村空间重构,成为新时代乡村可持续发展的重要保障^[21]。以乡为主是从“乡域”的视角来理解乡村社会。域是指在一个时空范围内诸力量在各种位置之间存在的网络关系特征,乡域是农民生产生活的具体时空坐落,乡镇属于“乡之首、城之尾”,是县乡之间政治、市场和社会交互的接点纽带,作为有机的网络体系发挥作用。以乡为主强调乡村整体性发展和自主性激活。

在乡村老龄治理实践中,面对乡村振兴战略实施与农村人口持续外流的结构矛盾,亟须推动基层政府与村级组织向服务型主体转型,以有效满足农村老年群体日益多元的公共服务需求,这构成了新时代基层服务型政府建设的核心要义^[22]。以乡镇为单位进行内部统筹和资源激活,是探索内生型公共服务有效供给的路径,也是遵循地域系统发展规律的创新实践。为确保乡镇发挥积极作用,需要对其内在构成要素予以识别。以乡为主包括以下内容:一是行政内涵,强调养老服务体系构建的主导者。在我国科层化行政体系中,乡镇是最基层的行政机构,一头连着城市,一头连着农村,在国家经济社会发展中发挥基础性作用。从养老服务工作的实践来看,乡镇一级政府对乡镇范围内的老龄工作担负属地责任。以乡为主,是指以乡镇为主,强调农村养老服

务体系建设和发展的支配权属乡镇党委、政府所有。

二是社会内涵,强调养老服务体系构建的服务对象。在行政区划上,乡镇具有明确的界限,是一种封闭的、静止的存在。随着人口的流动,不同乡镇的人与人之间的频繁互动,带来农民的社会认同上存在两个不重合的“乡”。一是行政户籍意义上的乡,自己是某乡人。二是根据自己社会活动范围基础上认同的乡。然而,因地方相邻、文化相同,不重叠的“乡”并不构成认同障碍。以乡为主强调在乡域范围内,尊重农民的乡土观念和社会认同单位,以乡为界,为在乡老年群体开展养老服务工作。

三是资源内涵,强调养老服务体系的主体。乡镇是完整的社会,存在社区、能人、企业、社会组织等多类主体要素,经过挖掘和转化,可以作为乡村老龄问题应对的宝贵资源而发挥积极作用。以乡为主,强调充分引导“乡”这一社会空间内具有的多元福利供给主体,开展在地化的老龄服务工作。

(二)案例选择:以乡为主的地方实践

各地在养老福利供给中,实践路径和问题困境具有差异性,会生成不同的福利供给模式,需要通过基层政府干部主导、乡镇市场主体配合、乡土社会化约束来协同应对。

一是行政主导型。养老服务供给成为政府自上而下的中心工作,但具体到村,如何设计,如何提供,需要在尊重“地方性”基础上进行差异化实践。乡镇党委、政府是养老服务提供的统筹者。乡镇干部可以实现在地化的养老阵地建设,减轻财政供给压力,提升农民满意度,促进可持续发展。

案例1:江西新余自2017年起推广建设“颐养之家”,即政府自上而下推动以村为单位,建设提供助餐或者吃住一体的老年服务阵地。截至2023年8月,全市正常运行的颐养之家640家,入家老年人11282名,其中农村颐养之家562家,入家老年人9702名。在建设过程中,市县考虑到县区的乡村内部差异较大,为了推动工作进度并实现高质量服务供给,授权乡镇党委负责督促落实。各乡镇基于乡村社会基础差异,选择因村制宜的方式,实现了政策对接和资源嵌入,较好完成了养老服务供给工作。

二是市场产业型。乡镇党委、政府不直接承担养老服务供给工作,而是通过引入市场主体来推动实施。首先,推动本地的公办敬老院民营化,降低市场主体的投入成本;其次,鼓励本地的特困老年人到院接受集中供养,本应拨付给个体的费用转给市场主体,保障养老院基本收支平衡以实现正常运转;再次,整合政策工具,将全乡特困老年人的护理费用和上级财政拨付的上门服务费用打包用于购买“第三方”服务,由他们上门提供服务;最后,政府作为宣传者鼓励农村老年人接受市场化养老服务,又作为监督者对市场主体的服务进行全过程考核与管理。

案例2:截至2023年底,“戴帽模式”推广工作已列入《信阳市加快推进养老服务高质量发展工作方案》,目前覆盖全市1790个村,覆盖率63%,服务6万多名农村老人。具体实践中,乡镇将为老年人提供的上门服务项目整合打包,由养老院护理人员、留守妇女上门为老年人提供服务。特别是第三方服务购买,既实现了对特困群体的专业化服务,又促进了市场主体的开源营收,还减轻了基层政府的服务供给压力,可谓一举三得。

三是村社统筹型。村级组织利用闲置资源修建养老服务阵地,为本村老年群体提供助餐、吃住一体的养老服务。村社统筹的好处是老年人可以实现离家不离土、离土不离乡的在地化、低成本养老。为了调动村级两委干部的积极性,乡镇党委、政府主动作为。一方面,打破“以村为界”的养老服务供给分割格局,让邻村老年人也可以低价享受服务;另一方面,将老龄工作纳入考核,

推动所有的乡村干部开展老龄工作。

案例 3:2015 年前后,浙江象山地区一些乡镇,村级组织自发改造闲置的小学和村委办公室,为本村老年人提供养老服务,价格不高,深受农民欢迎。近两年,县级政府要求乡镇党委、政府在充分调研的基础上,推广村社统筹的养老模式。乡镇党委、政府统筹推进全域养老服务工作,引导各村动员老年群体入住养老院,并盘活闲置资源改造为老年活动场所。针对一些空心村老年群体少,集体组织乏力的问题,乡镇党委、政府统筹安排,将老年人迁移到乡镇养老院,给予其一定补贴,实现老有所养。

县域社会内并不同质,城中村、城关镇、边远镇等经济发展和社会结构都不相同^[23],乡镇之间的巨大差异性决定了其必须有对县级政策再转化的自主空间。调研访谈发现,经济条件较好且干部行动积极的乡镇往往会超标完成养老服务供给工作任务,老年人的获得感和幸福感更高。经济条件较差且干部行动消极的边远乡镇,往往只能在上级要求下按目标完成“规定动作”,仅实现对老年群体的兜底保障。从实际情况看,县级层面部署工作时,各乡镇完成度往往存在差异。当乡镇能够立足本地实际,在拥有自主权和政策空间的前提下因地制宜开展工作,老龄工作通常能取得更好成效。因此,以乡为主逐渐从经验现象变迁为一种客观规律,具有了一般性的解释力和指导性。

三、以乡为主:构成内容与实践基础

认识和阐述以乡为主的农村养老服务体系构建,既是对社会问题的回应,也是对理论问题的推进。以乡为主作为一种实践探索,是基于在地化资源的整合与利用形成的。众多村庄构成的乡域社会是一个复杂的有机体系,进行老龄工作需要进行要素识别和整合。本节将围绕要素识别、何以可能两个方面展开,一是从一般化的以乡为主的农村养老服务体系构建所包括的内容来呈现其丰富性;二是从结构位置和实践基础的角度来分析体制、社会、市场主体何以存在,何以作用。

(一)以乡为主养老服务体系的内容构成

1. 基于养老服务工作性质的内容构成

我国农村地区经济水平差异大、老年人类型多样,对我国养老社会保障的普遍性、精准性、公平性提出了高要求^[24]。基于需求差异化,我国构建了多层次、立体化的养老服务体系。一是兜底性养老保障体系,着眼保基本、兜底线。强化对孤寡、独居、空巢、留守、失能、重残、计划生育特殊家庭等特殊困难老年人的服务覆盖,确保这部分群体享受基本养老服务。二是普惠性养老服务体系,着眼于全覆盖。构建以农村非城镇户籍的居民为保险对象的养老保险制度,通过市场供给和政策引导的方式推动居家、社区、机构养老的均衡发展,供给质优价廉、方便可及的普惠养老服务,保障老年群体有得选、住得起。三是营利性养老服务体系。针对农民家庭分化和部分有特殊需求、愿意享受高价服务的老年群体,鼓励地方引进并推动高端民营机构的发展,以市场化方式来应对少数群体的养老需求。

2. 基于养老服务工作主体的内容构成

随着越来越多的力量参与农村养老服务工作,在家庭之外,形成了“国家—社会—市场”多元福利主体供给格局。具体而言,主要体现在以下四个方面:一是构建政府主导、家庭支撑、社区依托、社会参与的农村养老服务体系,旨在形成多元协同的养老服务格局。二是构建以市场为主导的养老服务体系,包括公建民营、民建民营等正规化的养老服务机构,和由乡村能人、农民家庭、

村集体等自发组织的半市场化的非正规性养老服务点,如家庭作坊式养老机构^[25]。三是构建医养结合养老服务体系,在乡镇地区积极推动卫生院与养老院“两院一制”的深度融合,激活乡村地区村医、家庭医生等人员的作用,推动农民医疗问题就地、就近得到解决。四是构建农村互助生活养老服务体系,通过老年人协会、老年志愿组织等村庄内生型资源挖掘,利用我国传统文化中“远亲不如近邻、守望相助”等精神,组织老年群体在村内开展“低龄帮助高龄、健康帮助失能”的“以老护老”活动^[26]。以乡为主的养老服务体系是在现行养老服务主体多元、体系多样的基础上进行综合性整合形成的,通过乡镇行政力量推动乡镇范围内家庭、社区、机构、社会、市场等养老福利供给主体相互融合、取长补短。

3. 基于养老服务工作对象的内容构成

社会转型过程中,农民家庭养老的功能有所弱化,孝养伦理有了新的内涵,以“老人不老”或退而不休等老年人生活状态为代表的自养秩序生成是我国农村地区养老服务工作面临的新情况^[27]。基于养老服务对象老化过程来看,老年群体可以分为自理老年人、半自理老年人和失能老年人。阶段不同,养老需求有所差异。自理老年人具有生产性的经济资源和物质资源的积累需求,要保障老年人农业的可持续生产,需要推动土地细碎化整理、水利设施完善和农机社会化服务。半自理老年人具有参与社会性活动的需求,要确保村集体积极开展活动和老年自组织的充分激活。失能老年人具有减轻家庭养老负担的需求,既要发挥家庭养老的情感慰藉功能,又要完善政策支持体系。

(二)以乡为主养老体系构建的结构位置与实践基础

1. 体制位置与体制基础

从体制位置来看,乡镇作为节点,向上联结以规则化、程序化开展工作的县级政权机构,向下对接不规则且具有乡土性、社会性的乡村自治组织。乡镇政府既是自下而上农民诉求上传的直接机构,又是自上而下国家政策意图的实施者,是乡村老龄问题的直面者和国家养老资源的分配者。

乡村社会的复杂性、乡镇权责的不统一性决定了上级部门对乡镇党委、政府行为的自主空间赋予。乡镇党委、政府具有策略性开展工作的体制基础^[28]。一是对上级资源的争取与分配。资源下乡强调项目化的专用属性,但乡镇仍然具有资源转化、腾挪的空间,乡镇党委、政府能够针对地区老龄问题的特殊性有针对性地展开治理。基于特困人员护理补贴分发到亲属不能起到实效的情况,河南戴畈村所在的乡镇政府动员将所有特困人员的护理补贴统筹起来购买第三方上门服务。二是乡镇内部人财物的调动与配置。乡镇工作并不完全按照分工来进行,针对工作的不同,乡镇内部以工作队、包村组等方式进行人员的再整合,且在资源不足时,可以利用本级政府的财政资源开展工作。福建多地乡镇工作人员说:“在极端天气期间,乡镇干部要到高远偏僻区位的空心村老年人家中探望,并动用救助资金或者其他项目资金将老年人暂时搬迁出来。”(访谈资料:2024-03-20, TY)三是乡镇与地方权威的互动。乡镇党委、政府作为国家的一级政权,在地方具有合法权威。村干部、地方企业、社会精英等都要在日常工作生活中与乡镇干部发生交集。江西新余一些乡镇干部说:“政府推动建设‘颐养之家’,村级硬件设施的资金主要来源于乡贤捐助。这是地方能人支持乡镇党委、政府工作的具体体现。”(访谈资料:2023-12-20, BHT)

2. 社会位置与社会基础

在我国传统乡村,人与人之间高度熟悉,其行为逻辑深受熟人社会中人情、面子等因素的影响。当前,乡村虽逐渐向“无主体熟人社会”转型,但本质上仍属于乡土社会的范畴。乡镇尤其是其行政所在地是城市和乡村之间的一种中间状态,人口的迁移和流动带来了社会结构的不断再

塑和社会文化的异质性,既有乡土社会的伦理法则,又有城市社会的交往秩序,属于“亦城亦乡”的过渡型社会。在构建以乡为主的养老服务体系时,乡镇既能够利用熟人社会的地方性资源,又能够撬动城市资源的输入。

农村老年群体普遍具有离家不离土、离土不离乡的养老诉求。换言之,家庭、土地、乡土社会构成老年人本体性安全必不可少的三重要素,以乡为主的养老服务体系构建,具有满足农村老年群体本体安全的社会基础。一是村社养老与家庭养老的相互补充。家庭是养老的责任主体,也是孝养伦理得以延续的关键。随着农村人口外流,农民家庭通过“一家三制”的生计策略来实现城镇化,老年人不得不面对拆分家庭后所面临的养老危机。以乡为主的养老服务强调以村干部为主导,老年协会自组织参与,老年人互助为运行机制。农村社会人情、面子和半市场结构的生产基础,也可以保障老年群体在家庭和村庄社会内的安养。二是养老与老年人农业的匹配协调,老年人具有土地种植的能力和 demand。土地对于老年人而言,不仅是经济基础来源,更是个体价值、精神意义安放所在;继续从事土地种植,给他们提供了对子代资源输出,对个人资源积累和对他人社会交往的机会和平台。以乡为主,是在乡镇范围内,实现土地细碎整治和水利整合,构建符合乡镇土地种植规模的农机服务体系,保障老年人农业的顺利生产^[29]。三是农村养老与乡土社会的契合。对老年人而言,个体交往的圈层化形成了老年人交往对象的熟人化,老年人仍然维持着熟人社会的交往秩序。从老年人的社会交往对象来看,其亲戚朋友超越村庄边界,多数在乡镇范围内,属于同乡不同村。福建南平“幸福里”工程立足乡土特色,推行“以乡为主”的养老模式,通过村社互助、机构养老、易地搬迁等多元方式,保障老年人在乡镇范围内实现“四不离”(不离乡土、不离乡邻、不离乡音、不离乡愁)。这种基于熟人社会的养老资源流动模式,有效回应了老年人的本体性安全需求。

3. 市场位置与市场基础

在农村地区,发端于传统时期的集市贸易成为人们工农产品交易和日常生活所需物品购置的主要场域。随着市场体系的自我发展,乡村地区的集市越来越成为城市市场链条的“末梢”环节,成为各大产品下乡的载体。同时,随着电商网络的兴起,乡镇集市的功能发挥受到影响。农民日常生活受到线上线下双重市场的影响。以乡为主不是要乡镇党委、政府直接参与养老服务的具体运营,而是通过对市场经营主体、市场交易价格、市场网络体系等进行规范管理,着力培育适老化的养老服务市场,为老年人构建安全、便利、可及的养老服务体系。

以乡为主的养老服务体系具备市场化配置资源的基础条件。一是从市场要素来看,乡镇地区有公建民营、民建民营的养老机构,它们以市场定价的方式接收老年人入住;有企业、农业种植大户等提供的非正规化就业机会,构成老年人积累经济资源和实现个人价值的基础;有小市场经营主体,这批人既将老年群体日常所需的生活物资带到村庄,也将老年群体生产的农产品等收购销售到上级(县城)交易市场;有完善的物流体系,通过将线上网络购买的物品便捷化地送到“家门口”,拉近了老年人与市场的距离。二是从市场作用来看,市场化要素的存在,能够实现养老需求与资源的精准匹配。一方面是老年群体生活需求的市场化对接,在乡土社会中人情、面子和熟人资本作用下,无论是老年人希望入住养老院,还是希望通过互助等方式获取他人的服务,都能够以半市场化为准则的方式获取服务。另一方面是老年人群体生产需求的市场化对接,包括土地种地环节的购买农资、使用农机、农业管理等和参与劳动市场体系。

四、以乡为主养老体系构建的实践开展与绩效评估

乡镇政府公共服务能力包含两个要素形态:一是乡镇政府完成公共服务职能所需的物质条

件、组织结构、行政文化以及其构成的潜在公共服务能力;二是乡镇政府完成公共服务职能所产生的有效公共服务能力,表现为公共服务的有效程度^[30]。构建以乡为主的养老服务体系关键在于充分激活和有效整合各类资源,特别是上述提到的本土资源,为农村老年群体提供经济实惠且品质可靠的养老服务。本节将在分析高质量公共服务供给实践开展的基础上对其内在机制和社会效益进行阐释,由此论证以乡为主模式的创新性和可推广可能。

(一) 需方维度:分层分类的需求识别

根据老年人特征进行养老服务分层设计,是积极应对农村人口老龄化、实现农村养老服务精准供给的重要保障^[31]。按照是否具有生产劳动能力、是否能够独立生活、是否可以自我照料三方面要素,将老年人群体划分为四种类型。不同类型老年人的养老需求不同,进行的福利干预也有所差异。一是中低龄劳动老年人,一般是60~75岁,具有生产劳动能力,能够独立生活,可以自我照料。其中一部分老年人出于增加经济收入的需要或保持劳动习惯的考虑,仍继续从事农业生产或就近参与非正规就业;另一部分老年人经济负担不重、闲暇时间较长,有个人价值和社会价值追求的需要,希望参与建设村庄社会公共事务的活动。二是中龄老年人中的健康老年人,一般是70~80岁,失去生产劳动能力,能够独立生活,可以自我照料。他们完全退出了生产劳动,有大量的闲暇时间,且基本完成照看孙子女的“人生任务”^①,个体时间自由度高。这个群体的主要需求是公共文化生活,让闲暇生活“有意思”,其中部分有能力有威望的老年人,还是村庄治理的有生力量。三是中龄老年人中的亚健康老年人或半自理老年人,一般是75~80岁,失去生产劳动能力,不能独立生活,可以简单自我照料。他们的身体活力逐渐降低,在生活上属于半自理状态,整体进入养老初期阶段,生活要求不高,有接触社会的需求。四是高龄或失能老年人,一般是80岁以上,失去劳动能力,不能独立生活,不能自我照料。这一群体数量较少,完全退出村庄社会,依靠家庭度过晚年。

(二) 供方维度:家国共在的统筹应对

目前,我国仍然属于发展中国家,以养老为主的公共服务供给能力受限于资源不足,故而只能继续发挥体制优势和传统文化优势,构建“家国一体”的老龄化问题渐进式应对体系^[32]。一是社会文化优势。中国现代化发展的路径是乡土中国—城乡中国/后乡土中国,而非西方国家直接走向城市中国^[33]。城乡中国或者后乡土中国的社会为生活于其间的个体提供了社会保障。发展以乡村为主的农村养老服务体系,既能延续熟人社会的关系网络与情感纽带,又能以较低成本实现农民的高质量养老^[34]。二是传统文化优势。家庭养老自古以来就是人们认可的养老方式,既能够保障代际之间互惠互助,也能够实现对个体的精神慰藉和心理支持。尊重老年人、孝敬老年人、实现“老有所养”在年轻人思想观念中仍然受到认可,可以维持赡养的“支持—反哺”性交换伦理再生产^[35]。发展以乡为主的养老服务体系,旨在巩固和发挥家庭养老的功能。为此,应建立系统的“家庭友好型”支持政策体系:一方面为困难家庭提供经济补助,另一方面为家庭照护者完善配套支持措施。

(三) 供给实践:多元一体的协同推进

1. 赋权机制:体制与社会赋权增能

一是对主导养老服务体系的乡镇组织和人员的体制和社会赋权增能。随着国家对老龄工作

^① 普遍来看,农村老年人认为自己一生的任务是:生儿子、盖房子(进城买房子)、买车子、娶妻子(给儿子娶媳妇)、带孙子,也被称“新五子登科”。

的重视程度加深,对地方老龄工作的考核占比提升,责任压力下移。湖南、新余等地通过县乡两级签订责任书,县对乡采取一定的资源支持和权力让渡,要求乡镇做好地方老龄工作,避免极端事件发生。为了完成任务,部分乡镇存在将正式权力非正式化运作的行为倾向。随着乡村老龄化程度不断加深,村干部、乡贤等社会力量对乡镇党委、政府强化统筹协调功能的期待也日益凸显。由此,乡镇范围内的社会性力量就更加容易被乡镇党委、政府所调动和统筹,共同致力于养老服务工作开展。江西颐养之家的顺利建成和维持运转,就在于当地乡贤在乎面子,重视孝养文化,捐资助力养老工作发展。在他们看来这是有面子的事,也是践行孝善文化。与此同时,村庄通过刻碑立传、张贴好人榜等形式表彰捐资善举,形成了良好的社会舆论导向,实现了对捐资行为的正向激励。二是加强对老年人的制度赋能与社会赋权。国家构建了兜底性、普惠性的社会保障体系,老年人直接获得了相应的经济补助,可用于日常生活和入住养老院。同时,在国家实施积极应对人口老龄化战略、大力发展银发经济的背景下,老年人作为市场参与者和提供者,实现了生活质量的全面提升。国家输入资源下乡,推动互助养老、老年人协会等村社养老模式,提升了老年人生活的幸福感,降低了独居的风险。从社会来看,宣传敬老、爱老的社会文化,乡镇范围内社会组织、爱心企业等捐资捐物,乡村社会内部形成有利于保护老年人的社会舆论生产体系,满足了老年人“被看见、被尊重、还有用”的心理需求,是对老年人个体价值的肯定,也是一种社会赋能的实践。

2. 运转机制:一体统筹与分类展开

一是一体统筹。在乡镇层面,多元养老主体共同构建的养老服务体系能否有效运转,关键在于乡镇党委、政府的统筹协调能力和基层干部的整合执行效能。福建南平“幸福里”的工程建设表明^①:首先,作为乡镇基层养老秩序的主导者,对于人口结构完整的村庄,需要通过资源投入和规范指导,保障老年活动的有序开展及老年组织的规范化运营;对于人口空心化严重的村庄,则需统筹推进易地搬迁养老和再造社区等,并建立长效跟踪机制。其次,作为市场养老服务的规制主体,必须通过有效监管维护老年群体合法权益,确保其基本权利得到保障。这要求建立健全养老服务市场准入、质量监督和权益保障机制。最后,作为公共服务的统筹者,需要整合属地医疗、文化等资源,通过组织卫生院定期巡诊、开展适老化文化活动等方式,切实满足老年群体的基本服务需求。二是分类展开。养老服务体系的综合化不代表“一元化”,以乡为主的养老服务工作并不能只依靠政府来完成,需要依靠村庄、社会组织、老年自组织等群体来共同参与。体制参与养老服务的主要工作内容是整合资源、对接政策、保证兜底和普惠。此外,社会与市场各具优势,老年人在地化养老的实现既需要乡土社会的再生产支持,也依赖市场机制的筛选与匹配功能。如江西新余在农村开展助餐活动,通过老年人缴纳200元/月的方式实现对真正有需求的老年人的有效筛选,避免“泛福利化”。

3. 整合机制:内生整合与外源转化

一是内生整合机制。其一,组织整合机制。以乡为主强调乡镇协调各村级自治组织和主要村干部,村协调各自然小组和主要骨干分子,自然小组协调本组内社会精英,通过农民认同的组织单位来发挥作用。组织本身是内嵌于农民日常生活的,具有天然的权威性支配力量。推动两委统筹,“一个好的村干部可以影响一群有公心的村民,村庄也必然会有精英老年人涌现出来,由

^① 近年来,福建南平建瓯市不断探索农村养老新模式,在小桥镇率先开展农村老年人易接受、可承受、可持续的“不离乡土、不离乡邻、不离乡音、不离乡愁”养老服务改革试点,推进开放型养老社区试点建设,探索农村互助养老服务新路径。

此组织老年活动,开展老年互助,就变得容易多了”(访谈资料:2024-08-20,DTH)。其二,价值整合机制。以乡为主的老龄工作体系构建,考虑到了农民的社会性价值和心理。践行以乡为主模式的地方都会通过乡镇党委、政府组织或村级自治组织开展最美媳妇、最美婆婆、最美家庭等评选性活动,鼓励村庄社会形成敬老爱老的社会氛围。一部分村庄社会结构瓦解、价值解构的农村老年人,在厚重的乡愁观念下仍然认同“乡”这一单位,能够积极参与乡镇老龄工作。二是外源转化机制。外源力量包括上级组织、社会组织和企业、在外乡贤群体等。乡镇对外源力量的整合转化包括组织整合机制和文化整合机制。一方面,乡镇党委、政府作为基层政权组织,可以充分发挥组织间的上下级关系和个人的社会资本,积极到上级政府部门争取资源和项目,在上下级紧密互动的基础上实现资源承接,进而将资源转化分配,用于乡镇老龄工作。同时,村级组织也可以通过乡镇赋权的方式获得合法合理向社会企业和组织“化缘”的机会。江西新余一些乡村成立老年工作理事会,接收社会各界的捐资捐物,而后修建老年助餐活动室,开展老龄服务工作。另一方面,地方社会的运行离不开地方特有的社会文化支撑,这种地方特有的文化也一般构成外出乡贤的乡愁所在。养老作为社会关注的焦点,宣传地方老龄工作创建,营造老龄工作氛围是切入口。湖南一位乡镇党委书记表示:“乡镇搭台,村庄唱戏,积极公布好人好事榜、鼓励在外乡贤以回乡捐赠、办工厂等方式来助力老龄工作,取得了文化引人、财、物的效果。”(访谈资料:2024-08-25,TRD)

4. 匹配机制:体制组织与市场干预

一是体制组织机制,旨在实现老年群体的组织回归。老年人同样属于村民的一部分,是影响农村自治工作开展的重要力量。以乡为主的重点是以制度化的方式让老年人回归公共生活空间。其一,识别能人和积极分子,鼓励各村广泛挖掘具有社会威信、讲公心、有爱心的村民参与老年协会的组织 and 运转,推动老年群体以自组织方式回归村庄政治生活,既开展老年活动,实现老有所乐,又为村庄发展献计献策,实现老有所为。其二,识别老年人需求。村干部对老年人是熟悉的,能够精准识别老年人的需求,以村庄为本位,乡镇为兜底,满足老年群体的互助养老需求基本能够实现。其三,社区营造和组织化供给。乡镇基于乡村社会的特质,实现村庄公共性的激活,“有条件的村庄组织互助,没有条件的村庄要通过搬迁再造社区进而营造氛围的方式解决”(访谈资料:2024-07-23,GTR)。二是市场干预机制,实现资源的精准供给。通过市场化干预机制,在完全市场层面,老年群体所需的生活物资供给与劳务参与需求能够实现公平、高效的匹配。在农村半市场区域,老年群体可以通过低于市场价格的方式获得养老服务,包括低偿照料服务、农业雇工和农机服务等,满足了老年人低成本自我养老的需求。在湖北、河南等地,地方的农机服务价格以乡镇为界限,本地人(同乡)获取农机服务的价格低于外乡人。

(四)绩效评估:供需平衡及溢出效应

1. 乡镇权威塑造与嵌入式政权发展

乡村治理场域是两种力量的博弈场:一方面是国家通过自上而下的行政权力嵌入以实现政权建设和治理目标,并不断强化对乡村社会的改造与控制;另一方面则是乡村社会内部以各种社会关联为依托而形成的自发秩序,表征乡村社会的自主性^[36]。然而,二者的均衡难以达成,乡镇始终面临脱嵌于地方的治理困境。以乡为主的农村养老服务体系构建,能够促进乡镇政权的嵌入式发展。一是养老服务工作以乡镇为主,依托村干部,回应乡村老龄问题。“在工作过程中,乡镇干部与村干部、村民加强联系与互动,及时解决问题,提高了干部的群众工作能力,也提升了个人威信。”(访谈资料:2024-08-21,RW)二是以乡镇为主导的养老服务体系构建,是乡镇践行服务

型政府理念的体现。在行动过程中,乡镇党委、政府发挥主导作用,通过干部下沉走访、多元主体协同、服务体系整合等方式,实现治理效能的有效嵌入,推动乡镇嵌入式政权的发展。

2. 资源充分利用与乡土性养老体系

迈入城乡中国/后乡土中国阶段,乡村作为人们生活的一个相对独立的社会空间,依然保持着相应的结构形态,并存续着部分乡土特色。典型如礼俗文化的保留、关系网络的存续、人情面子等社会性再生产结构的维持^[37]。当前,面临养老问题的40、50后群体,普遍属于深受乡土文化浸染的人,他们依旧具有“土气”、长期成长和生活于低度流动的村落社会、具有熟人社会的信任关系,希望在不离乡土的基础上安排自己的晚年生活。以乡为主的农村养老服务体系构建强调以乡域范围为界限,正是基于乡村社会变迁但乡域社会基本维持的现实情况而作出的适应性选择。以村庄为单位,以乡镇体制、社会、市场资源的激活和输入,弥补了变迁中部分乡村社会保障功能弱化的困境。在乡村地区,开展非规范的、非正规的和半市场交易准则的老龄工作,契合老年人的低成本养老需求。这是充分挖掘地方资源的结果,利用了后乡土社会存续的优势条件,是自成体系且具有可持续性的。在乡村地区,基于非正式规范和准市场原则开展的养老服务模式,有效契合了老年人的低成本养老需求。这一模式通过充分整合地方资源,依托后乡土社会的社会资本优势,形成了独具特色且可持续的养老服务体系。

3. 回应群众诉求与低成本服务提供

以乡为主的养老服务体系构建,并没有增加国家资源输入,而是在乡镇自主工作中,实现对乡村范围内既有养老服务体系 and 资源的整合与统筹。农村老龄化突出,不代表老龄化问题严重。基于尊重农村老年群体老化的阶段性和需求差异性原则,该体系分别给予有针对性的养老服务提供。这一模式在不增加额外成本的前提下,能精准契合老年人的支付能力和养老意愿,使其在不离乡土的情况下,获得满足基本安全需求的养老服务。可见,以乡为主的养老服务体系正是从老年人需求的角度来设计养老服务体系 and 供给养老服务,而没有通过“制造需求”的方式提升老年人养老的成本。“从实践来看,以乡为主能够满足老年群体的养老诉求,也符合当前国家发展能力不足以对农村老年群体高标准保障的实际。”(访谈资料:2024-08-20, BHY)

五、以乡为主:中国式农村老龄问题应对

民政部等多部门2024年发布《关于加快发展农村养老服务的指导意见》(下文简称《意见》)指出:“发展农村养老服务事关亿万农村老年人幸福生活,事关积极应对人口老龄化国家战略和乡村振兴战略顺利实施。”这表明,应对老龄化问题直接关系到“以人口高质量发展支撑中国式现代化”的战略实施,其重点领域和关键环节在于农村,突破路径亦需从农村发力。同时,《意见》强调,“再经过一段时间的努力,县域统筹、城乡协调、符合乡情的农村养老服务体系更加完善,农村老年人的获得感、幸福感、安全感不断提升”^[38]。这为我国积极补充农村养老服务短板 and 进行机制体制创新指明了工作方向:一是实现县域统筹,充分激发政府、企业、事业单位、各类基层组织、家庭等各类主体的积极能动性;二是协调推进城乡之间均衡发展,补齐农村老龄事业发展中的主要短板。但是,我国广大农村地区市场化发展水平相对较低,仅依靠市场机构难以应对农村的老龄化问题。同时,我国作为发展中大国,总体资源有限,当前更为紧迫的发展目标是努力实现由“中国制造”向“中国智造”的产业升级。因此,构建“符合乡情”的养老服务体系,必须坚持“尽力而为、量力而行”的原则。

本文研究发现,从县域统筹来看,基于城乡社会文化、人口结构、养老需求等的不同,我国县

域养老服务体系的构建应该具有城乡差异的特征。从村社统筹来看,基于乡村社会基础、市场距离、人员结构等差异,村社统筹存在碎片化和难以整合等问题。这表明,以乡为主不是对县域统筹的替代,而是功能补充,形塑了“县域统筹—乡镇转换—村社主导”的三级结构化养老服务体系。这一体系既充分发挥了基层政权的治理效能,也顺应了农村养老服务向精细化、精准化发展的必然趋势。在构建应对老龄化的福利体系过程中,需特别注意规避“福利陷阱”。我国特有的制度优势在于能够整合“家庭基础、集体支持、社会参与、市场引导”等多维资源,通过充分激活村庄内生动力、挖掘传统文化资源、发挥社会组织作用,构建起以家庭养老为基础、社区服务为依托、机构照护为补充、“互联网+”技术为支撑,兼具医养结合、互助互惠、全域覆盖、多元共融等特征的农村养老服务体系,为全球老龄化治理提供独具特色的中国方案。

根据乡镇的实际情况,由县级主导,推动以乡镇为统筹的“以乡为主”,应该成为县域养老服务体系的内在部分,是县域养老体系中对城市居民养老和乡村农民养老体系的不同定位,前者以城区为主,后者以乡镇为主。以乡镇党委、政府为主导统筹力量,依托乡镇社会为基础平台,发挥乡镇市场调节作用,通过整合乡镇范围内的人力、物力和财力等资源,为老年群体提供养老服务,构建符合乡镇情况、乡土文化、乡村特征的农村养老服务体系。以乡为主是基于我国资源分配和输入的模式,乡村社会发展差异所形成的一种模式。目前,从乡镇视角来讨论养老服务供给的相关研究成果相对阙如,未来可进一步在以下几方面深耕:一是在县域统筹推进公共服务的前提下,如何对乡镇定位以发挥好乡镇的功能,仍然需要进一步探讨。二是本文是对各地成熟模式的一般化经验提炼探索,而非典型案例深描,故而对乡域政治、社会、经济等各方面,还缺乏深刻认识。三是从政策建言的角度来看,以乡为主是否能够作为成熟的模式进行推广,是否具有普遍意义。另外,如何具体从政策、行政、社会的角度激活在地资源以及在地方实践中又会遇到什么问题,有待进一步研究。

参考文献:

- [1] 中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见[N]. 人民日报,2018-02-04(1).
- [2] 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).
- [3] 中共中央国务院关于进一步深化农村改革 扎实推进乡村全面振兴的意见[N]. 人民日报,2025-02-24(1).
- [4] 黄健元,贾林霞. 家庭养老功能的变迁与新时代家庭养老功能的发挥[J]. 中州学刊,2019(12):83-88.
- [5] 田北海,徐杨. 成年子女外出弱化了农村老年人的家庭养老支持吗?——基于倾向得分匹配法的分析[J]. 中国农村观察,2020(4):50-69.
- [6] 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(3):70-80.
- [7] 胡宏伟,蒋浩琛,阴佳浩. 农村县域养老服务体系:优势、框架与政策重点阐释[J]. 学习与实践,2022(4):113-124.
- [8] 李沁怡. 福利错位:我国县域普惠养老政策的实践偏差及其解释[J]. 社会保障评论,2023(5):116-131.
- [9] 任亮亮,贺雪峰. 迈向村社养老:农村老龄化问题应对模式比较与优化路径[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版),2025(1):40-49.
- [10] 甘颖. 农村养老实践类型差异分析[J]. 农业经济问题,2023(2):122-131.
- [11] 徐勇.“服务下乡”:国家对乡村社会的服务性渗透——兼论乡镇体制改革的走向[J]. 东南学术,2009(1):64-70.
- [12] 侯志阳. 强化中的弱势:“放管服”改革背景下乡镇政府公共服务履职的个案考察[J]. 中国行政管理,2019(5):46-51.
- [13] 贺雪峰. 谁的乡村建设——乡村振兴战略的实施前提[J]. 探索与争鸣,2017(12):71-76.
- [14] 孙薇薇,景军. 乡村共同体重构与老年心理健康——农村老年心理干预的中国方案[J]. 社会学研究,2020(5):1-24.
- [15] 桂华. 城乡关系视域下农村养老体系建设[J]. 学术论坛,2023(3):12-20.

- [16] 吴毅. 小镇喧嚣:一个乡镇政治运作的演绎与阐释[M]. 北京:生活·读书·新知三联书店,2018:3.
- [17] 施坚雅. 寻找六边形:中国农村的市场和社会结构[M]. 史建云,徐秀丽,译. 南京:江苏人民出版社,2024:6.
- [18] 费孝通. 小城镇的发展在中国的社会意义[J]. 瞭望周刊,1984(32):8-10.
- [19] 沈关宝.《小城镇大问题》与当前的城镇化发展[J]. 社会学研究,2014(1):1-9.
- [20] 李培林. 小城镇依然是大问题[J]. 甘肃社会科学,2013(3):1-4.
- [21] 郭远智,刘彦随. 中国乡村发展进程与乡村振兴路径[J]. 地理学报,2021(6):1408-1421.
- [22] 仇叶. 论小城镇激活乡村地域系统的作用机制[J]. 中国特色社会主义研究,2020(4):64-73.
- [23] 张鹏博,丁志伟,赵芮. 乡镇经济发展水平的空间影响力差异与功能分区研究:以河南省淅川县为例[J]. 河南科学,2022(5):806-814.
- [24] 柳颖. 我国社会保障模式转型研究——从生存型到发展型[J]. 北方经济,2020(10):60-63.
- [25] 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.
- [26] 刘妮娜. 农村互助型社会养老:中国特色与发展路径[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2019(1):121-131.
- [27] 王向阳. 退而不休:我国超龄农民工晚年继续务工行为研究——基于“家庭再生产”视角的田野考察[J]. 农村经济,2025(1):99-107.
- [28] 欧阳静. 压力型体制与乡镇的策略主义逻辑[J]. 经济社会体制比较,2011(3):116-122.
- [29] 望超凡. 村社统筹视域下的农民组织化与农业现代化转型——以陕西洪村为例[J]. 贵州大学学报(社会科学版),2023(5):66-76.
- [30] 张丽娟,刘丽珍. 乡镇政府公共服务能力:阐释框架与提升路径——以广西J市乡镇政府为例[J]. 东华理工大学学报(社会科学版),2024(1):73-81.
- [31] 白维军,王欢. 分层分类:我国农村养老服务的制度创新与路径构建[J]. 中国行政管理,2024(3):91-98.
- [32] 任亮亮,周新成. 家国一体:应对城乡居民养老问题的政策演进与实践基础[J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版),2025(2):173-184.
- [33] 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.
- [34] 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.
- [35] 朱战辉. 接力式城市化:一种选择路径[J]. 重庆社会科学,2017(5):72-79.
- [36] 徐琴,叶娟丽. 嵌入式治理:国家政权建设与村落自主性关系模式的再审视[J]. 湖北民族大学学报(哲学社会科学版),2020(6):19-26.
- [37] 陆益龙. 乡土中国的转型与后乡土性特征的形成[J]. 人文杂志,2010(5):161-168.
- [38] 中国政府网. 关于加快发展农村养老服务的指导意见[EB/OL]. (2024-05-08)[2025-10-26]. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202406/content_6957138.htm.

责任编辑 高阿蕊 蒋秋

网 址:<http://xbbjb.swu.edu.cn>