

DOI:10.13718/j.cnki.xdsk.2025.06.007

政治建设与城乡社会治理

引用格式:聂建亮,吴玉锋. 双层嵌入与供需转换:农村幸福院发展研究——以陕西省农村幸福院建设运行实践为例[J]. 西南大学学报(社会科学版),2025(6):68-79.

双层嵌入与供需转换: 农村幸福院发展研究

——以陕西省农村幸福院建设运行实践为例

聂建亮,吴玉锋

(西北大学 公共管理学院,陕西 西安 710127)

摘要:依托农村幸福院为老年人提供养老服务是中国应对农村人口老龄化的一种探索,也是实现公共服务均等化的有益尝试。本研究以陕西省农村幸福院建设运行实践为例,以嵌入性视角作为叙事路径,同时嵌套供给与需求分析,探讨农村幸福院的发展,特别是农村幸福院只建设不运行问题。研究认为,外生的农村幸福院在农村的发展是一种嵌入性发展,它首先嵌入农村社会,然后进一步嵌入农村原有的养老模式之中。农村幸福院嵌入农村社会是基础嵌入,主要表现为行政性嵌入,而嵌入农村原有的养老模式是深层嵌入,更多需要自主性嵌入。从基础嵌入到深层嵌入,也是农村幸福院发展供需转换的过程,在这一过程中,供需主体、供需内容等都发生了变化。在行政性嵌入式微的情况下,主客观条件的双重制约使得自主性嵌入难以生成,导致供需转换断裂,深层嵌入难以实现。为实现供需转换,一些农村幸福院选择权宜的供给方式,以降低运行成本,实现养老服务的供给。因此,产生自主性嵌入动力进而实现供需转换是农村幸福院运行的关键。

关键词:农村幸福院;养老服务;嵌入;供给;需求

中图分类号:F323.89 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2025)06-0068-12

一、问题提出与文献综述

家庭养老是中国农村传统的养老模式,但是随着中国农村快速的人口老龄化、家庭结构小型化和核心化,以及人口的乡城迁移,农村家庭的养老功能便逐渐难以实现^[1]。在此背景下,为解决广大农村老年人,尤其是空巢、孤寡农村老年人在非经济养老支持方面的现实困境,农村幸福院作为一种新型养老服务模式应运而生,并开始在中国部分地区逐步兴起。其中,河北省邯郸市肥乡县(今肥乡区)的互助幸福院被视为农村幸福院建设的开端。2008年初,该县以“村级主办、互助服务、群众参与、政府支持”为原则,在全国率先探索“集体建院、集中居住、自我保障、互助服务”的农村养老模式。肥乡县前屯村创建了首家农村互助幸福院,解决了农村老年人的生活照料、人际交往、精神慰藉、文化活动等问题^[2]。肥乡县互助幸福院模式首先在河北省得到大力推广,而后受到民政部的关注并开始向全国推广。2012年,民政部部署实施了“农村养老服务建设幸福计划”,要求在农村社区建设一批养老

作者简介:聂建亮,西北大学公共管理学院,教授,博士生导师。

基金项目:国家社会科学基金项目“农村失能老人家庭照护的社会网络支持研究”(22BSH089),项目负责人:聂建亮。

服务设施,为老年人提供集中养老服务,并逐步为农村老年人提供居家养老和日间照料服务。而后经国务院批准同意,中央专项彩票公益金从2013年起连续3年,共投入30亿元支持农村幸福院建设。在这一支持下,全国掀起了创办农村幸福院的高潮。虽然大量农村幸福院被建立起来,但很多地区农村幸福院的养老服务呈现缺失状态,部分幸福院甚至处于完全停摆状态。这就造成了大量的资源浪费,难以应对农村日益严峻的养老形势。基于以上问题,本文以农村幸福院建设速度快且覆盖范围广的陕西省为例,以其农村幸福院建设运行实践为切入点,探讨农村幸福院的发展,以回应农村养老服务的有效供给问题。

农村幸福院是提供养老服务的场所或机构,其发展问题本质是养老服务供给实现的问题。对于这一问题,相关研究形成了供给与需求分析、结构分析以及过程分析三种主要视角。首先是供需匹配视角的供给实现研究。该视角以需求分析为基础,主要通过两种途径测量老年人对养老服务的需求:一是客观测量,主要通过对老年人养老现状的判断获得;二是主观测量,主要通过直接询问老年人的需求意愿获得^[3]。研究者一般基于微观社会调查,从养老服务模式、内容、数量、支付水平等方面测量老年人的养老服务需求^[4],并从个体、家庭、社会等方面分析影响因素^[5]。需求分析的目的是探求与需求相匹配的供给^[6],学界倾向用“供需失衡”来评价我国养老服务供给状况。社区养老服务的发展面临严重的供需矛盾^[7],居家养老服务整体上处于需求大于供给的状态^[8],农村养老服务也面临供给不足的困境^[9]。相关研究正是通过分析供给存在的问题^[10],进而寻找完善养老服务供给的策略^[11]。其次是结构视角的供给实现研究。结构视角的分析路径关注养老服务供给模式选择与设计以及养老服务体系的建构,将理论分析与经验数据相结合,从而达到养老服务供给的实现。已有研究对养老服务模式的讨论,要么侧重某种养老服务模式的完善^[12],要么讨论不同养老服务模式的协调^[13],或者探讨不同社会主体之间的合作^[14],落脚点一般是制度和机制设计。由于家庭养老功能的弱化和现有社会养老的发育不足,促使农村地区探索新型养老模式,最典型的是互助养老模式^[15]。养老服务体系构建旨在将不同主体的不同资源进行整合^[16],从而实现养老服务的有效供给^[17],以应对日趋加剧的人口老龄化趋势及老年人灵活多样的养老需求^[18]。最后是过程视角的供给实现研究。过程视角的研究范式基本循着案例或实地研究的路径展开,通过案例分析和实地研究发现养老服务供给的问题,或者梳理供给机制,以期产生政策或理论贡献。一些研究侧重总结养老服务递送规律^[19],考察养老服务供给过程中主体之间的关系^[20],尝试突破经验局限,实现理论增进。当然,更多研究侧重经验分析,通过调研总结养老服务存在的问题^[21],尝试提出对策建议^[22]。学界对农村幸福院的研究多循着这一路径展开。

总体来看,已有研究循着三种路径对养老服务供给问题进行了较为全面的探讨,无论在经验层面还是学理层面都有所推进。但供需匹配视角的研究思路并未注意养老服务供给过程的复杂性和层次性;结构视角的研究则缺少对过程的关照;过程视角的研究虽追求面面俱到,但缺少对过程总体的把控,理论贡献尤显不足。基于此,本文尝试整合供需匹配分析与过程研究的视角,以在陕西省的实地调研为基础,借鉴嵌入性视角作为叙事路径,同时嵌套供给与需求分析,以期揭示农村幸福院只建设不运行的内在机理,回应农村养老服务的有效供给问题。

二、研究设计

(一)农村幸福院概念廓清

2013年出台的《中央专项彩票公益金支持农村幸福院项目管理办法》将农村幸福院定义为“由村民委员会进行管理,为农村老年人提供就餐、文化娱乐等照料服务的公益性活动场所”^[23]。这一定义明确了农村幸福院的管理主体、服务内容与性质。陕西省对农村幸福院的定义见于陕西省民政厅、陕西省财政厅发布的《关于推进农村幸福院建设的意见》(以下简称《意见》)。该《意见》指出农村幸福院是指“由村民委员会进行管理,为农村老年人提供日间照料、就餐、文化娱乐、精神慰藉等服务的公益

性活动场所”^[24]。综合来看,本文中的农村幸福院并非最初由农民自发探索逐渐形成的内生于村庄的互助幸福院,而是自上而下由政府推进的公益性活动场所;管理主体为村委会,而非乡镇或者其他政府机关,也非商业主体;服务内容主要为日间照料、就餐、文化娱乐、精神慰藉等,不同于全托型的敬老院、福利院;服务对象为农村老年人,而不仅仅是五保户。

(二)分析框架

对农村幸福院的发展进行研究时,拟借鉴嵌入理论。嵌入本来是指某一事物卡进另一事物的过程和结果,这种用法在自然科学、建筑学中是比较普遍的,对理解社会现象也是有启发的^[25]。社会科学中,卡尔·波兰尼(Karl Polanyi)最早提出了“嵌入”概念,用来分析经济活动与社会的关系,他认为经济活动不可能自主,经济制度被嵌入于普遍的社会关系之中^[26]。马克·格兰诺维特(Mark Granovetter)基于波兰尼的概念提出了“经济行为是嵌入于社会网之中”的观点^[27]。“嵌入”概念的提出对后来的社会科学研究产生了深远的影响,其应用领域也扩展到社会学、管理学、经济学、政治学、教育学等学科。一些研究关注对所嵌入网络资源的动员^[28],或是强调嵌入主体与嵌入客体的互动,包括互嵌、反向嵌入等^[29],但总体来看,嵌入的内涵基本是从嵌入的物理本意引申而来,这也是很多研究将“嵌入”作为不言自明概念的缘故。其实,在波兰尼那里嵌入实际上是一种静态的镶嵌关系,而非动态的嵌入过程。

在当前我国社会组织研究中,研究者开始将动态的嵌入纳入研究范畴。王思斌等提出嵌入性发展概念,认为嵌入性发展是嵌入者在嵌入状态下获得的发展^[30]。而后嵌入性发展得到了普遍的认可,被广泛应用于社会工作和社会组织的发展研究中^[31]。而基于波兰尼、格兰诺维特嵌入概念“分析性”不足的特点,王思斌等进一步将嵌入概念明确化,并提出研究嵌入性发展时需要明确的几个基本问题,即嵌入的主体、嵌入的对象、嵌入的过程和空间以及嵌入的效应^[25]。借鉴这一分析框架,并结合农村幸福院嵌入的特点,本研究将在明确嵌入主体和嵌入对象基础上,对嵌入过程与结果进行剖析,然后着重分析农村幸福院的嵌入机制,从而揭示农村幸福院在农村只建设不运行的深层次原因。在本文中嵌入主体是农村幸福院,这既表现为一个实体机构或场所,也表现为设备物品等硬件以及养老服务软件的集合;嵌入对象是农村社会以及农村原有的养老模式;嵌入过程指农村幸福院在农村建设并运行的过程;嵌入机制是指影响农村幸福院在农村建设并运行的因素;嵌入效应是指农村幸福院嵌入农村后所产生的效应。

学者们逐渐注意到当前对嵌入性的研究更多是在横截面上的讨论,而没有考虑嵌入的层次性特征^[32]。本文也注意到了这一特征,认为农村幸福院的嵌入性发展是一种双层嵌入,是作为一种外生的公益性组织,首先嵌入农村社会,而后进一步嵌入农村原有的以家庭养老为主导的养老模式中(见图1)。不同层次的嵌入有其不同特点,嵌入农村社会是基础嵌入,而嵌入农村原有的养老模式是深层嵌入。双层嵌入展示了农村幸福院在农村发展的特征,本文更关注农村幸福院在农村的嵌入结果以及嵌入机制。为此,我们尝试将供给与需求分析嵌套于“双层嵌入”之中,通过剖析不同嵌入层次下供需状况的动态变化,从“供需匹配”与“供需转换”的视角解读嵌入机制,从而为理解当前农村幸福院的发展困境提供一个新的解释思路。

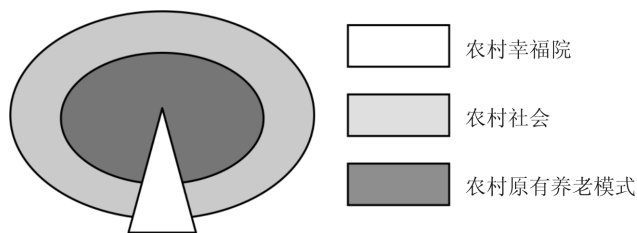


图1 农村幸福院双层嵌入示意图

(三) 研究策略

本文将理论分析与经验研究相结合,在陕西省选取已经成功运行以及建成但未运行的农村幸福院作为个案进行研究。课题组于2017年下半年先后在西安市阎良区、渭南市白水县、韩城市各选取了3个农村幸福院作为样本进行研究。2019年7月和8月课题组又先后对农村幸福院发展较好的宝鸡市凤翔县(今凤翔区)以及发展相对较差的延安市子长县(今子长市)进行了补充调查,其中在凤翔县选择了6个农村幸福院,在子长县选择了2个农村幸福院^①。课题组主要访谈了地方政府相关工作人员、村干部、农村幸福院相关人员,并辅以参与观察,考察农村幸福院的运行状况。同时为了保证经验材料的有效性,课题组于2024年7月和8月赴陕南、陕北、关中等地的62个村庄进行调研,并对前期调研过的部分农村幸福院进行回访。调研发现绝大多数的农村幸福院仍然处于关闭和未运行状态,或者仅仅是作为村干部及驻村干部的食堂,而回访的疫情前已经运行的农村幸福院则基本在继续运行。所以,本文使用的疫情前的实地调查资料仍然符合当前的实际情况。

三、农村幸福院的双层嵌入与效果

农村幸福院在农村的发展是一种嵌入性发展,且是一种双层嵌入。作为外生的公益性组织,它需要同时嵌入中国农村社会与以家庭养老为主导的养老模式。农村幸福院嵌入农村社会是基础嵌入,而嵌入农村原有的养老模式是深层嵌入。所以对农村幸福院嵌入过程及效果的考察,一方面要关注其嵌入农村社会的状况,同时还需进一步考察其嵌入农村原有养老模式的状况。

(一) 基础嵌入的实现:陕西省农村幸福院建设概况

农村幸福院嵌入农村社会是基础嵌入,也可以称为实体嵌入,主要指幸福院作为实体在农村建设的过程。陕西省农村幸福院的建设有其特定的社会背景。据统计,截至2012年底,陕西省60岁以上老年人有548.4万余人,占全省人口总数的14.61%。其中,农村老年人约328.6万人,占到全省老年人口的59.9%左右。伴随着陕西省老龄化程度的日益加深,推进农村社会养老服务工作迫在眉睫。为建设社会养老服务体系,陕西省人民政府办公厅于2012年5月30日印发了《陕西省社会养老服务体系规划(2011—2015年)》,提出要探索农村互助养老新模式。2012年6月,陕西省民政厅发布《关于开展“社会养老服务体系推进年”活动暨启动“敬老爱老助老工程”的实施意见》,提出要探索推广河北省邯郸市和陕西省咸阳市农村居家养老新模式,计划在农村新建或改扩建互助幸福院。

2013年7月,为进一步推进陕西省社会养老服务体系,陕西省民政厅、陕西省财政厅发布了《关于推进农村幸福院建设的意见》,计划从2013年至2015年,中省市县四级财政安排福利彩票公益金2.1亿元,支持建设农村互助幸福院3000个。以此为契机,农村幸福院在陕西省的发展进入快车道。2017年6月,陕西省民政厅、财政厅发布《关于规范农村互助幸福院运营管理的指导意见》,解决部分农村幸福院管理粗放、运行不规范、服务人员缺乏、服务功能单一等问题,进一步促进农村幸福院运营管理的规范化。2023年4月,陕西省民政厅发布《关于进一步规范农村互助幸福院管理服务的通知》,要求各级民政部门对已建成的农村幸福院进行维护修缮,更新设施设备,并按照服务功能和运营时间对农村幸福院实行分类管理。

从2013年启动农村幸福院建设到2017年,陕西省累计下拨福利彩票公益金5.03亿元,每年安排农村幸福院项目不少于1500个,农村幸福院补贴标准由最初的3万元提高到8万元。截至2017年底,陕西省已建成农村幸福院8124个,建设床位8.3万张,覆盖了接近半数的行政村。2018年,陕西省省级福利彩票公益金下达8000万元,支持新建农村幸福院1000个。2019年,陕西省进一步下达省级福利彩票公益金1.6亿元,支持新建农村幸福院2000个。2020年,陕西省农村幸福院覆盖率

^① 需要说明的是,新冠疫情对农村幸福院的运行造成了冲击,疫情期间很多农村幸福院处于关闭状态,而在2023年后陕西省农村幸福院运行情况逐渐恢复到疫情前水平。

约80%。到2023年底,陕西省共建成13852个农村幸福院,农村幸福院已基本覆盖全省农村。应该说陕西省在推进农村幸福院建设时不仅速度快而且覆盖面广,农村幸福院在农村社会的基础嵌入或者实体嵌入是成功的。

(二) 深层嵌入的分化:农村幸福院运行及其困境

1. 成功案例与农村老年人观念转变

有部分农村幸福院在建成后开始实际运行,成了当地的标杆,并产生了一定的社会效益,对农村老年人的养老观念也产生了影响。但实际运行并不意味着完全运行,一些农村幸福院只实现了某一功能或部分功能,因此建成且运行的农村幸福院可以分为部分运行和完全运行两类,从调查结果来看已经运行的农村幸福院基本处于部分运行状态(见表1)。

表1 建成且运行个案幸福院概况

个案编号	名称	所在地区	建设性质	开始运行时间	服务内容	服务人数
个案幸福院1	水村幸福院 ^①	西安市阎良区	新建	2017年	就餐服务,每天提供午餐	12人就餐
个案幸福院2	北村幸福院	西安市阎良区	新建	2017年	就餐服务,每天提供午餐和晚餐	0~6人就餐
个案幸福院3	东村幸福院	宝鸡市凤翔县	改建	2016年	休闲娱乐服务	10余人打牌
个案幸福院4	苏村幸福院	西安市阎良区	改建	2015年	就餐服务,每天提供午餐和晚餐,以及休闲娱乐和临休服务	7人就餐
个案幸福院5	柳村幸福院	韩城市	新建	2016年	就餐服务,每天提供3餐,以及休闲娱乐和临休服务	约15人就餐
个案幸福院6	杨村幸福院	韩城市	新建	2017年	就餐服务,每天提供3餐,以及休闲娱乐和临休服务	30多人就餐
个案幸福院7	梁村幸福院	韩城市	新建	2017年	就餐服务,每天提供3餐,以及休闲娱乐和临休服务	14人就餐
个案幸福院8	唐村幸福院	宝鸡市凤翔县	改建	2016年	就餐服务,周中提供午餐,以及休闲娱乐服务	约5人就餐

表1显示,个案幸福院1和2仅选择性开放了餐厅,个案幸福院3选择性开放了活动室,而个案幸福院4~8则在更大程度开放。案例表明,尽管已运行的农村幸福院在服务功能上远未完备,但其在解决部分孤寡、空巢老人及散居五保户等特定群体的就餐、临时休息与基础娱乐需求方面确已发挥积极作用,促进了农村社会福利事业的发展。对所在村建有农村幸福院且已运行的农村老年人进行调查,可以更好地判断农村幸福院嵌入农村社会以及农村原有养老模式的情况。调查显示^②,在建有农村幸福院且已运行的村庄,受访者对专门老年活动场所(主要为农村幸福院,下同)的知晓率高达85.9%。与之形成鲜明对比的是所在村建有农村幸福院但未运行的样本,知道本村有专门老年人活动场所的比例仅34.5%。也即农村幸福院的运行可以大幅度提高农村老年人对其知晓程度,有利于实现认知嵌入。虽然老年人对农村幸福院有一定的认知,但幸福院这种养老模式是否已经成为农村老年人自己的养老选择呢?调查询问了农村老年人希望获得的养老服务方式。结果显示,农村老年人最希望的养老方式仍然是家庭养老,选择“住在家里,依靠家人照顾”的比例高达89.5%。不过选择“‘日间统一照料,夜间分散居住’的幸福院、日间照料中心”的比例则存在显著的群体差异,所在村没有农村幸福院的样本选择此项的比例为23.3%,所在村有农村幸福院且已运行样本选择此项的比例则提高到了43.7%。这就说明随着农村幸福院的建设并运行,农村老年人已经逐步接受农村幸福院这种新型的养老模式,农村幸福院逐渐嵌入农村原有的养老模式中,实现双层嵌入。

① 根据研究规范,本研究将个案幸福院名称、所在村名以及受访人员名字等进行了技术处理。

② 2016年7月及2017年8月到9月,课题组先后选取了陕西省安康市紫阳县、商洛市洛南县、渭南市富平县和白水县、西安市阎良区、韩城市的24个村进行了问卷调查,了解农村养老服务供给状况。这24个村中建有农村幸福院的有11个。调查时,每村随机抽取30名左右年满60周岁的农村老人作为样本,采用面访的方式入户进行问卷调查,调查质量较高。调查共发放问卷720份,收回有效问卷706份。总体样本中所在村有幸福院的占46.6%,所在村有幸福院且已运行的占30.2%。

2. 深层嵌入失败与实质嵌入难

已经运行的农村幸福院确实可以有效解决部分孤寡老人、空巢老人、散居五保户的就餐、临休、娱乐问题,但农村幸福院只建设不运行的状况却十分普遍,严重制约了其功能的发挥。2023年4月,陕西省民政厅在《关于进一步规范农村互助幸福院管理服务的通知》中明确指出,本省农村幸福院整体“利用率不高、运营效果不好”^[33]。陕西省民政厅在2023年的一项摸底调查揭示了更为严峻的现实:在全省农村幸福院中,仅约46.7%(6462所)能维持基础运转;其中,能正常运营并提供为老助餐等服务的只有23.1%(3198所),另有23.6%(3264所)处于间歇性运营状态。其余大部分农村幸福院则陷入停滞或难以维系,未能发挥应有的作用。调研也发现,陕西省农村幸福院发展存在的最大问题为农村幸福院只建设但不运行。表2展示了7个建成但未运行的农村幸福院。这7个建成但未运行的农村幸福院又有不同的情况,其中宝鸡市凤翔县因为有绩效考核的要求,所以一些农村幸福院会将门打开,但并没有正式运行(个案11~13)。从嵌入程度来看,这些农村幸福院仅实现了实体嵌入,但未形成实质嵌入。这种“实质嵌入难”是目前农村幸福院嵌入式发展存在的最大问题。“实质嵌入难”即农村幸福院建好后却并未正式运行,仅存其实体,而深层嵌入失败。

表2 建成未运行个案幸福院概况

个案编号	名称	所在地区	建设性质	建成时间
个案幸福院9	段村幸福院	渭南市白水县	改建	2015年
个案幸福院10	吴村幸福院	渭南市白水县	改建	2017年
个案幸福院11	汉村幸福院	宝鸡市凤翔县	改建	2016年
个案幸福院12	宋村幸福院	宝鸡市凤翔县	改建	2016年
个案幸福院13	志村幸福院	宝鸡市凤翔县	改建	2016年
个案幸福院14	康村幸福院	宝鸡市凤翔县	改建	2016年
个案幸福院15	冯村幸福院	延安市子长县	改建	2015年

四、农村幸福院双层嵌入中的供需转换

(一)农村幸福院双层嵌入中的供给与需求

1. 行政性嵌入主导下的供给与需求

农村幸福院在农村的嵌入是一种双层嵌入,在其各层嵌入中又包含着供给与需求的互动,这种互动往往可以决定嵌入的实现。双层嵌入中的第一层嵌入即农村幸福院对农村社会的嵌入,这层嵌入以行政性嵌入为主,自主性嵌入为辅。在农村幸福院嵌入农村社会的过程中,正是自上而下的政府行政权力推动了农村幸福院的建设,不过在第一层嵌入中供给与需求的匹配才是嵌入成功的关键。

图2显示了农村幸福院在第一层嵌入中的供需关系。在这层嵌入中,供给的主体是地方政府,地方政府尝试将农村幸福院这种外生的公共服务嵌入农村社会。一般来说,县级民政部门根据省级以及地市级民政部门的要求,下发建设农村幸福院的通知,对农村幸福院的建设条件、建设标准、建设要求、运行保障等进行规定,并下放指标,要求具备条件的村申报农村幸福院建设项目。所以在这一层嵌入中,需求方为村集体,具体负责者为村委会或村党支部。陕西省《意见》规定,农村幸福院坚持村级主办的原则,其“定位在农村社区,应充分发挥农村基层组织的核心作用,其建设和管理的主体为村委会,村党支部书记或村委会主任是第一责任人”^[24]。

这一层嵌入中的供给内容为国家政策和资金,其中资金是核心。陕西省《意见》规定,“各级政府给予资金扶持,制定优惠政策”^[24]。另外,各级彩票公益金也将给予一定的补助。陕西省《意见》提出:“补助标准除中央专项彩票公益金每个补助3万元外,省级福利彩票公益金每个补助3万元,市县配套1万元,专项用于设施修缮和设备用品配备。市县补助比例和资金来源由市县根据各地情况自行确定。”^[24]从调研中得知,当时白水县修建一座农村幸福院的补助标准为8万元,凤翔县为7万元,阎良区为14万元,韩城市新建农村幸福院为40万元,而改建农村幸福院为16万元,子长县则仅

支持床、办公桌椅等实物设备,没有资金支持。

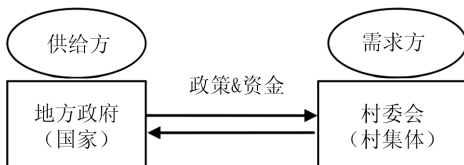


图2 农村幸福院第一层嵌入中的供需关系

虽然说在这一层嵌入中村庄要获得资助需要“先建后补”,但总体来看仍然是资源从上到下的输入,村级负担较小。在很多缺少集体经济且村两委工作经费有限的村庄,农村幸福院建设项目成为其提高集体收入的可行选项。当前,许多村庄通过改建方式建设农村幸福院。由于改建农村幸福院成本较低,而财政补贴力度较大,部分村庄得以借助农村幸福院建设补贴,缓解村集体开支压力。在回答“建设农村幸福院反正有八万块钱,这些钱有没有可能补贴村里用”这一问题时,段村党支部书记说:“嗯,这就这么个情况,没有办法。”因此建设农村幸福院项目时,村集体在不用承担建设成本的情况下还可以获得溢出收益,所以在农村幸福院的第一层嵌入中,不仅实现了供需的匹配,还实现了对村庄的激励。

2. 自主性嵌入主导下的供给与需求

农村幸福院双层嵌入的第二层嵌入,即嵌入农村原有的以家庭养老为主导的养老模式。在这层嵌入中农村幸福院需要实现自主性嵌入,即农村幸福院转由村庄管理运行。理论上讲,在这一层嵌入中农村幸福院需要向农村老年人提供养老服务,因此农村幸福院提供的养老服务与农村老年人的需求相契合,便可实现供需匹配。

图3显示了农村幸福院在第二层嵌入的状况。在这层嵌入中,供给的主体是农村幸福院。农村幸福院的管理主体为村委会或党支部。与管理主体不同,农村幸福院的日常管理者主要为农村老年协会或原村干部。水村幸福院、苏村幸福院、柳村幸福院均由村委会或党支部委托老年协会进行日常管理,杨村幸福院、唐村幸福院、东村幸福院聘请原村干部担任院长,北村幸福院则由村委会将幸福院中的老年餐厅承包给私人。通过对个案的研究发现,尚未运行的农村幸福院并没有为其运行配置组织管理机构,或者仅是应急性地为应付项目验收而构建形式上的组织管理结构。农村幸福院在第二层嵌入中的需求方比较明确,即农村老年人。

在第二层嵌入中供给和需求的内容为养老服务,包括日间照料、就餐、文化娱乐、精神慰藉等,而这些服务主要通过农村幸福院的休息室、厨房、餐厅、活动室等实现。调查显示,农村老年人对养老服务需求最多的是“医疗护理”,比例高达78.3%,这一服务主要由村卫生室承担;选择“生活照料”的比例达到了62.9%,其核心是就餐,具体由厨房和餐厅提供;排在第三位的是“文化娱乐”,比例为37.7%,排在第四位的是“精神慰藉”,比例为30.0%，“文化娱乐”和“精神慰藉”由活动室提供。由此可见,在这层嵌入中,农村幸福院提供的养老服务与农村老年人的需求基本匹配。

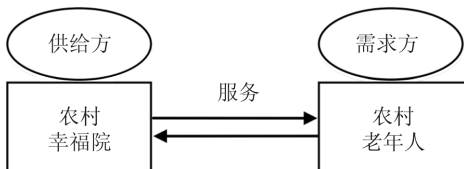


图3 农村幸福院第二层嵌入中的供需关系

(二) 供需转换与农村幸福院嵌入困境

1. 农村幸福院的供需转换

供需转换发生在农村幸福院第一层嵌入向第二层嵌入推进的过程中(见图4)。在供需转换过程中村委会或者党支部由需求方变为供给方,农村幸福院的运营模式得以重构,进而推动并最终实现了从村委会主办到自主运行并提供服务的转变。成功的供需转换可以将第一层嵌入供给方和第二层嵌

入需求方进行连接, 实现农村养老服务的有效供给。所以, 在农村幸福院的发展中, 供需转换十分关键, 是农村幸福院发展的核心环节, 影响着农村养老服务的递送。

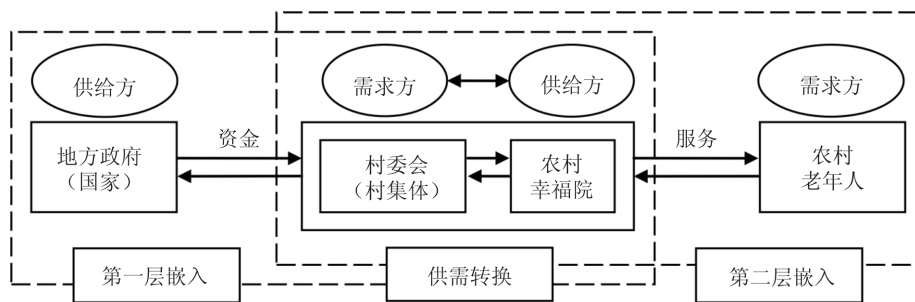


图4 农村幸福院双层嵌入中的供需转换

2. 供需转换与农村幸福院“实质嵌入难”

供需转换是解释农村幸福院“实质嵌入难”, 或者说农村幸福院建成但没能运行的框架或路径。前文分析发现, 在农村幸福院行政性嵌入主导的第一层嵌入中, 不仅实现了供需的匹配, 还实现了对村庄的激励; 在第二层嵌入中, 自主性嵌入主导的养老服务项目也与农村老年人的需求比较契合, 供给与需求基本匹配。但正是在各层嵌入中供给需求都匹配的情况下, 却出现了供需转换断裂, 导致农村幸福院“实质嵌入难”。在行政性嵌入完成第一层嵌入后, 其影响力逐渐式微。此时, 需要激发自主性嵌入以实现向第二层嵌入的过渡, 完成从行政主导到自主主导的转换。在此阶段, 行政力量虽然仍然存在, 但已相当薄弱, 自主性嵌入应占据主导。然而, 自主性嵌入的实现依赖于村集体对农村幸福院的持续支持, 而主客观条件的双重制约使得这种支持难以形成, 最终导致供需转换断裂与深层嵌入受阻。对于农村幸福院“实质嵌入难”问题, 这里主要从两个角度进行分析, 一是对建成未运行的农村幸福院为何没能运行起来进行分析, 二是将建成已运行的农村幸福院作为反向论证进行分析。

(1) 客观方面: 运行资金不足与监督缺失。运行资金不足体现在两个方面, 一是政府对农村幸福院运行经费支持不足, 二是村集体经济缺失或自筹经费能力不足。在农村幸福院第一层嵌入中, 供给主体地方政府或者说民政和财政部门通过供给政策和资金使农村幸福院在农村得以建设, 从而实现农村幸福院的实体嵌入^①。但是陕西省《意见》当时并未对运行经费保障进行规定, 也即政府财政“只管建设, 不管运行”, 所以这也就导致村庄建设农村幸福院的热情比较高, 但运行的积极性相对欠缺。也即在供需转换过程中出现了国家资金支持的断档, 资金供给在第一层嵌入完成后随即结束, 并未实现运行资金的供给, 从而导致激励不足。如白水县政府在农村幸福院建设过程中并未提供运行经费, 所以该县农村幸福院很多处于未运行和闲置状态; 子长县在农村幸福院建设中没有提供资金支持, 而是以实物替代资金, 更缺少运行资金的支持, 所以很多农村幸福院在建设后即不了了之, 甚至转做他用。

“运营要县上支持, 但现在也没有提运营经费的问题。……我觉得要民政上有专项资金, 专项资金必须到位, 才能开始运转。”(段村党支部书记)

“一开始说是有配套经费的, 一年好像说给5千或1万, 但一直没有兑现。我们本来准备启动的, 但是没有资金(就没有启动)。”(冯村村委会主任)

当时阎良区政府计划给予每个农村幸福院2万元/年的运行经费, 韩城市计划给予农村幸福院3万元/年的运行经费和2万元/年的取暖费。但是在调研时这些已经运行的农村幸福院其实都还没有得到相应补贴, 而即使有这些补贴也并不能完全解决农村幸福院的运行问题。

“听说运营费可能是一年给2万块钱。2万块钱够什么? 就算给3万块钱能干啥, 都不够发工资的。”(北村村委会主任)

“一年只有2万块钱, 是远远不够的。”(水村村委会主任)

^① 当然也有极少地区通过提供实物支持来实现农村幸福院的建立, 这种方式的激励效果相对更差。

以上案例表明,政府财政补贴并非农村幸福院运行的绝对条件;阎良区与韩城市的样本幸福院在无补贴的情况下仍能维持运行;凤翔县的情况则从反面证明,即便每年为每个农村幸福院提供1万元运行经费和1万元绩效奖励,仍有许多农村幸福院大门紧闭,未能实际运行。尽管如此,必须承认的是,政府的经费支持虽非万能,却能显著提升农村幸福院的运行概率。

农村幸福院是村级主办,这就要求村集体承担农村幸福院运行的主要责任,村集体经济收入成为农村幸福院发展的重要经济支撑。如柳村幸福院因为村里有一口水井,为村里提供饮用水,所以水费完全拿来作为该村幸福院的日常运行经费。然而,在调研中发现,很多村基本没有集体经济,或者集体经济收入难以有效补贴农村幸福院的运行。无论是政府财政补贴还是集体经济支持,资金依然是影响农村幸福院启动运行的重要因素。

还需进一步说明的是,监督缺失也会使农村幸福院选择不运行。如果说政府财政经费支持是正向激励的话,那么监督甚至惩罚就是负向激励。监督缺失指来自外部的行政性监督缺失,主要原因包括以下几个方面:一是监督成本较高,人力物力上的投入较大;二是地方应付检查的成本较低;三是政府经费支持不足与监督工作的矛盾,即不可能“既想马儿跑,又想马儿不吃草”,政府财政支持的运行经费缺失就降低了其监督的合法性。一些村干部说:“检查也没办法,运行经费又没有落实!”

(2)主观方面:村干部个人能力限制与能动性欠缺。“火车跑得快,全靠车头带。”主要村干部作为关键的“车头”,其个人能力是农村幸福院启动与运行的基础。然而,长效且稳定的激励机制不足,则导致其难以获得持续动力,制约了主观能动性的充分发挥。目前农村的主要村干部,尤其是党支部书记和村委会主任,多是村中有经济头脑的人。调研对象中,建成且运行农村幸福院所在村的很多党支部书记、村委会主任是经营运输业务的,如柳村党支部书记、梁村党支部书记,也有曾经经营建筑队的,如苏村党支部书记。这一群体是村庄的“能人”,有商业头脑,并不欠缺运行农村幸福院的能力。诚然,在建成但未运行的农村幸福院所在村中,也可能存在因客观条件限制而未能充分发挥作用的优秀村干部。但必须认识到,村干部的个人能力存在显著差异,主要村干部能力不足,往往是制约农村幸福院启动与持续运行的重要因素。

“现在的村干部,咋跟你说呢,不是谁都有这个能力的。我们这个党支部书记还不错,支持我们的幸福院运行。”(唐村幸福院院长)

“农村干部的素质普遍较低,唐村的书记之前在乡镇工作,后来做唐村第一书记,上次换届选举上党支部书记,有眼界,脑子活,有能力!”(乡镇政府民政工作人员)

当然除个人能力外,农村幸福院的运行还有赖于村干部的个人意愿。在运行农村幸福院意愿较高的情况下,甚至出现自己垫付农村幸福院运行资金的情况,如已建成且运行的农村幸福院很多都获得了主要村干部的垫资。

“(财政)补贴的钱还没有下来呢,都是书记填的钱。……国家给了一部分运营的钱,其他全是书记凑的。”(苏村会计)

主要村干部运行农村幸福院的意愿不高与运行农村幸福院溢出收益不足相关。建设农村幸福院的目的,从根本上看是解决农村老年人的养老问题。但问题的关键是农村存在既有的以家庭养老为基础的养老模式,而且这一模式具有很强的适应性,可以随着社会发展进行自我调适。在这种情况下,运行农村幸福院未必是必需的。因此,运行农村幸福院如果有其他的溢出收益,就可以对村干部产生一定的激励效果。前文显示,村干部在建设幸福院项目时可以获得溢出收益,但由于缺乏配套的运行经费,他们难以持续获得上级的资源支持,这就显著降低了村干部运行农村幸福院的意愿。

3. 资源约束下农村幸福院第二层嵌入的适应性策略

前文分析认为,在供需转换过程中,客观上的运行资金不足与监督缺失和主观上的村干部个人能力限制与能动性欠缺是制约供需转换的关键。在资源约束下,为了实现供需转换,一些农村幸福院采取了适应性策略,以节约运行成本,降低运行阻力。

(1)供给服务对象的甄别与限定。通过对服务对象的甄别和限定可以有效缩小服务对象范围,降低农村幸福院的运行成本。其中核心的筛选标准是年龄,在对个案幸福院的描述中发现,建成且运行的农村幸福院服务对象多在65岁以上,甚至70岁以上(见表3)。除年龄外,一些农村幸福院还对入院老人有其他的限制,如自理能力、是否独居空巢等。这些限定与农村幸福院主要为解决孤寡、空巢等老人养老问题有关,也与农村幸福院的服务承载能力不足有关。

表3 农村幸福院服务对象年龄标准

幸福院名称	服务对象年龄要求	幸福院名称	服务对象年龄要求
北村幸福院	≥65	柳村幸福院	≥70
水村幸福院	≥75	梁村幸福院	≥60
苏村幸福院	≥70	唐村幸福院	≥65

“首先是年龄限制,服务对象为70周岁以上的,不敢设定成60周岁以上,60周岁以上农村老人太多,幸福院容纳不下那么多人。”(柳村村委主任)

“原本是说75岁的老两口也行,结果老年协会的几个人下去一统计说人数太多。最后又开会研究,必须是独居老人,有老伴的坚决不行。”(水村村委主任)

(2)供给服务内容的精简与选择。为规范农村幸福院的建设,很多地方政府对农村幸福院的服务设施种类及数量进行了规定,服务设施一般包括办公室、食堂、休息室、活动室、图书室、户外场所等,还有一些包括洗澡间,提供的服务也主要是日间照料、就餐、文化娱乐、精神慰藉等服务。但在资源约束下,大部分已运行的农村幸福院在提供养老服务时会选择保留特定服务,舍弃一些服务。这些保留服务中最重要的是就餐服务。如北村幸福院仅开放了老年餐厅,其他农村幸福院则会选择性地开放休息室、活动室等,或者将活动室与餐厅等合并。

“反正打牌这个东西,老人不多,休息的人也不多,农村的人不习惯在这儿休息。你只有几张床,对不对,饭一吃他自己就回家了。”(北村村委主任)

“幸福院现在是娱乐室了。村里给了经常来耍的人钥匙,来了就开门,结束了就把门锁一下,现在没人吃饭。”(东村老人)

(3)供给方式的市场化尝试。一些农村幸福院采取市场化的运作方式解决资金短缺问题。如北村幸福院的老年餐厅,基本实行市场化运作,面向大众开放。不过,老年餐厅对于北村年满65周岁的老人实行主餐减半的优惠,如原价10元的主餐,对于65周岁及以下的老人仅需花费5元。因此,北村幸福院的就餐服务是面向市场的,仅北村65周岁及以下的老人才可以享受主食半价优惠,因此是权宜的市场化运营。这种权宜的市场化运作模式,可以最大限度地降低成本,为老年人提供灵活的就餐服务。

五、结论与讨论

近年来,党和国家高度重视农村养老服务发展。2024年12月,《中共中央 国务院关于深化养老服务改革发展的意见》提出,要“加快补齐农村养老服务短板”,“大力推进互助性养老服务”^[34]。2025年10月,《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》提出,要“优化基本养老服务供给,完善城乡养老服务网络”^[35]。作为农村互助性养老服务的主要载体,农村幸福院将在完善城乡养老服务网络和补齐农村养老服务短板中发挥关键性作用,但当前农村幸福院的发展却面临一系列困境。本文以陕西省农村幸福院建设运行实践为例,探讨农村幸福院的发展,尤其聚焦农村幸福院只建设不运行的问题。研究首先明确了嵌入主体与客体,然后以嵌入过程、嵌入效果为切入点,从供需转换角度分析农村幸福院的运行机制。研究得出以下结论:第一,农村幸福院的建设并运行,可以有效解决部分孤寡老人、空巢老人、散居五保户等的就餐、临休、娱乐问题。第二,农村幸福院在农村的发展是一种嵌入性发展,且这种嵌入性发展是一种双层嵌入。农村幸福院嵌入农村社会是基础

嵌入,而嵌入农村原有的养老模式则是深层嵌入,基础嵌入是为了实现深层嵌入。从嵌入特点来看,第一层嵌入以行政性嵌入为主导,而第二层嵌入则需要激发农村幸福院的自主性嵌入能力。第三,农村幸福院从基础嵌入到深层嵌入,也是农村幸福院发展供需转换的过程。在这一过程中,供需主体、供需内容等都发生了变化,嵌入特点也由行政性嵌入主导转换为自主性嵌入主导。供需转换是农村幸福院嵌入性发展的核心环节,影响着农村养老服务的递送。行政性嵌入主导的第一层嵌入完成后,行政性嵌入式微,所以在农村幸福院进入第二层嵌入时需要激发自主性嵌入,从而实现由行政性主导嵌入向自发性主导嵌入的转换。但是主客观条件的双重制约导致供需转换的断裂,使得自主性嵌入难以生成,从而导致供需转换失败,深层嵌入难以实现。客观上的运行资金不足与监督缺失和主观上的村干部个人能力限制与能动性欠缺是制约供需转换的关键。为了实现供需转换,在资源约束下,一些农村幸福院会采取适应性策略,选择权宜的供给方式,以节约运行成本,实现农村养老服务的供给。本研究的主要贡献在于采用分层视角分析农村幸福院的嵌入性发展,且将供需分析嵌套入双层嵌入中,从而拓展了嵌入性发展的解释能力,从理论层面揭示了农村幸福院只建设不运行以及农村养老服务供给困难的内在机理。

机构养老与社区居家养老服务是我国当前养老服务供给的两种主要模式。这两种模式在城市的发展,得益于雄厚的地方财政、较高的老年人收入水平以及密集的人口分布。与此相对,农村地区普遍缺乏这些基础条件。在此背景下,通过自主探索,互助养老成为农村地区养老服务发展的一条重要路径。起源于河北肥乡前屯村的农村互助幸福院养老模式经过国家的主动改造,其内生特质逐渐消失,成为外生于农村社会的公益性场所或组织。农村幸福院通过国家政策的引导与资金的投入,契合了村庄的治理需求;经过国家的主动改造,提高了村庄的接受程度,从而降低了推广难度;通过科层制的行政推进,实现了在农村的普遍建设,顺利嵌入农村社会。但是相较于第一层嵌入,农村幸福院的第二层嵌入却难以实现。如果说第一层嵌入属于项目制式的推进,通过申请完成建设项目从而得到项目建设经费,那么第二层嵌入已并非项目制式的短期运作,而是需要长期的人力以及物力的投入,项目制式的治理在农村幸福院的第二层嵌入中已然失效。当然,农村幸福院也不同于政府直接提供养老服务,更不同于政府向社会组织购买养老服务,其核心在于依靠村庄资源自主供给养老服务,运行责任主要由村庄自身承担。虽然国家鼓励农村幸福院进行多方筹资,采取政府支持、部门帮扶、村上自筹、社会捐助的办法筹集运行经费,但因为村级集体经济缺乏、农村社会部门发育不足以及对农村幸福院公益性质的认知等原因,最终很多村庄还是将责任推回政府。所以在缺少政府财政支持的情况下,很多村干部缺乏运行农村幸福院的意愿,自主性嵌入也就难以生成。因此,农村幸福院可持续运行的关键在于,以政府财政支持为基础,有效撬动村干部的能动性,从而激发其自主性嵌入的内生动力,最终实现供需的有效转换。

当然需要说明的是,本文旨在探讨农村幸福院只建设不运行问题,因此对其运行过程中存在的问题没有过多关注,也即本文聚焦“实质嵌入难”,对“持续嵌入难”未进行分析,这也成了今后研究的突破点。

参考文献:

- [1] 钟涨宝. 中国农村社会养老保障问题研究[M]. 北京:中国社会科学出版社,2017:4.
- [2] 古怀璞. 互助幸福院:农村社会养老服务的有益探索[N]. 中国社会报,2011-07-03(2).
- [3] 张娜. 农村社会养老服务需求与发展路径研究[D]. 南京:南京农业大学,2015:69-85.
- [4] 黄俊辉,李放,赵光. 农村社会养老服务需求评估——基于江苏1051名农村老人的问卷调查[J]. 中国农村观察,2014(4):29-41.
- [5] 聂建亮. 社会网络与农村养老服务供给模式创新[M]. 北京:中国社会科学出版社,2023:63-83.
- [6] 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.
- [7] 石园,纪伟,张智勇,等. 基于差异化服务内容的社区养老服务需求与供给协调机制研究[J]. 人口与发展,2019(3):47-56.

- [8] 郭丽娜,郝勇. 居家养老服务供需失衡:多维数据的验证[J]. 社会保障研究,2018(5):44-55.
- [9] 刘宇,唐亚阳. 农村养老服务供给困境与出路——基于供给侧结构性改革视角[J]. 当代经济研究,2018(6):80-86.
- [10] 赵一红,聂倩. 供需与结构:中国社会养老服务体系建构的逻辑——基于六城市养老机构的实证调查[J]. 社会学研究,2022(6):164-179.
- [11] 聂建亮. 资源结构、供给形态与需求匹配:农村养老服务的有效供给路径[J]. 社会保障评论,2023(5):100-115.
- [12] 胡湛. 探索新时代居家养老新模式[J]. 人民论坛,2024(3):64-68.
- [13] 徐恬恬. 从“两腿蹒跚前行”到“一体两翼腾飞”——我国养老服务供给方式研究[J]. 社会保障研究,2013(4):39-44.
- [14] 李玉玲. 我国居家、社区、机构养老服务融合模式发展研究[J]. 学术探索,2016(9):61-65.
- [15] 聂建亮,孙志红,吴玉锋. 社会网络与农村互助养老实现——基于农村老人养老服务提供意愿视角的实证分析[J]. 社会保障研究,2021(4):22-33.
- [16] 李志明. 中国养老服务“供给侧”改革思路——构建“立足社区、服务居家”的综合养老服务体系[J]. 学术研究,2016(7):99-104.
- [17] 席恒. 分层分类:提高养老服务目标瞄准率[J]. 学海,2015(1):80-87.
- [18] 辜胜阻,吴华君,曹冬梅. 构建科学合理养老服务体系的战略思考与建议[J]. 人口研究,2017(1):3-14.
- [19] 宋雪飞,周军,李放. 非营利组织居家养老服务供给:模式、效用及策略——基于南京市的案例分析[J]. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学),2017(2):145-156.
- [20] 罗艳,刘杰. 政府主导型嵌入:政府与社会组织的互动关系转变研究——基于H市信息化居家养老服务项目的经验分析[J]. 中国行政管理,2019(7):36-41.
- [21] 周娟,张玲玲. 幸福院是中国农村养老模式好的选择吗?——基于陕西省榆林市R区实地调查的分析[J]. 中国农村观察,2016(5):51-64.
- [22] 李学迎. 农村幸福院互助养老存在问题、模式演变与治理策略[J]. 理论学刊,2024(2):72-79.
- [23] 财政部 民政部关于印发《中央专项彩票公益金支持农村幸福院项目管理办法》的通知[EB/OL]. (2013-04-28)[2025-11-02]. https://www.gov.cn/gongbao/content/2013/content_2455239.htm.
- [24] 陕西省民政厅、陕西省财政厅关于推进农村幸福院建设的意见[EB/OL]. (2013-07-03)[2025-11-02]. https://wenku.baidu.com/view/a8d6750d1db91a37f111f18583d049649b660ea4.html?_wks_ =1762182093956.
- [25] 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.
- [26] 卡尔·波兰尼. 大转型:我们时代的政治与经济起源[M]. 冯钢,刘阳,译. 杭州:浙江人民出版社,2007:50.
- [27] GRANOVETTER M. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness[J]. American Journal of Sociology,1985(3):481-510.
- [28] 邢小强,葛沪飞,全允桓. 社会嵌入与BOP网络演化:一个纵向案例研究[J]. 管理世界,2015(10):160-173.
- [29] 管兵. 竞争性与反向嵌入性:政府购买服务与社会组织发展[J]. 公共管理学报,2015(3):83-92.
- [30] 王思斌,阮曾媛琪. 和谐社会建设背景下中国社会工作的发展[J]. 中国社会科学,2009(5):128-140.
- [31] 朱健刚,景燕春. 国际慈善组织的嵌入:以狮子会为例[J]. 中山大学学报(社会科学版),2013(4):118-132.
- [32] 徐盈艳,黎熙元. 浮动控制与分层嵌入——服务外包下的政社关系调整机制分析[J]. 社会学研究,2018(2):115-139.
- [33] 陕西省民政厅关于进一步规范农村互助幸福院管理服务的通知[EB/OL]. (2023-05-08)[2025-11-02]. <http://www.yintai.gov.cn/resources/site/152/html/ytgk/fdzgknr/jbmsbz/202310/823401.html>.
- [34] 中共中央 国务院关于深化养老服务改革发展的意见[EB/OL]. (2025-01-07)[2025-11-02]. http://www.scio.gov.cn/zdggz/jj/202501/t20250108_880645.html.
- [35] 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议[N]. 人民日报,2025-10-29(1).

责任编辑 高阿蕊 蒋秋

网 址:<http://xbbjb.swu.edu.cn>