

DOI:10.13718/j.cnki.xdsk.2025.06.008

政治建设与城乡社会治理

引用格式:周永康,李欢.农村特困老人养老行动网络构建整合的实践机制——基于 H 公立养老机构的调查研究[J].西南大学学报(社会科学版),2025(6):80-91.

农村特困老人养老行动网络 构建整合的实践机制

——基于 H 公立养老机构的调查研究

周永康,李欢

(西南大学 1. 国家治理学院;2. 乡村振兴战略研究中心,重庆 北碚 400715)

摘要:农村公立养老机构作为农村特困老人解决养老问题的“最后一公里”,涉及诸多行动者及其相互间的互动。基于行动者网络理论“行动者—转译—网络”分析框架,以 H 公立养老机构为案例研究点,从问题界定、利益赋予、征召动员和异议处理四个方面系统解构现实情境下 H 机构养老行动网络构建整合的实践机制。在此基础上,以整合性视角为出发点,从“制度—结构—主体—情境”分析维度探讨养老行动网络构建整合所遭遇的困境,进而针对性提出了制度优化、结构赋能、主体互嵌、情境驱动和技术联结五位一体的创新路径,为推动农村特困老人养老行动网络构建、整合和持续提供了可操作化的实践方案。

关键词:农村特困老人;养老行动网络;公立养老机构;实践机制

中图分类号:D632.1;F323.89 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2025)06-0080-12

一、问题提出与文献回顾

2024 年 5 月,我国首份国家级农村养老服务总体性部署文件《关于加快发展农村养老服务的指导意见》明确指出,要加强农村养老服务网络建设,补齐农村养老服务短板,进一步提升农村养老服务质量水平^[1]。特困老人是老年群体这一社会弱势群体中的弱势,而我国的特困老人又大量集中在农村地区。加强农村特困老人养老救助工作,是我国当前和未来养老服务的重要任务之一。这对于织牢民生安全网、促进共享发展和实现乡村全面振兴都具有重要意义。党和国家一直高度重视农村特困老人的养老救助事业,从 20 世纪 50 年代建立的“五保”制度,到一系列关于特困人员救助供养制度政策的出台,特别是公立养老机构的建立,都有效地保障了农村特困老人的民生福祉。目前,我国已经进入老龄化社会,很多农村地区出现村庄空心化、家庭空巢化现象,这导致农村特困老人群体规模呈现增大的趋势。同时由于农村养老资源可及性、联结性和整合性不够等现实原因,农村公立养老机构仅局限于发挥基础性、普惠性和兜底性作用,无法有效满足特困老人日益多元化、个性化的养老需求。在此背景下,实现农村特困老人养老行动的网络联结整合就显得尤为重要。

农村养老问题一直是学界关注的重要领域,既有研究主要涉及农村养老的供给方式、养老服务体系、养老模式、养老保险制度等方面。其中关于养老资源与养老行动的整合问题,逐渐成为学界研究

作者简介:周永康,西南大学国家治理学院,西南大学乡村振兴战略研究中心,教授。

基金项目:重庆市研究生科研创新项目“行动者网络视域下农村老年人养老资源整合机制研究”(CYS25098),项目负责人:李欢;西南大学研究阐释党的二十大精神专项项目“乡村产业、人才、文化、生态、组织五位一体振兴的耦合协调研究”(SWU2209043),项目负责人:周永康。

的重要方向与热点。一些学者基于公立养老机构的改革实践,探讨了养老机构的公建民营问题^[2]。由于养老服务提供是一项系统性工程,仅仅依靠单一政府主体往往难以胜任,因而学界多主张政府与市场主体应进行合作行动和资源整合^[3-4],具体通过公私合营的运作方式,将养老机构的所有权与经营权分离,政府扮演着监督者的角色,社会力量直接为老年人提供服务^[5],由此重塑公共养老服务部门的组织绩效,努力形成“社会参与、市场运作、政府监管”的良性互动局面^[6]。而学界也日益形成共识,强调养老是一种社会行动,需要多元主体参与合作,以及养老资源的优化配置与整合^[7]。针对农村养老服务“散碎”问题,有学者具体探讨了农村养老资源整合的内在逻辑与路径优化^[8-9],认为这一过程的核心在于所构建的资源库能够实现各主体资源相互需要^[10]。也有学者从供给的角度,提出应优化养老服务的多元合作供给,从服务规划者、多元主体供给架构、信息沟通机制方面着手,建构多元供给主体的整合框架^[11-12]。一些学者更明确从“多元福利主体”和“多元主体治理”角度提出,建构养老多方协同共治体系^[13-14],推动多元相关主体在互动中实现农村养老服务的有效治理^[15]。针对特困老人群体,一些学者强调了医养结合^[16]、整合照护^[17-18]等的重要性,其实质还是通过多主体行动和资源整合^[19],以更好地满足养老需求。

在理论视角的选取上,明确从行动者网络理论探讨养老问题的研究很少。比较重要的如运用行动者网络理论分析在医养结合模式中行动者网络构成和转译过程,由此探究医养结合模式机制的优化路径^[20]。也有学者在行动者网络视域下探讨了养老服务多元协同供给结构问题,通过厘清行动边界明确养老服务提供的权责形式,强化行动策略以激发养老供给市场活力,规范养老服务提供的运作机制,构建协同供给网络以发挥集体行动优势,最终促进养老服务主体朝着多元协同的方向发展^[21-22]。还有学者指出,养老机构的行动者及其构成的互动关系分别形成了养老网络中的“点”和“线”,其变化会影响到养老机构的持续发展问题^[23],应通过农村养老供给多元主体网络联结行动的实现,重塑农村养老供给体系^[24]。

既有研究表明,当前养老资源整合研究呈现出主体多元、关系协同和情境适配等多向度趋势,强调养老要素碎片化供给向统合性养老共同体转型,以更好满足农村老年人需求。但在上述研究中不难发现,当前养老行动研究多聚焦于广义的老年群体,针对农村公立养老机构中特困老人的具体研究较少,难以回应其兜底和个性的双重需求。并且行动者网络理论在养老服务领域也仅仅停留在主体识别、关系解释和网络协同层面,未充分发挥转译机制对养老行动网络构建整合的解释作用。所以,对农村公立养老机构中特困老人的养老行动进行深入探讨实为必要。因而,本研究以H公立养老机构为案例研究点,基于“行动者—转译—网络”分析框架,试图回答以下问题:农村特困老人养老行动网络建构实践样态如何,行动网络建构的策略与现实困境是什么,其实践机制是什么,进一步的优化路径与对策是什么?

二、理论基础与分析框架

(一)理论基础

20世纪80年代中期,以Latour、Callon和Law为核心的巴黎学派提出行动者网络理论(Actor-Network Theory, ANT),强调人类行动者和非人类行动者共同影响行动,应该纳入同一系统中平等对待,并注重考察人类和非人类行动者通过网络联结、互动、协作和发展的逻辑^[25]。该理论的核心概念主要包括行动者、转译和网络。

1. 行动者。行动者不仅指有能动性的行为人,还可以指思想、技术、制度和政策等非人物体^[26]。任何通过制造异质差别而改变了事物原有状态的存在都可以称为“行动者”^[27],这种观点消解了传统主客体模式下人与非人、物与非物的二元对立划分,这也是广义对称性原则的具体体现之一。并且行动者具有能动性和广泛性,包括许多非人实体,所以要尊重行动者的多元性,在行动过程中去寻找行动者^[28]。而且所有行动者都是去中心化的,不存在等级结构,在网络中每个行动者有自己独特的位置,发挥各自作用^[29]。

2. 转译。转译是指核心行动者通过互动、协商和转换,借助思想、制度和政策等非人类实体,将

自身的计划安排、兴趣利益与其他行动者关联,从而使其认可所参与构建的动态网络。人类和非人类行动者行动的过程就是转译的过程,行动者通过行动转译连接成“点”,“点”又进一步相连成为网络,对连接方法进行详细描述^[30]。归根到底,转译的过程就是互动的过程,其顺利进行离不开行动者相互理解与包容,通过转译将自然和社会中的一切行动要素囊括到一个整体的理论解释框架中,从而促进研究诠释^[31]。一般来说,转译过程包括问题呈现、兴趣激发或利益相关化、招募行动者和动员四个阶段^[32]。

3. 网络。该理论所说的“网络”不同于互联网或社会网络范畴中所指的“网络”,Latour 在隐喻和转借层面上界定的“网络”是指一切人与非人因素在完成转译和被转译过程所形成的事实情境,而这种情境往往是多方异质行动者介入,在干扰对抗、角逐协商后凸显的科学统一体^[33]。并且“网络”暗示信息资源多集中于一处,即节点。然后节点彼此联结,形成链条和网眼,使分散的信息资源结成网络,扩展辐射到网络中的所有角落^[34]。而行动者网络就是通过异质行动者彼此产生互动关系而构建和发展网络,以解决相关特定问题的过程^[35]。

(二)分析框架

行动者网络理论作为能够阐释农村特困老人养老行动中各异质行动者结构关系和互动转译逻辑的理论工具,在不预设任何行动者优先地位的基础之上,有效构建了多元行动者主体间关系和交互嵌入网络,为有效揭示养老行动结构复杂互动关系和探寻构建养老行动整合机制提供了新的方法论指导(见图 1)。行动者网络理论与农村特困老人养老行动网络构建整合具有高度的理论自洽性和实践契合性:第一,行动者网络理论强调社会构建并非单一行动者就能实现完成,而是包括非人类实体在内的多元行动者平等参与、相互作用的过程和结果。农村特困老人养老行动具有牵涉主体多元、利益诉求不一和互动关系复杂等特点,针对该场域的网络构建整合亦是一项多层面要素集合的系统工程,而这恰恰与行动者网络理论的广义对称性原则和多元异质性特征高度关联与一致。第二,行动者网络理论的关键就是要借助转译机制来达成利益共识、定义行动角色以及促进协商互动,以最终形成行动者相互促进的异质网络。而农村特困老人养老行动过程就是由各个行动者基于自身独特优势,不断互利共生、协同推进的过程,通过不断激发公共责任与养老意识,在冲突、角逐、谈判和协商的基础上逐渐形成多元互动和动态稳定的养老关系网络。第三,行动者网络理论注重异质行动者在网络中的独特位置作用和关联整合效益,突出关系物质性和系统组合性,从而促进网络要素关系深度融合。农村特困老人养老行动的相关行动者由于自身性质、参与动机和信息资源不同,其参与方式和行动频率及彼此间网络关系也有所差异。因此,养老行动不是一个孤立存在的状态,而是一个系统关联、互补整合的过程。

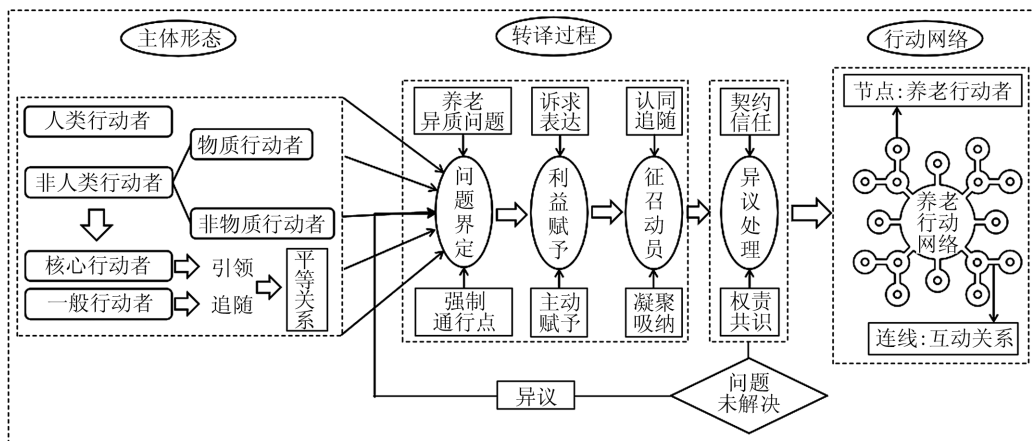


图 1 农村公立养老机构特困老人养老行动网络构建整合的实践机制

(三)研究方法

本研究选取四川省泸州市 H 公立养老机构为调研地点。H 机构位于 J 区 K 镇 H 村,在四川省养老机构等级评定中,被评为农村二星级敬老院,是 J 区农村公立养老机构建设、发展和转型的示范典型。为获得扎实的田野资料,2024 年 1 月至 6 月,笔者以社工身份被 Y 社工机构派驻到 H 机构进

行专业实习,对其内部运营和外部支持有较充分了解。本研究采用参与式观察和深度访谈收集数据资料,重点了解参与特困老人养老行动中各个行动主体的主观动机、利益诉求和实践资源等。具体访谈形式以线下一对一为主,辅之以线上电话形式,访谈对象包括民政局(A01)、镇政府(B01、B02)、敬老院(C01、C02、C03、C04)、卫生院(D01、D02)、社工站(E01)、社工机构(F01)、志愿服务团体(G01、G02)和村支两委(H01)等相关组织人员,共计访谈 14 人。

三、农村特困老人养老行动网络构建整合的实践机制分析

(一)农村特困老人养老行动网络的行动者构成与结构关系

1. 农村特困老人养老行动网络的行动者构成

根据行动者网络理论“广义对称性原则”,并结合访谈和自身观察,笔者对 H 机构特困老人养老行动的相关行动者进行了归纳整理,按照行动者具体存在形态,分为人类行动者和非人类行动者,而在非人类行动者中又细分为物质和非物质两部分。并且以行动者影响力和统筹力为划分标准,还将其分为核心行动者和一般行动者。

政府机构、敬老院、敬老院工作人员、院内老年人、卫生院、社工站、社工机构、村支两委和养老志愿者九类人类行动者都是直接或者间接参与 H 机构特困老人养老行动网络的组织或个人,通过主体行为方式直接影响到养老行动网络的构建整合效果。同时需要特别指出的是,政策制度规范、环境设施、床铺饮食、思想观念和养老文化五类非人类行动者在农村养老行动网络中的联结功能也是不可或缺的。

2. 农村特困老人养老行动网络的行动者结构关系

在养老行动网络中,核心行动者和一般行动者形成了双向互动、紧密联结的结构关系(见图 2)。作为核心行动者,政府机构在养老行动系统中居于兜底、运营和监管的主导地位,承担引领一般行动者参与养老行动、实现网络联结的责任。“我们主要工作内容就是业务指导、监督检查。”(民政局—工作人员—A01)而制度政策和法律法规等作为政府机构发挥养老功能的非物质实体产物,是产生互动行为和行动情境的重要载体和中介。在一般行动者方面,各主体也都紧紧围绕着 H 机构以寻求获取“代言人”的资格行使权限,并在核心行动者的规范下形成了严密的组织架构和责任边界。“在政府指导支持下,我们岗位职责分工明确。并且成立了自治管理委员会,还有不同的生产生活小组。”(敬老院—业务院长—C01)

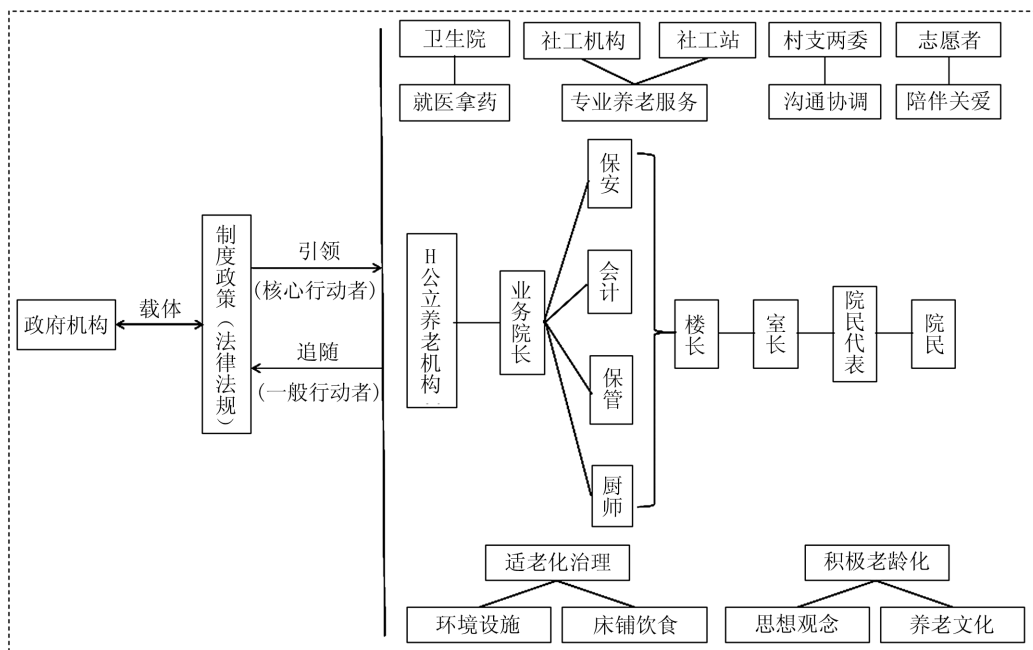


图 2 H 机构特困老人养老行动网络的行动者结构关系

(二)转译:农村特困老人养老行动网络构建整合的过程分析

1. 问题界定

在H机构运行管理中,主体利益多样性导致了行动者观念、行为方式的不一致,使得行动者的互动更具张力。各个行动者在养老行动中存在的主要障碍是:政府机构针对性政策支持不够,导致整个养老服务水平较低。“目前没有关于农村敬老院单独的管理规定,之前唯一的试行办法都已经过期了。”(民政局—工作人员—A01)敬老院工作人员工作的主动性、创新性不足,入住老人也缺乏自我管理与互助行动意识,导致养老行动的内生动力不足。“救护车来接我们去体检,结果大家就一窝蜂地挤在车门口,一点秩序都不讲。”(敬老院—特困老人—C03)乡镇社工站、社工机构在养老方面的专业服务能力不强,专业人才和项目资金匮乏;当地卫生院专注于基础医疗本职工作,养老领域链条创新发展不足;村支两委和养老志愿者对敬老院特困老年群体关注度不够,参与形式单一。“我们一般不会主动参与敬老院工作,过年过节会买点水果饼干去慰问老年人。”(村委—党委副书记—H01)敬老院环境设施和床铺饮食等物质实体更新升级缓慢,适老化程度不高。“有些桌椅板凳没法用了,说是申请换,但过了这么久又没信儿了。”(敬老院—特困老人—C03)思想观念和养老文化等非物质实体的应有价值和地位长期被忽视,难以转化为实际养老支持。

综合来看,将“农村特困老人养老行动网络构建整合的实现”确认为H机构的强制通行点(Obligatory Passage Points, OPP)合理并且可行,政府机构要在此基础上坚持各行动者平等地位,通过角色转换引导动员其他行动者共同参与,构建互助共生的网络关系。

2. 利益赋予

(1)核心行动者赋予利益。第一,政府机构通过对敬老院老年人和工作人员进行常态化宣传培训,提升其意识和动力。“敬老院老年人比较多并且特殊,是我们重点关注宣教的群体。”(民政局—工作人员—A01)第二,政府机构制定相关政策和提供行政便利扶持乡镇社工站和社工机构发展,通过专项资金购买服务项目。“区上划拨资金,乡镇统一招标采购了两个服务项目,在敬老院各服务了一年。”(镇政府—副镇长—B01)第三,政府机构鼓励卫生院探索适老便老的就医住院流程,在政策支持、制度保障、人才培养等方面给予一定保障。“在政府反复交涉之后,只要是敬老院那边打电话,我们都会派救护车免费接送。”(卫生院—值班接线医生—D02)第四,政府机构依托老年文化活动室、老年协会等,向村支两委和养老志愿者定期宣传相关政策,并对其参与养老行动进行赋能激励。第五,政府机构牵头整合企业、医院和高校等资源,对敬老院环境设施、床铺饮食等进行提档升级,提升适老化程度。“我们有防滑设施,厕所有扶手、呼叫系统,还安装了喷淋系统预防火灾。”(敬老院—业务院长—C01)第六,政府机构借助结对帮扶等方式,将养老文化观念等非物质实体融入养老行动,将其应用价值转化为对老年人的实际支持。

(2)一般行动者表达诉求。第一,敬老院工作人员期待拥有较好的薪酬待遇、职业前景和发展空间。“我们工资很多年都没涨过了,这个工作基本上是一眼望到头,没有上升空间。”(敬老院—业务院长—C01)而敬老院老年人希望多举办文化娱乐活动以丰富晚年生活。“现在吃穿不愁。但除了赶场(赶集)喝茶和斗牛牛(打扑克牌),就没有其他娱乐活动了。”(敬老院—特困老人—C03)第二,乡镇社工站和社工机构期待参与养老行动,积累实务经验和强化行动能力。“今年我们招聘安排了大学生去农村敬老院实习,想做一个服务试点,提供专业服务。”(社工机构—总干事—F01)第三,卫生院致力于加大老年慢性病管理的创新探索,尽可能满足个性化就医需求。“家庭医生团队根据实际情况把他们分为不同的慢病管理小组,通过定期小组随访和个别健康指导,主动送医上门。”(卫生院—副院长—D01)第四,村支两委和志愿者正在逐步明确基层养老的社会责任,不断强化自身参与意识。“放假回家看到社区微信群招敬老院志愿者,就报名参加了。”(志愿者—大学生—G02)“他们大多是我们社区的户籍人,也是我们乡镇的老人,我们应该要去关爱。”(志愿者—社区综合协调员—G01)第五,敬老院床铺桌椅等硬件设施定期维护,存在安全隐患的及时更新,饮食由营养指导员进行均衡搭配。

第六,思想观念和养老文化作为一种“意识形态”,也逐渐融入养老行动,发挥积极作用。

3. 征召动员

(1)内部职能征召动员。以政府机构为代表的核心行动者通过发挥行政职能,与内部其他相关部门进行横向和纵向联动,以提高养老行动执行效率。以H机构食品安全专项治理行动为例,作为行业主管部门的市场监管局,需要与民政局、卫生健康局等进行协同配合,而乡镇社会事务办公室等属地管理机构则需针对检查结果进行后续具体整改落实。

(2)行政中介征召动员。政府机构通过方案通知、政策规范和制度保障等形式动员吸纳异质行动者参与养老行动。例如,区民政局《养老服务机构综合监管工作方案》对养老机构及其工作人员安全生产方面进行了综合监管;而《四川省养老机构等级评定细则(农村敬老院)》中对面积空间、应急设备和饮食卫生等方面也进行了评估要求。

(3)购买专业服务征召动员。乡镇政府通过购买农村养老服务项目的方式,将专业养老服务聚集到H机构,并且区民政局以设置补贴的形式鼓励动员敬老院工作人员考取养老护理员专业证书,以提升其服务水平。“我们不仅设置了养老护理员补贴,而且还准备委托第三方机构对敬老院进行专业化运营管理。”(民政局—工作人员—A01)

(4)协商议事征召动员。为解决特定养老问题,通过召开联席会议,为敬老院工作人员、老年人等一般行动者提供协商议事平台,以促进相关问题的解决。在H机构建立初期,矛盾冲突较多,政府组织召开联席会议,将老人纳入院务管理委员会,矛盾才逐渐化解,良好的沟通交流方式逐步建立,养老行动也趋于有序开展。

(5)社会征召动员。乡镇政府组织本地乡贤和成功人士等群体组成的乡贤联谊会将“反哺桑梓”的乡村记忆、当地迫切的公共需求和自身优势资源相衔接,不定期向H机构捐款捐物,在养老行动中始终保持着积极姿态,得到了社会各界的认可支持,具有一定的正向促进效益。

4. 异议处理

经过问题界定、利益赋予、征召动员三阶段,虽然精准明确养老关键问题,重新确立异质行动者功能定位并形成稳定养老行动网络,但行动者在动机、资源、诉求上的差异易引发冲突,核心表现为主体间角色不清、权责混乱,呈现分离疏远的异化状态。具体体现在地方政府与其他一般行动者关系的“特殊化”和“形式化”。“这个就是政府他们自己的活儿,结果喊我们下午五小时前必须交给他,害得我们大中午也休息不了。”(敬老院—业务院长—C01)由此可见,H机构虽是养老行动的最直接参与者,但在日常管理运营中还会被分摊其他行政任务,自主性空间狭小,脱离了自身价值属性,导致养老行动利益共同体基础结构扭曲变样。

而为了规范界定养老行动角色与权责,政府机构通过公开竞争性招标和接受社会监督等公开透明方式,明确养老行动权限。而H机构等一般行动者通过扩音喇叭喊话、张贴公示公告和食品留样等措施,增强行动者之间的合作信任感。“院长将收支明细与每日菜单清晰公示,做到公开透明,我们有什么事都找他,都相信他。”(敬老院—特困老人—C03)并且养老异质行动者通过公开签订入住协议、劳务合同、志愿服务承诺书和项目合作协议书等形式,凭借文本中义务与权利、责任划分和违约处理等内容谋求养老行动边界性和规范性。“敬老院工作人员属于临聘人员,跟敬老院签劳务合同,具体的工作权限和权利义务按照合同来执行。”(镇政府—社事办主任—B02)此外,行动者会基于信任关系、习惯分工或社会契约等,主动进行利益表达、协商和监督,从而试图增加养老行动匹配耦合的权重。最后,养老行动者建立了初步的信任关系,形成了相对稳定的行动者边界共识和耦合行动,并在此基础上开展多次递进式转译,以排除异议、缓解矛盾和解决争端,最终达成一致。

(三)农村特困老人养老行动网络的运行机制

纵观整个构建整合过程,H机构通过问题界定、利益赋予、征召动员和异议处理等方式,初步形成了动态稳定的养老行动网络实践机制(见下页图3)。在关键养老问题界定后,以利益赋予(A轴)、

征召动员(B轴)和异议处理(C轴)为核心的三维立体模型得以初步构建,并在此基础上结合“整合主体”“聚合责任”“创设空间”和“赋能结构”的创新方式,B轴推动养老行动网络“转译—构建—再转译—再构建”,整体呈现螺旋式上升的发展态势,最终形成农村特困老人养老行动网络的运行机制。具体来说,H机构的养老行动网络实践创新推行了四种方式:

一是整合养老行动主体。在政府机构的鼓励支持下,医药企业、乡贤联谊会、行业商会和志愿服务团体等行动者基于奉献爱心、回报家乡的行为动机,主要通过财物捐赠和基础关爱等补充服务缓解政府养老压力,从而达到养老行动者一体参与、联体发展,以实现供需对接、问题共担和利益共享,强化行动者实践性。

二是聚合养老治理责任。行动者在明确自身养老责任的同时,通过项目合同、合作条约和医养协议等书面形式界定彼此权利义务,以共同价值目标和利益需求形塑养老责任共担机制。以卫生院和H机构签订的合作协议为例,卫生院需每年为敬老院老年人提供一次健康体检;每月指派家庭医生到机构内进行巡诊随访;卫生院全程开通绿色通道,救护车免费接送老年人进行诊疗或转诊。而H机构则需提供老年人信息资料,积极配合开展上述服务;组织老年人参加卫生院开展的相关活动;医生上门服务时,还需免费提供场所和设施。

三是创设养老情境空间。通过在公共区域设置休闲娱乐桌椅和健身器材,在食堂修建个人餐具储放柜以及设立协商议事会议室,促进养老生活“有所为”。此外,还通过种菜养猪、清洁洗碗、集体生日和团年过节的方式实现“家”文化的情感空间营造。根据笔者日常观察,老年人在吃完中午饭后就各自洗碗,然后将餐具放到自己的“专属柜子”。天气好时,一部分人习惯到室外长椅坐着休息、抽烟或是闲聊,有的三五成群在室外桌椅打扑克牌,还有的在漫步机上锻炼。但下雨时,他们便会转至室内食堂,看电视、听收音机或是刷抖音。

四是赋能养老运转结构。H机构为乡镇政府下设独立机构,将老年人纳入自治行动者,独立运营、自治分配,日常工作由自治管理委员会主持,重大事务召开全体院民大会投票表决通过,并对内部养老事务和参与行动者进行价值排序,以提高转译过程的柔韧性。

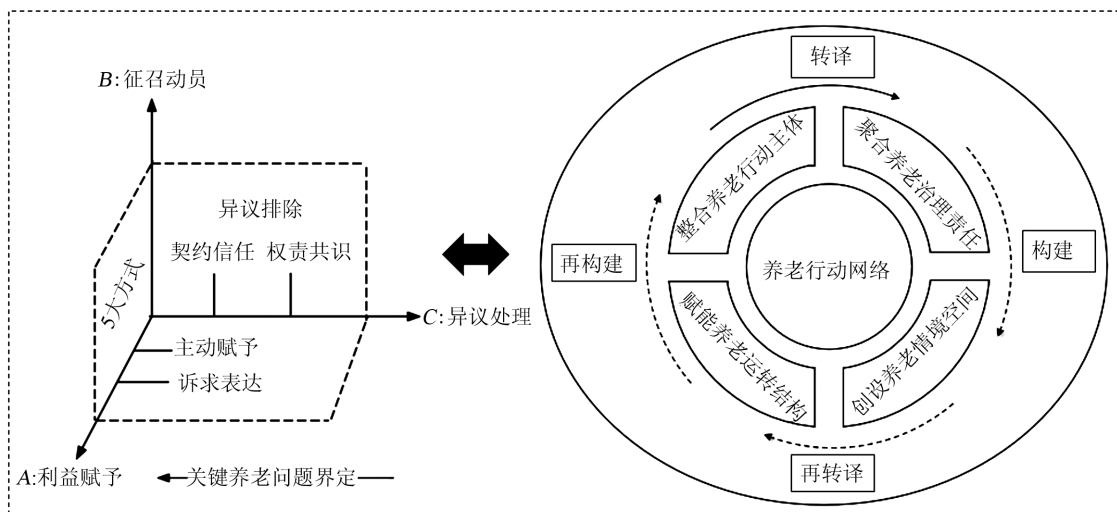


图3 H机构农村特困老人养老行动网络的运行机制

四、农村特困老人养老行动网络构建整合的现实障碍与创新路径

(一)现实障碍

1. 制度悬浮:养老行动网络构建整合的规划愿景失准

在现实中,政府尚未对农村公立养老机构养老行动进行针对性制度设计和政策安排,导致其实务探索难以得到有力保障。一是既有政策文件对农村养老服务提出了总体要求,却未涉及养老行动网

络的具体内容和操作规范,农村机构养老政策制度条文缺失。二是政府更多地将农村特困老人养老纳入特困群体供养体系,既有的各类养老政策制度只是碎片化模糊化地呈现相关规划、目标和愿景,精准度不高、体系化不足。三是政府部门虽然对养老机构的设施设备配置、安全风险评估和人员配备等多方面进行了规范,但也无法满足老年人日益变化的现实需求,特别是农村养老机构中的特困老年群体。

由于特困老人养老服务需求复杂多变、各级政府政策理解程度不一和政策执行能力参差不齐等原因,政府机构即使有意愿对其他行动者进行征召动员和协商,也容易出现“过度干预”或“真空管理”现象,影响到养老行动整合和养老服务质量。“一些养老政策站位很高,但有时候我们搞不清楚要咋个干,也没有能力严格按照政策做,只能说尽最大努力去完成。”(敬老院—业务院长—C01)“敬老院不具备接收失能半失能老人的条件,这类群体都是第三方机构代养,但这种形式不好统一管理。”(民政局—工作人员—A01)

2. 结构桎梏:养老行动网络构建整合的主体作用受限

从主体结构上看,除了政府机构、敬老院和老年人等行动者较为固定持续地参与养老行动外,社工机构、村支两委等行动者基于自身动机、时间、精力和实力考虑,持续参与意愿不强、参与行动频率较低,导致“节点”资源不够丰富,有效互动行为变少,联结“节点”的“连线”也随之变少,网络趋于“扁平”。“社会上有人捐衣服,帮我们理发、剪指甲,但是比较少,疫情过后这几年就更少了。”(敬老院—特困老人—C03)“来关心我们的人过年过节的时候多一些,其他时候基本上就很少了。”(敬老院—特困老人—C04)

从权力结构上看,政府机构线性控制和刚性规制色彩浓厚,部分执行者主观上仍然保持传统管理思维和手段,不够重视社会其他行动者参与效益;其他行动者迫于政府机构的行政权力和信息资源,常常“心有余而力不足”,导致养老网络整体协作不够紧密,使养老行动网络呈现出“强政府+弱社会”的特征。“每个乡镇的重视程度、敬老院管理水平都不一样,重视就搞得不好,不重视就做得不好。”(民政局—工作人员—A01)“敬老院反正是政府兜底,有社会力量参与更好,没有也没有关系。”(镇政府—社事办主任—B02)

3. 主体裂解:养老行动网络构建整合的转译协力不足

行动者之间的利益诉求和价值需求存在较大差异,在养老行动整体效益下充分满足每一个行动者的利益需求是不现实且有难度的,再加之政府机构没有充分利用政策、制度和价值理念等方式吸引联结社工机构、卫生院和敬老院等行动者,这就导致各个行动主体难以形成一致共识,从而背离既定目标。“现在大家关注点都在社区治理,基本上没有政策和资金来支持开展机构养老服务项目,所以做起来很困难。”(社工机构—总干事—F01)

养老机构工作人员等行动者的角色定位和任务分工被政府直接定义和分配,自身的内生性独立性价值受到压制,并且由于职业发展前景的不确定性以及薪酬待遇低等问题,都极大地降低了工作积极性与留职意愿。“现在工资还是2015年的标准,从来没涨过工资。要不是家庭原因,我早就出去干了。”(敬老院—工作人员—C02)而乡镇卫生院、社工站和社工机构等其他行动者也没有进行主动反馈式谈判以维护自身利益,抑或协商失败,导致参与行动积极性有限,从而引发机械征召动员。“敬老院老年人使用自费药品,政府虽说出钱,但目前都还有几千块钱没有结账,我们也不晓得咋办了。”(卫生院—副院长—D01)

4. 情境制约:养老行动网络构建整合的互动载体匮乏

受限于政府的行政决策能力,或者存在潜在寻租、沟通不畅和行动者素质不高等情况,养老领域的核心问题难以有效解决。这进一步导致行动者消极回应和盲目追随,使得许多本可形成的互动协同效应难以实现。“我们吃穿住用都是政府给,每个月还有零花钱,政府说啥就是啥。”(敬老院—特困老人—C04)并且养老机构等行动者在互动过程中对政府行为产生的不满、分歧和质疑没有得到足够重视和协调处理,再加之行政程序性和转译过程性影响,导致“异议”无法被及时排除,整个网络运行

不畅。“敬老院提出的问题诉求,一些就只听听,一些就上报,但也需要一个周期。”(镇政府—副镇长—B01)

在养老行动中,社工机构、社工站等行动者自身资源整合能力有限,且缺乏政府的政策支持、制度保障与有效激励,难以实现深度参与和资源高效释放。其服务多停留在财物捐赠与精神关爱层面,无法满足特困老人的深层需求,导致网络中的“节点”稀疏、“连线”脆弱,使整个网络呈现出“散”的特征。“里面有老人是我们的服务对象,但敬老院有自管体制,我们就没统一组织小组活动。项目结束后,站点就没社工了。”(社工站—项目社工—E01)

(二)创新路径

1. 制度优化

构建农村特困老人养老行动网络的政策制度框架,一方面要以实现中国式现代化这个宏大愿景为指引,落实积极应对人口老龄化国家战略,着眼于农村特困老人现实的主要矛盾,从整合性系统性视角出发,确保“农村特困老人养老行动网络构建整合的实现”这一强制通行点既高度契合国家大政方针,又有效符合一般行动者的利益诉求和价值目标。另一方面,要理顺政府部门的复杂协同关系,合理确定各方的目标责任和评价指标,利用规范化标准化手段对场域内不同的养老行动者进行控制和纠偏,并以农村特困老人为中心,延展老年服务、技术和产品的制度化体系,以构建国家、地方、行业和机构“上下衔接,左右贯通”的养老体系。

并且,政府机构要紧紧围绕强制通行点这一聚合器,明确政策制度的实施边界和具体流程,并将其转化为实践中的清晰操作路径,以最大限度地减少不同养老行动者对政策的理解偏差,从而实现有效的征召与动员。但一味追求养老政策制度的简单明了也可能导致行动者主动活力受限,这就需要政府机构具体问题具体分析,充分把握清晰和模糊的边界平衡,以提升政策制度的实施适配性,调动多元养老行动者积极持续投身养老行动网络。

2. 结构赋能

从主体结构看,现有涉老行动者应始终以构建高质量养老行动网络为目标,在明确网络集体优势和网络开放包容的基础上,带动更多行动者参与。特别是占据核心地位的政府,要针对仍游离于网络之外的其他行动者的利益需求和价值理念,分类完善征召动员机制,以确保适宜且有意愿的行动者能够顺利进入。并且,政府还应该通过建立完善行动者网络风险“识别—预警—发现—处置”机制,及时掌握养老行动者动态及节点变化,防范化解网络内潜在的危险因子,以吸引有意愿但仍处于观望状态的行动者加入养老行动网络。

从权力结构看,政府机构需要客观分析自身在养老行动网络中的核心行动者地位,正确认识自身主导作用,准确看待其他社会行动者的参与价值,并重视其在参与角逐、协商和谈判过程中产生的正向溢出效益,在平等主体关系基础上主导养老行动网络更新迭代。其他行动者也要深化协同行动认识,结合自身实际,在合法合规合情范围内主动向政府机构争取更大的自主行动权,既要主动沟通协商,维护个人合理权益,又要考虑网络集体,通盘筹划公共利益,以探索立足网络集体又符合自身实际的协同创新方案,建立共建共治共享的行动者关系。

3. 主体互嵌

一方面,要建立养老行动者共同利益联盟。首先,政府机构要深入开展调查研究,充分利用各种协商议事平台收集养老行动者的利益需求并及时反馈,以实现养老行动共同利益最大化。其次,通过征求多方意见,根据网络中养老行动者不同的资源投入率、行动贡献度和风险承担比来制定相对公平合理的阶梯式利益分配方案,以避免出现“划水”“搭便车”和“利益单向流动”现象,促进养老行动网络长期稳定。此外,政府还要建立完善利益协商处置机制和养老行动网络退出机制,最大程度降低行动者退出风险和成本,以保障基本权益。

另一方面,要建立养老行动者价值认同场域。通过先进事迹巡讲报告、典型案例征集推介和官方

媒体新闻报道等多种形式,加强“扶贫济弱”文化培育,在全社会营造“助老助己”的宣传氛围,增强养老行动认同感,带动更多行动者参与互动网络。并且,政府机构应设立养老行动考评奖励细则,通过评优评先、物质激励和政策倾斜等不同手段,使更多养老行动者坚定信心、持续参与。此外,养老行动者还要加强沟通交流,相互理解,求同存异,尊重彼此价值观念和行为方式,在平等基础上积极寻求合作、互惠和共赢。

4. 情境驱动

政府机构作为核心行动者,应参考民情意见箱的设置标准和流程,探索开设养老行动反馈专用渠道,以不限制实名和匿名的方式,助力其他行动者及时反馈自身的经验和困难,提升网络行动效率;同时也要以敬老院会议室和政府机构办公室为阵地平台,多方行动者共同召开养老行动联席会议,定期培训、总结和评估。并将此作为政府年终考核的具体指标之一,以监督政府养老功能有效发挥,督促其重视养老行动反馈流程。此外,还应引进第三方专业机构对养老行动整合过程中的意见反馈进行实时监督和专业评估。

养老行动网络的整体效用,根本上取决于其中最薄弱“节点”与“线条”的联动效能。任一环节的短板,都将直接影响网络整体运行效果。政府机构要扮演好核心行动者的牵头、联系和服务角色,通过反馈信息精准识别和查找网络中“力不从心”的行动者,利用主题研修沙龙、能力提升训练营和评估总结表彰会等方式,推动相对弱势养老行动者提能增效。其他行动者要摒弃“等靠要”和“小团体”的病态思想,主动与政府机构协商谈判,积极关注并在网络中传播共享养老服务信息和行业动态,不断加强与其他行动者的业务往来,以实现供需有效对接,强化网络联结。

5. 技术联结

一是加强智能技术应用,实现无形联结养老行动者。一方面,相关政府机构要充分利用技术要素等非人类行动者资源,积极探索智能硬件适老化应用,与社工机构和养老企业深度合作,将人工智能、大数据和区块链等一系列技术有选择性地纳入养老行动网络,升级更新智能呼叫器、智能轮椅和智能广播等智慧养老产品;另一方面,要打造完善养老行动者互通有无的智慧养老软件信息系统,运用智能技术对敬老院工作人员、老年人、志愿者和社工机构等其他一般行动者的供需数据进行实时收集、科学分析、快速处理和及时反馈,推动养老行动网络数字化转型。

二是重视智能风险探测,实现无形化解行动者异议。政府机构可以通过智慧信息管理平台,主动采集敬老院、社工机构和卫生院等其他行动者的行为方式、参与频次和投入规模等大数据信息,并对数据进行实时监测,一旦检测到极端数据信息或满足风险预警条件,系统便会自动报警。同时,发现养老风险事件后,按照蓝色(Ⅳ级)、黄色(Ⅲ级)、橙色(Ⅱ级)和红色(Ⅰ级)四个不同预警等级和养老行动者权责层级进行依次联动响应,以及时处理养老行动网络运行过程中的问题和异议,形成信息管理闭环,推动网络持续运转。

五、结论与讨论

本研究以“行动者—转译—网络”为主要分析框架,以转译为主要抓手,从问题界定、利益赋予、征召动员和异议处理四个方面呈现了现实情境下H机构养老行动网络构建整合的过程机制;并基于整合性视角,从“制度—结构—主体—情境”分析维度探讨养老行动网络构建整合所遭遇的困境,进而针对性提出了制度优化、结构赋能、主体互嵌、情境驱动和技术联结五位一体的创新路径。本研究在行动者网络理论上融合了相关的理论视角,在一定程度上拓展和深化了行动者网络理论的解释力,这主要体现在以下三个方面。

一是过程性视角的整合价值。对行动者网络理论的运用,融合关联了场域、多元协同治理和边界等多种理论视角。从主体位置来看,养老行动网络是一个由不同行动位置所形成的关系场域,不同养老行动者占据不同位置进行权责博弈,最终形成关系构型;从协同过程来看,养老利益相关主体围绕

既定目标共同参与、携手合作,并根据内外部环境和自身资源禀赋及时调控,以提高协作效率;从网络边界来看,养老行动者会依据业务领域、胜任能力和优势专长形成与其他行动者相区别的时空界限,并在互动中不断调整边界范围。

二是差序性协同的概览呈现。本文不仅综合了多元协同治理理论,也在某种程度上对其修正和再认识。该理论整体性协同的观点在原子化日趋明显的现代社会,实际操作存在较大难度,并且社会网络多元化导致异质主体在协同过程中表现出一种非均衡样态。故而,本文结合行动者网络理论中的转译机制认为,多元主体协同治理应是一种差序性协同关系。具体来说,充分考虑多元主体异质性特征,允许协同内部合理化差异存在;主体内部协同根据关联强弱形成“中心—次中心—一半边缘—边缘”的圈层关系;这种级序圈层是彼此嵌套、互相叠加的,呈现出“反哺—逆反哺”的互动联结型模式;圈层结构非固化,常常根据内部主体价值、需求和利益灵活多变、动态发展。

三是精细化治理的末端溯源。H机构地处农村社区,不仅是农村养老体系的组成部分,更与村民小组、家庭和村民一样,都是农村基层治理的“神经末梢”。虽然特困老人的特殊性使得农村基层治理难度增加,但本文探索的养老行动网络本身就是农村社区治理系统中的推动要素。通过将行动者网络理论与精细化治理理论相结合,以H机构为具体案例,系统分析多元主体的治理互动,并借助细化策略、控制与评估等手段,提升养老行动网络的整合效率与机构治理的精准度。

研究发现,农村特困老人养老行动网络的形成,源于养老困境的凸显与养老资源的分散,更多地被视为一种在乡镇政府引导下的地方性自发尝试。目前虽仅呈现初步融合的形态,但对推动农村特困老人养老事业发展具有重要的实践启示,主要体现在以下几个方面。

第一,特困救助供养政策的实施完善,是养老行动网络的驱动内核。具体来说,就是以农村特困老人面临的现实困境和对更加幸福的美好生活需要为出发点,在政策制定实施过程中,充分征集利益相关方意见建议,逐级精准有效地传达政策内涵,并不断细化具体特困群体政策,分类指导、因人施策和重点突破,以政策更具可操作性驱动养老行动网络。

第二,多元异质养老主体的协同嵌入,是养老行动网络构建、整合和持续的动能保障。通过对行动者进行统筹谋划和资源配置,推动主体数量和资源结构的有序整合。前者以价值认同和资源驱动实现养老行动者主动联结整合,后者表现为政府部门纵向以“政治同构”实现上下联动,横向以“权责交集”促进跨部门协作,而主体间则通过“利益缠绕”推动网络延展,推进养老行动社会化。

第三,维持行动者之间周期互动博弈的顺畅推进,是养老行动网络的内在要求。互动过程从本质上来说是为了处理主体间问题、维系主体间关系和推动主体间协作。构建良好的互动环境,要放在“去中心化”的实践情境中进行,并且还要强化智能技术应用联结,坚持“关口前移,预防为主”,常态化探测网络风险“异议”并及时响应处理,以促进养老行动网络持续运转。

第四,农村集中供养老人的实际需求和体验感受,是养老行动网络的落脚点。农村特困老人是养老行动网络构建的基石与出发点。所有参与主体都应将以“特困老人为中心”作为核心准则,积极回应其在生活、医疗、康养及精神文化等方面的全方位需求。在服务过程中,应杜绝任何形式的歧视与标签化,并通过老人真实的体验反馈,驱动整个网络实现周期性的优化与迭代。

此外,基于H机构的实践经验,后续实践与研究应进一步关注以下问题:如何有效构建农村特困老人养老行动转译过程的竞争性机制,以推动养老行动网络向良性竞争和紧密联结转型;如何进一步增强农村特困老人养老行动网络的延展性弹力,以减少网络运行损耗;如何在城乡一体视域下促进农村特困老人养老行动网络构建整合的优化提质,等等。

参考文献:

- [1] 民政部等关于加快发展农村养老服务的指导意见(民发〔2024〕20号)[J]. 中华人民共和国国务院公报,2024(22):46-49.
- [2] 孟凡新,孙瑾. 英国养老机构市场化实践对中国养老机构建民营改革的启示[J]. 中国老年学杂志,2023(6):1515-1519.

- [3] 江燕娟,李放.养老机构公建民营模式下老年人公共养老服务资源利用——基于理论分析与实践检验[J]. 社会科学家,2018(10):63-69.
- [4] 杨雪,江华,张航空.养老机构公建(办)民营运营模式与实施效果评估——基于北京市460家养老机构普查数据的分析[J]. 社会保障研究,2021(4):34-43.
- [5] 范世明.行动逻辑与关键议题:关于养老服务公建民营的思考[J]. 老龄科学研究,2023(5):52-65.
- [6] 安超,王杰秀.技术效率视角下的公办养老机构改革——基于北京市居家养老服务设施摸底普查数据[J]. 社会保障研究,2021(1):3-14.
- [7] 黄惠,卢义桦.农村养老服务体系的构建原则与运行机制[J]. 南京社会科学,2023(12):74-82.
- [8] 王维,刘燕丽.农村养老服务体系的整合与多元建构[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2020(1):103-116.
- [9] 齐鹏,纪春艳.农村养老服务整合:趋向、困境与路径[J]. 经济与管理评论,2023(5):98-110.
- [10] 李歆,刘晓梅,栾晓燕.农村养老资源整合的内在逻辑与路径优化[J]. 农业经济问题,2023(11):76-89.
- [11] 许源源,朱敏青.养老服务中多元合作供给的困境与出路——基于组织整合的视角[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版),2021(1):45-51.
- [12] 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.
- [13] 田雨同,张艳,高梦珂,等.整合视角下农村养老生态资源供给模型构建及启示[J]. 护理管理杂志,2023(4):229-233.
- [14] 曹海林,姚琦.农村养老机构公建民营改制:何以可能又何以可为? [J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2024(4):14-26.
- [15] 李长远.农村养老服务互动治理的实践逻辑——基于扎根理论研究的探索性研究[J]. 西南大学学报(社会科学版),2023(5):89-102.
- [16] 王洪娜.医养结合养老机构服务效率及其影响因素——基于山东省226家医养结合养老机构数据分析[J]. 重庆社会科学,2020(5):129-140.
- [17] 李丹,白鸽.何以有家:养老机构中失能老人的社会隔离研究——基于C市养老机构的调研[J]. 中州学刊,2020(8):67-72.
- [18] 李长远.发达国家整合型养老服务:模式、实践经验与治理借鉴[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版),2023(4):95-104.
- [19] 何威,汪静.农村集中供养的资源配置及其优化路径——基于安徽省D县农村敬老院的调查[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2023(3):117-128.
- [20] 刘炜,王灿友.基于行动者网络视角的医养结合养老模式机制研究——以河北省巨鹿县为例[J]. 中国卫生事业管理,2024(4):469-473.
- [21] 王啸宇,于海利.行动者网络视域下养老服务多元协同供给结构研究[J]. 学习与实践,2020(5):113-121.
- [22] 袁书华,王元元.农村五保集中供养的困境与出路——基于对山东省LY县敬老院的调研[J]. 河北大学学报(哲学社会科学版),2018(4):126-132.
- [23] 赵德余.社会化养老服务模式的行动者网络分析[J]. 社会政策评论,2024(1):90-118.
- [24] 盛莉波.农村养老供给多元主体网络联结行动的实现[J]. 云南农业大学学报(社会科学),2023(1):136-142.
- [25] LATOUR B. Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network-Theory[M]. New York: Oxford University Press, 2005:22.
- [26] 贺建芹.行动者的能动性观念及其适当性反思[D]. 济南:山东大学,2011.
- [27] LATOUR B, WOOLGAR S. Laboratory Life: The Construction of Scientific Facts[M]. Princeton: Princeton University Press, 1986.
- [28] 吴莹,卢雨霞,陈家建,等.跟随行动者重组社会——读拉图尔的《重组社会:行动者网络理论》[J]. 社会学研究,2008(2):218-234.
- [29] 雷辉.多主体协同共建的行动者网络构建研究[M]. 北京:人民出版社,2017.
- [30] LATOUR B. Science in Action: How to Follow Scientists and Engineers through Society[M]. Cambridge: Harvard University Press, 1987:83
- [31] LATOUR B. One More Turn after the Social Turn[M]//MCMULLIN E M, eds. The Social Dimensions of Science. South Bend: Notre Dame University Press, 1992:272-292
- [32] CALLON M. Some Elements of a Sociology of Translation: Domestication of the Scallops and the Fishermen of St Brieuc Bay [M]// LAW J, eds. Power, Action and Belief: A New Sociology of Knowledge. London: Routledge, 1986:196-223.
- [33] 陈新辉.科学知识的社会学阐释——拉图尔行动者网络理论的解读[J]. 长沙理工大学学报(社会科学版),2015(4):35-38.
- [34] 布鲁诺·拉图尔.科学在行动——怎样在社会中跟随科学家和工程师[M]. 刘文旋,郑开,译.北京:东方出版社,2005:298.
- [35] 刘济亮.拉图尔行动者网络理论研究[D]. 哈尔滨:哈尔滨工业大学,2006.

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