

集体经济支撑乡村老龄社会治理共同体的 实践形态与运行机理研究

——需求溢出理论下发展农村养老服务的案例分析

陆杰华¹, 郭荣荣²

(1. 中国人民大学人口与发展研究中心; 2. 北京大学社会学系)

摘要:以激发乡村内生动力为前提发展农村养老服务,不仅弥补了既往研究重在强调农村养老服务“短在何处”和“如何补短”从而忽视乡村主体性的局限性,也顺应了“十五五”时期农村养老服务供给从强调“补短板”到兼顾“可持续”的政策思路转换。基于对鄂尔多斯市两个案例村的实地考察,通过构建理论分析框架,探索以集体经济为支撑构建乡村老龄社会治理共同体的实践形态、运行机理及其效果与影响。研究发现:其一,将需求溢出理论作为分析农村养老问题的基础理论,具备较强适用性和解释力。其二,两个案例村分别通过推行“以地养老”模式和“原居安老”模式,实现了养老服务实践形态从“供需错位型”到“供需适应性匹配型”的发展转向。其三,在将土地置于乡村老龄社会形态中心的分析策略下,以集体经济为支撑构建乡村老龄社会治理共同体蕴含着双重运行机理——一方面,土地具有的“生产性”和“福利性”属性分别是提升乡村公共服务供给能力和形成地缘团结力的保障,以推动形成“利益共同体”和“生活共同体”,由此带来了充裕的乡村老龄社会“治理资源”;另一方面,土地具有的“文化性”和“政治性”属性分别激活了养老公共属性的集体认同并孕育出共建共治共享的乡村治理新秩序,进而形塑了“情感共同体”和“组织共同体”,以实现高水平的乡村老龄社会治理效能。

关键词:农业农村现代化;农村集体经济;需求溢出理论;乡村老龄社会治理共同体;乡村全面振兴;养老服务供需匹配

一、问题的提出

农业农村现代化关系中国式现代化全局和成色^[1]。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》在“推进宜居宜业和美乡村建设”中,首次提出要“创造乡村优质生活空间”。这一新提法既体现了中国式现代

化对乡村价值的重塑和期待,即乡村不仅是产业兴旺的场所,也是乡风文明的家园和生活富裕的重要载体,又赋予了“十五五”时期乡村建设由“补短板、强基础”向“提品质、促融合”转变的新内涵。在转向以人为本、系统提升乡村生活品质的乡村全面振兴过程中,有两方面要素起到了基础支撑作用:其一,作为增强乡村全

引用本文:陆杰华,郭荣荣. 集体经济支撑乡村老龄社会治理共同体的实践形态与运行机理研究——需求溢出理论下发展农村养老服务的案例分析[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2026, 28(2): 40-51.

基金项目:国家社会科学基金重大项目(24&ZD156)

作者简介:陆杰华(1960—),男,教授,博士,主要从事老年人口学研究。E-mail: lujiehua@pku.edu.cn

面振兴内生动力的主体,农村人口年龄结构的演进态势对乡村产业的共富性、乡村建设的精准性及乡村治理的有效性具有全局影响;其二,作为农村经济的重要组成部分,农村集体经济能够为推进乡村全面振兴构筑坚实的物质基础,是稳定农业农村基本盘并实现农村治理现代化的根基所在。就前者而言,在人口总量由增转减新常态和长期乡-城人口迁移流动的背景下,农村老龄社会形态转变更早、更快、更深且更具挑战性。从农村老龄化整体进程来看,2020 年全国已有近 1/4 的农村率先进入超老龄阶段;未来 10 年,农村人口老龄化水平将持续加深,到 2035 年将达到顶峰,即 60 周岁及以上人口占农村总人口的比重将达到 31.54%^{[2]36};与此同时,农村 65 周岁及以上老年人的平均失能率和失智率分别为 21.91% 和 13.34%,女性更是分别高出男性 3.47% 和 3.74%^{[2]57-64}。这使得在家庭照料依旧是农村老年人首选养老策略的背景下,农村家庭在暴露水平、敏感性和适应能力三方面均呈现较高脆弱性^[3],凸显了乡村全面振兴的主体困境及其对养老服务的迫切需求。

然而,当前对破解农村养老困局的认知,在理论与实践方面均存在一定局限性:一方面,在认识论上,围绕农村养老秩序建构、农村老龄社会治理效能等主题进行了规范性论述^[4-5],但农村养老常常呈现弱势积累和消极无奈的“问题化色彩”,农村老年人也受限于被照料者的单一角色。另一方面,在实践论上,对互助养老、县域统筹等发展模式进行经验总结和路径优化^[6-7],但缺乏对行动机制和产生效果的微观考察。具体来看,相关研究往往以识别农村养老服务“短在何处”为突破口,进而提出优化养老服务供给的系列举措,这便易忽视对乡村既有资源和潜在价值的激活和利用,即对“长在何处”的捕捉和探索。尤其是作为地域性社会共同体和文化心理社会共同体的多重集合,乡村天然地具有汇集区域性服务功能的比较优势和承载养老公共属性的集体认同。因此,在以激活乡村发展自主性为前提来完善农村养老服务体系的路径下,发展壮大集体经济便成为其中的关键抓手。农村集体经济作为以实现和

维护农民利益为根本前提的经济形式,其特殊性源于集体所有制所衍生的区域性、公共性、综合性等特点,这就决定了农村集体经济组织承担着管理集体资产、开发集体资源、服务集体成员等多重职能,特别是在公共服务、基层治理、组织建设等非经营领域中具有基础支撑作用^[8];其一是对乡村公共基础设施“硬件”的强化,以提高应对人口老龄化的综合能力。如 2023 年全国村集体经济组织公益性基础设施建设投入和支付的公共服务费用分别达到 744 亿元和 367.5 亿元,村均分别是 13.5 万元和 6.7 万元,村均比 2022 年分别增长了 6.6% 和 42.4%^{[9]140-141}。其二是对乡村治理体系和治理能力“软件”的更新,以推动多元养老供给主体的嵌入式参与。《中共中央 国务院关于深化养老服务改革发展的意见》指出:“鼓励农村集体经济组织发展养老服务,引导社会力量积极参与。”^[10]《关于加快发展农村养老服务的指导意见》也强调了“培育扶持以农村养老服务为主的基层公益性、服务性、互助性社会组织”等具体要求^[11]。因此,乡村立足于集体经济的发展壮大来发展农村养老服务,是具备现实依据和符合政策导向的。

在上述背景下,本研究结合实地田野案例,通过构建理论分析框架,探索乡村以集体经济为支撑来发展养老服务并构建乡村老龄社会治理共同体的实践形态、运行机理及其效果与影响,以此来回答乡村依靠自身发展养老服务“长在何处”和“如何见长”。这不仅能弥补既往研究重在强调农村养老服务“短在何处”和“如何补短”从而忽视了乡村主体性的局限性,也提供了一个将相关理论延伸运用于养老实践范畴中的分析框架,试图破解农村养老相关研究中理论与实践的“两张皮”困境。

二、理论基础与分析框架

1. 理论基础

养老服务是针对老年群体特定的社会需求来提供适应性养老产品或项目,这个过程包括供给主体、递送环节和服务使用三要素,最终目标是实现服务供给与养老需求的精准匹配^[12]。

基于此,选择公共管理视域下的需求溢出理论^①作为理论基础,因为该理论强调:第一,当个体需求溢出于其本人及家庭的保障能力时,便生成了公共事务;第二,为了在有限的公共资源约束下实现公共性最大化,公共事务需要按照需求价值来确立其解决顺序和资源配置;第三,需求价值的衡量基准是传宗人理性^②,即是否或多大程度上有利于人类族群的传承延续和长远利益,以此来确定哪些需求应当优先满足、哪些应其次满足、哪些应不予满足^[13-14]。

图1为“农村养老问题基础理论评价模型”^③。首先,基于理论要点1,可充分解答“农村养老服务发展动因”问题。该理论认为,公共管理的终极使命是防范并解决个体的需求溢出。当前,农村存在的溢出性养老需求表现为在家庭养老依旧是农村老年人首选养老策略的背景下,家庭资源承载力难以保障家庭养老功能的有效执行,尤其是失能老年人子女照护面临多重困境,如照护支出增加与收入减少之间的经济冲突、照护老年人与就业谋生之间的时间冲突、失能照护复杂性与照护技能缺乏之间的技能冲突等^{[2]116-119},而破解这一困局毫无疑问已成了超出老年人及其家庭能力保障范围内的乡村公共事务。其次,基于理论要点2,可精准识别“农村养老服务供给主体”。该理论认为公共管理主体的绩效与其所输出的公共性成正比,而与该主体的资源消耗成反比。在当前由政府、市场、社会和家庭共同构成的养老服务供给体系中,由于家庭和市场分别是由血亲伦理和交换满足产生的组织形态,因此这二者提供的养老服务主要针对不需要输出利他性的未溢出养老需求。于是,针对当前农村存在的只有依靠输出利他性才能得以满足的溢出性养老需求,养老服务供给主体便聚焦于政府和社会这两个主体。从公共管理效能分级的角度来讲,当公共管理主体离需求者的空间阻隔越小,解决需求溢出问题所需的时间和资源成本就越低,效能也就越高^[15]。因此,农村基层组织对村庄内在资源加以整合和利用,应成为破解养老困局的“第一道防线”。最后,基于理论要点3,可有效探索“农村养老服务各供给主体的优先次序”。从传宗人理性出发,在养老服务递

送环节应精准识别老年人无法通过自己及其家庭满足的溢出需求。在政府和社会力量这两大主要针对溢出性需求的养老服务供给主体中,其实际功能的发挥并不存在泾渭分明的分界线,二者在资源禀赋和效率方面的差异使其在养老服务递送环节存在功能嵌入现象。尤其是以社会公益为导向、以微利为驱动、以区域性为特点的社会组织,因其贴近民众、灵活自由的优势,能够提供差异化、个性化和便利化的养老服务,其是对政府供给不足的有力补充和家庭养老功能式微的有效弥补。

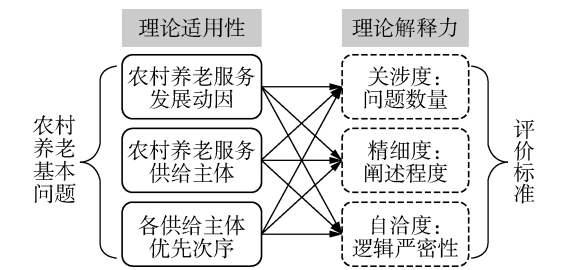


图1 农村养老问题基础理论评价模型

基于上述分析可以认为,需求溢出理论对于分析农村养老问题具有较好的适用性和解释力。从理论的适用性来讲,公共管理活动以其所要解决的公共事务为逻辑起点,这便直接对应了养老服务三要素中的“服务使用”要素,即从需求端识别是否存在溢出性养老需求,并由

① 需求溢出理论是刘太刚自2011年以来逐步构建的一套系统化的、扎根于中国传统文化且具有明显地方知识属性的原创公共管理理论,包含公共管理价值论、主体论、客体论、手段论(资源配置论)和知识体系论(学科论)5个理论板块,并在政府职能定位、民生政策、养老问题、基层治理、非营利组织等实践问题上均有所应用和检验。

② 利他理性是一种为了长远需求而未雨绸缪的理性思维,包含关照同世之人的“身后理性”和关照后代之人的“身后理性”。传宗人理性是将“后世之他”置于比“同世之他”更为优先的地位,即以后代人眼光或利益(而不是以现世人)来评判需求价值。根据需求价值的不同,可将养老需求划分为人道需求(不满足则无法生存或失去做人的基本尊严,如经济保障需求、生活照料需求、医疗保健需求等)、适度需求(介于人道需求和奢侈需求之间,如文化娱乐需求、权益保障需求、社会参与需求等)和奢侈需求(个体过度享乐和炫耀的需求)。

③ 该模型是对刘太刚等提出的“养老制度基础理论评价模型”的进一步拓展,即一种好的分析农村养老问题的基础理论需要有效回应“农村养老服务发展动因”“农村养老服务供给主体”“各供给主体优先次序”这3个基本问题,具体包括3个评价标准:第一是关涉度,即理论能够回应的问题数量;第二是精细度,即理论对所关切问题的阐述程度;第三是自治度,即阐述问题的逻辑严密性与说服力。

此回应农村养老服务发展动因问题。接下来,需要基于公共性最大化原则来确定公共管理的主体,这直指养老服务三要素中的“供给主体”要素,即从供给端明确养老服务的多元供给体系,以此识别农村基层组织具有的比较优势。当主客体确定后,需要形成一套处理公共事务的价值准则,落实到养老服务三要素中的“服务递送”环节,这便是基于传宗人理性探索农村养老服务多元供给主体的功能嵌入路线,尤其是社会组织在解决需求溢出问题上发挥的特殊效能。从理论的解释力来讲,该理论能够有效关切农村养老的3个基本问题,同时具备逻辑自洽性,因此符合关涉度、精细度和自洽度的评价标准。

2. 分析框架

基于需求溢出理论,构建分析框架(图2)。首先是研究路径a,即从需求端出发,聚焦农村老年人及其家庭面临的养老困境,需要通过判断是否存在超出个体及家庭能力保障范围内的溢出性养老需求来分析是否有必要生成乡村的公共事务。其次是研究路径b,即着眼于供给端及其采取的有效举措,探索农村养老服务多元供给主体在服务递送环节形成的实践形态。划分实践形态是以溢出性需求的满足程度和养老服务供给质量及可持续水平作为参照系标准,基于这两个变量的多少和强弱组合,可形成三类形态(图3):第一象限的供需适应性匹配型、第二和第四象限的供需错位型、第三象限的供需非适应性匹配型。最后是研究路径c,探索养老服务供给与需求达成适应性匹配的运行机理,揭示集体经济对发展农村养老服务并构建乡村老龄社会治理共同体起到的坚实支撑作用。

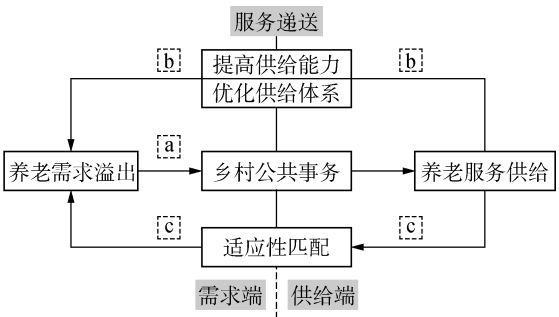


图2 分析框架

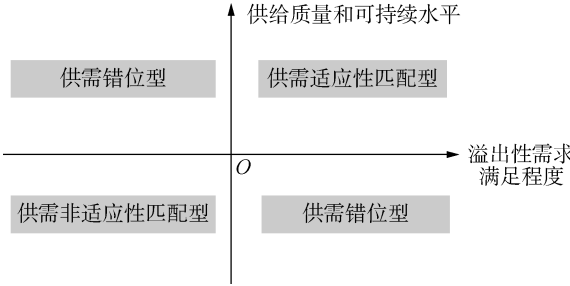


图3 发展农村养老服务的实践形态

三、研究设计

1. 研究方法

由于本研究问题是解析乡村以集体经济为支撑来发展养老服务的实践形态和运行机理,所要回答的是“为什么”“怎么办”的问题,因此选择案例研究作为主要研究方法。在当前大样本实证研究占据主流的情况下,选择案例研究的主要理由就是研究问题的类型^[16]。相较于强调故事性的单案例研究和强调构建简约与普适理论的多案例研究,双案例研究更加强调案例的匹配性,既能满足一定的理论普适性又不失案例的故事性^[17]。采用双案例研究方法所选取的案例适用于两类情况:案例情况相反或案例情况相似,由此可以互相印证和补充,以增强理论的适用范围和抽象层次。本研究的案例情况属于后者,即两个案例村具有相似的养老服务发展过程,均实现了从“供需错位型”的实践形态蜕变为“供需适应性匹配型”。

2. 案例选择

遵循理论抽样和典型性原则,选择内蒙古自治区鄂尔多斯市两个行政村作为研究对象^①。以达拉特旗的N村和准格尔旗的F村作为研究对象,主要基于以下考虑:第一,两个案例村的养老服务实践形态都经历了从“供需错位型”转向“供需适应性匹配型”的发展过程,这为剖析以激活乡村自主性为前提来发展养老服务的内在机理提供了现实样本。第二,两个

① 2024年鄂尔多斯市被列为全国居家和社区基本养老服务提升行动项目实施地区;2025年,市老龄工作指导中心被评选为全国“敬老文明号”。全市以“暖城颐养”品牌建设为抓手,持续优化旗、乡、村三级养老服务网络。在破解农村养老困局方面,该市通过开展养老设施提标扩面行动,已探索出“原居安老”“以地养老”“股权养老”等多种新型农村养老服务模式。

案例村都是从老年人及其家庭面临的多重困境,即“服务使用主体”的溢出性需求出发来确定“服务供给主体”并实现“服务递送”公共性最大化。第三,发展壮大集体经济在提高两个案例村养老服务的供给水平和优化供给体系中起到关键性支撑作用,表现为在经济维度促进公共服务供给能力持续增强,在社会维度推动形成共建共治共享新秩序。第四,两个案例村发展养老服务的特色经验具有良好的示范效应,得到了市级和旗级政府的大力推广。

案例村的基本情况如表 1 所示,其中 N 村位于达拉特旗东部,全村 60 周岁及以上老年人口占常住人口的比重高达 60.9%,“二次空心化”现象凸显。面对家庭养老功能弱化和耕地抛荒及宅基地闲置的双重困境,村庄通过实施高标准农田项目并整合宅基地、承包地流转、养老服务设施建设等政策资源,引导老年人参与土地股份合作经营,打造了“以地养老”模式。F 村位于准格尔旗中部,该村在旗内统一打造的“准享福”养老服务品牌背景下,依托杏林基地发展特色“杏福茶”产业来壮大集体经济,通过构建互助养老服务网络,打造了“原居安老”的模式。特别是,为防范化解老年人在家“无人响应”的风险隐患,村庄成立了由村级组织、专业社工、慈善组织、企业服务队组成的“助老联盟”,以灵活多样开展结对帮扶活动。

3. 资料收集

本研究的质性资料主要来源于 3 个渠道,基本形成了三角互证:首先是过程性资料的积累。笔者于 2024 年 6 月至 8 月参与工作调研,涉及内蒙古自治区、青海省、辽宁省等多个省(区),聚焦农村地区涉老政策的实施效果和农村老年群体的急难愁盼问题,形成了详实的观察笔记。其次是一手资料的收集。根据访谈提

纲,笔者与市、旗、镇三级政府相关部门负责人和农村基层干部就农村养老服务体系建设和发展历程进行座谈,集中反馈目前农村养老服务在供给、递送、使用等环节中存在的主要问题,形成了原始会议记录。同时,针对案例村形成的特色养老服务模式,对养老服务供给主体负责人(村基层组织负责人、养老机构负责人、社会组织负责人等)和需求主体(村民代表)进行半结构化访谈,形成了丰富的访谈记录。最后是权威二手资料的整理。一方面通过政府网站收集到省、市层面出台的养老服务政策文件及对案例村典型经验的推广;另一方面以“鄂尔多斯发展农村养老服务典型经验”作为关键词,通过搜集权威媒体报道、公众号等网络资源,补充案例相关的信息、资讯与评论。

四、案例分析:实践形态和运行机理

1. 实践形态:从“供需错位型”到“供需适应性匹配型”

识别溢出性养老需求是需求溢出理论视角下判断是否有必要生成乡村公共事务的核心依据。N 村老年人的溢出性养老需求表现为青壮年劳动力大规模乡-城转移,使得家庭养老责任主体的持续性供给出现了明显断裂。家庭养老支持体系的弱化不仅限制了老年人购买社会化养老服务的可能性,也放大了由长期孤独、精神空虚造成的老年抑郁风险。从该村公共服务的供给条件来看,参与土地合作经营前,采取各自经营、自给自足的经营和分配方式,土地亩均收入仅为 635 元,集体经济薄弱使得村庄发展养老服务面临低水平运营和后劲不足的供给端困境。根据图 3 所示的三类实践形态,在探索出新型养老服务模式前,N 村养老服务发展实践呈现由有效供给不足和服务资源错配造成的“供需错位型”。需求响应是养老服务递送的

表 1 案例村基本情况

案例	基本信息	养老服务典型经验	集体经济发展情况
N 村	达拉特旗东部;老龄化水平 60.9%;“二次空心化”且耕地抛荒及宅基地闲置	“以地养老”模式	整村实施高标准农田项目;集体收益 10%用于发展养老服务
F 村	准格尔旗中部;老龄化水平 14%;特殊困难老年人占比较高且居住分散	“原居安老”模式	依托万亩杏林基地发展“杏福茶”产业;公开招标引进养老服务社会组织

重要原则,根据理论要点 2 和 3,针对 N 村存在的溢出性养老需求和养老服务供需错位现象,需要生成为乡村的公共事务并且依据供给效益最大化和需求溢出问题的价值排序原则来确定行动路线。N 村的行动轨迹是推行“以地养老”来提供基础性和实用性服务以对接家庭最迫切的养老需求。2022 年,在原有土地股份合作经营的基础上推出“老人土地双托管”模式,即以村为单位实行“土地入股+保底分红”的分配方式,通过土地流转、改造等方式将老年人房前屋后原本零散的土地进行有效整合利用。老年人可凭借土地、资金、农机等入股合作社,享受保底收入和入股分红,所得收入可用于支出养老服务费用。在服务递送环节,通过盘活土地资源和老年劳动力资源^①,不仅有效提升了老年人购买养老服务的支付意愿和支付能力,也极大激发了老年人社会参与的自主性。从“以地养老”模式的推行效果来看,4 年来亩产同比增收 1.9 倍,村集体经济累计收入 60 万元,其中 10%用于维持养老中心的正常运转,由此破解了养老服务供需错位困境,实现了将过去“沉睡”的土地资源转化为农村养老资金的“储蓄池”(表 2)。

表 2 N 村参与土地合作经营前后基本情况对比				
发展模式	时间阶段	经营方式	分配方式	亩均收入/元
单打独斗	2020 年之前	各自经营	自给自足	635
合作共赢	2020—2022 年	托管经营	保底+分红	1 003
老人土地双托管	2023 年至今	集体经营	保底+分红	1 215

F 村面临的溢出性养老需求是残疾、空巢、独居等特殊老年困难群体占比较高,并且受制于传统养老观念的影响,近 8 成的特困老年人选择居家供养。然而,由于社会支持不足和监督机制不健全,分散供养的老年人面临照料者缺失、健康受损、意外事故暴露水平较高等风险。供给端的突出问题是照护人员缺口较大,且劳动强度大、薪酬待遇低、职业感缺乏、流失率高。总之,此前 F 村养老服务发展呈现出由供给体系不健全和服务模式错位造成的“供需错位型”,为此,该村采取的措施包括三方面:其一,通过建设互助养老幸福院、邻里互助点、银龄互助组来提供集中居住、分户生活或相邻

居住、搭伙生活的多种居住方式,让老年人在熟悉的家庭和社区内获得及时性、连续性和综合性的服务。其二,F 村所在的准格尔旗通过将农村互助养老服务纳入旗域养老服务运营体系,由旗民政局牵头,公开招标引进专业化品牌化养老服务社会组织,推动形成集中供养、日间照料、上门服务一体化运作的养老服务体系。其三,积极培育特色产业,持续加强人居环境整治。2021 年,F 村依托万亩杏林基地,村集体投入 20 万元引进先进设备,改良传统杏茶制作工艺并开创“杏福茶”产业,带动村集体获得 69 万元收入。同时,通过开放“文明团结超市”,以积分制调动村民参与维护环境卫生、志愿服务、调解矛盾纠纷等方面的积极性。

从服务递送效果来看,由村干部队伍、社区工作队、老年人志愿服务队、企业服务队等组成的“助老联盟”,已与困难老年人建立起较为固定的结对帮扶关系,形成了以旗养老服务调度中心为核心、以镇养老服务中心和村养老服务站为辐射、以居家和社区看护为补充的四级养老服务体系。由此,充分发挥了家庭、社会组织、企业、政府等多元供给主体的协同效应,破解了由供给体系不健全造成的养老服务供需错位困境,实现了将过去“沉睡”的互助传统发展成为符合乡情的多层次互助养老服务网络(图 4)。

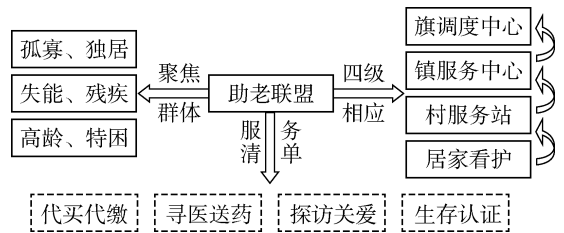


图 4 F 村互助养老服务网络

① 一方面,盘活土地资源,即利用村集体土地在全村人口集中居住的区域建设“就地养老中心”,配备餐厅、宿舍、医务室、活动室、蔬果大棚等功能区域,满足老年人吃得好、住得暖、有人陪伴、及时就医等基础性需求,以填补家庭缺位且符合老年人“就近养老”的文化预期。另一方面,盘活老年劳动力资源,将农户劳动与积分挂钩。即参与土地股份合作经营的农户,可参与村集体经济产业项目的经营管理,通过出资、出力比例折算积分,积分既可折算分红,也可在养老服务中心、老年助餐点兑换享受养老服务。

2. 运行机理:以集体经济为支撑构建乡村老龄社会治理共同体

农村养老服务的发展根植于村庄的经济、社会、生态、治理和文化发展模式,因此只有从乡村经济运行模式、人际交往模式、伦理文化模式的整体性变化发展中,方能探究既具有普遍性价值的乡村老龄社会形态的运行规律,亦能凸显地方性特色的构建中国式农村养老服务体系的实践经验。在对乡村社区整体性社会事实的描述中,土地具有居于总体性社会中心的地位,与土地相关联的涉及经济、文化、伦理等方面面融在一起的社会制度^[18]。土地的多重属性可归纳为物质性和社会性两个层面:物质性是从土地的“实用论”出发,聚焦土地的“生产性”和“福利性”如何塑造乡村经济形态和形成基于互助合作需求的地缘团结力,以破解农村养老服务中的“有效供给不足”困境;社会性是从土地的“象征论”入手,反思土地的“文化性”和“政治性”何以激发公共养老的集体认同和整合村庄生产生活秩序,以化解农村养老服务中的“供给体系不健全”矛盾。在此叙述策略下,需要找到一种紧密联结土地与村庄生产生活实践的制度构造和组织中介,其中,集体经济作为依托农村集体土地建立起来,并利用集体共有生产资源从事生产经营活动的经济组织形式,本身会在生产、生活、情感、组织等方面生长出公共性,进而在血缘共同体和地缘共同体的基础上形成利益共同体、生活共同体、情感共同体和组织共同体,这是将农民与土地的实践性关系转化为村庄社会关联的重要机制。

首先,土地所具有的“生产性”功能是塑造

乡村经济形态的关键,集体经济组织通过股权配置和收益分配的经济手段将原子化的农民重新聚合在一起,“利益共同体”的形成有效提升了集体经济收入和乡村公共服务供给能力。N村在集体经营性资产确权到户的基础上,通过土地入股、农民入社,保障了农民对集体资产的占有、使用和收益分配的权利,解决了土地细碎化和资产利用率低的问题。2023 年村集体经济分红实现了 50 万元以上的收入突破,不仅摆脱了“集体经济空壳村”的困境,也彰显了村庄在经营性领域的市场竞争力,这充分体现了集体经济增收带来的乡村治理资源优势,具体表现为两个比重的上升(表 3):一方面,经营收入占总收入的比重稳步上升且位居各项收入之首,2023 年占比达 40.4%。由此表明集体经济自身在发展壮大的同时兼具可持续性和“造血”功能,为农户提供保底分红和劳务收入创造了条件。另一方面,集体经营收入 5 万元以上的村数占总村数的比重持续上升,5 年来增长了 11.4%。由于集体经营性收入的很大部分用于农村的基础设施建设、公益事业发展等领域,由此说明乡村汇集区域性、公共性、公益性服务功能不断增强,对于提高村社福利水平和村民生活质量发挥了积极作用。

其次,土地具有的“福利性”是形成超越亲属关系的地缘团结力的保障,村民在参与集体经济发展过程中重构集体生活记忆和产生合作性需求,“生活共同体”的形成建构了对村庄边缘人的保护机制。通过建设邻里互助点和银龄互助组,F 村为独居、残疾、高龄等老年人提供代买代缴、寻医送药等生活帮扶,使村庄“边缘人”回归集体生活并增强了其归属感和凝聚力。

表 3 2019—2023 年我国村集体经济经营收入和资产情况^①

年份	统计村数 /万个	集体经济经营收入在不同区间的村数分布/万个						资产和收入/亿元			村均收入/万元
		0	5 万元 以下	5 万元~ 10 万元	10 万元~ 50 万元	50 万元~ 100 万元	100 万元 以上	经营 收入	总收入	本年 收益	
2019	55.4	16.0	16.0	10.0	9.4	1.9	2.3	1 770.6	5 683.4	2 020.5	102.5
2020	54.0	12.1	12.5	11.5	13.2	2.3	2.4	1 935.8	6 320.2	2 137.8	117.0
2021	54.7	11.5	10.8	11.9	15.3	2.7	2.6	2 409.3	6 684.9	2 226.1	122.2
2022	54.6	12.1	9.5	10.8	16.2	3.1	2.8	2 526.2	6 711.4	2 145.5	123.0
2023	54.9	11.3	8.6	9.5	18.6	3.8	3.1	2 889.4	7 157.3	2 232.5	130.3

① 数据来源:2019—2023 年《中国农村政策与改革统计年报》。

这表明,基于安全防卫、生产互助、婚丧嫁娶等社会功能整合产生的合作性需求构成了地缘团结力的根源,此种团结力推动了集体经济组织成员从关注自身的发展投入、收益共享,逐渐扩展到生产协作、生活互助,尤其体现在对村庄“边缘人”和弱势群体进行集体生活照顾,以避免出现农村两极分化现象。由于特困人员认定工作采取“属地管理,分级负责”原则,村级组织尽到“及时了解辖区内居民的生活情况”义务^[19],村社成员间的互动关系和交往模式会对“照顾村庄边缘人”起到潜移默化的作用。因此,基于合作性需求和互惠传统形成的村庄“生活共同体”对于识别、扶持并保护老年弱势群体等发挥了不可或缺的作用。

再次,作为“文化事实”的土地承载着村社的伦理传统和身份认同,成员在集体经济发展过程中形成的“情感共同体”激活了互助养老的文化基因和养老公共属性的集体认同。F村依赖家庭社会网络和社会集体规范开展的“助老联盟”活动,不仅有效保障了老年人的基本生活,也畅通了老年人需求表达渠道并增强了对外部力量的信任程度。“精神共同体结合了血缘和地缘共同体的特征,构成一种真正属于人的、最高级的共同体类型”^[20],在这个意义上,以互助合作的历史传统、熟人社会的村规民约、孝亲敬老的文化基因及其他有标识性的文化事象构成的共同体精神,是推动养老从私人属性扩展为公共属性的根基,使互助养老实现了非正式社会支持和正式社会支持的有机融合。其中,社会组织因其专业的能力建设和灵活的关系动员,在养老服务递送环节能够精准

识别老年人需求并实现供给效能的最大化,将其嵌入乡村多重社会结构之中有利于增强互助养老的“弹性”和“韧性”。

最后,土地凝结并沉淀了厚重的村庄生活“政治底蕴”,在集体经济发展过程中通过提供“主体在场”和“共同参与”的广阔平台形塑了村庄“组织共同体”,有利于孕育出村民与村集体协同发展、共建共享的生活秩序和价值生态。无论是N村对老年劳动力资源的盘活,以推动老年人成为集体议事、集体决策和集体福利分配中的“在场者”;还是F村对老年人参与村庄环境整治的积极性的调动,以推动老年人真正成为“准享福”养老服务品牌建设和“杏福茶”产业推广中的“亲历者”,两个案例村都重新生长出了村庄公共性,且老年人已然成为公共性的生产主体。从土地的政治性维度看,村庄秩序的建构是在以土地为对象的生产生活实践活动中展开的,因此,围绕集体所有土地形成的经济形态及其成员间的关系模式,便提供了透视和理解基层政治社会结构的微观切面。近年来,越来越多的声音呼唤“找回集体”,亟待通过壮大集体经济来推进基层治理能力提升。在此实践需求的推动下,将集体经济与社会治理勾连起来,亦是推动集体经济实现由资源“共有”转向收益“共享”、以收益“共享”实现村庄“善治”的过程。

基于以上分析可以认为,在将土地置于分析乡村老龄社会形态中心的叙述策略下,集体经济对构建乡村老龄社会治理共同体起到了关键性支撑作用。具体运行机理(图5)如下:一方面,集体经济组织通过股权配置、收益分配,

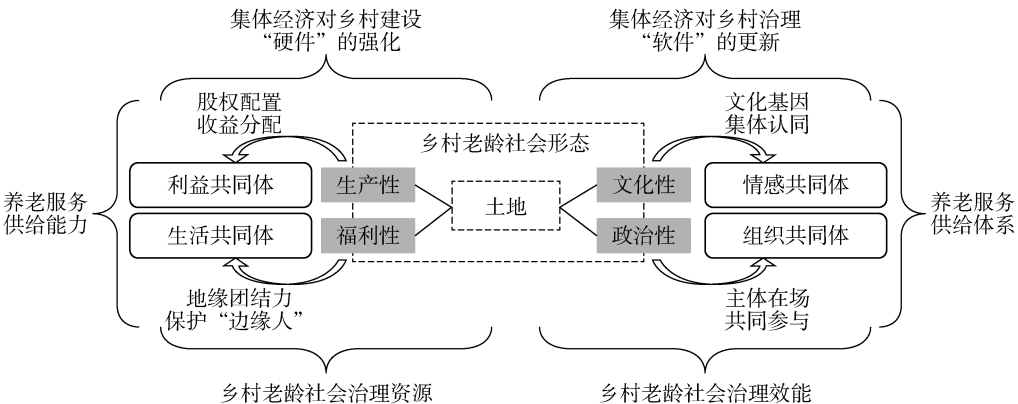


图5 以集体经济为支撑构建乡村老龄社会治理共同体的运行机理

及成员基于合作性需求产生的地缘团结力和对村庄“边缘人”的保护机制,形成了“利益共同体”和“生活共同体”。这表明,发展壮大的集体经济能够在对乡村生产发展、公共服务等“硬件强化”的过程中推动养老服务供给能力的提升,带来充裕的乡村老龄社会“治理资源”。另一方面,村民在参与集体经济发展过程中激活了互助养老的文化基因和对养老公共属性的集体认同,同时成为整合村庄生产生活秩序的“在场者”和“参与者”,进而形塑了“情感共同体”和“组织共同体”,这彰显了持续健康运行的集体经济能够兼顾乡村治理、村社秩序等“软件的更新”,以不断优化健全养老服务供给体系,实现高水平的乡村老龄社会“治理效能”。

五、结论与讨论

1. 研究结论

“让农民成为乡村振兴的支持者、实践者和受益者”是回答推进乡村全面振兴过程中“为了谁、依靠谁、发展成果由谁共享”这一根本问题的坚定立场。从国家发展的宏观图景来看,以户籍人口计算的乡村人口占总人口比重和第一产业增加值占国民经济总产值比重的持续下降,分别改变了我国人口结构和经济结构的乡土性,使得乡村虽依旧是国家治理基石,可是构成基石的人口却离开了乡村。农业虽是农民生计的底线保障,工资性收入却已成为农户可支配收入的最主要来源^[21]。从乡村运行提供的微观切面来看,乡村人口主体老弱化的发展态势和农村养老制度化资源供给相对有限的客观现实,迫切要求以激发乡村内生动力来保障老年人的溢出性养老需求。于是,集体经济及其组织作为中国乡村社会的内生性构造,在近年来多元化创新发展过程中,有效回应了提升乡村产业发展水平、建设水平和治理水平的实践需求,毫无疑问应成为集体经济发展较好地区补齐农村养老服务短板并推动农村养老服务从“有”向“优”迈进的关键抓手。因此,以“乡村自身发展养老服务‘长在何处’和‘如何见长’”的问题为导向,基于对鄂尔多斯市两个案例村的实地田野考察,在需求溢出理论视角

下沿着“生成乡村公共事务-养老服务实践形态-乡村老龄社会运行机理”的研究脉络,探索以集体经济良性发展格局为支撑来构建乡村老龄社会治理共同体的合理性和优越性,研究结论证明此条路径具备学理厚度、现实意蕴和实践支撑。

此次研究结论如下:第一,公共管理视域下的需求溢出理论能够有效回应“农村养老服务发展动因”“农村养老服务供给主体”“各供给主体优先次序”这3个基本问题,将其作为分析农村养老问题的基础理论具备较强适用性和解释力。第二,两个案例村的养老服务实践形态都经历了从“供需错位型”转向“供需适应性匹配型”的发展过程。针对村庄“二次空心化”带来的家庭养老支持体系弱化及其限制了老年人购买社会化养老服务可能性的溢出性养老需求、养老服务供给端面临的村庄发展养老服务存在低水平运营和后劲不足等挑战,N村通过推行“以地养老”的特色模式破解了由有效供给不足和服务资源错配造成的供需错位困境。F村则针对特殊困难老年人占比较高、居住分散且存在较高意外事故风险的溢出性需求,以及供给端面临的社会支持不足和照护人员缺口较大的挑战,通过落实“原居安老”发展策略,破解了由供给体系不健全和服务模式错配造成的供需错位困境。第三,在将土地置于乡村老龄社会形态中心的分析策略下,以集体经济为支撑构建乡村老龄社会治理共同体的双重运行机理表现为:一方面,土地具有的“生产性”和“福利性”分别是提升乡村公共服务供给能力和形成地缘团结力的保障,集体经济组织通过股权配置、收益分配的经济手段,以及成员在互动过程中产生的合作性需求和对村庄“边缘人”的保护机制,使得原子化的农民重新聚合在一起,进而形成了“利益共同体”和“生活共同体”,由此带来了充裕的乡村老龄社会治理资源。另一方面,土地具有的“文化性”和“政治性”分别激活了养老公共属性的集体认同并孕育出共建共治共享的乡村治理新秩序,集体成员通过成为整合村庄生产生活秩序的在场者和参与者,逐步构建了“情感共同体”和“组织共同体”,推动集体经济组织实现由资源“共

有”转向收益“共享”、以收益“共享”实现村庄“善治”。

2. 进一步讨论

从学理价值层面,本研究提供了以激发乡村内生动力为前提实现养老服务精准供给的“地方性知识”。在探索构建中国式农村养老服务体系的过程中,各村庄以具有自身特色的经济、社会、生态和文化发展模式,呈现多元的养老服务发展样式和路径。尽管田野调查无法穷尽所有的村庄和村民,但是,不断增加的鲜活案例和生动数据辅以更加立体化和全景式的呈现方式和分析工具^[22],依然可为准确把握乡村老龄社会运行规律并提炼乡村自身发展养老服务的优势基础提供重要的事实论据。通过发掘村社基础的优势面向和潜在价值,证明了广袤乡村在积极应对人口老龄化中“大有作为”,有利于推动农村养老相关研究逐渐摆脱悲情色彩和消极语境。同时,本研究也拓宽了将需求溢出理论运用于养老实践中的应用范畴,对破解当前农村养老研究中可能存在的理论与实践“两张皮”困境具有参考价值。

从政策意涵层面,挖掘乡村内生治理资源,顺应了养老服务供给从突出“强基础”“补短板”到兼顾“提品质”“可持续”的政策思路转换。基于“十四五”时期农业农村高质量发展的显著成效,尤其是农村人居环境的明显改善、公共服务水平的不断提升、乡风文明建设的大力推进,充分提高了农村积极应对人口老龄化的综合能力,助力乡村老龄社会治理中满足基础供给的“物的现代化”这一任务加速完成。面向“十五五”时期,“创造乡村优质生活空间”则强调要在统筹生产发展与生活改善的基础上,推动乡村从单一生产空间向集生产、生活、生态于一体的多功能复合空间转型^[23],以发挥地方创新潜力作为实现具备生活品质的“人的现代化”的发力点。这就要求从村庄内部的人口支撑、经济支撑、组织支撑、技术支撑、文化支撑等找准农村养老的建设切口,推进乡村老龄社会治理实践与自身人口结构和经济社会基础相适应。如,在人口支撑上,优化村镇人口储备,重视县域统筹对发展农村养老服务的推动作用;在经济支撑上,继续深入推进农村集体产

权制度改革,强化农村集体资产财务管理;在组织支撑上,引入外部力量激发农村养老服务市场活力,为社会组织创造良好的发展环境;在制度支撑上,提供低成本、基础性的养老服务,发展适度规模的小微型养老机构等。

本研究揭示的以集体经济为支撑来发展农村养老服务并构建乡村老龄社会治理共同体的运行机理和实现路径具有一定的地方性特征,研究结论适用于立足区位优势和资源禀赋推动集体经济得以发展壮大,且明晰各参与主体权责分工与实现良好组织建设和规范化制度供给的地区。然而,并非所有农村集体经济组织都具备同等的能力来实现赋能农村养老服务从“有”向“优”迈进的目标,在面临区域经济发展差异和集体经济供给能力差异上,所采取的策略也需要进行分类推进。从当前农村集体经济的发展现状来看,仍面临诸多普遍性障碍,一是“空壳村”数量仍较大。截至 2023 年底,在全部统计的 54.9 万个村中,村集体经济组织经营收益在 5 万元以下的村仍有 19.9 万个,占比 36.2%。二是地区发展不平衡不充分问题突出。从区域分布来看,2023 年东、中、西部地区村集体经济组织总收入分别为 4 668 亿元、1 590.9 亿元、898.4 亿元,村均分别为 204 万元、92.8 万元和 60.3 万元^{[9]139}。三是集体经济的自生能力有限、后劲不足。2023 年在全国村集体经济总收入中,政府补助收入占比达 20.4%,个别省份甚至在 70%以上,这说明此类集体经济组织在市场竞争中处于弱势,在外部“输血”之下,短期在账面上会有一定的经营收益,但可持续性堪忧。四是制度刚性约束弱,内部治理和监管机制不健全。突出表现为多数集体经济组织事务与村“两委”工作相互交织、乡镇农经机构人力不足、集体资产风险防范问责机制不完善等^[24]。

为此,需要进一步思考集体经济薄弱地区激活农村养老服务内生动力的发展路径,以丰富本研究的实践启示和提升指导性。第一,加强规划引领,调整发展农村集体经济的支持方略。完善农村集体经济发展政策支持体系,会同有关部门推动《乡村全面振兴规划(2024—2027 年)》落实落地,通过建立乡村振兴联系点

等方式,指导地方发展壮大新型农村集体经济,持续巩固提升农村集体产权制度改革成果。同时,充分利用既有的科技支农体系,由政府部门对接高校的决策咨询团队、智库团队、各类研究中心等,将智力服务下沉到农村并提供咨询服务。第二,完善运行机制,强化农村集体经济发展的要素保障。进一步规范农村集体经济组织与村党组织、村委会、村民小组的关系,实现农村集体经济组织与村委会的政经分离。进一步有序推进农村集体经营性建设用地入市改革,健全收益分配和权益保护机制;依托高素质农民培训、头雁培育计划等,加强高素质农村集体经济经营管理人才培育。第三,支持社会组织从事农村养老服务。完善社会组织参与农村养老的政策法规和管理制度;引导社会组织完善治理结构,提升社会组织的公共服务能力和规范化水平。第四,强化科技支撑,推进集体经济智能化发展。推动农业管理的智能化,加快大数据、物联网、人工智能等尖端技术整合,建立全面的智能化农业监控与管理系统;积极利用生物技术提升农作物品质以及加强农业机械化和自动化技术的应用,以有效提升农产品的品质 and 安全性,同时提高农业生产的规模化、自动化和精准化。

参考文献:

[1] 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[M]. 北京:人民出版社, 2025:21.

[2] 王杰秀,付长良. 农村养老服务体系建设和政策支持研究[M]. 北京:研究出版社,2024.

[3] 李树苗,王鹏,李楠. 养老脆弱性对农村空巢老人养老策略的影响——基于安徽农村追踪调查的分析[J]. 中国人口科学,2023,37(4):83-97.

[4] 陆杰华,孙杨. 破与立:中国式农村养老秩序的嬗变与重构[J]. 中国农业大学学报(社会科学版),2025,42(1):38-52.

[5] 王增文,张文雅. 社会行动理论下农村养老秩序的形塑机制与路径选择[J]. 现代经济探讨,2024(10):104-113.

[6] 袁明宝,吴欢欢,刘芳. 半市场化社区互助养老:农村老年人照料中的集体统筹与实践定位[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2024,24(1):

61-72.

[7] 刘二鹏,韩天阔,乐章. 县域统筹视角下农村多层次养老服务体系研究[J]. 农业经济问题, 2022(7):133-142.

[8] 高鸣,芦千文. 中国农村集体经济:70 年发展历程与启示[J]. 中国农村经济,2019(10):19-39.

[9] 农业农村部政策与改革司. 中国农村政策与改革统计年报(2023 年)[M]. 北京:中国农业出版社,2024.

[10] 中共中央 国务院关于深化养老服务改革发展的意见(2024 年 12 月 30 日)[EB/OL]. (2024-12-30) [2026-02-24]. https://www.gov.cn/gongbao/2025/issue_11826/202501/content_7001310.html.

[11] 关于加快发展农村养老服务的指导意见[EB/OL]. (2024-05-08) [2026-02-24]. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202406/content_6957138.htm.

[12] 席恒. 养老服务的逻辑、实现方式与治理路径[J]. 社会保障评论,2020,4(1):108-117.

[13] 刘太刚. 公共管理学重述:需求溢出理论的逻辑思路与基本主张[J]. 中国行政管理,2012(8):52-58.

[14] 刘太刚. 需求溢出理论:一种以孔孟治道为核心逻辑的公共管理基础理论[J]. 公共管理与政策评论,2019,8(2):34-52.

[15] 庞庆泉,许世华,石龙,等. 农村医养结合养老服务发展中的政府责任:基于需求溢出理论的研究[J]. 中国卫生事业管理,2022,39(4):296-300.

[16] 毛基业,李高勇. 案例研究的“术”与“道”的反思——中国企业管理案例与质性研究论坛(2013)综述[J]. 管理世界,2014(2):111-117.

[17] 毛基业,陈诚. 案例研究的理论构建:艾森哈特的新洞见——第十届“中国企业管理案例与质性研究论坛(2016)”会议综述[J]. 管理世界,2017(2):135-141.

[18] 陈靖. 土地的社会生命:农地制度变迁的文化动力[M]. 北京:社会科学文献出版社,2018:16-17.

[19] 民政部关于印发《特困人员认定办法》的通知[EB/OL]. (2021-04-26) [2025-10-05]. <https://www.mca.gov.cn/gdnps/mobile/content.jsp?id=116263>.

[20] 斐迪南·滕尼斯. 共同体与社会:纯粹社会学的基本概念[M]. 张巍卓,译. 北京:商务印书馆, 2020:87.

[21] 邱泽奇等. 基层治理的数智转型[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2025: 4-5.

[22] 王露璐. 中国式现代化进程中的乡村振兴与伦理重建[J]. 中国社会科学, 2021(12): 89-109.

[23] 王亚华. 创造乡村优质生活空间, 推进以人为本的乡村振兴[J]. 中国农村经济, 2025(12): 18-21.

[24] 国家发展改革委农村经济司. 深化农村改革 持续加大惠农富农政策力度[J]. 农村工作通讯, 2025(9): 17-18.

The Practical Form and Operating Mechanism of Collective Economy Supporting the Rural Aging Society Governance Community: A Case Study on the Development of Rural Elderly-Caring Services from the Perspective of Need Spillover Theory / LU Jiehua¹, GUO Rongrong²(1. Center for Population and Development Studies; 2. Department of Sociology, Peking University)

Abstract: Developing rural elderly-caring services on the premise of stimulating the endogenous driving force of rural areas not only makes up for the deficiency of existing studies that focus on identifying “where the shortcomings of rural elderly-caring services lie” and “how to address these shortcomings”—a focus that has led to the neglect of rural areas’ subjectivity—but also conforms to the policy shift in the supply of rural elderly-caring services during the 15th Five-Year Plan period, from emphasizing “addressing shortcomings” to taking into account “sustainability”. Based on on-site field investigations of two case villages in Ordos City, and by constructing an analytical framework from the perspective of the need spillover theory, this paper explores the practical form, operation mechanism, and impacts of building a governance community for a rural aging society supported by the collective economy. The findings are as follows. First, taking the need spillover theory as the basic theory for analyzing rural elderly-caring issues has strong applicability and explanatory power. Second, by implementing the “land-based elderly care” model and the “aging-in-place” model, respectively, the two case villages have achieved a developmental shift in the practical form of elderly-caring services from the “supply-demand mismatch type” to the “supply-demand adaptive matching type”. Finally, under the analytical strategy of placing land at the core of the rural aging social form, building a governance community for rural aging society supported by collective economy involves a dual operational mechanism: on one hand, the “productive” and “welfare” attributes of land are the guarantee of enhancing the supply capacity of rural public services and forming geographical solidarity, thereby promoting the formation of “community of interests” and “community of life”, which has brought abundant “governance resources” to rural aging society; on the other hand, the “cultural” and “political” attributes of land have activated the collective identity of the public attribute of elderly caring and given rise to a new order of rural governance featuring joint construction, joint governance, and shared benefits, and shaped “community of emotion” and “community of organization”, aiming to achieve high-level “governance efficacy” in rural elderly society.

Key words: modernization of agriculture and rural areas; rural collective economy; need spillover theory; a governance community for rural aging society; rural revitalization across the board; supply-demand matching of elderly care services