



中国农业大学学报(社会科学版)

Journal of China Agricultural University(Social Sciences)

ISSN 1009-508X,CN 11-4084/S

《中国农业大学学报(社会科学版)》网络首发论文

题目： 城乡关系变迁与农村养老的社会建设
作者： 王瑜，程令伟
DOI： 10.13240/j.cnki.caujsse.20230505.002
网络首发日期： 2023-05-06
引用格式： 王瑜，程令伟. 城乡关系变迁与农村养老的社会建设[J/OL]. 中国农业大学学报(社会科学版). <https://doi.org/10.13240/j.cnki.caujsse.20230505.002>



网络首发：在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认：纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。



城乡关系变迁与农村养老的社会建设^①

王 瑜 程令伟

[摘要] 从城乡关系变迁视角审视农村老龄形势的变化历程,可以发现,当前老龄化形势下呈现出的农村养老困境是中国工业化和现代化进程中城乡关系的一个缩影,问题源于城乡关系变迁过程中农村传统养老组织功能式微,但新的替代性组织形态尚未形成,因而在转型期出现了“组织真空”,致使农村老龄化及其应对成为迫切需要面对的社会问题。在现实背景下,不论是发展农村互助养老,还是推动县域养老体系建设,其前提是要形成农村养老的组织化条件,而推动这一条件的形成需要组织重建。现有的实践探索路径表明,要在乡村振兴中进一步化解由“组织真空”引发的农村养老困境等一系列问题,必须契合农村实践逻辑,根据不同类型农村的现实条件来推动组织重建,使之得以承接和利用好乡村振兴过程中的下乡资源,有效助力乡村建设。

[关键词] 城乡关系; 组织真空; 组织重建; 老龄社会

一、问题的提出

在我国快速老龄化的进程中,农村率先进入老龄社会、迈向超老龄化阶段。根据第七次全国人口普查数据,农村 60 岁、65 岁及以上老人占比分别为 23.81% 和 17.72%,比城镇分别高出 7.99 个百分点和 6.61 个百分点^②,而 10 年前,差距分别为 3.19 个百分点和 2.26 个百分点^③。在当前城乡经济社会结构以及医疗、养老等基本公共服务存在差距的现实条件下,家庭、乡村、政府都对农村老龄社会问题应对不暇。特别是在欠发达地区的农村,相对落后的经济发展水平与相对滞后的养老体系建设,难以应对人口快速老龄化带来的挑战。一方面,青壮年劳动力的离土离乡不仅加剧了农村老龄化程度,也弱化了家庭养老功能。工业化与城镇化进程中的人口转型、城乡劳动力流动、家庭结构转变、村社传统弱化等多层面的变迁叠加,使“未富先老”

[基金项目] 国家社会科学基金青年项目“农村老年多维贫困与精准扶贫机制研究”(17CGL030)。

[作者简介] 王 瑜,中国社会科学院农村发展研究所助理研究员;

程令伟,清华大学公共管理学院社会创新与乡村振兴研究中心博士生。

① 感谢温铁军教授的指导与帮助。

② 第七次全国人口普查结果公布这些数据事关“老”话题。民政部网。(2021-05-12)[2022-11-16]. <https://www.mca.gov.cn/article/xw/mtbd/202105/20210500033740.shtml>。

③ 农村养老现状调查 农村人口老龄化快于城市。央视网。(2022-03-28)[2022-11-16]. <http://sannong.cctv.com/2022/03/28/ARTINPFX2DbevFqIAVlaQgbp220328.shtml>。

“未备先老”的矛盾在农村显得尤为突出。另一方面,跨期来看,农村劳动力在空间性的城乡流动过程中,也伴随着纵向的生命周期流动。即在青壮年时期流入城市,伴随着家庭生命周期的运动变化过程,在完成养育子女等一系列任务后迈入中老年,在就业竞争力丧失时往往退回农村。这意味着,有相当一部分群体在城镇的劳动并未获得相应的社会化养老的“反哺”。也正是在这个意义上,农村的养老问题可谓是中国工业化和城镇化进程中宏观层面的城乡关系与微观层面的农民生命历程的一个投射。

综合人口老龄化状况和经济社会发展承受能力来看,我国农村地区的人口老龄化问题尤为严峻。面对农村严峻的人口老龄化局势,“人力”和“财力”是制约农村社会养老服务发展的两大核心问题(刘妮娜,2017)。有观点认为,应对老龄化和解决农村养老问题的主要思路应当是按照低成本、原住地以及互助原则,开展以村庄为基础和以家庭养老为基础的农村互助养老(贺雪峰,2022),或称互助型社会养老模式。也有观点从结构视角分析,以县域为单元重塑农村养老服务体系,形成环境、政策、需求、供方互动的综合场域(胡宏伟等,2022),以县域为基本规划和行动单元来统筹推进农村多层次养老服务体系(刘二鹏等,2022),同时实践中也有相对成熟的探索构建县乡村三级养老服务网络的经验(张艳霞等,2022)。但不论是挖掘农村内生资源开展互助养老,还是构建县域统筹的养老体系,实际上都将农村社区作为基本组织单元,而该组织单元若要切实发挥养老支持功能,就必须具备单元范围内有效的制度化养老的组织基础。这种制度化养老组织基础,既可以支撑社区有效整合内外部养老资源用于开展互助养老,也可以有机嵌入县域养老体系,在微观个体和县域养老体系之间搭建桥梁。而现实问题在于,多数农村养老组织,如村集体、家庭等,在发挥养老功能方面逐渐式微,无法承担起整合养老资源和提供养老服务的功能,而新的替代性养老组织还未形成,由此导致农村养老处于“组织真空”状态。这一状态使得外部组织与资源的进入效率和效果大打折扣。组织真空状态的形成,也与工业化、城镇化宏观结构变迁下的人口流动与农村社会变迁关系密切。因此,对于城乡关系变迁与农村养老组织的讨论,不仅有助于理解农村养老问题,也有助于理解农村老龄社会所面临的一系列治理问题。在未来一段时期内,我国老龄化程度将进一步深化,而农村地区的养老问题若非公共政策调节,恐怕长期难以消解。为积极应对老龄化挑战,中共中央、国务院印发了《国家积极应对人口老龄化中长期规划》,将积极应对老龄化提为国家战略。在这一宏观政策背景下,本文将基于城乡关系变迁视角回顾农村老龄社会的变化历程和养老的组织形式变迁,分析当前农村老龄社会治理存在的真实问题,并在此基础上讨论重建农村老龄社会的逻辑路径。

二、城乡关系变迁视角下的农村养老问题

(一)城乡关系变迁视角下的农村养老形势演变

从城乡关系变迁视角审视不同阶段农村养老形势演变,有助于理解农村养老形

势的结构性因素的变化,以便更有纵深感地认识当前农村养老现实问题的发生根源。由于从乡村外部发动的工业化与城市化的力量非常强大,迄今为止,城乡关系尚处于“城市偏向”往“城乡融合”调整的过程之中。也因此,城乡关系对农村社会结构化的形塑远远超过因农村内部社会需求引发的城乡互动。在此背景下,城乡关系变迁也形塑着农村养老资源与养老组织形式的变迁,或者说,农村养老的组织形式与资源供给来源变化内嵌于城乡转型之中。

基于城乡关系变迁视角,新中国成立以来农村老龄社会的发展可以总结为农村集体化时期、改革开放至分税制改革前时期、分税制改革至新农村建设时期、新农村建设时期、全面建成小康与推进乡村振兴时期五个阶段。

1. 农村集体化时期

新中国成立以来,为了快速实现发展工业化的初始积累,农村建立了一套高度组织化的生产体系,城市建立了单位制,并产生了城乡二元的户籍制度。这一时期,公共服务体系逐步在城市建立,呈现出“单位办社会”、单位包办福利的特征。在农村,集体既是基本的组织生产单位,也是生活资料的分配单位,城乡关系由以户籍制度为外在表现形式的财政体制和福利制度安排所形塑。与城市单位福利相比,农村养老资源主要来自农村内部,村庄公共事务与社会福利事业主要由村集体承担,养老责任主要由家庭、村集体承担,如村集体办养老院、工分补偿等。

2. 改革开放至分税制改革前时期

20世纪80年代,农村实行家庭联产承包责任制改革,建立了统分结合双层经营体制,农村集体化生产方式逐步解体,村集体失去了对生产生活资源的控制权与支配权。由于农作制度向非集体化的变迁和集体化农业组织的瓦解,农村原来用来提供当地公共产品的供给机制也失去了存在的基础(张军,何寒熙,1996),削弱了村集体提供公共物品和开展福利事业的能力,其中就包括村集体对老年人的支持,但是这个阶段农村养老并未成为突出的公共政策议题。一方面,家庭联产承包责任制使家庭重新获得生产的自主权,实现了一定的家庭积累,保障了家庭养老功能的正常发挥;另一方面,农村经济体制改革激发了农村内生性动力与创造力,“分灶吃饭”的财政大包干体制也在很大程度上提升了地方政府发展乡镇企业的积极性,乡镇企业、社队企业在这一时期得到快速发展,促进了农村经济的发展,并且承担了一部分提供村庄公共品、发展乡村福利事业(包括困难老人救助等)的责任。

3. 分税制改革至新农村建设时期

分税制改革的一个非预期后果是让地方政府办集体企业的热情迅速下降,乡镇企业大规模转制,逐渐走向衰落(周飞舟,2006)。乡镇企业、社队企业对农村养老事业等公共事务的支持能力下降。同时,这一时期正处于市场经济体制转型初期,国家

发展的中心在城市,乡镇企业衰败造成家庭适龄劳动力离土离乡进城务工^①。这种“孔雀东南飞”式的劳动力外流导致家庭照护传统难以为继,并形成“自我维持型”照护困境(程令伟,王瑜,2021),农村社会福利供给处于“真空状态”。在养老方面,因为缺少支持组织,老龄基础设施、制度体系等方面建设滞后。其客观结果是,一方面进城务工增加了农民家庭的现金收入,提升了家庭养老的现金资源;另一方面则形成了大规模的家庭分离,对老年人的照养、陪伴和关爱变得愈加缺乏,老人留守农村开始成为普遍的社会现象^②,甚至出现农村老人自杀等事件(刘燕舞,2013)。

4. 新农村建设时期

21 世纪初期,城乡发展不平衡问题凸显,“三农”问题严重,农业农村现代化提上发展议程。2003 年,党的十六届三中全会明确提出统筹城乡发展,着力解决城乡收入差距加大、城乡之间发展不平衡、城乡居民享受公共服务不均等问题。2005 年,国家提出“以工补农、以城带乡”的城乡关系方针,推进一系列减负惠农改革措施,如农村税费改革等。同时,农村大量基本公共服务被纳入国家公共支出和公共职责,大量资源投入农村。相应地,农村养老的供给来源逐步外移和上移。自 2009 年起,全国开展新型农村社会养老保险试点^③,按照保基本、广覆盖、有弹性、可持续的原则,保障农村居民老年基本生活^④。2014 年,新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险合并,首次打破了公共服务城乡二元制度,初步形成了制度化的养老保险资源组合,提升了覆盖面,缩小了城乡社会保障差距,但筹资水平依然较低。此外,从农村养

① 自 2008 年国家统计局建立农民工监测调查制度以来,历年发布的数据显示,农民工的规模从 2008 年的 22 542 万人增长到 2019 年的 29 077 万人,其中外出农民工的规模从 2008 年的 14 041 万人增长到 2019 年的 17 425 万人(数据来源:2009 年农民工监测调查报告. 国家统计局网. (2010-03-19) [2022-10-20]. http://www.stats.gov.cn/zjtj/ztfx/fxbg/201003/t20100319_16135.html;2019 年农民工监测调查报告. 国家统计局网. (2020-04-30) [2022-10-20]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202004/t20200430_1742724.html)。如果说本地农民工尚有便利照顾农村家庭的地缘条件,那么外出农民工的规模增长则会根本性地加快农村的老龄化进程。

② 劳动力流动的客观后果之一是导致农村(常住)人口老龄化高于城市,即老龄化城乡倒置。2010 年,全国城市、镇、乡村 65 岁及以上人口比重分别为 7.7%、7.8% 和 10.1%,2019 年则分别达到 12.6%、11.6% 和 14.7%。2019 年,相比城市和镇,乡村 65 岁及以上人口比重重要高出 2~3 个百分点,比城市和镇更早进入老龄社会(65 岁及以上人口比重超过 14%)。同时,乡村 80 岁及以上的老龄人口比重更高。2010 年和 2019 年数据分别来源于《中国人口与就业统计年鉴 2011》和《中国人口与就业统计年鉴 2020》。其中,2019 年数据为 2019 年人口变动情况抽样调查数据。

③ 在新型农村社会养老保险试点之前,各地自 1992 年以来根据民政部《县级农村社会养老保险基本方案(试行)》(民办发[1992]2 号)已开展了一轮农村社会养老保险(含 1991 年被列为全国统一试点地区开展的农村社会养老保险)。

④ 国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见. 中央人民政府网. (2009-09-01) [2022-10-20]. http://www.gov.cn/gongbao/content/2009/content_1417926.htm。

老资源的供给来源看,养老保险仅是养老资源的一部分。伴随人口转变、城乡社会变迁,家庭资源 and 自我资源减弱,社会化养老服务发展有限,制度性照护资源仍然匮乏。上述变化与制度性因素对农村养老体系的进一步完善提出了新挑战。这在一些实证研究中得到了佐证,新农保虽然在一定程度上提高了农村参保老人的养老质量,但农村老年人的养老质量差距尚未出现缩小的迹象(张晔等,2016)。

5. 全面建成小康与推进乡村振兴时期

党的十八大以来,城乡关系发生了新变化,在“以工补农、以城带乡”的基础上进一步强调城乡融合发展。这一时期,全面建成小康社会的难点主要在农村地区,重点在于城乡统筹发展。党的十八届三中全会提出,形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系,让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果^①。党的十九大提出实施乡村振兴战略。党的十九届五中全会进一步提出,强化以工补农、以城带乡,推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系^②。这一时期,尤其从脱贫攻坚到全面推进乡村振兴,面对人口持续外流与村庄内部资源不足的困局,大量政府、市场、社会资源以项目的形式进入乡村,为解决农村养老问题带来了新资源、新技术和新模式。但是,与资本下乡、项目进村面临的困境相似,外部养老资源进入后最大的问题在于,组织困境严重制约了资源的有效利用及可持续运营。

(二) 组织真空:农村老龄社会治理的真实问题

基于城乡关系变迁视角回溯农村养老体系变化,尤其是不同时期养老服务的组织主体变化,可以发现农村养老组织变迁内嵌于城乡关系变迁之中,呈现出由“依靠乡村内部组织与资源”到“乡村内部组织功能弱化”再到“主要依靠外部组织与资源”的过程(见表1)。集体化至新农村建设期间,主要是农村资源流向城市,以实现工业化初始积累与快速发展,传统的农村养老组织逐渐失去了功能发挥的社会基础。新农村建设以来,我国工业化达到一定水平,国家从顶层设计层面推动城市反哺农村,大量资源进入农村,但是一直没能形成乡村内部有效的养老组织。当前,农村老龄化形势下呈现出的养老困境,实质在于城乡关系变迁过程中传统养老组织(村集体、家庭)的养老功能遭到瓦解或弱化,新的能够有效替代或补充这一功能的组织尚未形成,出现了转型期农村养老的“组织真空”,导致农村的养老问题客观上成为一个严峻的社会问题。

一方面,自家庭联产承包责任制实施以来,村集体的经济功能逐步弱化,取消农业税以后,村集体与农民失去了最根本的事务性关联,不再直接面对每个成员个体,

① 受权发布:中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议公报. 新华网. (2013-11-12) [2022-10-20]. http://www.xinhuanet.com/politics/2013-11/12/c_118113455.htm.

② 中国共产党第十九届五中全会公报. 半月谈. (2020-10-30) [2022-10-20]. http://www.banyu-tan.org/yw/detail/20201030/1000200033137441604018846351205940_1.html.

而村集体经济功能的弱化,也直接影响其在乡村治理方面功能的发挥;另一方面,人口流动带来城乡老龄化的严重倒挂,形成了从农村集体到家庭的双重组织真空。

表 1 不同时期城乡关系与养老组织变迁

发展阶段	城乡关系变化	养老服务的组织主体变化
集体化时期	以城统乡:农村支持城市、农业支持工业	村集体;家庭
改革开放时期	经济体制改革,城乡二元分割体制松动	村集体支持功能弱化;社队企业/乡镇企业和家庭承担养老责任
分税制改革时期	市场化进程,农村劳动力流入城市	社队企业/乡镇企业逐渐衰落;家庭承担主要养老责任
新农村建设时期	统筹城乡发展:以工补农、以城带乡	家庭养老功能减弱
全面建成小康社会与推进乡村振兴时期	城乡融合发展:工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣	外部养老资源进入农村

20 世纪 80 年代以来,在城市化与市场化的滚滚浪潮下,第一代务工人员离开家庭由乡入城,时至今日,由乡入城仍然是主流的流动模式。根据第七次全国人口普查数据,2020 年中国“乡—城”流动人口(由农村向城市流动)规模达 2.49 亿人,占全部流动人口的 66.26%,比 2010 年提高 3.06 个百分点。中国人口流动的方向仍以从农村到城市的流动为主,而且农村人口依然是人口流动大军中的主力,以“乡—城”流动为主的模式未发生根本性改变(周皓,2021)。在“乡—城”劳动力大规模流动情形下,出现了城乡人口老龄化严重倒挂现象,即在农村居民人均可支配收入远不及城镇居民且社会支出结构明显偏向城市的条件下,农村人口老龄化程度却远远超过了城镇。受城乡经济社会发展不平衡的影响,包括养老在内的农村基本公共服务相对滞后。在急剧转型的农村人口结构和家庭功能变迁的情形下,农村老年人面临经济状况、身体健康、精神健康等多方面的脆弱性风险。从家庭层面来看,劳动力大规模向城市流动,客观上削弱了家庭原有的养老功能。这种城乡分割的家庭流动模式,致使家庭在城乡之间来回拉扯。入城的小家庭既要维持在城市的基本生活,尤其是子女教育,也要尽其所能赡养留守老人。

面对巨大的市场竞争压力,入城的小家庭往往无法落实保障城市家庭生活与赡养留守老人两方面的责任。在此情境下,牺牲老人的利益成为家庭不得不做出的决定,体现为家庭资源在代际间的向下流动与老人的“自我维持型”照护(程令伟,王瑜,2021)等方面。这一时期,养老组织真空的一个突出的社会后果是农村老人自杀现象突出。一组全国抽样调查数据显示,20 世纪 80 年代,老年人总体年均自杀率为 60.85/10 万,20 世纪 90 年代上升至 192.70/10 万,2000 年以后为 507.10/10 万(刘燕舞,2013)。从宏观和微观双重视角来看,老年人困境现象的背后是底层社会的绝大部分问题通过城乡二元结构与资源积聚机制转嫁给农村,并进一步通过阶层分化与竞争机制以及家庭内部的代际分工与剥削机制,转嫁到部分阶层的老年人身上(杨华,欧阳静,2013)。而家庭、家族、村组、民间组织和国家等支持主体的缺位或支

持不足,是导致农村老年人陷入困境后选择自杀的深层原因(刘燕舞,2016)。

也正是在乡村内部组织与资源匮乏的双重情境下,国家通过农村社会保障体系建设向乡村注入资源,并实施了一系列惠农政策。21世纪以来,我国工业化达到一定水平,国家有意识地推动城乡关系转向融合发展,城市开始反哺农村。国家在农村公共服务方面承担起更多的责任,直接体现为大量资源流入农村,农村初步形成保基本、广覆盖的基本养老保险体系,各地政府大力推动农村日间照料中心、养老幸福院等设施建设。民政局统计公报显示,2020年农村共有社区养老服务机构和设施20.8万个,其中日间照料社区养老机构和设施5.8万个,互助型社区养老服务设施13.3万个^①。国家养老服务资源进入乡村无疑是农村养老体系建设的重要推动力,尤其是从脱贫攻坚转向全面推进乡村振兴的战略演进过程中,国家战略层面的高度重视将持续为农村养老体系建设提供重要支撑。但是,在此过程中,乡村养老所面临的传统组织制度已然瓦解,组织真空的问题一直未能得到有效解决,新的替代组织始终未能实现功能上的有效衔接。当外部组织与养老资源进入乡村后,往往因组织真空出现缺少经营、不可持续等问题,致使意图解决农村养老问题的资源进入乡村后无法得到有效利用,难以化解农村养老困境。例如,笔者近年来在甘肃、宁夏、山西省区调研时发现,政府投入大量财政资金用于农村养老日间照料中心建设,但是“闲置空置”“建后缺管护”等现象突出。这类现象发生的原因是,农村内部缺少具备运营管理、服务提供与资源整合能力的组织,无法有效承接外部资源,使得国家资源投入难以实现预期的政策目标,甚至出现低效投入等问题,严重影响资源下乡的有效性。

三、组织重建:农村老龄社会的实践路径

农村快速老龄化既带来了“农村老年人如何养老”的具体挑战,也带来了“如何治理老龄化的乡村社会”的系统问题。农村老龄化形势所呈现出的种种困境,是中国工业化和现代化进程中城乡关系与家庭功能转变的一个缩影。在乡村内部组织真空与资源短缺的现状之下,外部资源的进入确实是回应农村养老问题的一个重要方面。但需要特别强调的是,组织是治理的载体,是实现养老乃至乡村振兴过程中诸多发展问题的基础,也是城乡要素流通和资源互补在农村这一头的关键支撑。外部养老服务资源进入乡村,迫切需要以乡村内部有效治理机制来承接和完善跟进,如此形成内外协同,才能成功导入外部养老服务资源并真正有效地发挥好导入资源的效用。在城乡融合发展视域下,现代化的知识、技术和运作体系能否有效下乡与乡村社会融合,解决农村养老的具体困境,既是转型过程中应对农村老龄化挑战的关键,也是农村老龄社会中长期治理问题的关键。

^① 2020年民政事业发展统计公报. 民政部网. [2022-10-20]. <https://images3.mca.gov.cn/www2017/file/202109/1631265147970.pdf>.

由此,重建农村老龄社会的关键路径在于,通过组织重建回应工业化和城镇化进程中伴随城乡关系变迁而客观出现的“组织真空”问题,进而有效承接和利用各类由外部进入乡村的养老资源。从实践路径来看,考虑到大多数农村特别是西部农村的内部组织资源匮乏,组织重建通常以资源与组织的共同导入为切入口,在资金等资源进入的同时,以外部力量的介入实现内部组织的培育,探索“内外结合”的组织重建路径。结合现有实践经验,农村养老组织重建至少存在以下两种可供讨论的路径。

第一种路径可以总结为挖掘农村的内生性组织资源,依托农村内部组织整合资源实现组织重建。这一模式的实质在于依托村集体经济组织、村两委与村民自组织开展运营管理,整合农村内部养老资源,为老年人提供服务。例如,近年来在农村地区迅速发展的互助养老就是一种介于机构养老和居家养老之间的新型养老模式,其基本特征是以农村社区为单位,采用“社区主办、互助服务、群众参与、政府支持”的方式,整合养老资源,实现自助、互助(金华宝,2014)。以互助养老为例,依托乡村内部组织整合乡村资源实现组织重建的路径在嵌入农村社会、振兴乡村方面具有以下两方面重要性质。第一,符合以邻里互助和互惠关系为纽带的乡土伦理。改革开放以来,人口流动、市场化转型等因素改变了农村的生产、生活方式,我国进入“流动社会”,但是深入到农村社会内部,其稳定性依然较高。长期居住在农村的人们,仍然在很大程度上是以“人情、面子、邻里守望互助”等作为自己的行动伦理,乡土社会中的人在长期共同的生活互动中积淀了一套习惯规则,即乡土社会的“社会底蕴与恒常”(杨善华,孙飞宇,2015)。在城乡社会变迁过程中,这种底蕴的作用仍然存在,并且是宝贵的、可充分调动和运用的潜在力量。第二,以农村内部组织为主体有助于激发农村内生性动力。在互助养老模式中,运营管理组织和提供养老服务的组织主要源于对原有农村内部组织的功能重组或完善,以契合互助养老运营管理的目标。这表明,互助养老的主体本身就是以农村内部组织调动农村里的人,其做法是对农村内部组织的组织创新和功能修复。这个过程不仅可以回应农村养老的问题,也可以回应治理老龄化的农村社会问题,因此可以作为重建农村老龄社会的一种重要经验路径。但需要注意的是,这一模式有一定的门槛条件,主要适用于有一定组织基础和经济基础的农村地区。

第二种路径可以总结为社会力量赋能本土养老组织。社会力量致力于社会问题的解决和社会价值的实现,是政府的有益补充,能够在政府失灵和市场失灵的领域发挥作用。这类模式主要通过社会力量进入,为农村带来新的理念与运作模式,更为重要的是通过赋能型的运作模式,培育本土化的养老组织,进而推动形成可持续的农村养老问题解决方案。对于大多数缺少资源禀赋与组织基础的农村,社会力量进入是回应养老难题的一种关键方式。以长期从事农村养老服务的C基金会为例,C基金会聚合了致力于解决农村养老问题的公益基金,按照“赋能当地、在地服务、协同政府、多方融合”(简称C模式)^①的项目运作模式解决留守老人、孤

^① 整理自《C基金会年度报告(2019)》。

寡老人、特困老人等群体的养老困境。C 模式并非孤立的模式,它是当前国内不少基金会进入乡村、赋能乡村发展的一项具体模式。对大部分既缺乏经济基础又缺乏组织基础的农村地区具有较强的适应性。第一,社会力量进入有助于打破养老资源下乡的初始条件诅咒。对于那些缺乏组织能力来承载项目资源的农村地区来说,在 C 模式下,项目进村的前期运营管理工作主要由基金会承担,这就解决了资源进村的初始条件问题。第二,有助于破解农村内部组织的培育困境。在乡村振兴过程中,无论是解决农村养老问题还是其他类型的社会发展问题,组织培育都是核心。在 C 模式下,基金会推动培育农村本土化养老服务组织与运营管理组织,挖掘本土养老陪护员并对其进行技能培训,建立农村养老志愿者队伍,由养老陪护员与志愿者组织共同为老年人提供服务。与此同时,为了保障项目管理的持续性,基金会还在当地培育专门的本土社会工作机构逐步接管项目管理工作与养老服务工作。可以看出,社会力量赋能路径的特点主要是关注农村养老服务的可持续性,注重培育本地组织,以确保在外部社会力量退出后,在地组织能够有效承接社会资源、持续推动养老服务开展。当然,这一模式的局限与优势是同源的。正是因为社会力量参与农村养老服务主要以项目形式开展,无法进行大规模干预;同时,项目到期之后,项目可持续性就主要取决于在地化组织。这就意味着社会力量参与养老服务不是要像政府一样提供普惠性的公共物品,而是探索性的,是运用有限的资源为社会探索更加适用的干预途径。

从当前两种可观察到的实践路径来看,其模式适用于不同资源禀赋的农村,但都以实现“组织再造”为目标(见表 2)。对于组织基础与经济基础相对较好的农村,重点在于发挥村两委的带头作用,以村集体经济为基础,将村民组织起来,发动村民积极参与养老服务。第二种途径主要适用于组织涣散和集体经济基础薄弱的农村,社会力量的进入一方面可以为这一类农村提供资源;另一方面可以通过专业化方式培育当地组织,提升本土组织的组织能力,实现农村内部的组织再造。

表 2 两种实践途径的总结

	途径 1:农村内生的组织资源挖掘	途径 2:社会力量赋能本土化养老组织
模式内涵	依托村集体经济组织、村两委与村民自组织开展运营管理,整合农村内部养老资源,为老人提供服务	通过社会力量的进入,为农村带来新的工作理念与运作模式,赋能和培育本土化养老组织,进而可持续地解决养老问题
开展形式	村两委主导 村集体经济为基础 村民参与	社会组织 + 当地机构合作 社会创新 + 专业化运营
资金来源	家庭、村集体、政府财政补贴	社会力量的项目经费
适用情境	有一定组织基础和集体经济基础的农村	组织涣散和集体经济基础薄弱的农村
实践举例	农村互助养老	社会组织开展农村养老项目

四、结论与讨论

通过对农村老龄问题的分析和实践路径的提炼,本文意在说明:其一,农村老龄问题是一个结构性问题,内嵌于工业化进程中城乡关系的变化之中;其二,这一结构性变化的一个社会后果就是农村养老成为社会问题,组织真空是问题的真实根源;其三,回应组织真空问题需要进行组织重建,组织重建有不同的路径,可以根据经济基础与组织基础的差异,采取不同的重建路径。

当然,除了本文提炼的两种路径,近年来也有不少新的实践探索印证了组织重建的重要性。尤其是全面建成小康社会与推进乡村振兴以来,在全域推进农村发展的同时,其中较突出的老年人问题、留守儿童问题也得到了不同程度的回应。关于这些问题的具体做法在取得脱贫攻坚伟大胜利的经验中和当前乡村振兴有序推进的过程中,有共通的特征,即通过扶贫工作队、加强党组织建设、建立农村志愿服务组织等多种形式,实质上逐步探索出了解决农村组织真空、组织弱化问题的实践路径。此外,现有研究中,也有以“准嵌入性养老组织”刻画农村嵌入式养老的地方经验(沈凯俊等,2022),尽管研究视角不同,但事实上也属于对组织再造的路径选择的逻辑解释。这些经过实践探索出来的路径,为全面推进乡村振兴、推动乡村建设、进一步化解农村养老等一系列问题提供了重要启示,也就是要针对“组织真空”引发的相关问题,契合农村实践经验并根据不同类型农村的现实条件,推动组织重建以承接和有效利用好乡村振兴过程中规模庞大的下乡资源,切实有效提升资源的利用效率,助力乡村全面振兴。

[参考文献]

- 程令伟,王瑜,2021.农村失能老人“自我维持型”照护困境与应对路径.华中农业大学学报(社会科学版)(6):129-137
- 贺雪峰,2022.农村养老实践模式及其应对——以H省F县调研为例.求索(3):13-20
- 胡宏伟,蒋浩琛,阴佳浩,2022.农村县域养老服务体系:优势、框架与政策重点阐释.学习与实践(4):113-124
- 金华宝,2014.社区互助养老:解决我国城乡养老问题的理性选择.东岳论丛(11):123-127
- 刘二鹏,韩天阔,乐章,2022.县域统筹视角下农村多层次养老服务体系研究.农业经济问题(7):133-142
- 刘妮娜,2017.互助与合作:中国农村互助型社会养老模式研究.人口研究(4):72-81
- 刘燕舞,2013.农村老年人自杀及其危机干预(1980—2009).南方人口(2):57-64
- 刘燕舞,2016.农村家庭养老之殇——农村老年人自杀的视角.武汉大学学报(人文科学版)(4):13-16
- 沈凯俊,王雪辉,彭希哲,等,2022.准嵌入性养老组织的运行逻辑分析——农村嵌入式养老的地方经验.中国农业大学学报(社会科学版)(1):148-166

- 杨华, 欧阳静, 2013. 阶层分化、代际剥削与农村老年人自杀——对近年中部地区农村老年人自杀现象的分析. 管理世界(5):47-63
- 杨善华, 孙飞宇, 2015. “社会底蕴”: 田野经验与思考. 社会(1):74-91
- 张军, 何寒熙, 1996. 中国农村的公共产品供给: 改革后的变迁. 改革(5):50-57
- 张艳霞, 吴佳宝, 刘远冬, 等, 2022. 县乡村三级养老服务网络构建路径研究——基于江苏省的调查. 中国农业大学学报(社会科学版)(1):167-179
- 张晔, 程令国, 刘志彪, 2016. “新农保”对农村居民养老质量的影响研究. 经济学(季刊)(2):817-844
- 周飞舟, 2006. 分税制十年: 制度及其影响. 中国社会科学(6):100-115
- 周皓, 2021. 中国人口流动模式的稳定性及启示——基于第七次全国人口普查公报数据的思考. 中国人口科学(3):28-41

Changes in Urban-rural Relations and the Social Construction of Rural Elderly Care

WANG Yu CHENG Lingwei

Abstract From the perspective of evolving urban-rural relations, the changing situation of rural aging society indicates that the current predicament of rural elderly's livelihoods is a miniature of urban-rural relations during the process of industrialization and modernization in China. This arises from the diminishing functionality of traditional organizations during the evolution of urban-rural relations. However, new alternative organizational approaches have not yet grown. As a result, the “organizational vacuum” emerges during the transitional period, making rural elderly's livelihoods an urgent social issue. In reality, whether to encourage mutual support patterns among the elderly or to promote the elderly's livelihood mechanism at the county level, the prerequisite is to form the organizational basis, which calls for the reconstruction of corresponding organizations. Existing practical exploration paths show that, in order to respond to a series of problems caused by the “organizational vacuum”, it is necessary to promote organizational reconstruction while taking into consideration not only the practical logic but also the conditions of different types of rural areas, so that it can undertake and make good use of the resources sent to the countryside in the process of rural revitalization, and effectively help rural construction.

Keywords Urban-rural relations; Absence of organization; Rebuilding of the organization; Aging society