

老龄化“约束”下的乡村治理：从增长到发展的转型^{*}

杨园争 刘 津

[摘要] 乡村治理的主要目的是回应村民的现实需求。在进入中度老龄化社会后，乡村治理需要实现从“增长”向“发展”的转型。在历史演进中，乡村治理功能转变是改革经济体制的必然要求，也是重塑城乡关系的战略选择。伴随着改革开放和经济高速发展，城乡人口净流动方向叠加老龄化水平形成了四大类村庄类型，乡村治理事务也相应分为常规性、增长型、发展型和保障型四种形态，这构成了治理功能转型的理论解释框架。乡村治理中，农村人口老龄化既是乡村治理组织建设与服务能力提升的梗阻，又对提升基本公共服务供给的量与质提出了更高要求，这是实施发展型治理的现实依据。当历史逻辑、理论逻辑和现实逻辑共同指向发展型治理时，各级治理机构要树立发展型治理理念，采用发展型治理工具，建立发展型评价体系，以发展的眼光看待社会参与，不断提高农村居民的社会保障水平，最终实现在老龄化“约束”下的乡村善治。

[关键词] 老龄化 乡村治理 治理转型 村庄分化 包容性发展

[中图分类号] C939 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1003—7470 (2025) —04—0164 (09)

[作者] 杨园争 副研究员 中国社会科学院农村发展研究所 北京市 100732

刘 津 副教授 广西师范大学经济管理学院 广西桂林 541004

DOI:10.26957/j.cnki.cn51-1029/f.20250724.002

一、引言

老龄化“约束”是中国全面建设社会主义现代化国家新征程的宏大背景。中国自2001年以7.10%的老年人口占比进入老龄化社会以来，^①老龄化程度持续加深，2021年65岁及以上人口占比已达到14.20%，^②中国正式步入中度老龄化社会。2023年5月，习近平总书记主持召开“二十届中央财经委员会第一次会议”时强调，“实施积极应对人口老龄化国家战略，努力实现老有所养、老有所为、老有所乐”是“以人口高质量发展支撑中国式现代化的重点任务”之一。^③

中国的老龄化是具备“五超”特征的老龄化，即超巨规模、超快速度、超高水平、超级稳定和超大差异。^[1]其中，超大差异直指农村老龄化较之于城市的更早转变、更大规模、更快速度和更深程度。^[2]在全社会整体老龄化程度高的大基数之上，农村地区长期作为青壮人口的流出地，人口老龄化问题更加突出；长期的城乡二元格局更是使农村在公共养老服务、适老化组织制度安排等方面严重不足，农村“未备先老”或“慢备快老”的挑战尤其于城市。^{[3] [4]}正因为此，本应与城市治理统一于社

^{*} 本文系国家社会科学基金项目“中国家庭农场经营实现现代传承的促进机理与推进路径研究”（编号：23BJY174）、中国社会科学院农村发展研究所创新工程项目“农村养老基本服务体系与运行机制研究”（编号：2025NFSB01）、广西高校人文社会科学重点研究基地珠江—西江经济带发展研究院科学研究基金项目“珠江—西江经济带农场治理能力提升的数字化路径研究”（编号：ZX2023048）的阶段性研究成果。刘津系本文通讯作者。

^① 标准参考国家统计局测度口径“65岁及以上人口占总人口比重7%”，https://www.stats.gov.cn/zs/tjws/tjbz/202301/t20230101_1903949.html。

^② 由国家统计局公布的权威数据计算而得，<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>

^③ 参见《习近平：以人口高质量发展支撑中国式现代化》，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202411/content_6987212.htm。

会治理语境下的乡村治理,在面对老龄化“约束”时,很有必要予以重点关注。

现有研究主要聚焦于三个方面。第一,创新和发展养老模式,向农村地区供给更多更符合农村老年人需求的养老服务。和城市相比,农村老年人失能化程度更高,家庭照料负担更重,家庭空巢化速度更快,^[5]但各方养老支持能力却更弱,养老保障水平远低于城市,而且不同区域的农村之间差异巨大。^[6]基于此,适用于不同需求特点的互助式养老、^[7]陪伴养老、^[8]嵌入式养老、^[9]农村医养结合、^[10]家庭养老^[11]等模式均被高度关注。第二,如何帮助老年人跨越数字乡村中的数字鸿沟。徐强胜和檀明的研究指出,数字乡村建设忽视了乡村老年人的数字权利保障,^[12]在化解农村老年人面临的基础设施“接入鸿沟”、智能设备“使用鸿沟”以及能力素养“知识鸿沟”时,关键是要完善老年友好的、包容性的制度安排。^[13]第三,创新制度以服务老年人。积极应对人口老龄化不能降格为应对老年人问题乃至养老问题,^[14]需要树立“积极老龄化”的观念,^[15]从人口治理、老龄服务治理、银发市场治理、数字治理等要点着手,完善老龄社会治理制度、治理政策和治理机制。^[16]

既有研究讨论了人口老龄化给乡村治理带来的挑战并提出了解决方案,为农村老龄化治理提供了重要启示。但以往研究很少关注的是,在人口老龄化背景下应该如何实现不同类型村庄的治理转型问题。事实上,老龄化的演进始终与人口城乡间流动并进,社会经济不均衡发展下村庄形态分化剧烈,农村空心化与老龄化叠加。在农村传统增长要素逐渐失效、新发展要素优化组合尚未完全实现的背景下,对不同类型的村庄应该有差异化定位。是否所有村庄都具备经济持续增长的动能?老龄化“约束”下的乡村治理是否需要给乡村以不同定位,并确定不同治理目标,采取不同治理模式?老龄化趋势之下,乡村治理转型以何为凭,又应转向何处?回答好这些问题,对于实现乡村全面振兴和乡村现代化无疑具有重要的理论意义和现实作用。余文将在梳理乡村治理功能转型历史逻辑的基础上,构建老龄化程度与村庄人口净流动方向相结合的理论解

释框架,并在现实逻辑层面剖析老龄化带来的乡村治理困境,最终提出以发展型治理破解农村人口老龄化困境的具体思路。

二、乡村治理功能转型的历史逻辑:从增长到发展

乡村治理的主要职能需要与国家发展战略、经济体制特点以及农村社会需求相匹配。乡村治理主要职能转变的历史逻辑包括经济体制改革、发展战略升级以及农村实际需求变化三个层面,治理职能则从追求“经济增长”拓展为“社会发展”。

1. 乡村治理功能转变是改革经济体制的必然要求

从新中国成立到改革开放前,城乡实行的是二元分割体制,通过严格的行政手段限制城乡之间人口和要素的流动。这一阶段的农村基本公共服务主要依靠村民自给。1978年,农村家庭联产承包制改革拉开了中国改革开放的序幕。受当时城乡经济分割的影响,城乡之间的要素自由流动仍然受限,大量乡镇企业抓住这一时机,利用农业挤出的剩余劳动力和积累的资源,获得了快速发展,农村开启了工业化进程。随着农村经济体制改革的推进,人民公社在完成了其历史使命之后转制为乡镇政府。^①但随着经济体制改革的重心由农村和农业转向城市和工业,农村并没有获得与城市同等的地位,农村基本公共服务长期存在投入不足的问题。^[17]尤其是2006年农业税被取消后,农村实行村财乡管。由于没有集体经济,大部分村失去了自己的收入来源,其治理能力被大幅削弱,^[18]因而在城乡融合发展阶段,基层治理组织出现了承接乡村振兴资源困难的问题。^[19]乡村治理组织存在老化、弱化的问题,村“两委”以50岁及以上者居多,并且普遍学历不高,带动经济发展的能力和意愿不强;村级治理组织还经常面临“无人想干”的困境。因此,在国家宏观层面重视农村发展,并将大量资源转移下沉之时,大量农村存在较难实现政策落地的问题。由此可

^①参见《关于实行政社分开建立乡政府的通知》, https://www.gov.cn/xinwen/2021-07/27/content_5627807.htm。

见,经济体制改革下部分乡村治理能力弱化是乡村治理寻求转型的重要原因。

2. 乡村治理功能转变是重塑城乡关系的战略选择

乡村治理的定位长期受到城乡关系的影响。在城乡分割阶段,乡村治理主要服务于城市和工业建设,以维持农村社会的稳定与提取农村积累为主要工作。2003年明确“城乡统筹”^①发展方向之后,农村在经济社会中的地位不断提升,乡村治理的主要职能逐渐转变为服务于乡村建设,承接上级部门的乡村治理任务。此后,2008年党的十七届三中全会提出“城乡一体化”^②发展,2017年党的十九大提出“建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系”^③,城乡融合发展成为国家战略。彼时,乡村治理的主要任务也从促进农村经济增长、提高农村居民收入、完善农村基础设施建设等,扩展到提高农村居民生活质量和消费能力、改善农村居住环境和生态环境、实现城乡基本公共服务均等化供给等方面。在城乡关系由分割走向融合的过程中,国家对农村的重视程度不断提高,农村获得了与城市同等的地位,乡村治理的定位也从服务于城市和工业发展转变为服务于国家农村发展战略,实现农村经济、政治、文化、社会、生态等多层次、全方位的发展。在对城乡关系不断优化完善的过程中,乡村治理的职能从单纯追求经济增长升级为统筹推进“五位一体”总体布局,从“增长”到“发展”的转型轨迹清晰可见。

3. 乡村治理功能转变是回应乡村需求的现实转向

村民需求的变化促进乡村治理功能转变。改革开放后,大量的农村居民转移到城镇居住,农村的居住吸引力、农村居民与农业生产的关联性均逐渐弱化。虽然在新农村建设、乡村振兴战略等国家政策的支持下,农村居住环境和基础设施得到了较大改善,但是农村整体仍然面临着青壮年人口流失、人口老龄化、缺乏产业支撑等问题。随着农业生产方式的现代化转型,农村居民逐渐非农化,农民离开土地谋生,农村逐渐脱离农业而发展,农村的人口结构、消费结构和基本公共服务的需求结构都发生了深层次变化。因此,乡

村治理的主要功能需要与农村的现实需求相匹配,要跟随农村功能的变化而变化。

三、乡村治理转型的理论逻辑:老龄化程度与人口流动相结合的解释框架

乡村治理转型的主要目的是回应农村居民的现实需求。在农村居民的需求发生变化后,针对不同的乡村类型,乡村治理的重心也需要随之改变。目前农村老龄化问题突出,人口流动下村庄不断分化,这对乡村治理提出了新的任务和要求。此部分将从理论维度提供乡村治理转型的解释性框架,核心在于说明老龄化与人口大幅流动背景下乡村治理转型以何为凭。

1. 从“增长”到“发展”:理念的深化

在经典经济理论中,经济增长“代表的是一国潜在的GDP或国民产出的增加。也可以说,当一国生产可能性边界向外移动时,就实现了经济增长”,经济增长的要素包括人力资源、自然资源、资本、技术变革和创新。^[20]然而现实中广泛存在的“有增长而无发展”现象,“增长”并不是社会的终极追求,其上还有“发展”目标。

经济发展是更加广泛而深刻的概念。阿马蒂亚·森(Amartya Sen)将发展看作是“扩展人们享有的真实自由的一个过程”。^[21]Michael P. Todaro等则认为“发展必须视为一个多维过程,涉及社会结构、民众态度和国家机构的重大变革,以及加速经济增长、减少不平等和消除贫困”,发展的“三大核心价值”是“维持生计、自尊和自由”。^[22]也就是说,从外延来看,发展不仅涉及经济要素的投入、经济成果的分配和积累、生产技术创新,还

^①2003年1月7日至8日的中央农村工作会议明确,要统筹城乡经济社会发展,把解决好农业、农村和农民问题作为全党工作的重中之重,放在更加突出的位置。https://www.gov.cn/test/2009-10/27/content_1449842.htm。

^②参见《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》, https://www.gov.cn/jrzq/2008-10/19/content_1125094.htm。

^③参见《习近平:决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》, https://www.gov.cn/zhuanli/2017-10/27/content_5234876.htm。

涉及非物质层面的课题，即如何更好地实现人们对美好生活的向往，这正是第二个百年奋斗目标即全面建成社会主义现代化强国的意蕴所在。

由此可见，从增长转向发展，既遵循经济理论的演进，又符合我国战略目标定位。发展所要突破的问题已经超越了单一的经济学科范围，涉及社会、法律、政治等多个领域。所以，发展往往难于增长，但却是增长的目标。“好”的经济增长是促进人类在各个维度上的增进，包括创造充分就业和生计保障、增进人民的自由和赋权、增加社会凝聚力和合作、保障人类未来的发展等，^[23]是最终促进发展的增长。因此，不论是理想化的社会治理还是具体形态下的乡村治理，从追求经济增长过渡到关注社会发展都是治理理念不断深化整合的过程，更是逐渐递归到增长本源的必然趋势。

2. 乡村治理的两个维度与村庄类型

Fukuyama认为，“治理”是政府制定和实施制度的能力，以及提供服务的能力，政府治理的效能与官僚层级的自由度存在倒“U”型关系。^[24]俞可平将“治理”定义为，政府组织和（或）民间组织在一个既定范围内运用公共权力管理社会政治事务，维护社会公共秩序，满足公众需求。^[25]从治理的定义来看，治理内容包含两个维度：一是，基层治理组织和社会组织合作维系公共秩序，供给满足基层社会需要的基本公共服务。二是，基层治理制度和治理组织的能力建设，提高基本公共服务的供给能力。乡村治理包含于“治理”之中，因此也具有这两个维度。将治理内容的两个维度与老龄化程度、人口净流动相结合，把村庄划分为四类，进而区分不同村庄类型以突出不同的治理重点，是新发展阶段乡村治理因地制宜的理论依据。图1和图2是根据65岁及以上人口占比、农村人口流动方向以及乡村治理的两个主要维度进行的村庄类型划分。

（1）村庄类型的划分。图1为不同老龄化程度和人口净流动方向对应下的村庄类型。图1的水平方向表示65岁及以上人口占比，分为高、低两种情况；垂直方向表示村庄人口净流动方向，分为净流出村庄和净流入村庄。据此可将村庄划分为4种类型：A、B、C和D。类型A表示村庄为人口净

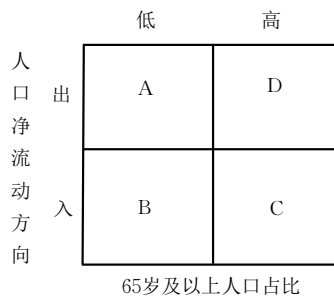


图1 村庄类型图



图2 村庄治理职能类型图

流出村且65岁及以上人口的占比低，类型B表示村庄为人口净流入村且65岁及以上人口的占比低，类型C表示村庄为人口净流入且65岁及以上人口的占比高，类型D表示村庄为人口净流出且65岁及以上人口的占比高。图2为不同村庄类型对应下的乡村治理职能划分图。图2的水平方向表示图1的4种村庄类型，垂直方向表示乡村治理的两项主要职能。图2将乡村治理职能根据不同村庄类型划分为对应的4种类别，治理内容各有侧重。

（2）村庄类型与治理职能。图2将乡村治理划分为4种类型，区别主要在于不同类型的村庄适合不同的基本公共服务与乡村治理组织和制度的组合。

治理职能类型I对应的村庄类型是A，村庄人口净流出且65岁及以上人口的占比低。这种类型的村庄对青壮年人口没有大的吸引力，故而呈现为人口净流出，但该类村庄人口老龄化问题不突出。A型村庄目前较少存在，曾主要出现在经济转型地区的早期阶段。A型村庄在经济结构逐渐转型的过程中，释放出原有的潜在剩余劳动力，但这一劳动力转移过程是渐进的和相对缓慢的，因此没有因劳动力外流而引致明显的老龄化现象。针对A型村庄，乡村治理类型I属于常规型治理，少有特殊情况需要处理，A型村庄的基本公共服务供给跟随当

地整体水平提升即可满足村庄居民的需求。但是，A型村庄暂不适合大规模的产业开发，或者说在没有实现产业突破的情况下，大量的产业资金投入会加剧资源要素结构在村庄内部的矛盾。

治理职能类型II对应村庄类型B，村庄为人口净流入且65岁及以上人口的占比低。该类型村庄对青壮年劳动力具有吸引力，随着青壮劳动力流入，老龄人口占村庄总人口的比重处于较低水平。这种类型的村庄处于经济成长期，经济活力强，能够吸纳转移劳动力。针对B型村庄，治理职能类型II的特征应是“增长”。B型村庄处于由增长向发展转型的关键时期，乡村治理职能的定位和效能是影响转型的关键因素。乡村治理组织和制度建设的核心是提高服务能力和效率，为当地产业发展提供更加有力的支持；在基本公共服务供给上的关键任务是让转移人口均等地享受相应服务。如果治理职能类型II能够在为产业发展提供良好服务的同时，为转移人口提供均等化的基本公共服务，顺利实现转移人口的本地化，那么B型村庄将有大概率持续吸引产业发展投资，本地要素结构也将不断优化。

治理职能类型III对应村庄类型C，村庄人口净流入但65岁及以上人口的占比高。针对该类型的村庄，治理职能类型III的主要特征是“发展”，既需要注意转移人口的就业和社会保障，还需要关注村庄凝聚力、吸引力和可持续发展水平。一方面，C型村庄能够吸引转移人口，说明村庄存在有吸引力的产业，这些产业能为村庄经济增长提供动力，乡村治理的任务是维护公平交易环境和良好发展秩序，为当地产业发展提供服务；另一方面，由于C型村庄65岁及以上人口的占比较高，老年人口对医疗服务、养老服务等有更多需求，乡村治理还需要为转移人口市民化、村庄功能适老化提供有力支持。乡村治理效能会直接影响村庄类型C能否持续吸引转移人口和提升村民生活质量。

乡村治理类型IV对应村庄类型D，村庄人口净流出且65岁及以上人口占比高。针对该类型村庄，治理职能类型IV的主要特征是“保障”。这类村庄普遍存在，是目前农村发展面临的主要挑战之一。D型村庄无法保障现有劳动力的就业，大量年

轻人到村外寻找机会。老年人口选择留守村庄的主要原因是经济约束、传统安土重迁的思想和在熟悉环境中养老的便利性等。因此，治理职能类型IV的重要工作无疑就是服务和保障老年人的生活，其中，硬件方面是要对公共设施进行适老化改造，便利老年人使用；软件方面则是提供制度保障，在养老金、老年人的医疗服务、老年照护等方面提供全面的解决方案。

四、乡村治理功能转型的现实逻辑：老龄化带来的治理困境

虽然乡村治理功能转型的历史逻辑和理论逻辑都明确指向发展型治理，但现实中的转型却挑战重重。农村人口老龄化影响了农村社会的消费结构、公共服务的供给结构、农村产业升级等，也为乡村治理带来了两个方面的难题，并对农村基本公共服务供给的量与质提出了更高的要求。

1. 老龄化对乡村治理组织建设与服务能力提升的梗阻

农村人口老龄化对乡村治理组织建设与服务能力提升的梗阻主要有两个方面，一是人口老龄化弱化了乡村治理组织的持续发展能力，二是乡村治理组织成员老龄化不利于乡村治理事务的开展。

(1) 人口老龄化弱化了乡村治理组织的持续发展能力。乡村治理组织的成员主要来自本村居民，虽然有些村有驻村工作队、驻村第一书记等，但驻村人数相较于原有的乡村治理组织而言并不占多数，村内事务的处理以原村委人员为主，并且并不是所有的村庄都有驻村干部。乡村治理组织的主要任务是服务本村居民和协助上级部门完成相关工作。在实地调研^①中，很多村在进行村委选举时出现了没有合适人选的问题，主要表现在以下三点：第一，年龄偏大，不适合担任村委职务。乡镇党委在选择乡村干部的过程中，由于大量青壮劳动力外出务工，农村常住居民年龄普遍在45岁以上，并且共产党员

^①文中所指的调查区域包括贵州省从江县、广西壮族自治区资源县和恭城县、山东省淄博市、四川省三台县、广东省佛山市、福建省建瓯市、江苏省镇江市等，调研主题包括基层治理组织建设、乡村产业发展等，调研时间为2022年9月至2024年11月。后文如未特殊说明，相关数据和资料均来自以上调研。

人数较少。因此,较难选择合适的人员担任相关职务。第二,能力不足以胜任相关工作。在实地调研中,相关人员介绍,目前有些村的发展任务较重,前期有很多工作还未完成,现在又有很多乡村振兴事务需要由村推动,因此需要一位有能力、有干劲的人把村庄居民凝聚和带动起来。但是,能够满足这些要求的人员很少:大部分村民长期居住在本村,以周边务工和耕种维持生计,不具备带动本村产业发展的能力、精力和干劲。第三,不具备担任相关岗位的资质要求。乡村治理组织中有些岗位有年龄、性别和专业要求,而村庄现有的常住居民很难满足。例如村团委书记的任职要求是年龄在35岁以下、大专及以上学历、拥有一定的工作经验。而有些村内部找不到相关人员,动员本村在外就业的年轻人回村发展也比较困难。由此可见,村庄青壮劳动力的流失以及人口老龄化导致村庄后备人才缺乏,村级治理组织后备人才培养梯队较难健全,弱化了乡村治理组织的可持续发展能力。

(2) 人口老龄化不利于乡村治理事务的开展。乡村治理的内涵中有社会组织和村民共同参与村庄事务治理的内容。就村庄事务的治理实践而言,推进村庄事务需要本村居民积极参与,提供必要支持。原因主要有三个方面:第一,很多村庄事务具有一定的公共性,但覆盖范围不同。有些村庄事务仅需要几户人家参与即可,但是有些事务需要全村居民参与。一般而言,如果是村庄外部力量推动并且落到本村的事务,其公共性覆盖全村,需要全体居民参与。如果是村庄内部自身推动,则需根据事务类型动员受益村民参与即可。第二,村级治理组织的能力有限,需要村民提供相应的支持。每个人的理性都是有限的,乡村治理组织的理性也同样有限,因此村级治理组织并不具备应对村庄所有事务的能力。在实地调研中,当村级治理组织遇到无法处理的问题时,他们往往需要借助村庄传统权威的力量。就乡村治理的实践而言,村民参与农村事务的治理有助于提高事务处理的效率,提高乡村治理组织的治理能力。第三,村民参与能够帮助村级治理组织降低信息成本。村级治理组织治理村级事务需要以一定的信息为基础,但是搜集信息、处理信

息、传递信息等都有成本。村民参与乡村治理可以提供信息,或者帮助处理、甄别信息,提高信息搜集、处理的效率。

然而实地调研发现,大量村民对村级事务不感兴趣,也没有动力参与事务处理,尤其是在需要出力或出钱时,大家的动力就更弱。具体而言,农村人口老龄化主要在参与能力有限和参与意愿不强两个方面影响农村事务的治理。首先,农村老年人的购买力限制了村庄内部对公共物品的购买。目前农村老年人的收入主要由子女给的生活费、经营性收入、基本养老金(年满60岁即可获得由国家财政拨付的养老金)构成。大部分老年人的收入基本只够维持生活。因此,在支持村级公共物品供给方面,老年人群体的支持能力有限。一些集体经济情况较好的村会给予老年群体特殊照顾,免去老年人在部分公共物品购买上的费用或者给予一定的折扣。其次,老年人群参与村治事务的动力不足。目前,“我们这边20岁到30岁的年轻人几乎没有在村子里的,都在外务工,40岁以上人口占到村里人口一半以上,这一现象很普遍”。^①当需要动员大家参与村庄事务或者讨论方案时,年长的村民也没有太大积极性导致村委较难找到适合的村民协助推进相关事务。最后,农村老年人在经验方面能够帮助乡村治理组织处理相关事务,但是在最新信息的获取或者信息的加工处理方面则较难提供帮助,老年人群容易受到数字鸿沟的影响。

2. 老龄化要求提升农村基本公共服务供给的量与质

农村的基本公共服务主要服务于农村居民,随着农村居民的年龄结构变化,农村基本公共服务的供给结构也需要发生变化。在农村老龄人口增加的情况下,农村基本公共服务在量与质上,都需要根据老年人的需求特点进行调整。

(1) 农村人口老龄化要求提升农村基本公共服务的数量与可及性。老年人群的行动能力相较于年轻时期普遍出现衰退,在接触和理解外界信息的能力方面,也弱于年轻人。在实地调研中,很多老年

^①2024年12月29日在桂林市全州县Q村调研时,驻村第一书记J在访谈中告知。

人还在使用“老年机”，即使使用的是智能手机，也主要用来打电话，移动支付、信息检索与发布等功能较少使用。农村老年人群获取基本公共服务能力的弱化要求提升服务的可及性。以农村医疗服务为例，农村老年人看病主要去村卫生室和熟悉的药店，其主要病症为感冒发烧、老年病和常见病。当问及为何首选到村卫生室和药店看病拿药时，老年人的反馈包括方便、有效和省钱。当问及是否愿意到乡镇卫生院和县级医院看病时，老年人普遍觉得没有必要，大病才会去；并且到县级医院看病不方便，花费较高。在有些偏远村庄，村庄与乡镇的距离大于10公里，虽然进村道路都已经硬化，但山路多弯不好走，老年人出行主要靠进村的大巴车。但是，大巴车班次有限，很多地方只有早晚两班车。有些行动不便的空巢老年人主要依靠邻里帮忙带药。目前，农村医疗服务点存在减少和可及性变弱的问题。^[26]在农村老龄人口、外出（外迁）人口不断增加的状态下，如何集约化地配置农村医疗服务资源，满足农村老年人群对医疗服务的需求，是当前亟待解决的问题。

（2）农村人口老龄化要求提升农村基本公共服务的质量与适老程度。对老年人群的关爱与理解，既是当前农村老龄化社会发展的需要，也是体现社会进步和温情的需要。农村老年人群对基本公共服务质量的诉求主要是养老更有保障，这既包括加强制度层面的保护与支持，也有硬件设施方面的改善。以农村医疗服务供给为例，农村老年人习惯到村卫生室就医拿药，但是目前村医老化已成为普遍性问题，大量村医在60岁以上，70岁以上的村医也不在少数。^[27]村医老化不利于改善医疗服务水平，难以适应目前医疗服务的数字化趋势。此外，大量的村医表示，现在很多年轻人不愿意从事村医工作，村医队伍萎缩明显。再以上一级的医疗机构——乡镇卫生院为例，目前大量的乡镇卫生院（尤其是偏远地区）也存在服务能力弱化的问题，主要表现为缺乏高水平的医疗技术人员。谭秋成的调研指出，调研点的乡镇卫生院空编率平均达到了18.08%，编制外人员占比达37.51%。^[28]另外，乡镇卫生院基础设施和医疗设备较差、开展业务受

到的限制较多。农村医疗服务能力弱化、服务点减少与农村人口老龄化发展趋势相悖，进一步扩大了农村老龄人口对更高水平医疗服务的需求缺口。在农村老年人口的支持制度和保障方面，以养老金为例，目前年满60岁的老年人人都可以领取由国家发放的130元左右的基础养老金。在实地调研中，村民们认为农村老年人养老金制度从无到有是积极的，但是保障水平比较低，对于自身生活水平的保障和改善程度较为有限。因此，在农村人口老龄化程度不断加深的情况下，加大对农村老年人群的支持力度，提高农村基本公共服务的质量和适老程度是符合现实需要的。

（3）农村人口老龄化要求增加政府与社会的关注度。目前老龄化问题获得了较多关注，但是在实地调研中发现，农村老年人群面临的很多问题尚未及时解决。第一，农村老年人多倾向于居家养老，但相关社会化服务仍然欠缺。在实地调研中，很多农村老年人表示，虽然子女常年外出务工无暇照料自己，但仍选择居家养老。这不仅是因为他们购买力有限、较难适应养老院环境，还因为周边可供选择的养老院数量少、服务质量不稳定。农村居家养老社会化服务方面，家政公司等供给主体多分布于乡镇，农村老年人对助餐、助浴、陪诊等服务的可及性极其有限，有效覆盖农村的社会化养老服务供给体系远未形成。第二，农村老年人的情感关照较为欠缺。农村有大量的独居老年人缺乏亲情关爱，如果村民居住分散度高，那么老年人可沟通的对象就更少，情感困境应当被重视。

五、以发展型治理破解农村人口老龄化“约束”

农村人口老龄化为乡村治理带来了组织建设、服务能力提升、公共服务质量改善方面的挑战和要求。从乡村治理理念和乡村治理实践的变迁来看，乡村治理逐渐回归到“以人为本”，乡村治理的核心工作也从增长转移到发展。破解农村人口老龄化难题，核心就是要处理好老龄化与乡村治理职能转型的关系。做好老龄化“约束”下的乡村治理，应该从构建农村发展型治理格局入手，一是树立发展型治理理念，二是采用发展型治理工具，三是建立发

展型评价体系，四是以发展的眼光看待社会参与，最终提升农村老年人口的幸福感和获得感，实现乡村治理转型升级与积极老龄化的共生共赢。

第一，以发展型治理理念重描乡村治理图景。过去对乡村治理的描述过于看重增长指标、建设项目和外部形象，而对乡村治理的深刻内涵较为忽视。在经历乡村治理的一系列实践后，乡村治理的主要任务也逐渐回归到服务居民。由于村民的需求具有多个维度，因此服务内容也应由物质层面的满足向非物质层面深入发展。因而，破解农村人口老龄化的第一点就是要实现乡村治理职能的转换，实现向发展型治理的跨越。一方面，树立发展理念：将农村居民的利益放在乡村治理工作的首位，做好长期谋划，逐步推进乡村治理的转型。另一方面，从发展的视角重新审视乡村治理现状及其问题：发展的眼光不同于增长，它要求在农村老年人口获得更多物质利益的同时，更加注重其制度保障、社会认可和自身价值实现。

第二，以发展型治理工具推进乡村治理转型。传统治理工具提升了乡村治理的物质基础，但是要实现乡村治理的跨越，则需要依靠发展型治理工具。首先，完善农村老年人保障及支持制度体系，提高农村老年人退休、照护、医疗等各方面的补贴标准，提高农村老年人群的服务购买力和生活物品消费能力。其次，加大对农村医疗、康养、照护等机构的支持力度，探索多种养老服务机构的合作发展模式，提高基本公共服务的可及性和质量。最后，多层次、全方位降低赡养老年人的负担，提高老年人医疗的报销水平，提供普惠性的老年人活动场所，改善农村老年人的养老体验。

第三，以发展型的评价体系激发乡村治理的动力、活力和创造力。农村人口老龄化弱化了乡村治理组织建设和服务能力提升，在以增长指标为主的评价体系中，乡村治理组织容易忽视其他重要事务。因此，将更多的发展指标纳入乡村治理的评价体系，激发乡村治理主体内在动力，对于破解人口老龄化带来的诸多挑战是很有必要的。一方面，发展型治理的评价体系要以农村居民的现实需求为导向，尤其要重视老年人群的照护、关怀。构建使用

者导向的服务供给体系和服务评价体系，加强使用者监督、反馈和评价；适当拉长服务评价周期，减少评价次数，给予农村基本公共服务供给主体更多的信任和自由裁量空间。另一方面，提高基本公共服务的供给数量和质量改善在评价体系中的比重。乡村治理要“以人为本”，农村基本公共服务供给的最终落脚点是满足农村居民对美好生活的需要。

第四，以发展的眼光看待社会参与。社会参与有助于提高乡村治理的质量、效率和居民满意度，这是提高社会参与的工具理性。从价值理性角度来看，以发展的眼光看待社会参与则是对农村居民，尤其是老年人群需求和偏好的尊重与理解。社会参与乡村治理有助于反映农村居民对治理的偏好，而农村居民的偏好得到满足本身就是乡村治理的目的。因此，一方面，要鼓励社会主体参与到农村基本公共服务的供给中，尤其是促进多种形式的老年人照护服务。另一方面，提供多层次的制度和资金支持，增强农村居民，尤其是老年人群对基本公共服务的购买能力，提高居民的获得感、幸福感。

参考文献：

- [1] 原新，范文清. 在老龄社会视域下推进全面的适老化治理[J]. 治理研究，2024，(04).
- [2] 林宝. 积极应对人口老龄化：内涵、目标和任务[J]. 中国人口科学，2021，(03).
- [3] 胡湛，彭希哲. 应对中国人口老龄化的治理选择[J]. 中国社会科学，2018，(12).
- [4] 刘晓梅，于佳琪，刘艳茹. 城乡养老资源配置结构的差异分析与优化路径[J]. 农村经济，2024，(10).
- [5] 陈欣欣，陈燕凤，龚金泉，等. 我国农村养老面临的挑战和养老服务存在的突出问题[J]. 中国农业大学学报（社会科学版），2021，(04).
- [6] 张艳霞，刘远冬，吴佳宝，等. 中国农村养老保障资金供给现状及多元化探析[J]. 中国农业大学学报（社会科学版），2021，(04).
- [7] 杜鹏，安瑞霞. 政府治理与村民自治下的中国农村互助养老[J]. 中国农业大学学报（社会科学版），2019，(03).
- [8] 罗茜，贺雪峰. 搭伴养老：家庭功能化与农村养老秩序重构[J]. 广西大学学报（哲学社会科学版），2022，(01).
- [9] 任亮亮. 村社嵌入式养老的发展实践与内在逻辑——以江西新余市农村颐养之家为研究对象[J]. 农村

经济, 2024, (12) .

[10] 李玲, 黎嘉辉. 探索中国式农村医养结合 [J]. 中国农业大学学报 (社会科学版), 2021, (04) .

[11] 陈璐. 村社本位的农村居家养老服务: 运作机制及实践效益——基于河南省居家养老服务“戴帽模式”的案例分析 [J]. 农村经济, 2024, (06) .

[12] 徐强胜, 檀明. 数字乡村建设视域下老年人的数字权利保障 [J]. 西北民族大学学报 (哲学社会科学版), 2023, (03) .

[13] 沈费伟, 曹子薇. 从数字鸿沟到数字包容: 老年人参与数字乡村建设的策略选择 [J]. 西北农林科技大学学报 (社会科学版), 2023, (01) .

[14] 胡湛, 彭希哲, 吴玉韶. 积极应对人口老龄化的“中国方案” [J]. 中国社会科学, 2022, (09) .

[15] 鞠春彦, 李凯. “老有可为”: 在参与社区治理中实现积极老龄化 [J]. 人文杂志, 2020, (06) .

[16] 周学馨. 老龄社会治理现代化: 理念、体系和能力建设 [J]. 人口与社会, 2025, (02) .

[17] 王春光. 乡村振兴背景下农村“民主”与“有效”治理的匹配问题 [J]. 社会学评论, 2020, (06) .

[18] 谭秋成. 论投票选举作为控制乡村代理人的一种方式 [J]. 中国农村观察, 2014, (06) .

[19] 刘津. 村民参与村治的行动逻辑及关系结构困境 [J]. 华南农业大学学报 (社会科学版), 2022, (05) .

[20] (美) 萨缪尔森, (美) 诺德豪斯著. 经济学: 第19版: 学术版 [M]. 萧琛等译. 北京: 商务印书馆, 2011.

[21] (印) 森著. 以自由看待发展 [M]. 任贻, 于真译. 北京: 中国人民大学出版社, 2013.

[22] Michael P. Todaro, Stephen C. Smith. Economic Development [M]. Boston: Addison—Wesley, 2011.

[23] United Nations Development Programme. Human Development Report 1996 [M]. New York: Oxford University Press, 1996.

[24] Fukuyama Francis. What is Governance? [J]. Governance, 2013, (03) .

[25] 俞可平等. 中国的治理变迁: 1978—2018 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2018.

[26] 刘津, 张明. 定期巡诊与农村医疗服务水平提升的经验启示 [J]. 经济研究参考, 2022, (02) .

[27] 杨园争. “健康中国2030”与农村医卫供给侧的现状、困境与出路——以H省三县(市)为例 [J]. 农村经济, 2018, (08) .

[28] 谭秋成. 基层医疗卫生机构的性质、行为及发展问题 [J]. 学术界, 2021, (08) .

责任编辑:
付 姚
校 对:

Rural Governance under the Constraints of Aging: the Transition from Growth to Development

YANG Yuanzheng LIU Jin

Abstract: The primary goal of rural governance is to respond to the practical needs of villagers. As society enters a stage of moderate aging, rural governance must shift from a focus on "growth" to one on "development". In the historical evolution, the functional transformation of rural governance has been an inevitable requirement of economic system reform and a strategic choice for reshaping urban-rural relations. With the advancement of reform and opening-up and rapid economic development, net flow of urban and rural population together with the aging level, has formed four types of villages, and the rural governance affairs are accordingly divided into four forms: conventional, growth-oriented, development-oriented, and security-oriented, which constitutes the theoretical explanatory framework for the transformation of governance functions. In rural governance, the aging of the rural population is both an obstacle to the construction of rural governance organizations and the enhancement of service capacity, and raising a higher demand for the improvement of the quantity and quality of the supply of basic public services, which is practical necessity of implementing development-oriented governance. When historical logic, theoretical logic, and practical logic all point toward development-oriented governance, governance institutions at all levels should embrace a development-oriented mindset, adopt appropriate tools, and establish a development-oriented evaluation system. With a forward-looking perspective on social participation, we should continuously improve the social security and well-being of rural residents, ultimately achieving sound rural governance under the constraints of aging.

Keywords: Aging Population; Rural Governance; Governance Transformation; Village Stratification; Inclusive Development