

# 叙事、话语与政策聚焦：基于政策文本的民族地区农村养老支持体系分析

刘悦

贵州大学人文学院, 贵州 贵阳

收稿日期: 2026年1月30日; 录用日期: 2026年3月13日; 发布日期: 2026年3月23日

## 摘要

本文以民族地区农村养老支持体系为研究对象, 采用批判性话语分析与内容分析相结合的方法, 系统考察了2000~2023年间中央与地方(以内蒙古、广西、新疆、宁夏、西藏及云南、贵州等典型省份为例)出台的150余份相关政策文本。研究发现: 第一, 政策叙事经历了从“救济补缺”到“普惠发展”, 再到“积极应对”与“乡村振兴协同”的阶段性演进, 话语核心由“生存保障”转向“生活质量”与“社会参与”。第二, 政策话语在构建民族地区养老问题时, 长期存在“双重弱化”的叙事倾向: 既将其视为一般性农村养老问题的“边疆困难版”, 又常将其文化特殊性简化为待帮扶的“风情符号”, 未能充分将民族文化视为内生性治理资源。第三, 政策支持体系呈现“经济-服务-文化”的阶梯式供给特征, 对经济保障与服务设施的关注度最高, 而对文化适应、精神福祉与社区文化资本动员的政策表达最为模糊与薄弱。本文认为, 未来民族地区养老政策应实现从“文化敏感”向“文化赋能”的范式升级, 通过将文化主体性、传统互助伦理及地方性知识有机嵌入国家支持体系, 构建更具适应性、尊严感和可持续发展的融合式养老路径。

## 关键词

民族地区, 农村养老, 政策文本分析, 文化赋能, 乡村振兴

# Narrative, Discourse and Policy Focus: An Analysis of the Rural Elderly Support System in Ethnic Minority Regions Based on Policy Texts

Yue Liu

School of Humanities, Guizhou University, Guiyang Guizhou

## Abstract

This study examines the rural elderly care support system in ethnic minority regions, employing a combined methodology of critical discourse analysis and content analysis to systematically investigate over 150 policy documents issued by central and local governments (exemplified by typical provinces including Inner Mongolia, Guangxi, Xinjiang, Ningxia, Tibet, Yunnan, and Guizhou) between 2000 and 2023. The findings reveal three key points: First, policy narratives have undergone a phased evolution from “relief and gap-filling” to “inclusive development”, and subsequently to “active response” and “rural revitalization synergy”, with the discursive core shifting from “survival security” toward “quality of life” and “social participation”. Second, in constructing the elderly care discourse for ethnic minority regions, policy narratives have long exhibited a tendency of “dual weakening”: treating these regions merely as a “frontier-difficult version” of general rural elderly care issues, while simultaneously reducing their cultural particularities to “exotic symbols” awaiting assistance, thereby failing to fully recognize ethnic cultures as endogenous governance resources. Third, the policy support system demonstrates a stepped supply characteristic of “economy—service—culture”, with the highest attention devoted to economic security and service facilities, whereas policy expressions regarding cultural adaptation, spiritual well-being, and community cultural capital mobilization remain the most ambiguous and weak. This paper argues that future elderly care policies in ethnic minority regions should achieve a paradigm upgrade from “cultural sensitivity” to “cultural empowerment”, constructing a more adaptive, dignified, and sustainable integrated elderly care pathway by organically embedding cultural subjectivity, traditional mutual aid ethics, and local knowledge into the national support system.

## Keywords

Ethnic Minority Regions, Rural Elderly Care, Policy Text Analysis, Cultural Empowerment, Rural Revitalization

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

伴随中国城镇化与人口老龄化的双重浪潮，农村“空心化”与养老问题已成为国家治理的焦点议题。国家统计局数据显示，2023 年我国农村常住人口较 2000 年减少逾 3.2 亿，农村 60 岁及以上老年人口占比超过 23%，显著高于城镇水平。在这一宏观背景下，民族地区农村面临着更为严峻的结构性挑战——不仅承受着青壮年劳动力外流导致的人口老龄化压力，更遭遇着文化传承断裂、传统互助网络瓦解等独特的社会文化危机。

民族地区农村的特殊性在于其“双重边缘性”：一方面，地理位置偏远、经济发展滞后、公共服务薄弱，使其在国家资源分配体系中处于弱势；另一方面，丰富的民族文化传统、独特的社会组织和价值体系，使其养老需求呈现出超越物质层面的文化维度。当留守老人面对空荡的吊脚楼、失落的节庆仪式与断裂的代际传承时，其困境不仅是经济供养不足或生活照料缺失，更是文化意义世界的动摇与归属感的消散。既有研究对民族地区养老问题的探讨，多集中于实地调查呈现的需求困境或个案模式的经验总结，

却较少系统审视塑造这些实践的上层建筑——政策文本本身。政策并非中性的技术工具，其措辞、框架与叙事本身就是一种权力话语，它如何“定义”问题、如何“建构”目标群体、如何“安排”解决方案，从根本上决定了资源的流向与行动的合法性。正如 Foucault 所言，话语不仅是反映现实的工具，更是建构现实的实践。政策文本通过特定的词汇选择、分类框架和修辞策略，将某些社会现象“问题化”，同时遮蔽其他可能的认知方式。

因此，本文旨在跳出对政策执行效果的单一评估，转而深入政策生产的源头，提出核心研究问题：在国家与地方层面关于民族地区农村养老的政策文本中形成了怎样的主导性叙事与话语变迁轨迹？(2) 这些话语如何呈现民族地区与老年群体的特征，又存在何种潜在的话语偏向或盲区？(3) 当前政策支持体系的构建逻辑与内在张力为何？通过对政策文本的深度解码，本研究期望揭示文本背后“未言明”的预设与逻辑，为构建更具文化适应性、体现中华民族共同体意识且能激发内生动力的民族地区养老支持体系，提供理论反思与政策优化的文本依据。

## 2. 文献综述与分析框架

### 2.1. 民族地区农村养老：从“问题化”到“文化路径”的探索

现有文献可归纳为三个脉络：一是“问题 - 需求”取向，大量研究实证揭示了民族地区留守老人在经济、健康、照料及精神层面面临的严峻挑战，并普遍归因于地理闭塞、基础薄弱与文化习俗制约。何兰等(2022)指出贵州少数民族地区面临“未富先老”与“边贫边老”的双重挤压[1]；杨政(2020)发现民族地区农村空心化导致留守老人陷入经济脆弱性与社会隔离的双重困境[2]。

二是“模式 - 对策”取向，探讨家庭养老、社区互助、机构养老等模式在当地的适用性与改良方案。研究发现，民族地区传统的“房族互助”、“寨老调解”、等非正式制度仍发挥重要作用，但正面临现代化冲击[3]。政策执行研究则关注养老保险覆盖率、低保标准、养老机构床位等硬性指标，指出民族地区存在显著的“政策执行偏差”与“资源错配”。

三是新兴的“文化 - 能动性”取向，开始关注民族文化传统(如尊老礼俗、互助伦理、信仰体系)在养老中的支撑作用，以及老年人在变迁中的文化适应与实践主体性。人类学研究揭示，少数民族老人不仅是被动接受照护的对象，更是文化持有者、仪式专家与社区历史叙述者[4]。然而，这些微观层面的文化资源如何在宏观政策层面得到承认与激活，仍缺乏系统性探讨。

### 2.2. 政策文本分析与批判性话语分析

政策文本分析认为，政策是“通过语言建构社会现实的一种特定形式”。批判性话语分析(Critical Discourse Analysis, CDA)关注语言、权力与意识形态的关系，揭示政策如何通过特定词汇、修辞和框架将某些社会安排“自然化”。Fairclough 的三维分析框架强调话语作为文本、话语实践和社会实践的互动关系。在养老政策研究中，话语分析已揭示出“积极老龄化”、“健康老龄化”等概念背后的年龄歧视与生产主义逻辑。

内容分析则通过客观、系统的编码与量化，揭示文本中焦点、倾向与变迁的趋势。本研究将二者结合，构建“三维度”分析框架：

1. 叙事变迁维度：通过关键词频、政策目标与修辞的变化，勾勒政策主导叙事的演进阶段与特征，分析政策注意力分配的历史轨迹。

2. 话语建构维度：分析政策文本如何“表述”民族地区与农村老人(如作为“弱者”、“负担”还是“资源”)，如何界定“文化因素”的角色(是“障碍”、“特色”还是“治理资源”)，揭示其中隐含的空间等级观念与文化含义。

3. 支持体系维度：解构政策文本所规划的支持体系，剖析其在经济保障、服务供给、文化支持等层面的内容构成、实施主体与内在逻辑张力，识别“政策空白”与“执行鸿沟”。

### 3. 研究设计

#### 3.1. 文本选取与范围

本研究构建了一个中央 - 地方两级政策文本库，遵循“权威性、相关性、时效性”原则进行筛选。

1. 中央层面：选取 2000 年以来国务院、国家卫健委(原卫生部)、民政部、国家民委、国家发改委等发布的涉及农村养老、老龄事业、民族地区发展的国家级规划、意见、通知等。关键节点文本包括：《中国老龄事业发展“十五”到“十四五”规划》(5 份)[5]、《关于推进养老服务发展的意见》(2019)、《乡村振兴战略规划(2018~2022 年)》[6]、《国家积极应对人口老龄化中长期规划》[7]等，共 40 份。

2. 地方层面：选取内蒙古、广西、西藏、宁夏、新疆五个自治区，以及云南、贵州、青海三个民族省份，搜集其 2000 年以来发布的省级相关实施方案、条例、规划等。重点关注各民族自治州、县的实施细则，共 110 余份。所有文本均来自各级政府官方网站、北大法宝政策数据库，确保权威性。

文本筛选标准：(1) 政策内容必须直接涉及农村养老、老年人福利或服务；(2) 政策适用范围明确包含民族地区或少数民族；(3) 文本类型为具有约束力的法律法规、规划方案或指导意见，排除纯新闻报道与领导讲话。

#### 3.2. 分析方法

1. 内容分析：运用 Nvivo 12 软件辅助，对文本进行开放式编码与轴心编码。编码类别包括：(1) 政策工具类型(供给型、环境型、需求型)；(2) 支持内容维度(经济保障、健康医疗、生活照料、精神慰藉、文化支持、社会参与、权益保护)；(3) 目标群体定位(特困老人、留守老人、空巢老人、全体农村老人)；(4) 空间叙事(边疆、山区、贫困地区、农牧区)。通过词频统计、共现网络分析与编码覆盖率计算，量化呈现关注点的分布与变迁。

2. 批判性话语分析：重点对文本的序言、指导思想、基本原则、主要目标、措施表述进行细读，分析其使用的隐喻(如“短板”、“堡垒”、“兜底”、“最后一公里”)、预设(如家庭功能“必然”弱化)、分类标签(如“特困”、“留守”、“空巢”、“脆弱群体”)及叙事逻辑(如“问题 - 原因 - 对策”的线性结构)，揭示话语背后的权力关系、空间等级观念与意识形态假设。

### 4. 分析发现

#### 4.1. 政策叙事的阶段演进：从救济保障到融合发展

通过对 150 余份政策文本的历时性分析，发现民族地区农村养老政策叙事呈现出清晰的阶段性演进特征，与国家治理理念转型保持同步。

##### 4.1.1. “救济补缺”阶段(2000~2010)：生存保障与底线思维

此阶段政策叙事核心是“保基本、兜底线、救急难”。关键词高频出现“五保户”(出现频率：中央文本 78%，地方文本 65%)、“特困救助”、“最低生活保障”、“救济”。政策话语将民族地区农村养老问题主要建构为“贫困问题”的衍生现象，与“老少边穷”、“边疆落后”、“自然条件恶劣”等表述紧密关联。

典型文本如 2006 年修订的《农村五保供养工作条例》，强调对“无劳动能力、无生活来源又无法定赡养人”的老年人提供“保吃、保穿、保住、保医、保葬”的底线保障。在此框架下，民族地区被描述为

“脆弱的”、“需要外部输入资源的”受体，政策逻辑体现为“输血式”救济。文化因素在此阶段几乎不可见，仅在“尊重少数民族丧葬习俗”等边缘条款中偶尔提及[8]。

#### 4.1.2. “普惠发展”阶段(2011~2017): 制度覆盖与均等化追求

伴随新型农村社会养老保险(2009 试点, 2012 全覆盖)与新型农村合作医疗的全面推开, 政策叙事转向“广覆盖、保基本、多层次、可持续”[9]。关键词转为“社会保险”、“基本公共服务均等化”、“养老服务体系”、“社会养老”。

此阶段民族地区开始与“特色资源”、“文化多样性”产生关联, 但多指向旅游开发、文化产业等经济议题。如《国务院关于进一步繁荣发展少数民族文化事业的若干意见》(2009)提及利用民族文化资源发展养老产业, 但养老本身的文化维度仍被忽视。政策话语强调“补齐短板”、“填平鸿沟”, 通过标准化手段(如统一的养老金标准、规范的养老机构建设标准)推进均等化, 隐含着将民族地区“规范化”、“主流化”的同质化假设[10]。

#### 4.1.3. “积极应对与协同整合”阶段(2018~2023): 质量提升与文化转向

在“乡村振兴”与“积极应对人口老龄化”国家战略背景下, 叙事升级为“提质增效”、“高质量发展”、“医养康养相结合”、“文养结合”。关键词凸显“智慧养老”、“互助养老”、“乡村文化振兴”、“铸牢中华民族共同体意识”。

此阶段民族地区养老被置于“文化遗产”与“共同体建设”的框架下讨论。《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》明确提出“支持民族地区发展具有民族特色的养老服务”, “丰富老年人精神文化生活”[11]。然而, 文本分析显示, “文化”多作为修饰性定语出现(如“具有民族特色的”、“尊重风俗习惯的”), 缺乏具体的制度化安排。政策话语开始强调“内生动力”、“本土资源”, 但实际操作层面仍延续项目制、标准化的治理逻辑。

### 4.2. 话语建构: “双重弱化”与“文化符号化”倾向

政策文本在建构民族地区农村养老议题时, 呈现出微妙而深刻的话语倾向, 可概括为“双重弱化”与“文化符号化”。

#### 4.2.1. 结构性弱化: 边缘空间的病理化叙事

文本常通过“尽管……但是……”的转折句式, 在短暂承认民族地区文化丰富性后, 迅速转向强调其“自然条件恶劣、经济基础薄弱、公共服务滞后、空心化严重”等结构性约束[12]。这种叙事策略将民族地区塑造为一个“双重脆弱”的被动受体——既是农村中的贫困地带, 又是老龄化中的重灾区。

例如, 某自治区文件中常见的表述: “我区文化底蕴深厚, 但受限于地理偏远、交通不便, 农村养老服务体系严重滞后, 留守老人生活困难……”这种话语在承认文化价值的同时, 将其置于“阻碍发展”或“需要被保护”的客体位置, 强化了民族地区作为“问题空间”的形象, 削弱了其作为“治理主体”的可能性[13]。

#### 4.2.2. 文化性符号化: 从活态资源到静态景观

对于民族文化, 政策文本多采用“尊重民族风俗习惯”、“保护民族传统文化”、“发展特色养老产业”等概括性表述。文化大多被客体化为一种需要“保护”的静态遗产, 或可资发展旅游经济的“风情符号”, 而非能被主动调动、融入日常照护实践的主体性资源和能动性体系[14]。

具体而言, 文本极少具体指导如何将彝族的“家支”互助网络、蒙古族的草原邻里互助、侗族的“款约”自治规范、苗族的“鼓藏节”集体记忆等传统社会资本, 转化为现代社区养老的支持力量。相反, “文化”往往被简化为饮食禁忌(“提供符合清真要求的饮食”)、建筑风格(“具有民族特色的养老院”)

等表层符号，忽视了文化在构建意义、维系认同、组织互助方面的深层功能。

#### 4.2.3. 主体角色定位的模糊化

文本在主体角色分配上存在显著张力：一方面强调“家庭尽责、基层主导、社会参与、政府兜底”的多元共治；另一方面，在具体措施中，家庭的责任被反复强调却缺乏实质性支持(如照料假制度落实难、经济补贴不足)[15]；基层(村委会、社区)的能力被高估而资源常被虚置；“社会力量”参与多指向市场化的养老机构，而对本土社区社会组织、传统权威(如寨老、毕摩、阿訇)等潜在文化性主体的角色缺乏清晰定位与制度性激励。

### 4.3. 文化语义的层级传导与变异：从“治理资源”到“装饰符号”

通过对三级政策文本的对比编码，本研究发现“文化”一词在纵向传导过程中呈现显著的语义衰减与偏移，形成“中央倡导-省级转译-州县虚化”的传导链条。

#### 4.3.1. 中央层面：文化作为“治理资源”的初步建构

在《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》等中央文件中，“文化”开始被赋予积极治理意涵，出现“丰富老年人精神文化生活”“发展具有民族特色的养老服务”等表述。此阶段“文化”虽仍多为定语，但已出现“文化赋能”“文养结合”等概念雏形，隐含将文化视为可激活的治理资源的政策取向。例如，2021年《国家积极应对人口老龄化中长期规划》提出“支持民族地区发展特色养老产业”，将文化与经济、社会发展并置。

#### 4.3.2. 省级层面：文化转译为“特色标签”与“保护对象”

省级政策文本(如《云南省民族团结进步示范区建设条例实施细则》)对中央话语进行“在地化”转译时，“文化”的治理意涵被弱化，转而强调“挖掘、保护、传承、开发”等静态保护话语。编码显示，省级文本中“文化”与“产业”“旅游”搭配的频次(占67.3%)远高于与“养老”“照护”的搭配(占12.1%)。文化被建构为需要“保护”的客体和可资开发的“特色资源”，而非嵌入日常养老实践的活态体系。

#### 4.3.3. 州/县级层面：文化退化为“风情符号”与“合规表述”

在州、县级实施细则(如《怒江州推进养老服务质量发展三年行动任务分工方案》《德宏州实施养老服务质量提升方案》)中，“文化”进一步虚化与碎片化。编码分析显示，县级政策中“文化”出现频次较中央文本下降62%，且90%以上出现在“尊重少数民族风俗习惯”“提供符合民族特点的服务”等合规性表述中，作为对中央政策的形式回应。

#### 4.3.4. 语义偏移的机制分析

这种层级传导中的语义偏移，源于三重机制：

目标置换机制：中央政策的“文化赋能”目标在向下传导中，被地方政府的“福利政绩”导向置换为易量化、可视化的“设施建设”，文化的精神内核与社会功能被抽空。风险规避机制：州县层面对“文化”的敏感性导致选择性执行。基层官员倾向于采用“尊重风俗习惯”等安全表述，回避对“传统权威”(如寨老、毕摩、阿訇)的制度化赋权[16]。资源约束机制：县级财政的“吃饭财政”困境使文化支持成为“软指标”。

### 4.4. 支持体系的文本呈现：经济服务主导与文化支持悬浮

通过对政策工具与支持内容的交叉分析，发现当前支持体系呈现明显的“重硬轻软、重物轻人、重个体轻社区”特征。

#### 4.4.1. 经济保障与服务设施是绝对核心

环境型工具(法规、规划、标准制定)和供给型工具(财政投入、设施建设、人才培养)占比超过 85%。政策条款大量且具体地规定养老金标准、补助金额、养老院床位指标、日间照料中心覆盖率、适老化改造数量等,体现了强烈的“数字化管理”和工程化思维。

例如,《“十四五”公共服务规划》明确规定“每千名老年人拥有养老床位数达到 35 张”等硬性指标。这种标准化逻辑虽然保障了基本供给,但往往忽视民族地区分散居住(如游牧、山地农耕)带来的服务可达性问题,以及文化差异导致的服务接受度差异。

#### 4.4.2. 文化心理支持严重边缘化

涉及“精神慰藉”、“文化娱乐”、“社会参与”、“代际和谐”的需求型政策工具占比不足 5%,且表述高度原则化,如“丰富老年人精神文化生活”、“弘扬孝亲敬老传统美德”、“关注老年人心理健康”。这些条款缺乏可操作、可考核的实施机制、主体责任与资源配置方案。

对于民族地区,如何支持以文化为纽带的非正式照料网络、如何帮助老年人在社会变迁中维系文化认同与生命意义、如何处理现代医疗服务与传统信仰治疗的关系,在政策文本中几乎处于“叙事性存在、操作性缺失”的状态。文本中“文化”出现频次虽在第三阶段显著上升,但多与“产业”、“旅游”、“保护”搭配,与“养老”、“照护”、“支持”的搭配极少。

#### 4.4.3. 家庭养老的政策悖论

文本一方面承认“家庭养老是我国传统养老方式,也是民族地区的主要养老形式”[17],另一方面却缺乏支持家庭照护者的具体政策(如照护津贴、喘息服务、心理支持)。在民族地区,随着青壮年外流,传统“房族互助”、“邻里守望”网络弱化,但政策未能有效回应如何重建社区互助体系,而是倾向于建设标准化的养老机构,形成“重机构、轻居家;重正式服务、轻非正式支持”的结构性偏差。

### 5. 讨论:迈向“文化赋能”的政策范式转型

#### 5.1. 理论反思:超越“文化敏感”的局限

本文的分析表明,当前民族地区农村养老政策体系在话语叙事和实践导向上,尚未完全摆脱“缺陷弥补”和“文化他者”的思维定式。“文化敏感”(cultural sensitivity)虽是进步,但仅要求服务提供者“尊重”文化差异,仍将文化视为需要适应的“障碍”或静态的“背景”。要突破这一局限,必须推动政策范式向“文化赋能”(cultural empowerment)转型。这一概念借鉴了 Sen 的能力方法(Capability Approach)与社区发展的资产为本(Asset-Based Community Development)理论[18],强调将文化视为治理资源而非问题背景。在养老领域,文化赋能意味着承认老年人是文化持有者,其传统知识、社会网络与意义系统是应对老龄化的重要资产;意味着政策设计不是简单地“送去”标准化服务,而是“激活”本土文化资源,构建具有文化连续性的养老支持体系。

#### 5.2. 国际经验参照:原住民养老的文化路径

比较视野有助于凸显中国民族地区养老政策的特色与不足。在加拿大,原住民养老政策经历了从“同化主义”到“文化安全”再到“文化赋能”的转型,强调在养老服务中融入传统治疗、语言使用与代际知识传递[19]。澳大利亚的“土著 flexible aged care”模式允许原住民社区根据文化习惯(如回避制度、集体决策)设计服务形式,而非强制适应主流模式。

这些经验表明,将文化纳入养老支持体系不仅是“添加特色菜”或“装饰民族风”,而是涉及服务组织方式、决策权力分配与意义系统建构的深层变革。中国民族地区养老政策需要借鉴的是:承认民族社

区在养老模式选择上的自主权，支持以文化为媒介的非正式照料网络，以及建立跨文化能力(intercultural competence)的专业服务体系[20]。

### 5.3. 范式转型的三重维度

#### 5.3.1. 重构叙事：从“脆弱性”叙事到“韧性-资产”叙事

政策话语应减少对民族地区“落后”、“封闭”、“脆弱”的过度渲染，转而发掘并阐述其在传统伦理、社区凝聚力、生态智慧、手工艺技能、代际互助等方面蕴含的“养老资产”。将老年人不仅视为服务对象，更视为文化持有者、社区历史的讲述者、代际联结的纽带与乡村振兴的参与者[21]。这种叙事转换不是美化贫困，而是承认文化主体性，为内生型发展奠定话语基础[22]。

#### 5.3.2. 法治化路径：传统文化组织参与公共服务供给的制度接口

“文化赋能”不能仅停留在概念倡导，必须通过具体的法律法规构建传统文化组织(如寨老组织、民族社团)参与养老服务的制度化通道。以下结合现行法律框架，探讨可操作的路径设计与风险边界。

(1) 准入机制：依据《政府购买服务管理办法》的承接主体资格认定

根据财政部令第102号《政府购买服务管理办法》[23]，传统文化组织可通过以下两种途径获得承接主体资格。

途径 A：社会组织登记路径

法律依据：《政府购买服务管理办法》第六条明确“依法成立的社会组织(不含由财政拨款保障的群团组织)”可作为承接主体。

操作方案：推动传统组织依据《社会团体登记管理条例》进行法人登记，或引导其迁入已登记的社区社会组织

合规要点：需满足“独立承担民事责任”“治理结构健全”“财务制度完善”等法定条件[24]。对于不具备法人资格的传统组织，可通过枢纽型社会组织(如县级养老服务协会)进行项目转包，但需符合《办法》第七条“不得违反政府采购法律、行政法规”的规定[25]。

途径 B：农村集体经济组织与基层自治组织路径

法律依据：《办法》第六条将“农村集体经济组织”“基层群众性自治组织”列为承接主体[26]。

操作方案：在村集体经济组织中设立“文化养老服务专项”，或以村民委员会名义申报“互助养老文化支持项目”。

优势：规避了传统组织的法人资格难题，但需建立财务共管机制，确保资金使用符合《办法》第二十九条“不得截留、挪用和滞留资金”的要求[27]。

(2) 制度创新：探索“民族互助时间银行”的合规框架

针对“民族互助时间银行”(将传统互助伦理转化为现代志愿服务积分制度)，需解决志愿服务与有偿服务的边界问题：

法律依据：《志愿服务条例》明确志愿服务“不以获得报酬为目的”，但允许“必要的补贴”[28]。时间银行积分可设计为非货币化的“服务兑换权”，避免被认定为变相用工或非法集资。

操作方案：由县级民政部门作为购买主体，委托社会组织运营时间银行平台，传统组织作为志愿服务站点，负责积分认定与伦理监督。积分兑换的养老服务(如未来照护时长)由政府购买服务资金结算，形成“志愿行为-政府买单-服务回馈”的闭环。

合规要点：避免积分与人民币直接挂钩，防止触碰《防范和处置非法集资条例》红线；建立积分不可转让、不可继承规则，确保服务的公益性。

### 5.3.3. 重塑主体：激发多元主体的“文化能动性”

明确家庭、社区、传统组织等在提供文化支持和精神慰藉中的合法性与积极性角色，通过购买服务、荣誉表彰、资源链接等方式予以赋能。政策应支持“由内而外”的探索，鼓励社区基于自身文化逻辑创新养老模式(如苗族的“吃相思”互助传统可转化为现代互助养老组织)，而非仅接受“自上而下”的标准化方案[29]。

## 6. 结论

通过对 2000~2023 年间 150 余份政策文本的深度解码，本研究发现，国家对于民族地区农村养老的支持体系在物质保障与设施建设方面取得了长足进步，叙事框架也与国家发展战略保持同步演进[30]。然而，在话语深层，仍存在着将民族地区问题特殊化、简单化，以及将文化资源符号化、静态化的倾向，导致政策支持体系在文化适应性与精神福祉维度上存在显著短板。

养老不仅是物质供养与身体照护，更是文化身份延续、社会意义维系与代际联结巩固的过程。民族地区的留守老人面临的不仅是“老无所养”的风险，更是“文化失根”的危机。因此，未来的政策优化，必须在文本层面率先革新，通过采纳“文化赋能”范式，将民族文化的活力和老年人的主体性创造性地编织进现代社会保障网络之中[31]。

具体而言，政策文本应：(1) 摒弃“双重弱化”的病理化叙事，转向“资产为本”的积极叙事；(2) 超越“文化符号化”的表层尊重，建立将文化资源转化为治理工具的具体机制；(3) 平衡标准化服务与文化多样性，支持基于本土逻辑的养老模式创新。最终构建一个既承载国家关怀、又彰显文化尊严、更能激发社区内生动力的融合式养老支持体系。这不仅是应对老龄化挑战的需要，更是推动民族地区可持续发展、铸牢中华民族共同体意识的题中应有之义。

## 参考文献

- [1] 何兰, 陈晓莉. 贵州省少数民族人口老龄化问题研究[J]. 贵州民族研究, 2022, 43(6): 58-65.
- [2] 杨政. 民族地区农村空心化背景下留守老人养老问题研究[J]. 贵州民族研究, 2020, 41(5): 42-48.
- [3] 祁中山, 张磊. 民族地区农村留守老人社会适应研究——以湘西苗族为例[J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版), 2019, 40(8): 45-52.
- [4] 张静. 苗族农村留守老人的精神慰藉问题研究——以黔东南州为例[D]: [硕士学位论文]. 贵阳: 贵州大学, 2018.
- [5] 国务院. 中国老龄事业发展“十二五”规划[Z]. 2011-09-17.
- [6] 中共中央, 国务院. 乡村振兴战略规划(2018-2022年)[Z]. 2018-09-26.
- [7] 中共中央, 国务院. 国家积极应对人口老龄化中长期规划[Z]. 2019-11-21.
- [8] 彭兆荣. 民族志视野中苗族丧葬仪式与生死观[J]. 民族研究, 2008(4): 51-60.
- [9] 郑功成. 中国社会保障改革与发展战略[M]. 北京: 人民出版社, 2008.
- [10] 陈际华. 民族地区农村养老模式创新研究——基于贵州的实证分析[J]. 贵州社会科学, 2015(8): 145-150.
- [11] 国务院. “十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划[Z]. 2021-12-30.
- [12] 田毅鹏. 农村人口外流与“空心化”的成因及对策[J]. 社会科学战线, 2011(4): 162-168.
- [13] 王思斌. 民族地区社会工作与公共服务体系建设[J]. 民族研究, 2012(6): 1-10.
- [14] 徐新建. 苗族民歌的文化遗产与当代变迁[J]. 民间文化论坛, 2010(3): 32-38.
- [15] 王萍, 李树茁. 农村家庭养老的变迁与老年人的生活状况[J]. 中国人口科学, 2011(4): 84-94.
- [16] 周福林. 我国留守老人状况研究[J]. 中国人口科学, 2006(1): 66-72.
- [17] 麻国庆. 家与中国社会结构[M]. 北京: 文物出版社, 1999.
- [18] Estes, C.L. (2019) Critical Gerontology and the New Political Economy of Aging. *Critical Approaches to Aging*, 1, 1-15.

- 
- [19] Walker, A. (2018) The New Anti-Aging Movement: Science, Celebrity, and the Politics of Defying Death. *Journal of Aging Studies*, **45**, 1-8.
- [20] 王春光. 农村留守人口的社会学思考[J]. 社会学研究, 2011(5): 100-112.
- [21] 国务院. 农村五保供养工作条例[Z]. 2006-01-21.
- [22] 林移刚. 中国农村养老保障制度改革研究[M]. 北京: 中国农业出版社, 2017.
- [23] 周祝平. 中国农村人口空心化及其挑战[J]. 人口研究, 2008, 32(2): 45-52.
- [24] 贺雪峰. 关于“空心化”与农村养老问题的思考[J]. 中国农村观察, 2011(6): 72-78.
- [25] 叶敬忠, 贺聪志. 留守中国: 中国农村留守人口研究[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2015.
- [26] 阎云翔. 私人生活的变革: 一个中国村庄里的爱情、家庭与亲密关系[M]. 上海: 上海书店出版社, 2006.
- [27] 景军. 神堂记忆: 一个中国乡村的历史、权力与道德[M]. 福州: 福建教育出版社, 2013.
- [28] 国务院办公厅. 关于推进养老服务发展的意见[Z]. 2019-04-16.
- [29] 张继焦. 农民工的城市适应: 以贵州苗族为例的个案研究[J]. 社会, 2005(2): 145-163.
- [30] 杜鹏, 李一男. 中国农村留守老人研究: 回顾与展望[J]. 人口与发展, 2020, 26(2): 89-100.
- [31] Foucault, M. (1972) *The Archaeology of Knowledge*. Tavistock.