

乡村振兴背景下农村养老保障体系资源整合的社会困境与政策调适

张唐敏

贵州大学马克思主义学院, 贵州 贵阳

收稿日期: 2026年5月31日; 录用日期: 2026年9月9日; 发布日期: 2026年9月18日

摘要

随着我国农村进入中度老龄化阶段, 养老保障资源整合已成为农村工作的重要组成部分。在乡村振兴背景下, 推动农村养老保障体系资源整合是应对人口老龄化、提升农村养老服务质量的 key 举措。本文从社会学结构视角出发, 着重从三个层面展开分析: 一是多主体关系结构中的行政主导与乡土自主错位问题, 二是既有合作形态的碎片化与信任流失问题, 三是外部资源投放与村庄生活世界的脱嵌问题。基于上述分析, 本文提出服务供给逻辑从行政主导转向嵌入性治理、社区信任与互惠规范通过制度化激励重建、依托村庄社会网络实现资源内生嵌入三个维度的政策调适框架, 以期完善乡村振兴背景下的农村养老保障体系资源整合提供参考。

关键词

乡村振兴, 农村, 养老保障体系, 资源整合

Social Dilemmas and Policy Adaptation of Resource Integration in the Rural Old-Age Security System under the Background of Rural Revitalization

Tangmin Zhang

College of Marxism, Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: May 31, 2026; accepted: September 9, 2026; published: September 18, 2026

Abstract

As rural China enters a moderate aging stage, the integration of old-age security resources has

文章引用: 张唐敏. 乡村振兴背景下农村养老保障体系资源整合的社会困境与政策调适[J]. 老龄化研究, 2026, 13(9): 204-210. DOI: 10.12677/ar.2026.139646

become an important component of rural work. Against the backdrop of rural revitalization, promoting resource integration within the rural old-age security system is a key measure to address population aging and improve the quality of rural elderly care services. From the perspective of sociological structure, this paper focuses on an analysis at three levels: first, the misalignment between administrative dominance and local autonomy in the multi-actor relational structure; second, the fragmentation and trust erosion under existing cooperative forms; and third, the disembedding of external resource allocation from the lifeworld of villages. Based on the above analysis, this paper proposes a three-dimensional policy adaptation framework that includes reorienting the service supply logic from administrative dominance to embedded governance, rebuilding community trust and reciprocity norms through institutionalized incentives, and achieving endogenous resource embedding by relying on village social networks. The aim is to provide a reference for improving resource integration in the rural old-age security system under the background of rural revitalization.

Keywords

Rural Revitalization, Rural Areas, Old-Age Security System, Resource Integration

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

随着我国乡村振兴战略的全面推进，农村社会经济的持续发展也面临诸多挑战，尤其是农村人口老龄化日益加剧，使得农村养老问题成为亟待解决的突出问题[1]。面对这一严峻形势，乡村振兴战略明确要求健全县乡村三级养老服务网络，多项政策文件相继出台，为农村养老保障体系的资源整合创造了有利条件。现有研究主要沿三条路径展开：一是政策供给路径，侧重财政投入、设施建设与购买服务的覆盖效果；二是经济保障路径，关注城乡居民基本养老保险的待遇水平与可持续性；三是技术管理路径，探讨养老服务标准化与信息化的实践改进。这些研究大多从经济学或管理学视角出发，侧重于资源配置效率、制度设计优化或技术手段，相对忽视了资源整合过程中嵌入于村庄社会结构的多重张力。当前农村养老治理模式在理念、结构、制度及机制上均呈现碎片化，其深层根源在于行政主导、市场逻辑与村庄社会网络之间的结构性错位。社会学结构视角更关注行动者之间的权力关系、信任基础与社会网络，能够解释“为何财政投入增加但服务难以送达最需要的老人”“为何市场服务不被接受”“为何互助无法持续”等问题。为此，本文引入社会学结构视角，综合运用社会嵌入理论、社会资本理论与合作治理理论，系统分析多主体关系结构、既有合作形态与资源嵌入方式三个层面的社会困境，并探索政策调适路径。

需要说明的是，本文所讨论的“农村”主要指向中西部地区普通农业型村庄。这类村庄的特点是：青壮年劳动力大量外流，人口老龄化程度高，村集体经济薄弱，社会组织化程度较低，养老资源高度依赖外部财政转移支付。东部沿海发达地区的工业化村庄、大城市近郊的城镇化村庄或少数民族聚居村寨，其养老资源整合的逻辑与困境可能有所不同，本文结论的适用边界主要限于中西部普通农业型村庄。

中国农村具有高度异质性。在东部集体经济强村，村集体能够自主投入养老设施运营，资源整合更多体现为内源式发展；在西南少数民族地区，家族与寨老网络仍发挥重要的照料功能，外部资源若能与这些传统权威结合，整合效果往往更好；而在东北大规模农区，村庄居住相对集中但人口流失严重，互

助养老的社会基础已十分薄弱。这种异质性意味着资源整合的困境在不同区域呈现不同形式。本文所揭示的三大困境行政主导与乡土自主错位、合作形态碎片化、资源脱嵌，在中西部普通农业型村庄中最为典型，因此本文聚焦于这类村庄。

2. 乡村振兴战略与农村养老保障体系的关联性

本文的分析建立在三个相互关联的社会学理论基础之上。第一，社会嵌入理论指出，经济行为与社会关系密不可分，资源整合的有效性取决于其嵌入地方社会网络的程度。第二，社会资本理论强调，信任、互惠规范和参与网络是集体行动得以产生的关键资源。第三，合作治理理论关注多主体间权力不对称条件下的协同困境。将上述理论整合，构建一个结构、形态、嵌入的三维分析框架：结构维度关注县乡政府、村两委、市场主体与家庭网络之间的权力关系；形态维度考察项目合作、购买服务与关系互惠三种模式的衔接与断裂；嵌入维度聚焦外部资源与村庄生活世界之间的契合程度。

2.1. 乡村振兴战略为农村养老保障体系整合资源提供社会基础

乡村振兴战略从修复社会关系、激活内生资源与提升组织能力三个层面，为农村养老保障资源整合创造了社会条件。第一，修复社会关系。乡村振兴通过发展特色产业、整治人居环境和健全公共文化服务，重建村庄内部信任关系和合作规范，使低龄老人照料高龄老人、村民共同维护养老设施等互助行为得以正常开展，恢复了因人口空心化而弱化的邻里网络与亲属纽带。第二，激活内生资源。乡村振兴促使家庭养老、亲属照护和社区互助等内生资源重新发挥作用，与政府投放的养老设施、市场供给的服务相互衔接，缓解外来资源悬浮于村庄之上的困境。第三，提升组织能力。乡村振兴使互助合作的传统、熟人社会的结构、村民自治的机制以及孝亲敬老的文化被重新组织起来，成为支撑养老资源落地和持续运转的骨架，提高了村庄的社会组织化水平。

2.2. 农村养老保障体系整合资源为乡村振兴战略积累社会资本

在中国式现代化发展的征途上，农村地区是关键的一环，而乡村振兴战略的全面实施，对农村的现代化发展具有决定性意义[2]。当外部养老资源借助项目合作或购买服务进入村庄时，若能与本地既有的互助传统相衔接，便会催生新的互惠行为与协作规范，这种由养老资源整合所催生的互惠规范与集体行动经验，实际上在村庄层面实现了社会资本的再生产。此外，农村养老保障体系在回应老年群体基本生存需求的同时，客观上扮演了激活村庄公共精神、重建团结关系的实践载体角色。养老问题的有效回应使村民切实感受到生活质量的改善与共同体归属感的增强，进而转化为参与乡村振兴各项公共事务的内在动力，这种从养老服务资源整合中生长出来的社会资本，构成了乡村振兴不可或缺的软性基础设施[3]。

3. 农村养老保障体系资源整合的社会困境

3.1. 多主体关系结构中的行政主导与责任模糊困境

从主体构成看，县乡政府、村两委、市场服务主体以及家庭与邻里网络共同参与农村养老资源整合。县乡政府掌握财政资金、项目审批与行政考核权，处于资源调配的主导位置。近年来从中央到地方持续部署县乡村三级养老服务网络，政府通过专项资金和项目指标推动设施建设与服务下沉；村两委处在行政链条与村庄社会的交接点上，既需执行上级养老任务，又要回应村民的具体诉求；市场主体以承接政府购买服务或公建民营方式进入农村，其资源投放优先考虑有支付能力的项目；家庭与邻里网络则延续着最为基础的非正式照料功能，留守的低龄老人、妇女和近邻构成日常陪伴与应急救助的主要力量，这正是根植于农村熟人社会的社会结构所做出的社会化养老服务供给的实践探索[4]。

然而,这种主体构成在实际运行中呈现出以行政力量为中心的单中心格局。政府通过财政转移支付、项目指标分配和绩效考核,将其他主体的行动纳入自身制度轨道;村两委主要扮演行政代理人,自主空间有限;市场主体必须符合政府项目的方向与标准;家庭与邻里网络长期游离于正式制度之外。这一结构的深层困境在于行政主导与乡土自主错位,各主体遵循不同行动逻辑,最终相互推诿、无人担责。云南开远小龙潭敬老院的运营现状是这一困境的典型缩影¹。2023年当地投入828万元建成标准化敬老院,采用“公建民营、医养结合”模式交由专业医院运营,硬件设施完善、配套齐全,却长期面临入住率偏低、“叫好不叫座”的问题。究其根源,是行政化政策设计与乡土社会现实的结构矛盾。一方面,农村“养儿防老”传统观念根深蒂固,老人入住养老机构仍被视作子女不孝,多数有照料需求的老人碍于舆论,不愿入驻条件优质的敬老院;另一方面,民政部门将农村敬老院定位为兜底保障机构,市场化运营能力薄弱,高度依赖财政补贴,收费标准与村民消费承受能力不匹配。同时,部分失能、半失能老人的监护人领取养老补助后未尽赡养责任,甚至阻挠老人入住机构,导致政策红利无法落地。各方主体的责任脱节,最终造成大额财政投入与实际养老需求严重错位:政府重设施建设、轻乡土社会适配评估,市场主体按行政标准运营、脱离乡土文化,家庭固守传统养老逻辑、抵触机构养老,优质养老资源陷入闲置浪费。同样的逻辑也体现在政府投资建成的村级养老服务站上:这类服务站本可缓解独居失能老人的照护困境,但建成后因水电费和人工费无人承担,很快陷入闲置,政府认为运营费用应由村集体或使用自筹,村两委拿不出钱,市场主体不愿无利润运营,家庭期待政府全包。设施完好却无人可用,老人的需求近在咫尺却得不到回应。行动链条在每一处衔接环节上断裂,资源整合仅停留在文本层面的多元参与。

3.2. 既有合作形态中的碎片化与信任流失困境

在行政主导的关系结构下,资源整合主要呈现三种合作形态。第一种是项目合作模式,能在短期内实现设施覆盖,但项目周期结束后运营经费和人员保障常断档;第二种是购买服务模式,形式上平等,但政府掌握定价与考核权,服务方为争取项目而压低成本,质量随之下降;第三种是关系互惠模式,灵活且有温度,却高度依赖村庄人口结构和关系密度。这三种模式在同一村庄中常同时存在,却彼此缺乏衔接,呈现碎片化状态,导致资源投放分散与重复,村庄社会基础的脆弱性随之暴露。村民对外部服务主体普遍不信任:政府项目被看作完成任务就走的政绩工程,市场化服务机构被质疑收费高、服务差。村庄内部集体行动能力瓦解,多数村民持旁观姿态,少数愿意出力者因缺乏回馈机制而逐步退出。

东招远市农村幸福院的运营困境为此提供了具体印证²。村民反映“咱村幸福院根本不实用,平时都是锁门的”“也就是有人来检查才用一用”。核查发现,某村为领取补贴竟制作了包含未来日期的虚假活动表,负责人承认“有些活动其实没有开展”。全市整改运营不规范问题22处,监督发放专项补助85万余元。一条清晰的碎片化链条浮出水面:项目合作阶段,幸福院按行政指标完成建设;运营阶段,村集体既无专项经费也无专业能力持续运转,只能以“表面工作”应对补贴考核,服务质量与运营实效被虚化;关系互惠阶段,村民参与因缺乏制度化激励机制而逐步萎缩,最终“建而不用”“用而不实”。村民从“锁着门”到“有人检查才用一用”的抱怨,折射出对公共项目的深刻不信任。政府按指标建成即宣告任务结束,村集体在经费与能力双重匮乏中挣扎,市场主体因农村养老服务利润薄而缺席,家庭与邻里网络则游离于制度之外,碎片化的合作链条在招远被具象化为一张漏洞百出的活动日程表。资源整合由此陷入僵局:外部资源因落地后迅速空转而滋生不信任,内部互助则因参与动机与回报机制的缺位而

¹https://mp.weixin.qq.com/s?_biz=MzlyOTExODY3Mg==&mid=2653177995&idx=1&sn=b1ba459dfbb5276e4cfac4d18e4d239a&poc_to-ken=HGvkK2qjOGtSHWki_ukoXD6dVF7etKQdkWlks7_0

²https://jiwei.yantai.gov.cn/art/2024/3/12/art_117397_2917354.html

运转失灵。

3.3. 资源整合成效背后的脱嵌困境

在行政力量持续推动下，农村养老设施数量有所增加，服务网络的物理框架正在搭建。然而，外部资源的设计与投放遵循行政逻辑或市场逻辑，而非村庄生活世界的内在逻辑，导致资源难以真正融入老年人的日常社会关系与文化规范。标准化建设与差异化需求之间的张力尤为突出：政府项目往往要求统一配置，但居住高度分散的村庄中，大多数老人步行至中心耗时过长，失能老人根本无法到达；市场化服务产品同样水土不服，有偿护理套餐、紧急呼叫设备与农村老年人低消费预期相冲突。更复杂的是，在村庄社会中接受外部援助常被赋予负面的道德意涵，老人拒绝上门护理往往不是因为服务不好，而是担心被舆论解读为子女不孝。外部资源输入者将这些社会过程简化为技术问题，忽视了老人的身份焦虑与关系维护需求。

2025 年央视焦点访谈报道的四川省三台县适老化改造项目³，为此类脱嵌困境提供了一个典型样本。该项目计划为 402 户困难老人家庭按照每人 3000 元的标准配置适老产品，包括床边护栏、坐便椅、淋浴椅、适老椅、紧急呼叫器等。但在实际入户调查中记者发现，大量产品被老人闲置：有老人家里堆着 4 把适老化椅子，却从不使用；紧急呼叫器被拆下来收在盒子里；崭新的轮椅上的塑料膜尚未撕掉，淋浴椅同样未被启用。一位重度失能老人被配发了换鞋凳、凳拐、放大镜等设备，但这些物品对他而言几无用武之地。记者调查发现，同一村内不同状况的老人所获配置完全相同，无论独居还是失能、轻症还是重症，配置清单近乎“复制粘贴”。“不会用、不需要、用不上”这句话成为记者走访中最常听到的回答。产品闲置的背后，是需求摸排的严重失真。整个项目并未将老人的实际自理能力、生活习惯、居住环境纳入前期评估，而是以行政逻辑推动的标准化配置替代了因人施策。更令人深思的是，老人对产品闲置普遍持默然态度，他们视之为政府送上门的福利，用不上的也不愿开口反馈。政府与老人之间的信息通道在项目验收那一刻就已关闭，老人既缺乏监督渠道，也不觉得自己有权对资源配置表达意见。资源投入越密集，与村庄生活世界的裂缝反而越大。

4. 农村养老保障体系资源整合社会困境的政策调适

4.1. 服务供给逻辑重构：从行政主导转向嵌入性治理

针对行政主导与乡土自主错位引发的责任模糊困境，政策调适的核心任务在于重构服务供给的逻辑起点，使外部资源从行政体系的纵向投放转向对村庄生活世界的横向嵌入。既有的政策实践倾向于将资源整合理解为资金划拨、设施布点和人员调配等技术性问题，假定精准对接即可缓解养老困境，这正是资源悬浮于村庄之上而难以落地的深层原因。

政策调适需要完成三项转换。第一，从目标导向的绩效考核转向过程导向的关系嵌入。现有评估以设施覆盖率、床位数等可量化指标为核心，激励基层将资源呈现于村庄表层而非深入农户之内。政策应引入嵌入性评估维度，将资源投入是否顺应村庄交往规范、是否维护老人身份尊严、是否减轻家庭伦理压力作为核心标准。农村养老模式的探索必须承认问题的社会嵌入性。第二，从政府单中心调控转向多元主体权责协同。两委兼具行政权威与乡土亲和力的双重身份，在政策执行与村民动员中具有不可替代的作用^[5]，行政主导格局却使村两委沦为政策执行的末端环节，村集体与村民在资源整合中的自主权受到实质性压缩，这是责任虚置的根源。政策调适应赋予村社组织在资源识别、分配协商和监督反馈环节的实质性决策权，使村两委从执行层级中部分回归到村庄利益代表的定位，村集体和村民成为资源落地

³<https://news.cctv.cn/2026/05/22/ARTI8Wa9YBtBmPjgK2jqSFh260522.shtml>

过程中的积极参与者和治理主体。第三，从项目制短期投入转向关系型持续供给。项目合作的周期性安排在短期内实现了设施覆盖，但项目结束后运营经费和人员保障的断档恰恰是行政逻辑压倒村庄持续运转能力的典型后果。政策设计应建立持续性的资源输送与能力建设机制，通过购买服务协议中长期化、运营补贴常态化等制度安排，弥合项目周期与村庄需求之间的时间错位，使外部资源供给的节奏与村庄社会运转的节奏趋于一致。

4.2. 社区信任与互惠规范重建：以制度化激励激活集体行动

针对合作形态碎片化与信任流失困境，政策调适的核心是以激励设计为互惠互动提供稳定性预期，培育信任与合作的土壤。信任只能从反复、可预期的互惠互动中生长。当村民普遍认为政府项目不可持续、外部服务不可靠、自身参与无法获得公平回报时，任何正式制度都将面临高昂交易成本。激励设计的关键在于将分散、偶发的照料行为转化为具有清晰前景预期的社会交换链条。互助服务时间管理系统的统一建立，在政策层面用制度手段修复因人口流动和村庄解体而被切断的代际接力链条，时间银行与积分管理制度的有效性在于其具备可预期的回报机制，低龄老人愿意照顾高龄老人，并非仅仅为了眼前的一点积分或补贴，而是因为看到了自己衰老时同样会被照顾的清晰前景。当参与照料的未来收益具有制度性保障，个体的理性选择才会收敛为集体的合作均衡。

荣誉体系同样构成信任重建的重要层面。将照料老人纳入村规民约和公共荣誉体系中，能够使参与照料逐渐成为村庄舆论场中公认的体面行为。荣誉在这里不是空洞的符号或短暂的赞许，而是通过改变个体的社会评价预期来影响行为选择。当照料行为获得村庄共同体的公开认可和道德嘉许，参与者的社会声望随之提升，这种声望本身就是其在村庄生活中获取其他形式合作与帮助的资本。政策的作用恰恰在于为原本自发但零散的互助行为提供一套从熟人口碑到制度认可的正规化背书，使个体善行获得超越个案的承认。对于家庭照料者，应通过照护补贴、喘息服务或就业优先等方式给予实质性支持，同时传递明确态度：照料老人不是家庭的私事，而是值得整个社会承认和回馈的劳动。

4.3. 资源内生嵌入：依托村庄社会网络的精准落地

针对外部资源与村庄生活世界脱节的困境，政策调适应从替代或绕过内生网络，转向激活并依托这些网络来实现资源的精准落地。农村养老服务的设计与供给必须充分考虑农村特有的文化心理、社会关系和价值观念，实现从“悬浮”到“扎根”的转变。

内生社会网络包括亲属链条、邻里关系、村庄精英的声望辐射以及老年人协会等传统组织形式，它们承载着长期的信任积累和本地化的交往规则，构成资源整合中不可替代的中介功能。资源进入村庄时，经由这些人际节点进行需求识别、分配协商和监督反馈，其适配性和接受度将显著提高。实践中，由村民代表、村中老者、乡村医生和老年骨干共同组成养老事务协商小组，外部资源便不再是上级下达的任务指标，而是经由这个组织化的社会网络转化为符合本地实际的行动方案。小组决定互助排班的频次、设施的开放时间、补贴的发放对象，这一环节核心在于通过社区组织与老人本位的结构统合、利益共享与情感共振的双轨驱动，将多元异质主体的行动协调起来，使复杂的资源整合过程转化为可操作的清晰路径。

对于市场化服务主体，政策应当设定明确的嵌入性要求。农村民办养老机构成功发展的关键之一便是社会嵌入，依托熟人社会结构保障养老服务质量^[6]，因此应聘请本村有威望的低龄老人担任服务协调员，由其负责引见、沟通和监督。协调员的本土身份消解了老人对陌生人的天然戒备，服务行为经由熟人背书获得社会合法性；同时协调员也成为服务质量的民间监督者，降低政府监管成本，实现专业服务与乡土网络的功能性耦合。村级组织在这一过程中发挥关键的桥梁作用，其作为连接政府与村民、制度

与实践的界面，在制度建构、组织调度和资源整合中发挥着枢纽功能。通过制度嵌入实现规范建设、通过组织嵌入实现关系调适、通过资源嵌入实现要素整合，可以在政府治理与村民自治之间构建起稳定的对接界面。此外，应将这类嵌入机制纳入政府购买服务的标准和合同条款，使外部资源进入村庄时不再是外来的闯入者，而成为村庄内生网络的延伸与补充。唯有如此，资源整合才能真正从顶层设计中的多元参与，转化为老年人日常生活中的切实改善。

5. 结语

养老保障体系资源整合的有效性不在于投入规模，而在于制度供给能否嵌入村庄既有的社会关系网络与文化规范。本文主要基于理论分析与逻辑推演，提出的政策调适框架有待通过案例研究或准实验设计进一步检验。不同区域的社会基础差异对资源整合效果的影响，是未来需要深入探讨的议题。此外，数字新质工具的引入需要在传统劳动工具的深度融合中保持对村庄社会结构的嵌入而非替代，也值得后续研究关注。

参考文献

- [1] 张羽彤. 乡村振兴战略背景下农村养老保障体系研究[J]. 农村经济与科技, 2025, 36(6): 175-178.
- [2] 汪璐蒙, 曾泉海. 中国农村养老保障: 制度变迁、供需失衡与完善进路[J]. 南方金融, 2023(9): 28-40.
- [3] 马海韵, 秦泽文. 复杂式整合: 农村养老服务资源整合的一个新模式——基于 H 省 G 乡互助养老实践的经验分析[J]. 南京社会科学, 2025(11): 95-107.
- [4] 代秀亮. 农村互助养老: 社会基础、历史演进与发展路径[J]. 社会保障评论, 2025, 9(2): 97-110.
- [5] 李嘉晰. 集体经济托底养老构建村级统筹加互助服务的农村社会保障新体系[J]. 中国集体经济, 2026(6): 9-12.
- [6] 陈璐. 农村民办养老机构何以实现在地化发展——基于河南省商城县的田野调查[J]. 中国农村观察, 2025(5): 154-171.