



# 国家战略耦合:加快发展农村养老服务的治理现代化

朱 荟

**[摘要]** 加快发展农村养老服务是积极应对人口老龄化与乡村振兴两大国家战略的耦合焦点。然而从整体层面上说,目前对农村养老服务的认知存在一定偏差。农村养老服务固然是中国情境中的一个现实短板,但其逐渐调整完善,亦从侧面体现出长周期下国家治理现代化的战略机制演变。响应性与特殊性的理想类型构成了两大国家战略耦合的理论基础,时空一致与价值共通成为两大战略耦合的实践内涵。为进一步响应战略耦合的改革创新,应该在把握基本国情、落实国家战略和衡量现有资源三个方面增加农村养老服务的治理前瞻性、战略全局性和执行有效性,助推我国农村养老服务的高质量发展。

**[关键词]** 农村养老服务; 国家战略; 积极应对人口老龄化; 乡村振兴

## 一、加快发展农村养老服务的国情背景与治理价值

党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》明确提出,“加快补齐农村养老服务短板”。《关于加快发展农村养老服务的指导意见》(2024年5月)对实施积极应对人口老龄化国家战略和乡村振兴战略,加快发展农村养老服务进行了具体的部署和安排。人口发展的内在规律告诉我们,一旦人口问题显现,解决这些问题的最佳时机可能已经错过(陆杰华等,2021)。加快发展农村养老服务不仅是为了应对当前的老龄化挑战,更是为了实现国家治理体系和治理能力现代化的目标,因此,有必要在“加快发展农村养老服务”这一议题上再度着墨,探寻其与国家治理之间的交汇之处。

而在现实层面,中国人口老龄化与城乡发展不平衡之间的风险叠加,进一步凸显了加快发展农村养老服务的实践意义。中国人口老龄化的一个显著特点是“城乡倒置”,即尽管城镇老年人口数量多于农村,但从老年人口比例来看,农村地区的老龄

**[基金项目]** 国家社会科学基金重大项目“‘十五五’时期中国人口增长趋势、结构变迁、社会影响及对策研究”(24&ZD156)。

**[作者简介]** 朱 荟,南开大学社会学院教授。

① 国务院第七次全国人口普查领导小组办公室. 中国人口普查年鉴 2020, <https://www.stats.gov.cn/sj/pcsj/rkpc/7rp/zk/indexch.htm>.

化程度远超城镇。根据第七次全国人口普查数据,全国乡村65岁及以上老人的比重为17.72%,比城镇10.77%的比重高出6.95个百分点<sup>①</sup>。农村的老龄化状态不仅受到人口年龄结构的影响,也是人口区域增减分化的结果。从整体视角来看,农村老年人是以人口高质量发展支撑中国式现代化进程中不可忽视的一部分,他们的养老问题,是进一步全面深化改革中触及本质较深、涉及范围较广、攻坚难度较大的重要难题。换言之,农村养老服务是结构性紧张的集中点,也是结构性问题的化解点,涉及资金投入、人才支持、组织建设等多方面的资源需求与老年人口在“健康、参与、保障”上的全方位支持举措。加快提升农村养老服务水平,构建中国式农村养老服务治理体系,不仅是缓解农村养老压力的重要手段,也是实现农业农村现代化、实施积极应对人口老龄化战略和乡村振兴战略的重要突破口。在中国式现代化进程中,对广大农村人口养老问题的妥善解决,将具有里程碑式的意义。

然而,从国家治理的结构视角来理解农村养老服务发展的研究成果尚待丰富。已有研究多聚焦农村老龄化的人口状态、农村老年人的需求及其满足状况、农村养老服务的供给路径、农村养老体系的建设实例等具体截面(王维,刘燕丽,2020;王进文,2022),较少着眼于更为背景性的议题,即农村养老服务实践在国家战略推进过程中的重要性及其在国家治理体系中的角色。在这一意义上,本文认为,农村养老服务是乡村振兴与积极应对人口老龄化两大国家战略的耦合焦点。因此,本文基于“国家战略耦合”的视角,探讨加快发展农村养老服务的治理路径,在理论与实践上阐明积极应对人口老龄化战略与乡村振兴战略的耦合机制,以及加快农村养老服务实现中国式治理的表征与路径,并为加快农村养老服务治理体系的创新发展提出建议。

## 二、重新理解农村养老服务的概念内涵

### (一)农村养老服务的理解偏差及其整合概念

随着我国人口老龄化的逐渐加深,学术界对农村养老服务的关注也逐渐升温。社会保障领域的学者普遍将农村养老服务视为社会福利体系的关键组成部分,重点探讨各主体的权责边界;行政管理学者则倾向于将其视为一种公共产品,研究的焦点集中在服务供给的模式、存在的问题以及相应的解决策略;社会学研究者更关注农村老年人在养老过程中所遭遇的具体困境和可能的解决途径;人口学者则侧重于通过日常行为能力、健康预期寿命等定量研究的分析指标评估农村养老服务的需求量。“农村养老服务”成为学界热点话题,在这一话题下延伸出了需求、供给、产业发展、医养结合等多个讨论点,但对于“农村养老服务是什么”这个问题,一直缺乏从整体层面的理解。

在概念理解较为分散的情况下,词汇的语义内涵往往会倾向于多重话语体系中占据主导地位的一方。“农村养老服务”在当前的学术讨论中也出现了语义范围的收缩。其一是“养老”向“被养老”的词义收缩。现实生活中的养老不仅仅是一种被

动的、接受他人照顾的状态。随着医疗保健条件的改善和预期寿命的延长,老年人在晚年阶段角色多样,既可能成为照料的对象,也可以成为照料者;既是资源的接受者,也可以成为资源的提供者。这在讨论城市化进程中的代际关系演变时尤为常见,如祖辈对孙辈的隔代抚养、父母对子女购房的经济支持等(朱荟,2022)。然而,在讨论养老服务时,老年人的角色往往被简化为供养和照料的对象,农村老年人则被视为弱势群体中的更弱势者,忽略了农村老年人在某些情况下依然能够保持独立和积极的生活状态。

其二是养老服务向“医疗—照护服务”的词义收缩。虽然养老服务确实包括了生活照护和医疗保健支持,但这绝非其全部内容。当前的讨论往往局限于养老机构的数量和床位,将养老服务等同于健康管理和日常生活照料,忽略了老年人养老服务需求的多样性和复杂性。此类专业化、制度化的服务在城市地区的推进尚有局限,在农村地区则更易产生“水土不服”等问题,因其没有考虑到农村养老服务的需求结构和预算限制,忽视了老年人的生活习惯与其他层面的基本生存需要(郭竞成,2012)。现实中的“养老”与“农村养老服务”指涉颇多,但在这两种语义收缩的影响下,学术探讨受到限制,延伸的讨论虽纷繁浩叠,却难以形成整体性的视野。

因此,本文参照可持续生计分析框架,将“农村养老服务”界定为有利于提升农村老年人养老资源与养老能力的一切支持性行动。相应地,养老资源与能力可以通过五大资本指标进行细分(Natarajan et al., 2022):人力资本,包括老年人的健康状况、劳动能力与知识技能;自然资本,指老年人所拥有或能够使用的自然资源,如土地资源、水资源、自然环境;物质资本,指老年人拥有的除自然资源以外的物资,如交通、住房、卫生、能源和通信设施等;金融资本,指老年人用以维持生活的工资、养老金、储蓄、汇款、信贷等;社会资本,指能够为老年人提供情感、信息、资源等支持的社会关系网络。由此,我们可以从更为综合的视角审视老年人的养老问题,不仅包括医疗和照护,还涉及与环境、土地、劳动等因素有关的综合集成。

## (二) 农村养老服务的供需错配困境

农村地区的老年人口基数大,养老需求日益增长,养老服务供给的资源与投入也日益增多。但目前的农村养老服务实践却面临供需不对等的挑战,主要表现在养老服务内容单一、养老服务规则错位、养老服务资源空掷等三个方面。第一,养老服务内容单一。从需求层面看,农村老年人的养老需求正逐步展现出多样化和个性化的特征,包含生活服务、生产服务、医疗保健、精神慰藉等多个方面(杜鹏,王永梅,2019)。但在供给上,农村养老服务主要集中在基本的生活照料与医疗护理方面,精神慰藉、文化娱乐等更高层次的服务相对匮乏(申喜连,张云,2017)。服务政策的制定大多采取“自上而下”的形式,农村老年人的养老诉求表达机制尚不健全,加之老年人本身的诉求表达能力较弱,许多日常生活中的实际需求长期处于被忽视的状态(杜智民,康芳,2020)。与此同时,农村老年人的需求特点显著区别于城市老年人(Skinner & Winterton, 2018),当起源于城市的养老服务组织试图进入农村居家养老

领域时,普遍面临认知准备不充分、需求对接不精准、运营成本高、沟通交流存在障碍等挑战。

第二,养老服务规则错位。既有研究指出,因缺乏有效的监管与评估机制,养老服务机构在服务质量、人员培训、设施维护等方面呈现出管理不善的问题(章芄等,2023)。其关注点集中于养老服务机构专业性的欠缺,而忽视了养老服务机构在适应性上的欠缺。部分养老服务未充分考虑到老年群体的主观感受,机构运行章程、日常活动安排等服务设计与老年群体的日常生活习惯和时间节律不相契合。例如,日间照料中心等能够促进老年人社会交往的公共区域,其开放时间往往与老年人的作息习惯与闲暇时间不匹配,导致机构不开放时老年人无处可去;禁止大声喧哗等室内空间秩序维护措施也未能充分考虑老年人谈天说地的日常习惯。此外,基于年龄和失能程度进行的人群划分,虽出于管理需要,却也在无形中加剧了老年人之间的区隔。特别是在农村,老年人更加重视辈分,而某些针对半失能老人的特殊管理,可能忽略了那些行动尚自如、渴望融入同伴群体的老年人的需求。因此,养老服务规则的错位,其核心不仅在于精细化、专业化管理的不足,更在于人性化关怀的缺失(刘琪,2024)。

第三,养老服务资源空掷。这通常被称为农村养老服务的“重建设、轻运营”。在实际运营过程中,农村幸福院、日间照料中心等设施常常面临“难运行”与“运行难”的双重挑战。前者体现在养老服务设施建成后,受农村老年人支付能力和传统养老观念的限制,养老服务设施使用率低下,闲置与空壳化现象普遍(陈显友,2021)。后者则指因后续运营资金不足及医养康护资源匮乏,农村幸福院等养老设施难以达成既定目标。养老服务资源的浪费同样表现在服务供给的区域差异上,偏远与贫困地区养老服务设施短缺,难以满足老年人的基本需求;而相对富裕地区则可能面临设施过剩、床位利用率不高的问题(王雪辉,彭聪,2020)。此外,农村养老服务体系对现有的养老服务资源创新利用不足,在新建设施与新设制度之外,敬老院、村卫生室以及耕地、宅基地和集体房屋等既有资源同样可以发挥作用,但由于缺乏有效的功能拓展与整合利用机制,既有资源未能充分发挥效益(齐鹏,2019)。这些问题均是农村养老服务缺乏统一规划管理难以形成合力,服务发展不均衡、资源浪费与效率低下的体现。

### (三)从整合治理的视角反思农村养老服务问题

总体而言,对于农村养老服务的认知,在理论上与实践上均存在一定的局限性。一方面,学术层面的讨论更多关注农村养老服务的消极部分。农村养老服务常常被刻画为一种悲情色彩浓厚的社会议题,农村老年人受限于被供养者的单一角色,关于农村养老的讨论也往往局限于医疗与照护的单一维度,这进一步深化了社会对农村养老服务的悲情滤镜与思考误判。另一方面,现实层面中对农村养老服务的实践取向往往体现为单一的下沉模式。具体表现为缺乏对农村社会既有资源与内生动力的挖掘和利用,未能充分调动农村居民与村内组织(村集体、村党组织等)的参与,更缺乏构建农村养老服务政策体系的整体性视野。

在中国情境下,农村养老服务应更具积极视角与整合治理意义。摆脱农村老年人“被供养者”的视角与农村养老服务“医疗—照护”话语的思维惯性,我国农村养老服务的制度建设与议程设置具有国家治理与社会建设的积极面向。加快发展农村养老服务不仅是解决农村老年人养老难题的必要路径,更是以人口高质量发展支撑中国式现代化的应有之义。因此,农村养老服务不是单一地应对农村人口老龄化问题,而是国家发展的战略布局问题。从实践层面考虑,与托老所、敬老院、日间照料中心的额外建设相比,闲置房屋、广场空地等空间的修缮与改建,能否作为营造老年人公共活动空间的替代举措,改善农村养老设施“重建设、轻运营”的问题?乡村文明建设、人居环境整治等非医疗—照护取向的政策或行动,是否也应进入发展农村养老服务的考量之中?对上述问题的关注与回应,促使我们将加快农村养老服务置于积极应对人口老龄化和乡村振兴两大国家战略的耦合焦点来做进一步的讨论。

### 三、从集体事务到国家治理：农村养老服务的中国实践

中国之治的特色在于其独特的治理理念、治理方略与治理愿景,强调人民本位、制度建设、中国特色与世界价值(叶娟丽,范晨岩,2020)。农村养老服务的质量关系亿万农村老年人的福祉和社会的和谐稳定,在中国特有的社会结构和文化传统中,国家对老龄福祉的制度性规划,不仅是老龄化社会发展的现实需要,更是国家治理现代化的重要体现。

#### (一) 新中国成立以来农村养老服务的政策变迁

##### 1. 农村养老服务内隐于集体事务(1949—1977年)

新中国成立初期,农村养老服务与国家治理体系之间的关联,主要体现在国家对农村集体经济的依赖和推动上。国家通过推行农业集体化政策,确立了农村集体在养老、教育、医疗等方面的责任和作用,农村养老服务的相关安排隐含在农村集体福利事业当中。1956年的《高级农业生产合作社示范章程》规定,“对于缺乏劳动力或者完全丧失劳动力、生活没有依靠的老、弱、孤、寡、残疾的社员,在生产上和生活上给以适当的安排和照顾,保证他们的吃、穿和柴火的供应,保证年幼的受到教育和年老的死后安葬”。《1956—1967年全国农业发展纲要》规定,对于生活无依无靠、无劳动能力、无经济来源的孤寡老人,农村集体组织要给予“保吃、保穿、保住、保医以及保葬”,即“五保供养”。这一阶段的农村养老主要依循传统的家庭养老模式和农村集体的补缺性供养,养老服务的供给因应孤寡老人的照顾问题,以维持老人的基本生活,整体服务水平较低,国家在政策上没有专门针对农村养老服务的制度安排。

##### 2. 农村养老服务逐渐脱离出集体事务(1978—1999年)

改革开放后,国家从计划经济向市场经济过渡,随着家庭联产承包责任制的推行和人民公社体制的解体,集体性农村养老服务供给的经济基础受到冲击,进而因筹资困难陷入阻滞。1994年,《农村五保供养工作条例》正式颁布,规定“五保供养”属于

农村集体福利事业,所需经费和实物从村提留或者乡统筹费中列支。各级政府的重视使得“五保供养”作为农村公益事业得以保留,但随后因为分税制的实施,县、乡镇普遍出现财政危机,加之乡镇企业从1997年开始走向低谷,县乡级财政和农村集体经济拮据,农村集体福利事业只能通过农村集体向农民进行收费和摊派加以维持。国家在这一时期开始进行社会福利社会化改革,即社会福利事业逐步从国家包办转向社会化,在探索养老服务的新机制过程中鼓励社会力量参与养老服务供给,如1997年颁布的《农村敬老院管理暂行办法》明确规定“提倡企业、事业单位、社会团体、个人兴办和资助敬老院……敬老院所需经费实行乡镇统筹,并通过发展院办经济和社会捐赠逐步改善供养人员的生活条件”。此时,“五保”范畴之外的老人也能入住敬老院,但农村地区自费入院的老人非常少,农村敬老院难以实现收支平衡。

### 3. 农村养老服务成为独立的体系化政策领域(2000—2012年)

进入21世纪,随着人口老龄化的加剧,农村养老服务需求迅速增长,国家加快了对农村养老服务体系的规划建设,在明确养老各主体责任的同时,农村养老服务逐步从“五保供养”拓展成为体系化的政策领域。2000年8月,中共中央、国务院发布《关于加强老龄工作的决定》,明确提出“建立以家庭养老为基础、社区服务为依托、社会养老为补充”的养老服务定位。2006年,国务院对《农村五保供养工作条例》作出修订,规定农村五保供养资金在地方人民政府财政预算中安排,中央财政对财政困难地区的农村五保供养给予适当资金补助。国家开始承担农村养老服务供给的财政责任,标志着农村养老服务供给已从农村集体福利转变为国家福利制度(黄俊辉,2019)。《中国老龄事业发展“十一五”规划》(2006年)等文件,要求积极发展养老服务业,逐步建立和完善“以居家养老为基础、社区服务为依托、机构养老为补充”的老年人社会福利服务体系。2012年,《老年人权益保障法》作出修订,“社会服务”单独立章,养老服务第一次纳入国家法律(韩沛锃,程瑶瑶,2021)。在这一阶段,国家逐渐承担起农村养老服务的供给责任,服务对象扩展至“五保”之外的其他老年群体,“国家—市场—社会”的多元供给格局初步形成。

### 4. 农村养老服务内嵌于国家战略(2013年至今)

在这一时期,国家对农村养老服务的日益重视与人口结构和家庭结构的现实转变紧密相关。党中央在打赢脱贫攻坚战、实施乡村振兴战略以及积极应对人口老龄化中长期规划等重大决策的工作部署中,都对农村养老服务工作提出了明确的意见。在覆盖范围上,养老服务的受益群体进一步扩大。《关于建立健全经济困难的高龄、失能等老年人补贴制度的通知》(2014年)、《关于加强农村留守老年人关爱服务工作的意见》(2017年)等政策将独居、空巢、留守、失能、重残、计划生育特殊家庭等的老年弱势群体均纳入其中。《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》(2021年)更是提出了“覆盖城乡、惠及全民、均衡合理、优质高效的养老服务供给进一步扩大”的发展目标,服务对象的政策阐释延伸至全体老年人口。而在服务内容上,农村养老服务从过去基本的吃、穿、住、医、葬转变为涵盖物质帮助、照护服务、精

神慰藉、文化娱乐等多方面、多层次的服务。《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》(2013年)、《国务院办公厅关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见》(2016年)等政策进一步推动了社会力量和市场资本进入养老服务领域,农村养老服务的合作治理趋势显现。至此,我国已初步建成以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系。

综上所述,新中国成立以来,农村养老服务政策的发展经历了从依附向独立、从单一向多元、从微观保障到宏观考量的转变。农村养老服务策略的调整,涵盖了经济体制改革、生产关系转变、国家税收政策调整以及现代化和城市化进程等多个宏观层面,与中国在特定历史阶段的发展战略和阶段性特征密切相关。在不同的发展时期,农村养老服务政策的制定和执行始终与国家治理框架的要求以及社会经济需求保持一致。伴随治理能力的不断提升、治理体系的不断完善,农村养老问题也逐渐被纳入顶层规划和国家战略。因此,农村养老服务的政策设计与政策变迁不应被看作孤立的事件,而应理解为国家治理体系和治理能力现代化进程的一部分。

## (二) 国家战略定位下加快发展农村养老服务的元治理价值

在探讨农村养老服务发展的重要性时,我们通常将其视为对特定人群、特定需求的满足行为,或是作为解决特定类型社会问题的策略。然而,从个体与整体、微观与宏观、特殊与一般的辩证关系角度来看,农村养老服务的发展对于国家治理具有独特的元治理价值。

在微观与宏观的动态互动框架内,农村养老服务体系的构建与发展,不仅关乎增进个体老年人的福祉,而且对于促进社会整体的和谐与稳定具有深远影响,体现了“发展成果由人民共享”的理念。老年人作为社会结构中不可或缺的组成部分,其福祉状况通常被视为衡量社会整体福祉与发展水平的关键指标,直接关联着社会的稳定与进步。因此,农村养老服务的优化与发展,对于构建一个更具包容性和可持续性的社会体系至关重要。大力发展农村养老服务,促进养老资源的合理配置与有效供给,不仅能够满足老年人及其家庭的需求,提升其获得感与幸福感,而且有助于完善和发展社会主义养老理论体系,促进老龄社会的和谐发展,最终实现社会公正。

从部分与整体的关系视角出发,农村养老服务政策的制定与实施,是与更高层次的制度安排相协调、适应结构性变迁、确保转型期平稳过渡的重要举措。在服务供给的责任分配上,家庭和社区发挥基础性作用,社会和市场提供补充,而国家在政策支持和资源配置方面进行宏观调控,协力建立一个适应社会主义制度和市场经济体制的新型福利体系,平衡社会福利社会化进程与政府在风险社会中对公民所承担的责任。农村养老服务体系的快速发展,是为了应对数以亿计的农村老年人口以及人口老龄化带来的新的福利需求矛盾而进行的迫切改革。这种部分与整体的关系视角,有助于我们从对当代中国政治经济体系的全局性思考中,审视作为“战略要地”的农村养老服务政策。

而在特殊与一般的辩证关系之中,农村养老服务的重要性在《关于加快发展农

村养老服务的指导意见》(2024 年)中得到了明确阐述:“发展农村养老服务事关亿万农村老年人幸福生活,事关积极应对人口老龄化国家战略和乡村振兴战略顺利实施”。农村养老服务是两大国家战略的交集,它不仅针对农村养老服务需求这一特殊领域,而且关联着老龄化这一人口结构变迁所对应的广大问题域,以及城乡发展不均衡的普遍问题。从现代化建设的角度来看,国家在这一关键点上的发力关系人口规模巨大、全体人民共同富裕的现代化进程,以及对中国式现代化发展道路的探索。

简而言之,我国大力发展农村养老服务的元治理价值在于,将其定位为国家战略集中反映国家治理的多元效应。加快发展农村养老服务不仅关乎老年人的个体福祉,也是促进社会公平与社会进步的关键环节,更是积极应对人口老龄化国家战略和乡村振兴战略顺利实施的重要支撑,是国家治理体系和治理能力现代化的关键一步。因此,必须将对农村养老服务的思考与判断置于国家的战略安排之中,以进一步明确在积极应对人口老龄化国家战略和乡村振兴战略并举之下,农村养老服务在政策体系中的角色。

#### 四、新时代农村养老服务的国家战略耦合机制

##### (一) 农村养老服务耦合于国家战略体系的理论构想

参照公共政策耦合模型,两个政策系统之间的耦合程度可以根据其在“特殊性”与“响应性”两个维度上的差异,被划分为四种理想类型(见图 1)(Trein, 2018: 28 - 31)。其中,“特殊性”指的是政策在水平层面(如不同机构或政府/私人部门)和垂直层面(如不同政府层级)上的差异性。当两个政策在这两个层面均展现出共性时,即被视为缺乏特殊性。“响应性”则侧重于两个政策系统内部行动者之间的合作与协

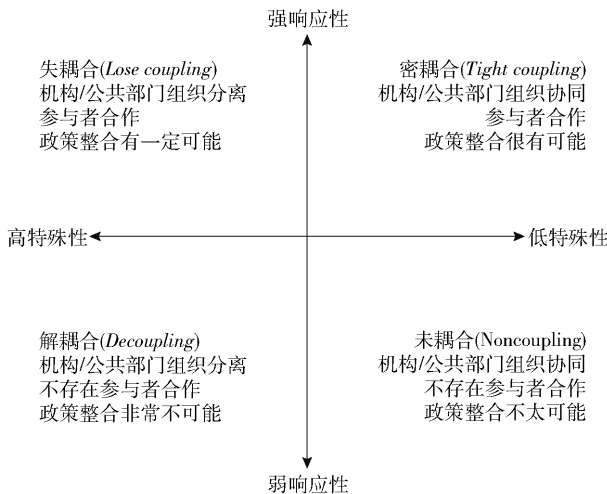


图 1 政策耦合的理想类型



调,这种合作可以体现为所属人员或不同利益团体之间的互动、合作、支持或竞争,也可以表现为两个部门之间的政策整合,响应性强的政策系统能够产生共同的政策产出。相反,如果两个部门在人员交往、政策制定与利益获取方面缺乏互动,或仅存在消极的协调,则被视为不具备响应性。缺乏响应性的政策系统往往难以形成有效的耦合,因为缺乏必要的人员间合作。然而,具备响应性但特殊性过强也可能导致问题,因为政策部门可能过于分散,难以形成统一的政策方向。因此,最理想的紧密耦合情境是“强响应性+低特殊性”,即部门间能够协调一致,行动者能够齐心合作,从而实现政策系统的有效整合与高效运行。

如表1所示,在这种理想类型的分类框架下,我们不难发现乡村振兴与积极应对人口老龄化的战略耦合基础。从“低特殊性”的角度来看,两者均作为国家层面的顶层设计,共同置身于社会主义现代化建设的发展规划之中。在组织层面,它们均得到了公共部门的统一协调,战略由国家部门主导,权力也由非利益集团或市场广泛分散。同时,在“强响应性”的层面上,两个战略体系内的行动者均会对对方保持敏锐的反应。具体来说,积极应对人口老龄化的策略在议程制定过程中,会主动将乡村振兴部门的范式纳入考量,充分考虑到城乡发展的不均衡现状。反过来,乡村振兴战略中同样包含了应对人口老龄化的议程设置,两者相辅相成,共同推进。由此可见,乡村振兴战略的实施为应对人口老龄化提供了新的视角和路径,而人口老龄化的挑战也为乡村振兴提出了新的要求和目标,通过整合资源、优化配置,可以提高政策的效率和效果,实现两者的共赢发展。

表1 积极应对人口老龄化战略与乡村振兴战略的耦合基础

	积极应对人口老龄化战略	乡村振兴战略
主导范式	基于人口结构变迁	基于地区经济发展
政策工具示例	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 分配型政策(养老服务设施建设、老龄产业扶持)</li> <li>· 再分配型政策(城乡居民基本养老保险、城乡居民基本医疗保险和大病保险)</li> <li>· 规制型政策(医养结合服务指南)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 分配型政策(人居环境改善、基础设施建设)</li> <li>· 再分配型政策(城乡居民基本养老保险、城乡居民基本医疗保险和大病保险)</li> <li>· 规制型政策(国土空间规划、生态环境保护、绿色农业生产)</li> </ul>
涉及部门	国家卫生健康委、民政部、科学技术部、财政部、人力资源和社会保障部、住房和城乡建设部、银保监会	农业农村部、住房和城乡建设部、科学技术部、教育部、财政部、人力资源和社会保障部、国家卫生健康委、自然环境部、生态环境部
受益人群与行业领域	老龄群体及其照护者 医药卫生产业、心理健康行业、康复护理服务业、适老化产品与为老服务技术行业、保险业、文化旅游行业	农村居民 农业、休闲农业和乡村旅游业、农业相关科学技术研发应用行业、农业保险、文化产业

## (二)农村养老服务在国家战略耦合上的实践内涵

在国家治理的宏观层面,农村养老服务既内嵌于老龄社会系统,也内嵌于乡村社会系统,其发展不仅需要与新人口形势下的国家长远发展相协调,还需考虑乡村建设与城乡协调发展的现实情境。在战略耦合视角下重新理解大力发展农村养老服务的意义,可以发现,农村养老服务是积极应对人口老龄化与乡村振兴战略治理耦合的重要表征。具体而言,农村养老服务能够以“时间维度上的步调统一、空间维度上的相互叠合、价值维度上的共同诉求”作为切入口,丰富两大战略治理耦合的实践内涵。

在实践内涵上理解农村养老服务的国家战略耦合机制具有三个方面的具体表现。首先是在执行层面促进了两大战略在时间维度上的步调统一。在战略议程的设置上,乡村振兴战略与积极应对人口老龄化战略均在“全面建成小康社会”这一重要历史阶段被提出并逐步落实。乡村振兴战略自2017年起实施,旨在将民生改善从基本的温饱问题提升至更高层次的发展需求。积极应对人口老龄化则于2019年上升为国家战略,旨在应对我国新的人口国情。农村养老服务体系的建设和完善,不仅为破解养老领域的关键问题提供了机遇,也为巩固和深化乡村振兴战略成果、实现农业农村现代化提供了抓手。可以说,在以人口高质量发展支撑中国式现代化的进程中,乡村振兴战略与积极应对人口老龄化战略具备战略规划上的共时性,农村养老服务体系的建设则是这一共时性在战略执行层面的重要突破口。

其次,农村养老服务这一节点蕴含着乡村振兴与积极应对人口老龄化战略在空间维度上的相互叠合。城市偏向性的政策与城乡差距的长期存在导致了现有城乡发展结构的失衡,乡村振兴与积极应对人口老龄化战略中均具备“再造平衡”的意旨。前者的战略部署以“地”为主轴,倾向于产业规划和地区建设,以此促进城乡之间的融合发展;后者的战略部署则以“人”为主轴,增进农村居民的老龄福祉。积极应对人口老龄化战略关注人口问题中的城乡异质性要素,乡村振兴战略同样会为当下与未来的养老打好物质基础。二者虽重心不同,但其战略要点均包括改善现有城乡、区域之间发展不平衡、不充分的现状。而强调针对性、在地性、普惠性的农村养老服务,正是两大战略在“人”与“地”关切上的交汇点,也是调整现有不平衡态势的政策实施着力点。在这一着力点上,农村养老服务体系建设的推进,不仅能够增进农村老年人口的福祉,提高农村居民的整体生活水平,还能为乡村地区注入新的活力,为实现乡村全面振兴保驾护航。

最后,农村养老服务同样对应着乡村振兴战略与积极应对人口老龄化战略在价值维度上的共同诉求,即“以人民为中心”的发展思想。在更为宏观的角度,两大战略均强调“发展成果由人民共享”的核心理念,农村养老服务体系的发展规划则是这一理念的政策化与实践表现,如加强服务网络建设、提升服务质量水平、加大财政转移力度、完善基础设施建设。而在更为个体的角度,乡村振兴坚持农民主体地位,农民不仅是乡村振兴的受益者,更是乡村振兴的参与者、建设者和推动者。积极应对人口老龄化战略秉持着对老年主体性的维护,充分考虑和尊重老龄群体的需求与观念,

并视老年人为积极参与的主体。农村养老服务同样秉持以人为本的理念,致力于满足老年人多样化、个性化的需求。在确保基本生活质量的同时,也注重提升农村老年人的幸福感和获得感,促进老年人的社会参与,实现老有所养、老有所依、老有所乐、老有所为。由此可见,乡村振兴战略与积极应对人口老龄化战略具备多维的治理耦合层次,农村养老服务则是耦合的具体表征。

## 五、构建中国式农村养老服务的治理创新体系

进入新时代,优化农村养老制度设计对乡村振兴及我国社会经济可持续发展具有深远影响。农村养老服务响应战略耦合的精髓在于有目的、有规划的政策互动,政策应随时空条件变化而灵活调整,实现多维度优势的聚合与运用。在此背景下,农村养老制度设计应把握宝贵的政策窗口期,既要扎实推进当前的老龄工作,又要适应农村老龄社会发展的长远布局,以维护经济社会的平稳运行。构建中国式农村养老服务治理体系,响应战略耦合应遵循以下基本原则:一是战略性对接,确保农村养老服务体系的构建紧密融入国家宏观战略,实现与国家整体发展的和谐共生;二是动态适应性,面对经济发展与人口结构转型的双重要求,农村养老服务体系需展现出强大的自我调整能力,持续优化服务的内容与形式;三是多维度整合,汇聚政府、市场、社会、家庭等多方主体,统合中央、省、市、县、乡各个层级,构建全方位、多层次的整合机制。基于上述原则,中国式农村养老服务治理体系的构建可围绕以下三个创新增长点展开。

### (一) 把握基本国情,保障政策规划的前瞻性

构建中国式农村养老服务的治理创新体系,需要深入洞察并顺应老龄社会未来发展的必然趋势,既立足当前又放眼长远,做好维系社会稳定、防范化解风险的预判与准备。这涵盖了对人口老龄化相关政务数据资源和社会数据资源的全面收集,以及对经济发展水平的审慎评估,由此形成国家“智治”创新不可或缺的基石。同时也应包括克服公共政策可能存在的滞后效应,敏锐捕捉政策系统内部因素与外部环境的变化,及时推动农村养老服务政策的适应性改革。此外,在重点行业领域与关键要素上的提前布局同样重要,应充分开发运用现代信息技术的力量,如远程医疗、智能监控等手段,并注重养老服务人才的培养与积累。这些举措或许不会立竿见影,但科技与人才的储备将在老龄人口规模进一步扩大时展现出厚积薄发的力量,从而有效应对未来可能出现的风险与挑战。

### (二) 立足国家战略,提升政策设计的全局性

构建中国式农村养老服务的治理创新体系,需要以国家战略应对全局性矛盾和问题,驱动局部性矛盾与问题的有效化解,通过加强国家治理现代化顶层设计,引领农村养老服务向更高质量的发展轨道迈进。在此过程中,必须深刻把握农村养老服务体系与医疗保健、社会福利、文化教育、人居环境等制度系统间的紧密联系,打造权责明确、协同高效、灵活运作的老龄社会治理创新体系,形成强大的农村养老服务治

理合力。在积极应对人口老龄化的战略背景下,应高度重视养老服务普惠性的核心要素,致力于完善社会保障体系、推进基本养老服务均等化,使每一位农村老年人都能安享晚年。同时,在乡村振兴的宏伟蓝图中,可在基础设施的建设与人居环境的改善过程中兼顾老年人群体的特殊需求,优化适宜老年人生活的基础设施,改善老旧及无物业管理的村居道路、交通、照明等条件。此外,健康中国战略的深入实施包含对老年人的心理健康与慢性疾病防治问题的关注,致力于缩小城乡、地区、人群间在基本健康服务与健康水平方面的差距。科教兴国战略的持续推动也将促进教育、科技、人才的协同发展,为农村养老服务治理体系的完善提供有力支撑。简言之,中国式农村养老服务的治理创新体系需要从更高层面出发,加强农村养老服务与国家战略的协调性,统筹解决影响广大农村老年人口福祉的重大和长远问题。

### (三) 衡量现有资源,增加政策实践的有效性

构建中国式农村养老服务的治理创新体系,同样需要充分挖掘现有资源,因地制宜、因势利导,以增强政策措施的针对性和有效性。农村养老政策的真正落地生根和稳定运行在于基层,在人力资源、农地要素、产业质量、教育资源、基础设施和社会保障等方面,乡村现存问题如何破解、潜在能量如何释放,直接关系到农村老龄人口养老挑战的应对成效。从内部视角来看,乡村作为既存的社会关系网络、资源流动与行政管理的载体,关键在于激发乡村内生动力,尤其是要深度挖掘并利用已有资源,而非单纯依赖外部资源补充,从而在预算约束下实现对资金、人力、土地等资源最大化利用,减少额外成本支出。从外部视角来看,构建中国式农村养老服务的治理体系需充分考虑城乡差异及各地农村在发展水平、资源条件、社会文化等方面的异质性,避免盲目照搬或脱离实际的规划建设导致的资源浪费,确保政策既经济合理又高效可行。

### [参考文献]

- 陈显友,2021.乡村振兴背景下农村养老服务供给问题研究.广西社会科学(11):8-16
- 杜鹏,王永梅,2019.乡村振兴战略背景下农村养老服务体系建设的机遇、挑战及应对.河北学刊(4):172-178
- 杜智民,康芳,2020.农村社区居家养老服务供给精准化的实践困境与优化路径.重庆社会科学(9):130-140
- 郭竞成,2012.农村居家养老服务的需求强度与需求弹性——基于浙江农村老年人问卷调查的研究.社会保障研究(1):47-57
- 韩沛锷,程瑶瑶,2021.农村养老服务:需求、政策实践与发展展望.学习论坛(2):96-103
- 黄俊辉,2019.农村养老服务供给变迁:70年回顾与展望.中国农业大学学报(社会科学版)(5):100-110
- 刘琪,2024.双重“去政治化”:农村养老服务过密化及其解释.云南民族大学学报(哲学社会科学版)(1):119-128
- 陆杰华,郭芳慈,陈继华,等,2021.新时代农村养老制度设计:历史脉络、现实困境与发展路径.中国农业大学学报(社会科学版)(4):113-122

- 齐鹏, 2019. 论农村养老服务体系的完善. 西北人口(6): 114 - 124
- 申喜连, 张云, 2017. 农村精神养老的困境及对策. 中国行政管理(1): 109 - 113
- 王进文, 2022. 迈向合作生产的农村养老服务供给: 模式转型与路径优化. 理论月刊(4): 89 - 99
- 王维, 刘燕丽, 2020. 农村养老服务体系的整合与多元建构. 华南农业大学学报(社会科学版)(1): 103 - 116
- 王雪辉, 彭聪, 2020. 农村社会养老服务供给水平研究. 华南农业大学学报(社会科学版)(1): 117 - 128
- 叶娟丽, 范晨岩, 2020. “中国之治”概念考. 探索(1): 5 - 15
- 章茨, 张文洁, 胡子超, 2023. 社区养老服务驿站政府监管问题研究——基于北京市 M 街道的案例分析. 中国行政管理(12): 103 - 109
- 朱荟, 2022. 农村老龄化的西方探索及中国方案——基于研究、实践与政策的三维分析. 河北学刊(6): 167 - 175
- Natarajan, Nithya, Andrew Newsham, Jonathan Rigg, et al., 2022. A sustainable livelihoods framework for the 21st century. *World Development*; 105898
- Skinner, Mark, Rachel Winterton, 2018. Interrogating the contested spaces of rural aging: implications for research, policy, and practice. *Gerontologist* (1): 15 - 25
- Trein, Philipp, 2018. *Healthy or Sick? Coevolution of Health Care and Public Health in a Comparative Perspective*. Cambridge University Press

## National Strategy Coupling: Accelerating the Modernization of Governance in Rural Elderly Care Services

ZHU Hui

**Abstract** Accelerating the development of rural elderly care services is the focal point of the coupling between the two national strategies of actively responding to population aging and promoting rural revitalization. However, from an integration perspective, there are certain deviations in the current understanding of rural elderly care services. Although rural elderly care services are indeed a practical weakness in the Chinese context, the gradual adjustment and improvement of rural elderly care policies also reflect, from another aspect, the evolution of the strategic mechanism of national governance modernization over a long period. The ideal typology of responsiveness and specificity constitutes the theoretical foundation of the strategic coupling, while spatiotemporal consistency and value commonality form its practical connotations. To further respond to the reform and innovation of strategic coupling, it is necessary to increase the governance foresight, strategic overall planning and implementation effectiveness of rural elderly care services in three aspects: grasping the basic national conditions, implementing national strategies, and measuring existing resources, thereby promoting the high-quality development of rural elderly care services in China.

**Keywords** Rural elderly care services; National strategy; Actively responding to population aging; Rural revitalization