农村供养服务机构嵌入式养老服务供给机制与治理效能

金 菁

（浙江农林大学 a. 文法学院；b. 浙江省乡村振兴研究院，浙江 杭州 311300）

摘 要：供养服务机构是推动农村基本养老服务可及的重要载体，但存在福利排斥和福利内卷化问题。从嵌入视角出发，建构空间嵌入—要素嵌入—结构嵌入—认知嵌入—服务嵌入五维分析框架，基于安徽 L 镇的田野调查，分析农村供养服务机构转型实现嵌入式养老服务供给的机制及其治理效能。研究发现，供养服务机构以空间嵌入为基础，多元主体协作养老资源整合推进要素嵌入，建构养老服务枢纽促进在地化养老服务生产实现结构嵌入，促使养老伦理向新家庭本位与公共本位并存转变，推进农村养老服务下沉和“多养融合”嵌入式生活场域供给服务。供养服务机构转向发展探索新型嵌入式养老利于以嵌入式建构镇域养老共同体打破养老服务区隔，促进养老服务转介衔接提高养老服务效益以及生产赋能家庭养老次生公共价值，从而提高福利治理效能。未来还需从挖掘本土服务资源提高嵌入可持续性、加强嵌入后福利治理风险管理以及提升以需求为导向的服务嵌入精准性等方面推进其养老服务长效嵌入式供给。

关键词：供养服务机构；基本养老服务；福利内卷化；人口老龄化

中图分类号：F323.6　　**文献标识码：**A　　**文章编号：**1672－0202(2024)04－0036－12

一、农村供养服务机构发展困境：排斥性与内卷化

“基本养老服务”这一概念在 2009 年被正式提出，是当下我国养老服务建设的重要目标和内容。建设基本养老服务是我国应对老龄化的重要举措和推进共同富裕的重要环节，何以建设是关键。我国已形成居家养老、机构养老、互助养老等模式，但这些模式并不能完全解决养老问题。嵌入理论逐渐被引入养老领域，成为当下养老服务建设和研究的重要切口。2023 年 11 月，国家发改委发布了《城市社区嵌入式服务设施建设工程实施方案》。2024 年 1 月，《关于发展银发经济增进老年人福祉的意见》提出发展社区嵌入式服务设施。设施嵌入是发展嵌入式养老的基础，于养老资源和设施匮乏的欠发达农村地区而言，特困人员供养服务机构（又称敬老院，下称供养服务机构）是主要的农村基本养老服务供给载体[1]，在农村制度化供养中的作用不可替代。2023 年 5 月，《关于推进基本养老服务体系建设的意见》明确提出要发挥公办养老机构提供基本养老服务的基础作用。2024 年《国务院办公厅关于发展银发经济增进老年人福祉的意见》在提升农村养老服务举措中，首先提出要充分利用农村特困人员供养服务设施（敬老院）等。同年 5 月，《关于加快发展农村养老服务的指导意见》提出推进具备条件的乡镇特困人员供养服务设施等养老机构转型。这

收稿日期：2024－03－15　　**DOI：**10.7671/j.issn.1672－0202.2024.04.004

基金项目：浙江省哲学社会科学规划课题（22NDQN251YB）；浙江省社科联研究课题（2023N045）

作者简介：金 菁（1991—），女，安徽芜湖人，浙江农林大学文法学院讲师，主要研究方向为福利社会学、农村养老保障。E-mail：daxi0813@163.com

为农村地区发展供养服务机构嵌入式养老提供良好契机。

供养服务机构在福利治理路径依赖中陷入发展困境。一是服务排斥性供给。多数供养服务机构高度排斥非特困老人的福利适用,加剧了供养服务机构污名化[2],院民陷入地理隔离、家庭关系隔离和社会网络隔离等多维隔离状态[3]。二是福利内卷化。机构服务狭义上被理解为院舍服务,床位数至今仍是衡量养老服务的重要指标[4]。统计显示,2020 年我国特困人员集中供养人数已降至 73.9 万人,但供养服务机构对应床位数高达 174.8 万张。可见,供养服务机构发展不断"内卷化",即供养服务机构的床位数量不断增加和空间设施建设不断优化,但所产生的福利效益并未同比例增加。三是供养服务机构增量发展与老人"服务贫困"间供需失衡。可见,供养服务机构亟待存量改革。既有研究已分析农村供养服务机构在推进农村基本养老服务建设中的作用。基本养老服务建设需发挥公办养老机构主渠道作用[5],可以持续推进公办养老机构转型发展[6],尤其是推进农村特困供养机构的改造[7]。但不能单纯追求养老机构和养老设施的全覆盖,而是要构建长效的驱动机制让其"运转"[8]。例如,一些养老机构通过"在地化"经营策略有效化解养老机构进入农村时面临的供需错位困境[9]。但相关研究并未突破院舍服务以及兜底性福利机构的特征来分析供养服务机构的发展走向。供给养老服务的目的在于缓解老年人基本生活质量低下问题,需要与老年生活场域保持一定的嵌入阈值。其本质是基于价值理性(即基本养老服务的基本性和普惠性)对兜底性福利供给路径的工具理性(即基于现实基础的服务可行性和可及性)调适,需要以基层福利治理优化和机构转型发展推动农村养老服务体系建设。本文面对新时代农村养老服务建设的要求和挑战,主要讨论农村供养服务机构何以转向发展推进农村基本养老服务供给。

二、嵌入式养老服务供给研究进展与分析框架

(一)以嵌入式作为农村养老服务纾解之径

老龄化进程中已然形成不同主体主导的多样养老服务供给模式,但未能完全解决养老问题。嵌入是本文阐释的主要视角。日本于 21 世纪初立法推进嵌入式养老,为适应介护保险而建立一套主要以小规模设施嵌入的设施体系,其实质是一种在地化养老的探索[10]。国内最早于 2013 年在上海探索嵌入式养老[11],是居家养老和机构养老结合的新型养老模式[12]。这一方式是将服务嵌入老年人身心及家庭、社会网络、文化传统、经济制度和政治架构之中[13]12,使老人在不脱离家庭和社区的情况下享受养老服务[14]25。具体是以社区为载体配套养老设施,使老人在熟悉的社区场域中获得养老服务,能一定程度上克服居家养老、社区养老和机构养老的局限性[15],具有地缘优势、资源整合优势以及运营效率优势[12]。因此,应基于嵌入式养老手段建立照料服务型养老保障体系[11]。目前国内嵌入式养老研究主要聚焦城市社区。随着乡村振兴推进,农民适度集中居住,乡村可借鉴城市经验发展嵌入式养老[16]。即可以将嵌入式养老作为农村养老困境的一种解决之道[17]。但由于城乡间社会基础和空间布局等巨大差异,农村嵌入式养老的形式应具有独特性和多样性。

既有农村嵌入式养老相关研究呈现三种解读,一是立足养老服务设施嵌入社区,将农村嵌入式养老视为与家庭养老、居家养老和机构养老相区分的一种新型的养老模式[12],有公办民营、民办公助、市场运作等运营模式[18]。二是从主体角度阐释养老服务模式的嵌入性。例如通过社会组织嵌入盘活宅基地等闲置资源打造农村养老社区[17];以多元主体嵌入建构互助养老[19],这一模式也具有嵌入乡土社会的特征[20]。三是聚焦医养结合模式分析服务嵌入。例如研究医疗服务如何嵌入养老服务之中[21-22]。嵌入是多维的,上述三类研究并不矛盾,而是对农村嵌入式养老不同维度的阐释。但如果脱离设施嵌入的前提讨论其他维度的嵌入,难免偏离嵌入式养老共识。嵌入式养

老模式本质上是从养老设施嵌入出发推进主体、要素、认知等多维嵌入,最终实现养老服务的嵌入式供给。供养服务机构随五保制度发展而产生,是农村养老服务供给重要载体,亟待转型发展[3]。既有相关研究并未从嵌入视角突破院舍服务来分析供养服务机构的发展走向,也缺乏从供养服务机构这一特殊服务设施着手分析嵌入式养老模式。本研究聚焦于农村供养服务机构这一特殊养老服务设施,研究其转型发展实现嵌入式养老的机制,并分析其福利治理效能。

(二)分析框架

可行性和可及性是衡量公共服务供给有效的两个重要维度,既有养老服务供给模式难以同时满足上述两个标准。居家养老回应了要置于老年人生活场域进行服务供给的现实需求,有利于提高可及性,但缺乏专业且成熟的服务供给机制支撑,服务可行性不足;机构养老的服务供给机制成熟,满足可行性,但脱离多数老年人生活场域,影响服务可及性;互助养老虽一定程度兼顾二者,但其服务生产机制的专业性和可持续性不足,难以满足更高水平的养老需求。福利治理中需要建构福利主体间的良性关系而促进福利资源优化配置[23]。嵌入式养老成为弥合上述养老模式缺陷的重要思路,它是嵌入性(Embeddedness)在养老领域的应用产物。"嵌入"理论最早由波兰尼提出,格兰诺维特进一步推进,认为有目的的行动是镶嵌于社会关系系统之中的[24]7。此后,嵌入理论不断被深化,形成关系、结构、认知和制度等多维嵌入分析框架[25-26],而关系嵌入又可以分为业务嵌入和技术嵌入等不同类型[27]。

嵌入式养老是通过建立多元主体的互惠关系,培育可持续性的养老服务生产—供给合作格局,实现服务有效供给。其嵌入维度有特殊性。杜鹏等学者建构了需求嵌入、资源嵌入、主体嵌入与理念嵌入的分析框架[18]。基本养老服务供给是在一定的福利治理下运行的,在养老服务社会化发展趋势中,农村基本养老服务供给成为具有较强公共性的经济行为和社会行为,需要放置于乡土场域中,不仅需要更专业化的主体加入和多元化的主体合作,也需要农村社会内部的信任与接纳,由此建构符合乡土特征的服务供给路径。基于此,本文建构空间嵌入—要素嵌入—结构嵌入—认知嵌入—服务嵌入的分析框架。空间嵌入指以养老设施等载体嵌入奠定整个嵌入机制的基础。通过契约建立多元主体协同合作关系,促进对资源的吸附和整合,即要素嵌入。基于上述两维度嵌入,推进养老服务设施升级为区域性养老服务枢纽,上承政府、市场等各方资源,下接乡土资源和需求端,内外整合建构服务网络嵌入区域社会结构之中,即结构嵌入。认知嵌入则是基于上述维度的嵌入所建构的新养老环境,以福利转换和服务消费方式从外部迎合内部需求,促进养老观念转变和养老策略优化。当然认知嵌入无形存在于其他嵌入维度之中。嵌入式是手段,更是结果。随着嵌入层次叠加和嵌入程度加深,最终实现服务嵌入,即达到服务嵌入老年人生活场域和需求之中进行供给,提高养老服务供给的可行性和可及性。

(三)研究进路

本文基于安徽省Y县L镇供养服务机构转型发展及其相关老年福利治理展开案例分析。Y县老龄化程度较高,2020年Y县60岁及以上人口占比19.82%,65岁及以上人口占比14.14%,均高于全国水平。Y县曾是首批国家重点贫困县,于2018年实现贫困摘帽,发展基础相对薄弱,但因减贫治理的溢出效应,具备良好的福利治理环境。笔者先后于2018年12月、2019年4-7月、2020年3月以及2023年11月四个时间段,长期跟踪调研L镇供养服务机构发展和当地养老服务建设情况,访谈了Y县民政局局长、L镇民政办等相关工作人员、L镇供养服务机构院长(H康养服务有限公司法人)、G村村干部、G村居家养老上门服务人员以及服务对象等多个相关主体,并多次跟随服务人员开展上门服务进行参与式观察。同时收集和梳理了Y县农村养老服务相关政策文件和合同,以了解Y县农村养老服务建设发展脉络以及相关主体合作关系。通过三角验证法对调

研资料进行交叉验证,确保调研资料的真实性和准确性以提高研究的信度和效度。

三、从悬浮到嵌入:农村供养服务机构发展的逻辑演变

在顶层设计和相关政策指导下,养老服务建设资源匮乏驱动地方政府盘活既有资源,探索本土化养老服务方式,推动农村供养服务机构转型发展,经历从悬浮到嵌入,逐渐嵌入乡土结构中。

表 1　L 镇供养服务机构嵌入式养老服务供给实践

嵌入特征	悬浮供给(1992—2008 年)	探索过渡(2009—2018 年)	转型嵌入(2019 年至今)
运营方式	公营化	公营化	民营化
机构功能	兜底保障	兜底保障 + 养老服务政策落实	镇域养老服务生产 - 供给枢纽
服务对象	特困老人	特困老人 + 低收入老人	可覆盖所有老人
要素嵌入	政府主导供给和生产 财政资金	政府主导供给和生产 财政资金	政府引导供给、市场参与生产 财政资金、社会资本、家庭资本
结构嵌入	空间和设施为主的排斥性嵌入	空间、设施的排斥性嵌入和相关政策“悬浮”式落实	空间、主体、要素、乡土社会关系等多维嵌入
认知嵌入	传统的家庭本位的养老伦理	传统家庭本位的养老伦理向新养老伦理过渡	新家庭本位的养老伦理与公共本位的制度伦理并存
服务嵌入	兜底供养服务	兜底供养服务 + 低收入老人上门服务	兜底服务 + 非兜底性基本养老服务 + 普惠性的社会化养老服务

(一)悬浮供给:1992—2008 年间供养服务机构公建公营

20 世纪 60 年代初期,我国开始建立农村敬老院,由集体运营承担向五保老人提供兜底性集体保障。1992 年 2 月发布的《安徽省乡镇敬老院管理办法》中明确敬老院运营经费由乡镇政府承担,这意味供养服务机构成为纯公共性福利机构,然而该机构实际上兼具兜底性和非兜底性养老的双重作用,机构可向社会开展有偿代养业务。长期以来,供养服务机构的传统经营模式高度依赖于政府财政,农村供养服务机构已逐渐形成仅提供特困供养的制度惯性和运营惰性。加之供养服务机构普遍被污名化,进一步加剧了资源闲置以及供需失衡等问题。1992 年 L 镇兴建乡镇供养服务机构,当时主要服务于 L 镇特困老人,游离于当地乡土社会边缘。

(二)探索过渡:2009—2018 年供养服务机构的治理探索

2009 年,“基本养老服务”被正式提出,其重要性在社会发展中日益凸显,同时内涵不断深化,服务内容也日益丰富。在此阶段,地方政府不断升级改造供养服务机构,同时也探索供给其他基本养老服务。2013 年 L 镇供养服务机构重新修建,房间及床位进一步增加,配备多功能厅、棋牌室、医疗室等服务空间。Y 县于 2014 年开展农村困难老年人居家养老服务试点工作,L 镇 G 村为试点村之一。由于政策实施之初未建立起服务生产机制,而是由非专业服务人员供给服务,政策实施产生了“应然”和“实然”的巨大差异于 2016 年底被中止。2018 年,Y 县脱贫攻坚推动该政策以低收入老人居家养老上门服务政策被重启。L 镇将业务依托全镇唯一的养老服务载体供养服务机构开展服务。此时的供养服务机构仍为公营,院长由乡镇民政办主任兼任,政府兼具落实与监督双重角色。而具体服务生产则由供养服务机构服务人员兼顾,服务质量低下。老人反馈这一阶段的服务人员他们并不认识,常在阴雨天上门服务,因此无法开展洗衣洗被等服务,有时随便扫个地就算完成上门服务(村干部 WCS)。同时,机构设施闲置问题突出。统计显示,L 镇集中供养入住率约为 56%,近半床位闲置。

(三)转型嵌入:2019年至今供养服务机构民营化与养老服务枢纽化

2019年L镇供养服务机构开始民营化,挂牌为L镇养老服务中心,进一步整合资源和落实其他农村养老服务政策。2020年H公司承包供养服务机构运营业务,政府与其签订为期五年的租赁经营合同。同时L镇将低收入老人居家养老服务也委托给H公司。民营主体组建在地化服务团队开展上门服务。由此,低收入老人居家养老上门服务政策稳定内嵌于供养服务机构民营化运作体系之中。政府退出服务生产环节,成为支持者和监督者。2021年11月至2023年10月,Y县将农村居家养老上门服务项目统一由县民政局分别以分散发包和集中发包形式对外招标,L镇供养服务机构民营主体均未中标。但鉴于L镇供养服务机构此前服务效果较好,以及G村等村提出由本村服务人员继续服务的请求,故L镇居家养老上门服务项目继续由供养服务机构民营主体及其本土化服务团队落实。经过两年探索,2023年11月,Y县又将低收入老人居家养老服务项目的落实方式交由乡镇自由裁量。而L镇继续延续之前的服务模式。期间,L镇依托于供养服务机构这一载体架构相对稳定可及的农村养老服务供给框架,机构资源闲置率有所降低。

四、农村供养服务机构嵌入式养老服务供给机制

基本养老服务制度化发展过程也是福利治理优化过程。嵌入式养老实现路径多样。供养服务机构作为农村地区普遍覆盖的福利性机构,具备设施嵌于乡土社会的前提,为其发展转向提供空间嵌入的基础。借此推进养老服务的要素嵌入、结构嵌入和认知嵌入,以嵌入性养老服务生产机制输出养老服务嵌入式的供给。

(一)要素嵌入:多元主体协作养老资源整合

要素包含劳动者、资本、技术、知识等。其中劳动者作为行为主体能影响其他要素的配置。政府作为主要行为主体,在养老服务生产中不具优势,但能激励其他主体参与生产促进相关要素优化配置。

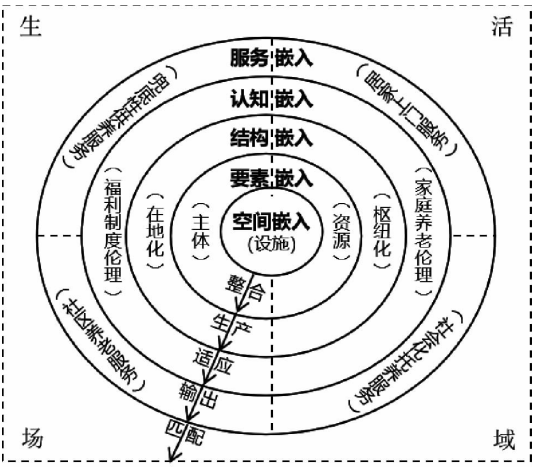


图1 农村供养服务机构嵌入式养老服务供给机制

1. 多元主体契约式合作

供养服务机构是具有较强公共性和福利性的服务供给机构,常以公建公营方式供给兜底性养老服务。即通常由基层政府依托行政权力和职能划分实施直接管理。然而政府在公共服务供给方面处于劣势[28]。L镇供养服务机构建立以来,一直由L镇民政办主任兼任院长,联合若干村干部共同负责供养服务机构的日常管理。由于管理人员各有本职工作,院务处理"力不从心"。而且这一管理结构缺乏专业支撑,管理水平有限,在此模式下供养服务机构呈现高福利低质量的供养现状。公共福利治理中的契约应用是对治理效率提升的一种回应,是优化福利生产和供给的过程和手段,最终目的是要在有限资源基础上尽可能提高福利输出和福利供给效率。将契约手段应用于农村福利治理,有益于政府与社会主体的关系逐渐规范化和制度化。社会保障减贫治理常态化,为L镇供养服务机构转型发展和治理优化提供良好政策环境,推进供养服务机构从政府一元兜底性服务生产到多元契约式合作。这本质上是公共服务签约外包,一方面政府通过引入市场机制而使自身从服务生产中解放出来,另一方面引入专业的服务主体提

高服务质量。2019 年 L 镇将供养服务机构以养老服务中心的名义对外租赁经营,双方签订租赁经营协议进行民营化管理。

供养服务机构民营化的过程也是推进市场主体嵌入农村养老服务体系的过程。地方政府与市场主体签订租赁经营契约,向市场转让设施设备的经营权,但依然掌握所有权,并在合作关系中保留一定主导性,通过明确权利和义务以及建立监督和惩罚机制规范租赁经营的上下限,保障不损害产品的公共性和设施设备的基本属性。此后,供养服务被放置于养老服务之下,分解出生产与供给两个环节,也使得政府外其他主体也能在分工中责任共担。而市场主体的嵌入使其自身行为受乡土社会结构以及公共制度的约束。L 镇民政办在与市场主体的租赁协议中明确基本保障范畴、经营方式、政策补助情况以及双方权利和义务等具体内容和租赁条件,如“乙方须接收政府安排的需要集中供养的农村五保户和城市‘三无’对象入住”。地方政府从服务生产中退出,与养老服务结构形成臂距关系(arm’s length tie),管办分离,转而承担设施优化、资金供给、服务维护以及监督、评估的责任。L 镇供养服务机构公建民营优化了供养服务机构的日常管理秩序,也适当地释放了基层政府的行政活力。

2. 多样资源整合性运营

囿于农村养老资源相对薄弱,尤其是欠发达地区,需要整合相关资源以保证农村养老服务的有效供给。而嵌入是一种方式,目的是在博弈中寻求趋同的发展方向而培育合作关系和促进资源协调交换。L 镇供养服务机构转型发展中多元主体嵌入养老服务供给,这也促进了多样资源的整合利用。一方面,政府提供财政支持和运营保障。政府通过契约治理明确双方权利义务,并将可能的合作风险纳入考量范围,通过硬性治理和柔性治理双管并行,促使双方协调合作和公共职能履行与市场效益增加的双赢。H 公司运营 L 镇供养服务机构需要充分保障其特困供养等兜底功能。相应地,L 镇政府需要给与相应财政支持,包括特困人员供养费、配套服务人员工资等费用。此外 L 镇政府根据供养服务机构民营情况和实际发展需求,适当提供协议之外的支持。例如 2019 年民营主体根据实际需求向政府申请配置空调和热水器,政府对应配置 2 台空调和 1 台空气能热水器设备,满足院民基本需要,民营主体承担增加的电费支出(供养服务机构院长 LLH)。

另一方面,市场主体的运营行为是相对依附与部分自主并存,通过嵌入以获得更多政府资源支撑和发展空间,降低运营成本。同时这一过程中市场主体占据重要的结构洞(Structural Hole),成为连接政府、村两委、服务人员以及服务对象等主体和整合相关资源的重要行动者,这也是社会资本在养老服务供给中的有效应用。H 公司作为 L 镇供养服务机构的运营者,出资投入服务生产。此外,盈利性目的驱使民营主体尽可能挖掘其他资源以降低服务成本。一是挖掘乡土相关资源。民营主体挖掘 L 镇各村留守妇女人力资源,组建服务队伍开展居家养老上门服务。二是撬动家庭资源。对于不具备照护条件的家庭,以中低价格托养服务撬动家庭资源用于养老服务生产。三是利用机构的公益性吸纳社会资源。H 公司接受社会主动捐赠之外,还向学校、公共部门募集物资,拓展养老服务资源来源。整体上,L 镇供养服务机构的民营化过程中实现政府、市场、家庭和社会资源整合性应用于农村养老服务生产之中。

(二)结构嵌入:建构养老服务枢纽促进在地化养老服务生产

养老服务设施在空间嵌入和要素嵌入中与乡土社会互动耦合,双向互构调适其在养老服务体系中的角色和功能,从而实现结构嵌入以建构符合制度规范且适应乡土特征的服务生产机制。

1. 镇域基本养老服务枢纽

服务给付类福利政策的有效落实必须依托稳定的服务生产—供给机制。即将服务生产资源(如设施、劳动力和资金)转化为服务输出,其难度和复杂性要高于传统的现金给付类政策。然而我国养老服务资源配置等碎片化问题影响养老服务的统筹发展和资源有效利用[29]。解决碎片化

的有效途径就是立足整合思维引导工具选择和互嵌应用,实现整合性的超越。传统的供养服务机构承担着兜底供养功能,独立于养老服务政策体系之外。L镇供养服务机构的转型发展使得其从兜底供养服务机构转变为镇域基本养老服务供给枢纽,嵌入L镇农村养老服务生产—供给体系之中。在保障和完善特困供养功能的同时,也成为其他养老服务政策有效落实的平台,推进了当地居家养老上门服务政策等有效嵌入。镇政府以契约化治理手段约束民营主体和主导养老服务供给,倒逼市场有效供给服务。例如要求每位服务人员每天服务最多不得超过4人等(乡镇干部WGH)。民营主体在盈利需求驱动下,不断优化居家养老上门服务政策落实机制,具体以合同和现代信息化手段监督上门服务的优质开展,并要求服务对象和村干部签署服务卡,以多元参与强化监督。这一落实机制使得服务开展必须落到实处,促使居家养老上门政策落实从悬浮到下沉。

2.服务生产在地化

熟人社会和乡土性是农村社会主要特征。农村养老服务的有效供给需要迎合乡土性,养老服务生产内嵌于乡土环境及其社会网络之中,在服务生产、供给与监督中与乡土社会互构耦合,以实现社会化养老服务的乡土融入与适应。服务人员是服务生产的重要要素。农村养老服务供需均衡发展需要推动农村养老服务人才队伍等方面的建设[30]。在农村,多样化家庭关系和社会关系以及本土化语言等因素会增加外部服务人员的服务障碍。而无论是家庭中还是社会中,女性总在老年照护服务中被赋予特殊使命。这意味着,留守妇女具备参与农村养老服务生产的公共价值共创基础和优势。L镇供养服务机构转型发展中优先聘用本土留守妇女。服务人员与服务对象之间是“相对熟人”关系,在开展农村居家养老上门服务时有天然优势,可以以相对熟人身份进入服务对象的家庭私领域中,更有利于建立信任的服务关系以及受熟人关系网络监督,消弭陌生服务关系中的不信任与互动障碍。在服务人员看来,自己村里做肯定好一些,村里人最起码相互熟悉些,外面人到家里做事肯定不习惯。(上门服务人员YGP)。此外,熟人关系促进内生性互动,有利于服务供给。服务人员基于与服务对象的同村关系而愿意根据服务对象的实际需求适当提供服务清单之外的服务。同时由于服务人员多为农村留守妇女,成为兼业性服务人员也相应地增加了部分留守妇女的劳动收入,创造次生公共价值。

(三)认知嵌入:基于新家庭本位的养老伦理与公共本位的制度伦理进行养老决策

家庭结构变迁中,家庭伦理与家庭功能随之变化。农村家庭逐渐产生老年照料危机和老人“照料赤字”,老年照护需求外溢。受家庭空间隔离、代际分居等影响,家庭履行养老责任的方式更倾向于经济给付而疏于照料供给。夫妻共同外出务工的子女特别是儿子更倾向于提供经济支持作为补偿[31],而且农村老年人获得非同住子女经济支持的比例明显高于城镇老年人[32]。但家庭在养老中的主要责任并未弱化。同时,我国养老保障政策也逐渐从经济救助型转向照料服务型[11]。社会对养老问题的解决也从一味强调家庭责任向赋能家庭养老转变。在市场化影响下城市养老文化逐渐社会化,但传统式家庭养老依然是农村主流的养老伦理。养老服务供给方式单一会影响家庭养老义务履行的策略选择。在新时代和新形势下,家庭在养老服务供给中的作用发挥需要有更多样化的实现形式。因此,建立使家庭经济支持能转化为老人照料服务的机制,也是改善农村老人生活质量的关键所在。供养服务机构转型发展和农村养老服务社会化供给为农村家庭提供了新的赡养方式,使家庭得以以“服务消费”的形式参与服务供给环节,子女通过购买服务在建构起的养老服务网络中履行对老人的照护职责,从而也能改变农村养老服务相关行动者的联系与互动关系,以及重新定义家庭赡养中的情感表达方式。这会影响家庭养老的方式和结果,也推动着农村社会养老伦理从传统的家庭本位的养老伦理向新家庭本位的养老伦理与公共本位的制度伦理并存的格局转变。在新的社会情境下重塑家庭养老方式和厘清养老秩序,弥合传统养老观与现代养老观之间的鸿沟。

农村家庭养老矛盾突出存在于有失能老人、无适合居住空间的老人和迫于生计而家人无法长期照护的家庭。L 镇政府对供养服务机构实行契约化治理后,在强化其兜底保障功能的同时,也进一步释放其社会化服务功能。社会化托养往往是家庭基于可行能力范畴内,兼顾家庭生产和老人照料的最优策略选择。老人自己生活能自理的,不会送来(养老院),除非无法自理的,子女没办法才送到养老院。年后有 7 -8 个人来询问入住情况(即托养服务),大多是在外务工的家庭(供养服务机构院长 LLH)。截止 2023 年 11 月,L 镇供养服务机构接收的 14 名社会化托养老人均有子女,其中 12 位为失能半失能老人,均为子女外出务工或其他不具备照护老人条件的情况,另外 2 位老人可自理,但不愿与子女共住,子女为降低老人独居风险而将老人送往供养服务机构托养。

(四)服务嵌入:以"多养融合"推进服务下沉

基于以上,农村供养服务机构转型发展建构"兜底性基本服务 + 非兜底性基本养老服务 + 社会化托养服务"的嵌入式服务供给格局。兜底养老是供养服务机构的基础性功能,该机构转型发展对特困供养对象有福利溢出效应。供养服务机构长期被视为与家庭和社会相隔离的"孤岛"。无论是出于优化管理方式还是探索运营机制,民营化都会加强供养服务机构与乡土社会网络的联系。市场主体的运营推动供养服务机构的社会化,有利于促进院舍空间下的特困老人与社会老人互动交流。同时,供养服务机构转型发展后使得养老服务供给具有了空间延伸性,能突破院舍空间而继续下沉供给养老服务,实现从老人"走向"服务到服务"嵌入"老人生活场域的转变。L 镇位于山区,农村居民分散居住,村集体经济薄弱,难以依托村级居家养老服务中心开展居家养老服务等活动。民营化供养服务机构成为当地唯一可及的养老服务供给渠道,并形成居家养老上门服务落实机制的载体组成。这促使养老服务政策从"悬浮"式实施到"下沉"式嵌入,具体服务内容在该政策探索实施过程中不断改良,服务内容更具操作性,以此提高服务的可用性和可及性。

此外,随着家庭结构变化和家庭经济状况改善,农村养老服务需求逐渐从家庭私领域溢出而表现出一定的社会化需求。市场主体运营和政府规制更大程度释放了机构的社会化活力,供养服务机构成为满足在地化养老需求的途径之一。而且供养服务机构社会托养费用较其他养老机构有价格优势,对不符合特困老人条件但有照料困难的低收入家庭或者部分留守老人相对友好,缓解家庭在照料老人和谋求生计间的矛盾。例如 L 镇供养服务机构接收的一位老人有两个儿子,但均大龄未婚。"大儿子在家里干农活,自己管自己都不行,小儿子也没有办法在家里(照顾老人),如果不把父亲送到这里,过几个月小儿子自己可能都没得吃了"(供养服务机构院长 LLH)。数据显示,L 镇供养服务机构社会托养老人数量从 2019 年到 2023 年增长了 1.3 倍,且每月前来询问社会化托养的家庭数量也明显增多,多为子女外出务工家庭。由此可见,供养服务机构转型发展为当地农村留守老人提供了一种提高服务可及性和改善老人生活状况的选择。

五、农村供养服务机构嵌入式养老的治理效能

供养服务机构作为兜底性福利机构,兼具救助属性和福利属性。传统福利治理路径中,其救助属性不断被放大,福利属性过于削弱。通过社会化运作转向发展,促使其从被动兜底到主动供给,以嵌入式养老服务供给创造正的边缘效应(fringe effect),扩大福利治理效能。

(一)以嵌入式建构镇域养老共同体打破养老服务区隔

在传统福利治理路径中,供养服务机构瞄准特困供养人员进行服务供给,是具有制度边界的福利空间,也是农村地区最直观的机构养老场景。其物理空间的福利排斥及其院舍服务脱域式供给逐渐形塑农村养老服务区隔困境,即不同老年群体的服务供给路径分化和不同养老服务供给方式互斥。服务区隔加剧养老文化区隔(如特困老人与机构养老的污名化),养老文化区隔又反过来进一步强化服务区隔。多地政府基于特困老人与其他老人的服务分化而加大基层公共养老硬件

建设,进一步加剧农村养老服务供需不平衡现象。不同老年群体在政策瞄定上应分类施策,但其养老服务供给机制应具有同一适用性。这就有必要打破不同养老服务生产供给路径分而治之的格局。然而既有农村养老服务体系建设强调社区服务中心和设施设备建设,养老硬件覆盖面有所扩大但也相对离散,不利于基层养老服务体系统合。乡镇是连接农村的重要行政层级,在农村养老服务共同体建设中具有独特的治理单元优势。以供养服务机构社会化运营建构镇域养老服务共同体,推进服务融合。

居家养老服务是我国政府倡导的主要方式[33]。家庭养老服务生产能力不断降低,也影响了农村老人对居"家"养老范畴的认知,"家"的空间理解从以血缘关系为纽带的家庭扩大到以地缘关系为支撑的乡镇范畴,居家养老的生活场域有所拓展。笔者在浙江农村的田野调查中了解到,老人对居家养老的期待是以血缘关系为基础的家户,但又并不局限于此,本乡镇范围内的养老仍是在家在乡养老。这是农村老人在新家庭结构对传统家庭养老功能的冲击中的观念转变与行为妥协。在新发展阶段,乡镇可以成为推进居"家"养老实践的重要单元,这意味着乡镇有着独特的农村养老服务共同体建设的空间基础和独特优势。因此,镇域养老共同体的建立一定程度上能缓解农村居家养老的发展困境,居"家"养老有了更广义的现实映射和更多样的实现路径。以乡镇为基本单元,充分利用乡镇既有养老资源,以供养服务机构为载体建设综合型乡镇养老服务枢纽,联合多元养老主体及其资源的整合,架构家庭—社区—机构服务网络,建设农村养老服务共同体。一方面实现相关主体多元协作,建构政府主导、市场主营、家庭主担、镇域主场的农村养老服务生产—供给格局和共担机制。另一方面也促进农村养老服务供给的价值理性与工具理性的统一。

(二)促进养老服务转介衔接提高养老服务供给效益

养老服务体系建设备受瞩目,我国已形成居家养老、社区养老、互助养老、机构养老等主要养老模式。不同养老模式各有困境,且相互独立甚至相互排斥[34]。政府投入大量财政扶持不同养老模式发展,但建设相对碎片化。不同模式有其独特作用,有必要推进不同模式的养老服务转介衔接,合力应对复杂的农村养老危机。嵌入式养老提供一条推进路径。养老服务的生产—供给离不开设施设备、主体和资源等基本要素的保障。农村供养服务机构作为广大农村地区普遍建有的公共性养老服务供给机构,具有上"承"政府福利供给端和下"启"农村老人需求端的中介特征。其通过转型发展搭建农村养老服务生产供给平台,促进不同养老服务政策的嵌入、协同和资源整合。在供给院舍服务的同时鼓励院民互助和村民互助,突破供养服务机构服务场域限制,连接居家养老上门服务。例如在院内有偿安排还有劳动能力的老人承担照护工作,挖掘本土照护人力资源。借此推进农村居家社区机构相协调的养老服务体系建设,提高农村养老服务可及和服务效益。

L镇供养服务机构转型发展促进了养老服务要素整合和结构的嵌入,实现院舍养老、居家养老等不同养老服务供给方式在乡土空间内组合互嵌,构成当地农村养老服务网络,使得农村社会差异化养老服务供给成为可能。可见,这套服务网络打破了居家和机构等不同养老模式的互斥格局,以供养服务机构为载体推进不同养老模式之间的服务转介衔接,从而建构起覆盖"镇村家"的梯度嵌入的农村养老服务供给网络。由此,根据不同服务内容与老人养老服务需求特征,形成不同空间层次的针对性服务供给。并以契约化手段推进服务供给,一定程度上缓解服务悬浮的问题,更好地匹配农村养老服务差异化需求和回应养老服务"基本性"的价值定位,弥合城乡之间以及不同村庄间的老年福利距(主要指养老服务差距),促进养老服务均等化。

(三)生产赋能家庭养老次生公共价值

农村家庭结构在人口高流动中不断被重组,家庭养老功能弱化论成为学界基本共识。虽然政府和社会诉诸互助养老、居家养老等模式来解决农村养老困境,但家庭养老能力依然是影响农村老人养老质量的重要因素。基于此,福利治理中对家庭养老的干预应从"家庭支持"向"支持家庭"

转变,即从赋责家庭向赋能家庭转变。提高家庭的经济能力和照护能力(如家庭照护能力培训、助老设施嵌入)是典型的提高家庭养老功能的政策干预路径,主要是从家庭内部系统提升其养老能力。然而既有经济给付型农村老年福利政策难以高水平、全覆盖,而且这也有悖于我国以家庭为主要养老主体的老年福利建设基调。同时照护能力提升并不能解决农村家庭普遍面临的家庭再生产与家庭养老难两全的矛盾。因此,还需要从外部建构赋能家庭养老责任履行的路径。照护外包是应对家庭客观照料危机的可行方案,是照护人力不足类农村家庭的策略选择之一。

养老服务供给是需要相关资源输入、生产、再输出,即福利转换的过程。广义上,福利转化是在社会整体环境中进行,养老服务相关资源和要素向养老服务生产—供给平台集中,促使养老服务产生;而狭义的福利转化可以指老人的家庭成员或自身以财物换取养老服务,如资金型福利转化为服务型福利、个人资本转化为养老服务等。其中资源输入和服务机制建设离不开政府和市场的主体参与,但具体服务成本支付则以政府和家庭为主。内嵌于农村老年人生活场域的养老服务供给格局更有利于农村家庭养老服务消费。供养服务机构转型发展中充分撬动乡土资源,降低农村养老服务生产成本,提高养老服务可及性,使得养老服务供给具备覆盖更多农村老人的可能。这实际上是以农村养老服务供给机制优化,丰富家庭成员福利转换和服务消费的手段,提高其在养老中的责任承担和义务履行。L 镇供养服务机构转向发展后拓展社会化托养服务业务,为外出务工家庭提供兼顾养老责任履行和家庭生计提升的策略选择。由此,农村供养服务机构转型发展供给嵌入式养老,一定程度上能产生赋能家庭养老的次生公共价值。

六、结论与讨论

养老服务供给具有公共性,总是在一定的生活场域中展开,因此需要嵌入其生活场域和社会网络之中。构建农村社会适应性的基本养老服务供给体系是积极应对老龄化的重要内容,也是推进农村基本养老服务有效供给的重要方式。对于养老基础薄弱且资源匮乏的欠发达农村地区而言,供养服务机构是农村基本养老服务的重要载体,具备空间内嵌于乡土社会的优势。但囿于特困救助属性的管理惯性而治理效能受限。在新的养老挑战下,可以通过转型发展嵌入农村社会来推进农村基本养老服务供给。以契约治理推动供养服务机构民营化运营,在设施和空间嵌入的基础上撬动市场等主体的嵌入与多样资源整合,推进相关养老服务政策整合性嵌入和实施,实现向乡土社会的服务嵌入以及文化认知的深层嵌入,从而构建起本土化、在地化的嵌入式养老服务供给体系,促使农村末梢形成“兜底供养服务 + 居家上门服务 + 社会化托养服务”的“多养融合”梯度养老服务嵌入式供给格局。新的嵌入式养老路径促进不同供给模式和不同类型服务融合,以满足农村刚性且异质化的养老服务需求,缩短城乡养老服务“福利差距”。这也是对供养服务机构的公共性、福利性及其“承上启下”功能的放大。此外,依托于供养服务机构向“联合式、网络化、赋能性”农村养老服务枢纽转变,还可释放家庭劳动力在养老服务生产环节的压力和增加其在养老服务供给环节的机动性和可行性,推进家庭整体次生利益增加以及赋能家庭养老。

新发展阶段中我国农村基本养老服务建设不仅在于消极面向少数老人的养老风险事后兜底,更在于积极面向所有老人建立基本可及养老服务机制。供养服务机构转型发展嵌入乡土社会推进农村基本养老服务建设,意味着兜底性养老保障机构在乡村振兴和共同富裕目标下,需要做出新的调整和发展。供养服务机构转型发展嵌入式养老服务供给模式为养老服务建设基础薄弱的农村地区提供可行方案。但要想充分发挥供养服务机构推进基本养老服务长效嵌入供给,还需作出以下优化。一是挖掘本土服务资源提高嵌入可持续性。养老服务人员稀缺,需要重视培育本土的民营主体和养老服务人员队伍,提高社会主体嵌入的稳定性、长效性和专业性。二是加强嵌入后福利治理风险管理。在服务供给中民营主体和服务人员有一定的剩余控制权,需要加强监督和

评估等机制建设,压缩其降低服务质量的逆向选择空间,以遏制民营主体的营利性导向对供养服务机构转型发展后的功能发挥的负面影响。三是提升以需求为导向的服务嵌入精准性。从需求端出发,厘清农村老人及其家庭在养老服务方面的需求内容和特征,以优化服务供给结构,提高养老服务可及性。中国地区禀赋和发展困境差异大,难以形成统一的养老服务供给模式。在农村养老服务社会化发展中,以供养服务机构转型发展嵌入乡土社会和老人生活场域供给基本养老服务是农村地区基本养老服务建设的有效而非唯一路径,但深层嵌入农村社会是重要的建设方向,这是农村养老需求特征和困境所决定的。

参考文献:

[1]李永萍."多元一体":集体主导的村社养老模式——基于闽南乡村敬老院的个案考察[J].求实,2020(5):96-108+112.

[2]刘林,豆书龙."公共的但不文明"的空间:乡镇敬老院"规训"的在场——基于山东省H镇敬老院的个案研究[J].中央民族大学学报(哲学社会科学版),2016(5):34-40.

[3]焦若水,马治龙.农村公办养老资源的错配与适应性改进——基于甘肃省K县M镇的调研[J].探索,2020(6):144-155.

[4]唐钧.老年照护体系的整体效应[J].甘肃社会科学,2022(4):94-104.

[5]胡宏伟,蒋浩琛.我国基本养老服务的概念阐析与政策意涵[J].社会政策研究,2021(4):16-34.

[6]何文炯.优化养老服务保障机制的新指引[J].中国社会工作,2022(2):13.

[7]杜鹏.积极应对人口老龄化,推进中国式现代化[J].人口与发展,2022(6):2-6.

[8]乔晓春.如何满足未满足的养老需求——兼论养老服务体系建设[J].社会政策研究,2020(1):19-36.

[9]何倩倩.农村机构养老的落地困境、经营策略与发展路径——基于河南省平桥区的田野调查[J].中国农村观察,2022(5):153-167.

[10]伊藤增辉,周燕珉,秦岭.日本社区嵌入型养老设施配置发展经验对中国的启示_伊藤增辉[J].国际城市规划,2020(1):20-28.

[11]白维军,宁学斯.从经济救助型到照料服务型:我国养老保障政策的目标转向[J].内蒙古社会科学,2022(2):155-162.

[12]胡宏伟,汪钰,王晓俊,等."嵌入式"养老模式现状、评估与改进路径[J].社会保障研究,2015(2):10-17.

[13]杨燕绥.银色经济与嵌入式养老服务[M].北京:清华大学出版社,2017.

[14]周悦.嵌入式养老研究:基于试点数据与国际经验[M].北京:中国社会科学出版社,2020.

[15]赵小兰,孟艳春.社区"嵌入式"养老服务模式:优势、困境与出路[J].河北大学学报(哲学社会科学版),2019(4):89-95.

[16]沈凯俊,王雪辉,彭希哲,等.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[J].中国农业大学学报(社会科学版),2022(1):148-166.

[17]李鸿渊.嵌入式养老:农村地区农民集中养老新模式探索[J].行政管理改革,2021(6):83-90.

[18]杜鹏,马琦峰.中国社区嵌入式养老:现状与问题浅析_杜鹏[J].人口与发展,2024(3):113-124.

[19]班涛.福利治理共同体视角下农村社会养老模式运作与优化——兼论发展型福利生产的本土化[J].人文杂志,2023(6):130-140.

[20]肖琳.积极应对农村人口老龄化的互助养老:实践状况、核心经验与社会效益——基于一个中部乡镇的田野调查[J].云南民族大学学报(哲学社会科学版),2023(5):1-9.

[21]杨翠迎,鲁於."医疗嵌入型"医养结合服务...基于上海市六个区的调查分析_杨翠迎[J].云南民族大学学报(哲学社会科学版),2018(6):106-112.

[22]杨嘉莹.结构性嵌入_医养结合在社区居家养老中的实践逻辑_杨嘉莹[J].哈尔滨工业大学学报(社会科学版),2017(5):60-65.

[23]雷雨若,王浦劬.西方国家福利治理与政府社会福利责任定位[J].国家行政学院学报,2016(2):133-138.

[24][美]马克·格兰诺维特.镶嵌:社会网与经济行动[M].北京:社会科学文献出版社,2015.

[25]MARK GRANOVETTER. Economic Action and Social Structure: The problem of embeddedness[J]. American journal

of sociology,91(3):481 – 510.
[26]赵浩华. 嵌入性理论视角下农村互助养老发展困境与破解[J]. 当代经济研究,2024(2):94 – 104.
[27]ANDERSSON U FORSGREN-M-HOLM-U. The Strategic impact of external networks: subsidiary performance and competence development inthe multinational corporation[J]. Strategic management journal,2002(11):979 – 996.
[28]张丽娜. 合同制治理:城市治理面临的机遇与挑战[J]. 行政论坛,2010(6):84 – 88.
[29]白维军. 高质量发展视角下的整合型养老服务构建[J]. 社会保障评论,2023(3):121 – 132.
[30]陈显友. 乡村振兴背景下农村养老服务供给问题研究[J]. 广西社会科学,2021(11):8 – 16.
[31]张文娟,李树茁. 农村老年人家庭代际支持研究——运用指数混合模型验证合作群体理论[J]. 统计研究,2004(5):33 – 37.
[32]耿艳玲,彭华民. 老年人家庭经济支持影响因素与城乡比较研究[J]. 东南大学学报(哲学社会科学版),2021(6):53 – 61 + 146.
[33]姚远. 从宏观角度认识我国政府对居家养老方式的选择[J]. 人口研究,2008(2):16 – 24.
[34]王维,刘燕丽. 农村养老服务体系的整合与多元建构[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2020(1):103 – 116.

Supplying Mechanism and Governance Effectiveness of Embedded Supply of Elderly Service in Rural Nursing Institutions

JIN Jing
(*a. School of Humanities and Law; b. Rural Revitalization Academy of Zhejiang Province, Zhejiang A&F University, Hangzhou* 311300, *China*)

Abstract: Nursing institutions play a crucial role in enhancing the accessibility of elderly care services in rural areas. However, challenges such as welfare exclusion and involution exist. A five-dimensional analytical framework encompassing space, factors, structure, cognition, and service, from an embeddedness perspective, is established in the study to examine the mechanism of transforming rural nursing institutions to facilitate embedded elderly care service provision and enhance governance effectiveness. Based on a field survey conducted in L-town, Anhui Province, it was found that the spatial embeddedness of rural nursing institutions promotes the integration of nursing resources by multiple subjects to enhance elemental embeddedness. It also facilitates the establishment of nursing service hubs to localize the production of nursing services, achieving structural embeddedness, and leads to the transformation of nursing ethics towards a coexistence of new family-oriented and public-oriented approaches. This influences rural families′ decisions regarding nursing care, encourages the sinking of rural nursing services, and fosters care services and the provision of ″multi-nursing integration″ embedded living spaces that support. The shift development of rural nursing institutions to expectorate a new embedded elderly care model is the amplification of its welfare attributes. It is conducive to improving the effectiveness of welfare governance, that is, embedded construction of township elderly community to break down the elderly service partition, and promote the referral of elderly care to improve the efficiency of elderly care services as well as the production of empowerment of the family elderly secondary public value. Furthermore, strengthening risk management in post-embedded welfare governance and improving the precision of demand-oriented service embedding are crucial steps in promoting effective elderly care service provision.

Key Words: rural nursing institution; basic services for the elderly; the involution of welfare; population aging