农村集体经济组织赋能村社集中养老的机制

李　俏，范文龙

（江南大学 法学院，江苏 无锡 214122）

摘　要：农村集体经济组织是巩固社会主义公有制、促进共同富裕的重要主体，是健全乡村治理体系、实现乡村善治的重要力量，更是探索农村互助养老新模式的关键依托。基于江阴市周庄镇的实地调研，从赋能理论视角出发，构建“制度－文化－组织”的分析框架，深入探讨农村集体经济赋能村社集中养老的动力来源与实践机制。研究发现，国家与地方政策驱动、代际居住需求牵引、强村富民发展基础三重线索交互促进了村社集中养老模式的产生，而土地集中、利益联结、资源整合机制则促进了村社集中养老模式的发展。该模式由村“两委”进行运维管理，依托村庄集体经济得以维系运行，在推动乡村产业振兴、农民福利提升和村社共同体建设方面成效显著，但在服务水平、设施建设与土地利用方面仍面临一些挑战，未来应着力加强服务能力建设，改善养老公寓基础设施，并优化土地流转政策，以支持该模式健康持续发展。

关键词：农村集体经济组织；村社集中养老；互助养老；老年公寓；代际共融

中图分类号：F321.32；F323.89　　**文献标识码：**A　　**文章编号：**1672－0202(2026)02－0129－12

一、农村集体经济组织赋能村社集中养老的研究回溯

党的二十大报告指出，全面建设社会主义现代化国家，最艰巨最繁重的任务仍然在农村。农村养老服务作为乡村建设的薄弱环节，成为关乎民生福祉与乡村振兴全局的关键领域。从《“十四五”规划纲要》到历年中央“一号文件”，均提出要“积极发展农村互助幸福院等互助性养老”，党的二十届三中全会更是将“推进互助性养老服务”作为补齐农村短板的战略路径，表明农村互助养老已从民生工程上升为巩固村社共同体、培育文明乡风、实现乡村振兴战略的支点。然而，受制于各地资源禀赋与发展条件的差异，互助养老实践形式不一，且普遍面临服务机制僵化与内生动力不足的困境。早在 2011 年，国家便倡导“依托村民自治和集体经济，积极探索农村互助养老新模式”，后续一系列政策文件也持续强调并细化了对农村集体经济组织参与互助养老服务的支持措施，如盘活闲置资产、创新用地方式、引导社会力量参与等，清晰指向集体经济是破解当前互助养老困境、推动其可持续发展的关键力量。

从现有研究情况来看，农村集体经济组织作为乡村重要的内生性组织载体，在“统分结合”双层经营体制下，主要承担着资产与资源管理运营、为小农户与大市场衔接提供综合服务，以及通过收益再分配保障成员福利等职能[1]。长期以来，学术讨论多聚焦于其经济属性，而相对忽视其社会功能。然而，近年来研究逐步认识到，农村集体经济组织在乡村治理实践和公共服务供给中同样发挥着重要作用[2]，这一认知转向为其参与养老等服务提供了现实依据。具体来看，其作用主要体现在三个方面：一是农村集体经济组织通过承担养老、医疗、就业等社会性支出与公共管理成本[3]，有效激活社区资源、增进人民福祉、维护社会稳定[4]；二是农村集体经济的发展水平直接决

收稿日期：2025－08－20　　**DOI：**10.7671/j.issn.1672－0202.2026.02.010

基金项目：江苏省社会科学基金重点项目(24SHA001)

作者简介：李　俏(1983—)，女，辽宁昌图人，江南大学法学院教授，主要研究方向为农村养老、代际共融、智慧康养。E-mail：liqiao1232002@163.com

定了其公共服务能力[5],通过兴建养老设施、组织文体活动、提供医疗服务等方式[6],改善了民生质量,培育了"村庄共同体意识",推动了治理实践落地[7];三是农村集体经济组织借助"三权"分置与股份合作制等产权改革,在保障农民权益的同时,通过资源发包、物业出租等方式拓宽收入来源[8],增强其作为市场主体的抗风险能力,并以此反哺公益事业[9],为实现共同富裕提供了基础支撑[10]。

围绕互助养老问题,学界研究主要集中在四个方面:一是互助养老的概念内涵。早期研究将其界定为农村低龄健康老人对高龄或失能老人的照料行为[11],随后扩展为基于地缘关系、以互惠交换为核心的邻里支持活动[12],并呈现出多元主体协同参与的趋势[13-14]。二是互助养老的发展特征。部分研究强调其内生性,认为其根植于熟人社会、家庭与村社制度,具有低成本、高福利的优势[15-16];另一部分则指出其外生性,依赖政府推动与社会力量介入[17-18]。三是互助养老的实践模式。根据互助方式、集中程度、服务内容、经费来源等维度,可划分为不同的实践类型[19-22]。四是互助养老面临的实践问题,包括老人彼此间信任不足[23]、村民参与意愿不强[24]、压力型体制[25]、资金不稳定[26]、覆盖范围有限等[27]。

既有研究虽已关注到农村集体经济组织的社会功能及农村互助养老的发展趋势,但仍存在明显不足。一方面,关于农村集体经济组织社会功能的讨论虽在不断拓展,却相对忽视对养老问题的聚焦;另一方面,对农村互助养老的研究多着眼于宏观效果与共性问题,对区域异质性,尤其是东部经济发达地区依托集体经济组织的新型实践关注较少,且多囿于现有模式分析,未能充分回应实践中不断涌现的新形态与新机制。事实上,农村集体经济组织与互助养老之间存在天然联系,集体经济的发展不仅能提升公共服务供给能力[28],还可以通过资源整合为养老保障提供可持续支持[29]。

鉴于此,本文聚焦于一种将农村集体经济组织优势与互助养老理念深度耦合的新型实践形态,并将其概括为"村社集中养老"。根据学界定义,"集中养老"是一个涵盖性概念,泛指以集体形式组织老年人生活与照护服务的多种组织形式[30],可发生于城市,也可出现在农村。结合研究情境,本文将"村社集中养老"界定为:依托村庄集体经济与村社组织,通过集中建设养老设施,构建集生活照料、精神关怀与公共服务于一体的新型养老模式。该模式本质上属于互助养老范畴,但超越了传统依赖于人际网络的邻里互助,将互助层面提升至村域经济共同体,通过集体经济内部的资源统筹,实现更高层次的整合与共济。在此基础上,本文提出的核心研究问题是:农村集体经济组织为何能够赋能并有效实施"村社集中养老"?以江苏省江阴市周庄镇五个村庄老年公寓的具体实践为例,采用"过程-实践"分析方法,系统揭示其动力来源、实现机制与发展问题,以期为新时期农村互助养老的创新发展提供实践参考。

二、农村集体经济组织赋能村社集中养老的理论观照

(一)分析框架:赋能理论的解释维度

赋能(empowerment),也译作"赋权""增权""增能"[31],其核心意涵为"赋予能力与权力"。该理论最早可以追溯至20世纪70年代巴西教育家Freire在《被压迫者教育学》中提出的批判教育学思想,强调教育应使被压迫者通过对话与实践,形成批判性认知并发展行动能力,从被动客体转变为能动主体[32],这一理念奠定了赋能的核心内涵。此后,Soloman在1976年探讨黑人社区与社会工作的研究中,进一步运用了赋权概念,推动了该理论在社会工作领域的发展[33]。在此基础上,Rappaport系统指出,"赋能"是一个具有情境依赖性与形式多样性的多层次概念[34],其内涵逐步扩展至个体(自我)、组织、社区等分析层面,并明确划分出心理、制度与文化等关键维度[35]。由于赋能理论植根于西方语境,在应用于中国场景时需结合本土制度与社会脉络进行调适。在农村养老实践中,老年人常面临代际疏离、照护缺失等结构性困境,仅依靠个体层面的赋能难以持续激发其主体性,亦无法推动村庄治理结构的系统性改善。因此,本文尝试构建一个整合性的分析框架,从

制度赋能、文化赋能与组织赋能三个维度(见图 1),系统阐释农村集体经济组织在村社集中养老中的作用机制。制度赋能强调通过建立或改变规则、政策与程序,为集体行动提供合法性支持与降低不确定性,激活基层行动者的能动性[36],如江阴周庄的村集体借助中央与地方养老政策支持,兴建老年公寓并规范运营机制,将政策机遇转化为具体的空间规划与产权安排,这正是制度赋能的具体体现。文化赋能侧重于通过共享叙事与包容性文化资源来重塑共同体认同,形成集体行动的信念基础[37]。周庄五村的村集体经济组织通过回应村民居住需求与强化利益联结,增强了村民的身份认同感、社区归属感以及对晚年生活的稳定预期,为集中养老实践提供了内在凝聚力。组织赋能原指通过结构与流程设计激发成员潜能,尤为关注意义感、胜任感、自我决定感与影响力四个心理维度[38]。在本文中,组织赋能体现为村集体经济组织协同多方力量,对分散的政策、资金、人力和社会资本等资源进行整合,增强了村社供给养老服务的管理效能与服务运维的可持续性。

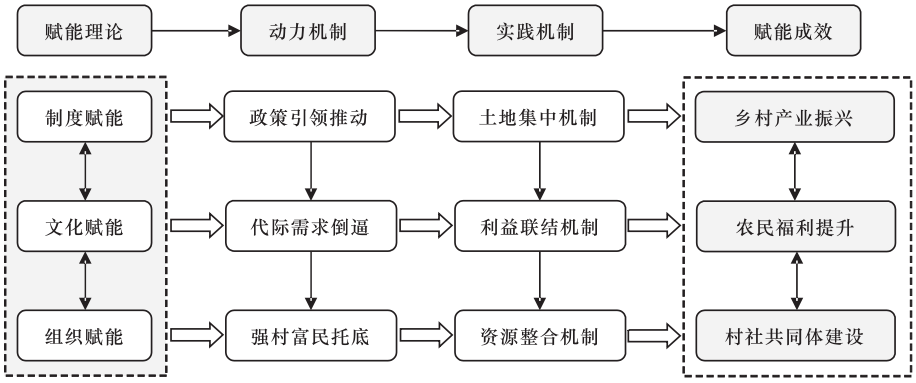


图 1　农村集体经济组织赋能村社集中养老的分析框架

在具体发展流程中,制度赋能构成了根本保障,不仅为村庄开展集中养老实践提供了“为何可为”与“如何作为”的法定依据与行动脚本,也为组织行动与文化培育创设了合法性空间与资源导向。文化赋能作为内生动力,通过凝聚社会共识、构筑精神支撑,为制度执行与组织运行注入持续的生命力,成为贯穿村社集中养老实践过程的软性纽带与价值黏合剂。组织赋能则承担运行中枢功能,有效打通从政策文本到服务落地、从集体情感到集体行动的转化路径,将制度优势与文化认同切实转化为可持续的养老服务能力。制度、文化、组织三者协同赋能,共同构建了一个能够系统阐释并有效指导村社集中养老实践的理论框架,并为理解农村集体经济组织在集中养老服务中的角色与功能提供了有力的分析工具。

(二)案例来源:研究方法与选取依据

本文采用多案例研究法,通过对江阴市周庄镇五个集中建设老年公寓的村庄进行实地调查,系统呈现村社集中养老的发展实践与运行成效。案例选择主要基于以下三个方面考量:一是江阴市面临显著的老龄化压力且养老服务体系较为成熟。截至 2023 年年底,江阴 60 周岁以上老年人口已达 35.83 万人,占全市总人口数的 28%,老龄化形势严峻。为响应多元养老需求,当地通过设立“民事议事厅”、建设医养人才队伍、开发“澄颐享”智慧平台等措施,同时有效引导社会力量参与,形成了具有示范意义的运行机制。二是周庄镇集体经济实力雄厚,为发展集中养老提供了坚实的物质基础。截至 2023 年,全镇生产总值达 412.38 亿元,一般公共预算收入为 15.66 亿元。其产业优势突出,在涤纶化纤、汽车零部件等领域集聚了约 2900 家工业企业,为村集体带来了持续稳定的收入来源。三是周庄镇五村均成功探索出由集体经济支撑的集中养老路径。面对家庭结构小型化、子女赡养能力不足与乡镇机构覆盖有限等现实压力,五村自 2009 年起,凭借雄厚的集体财力,相继建成并持续运营老年公寓,形成了一系列各具特色、具备推广价值的实践经验。

笔者及所在研究团队对周庄镇五个集中建设老年公寓村庄的关注,源于2024年1月围绕农村老年助餐服务的一次调研,当时这种集中养老模式引起了笔者及团队的初步关注。随后,在长达一年多的时间里,团队四次深入当地,持续追踪老年公寓的发展情况。调研主要采用半结构式访谈和参与式观察法,访谈对象包括周庄镇民政工作人员、各村村委会成员、普通村民及入住老人等,共计20余人。五村老年公寓建设情况如下表1所示。

表1 周庄镇五村老年公寓建设情况

村庄	建成时间	入住条件与费用	户型配置	运营主体	配套服务
S村	2009年	本村男满60岁、女满55岁,月租200元;80岁及以上老人免费	60 ㎡一室一厅一厨一卫,配备卫生间扶手、淋浴器、厨房热水器及家具	村委	助餐、节日集体活动、慰问金及实物发放等
H村	2009年	本村60岁及以上老人,年租金3800元	60 m^2 一室一厅一厨一卫(简装)	村委、物业公司	助餐、洗头理发、设施维修等
Z村	2012年	本村60岁及以上老人,一次性买断费11万元	60 m^2 一室一厅一厨一卫,配备淋浴器、厨房热水器、吸油烟机	村委	助餐、老年文体活动、中医免费问诊等
J村	2011年	本村60岁及以上老人,一次性买断费25万元	115 m^2 三室一厅一厨一卫,毛坯房	村委、物业公司	助餐、百姓驿站、口袋公园、图书馆等
N村	2019年	本村70岁及以上老人,入住费16.8万元	78 m^2 一室一厅一厨一卫,配备电视、沙发、衣橱、天然气、吸油烟机和热水器	村委、社会组织	助餐、节日活动、健身房、图书馆等

(三)案例描述:集中养老的自主实践

1. S村:楼上楼下共址融合

S村共有村民1350户,总人口3300人,其中60岁及以上老年人口665人,占比20%。为破解集体经济薄弱、青年外流导致的老年照护缺失难题,村委会经民主商议后,委托苏州设计院完成规划,总投资3.8亿元于2009年建成老年公寓。其创新采用"楼上楼下共址融合"模式,将老年人集中安置于子女住房的一楼,兼顾起居便利与亲情互动。配套设施方面,同步建成一栋由村老年协会自主管理的三层老年活动中心,内设多功能室,并定期组织巡诊、戏曲等活动;同时统筹布局卫生室、图书室与党建中心,显著提升了老年群体的获得感、幸福感、安全感。

2. H村:一左一右毗邻建设

H村共有村民2204户,人口8130人,其中60岁及以上老年人口约2500人,占总人口的30%。从2009年起,村里开始在子女住房旁边建设老年公寓,已建成老年公寓117套,单套面积为60平方米,公寓共11层,配备电梯,总投入1241.5万元。在管理上,村集体每年投入27万元委托"家亦养老服务公司"进行专业运营。为丰富老年人的精神文化生活,特在公寓旁建有养老服务站。2024年,H村积极响应江阴市"消费品以旧换新居家适老化改造"政策,为60岁以上老年人提供50%的适老化产品购买补贴(最高3000元),并对有需求的家庭实施改造,显著提升了老年人的生活质量。

3. Z村:"一碗汤距"持续建设

Z村共有村民965户,人口3681人,其中60岁以上老年人口900余人,占总人口的24.4%。为提升养老服务水平,Z村于2012年启动老年公寓一期,建成8幢小高层联排公寓,安置老年人300余户。随着养老需求持续增长与集体经济实力不断增强,Z村目前正积极推进二期项目建设,已建成的公寓全面配置了电梯、紧急呼叫系统等无障碍设施。但与其他四村居住模式不同的是,Z村的老年公寓与子女住房并不在同一小区,而是隔有一条马路,步行约6分钟,形成典型的"一碗

汤距离”,在便利照料与独立生活之间实现平衡。

4. J 村:择邻而居双向自主

J 村总人口 5360 人,其中 60 岁及以上老年人口 1437 人,占总人口的 26.8%。依托集体经济,J 村老年人除享有基本养老保障外,还可领取每年 800 ~ 1000 元的村级养老金。为回应村民改善居住条件与实现代际分居的诉求,村委会于 2011 年在子代别墅区旁规划新建了老年公寓。其核心模式为“双向自主”,老人与子女可自由选择入住公寓或别墅。公寓采用一梯两户的商品房结构,兼顾独立性与未来调换的灵活性。配套方面,村内已建成 8 个集活动、展示功能于一体的“百姓驿站”,并规划建设口袋公园等设施。此外,村委为每位入住村民统一发放每年 3000 元生活补贴,强化了物质支撑。

5. N 村:集居循环功能共享

N 村共有村民 1400 余户,人口 5885 人,其中 60 岁及以上老年人口 1309 人,占总人口的 22.3%;50 岁及以上人口占比接近全村半数。2019 年,村集体投资 3500 万元兴建老年公寓,占地 3000 平方米,为 12 层电梯建筑。公寓提供约 70 平方米的统一户型,实现拎包入住。本村 70 岁及以上老人可自愿缴付 16.8 万元保证金获得居住权,退居时仅扣除 3000 元床位设施费,余额悉数返还,目前已有 143 位老人入住。在配套设施方面,公寓一期一楼建有 945 平方米的老年服务中心,整合了中医馆、理疗室、手工室、阅览室、综合活动室及中央厨房等多功能空间,全方位满足老年人的日常与精神文化需求。

三、农村集体经济组织赋能村社集中养老的动力机制

明晰农村集体经济赋能村社集中养老的动力机制,是理解该模式何以形成并持续发展的关键。下文将结合上文构建的理论框架,系统剖析这一驱动逻辑。

(一)政策引领推动比学赶超

为积极应对人口老龄化挑战,国家和地方政府近年来陆续出台多项养老保障政策,着力推动养老事业与产业协同发展。早在“十一五”时期,2006 年第二次全国老龄工作会议便明确提出构建“以居家养老为基础、社区服务为依托、机构养老为补充”的中国特色养老服务体系[39]。同年,国务院在《关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》中进一步强调,要“突出解决好广大农村居民最关心的社会保障、扶贫和医疗等问题”。江苏省在《江苏省国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》中积极响应,明确提出“制订鼓励农民宅基地异地置换、农民进安置公寓等方面的政策,有序引导农村居民点相对集中布局”,为地方实践提供了明确指引。在此背景下,各地通过宅基地有偿退出与置换新房、村集体统一收储并引入社会资本再利用等改革举措[40],形成了一批可复制、可推广的实践样板。周庄镇积极响应国家和省级层面有关推进新农村建设的号召,加快推进农村养老保障体系建设。2009 年,S 村率先建成周庄镇首个老年公寓,创新采用“楼上楼下共址融合”模式,将老年居住单元与子女住房垂直整合,一层供老人居住,楼上为子女住房,有效实现了代际“分而不离”的居住需求。在 S 村的示范带动下,H 村、J 村、Z 村及 N 村也相继推进老年公寓建设,逐步形成了区域性集中养老的服务特色与发展格局。

除政策引导外,纵向考核与横向比较也成为推动各村建设老年公寓的重要驱动力。从纵向科层制考核来看,政策的制定与执行往往不是并行的,而是上级制定政策后由下级负责执行,具有下级服从上级的特征[41]。随着养老服务被纳入地方政府综合考核体系,相关指标通过定期评估与监督逐级分解,形成推动工作的“指挥棒”。这一制度安排不仅有效调动了村级组织的积极性,并促使其主动争取资源以提升绩效表现。从横向竞争维度看,各村之间亦形成一种“锦标赛”式的互动格局。在 S 村等先行村的示范效应下,后续村庄为在区域发展中脱颖而出,纷纷结合本地特色开展农村互助养老工作,通过创造独特型互助养老方式以区别于“后继者”[42]。S 村凭借“首个老年

公寓建设者”与“楼上楼下共居模式开创者”的双重身份,在村社集中养老方面积累了话语权;而H村、Z村等则普遍采用代际分开居住模式,形成与S村的实践区分,进一步丰富了区域养老服务的供给形态。

(二)代际需求倒逼实践创新

案例中五个村庄建设老年公寓的内生动力,主要来源于老年人群体与普通村民两类主体的现实需求。根据马斯洛需求层次理论,人的需求可以从低到高划分为生理、安全、社交、尊重、自我实现五个层级。该框架同样适用于理解老年人的养老需求,可将其进一步归纳为“基本需求”与“一般需求”[43]。前者包括日常生活与医疗健康等基础保障,如饮食、出行、就医等,后者则涵盖休闲娱乐与精神慰藉等更高层级需求,如参与文娱活动、社会互动等。从基本需求来看,案例五村建立老年公寓主要回应了老年人对于代际鸿沟弥合、居住条件改善、服务资源扩展的需求。首先,伴随农村家庭规模日益缩小和结构持续简化以及青壮年子女大量外出务工经商,“老少分居”现象日益普遍,导致家庭照料资源萎缩,但老年人因身体机能下降,对于家庭养老的依赖反而增强,因而弥补代际分居导致的养老支持缺口就成为当地老年人的核心诉求之一。其次,当地老年人过去居住的都是老房子,既未加装天然气,也没有进行过适老化改造,还有一些老年人因为房子年久失修而面临安全生活隐患,居住的舒适度和便利性较差,对住房改善的需求增加。再次,随着农村老年人逐渐退出高强度的农业劳动,加之农业生产比较效益下降,许多老年人都希望将土地交由村集体统一管理,通过定期分红获取稳定收益,并以此换取相应的养老服务,实现“以地养老”。在一般需求层面,农村老年人普遍文化程度不高,文化生活相对贫乏,加之多与子女分开居住、与同龄人交往不便,常感到孤独和精神空虚,对情感交流与文化娱乐的需求较为突出。

从村民角度来看,他们也意识到村内老年人需要更多的精神关爱,但由于工作等原因,子女往往只能通过电话、探访等方式与父母进行有限的情感互动,而不能整天陪在老年人身边,这种传统孝道方式难以常态化地满足老年人的精神慰藉需求[44],因此村民普遍希望能够借助乡村社会熟人关系网络,为老年人提供持续的情感支持。此外,访谈中不少村民反映,无论是年轻人还是老年人都希望拥有各自独立的生活空间,多代同住不仅多有不便,且易引发代际摩擦,由此产生的消极影响可能会抵消甚至超过子女照料带来的积极影响。在此背景下,五村村委通过广泛调研,充分吸纳了老年人与村民的意见,以需求为导向推动了老年公寓的规划与建设。

(三)强村富民促进项目实施

农村集体经济的发展壮大,不仅为村社集中养老模式的萌发奠定了物质基础,更为其长期维系与发展注入了可持续的内生动力。在周庄五村的实践中,“强村”与“富民”相辅相成,共同为老年公寓的建设与运营提供了系统性支撑,并形成了“以经济振兴带动服务提升,以养老善治反哺乡村和谐”的良性循环。

从“强村”的角度来看,持续增长的集体经济收入为养老公寓的兴建与长效运维提供了直接的财力保障。案例五村依托本地产业优势,通过发展工业企业、物业租赁、土地资产运营等多元化路径,不断壮大集体经济规模。2024年,S村、H村、J村、N村及Z村的集体收入分别达到1.18亿元、7379.3万元、6860万元、4424万元、3960万元。雄厚的集体经济实力使得村庄有能力承担老年公寓的前期建设投入,并能持续支持其后期运营、维护及服务购买,从而确保了养老服务的可及性与可持续性。从“富民”的角度来看,村民收入水平的稳步提升,增强了其支付养老成本的能力与参与集中养老的意愿。农村集体经济的发展成果通过工资性收入、股份分红、土地流转补偿、节日福利等多种渠道惠及村民。例如,S村和J村的村民人均可支配收入分别达到12.8万元与6.42万元,收入增长使村民能够承担老年公寓的租金或一次性入住费用。值得注意的是,J村25万元的产权买断模式能被村民接受,不仅反映了村民的支付能力,更体现了他们对村集体提供公共服务的深度信任与认同。此外,农村集体经济带动的就近就业为实现“就地安居”与“代际共融”创造

了社会条件。周庄五村拥有密集的工业企业群,如 Z 村拥有 182 家企业,H 村现有企业 121 家,S 村有企业 70 余家,为村民提供了大量的本地非农就业岗位,实现了“离土不离乡”的稳定就业模式,不仅留住了农村青壮年劳动力,缓解了因人口外流导致的家庭照料资源流失,也为代际日常互动与情感交流提供了地理便利。如 S 村老年公寓“楼上楼下”的居住设计,正是以子女居于本村为前提,在保障代际独立生活空间的同时维系家庭养老功能,将“富民”成果直接转化为老年人安享晚年的现实保障。

四、农村集体经济组织赋能村社集中养老的实践机制

在厘清动力机制的基础上,深入剖析农村集体经济组织赋能村社集中养老的实践机制,是理解其从宏观理念转化为微观运作的关键。下文将结合赋能理论,系统阐述其具体的作用路径与实现方式。

(一)土地集中机制:赋能乡村产业振兴

乡村振兴战略的深入实施,从根本上依赖于土地要素的优化配置与制度创新,而建立有效的农村土地资源流动机制关乎要素价值的充分释放。近年来,“以地养老”作为一种新型养老方式,依托“三权”分置改革政策,通过制度赋能将土地资产转化为可持续的养老资源[45],实现了从资源占有到资本运作的转化。周庄五村正是通过土地入股、产权置换等形式盘活土地资源,重新界定产权关系、优化资源配置、提升治理效能,系统性地推动了乡村产业振兴与养老保障的良性互动。

首先,制度赋能体现在产权关系的创造性重构上。以 S 村为例,该村通过“三置换”方式实现了对农村土地资源的盘活利用,即集体资产所有权置换社区股份合作社股权(宅基地退出置换股份)、土地承包权置换基本社会保障、宅基地使用权置换住房。其中,第三项是指用旧房置换老年公寓以及二层以上年轻人居住的房屋,一层的老年公寓是和二三层连体置换的。按照村民的说法,是形成了“有上必有下”的置换规则。其次,制度赋能体现在资源配置方式的创新上,通过建立统一的置换标准和程序,将分散的宅基地资源集中利用,实现了土地资源的集约化配置。如 S 村的置换标准是以家庭中男性人口数量为依据,实行“一男一户”的分配原则,置换新房分为 140 m^2、160 m^2 和 180 m^2 三种规格,具体面积根据旧房在村中的地理位置确定,地理位置越优越,置换到的新房面积越大。但 S 村老年公寓是没有产权的,老人去世后公寓由村集体收回。从性质上看,该模式属于“低价出租型”集中养老,村民仅需支付较低成本即可实现与子女同楼居住,同时维系原有的邻里社交网络,从而在熟悉的环境中实现“就地安老”。同样地,H 村、Z 村、J 村及 N 村的老年公寓也均采用“三置换”的方式建成,但这四个村庄的老年公寓与子女住房并非连体性质,而是相互独立的邻近小区,方便年轻人照顾老年人。同时,各村还通过建立老年公寓使用权与所有权分离的制度设计,既保障了村民的居住权益,又确保了集体资产的保值增值。再有,制度赋能还体现在治理结构的优化上,通过建立规范化的治理秩序,为老年公寓的可持续运行提供了制度保障。如 N 村明确规定老年公寓不能买卖、不能租赁、不能转让,并建立了老年人去世前搬回子女家中的制度安排,不仅保障了老年公寓的循环使用,还维护了村庄的传统习俗。

在完成制度层面的创新突破后,土地集中机制进一步展现出其在推动产业发展方面的经济效应。通过系统化的土地整合,村集体不仅解决了养老设施建设用地问题,更重要的是为乡村产业振兴开辟了新的路径。以 S 村为例,该村在实施“三置换”后,对全村土地进行统一规划和集约利用,通过完善提升生产基础设施,按标准集中为村内企业提供厂房出租、供水供能和治污排污等服务,显著提升了土地的产业承载能力和价值增值空间。

(二)利益联结机制:赋能农民福利提升

为促进村社集中养老模式的可持续运营,周庄五村在各主体间构建了紧密的利益联结机制,带动村民实现共同富裕。对于村民而言,首先是实现了房屋有偿置换,即村民在旧房被拆后会得

到一笔补贴,成为老年人入住老年公寓的主要来源。如:S村给予每户村民10万元拆迁补偿款,老年公寓每年租金为2400元;H村与J村实行的是房屋置换。其中,H村的置换标准为220 m^2旧房置换220 m^2别墅房加30 m^2车库。同时,一幢别墅房再配备一套60 m^2的老年公寓,本村60岁及以上村民可按照3800元每年的价格自行出资租用;J村的置换标准为230 m^2旧房换230 m^2别墅房,超出230 m^2的旧房按每平方米200元进行补贴,并为每个拆迁户配备一套115 m^2的老年公寓,需村民按照每套25万元的价格自行出资购买。其次,对于村民入股村集体经济合作社的耕地,村集体统一加以规划使用,村民每年都可享受土地入股分红。再次,村集体还会在重要节日给村民发放慰问金和农产品,如S村会在每年清明节、劳动节、端午节及中秋节为村民发放猪肉和当季农产品,每年重阳节还会为老年人发放慰问金,按照50~90岁分5个档次发放500~2500元不等。H村的家亦养老服务公司会在端午节、中秋节及春节给老年公寓的老年人发放节日礼品,如粽子、月饼、农产品等。Z村每年中秋节和重阳节都会给村民发放100元慰问金。J村每年会给予每位村民500元购菜补贴、每户1200元文明补贴、每人2000元春节补贴,同时每年重阳节为55~79岁女性和60~79岁男性发放3000元补贴,80岁以上老人发放4800元补贴。集体经济组织正是通过构建这一系列"利益联结"机制,将公寓入住资格、服务供给水平与村民福利、集体成员身份紧密地绑定在一起。除上述福利外,村民最直接的收益就是老年人住房条件的改善以及老年人精神慰藉需求的满足。如S村、Z村和N村为老年公寓配备了天然气,并由村集体统一安装了吸油烟机;N村老年公寓还专门配备了电视和沙发;老年人入住老年公寓后不仅能够与公寓其他老人交流,还可以享受到志愿者的上门服务。

通过盘活农村住宅用地建设新村与老年公寓,在保障户均住房面积与农民幸福感的前提下,实现了土地集约利用。腾退的宅基地经重新规划后,村委会通过向外来企业收取租金及公用事业费,开辟了集体经济增收新渠道。除直接经济收益外,老年公寓的建设还产生了显著的社会溢出效应:一是通过土地腾挪吸引外来企业入驻,有效激活了本地就业市场,不仅促进村民就近就业,更吸引大量外出务工人员返乡发展;二是通过老年公寓的集中建设,优化了农村供水、供电、通信、垃圾污水处理等基础设施的投入与运营效率,同时推动了居住、医疗、行政与养老等公共服务水平的不断提升;三是老年公寓建设本身还有助于传统孝亲敬老文化的弘扬,不仅为老年人提供了一个既能保持一定独立性又能得到及时帮助的居住环境,也能使其在相互关爱与帮助的社区环境中找到归属感和尊严感。

(三)资源整合机制:赋能村社共同体建设

资源整合机制是对各种养老资源进行甄别、选择、汲取、配置、融合,使其更具系统性、价值性和发挥更大效力的动态过程[46]。其有效运行,根本上依赖于"强村富民"所积累的经济实力与组织权威,使村集体具备统筹资源配置、推动多元协同的组织基础与行动能力。在周庄五村实践中,村委会、村集体股份经济合作社与村民三类主体形成了功能互补、协同联动的治理结构。江阴市推行"村社分离"改革后,进一步厘清了各方在养老服务体系中的角色:村委会统筹协调,合作社提供资金支持,村民通过志愿服务嵌入养老体系。以S村为例,村集体股份经济合作社投资3.8亿元建设新村小区,在一层专设老年公寓以解决老人爬楼难题,并通过"楼上子女、楼下父母"的布局促进代际共融。此外,村集体还出资兴建老年会所,为老年人打牌、下棋、听琵琶等提供文化娱乐场所。在此过程中,S村村集体股份经济合作社主要扮演出资者的角色,而具体的组织、统领及协调工作则主要由村委会完成。村委会统筹组织村网格长、老年公寓保安、村联防队、村企业及志愿服务团队等多方力量,共同参与老年公寓的日常运营与管理。其中,网格长负责信息对接,及时向村委会汇报老年公寓动态;三名保安分片负责,阻止不法分子进入、防范老年人受骗;村联防队24小时巡逻,应对突发事件并为有需要的老人提供帮助;村企业与志愿服务团队则提供多样化的"温暖服务",满足老年人的个性化需求。这一多层次、协作化的服务体系,充分体现了村集体在资源整

合与社区治理中的枢纽作用。

在资源整合的具体路径上,周庄五村注重内外资源的系统挖掘与优化配置。在村庄内生性资源挖掘方面,村集体积极动员本村人力资源,通过组建老年协会与志愿服务团队,引导低龄老人服务高龄老人。例如,J 村老年协会依托熟人社会组织开展文娱活动,五村均设有志愿服务队。具体服务上,Z 村和 N 村为 80 岁以上老人提供每月一次免费上门打扫;S 村不分年龄提供每月一次、每次两小时的上门打扫;H 村和 J 村为 80 岁以上老人提供剪指甲、打扫、理发服务,并为 90 岁以上老人提供每日中餐送餐。志愿服务队由本村村民构成,依托熟人信任机制有效提升了服务质量。由此可见,集中养老的"互助"特征不仅体现在低龄老人对于高龄老人的支持与帮助,还体现在志愿服务上[47]。在村庄外生性资源利用方面,政府发挥引领作用,引导多方参与,并由村老年协会负责运行监督;村企业则出资组织文艺活动、聘请说书人等。此外,政府通过服务外包引入专业机构进行管理,如 H 村委托家亦养老服务公司、J 村委托物业公司、N 村将部分服务工作外包给百意乐龄服务中心,显著提升了村社提供养老公共服务的综合能力,实现了集体经济组织对集中养老的组织赋能。

五、结论与余论

(一)结论:集体经济的赋能作用

本文从江阴市周庄镇五村老年公寓建设实践出发,运用赋能理论构建了"制度赋能、文化赋能、组织赋能"的解释性分析框架,深入探讨了农村集体经济组织在推动村社集中养老中的赋能逻辑与实践机制。研究发现,农村集体经济组织赋能村社集中养老的动力机制源于国家与地方政策引导、村民代际居住需求拉动及强村富民目标支撑,充分体现了其在推动村社集中养老实践中的潜力与优势。首先,集体经济组织通过土地集中、利益联结与资源整合三大机制实现系统性赋能,不仅优化土地资源配置、提升利用效益,还通过拆迁补贴、土地入股分红等方式增强村民养老保障能力。"以地养老"的创新实践与"三权"分置政策相结合,在为乡镇企业提供资本积累支持的同时,推动集体经济持续壮大与乡村产业全面振兴。其次,集体经济组织的赋能过程体现了多元共治的理论逻辑。以村委为核心组织者、集体经济为运行依托,政府、村委会、村集体股份经济合作社与村民等主体在功能互补中形成协同合力,构建养老服务集成供给体系,既提升服务效率与质量,又促进农村社会和谐稳定与共同富裕进程。再者,集体经济组织推动的村社集中养老既超越传统家庭养老模式,又创新农村互助养老形式。随着城市化加速和青壮年劳动力外流,传统家庭养老难以为继,老年公寓模式为农村老年人提供新选择,能够有效缓解家庭养老压力,促进内外部资源深度挖掘和高效利用,实现农村互助养老效用多元化目标。

(二)启示:集中养老的可持续性

村社集中养老这种新型养老模式并非尽善尽美,在实践中仍面临三重挑战:一是养老服务能力普遍薄弱,各村因供给主体不同导致服务内容差异,医养结合能力尤为不足。如 H 村与 J 村仅为 80 岁以上老人提供每月一次的保洁、理发等基础服务,内容单一且缺乏精神关怀;Z 村服务同样局限于家政范畴,难以满足多样化需求,同时还存在做饭不便、取餐距离远等生活短板;N 村则面临环境卫生管理不善的问题。二是基础设施建设不够完善。如 S 村公寓存在通风不良、厨房设计不合理、油烟机质量差及停车位紧张问题;Z 村出现水管漏水;N 村因空间有限导致接待场地不足,活动中心环境较差。三是老年公寓还面临代际更替困境,若管理不严就会存在沦为普通居民小区的风险。如 Z 村老年公寓由于价格较低,在发展中出现了转卖、出租的现象,导致老人、子女、外地人都能入住,从而偏离了建设老年公寓房的初衷。

在深入分析周庄集中养老面临挑战的基础上,可以得出以下几点重要启示:一是村社集中养老在实践中仍需要更多政策支持。虽然当前以村庄自主实施为主,但应将其纳入地方养老服务中

长期发展规划,通过科学的顶层设计建立村社与政府间的常态化联动机制,共同推动服务规范化和可持续发展。二是村社集中养老需要不断提升服务质量。硬件方面应加强现有设施的维护升级,全面推进适老化改造,完善周边环境及公共服务配套;软件方面需加强对服务人员的专业培训,积极引入社工等专业力量,构建多元化、专业化的服务供给体系。三是村社集中养老还需要注重接续管理和文化重塑。通过完善老年公寓流转机制确保居住稳定性,同时充分发挥熟人社会优势,通过宣传教育、邻里互助等方式培育互助和谐的社区文化,切实增强老年人的幸福感、获得感和安全感。

(三)余论:外推价值与借鉴意义

本文的主要贡献在于互助养老的理念突破与现实观照。在理念层面,本文不是从既有理论出发去裁剪实践,而是从经验材料出发去达成对发展理念的扩充,并注重通过实践中的机制来呈现理论的可能逻辑。在现实层面,文章虽然以苏南地区为经验样本,具有一定的特殊性,但其学术启示具有一定的外推价值:一是苏南地区作为政策先行区,其制度探索为乡村互助养老的内源性发展与后发地区跨越式发展提供了新思路;二是苏南地区率先探索集体经济赋能互助养老模式,突破了传统家庭养老与机构养老的二元对立,为激活内生资源、构建可持续体系提供了新范式;三是苏南地区应对养老服务从"生存型"向"发展型"需求转变的实践,重塑了服务动力机制,为理解新阶段的农村互助养老提供了一种新的视角和分析框架。需要指出的是,本文所研究的"周庄模式"植根于苏南特有的政策、经济与治理土壤,其核心在于揭示了村社集体作为衔接在地资源与养老需求的关键节点的普遍价值。对于广大中西部集体经济尚处于培育阶段的地区,借鉴的重点不应是复制其经济规模,而应回归治理创新本质,聚焦三个前提:一是以治理能力建设为先导,夯实组织基础。经济薄弱地区的关键瓶颈往往不在资金匮乏,而在组织涣散与动员能力欠缺,因而推广的起点在于培育具有公信力与执行力的村社主体,可通过组建邻里互助组、推行定期探访机制等小微服务实践,逐步夯实集体认同与行动基础。二是以资源活化为路径,探索轻资产运营。在集体经济基础薄弱的现实约束下,应系统盘点并整合村庄内闲置资产、低龄老年人力、乡土文化网络等隐性资源,借助时间银行、互助积分等柔性机制,探索低成本、高认同的服务模式。三是以差序赋能为原则,实现阶梯式发展。尊重区域差异,建立与发展阶段相适应的实践路径,从初期的组织培育、政策瞄准,到中期的资源盘活,再到后期的服务升级,形成循序渐进的良性发展体系。

展望未来,亟须深化农村集体经济与村社集中养老协同发展的理论研究,厘清二者互构机制,并推进跨区域比较以提炼模式的适用条件与转化路径。同时,应密切关注养老服务需求结构性转变引发的体系重构,通过长期田野调查深入剖析其运作过程,系统评估社会效益与可持续性,推动构建中国式农村养老知识体系,为全球老龄化治理提供中国方案。

参考文献:

[1]仝志辉,陈淑龙. 改革开放40年来农村集体经济的变迁和未来发展[J]. 中国农业大学学报(社会科学版),2018(6):15-23.

[2]高鸣,芦千文. 中国农村集体经济:70年发展历程与启示[J]. 中国农村经济,2019(10):19-39.

[3]刘金龙,许雯雯,王尚友. 创新集体内涵:东莞市农村集体经济的再出发[J]. 农业经济问题,2018(2):31-37.

[4]徐冠清,崔占峰,余劲. 乡村振兴背景下村落共同体何以重塑?——农村集体经济治理与减贫耦合的双重视角[J]. 内蒙古社会科学,2023(2):126-133.

[5]孙枭雄. 经营性治理:理解农村集体经济探索实践的一个新视角[J]. 经济学家,2023(4):108-118.

[6]马平瑞,李祖佩. 农村内生型集体经济发展的社会效应——基于鲁西南蔡庄村的个案研究[J]. 中国农村观察,2023(4):151-168.

[7]陈义媛. 农村集体经济发展与村社再组织化——以烟台市"党支部领办合作社"为例[J]. 求实,2020(6):68-81.

[8]崔霞. 新型农村集体经济促进农村共同富裕的内在机理分析——以湖北省 S 村和浙江省 Q 村为例[J]. 社会保障研究,2024(4):31 - 38.
[9]匡远配,彭凌凤. 新型农村集体经济的共同富裕效应[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版),2023(2):16 - 22.
[10]李宁,李增元. 新型集体经济赋能农民农村共同富裕的机理与路径[J]. 经济学家,2022(10):119 - 128.
[11]徐光志. 多元化农村养老保障制度的建构[J]. 长白学刊,2008(1):109 - 112.
[12]陈友华,苗国. 制度主义视域下互助养老问题与反思[J]. 社会建设,2021(5):73 - 82.
[13]米恩广,李若青. 从"碎片化运行"到"协同性供给":农村互助养老服务有效供给之进路[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版),2021(4):86 - 93.
[14]李俏,刘亚琪. 农村互助养老的历史演进、实践模式与发展走向[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版),2018(5):72 - 78.
[15]贺雪峰. 互助养老:中国农村养老的出路[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2020(5):1 - 8.
[16]李永萍. 中国农村养老的制度优势与实践定位——兼论互助养老的路径[J]. 贵州社会科学,2021(8):159 - 168.
[17]李俏,孙泽南. 农村互助养老的衍生逻辑、实践类型与未来走向[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版),2021(10):98 - 107.
[18]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(3):50 - 57.
[19]刘晓梅,乌晓琳. 农村互助养老的实践经验与政策指向[J]. 江汉论坛,2018(1):46 - 50.
[20]钟仁耀,王建云,张继元. 我国农村互助养老的制度化演进及完善[J]. 四川大学学报(哲学社会科学版),2020(1):22 - 31.
[21]刘妮娜. 中国农村互助型社会养老的定位、模式与进路[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版),2020(3):133 - 141.
[22]蒲新微,孙宏臣. 互助养老模式:现状、优势及发展[J]. 理论探索,2022(2):54 - 60.
[23]聂建亮,唐乐. 人际信任、制度信任与农村老人互助养老参与意愿[J]. 北京社会科学,2021(5):116 - 128.
[24]赵浩华. 社会资本流失下互助养老的发展困境及对策研究[J]. 学习与探索,2020(9):141 - 146.
[25]赵志强. 农村互助养老模式的发展困境与策略[J]. 河北大学学报(哲学社会科学版),2015(1):72 - 75.
[26]文丰安. 农村互助养老:历史演变、实践困境和发展路径[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版),2021(1):105 - 113.
[27]周娟,张玲玲. 幸福院是中国农村养老模式好的选择吗? ——基于陕西省榆林市 R 区实地调查的分析[J]. 中国农村观察,2016(5):51 - 64.
[28]陈靖. 解析集体:制度通道与治理实践[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2021(3):96 - 106.
[29]马平瑞,李祖佩. 农村内生型集体经济发展的社会效应——基于鲁西南蔡庄村的个案研究[J]. 中国农村观察,2023(4):151 - 168.
[30]肖辉. 集中居家养老模式及相关对策探析[J]. 河北学刊,2017(2):184 - 190.
[31]彭宗峰. 走向深层话语塑型方式建构:赋权理论本土化的认知逻辑演进[J]. 浙江社会科学,2022(8):78 - 86.
[32]FREIRE P. Pedagogy of the oppressed[M]. New York: Continuum, 1970: 10 - 12.
[33]SOLOMAN B B. Black empowerment: social work in oppressed communities[M]. New York: Columbia University Press, 1976.
[34]RAPPAPORT J. Terms of empowerment/exemplars of prevention: toward a theory for community psychology[J]. American journal of community psychology, 1987(2): 121 - 148.
[35]ADAMS R. Empowerment, participation and social work[M]. New York: Palgrave Macmillan, 2008.
[36]BRUTON G D, AHLSTORM D, LI H L. Institutional theory and entrepreneurship: where are we now and where do we need to move in the future? [J]. Entrepreneurship theory and Practice, 2010(3): 421 - 440.
[37]MATON K I. Empowering community settings: agents of individual development, community betterment, and positive social change[J]. American journal of community psychology, 2008(1):4 - 21.

[38]SPREITZER G M. Psychological empowerment in the workplace: dimensions, measurement and validation[J]. Academy of management journal, 1995(5):1442 - 1465.
[39]杜鹏,马琦峰. 中国老龄问题研究年谱[J]. 江南大学学报(人文社会科学版),2025(2):94 - 116.
[40]张勇,周丽. 盘活利用闲置宅基地的模式比较、现实困境与推进路径——基于安徽省试点地区三个村的考察[J]. 江南大学学报(人文社会科学版),2023(5):77 - 87.
[41]徐建牛,施高键. 相机执行:一个基于情境理性的基层政府政策执行分析框架[J]. 公共行政评论,2021(6):104 - 123.
[42]唐斌. 示范引领、压力应激与环境适应:农村政策试点动因的扎根理论分析[J]. 社会科学,2018(7):19 - 31.
[43]乔晓春. 基于需求的养老服务体系建设——思路、框架与实证分析[J]. 华中科技大学学报(社会科学版),2022(3):113 - 122.
[44]张驰,施海波,张崇尚,等. 农村外出子女通讯联系能改善父母精神健康吗[J]. 农业技术经济,2022(1):97 - 113.
[45]杨建海,王梦娟,赵莉. 农村养老资源的多支柱供给研究[J]. 学习与实践,2018(9):104 - 111.
[46]李俏,肖洁,赵天予. 社会组织如何嵌入农村居家养老服务? ——基于重庆大足的案例分析[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版),2025(2):53 - 62.
[47]金华宝. 发达国家互助养老的典型模式与经验借鉴[J]. 山东社会科学,2019(2):52 - 58.

Mechanisms of Rural Collective Economic Organizations Empowering Village-based Centralized Elderly Care

LI Qiao, FAN Wen-long
(*School of Law*, *Jiangnan University*, *Wuxi* 214122, *China*)

Abstract: Rural collective economic organizations serve as crucial agents in consolidating socialist public ownership and promoting common prosperity, act as important forces in improving the rural governance system and achieving effective rural governance, and furthermore, represent key foundations for exploring new models of rural mutual-support elderly care. Based on field research in Zhouzhuang Town, Jiangyin City, and from the perspective of empowerment theory, this study constructs an "institution-culture-organization" analytical framework to delve into the driving forces and practical mechanisms through which rural collective economies empower village-based centralized elderly care. The research finds that the interplay of three factors—policy guidance from national and local governments, the demand for intergenerational co-residence, and the developmental foundation of strengthening villages and enriching residents—has promoted the emergence of the village-based centralized elderly care model. Meanwhile, mechanisms such as land consolidation, interest linkage, and resource integration have facilitated its development. Managed by village Party branches and villagers' committees and sustained by the village collective economy, this model has achieved remarkable results in driving rural industrial revitalization, improving farmers' welfare, and fostering the construction of village communities. However, challenges remain in service levels, facility construction, and land use. Future efforts should focus on enhancing service capacity, improving the infrastructure of elderly care apartments, and optimizing land transfer policies to support the healthy and sustainable development of this model.

Key Words: rural collective economic organizations; village-based centralized elderly care; mutual-support elderly care; elderly apartment; intergenerational inclusion

【责任编辑:王娟】