

城乡融合背景下农村互助养老的治理功能与共同体建构

郭龙才 陈瀛寰

四川科技职业学院, 四川 眉山 620564

摘要: 城乡融合发展深刻改变了农村社会的结构与治理生态, 农村养老问题既是民生保障的基本议题, 也是基层治理的重要命题。农村互助养老作为一种植根于乡土社会、依托邻里网络的养老服务模式, 其意义已超越单纯的服务供给范畴, 内含着多重治理功能。本文在城乡融合发展背景下, 系统阐释了农村互助养老的社会整合功能、矛盾预防与化解功能、公共精神培育功能以及治理效能提升功能; 进而从组织嵌入、信任重构、规则内生和多元共治四个维度, 揭示了农村互助养老推动社区共同体建构的内在逻辑。研究表明, 农村互助养老通过激活乡土社会资本、重建社区联结纽带, 实现了从服务供给到治理激活的功能跃升, 为城乡融合进程中的基层治理转型提供了一条可行路径。

关键词: 城乡融合发展; 农村互助养老; 治理功能; 社区共同体; 基层治理

DOI: 10.64649/yh.shygl.issn3105-0085.202608019

0 引言

城乡融合发展深刻改变了农村社会的结构与治理生态。随着城镇化持续推进, 农村面临人口空心化、社会关系疏离化、治理资源匮乏化的困境。在此背景下, 农村养老不仅是民生议题, 更是基层治理的重要课题。截至2025年底, 我国60岁及以上人口规模已达3.23亿, 农村老龄化尤为严峻, 传统养老模式已难以有效回应现实需求。2026年, 民政部等11部门联合印发《关于推进互助性养老服务发展的意见》, 明确提出“大力推进互助性养老服务, 融入城乡社区治理体系”^[1]。然而, 学界多将农村互助养老置于养老服务政策框架内讨论, 对其在基层治理层面的功能关注不足。事实上, 互助养老不仅是服务安排, 更是治理命题。本文拟在城乡融合视野下, 审视农村互助养老的治理功能, 并探讨其推动社区共同体建构的内在机制。

1 城乡融合发展与农村互助养老的兴起

1.1 城乡融合发展对农村社会结构的影响

城乡融合发展是一场涉及到人口、资源和制度等多重因素的社会重组。大量青壮年劳动力向城市转移, 农村常住人口则主要是老年人、妇女和儿童, 家庭养老的人力基础被严重削弱。与此同时, 人口流动也在一定程度上打破了传统熟人社会格局, 村民间日常互动大幅减少, 以血缘和地缘为纽带的互助网络被冲淡。村庄空心化带来的后果是治理主体的缺位及治理动力衰减, 基层治理陷入“小马拉大车”的局面, 较为被动。这些变化使得农村养老困境与基层治理困境互相捆绑, 养老问题的解决不能单纯

依赖外部资源输入, 更需要从村庄内部激活治理能量、重建社会联结机制。

1.2 农村互助养老的内涵与演进

互助性养老服务是指“通过邻里或村(社区)居民间的互相帮扶, 为老年人提供自愿性、非营利性养老服务的活动”。这一界定指出了农村互助养老的一些关键特质, 即以邻里关系为社会基础、以自愿互助为行动原则、以非营利性为价值导向。农村互助养老的相关政策也在不断演进: 2024年民政部联合21个部门发布《关于加快发展农村养老服务的指导意见》, 首次对农村养老服务作出系统性部署。2025年中央一号文件明确“鼓励开展村级互助型养老服务”。2026年印发的《关于推进互助性养老服务发展的意见》进一步明确目标: 到2030年, 具备互助服务功能的城乡社区养老服务设施覆盖率不低于70%。一系列政策文件的出台, 说明农村互助养老已经从基层的探索上升为国家层面的制度安排。

1.3 城乡融合为互助养老提供的制度支撑

城乡融合发展为农村互助养老的推广提供了必要的制度支撑: 一方面, 城乡融合推动了公共资源的再配置并向基层倾斜, 相关政策明确支持“村集体依法盘活闲置农房、校舍、卫生院等资产”用于发展互助养老服务。另一方面, 城乡融合促进了治理理念的更新, 从“社会管理”到“社会治理”的转换, 使社会力量在公共服务供给中的地位被重新认识。当传统社会联结因人口流动而松动、行政力量由于资源有限而难以全面覆盖, 农村互助养老在此时提供了一种有效的重建社区内部整合机制。

2 农村互助养老的多重治理功能

2.1 社会整合功能：重建社区联结

农村互助养老的首要治理功能是社会整合。在人口外流与社会原子化的双重压力下，村庄不只面临人口减少问题，更存在人与人之间联系的断裂。互助养老通过将分散的老年人重新组织起来，通过“互助”这层媒介编织起新的社会关系网络。以南充市阆中市富乐庙村为例，该村将闲置民房改造为“乡村大食堂”，通过“服务换积分、积分兑物资”的积分激励机制，来引导低龄健康老人为高龄老人提供一些服务比如助餐、帮厨、种菜等，实现了“儿女出一点、集体补一点、自己挣一点”的良好循环^[2]。这种制度设计把分散的老年人又重新组织起来，以互助行为作为媒介编织一个新的社会关系网络，这实质上是一种维系熟人社会的社交纽带，可以起到强化地域认同与情感联结的作用，使原本孤立的老年人纳入到相互关照的社会网络，村庄的社会整合功能得以重建。

2.2 矛盾预防与化解功能：将问题解决在基层

农村互助养老在基层矛盾预防与化解方面具有独特优势。大量基层社会矛盾往往由于社会支持的缺失，比如独居老人孤独无助、病患家庭的照护困境、邻里之间的冷漠等。这些问题如果得不到重视和及时解决，便可能逐步积累，发酵并演化为社会矛盾。互助养老通过建立常态化探访关爱机制，使潜在问题被及时发现，并在萌芽阶段获得解决。成都市青白江区清泉镇推行的服务类社会救助示范项目，构建了以专业社工为支撑、志愿服务为抓手的山区互助服务体系，项目遴选吸纳了50名邻里互助员，按照每人定向服务1-4户困难家庭的标准，配套出台《互助员服务手册》实现标准化管理，累计提供帮扶服务超8000小时，有效补齐了山区困难群众的服务短板^[3]。该机制由此建立起一套覆盖基层的矛盾预警与响应体系，依托互助员先行处置、社工及时介入、村委协调的分级干预路径，缓解了山区老人社会疏离带来的心理落差，体现出鲜明的预防式治理导向。

2.3 公共精神培育功能：激活社区内生动力

基层治理的可持续运转，最终需要社区公共精神的培养。农村互助养老的一个重要价值就是其培育了“我为人人、人人为我”的公共精神，为社区治理注入了内在动力。文化凝聚和互助实践是培育社区公共精神的重要途径。眉山市丹棱县龙滩社区就以“文化大院”为主阵地，老党员把自家院子改造为文化活动和养老服务点，文艺队在此开展了大量文艺演出包

括政策宣传、法治普及、乡风文明等方面。社区还成立互助服务志愿队，由低龄健康老人为高龄、空巢老人提供日常帮扶，还探索了“服务换服务”模式，鼓励受助老人参与力所能及的活动。邻里抱团取暖，让老年人从“被服务者”转变为“服务提供者”，找到了归属感。互助理念一旦融入村民的日常实践，公共精神便转化为社区实现自我运转的内生力量。

2.4 治理效能提升功能：以低成本实现高效能

基层治理长期面临任务繁重、资源有限的困境。农村互助养老的另一个治理价值是以较低运行成本实现了较高水平的治理效益。从成本角度看，互助养老充分利用了闲置农房、低龄老人闲暇时间、乡土互助传统等诸项存量资源；从效益看，互助养老协同了多重治理目标的推进：不但回应了农村养老服务的刚性需求，还激活了社区内生动力，而且促进了文明乡风的培育。苍溪县针对农村养老服务资源不足的实际，盘活了闲置房舍等村级闲置资产8处，建成村级康享驿站9个，吸纳135名留守妇女、低龄健康老人并组建服务团队，推出了包括助餐、助医、助洁、助行、助急等在在在的28项“菜单式”服务，试点覆盖文昌镇10个行政村，服务老人637人，群众满意度达96%^[4]。

3 农村互助养老与社区共同体的建构

如果说“治理功能”主要体现了互助养老的实际效用，那么“共同体建构”则有其更长远的治理意义，即通过持续的互助实践重建社区的秩序。共同体并非个体的简单集合，而是成员之间形成共同情感与共同规则的有机联合体，互助养老恰好为这种联合提供了有效的载体。

3.1 组织赋能为共同体提供制度支撑

社区共同体的建构首先需要组织化的制度支撑。零散的互助行为要转化为可持续的集体行动需要依赖组织形式将个体进行联结。《关于推进互助性养老服务发展的意见》明确提出“融入城乡社区治理体系”，这就意味着互助养老应嵌入既有治理框架之中。巴中市恩阳区天良村推行“1+5+5”农村互助养老模式，构建“片区—乡镇—村—组—点”五级互助养老体系，盘活闲置校舍改建为田园互助养老中心，集中服务68位老人^[5]。德阳绵竹市两河口村形成“政府主导+村委主办+点长负责”运行模式，13名老人免费集中居住，400余名老人享受延伸服务。两地的共同特征是将互助养老的组织体系与基层党组织引领、村民自治运行、社会

力量参与有机结合,使互助养老成为基层治理网络的重要节点。因此,组织赋能改变了互助养老的临时性和随意性,使其成为制度化的安排,为社区共同体的持续运转提供了最基础的保障。

3.2 信任重构为共同体加强社会联结

社区共同体的核心是信任。因为没有信任的共同体只能算是名义上的集合而不是有机的联合。人口流动、社会变迁对传统熟人社会的信任基础造成冲击,传统熟人社会的互信关系在弱化,共同体建构面临“信任重建”的问题。而互助养老则为信任重建提供了独特的平台。互助行为的本质是给予与回报的循环:今天我帮助了你,明天你亦回报以帮助。这种互惠循环建立起来了,就会在人与人之间形成一种道德契约。信任是在持续合作互动中生成的,互助养老恰恰创造了有益的社区内部互动机会。自贡市沿滩区云龙村,6户老人结成“银龄互助小院”,从一起买菜、合伙做饭到提醒吃药、代买物品,形成“我家帮你,你家帮我”的温暖循环^[6]。这种日常的照应与陪伴,在一次次互助中积累信任,让独居老人重新找到了家的温度。

3.3 规则生成为共同体培育公共性

共同体的有效运转不仅需要信任,还需要规则与秩序。但与外部强加的行政规范不同,共同体的规则是自成员在长期互动中形成的共识与惯例,这种自发形成的规则具有更强的认同感和执行度。如前面提到的巴中市恩阳区天良村除了推行“1+5+5”互助养老模式,还制定了《互助服务积分细则》,村民可通过劳动或提供自种蔬菜换取积分,积分可兑换养老服务或老年食堂用餐。这些规范并非行政指令,

而是村干部与老人们在实践中摸索出来的、符合乡土实际的操作准则,权威来自实践合理性与社区成员的普遍认同。

3.4 多元共治为共同体构建协同格局

社区共同体的理想形态是多元主体的协同共治。《关于推进互助性养老服务发展的意见》所描绘的格局是“政府引导、基层群众性自治组织支持、老年人自愿互助、社会广泛参与”。政府扮演引导者角色,提供政策、资金与制度保障;村委和老年协会是组织者,他们负责统筹协调与日常管理;老年人是参与者,既是服务的提供者也是接受者;社会组织、志愿者等是协作者,他们提供专业支持与资源补充。多元共治避免了单一主体的局限,政府不可能包揽一切,市场也不可能覆盖所有,家庭也难以承担全部,而通过多元主体的协同联动,农村互助养老将分散资源整合为分工协作的治理网络,为共同体的有效落实提供了机制保障。

4 结论

城乡融合背景下农村互助养老内含着丰富的治理功能与共同体建构价值。它重建了社区联结,有效化解了基层矛盾,以公共精神培育激活内生动力,并实现了低成本且高效的治理。共同体建构需要通过组织赋能提供制度支撑,通过信任重构加强社会联结,通过规则生成培育公共性,通过多元共治构建协同格局。在行政力量难以全覆盖的乡土社会,激活社会力量、重建社区联结是一条切实可行的治理之道。将农村互助养老纳入基层治理体系整体布局,推动养老服务与乡村治理深度融合,对于城乡融合进程中的基层治理转型具有重要的实践意义。

参考文献:

- [1] 民政部,国家发展改革委,等.关于推进互助性养老服务发展的意见(民发〔2026〕11号)[Z]. 2026.
- [2] 张晓东,李传君.办好乡村大食堂 老人生活有滋味[N]. 农民日报,2026-02-05.
- [3] 青白江民政.服务类社会救助示范项目|清泉镇以“四化四心”服务为基 铺就困难群众温暖前行之路[N]. 网易新闻,2026-01-06.
- [4] 苍溪县民政局.苍溪县探索农村居家互助式养老新模式[N]. 广元市民政局,2026-05-18.
- [5] 恩阳政协.“家门口”有了养老乐园[N]. 恩阳政协,2025-11-21..
- [6] 自贡日报.打造“互助小院” 老人“抱团养老”[N]. 自贡日报,2025-11-14.

作者简介: 郭龙才(1981.10—),男,苗族,重庆彭水人,硕士研究生,副教授,研究方向:城乡社区基层治理。