·社会学研究·

DOI:10.20004/j.cnki.ujn.2025.05.009

迈向整体性治理:农村养老服务组织化的实践逻辑

——基于G区幸福食堂的案例考察

李光红,苏 海

(山东女子学院,山东 济南 250300)

[摘 要]在少子老龄化与农村空心化的双重挑战下,农村养老服务供给与需求失衡问题凸显。整体性治理视域下的农村养老服务组织化实践,是破解碎片化治理困境的有效路径。G区幸福食堂建设遵循"制度与生活双向嵌入"的实践逻辑,组织利用"空间—理念—机制—方式"四个维度,将标准化服务空间嵌入村落公共生活,并将现代养老理念与传统孝道文化融合、智慧监管技术与社区互助机制结合,同时将多元主体参与纳入服务供给体系,重塑了农村老年人的社会价值,实现了农村养老服务的整体性治理。未来需从政策协同与文化认同维度拓展组织空间,优化多主体互惠信任关系与组织机制,助推农村养老服务高质量发展。

[关键词]农村养老服务;组织化;整体性治理;幸福食堂

[中图分类号]C913.7 [文献标识码]A [文章编号]1671-3842(2025)05-0083-09

在少子老龄化和农村空心化双重背景下,推动农村养老服务高质量发展既是全面推进乡村振兴,实现农业农村现代化的重要内容,也是提升老年人幸福指数,促进家庭和谐与社会进步的关键议题。国家统计局统计数据显示,2024年末我国65岁及以上人口22023万人,占全国人口的15.6%,已经进入中度老龄化社会。从城乡构成看,城镇常住人口94350万人,比上年末增加1083万人;乡村常住人口46478万人,减少1222万人①。相较于城市,农村老龄化率高、程度深,失能、丧偶、留守老人等弱困群体的生计、医疗和精神需求突出,发展脆弱性强,应对风险能力弱,老年群体的多元需求与供给不平衡不充分矛盾突出,亟需更多的理论分析、社会关注和政策扶持。

一、文献回顾与问题提出

老龄化城乡倒置格局呼唤农村养老服务体系的创新发展②,农村养老服务的组织化是加快补齐农村养老服务短板,推动城乡养老服务均衡化的有效渠道。当前,农村养老服务组织化路径主要

[基金项目]2025年度山东省人民政府决策咨询研究重点课题"山东推动农村养老服务高质量发展研究"。

[作者简介]李光红,山东女子学院教授、博士生导师;苏海(通讯作者),山东女子学院社会发展学院副教授、硕士生导师,邮箱:suhai456@163.com。

①最新国家统计数据并未对农村老年人口作出具体说明,《2020年度国家老龄事业发展公报》显示,截至2020年11月1日零时,乡村60周岁及以上、65周岁及以上老年人口占乡村总人口的比重分别为23.81%、17.72%,比城镇相应老年人口占城镇总人口的比重分别高出7.99个百分点、6.61个百分点,中国乡村的老龄化水平明显高于城镇。

②陆杰华:《农村养老服务创新发展的内生动力及实现路径》,《人民论坛》,2025年第2期。

有三类:一是血缘关系驱动的家庭养老实践。“养儿防老,积谷防饥”,传统农村养老研究多被放到家庭结构和家庭关系中来探讨。中国农村传统养老模式属于代际“反馈养老模式”,遵循了孝道理念下的均衡互惠原则,呈现了代际双向互动特点[①]。家庭养老实践是以血缘、亲属关系为纽带的自觉性组织化行为,主要依赖家庭内部的责任伦理和代际支持。这种养老模式也被看作是对父母早期抚养投资的回报,是一种社会交换行为,有利于解决老年人的经济和情绪问题。但人口结构变化、乡土社会变迁、子代压力增大、个体化时代侵袭,都改变了传统家庭的亲密关系,削弱了家庭养老能力[②]。老年人从子女身上获得的经济及精神支持降低,子代直接赡养和照料弱化,农村孝道陷入失范状态,只有哺育、而无反哺的接力模式出现[③]。

二是地缘关系驱动的互助养老组织化实践。面对家庭养老功能弱化和机构养老成本高的难题,与农村熟人社会基础相融合的互助养老,被认为能调动农民参与积极性,是农村养老服务供给社会化转向的有效路径[④]。互助养老的组织化实践是以地缘关系为基础,依托邻里互助网络、熟人社会结构、孝道伦理文化和村民自治优势形成的自发性组织化行为[⑤]。在组织主体和机制上,互助养老既重视年老返乡人员和留守老人等乡村内部组织化结构和力量,也会依托外部社会组织,整合村社现有规则和资源,创设农村老龄资源活化的机会空间[⑥]。这种以村社为单位的自组织养老路径,既能联结更多内外支持力量,重构乡村养老共同体,也能弥补政府与市场无法低成本供给养老公共品的弊端,有助于农村养老服务的普惠型供给[⑦]。但也存在碎片化运作、资源拼凑和过度组织化等难题[⑧]。服务覆盖面低、人员专业化程度不高,使得互助场景面临空间错置与社会脱嵌两大困境[⑨]。

三是行政责任驱动的政府主导型养老组织化实践。以政府行政权力与社会责任为基础的农村养老服务,具有强制性、系统性和公共性特征,是国家社会保障与公共服务体系的有机组成部分,具有公益属性和国民收入再分配功能。这一类型的养老组织化实践,有着明确的组织架构,遵循自上而下的科层制组织管理程序与行政考核标准,多从积极老龄化视角出发,分析社会福利制度在提升老年人生活福祉,减少社会排斥风险中的价值和运作机制[⑩]。同时,也会分析养老保险、医疗保险与老年群体身心健康间的逻辑关联[⑪]。但政府行政推动的农村养老服务与乡村实际需求尚不能

---

①费孝通:《家庭结构变动中的老年赡养问题——再论中国家庭结构的变动》,《北京大学学报》(哲学社会科学版),1983年第3期。

②阎云翔著,龚小夏译:《私人生活的变革:一个中国村庄里的爱情、家庭与亲密关系(1949—1999)》,上海:上海人民出版社,2017年版,第188页。

③王跃生:《家庭生命周期、夫妇生命历程与家庭结构变动——以河北农村调查数据为基础的分析》,《社会科学战线》,2011年第6期。

④贺雪峰:《如何应对农村老龄化——关于建立农村互助养老的设想》,《中国农业大学学报》(社会科学版),2019年第3期。

⑤代秀亮:《农村互助养老:社会基础、历史演进与发展路径》,《社会保障评论》,2025年第2期。

⑥王辉,陈筱媛:《社会组织活化农村老龄资源的机制研究》,《中国特色社会主义研究》,2025年第2期。

⑦蒋平,袁文全:《农村发展养老合作社的理论证成、现实困境与制度实现》,《四川师范大学学报》(社会科学版),2025年第3期。

⑧赵晓峰,敖淑凤:《趋市场化与去公益化:农村养老服务社会组织的资源拼凑策略》,《社会发展研究》,2024年第4期。

⑨刘琪:《“走出反哺”:农村互助养老实现的支持结构、实践困境与路径优化》,《兰州学刊》,2023年第4期。

⑩Julia S. , Iuliana P. , Marja A. , Cohort and Gender Differences in the Association between Childlessness and Social Exclusion in Old Age, *European journal of Ageing*, Vol. 21, No. 1, 2024, p. 36.

⑪李连友,李磊,邓依伊:《中国家庭养老公共政策的重构——基于家庭养老功能变迁与发展的视角》,《中国行政管理》,2019年第10期。

精准匹配,空壳化现象较为突出,容易造成福利依赖[①]。养老服务主体、资源、信息处于条块分割状态,导致“有供无求”和“有求无供”双向失调[②]。

上述三种类型的农村养老服务,分析了不同的组织化路径和运作机制,也展现了当前农村养老服务存在的供给体系联动不够优化、资源衔接共享不够完善、数据互认复用不够等碎片化治理困境,导致组织化效能降低,可持续发展受限。需从整体性治理理论出发,建构多主体联动、多要素参与的新型农村养老组织格局,解决不同组织路径间的割裂问题,助推农村养老服务国家性和社会性有机统一。

二、分析框架:整体性治理与农村养老服务组织化

将农村养老服务纳入整体性治理分析框架,既能更好的规避和消弭不同养老服务组织化路径的割裂及碎片化问题,也可为政府行政力量推动下的农村养老服务提供实践指引。整体性治理理论,是学者们在反思和修正新公共管理运动出现的治理碎片化、分散化等弊端基础上提出的治理模式。其代表人物佩里·希克斯指出了政府改革过程中涉及的政策、管理、服务提供、监督等核心因素,并提出应在纵向治理层级的整合、横向治理功能的整合以及公私部门的整合三个层面上实现政府组织的整合和升级[③],通过制度化革新以落实政府各机关间的沟通协调。整体性治理理论遵循整体主义思维,强调治理层级、治理功能和公私部门间的协调与整合,主张以协调、整合、信任三大要素为手段,构建一个聚合多元主体共治的公共服务供应系统,实现公共资源和社会力量的最优配置[④]。整体性治理理论能有效回应农村养老服务在治理理念、结构、机制、手段等方面的碎片化问题,实现多元主体之间有效联动[⑤]。

农村养老服务的组织化是通过制度化设计与社会网络建构,将分散的养老资源与老年人需求进行系统性整合,形成具有目标导向、规则约束与协同效应的服务供给体系,这一组织化过程包含结构与过程双重逻辑。结构维度表现为农村养老服务设施的空间布局与网络建构;过程维度体现为多元主体在服务供给中的角色分工与互动机制。农村养老服务的组织化不仅是社会参与网络和互助共同体的建构,还涉及以何种方式和机制来进行社会动员,以及整合利益与资源、设置组织架构、贯通需求供给渠道等具体要素。与西方更多依靠市场机制和养老保险制度驱动的养老服务体系不同,我国的农村养老服务组织化实践遵循两条特色逻辑主线。一是内嵌于乡土社会结构和传统孝道伦理的内生型组织基础,二是与积极应对人口老龄化、乡村振兴等国家战略相耦合的外生型治理机制[⑥],是一种嵌入乡土社会的公共服务治理体系。

本文借鉴整体性治理理论,试图从“组织空间—组织理念—组织机制—组织方式”四个维度建立分析框架,阐释整体性治理与农村养老服务组织化的内在契合性,回答以血缘、地缘社会关系为基础的内部组织化路径与依托行政权力、公共政策为基础的外部组织化路径,如何在乡土社会空

①任亮亮,贺雪峰:《迈向村社养老:农村老龄化问题应对模式比较与优化路径》,《云南民族大学学报》(哲学社会科学版),2025年第1期。

②胡宏伟,蒋浩琛,阴佳浩:《农村县域养老服务体系:优势、框架与政策重点阐析》,《学习与实践》,2022年第4期。

③韩兆柱,单婷婷:《网络化治理、整体性治理和数字治理理论的比较研究》,《学习论坛》,2015年第7期。

④胡象明,唐波勇:《整体性治理:公共管理的新范式》,《华中师范大学学报》(人文社会科学版),2010年第1期。

⑤李长远:《从碎片化到整体性:农村养老服务治理的实践进路》,《云南民族大学学报》(哲学社会科学版),2024年第6期。

⑥朱荟:《国家战略耦合:加快发展农村养老服务的治理现代化》,《中国农业大学学报》(社会科学版),2025年第1期。

间中实现整合性发展。组织空间维度,通过“跨层级整合与跨区域联动”方式,将标准化的空间设置标准与乡土性的自然生活空间融合,为农村养老服务组织化提供在地化的物理载体,实现农村养老服务空间的系统性整合,回应在何处服务的问题;组织理念维度,以系统性、协同性、需求性为导向,将政府科层制结构中自上而下的效率优先理念与内嵌乡土的自觉、自发的互助理念有机整合,通过协同共治提升组织化效率,在不同主体之间搭建互信网络,回应为谁服务、如何服务的价值导向问题;组织机制维度,通过跨部门协调机制、资源整合机制与监督评估机制的整合,解决农村养老服务中多头管理、资金来源渠道单一以及监管机制缺失等行动困境,回应资源如何整合、主体如何协作的机制整合问题;组织方式维度,以老年群体需求为本,通过数字化赋能,以及多主体正式或非正式支持网络的搭建,丰富服务内容,实现从零散低效供给到多元协同供给的优化升级,回应服务如何落地、需求如何响应的方式创新问题。

总之,整体性治理理论为农村养老服务的组织化实践提供了理论框架与机制工具,通过跨层级、跨部门、跨主体的整合,打破农村养老服务的碎片化壁垒;农村养老服务组织化则是整体性治理在民生领域的落地实践,通过具体的组织载体与服务网络,将整体性治理的理念转化为可操作的养老服务供给模式,在乡土场域中实现了政府主导、主体协同的整合性治理[①],为破解农村养老难题、推动乡村全面振兴中的民生保障提供了兼具理论创新性与实践可行性的路径。

三、农村养老服务组织化的案例呈现与实践逻辑

为有效论证整体性治理与农村养老服务组织化的逻辑关联,本文选取了G区的农村幸福食堂作为典型案例进行分析。通过文献法、访谈法和参与观察等方法搜集资料,并进行质性分析,确保研究结论的科学规范。G区现有人口30万,行政村214个,其中60岁以上老年人口6.9万人,经济困难老年人2000余人,失能半失能老年人1000余人。针对特殊困难老人吃饭无人做、家务无人帮、生病无人看的实际困难,G区在各村兴办幸福食堂,将独居老年人、贫困户、低保户、残疾人、分散特困供养人员、无人照料儿童纳入照料范围。其中独居老年人是指无子女或者不与子女同村居住的丧偶或单独居住的70岁以上老年人。G区以幸福食堂为载体,通过全区覆盖、全科照料、标准管理、财政兜底的方式,大力推进一天送饭两次、一周打扫一次卫生、一月清洗一次大件衣物、一季度一次健康查体、每逢节日组织一次娱乐活动、为每人购买一份银龄安康救助保险的“六个一”服务模式,对各类困难老人实施生活照料和综合救助,有效解决了以往救助形式单一、帮扶机制碎片化问题。

(一)组织空间:以幸福食堂为载体的空间重塑

从整体性治理视角出发,农村养老服务的空间运作逻辑,是依托实体空间网络营造或数字化服务平台,将分散的农村养老需求纳入县、乡、村三级养老服务体系之中,打破行政层级与地理空间分割,实现养老服务需求与供给的精准匹配。幸福食堂作为嵌入乡村内部的民生服务场域,既能满足老年人基本生活需求,也可弥补子女照护缺失带来的精神需求。它力求通过老年人就餐、娱乐、日间照料和社区议事的空间整合,实现养老服务效能的提升。G区通过乡村物理空间的行政嵌入与社会空间的文化嵌入双重整合,实现了农村养老服务的空间重塑。

1. 物理空间的行政嵌入

G区政府设计了《G区幸福食堂管理办法》,坚持标准化与在地化管理相结合。就餐人数多的村单独设立幸福食堂,就餐人数少的村联合周边村共同兴办,已经建立幸福院的乡村,依托幸福院建立幸福食堂。也可以利用闲置的村小学校舍、厂房仓库、村民闲置房屋等形式就地改造,内部总使用面积不低于80平方米,建筑面积不低于100平方米。按照服务功能分为基本型、标准型与综合

①史玉丁:《中国传统村落乡村旅游化的动力与治理》,北京:中国社会科学出版社,2024年版,第199页。

型。基本型包括就餐、健康休闲娱乐活动和巡防三类服务;标准型还包括助洁助浴、助医服务;综合型还需提供日托、短托等服务功能。幸福食堂同时配备了餐厨、电视、洗衣机、太阳能、基本健康服务等设备与适老化设施,统一悬挂标识牌与服务公示栏。政府行政力量驱动的自上而下的标准化建设,确保了幸福食堂的服务质量。同时,利用闲置村办公室、学校或祠堂的在地化改造,在降低建设成本的同时,也保留了乡土记忆,可以让老年人在就餐和接受服务的同时,重温集体生活场景。

2. 社会空间的文化嵌入

G区幸福食堂通过"六个一"服务功能的拓展,超越了单纯的就餐空间,成为了老年人社会交往的网络节点。幸福食堂内设置棋牌桌、电视角,老年人每日到食堂聊天、看新闻,形成了固定的社会交往空间。社会工作者和志愿者会定期举办"孝亲宴""传统节日聚餐",邀请乡贤讲述村史,为老年人表演节目,塑造了固定的文化传承空间。部分幸福食堂设立"长者议事会",在老年人在就餐时讨论村庄公共事物,如道路修缮、环境整治等,形成了乡村治理的"长者智囊团",建构了老年人社区治理的参与空间。幸福食堂既通过就餐空间的标准化实现了服务可及性与监管便利性,将农村养老服务纳入了基层治理范畴,也通过空间在地化与功能多元化,使幸福食堂成为维系乡土社会关系、传承乡土文化记忆的载体,增强了老年人对农村养老服务的认同感。

(二)组织理念:嵌入乡土孝道文化的理念融合

整体性治理视角下农村养老服务的组织化实践理念,将政府的行政责任、福利政策与乡土孝道伦理、互助文化理念有机融合,实现了从传统家庭养老的个体化责任到"政府主导+社会参与+家庭支持"的整体性治理理念的转型。

1. 政府养老理念的社会化转译

G区将政府提倡的老有所养、老有所依、老有所乐、老有所为的养老服务理念,转化为符合当地乡土认知的服务理念,让有尊严的养老理念具象化。比如,在宣传层面,幸福食堂工作人员将政府补贴的餐食称为"孝亲饭",既拉近了与老年人的心理距离,也在一定程度上宣传了敬老爱老的社会氛围。在幸福食堂管理层面,会通过设置独立就餐位、尊重饮食习惯、允许自带菜品、设置老年人喜爱的当地特色美食等细节设计,维护与彰显老年人的价值尊严。

2. 传统孝道及互助理念的现代化激活

G区幸福食堂将乡土社会的孝老传统与互助帮扶理念转化为可操作的服务机制。在乡村内部,依托熟人社会的互助传统,由低龄老人为高龄老人送餐、助厨、陪伴聊天,积累服务时长可兑换未来服务。身体健壮、有活力的老年人也会根据自身能力向幸福食堂售卖新鲜瓜果蔬菜,以此换取费用或抵餐费。在外部社会资本链接层面,建立乡贤反哺机制,邀请外出务工成功人士捐赠食材、设备,提升幸福食堂管理质量。G区志愿服务组织、社会工作站,也会协助村两委开展"孝星评选"活动,通过"孝亲家庭""敬老志愿者"评选表彰,促进更多主体参与到农村养老服务事业之中。政府借助孝道文化的合法性,使养老服务获得乡土社会认同;乡土社会则通过吸纳现代养老理念,使传统孝道从家庭伦理扩展为社会公共责任,形成"家庭—社区—政府"的养老责任共同体,通过双向"意义建构"降低了服务推行阻力。

(三)组织机制:融入现代治理技术的机制创新

整体性治理视角下的农村养老服务组织化实践机制,是包括资金筹措机制、人力资源整合机制与系统管理机制在内的整体性治理体系。组织机制的协同与整合,以及不同主体间信任关系的搭建,是确保农村养老服务能够落地实施与可持续发展的关键要义。

1. 多元筹资机制:政府主导与社会参与协同

多元化的资金输入,是确保幸福食堂得以持续的关键。G区政府牢牢把握幸福食堂的公益性质,日常运营所需资金实行区级配套、街镇级补助、村级自筹、就餐人员适当负担的原则,分别承担40%、10%、20%、30%的运行费用。区级配套资金由区财政列入财政预算,统筹乡村振兴、残联、民

政等部门的政策资金,积极为幸福食堂运行提供经费支持。各街镇每月上报就餐人数统计表,区民政局根据上报人数按规定比例按月拨付。此外,经评估且达到相应标准的幸福食堂,按照基本型、标准型、综合型,每年发放4万元、5万元、6万元的运营补助,为幸福食堂持续规范运行提供资金保障。对独居老人、空巢老人等基本照料人群,区级按照总费用40%进行补贴,2021年度每人每天补贴8.5元。

同时,G区政府积极组织发展乡村集体经济,用乡村集体经济收入补充幸福食堂的资金缺口,形成乡村自我造血机制,增强农村养老服务发展的可持续性。比如,调研对象D村凭借地势平坦、依山傍水的地理优势及便利的交通条件,大力发展旅游业、果树大棚、土地租赁,增加了集体经济收入,集体经济又反哺了幸福食堂的开支。D村书记在访谈时提到,"我较年轻,村民信任我,将我推选成书记,我就得给俺村老百姓一个交代和更好的生活条件。现在村内经济条件正在上升期,也引进了比如养老机构这些企业,给村里带来了经济收入,村里老人比较多,都是看着我长大的,需要得到照顾。同时,孝文化也是我们村大力宣扬的,我会大力支持幸福食堂。"乡村集体经济的支撑以及D村村两委对养老事业的认同,使得D村幸福食堂得以持续发展。

2. 人力资源整合机制:专业团队与社区志愿者互补

幸福食堂的正常规范运营需要专业的人力资源队伍进行支撑,G区通过政府购买服务,引入餐饮企业或养老机构等专业运营团队负责食堂管理,确保食品安全与服务规范。同时,组建"银龄互助队""巾帼服务队"等乡村志愿者队伍,负责送餐上门、陪餐聊天等非技术性工作。志愿者中60—70岁低龄老人占比达65%,既能解决人力短缺问题,又促进了代际间的互助。访谈对象亓大爷表示,"我是从潘西煤矿退下来的,生活上没有什么困难。我也是党员,我大力支持政府这个政策,给村里老年人带来了很大好处。我平时就愿意给别的老人讲讲国家政策。作为老党员,虽然我不符合条件去吃,但是我去帮过忙,打发时间,也发挥这种党员精神。"在政府的政策倡导和组织动员基础上,幸福食堂建立了专业团队和志愿者互补的整体性人力资源互补机制,有效推动了农村养老服务事业的的可持续发展。

3. 系统监督管理机制:技术赋能与人文关怀平衡

为确保幸福食堂的有效运营,G区政府先后出台了《幸福食堂食品安全操作规范》《幸福食堂安全管理制度》《幸福食堂卫生管理制度》《幸福食堂工作人员健康查体制度》《幸福食堂纳入照料范围的准入和退出制度》《幸福食堂就餐人员补贴标准》《幸福食堂建设配档表》等整体性管理政策,对幸福食堂的运营时间、管理人员、食品卫生、消防安全、服务对象的准入退出等机制进行了细致规范的界定。G区民政局通过各类业务培训,让基层工作人员熟悉上述政策,确保各类政策得以有效执行。同时,引入数字化手段提升服务效率,借助"智慧云眼"监管系统,在食堂厨房、就餐区安装摄像头,连接区民政局监管平台,实时监控卫生状况与服务流程,发现问题即时通知整改。通过分析就餐数据(如人流量、菜品偏好、投诉建议),动态调整服务内容。技术嵌入提升了幸福食堂行政监管的效率与服务精准度,而志愿服务群体的社区参与机制则弥补了技术冷漠化缺陷,二者形成了功能互补。

(四)组织方式:多元主体互动参与的精准供给

整体性治理视角下农村养老服务的组织方式,是基于农村老年人需求基础之上,不同政府部门之间,政府、企业、社会组织、社区、家庭不同供给主体之间的协同配合,是包括物质帮扶、娱乐文化和精神慰藉为一体的精准供给体系。为丰富农村养老服务组织方式,提升治理效能,G区建立了区委、区政府领导,区民政局牵头,有关部门配合、镇街统筹、村级承办、社会参与的工作机制。

1. 主体角色分工:从单一供给到网络协同

在政府的科层制组织层面,G区民政局统筹协调幸福食堂运营管理,积极争取募集各级救助资金与慈善资金。区财政局负责将区级配套资金列入财政预算。区乡村振兴局、残联,统筹各类符合政

策的扶贫资金、残疾人就业保障资金,用于幸福食堂建设。区文化和旅游局、教育和体育局负责对幸福食堂文化娱乐等设施配套提供支持。区市场监督管理局负责对幸福食堂食品安全的日常监管、及时开展业务培训指导。区卫生健康局负责将幸福食堂照料人员纳入街镇卫生院签约医生范围,建立健康档案。区审计局、农业农村局负责指导各村幸福食堂会计科目设置,对各街镇经管部门定期审计检查。各街镇研究确定本单位工作方案、做好各村幸福食堂场所建设、资金保障、财务监督、食品安全管理。各村负责就餐人员认定、幸福食堂场所设施配置和日常监督管理工作。不同政府部门在政府幸福食堂协调小组协调下,有效整合了各类资源,实现了政府行政资源的集成应用。

在不同供给主体的协同互动层面,G区幸福食堂构建了"政府—企业—社会—社区—家庭"五位一体的整合协同式治理机制。政府主要负责政策制定、资金保障、监督评估;企业参与幸福食堂运营、食材采购、技术支持,如本地餐饮企业提供中央厨房配送服务,降低成本;社会组织负责提供各类志愿服务,组织各类老年人文化娱乐活动;社区承担场地提供、宣传动员、日常监督职责;家庭则在履行好基本赡养责任基础上,参与幸福食堂的监督管理。

2. 定制式服务:从标准化供给到个性化服务

G区幸福食堂建设运营过程中,注重将标准化供给与个性化服务有机结合起来,推动养老服务供给精准化。一是开展分层分类服务,针对健康老人提供食堂就餐,为失能半失能老人提供送餐上门服务,对特殊困难老人(如低保、独居)减免餐费。二是开展"菜单定制"机制,每月收集老人菜品建议,调整食谱。比如,根据老年人诉求,增加降血压、降血糖的药膳菜品。三是设置弹性服务时间:考虑到农村老人作息规律,食堂开餐时间比城市社区延长1小时,方便农忙时段灵活就餐。四是针对老年人的生理、心理需求,丰富就餐与服务内容。比如,深度调研的D村就餐老人表示:"除了吃饭,我们村也提供别的好处。我们村来过很多人的,有的是区里志愿者,穿着红马甲,来给我们在幸福食堂里包包子。还有街道社工的,来给我们做演讲,还做游戏。"

3. 参与式治理:从被动接受者到内源行动者

G区幸福食堂积极将外源式帮扶与内源式参与有机结合起来,激发了老年人的参与动力,老年人通过多种途径参与幸福食堂治理工作。一些乡村组建了由部分老人组成的"银发监督团",每日检查食材新鲜度、饭菜分量,记录并反馈问题,也会鼓励老年人对幸福食堂运营提出改进方案。依托"群众议事会""民事直说"等机制广泛收集村民对幸福食堂运行的意见建议,依托微信"云厨房",实现区、镇街领导干部、社会组织、村民的广泛监督,促进了农村社区基层治理共建共治共享格局的建设。

总之,G区幸福食堂的组织化实践遵循了制度与生活双向嵌入的实践逻辑,通过双向嵌入实现了整体性治理。一是资源输入与规范建构基础上的制度嵌入逻辑。政府通过专项规划、财政补贴、标准制定,为幸福食堂提供合法性与资源基础,实现了政策工具嵌入;将幸福食堂管理纳入民政部门考核指标,建立"区县—镇街—乡村"三级组织网络,街镇民政所每周巡查,区民政局季度考评,实现了科层体系嵌入;通过引入智慧监管、标准化流程等现代治理技术,确保服务可量化、可评估,将就餐数据实时上传至区养老服务信息平台,实现了技术规则嵌入。二是资源激活与文化认同基础上的生活嵌入逻辑。一方面,利用乡村既有养老设施和熟人社会网络,改造与优化农村养老服务空间,动员村民参与幸福食堂的志愿服务、监督管理,激活了乡土社会养老服务的硬件要素。另一方面,将孝道文化、互助传统转化为标准化的养老服务理念与机制,使农村养老服务获得了文化合法性与认可度,实现了养老服务的生活嵌入。

四、农村养老服务组织化的实践反思与优化路径

G区幸福食堂的农村养老服务组织化实践,为我们展示了一个公共服务的整体性治理分析框

架,也为解决农村养老服务碎片化问题提供了经验借鉴。但在组织化过程中也存在一些挑战,如在组织资源方面,幸福食堂的建设资金主要依赖政府补贴,社会资本参与率低,持续运营面临压力;在组织方式方面,老年群体的医疗保健、精神慰藉等多元化服务供给还需进一步丰富;在组织协调方面,政府之外的其他治理主体参与空间还需拓展,政府、企业、社会组织与家庭等治理主体间的信任关系还需要加强,以避免陷入政府忙而不全,社会闲而不进的局面,抑制多元主体的创新活力。整体性治理理论主张以协调、整合、信任三大要素为手段,推进公共服务的集约化和集成化,这为农村养老服务的组织化创新提供了一种选择。

(一)组织空间:重构地理与层级协同机制,构建全域覆盖服务网络

2025年中央一号文提出,健全县乡村三级养老服务网络,开展县域养老服务体系创新试点,鼓励开展村级互助性养老服务。在组织协调维度,可以从失能照护+智慧养老+高端养老的县级养老层,集中供养+社会服务的乡镇养老层,福利化养老+自主养老的村社养老层三个层面,建构与优化县域农村养老服务组织架构与三级联动服务网络,明确各层级服务半径,避免资源重复建设。结合各村人口分布、经济发展水平和老年人需求密度,制定农村养老服务的全域布局规划。对于人口较为集中、经济基础较好的村庄,进一步完善整合幸福食堂、幸福院等空间载体服务功能,打造综合性养老服务站点;对偏远、人口稀少的村庄,采取流动餐车配送、与周边村庄联合建设幸福食堂等方式,扩大服务覆盖范围。也可利用地理信息系统技术,分析老年人分布与服务需求,精准定位服务空白区域,确保养老服务空间的均衡性。在组织整合维度,除利用农村闲置房屋建设幸福食堂外,进一步整合村内文化广场、卫生室、图书室等公共空间资源,丰富老年人精神文化生活,实现空间资源的高效利用与功能拓展。在组织信任维度,要强化服务空间的可行性与便利性,通过上门宣传与实地体验相结合的方式引导村民了解养老服务设施功能,坚持参与式发展原则,引导村民参与养老服务空间规划和使用,确保服务空间的设计与实施符合老年人实际需求。

(二)组织理念:践行需求导向理念,构建共治共享价值观

农村养老服务的组织化实践要以老年人的需求为基础,践行需求导向理念,建立常态化的老年人需求调研机制。通过动态化、精准化的需求调研,深入了解老年人在生活照料、医疗保健、精神慰藉等多方面的诉求。根据调研结果,动态调整服务内容和标准,使农村养老服务更贴合老年人实际需求。以农村老年人的实际需求作为整体性治理逻辑起点,结合老年人年龄结构、健康状况、经济水平等特征,将需求进行分类分级,形成需求清单。以需求清单为导向,指导后续治理主体、机制、资源和方式的规划与实施,确保养老服务供给与需求高度契合。在组织协调维度,需要进一步明确政府主导与社会参与的边界,政府层面要进一步践行兜底保障与普惠服务的职责;社会层面,通过政策宣讲会、案例分享会,引导企业、社会组织认同养老服务是社会责任的理念。在组织整合维度,可通过村规民约、道德讲堂等方式,倡导家庭尽责与社会支持的协同理念,打破养老只是私事的传统观念,形成全人关怀的服务导向。在组织信任维度,政府要向社会公开养老服务资金的使用、政策执行情况,提升公信力;社会组织通过“服务成效公示”“老人满意度调查”等方式,向政府与家庭证明服务能力,建立主体间互信机制,构建共治共享的服务价值观。

(三)组织机制:完善跨部门协同与资源整合制度,夯实信任基础

组织机制的优化协调是提升农村养老服务效能的关键要素,在组织协调维度,需要打破部门壁垒,建立跨领域联动机制,成立由区民政局牵头,财政、卫健、农业农村局等部门参与的农村养老服务协调小组,定期召开联席会议,统筹解决土地审批、资金分配、人员调配等问题。在组织整合维度,需要构建资源统筹机制,实现要素高效配置。创新资金整合机制,在政府财政补贴基础上,拓宽资金来源渠道。在整合民政养老服务专项资金、卫健部门医养结合资金、福彩公益金等基础上,通过向社会公开募捐、吸引企业捐赠、争取慈善组织支持等方式筹集资金。探索幸福食堂+公益项目模式,申请养老服务类公益创投项目资金。人员整合方面,可以建立专业社工+医护人员+志愿者人

才库,通过轮岗、结对帮扶等方式,解决农村养老服务专业人员短缺问题。在组织信任维度,健全监督与反馈机制,保障服务透明化。成立由民政部门、市场监管部门、第三方评估机构和老年人代表组成的联合监管评估小组,对服务质量、资金使用进行审计,并向村民公示结果。设立“养老服务意见箱”“投诉热线”,及时响应老人与家庭诉求,增强对农村养老服务的信任度。

(四)组织方式:创新服务供给与技术应用模式,提升协同效率

在组织协调维度,可以优化养老服务供给流程,实现需求与资源的精准匹配。采用“网格化管理”方式,由乡村网格员定期摸排老年人的需求,分类汇总后协调对应服务主体提供服务,避免供给与需求错位。同时,进一步丰富服务内容与形式,可以与医疗机构、教育机构、社会工作机构合作,开展医疗照料、继续教育、心理疏导和亲情陪护等服务。同时,根据各类节日的特点,适时推出特色服务活动,增强幸福食堂等养老服务载体的吸引力和凝聚力。在组织整合维度,推动互联网+养老服务,构建数字化养老服务平台,整合养老机构、医疗机构、志愿者等资源,实现线上服务预约、健康监测、紧急呼叫等功能一体化。通过大数据分析老人需求偏好,动态调整养老服务供给,规避农村老年人的数字鸿沟,提升农村养老服务的便捷性和精准性。在组织信任维度,可以制定《农村养老服务标准手册》,进一步规范服务流程,对服务内容、流程、质量进行统一规范,增强服务对象的认同感。加强农村养老服务的品牌化建设,打造具有县域特色的服务品牌,通过媒体宣传、典型案例推广,提升村民对服务的认知与信任。

五、结语

积极应对人口老龄化,加快补齐农村养老服务短板,改善对孤寡、残障、失能等特殊困难老年人的服务,是有效回应在发展中保障和改善民生的重要内容。G区幸福食堂的实践表明,农村养老服务的组织化实践需要超越行政主导或社会自发的二元对立,通过制度嵌入与生活嵌入的双向互动,构建政府引导、社会协同、社区参与、老人受益的整体性治理格局。这种制度与生活双向嵌入的治理机制不仅实现了养老资源的高效整合,更通过文化认同与社会资本的积累,重塑了农村老年人的社会价值,为积极应对人口老龄化提供了本土化解决方案。通过组织空间的协同布局、组织理念的共识构建、组织机制的规范协调及组织方式的技术创新,以协调、整合、信任三要素为纽带,可推动农村养老服务从分散化、碎片化向整体化、系统化转型,最终实现服务效率与公平性的双重提升。

[责任编辑:王文娟]