

乡村养老服务供给中的“市场包干制”： 运行模式与实践逻辑

王进文

【摘要】 伴随乡村社会转型，农村养老服务需求越发超出村社集体的自主供给能力。作为集体经营的延伸方式，村社组织在外部规制前提下将敬老院内的养老服务发包给市场主体，生成了“市场包干制”，塑造了前台包干和后台统筹相互联动的双层治理结构。其中，市场主体通过激励清晰实现服务专业化，村社组织通过动员机制实现成本内部化，二者协同促成养老服务与分散老人的有效对接。而老年人的服务体验又会反馈为对村社集体的认同情况，这样双层治理结构在实践中形成了一个相互约束的循环系统，具体表达为集体与市场关系的民主规制、市场与农民关系的集体协调以及集体与农民关系的市场软化，并作用于面向养老服务供给的动力聚焦。乡村养老服务供给的“市场包干制”产生了经济上、政治上和治理上的多重绩效，并提供了通过激活村级组织统筹能力来培育社会化的养老服务体系的经验启示。

【关键词】 乡村养老服务；市场包干制；治理结构；村社本位；集体经营

一、问题的提出

第七次全国人口普查数据表明，中国 60 岁以上的老年人口规模从 2000 年的 1.26 亿增长为 2022 年的 2.79 亿，在短短 20 多年时间内，中国就经历了规模巨大和增长快速的人口老龄化。^① 相比西方发达国家，当前中国社会面临的人口老龄化形势更为复杂，主要表现在时间不同步和空间不均衡两个方面，前者是指人口老龄化快于现代化发展所带来的“未备先老”，后者是指人口城市化带来老龄化格局的“城乡倒置”。在时空维度的双重叠加下，农村老年人成为流动村庄中的留守对象，其养老和照料问题越发突出，因此不仅构成国家公共服务供给侧改革的重点，也是学界思考农村养老往何处去的起点。

历时性地看，在乡土中国时代，家庭养老是农村社会的主流养老模式，“抚育 - 反馈”构成其重要的实现机制。^② 到了城乡中国阶段，现代化和城市化引发农民家庭剧烈变迁，在老年

【作者简介】 王进文，河海大学公共管理学院讲师。主要研究方向：农村社会学和老年社会学。

【基金项目】 国家社会科学基金项目“县域基本公共服务均等化的实践机制研究”（22BSH144）。

① 杜鹏：《积极老龄观视野下的“人口规模巨大的现代化”》，《中国人口科学》2022 年第 6 期。

② 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。

人养老需求尚未走向社会化之际，家庭养老模式反倒日益难以维系。针对农村家庭养老的现实困境，受西方福利多元主义理论的启发，学界提出多元主体共同参与的新型养老模式，^①认为乡村养老服务供给应遵循多元化和社会化理念，而国家、市场和社会都是其中重要的参与主体，三者构成相互补充而非相互竞争的关系。^②在此共识下，有学者认为，政府在多元参与养老模式中应居于核心主导位置，履行主体性责任，其宏观责任是影响养老服务供给效果的变量。^③另有学者认为，家户仍是一种本源性传统，在合作生产养老服务时应坚持个体及其家庭为主、政府和社会为辅的分工定位。^④

上述丰富成果从理论认识层面进行了方向性的解释，拓展了我国农村养老研究的视野，但仍偏重于对多元主体格局的规范分析，由此产生的问题是：一方面过于强调国家和社会的抽象角色，忽视村社组织既作为代理人又作为当家人在乡村养老服务供给中的“接点”作用，^⑤另一方面仍停留在对参与主体广泛性和多元性的倡导上，缺乏对“多元”主体有效整合为“一体”的机制研究，^⑥也即对养老服务供给主体整合的讨论相对阙如。^⑦事实上，农村养老服务供给作为农民与集体的重要互动载体，是村社组织经营的重要内容，发生在村庄社会场域内，村社组织的作用显然是难以绕开的。更重要的是，兼具双重角色的村社组织与市场主体并不必然是分立的关系，而是可以走向合作生产，^⑧因此关键在于从单一供给主体的认识框架中跳出，找到二者结合的最佳切面，生成一种兼具包容性和有效性的新型养老服务供给模式。

2022年11月，笔者及所在团队在晋江C镇S村开展了为期20天的驻村调研，发现在相对宽松的地方政策环境下，当地村社组织将敬老院内的养老服务发包给市场主体，同时从外部对市场主体和服务对象进行统筹动员，由此形成嵌入村社组织的养老服务市场化供给模式，即“市场包干制”。这一供给模式拓展了集体经营的边界和能力，兼顾了乡村养老服务的公益性与盈利性，有效地回应了该村养老服务供给体系面临的现实挑战。有鉴于此，本文将依托这一典型经验，探讨“市场包干制”的运作模式和实践逻辑，理清村社与市场在乡村养老服务供给中的角色定位，从而为新发展阶段乡村养老服务供给侧改革创新提供有益镜鉴。

二、文献综述与研究方法

（一）文献综述

从生命周期来说，人类的生物属性决定了老化过程的不可避免。在前现代社会，这种不可避

① 李迎生：《国家、市场与社会政策：中国社会政策发展历程的反思与前瞻》，《社会科学》2012年第9期。

② 丁建定：《居家养老服务：认识误区、理性原则及完善对策》，《中国人民大学学报》2013年第2期。

③ 吴峥嵘：《需求溢出理论视角下政府养老责任维度模型的构建》，《苏州大学学报（哲学社会科学版）》2023年第4期。

④ 姜向群：《养老转变论：建立以个人为责任主体的政府帮助的社会化养老方式》，《人口研究》2007年第4期。

⑤ 李俏、李久维：《回归自主与放权社会：中国农村养老治理实践》，《中国农业大学学报（社会科学版）》2016年第3期。

⑥ 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》，《求实》2020年第5期。

⑦ 白维军：《高质量发展视角下的整合型养老服务构建》，《社会保障评论》2023年第3期。

⑧ 杨康等：《农村互助养老绩效的内涵及其实践逻辑：基于合作生产视角》，《农业经济问题》2022年第4期。

免并不构成一类“问题”，尤其是在伦理本位的乡土中国，厚重的代际责任和公共的社区规范构成老年人养老需求满足的制度基础。^①然而，伴随家庭成员的流动化和家庭目标的扩大化，农村养老问题日益超出家庭制度的吸纳能力，溢出为社会问题。在此背景下，党和国家将积极应对人口老龄化上升为一项国家战略，并提出“健全基本公共服务体系，提高公共服务水平，增强均衡性和可及性”的政策目标，由此使得农村养老服务体系被打造上了国家主导的鲜明印记。

在“项目治国”的总体格局下，国家主要以项目制的方式向农村提供公共产品和养老服务。作为一种能使体制积极运转起来的机制，项目制的目标管理和过程控制保证了公共服务供给的规范性和效率性，^②但其自上而下地由外力输入的方式容易因为“忽视真实的和活生生的社会秩序的基本特征”，造成乡村公共服务的碎片化和公有利益的分利化，^③最终遭遇项目下乡的“最后一公里”困境。此外，当前项目下乡的供给模式过于单一，难以回应具有差别和分层特征的群体需求，特别是那些身体不能自理老人的常态化生活照料需求。^④为了突破项目化供给模式的既有困境，学界尝试从村庄和市场两个方面探讨乡村养老服务供给模式的优化路径。

村庄视角着重回应行政供给过程中的交易成本问题，强调村社组织是国家联系农民的组织媒介。行政供给“最后一公里”困境的核心在于农民动员不足和参与有限，以及由此产生的需求整合和成本分担问题。^⑤在熟人社会内部，村社组织占据了特殊位置，具有多重属性，在动员和组织村民参与公共服务上有着身份优势。^⑥对此，可以借助国家资源下乡的契机，对村级组织进行一定的赋权（如资源支配权），使其能够以资源如何使用为事件性治理内容，^⑦构建面对面互动的政治空间，引导农民自下而上地进行需求表达，并在甄别、仲裁和整合需求内容基础上将其与自上而下的资源分配结合，最终提高国家资源的利用效率和供需适配。^⑧总之，村庄视角着眼于探讨乡村养老服务民主化治理的激活机制，进而实现国家资源的有效利用。

市场视角着重回应行政供给模式本身的僵化单一问题，认为市场化是新时期养老服务体系的 建设方向。从基层看去，当前乡村老年群体出现了经济分化和年龄分层，其养老服务需求、定位和形态存在较大差异，但国家财政资源的有限性决定了养老服务供给的低配化，只能保证一定程度的公平性，而缺乏社会回应性，^⑨由此产生了养老服务市场化改革的呼声。持市场化观点的学者认为，在可以排他的情况下，市场主体能够凭借竞争机制实现养老服务的专业供给和公共资源的有效配置，^⑩回应多元化和专业化的养老服务需求。近年来，政府购买养老服务便是市场化模

① 陈军亚：《由家到国、家国共责：“老有所养”的中国治理进程》，《政治学研究》2018年第4期。

② 渠敬东：《项目制：一种新的国家治理体制》，《中国社会科学》2012年第5期。

③ 张贤明、田玉麒：《整合碎片化：公共服务的协同供给之道》，《社会科学战线》2015年第9期。

④ 袁明宝等：《半市场化社区互助养老：农村老年人照料中的集体统筹与实践定位》，《南京农业大学学报（社会科学版）》2024年第1期。

⑤ 刘建平、陈文琼：《“最后一公里”困境与农民动员——对资源下乡背景下基层治理困境的分析》，《中国行政管理》2016年第2期。

⑥ 陈柏峰：《乡村振兴战略背景下的村社集体：现状与未来》，《武汉大学学报（哲学社会科学版）》2018年第3期。

⑦ 安永军、刘景琦：《“中间结构”：资源下乡背景下国家与农民联结的新机制》，《农业经济问题》2019年第9期。

⑧ 桂华：《项目制与农村公共品供给体制分析——以农地整治为例》，《政治学研究》2014年第4期。

⑨ 沈志荣、沈荣华：《公共服务市场化：政府与市场关系再思考》，《中国行政管理》2016年第3期。

⑩ 陶振：《农村公共服务市场化：风险与防范》，《求实》2009年第2期。

式的典型代表，被认为具有尊重服务享用者选择权、提高服务回应性的显著优势。^①不难看出，市场视角强调引入竞争性机制来提高资源配置效率，进而强化养老服务社会化供给效果。

综上，面对以高成本和低效率为表征的行政供给困境，村庄和市场作为优化养老服务供给路径的两种方向被明确提出。在行政吸纳背景下，村级组织已经成为科层体制末端，村社模式因此侧重于基层组织与国家的纵向关系，属于国家主导的公共品供给体制内部的机制调整。而市场模式侧重于政府与市场的横向关系，隐含了乡村公共品供给体制的变革要求。^②当然，在完善行政供给模式之不足的同时，村社模式和市场模式本身也面临各自的缺憾。具体来说，国家资源输入的形式和方向决定了村社模式的机制调整限度。当前国家涉农财政资源主要采取项目制供给模式，且大多投放至乡村产业等发展领域，使得村社组织无法完全依靠国家资源输入进行服务供给，而只能发挥自身的能动性，对村社治理结构进行适应性调整。而作为外来的下乡主体，市场主体既可能因社会关系的密集缠绕而产生经营难题，也可能因套用以城市为导向的服务思路导致供给偏差，最终都会影响养老服务供给的持续性和高质量。对此，村社组织可发挥自身的自主性和能动性，来接应和统筹市场主体的服务供给过程。^③

事实上，村社与市场并非两个分殊的供给主体，而是在养老服务体系中有着结合的可能性。在实践中，村社与市场的结合方式比较多样，结合产生的效果也存在差异。其中，最常见的结合方案便是，由潜在的服务对象向村社组织支付一定的服务费用，村社组织再雇佣人员（一般为村内人员）为服务对象提供养老服务，从而在村社内部形成合同关系。然而，合同关系是在村庄内部中缔结的，必然会嵌入社会结构并受其影响，从而带来合同约束力的软化。^④结合调研经验来看，在“政经合一”的制度形态下，我国农民与集体的互动关系具有政治意蕴，集体往往出于福利照顾的名义雇佣村庄贫弱阶层来为有生活照料、精神慰藉等需要的群体提供养老服务，但对于服务过程中的怠工现象，又因为碍于成员身份、人情面子和道义责任，而难以有效治理。由此导致的服务质量降低反过来又会影响其他农民对集体的政治认可和合同履行，致使二者关系趋于刚性和敏感化。可见，这种用市场逻辑改造集体的结合方案，并未能够脱卸集体的政治负担，让其从琐碎事务中抽身出来，反而造成服务边界的无限扩张，乃至易于引发连带性的政治风险。

农民与集体之间的政治关联决定了完全合同的不可能性。政治关联与合同关系的张力反映了集体经营的限度，而这种限度的突破需要跳出集体内部的视野，在坚持村社本位的基础上实现集体经营与养老服务供给的相对分离。多地调研发现，考虑到服务供给的高效率和专业性，不少地方正在尝试将分离出来的养老服务发包给市场主体，使其成为居于前台、直接面向群众的一线服务供给者，自主经营、自负盈亏，而村社组织则转变为位于后台的间接的协调者和统筹者。如此一来，市场主体的经济资源和专业优势就能被村庄创造性吸纳。这种尝试属于供给机制的创新调整，在乡村养老服务领域形成了“集体—市场—农民”的治理结构，实质上形塑

① 向羽、张和清：《政府购买服务准市场化的异化与中国特色社会工作发展道路反思》，《暨南学报（哲学社会科学版）》2023年第2期。

② 杜鹏、吴慧星：《村社本位与市场嵌入：农村公共服务机制的优化路径——基于“市场包干制”的实践分析》，《中共宁波市委党校学报》2023年第4期。

③ 董磊明、邹松：《中国村社自主性与外部资源的内部化》，《学术月刊》2020年第6期。

④ 仇叶：《住宅小区物业管理纠纷的根源——基于合同治理结构变形与约束软化视角的解读》，《城市问题》2016年第1期。

出了“市场包干制”的运作模式。

（二）研究方法与资料来源

案例研究具有深描实践现象、揭示现象运作的经验过程和内在逻辑的方法优势，而本文旨在揭示“村社组织与市场主体如何进行合作生产，并共同作用于低成本、可持续、多赢性的乡村养老服务供给目标”，这属于回答“如何”问题的范畴，适合采用案例研究方法。^①2019年以来，笔者及所在团队在全国各地农村地区开展养老服务调研，调研地点涉及湖南长沙、江苏泰州、湖北麻城、福建晋江等。

为了做到表述的连贯性和经验的一致性，本文选择晋江C镇S村作为研究案例，主要原因在于：第一，S村所在乡镇的陶瓷和建材产业发达，形成了产供销一体化的地方产业网络，如此当地中青年群体不少走上“跑供销”的经营道路。他们长时间离乡带来了老年人的留守化和空巢化，并产生了“孝而能养”的公共需求。第二，S村很早就有敬老院集中供养模式，且经历了不同主体主导的养老服务供给阶段，经验过程的完整性和连续性为不同供给模式的绩效比较奠定了良好基础。第三，S村是较早引入市场机构入驻敬老院的村庄，当前该村敬老院内的自理型床位已经住满，且不少老人还在等待排队入住，故而村两委准备启动敬老院第二、三期建设并继续沿用此种模式。不仅如此，这种养老模式在其他村庄开始逐渐扩散，将其作为案例具有一定的典型性和代表性。

2022年11月，笔者及团队成员在S村进行了田野调查，调研采用半结构式访谈和参与式观察的方法，对C镇分管社会事务的副镇长、S村村组干部、在村乡贤、党员、老协会会长、入院老人、普通村民等进行了深入访谈，访谈内容涉及敬老院修建及运行情况、政府支持情况、老人养老诉求、机构服务内容和管理方法等。这些丰富的一手资料为笔者思考相关问题提供了经验线索和启示。除特殊说明，文中数据皆为实地调研所得。

三、乡村养老服务供给中的市场失灵：“市场包干制”的生成背景

在“晋江精神”的引领下，晋江市政府很早就关注并发展老年养老事业，比如2011年就自主探索老年活动中心、居家养老服务站和村级敬老院“三位一体”养老服务模式，而且围绕社会化养老服务供给出台了一系列的补贴措施。而C镇位于晋江市西北部，现有26个村（社区），户籍人口接近10万，到目前为止已有20所左右的村级敬老院。敬老院属于村庄集体资产，村级敬老院既是村社集中供养模式的组织载体，也是市场主体实现规模利益的空间单元，成为分散农民需求与养老服务供给的接点。在经历市场主体自营敬老院的困局之后，村社组织的再进入生成了当前运作有效的“市场包干制”。

（一）敬老院：公共服务和分散农民的空间接点

S村是一个陈姓的单姓村，宗族结构突出。目前全村下设9个村民小组，总人口约2900人，其中70岁以上的老年人有350人左右。由于当地耕地资源少，分田到户时人均不到0.2亩，人地关系的紧张很早就倒逼中青年农民外出“跑供销”。据了解，S村长期在外经商人口将近

^① Yin K. Robert, *Case Study Research and Applications: Design and Methods*, Sage Publication, 1994, pp. 89-90.

650人，家庭年收入为50万元以上的占到30%。宗族认同奠定了乡村慈善的伦理基础，而经济分化拓展了乡村慈善的能力基础，二者共同构成S村慈善发展的社会基础。更关键的是，经由基层组织的调控统合，S村慈善超越了以“自己人”为范围的差序化的伦理实践，升华为面向村庄的公益实践，从而扩展了慈善资源的配置空间，其典型表征就是成立了XWF基金会和QL基金会，两个基金会至今筹资规模在3000万元左右。两支基金会的公益内容包括助学助教、修路造桥、老年福利等。聚焦到老年福利上，两支基金会除了在特殊时点（如过年）给老年人派发红包或礼品外，主要资源和精力就是投放在村级敬老院运营上。

究其原因，S村从事“供销经济”的中青年群体较多，较长外出时间导致子代的养老反馈严重不足。每当听到“某位老年人去世多天未被发现”之类的事件，多数子代对乡村养老服务供给的需求就愈加强烈。与此同时，老年父代因为顾及子代发展，也有同样的养老诉求，认为“一旦有其他人照看，儿女们就不用操心，在外做事也能放心”。为了满足“老有所乐”和“外出无忧”的代际需要，且考虑到“摊大饼式”的养老服务供给模式难以实现规模效益和效率最优，2015年村两委通过统合政府项目资源（119万元）、村庄基金会资金（500万元）和村民自筹资金（100万元），修建了村级敬老院。这样，敬老院就成为公共服务与分散农民的空间节点，其运转情况直接关系到老年群体的养老体验和集体资源的利用效率。

相比镇级敬老院的集中化和封闭化管理模式，S村敬老院嵌入村庄场域，并向村庄社会敞开，并没有脱离老人的生活脉络和人际关联，由此模糊了家庭、社会和养老场所的空间边界。进一步说，由于物质空间的社会嵌入和管理方式的半封闭化，以及对周边事务有着熟悉感和把握性，且成员彼此知根知底，老年人身居其中并不会感到拘束感、割裂感和不自由，反而会有主场感和自在性，处于“养老而不离家”的状态，能获得“从心所欲而不逾矩的自由”。当然，S村老年人进入敬老院养老也并非所想的那样一蹴而就。展开来讲，在“家”文化本位影响下，赡养老人被视作是家庭的分内之事，是子女的应尽责任，闽南宗族文化传统更是强化了家庭养老的固有观念图式。但这种文化传统既是一种（制约人的）外在“结构”，也是一类（给人以能动性的）“资源”：一方面当地宗族结构形成了“长老权力”的作用空间，因此当村级组织通过动员老干部、家族长等有威望群体入住敬老院来现身说法时，其他老年人及其子女的养老观念便容易改变，对机构养老的接受度也会随之提高。另一方面受落叶归根的闽南思想传统影响，当地乡贤具有回馈家乡和关心村庄的动力，其对村庄养老服务的慈善资源供给降低了老年人入住敬老院的经济成本。正是两种因素的叠加作用，传统宗族底色和养老文化融入当地养老服务实践，^①促使村社养老作为一种集中供养的机构养老，走向持续发展和有效运行。

对老人及所在家庭来说，进入敬老院是为了获得优于在家自主养老的生活服务和照料体验，这种期待对敬老院内部的运营管理和服务供给提出了更高要求。此时，乡村养老服务供给不再是一种权宜性和策略性行动，而是行动目标本身，其供给的有效性和高质量与否考验着集体的公共性和正当性。

（二）集体缺位下的市场自营困局

S村敬老院共有三层楼，一楼为老年活动室和公共食堂，二、三楼是宿舍区，各有50张床位，二楼由本村自理老人居住，三楼由村内外失能或半失能老人居住。经过多方协商和多重考虑，

^① 郑功成：《中国特色社会保障制度论纲》，《社会保障评论》2024年第1期。

S村敬老院入住老人的年龄门槛设置在70岁。

税费改革前,养老服务主要由村社组织内生供给。延续此种思路,在S村敬老院建成并运营初期,村两委成员承担了敬老院内部的日常运营和管理职责。这种村社自主运营模式具有成本较低和信息对称的先天优势,但在变迁的乡村社会场景中,也日渐暴露出经营限度和多重不足:第一,村社组织专业能力缺乏和资质水平有限,一旦出现问题无法承担风险。正如一位村干部所言,“村里没有专业资质,也没有医护人员的保障,要是真出现老人遇到突发情况而来不及施救,上面就要找你麻烦。村里虽是好心,但出了问题就没法交代”。第二,S村只有7名村干部,在国家任务下沉和过程监督增加的情况下,村干部队伍的简约化使得他们在承担行政性和群众性工作后,剩不了多少时间和精力来运营敬老院,其结果是村干部只能以周为单位进行看访。第三,村庄是一个关系密集的熟人社会,村干部也处于特定的社会网络和利益结构,难以完全按照正式规则进行管理。而且,一旦管理不当,轻则会被老年人视为不懂人情,重则导致问题性质上升为干群关系的政治高度。正是上述原因叠加,村社自营模式只勉强维持了两年时间。

作为应对,2017年S村引入一家原来在泉州开私人医院而现在转行做养老服务的HS机构。HS机构在S村的管理团队成员有20多人,具体包括经理1人、医生1人、护士1人、护理员10人、后勤8人。在这一阶段,HS机构取代了村社组织之前的一线角色,敬老院内的养老服务供给开始交由HS机构承担,由HS机构向老年群体提供服务并收取相应费用,自负盈亏。而为了发挥敬老院作为集体资产的福利属性,村社组织以免收HS机构承包费用、购买配套设备和耗材等方式来换取养老服务的低成本供给,并特别体现在入院收费标准上:本村自理老人入院居住收费标准为300元/月,而本村失能或半失能老人收费标准为村外老人费用(3000—5000元/月)的80%。

诚然,市场机构具有服务供给专业化和服务时间全程化等优势,将其引入有助于拓展村社组织的经营限度和能动空间,一定程度上释放了集体因为陷入琐碎事务而产生的政治负担和角色冲突。但这种将养老服务完全市场化的做法也产生了一些非预期后果:其一,市场机构作为嵌入乡土社会的外来主体,容易遭受农民“内外有别”的行动伦理困扰。^①最典型的案例就是,HS机构规定院内老人“吃多少打多少”,不允许为了把饭菜带回家而多打。然而,即便机构工作人员劝说多次,有些老人也没有改正,反倒声称“这是我们的养老院。你个外人算个啥,凭什么管我们”。其二,村级敬老院属于空间集聚的公共场域,老年人入住的过程也是密集社会关系卷入的过程,由此难免滋生老年人之间的关系摩擦。从性质来看,这类矛盾属于关系性矛盾,因循“治人”的逻辑,市场机构很难按照正式规则和合同约定加以约束。其三,也是最为关键的是,在外部监督缺位下,市场机构容易受利益最大化驱动,出现降低老人餐标等情况。

面对完全市场化运营出现的问题,村社组织倾向于采取不出事就不介入的行为逻辑。^②这种消极态度虽然表面上减轻了村级组织的管理负担,将村级组织从养老服务的一线场景中解放出来,但却是以市场机构的运营成本提高和策略导向为前提的,与低成本、多赢性的乡村养老

^① 周飞舟:《行动伦理与“关系社会”——社会学中国化的路径》,《社会学研究》2018年第1期。

^② 贺雪峰、刘岳:《基层治理中的“不出事逻辑”》,《学术研究》2010年第6期。

服务供给目标有所背离。在此背景下，有些老人选择搬出敬老院，回家继续过着自养生活，而有些老人则在2018年换届选举时以不给时任村书记投票的方式表达不满情绪。这种不满的集体压力考验着村社组织的社会合法性。这表明，在完全市场化的养老服务供给模式中，市场是失灵的，陷入要么经济上不高效、要么政治上不合规的困境之中，故而只勉强运营了不到一年的时间。

（三）集体统筹下的市场嵌入：“市场包干制”的生成

到了2018年，S村进行了新一轮的村民自治选举，选出了以返村乡贤J书记为领头雁的新一届村两委班子。为了解决完全市场化带来的敬老院管理运营问题，J书记一改过去村两委消极介入的行为模式，转而提出“把村庄养老事业搞好”的工作要求，加强对市场机构运营敬老院的过程介入，俨然表现出“有为集体”的状态。^①

值得一提的是，考虑到“市场机构太成熟了，就没有村里‘说话’和介入的余地了”，J书记在三家备选机构中仍选择了有一定管理经验和医卫能力、但运行时长不如其他两家的HS机构。HS机构在C镇范围内入驻了五家村级或社区敬老院，旨在打造医养结合模式的新品牌。这种连锁化的运营模式，既保证了服务人员的自由调动和相关物资的集中采购，由此大幅降低机构运营成本，也能多方积累服务经验和运营水平，提高养老服务供给质量。正是本着“干事创业”的态度，HS机构在运营S村敬老院期间没有出现明显的谋利倾向以及有损集体公共利益的行为，没有将自身的责任最小化，故而被J书记称作合适且稳定的承包人。

在这一阶段，敬老院内的养老服务还是由市场机构运营，但背后有着村级组织的兜底统筹。村级组织主要通过制度供给方式展开介入。一是“微连接”制度，即将村两委成员（主要是综治主任和妇女主任）和HS机构一线管理员纳入同个微信群，HS机构可在微信群里及时反映自身需求和院内情况，而相关村干部则根据反馈内容进行文字说明或现场处理，以做到“小事不出院”。二是“保证金”制度，即HS机构每年要向村集体交纳2万元保证金。倘若HS机构出现不当行为（比如降低伙食标准等），村集体就有权扣除一定费用作为惩戒，以约束市场机构的谋利冲动。这样一来，就将市场主体的经营行为引导至长期经营的方向上来，就将市场主体重新嵌入村社本位的治理结构中。

村社组织有为的核心密码在于利用分工而非竞争机制，^②保证市场机构的管理有序和服务高质。此前，由于村级组织的消极无为，集中居住带来院内老人之间关系的日常性摩擦，这超出了以专业为本位的市场机构管理能力范畴，牵扯了一线服务工作人员的精力和能量，进而影响敬老院内的养老秩序和服务成效。而在统筹协调后，敬老院内的管理工作某种程度上实现了“治事”与“治人”逻辑的相对分流。村干部既可以通过人情、面子等社会性资源，也能利用集体成员福利（如年节红包）对院内老人进行管理约束。一旦敬老院内各方关系得以理顺，市场机构便能以更加专业和专注的方式提供服务。

总之，村社组织处于有为状态，既对承包人进行积极协助，也从外部对市场化运营过程设定规范框架，本文将村社统筹下的养老服务市场化供给模式称为“市场包干制”。

① 刘景琦：《论“有为集体”与“经营村庄”——乡村振兴下的村治主体角色及其实践机制》，《农业经济问题》2019年第2期。

② 安永军：《农村公共品供给中的“市场包干制”：运作模式与实践逻辑》，《中国农村经济》2020年第1期。

（四）“市场包干制”的实践内涵

从谱系来看，“包干制”最早用于经济生产领域，最经典的便是家庭联产承包责任制改革中的“大包干”。生产领域的“包干制”是一种市场化合同关系，主要涉及发包人和承包人两类主体，^①指发包人将某一任务发包给承包人，同时赋予其一定自主权，而承包人需向发包人缴纳一定的约定利益，由此实现产权明晰化和生产激励提升。尔后，“包干制”被引入公共行政领域，形成“行政包干制”。所谓“行政包干制”，是指对政府公共事务的发包、承包及其实施过程中一系列主体和行为的组合。不同于经济领域的“包干制”，行政包干制不能产生额外的财富增量，因此上级政府唯有通过调整利益分配格局和赋予一定权力空间，才能激励下级组织完成上级组织发包的具体任务。^②

“市场包干制”也发生于公共行政领域，只是其承包人并非附属于科层体制的职能部门，而是体制之外的市场主体。在S村，由于村庄社会资源相对密集且向公益事业敞开，运营敬老院所需的常规资金以及院内老人的福利发放基本是由村庄内生供给的，因此，除了承包人是市场主体，S村的发包人是村级组织而非基层政府。因此，S村养老服务供给的“市场包干制”内涵可以表达为，村级组织将敬老院内的养老服务任务发包给HS机构，而作为承包人的HS机构需要接受作为发包人的村级组织的外部监督统筹，只能根据相应规定获取经营收益。而判断这种市场包干制成效的标准是市场主体的盈利性与服务供给的公益性的彼此兼顾和内在均衡。

不难看出，市场完全自营模式和“市场包干制”的最大不同在于村级组织的兜底保障，前者的运行中村社组织是缺位的，而后者的运行受到村社组织的统筹保障，村社组织与承包人建立了多重关系，能够有效协调和约束承包人的行为。更为重要的是，“市场包干制”并没有导致集体与市场的机械分离，相反它既承认了养老服务市场化供给的必要性，也包含了市场逻辑的集体规制。此时，市场主体只是集体经营机制调整的重要媒介，其嵌入展现了村社组织的适应性和包容性，并构成养老服务供给体系的优化条件。

四、乡村养老服务供给中的前后台分离：“市场包干制”的运行模式

在S村养老服务模式创新中，地方政府主要发挥引导和支持作用，按照人口比例给予敬老院建设补贴和床位补贴，由此降低市场养老机构下乡难度和成本，但其没有参与到敬老院具体运作，因此乡村养老服务供给路径优化的核心机制是“市场包干制”。那么，“市场包干制”是如何运作的，其有效运作的关键何在？这是本节探讨的重点内容。

（一）前台与后台：“市场包干制”中的两对关系

从过程导向来看，在乡村养老服务供给的“市场包干制”中，村级组织、市场机构和老年群体是重要的参与主体，而这三元主体存在两层性质不同的关系，即政治关系和经济关系。分开来说，村社集体与集体成员（主要指老年群体）是一种政治关系。乡村养老服务本身是集体经营的重要内容，构成村民与集体政治互动的重要载体。在这种情况下，养老服务便是一种具

^① 欧阳静：《县域政府包干制：特点及社会基础》，《中国行政管理》2020年第1期。

^② 郭亮：《土地征收中的“行政包干制”及其后果》，《政治学研究》2015年第1期。

有政治属性的公共品，政治关系的不可退出性决定了村社组织必须确保养老服务供给的持续性。而村社集体与市场机构以及市场机构与老年群体之间是一种经济关系。一方面，村社集体以免收租金的方式发包养老服务，承包人按照合同提供相应服务，另一方面，承包人为老年群体提供养老服务，后者则向承包人缴纳相关费用。在这种情况下，养老服务供给是一项经济活动，而经济关系作为一种契约关系，具有可退出性和可解除性。

在“市场包干制”中，发包方（村社组织）作为村庄的当家人，和承包人（市场机构）签订合同和交易协议，将敬老院内的养老服务供给事务作为一个整体发包给承包人，如此一来，村社组织与老年群体原先直接的政治关系就转变成了承包人与老年群体之间的合约关系，村社组织就从面向村民的一线服务供给者退回到幕后和台下，改由承包人作为直接面对村民的主体，并通过服务供给来获得合规收益。当然，在向市场主体让渡养老服务经营权的同时，村社组织并非“一包了之”，成为“甩手掌柜”，而是仍然承担政治上的兜底责任，具体表现在对市场机构管理工作提供必要支持，保障市场服务的有效性。从这个意义上讲，村社养老就不单纯是服务问题，更是一个治理问题。^①相应地，承包人在前台的服务供给就带有包干特征，而村社组织在后台的协调助力则彰显出统筹角色。“市场包干制”的运作模式如图 1 所示。

综上所述，在乡村养老服务供给过程中，市场主体居于前台面对一线情境中的服务需求，而村社组织退居后台应对合同治理实践溢出的模糊内容，前台与后台的相对分离构成“市场包干制”的核心特征。但与此同时，二者又是作为一个整体存在的，更具体地说，前台包干是在后台统筹的基础上作为后台统筹的一个延伸部分而存在的，二者共同构成乡村养老服务体系良性运转的基本条件。

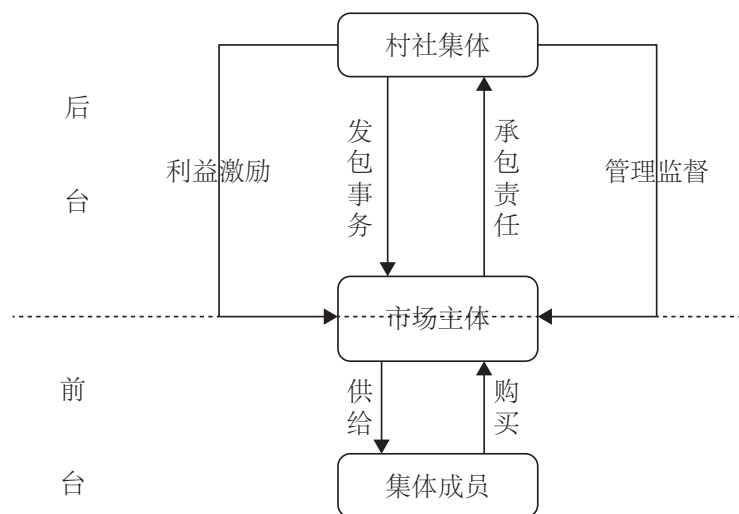


图 1 “市场包干制”的运作模式

（二）前台包干：承包人增权下的服务供给

市场机制的引入使得 HS 机构成为介于村社组织与老年群体之间的中间载体。作为市场主体，HS 机构有着稳定盈利的本能诉求，这也是养老服务供给高质量的重要激励机制。而要想获得盈利，一般有开源和节流两条路径，前者表现为服务项目的增多，后者表现为服务过程的自主。为此，S 村村社组织一方面允许 HS 机构在保证基本服务内容和质量基础上，提供基于

^① 吴玉韶、张钰婕：《中国式现代化与养老服务发展新趋势》，《社会保障评论》2023 年第 6 期。

自愿购买的养老产品或服务,赋予其一定的剩余索取权,收取相应的合理服务费用。调研来看,一般只有三楼身体不能自理的老人对此有所需求,且在村社组织的要求下,相关费用不能与市场指导价相差太大。这样,市场主体的盈利空间被框定在合理范围。另一方面,赋予HS机构一定的经营自主权,对其雇佣何种工作人员、采取何种惩戒措施给予自主性。这样,HS机构就可以只考虑业务能力和责任履行情况招收工作人员,不必顾及村社组织的“福利照顾”要求。而且,即便招收了本村村民,也会一视同仁地进行激励和处罚。比如,机构负责人曾发现敬老院门卫责任心不强,白天有时不在岗位,最后将其辞退。

在得到村社赋权的同时,承包人必须按照合约要求、以敬老院为基本单位进行养老服务供给,对接院内各种性格、偏好的老年人,保质保量地将养老服务均等化地供给至每位老人,如此村社组织才会为其免除相关租金,入住老人才愿意缴纳费用和配合管理。简单来说就是,承包人只有履行合约内容,保证服务质量和管理水平,才会获得预期收益。经过协商,HS机构需要提供如下服务:在生活饮食方面,需精心准备每日三餐,一般是上午吃稀饭鸡蛋、中餐为两素一荤、晚餐是面条或米粉;在文化活动方面,需定期组织一些活动,比如每周的手指操、组织老年人打门球打腰鼓以及健康知识方面的讲课等等;在医卫服务方面,需为自理老人提供量血压、测体温以及根据医嘱为带有慢性病的老人配药等服务,为不能自理老人提供相应的护理服务(如定期沐浴、检查皮肤受压情况等)。

通过与老年人正面对接,承包人不仅促进了养老服务供给的专业化和高效率,还在老年人与村社组织之间建立了“缓冲带”。这是因为,承包人是外来的市场主体,脱离村庄社会关系网络和利益结构,具有利益无涉和价值中立的特征,在执行现有规则上能做到一视同仁。加上承包人的利益激励与其服务质量直接相关,因此其有足够强的内在动力回应老年人的合理需求,以及借助前台位置消化大量的琐碎事务。这些都有助于缓解村社组织的政治负担和治理压力。

(三) 后台统筹: 发包人限权下的协调助力

乡村养老服务供给是集体经营的重要内容,并受到农民与集体政治关联的约束,因此,村社组织虽不直接参与养老服务供给,但仍是其中重要责任主体。毕竟养老服务供给出现问题,会影响农民养老福利以及农民对村社组织的政治认同。在S村,村社组织的责任履行除了表现在对市场机构的正常监督,更突出表达为对市场机构的协调助力。

展开来讲,HS机构作为市场主体具有追求利润最大化的经营倾向,为了利润空间扩大可能采取策略性行为,再加上敬老院本身作为一类特殊公共空间的敏感性和脆弱性,村社组织对其进行外部监督是养老服务供给秩序稳定的重要保证。这种监督很多时候并非源于自上而下的科层体制压力,而是来自村庄政治共同体的内在要求。村社组织监督内容包括安全隐患、环境卫生和饮食质量等方面,监督方式包括常规性检查(一日三餐的饮食情况拍照发到群里)、突击性检查(不定期检查敬老院安全和卫生情况)、群众性反馈(通过举行座谈会了解机构服务情况和老人养老需求)。凭借三重监督方式,村级组织的政治属性约束了市场主体的自发取向和策略空间,有效督促其积极履行合同义务,从而使经营行为合乎集体成员的养老福利。

与合理监督同步的是,村社组织积极协助HS机构处理敬老院内的各项矛盾。根据机构负责人的说法,敬老院内的矛盾分为两种类型:一是生活习惯类矛盾,包括生活作息时间不同、食堂伙食口味不同。一位原村民小组长形象地说:“之前有三位老人关系很好,没来之前就定

好住在一起，做一辈子好姐妹，结果住在一起因各种生活习惯不同，差点闹翻”。二是历史遗留类矛盾，比如家族势力大的老人欺负小家族的人。这些矛盾具有反复性和琐碎性，容易消耗机构工作人员的时间和精力，进而增加机构运营的外部成本。对此，村社组织会及时介入，轻则斥诸“一点矛盾就闹，你让小一辈怎么看老的”话语，给老人一定的道德施压和面子紧张，重则将乡镇干部请下来做工作，给老年人造成“闹大”的心理冲击，“你只要轻轻吓一下，他马上就乖了，就老实了”。

总之，村社组织的后台统筹协调，为承包人的前台服务提供了有力支持，实现了运营成本降低和收益增加的双重统一，最终有助于提高乡村养老服务供给的效率和动力。在这个意义上，方可理解当地村干部的这句话：“杂事处理妥当了，养老服务的正事也就好办了”。

五、乡村养老服务供给中的双层治理协同：“市场包干制”的实践逻辑

在乡村养老服务供给的“市场包干制”中，市场主体的前台治理和村社组织的后台治理既相互独立又彼此协同，最终形成优势互补的治理合力和双层联动的治理结构。当然，集体与农民并非单向的服务关系，而是具有可逆性，后者的养老体验会反馈为对前者的认同状况。这样，双层治理结构在实践中形成了三重相互牵制的关系模式。从结果来看，“市场包干制”产生了经济上、政治上和治理上的实践绩效，维系了乡村养老服务供给秩序的内在均衡。

（一）双层治理协同：事务型治理与动员型治理耦合

在村社自营敬老院期间，村社的治理结构呈现高弹性化、低制度化的特征，但难以适应乡村养老服务的专业性和市场化转型。相比之下，市场主体可以通过叠加交易关系的方式实现集体经营性和动员性相对分离，重构农民与集体的关联方式，即形成“村社组织—市场主体—老年群体”的逻辑链条。在此链条下，市场主体需要面对一线情境中的老年服务需求，属于面向前台的事务型治理，而村社组织则为市场运营提供必要支持，属于身居后台的动员型治理。^①一般来说，事务型治理表现为领域性的公事公办，实现激励的清晰化和服务的专业化，而动员型治理表现为连带性的“公私融通”，能带来激励与协调的均衡，^②由此形成的双层治理结构奠定了乡村养老服务供给有效的实践基础。

第一，事务型治理与激励的清晰化。在“市场包干制”中，身处一线治理现场的HS机构承担运营和管理敬老院的合约义务，并通过专业化的服务供给获得清晰的利益激励。当前，村庄仍保持熟人社会底色，其内部具有总体性和连带性的特征，导致养老服务供给与其他治理任务混杂在一起，作为一个整体成为村社组织的治理内容。在此情况下，敬老院内的服务供给很容易受到村社理性和其他事务的影响，村社组织不仅难以保持独立性，甚至还缺乏协调动力。诚然，在政治维度上，养老服务供给作为一项公共性事务，是集体与农民政治互动的重要载体，属于村庄公共利益的范畴，村社组织通过对此承担政治责任，能够强化干群关系和集体认同，从而构成一份政治激励。但从经济角度来看，无论是雇佣贫弱农民作为服务人员的福利照顾取

^① 杜鹏：《村级物业化治理：农村社区治理转型路径与反思》，《学习与实践》2016年第10期。

^② 柴盈：《西方农田水利管理制度研究述评：激励与协调视角》，《中国农村水利水电》2014年第1期。

向,还是养老服务日益成为集体的单向过程,都会增加村社组织的经济负担,影响养老服务的整体质量和供给效率。为了缓解政治激励与经济激励的不兼容性,避免事务性需求扩张带来集体的全面卷入,“市场包干制”引入市场主体,将养老服务经营权转移到市场主体身上,实现专事专办和激励清晰化,从而提升服务供给的专业性和自主性。

第二,动员型治理与成本的内部化。合理的盈利空间是市场机构长期运营敬老院的重要条件,也是其改进服务方式和专业能力的动力机制。这意味着,市场机构的服务范围和责任边界只有得到清晰确定才能控本增效。而村庄的熟人社会基础恰恰干扰了市场主体的治理权能,作为激励链条末端的老人可能成为“不合作者”。而且,在空间集中和关系密集背景下,这种不合作行为在敬老院内具有潜在的扩散性和感染性,倘若缺乏有效治理,市场主体的经营信心和承包动力就会减弱。面对此种状况,村社组织作为一类公共性组织,会及时介入协调,且协调过程指向公益性和公共性。进言之,村社组织兼具当家人和代理人双重角色,其在村庄内部具有动员力和谈判力,拥有一定的正式或非正式治理资源,而这些治理资源能够转化为村级组织协助治理不合作者的治理手段。事实上,这种公共治理过程重塑了农民的权责关系和农民之间的利益结构,旨在将院内老人作为主体和整体来参与问题解决及其内含的协商成本,避免服务供给沦为个体本位和需求导向的纯粹服务问题。^①可见,村社组织的社会动员可以低成本、常态化地治理相关不合作者,进而降低市场机构服务供给的外部成本。

(二) 双层治理结构中的关系调控

以上对于双层治理结构的分析主要强调从村社组织经由市场主体到达集体成员的单向维度,但农民与集体并非单向关系,而是具有可逆性和反馈性,农民的服务体验会影响对村社组织的认同情况。这样,双层治理结构在实践中就形成了相互调控的关系模式。在此关系模式下,任何一方都是另外两方达成均衡互动的外部条件和微观机制,最终表现为面向乡村养老服务供给的动力聚焦和目标统一,也即真正形塑出“多元一体”的乡村养老服务格局。进言之,“多元一体”的养老格局展现了村社本位的基本原则,并带来了乡村社会的整体性改变和养老服务效益的多维度释放。具体见图2。

第一,集体与市场关系的民主规制。养老服务供给是集体经营的重要内容,集体向市场主体的发包行为因此一定程度上实现了供给责任的向外转移。在转移过程中,市场主体需要服从作为发包方的村社集体的外部监督和责任约束。然而,村社集体与市场主体的“发包-承包”关系并不稳定,后者可能在村社集体缺位的背景下扩大策略运作空间,甚至通过关系运作的方式俘获集体的代理人,进而以“合谋”方式从养老服务供给中获得超额利润。而对村民而言,他们既是养老服务的供给对象,也是养老服务的参与主体,更是集体资产的拥有者,因此更为关心敬老院内的服务质量和秩序,且这种关心从指向个体利益上升为公共利益,进而对集体的回应性产生了压力倒逼。比如,当听到有些老人反映敬老院的护工护理不够专业和缺乏耐心时,村书记就与机构负责人进行协商,要求机构对护工进行培训,经过多轮培训后,老年人的满意度和认可度得到增加。就此而言,农民的公共参与和需求表达能够形成对集体与市场关系的有效监督和社会制衡,并使乡村养老服务供给过程服从民主约束。

第二,市场与农民关系的集体协调。市场发包实现了养老服务与集体经营的相对分离,在

^① 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》,《贵州社会科学》2021年第8期。

市场主体与老年群体之间建立了合同关系，进而形成了以合同治理为基础的服务供给模式。然而，市场机构的经营行为嵌入在不规则的乡土场景中，受到村社理性的影响，这使得市场机构与老年人之间围绕养老服务供给内容、方式和费用等缔结的合约具有不完备性和有限性。进一步说，乡村社会中存在的诸多模糊领域难以被合约所清晰界定，即便能纳入合约范畴，也可能面临合约履行的失效。比如，HS 机构规定老年人不允许随意外出回家，但本村老人常常不按规定偷偷外出，由此给敬老院管理工作带来不少麻烦。对市场主体来说，如果不加管理（顺应情理逻辑），那么合同约定则难履行（悖离法理逻辑）。面对合同期待与合约履行的既有偏差，村社集体能够以政治姿态、借助动员机制来界定溢出合约的事项，清晰存在的模糊内容，从而避免市场机构陷入弥散性的责任连带，最终保障合同治理结构稳定运行。

第三，集体与农民关系的市场软化。经由集体化时代的制度形塑，村社与集体合二为一升华为“村社集体”，^①农民与集体的关系具有鲜明的政治属性，而养老服务供给是集体与农民之间政治互动的重要载体。可问题是，新阶段乡村养老服务需求呈现多元性、专业性和事务性的特点，并逐渐超出村社集体的供给能力范畴，农民与集体的关系因此趋于刚性化和紧张化。而市场主体的嵌入在农民与集体的政治关系中叠加了交易关系，构造了缓冲空间，实现了对集体服务功能的分流以及二者关系的市场软化。调研来看，市场主体以两种方式维系了农民与集体关系的弹性状态。一方面，市场主体通过优质的养老服务供给，满足老年群体的多元养老需求，这种良好的养老体验会形成农民对集体的正向反馈和政治认同。另一方面，由于市场主体处于直面老年群体的一线场景，村社集体就能相对超然地以第三方和协调者的身份介入集体成员与市场主体之间的关系矛盾，而每次矛盾的化解不仅能实现管理成本的内部化，还能转化为集体的政治收益和社会承认，进而带来村社治理结构的弹性。

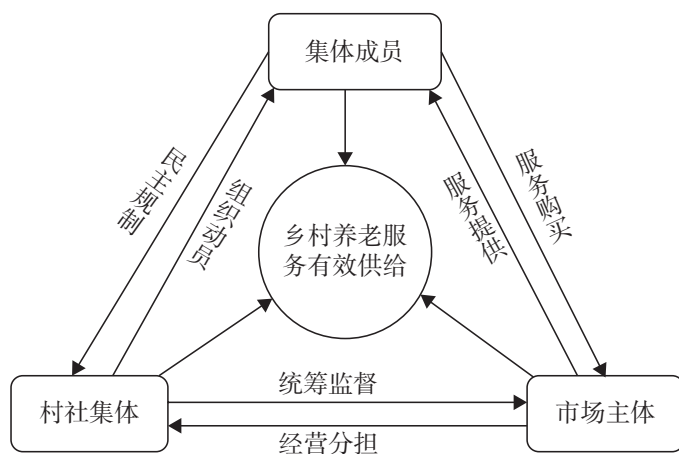


图2 多元一体：双层治理结构中的关系调控

不难看出，在多元一体的关系格局中，村级组织类似于一个“扳道工”，使市场力量服务于流动背景下乡村养老服务需求，维系公益性与盈利性的相对平衡。这体现了村社组织对变迁中的乡村社会和市场力量的统合作用，展现了中国乡村养老服务供给的独特组织路径，显然有别于完全市场化以及个体导向的养老服务供给模式。

^① 李祖佩、钟涨宝：《乡村振兴战略背景下的村社集体：实践境遇与再造路径——治理视角下对四类发展典型村的实证分析》，《公共管理学报》2022年第4期。

（三）“市场包干制”的实践绩效

就其本质而言，市场发包只是集体经营的延伸方式，市场机制只是集体优化服务供给的重要媒介，属于“用”的层次（机制调整范畴），因此并不能完全替代村社组织的“体”之角色（基本原则范畴）。正是通过“体”“用”的有效分工，以及基本原则和机制调整的合理搭配，村社组织与市场主体实现了专业优势与治理优势的有效结合，并共同作用于“低成本、高福利”这一“共同”目标的实现。具体实践绩效分析如下：

第一，经济绩效体现为供给结果的控本增效。村级敬老院属于村集体资产，具有公益性和福利性导向。以不缴纳承包费作为条件，本村入院老人可以常态化、低成本获得市场提供的养老服务，比如本村自理老人能以200元/月的费用入住敬老院，这个收费标准是S村绝大部分家庭的承受范围。“等孙子再大一点，不用我们带了，就想着去住，实惠又自在”。而且通过限定市场盈利空间、监督市场机构的服务过程，村社集体一定程度上排斥了谋利型市场主体的进入，契合了低成本、高福利的养老服务供给目标。

第二，政治绩效体现为供给过程的秩序稳定。在市场自营阶段，敬老院内部的管理秩序相对比较混乱，既有老人间的关系矛盾，也有老人与机构人员的偶然摩擦，二者都导向村民对村社组织推动集中供养模式的不解乃至不满。而在“市场包干制”中，村级组织有所分寸地介入敬老院的运营和管理工作，履行关系协调和服务监督职能，从而有力缓解承包人与服务对象之间的关系失衡，最终保证养老服务供给的质量和有序。而这种回应性蕴含着村社集体对乡村养老服务情境变动的适应性，并反馈为农民对村社集体的政治认同。

第三，治理绩效体现为供给对象的主体激活。在市场自营阶段，老年人更多作为养老服务的供给对象角色存在，养老服务体系也呈现出服务取向的建构定位，由此遮蔽了老年人的主体意识和可行能力。而在市场包干的实践形态下，村社集体对老年群体进行了组织动员，不仅引导其参与对市场机构的民主监督，激发老年人对涉及自身利益的公共关心，而且还在敬老院内组建了由老书记、老党员等主体构成的“四人调解小组”，用于对敬老院内人际矛盾的自组织调解。无论对外的民主化监督还是对内的自组织调解，都反映了院内老人走出个体化状态，成为养老服务的参与主体以及公共事务的治理力量。

六、结论与讨论

步入新时代，积极应对人口老龄化已经上升为一项国家战略，并由此获得不少政策资源的倾力支持，但在“未富先老”的国情现实下，国家不可能包办乡村养老服务供给。如此，一家一户解决不了、解决不好的乡村养老服务如何低成本且可持续的供给，还要回到实践中探讨可能的机制创新之道。

在本文的S村案例中，村级敬老院的管理和运营最初完全交付给市场主体，但在实践中却遭遇关系摩擦和责任连带等一系列问题，并由此倒逼村社组织的再进入。村社组织再进入之后建立了“市场包干制”，形成了以承包人为主体的前台包干与以村社组织为主体的后台统筹相协同的双层治理格局。在双层治理格局下，“村社组织—市场主体—服务对象”中的任何一方

都是另外两方实现均衡的外部条件，具体表现为集体与市场关系的民主规制、市场与农民关系的集体协调以及集体与农民关系的市场软化。就其效果来看，乡村养老服务供给的“市场包干制”实现了供给结果的高效率低成本（经济绩效）、供给过程的社会秩序稳定（政治绩效）、供给对象的主体意识激活（治理绩效）。但与此同时，S村J书记也袒露出一些隐忧，即近两年来，由于行政任务的密集下沉以及各种形式的监督下乡，村级组织的注意力逐渐收拢于自上而下的多中心工作，其自主空间和转换权力遭到一定的压缩，在协助或者监督市场主体上有些“力不从心”。这成为“市场包干制”模式创新扩散过程中需要关注的实践问题。

以小见大地看，“市场包干制”延续了“简约养老”的风格，^①不仅在实践中孕育了多元协同的养老服务供给秩序，而且其理论价值体现在进一步理清了村社与市场之间的关系模式和作用边界。从村社角度来说，市场主体本质上只是集体经营的媒介和治理工具，并不能完全代替村社组织的角色；从市场角度来说，市场发挥作用依靠的不是所谓竞争机制，而是分工机制，且市场机制只有在村社组织的约束和支持下才能发挥专业化优势。因此，对于今后的农村养老实践和政策创新而言，不能简单抱持“一包就灵”和“一化了之”的改革思路，相反应充分重视乡土传统和集体体制意义上“村社组织”的重要角色和主体地位，并在此基础上从机制而非体制的层次定义市场逻辑，重构市场运行的制度环境，使之服务于社会化的养老服务体系建构。

诚然，中国乡村地域广阔和社会结构多元，S村村社养老模式具有一定的区域特征，其成功与村书记的个人能力以及村级组织的行为选择密不可分，但这种主体行为选择并非必然是地方性和个体化的，而是存在可塑和复制的空间。事实上，已有不少研究表明，即便是在普通中西部农村，通过行政激活（如普惠性资源输入、运行规则嵌入、治理权力下放等）能够提高村级组织治理责任和能力，使其具备自主性和统筹力。^②一旦村社组织具有自主性和统筹力，其就能与市场组织基于分工机制形成超越地方情境和主体行为的制度化权责配置结构。从制度化角度来看，村社组织主要掌握统筹权，包括服务发包、管理监督、利益激励，同时履行提供免除租金、问题协调的义务；而市场组织主要掌握服务过程的执行权，其责任就是按照合约做好养老服务供给和院舍内部管理。统合而言，从个案村所在的区域模式中折射出来的关于市场主体的定位以及村级组织的作用依然具有一般性的启发价值。

第一，在行政下乡的总体背景下，有必要赋予村级组织一定的自主权限和灵活资源，发挥村社组织的制度优势和组织功能，强化其统筹能力和治理水平，从而使其能够引导市场主体培育社会化的养老服务体系。当地方政府给予宽松的行动环境和必要的政策支持，村社组织就可以具备对乡村养老情境变动的适应性，就能推动基层组织体系的适老化转型，进而提高养老服务供给效率和质量，化解当前乡村养老服务存在的短板和难题。

第二，立足中国农村养老道路的战略定位，养老体系不能简单等同于养老服务体系，作为方法和载体的养老服务更不能被当作养老体系建构的目标本身。这要求，村级组织超越个体本位的内部视野和技术导向的供给路径，将农村养老置入乡村建设的整体视野和实践脉络，通过“组织—动员—服务”的机制来拓展农村养老的实践空间，挖掘中国农村的制度优势和内生活

① 夏柱智：《乡村振兴、资源下乡与县域农村的简约养老探索》，《南京农业大学学报（社会科学版）》2023年第4期。

② 杨华、杨丽新：《行政赋能：村社本位的乡村治理现代化实现路径》，《求实》2023年第1期。

力, 并使其转化为乡村老龄社会治理的效能, 最终为乡村养老秩序的有效建构和现代适应提供较大的回旋空间。

第三, 依托村社组织, 夯实市场化养老机构下乡的社会基础。近年来, 在政策倡导下, 市场化的养老机构正在向农村布局, 旨在瞄准家庭养老目标变化带来的农民对机构养老服务的需求, 但其下乡过程并不顺利, 与乡土社会互动不畅时有发生。对此, 村社组织应发挥“有为集体”角色, 引导市场主体敞开自身, 协助其了解“通行于乡土社会的各种社会关系、伦理关系乃至行动伦理”, 熟识镶嵌于地方文化背景下的老年群体特点和养老生活惯习, 进而让其获得扎根乡土所需的地方知识和“精神气质”, 最终化解市场机构下乡的“最后一公里”困境。

"Market Contract System" in the Supply of Rural Elderly Services: Operation Model and Practical Logic

Wang Jinwen

(School of Public Administration, Hohai University, Nanjing 211100, China)

Abstract: With the transformation of rural society, the demand for elderly care services in rural areas has increasingly exceeded the independent supply capacity of village collectives. As an extension of collective management, village community organizations contract out the elderly care services in nursing homes to market players under the premise of external regulation, creating a "market contract system" and shaping a two-tier governance structure in which the front desk is responsible and the back office is coordinated. In this system, market players achieve service specialization through incentives, and village community organizations achieve cost internalization through mobilization mechanisms. Together, these efforts promote the effective alignment of elderly care services with the needs of scattered elderly individuals. The service experience of the elderly feeds back into the recognition of the village community, forming a mutually restrictive circular system in practice. This is embodied in the democratic regulation of the relationship between the collective and the market, the collective coordination of the relationship between the market and the farmers, and the market softening of the relationship between the collective and the farmers, all of which influence the power dynamics in the supply of elderly services. The "market contract system" of rural elderly service supply has produced multiple achievements in terms of economy, politics, and governance, providing insights into cultivating a socialized elderly service system by enhancing the overall planning and coordinating ability of village-level organizations.

Key words: rural elderly care services; market contract system; governance structure; village community-centric; collective management

(责任编辑: 李莹)