

# 考终于年：“乡镇养老联合体”模式运行逻辑和优化路径探索

## ——以湖南省株洲市攸县 Z 镇为例

刘奕

(湖南师范大学, 湖南省、长沙市, 410081)

**摘要:** 在我国人口老龄化加速与乡村振兴战略叠加的背景下, 传统乡镇养老服务面临家庭结构空心化、服务供给断层、老年人主体性缺失等多重困境。本文以湖南省株洲市攸县 Z 镇为案例, 基于能动性老龄化理论与新内源发展理论, 构建“乡镇养老联合体”的分析框架, 系统考察其运行逻辑与优化路径。研究发现, 养联合体通过“组织结构、运作机制、外部支持、在地资源”四大维度的协同联动, 形成了“激活内生主体”与“盘活在地资源”的闭环运行逻辑, 实现了从“被动接受”到“主动参与”的老年人角色转型, 共同构建了低依赖、高参与、可持续的乡镇养老共生系统。尽管养联合体在激发老年人能动性与整合本地资源方面展现出显著成效, 但仍面临思想观念束缚、资金短缺与多元主体协同不足等现实挑战。未来应进一步完善多层次养老服务体系, 强化数字平台支撑, 优化利益表达与诉求回应机制, 推动养老服务从“输血式”供给向“造血式”发展转型。

**关键词:** 乡镇养老联合体; 能动性老龄化; 新内源理论; 运行逻辑; 优化路径

**中图分类号:** D669.6

**文献标识码:** A

### 一、问题提出

随着我国老龄化程度的加深, 老年群体的需求结构、消费观念以及生活方式正在发生显著变化, 乡镇养老家庭结构空心化、服务供给断层、精神慰藉缺失等问题亟需解决, 该群体对养老服务质量提出了更高的要求, 传统“输血式”养老难以为继, 需探索“造血式”联合体模式。为应对随之出现的养老问题, 党的二十大报告指出“实施积极应对人口老龄化国家战略, 发展养老事业和养老产业, 优化孤寡老人服务, 推动实现全体老年人享有基本养老服务”<sup>[1]</sup>, 党的二十届三中全会进一步提出“完善发展养老事业和养老产业的政策机制”<sup>[2]</sup>, 《国务院关于深化养老服务改革发展的意见》中提出“加快健全覆盖城乡的三级养老服务网络”<sup>[3]</sup>, “十五五”规划则进一步提出要“积极应对人口老龄化, 健全养老事业与产业协同发展, 推动养老服务高质量发展和银发经济发展”<sup>[4]</sup>, 中国正处在人口老龄化加速发展与现代化建设叠加的新阶段。超大规模的老年人口、加速的老龄化趋势以及长寿社会的到来, 共同构成了中国式现代化的基本国情。如何整合乡村资源, 赋能老年人主体性意识, 构建覆盖全域的养老服务模式, 以满足乡村老人多样化的养老需求, 是解决农村养老服务供给不足的重要课题。

学界积极探索多元乡镇养老模式。林闽钢(2025)基于“家国一体”的视角提出“居家养老社区化”和“机构养老社区化”两条发展路径。居家养老社区化是指以家庭为核心, 以社区为养老主阵地, 提供医、养、康、护等多样化服务, 提升照料资源可及性; 机构养老社区化是指将机构养老服务资源延伸至社区, 降低使用门槛, 提高资源可及性<sup>[5]</sup>。除了居家

养老和机构养老外，杨康和李放（2021）认为“村庄”互助养老对老年人产生积极影响，尤其是对那些参与“村庄”活动与服务供给的健康老人，具体包括降低社会孤独、增加社会支持网络、扩大服务获取、增加养老福祉与老年人的在地化养老信心<sup>[6]</sup>。医养结合养老模式专门解决了“养老院看不了病，医院养不了老”的痛点，左美云和郭瑞芳（2025）提出了结合“养老”与“医疗”，打造“互联网+智慧养老+医养结合”的智慧养老运营信息化解决方案<sup>[7]</sup>。智慧养老模式正作为一种新型养老模式备受关注，Wenting Ji（2025）提出数字化技术将不断应用于促进健康老龄化，有效融合利用大数据、人工智能、物联网、护理机器人等技术将彻底改变并重塑养老实践模式<sup>[8]</sup>。无论是哪种养老模式，Dadich 等（2023）认为在养老过程中，我们应深刻认识到建立有意义联系和关系的重要性，并通过体贴入微的行为来确认老年人的价值、尊重他们的人性，同时激发并赞赏他们的创造力和创新精神<sup>[9]</sup>。

学术界对农村养老服务的研究逐步递进与深化，针对合作治理发展演变、治理失灵、治理路径优化等议题进行了广泛的探讨，并取得了丰富的研究成果，为本研究的开展奠定了理论基础，但仍存在拓展空间：学者更多从多元协同、居家养老、互助养老方面阐述运行逻辑和优化路径，缺乏从主体性视角来探讨老年人发挥能动积极治理作用的过程，老年人的能动性如何被识别、动员并转化为乡镇治理的资本，这一过程仍是黑箱。因此，本研究以湖南省株洲市攸县 Z 镇为研究案例，探究在能动性老龄化理论和新内源发展理论下“乡镇养老联合体”模式（以下简称“养联体”）运行逻辑和优化路径，可以适应新的乡村养老形势，具有一定创新意义。

## 二、养联体理论分析框架

### （一）核心概念

#### 1、养联体概念

养联体作为一种新型养老服务模式，已经成为实现养老服务“最后一公里”资源整合和供需精准对接的重要平台，成为老龄化背景下基层社会治理的重要抓手（黄石松，2023）<sup>[10]</sup>，养联体旨在提高乡镇养老能力、营造良好的老龄化社会氛围、满足老年群体的养老需求。具体来讲，养联体是由当地党组织、镇政府、镇养老服务中心牵头，利用各种平台，联合村两委、社会组织、志愿者及老年人自身等主体共同提供养老服务，从而形成相互促进、相互信任的共同体，其核心是将老年人从被动的服务接收者，转变为服务的重要提供者与治理参与者。养联体建设中须理清各主体协同的底层逻辑，借助平台匹配供需信息资源，开展适老服务，为老年人赋能，增强该群体的消费意识，根据地区和主体特质形成多层次、多样化的发展路径（白维军和宁学斯，2022）<sup>[11]</sup>。

#### 2、“能动性老龄化”理论

能动性老龄化（Active Aging）理论是 WHO 在 2002 年提出的核心框架，旨在把老年人从“社会负担”重塑为“能动主体”。它强调通过优化健康、参与和保障机会，提升老年生活质量。健康不仅是没病，更是维持身体机能与独立生活的能力；核心是社会参与，涵盖劳动市场、社区事务、志愿服务等，反对“退休即退出社会”；保障是提供安全网，确保在依赖、贫困或受歧视时仍有尊严。

### 3、“新内源发展”理论

新内源发展理论（New Endogenous Development），也叫新内生发展理论，是发展社会学与区域经济学中的一个概念，是由英国学者克里斯托弗·雷（Christopher Ray）在 2001 年基于欧盟 LEADER 计划总结提出。它主要解决的是纯靠外部输血和纯靠内部造血都走不通的困境，其核心是“外源撬动，内源主导”：利用外部资本、技术、政策作为“引子”，激活本地的社会资本、文化认同和治理能力，最终让本地人自己主导发展。

#### （二）能动性老龄化理论和新内源发展理论视角下养联体再构分析框架

当前养联体发展既需要外来力量的扶持，也少不了本土资源的支撑，其中对内生资源激活与老年主体性建构又显得尤为重要，为解决老龄化问题，必须建构积极的、有利于个人成长和社会发展的老年主体性，因此，新内源发展理论和能动性老龄化理论对养联体的研究具

有鲜明指导意义。关于能动性老龄化理论在养联体的应用，吕昭河（2025）提出人口老龄化并非全无社会建构积极意义的“社会问题”，而是一个“人类社会必趋之文明进程的演进”，一个具有进步意义和现代性建构的社会发展过程，通过积极老龄化全社会共识和行动可以建构起新型社会的和谐代际关系，并由此支持社会经济发展的高效率<sup>[12]</sup>。关于新内源发展理论在养联体的应用，衡元元（2022）提出政府部门及理论界从供给侧结构性改革的角度出发鼓励社会组织等社会力量参与、扶持发展农村互助养老，发挥其组织培育、服务引导、资源链接等纽带作用，以建立外生型社会组织与村庄本土互助组织的衔接，促进农村互助养老服务质量的提升<sup>[13]</sup>。李怀瑞和邓国胜（2021）认为基层治理在保证社会主体性的同时，通过接纳并利用外部力量的融入、培育与助推，重视外引与内培同时推进，可以实现内外整合性和发展多元性<sup>[14]</sup>。

本文在结合养联体实际的基础上，借鉴能动性老龄化理论和新内源发展理论分析框架，围绕其运行构建了四大支撑维度与协同逻辑（如图 1 所示）：

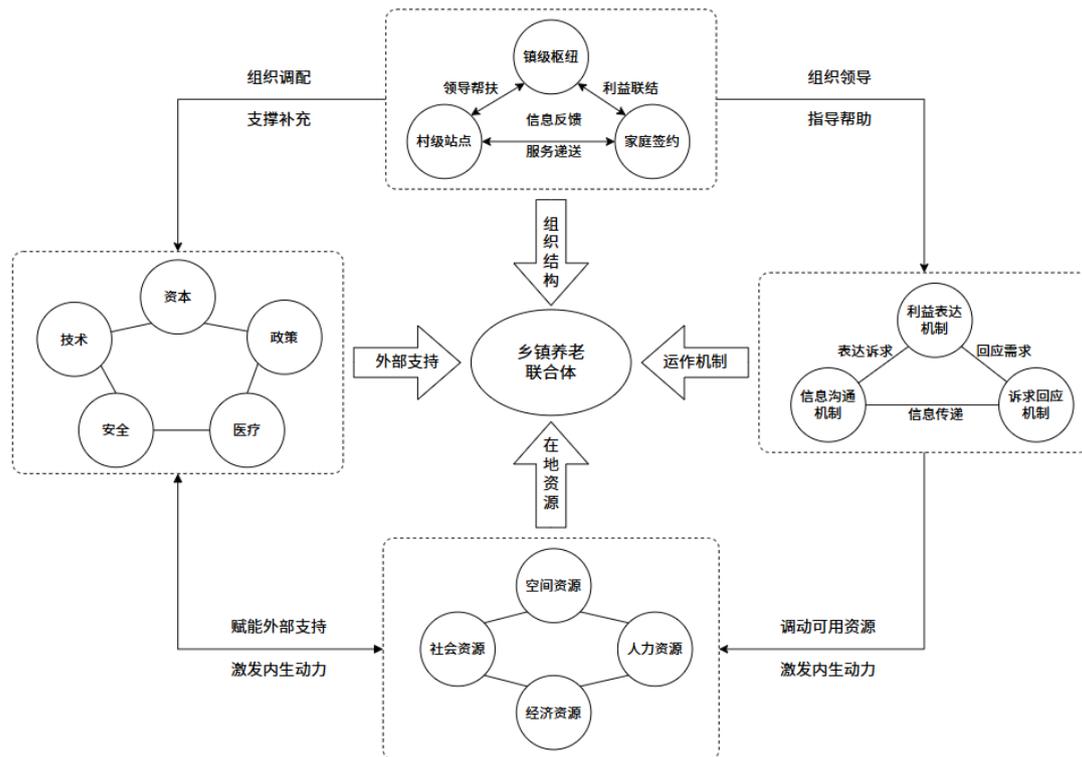


图 1 能动性老龄化理论和新内源发展理论视角下养联体再构分析框架

1. 组织结构：以镇级枢纽为核心，联动村级站点与家庭签约，形成三级服务网络，通过领导帮扶、信息反馈等实现服务落地。

2. 运作机制：通过利益表达、信息沟通、诉求回应机制，形成需求响应闭环，精准匹配养老需求。

3. 外部支持：当地党组织、基层政府、镇级养老服务中心会整合资本、技术、政策资源，为养联体提供资金、技术保障与制度指引。

4. 在地资源：农村作为一种地域空间和社会文化系统，蕴含着与城市不同的养老资源（桂华，2023）<sup>[15]</sup>，养联体深刻挖掘空间、人力、经济、社会资源，激发本土内生动力，满足老年人经济支持、生活照料和精神慰藉等方面的多层次和立体性的养老需求（刘琪，2023）<sup>[16]</sup>。

整体上，外部支持与在地资源双向赋能，依托三级组织传导与闭环运作机制，推动养联体高效、可持续运行。

### 三、研究设计

#### （一）案例选择

选择养联体模式作为案例研究对象的原因有三：其一，研究对象具有创新性。学界对养老服务的研究虽强调社会力量与政府的良好互动，但养联体是更为系统化、专业化的创新性养老模式探索。本研究以 Z 镇的养联体模式为研究案例，深入探析养联体如何协调政府与社

会力量、整合乡镇内部资源、激发内生动力进而实现提升乡村养老服务质量之政策目标。其二，研究视角具有创新性。本研究从“能动性老龄化”和“新内源理论”两个研究方向对Z镇养老工作展开研究。研究的开展体现了多元理论共同指导社会工作，具有创新性、先进性，能够为我国多元社会力量在政府机构与党的领导下集中力量办大事的研究提供实际案例，并能够让我国乡镇养老政策的制定更具针对性。其三，案例具有典型性。尽管攸县整体面临劳务输出导致“未富先老、空巢率高、服务断层”等严峻挑战，但作为县域北部的中心镇，Z镇凭借其独特的区位优势和产业基础，率先在养老服务供给侧改革中进行了破冰探索。2014年，Z镇开始试点新型养老模式，通过建立镇级枢纽、村级站点和家庭签约的三级网络体系，协调政府与社会力量，激活内生资源，建构当地老年人主体性，并融合医养协同、互助养老积分制等有效措施，打造了具有实操性的乡镇养老联合体运作机制。本研究将以Z镇的养联体实践为研究对象，探讨其实际操作机制和运行模式，深入挖掘该机制的可操作性和推广潜力，分析所面临的难点，以期为我国乡村振兴背景下的养老助老问题提供可借鉴的实践经验。

## （二）研究方法

本文运用案例研究法、参与式观察法和半结构访谈法。

一是案例研究法。本文的核心内容在于通过剖析Z镇的实践探索，厘清“养老联合体”的作用机理。案例研究能够连接经验和理论，获取累进性和突发性知识，使个案获得超越案例本身的价值，并能够诠释复杂要素之间的逻辑关联。因此，案例研究所构建的解释性理论框架能够深度解析养老联合体的技术、主体、制度、设施与乡村振兴的适配机制与所处困境，进而归纳出Z镇的养老模式，为中国其他乡村提供一定的经验借鉴。

二是参与式观察法。参与观察法注重从特定情境的“局内人”角度出发，将观察对象置于现实场域以结合实际情况对其行为表现进行分析。研究者多次以游客和志愿者的身份观察Z镇村民的日常生活，通过参观老年人活动基地与日常活动剪影等，捕捉Z镇乡村养老建设过程中具象行动，了解村民逐渐接纳新模式的心路历程，在调研过程中使用照片、视频等多媒体方式记录观察过程，详细呈现Z镇发展历程与建设成果。

三是半结构访谈法。为印证或纠正参与式观察所形成的经验认识，研究者曾多次在Z镇开展入户和街边访谈调查。访谈对象涵盖乡镇干部、村委负责同志及Z镇村民等各层次对象，访谈内容涉及Z镇发展缘起、养老模式的运作机制、扩散困境、应对策略和未来规划等方面，为论文撰写收集了丰富的一手资料。

## （三）数据收集与分析

本文采用半结构访谈方法，根据养联体模式机制运行实效和发挥老年人主体性方面设计访谈提纲，访谈对象有乡镇干部、乡镇服务供给方、乡镇居民和乡镇利益相关方四类主体（如

表 1 所示)：

表 1 养联体模式案例访谈对象

对象类型	访谈对象	编码	访谈次数	访谈时长
乡镇干部	副镇长	A1	5 次	120 分钟
	镇养老院院长	A2		
	村干部	A3		
乡镇服务供给方	护工	B1	3 次	86 分钟
	签约医生	B2		
	后勤人员	B3		
乡镇居民	低龄老人	C1	4 次	100 分钟
	高龄老人	C2		
	独居老人	C3		
乡镇利益相关方	入住老人家属代表 1	D1	3 次	65 分钟
	入住老人家属代表 2	D2		
	当地民营企业代表	D3		

#### (四) 案例介绍

Z 镇地处攸县中部。该镇交通便利，醴茶铁路贯穿全镇，106 国道 9、岳汝高速、省道 S315 等公路干线过境，实现了户户通水泥路。从产业结构看，Z 镇呈现农业为主、工农并重的特征，对于农村老年人而言，土地既是收入来源，也是生活保障。但随着年龄增长和体力下降，土地对高龄老人的保障功能逐渐减弱。近年来，Z 镇着力推进产业转型升级。2024 年，县政府明确提出要支持 Z 镇“加快建设农业强镇”，培育国省级农业龙头企业，打造“徐公店农文旅金字招牌”。根据第七次全国人口普查数据，Z 镇常住人口在 5 万人至 10 万人之间，属于攸县人口较多的乡镇之一。从全县排名看，Z 镇常住人口约 5.01 万人，在攸县 17 个乡镇（街道）中位列第四。从户籍人口看，2018 年末全镇户籍人口为 76953 人，表明存在相当规模的人口外流——户籍人口与常住人口的差额约 2.68 万人，这是中国农村劳动力外出的典型特征。2011 年末的数据显示，原 Z 镇总人口中，65 岁以上人口占 11.3%。结合中国农村普遍的人口外流现实，Z 镇的常住人口老龄化程度很可能高于户籍人口的老龄化统计数据，大量劳动年龄人口外出务工，留下老人、儿童在村，这是中部地区农村的普遍现象，也是分析养老问题的重要背景。

Z 镇的传统养老模式以家庭养老为主。这种“子女外出、老人留守”的格局，使传统家庭养老面临“有家庭无子女”的困境，老年人的居住形式上属于家庭养老，但实际上缺乏日

常照料提供者，在人口老龄化加剧与家庭户均规模缩小、子女外出的双重冲击下，传统家庭养老模式正遭遇代际支持弱化与专业服务短缺的复合挑战。

随着人口年龄结构转型加速，Z镇集体互助养老雏形逐渐形成。以Z镇一个村为例，该村发展农文旅融合产业，建成集科普教育、农事体验、休闲旅游于一体的研学基地，带动了村民就业和民宿发展，实现村级集体经济年收入逾20万元。此外，Z镇还在推进坑塘水面分布式光伏项目，探索新能源产业与农村发展的结合。这些产业布局对于理解村集体经济实力、农民收入来源、返乡就业可能性等具有参考价值，集体经济实力也为开展村级互助养老提供了潜在资源。Z镇拥有群众文体活动队伍32支、民间文艺团体人员6000余人，这种社会资本是发展“低龄老人服务高龄老人”互助模式的有利条件。

面对老龄化趋势带来的高龄、失能等养老难点问题，Z镇逐渐发展医养结合体系。2011年末，原Z镇有各级各类医疗卫生机构15个，其中医院2所，病床160张，专业卫生人员218人。目前，Z镇中心卫生院门诊部等医疗机构仍在运行。2020年，县领导曾专题调研Z镇文教卫工作，实地考察庚子村小学、新联村卫生室等，体现出对基层医疗卫生的重视。医疗可及性是农村老年人生活质量的关键影响因素。

Z镇机构养老也初步发展。2023年12月，在县民政主管部门指导下，Z镇完成大同桥敬老院和Z敬老院的撤并整合工作，组建Z镇养老服务中心。整合后，中心拥有11名工作人员，入住老人52名，具备更宽敞的住宿空间、更丰富的娱乐设施和更专业的护理团队。这是全县首家完成敬老院撤并整合的乡镇，体现了政府在养老服务领域的主动作为和资源优化配置能力，也是Z镇机构养老的初步发展。虽然从规模看，机构养老覆盖率仍然较低，主要面向特困供养对象，但从整合过程看，政府已经开始探索提升机构养老服务质量、优化资源配置的路径。

从Z镇现有养老服务体系情况来看，无论是服务资源的总体配置还是区域布局，都难以充分满足日益增长的养老服务需求，更难以应对未来可能出现的养老压力高峰。因此，如何发展好养联体模式，是Z镇需要面对的重要挑战。

## 四、养联体模式解构

养联体模式能够高效可持续运转，核心在于依托组织结构、外部支持、运作机制、在地资源四大维度，形成“激活内生主体”与“盘活在地资源”的闭环运行逻辑，实现上有组织统筹、下有机制保障、外有支撑赋能、内有资源活力的系统性运转。

### （一）组织结构

Z镇养老联合体以“镇级枢纽、村级站点、家庭签约”为骨架，构建了一个层级清晰、功能联动、资源下沉的立体化养老服务体系，建立政府主导、村级主办、社会参与、家庭尽

责的协同治理体系，明确各主体的责任边界，如图 2 所示。其核心逻辑是整合镇域内源资源，将专业服务与互助服务相结合，最终将养老支持精准输送到家庭。镇级枢纽整合的专业服务、物资和信息，通过标准化流程，有序配送给村级站点，并最终由站点工作人员或互助志愿者送达签约家庭，实现了自上而下的资源输送与标准传导。村级站点作为基层触角，收集老人的个性化、即时性需求，反馈至镇级枢纽，驱动服务供给侧调整。更重要的是，站点通过组织低龄老人服务高龄老人，实现老有所为，将老年人的能动性转化为体系的内生动力，这正是能动性和“新内源”的重要体现，同时也是自下而上的需求反馈与活力激发。镇级智慧养老平台作为“虚拟中枢”，连接三级网络，实现服务预约、安全监测、积分管理等，线上调度与线下服务无缝衔接，提升整体运行效率，实现了线上线下平台的双重联动。

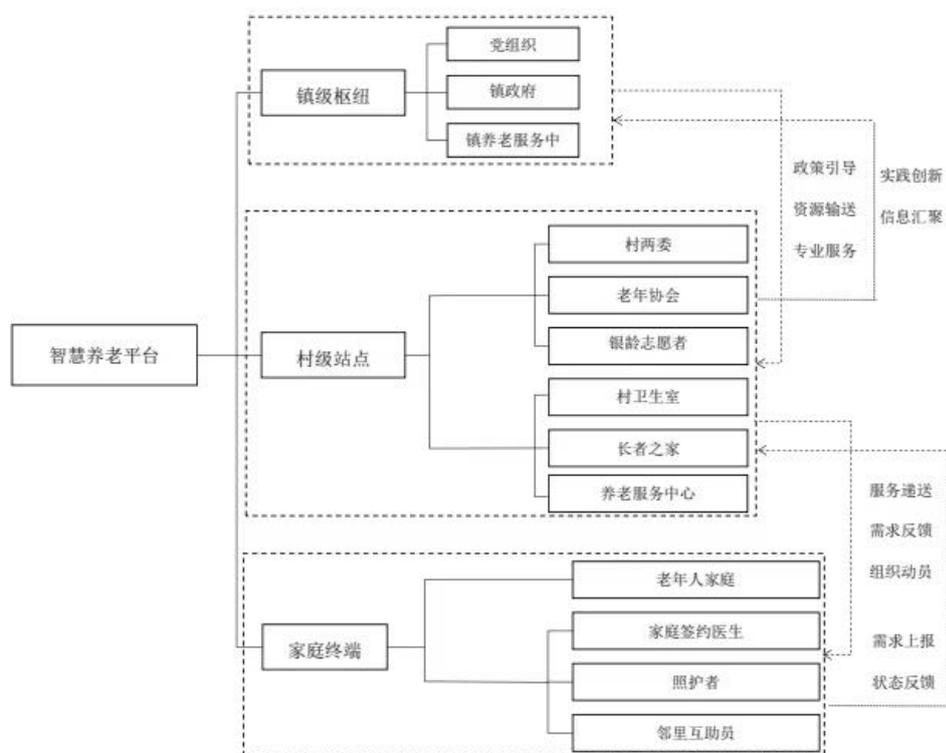


图 2 养联体模式组织结构

## （二）运作机制

养联体模式的运作机制包括三个方面：利益表达机制、信息沟通机制和诉求回应机制，运作机制如图 3 所示。

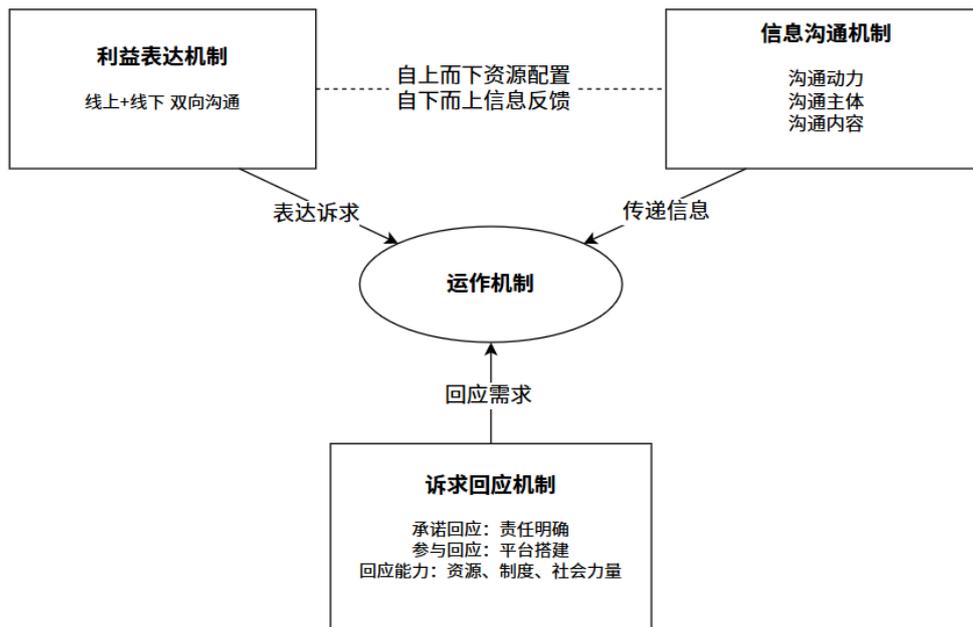


图 3 养联体模式运作机制

### 1、利益表达机制：养老服务精准匹配的前提条件

利益表达机制是指主体通过正当合法的途径和方式，向社会、政府传递表达自身的态度和情绪、想法和意见，以实现和维护自身的政治、经济、文化等各方面的权利和利益的政治机制。养联体模式的实施，构建了线上+线下双向需求表达渠道，使老年群体能够便捷地反馈个性化服务诉求。在线下设立养老服务中心，组建志愿信息员队伍；线上可通过智慧养老平台，整合民政、医疗、社工等多部门数据资源。充分激发老年人的主体性参与，挖掘老年群体自身潜能，使其从服务“被动接受者”转变为需求“主动表达者”。使得老年人的利益表达形式产生了从“无组织、无结构”到“有组织、有结构”再到“有关系、有文化”的阶段性转变。

### 2、信息沟通机制：提升养老服务效能的关键

信息沟通是各沟通主体传递和获取信息的一个动态过程，其中包括信息发送、信息获取、信息转换和信息反馈等多个环节。下面将从沟通动力、沟通主体、沟通内容三个方面分析养联体模式是如何承接老年人利益诉求、如何分层推进，规范有序发展、如何满足老年人多层次、多样化的养老服务需求。①沟通动力：养联体的运行依托政策引导与需求反馈的双重动力。一方面，国家养老服务政策与财政支持为养联体提供制度保障；另一方面，Z镇农村老龄化加剧与家庭养老功能弱化倒逼服务创新，老年群体对生活照料、医疗护理等刚性需求的显性化，推动服务供给从“被动响应”转向“主动对接”。②沟通主体：养联体中沟通主体是政府、社会、市场及老年群体，通过协同治理形成分层协作的沟通网络。政府主导制

定服务标准与统筹资源分配，民政部门牵头建立联席会议制度，乡镇政府设立养老服务中心对接；社会力量通过专业养老机构、志愿服务队提供照料与服务；市场主体运营社区养老站，通过商业保险的介入缓解支付压力；老年群体则通过多种互助模式参与服务供给，同时通过利益表达机制反馈需求。③沟通内容：养联体的沟通内容以老年人的多层次需求为核心。养联体会主动吸纳老年人多层次、多样化的养老服务需求，并向上反馈共同需求。在吸纳老年人需求的同时，会对老年人的基本保障需求、健康管理需求、精神文化需求、特殊群体需求等方面的内容进行沟通。

### 3、诉求回应机制：保障养老服务落地的核心

支撑回应是善治基本要素，并贯穿于养老服务的运行过程之中。下面将从承诺回应、参与回应和回应能力三个方面详细探究养联体中的诉求回应机制。①承诺回应：养联体通过明确责任主体和服务标准，确保对老年人的承诺转化为实际行动。例如，针对老年人提出的多样化需求，Z镇颐宁园老年公寓在县民政局主导下，与全县15家养老院签订公建民营合同，实现连锁化经营，以“政府补贴+企业让利”模式提供服务，并公示服务流程和时间节点。这种制度化的承诺履行机制，既增强了老年群体的信任感，也倒逼服务供给主体提升责任意识。②参与回应：养联体通过搭建多元参与平台，将老年人的诉求吸纳到服务决策中。在Z镇，老年人可通过“小板凳议事会”直接向村干部提出服务建议；养联体还通过“时间银行”激励低龄老人参与志愿服务，既满足高龄老人的陪伴需求，也让参与者积累服务积分兑换未来权益。这种参与式回应机制，不仅提升了服务的精准性，还激发了老年群体的内生动力，形成“老有所为”的良性生态。③回应能力：养联体通过优化资源配置和强化制度韧性，提升对复杂诉求的应对能力。一方面，通过民政、卫健、残联等部门协同，建立“一门受理、协同办理”机制；另一方面，依托企业、公益组织等社会力量，通过公益创投、慈善捐赠等方式补充资金缺口。2023年Z镇引入企业设立“村网共建”爱心基金，为孤寡困难老人免费提供大米、食用油、牛奶等慰问品，并提供适老化改造服务，回应弱势群体需求。

基于上述养联体创新实践中的三种作用机制的分析，可以看出，一方面，三种机制可以各自独立地发挥作用，从表达、沟通、回应三个方面发挥出养联体的功能；另一方面，三种作用机制也共同发生作用，即自上而下地进行资源配置，有效回应养老服务过程中的老年人利益诉求，以及自下而上地进行信息反馈，帮助上级资源配置方案进行适应性调整，从而形成一种相互促进的双向互动。因此，在三种机制双向传导共同发挥作用的时候，更能发挥出养联体的功效。

### （三）外部支持

从“被动受助者”到“积极行动者”的主体性建构能动性老龄化理论主张，老年人并非

纯粹的依赖人口，而是具备持续参与、贡献和发展能力的社会主体。本研究将基于能动性老龄化理论的三大支柱——优化健康、持续参与、充分保障，从资本、技术、政策、安全、健康五方面来解构 Z 镇养联体模式的外部支持运行逻辑。

### 1、资本赋能：从“成本消耗”到“价值投资”的理念升维

积极引导社会资本参与乡村养老服务，既是填补服务缺口、提升服务质量的现实路径，也是推动养老服务市场化、产业化发展的内在要求（李媛媛，2025）<sup>[17]</sup>。然而在现实中，当这些外源资本与乡镇养老中内生的关系、规范、文化等发生碰撞时，前者则有可能因“水土不服”而“悬浮”于村庄之上，致使后者出现“资源依赖”“内生动力不足”等问题（李红美等，2025）<sup>[18]</sup>，陷入不可持续的困境（陈义媛，2023）<sup>[19]</sup>。乡镇作为包含多元主体的行动者，并非被动接受和吸收，其本身也蕴藏着丰富的能动性资本，能推动养老政策的本土化扎根与实施转化。Z 镇养联体通过资本做专业事、村庄做治理事、老人做主体事的分工，将外源资本转化为内生动能。Z 镇民企为养联体投资了 1.6 亿，建设了有 1000 床位的养老院。作为县域医养示范点，该养老服务中心承接特困失能老人集中供养，解决了乡镇最棘手的失能照护难题。通过公建民营的方式，县财政每年保障乡镇养老中心运营，企业通过竞标入驻管理，成为运营商而非地主，并专注做乡镇做不了的硬服务，包括医疗救护、康复护理、专业护工团队。2023 年 Z 镇引入企业设立“村网共建”爱心基金，通过企业出资、乡镇主导的方式，用于本地公益事业，包括针对遭遇重大疾病、意外事故、自然灾害的家庭，提供一次性应急救助金；为孤寡困难老人免费提供大米、食用油、牛奶等慰问品等用途。

### 2、技术驱动：从“人力看护”到“智慧协能”的模式重塑

高速发展的数字技术是驱动农村养老服务高质量发展的重要动力（王志鑫，2026）<sup>[20]</sup>，以人工智能、物联网、大数据为代表的数字技术，为养老服务的系统性升级提供了全新可能（陈奇琦，2026）<sup>[21]</sup>。传统乡镇养老中，机构、卫生院、志愿者等资源互不统属，信息孤岛严重。养联体通过构建镇级智慧养老平台作为虚拟中枢，连接三级网络，实现服务预约、安全监测、积分管理等，线上调度与线下服务无缝衔接，提升整体运行效率，实现了线上线下平台的双重联动。除此之外，养联体还通过数据接口打通民政、卫健、医保系统，实现老年人口基础信息、健康档案与医保政策的“一网通览”，为跨部门协同提供支撑。

### 3、政策引导：从“被动补偿”到“主动激励”的制度重构

养老政策不仅是应对老龄化的工具，更是国家治理现代化和民生底线的集中体现。《湖南省人民政府关于深化养老服务改革发展的实施意见》提到要“聚焦老年人‘家门口’养老服务需求，盘活闲置资源，加强土地供给，优先保障布局养老服务设施……积极开展适合老年人的文化体育娱乐活动，引导老年人积极参与乡镇服务、公益活动和健康知识培训，

丰富老年人精神文化生活”<sup>[22]</sup>。攸县政府提出要“以构建基层社会治理新格局为目标……聚力乡风文明建设，完善乡村治理机制，助推乡村振兴，大力实施“门前三小”工程”。“门前三小”是攸县首创的农村公共文化服务模式，指建在村民家门口的小广场、小书屋、小讲堂。养联体模式下，“门前三小”并非专门的养老机构，而是作为农村互助养老的天然载体，解决了留守老人精神孤岛和生活照料两大痛点，突破传统养老空间的封闭壁垒，实现活动空间共享及开放（张铨格，2026）<sup>[23]</sup>。其核心是阵地融合与精神互助，它发挥老年人主体性，让老年人从被服务者转向组织者与传承者，让老人从台下走到台上。养联体开设银龄讲堂，在小讲堂设立长者讲坛，请老党员讲党史、老农技员讲种田、老手艺人教非遗。把话筒交给老人，让他们成为知识的输出者，变“听讲”为“主讲”。在养联体模式下，低龄老人会参与“门前三小”的日常管理，比如排班值日、图书借阅登记、活动策划，让他们有当家作主的感觉。在小书屋旁设“时间银行”，推行“低龄助高龄”积分制。低龄老人通过助餐、保洁等劳动积累服务时长，未来可兑换服务或实物，实现代际内循环的经济价值。养联体还组建了“夕阳红文艺队”，利用小广场，让老人牵头组织舞龙、打腰鼓、唱地方戏，把民俗文化传下去，满足老人社交与归属需求，强化社区认同感，对抗社会隔离，增加农村老年群体的凝聚力。关注老年人的真正需求，不仅是提供物质支持或服务供给，更需要从社会结构、文化价值观和人际互动的角度，重新审视老年人在现代社会中的位置与意义。这种反思是构建一个更具包容与尊重的老龄化社会的关键。养联体模式将老年人个体的能动性转化为集体行动的社会资本，构建出一个低依赖、高参与、可持续的乡镇养老共生系统。

#### 4、优化健康：从“被动治疗”到“主动预防”的关口前移

与养老服务资源相对集中的城镇相比，农村养老面临对养老产业资本缺乏吸引力、不易利用社会机制集中提供服务、很难像城市一样有便捷的医疗卫生资源配套等一系列复杂问题（张青红，2025）<sup>[24]</sup>。加快补齐农村养老服务短板，不仅关系到亿万农村老年人幸福生活，还影响积极应对人口老龄化国家战略和乡村振兴战略的顺利实施。Z镇所在县政府提出要加强县人民医院重点学科建设，建成区域医疗中心，不断加强公共卫生体系建设，促进医养结合<sup>[25]</sup>。医养结合是一种新型养老服务模式，其核心在于将医疗资源与养老服务相结合，实现社会资源的高效利用，推动养老服务供给优化升级。养联体实践通过从“被动治疗”到“主动预防”，推动医养结合与健康管理，将健康服务从医院延伸至村口与床头。在实践中，成功探索了“节气+中医”的创新服务模式，将中国传统民俗智慧与现代中医药健康理念深度融合，实现低成本、高依从的健康管理。养联体还鼓励熟知农谚与草药的老年人向年轻社工传授经验，让老年人的地方性知识成为稀缺资源，重获话语权与尊严。老年人不仅是参与者，更是组织者与传承者，在维系乡愁纽带中找到了“被需要”的价值感，对抗了社会隔离。养

联体托村卫生室与长者之家，建立健康档案，开展慢病监测与健康讲座，引导老人掌握自我管理技能，并让低龄老人参与“健康巡防”，通过日常探视及时发现高龄独居老人的健康风险，实现非正式照护对专业医疗的补充，有效降低失能风险。医养结合对实现“积极老龄化”和“健康老龄化”目标有重大的现实意义。

### 5、充分保障：从“单一供给”到“多元安全”的体系构建

为了确保老年人在参与过程中的安全与尊严，养联体通过三级网络与数字技术，织密保障网。保障的核心是为老年人参与社会活动提供安全网与制度支撑。养联体正是通过物理环境适老、智能技术兜底、社会支持增能，织密安全网。在养联体实践中，通过消防通道改造、停车位规整、充停场所规范，清除了楼道堆积、飞线充电等物理风险。这为低龄老人参与“巡防”志愿活动、高龄老人日常出行，提供了无惧跌倒、无惧火灾的安全物理空间，保障了“参与”的身体安全。养联体还为60岁以上独居老人安装联网式感烟探测器，它通过技术手段弥补了老人因身体机能衰退导致的反应迟缓缺陷，确保在突发火情时能第一时间获救。这解除了老人及其家属参与社区活动的后顾之忧，让“老有所为”在安全底线之上进行。养联体还通过项目将硬件改造嵌入镇级枢纽、村级站点、家庭签约的三级网络。探测器报警后，信息通过联网系统直达村级站点或镇级平台，触发邻里互助与专业救援。这种制度设计，核心路径在于通过“感、知、管、控”的技术链条，将原本孤立的人、设备、环境与管理流程串联成一个有机整体，从而实现风险的可视、可知、可控（张大红，2025）<sup>[26]</sup>。

## （四）在地资源

从“外部输血”到“内部造血”的资源网络构建新内源发展理论强调，发展应立足本土资源，激发内部动力，实现地方自主性成长。Z镇养联体模式摒弃了单纯依赖上级财政转移支付的思路，转而深度挖掘与整合镇域内的“人、文、地、产、景”资源。

### 1、资源识别与资本化

资源整合是提升乡镇养老服务水平的重要途径。整合社区内外的各类资源，可以为老年人提供全面多元的服务。养联体模式以外部资本、技术、政策作为“引子”，系统识别并盘活了四类关键内源性资源，包括空间资源、人力资源、社会资源、经济资源。养联体模式下将闲置的校舍、村委会旧办公楼、祠堂等公共空间改造为养老服务平台，将“门前三小”作为农村互助养老的天然载体，实现“沉睡资产”的功能活化。除了低龄老人，养联体还动员了乡村医生、老党员、老干部、热心乡贤等本土权威和专业人士，形成“银发人才库”，依托传统的宗族纽带、邻里伦理与乡情文化，强化互助互信的道德约束，降低组织与信任成本，尊重农村传统文化和现实基础，发展利用农村社会资本的不离乡土的养老模式（陈璐，2024）<sup>[27]</sup>。养联体模式下，镇政府相关负责人带队走访湖南省新盛农业开发有限公司、扬全山庄、

株洲宿 Z 徐公店休闲旅游发展有限公司等企业,鼓励本地企业与成功乡贤进行捐赠或设立微基金,引导村集体经济收益定向反哺养老事业,形成“本土经济反馈本土福祉”的闭环。

## 2、网络构建与协同共生

养联体并非新建一个独立机构,而是作为一个资源链接器和合作平台,将镇卫生院、村卫生室、社工组织、便民超市、农业合作社等分散的主体连接起来。通过建立利益表达机制、信息沟通机制和诉求回应机制,形成了“养老+医疗”、“养老+社工”、“养老+文化”的微型生态系统。这实现了服务功能的互补与扩展,使养老服务嵌入既有的乡村生产生活系统之中,增强了其韧性与适应性。通过最大化利用本地资源,显著降低了对昂贵外部专业服务和硬件设施的依赖。邻里互助、志愿服务的非货币化交换形式,大幅压缩了现金支出。这使得养联体能够在有限的外部资金投入下,维持相对广泛的服务覆盖,实现了低投入、高社会效益的运营,为财政基础薄弱的乡镇探索出了一条经济可行的养老路径。

“能动性老龄化”与“新内源发展”并非两条平行线,而是在养联体模式中深度融合、相互强化,形成了“内生动力激发”与“外部支持赋能”的良性共振系统。地方政府通过制度供给、政策引导和风险控制等方式,为村社本位的养老模式奠定制度基础和动力条件(任亮亮等,2025)<sup>[28]</sup>。上级政府的政策倡导、初始资金投入和制度规范,为养联体提供了合法性起点和启动动能。而这一外部输入能否持续,关键在于其能否成功“点燃”本地社区的内生力量。由低龄老人、社区骨干等构成的行动网络,在实践中不断生成地方性知识与解决方案。这些自下而上的创新与需求信息,通过养联体框架反馈至镇级治理层面,进而推动本地扶持政策的细化和优化。这使得外部支持不再是僵化的指令,而是响应内需的柔性赋能。在地资源为老年主体的能动性发挥提供了舞台与物质基础;老年主体的广泛参与和创造,又进一步丰富了社区社会资本,吸引了更多内外部资源的注入;而逐步完善的本地化制度安排则对这一过程进行了固化与规范,激励更多主体参与,从而形成了一个自我强化、不断积累正向发展的增强回路。

Z 镇养联体的运行逻辑,本质上是通过精巧的制度设计,将老年人个体的能动性转化为集体行动的社会资本,同时将散布于乡村的内生资源整合为支撑性网络,最终在“政策杠杆”与“社区实践”的持续互动中,构建出一个低依赖、高参与、可持续的乡镇养老共生系统。这为破解“未富先老”地区农村养老难题,提供了兼具理论深度与实践价值的可行方案。

## 六、结论与优化建议

### (一) 结论

本研究以湖南省株洲市攸县 Z 镇的“乡镇养老联合体”模式为案例,深入探讨了其运行逻辑和优化路径。通过对案例的深入分析,我们得出以下结论:

乡镇养老联合体模式是应对乡村老龄化挑战的有效途径。该模式表明当外部政策设计尊重并有意激发老年人主体性、利用本地资源时，就能有效触发乡镇内部的积极回应与创新实践。养联体通过整合政府、市场和社会资源，构建了激活内生动力、赋能外部支持的养老服务体系，有效回应了当地留守老人的多样化需求，提升了老年人的民生幸福感，为解决中国乡村养老助老问题提供了可行的方案和实现路径。乡镇养老联合体模式的运行机制主要包括利益表达机制、信息沟通机制和诉求回应机制。这三种机制相互促进，共同发挥作用，实现了资源整合、供需匹配和服务提供，保障了养老服务的高效运行，将传统的家庭养老和现代社会养老相融合，使老年人由养老服务被动的接受者转变为积极的主动者。

## （二）存在问题

从实现路径来看，养联体模式虽然将“居家养老”和“机构养老”两条发展路径相结合，但是在建设过程中未能理清各主体协同的底层逻辑，面临着规范化运营下村社内生动力不足等问题，忽视对社会力量的动员。

从信息沟通来看，养联体后面面临着根深蒂固的思想观念束缚，导致实现养老服务最后一公里资源整合不充分，部分信息无法得到有效传递。农村的老年群体普遍受教育程度不高，这导致他们在接受新事物时容易受到传统思想的影响。大部分老年人依然坚守着“养儿防老”的惯常思维，对互助养老的认同度较低，即使面临着养老困境，仍然不愿意参与其中（朱轶琳，2024）<sup>[29]</sup>。

从诉求回应来看，农村养老资金主要依赖于财政支持和村集体自筹（汪成华，2026）<sup>[30]</sup>，目前养联体仍然面临着资金短缺及政府执行力不足等问题，阻碍养联体模式发挥其增加养老福祉的功能，导致养联体的整体效能下降。

## （三）优化路径

从实现路径来看，要加快建设以居家为基础、社区为依托、机构为补充的多层次养老服务体系，党委发挥统筹引领作用、政府承担政策保障与资源支持功能、社会力量强化服务普惠性、市场主体优化资源配置效率（董玉青，2025）<sup>[31]</sup>。应引入大数据、互联网技术，完善数字平台，使各方社会力量相互之间、各方社会力量与政府之间信息沟通更加便捷。

从利益表达的层面来看，应根据乡镇养老工作的现实情况，创建官方与民间联络机制，收集村民个性化利益诉求，帮助村民更好地表达自身需要。

从信息沟通的层面来看，对于社会经济地位较低、可能更依赖公共福利的老年群体（韦诸霞和莫桥芳，2026）<sup>[32]</sup>，需在加大服务补贴力度、降低使用门槛的同时，辅之以循序渐进的观念引导，如通过社区宣传、同伴教育等方式，逐步培育其新型养老模式的意识和习惯，推动养老责任观念的平稳转型（马琦峰等，2025）<sup>[33]</sup>。

从诉求回应的层面来看,应进一步完善养老服务的顶层设计,构建全方位协同合作机制,不断提升养联体的回应能力。

#### 参考文献

- [1] 参见《中共中央关于认真学习宣传贯彻党的二十大精神的决定》, 中共中央关于认真学习宣传贯彻党的二十大精神的决定
- [2] 参见《中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议公报》, 中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议公报 中国政府网
- [3] 参见《国务院关于深化养老服务改革发展的意见》, 中共中央 国务院关于深化养老服务改革发展的意见 中央文件 中国政府网
- [4] 参见《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》, 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议 中央文件 中国政府网
- [5] 林闽钢. 中国式养老的历史变迁与现代重构——基于“家国一体”视角的考察[J]. 浙江社会科学, 2025, (01): 92-99+158. DOI: 10. 14167/j. zjss. 2025. 01. 007.
- [6] 杨康, 李放. 自治治理: 农村互助养老发展的模式选择[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2021, 20(06): 56-64.
- [7] 左美云, 郭瑞芳. 国外智慧养老产业的发展现状及对中国的启示[J]. 新金融, 2025, (02): 14-20+32.
- [8] Ann D , Rachael K , Ben H , et al. What constitutes brilliant aged care? A qualitative study of practices that exceed expectation. [J]. Journal of clinical nursing, 2023, 32(19-20): 7425-7441. DOI: 10. 1111/JOCN. 16789.
- [9] Hou C , Gong X , Bai D , et al. Development and validation of the social frailty scale for the older adult in China[J]. Frontiers in Public Health, 2025, 13: 1562211-1562211. DOI: 10. 3389/FPUBH. 2025. 1562211.
- [10] 黄石松. “养老服务联合体”的内涵、运行机制和路径优化[J]. 中国国情国力, 2023, (09): 9-12. DOI: 10. 13561/j. cnki. zggqgl. 2023. 09. 003.
- [11] 白维军, 宁学斯. 养联体: 模式内涵、运转逻辑与建设路径[J]. 社会保障研究, 2022, (04): 15-22.
- [12] 吕昭河. 积极老龄化概念内涵与实践价值——基于社会建构意义的解释[J]. 昆明学院学报, 2025, 47(01): 9-18. DOI: 10. 14091/j. cnki. kmxyxb. 2025. 01. 002.
- [13] 衡元元. 社会组织嵌入农村互助养老研究[D]. 吉林大学, 2022. DOI: 10. 27162/d. cnki. gjlin. 2022. 000702.
- [14] 李怀瑞, 邓国胜. 社会力量参与乡村振兴的新内源发展路径研究——基于四个个案的比较[J]. 中国行政管理, 2021, (05): 15-22. DOI: 10. 19735/j. issn. 1006-0863. 2021. 05. 02.
- [15] 桂华. 城乡关系视域下农村养老体系建设[J]. 学术论坛, 2023, 46(03): 12-20. DOI: 10. 16524/j. 45-1002. 2023. 03. 002.
- [16] 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[J]. 兰州学刊, 2023, (04): 149-160.
- [17] 季媛媛. 社会资本融入养老服务生态[J]. 村委主任, 2025, (22): 185-187.

- [18] 李红美, 向颖. 新内生型互助养老: 多重资本源流与差序化互动[J]. 中央民族大学学报(哲学社会科学版), 2025, 52(06): 68-80. DOI: 10. 15970/j. cnki. 1005-8575. 2025. 06. 010.
- [19] 陈义媛. 农村社区互助养老的组织基础研究[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2023, 23(03): 68-78.
- [20] 王志鑫. 数字化赋能农村养老服务高质量发展: 理论逻辑、现实障碍及实现进路[J]. 地方治理研究, 2026, (01): 52-66+80.
- [21] 陈奇琦. 数字技术赋能养老服务的现实困境和优化路径[J]. 数字经济, 2026, (Z1): 77-79. DOI: 10. 19609/j. cnki. cn10-1255/f. 2026. z1. 015.
- [22] 湖南省人民政府办公厅. 《湖南省人民政府关于深化养老服务改革发展的实施意见》. 湘政发〔2025〕8号. (2025-11-03). (2025-11-03)
- [23] 张银格. 生产性理念下的城市社区养老空间设计与功能重构研究[J]. 城市建筑, 2026, 23(06): 40-42. DOI: 10. 19892/j. cnki. csjz. 2026. 06. 10.
- [24] 张青红. 农村医养结合养老服务供给优化路径研究[D]. 西北农林科技大学, 2025.
- [25] 攸县人民政府. 《2026年政府工作报告》[EB/OL]. (2026-02-04) [2026-02-04]. <https://www.hnyx.gov.cn/c5644/20260204/i2475188.html>
- [26] 张大红. 构建智能消防安全系统服务养老机构消防安全[J]. 中国安防, 2025, (11): 70-72.
- [27] 陈璐. 村社本位的农村居家养老服务: 运作机制及实践效益——基于河南省居家养老服务“戴帽模式”的案例分析[J]. 农村经济, 2024, (06): 95-106. DOI: 10. 26957/j. cnki. cn51-1029/f. 2024. 06. 009.
- [28] 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[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2025, 42(01): 40-49. DOI: 10. 13727/j. cnki. 53-1191/c. 20250106. 004.
- [29] 朱轶琳. 社会工作介入农村互助养老模式的运行机制分析[D]. 沈阳师范大学, 2024. DOI: 10. 27328/d. cnki. gshsc. 2024. 000746.
- [30] 汪成华, 李飞虎, 张梦林. 共同富裕视域下农村留守老人互助养老服务体系研究[J]. 秦智, 2026, (03): 54-56. DOI: 10. 20122/j. cnki. 2097-0536. 2026. 03. 009. 李龙, 马琦峰, 孙可心. “家门口养老”愿景下的老年人政府养老责任认知转变——来自居家和社区养老服务改革试点的证据[J]. 人口研究, 2026, 50(01): 20-35.
- [31] 董玉青. 城市社区互助养老的发展机制研究[D]. 中共中央党校(国家行政学院), 2025. DOI: 10. 27479/d. cnki. gzgcd. 2025. 000075.
- [32] 韦诸霞, 莫桥芳. 供给侧改革视角下社区居家养老服务高质量发展路径——基于多元资料的扎根分析[J]. 人口与社会, 2026, 42(02): 26-38. DOI: 10. 14132/j. 2095-7963. 2026. 02. 003.
- [33] 马琦峰, 陈岩, 杨翠迎. 制度如何塑造观念: 医养结合对老年人养老责任认知的影响[J]. 社会保障研究,

2025, (06) : 57-71.

## **Kao, Z.: “Exploring the Operational Logic and Optimization Pathways of the ‘Township-Level Elderly Care Consortium’ Model”**

### **—A Case Study of Z Town, You County, Zhuzhou City, Hunan Province**

Liu Yi

(Changsha City, Hunan Province, 410081)

**Abstract:** Against the backdrop of China’s accelerating population aging and the rural revitalization strategy, traditional township-level elderly care services face multiple challenges, including the hollowing out of family structures, gaps in service provision, and a lack of agency among the elderly. Taking Z Town in You County, Zhuzhou City, Hunan Province as a case study, this paper constructs an analytical framework for “township elderly care consortia” based on the theories of active aging and new endogenous development, and systematically examines their operational logic and optimization pathways. The study finds that through the synergistic interaction of four key dimensions—organizational structure, operational mechanisms, external support, and local resources—the care consortium has formed a closed-loop operational logic that “activates endogenous actors” and “mobilizes local resources.” This has facilitated a transformation in the role of the elderly from “passive recipients” to “active participants,” collectively building a low-dependence, high-participation, and sustainable symbiotic system for township elderly care. Although the elderly care consortiums have demonstrated significant effectiveness in stimulating the agency of the elderly and integrating local resources, they still face practical challenges such as constraints imposed by traditional mindsets, funding shortages, and insufficient coordination among diverse stakeholders. In the future, efforts should focus on further improving the multi-tiered elderly care service system, strengthening digital platform support, optimizing mechanisms for expressing interests and responding to demands, and promoting a transformation of elderly care services from “blood transfusion-style” supply to “blood production-style” development.

**Keywords:** Township-level elderly care consortiums; active aging; new endogenous theory; operational logic; optimization pathways