

# 人口老龄化视角下乡村治理内生式发展研究

李雅倩

武汉科技大学法学与经济学院, 湖北 武汉

收稿日期: 2023年6月8日; 录用日期: 2023年8月17日; 发布日期: 2023年8月30日

## 摘要

为巩固脱贫攻坚成果, 积极应对人口老龄化问题, 重点在乡村, 最大的短板也在乡村。村庄的人口老龄化和空心化的现实状况使得老年人是乡村治理主体基础, 本文基于内生式发展的资源、参与、认同三个关键因素, 结合相关统计数据分析农村地区老年人参与乡村振兴的适配性, 进而提出通过提出老年人参与乡村治理内生式发展路径, 从而实现乡村社会的良好发展。

## 关键词

老龄化, 乡村治理, 内生式发展

# A Study on the Endogenous Development of Rural Governance from the Perspective of Population Aging

Yaqian Li

School of Law and Economics, Wuhan University of Science and Technology, Wuhan Hubei

Received: Jun. 8<sup>th</sup>, 2023; accepted: Aug. 17<sup>th</sup>, 2023; published: Aug. 30<sup>th</sup>, 2023

## Abstract

In order to consolidate the achievements of poverty alleviation and actively address the issue of population aging, the focus is on rural areas, and the biggest weakness is also in rural areas. The aging and hollowing out of the population in villages make the elderly the main foundation of rural governance. This article analyzes the adaptability of elderly participation in rural revitalization based on the three key factors of endogenous development: resources, participation, and identification, combined with relevant statistical data. Furthermore, it proposes to propose an endogenous development path for elderly participation in rural governance, in order to achieve good development of rural society.

## Keywords

Aging, Rural Governance, Endogenous Development

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 问题的提出与文献回顾

众所周知,中国已经是当今世界老年人数最多的国家。依据最近人口普查数据显示,我国65岁及以上人口为19063万人,占我国总人口的13.50%,同比十年前普查比重上升4.63个百分点。农村地区65周岁及以上群体占乡村总人口17.72%,相比城镇高出6.61个百分点。老龄人口的持续增长也加速了我国积极应对人口老龄化的现实迫切性空前凸显,十八大以来我国城乡差距逐步缩小,但是发展不平衡不充分的问题尤为深刻地反映在乡村社会治理之中。我国农村治理一方面面临着严峻的人口形势,另一方面其应对老龄化局势的能力要远落后于城市。党的二十大报告中提到要“巩固拓展脱贫攻坚成果,增强脱贫地区和脱贫群众内生发展动力”,这是对过渡期如何促进脱贫地区和脱贫群众实现全面振兴作出的重要判断。未来5年不仅要继续保障脱贫攻坚成果的稳定性、持续性和拓展性,更要逐步转换发展动能,增强脱贫地区和脱贫群众的内生动力,而老年人大多具有知识、经验和技能优势,也具有继续劳动的身体条件,是乡村地区不可忽视的庞大人力资源。

2022年《政府工作报告》提出:“积极应对人口老龄化,优化城乡养老服务供给,推动老龄事业和产业高质量发展”。马瀛通(1987)认为应对人口老龄化问题人们主观上抗拒是毫无作用的,因积极看到老龄化所带来的益处[1]。克拉斯·维斯(2018)等学者认为开发老年劳动力可解决老龄化社会劳动力短缺的棘手问题[2]。陆杰华(2018)肯定十八大以来我国老龄社会治理虽取得了一定成就,但是还存在供需之间不匹配、养老体系建设不完善、老年需求与其社会治理方式相对滞后等矛盾[3]。王明波(2019)等人关注到包括老干部、老战士等在内的“五老”群体,该类人群具有较高的政治素养和德高望重的品行,参与治理意义非凡[4]。林宝(2015)认为,人口老龄化对农村经济发展带来一些积极影响,可以通过推动农村老龄产业的发展进而推动整个国民经济的产业结构升级[5]。

不可否认的是,老年群体虽然已不在是政治经济生活的主要力量,但是作为社会消费群体中庞大的一类人群相当多的老年人在晚年希望通过发挥自我余热为社会发展做出贡献[6]。在农村老龄化的背景下,农村场域出现空心化、老龄化等现状,如何发挥老年群体的内生活力?围绕这一问题,本文以老龄化视角,以内生性理论构建乡村老年人与乡村治理之间的联系,从而为培育乡村内生发展动力提出完善建议。

## 2. 老年人参与乡村治理有效的理论建构基础

### 2.1. 内生式发展理论概述

为巩固脱贫攻坚成果,除了在政企互动上下例外也要着力培养农村地区的内生动力,增强其自主发展活力。随着欧洲工业化以及城镇化进程的加快,农村地区空巢化、老龄化等不平衡问题逐渐体现出来,基于此外生式发展概念推出,即通过外部资助或国家宏观调控来管理农村地区发展。然而,部分企业以自我利益为目标导致乡村整体发展背离其本土适应性,出现水土不服、资源掠夺等现象,持续性发展降

低。同时，由国家调控较易出现信息的不对称性，本土农民参与程度、积极性较低，内生发展动力弱。

作为外源型发展的对立概念，1975年瑞典哈马绍财团在联合国特别经济大会上正式提出了“内生式发展”的概念，将其定义为一种由各地区人民自主发展，以当地的自然生态、文化传统为基础，整合外来的知识、技术和制度，从而满足所有群体的衣食住行及医疗等基本需求的社会发展过程[7]。这一概念自提出便在学界引发广泛讨论，而后应用于发展中国家尤其是农村地区的发展。上世纪九十年代以来，内生式发展在各国经济社会发展中被广泛应用，以本国本土的经济文化为基础谋求其居民自给自足的发展渠道，着重开发由本土居民参与的项目。依表 1，学术界将内生式发展总结为自主性、自发性、主体性和综合性四个特点，结合资源、参与、认同三个要素共同推进其发展。不同于外生式发展所呈现的“自上而下”特征，内生式发展强调“自下而上”，以人的角度来推动乡村整体进步从而实现可持续发展。总而言之，内生式发展的核心观念同我国乡村振兴战略背景下的人才振兴具有高度契合。

日益多元的社会中，法理并不能完全解决当下各式各样的问题，人与人之间的沟通与和谐尤为重要，这背后的对等性思维是实现乡村人才振兴的内生式发展的关键思维。乡村振兴的主体是农民，发挥农民的作用是实现乡村振兴关键。当下农村地区面临着老龄化、空心化等问题，大量年轻劳动力的流失致使老年人成为村内人数最多的群体，由于低龄老人拥有相对良好的体力与脑力，参与乡村振兴具有理论可行性。

**Table 1.** Concepts related to endogenous development

**表 1.** 内生式发展相关概念

概念	内涵
特点	自主性、自发性、主体性、综合性
要素	资源、参与、认同
主体	本土居民
基础	当地产业
原则	以内生式发展为基础加强开放交流
协同	中央提供支持；当地政府有为；外部资本投资
目标	实现人的全面发展及本土可持续性发展

## 2.2. 内生式发展理论三要素及其应用分析

### 2.2.1. 资源：老年群体是乡村治理内生发展的人力资源

人力资本理论认为对于人力资本的投资是社会经济增长的重要源泉，农村地区人力资本水平的提升是未来农业农村发展的重要驱动力。由表 2《中国农村统计年鉴》相关数据可知，随着城市日新月异的发展，年轻人大量离开农村致使乡村人口从 2014 年 60908 万人下降至 2021 年 49835 万人，与此同时造成的农村就业人数也同步下降，农村老年人成为主群体。因此在持续推进乡村振兴战略过程中应积极开发利用老年群体，加速解决该群体“数字鸿沟”问题使其顺应时代发展要求。

农村老年人可以将其划分为身体较为健康的“低龄老年人”和身体素质相对较差的“高龄老人”。针对部分“低龄老年人”和“五老”人员可以在劳动力市场和社会中找寻符合自己意愿、与自己能力相匹配的位置，在参与工作或服务社会的同时提高自我自身素养，另一方面，针对身体欠佳或无法自理的老年人应以照护为主，使其能够尽可能自尊体面地独立生活。因此作为乡村治理的内生性主体基础，老年人因其本身拥有年轻时丰富的经历与阅历作为独有的资源优势，可以为乡村治理提供适宜本土的方法举措。

**Table 2.** Urban and rural population and employment (unit: 10000)  
**表 2.** 城乡人口及就业人员情况(单位: 万人)

年份	人口		就业	
	城镇	乡村	城镇	乡村
2017	84,343	55,668	43,208	32,850
2018	86,433	54,108	44,292	31,490
2019	88,426	52,582	45,249	30,198
2020	90,220	50,992	46,271	28,793
2021	91,425	49,835	46,773	27,879

资料来源: 中国农村统计年鉴。

### 2.2.2. 参与: 老年群体帮助加强社会组织自治力度

我国乡土社会一直以宗族乡邻的非正式互助为主。新中国成立以后, 宗族解体, 村“两委”成为自上而下建立的行政型互助组织, 一些草根型的社会组织如老年协会、各类合作社等亦以村民自组织的形式成长, 在政府政策、资金支持和规范化管理之下, 它们既是成员自助互助的团体, 也是乡村治理的辅助力量[8]。早在 2009 年各类基层老年群众组织就已达 42 万多个, 截至 2022 年末全国共养老机构 4 万多个, 有数据显示我国老年人参加过社会公益活动的超过五分之一。从乡村治理主体关系的角度观察, 农村社会组织是村民自治和农村基层治理的重要主体, 它在协调各种治理主体关系、实现村民利益有效表达、推动农村社区民主意识形成等方面起到了关键性作用。此外, 农村社会组织又可与其它乡村基层团结成“共生合作”格局, 建构乡村“新公共性”[9]。面对老龄化加速的社会形势, 相应组织的自治力度远不及乡村治理所需。一方面乡村老年社会组织发育相对滞后, 无论从数量还是质量角度考察都不够完善。目前国家对社会组织的入口管理比较严格, 手续繁琐、职能限制过高等问题导致了老年组织准入成本增加, 因此规模和力量都较为薄弱不能较好满足农村老年人的多样化需求。另一方面, 老年人参加的活动大多是乡村文化、公益服务类, 形势有限且覆盖面极小, 娱乐活动的场地、设施等条件存在不足, 营造的氛围不佳, 难以吸引老年人的积极参与。通过前文叙述可知, 老年群体的增加无疑加重乡村治理的难度, 而他們希望能够将自身发展与乡村治理结合在一起, 作为直接的利益相关者积极配合村(居)委会承担村庄环境治理、文化建设、纠纷调解等多类型工作, 在充分展示自身诉求的同时享受到发展成果共享带来的便捷, 为和谐乡村发展贡献了不朽的力量, 以此来实现自我价值。

### 2.2.3. 认同: 老年群体提供更强的精神文化需求

老年群体具有更强的领土文化认同感, 为农村的内生发展注入了精神动力。内生发展理论认为在“领土—文化认同”中有领土和文化两个基本关注点, 领土以文化为边界, 文化以领土为根基。认同感不仅确定了地方居民的社会身份特征, 也强调了他们对所属区域的归属感。随着社会发展, 目前乡村呈现出“半熟人社会”模式, 村民之间的熟悉度相较于 20 世纪的“熟人社会”下降明显。依据《农村人居环境绿皮书》相关统计数据可知(见表 3), 在农村相较于受新时代发展影响较多的年轻人, 老年人生于斯长于斯, 有更深厚的乡土情结, 也更容易产生文化认同感, 产生参与乡村振兴的内生动力。根据图 1 可知超过半数的受访者认为村支部书记、村委会主任、党员在农村整治中扮演着重要角色, 尤其是村支部书记和党员, 选择占比分别为 88.40%和 76.80%, 大部分表示肯定的受访者表示好的领导班子(村支部书记)对推动农村人居环境整治作用显著。乡村内不乏缺少一些德高望重的老人精英, 通过“德”来教化以达到社会稳定的目的, 高水平的政治素养促使他们有着高度的政治敏感性, 同时也具有政治参与的倾向性。

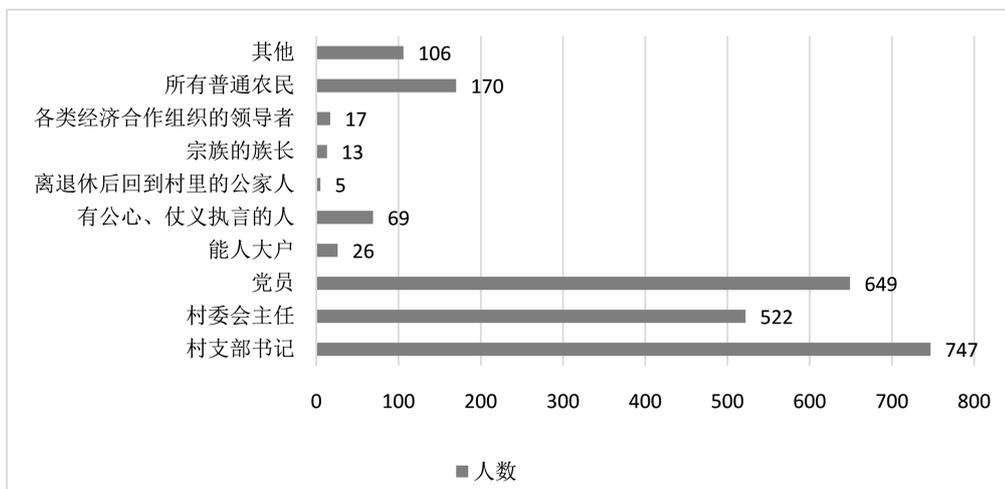
在情感因素的驱使下，他们的心理承诺性便会增加，从而转化为参与乡村治理过程的动力之源。这种与生俱来和根深蒂固的“乡结”成为了他们参与乡村治理的内生基础。

**Table 3.** Statistics on the driving situation of key rural populations

**表 3.** 农村重点人群带动情况统计

维度	认知	人数	所占比例
重点人群带动情况	村支部书记	747	88.40
	村委会主任	522	61.78
	党员	649	76.80
	能人大户	26	3.08
	有公心、仗义执言的人	69	8.17
	离退休后回到村里的公家人	5	0.59
	宗族的族长	13	1.54
	各类经济合作组织的领导者	17	2.01
	所有普通农民	170	20.12
	其他	106	12.54

资料来源：《农村人居环境绿皮书》。



资料来源：《农村人居环境绿皮书》。

**Figure 1.** Statistics on the driving situation of key rural populations

**图 1.** 农村重点人群带动情况统计

### 3. 人口老龄化视角下乡村治理内生式发展实践路径

#### 3.1. 构建老年人参与治理多渠道

随着科学技术的发展，以智能和数字化为主要表现形式的技术变革促使人类生活方式、思想习惯等都出现了重大变革，在带来新的机遇的同时，也带来了新的挑战——老年人“数字鸿沟”。互联网已成为大众参与社会事务的一个重要途径，也是老年人突破肢体活动障碍，拓展其社会参与空间的一种有效

途径，乡村应积极扩展线上线下双重渠道加强老年群体参与治理的选择权。老年人普遍缺少互联网相关知识，信息真假辨识度也较低，因此要加强老年对于信息辨别、诉求表达等各方面的培训。政府层面通过购买服务为老年人开设相关的培训课程，创建与老年人兴趣爱好相一致的网站，并鼓励他们在互联网上反映自己的诉求提出合理化建议；企业层面应积极研发适应老年人群体简单易懂的电子设备，并在价格上实行优惠；

社会方面应壮大老年群体志愿者队伍，组织为贫困老年人捐赠电脑、智能手机等电子设备；家庭方面，子女应加大对老年群体的照顾服务，帮助父母掌握和运用互联网技术；多途并举帮助老年人通过互联网扩大社会交往、参与社会治理。

### 3.2. 发挥老干部余热助力乡村振兴

虽然当今社会普遍认知老年人因生理、心理等多重原因已逐渐推出社会发展主舞台，但是不可否认的是老年人适当担任村干部拥有一定的适配性。首先，发挥老干部的政治经验优势，从退休干部中，选拔一批愿意到基层干事创业的干部到农村任职，将其政治素质好、视野宽阔、经验丰富的优势继续发扬光大，帮从而为乡村振兴做出贡献。同时为加强年轻干部的业务能力，积极开展“以老带新”培训机制，着重发挥中年村干部中间力量、重视储备青年干部新鲜血液，强化农村干部队伍培养力度。其二，村内一些德高望重的老人作为内生性道德权威起着带头模范作用，村民对于这类老人信服度较高，可以利用其个人魅力在村内宣传最新政策、防骗反诈知识、优良品德优秀事迹等优良风尚。最后组建村内退休低龄老年人志愿服务队伍，开展各类丰富多彩的社会活动和互助活动，满足村民多方面的精神需求。

### 3.3. 搭建组织平台完善体制机制建设

乡村有效治理需要具体细化可操作的制度作为保障，要建立和完善有效的老年人参与制度体系，制定可操作性强的老年人参与乡村治理的相关法规。制定村两委直接选举办法，制定具体的村民代表会议议事细则及参与程序，自上而下建立相应资金保障机制，

乡村有效治理必须要有一套具体、细化、可操作的制度来保证，建立健全适配于老年人参与农村治理的制度，并制订出相配套的法律法规。可以参照劳动市场退休返聘的模式和程序，探索建立农村退休干部聘用制度，相关部门与其订立合同契约，提供资金保障。要探索建立村第一书记、村党支部书记和“五老”人员团结协作、优势互补的三位一体工作机制。同时完善相应激励机制，在推进基层乡村治理过程中，统筹社会资源完善奖惩措施，对于有突出贡献的老年精英，乡村两级将其树立典型进行报道宣传，号召村民向其学习，甚至是推荐更高级别的奖项来进行激励。乡村振兴战略要求培育新型职业农民，为加强老年劳动力的技术水平应尽快搭建相应职业培训系统，以最简单易懂的方式提升农民的知识技能水平，也是促进乡村内生发展的根本途径。对有继续就业资本的老年人进行符合当地产业发展的农业技术培训，使得老年人有能力参与当地产业振兴以及乡村建设的过程，提高老年人的社会参与积极性。

除此之外，乡村地区养老服务需求及资源的空间配置研究也需同步考虑，乡村地区医疗保障条件与城市和郊区不同，其居民点以及社会服务和卫生设施在空间上更加分散，老年人对医疗服务的需求不减。不同尺度上的主客观环境差异会影响老年人的需求，因此需探讨不同健康状态、家庭结构条件下，不同年龄结构以及社会经济发展程度差异对乡村老年人服务需求的影响。一方面，应深化养老服务改革，持续提高基本养老保险覆盖率，制定相应行业服务质量标准。另一方面应加强行业监管，净化养老服务行业环境。所以通过完善农村养老保险筹资和保障机制的“组合拳”，才能使农村空巢老人真正“老有所养”。

## 参考文献

- [1] 马瀛通. 加速人口老龄化, 促进经济社会发展[J]. 中国人口科学, 1987(2): 45.
- [2] 克拉斯·维斯. 跨越老龄化人口的桥梁: 桥梁工作者人力资源管理、社会支持与员工绩效的纵向关系研究[J]. 心理学前沿, 2018(9): 574.
- [3] 陆杰华. 新时代积极应对人口老龄化顶层设计的主要思路及其战略构想[J]. 人口研究, 2018(1): 21-26.
- [4] 王明波, 武力. “五老”参与乡村治理的可行路径探究[J]. 领导科学, 2019(10): 27-30.
- [5] 林宝. 中国农村人口老龄化的趋势、影响与应对[J]. 西部论坛, 2015, 25(2): 73-81.
- [6] 魏后凯, 姜长云, 孔祥智, 张天佐, 李小云. 全面推进乡村振兴: 权威专家深度解读十九届五中全会精神[J]. 中国农村经济, 2021(1): 2-14.
- [7] 胡霞, 刘晓君. 内生式发展理论在乡村振兴中的实践——以日本岛根县邑南町为例[J]. 现代日本经济, 2022, 41(1): 58-77.
- [8] 甘满堂. 村民自治、组织发展与村级治理——以福建省乡村调查为例[J]. 福州大学学报(哲学社会科学版), 2007(3): 98-106.
- [9] 吴晓燕, 赵普兵. 协同共治: 乡村振兴中的政府、市场与农村社会[J]. 云南大学学报(社会科学版), 2019, 18(5): 121-128.