

乡村振兴战略下农村互助养老的困境和进路研究

丁羽涵, 吕浩然

(新疆大学政治与公共管理学院, 新疆 乌鲁木齐 830049)

摘要: 农村互助养老模式广泛引起社会关注, 但我国农村互助养老模式在发展壮大中出现运行资金短缺、服务内容单一、社会规范不健全的困境。结合乡村振兴战略能有效解决农村互助养老模式中的碎片化问题, 通过设计多元化资金供给渠道、联动合作完善服务内容、完善法制化互助养老保障机制相关途径为我国农村互助养老规范有序的进路提出对策建议。

关键词: 农村互助养老; 乡村振兴; 困境; 进路;

中图分类号: F323.89 **文献标识码:** A **文章编号:** 1673-4513(2023)-01-60-05

引言

根据 2021 年公布的第七次全国人口普查数据, 我国 60 岁及以上老年人口数约为 26402 万人, 占总人口数比为 18.70%, 65 岁及以上老年人口数约为 19064 万人, 占总人口数比为 13.50%, 社会养老压力只增不减。按照国际通行标准, 我国人口年龄结构已经步入老龄化阶段。由于我国人口老龄化“未富先老”的现实国情、农村劳动力流失速度日趋加快、传统家庭养老日渐式微、社会养老产业供给资源不足、政府无力负荷大规模社会化养老建设以及社会养老服务保障体系不健全, 老年照顾赤字已经成为我国当前亟待解决的社会问题。破解农村养老供给不足与老人照顾需求增加的难题是关系国计民生的根本性问题得到政府高度重视的切实现。互助养老作为一种融传统家庭养老与社会化机构养老优势于一体的新型养老模式,

在各地的积极探索和实践中已取得阶段性成果, 凭借其运营成本低、发挥老年群体主观能动性及其可行性高的特征广泛引起社会关注, 解决好农村互助养老运行过程中出现的梗阻是当前阶段构建普惠型社会福利网络, 为社区老人提供福利的题中之义。

一、农村互助养老的可行性及与乡村振兴战略的契合性

(一) 农村互助养老的内涵

农村互助养老模式是建立在守望相助的理念上, 以“依托社区、互助服务、多方参与、政府支持”为主要运作方式的社会化养老方式, 具有集中居住和自我管理的特点。它是介于亲缘型家庭养老与契约型机构养老之间的一种模式, 在照顾到老人卫生医疗和生活照料的基础上又满足老人的乡土情怀, 兼具了这两种养老方式的优点。农村互助养老的核心在于激活老

收稿日期: 2022 年 12 月 02 日

作者简介: 丁羽涵 (1997 -), 女, 江苏南通人, 硕士, 主要研究方向: 社会保障、养老服务。

吕浩然 (1988 -), 女, 新疆乌鲁木齐人, 副教授, 博士, 主要研究方向: 社会保障、养老服务。

基金项目: 本文系新疆维吾尔自治区高校科研计划 (XJEDU2019SY001); 新疆大学博士科研启动金 (620312365) 的阶段性成果。

年人守望相助的认知,将相互间零散的互助行为有效地组织起来,达到充分利用老年群体智力资源、体力资源及闲置时间等农村非正式社会资源,开展方便及时相互服务的目的。这种养老模式能有组织地发动老年人,使老年人的自我价值得到充分体现,提升老年群体的幸福感和成就感。目前农村互助养老采取了借助社区力量整合养老资源、组织养老过程的方式,构建了以地缘和血缘为基础的“亲友邻里互助”、以“时间银行”为载体的“低龄互助”及以“村集体”为依托的“互助幸福院”等运行模式。河北省肥乡互助幸福院是国内起源最早的互助养老模式,主要面对同村中60岁以上生活能自理的独居老人,老人们互相熟悉,这种基于地缘性的优势使他们在日常生活照料方面能实现自助和互助相结合的形式。

(二) 农村互助养老的可行性

农村互助养老与中国传统宗族文化及农村资金、政策、人情社会的基本条件相适应是农村互助养老兴起的逻辑。其一,农村互助养老模式在中国有深厚历史渊源和社会基础,它构筑在农村人情交叠、亲缘邻里的感情网络之上,国人自古便遵循差序格局的原则,以亲缘和血缘关系为基础展开自己的社会关系。中国社会的互助养老自封建社会时起便存在,当时实行的是以家庭为中心的宗族互助养老模式。在新中国成立后,土地实行集体所有制的背景下,以农村集体组织为基础自上而下进行合作互助的集体互助养老模式建立起来。1978年改革开放之后,互助养老依托主体由此前的集体经济组织变更为社区或者村社,同时国家为加快推动农村养老产业转型升级号召越来越多的社会力量参与到养老过程中来,各地因地制宜又逐步探索出如时间银行、结对互助、肥乡互助等创新农村互助养老模式,促进互助养老由“一元互助”转向“多元互助”。其二,农村互助养老模式因其就地养老的方式减少购买市场高额养老服务,免去国家大规模成本投入,符合我国当前社会养老财政资金短缺的局面。其

三,农村互助养老展开在社区,在老人熟悉的人情和环境里,照顾到老人归属与精神慰藉的需求。其四,农村互助养老有政府的政策支持。为了有效应对老龄化浪潮带来的巨大挑战、妥善处理老人照顾需求问题,政府出台了大力发展银发经济产业、加快推动农村互助性养老服务等多项政策措施。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划纲要》中提出:实施积极应对人口老龄化国家战略,发展普惠型养老服务和互助性养老,这代表着灵活性、自治性、自愿性的互助性养老得到了政府的认可。

(三) 农村互助养老与乡村振兴战略的契合性

党的十九届六中全会通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》指出,党始终把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重,实施乡村振兴战略,加快推进农业农村现代化。农村互助养老扎根于农村圈层化的熟人社会体系,依循农村坚守的多方面互助人情伦理规范和非正式社会资源体系,是中国现实国情相适应的社会养老方式,应当纳入进乡村振兴战略之中。乡村振兴战略为农村互助养老模式可持续发展提供清晰化顶层设计,乡村振兴战略强调要不断提高农村互助养老服务效率,提出针对农村互助养老办法,形成农村基本养老服务网络体系。促进农村互助养老模式成熟规范是乡村振兴的必然要求,乡村振兴是经济、政治、文化、社会、生态的全面振兴,农村互助养老模式成熟规范是乡村振兴过程中的关键一环。二者在理论现实上互融互通、具有契合性,共同致力于激活乡村治理内生动力,推动建设高水平农村社会养老互助共同体。农村互助养老作为中国农村改革的重要实施方略,与增加老年人生活福祉需求相适应,与积极应对人口老龄化战略和乡村振兴战略之中创新乡村治理体系,走乡村善治之路相协调。因此,本研究基于互助养老和乡村振兴战略内在逻辑相契合的前提下,探讨互助养老实践通过整合乡村振兴战略背景下各类互助养

老服务资源破解运行困境，进而为我国农村互助养老规范有序的进路提出对策建议，达到促进互助养老模式持续发展、完善农村互助型养老服务保障体系的目的。

综上，通过推行农村互助养老模式以形成老人间相互扶持积极养老局面是解决我国当前养老资源被挤压问题的理性选择。优化农村互助养老模式，既是农村经济社会转型的基本要求，同时也是实现乡村振兴战略背景下农村养老服务体系可持续发展的必然选择。

二、乡村振兴战略下农村互助养老的实践困境

（一）运营资金短缺

长效稳定后备专项资金的缺位是制约农村互助养老模式高质量运转的主要原因。目前，农村互助养老模式因资金供给渠道不畅，资金注入主体单一无法满足老龄化加剧背景下所衍生的老人日益增长的多样化养老需求。农村互助养老模式的推行主要依靠政府财政拨款、村集体筹资、社会捐助，但是政府、村集体、社会的财政支持力度仍不够充足，投入资金难以维系互助养老场所的建设修缮、老年人日常生活开销以及相关福利性支出。政府财政拨款按照统一评估标准提供补贴，资金有限且发放周期长，仅能对养老服务设施建设起到补充作用。地区发展的非均衡性决定了不同农村地区村集体筹资和社会捐助能力参差不齐，欠发达农村的社会组织对互助养老缺乏关注、主动性不强；经济基础薄弱的村集体没有能力持续为农村互助养老模式注入资金。而其他资金来源渠道投入不稳定且不具有连续性，存在资金链断裂的隐性风险。运营资金的短缺，掣肘了村集体在医疗卫生、文化娱乐等养老基础设施建设上和服务队伍、服务内容上进行提升与优化，严重限制了农村互助养老模式的可持续性发展。

（二）服务内容单一

没有精准甄别老人群体的个性化需求，供给多样化服务内容是农村互助养老模式互助作

用被削弱的重要原因。在家庭构成、收入水平、身体状况等多种因素影响下，农村老人参与互助养老的内生动力差异性较大：独居老人被互助养老模式中的群体交流机会和娱乐器材设备所吸引，低收入老人往往更加看重互助养老模式照护成本低的优势，失能和失智特殊老年群体的家庭注重互助养老模式兜底性保障功能，这些差异化养老服务需求意味着农村互助养老模式必须囊括多元化、个性化养老服务内容。然而受经济基础和组织能力的约束，农村互助养老主要依靠低龄、健康老年人进行自我服务与自我管理，缺乏技术性高的专业护理人员和老年社工组织的业务技能训练，导致其服务内容仍相对局限，服务覆盖范围限制在简单日常探望和亲友邻里精神慰藉等基本养老需求，未辐射到高层次的医疗卫生服务、失能老人疾病护理、合作共建老年饭桌等层面。大部分老人选择加入互助养老模式的重要原因是希望日常生活中享受到规范化配套医疗卫生服务，在紧急情况下得到专业医疗救助，老人多元需求的不满足会降低其参与互助养老的意愿，长久以往动摇互助养老模式的群众基础。

（三）社会规范不健全

缺乏合理明确的指导性政策和系统完善的法律法规是造成农村互助养老模式有效资源供给陷入困境的关键。虽然中央对农村互助养老模式保持高度重视并持续下达意见强调要大力发展农村互助养老模式，具体实施过程中的指导性政策和配套制度不够完善，在互助养老土地占用、服务标准、资金来源、运作模式上的规范较为模糊，社会规范的不健全使得农村互助养老模式的发展欠缺保障，后续涉及房屋性质纠纷、服务成效无法保障、资金断流等合法性困境难以协调。养老服务中心的制度建设意识落后，仅对农村老年人的生命财产安全、服务权益保障等做了简单规定，突发事件应急处置预案和照护风险责任界定制度的缺位削弱了农村老人参与互助养老的热情和积极性。除此之外，由于不同地区发展异质性凸显决定了不

同地区政策匹配度差，因此地方政府不可盲目套用其他地区的指导性政策，应基于本地自有资源制定切合当地养老实际的具体措施。

三、乡村振兴战略下农村互助养老的发展路径

（一）设计多元化资金供给渠道

规范化、可持续的资金链支持是农村互助养老良性循环之重要保障和内生动力，所以应当设计多元化资金供给渠道，明确政府、企业、村集体和个人在资金分配上的权责。首先，国家建立多元主体集体筹资的互助养老专项基金，政府按一定比例从地方财政收入中提取资金投入互助养老专项基金中，并确保每一笔资金都能够真正用于互助内容丰富、硬件设施提升和服务队伍培育。其次，村集体应从单纯依靠政府财政供给转向主动寻求经营渠道以增加村庄集体收入，市场化经营模式建立起相对稳定的公共资金来源渠道，为村集体提升互助养老服务水平提供充足的可支配资金。同时，村两委要积极争取政府购买社会养老服务项目以反哺农村互助养老服务。面对收入少、养老难的农村老人可在村两委的号召和组织下参股乡村内置金融合作社。乡村内置金融合作社独创以老人闲置房屋和土地抵押贷款的入股形式，实现了资源变资产、村民变股民的乐观转变，盘活了老人拥有的现存闲置资源，有效解决了老人无力缴纳固定保费来购买互助照顾服务的问题。最后，创新农村互助养老事业造血机制，发动乡镇企业投入农村互助养老事业中去，推动互助养老模式走公建民营之路，通过产权转让、托管经营的方式由乡镇企业承接部分互助养老产品供给，以营利补保障。要大力引导老年协会、慈善团体、宗亲知名人士等社会力量投身到互助养老共同体的构建中去，多方筹集社区互助养老基金，形成多元化、可持续、多维度的资金注入机制。

（二）联动合作完善服务内容

通过“自助-互助-他助”养老支持系统

的有效运转，让农村老年人照料从家庭成员的单一行动转向整个社会网络的集体行动，协同社会力量应对农村养老难题。老年人是一个异质性很强的群体，农村互助养老服务内容应该包括生活照料服务、健康医疗服务、文化娱乐服务和权益保障服务，因此在大范围互助养老集体中要精准识别多元需求提供服务。从丰富生活照料服务方面讲，由村集体提供老人活动场地和餐食，村集体出资改造空置集体房屋来构建互助养老活动场所，撤并村级单位开办的老年餐桌。整合内外部资源积极推动经验丰富的专业社工组织介入农村互助养老以指导村民自治组织提升照顾能力，鼓励村民担负起失能老人的日常扶助和生活起居照料责任。从丰富健康医疗方面讲，农村互助养老服务中心与乡镇卫生院建立医疗服务协作机制，医护人员定期为老人开展身体检查并在互助养老服务信息平台上记录老人体检数据，康复师分级分类为老人提供按摩、肌力训练等医疗保健服务，当老人身体出现紧急异常状况时，开设绿色通道保证老人得到及时专业救助。从丰富文化娱乐服务方面讲，除了配置文体器材和筹备文娱活动外，还可以整合当地中学及高校的师生资源，由在校师生开展代际联谊、知识普及和保健讲座等活动，设置《中老年舞蹈》《中医养生》课程，送课下乡。组建老年人喜闻乐见的围棋、太极、歌唱兴趣小组，为具有相同兴趣爱好的老年人提供沟通交友的机会。从丰富权益保障方面讲，以表演和观影的形式为老年人宣传《民法典》《老人权益保障法》、互助养老政策、防诈骗、常见疾病预防相关知识。

（三）完善法制化互助养老保障机制

合理明确的指导性政策和系统完善的法律法规是构筑农村老年人照顾服务保障网络的重要支柱，直接关联农村互助养老模式的运行效果。养老服务的刚性需求使得农村互助养老模式一经推出便受到民众广泛支持，但也是因为缺少法律规制和政策支持才会出现服务质量良莠不齐、老人日常生活中存在安全隐患等问题。

只有明文规定的法律规章才会引起大家重视，法律是农村互助养老模式合法建设和健康有序运行的基础保障。因此，要对农村互助养老活动场所的闲置房屋性质、和资金统筹使用层面的法律措施作出进一步完善和规范，对互助养老服务队伍和服务成效提出法律化评估标准。国家层面的政策指引和地方政府分区域制定可操作的具体措施是促进农村互助养老模式逐步走上制度化、规范化轨道的逻辑前提。国家从顶层设计上把握农村互助养老模式中强调农民主体地位的发展方向，明确农村互助养老模式中互助-自助相结合的目标，出台相关制度文件，政府依循因地制宜、互学互鉴原则，在调查当地老年人养老需求并考察村庄硬件设备的基础上制定符合村庄养老实际的实施方案。探索建立农村互助养老服务管理评估机制，引入第三方评估机构对互助养老服务场地内配套设施、护理人员、制度建设、资金使用进行不定期动态监管，对农村互助养老活动场地建筑和服务设施严格把关，保障老年人安全，第三方评估机构将评估结果和督查建议反馈给政府，

从而推动农村互助养老模式不断完善，提升规范性。

参考文献：

- [1] 刘妮娜. 农村互助型社会养老：中国特色与发展路径 [J]. 华南农业大学学报：社会科学版，2019，18（1）：121-131.
- [2] 文丰安. 农村互助养老：历史演变、实践困境和发展路径 [J]. 西北农林科技大学学报：社会科学版，2021，21（1）：105-113.
- [3] 张志元. 乡村振兴战略下农村养老服务高质量发展研究 [J]. 广西社会科学，2021（11）：1-7.
- [4] 蒋军成，袁野. 乡村振兴战略下我国农村互助养老路径优化研究——基于乡村合作金融与养老融合的视角 [J]. 广西社会科学，2021（11）：27-32.
- [5] 刘妮娜. 中国农村互助型社会养老的类型与运行机制探析 [J]. 人口研究，2019，43（2）：100-112.
- [6] 纪春艳. 新型城镇化视角下农村互助养老模式的发展困境及优化策略 [J]. 农村经济，2018（1）：90-96.
- [7] 陈雄，李泽坤. 农村“邻里互助”养老法律规制研究 [J]. 湖南工业大学学报：社会科学版，2020，25（4）：1-7.

A Study on the Predicament and Progress of Rural Mutual Assistance for the Elderly Under the Strategy of Rural Revitalization

DING Yuhan, LV Haoran

(School of Politics and Public Administration, Xinjiang University, Urumqi, Xinjiang 830049, China)

Abstract: The rural mutual assistance pension model has attracted widespread social attention. However, in the development and expansion of China's rural mutual assistance pension model, there are difficulties such as shortage of operating funds, single service content and imperfect social norms. Combined with the strategy of rural revitalization, the fragmentation of rural mutual pension model can be effectively solved. The design of diversified fund supply channels, the linkage cooperation to improve the service content and the promotion of the legal mutual pension security mechanism of the relevant ways can put forward countermeasures and suggestions.

Keywords: rural mutual assistance for the elderly; rural revitalization; predicament; progress

(责任编辑：庞志)