

农村发展互助养老的困境及改进策略

李梦媛

上海工程技术大学管理学院, 上海

收稿日期: 2023年5月30日; 录用日期: 2023年8月15日; 发布日期: 2023年8月25日

摘要

伴随着中国经济的快速发展, 人民收入增加的同时, 老龄化的程度也在不断加深。但是由于我国养老服务设施短缺造成了大部分的农村老人年老之后并不能很好的得到很好的养老服务, 在此背景下, 农村互助养老应运而生, 成为解决当下农村养老问题的关键路径。近几年来, 我国在政策和实践上都对互助养老进行了不懈的探索, 取得了一定的成效, 但是当下农村互助养老的发展仍然存在着养老服务供给和需求不匹配、缺乏资金支持、互助机制不健全等问题。因此, 在此基础之上农村互助养老的过程中应该充分了解当地老人的需求, 满足老人的实际需求; 通过多元主体的参与, 拓宽筹资渠道来扩大资金来源, 并充分提高农村居民对互助养老的认识了, 促进农村互助养老制度的可持续发展。

关键词

农村互助养老, 互助养老模式, 养老服务

Dilemmas and Improvement Strategies of Rural Mutual Aid Pension Development

Mengyuan Li

School of Management, Shanghai University of Engineering Science, Shanghai

Received: May 30th, 2023; accepted: Aug. 15th, 2023; published: Aug. 25th, 2023

Abstract

Along with the rapid development of China's economy, people's income is increasing and the degree of aging is deepening. However, due to the shortage of elderly service facilities in China, most of the elderly in rural areas do not have good access to good elderly care services when they grow old. In this context, rural mutual aid pensions have emerged as a key path to solving the current rural elderly care problems. In recent years, China has made unremitting exploration of mutual care in both policy and practice, and has achieved certain results, but the development of rural

mutual care still has problems such as mismatch between supply and demand of elderly services, lack of financial support, and inadequate mutual aid mechanism. Therefore, the process of rural mutual pension should fully understand the needs of the local elderly and meet their actual needs; expand the source of funds through the participation of multiple subjects, broaden the financing channels, and fully raise the awareness of rural residents about mutual pension, so as to promote the sustainable development of the rural mutual pension system.

Keywords

Rural Mutual Aid for the Elderly, Mutual Aid for the Elderly Model, Elderly Services

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. 引言

中国早就已经进入到老龄化社会,但是在2015年之后,中国老龄化的进程加快,开始进入到快速发展时期。根据第七次全国人口普查数据显示,我国60岁及以上的老年人占比为18.70%,其中65岁及以上人口占比13.50% [1],根据亚太经合组织预计的结果来看,中国老龄化以如今的速度发展下去,到了2030年,中国的老龄化水平将会超过日本成为全世界最严重的国家。同时中国的老龄化呈现出了“未富先老”的态势,¹因此带来的中国老人社会保障程度较低。除此之外,在城乡二元化体制之下,农村居民的保障水平与城市相比更为严重,伴随着人口流动,农村的空巢家庭越来越多。农村地区空巢老人不断增加、养老资源短缺、基础设施不健全等问题依然亟待解决。2008年在河北肥乡发展起来了农村幸福院式的互助养老制度在农村探索出了一种新的养老方式,它在中国独特的乡村文化的渗透之下发展起来的。在借鉴肥乡县农村幸福院发展模式的基础之上,很多省市都在借鉴肥乡模式的优秀经验的基础上发展出了具有自身特色的互助养老模式。

2. 文献综述

2.1. “互助养老”的内涵

所谓互助养老,它区别于传统的居家养老和纯粹的社会养老,是结合居家和社会养老的一种养老新模式。在刘妮娜(2019)学者看来,农村互助养老当不仅仅是指老年人之间的互帮互助,而是对农村资源的重置,是包含服务互助、资金互助、文化互助在内的多层次的养老模式[2]。农村互助养老在我国历史悠久,早在古代就有了最初的互助养老——宗教类型的互助养老,后来经过很长时间的发展,互助养老在当下已经成为由政府主导,家庭、社会团体、社区多元主体参与的养老模式。

2.2. 互助养老的模式

第一,结对互助。顾名思义:结对互助养老模式就是在老人自愿、自由的基础上,根据老人各自的需求或者特性将其结成对子来实行互助的方式。在实践过程中也在各地有了不同程度的创新,比如陕西省榆林市将志愿者、服务人员和有需求的老年人联系在一起,结成互助对子,为老人提供相关生活照料服务[3]。第二,据点互助模式。所谓据点互助就是由社区利用集体资源在固定的场开展互助工作。例如

¹“未富先老”指的是中国在国民生产总值尚不发达的情况下,出现了和发达国家相同的老龄化的问题。

青岛市的互助养老就在社区内利用现有的场所，建立了一个老年活动室，老年人可以在里面一起看书、玩棋牌游戏，据点活动有利于社区开展休闲娱乐活动，大大丰富了老人的老年生活。第三，时间银行模式。时间银行模式是当下发展较为完善的互助养老模式，它倡导多方参与，通过线下登记的方式记录志愿时长，并累积工作时间，在服务时长累计到一定程度可以用相同的工作时间进行实物兑换。第四，肥乡互助模式。肥乡互助模式于 2008 年在河北省邯郸市首次推出，通过有效的对村里闲置的集会场所加以利用，再加上一部分的农村集体资金，建立了一个“互助之家”——农村幸福院[4]。互助幸福院利用村集体现有场所将老人聚集到一起进行养老，成本较低老人也能负担得起。基于此，不少地方都在河北省互助幸福院的基础之上发展起来了这种集中养老的互助模式。

2.3. 农村发展互助养老的研究现状

从对于已有的文献的阅读中不难发现，现有的对于互助养老的研究当中，主要包括两类，第一类就是在农村发展互助养老的可行性的研究；另一类就是在农村发展互助养老的困境。一方面，在农村发展互助养老的可行性。首先，从政策效果来看，刘妮娜(2019)学者说农村互助养老是在依托农村传统互助网络、邻里照顾、居民闲置人力资源的基础上发展起来的，符合农村发展的实际情况，并且能够切实解决农村地区目前社会保障水平低、老年人精神慰藉不足的情况[2]；最后，从农村的现实情况来看，甘贝贝(2021)学者认为我国农村是在血缘、地缘、自治的基础上发展起来的，自古以来就有着守望相助的传统，互助养老有着深厚的现实基础。同时，农村的基层组织是农村互助养老的发展的组织基础，因此是具有可行性的[5]。

另一方面，发展农村互助养老的挑战。第一，从资金角度来看，在赵志强(2015)学者看来，农村互助养老在实际发展过程中，主要由村集体来进行建设，并且承担大部分的建设费用，对于大部分村集体来说，投资建设互助养老院的费用是不小的压力[4]。第二，从思想认识的角度来说，尤阳阳(2021)学者认为农村固有的养老观念会阻碍农村互助养老的发展，首先基层政府、村委干部由于缺乏对农村互助养老模式的充分认识，因此未能将互助养老的宣传工作落到实处；其次，农村固有的“养儿防老”思想亟待转变[6]。第三，从参与主体来看，刘晓梅(2018)学者认为由于缺乏明确的激励机制，以及宣传力度较弱，而导致老年人的参与互助养老的意愿较低，互助养老的社会化参与程度较弱[3]。

通过对已有的文献梳理可以发现，对于当前互助养老的研究，已经由一开始的理论、制度层面分析发展互助养老的可行性，到如今侧重于实践层面，对于农村互助养老发展所面临的问题进行探究并提出相应的解决方案。另一方面，农村互助养老在中国目前还是以试点为主，并未形成完善的制度体系。因此本文在充分了解老人实际需求和农村互助养老的运行模式的基础上，分别从微观、中观、宏观三个层次指出农村互助养老发展面临的问题，并从资金筹集、互助机制、老人需求等方面为互助养老的可持续发展提出相应的对策。

3. 农村互助养老发展现状

自从农村互助养老发展起来之后，为当地农村老人提供了很多便利，得到了当地老人的一直赞誉。农村的邻里互助养老依托老年餐桌、村委会等互助养老服务点，打通了农村老人居家养老的“最后一公里”，开始为农村老人提供服务。并在此基础上在坚持政府主导的情况下，坚持因地制宜、与时俱进的原则，促进农村互助养老的发展，同时注重养老服务人才队伍建设。当前农村互助养老主要是采取分片包户的形式，以老人居住地为中心开展邻里互助，互助的内容包括助餐助洁、助行助急等服务。

3.1. 农村互助养老的运行模式

农村的互助养老以村党组织为领导核心，以老年幸福餐桌、志愿服务队为主要的服务力量，加之必要的老年医疗服务。以北京市为例，X 村的互助养老以村党组织为领导核心，以老年幸福餐桌、志愿服

务队为主要的服务力量，加之必要的老年医疗服务，以每个邻里互助点不少于十个要被服务的老人为标准，每个志愿服务队成员对接三个老人的方式开展互助养老服务。其中，X村互助养老的志愿服务队成员大多都是北京市慈善“1+1”服务项目的成员，这个项目的主要目的就是关爱空巢老人，该项目总共培育了1400名志愿服务人员。这些志愿服务人员大多都是当地五六十岁的老人，通过志愿服务人员为高龄、空巢老人提供服务的方式，实现老人之间的互助，形成了“慈善+志愿+社会治理”的互助养老模式。以每个邻里互助点不少于十个要被服务的老人为标准，每个志愿服务队成员对接三个老人的方式开展互助养老服务。

3.2. 农村互助养老的服务内容

农村互助养老服务主要还是为了满足农村老人居家养老的需求，主要由每个互助点的服务人员来提供服务。每个互助点由当地的党员、乡镇医生、留守在家的妇女和低龄老人组成志愿服务队的成员，为当地空巢老人、高龄老人提供助农、助医、基本的家庭服务等生活照料服务以及探视服务、老年咨询、生命体征监测等确保老年人身体健康服务。除此之外，农村互助点提供转介服务，由邻里互助点的服务人员先向乡镇反映，后由乡镇派遣专业人员去到老人家中提供相关服务。

3.3. 农村互助养老的服务机构

农村以邻里互助点为核心，依托老年幸福餐桌、村委会、邻里互助服务队等服务团队的力量，采取以点带面的方式，实现了整个区域内的资源共享。其中，老年幸福餐桌以“餐桌+小村”的形式，搭建起了农村老人之间的沟通平台，每到用餐时间，老人可以选择来到老年餐桌用餐，同时互助点的服务人员为其提供送餐服务。

这些老年餐桌的建立资金来自于村集体的资金加上老人缴纳的餐费，对于经济上有困难的老人如低保老人，老年餐桌会在不同程度上减免其用餐费用。同时政府鼓励为那些行动不便的老人提供送餐服务并提供相应的餐车补贴，村集体也会定时进行餐桌回访活动，来了解老人的用餐满意度，并定期开展培训活动，提高服务质量。除此之外，村集体也积极采用政府购买服务的方式，直接向具备送餐资格的单位购买餐食，来减轻政府自身的运行负担。

4. 农村互助养老的发展困境

4.1. 微观层面：医疗保健类服务缺乏

通过对农村互助养老的发展现状梳理来看，大部分老人的日常生活照料通过老年餐桌和邻里互助点方式得到了解决，并且志愿者的上门服务、日常交流以及村政府举办的集体活动也使得老人的精神慰藉得到满足。但是大部分老人都对医疗保健层面的服务需求提出了强烈的需求，不仅仅是当下农村互助养老发展最大的问题就是医疗服务的问题；同时对于那些患病老人尤其是行动、自理能力有困难的老人来说，当前互助养老的水平无法满足他们的需求。

4.1.1. 缺乏专业护理人员的照料

农村互助养老，其志愿者大多都是低龄、健康的老人以及社会团体的成员，他们一般都不具备专业的护理知识以及老人护理相关经验，专业能力较弱，所以能提供基本的生活照料以及精神慰藉方面的服务，但是在医疗保健层面。其次，农村地区由于医疗资源的缺乏以及农村经济发展较差，导致在医护层面互助养老不能很好的发挥作用，当前就农村互助养老发展情况来看，对于大部分老人的医护层面的照料仅仅体现在村委会组织的老人体检活动，邻里互助点在医疗保健服务方面发挥的作用较低，空巢老人本身就面临着较大的患病风险，在患病之后，大多还是要依靠家庭、子女提供养老服务。

4.1.2. 农村地区医疗资源缺乏

医疗资源匮乏的问题是当前农村老人养老的一大阻碍，当下农村地区的医疗资源不足以为老人提供全面完善的养老服务，当下通过对 X 村的调研发现，当下农村主要是满足老人在生活照料和休闲娱乐方面的需求，在医疗保健层面由地方政府所能提供的服务大部分都是以定期的身体检查为主，毫无疑问的是，农村医疗资源的短缺会阻碍农村养老服务的发展。

4.2. 中观层面：缺乏完善的互助机制

互助养老发展的主要模式就是“老年餐桌 + 志愿者”上门服务，后续计划建立老年日间照料中心。但就当前来说，互助养老在我国还是在试点探索阶段，互助养老的运行机制不健全是阻碍互助养老发展的一大主要问题。

4.2.1. 互助组织的激励力度不足

大部分地区互助养老的激励作用较低，大多是依靠农村有影响力的老人和邻里之间的关系来带动部分人参与互助养老并没有明确的激励机制，也有部分地区还是采取直接雇佣劳动制，这样一来，不利于互助养老其互助理念的宣传，也不利于互助养老制度的可持续发展。

4.2.2. 互助养老缺乏相应的法律支持

互助养老在我国的发展时间较短，且在实际运行大多依靠当地政府所颁布的通知、条例等，虽然国家在互助养老层面也出台了相关政策法规，但是这些政策法规只是大范围的，对于互助养老的资金利用、资金补贴、管理制度等具体制度层面缺乏制度规范，立法环节薄弱。互助养老在发展过程中也因为缺少政策法律的支持，因此在其实际管理过程中出现了运行效率低下、缺乏规范性等问题。

4.3. 宏观层面：互助养老资金支持力度弱

资金作为互助养老制度运行的基础，在互助养老制度的发展过程中发挥着重要的作用，X 村互助养老的资金来源主要是个人缴费和政府拨款。由于对于农村互助养老实际情况缺乏调研和政策“一刀切”等问题导致互助养老资金利用不到位，未能考虑到当地实际情况，在互助养老基础设施建设、服务提供等方面缺乏准确性。以 X 村为例，农村互助养老服务既包括医疗保健服务、生活照料服务和休闲娱乐服务，由于服务种类多样，对于不同服务所需资金以及资金的利用层面并没有在实际使用过程中根据当地实际情况做出调整，就长远来说，互助养老的持续发展需要长期稳定的资金投入。

5. 农村互助养老的可持续发展路径

互助养老是一项增进农村老年人福祉的事业，其良好运行与发展将对完善农村养老服务体系具有重要作用，为了保障农村老年人的晚年生活，需要以政府为主导，发动社会各界力量参与到农村互助养老的研究与建设之中，互助养老的可持续发展需要各级政府、村集体、社会各界及老年人个人的共同努力，借鉴其他养老模式的发展的优秀经验，改善传统做法，才能促使其朝着良好的方向发展。

5.1. 拓宽筹资渠道并合理利用资金促进互助养老的可持续发展

农村互助养老由于缺乏稳定的资金注入加之资金利用方面的问题，使得农村互助养老面临可持续发展的困境。基于此，必须要加大对于互助养老的资金补贴、促进资金的整合并合理利用资金，促进互助养老的持续发展。主要从以下三个方面采取措施：第一，首先对互助养老项目进行多部门的整合，联合民政部门、财政部门以及基层政府，将互助养老资金的利用最大化；第二，促进农村经济的发展，利用农村地区独特的地理优势发展新兴电商行业、旅游业，建设农村产业园区和观光景区。在促进地方经济

发展的基础上,不仅能够吸纳更多的中年人、青年人回到家乡,参与到互助养老项目当中;而且还能为互助养老的可持续发展提供稳定的资金支持;第三,积极倡导社会捐赠、慈善组织捐赠、个人捐赠等方式宣传互助养老制度的同时吸纳社会资金的注入,激励人们参与互助养老的积极性。

5.2. 加强互助机制建设促进互助养老的可持续发展

纵观互助养老模式在中国的发展,均为各地在结合地方实际情况的基础上进行探索和运行,这样做的好处是有益于地方互助养老的发展,实现因地制宜;但是由于地方的试而不统导致缺乏法律政策层面的统一。因此,在国家层面上来说,必须要推动互助养老方面的法律建设,使得地方互助养老模式的建立、管理和发展都有法可依;在中央法律政策的统一指导下,地方可以根据其经济发展情况建立各地方互助养老的运行方案。在制度监督层面,应该建立独立的监督部门对于互助养老制度的运行进行监督。互助养老制度应该在初步实现在省级统筹的基础上,建立互助养老各级监管部门,对于互助养老的资金、日常管理、补贴制度实行监管,保证制度的顺利运行。

5.3. 实现多元主体参与提高互助养老的社会化程度

互助养老作为社会支持理论的重要实践之一,既要包括正式支持也就是政府层面、国家层面的支持;又要包括非正式支持。政府在互助养老占据主体地位,这个主体地位不仅仅体现在财政支持上,更重要的是在中央制度建设、基层政府的监督和管理上,同时也包括中央政府资金方面的支持;其次,商业部门在互助养老过程中可以为老人提供营利性的服务,通过市场发挥作用来提供互助养老服务的质量;最后,家庭也需要承担发展互助养老的部分缴费义务,最终实现政府、社会、个人多元主体、风险分担的互助养老机制。在这个过程中,政府、商业部门、社会团体以及家庭都需要在互助养老过程中发挥作用,才能促进制度的完善。

5.4. 满足老人养老需求提高服务水平

中国互助养老的发展在古代就有了一定的雏形,自2008年互助幸福院出现以来互助养老模式在各地都进行了创新,在注重互助养老模式的建设的同时,对于互助养老的服务内容也要充分贴合老人需求。首先,在农村互助养老发展的同时要推广农村老年护理服务的发展,可以采取政府购买服务的方式与医护机构建立合作,由政府出资、医护机构负责提供医疗服务,同时基层政府负责监督和管理。通过政府向专业机构购买服务的方式,提高服务水平。其次,通过日常培训的方式提高日常服务人员的专业水平,使得他们具备一定的护理知识,从而能够更好的为农村居家老人尤其是高龄老人、患病老人提供精准的日常照料服务。最后,互助养老的服务对象都是老人,利用人工智能的方式来代替部分人工服务、生命检测、夜间照料等服务,自动化的服务会大大增加老人行动的便利性,也可大大解决农村地区医疗资源的问题。

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(1): 121-131.
- [2] 刘晓梅, 乌晓琳. 农村互助养老的实践经验与政策指向[J]. 江汉论坛, 2018(1): 46-50.
- [3] 赵志强. 农村互助养老模式的发展困境与策略[J]. 河北大学学报(哲学社会科学版), 2015(1): 72-75.
- [4] 甘贝贝. 互助养老: 探索破解农村养老难题[N]. 健康报, 2021-12-21(08).
- [5] 尤阳阳, 程浩. 我国农村互助养老的现实问题与对策研究[J]. 大众标准化, 2021(18): 96-98+101.
- [6] 毕少斌. 新农村社会养老保险制度的建立及其完善——基于江苏省建设情况的实证分析[J]. 中国证券期货, 2011(12): 32-37.