

乡村振兴背景下成都市农村互助养老的困境及对策研究——基于SWOT分析法

李 晗

武汉工程大学马克思主义学院, 湖北 武汉

收稿日期: 2024年1月31日; 录用日期: 2024年3月18日; 发布日期: 2024年3月25日

摘 要

目的: 通过分析乡村振兴背景下成都市互助养老的优化路径, 提出有助于成都市农村互助养老产业更高质量发展的相关建议。方法: 本文基于SWOT分析方法, 探究乡村振兴背景下成都市农村互助养老发展的内部优势、劣势和外部机遇、威胁, 并有针对性地搭建成都市农村互助养老战略优化路径框架。结果: 经过SWOT分析得出, 成都市农村互助养老目前还存在着诸如设施缺乏、政策不全等劣势和经济发展落后、产业不规范等威胁, 但同时也存在丰富养老模式、减轻养老负担等优势和需求量大、现有政策科学等机遇; 据此本文在具体分析的基础上提出针对性的建议。结论: 乡村振兴背景下成都市农村互助养老模式的SWOT分析根植于成都市现状, 得出的结论有一定的科学性和综合可行性, 有助于成都市农村互助养老的高质量发展, 给成都市农村老人提供安心舒适健全的养老服务。

关键词

乡村振兴, 成都市, 农村互助养老, SWOT分析, 政策

Research on the Dilemmas and Countermeasures of Mutual Aid Elderly Care in Rural Areas of Chengdu under the Background of Rural Revitalization: Based on SWOT Analysis Method

Han Li

School of Marxism, Wuhan Institute of Technology, Wuhan Hubei

Received: Jan. 31st, 2024; accepted: Mar. 18th, 2024; published: Mar. 25th, 2024

Abstract

Purpose: To analyze the optimization path of mutual aid elderly care in Chengdu under the background of rural revitalization, and propose relevant suggestions for the higher quality development of the rural mutual aid elderly care industry in Chengdu. **Method:** Based on the SWOT analysis method, this article explores the internal advantages, disadvantages, external opportunities, and threats of the development of rural mutual aid elderly care in Chengdu under the background of rural revitalization, and constructs a targeted framework for optimizing the strategy of rural mutual aid elderly care in Chengdu. **Result:** Through SWOT analysis, it was found that there are still disadvantages such as lack of facilities and unclear policies in rural mutual aid elderly care in Chengdu, as well as threats such as imbalanced economic development and imperfect market structure. However, there are also advantages such as enriching elderly care models and increasing elderly benefits in rural mutual aid elderly care, as well as opportunities such as large demand for mutual aid elderly care and scientific existing policies. **Based on specific analysis, it proposes targeted suggestions. Conclusion:** The SWOT analysis of the rural mutual aid elderly care model in Chengdu under the background of rural revitalization is rooted in the current situation of Chengdu, and the conclusions drawn have certain scientific and comprehensive feasibility, which is helpful for the high-quality development of rural mutual aid elderly care in Chengdu and provides safe, comfortable, and sound elderly care services for rural elderly in Chengdu.

Keywords

Rural Revitalization, Chengdu City, Rural Mutual Assistance for Elderly Care, SWOT Analysis, Policy

Copyright © 2024 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. 前言

据《成都市 2022 年老年人口信息和老龄化事业发展状况报告》表明,成都市 65 岁及以上人口超 324 万人,占户籍总人口 20.63%,已进入深度老龄化社会,老年抚养比明显提升,农村老年人健康状况差、家庭规模小型化、空巢现象严重。四川省有 25 个乡村振兴重点帮扶县,成都有 17 个重点帮扶村,本文分析经济实力雄厚的超大城市成都市的农村互助养老发展的现实情况,关注成都市农村互助养老模式的优质普惠发展。

农村互助养老作为一种介于社会养老和居家养老之间的新兴的养老模式,是指在党和政府领导扶持下,扎根于传统的乡村亲邻互助网络,带动低龄老人帮助高龄老人、健康老人帮扶失去劳动能力老人,以此完成养老服务的代际传递,通过多种形式进行资金、服务、文化互助的一种养老模式,农村互助养老现阶段在乡村振兴战略的引导下更加向着积极普惠、科学统筹的方向发展。

国外的互助养老以“时间银行”模式为主,Lasker 结合“时间银行”在医院的试点运行进行深入调查后得出,“时间银行”在互助养老方面发挥了重要的作用[1]。曾春燕认为乡村振兴战略给农村互助养老提供了法律、组织、经济和文化保障[2]。针对现有农村互助养老模式遭遇的困境,国内外学者做了许多相关的研究。蔡明丹、罗秋莹通过对乡村振兴背景下广西农村互助养老模式的现状进行调研,发现其存在着政府法规缺位、资金来源有限,管理覆盖面狭窄,服务供给不足,老年人参与互助养老意愿低等

问题[3]。对于乡村振兴背景下农村互助养老遇到的困境，不同的学者也提出了不同的建议，蒋军成、袁野认为将互助养老与金融行业结合起来是最佳的优化路径，建议政府要立体化支持合作金融发展、全方位引导供给、宽领域健全保障体系、多层次推动互助养老和金融深度融合这四个大方向[4]。

综上，关于乡村振兴背景下农村互助养老发展情况的问题已经受到国内外学者的关注，且产生了许多宽领域、广范围、多层次的有价值的学术硕果。但是现有的乡村振兴背景下农村互助养老的现状分析大多基于整个国家的发展水平出发，着重研究国家颁布的基于大环境下的政治经济政策，很少有具体到某个地方政府在国家政策指导下具体颁布的政策与政策实施中遇到的困境，所形成的结果不带有区域针对性，忽视了各个不同省份市区的农村老年群体之间存在的省份差异性。

有鉴于此，本文基于在乡村振兴背景下成都市发布的针对农村互助养老模式建设的政策，用 SWOT 分析法分别从优势、劣势、机遇、威胁四个方面进行分析，最后提出针对性的建议，以期形成具有省市针对性的结果，做到具体情况具体分析，为成都市农村互助养老模式优质发展提供一些参考。

2. 研究方法

2.1. 文本分析法

针对相关的文献、政策、制度、法律等了解乡村振兴背景下成都市农村互助养老模式发展的基本脉络。

2.2. SOWT 分析法

SWOT 是管理学分析方法，是基于内外部环境的态势分析，用系统思维的方法，将与研究对象，即乡村振兴背景下成都市农村互助养老事业的发展状况的内部优势、劣势和外部的机遇和威胁调查列举出来，之后把各种因素相互匹配起来进行提出针对性建议。S (strengths)是内部优势、W (weaknesses)是内部劣势、O (opportunities)是外部机遇、T (threats)是外部威胁。

3. 基于 SWOT 模型分析乡村振兴背景下成都市农村互助养老模式

3.1. 乡村振兴背景下成都市农村互助养老的内部优势分析

3.1.1. 农村互助养老丰富了成都市养老模式

农村互助养老作为社会养老与家庭养老的一种补充，有效弥合了社会与家庭之间存在的鸿沟，在城乡发展水平仍然具有较大差距的今天，农村互助养老很好的契合了现阶段成都市农村老年人多、青壮年人口少、农村经济发展水平不高的现状，丰富了成都市养老模式。

3.1.2. 农村互助养老减轻了成都市养老负担

农村互助养老模式最大的特点就是政府能给予力所能及的支持、村里面能开办的起来、农村老人都能用得上[5]。成都市农村高龄老人多，他们需求的服务内容非常现实，大多为起居照料服务，但是市面上提供该服务的价格又比较高昂，由低龄老人和健康老人对高龄老人和失能老人进行照料，有利于减轻互助养老该项服务的负担。

3.1.3. 农村互助养老增加了成都市农村凝聚力

农村互助养老模式通过代际互助，能实现养老事业的代际良性循环，满足了农村空巢老人的精神需求，而通过由健康老人帮助失能老人、低龄老人帮助高龄老人，也无形中给农村养老事业提供源源不断的人力资源和内生动力，老年人的社会网络结构简单。互助养老给了老年人一个舒适熟悉的养老环境圈子，增加了成都市农村凝聚力。

3.1.4. 农村互助养老推动了成都市乡村振兴发展

互助养老方式减轻了子女对于老年人去机构养老生活的担忧，减轻了在外务工子女的一部分养老负担，有助于维持社会稳定秩序、构建和谐社会。成都平原素来以“天府之国”著称，农村特色产业具有很强的发展优势，农林产业种类多，成都市蒲江县建立专门供老年村民使用的日间照料中心，该村的老人参与采茶、种植柑橘猕猴桃等工作，在赚取劳务费的同时也推动乡村生态产业蓬勃发展，成都市温江区岷江村的老年村民以种植花木为生，该村在帮助老年村民获得谋生机会和可观收入的同时也推动了本村生态旅游的发展[6]。推动了成都市乡村振兴的发展。

3.2. 乡村振兴背景下成都市农村互助养老的内部劣势分析

3.2.1. 成都市农村互助养老设备支持不足

基础养老设施是推动乡村振兴和农村互助养老的重要抓手，成都市农村区域发展不平衡，基础设施配套资源跟不上农民的需求程度，公共服务的水平还有待提升，可供老年人集中活动的场所十分有限且缺少维护，精神生活单调乏味，加之成都市农村地区基础医疗卫生条件差且建设能力低，总体上存在诊所分布不合理、资源匮乏的问题[7]。这些都设备不足不利于成都市农村互助养老事业发展。

3.2.2. 成都市农村互助养老政策支持不足

成都市不同地区农村发展水平参差不齐，虽然目前成都市各区县在乡村振兴战略的统筹下均在积极开展农村互助养老的推广，但在与互助养老模式紧密相连的场地、设备、人员等方面均没有出台统一的政策规范。而且在具体实施过程中，各职能部门对于政策的解读各不相同，配套政策的出台仍有滞后，成都市农村互助养老政策还未形成完整体系。

3.2.3. 成都市农村互助养老试点支持不足

“时间银行”一直被视为互助养老模式的最优运作载体，成都市自2012年尝试开设“时间银行”养老模式，但是该模式大多在城市社区发展，现阶段很少渗透到农村地区，且成都市“时间银行”发展现有时间价值核算难度较大、平台信息缺乏、养老服务的内容和质量有待改进、志愿者数量规模较小等一系列困境，给“时间银行”模式在城市社区优质发展进而渗透到农村社区的进程造成阻塞[8]。

3.2.4. 成都市农村互助养老资金支持不足

在经济不够发达的成都市农村地区，养老保障政策难以发挥作用，养老保险的重要性普及度太低，许多高龄老人购买保险时间短，每月养老金较少，还缺乏专门的老年人医疗保险，成都市农村养老保障制度还存在着许多不确定性，存在缴费人员占比较低、管理能力有待提高等问题[9]。

3.3. 乡村振兴背景下四川省农村互助养老的外部机遇分析

3.3.1. 成都市农村互助养老模式需求量大

西南地区农村的人口老龄化速度和老龄化程度比同范围的城镇程度深，成都市作为西南地区区域最大的城市，老龄化的增加会倒推农村老年人养老意愿增加，促进农村互助养老模式需求的增加，因而成都市农村互助养老作为一个朝阳产业，有极大的发展空间。

3.3.2. 乡村振兴背景下成都市提供了政策支持

中共中央、国务院印发的《乡村振兴战略(2018~2020)》提出：以乡镇为中心，建立综合性的养老服务机构，与农村基本公共服务、农村互助养老服务相配合，形成农村基本养老服务网络。2021年出台的《乡村振兴促进法》，为我国乡村振兴战略的全面实施提供相应的法律保障。在乡村振兴建设的大背景下，四川省出台了一系列法律鼓励本省各市积极参与互助养老服务建设，成都市近些年也出台了各种政

策助力农村互助养老发展，具体见表 1 所示。

Table 1. Policy documents related to mutual aid elderly care in rural areas under the background of rural revitalization
表 1. 乡村振兴背景下农村互助养老相关政策文件

政策文件	发布机构	主要内容
2021-03-31《成都市持续推动互助养老服务发展》	四川省民政厅	成都市持续推动互助养老服务发展。1) 启动养老服务“时间银行”试点工作；2) 以商业化逻辑多元共建互助养老生态圈；3) 统筹强化互助储蓄模式顶层设计。
2022-05-19《成都市人民政府办公厅印发关于加快推进养老服务发展若干措施的通知》	成都市人民政府办公厅	推动农村地区养老服务设施均衡布局。建设县有养护型敬老院、镇有区域性养老服务中心、村有互助式养老服务站点的农村社区养老服务设施网络。2022 年，每个村至少设置 1 个互助式养老服务站点。
2021-12-13 关于印发《四川省“十四五”服务业发展规划》的通知	四川省人民政府	促进农村养老产业与乡村振兴有效衔接。建设乡村型健康养老基地，促进养老旅游、康养产业融合发展，助力乡村振兴战略。

3.3.3. 乡村振兴背景下成都市加大了财政保障

在乡村振兴战略中，农村集体经济得到了很大的发展，集体经济的夯实促进了社会福利事业的发展，是农村老年人互助养老的经济基础之一[10]。根据四川省人社厅和财政厅印发的《关于提高城乡居民基本养老保险基础养老金最低标准的通知》，四川省农村养老金待遇将得到调整，65~79 岁农村居民基础养老金将从每月 115 元提高到 128 元、80 岁及以上的农村居民基础养老金将从每月 120 元提高到 133 元。在此基础上，成都市加大了农村老年人养老金额的待遇水平。

3.3.4. 乡村振兴背景下成都市探索了体系建设

首先，成都市积极启动“时间银行”试点，探索通过互联网建立志愿服务信息管理调配平台成都市引入代际互助养老新视角，作为缓解老龄化的有效路径；其次，成都市近些年建设多个社区助老公益工作站，加强对低龄老人的潜能的关注和发展，鼓励更多的老人参与到社区助老服务中，鼓励老年人在自身健康的前提下，实现老有所为，老有所养。

3.4. 乡村振兴背景下四川省农村互助养老的外部威胁分析

3.4.1. 成都市农村经济发展不平衡

作为中国革命老区，四川省许多地方经济发展水平较为落后，人口多、底子薄，作为劳动力输出大省，还存在许多经济较为落后的地区。四川省农村青壮年劳动力资源稀少已是全国公认的问题，受经济、文化等方面的影响，许多农村年轻人选择到城市谋生，成都市农村经济发展很不平衡，现阶段发展经济还是优先于养老事业发展。

3.4.2. 成都市农村互助养老产业不规范

现有的四川省农村敬老福利院大多是十年前建立的小、散、旧的农村敬老院，存在“乡乡建、镇镇有、管不了、管不好”的特点，院长普遍由乡镇工作人员担任，存在“不愿管、不会管、管不好”的特点，这严重制约了成都市农村养老事业的发展。

3.4.3. 成都市农村互助养老参与意愿低

由于传统家庭养老的观念影响，成都市农村老人的养老模式首选还是居家养老，低龄老人惦记着自家的一亩三分地，花费大量时间在收拾家务、做农活上面，极少关注互助养老发展，老年人参与意愿较低。

3.4.4. 成都市农村互助养老监管力度小

现阶段成都市政府还未出台有明确提及“时间银行”的相关法律，也缺少具体指导成都市农村互助养老事业的落实细则，除此以外，现极少有专门的农村互助养老监管机构，互助养老责任落实不到位，缺少专人专管。

4. 基于 SWOT 模型分析乡村振兴背景下四川省农村互助养老战略研究

4.1. 内部优势与外部环境的机会(SO)战略

4.1.1. 加大智慧养老研究

首先，依托现代网络信息技术为基础的云计算、大数据、区块链手段建立成都市智慧养老互助体系研究，形成专门的成都市农村互助养老平台；其次要提高智慧养老的安全性和适老性，比如一些安全气囊、心电监护等，要推动技术创新与人文关怀相融合，提高产品和技术含量和附加价值；最后要明确智慧养老服务中智能产品和法律客体地位[11]。

4.1.2. 抓住乡村振兴机遇

“水旱从人，不知饥馑”的天府之国-成都市，自然资源与生态财富十分可观，应该将农村互助养老与乡村振兴战略联系起来，首先，基于“产业振兴”和“生态振兴”内容，坚持人与自然和谐共生基本方略；其次，要遵循因地制宜准则，抓住具体村落特色，将互助养老事业与乡村农业旅游业结合起来；最后在乡村振兴大政方针下制定具体的农村互助养老帮扶政策，推动成都市农村互助养老与乡村振兴协同发展。

4.2. 内部劣势与外部环境的机会(WO)战略

4.2.1. 完善具体政策支持

首先，完善政策法规体系是农村互助养老服务顺利发展的基础保障，政府应鼓励各个县乡因地制宜，在省市出台的大政方针指导下出台农村互助养老服务的发展指导意见；其次，出台具体政策规范民间自发成立、没有登记的农村互助养老实体组织，实行有序发展[12]，为农村老年人提供优质的互助养老服务；最后，村委会可以利用现有资源科学规划农村互助养老活动基地，根据具体村落的人口分布情况和辐射半径因素合理建设“互助幸福院”，方便农村老人便捷参与各类活动[13]。

4.2.2. 拓宽多元筹资渠道

首先，形成稳定的公共财政投入机制，加大对农村养老事业的投入力度，建立专门的农村互助养老财政专项资金；其次，政府鼓励多方筹资，组织相关福利机构、社会慈善组织、基金会等筹措资金，鼓励医疗康复机构提供服务；再次，放宽农村互助养老服务行业市场准入机制，鼓励各企事业单位投身社会福利事业建设，并给予适当奖励；除此以外，还要加大监督管理的力度，保证所筹资金全部用于农村互助养老服务建设，防止资金流失与滥用。

4.2.3. 组织规范化的人员培训

首先，成都市各县乡农村村委会组建专门的互助养老管理中心，由专门的村级干部和党办人员组成，通过党建引领，从顶层设计上加强成都市农村互助养老事业发展的队伍建设；其次，鼓励和支持专业团队定期为农村互助养老队伍提供专业指导，包括但不限于对组织层面构建的行政培训、对照护老人技能方面的技术培训、对与老人有效沟通的心理培训等；最后，农村互助养老可以适当与城市高校进行联系合作[14]，鼓励大学生志愿者深入乡村帮助农村老人，促使学术调研与农村互助养老志愿服务相契合，让学术研究真正做到就地取材、落到实处。

4.2.4. 完善“时间银行”发展对策

“时间银行”在推动成都市农村互助养老发展方面卓有成效，现阶段应该根据成都市农村老年人的具体需求，有针对性、创新性地开展。首先，政府应通过政策出台统一部署推广宣传，吸纳来自各种渠道的志愿者；其次完善相关的时间存兑制度，激发自愿者的积极性；最后建立标准化的培训体系和考核机制，提升志愿服务的质量。

4.3. 内部优势与外部环境的威胁(ST)战略

4.3.1. 在发展经济的前提下发展养老事业

首先，建议成都市政府在颁布具体的经济发展规划指南时适当向经济实力较落后的农村地区倾斜，提高对农村地区经济发展的支持力度；其次，政府应加大对农村养老服务行业的支持力度，使养老服务费用支出占政府经常性支出比例逐步提高。

4.3.2. 提高老年人参与意愿

首先，成都市政府应强化对农村互助养老服务的政策宣传，建立互助养老模式信任体系，引导农村低龄老年人积极参与互助服务提供；其次，鼓励年轻小辈给家里老人做思想工作，劝说老人走出家门；最后，对于其他老人提供的养老服务，子女要做好监督工作，提出积极有效的建议，给予提供服务的老年人更多的宽容和理解，共同促进农村互助养老服务业优质的发展。

4.4. 内部劣势与外部环境的威胁(WT)战略

4.4.1. 完善养老保障制度

社会保障是缓和社会矛盾的“减震器”，制度更加科学合理的社会保障制度是有效推动农村互助养老发展的重要举措。首先，成都市政府应提供更多的养老保障制度，健全老年人医疗保障体系；其次，针对现有的农村困难老人和孤寡老人，应给予更多的关怀和照料；最后，完善农村老年人医疗保障制度的落实，鼓励老人在参加基本医疗保险的基础上购买大病商业保险，但注意要筛选出优质的商业医疗保险，防止良莠不齐的保险混淆老人认知。

4.4.2. 加大政策监管力度

首先，政府应该将责任落实到村级组织，建立专门农村互助养老监管小组，确立政府督察与评估工作；其次，健全内部和外部有效监督机制，将内部的组织者督察与外部的社会舆论监督结合起来，呼吁成都市社会公众关注农村互助养老运行效果；最后，对于提供了卓有成效的农村互助养老服务的个人及组织，政府应给予适当的奖励与表彰评定。

4.4.3. 提供更加多元服务

老年人随着年龄的增长，对于服务的需求不仅局限于基本的起居照料服务，也包括了医疗服务和心理慰藉服务。首先，成都市农村互助养老应着眼于提供更加精准全面的卫生事业服务，促进医养结合事业发展，做细做实健康管理；其次，应多关注老年人的心理健康状况，加强互助养老群体之间的情感联系，缓解老人抑郁情绪；最后，促进康养融合发展，发挥中医药独特优势，教授食谱养生与养身运动，如八段锦、五禽戏等。

5. 结语

成都市农村互助养老事业在乡村振兴战略实施下获得了更为广阔的发展空间，同时也为成都市乡村振兴战略提供了源源不断的内生动力、拓宽了乡村振兴战略实施渠道。通过互助养老加强农村老年人之

间、老年人与青年人之间的情感纽带，通过低龄助高龄、健康助失能的思路，一方面解决了年长老人的生活困难问题，一方面提升了低龄老人和年轻志愿者的社会奉献意识，为成都市农村老人的晚年保驾护航，也有利于成都市农村基本养老服务网络的构建。

参考文献

- [1] Cahn, E. and Rowe, J. (2014) Time Dollars: The New Currency that Enables Americans to Turn Their Hidden Resource Time into Personal Security and Community Renewal. *Family Resource Coalition of America Chicago*, No. 6, 142-161.
- [2] 曾春艳. 乡村振兴背景下农村互助养老的困境及对策研究[J]. 西部财会, 2023(9): 70-73.
- [3] 蔡明丹, 罗秋莹. 乡村振兴背景下广西农村互助养老模式研究[J]. 领导科学论坛, 2022(10): 105-108.
- [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] 张俊浦. 农村互助养老模式发展的制约因素及出路研究——以四川省达州市为例[J]. 四川行政学院学报, 2016(2): 95-98.
- [6] 顾雯. 新发展阶段中国西南地区农村老龄化问题研究[D]: [硕士学位论文]. 成都: 西南财经大学, 2023.
- [7] 韩俊江, 王胜子. 试论我国农村医疗卫生服务体系的完善[J]. 东北师大学报, 2015(2): 72-76.
- [8] 唐艳, 钟敏敏, 师蒙丽. “互联网+”背景下成都市时间银行互助养老发展困境与对策[J]. 太原城市职业技术学院学报, 2020(2): 26-29.
- [9] 李悦. 覆盖城乡居民的社会保障体系建设研究[D]: [硕士学位论文]. 成都: 西南财经大学, 2014.
- [10] 孙启洋. 乡村振兴视域下农村互助养老路径选择的探讨[J]. 现代农业, 2023, 48(1): 17-19.
- [11] 曾晓丽, 李静芝, 黄璐诗, 晏晓颖, 谢琳. 我国智慧养老服务的 SWOT 模型分析[J]. 循证护理, 2023, 9(3): 425-430.
- [12] 刘妮娜, 杜鹏. 中国互助型社会养老的定位及发展方向[J]. 浙江工商大学学报, 2022(3): 140-153.
- [13] 卢晓莉. 农村“留守老人”养老服务的地方实践及启示——以成都市为例[J]. 农村经济, 2017(4): 68-72.
- [14] 四川省眉山市人民政府. 探索“四个三”机制, 构建农村养老服务体系[J]. 中国社会工作, 2019(14): 17-18.