



## 段世江: 互助养老模式破解农村养老难题

创建时间: 2022-04-18 00:27:02

国家统计局发布的数据显示, 2021年我国60岁及以上人口占全国人口的18.9%, 其中65岁及以上人口占全国人口的14.2%。随着人口老龄化发展进程的加速以及社会保障水平的滞后, 社会转型背景下的老年群体, 尤其是农村老年群体的养老问题日渐凸显。

目前, 由于经济社会的发展、农村少子化和年轻人口流向城市等多种因素, 导致农村总人口数量逐渐下降, 老年群体所占比例不断上升, 农村空心化、家庭空巢化现象普遍, 农村人口结构发生较大变化。我国传统家庭养老功能在被弱化的同时, 农村社会养老发展滞后, 农村地区的养老问题亟待解决。

近年来, 互助式养老模式满足了农村空巢老年人对精神支持的需求, 正在成为农村养老服务的重要途径。

起源: 一次意外催生“肥乡模式”

国内的互助养老模式, 源于2008年发生在河北省邯郸市肥乡区前屯村的一件事。

2007年, 前屯村一位独居老人去世数天后才被村民发现, 而且老人的一个儿子并没有外出打工, 只是没有和老人居住在一起。这件事发生后, 前屯村党支部前书记蔡清洋开始思考, 怎样避免类似事件再次发生? 不管老人的子女是否在外打工, 只要是年满60岁、身体能够自理的空巢老人能不能集中在一起相互照顾?

2008年8月, 在村党支部的倡导下, 前屯村将闲置的小学校舍进行改造装修, 配备了必要的生活用品, 共有宿舍、厨房、餐厅和储藏间24间, 床位25张, 免费供独居老人集中居住, 建成了全国首家互助幸福院。这种“离家不离村、离亲不离情”的养老模式顺应了农村老年人尤其是空巢老年人的需求。一经推出, 便得到周边三里堤、勒马台等多村的广泛响应和效仿。2010年, 互助幸福院开始在肥乡区全面推行, 至2012年4月底, 肥乡区已建成农村互助幸福院240家(包括联建25家), 覆盖全区265个村, 率先在邯郸市实现全区覆盖, 形成了“肥乡模式”。

“肥乡模式”根据各村的具体情况提出了分类建设的意见，从多个层面提供了足够的保障措施，在一定程度上解决了部分农村空巢老人的养老问题。

按照村级主办、政府支持的原则，肥乡区大力推进以提高标准、改善条件、完善设施为目标的基础建设工作。政府根据各村具体情况，分三类幸福院指导标准进行建设。此外，为了互助幸福院能够可持续发展，在建设过程中最大限度地满足农村空巢老人的需求，肥乡区委、区政府推出了一系列支持互助幸福院的政策措施：

促进幸福院医养结合。选择建设规模较大、入住老人较多，且与村卫生室建在一起的互助幸福院，开展医养结合试点工作。在试点基础上，整合利用现有农村医疗卫生资源，在每个农村互助幸福院建设“康复小屋”，全面推广“医养结合”模式。村卫生室医生每天抽出一定时间为入住老人开展“日记式”诊疗保健康复服务，每天为老人提供测血压、量体温、问诊、医嘱、建档”等基本医疗服务，及时排查疾病隐患，有效预防老年疾病。

强化消防安全建设。全区所有精品型互助幸福院全部安装消防烟雾自动报警联动系统，配齐灭火器、应急灯、消防应急水箱等消防器材，保障安全运行；所有示范型互助幸福院全部配齐灭火器、应急灯、消防应急水箱等消防器材，提高消防安全系数。

丰富幸福院老人生活。鼓励互助幸福院内身体健康的老人发挥特长，开展虎头鞋缝制、十字绣、剪纸等手工制作。各乡镇帮助互助幸福院老人为其制作的手制品注册商标、打造品牌，并通过媒体平台、电商平台提供销售、展示、包装等全方位服务，让互助幸福院老人在老有所养的基础上，实现老有所为。

加大政府支持力度。区财政每年投入300万元专项资金，用于幸福院建设和运行管理补贴。一是凡新建、改扩建的农村互助幸福院与村卫生室合建的，且建筑面积在400平方米以上，床位20张以上，设施配套齐全、管理规范、运行较好的，区给予补助。二是实行运行费奖补。对农村互助幸福院运行中的水、电、取暖等公共费用进行补贴，标准为每人每年500元。三是实行管理费奖补。根据互助幸福院的类别分别给予一定的奖补。

实行区直部门联系帮扶制度。各帮扶单位成立帮扶领导小组，明确一名副职专门负责，除春节、端午节、中秋节、重阳节等重大传统节日进行慰问外，鼓励帮扶单位每季度到所联系幸福院至少开展1次义务服务活动，其中单位主要负责同志每年深入所联系的幸福院不少于3次。按照“需要什么帮什么、缺什么帮什么”的原则，对联系点实施精准帮扶。帮扶的物品、物资、现金，必须在每年春节前送到联系点。慰问、服务活动结束后，及时填写《区直单位帮扶农村互助幸福院物品(现金)反馈卡》和《区直单位帮扶农村互助幸福院开展慰问、服务活动反馈卡》，并上报区农村互助幸福院建设工作指挥部办公室。

鼓励社会各界参与。区工会、共青团、妇联等社会团体组织人员到互助幸福院为老人开展各项服务活动。个体企业、工商户自发组织单位职工到互助幸福院开展慰问活动。区委、区政府对兴办和资助农村互助幸福院建设的企业、单位和个人，捐助资金达到30万元以上的，根据捐赠人要求，经批准，可以企业、单位和个人名义命名。

严格督导考核。将农村互助幸福院建设工作列入乡村一把手工程，纳入对各乡镇和区直各有关部门的年度考核目标，区委督查室、区政府督查室要配合区农村互助幸福院建设工作指挥部办公室制定具体目标考核奖惩办法和日常督导办法，建立健全与考评、资金补助及农村干部绩效工资挂钩的督导考核机制。对领导重视、措施有力、管理到位并按时完成任务的，在全区通报表扬；对重视不够、工作不力、任务落实差的，严格追究相关人员的责任。

发展：互助养老模式遍地开花

农村互助养老模式在推广过程中逐渐形成了多种形式，其中主要有：干部领导型互助养老模式、能人带动型互助养老模式和群众自治型互助养老模式。

上海堰泾“幸福老人村”模式

上海堰泾“幸福老人村”属于干部领导型互助养老模式，即村干部通过动员各种社会资源参与社会养老服务，并主导互助养老服务的运作过程。资金来源于各级政府财政补贴、村集体收入、社会慈善募捐等。

2014年，当时35岁的村民蒋秋艳回到农村，建起了互助养老社区。2015年，她租下周围9户人家的10处农宅，改造成收住老年人的场所。

2016年2月，上海叶榭社区堰泾长者照护之家正式试运营，8个月的试运营后，2016年10月9日正式投入使用。该项目总投资450万元，由3位发起人出资。“幸福老人村”试运行以来受到社会公益组织、爱心单位及个人等各方的广泛关注与支持。

“幸福老人村”在完整保留农村老宅原样结构的基础上，通过探索内部设施改造和功能植入，在市郊乡村建设一座“更接地气”的养老社区。在运营模式、选址和出资等方面都进行了新的尝试。堰泾村这些房屋设施，以农民宅基地使用权房屋为主，主创者将农民闲置下来的宅基地住房租用下来，按照日金折算，也为出租者提供了一个增收途径。

湖北赤壁曙光合作社模式

能人带动型养老指的是由村庄中有能力有影响的人发起并组织，通过整合各种资源兴办的老年人互助事业。资金由村“两委”拨款、会费以及社会捐赠等。主要特征是自治性强，充分发挥老年人力量。比较典型的是湖北赤壁曙光合作社。

在湖北省农村地区的60岁以上老人中，大多数是留守老人。由于缺乏劳动力，田地大多处于抛荒、半抛荒状态，伴随老龄化现象越来越严重，留守老人的数量不断增加，他们的生活和健康已成为社会关注的问题。针对这一现象，赤壁市曙光农业合作社理事长余曙光提出了“合作社+农村互助养老”的设想。

2017年11月，余曙光先后投资20多万元，把合作社闲置的厂房进行刷新，添置了床具、被套、床单等物品，还购买了音响等设备，将村里的留守老人进行登记，签订入院协议，曙光合作社养老中心正式启用。合作社建养老院，农民可以流转土地冲抵部分养老费，老人入住养老院后集中供养。每人每年花费6000多元，土地流转费户均2000多元，4000元缺口则由老年人在合作社的有偿劳动解决。有劳动能力的老人可参与养猪、养鸡、种菜，也可照看其他行动不便的老人。工作按照工分计算，按月结算冲抵养老费，再附以农村养老金、粮食种植补贴等。

### 陕西安康结伴养老模式

群众自治型互助养老模式即村民直接决定和参与村庄的养老服务，互助养老实践的推动力量来自群众。典型类型有亲友互助、邻里互助、结对互助等。结伴养老成员至少为两人以上，成员间相互了解，知根知底，熟悉各自脾气秉性，生活中容易形成默契，减少不必要的矛盾，关系稳定长久。结伴养老模式不仅得到了农村老人的认可，还吸引了城市老年人去农村结伴养老，他们或租用农村住房，或自建新房，多则4~5个家庭，少则1~2个家庭，实现了生活上相互照顾，精神上互相慰藉。

结伴养老模式的互助形式更为灵活，但养老服务的有效供给范围较窄，只能覆盖到小部分群体。如在陕西省安康市镇坪县钟宝镇，81岁的郑东远与67岁的向颜忠两位老人是亲家关系。由于子女都外出务工，两位老人习惯了深山里生活，不愿意搬到山下，继续留在山里。两位老人一起种地，一起养牛，一块养蜂，不仅生活上自给自足，多余的钱还能贴补儿女。两位老人朝夕相处、同甘共苦，感情亲如兄弟。

### 探索：完善配套政策增强服务能力

受制于经济社会发展阶段的影响，农村缺乏人力和财力，现阶段难以像城市一样发展规范、专业的社会养老服务体系，为了缓解养老服务供给不足，村级自治组织将村民组织起来，通过互助形式为村里老年人提供养老服务，是我国应对快速人口老龄化的重要途径。

但我们也应看到，农村空巢老人面对的养老困境是多方面的。经过10多年的发展，互助形式的养老服务仍有入住率不高等问题，其发展面临着对政府依赖严重、缺乏内生动力、服务定位不准确、老年人无法摆脱家务劳动等诸多方面的制约。完善这一具有现实意义的互助养老模式，需要调整相应的配套政策和增强服务能力。

提升农村互助养老模式的服务水平主要有五个方面：

一是丰富农村互助养老模式的活动内容。互助幸福院提供的精神支持体现在丰富老人的娱乐生活、帮助老年人通过力所能及的劳动体现自我价值，以及让老年人通过与青少年相处丰富精神文化生活。

二是引入社会组织和农村专业社会工作。结合河北省邯郸市肥乡区建设农村互助幸福院的经验，可以通过“一二三四”社会工作介入模式为农村空巢老人服务。即建立一个中心，建立社区养老服务中心或以农村互助幸福院为基础，打造一个重点立足本社区、辐射其它村庄的“养老服务中心”；依托二个专业，满足农村空巢老人养老需求，系统解决该群体的养老问题，关键需要医疗、社会工作两个专业的支持；寻求三方合作，即政府、社会力量(基金会、各类社会服务组织)和社区三方合作，优势互补，形成以项目为基础的伙伴关系；构建“四社联动”，即以农村社区为平台，社会组织、社会工作专业力量和社区志愿者形成一种互动整合的工作模式，可以由基金会筹集资金或直接注入资金，也可以通过政府购买服务，委托专业社工机构运营社区居家养老服务中心，由专业社工机构组织社工采取一系列的专业服务来链接各种社会资源，开展社区营造，激活社区自身的志愿服务力量。

三是提升医养结合水平。随着年龄的增加，老年人患病率逐渐提高，互助形式的养老模式是否提供医疗卫生健康服务是老年人非常关注的方面。做好需求调研，实现医养结合的互助养老模式不仅要增加医疗卫生健康服务的内容，还要关注不同老年人对医疗卫生健康需求的差异。抓好落实工作，医疗方面的投入需要有足够的医疗资源，村卫生室医生负责定期体检、疾病预防知识的介绍，乡卫生院和县医院负责康复治疗；服务照料可以借助“时间银行”互助养老模式，由年轻志愿者或者低龄老年人为高龄老人提供以单位时间计算的服务照料等。

四是保证资金支持。资金是互助幸福院建设和运行的基础，不同地区的经济发展水平不同，互助幸福院获得的资金支持的数量和渠道也存在着差别。可通过链接村委会、社会等多方资源，壮大农村集体经济等途径，为互助养老投入足够的物质支持。

五是完善农村互助幸福院的“时间银行”制度建设。“时间银行”不仅可以破解农村空巢老人服务支持的难题，还可以在农村社区重塑邻里守望相助的优秀传统文化。引入“时间银行”，需要重点解决完善“时间银行”管理模式、界定服务主体和服务对象、科学换算服务时间、依法规避可能出现的各种风险、实现可持续性发展等几个问题。

## 积极应对人口老龄化 发展农村互助养老模式

林顺利

随着人口老龄化程度的不断加深，党的十九届五中全会提出“实施积极应对人口老龄化国家战略”，使“积极应对人口老龄化”成为国家顶层设计和战略方针。2021年中共中央、国务院颁布的《关于加强新时代老龄工作的意见》结合实施乡村振兴战略，加强农村养老服务机构和设施建设，鼓励以村级邻里互助点、农村幸福院为依托发展互助式养老服务。

为了深入探索和完善农村互助养老模式，张岭泉教授带领的团队经过多年研究，于去年8月出版了《农村互助养老模式研究》，该书内容丰富，资料翔实，观点新颖，为各地开展互助式养老服务提供了有益的借鉴。该书的特点主要有以下几个方面。

一是选取了两组研究对象加以对照。在互助养老研究中，入住互助幸福院的老年人通常被确定为调查对象，通过了解他们的感受研判互助养老院的运行状况。由于互助养老模式尚在发展过程中，入住幸福院的老年人数量有限，真正影响互助养老模式发展的因素取决于未入住幸福院老年人的态度。为此，作者把未入住幸福院的老年人也作为研究对象，通过对比两组老年人的态度，从两个角度分析出整个老年人群体对互助幸福院运行的期望。

二是研究方法兼顾了抽样调查和典型调查的优势。抽样调查的优势是涉及范围广，典型调查的优点是能够获取更深层次资料。该研究采用的方法既有抽样调查，也有典型调查。

采用多段抽样方法抽取互助幸福院和老年人，采用简单随机抽样方法在河北省邯郸市肥乡区抽取20个农村互助幸福院，并在选定互助幸福院中用分层抽样方法抽取150名入住老人进行调查和需求评估；对未入住老人的选取采用等距抽样方法，从所抽取的互助幸福院所在的农村社区共选取200名老年人进行对照调查。

然后通过典型调查选取了河北省不同地区的4个村庄作为典型，采用立意抽样的方式，对54位老人进行了问卷调查。两种调查方法互为补充，使该研究兼具了广度和深度两个层面。

三是应对策略中提出了全新理念。该书创新性地提出了“树立三重反哺意识”，政府应该对农村老年人养老有针对性地进行政策方面的倾斜，加大资金的投入，弥补多年来由于种种原因农民相对减少的经济收益，解决农村老年人养老难的问题。

(作者系河北大学教授、博士生导师)