

以“互助养老”模式应对人口老龄化的南江 实践研究

课题组成员：易旺明、雷丽华、梁成竹

课题组单位：南江县委党校

成员联系电话：易旺明：18123419721

雷丽华：13258300109

梁成竹：19149947526

2023年10月

以“互助养老”模式应对人口老龄化的南江实践研究

党的二十大报告指出，“实施积极应对人口老龄化国家战略，发展养老事业和养老产业，优化孤寡老人服务，推动实现全体老年人享有基本养老服务。”养老服务关乎老年人及其家庭福祉，是民生保障体系最重要的内容之一。立足高质量发展要求和积极应对人口老龄化国家战略，统筹解决好养老问题事关国计民生和社会稳定，是促进我国人口长期均衡发展的关键环节，也是社会治理的重点和难点。近年来，国省市县相继印发了《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》等文件，推动养老服务体系高质量发展。进入新发展阶段，南江县始终坚持“两地三县一城”发展定位，紧紧围绕“老有所养、老有所医、老有所为、老有所学、老有所乐”的工作思路，立足“让所有老年人都有一个幸福的晚年”目标，牢固树立积极老龄观、健康老龄化理念，通过搭建平台，整合资源，细化服务，扎实开展农村互助养老工作，进一步完善全县养老服务体系，促进全县养老服务高质量发展。

一、南江县农村互助养老发展成效

南江县地处秦巴山区腹心地带米仓山系南麓，是全国第二大苏区的中心，全县幅员 3389.5 平方公里，现有 60 岁以上老年人 11.26 万，占全县总人口的 17.48%，现有 65 岁以上老年人口 8.93 万人，占总人口的 13.86%。根据第七次全国人口普查的数据，

全国乡村 60 岁、65 岁及以上老人的比重分别为 23.81%、17.72%，比城镇分别高出 7.99%、6.61%，农村养老面临着老龄化速度快、程度高，养老服务需求持续增长的现实问题。因居住分散、交通不便等原因，社会志愿、慈善等力量难以长期覆盖，农村家庭养老问题日益突出。南江县开展互助养老工作以来，先从点上先行探路，在部分村社开展试点；后到线上着手规范，总结成功做法；再到面上发力铺开，在全县 32 个乡镇（街道）、60 多个村集体推广互助养老。围绕“三个聚焦”，有效化解了日益凸显的农村家庭养老问题（经济收入问题、日常照护问题、身体健康问题、生活需求问题、精神慰藉等问题）。

（一）聚焦保障，标准“高”。一是坚持高位谋划，着力阵地建设。南江县始终坚持对养老事业的高度重视，通过党代会、县委全会，对全县养老事业发展、养老服务体系作出具体规划，积极引导全县各级各部门更加深入认识养老事业的极端重要性，始终以更高站位不断强化做好养老服务事业的思想自觉和行动自觉，积极推动养老事业各项工作落地落实。因居住分散，交通不便等原因，为更好体现“互助”的真正含义，搭建了“乡（镇）—村—组—点”四级互助养老体系（在乡镇以老年协会为载体，建立农村互助养老服务中心，统筹开展辖区老年互助工作；在村一级设置互助养老服务站；在符合条件村民小组的村民议事点设置老年互助联络点；在自然院落或村民聚居点中村民自愿提供的房屋等较为居中、安全的农房设置老年互助点）。按照“自愿、就近、便利”的原则，让高龄和低龄老人、健康和困难老人结队，

互相帮助、互相照应。2022年，南江县互助养老工作在团结乡井田村、红光镇柏山村开展试点。在乡镇党委政府领导下，试点村充分利用原村小学闲置校舍、被撤并村原办公阵地，合理功能布局，改建成集卫生室、休息室、议事厅、餐厅、厨房等，打造了一处集聚会交流、日间照料、文化娱乐、休闲健身为一体的农村互助养老服务站。二是强化党建引领，落实责任担当。充分发挥“县+乡镇+村（社）”社会组织的党建引领作用，将互助养老同乡村善治、乡村振兴相结合，培育互助养老服务带头组织，激发全县参与互助养老发展社会组织活力。**依托农村党员“驾考制”激活全村党员活力。**全县开展农村党员“驾考制”以来，结合党员“星级管理”模式，按照“季度一测评、半年一通报、年终一总评”的实施模式，村里的无职党员等党员同志都积极参与到养老服务站的志愿活动中来，经常参与服务站打扫卫生、做饭等志愿活动，充分发挥党员的先锋模范作用。**打造“支部+养老”互助养老工作模式。**柏山村创新将支部活动与互助养老紧密结合起来，对支部内、外高龄、自理困难的人员按照“住所相邻、性情相近、爱好相投”原则，采取“自愿结对+组织定向”模式，建立帮扶联系卡、与子女建立网上联系等方式健全完善困难诉求即时沟通机制，党员干部采取定期上门，用打电话、发微信等方式，让儿女及时掌握高龄长者身体状况、思想动态及现实需求，进一步提升支部活动影响力，彰显党组织的号召力和凝聚力。三是选配人员队伍，发挥最强合力。**成立老年协会规范互助养老管理。**在村两委的指导下，老年协会作为互助养老的议事机构、组织机

构和执行机构，被服务者、服务者、服务监督者都加入这个平台，统一管理。由村两委、老年协会牵头，整合本村村社干部、热心邻居、留守妇女、低龄健康老人、在外爱心人士等多种人力资源，组建老年志愿服务队，在日间照料联络点等提供白天养老照料服务。**吸引乡贤能人助力互助养老新发展。**“服务站建立以来，我们的投影、舞台、食堂等设施设备都是村里的爱心人士捐助的，他们也非常愿意参加到这项活动中来，都是一呼百应……到现在，我们几乎只是投入了几个门牌标识。”井田村的吴书记向我们介绍，村里的乡贤、能人都非常支持这项工作，大家经常帮忙搬东西、做零工都是不求回报的。同样，在柏山村，退休教师王直修老人在成都和家人生活几年后也选择回到柏山村养老，“现在孙子也大了，孩子们都有自己的工作，我们也帮不上忙，还是想回到自己的家乡，现在村里建了‘幸福小院’，每天还有人一起转路、下棋、到饭点了哪家做饭了就一路去吃，改天又到我家吃，在这里养老比城里养老更让人满意。”同时，王老师这样的乡贤回到农村后，有非常强的带动作用，经常组织村里的老人一起开展文娱活动，丰富老年人的精神文化生活，他甚至还在筹划如何把村里沉寂多年的传统“舞龙”文化重新盘活。

（二）聚焦需求，导向“准”。**一是文体活动异彩纷呈。**井田村互助养老站建立以来，每天都有几十位老人准时到养老站来看电影、下棋、看书、排练节目，这些都是他们每天的日常。特别是井田村的老人对传统民谣的传承更是一大特色与亮点，每当有活动在这里举办或者中秋节等节日，大家都会聚在一起唱上几

首，他们还把党的政策理论与传统民谣融合起来唱给自己的家人朋友听。除此之外，各级党委政府还积极联系南江县文化馆，南江县光武太极健身协会等组织不定期到村里为老人们演出，老人们不仅情不自禁地给予鼓掌喝彩，还有部分老人跟着表演者手舞足蹈地比划，现场气氛欢乐而温馨。“每逢节假日我们也可以和邻里一起到村互助养老服务站去唱歌、跳舞、拉家常等，我们也能过上城里老人一样的生活啦”，村里的老人马跃难掩笑意的说。

二是义务活动如火如荼。在柏山村，原有一支“红色轻骑队”，队员只有5人，他们利用便捷交通工具，常年免费为村里行动困难老人提供买菜、买药、送餐、送医等服务。柏山村开展农村互助养老试点以来，队员们“摇身一变”，变身成互助员，队伍更加壮大，职能更加丰富，形式更加多元。现在，在姜淑德家屋内墙上，贴着一张“农村互助养老明白卡”，表中记载着受助老人和互助员情况，包括年龄、身体状况、联系电话等。全村177名老人都有一名这样的互助员。能为他们持续提供上门助餐、助浴、助洁、助急、助医、助行、助农、代办、心理疏导等居家服务。

“有了红色轻骑队，我再也不用在四个孩子家里来回奔波了”。

84岁的姜淑德老人接过轻骑队员送的餐食高兴的说道。有了柏山村轻骑队的送餐服务，姜淑德终于结束了在四个孩子家轮流吃饭的忙碌生活。**三是春耕秋种其乐融融。**每到春耕秋种的季节，各家各户都想抓紧时间把自家的玉米、水稻、大豆种下去，但是山区土地分散，农民种植庄稼不但面临着浇灌缺水的困难，还要面对山坡丘陵、沟壑纵横的复杂地形，现在，村里的老人全部采

取“抱团”耕作、“组团”种地的互助方式耕种，甚至村两委联系农机助耕队、农技人员等组成志愿服务队，落实结对帮扶到村到户到田块地头，用实际行动帮助缺乏劳动力的留守家庭抢抓时令。

（三）聚焦长效，服务“优”。**一是探索“时间银行”添活力。**探索农村互助养老“时间银行”模式，以低龄存时间、高龄换服务的“时间银行”互助式养老为切入点，探索“小老人服务老老人”“银龄互助”的有效路径，实现志愿服务形式和内容成功转变，让老年人在“助人自助”中更好地实现“老有所为”。

“时间银行”实行积分管理，一户一卡，统筹使用，每1小时志愿服务时长计1积分，志愿者在服务后将服务时间储存，并可到合作社兑换相应实物或涵盖情感慰藉、送餐服务等相关服务，截止目前，已招募志愿者100余人，为高龄、困难、独居老人提供服务1000多次。为保障“时间银行”持续运转，井田村出台《养老服务时间银行管理实施细则》，志愿服务时间根据实际情况量身定制。“时间银行”推行以来，盘活村里多元资源，让时间产生货物和服务两种交换价值，同时把志愿服务变成互助合作，极大地调动了村民积极性，让更多志愿者参与到养老志愿服务队伍中来，缓解了农村专业护理人员缺乏、养老服务供需矛盾突出等问题，使更多的老人在家门口就能享受优质的服务。**二是汇集资源要素作支撑。**以老年协会、社会组织、养老机构等合法载体为互助养老承接主体，成立互助养老工作队，根据老年人群需求，为他们提供日常事务办理服务，签订邻里互助养老照护协议，支

持受照护老年人的家庭成员向提供照护者有偿付费。鼓励老年协会、社会组织、企业等合法主体开展市场化农村养老服务项目，加强资金注入，有偿为老年人提供卫生护理、理发等合理的为老服务。同时，也积极利用政策优势，招引专业人才和使用公益性岗位人员从事相关工作，从生活照护到精神慰藉，从日需采购到需求满足，真正实现资源要素全面汇聚，为老服务保障有力。

三是完善政策措施强保障。建立起“以志愿服务为基础、政府予以适当补助”的保障机制，鼓励乡镇的农村幸福院、日间照料中心、闲置学校、区划调整后闲置资产等场地资源，无偿提供给农村互助养老使用。在省级养老服务定向财力补助资金中以不低于 5% 的列支专门用于农村互助养老的资金项目。乡镇将农村互助养老服务纳入本级财政预算。对运行良好、推动有力的老年协会（老年志愿服务中队），采取以奖代补予以激励支持和政策倾斜。村委会引导受助老年人的家庭成员向提供服务的互助员低偿付费。对农村困难家庭适老化改造对象和政府购买居家养老服务对象，细化服务承接商的互助责任，落实互助任务。

1.以井田村、柏山村为例分析互助养老模式

试点村	养老主体	居住场所	资金渠道	养老对象	养老内容	实践效果
井田村	基层自治组织、基层组织、政府、	原村小学旧址	政府补贴、社会捐助、能人赞助	生活自理能力受损老年人、高龄老人、空巢	日常照护、生活娱乐、健康养生、法律援助、	成本低、精神慰藉、类型多样、认
柏山村	老年协会志愿组织、老	村级建制调整后，原村	政府补贴、村集体经	老年人、失	联络子女、	可度高、参与度、操

	年群体	委办公场地	济、子女	独老年人及 其他老年人	情感交流、 护理协助、 就医帮助、 活动参与	作性强、互 动性强、互 惠互利
--	-----	-------	------	----------------	---------------------------------	-----------------------

二、南江县农村互助养老面临的问题

南江县开展“互助养老”工作以来，在组织体系、阵地建设、队伍建设、资源整合、项目实施等方面，已经形成了一套相对成熟的经验，但在发展过程中，仍然面临着一些现实难题。

（一）思想观念还需与时俱进。在我国传统文化中孝善文化思想根深蒂固，“守望相助”“安土重迁”“落叶归根”等传统思想深刻在每一个中国人的基因里。早在西周时期，宗族内部的互助文化开始萌芽，汉代时村庄中出现年老者“集资购地”以备养老的先例，新中国成立后的农村生产合作社也可以看见互助的因素。改革开放以来，经济社会的不断发展、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，传统的家庭养老功能被弱化。南江县大部分都是山地丘陵地貌，高山沟壑多，平整连片的耕地少，农村居民居住分散。大部分的农村居民还坚持着养儿防老的思想观念，活动在以地域和血缘构成的熟人圈子，普遍存在对周边人群信任缺失的现象，所以部分农村居民对“互助养老”的接受度还不是很高。

（二）医养结合还需提质增效。针对老年人的不同身体情况

和自理能力、家庭经济条件的差别，没有专职的医疗保障队伍，对突发疾病的处理和慢性病的照料还有所不足，医疗资源的分配中对农村医养结合的倾斜度较少。医疗人员保障方面，仍然对每个村的村医依赖程度比较高，特别是在村级建制调整后，医疗服务对象增加，医疗压力增大，互助养老的医疗保障降低。民政、发改、人社、医保等部门还没有形成健全的制度体系为老年人提供高质量的医疗服务，针对老年人心理调节、心理慰藉、危机干预、引导老人正常作息、规律生活、多举措缓解老人焦虑、恐慌情绪和孤独感方面资源紧缺。

（三）内生活力还需因地施策。在全县推广互助养老，面对的是不同的村情情况与资源限制。现全县较为成熟的方式主要有两类，一是资源来源主要由爱心人士赞助和慈善机构捐赠，这种模式主要是以外部性发展方式，缺少自身造血功能，运营的持续性和稳定性还需增强。二是村集体经济收入作为互助养老的资金支持，这是一种内生式的发展，但市场经济风险性波动较大，管理和运营都需要更高的条件。面对全县的实际情况，一味照搬现成已有的两种模式必然是不行的，更急需在结合本村实际的情况下，采取多元化举措筹集资金，发挥好“两委”班子和党员干部的带头作用，走出更多互助养老发展的“新模式”和“新样板”。

三、南江县农村互助养老的发展建议

“十四五”期间，是我国老龄工作的重要机遇期，在“十四五”规划和《中华人民共和国乡村振兴法》中已明确规定，支持农村普惠性养老服务和互助养老。发展农村互助养老不是一种被

迫无奈的选择，而是基于农村地区实际情况和资源禀赋优势，解决我国农村养老服务难题的重要举措，未来，应着力发展低成本、可持续、优循环、宜推广且具有较强外溢效应的农村互助养老服务，助力多层次养老服务体系的建设。

（一）加强思想引领，建立互助养老价值体系。**一是看形势明方向。**党的二十大报告阐述了中国式现代化的五个特征，“人口规模巨大的现代化”位列首位，老龄化社会治理的难题更是不容回避。要明确政府部门、互助组织、社工机构、志愿者等不同参与主体在互助养老中的角色、定位、职责和作用，将养老互助融入既有的社会治理体系当中，以互惠参与机制传递共建共享的价值理念。**二是强宣传转观念。**继续以“乡（镇）-村-组-点”的四级互助养老体系推进互助养老价值传播，充分利用板报、宣传栏、“高音喇叭”、新媒体等宣传媒介，深化互助养老的观念，提高农村居民对互助养老的认可度，让老年人在互助共同体中获得归属、信任、参与和保障，享受互帮互助的幸福美满晚年生活，实现“人在社会中”和“人在组织中”的有序治理。同时，村集体要拓宽多元互助形式，增加老年人互助渠道，长期囿于一种互助养老方式将会造成资源的浪费，与此同时也将失去开发其他互助养老方式的空间。**三是建协会引新风。**首先，国家对村民自治组织开展农村互助养老工作非常支持，这为老年协会开展相关工作奠定了政策基础。其次，老年协会具有很强的引领作用，老年协会的成员主要由村里的“五老”担任，如：村里的老党员，老干部，老退休教师，老退伍军人，这部分老年人有能力且有意愿

为村民服务，也更容易带领其他老年人开展日常照料、精神文化娱乐活动等，老年协会扮演了优化资源配置的角色，使原本碎片化、无序化的资源变得系统化、整体化。同时，老年协会在村“两委”与村民之间具有桥梁作用。老年人协会可以及时在村“两委”与农村居民之间及时进行政策信息的传递与反馈，并对农村互助养老服务的实施具有监督作用。

（二）增强顶层设计，提升互助养老医养水平。**一是完善农村互助养老医养制度体系。**鼓励支持社会力量参与农村养老事业，提供专业化、可持续的“医养康养”服务。支持引导社会力量参与互助养老医养事业，形成政府、企业、家庭、社会等多元主体协同供给的格局，为发展农村“医养康养”结合型养老服务提供保障。**二是扩大农村互助养老医养人才培养。**加快推进医养结合护理人才培养，完善相关标准，提升从业人员的数量、素质和技能。加强乡村医生队伍建设，提高乡村医生收入待遇，落实村医补助和养老政策，为村医搭建“留得住、能发展、有保障”的平台。同时，适时针对村里现有的妇女、“年轻化”老人等进行培训，实现危机情况处置、紧急救助技巧等一系列养老应知应会知识，形成以医护人员为主，包括互助养老人员和志愿者在内的医养结合专业化服务团队。**三是增加农村互助养老医养资金投入。**制定医养结合的养老体系相关政策，给予财政资金支持，引导社会资本积极参与，按照“政府补一点、社会捐一点、集体给一点、老年人出一点”的原则，建立农村互助养老多元经费筹集机制。同时，对于社会力量参与的非营利性“医养康养”服务等，在配

套、准入等方面给予适当的政策倾斜。

（三）挖掘当地特色，打造互助养老区域亮点。**一是以组织牵头为保障。**充分发挥基层党组织的“战头堡垒”作用，村级党组织要担负起农村互助养老建设主体和日常管理职责，发挥好党员干部的先锋模范作用，走出一条农村互助养老加基层党建发展的新路径。**二是以发展特色为动力。**充分调查民情民意、综合考察村情实际，以真实情况制定每村互助养老服务方案，确定互助养老形式、内容、评估标准等。同时，大力与乡村振兴中的产业振兴相结合、共谋划，发挥乘数效益，用好每一笔资金。依托村庄特色发展项目，如特色农产品、红色研学等，发挥其竞争优势，摆脱传统经济发展模式的羁绊，盘活土地资源，推进土地流转承包，促进土地经营权入市等手段，解决资金压力，形成可持续的互助养老资金链。**三是以传统文化为依托。**在探索各村养老服务发展方向的同时，以当地优秀传统文化为亮点，盘活各地传统文化，既有利于移风易俗、乡风文明建设，又增加了互助养老的社会价值。

养老服务，既是“家事”，也是“国事”。未来，要充分借鉴各市县的先进经验，加大政府资金扶持力度、不断完善养老服务体系、大力培养专业服务人才，全面提升农村互助养老服务水平，建立更高水平的“农村幸福圈”。让外出的群众安心务工，让留守的老人安享幸福晚年生活，实现老年人“离家不离村，离亲不离情；养老在乡村，享乐家门口”的养老愿望，不断推动南江县社会养老工作迈上新台阶。

