



卫丹璇,孔蕾,高艺鑫.农村互助养老体系构建与机制创新[J].黑龙江农业科学,2019(9):137-141.

农村互助养老体系构建与机制创新

卫丹璇,孔蕾,高艺鑫

(南京农业大学 人文与社会发展学院,江苏 南京 210095)

摘要:面对当前中国农村严峻的养老形势,农村互助养老模式既符合中国文化传统,又能够满足农村老年人日常社会交往、精神慰藉等较高层次需要,是解决农村养老问题的必由之路。当前,国内各农村地区都对互助养老模式进行了积极地实践。但是,目前农村社会对于这一养老模式如何建构完备的体系、如何建立完善的运行机制,尚未得出明确结论。据此,本文设想构建一种从上至下的完备的农村互助养老体系,并针对该体系提出了资金保障、评估考核、参与监督3种创新机制,为农村互助养老的长效运行提供决策参考。

关键词:农村养老;互助养老体系;长效运行;机制创新

21世纪是世界人口老龄化的时代。中国已于1999年进入老龄社会,是较早进入老龄社会的发展中国家之一。根据2019年1月国家统计局发布的最新人口数据,截至2018年年末,我国60周岁及以上人口24 949万人,占全国总人口的17.9%,其中65周岁及以上人口16 658万人,占全国总人口的11.9%^[1]。其中,和城镇相比,农村社会事业发展严重滞后,农村居民的养老、医疗保障制度尚不健全,保障水平比较低。为此,我国农村地区积极进行养老服务的实践探索,在实践中创新发展出具有中国特色的新型农村互助养老模式。

习近平总书记在中国共产党第十九次全国代表大会报告中明确指出,构建老年人关爱服务体系,健全乡村治理体系,实施乡村振兴战略。目前国家的政策正在向农村和养老两个方向倾斜,解决农村养老问题,除了国家和政府的推动,也需要全社会的多元力量参与。采用什么形式、何种机制才能充分地动员社会力量,科学地配置养老资源,使农村养老模式日益成熟完善是亟待结局的问题。具体而言,农村互助养老是建立在农村地区“熟人社会”文化基础上的家庭、家族、邻里等之间在生活照料、精神慰藉等方面的互助活动,施助者主要是低龄、较健康老人,受助者主要是高龄、体弱老人和独居、空巢老人。

农村互助养老模式既符合中国文化传统,又

能够提高老年人汲取社会资源的能力、满足其日常社会交往、精神满足等需要,有利于填补当前农村养老模式的空缺。目前,国内各地区都对农村互助养老模式进行了积极地实践与探索,然而,对于农村互助养老如何构建其完备体系、如何完善其运行机制、如何实现可持续发展,尚未形成明确认识。据此,本文通过对当前农村互助养老模式的发展条件以及存在问题的分析,试图从宏观层面构建出农村互助养老体系,为政府进一步的政策制定提供可借鉴的参考。

1 农村互助养老的实践模式

1.1 政府主导型

政府主导型是指地方政府在农村互助养老的具体实践中居于主导地位,扮演发起者、推动者、支援者和控制者的角色,并引领互助养老的发展方向^[2]。这种类型将因子女长期在外务工、身边无人照顾的农村留守、独居老人作为重点支持对象,试图涵盖村内所有的老人开展互助活动,集中互助点内配有标准化卫生室、活动中心、棋牌室等硬件设施。具体模式:首先,建立起“家门口的敬老院”,以县乡级政府财政为主、村支两委会积极动员村民筹资,通过新建房屋、翻修旧宅等形式,购买相关养老基础设施和硬件设备,为老年人集中入住创造良好环境;其次,制定完善的入住条例,按照自愿、自助等原则进行人员筛选;再次,除了政府提供的农村合作医疗、集体生活用品等之外,院内老年人需要承担米、面、油等日常开销,并受到民主推选出的“幸福院”管委会进行管理;最后,由于“互助幸福院”就建在村内,距家近、距田近,老年人在提交申请后可随时出院入院,做到“入院不离家”“入院不荒田”^[3]。必须指出的是,

收稿日期:2019-04-02

基金项目:国家大学生创新性实验计划项目(20181037070)。

第一作者简介:卫丹璇(1998-),女,在读学士,专业为社会学。E-mail:wdxylvia@163.com。

通讯作者:姚兆余(1965-),男,博士,教授,从事农村社会学、社会政策研究。E-mail:yaozhoyu@njau.edu.cn。

此种模式在实践过程中也暴露出一些问题,幸福院长期运行依赖于持续的资金注入,而农村地区一方面政府资金紧张,往往难以为继;另一方面村民集资难度更大,易导致幸福院难以长期稳定发展。另外,政府的干预手段较多,也会使得农村老年人自主、自助的积极性下降。

1.2 社会组织主导型

以社区成员之间的情感为纽带,以中华民族传统美德为基点,通过建立农村社区互助站,开展与家庭、社区、群众生活密切相关的互助服务。互助养老站的施助者多为经简单培训的低龄老人志愿者,受助者为子女不在身边的独居老人以及80岁以上的高龄老人。互助养老服务站帮助参与互助的老人建档立卡,主要给老人们提供聚集的活动场所,并对老人们的互助提供专业性指导。比如老人们会在一起进行娱乐活动,如看电视、做游戏、做缝纫等。互助站还提供简易的健康体检仪器,老人们可以进行自我体检。每个互助站一般有一位低龄老人作为小组长,每个小组长能够充分了解各自互助成员的具体情况,也能够相互联系并提供信息,一旦发现老人几天未参与互助站活动,小组长们便会传递信息,通过熟人关系网络了解该老人的具体情况,并给予互助帮助。这种模式虽有其独特优势,但是由于互助养老站同时担任管理、运营、监督3种角色,覆盖范围小,再加上自身的局限性,导致在实践过程中存在缺陷。

2 农村互助养老的发展条件

2.1 农村互助养老发展的必要性

第一,农村互助养老模式发展的必要性是基于我国绝大部分农村地区的社会经济发展现状。一方面,农村地区由于人口和土地流动速度加快,子女对个人发展的要求及核心家庭的追求,老年人的家庭养老出现问题,面临着高风险的养老现实,农村社会亟待通过社会养老的发展填补空缺。另一方面,农村地区经济发展水平落后,很难吸引专业的护理与照料人员^[4]。第二,发展农村互助养老是我国养老模式创新和比较选择的结果。农村互助养老是综合家庭养老和社会养老两大基本模式优点的新型养老模式。它能够有效弥补家庭养老的不足和社会养老的缺陷,具有就地养老、整合资源、地缘相近和成本较低等优点,符合大多数老年人的养老意愿和我国的互助文化传统,因而易于被老年人所接受。

2.2 农村互助养老发展的可行性

本文将从农村社会结构的5个构成要素来分析互助养老模式在我国农村地区大力发展起来的可行性。

2.2.1 个人要素 随着农村老年人的现代化程度日益提高以及农村劳动力向城市不断迁移,农村老年人的思想观念正在不断发生变化,“养儿防老”的传统思想逐渐淡化,代际养老的期待降低,越来越多的老年人接受并主动参与互助养老。

2.2.2 群体要素 农村社会的宗族形成于一种先赋的社会关系即血缘^[5],它是以血缘关系为纽带形成农村社会团体^[6]。而且,多数农村中的老年人都有或亲近或疏远的亲属关系,这就更进一步拉近人与人之间的距离,从而很容易将老年人带入到互助养老即将要扮演的角色中。

2.2.3 代际要素 目前我国农村社会存在着以代际分工为划分依据的“半工半耕”的生产结构,进一步导致家庭内部形成了明显的代际分工,即子代进城务工,父辈在家务农或经营低成本生意。因此这类农村老年人虽不能承担重力工作,但能够生活自理且具有多余精力照顾他人,此些老年人即是互助养老模式构建过程中最为重要的人群。他们能够通过这个积极参与互助养老实现自己的个人价值,获得精神上的成就感和幸福感。

2.2.4 组织要素 我国日益完善成熟的村民委员会为这一模式的实践奠定了稳固的组织基础。作为农民自发选举产生的自治性组织,村委会越来越得到了国家的认可,形成了“乡政村治”的基层治理结构^[7]。村民委员会在互助养老发展过程中起到了重要的指导、协调、管理、监督的作用。

2.2.5 环境要素 一方面,农村互助养老没有改变老年人的文化背景。农村互助养老模式使具有相同文化背景的同村人一起生活,一起养老,老人们的语言相同,饮食习惯、兴趣爱好、生活方式等差距不大,共同话题较多,大家彼此帮助,共享晚年幸福时光^[8]。另一方面,农村是一个地缘和血缘相结合的具有传统契约精神的社区,农村社会重视“人情”,而“人情”背后也是契约精神的体现。当契约精神渗入互助养老模式中,它有效地约束参与互助养老的老年人的行为,增加他们彼此之间的心理信任感,从而提高农村互助养老模式的稳定性。

3 农村互助养老中存在的问题

各地在农村互助养老中的具体探索各具特

色,但仍面临的一些共性的问题亟待解决。

3.1 政策缺失与资金短缺

国务院在2017年发布的《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》中强调,要通过邻里互助、亲友相助、志愿服务等模式和举办农村幸福院、养老大院等方式,大力发展农村互助养老服务,但这些政策目前仍多停留在书面文件中。此外,资金短缺也是目前农村互助养老模式发展遭遇的瓶颈。各级政府的财政支持在实践中仅起到辅助作用,主要发挥作用的村集体集资渠道又具有明显的不稳定性,因此,农村互助养老的发展过程中,资金链存在断裂的风险。

3.2 管理体制不健全与理念滞后

农村互助养老的建设管理基本是按传统行政层级制度进行的,这种自上而下的建设管理理念虽然有利于在短期内完成互助养老模式的推广建设,但却危害了农村互助养老的长效可持续发展^[9]。

3.3 需求巨大与供给有限产生的矛盾

目前农村互助养老模式,为节约成本,主要依靠老年人进行自我服务与自我管理,缺乏专业性的服务人员介入,导致其服务质量、服务内容和水平受到限制^[2]。另外,王伟进认为,需求巨大与供给有限产生的矛盾有四方面的具体表现:一是提供服务的能力有限,难以满足大多数老年人的养老需求;二是服务项目数量少、专业性差;三是缺乏专业社会工作人员介入,专业指导欠缺;四是筛选入住对象,没有实现全员参与^[10]。

4 农村互助养老体系的构建

农村互助养老模式符合我国目前农村经济社会发展状况,是解决农村老年人养老困境的有效方式。但是目前农村互助养老模式仍然处于探索阶段,建立从上到下完备的农村互助养老体系,能够进一步完善和保障农村互助养老模式的健康长效发展,实现我国农村地区老有所养、老有所乐、老有所为的目标。

4.1 互助养老保障科

在地级市一级的民政局设立互助养老保障科,实现互助养老模式由专门机构监管和负责。互助养老保障科一是要与民政局的老龄办协同合作,厘清当地老龄工作的相关情况,并收集、整理、互助养老的相关信息;二是要鼓励、拉动社会组织介入,以“共治”为原则,一方面在互助养老体系中

创造足够的空间允许社会组织发挥作用,为社会组织搭建参与互助养老的准入机制;另一方面,要积极购买社会上的专业服务,充分运用社会组织在互助养老的专业性;三是要能够指导乡镇一级的农村互助养老服务中心的运行,并为其发展提供资金、项目、人事等方面的支持与保障。

4.2 乡镇互助养老服务中心

设立乡镇互助养老服务中心,隶属乡镇一级的政府部门,与乡镇福利院协调合作,主要负责该乡镇农村互助养老发展与保障事宜。互助养老服务中心一是要引导、鼓励当地乡镇企业为农村互助养老这一社会性事业筹集资金,并统筹、协调、管理好资金的使用;二是要在乡镇层面为农村参与互助养老的老年人建立档案,并通过建立评估机制,对下属行政村内互助养老服务站进行年度考核,对于发展较好的互助养老服务站进行表彰奖励;三是要大力培育发展专业技术人员,对下属行政村内互助养老服务站工作人员以及养老小组组长定期进行培训,并为村与村之间互助养老的相关人员沟通、交流、互相学习提供平台;四是要加强与上级互助养老保障科的联系,发现问题及时反映上报。

4.3 行政村互助养老服务站

在村民委员会的支持和监督下,设立农村互助养老服务站,负责、管理村内互助养老模式的运行。互助养老服务站一是要为全村每位参与互助养老的老人建立互助信息卡片,确保村内互助信息的公开、透明、清晰;二是要与村民委员会共同发力,推动村集体积极响应国家的“三农”政策,壮大村集体经济,并引导村集体为村内老年人互助养老筹集资金;三是要积极在村内开展深入的互助养老的宣传工作,引导农村老人积极参与,通过村内宣传栏、黑板报、娱乐节目等形式让村民对互助养老有正确认识,转变传统养老观念。另外,鼓励村民参与监督到互助服务站的运行机制,促进互助服务站长期有效运行;四是要加强多方协作,为村内老年人提供基本的医疗、护理、精神慰藉等综合性服务项目;对于村内身患疾病、无法离家的老年人,互助站还应定期派专人上门照料;五是要参与到村内互助养老小组的建立与小组长的选拔中,并对小组长的工作进行专业指导,并对小组长给予表彰,鼓励更多人参与互助养老。

4.4 自然村互助养老小组(点)

农村互助养老小组是在互助站的帮助和支持

下开展工作,每个小组包括 6~8 位老人,每个小组都有一位低龄、健康的老人作为小组长。互助养老小组一是要为组内每位老人建立信息联络卡,涵盖了老人家中以及子女电话、小组长电话、互助服务站值班电话等信息,确保老人与小组的日常沟通与联系;二是要建立组内“一对一”互助机制,提高互助养老小组的服务水平。三是要积极开展老年人文化娱乐活动,加强与村内其他互助养老小组的联系,让农村老年人不再孤单,生活更加幸福。

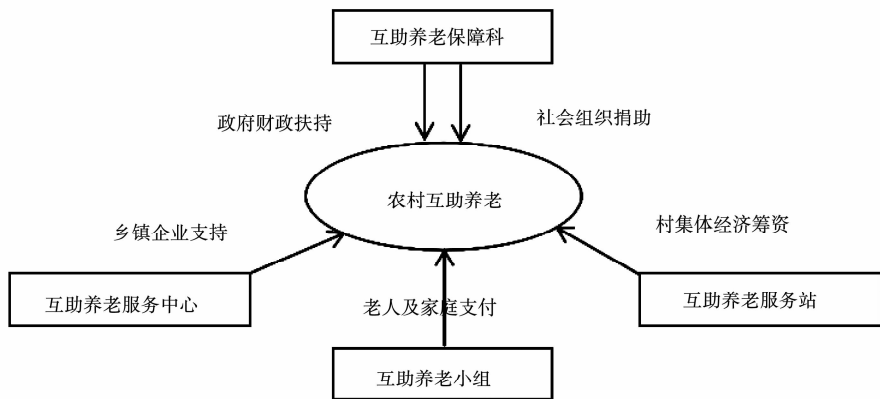


图 1 农村互助养老资金保障机制

Fig. 1 Fund guarantee mechanism of rural mutual assistance pension

5.2 评估考核机制

为确保农村互助养老模式的健康长效发展,亟需建立完善健全的评估考核机制,为其运行规范和可持续发展提供保障(图 2)。

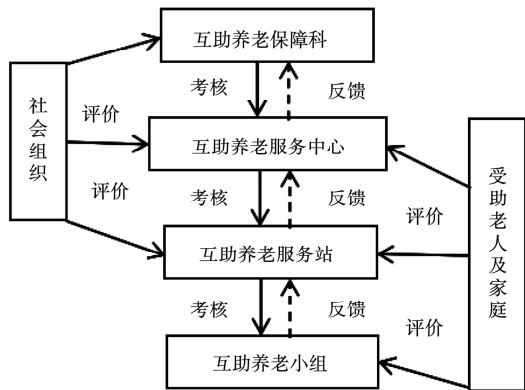


图 2 农村互助养老评估考核机制

Fig. 2 Evaluation and assessment mechanism of rural mutual assistance pension

一要构建多向评估机制,除了互助养老体系内各政府机构采取打分制以外,还应发挥社会组织、农村老人及老人家属等外部评分主体的能动性,更加客观真实地农村互助养老的真实情况;另

5 农村互助养老的机制创新

5.1 建设资金保障机制

当前,农村互助养老建设过程中遇到的最大难题就是资金匮乏问题,解决这一问题关键是要积极探索构建多主体参与的资金投入机制与动态保障机制,实现资金的有效供给与高效利用^[11]。建议以农村互助养老体系为基础,将资金难题拆解,将资金筹集划分到该体系的每一个构成环节中,建立流通的、动态的、多元的资金保障机制(图 1)。

一方面,不断完善的评估指标。不仅要包括互助地区基础设施建设的量化指标,还要包括各个机构的管理水平、服务水平、老人满意度、老人需求等主观指标,使其更加合理,反映出科学真实的信息以及后期的整改方向。

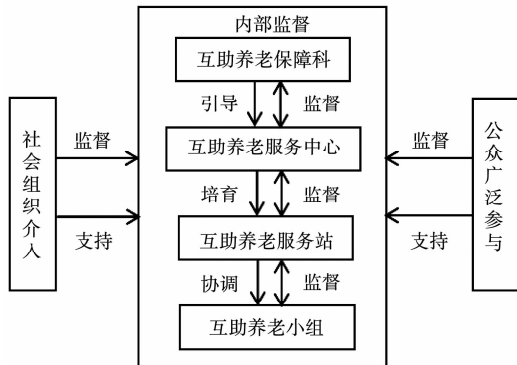


图 3 农村互助式养老参与监督机制

Fig. 3 Supervision mechanism of mutual assistance pension in rural areas

5.3 参与监督机制

由于中国农村地域辽阔,经济发展水平和社会文化存在巨大差异,互助养老模式的实践必须要因地制宜,要不断更新政府的管理理念,建立政

府主导、社会组织融入及公民参与的养老体系^[12],充分发挥农村互助养老体系内各个机构的主体参与作用。另外,在互助养老体系中加入内外两种监督机制,共同促进互助养老体系的日臻完善、推动农村互助养老的可持续发展(图3)。

6 展望

首先,以资金保障为基础,形成稳定多元的资金来源。农村互助养老服务具有公共性、福利性和事业性的特征,政府主要承担着财政供给的责任。一方面,政府应给予一定的经费支持,利用和改造农村闲置用房资源;另一方面,按照一定的标准对老年人的健康状况和互助能力进行评估,提供消费补贴。除政府资金供给之外,还应该充分发挥村集体经济的重要作用。

其次,以法律法规为支撑,建立完善的管理办法和应急预案。建立农村互助养老服务体系,需要一定的政策支持和法律保障。建议政府制订针对农村互助养老的政策和措施,从土地使用、税费减免、财政补贴、管理培训等方面提供政策支持。此外,还需要制订和完善互助养老服务的相关政策,明确政府在农村互助养老服务中的责任和义务,处理互助养老风险问题的应急预案,以及互助养老机构的监督管理办法。

最后,以动员组织为抓手,构建纵向管理的信息网络、参与管理、评估考核机制。未来农村互助型养老的组织路径应该是各级政府和村两委负责管理、指导、监督,制定相关政策和扶持办法,进行广泛宣传并写入村规民约,将互助提高到乡村传统文化复兴、重建乡村社会治理的重要位置,进而发展成为农村的法规。应该在了解农村老年人的生活状态的前提下,建立信息管理档案,内容包括

老年人的年龄、健康状况、兴趣爱好和养老需求,这样一方面便于统筹安排资源,确定互助养老机构的设施和规模,另一方面便于将来针对性地开展日常照料和医疗护理服务。与此同时,坚持乡镇互助养老服务中心、行政村互助养老服务站、自然村村民自助互助小组纵向协调管理,充分发挥农村基层组织的领导作用,将社区、机构中的各类人力资源的闲置时间充分利用起来,构建多方位参与管理、多元评估考核机制。

参考文献:

- [1] 李希如. 人口总量平稳增长,城镇化水平稳步提高[DB/OL]. 2019-01-23. <http://www.stats.gov.cn.html>.
- [2] 陈芳,方长春. 家庭养老功能的弱化与出路:欠发达地区农村养老模式研究[J]. 人口与发展,2014(1):99-106.
- [3] 李俏,刘亚琪. 农村互助养老的历史演进、实践模式与发展走向[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版),2018(5):72-78.
- [4] 欧旭理,胡文根. 农村互助养老典型模式及创新探讨[J]. 求索,2017(11):125.
- [5] 伍小兰. 中国农村老年人口照料现状分析[J]. 人口学刊,2009(6):35-40.
- [6] 杨善华. 家族政治与农村基层政治精英的选拔、角色定位和精英更替:一个分析框架[J]. 社会学研究,2000(3):101-108.
- [7] 费孝通. 乡土中国[M]. 上海:上海世纪出版集团,2007:39.
- [8] 邓大才. 村民自治有效实现的条件研究——从村民自治的社会基础视角来考察[J]. 政治学研究,2014(6):71-83.
- [9] 张亚丽,季年芳. 积极老龄化视角下农村互助养老模式效用浅析[J]. 湖北农业科学,2018(19):166.
- [10] 杨文健,程可桢. 农村互助养老实践与长效运行机制的探讨[J]. 江西农业科学,2016(5):130-134.
- [11] 王伟进. 互助养老的模式类型和现实困境[J]. 行政管理改革,2015(10):64.
- [12] 严国萍,任泽涛. 论社会管理体制中的社会协同[J]. 中国行政管理,2013(4):70-73.

Construction of Rural Mutual Assistance Pension System and Its Mechanism Innovation

WEI Dan-xuan, KONG Lei, GAO Yi-xin

(College of Humanities and Social Development, Nanjing Agricultural University, Nanjing 210095, China)

Abstract: Faced with the current severe situation of rural mutual assistance pension in China, the rural mutual-supporting pension model is not only in line with Chinese cultural traditions, but also meets the high-level needs of rural elderly people for daily social interaction and spiritual comfort. It is the only way to solve the problem of rural old-age care. At present, all rural areas in China have actively implemented the mutual support model. However, the current rural society has not yet reached a clear conclusion on how to construct a complete system and how to establish a sound operational mechanism for this old-age model. Based on this, this paper envisaged the construction of a complete rural mutual aid pension system from top to bottom, and proposes three innovative mechanisms for fund security, assessment and participation, and participation supervision for the system, and provided decision-making reference for the long-term operation of rural mutual support for the elderly.

Keywords: rural pension; mutual support and pension system; long-term operation; mechanism innovation