

# 人口老龄化背景下国内农村互助养老路径探索

丁宇彤

武汉科技大学法学与经济学院, 湖北 武汉

收稿日期: 2024年5月31日; 录用日期: 2024年7月31日; 发布日期: 2024年8月12日

## 摘要

中国老龄化形势严峻, 养老问题亟待解决, 而农村养老问题又是重中之重。随着城镇化、工业化不断发展, 大量青壮年进城务工并在城镇定居, 农村空巢老人的养老问题日渐突出。在此背景下, 农民和农村开始自下而上的农村互助养老实践探索, 发展了如今“肥乡互助幸福院”、“时间银行”等多种互助养老模式。但随着农村互助养老模式的发展和试点, 其效果却并不理想, 重要原因之一就在于互助养老模式发展并没有置于村庄社会文化环境条件之下, 与机构养老趋于相同。农村互助养老模式要发挥其独特作用, 还需要加强顶层设计, 强化法律监督及保障作用; 加强村庄建设, 完善相关基础设施; 拓宽筹资渠道, 丰富互助养老内容。只有多措并举、系统推进, 农村互助养老才能在新时代谱写新的生机, 继续彰显独特的社会价值。

## 关键词

人口老龄化, 农村互助养老, 互助幸福院

## An Exploration of the Path of Mutual Assistance for the Aged in Rural China under the Population Ageing Background

Yutong Ding

School of Law and Economics, Wuhan University of Science and Technology, Wuhan Hubei

Received: May 31<sup>st</sup>, 2024; accepted: Jul. 31<sup>st</sup>, 2024; published: Aug. 12<sup>th</sup>, 2024

## Abstract

China is facing a severe aging crisis, with the issue of elder care demanding immediate attention. The challenge of elder care in rural areas is particularly acute. As urbanization and industrialization advance, a large number of young and middle-aged workers are moving to cities for employ-

ment opportunities and settling there, exacerbating the issue of elder care for the left-behind elderly in rural areas. In response, rural communities have started grassroots initiatives to explore mutual aid practices for elder care, leading to the development of various models like the “Fei Xiang Mutual Assistance Happiness Homes” and “Time Banks”. However, as these rural mutual assistance elder care models evolve and expand, their effectiveness has been less than satisfactory. A significant reason is that these models have not been adequately integrated into the social and cultural fabric of village life, tending instead to resemble institutional care. To truly leverage the unique benefits of rural mutual assistance elder care, a comprehensive approach is required. This includes enhancing top-level design, strengthening legal oversight and protections, improving village infrastructure, expanding financing channels, and enriching the content of rural mutual assistance elder care services. Only through a multifaceted and systematic approach can mutual assistance elder care in rural areas thrive in the new era, continuing to showcase its unique social value.

## Keywords

Population Ageing, Rural Mutual Assistance Elder Care, Assistance Happiness Homes

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. 引言

国际上通常把 60 岁及以上的人口占总人口比重达到 10%，或 65 岁及以上的人口占总人口的比重达到 7% 作为一个国家或地区进入老龄化社会(或老年型人口)的标准。如图 1 所示，中国自 1999 年进入到老龄化社会，截止到 2020 年第七次全国人口普查，60 岁及以上老年人口占总人口比重增至 18.7%，65 岁及其以上老年人占总人口比重增至 13.5%，我国人口老龄化形势严峻[1]。

在人口老龄化背景下，农村养老成为亟待解决的问题。目前，农村养老主要有两种途径，家庭养老和机构养老[2]。在城镇化快速发展的背景下，农村年轻人进城务工定居，而老年人则出于现实、心理、文化等多方面原因留守农村，家庭养老模式难以满足农村老人的现实养老需要[3]。农村养老机构以乡镇敬老院为主，面向的群体主要是生活不能自理且儿女在外务工的老人或者是“五保户”群体。老人一旦进入敬老院就意味着和社会切断联系、失去自由，因此只要生活可以自理，即使是五保户也不愿意到乡镇敬老院，更愿意在村庄生活。

农村互助养老模式的核心在于老年人之间的相互帮助和合作。这种互助不仅体现在生活照料上，还涉及健康护理、精神慰藉等多个方面。这种模式以村庄为载体，充分利用乡村资源，方便老年人就近获得养老服务。村庄成员之间的熟悉程度和信任感，使得互助养老更加易于实施。但在服务供给、筹资渠道、管理机制等多方面，农村互助养老模式都面临着一定的问题和瓶颈，即使该模式在一些地区已经开始试点，但仍未大范围推广和施行。

## 2. 理论基础

### 2.1. 社会资本理论

社会资本理论认为，社会网络、互信规范、制度等无形资本对个体行为有重要影响。农村由于地缘、血缘关系密切，形成了稳固的乡村网络。村民之间存在较高的互信程度和互惠规范，人们愿意互帮互助。

这种社会资本是互助养老能够运转的重要基础。另外，农村地区保留了部分传统习俗和乡规民约，为互助养老提供了规范支撑。而在城市地区，微观个体之间的人际关系较为疏离、缺乏互信基础，无法形成有力的社会资本支撑，使得类似于互助养老这种模式难以推行。

2.2. 合理行为理论

根据合理行为理论，个体在做出选择时会权衡成本和收益，追求自身利益最大化。在养老问题上，农村居民会比较养老保险缴费成本与未来可获得的养老金收益，以及选择互助养老模式的成本收益。由于农村老人主要依靠土地来获得晚年收入，收入不稳定且水平低，缴纳养老保险费用成本较高，而未来可获得的养老金收益并不理想。相比之下，互助养老模式没有固定缴费负担，主要通过人力和实物互帮，成本相对很低。对比进入乡镇敬老院，互助养老模式下他们仍可以在村庄生活，得到养老医疗照护的同时也更加自由。

3. 农村互助养老理论研究及实践发展现状

3.1. 理论研究现状

科研成果的数量及其随时间变化的趋势，在一定程度上可以反应研究主题的发展趋势以及学界对其的关注度。通过知网数据库检索，输入“互助养老”、“农村互助养老”等关键词，共出现 2757 篇文献。

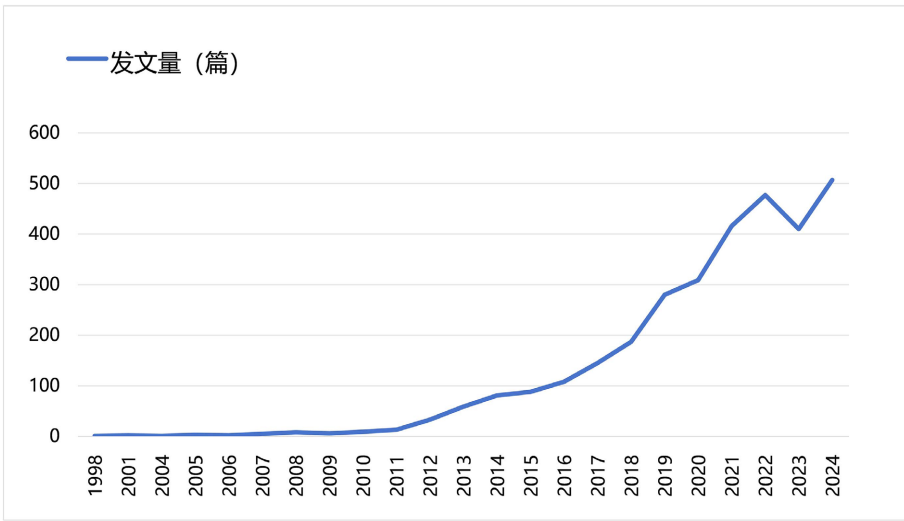


Figure 1. The quantity and trend of “rural mutual assistance elder care” and “mutual assistance elder care” literature on CNKI from 1998 to 2024

图 1. 知网 1998~2024 “农村互助养老”、“互助养老”文献数量及趋势

由图 1 可以清晰看出，学界对农村互助养老的研究开始于 1998 年，视角集中在“时间银行”、“互助幸福院”等方面，且在近 30 年间，研究发展总体呈上升趋势。这一领域的学者们不断挖掘和深化对互助养老模式的认识，从多个角度和层面探讨其理论基础、运行机制、实践效果及面临的挑战。农村互助养老模式的理论研究正在不断丰富和完善，为实践提供了更加坚实的理论支撑和指导。

与此同时我们也要看到，虽然学者们在理论上对农村互助养老模式进行了系统的分析和阐述，但部分理论框架与实证研究之间存在不完全匹配的情况，理论框架可能过于宏观或理想化，难以完全反映农村互助养老模式的实际运行情况和面临的问题。

3.2. 相关政策梳理

近年来，中共中央、国务院和相关部门针对农村养老出台了一系列政策文件，以全力支持农村互助养老模式的发展，构建一个更加和谐、温馨的农村养老环境。

**Table 1.** In recent years, the state-assisted rural mutual pension policy combs  
**表 1.** 近年来国家助力农村互助养老政策梳理

| 序号 | 时间          | 政策文件名称                      | 主要内容                                                                                                        |
|----|-------------|-----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1  | 2011 年 12 月 | 《社会养老服务体系规划建设(2011~2015 年)》 | 在城乡社区养老层面，重点建设老年人日间照料中心、托老所、老年人活动中心、互助式养老服务中心等社区养老设施。                                                       |
| 2  | 2013 年 4 月  | 《中央专项彩票公益金支持农村幸福院项目管理办法》    | 2013 年中央专项彩票公益金支持农村幸福院项目资金共 10 亿元，每个项目补助 3 万元，项目资金使用范围是设施修缮和设备用品配备。                                         |
| 3  | 2013 年 9 月  | 《国务院关于加强发展养老服务业的若干意见》       | 切实加强农村养老服务。依托行政村、较大自然村，充分利用农家大院等，建设日间照料中心、托老所、老年活动站等互助性养老服务设施。                                              |
| 4  | 2016 年 6 月  | 《民政事业发展第十三个五年规划》            | 大力支持农村互助性养老服务设施建设，发挥村民自治组织作用，积极动员村民和社会力量参与运营服务                                                              |
| 5  | 2017 年 2 月  | 《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》    | 加强农村养老服务方面，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。                                                |
| 6  | 2017 年 12 月 | 《关于加强农村留守老年人关爱服务工作的意见》      | 支持乡镇、村建立老年协会或其他老年人组织，鼓励留守老年人入会互助养老。鼓励各地将农村互助幸福院委托交由老年协会等社会力量运营管理。                                           |
| 7  | 2021 年 6 月  | 《“十四五”民政事业发展规划》             | 构建乡镇牵头，村委会、老年人协会、低龄健康老年人、农村留守妇女、村干部、党员、志愿者等广泛参与的农村互助养老服务格局。                                                 |
| 8  | 2022 年 2 月  | 《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》    | 加快补齐农村养老服务短板，以村级邻里互助点、农村幸福院等为依托，构建农村互助式养老服务网络。支持乡镇级特困人员供养服务设施(敬老院)增加养老服务指导功能，将专业养老服务延伸至村级邻里互助点、农村幸福院和居家老年人。 |

如表 1 政策梳理显示，自 2011 年开始，国家大力支持推行互助式养老服务模式，并加大财政投入力度，为农村互助养老提供资金支持。国家出台的这一系列政策支持农村互助养老模式的发展，体现了对农民养老问题的高度关注和积极回应。这将有力推动农村互助养老事业的快速发展，为广大农民提供更加优质、便捷的养老服务，让他们在晚年生活中感受到更多的关爱和温暖。但同时，这些政策文件内容规定笼统、发展指向模糊，只是针对农村互助养老模式某一方面的指导[4]。还缺乏完整的、具有针对性的政策文件，对农村互助养老进行科学指导。

3.3. 实践探索现状

在农村互助养老模式发展的许多年间，全国各地积极探索出了多种养老互助服务创新模式。

河北肥乡县“互助幸福院”模式是一种比较典型，并具有鲜明特色和显著成效的农村养老模式。该模式以“集体建院、集中居住、自我保障、互助服务”为核心，旨在通过互助实现老年人的自我服务、自我管理，提高独居老人的生活质量，让在外打工的子女更安心。黑龙江省高潮村等地探索出“党建引领‘1(政社协同，党建引领)+4(社工+互助点+互助协会+时间银行)’农村互助养老新模式”。山东省潍坊市昌乐县“一村一策”模式，即按照“政府支持、村级主办、群众自愿、互助互爱”和“一村一策”的原则，改造建设就近互助养老服务场所，如康寿苑(幸福院)，为老年人提供长期居住、日间照料、用餐等服务。河北康保县土城子镇“集中居住+分户生活”模式，采取集中居住、分户生活的方式，每户配备独立卫生间等设施，同时设有管理员、保洁员等公益性岗位，为老年人提供全方位的服务。

但这些模式在运行过程中也暴露出一些共同的不足，大多数地区的农村互助养老仍停留在自发自愿的民间互助层面，缺乏政府主导的统一制度设计和法律保障。并且在资金管理、人员编制等方面缺乏专业化管理，服务质量和可及性也很有限，很多互助养老项目仅限于部分地区或村落内部开展。正是由于上述诸多原因，大部分地区的农村互助养老模式无法从点状试点迈向全面系统推广，难以真正解决农村养老的根本性问题。

## 4. 农村互助养老路径探索

### 4.1. 健全法律制度，强化法律保障

上述政策梳理暴露出，我国针对农村互助养老还没有出台专门的政策法案，现行相关的政策文件，只是笼统性的提到，发展指向都比较模糊。因此，要在“立法先行”原则的指导下，探索出台农村互助养老的法律法规，强化农村互助养老的制度化、法制化建设。政府应制定单独的《农村互助养老法》或在《老年人权益保障法》《社会救助暂行办法》等法规中增加相关内容，对农村互助养老的性质、组织形式、经费来源、参与规则、风险防控等作出明确规定。

针对互助养老组织，要在法律上明确互助组织的性质、权利义务，是否具有法人资格等[5]。比如可以将其界定为一种特殊的非营利性组织，同时规定其内部组织架构、决策机制等。此外，政府要给予老年协会互助组织、互助幸福愿、邻里互助点等合法性支持，解决涉及土地房屋性质及互助行为风险的责任归属问题。界定权责边界以规范主体行为，保护多元主体的合法权益，用法律处理好农村人情伦理难以解决的问题。

### 4.2. 加强村庄建设，完善基础设施

农村互助养老最关键的不在于技术、形式创新，而在于村庄建设。正如社会资本理论认为，社会网络关系、互信规范等无形资产，对于社会的经济、政治等活动有重要影响。农村互助养老模式的持续发展也要利用依靠村庄建设所形成的社会资本，将互助养老与村庄建设相结合，将互助养老发展置于村庄文化、环境以及氛围中。

良好的村庄建设和基础设施是推动农村互助养老持续发展的重要支撑。要为互助养老组织提供必要的活动场所，规划建设一批农村社区养老服务设施，包括日间照料中心、康复理疗室、助浴助餐点等。这些硬件设施的建设，将为互助养老组织开展活动提供重要的场所支撑。根据不同村庄老龄人口情况、经济状况、地理环境等差异，统筹规划适合本村的养老服务设施和项目，实现资源优化配置。人口老龄化严重的村庄，应努力引入专业的养老机构和护理服务；条件较好的村庄，可以与周边村庄共建互助养老组织和服务中心，合理布局养老服务资源。

### 4.3. 拓宽筹资渠道，丰富互助内容

各级政府要加大对农村互助养老的财政支持力度，将其纳入财政预算范畴，安排专项资金补贴[6]。



对贫困家庭老人等特殊群体给予适当资金补贴。同时,充分利用现有互助传统,动员社会各界为互助养老捐款捐物,如爱心企业、热心人士、乡亲会等,政府可对有关捐赠给予税费优惠等政策支持。还可以允许互助养老组织开展与养老服务相关的有偿服务,如家政服务、助老助残等,或发展农产品加工、土特产销售等农村特色产业,增加收入来源。

互助养老内容方面,继续做好传统的生活照料、陪护就医等互助服务的同时,挖掘农村自身资源,形成特色服务项目。加强老年人精神文化服务建设,组织诗词、棋艺等文化活动,开展心理健康讲座,缓解老年人的孤独焦虑情绪。

## 5. 结论与展望

农村互助养老作为中国传统乡村文化中独具特色的养老模式,在当前人口老龄化、城乡发展不平衡等背景下,继续发挥着重要作用。通过前期的探索实践,各地区虽已掌握了一些有益经验,但也普遍存在着制度缺失、运营管理不规范、筹资渠道不畅等共同难题,制约了其全面推广。为此,我国亟需加快顶层设计,从法律层面厘清农村互助养老的性质定位,建立符合现代社会要求的管理体制机制。在此前提下,结合乡村社会的独特文化资源和基础条件,采取多元化的扶持政策,着力提升互助养老的专业化、规范化水平。在政府和社会的共同努力下,这一具有深厚文化底蕴的养老模式,将焕发出新的活力,为乡村振兴再添助力,为构建多层次、多元化的养老服务体系作出应有贡献。

## 参考文献

- [1] 国家统计局:第七次全国人口普查公报(第五号)——人口年龄构成情况[EB/OL]. [https://www.stats.gov.cn/sj/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/202302/t20230206\\_1902005.html](https://www.stats.gov.cn/sj/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/202302/t20230206_1902005.html), 2022-05-17.
- [2] 贺雪峰. 互助养老:中国农村养老的出路[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2020, 20(5): 1-8.
- [3] 贺雪峰. 如何应对农村老龄化——关于建立农村互助养老的设想[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2019, 36(3): 58-65.
- [4] 刘晓梅, 刘冰冰. 社会交换理论下农村互助养老内在行为逻辑与实践路径研究[J]. 农业经济问题, 2021(9): 80-89.
- [5] 衡元元. 社会组织嵌入农村互助养老研究[D]:[博士学位论文]. 长春:吉林大学, 2022.
- [6] 王辉. 农村互助养老长效机制:理论建构与实现路径[J]. 南京社会科学, 2023(2): 65-75.