

【农民生计与保障】

# 农村幸福院互助养老困境与转型

齐鹏

(山东社会科学院 人口与社会发展研究院,山东 济南 250002)

**摘 要:**当前,农村幸福院互助养老面临历史实践积累少、集体共识建构难、合作信任维系难、组织依托建设难、老人素质保证难、质效提升保障难等多重困境,这些问题仅靠制度建设难以解决。面对家庭养老弱化和机构养老认可度低的形势,应积极推动农村幸福院互助养老向以多主体融合为基础的多功能、专业化、立体式、普惠型社区综合性养老转变。为此,一方面要积极推进农村幸福院机构化、平台化、社区化和合作化建设;另一方面要完善多主体融合性和合作性参与的政策保障体系,即确立以社区养老为本的顶层设计,实施以福利偏向为主市场为辅的社区养老政策,建立以社区居民为主的自治型社区养老队伍,确保农村社区养老机构管理与服务的自治性,提升家庭在农村社区养老服务中的供给能力和农村老人对社会化养老服务的支付能力,实施农村社区养老智能化与网络化发展工程等。

**关键词:**农村幸福院;互助养老;社区养老;社会化养老

**中图分类号:**F323.89      **文献标志码:**A      **文章编号:**1671-7465(2022)03-0105-12

## 一、问题的提出

在现有养老制度及经济条件下,农村应对养老问题面临诸多挑战,如家庭养老弱化、养老服务供给不足且质效低<sup>[1]</sup>、社会保障对农村养老的保障力低且提升慢、农村养老支付能力低<sup>①</sup>、政府在农村养老中难担主要责任<sup>[2]</sup>等。为此,中国农民探索并建立了农村幸福院互助养老。从 2011 年国务院办公厅颁布的《社会养老服务体系规划建设规划(2011—2015 年)》,到《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》《国务院办公厅关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见》《国务院关于印发“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划的通知》《乡村振兴战略规划(2018—2022 年)》《国家积极应对人口老龄化中长期规划》《中共中央国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》等政策文件,均对发展农村互助养老作了明确部署和安排,农村互助养老受到前所未有的重视。但经过数年实践,农村幸福院互助养老并未带来理想效果。相当数量的农村幸福院入住率低,甚至停业关门、长期闲置<sup>[3-4]</sup>。以山东省为例,自 2013 年以来,全省共建农村幸福院 10031 处,收住老人 14826 位<sup>[5]</sup>,平均 1 处不到 2 人。据 2019 年山东电视台《问政山东》栏目调查,多数农村幸福院处于闲置状态。农村幸福院为何运营困难?症结在哪里?未来怎样发展?分析这些问题,对“十四五”时期健全县、乡、村衔接的三级养老服务网络、发展农村普惠型养老服务和提升农村养老服务能力具有重要现实意义。

国内学界对农村互助养老也很重视。从以地区实践为着眼点的以点带面的初步探讨,到以

收稿日期:2021-06-04

基金项目:山东省社会科学规划基金重点专项“山东省农村幸福院建设创新发展研究”(18BSJJ08)

作者简介:齐鹏,男,山东社会科学院人口与社会发展研究院助理研究员,博士。

① 中华人民共和国全国老龄工作委员会办公室“第四次中国城乡老年人生活状况抽样调查”,<http://world.people.com.cn/n1/2016/1010/c57506-28765327.html>。

相关理论为框架的解释性理论探讨,呈现出逐步扩展和深入的趋势。从内涵及作用来看,学界普遍认为,农村互助养老植根于乡土社会,集聚着乡土经济、文化、生活等多样资源,承载着生活照护、情感慰藉、自我价值追求等多元功能,融合了多种养老模式的特点和优势,创造性地解决了农村养老服务可得、可及和有效的难题,实现了农村养老由被动式和依赖性家庭养老向参与式和积极性社会养老转变,契合农村经济现状、养老观念、养老习惯及老人对整合性和连续性养老服务的诉求,农村互助养老的制度化 and 规范化不仅有利于农村和谐发展,也为应对农村养老问题提供了思路<sup>[6]</sup>。从定位来看,虽然互助养老在农村养老中的定位尚未达成共识,如第四种模式<sup>[7]</sup>、过渡形式<sup>[8]</sup>、重要补充<sup>[9]</sup>、农村养老的方向选择<sup>[10]</sup>、符合乡村实际的理性选择<sup>[11]</sup>等,但互助养老不可或缺的认识已渐成主流。从问题及对策来看,这是研究的重点。赵志强<sup>[12]</sup>指出,农村互助养老存在社会信任度低、供给主体责任缺失及选择性政策实施等问题,须加强服务型政府建设、改进考核偏好、提高群众参与度及构建整体性养老体系等;曲绍旭<sup>[13]</sup>指出,农村互助养老认可度低、帮扶效果差、可持续性差,须多元治理;李翌萱等<sup>[14]</sup>指出,优化农村互助养老在于促进老人增能、确立家庭参与责任、明确政府及社区的角色、倡导社会主体责任等;钟仁耀等<sup>[1]</sup>指出,农村互助养老存在互助价值偏离、经费和人员供给匮乏、结构功能失衡等认知性、组织性和规则性困境,优化路径是制度化;韩振秋<sup>[4]</sup>指出,农村互助养老存在建用分离、供需错位、服务单调及经费难等问题,须发挥村党组织及党员的作用、实现与脱贫和乡村振兴的对接、创新服务内容和形式、加强医养结合建设等;朱火云等<sup>[15]</sup>指出,农村互助养老存在结构固化、目标冲突、互信度低等问题,须平衡权力结构、健全民主协商、创新社会参与。可见,在农村互助养老中,政府要积极发挥政策供给、制度建设、经费筹集等主导作用,同时,村集体、社会组织及村民要切实发挥主体作用,不断提升农村老人、群众和社会组织在互助养老中的参与度和积极性,从内部运行到外部保障两个方面,确保农村互助养老的多元化和持续、有效开展。

综上所述,当前国内学界对农村互助养老的实践探索和理论研究已取得积极有效的进展,但研究还欠深入、系统、精准和全面。一是对农村互助养老作肯定性研究的多,而作否定性研究的少。二是对农村幸福院规划建设、政策扶持、资金投入、机制构建、主体责任履行等问题分析较多,而对互助养老在中国农村成功运行并持续发挥作用的整体性和根源性研究欠缺,以致揭示的问题、形成的结论、提出的对策趋同性高和体系化弱。三是对国外经验分析和借鉴较多,但对互助养老在中国农村发展所欠缺的条件及环境等困难分析较少。四是从研究方法来看,当前国内虽然从理论与实证两个方面分别对互助养老进行研究,但实证研究缺乏对农村集体价值观念、社会合作信任、社区聚合力及社会心理变化等的精准深入分析,导致对“农村幸福院互助养老是否可行”难以形成有说服力的结论。鉴于此,本文以相关研究文献及实地调查<sup>①</sup>为基础,分析农村幸福院互助养老特征和条件,对互助养老在中国农村发展的制约因素进行综合分析,由此提出推动农村幸福院转型发展的可行路径及配套政策建议。

① 此处“实地调查”主要是:2017—2019年5月,笔者在山东省临清市唐园镇担任驻村“省派第一书记”期间对唐园镇部分农村幸福院和八岔路镇敬老院的多次走访调查;2018年山东社会科学院人口学研究所省情调研课题组对“山东省农村幸福院建设与运营状况”的调查,调查地区为日照市兰山区、临沂市兰陵县、济南市长清区、菏泽市定陶区、聊城市东昌府区等,共计9镇37处幸福院,调查形式为问卷与访谈,调查内容涵盖建设模式、筹资方式、管理运营、入住情况、老人互助意愿、社会参与等;2019年山东社会科学院人口学研究所省情调研课题组对“农村社会养老服务供给状况”的调查,调查地区为山东省兰陵县下乡敬老院、增寿园公建民营养老机构、固元村幸福院及兰陵镇新庄村幸福院、孙楼村幸福院,调查形式为访谈,访谈对象主要是镇民政干部、村干部及部分入住养老机构和幸福院的老人,访谈内容主要是养老服务供给来源、质效和满意度等;2020年山东社会科学院人口学研究所对日照市兰山区农村幸福院社会筹资模式的调查,调查形式为访谈;2021年3月,山东社会科学院人口学研究所对临沂市兰陵县农村幸福院托管运营的调查,调查形式为访谈,访谈对象为县镇民政干部、村干部及部分老人。

## 二、农村幸福院互助养老特征与条件

养老是人类生活实践的重要组成部分。养老模式是指人们为了保障老年生活而在养老实践中自发或通过制度安排所形成的一种相对稳定的标准化养老范式。不同养老模式总是与特定的社会条件相适应,或是嵌入特定社会结构、社会制度、社会文化和社会政策等,彼此构成相互影响和相互制约的耦合关系,共同维系着养老组织、行为和秩序的内在逻辑,集中体现着自身的独特性,体现着人们对养老及其组织过程的基本认知。

### (一) 农村幸福院互助养老特征

农村幸福院互助养老是农村居民在政府和社会的支持下,整合社区及其老龄资源,在集中居住的基础上建立的以自助互助为原则、互惠交换为形式、多元服务为内容、积极老龄化为导向的一种自治化和社会化养老模式。其将老人的经济供养和养老需求满足结合起来,使养老由单一保障变为多元保障,既注重老人的积极性发挥,也强调社区、社会组织、企业等主体的积极参与,以提高农村老人的养老质量,从而使农村互助养老在理念、功能及实践上具有积极性、自治性和个性化等特点。

#### 1. 养老理念积极化

农村幸福院互助养老是在农村养老资源不足和积极应对老龄化的双重作用下产生的,积极性是其本质特征。要求老人在发挥能动性、满足自我养老需求和提升自我养老质量的同时,积极参与、服务和贡献社会,为家庭、社会和国家分担负担,而不是成为负担,从而缓解养老资源供给压力,提升养老服务供给质量,增强养老服务可持续性,这是农村互助养老的逻辑起点,也是实现农村养老服务有效供给的现实选择,符合积极老龄化的精神内涵。

#### 2. 养老方式自治化

农村幸福院互助养老是以老人的积极性发挥为导向的,从老人的经济供养到日常管理,再到互助服务都体现了自我、自为和自律的精神,从老人个体延伸至养老集体。在养老意识、组织和服务中,一方面突出老人的主体地位和作用,要求老人动用自身智慧、力量和技能,实现养老服务自给自足;另一方面强调养老集体自我融合、协调、和谐、共享的自主性,倡导集体行动,在老人助他参与中实现养老服务集体自治。

#### 3. 养老服务个性化

农村幸福院互助养老注重对老人多样需求的满足,强调服务内容和形式多元化 and 个性化。一方面是以低成本投入、社区内服务、熟人间互助等解决多数农村老人不愿离村养老、养老服务支付能力不足问题,保证每位老人对养老服务可得、可及;另一方面是建设开放性、张力化的养老集体,为老人多层次、多时段养老需求提供个性化服务,引导养老服务供需有序衔接和有效匹配,使供给有效性真正融入养老服务,从而改善老人生活质量。

#### 4. 养老角色多重化

农村幸福院中的老人在养老中的角色具有多重性。老人既是养老服务主体,也是养老服务客体,即老人既是养老服务的需求者,也是养老服务的供给者。老人在服务自己和服务其他老人的同时,也接受其他老人为自己提供服务。老人既是养老集体的管理者,也是养老集体的管理对象。在相关政策制定中,老人也是重要的积极参与者。养老角色的多重化使老人在养老中既能发挥自助能力,也能通过互助平台发挥助他能力。

### (二) 农村幸福院互助养老条件

作为相对独立、系统化和功能化的新型养老模式,农村幸福院互助养老不仅具有多种显性特征,而且内含多种隐性条件,这些条件源于互助养老的内在逻辑规定,不可或缺,渗透至养老



组织建设、要素配备、机制构建、功能发挥乃至老人认知和行为的各个方面。

### 1. 集体价值共识

养老对象集体化是农村幸福院互助养老有效开展的基本前提。集体化是指从分散化、原子式的家庭移居至农村幸福院的农村老人在养老服务方面已形成独立、积极和同质性的“集体共识”,即共同的养老需求、利益、心理、习惯和老人对养老集体的依赖感、认同感、责任感等意识,形成了在一定范围内对物质、思想及权益相互协调、保障、系统化且团结稳定的“有机集体”,而非“空间集中”的机械式、被动性或权宜性的“居住集中”。

### 2. 稳定老人规模

农村幸福院互助养老属于社会交换行为<sup>[16]</sup>,反映的是老人在剩余生命期内依赖养老集体、与集体内的其他老人形成照护、陪伴、交流、帮扶、精神慰藉等的互助关系。虽然两者不是市场性的等价交换关系,但本质上也要求交换互惠对等和可持续。这就要求入住农村幸福院的老人在长时期内维持适度稳定的规模,形成老人年龄和健康的层次结构,即社会保险中的“大数法则”条件。这样,农村幸福院中的老人才能连续梯次性地开展低龄助高龄、体质强助体质弱、自理助失能的接力式互助养老服务,并在政策保障下,形成持续、稳定和有效的良性内循环。

### 3. 合作信任基础

农村幸福院互助养老实质是共建式合作养老,养老服务的供给过程就是多元主体合作生产的过程<sup>[17]</sup>。而合作的基础是信任,合作信任是对不同主体之间互惠关系的预期认可或认同。从养老角度看,合作信任就是老人对老人、社区、社会组织、政府、互助养老服务及其保障制度的倾向性信赖或理性选择。没有合作信任,就不可能形成普适性集体养老共识及老人对养老集体的普遍认同,更不可能在制度上形成稳固的综合保障体系。即合作信任与互助养老是同构耦合的,唯有如此,农村幸福院互助养老才可能有广泛而积极的社会参与性。

### 4. 老人素质保证

农村幸福院互助养老从参与到经济保障、互助开展、管理协调及老人积极因素发挥等,都是以老人为主体、满足老人的意愿及需求而进行的。老人在自助的同时,还可发挥积极情感、积极特质、积极关系等积极因素<sup>[18]</sup>,在积极参与中发挥余热和展现价值。但互助养老属于高层次生活<sup>[19]</sup>、高层次需求<sup>[20]</sup>,须以老人素质为支撑。如照料、病护、辅助康复、用药、洗浴、餐饭、心理安抚等,看似简单,实则均有专业性,不具备一定素质极易出问题,没有高度责任感、使命感及家人般的团结意识将很难持续下去。

### 5. 满意质效保障

农村幸福院互助养老缘于养老资源的不足。互助的引入、自治的运营及低强度投入确实降低了养老服务成本,但低成本不等于低质低效,因为减少的成本只是转移至老人及其家庭,作为理性经济人,老人绝不会接受低质效服务,即农村幸福院互助养老实质是以利益合作为基础的养老,更需要有吸引力的服务,如丰富的内容、灵活的形式、精细的服务等。否则,老人就不会用“伺候”别人的美德去交换未来的“被伺候”。而要满足此要求,除老人须具有良好素质及经济能力外,社区投入、居民参与、相关管理和服务等也须保质保效,形成内部素质与外部保障合力,切实保障农村幸福院的吸引力。

## 三、农村幸福院互助养老困境分析

农村幸福院互助养老嵌入乡村社会结构,其发展必然受乡村社会各方因素的影响和制约,不单是简单的制度安排,或仅从养老角度分析即可解决的问题。为此,须将农村幸福院互助养老困境置于乡村社会的语境、变化和发展的背景下进行综合分析。

### (一) 历史实践积累少

当前普遍认为,互助养老在中国历朝历代均已存在,既有文化传统,又有实践基础,如矜寡孤独废疾者皆有所养、老吾老以及人之老、唐朝的农社组织及悲田院、汉代的居养院及安济坊和漏泽园、宋朝的乡约及范氏义庄、清朝的太监庙和姑婆屋等。但研究发现,这些“例证”仅反映了中国古代互助互爱、孝老敬老或善行义举的美德,与现代互助养老相距甚远。原因有:一是“例证”均不是社会性行为,只是政府、民间组织或富贵者等发起的对社会中的困难弱势群体施以救助的慈善或救济行为,本质上属于社会救助范畴,而互助养老属于社会交换行为,具有典型的社会性和普遍性,属于规范性养老保障制度范畴,不仅是社会行为,而且是政府行为。二是“例证”均不具有互助养老所特有的互惠性,处在救助机构中的老人只是享受政府、民间组织或富贵者等给予的经济援助或机构人员提供的帮扶服务,彼此之间很少有互助服务,即便有,也是临时的和短期的,与互助养老的长期性、稳定性和规则性不可比拟。三是“例证”中的机构老人仅是救助对象,与处于救助主体地位的机构人员、机构举办者在地位和权利上不对等,与互助养老中参与主体的地位和权利平等不同。四是“例证”均没有自治性,在救助机构中的老人只能按照机构及举办者的意愿享受规定的服务,与互助养老的自我管理和自我服务截然不同。

### (二) 集体共识建构难

集体共识是农村幸福院互助养老的首要条件。但研究显示,农村老人对互助养老集体共识弱、积极性差、参与度低,如70%以上的被调查老人不愿为家庭之外的老人提供照顾,认为互助养老是伺候人的活,脏、累、风险大、责任重,且集体不可靠,不给报酬,还要缴费,未来服务不可预期<sup>[21]</sup>。有些老人入住农村幸福院只是图吃饭方便和聊天解闷,不愿为其他老人服务;有些失能老人愿意入住农村幸福院,但没有老人愿意照顾他们。究其根源,主要是当前乡村社会从物质结构到精神结构均发生了不可逆的颠覆性变化,社会性质已由原来的熟人社会变为半熟人社会<sup>[22]</sup>,熟人社会所形成的乡约、村约等集体性道德体系和规范已在这种转型中逐步趋向蜕变和消解,如集体价值弱化、异质性增强、分化性增长、村民主体感丧失、社区内聚力减弱、价值多元化等基本特征使得乡村社会意识形态正在变得更加张力化和分散化,相应地,也使农村居民对生产、生活及养老形式的认同和选择产生了偏离集体价值的认知,甚至更多表现为保守性和不确定性。此外,市场的趋利性与小农意识的结合更是在心理和价值上强化了农民“为我而非为他”的养老观念。这种观念深植于当前农村基本经济社会制度并与之相适应,即互助养老集体共识的形成与否取决于农村基本经济社会制度的变革,仅靠有限政策供给是很难生成的,这对农村幸福院互助养老是极大的挑战。

### (三) 合作信任维系难

合作信任是农村幸福院互助养老的基础。但调查显示,合作意愿不高与信任不足是当前农村幸福院互助养老的突出问题,如老人之间合作积极性弱、频率低、效益差、缺乏安全感、对入院养老协议不信任及担心生活不自由、人际关系不和谐等问题,甚至许多老人只是将农村幸福院当做临时或短期的娱乐场所,被动参与、消极合作、流动频繁,以致农村幸福院互助养老很难有足够长的时间和适度的老人规模建构起可靠且可持续的合作信任关系。造成这种问题的根源,同样在于农村基本经济社会制度的变化,如集体经济瓦解、土地集体所有权日益虚化不仅引致了农村社会结构、社会性质、社会意识及农民社会身份等的变化,也带来了农村社会关系的异质性和多层化发展。一是农村社区人际交往关系由原来熟人社会中的情感化、亲密化和同质化关系逐步演变为疏离化、功利化、工具化甚至陌生化关系,如交往减少、互动减弱、交往行为的物质取向和利益取向增强、代际陌生感增长等;二是农村居民与村集体的关系也由原来的利益共同体关系向松散而游离化的悬浮型关系不断演进,农村居民对代表村集体的村党组织和村民自治组织的依赖、认同变得日趋弱化;三是基层长期压制性管理带来的干群矛盾累积及政府公信力

下降等因素导致农村居民与基层政府的关系退化。社会关系是农村社会合作信任的本体性基础,其异质性变化必将对农村幸福院互助养老合作信任的生成、存续造成根源性系统冲击。此外,农村社会信任体系不完善也是农村幸福院互助养老合作信任维系难的重要制约因素。

#### (四) 组织依托建设难

依托于健全社会组织是农村幸福院互助养老的必要条件。社会养老服务自治性越强,对社会组织的依赖度就越高,对老人组织化水平的要求也就越高。当前农村幸福院互助养老居住在农村、供给在农村、服务在农村、管理在农村,具有高度的自治性,这决定了社区、社区老人及社区中的社会组织是其重要的参与主体,即以农村居民为主体的社区社会组织的健全与成熟是农村幸福院互助养老的基本前提。如国外互助养老的成功案例从发起、运营到管理都依托社会组织,并要求老人以会员身份参加这些组织<sup>[23]</sup>。然而,由于历史传统和村民条件等方面的原因,当前农村社会组织发展非常滞后<sup>[24]</sup>。调查显示,当前农村社会组织除村委会外,仅有老年协会、妇联、红白理事会等,不仅数量少、规模小,而且人员老化、流动性也大,加之经费匮乏和专业性不足,导致这些组织很少或不愿,甚至没有能力参与互助养老服务,存在的形式化或数字化问题突出;虽然有的偶尔提供一些志愿性服务,但更多是基层政府或村委会的任务安排,缺乏独立性和主动性,行政依附性强,且服务也存在连续性不足和质量不高等问题,调查中这两项问题占志愿服务问题的76.4%,导致老人对志愿服务信任低;当前农村幸福院互助养老主要是由村委会勉强维持的,所有事务均由村两委决定并管理,老人并未以主体身份参与其中,理论上的自治与现实的不自治形成鲜明反差。社区社会组织是农村幸福院互助养老的承载主体,其缺失或参与不足,必将使农村幸福院互助养老集体共识、合作信任建设以及老人参与规模、精准便利的多元服务、老人积极性发挥、与老人家庭和公共服务部门的沟通协调等难以有效保证。

#### (五) 老人素质保证难

政策实施效果受制于政策实践对象。农村幸福院互助养老效果必然受老人素质的影响。素质是综合性和结构性概念,是指人先天赋有的生理和心理特征及后天社会化所获得的内在性身心品质。具体到互助养老,老人素质中对其影响最大的是文化素质和道德素质。研究显示:文化水平对老人的互助养老意愿有显著影响,即老人文化水平越高,对互助养老的认知和参与可能越高<sup>[25]</sup>。当前农村居民尤其是农村老人文化水平偏低,以山东为例,未上过学的近50%,小学程度的近40%<sup>[26]</sup>。而且,当前农村仍然处于知识型劳动力持续转移的中期阶段,即在未来相当长时期内农村老人文化素质的提升仍将保持缓慢态势。同时,互助养老是以道德机制为基础的养老模式,需要老人道德素质的支撑,但现实是农民道德分化问题突出,已陷入混乱和冲突的境地,如信任缺失、人情冷漠、行为功利化等<sup>[27]</sup>。文化水平与道德水准的限制,使农村老人对养老形式很难形成独立探索意识,对互助养老也很难在思想上构筑起认知、共识、信任和责任等保障,更不可能形成积极、规范和有效的互助行为。据调查显示,入住农村幸福院,多数老人是缘于对家庭、代际等外部因素的考虑,而非缘于对互助养老的内源性认同,虽然有65.1%的老人对其有所了解,但互助意愿低、积极性差和流动性大,缺乏对互助养老自觉、一贯的践行意识,高层次积极性发挥更是难以挖掘和体现,农村幸福院现有服务主要是由社区雇佣人员提供,服务机构化和行政化色彩浓,只能做到集中养老而非互助养老。可见,农村幸福院互助养老在中国农村的发展还存在超越对象条件的问题。

#### (六) 质效提升保障难

养老服务模式不论采取供给导向型还是需求导向型,均需要一定的经济基础支持,即对互助养老的投入及由此而提供的服务能否吸引老人、满足老人多元养老需求,这是农村幸福院互助养老能否持续的重要保证。但相关研究及调查显示:服务质效低是农村幸福院互助养老存在的最大问题,如专技化低、设施设备差、医养结合不够、服务单调等。而提升服务质效就须加大



投入,但经费从何而来?村集体是关键,但当前除沿海发达地区少数村集体在改革开放中获得了可观红利而经济状况较好外,全国多数农业型地区的村集体已长期退出了生产经营,资金、资源和资产所剩无几,经济薄弱,村集体常规服务和治理所需经费主要依赖于自上而下的转移支付,对互助养老后续投入能力严重不足,即便维持农村幸福院正常运营也很困难。政府虽然提供了补贴,如山东每年向每处农村幸福院提供6000元运营资金<sup>①</sup>,但仅能满足水电暖等基本消耗,很难保证对市场技术、人才及服务的开支。而且,由于农村老人收入少、社保待遇低和医疗负担重等,也不可能通过提高缴费来增加筹资;社会捐助对互助养老的质效提升价值也有限,如调查中村干部反映,当前社会捐助的主要是基本生活品及部分服务等,不仅不稳定、不连续,而且对农村幸福院互助养老服务的质效提升建设缺乏针对性。从调查来看,由于现有服务对养老意义不大,作为收入少和善算计的农村老人当然不愿买账。即互助养老对服务质效的内在要求与农村集体经济状况存在冲突或不对称问题,这是当前农村幸福院互助养老质效提升难、服务吸引力不足的重要经济根源。

#### 四、农村幸福院转型发展的可行性路径分析

历经近十年的投入建设,农村幸福院已成为中国农村的重要养老资源。面对互助养老困境、家庭养老功能弱化和机构养老认可低,积极推进农村幸福院转型发展已不可避免,极为紧迫。在农村由传统向现代转型中,农村养老模式需要综合考虑正式与非正式、制度与习俗等多种因素<sup>[18]</sup>。农村幸福院转型发展是农村幸福院在农村养老模式创新中的调适性转变,即通过调整定位、优化功能、创新形式、强化合作等,对其改造提升和创新完善,改变其养老服务模式,实现其机构化、平台化、社区化和合作化,使农村幸福院由互助性养老转向以多主体融合为基础的多功能、专业化、立体式和普惠型农村社区综合性养老。

##### (一) 农村幸福院机构化

农村幸福院机构化是指按照养老机构的模式和标准,对农村幸福院进行改造和建设,使其成为为老人提供餐饮起居、卫生清洁、生活照料、健康管理、康复保健、精神娱乐等多层次、综合性服务的机构,突出服务的大众化和基本保障的特点。这种定位有助于明确农村养老服务建设的方向、路径及多元参与主体的功能定位、责任划分、互动方式和关系边界<sup>[28]</sup>。农村老人不同于城市老人,农村老人具有收入水平低、生产生活一体化、养老习惯乡土情感化和社会角色多重化等特点,离村养老将给农业生产、家庭、子女及个人带来诸多不便,这是当前农村老人对社区外机构养老认可度低的重要原因。而把农村幸福院改造成适合乡村特点的社区养老机构,将使农村老人不出村即可享受多元化和个性化养老服务。当前农村幸福院虽然建在社区,但非养老机构,而是以提供生活照料和文娱娱乐为主的“村级老年人公共服务设施”<sup>[29]</sup>,虽然照顾了农村收入条件、生产生活、养老习惯等,但削弱了其在养老服务中的地位、责任和功能,如服务对象选择性强、供需匹配差、责任虚化、功能单调等,导致吸引力不足和积极作用难以发挥。鉴于此,以农村幸福院为基础,整合资源,依据村居人口规模,采取单村单建或多村联建模式,建立集生活照料、特困供养、居家服务、医养结合和精神慰藉等功能于一体的社区综合养老中心,以满足多元养老需求为导向、个性化服务为目标,完善设施设备、技术条件、服务队伍等,坐实农村幸福院的养老机构属性,强化地位、提升功能、明确责任,从而弥补农村社区养老服务不足的短板,健全农村社区居家养老服务体系。

<sup>①</sup> 山东省民政厅、山东省财政厅:《山东省省级养老服务专项资金补助项目实施方案》(鲁民〔2021〕21号),[http://mzt.shandong.gov.cn/art/2021/3/15/art\\_100879\\_10286392.html](http://mzt.shandong.gov.cn/art/2021/3/15/art_100879_10286392.html)。

## (二) 农村幸福院平台化

农村幸福院平台化是指农村幸福院除具备养老机构属性外,还要将其建设成为具有聚集社会性养老资源、农村社区老人与社区养老机构沟通交流等功能的开放性中介服务平台。农村老人从经济收入水平到家庭、代际关系等均存在分层化特征,同时农村老人文化水平低、健康意识差、多数老人长期劳作身体素质不佳和生活质量不高,相应地对养老服务的需求也存在层次性和复杂性。这种现状决定了农村养老服务体系建设和需要具有更强的包容性。而通过农村幸福院平台化建设,不仅可以帮助老人筛选、寻找符合个体条件和需求的服务,在更大范围内推进农村养老服务开放性精准供给,而且还能利用机构内或社区外养老资源为农村老人提供健康咨询、技能培训、结对帮扶、养老救助、社会关爱等服务,积极拓展农村养老服务的内涵。当前政策对农村幸福院的功能设计简单且封闭,不仅对老人吸引力不足,而且不利于老人对外部养老信息、技能、服务等全面了解,更不利于城市、市场和社会中的养老资源下沉至农村,直面农村家庭及老人,常态化拓展业务和提供个性化服务。如当前公益性、服务性和志愿性组织、养老和康复机构等参与农村养老服务不足、效果不佳,与农村社区缺乏可依托的服务平台有直接关系。鉴于此,立足农村社区,以农村幸福院为基础,以县、市、区为单位,整合县、乡、村三级养老资源,在农村社区集中建设数据库,打造农村社区开放式、信息化和动态化养老服务平台。在赋予农村老人多样服务选择权和机会的同时,切实打通城乡养老服务资源流通堵点和痛点,积极推进城市养老服务资源下乡、到村和入户,补足农村养老资源不足短板,促进养老服务个性化精准配置,提升农村养老服务供给能力,形成城乡养老服务纵向一体、横向联结、互联互通和融合发展的立体式网络。

## (三) 农村幸福院社区化

农村幸福院社区化是指农村幸福院与社区深度融合,从服务供给到经济支持,再到居民参与,形成密不可分、相互支持和相互保障的融合型关系,使农村幸福院变为社区及其居民共建共享的集体事业。农村是地域性自然村落,在社会学中属于典型的传统型社区<sup>[30]</sup>,农村幸福院只有与社区融合,即与村集体经济、村党组织、村民自治组织、村社会组织和村民形成关系密切的共同体,才可能有可靠的经济来源、政治支持和社区居民的广泛参与,这是农村养老治理和养老服务体系建设的根本路径。当前农村幸福院从政策上虽然属于村办养老设施,但从建设到运营更多是政府在维持,与社区的融合不够。为此,需要积极推进农村幸福院社区化。首先,将农村幸福院发展与乡村党建、村民自治和社会治理等深度融合,以提升基层组织力、执行力和战斗力为目标,动员党员干部和群众,对其进行常态化和长效化建设,健全考评、明确职责,充分发挥基层组织在农村幸福院发展中的领导作用。其次,在核查村集体资产、明确集体产权和重建“空壳村”资产的基础上,发展壮大村集体经济,将农村幸福院发展与村集体经济深度融合,明确其在村集体资产中的地位及村集体经济对农村幸福院的责任,健全村集体对包括养老在内的服务保障功能,同时以集体利益为纽带强化社区聚合力,使农村幸福院切实成为人人参与、关心和支持的社区公共事业。再次,提升农村居民的社会组织化水平,将农村幸福院发展与社区社会组织深度融合,从服务到管理形成居民积极参与的组织化运作模式,使农村幸福院成为农村公共生活的重要组成部分。最后,农村幸福院要深入介入老人生活,对社区老人要建档管理、个性化和长期跟踪服务。

## (四) 农村幸福院合作化

农村幸福院合作化是指农村幸福院作为开放性机构和社区服务平台,在社区化的基础上,还要与家庭、养老机构、医疗机构等建立起纵向畅通和横向协调的融合关系,形成你中有我、我中有你、优势互补、相互支持、相互衔接的立体式农村养老服务网络。农村养老困境具有系统性特点,从供需来说主要是资源供给不足但资源配置困难、潜在需求高涨但有效需求不足,这种现



状决定了农村养老服务发展必须走借力、合作之路,这也是社会养老服务内在系统化特性的要求。当前政策对农村幸福院合作化建设仅限于老人之间的互助、少数社会主体的捐助等,与其他服务主体等的合作缺乏政策支持,这不利于农村养老资源优化配置、个性化服务选择、多元养老需求满足及形成养老服务系统合力,推进农村幸福院合作化建设势在必行。一是农村幸福院与社区家庭要无缝对接和相互合作,在深入介入老人生活并提供个性化服务的同时,将家庭养老的积极因素如对老人的情感关怀、心理疏导和经济支持等,引入社区养老,实现家庭养老社区化;二是农村幸福院要利用社区服务平台,与养老、医疗、康复等机构合作,互联互通,将这些机构集中的专业资源、人才和服务优势,如技能培训、居家服务、康复保健等,引入农村社区养老,实现机构养老社区化和家庭化,同时这些机构通过平台也可拓展业务、扩大社会影响力,从而促进养老资源由城市流向农村、由机构流向社区和家庭,实现养老资源优化配置;三是加强社会保障建设,使养老、医疗、护理、救助等涉老社会保障服务向农村社区积极延伸和扩容,与农村幸福院对接和社区养老服务融合,实现服务社区化,为农村老人生活创造更多便利条件。

## 五、农村幸福院转型发展的政策保障分析

农村幸福院转型发展实质是农村养老服务体系的创新与优化。农村养老服务是政策性准公共产品,良好的政策环境是农村养老服务快速发展与有效供给的必要条件。特别是在农村养老困境深层化和系统化集成的形势下,推进农村幸福院转型发展,即建设以社区养老为本的农村养老服务体系,需要为其提供多方面的政策支持。

### (一) 确立社区养老为本的农村养老服务顶层设计

农村养老困境的系统化决定了农村养老服务发展须从内部破题,即社区养老而非市场化社区外机构养老。社区是农村居民生产生活的根基,只有将社区养老夯实盘活,农村其他养老形式才能积极发挥作用。为此,在深入把握老龄化治理规律和农村养老困境深层根源的基础上,确立以社区养老为本的农村养老服务顶层设计,将农村幸福院转型发展置于农村养老服务体系创新优化的关键环节,统筹谋划、优先安排、重点推进,推动农村幸福院向社区综合性养老中心转变,促进农村社区养老落地发展。与此相配合,政府要发挥主导作用,充分利用整合和调配资源的优势,推动养老资源向农村社区下沉,在设施建设、资金投入、设备配套、机制保障、监督管理、法律法规等方面精准履职尽责,进一步做实社区养老的“为本”地位和养老功能,为以多主体融合为基础的农村社区居家养老服务体系完善创造条件。

### (二) 实施福利偏向为主市场为辅的社区养老政策

农村养老服务发展的最大制约瓶颈是农村社会保障待遇不高、老人养老服务支付能力低。这决定了当前乃至未来相当时段内农村社会化养老服务只能是偏福利化而非普遍市场化,即福利偏向为主和市场为辅,这是解决农村养老服务供需矛盾的根本路径。农村社区综合性养老机构的村办定位、村集体经济投入、政府补贴、居民和社区社会组织广泛参与、社区自治运营等设计,已经为其服务的福利性夯实了基础。但偏福利化并不忽视市场作用,农村社区养老要提升质效,离不开市场主体的参与,应通过财税、金融、政策赋责等综合政策,激励市场企业、养老机构等切实将养老服务归至以人为本、以养老效益为先、以老人需求为导向的轨道,通过合作积极参与农村社区养老,促进和引领农村社区养老逐步提质增效、提高满意度和增强社会吸引力。

### (三) 建立以社区居民为主的自治型社区养老队伍

养老服务队伍建设是农村社会化养老服务体系建设的难题。面对农村系统性养老困境和养老服务职业的特殊性,建设农村社区养老服务队伍不可参照城市市场化模式,而只能立足社区及其居民而非仅靠政府投入和社会参与,即农村社区养老服务队伍建设必须从内部破题,以

内为主、以内带外、内外结合,而非一味地以政策及投入从外部进行市场化推动,这是农村社区养老服务队伍建设的基本方向。为此,依托村党组织、村民自治组织和社区常住居民,以开发农村闲置劳动力、老龄资源等为切入点,以提供基本养老服务为目标,整合资源、做实政策、明确责任,发展农村社区养老服务组织,组建农村社区养老服务队伍,建立起“社区党建+社区社会组织+社区养老服务队伍+社区综合性养老中心”的社区养老服务运营机制。同时,以嵌入形式及政府购买、补贴、政策赋责、合作等办法,引导社区外专业养老服务力量参与农村社区养老服务,带动农村社区养老服务队伍发展。

#### (四) 确保农村社区养老机构管理与服务的自治性

农村社区养老机构属于村办机构。自治性是农村社区作为社会单位的最显著特点。农村社区养老机构的管理、运营和服务需要顺势而为,将村集体自治传统、意识、机制等切实融入其中,变为农村社区养老的共识、政策和行动,充分挖掘农村社区养老资源,释放农村社区“自治性”养老潜力,如借助社区“熟人社会”优势开展养老需求管理、分类施策、家社合作和养老救助等,从而把社区自治优势转化为社区“自治性”养老优势,提升农村社区养老服务的供需匹配性和个性化水平,同时增强农村社区凝聚力。为此,政府需要在精准尽职的基础上摆正与社区的关系,避免过度介入和干预。合理放权,赋予农村社区自我组织、自我决定、自我管理、自我服务的能力,充分发挥社区自治的作用,确保社区及其居民在其中的主体地位。

#### (五) 提升家庭在农村社区养老服务中的供给能力

家庭是农村社区的细胞,是农村社区养老的基础力量和支撑点。面对农村家庭养老功能弱化,需要对其提供政策支持,支持家庭承担养老功能,提升家庭在农村社区养老服务中的供给能力。调查显示,农村家庭养老主要是子女供养,虽然少数老人有一些劳动创收或储蓄,但相对于养老开支占比很低<sup>①</sup>,所以对家庭的支持主要是对家庭子女的支持。一要通过细化责任、道德教育、舆论宣传和法规保障等,强化子女对农村老人的经济供养。二要把对农村家庭养老的支持社会化。如应为父母在农村的农民工、单位职工等提供陪护假、亲老假、交通补贴、孝老救助等支持,使家庭力量和情感等积极因素在农村社区养老中得到有效发挥。

#### (六) 提升农村老人对社会化养老服务的支付能力

交换是社会养老服务政策的基本机制,破除农村养老服务困境关键在于提升农村养老服务支付能力。在强化家庭对老人支持的同时,积极拓展其他支持渠道。一是引入家庭收入调查,为特困、低保户、低收入及特殊困难老人提供不同档次的特殊补贴,保证这些老人对基本养老服务可得可及。二是按照个人缴费和分档补贴相结合原则,运营农村社区养老机构,增强农村社区养老服务供给的福利性,减轻农村老人对社区养老服务的支付负担,使得农村社区养老服务由残补型向普惠型发展。三是在壮大村集体经济的基础上,逐步加大村集体对社区养老的投入,拓展村集体对老人的个性化支持,如养老救助、资助、福利、关爱等,健全村集体养老责任。四是完善农村长期护理保险和补充养老保险,建立城乡社会保障待遇一体化推进机制,增强社会保障对特困、低保户、低收入及特殊困难老人的支持,如提升养老金、医疗报销或救助额等,强化社会保障对农村养老的支持。五是探索农地和宅基地对农村养老的支持路径。

#### (七) 实施农村社区养老智能化与网络化发展工程

农村处于养老资源稀缺区,养老服务获取受时间和地理环境的束缚,特别是对优质养老服务的获取便利性差且成本高。因此,优化城乡养老资源配置,促进农村社区养老发展,必须加快农村社区养老智能化与网络化建设。一是制定农村社区养老智能化与网络化发展规划,并将其

<sup>①</sup> 2019年山东社会科学院人口学研究所省情调研课题组对“山东省农村社会养老服务供给状况”的调查显示:69.2%的老人反映子女供养是其首要的经济来源。

融入乡村村庄规划和社区建设,作为农村社区的基础设施统筹布局和稳步推进。二是整合互联网、人工智能、云计算、大数据等高端技术,建设以社区养老中心为平台、适应农村老人生活特点和多元养老需求的农村养老服务智能网络,为农村社区养老集聚资源、居家服务、健康管理、代购服务、紧急救援及多元主体融合提供技术支持,打造乡村智能养老社区。三是加快农村适老产品的研发、生产与推广,使适老产品尽快融入农村老人的生产生活,成为农村养老不可或缺的组成部分。四是推进乡村社会保障服务系统与农村社区养老服务系统对接,使农村社会保障服务进村入户,进一步提升农村老人养老生活的便利性。

## 参考文献:

- [1] 钟仁耀,王建云,张继元.我国农村互助养老的制度化演进及完善[J].四川大学学报(哲学社会科学版),2020(1):22-31.
- [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(5):1-8.
- [3] 袁书华.供需视角下农村幸福院可持续发展对策探究——以山东省LY县幸福院调研为例[J].山东师范大学学报(人文社会科学版),2019(1):106-113.
- [4] 韩振秋.我国农村幸福院问题、成因及对策——基于五省调研数据分析[J].学术探索,2020(5):51-59.
- [5] 山东省民政厅.山东以幸福院为切入点破解农村养老服务难题[J].中国社会工作,2020(11):16-17.
- [6] 文丰安.农村互助养老:历史演变、实践困境和发展路径[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2021(1):105-113.
- [7] 祁玲,杨夏丽.西北农村互助养老需求及其影响因素分析[J].学术交流,2020(8):137-152,192.
- [8] 杨静慧.互助养老模式:特质、价值与建构路径[J].中州学刊,2016(3):73-78.
- [9] 张志雄,孙建城.多元化养老格局下的互助养老[J].老龄科学研究,2015(5):33-34.
- [10] 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.
- [11] 赵志强,王凤芝.文化社会学视角下的农村互助养老模式[J].农业经济,2013(10):24-26.
- [12] 赵志强.农村互助养老模式的发展困境与策略[J].河北大学学报(哲学社会科学版),2015(1):72-75.
- [13] 曲绍旭.多中心治理视角下农村互助养老服务制度发展路径的优化研究[J].广西社会科学,2020(1):55-60.
- [14] 李翌萱,蒋美华.农村互助养老服务支持体系的多元整合与优化——基于关中农村9所互助院的调研[J].中州学刊,2020(6):83-87.
- [15] 朱火云,丁煜.农村互助养老的合作生产困境与路径优化——以X市幸福院为例[J].南京农业大学学报(社会科学版),2021(2):62-71.
- [16] 彼得·M·布劳.社会生活中的交换与权力[M].李国斌,译.北京:商务印书馆,2012:50-113.
- [17] Ostrom E. Metropolitan Reform: Propositions Derived from Two Traditions[J]. Social Science Quarterly, 1972, 53(3):474-493.
- [18] 向运华,李雯铮.集体互助养老:中国农村可持续养老模式的理性选择[J].江淮论坛,2020(3):145-159.
- [19] 克鲁泡特金.互助论:进化的一个要素[M].李平沅,译.北京:商务印书馆,2011:11-13.
- [20] 亚伯拉罕·马斯洛.动机与人格[M].3版.许金生,程朝翔,译.北京:中国人民大学出版社,2007:59-60.
- [21] 于长永.农村老年人的互助养老意愿及实现方式研究[J].华中科技大学学报(社会科学版),2019(2):116-123.
- [22] 贺雪峰.未来农村社会形态:半熟人社会[N].中国社会科学报,2013-04-19(A8).
- [23] 李明,曹海军.积极老龄化背景下国外时间银行的发展及其对我国互助养老的启示[J].国外社会科学,2019(1):12-15.
- [24] 詹成付.农村社区建设实验工作讲义[M].北京:中国社会出版社,2008:42.
- [25] 郝亚亚,毕红霞.山东省农村老人社区互助养老意愿及影响因素分析[J].西北人口,2018(2):96-104.
- [26] 齐鹏.农村养老服务长效机制的构建[J].中州学刊,2019(5):72-79.



- [27] 吴春梅,张士林.转型期农民道德的分化、困境与共识[J].华中农业大学学报(社会科学版),2017(3):68-75,151-152.
- [28] 费迪南德·滕尼斯.共同体与社会:纯粹社会学的基本概念[M].林荣远,译.北京:商务印书馆,1999:49-50.
- [29] 齐鹏.农村养老服务队伍建设的三个基本问题[N].中国人口报,2021-06-18(3).
- [30] 杜鹏,安瑞霞.政府治理与村民自治下的农村互助养老[J].中国农业大学学报(社会科学版),2019(3):50-57.

(责任编辑:刘浩)

## On Dilemma and Transformation of Rural Happiness House

QI Peng

**Abstract:** The rural mutual care for the elderly is a new pension mode with the characteristics of active concept, autonomous mode, personalized supply and multiple roles. At present, there are multiple dilemmas in rural happiness house for mutual care for the aged, which mainly include the lack of historical practice, the difficulty in building collective consensus, the difficulty in maintaining cooperative trust, the difficulty in building organizational support, the difficulty in guaranteeing the quality of objects, and the difficulty in guaranteeing the improvement of quality and efficiency. Therefore, on the one hand, we actively promote the construction of rural happiness house as an institution, a platform, a community and a collective. On the other hand, to improve the policy guarantee system of multi-subject integration and participation is to strengthen the leading role of the government, stimulate the vitality of market participation, give play to the advantages of social organizations, ensure the dominant position of the community, improve the contribution of the family to the pension, enhance the ability of the elderly to pay for the pension, and accelerate the technological process of rural community pension.

**Keywords:** Rural Happiness House; Mutual Endowment; Community Pension; Socialized Pension