

探索发展互助性养老服务

互助性养老服务是指通过邻里或村(社区)居民间的互相帮扶,为老年人提供自愿性、非营利性养老服务的活动。“十五五”规划纲要围绕积极应对人口老龄化作出部署,提出发展互助性养老服务。今年3月,民政部等11部门联合印发的《关于推进互助性养老服务发展的意见》要求,探索机制化、可持续、形式多样的发展模式,逐步形成政府引导、基层群众性自治组织支持、老年人自愿互助、社会广泛参与的互助性养老服务发展格局,到2030年具备互助服务功能的城乡社区养老服务设施覆盖率不低于70%。本期特邀专家围绕相关问题进行研讨。

如何理解互助性养老服务的含义?其发展重点和方向是什么?

于建明(民政部政策研究中心研究一室主任、研究员):人口老龄化与家庭小型化、少子化叠加,传统家庭养老功能持续弱化,多元主体共同参与成为解决养老问题的必要路径。发展互助性养老服务,是实施积极应对人口老龄化国家战略的重要举措,是深化养老服务改革发展的内在要求。《关于推进互助性养老服务发展的意见》着眼构建适合我国国情的养老服务体系,从服务模式、服务阵地、支持保障等方面,明确了谁来服务、服务什么、在哪服务、如何保障等关键问题。

一是根据大多数老年人在家养老的实际,提出发展社区支持的居家互助服务。支持以村干部、社区工作者、村(居)民小组长、楼门长等为骨干,以低龄健康老年人为主体,积极吸纳社会组织、社会工作专业人员等力量参与,组建互助服务队伍,重点提供助餐、助洁、助行、助医、助急、助康和疾病预防宣传等服务,让特殊困难老年人“平时有人问、难时有人帮、病时有人管”。

二是根据农村老年人需求和农村地区特点,提出因地制宜开展农村互助服务。通过邻里互助、多户搭伙、结对帮扶等方式,积极开展农村互助性养老服务。

实践中,开展了哪些互助服务模式探索?积累了怎样的经验做法?

伍小兰(中国老龄科学研究中心老龄健康研究所研究员):当前,我国人口发展呈现老龄化、少子化、区域增减分化等趋势,深刻改变着养老服务的资源基础和实现方式。保障亿万老年人更好实现老有所养,仅靠家庭的力量难以支撑,亟需强化多方联动,探索可持续发展模式。我国发展互助性养老服务具有深厚的社会土壤。互助性养老服务正是依托我国基层治理力量,将原本零散的自发互助转化为制度化、常态化的服务供给,推动建设有韧性、有温度的社区家园,夯实积极应对人口老龄化的基层基础。

按居住形态与服务递送方式,互助性养老服务可分为两种形态。一类为集中型。实行集中居住、分户生活、统一管理、互助服务。比如,一些农村地区以农村幸福院、互助幸福院为载体,为有意愿、有需求的老年人提供集中居住场所,配置餐厅、活动室等公共设施,开展结对帮扶等互助服务。该形态依托空间集中降低服务递送半径和成本,为空心化严重、居住分散、公共服务覆盖不足的地区提供了养老服务解决方案。另一类为散居型。通过上门帮扶与站点服务双线协同,将互助

服务阵地建设对推进互助性养老服务发展有什么重要意义?未来如何着力?

李志宏(中国老龄协会政策研究部主任):阵地建设是互助性养老服务落地运行的空间载体和基本依托。“十五五”规划纲要围绕完善城乡养老服务网络作出部署,提出“统筹规划养老服务设施布局,优化基本养老服务供给,推动养老服务扩容提质增效”。

发展互助性养老服务,统筹建设互助服务阵地的必要性不言而喻。其一,这是常态化开展互助性养老服务的迫切需要。没有阵地,互助就缺少载体;没有载体,服务就难以稳定运行。阵地建设是互助性养老服务从自发善意行为走向常态化、制度化运行的基础和前提。其二,这是提高资源配置效率的必然要求。经过多年建设,当前基层涉老公共服务设施总量已不小,但条块分割、功能重叠与闲置浪费等问题并存。通过空间整合、功能集成和机制协同,可以把分散的人、财、物、场等资源要素进行整合,避免重复投入和低效运行,让有限的服务资源发挥最大效益。其三,这是补齐农村养老服务短板的重要途径。农村互助性养老服务的短板,短在设施,难在可持续。通过统筹建设,把分散的场地整合起来,把就近的服务组织起来,把互助的

积极应对人口老龄化的重要举措

整合优化乡镇敬老院、农村幸福院、闲置学校等,改扩建为适宜老年人居住的互助养老社区。支持乡镇卫生院、村卫生室与乡镇(街道)区域养老服务中心、村养老服务站点开展签约合作,为其提供服务。

三是积极探索互助服务新模式。推动将互助性养老服务纳入“银龄行动”内容,组织老年人志愿服务活动。有条件的地方可建立统一的互助服务时间(积分)管理系统,探索建立时间(积分)转让机制,创新互助性养老服务价值转化机制,支持将互助性养老服务时间(积分)兑换为养老服务、社会实践学分等。

互助性养老服务与一般意义上的志愿服务不同。志愿服务多为外部力量单向、短期、临时性帮扶,存在流动性强、持续性弱、稳定性不足的问题。互助性养老服务弘扬守望相助、和衷共济中华民族优秀传统文化美德,倡导积极老龄观、健康老龄化理念,尽力而为、量力而行,因地制宜、就近就便,但也面临责任划分模糊、服务质量不稳、可持续性不足等现实挑战。推进互助性养老服务发展,需要通过精细化的制度建设,把自发的善意、分散的扶持编织成一张稳定、可靠的支持网络。

“十五五”规划纲要围绕积极应对人

口老龄化作出部署,提出发展互助性养老服务。《中共中央 国务院关于深化养老服务改革发展的意见》强调“强化社会互助共济功能”“探索建立养老志愿服务时间储蓄管理制度”。推进互助性养老服务发展是孝亲敬老、守望相助传统美德的继承与创新,也是构建适合我国国情的养老服务体系的实践路径。唯有打破认知壁垒、坚持分类施策、健全制度保障、激发社会活力,才能更好满足老年人多层次多样化需求,更好实现老有所养、老有所为、老有所乐。

人口老龄化是今后较长一段时期我国的基本国情,需把积极老龄观、健康老龄化理念融入经济社会发展全过程。未来,可从以下方面着力,探索机制化、可持续、形式多样的互助养老发展模式。

第一,增强互助意识。从各地探索看,低龄健康老年人帮助高龄老年人是较为普遍的一种方式,同时也要注意发挥各年龄层老年人的作用。个体衰老的过程存在差异,但在行动能力、认知能力、社会交往能力等方面会形成一定的互补性。比如,患有慢性病、特殊疾病的老年人及其家属,更熟知病情波动、就医流程和康复护理等,可组建专项病患互助小组,通过经验分享、情

建立完善互助服务模式

服务送到老年人身边。比如,村委会发挥组织协调作用,以低龄健康老年人为主体,组建互助养老队伍,与高龄、独居等特殊困难老年人就近结对、分片包干,开展探访关爱、生活照料协助、应急帮扶等上门服务。同时,依托社区互助睦邻点或互助服务站点,面向广大老年人提供老年助餐、文化娱乐等服务,实现上门帮扶与阵地服务协同联动。这种形态将互助性养老服务嵌入居家生活场景,符合大多数老年人居家养老心理,不依赖集中居住设施,可依托基层治理网络和社区现有空间灵活布点、就近组织,在城乡社区推行更为广泛。

近年来,我国互助性养老服务加快发展,强化互助服务要素支持保障,形成了一些具有借鉴意义的经验做法。

一是融入基层治理体系。发挥村(居)民委员会作用,强化基层老年协会等功能,大力推进互助性养老服务,融入城乡社区治理体系,逐步形成政府引导、基层群众性自治组织支持、老年人自愿互助、社会广泛参与的互助性养老服务发展格局。

二是加强互助服务设施支撑。积极

盘活闲置校舍、村集体用房等存量资源,通过改扩建等方式建设互助幸福院、互助服务站等设施,低成本、高效率解决场地问题。

三是加强服务资源链接。积极链接人员、设施、资金、服务、技术等,统筹整合区域内互助性养老服务资源,推动精准对接、高效配置。一些地方将村医、家庭医生纳入互助服务队伍,通过上门探视、院区巡视等方式,满足老年人多层次多样化需求;一些地方发动专业社工参与互助养老,开展需求评估、风险分级、个案管理和互助员培训,实现专业赋能与邻里志愿有序衔接。

四是建立激励回馈机制。部分地区通过建立“服务—记录—积分—兑换”闭环,让互助行为获得社会认可与实在回馈,支持将互助性养老服务时间(积分)在“爱心超市”兑换为生活用品,或在老年食堂、长者餐厅直接抵扣餐费。部分地区探索建立统一的互助服务时间(积分)管理系统,将服务时长折算为积分,为未来可能的照护需求积累权益。

同时也要看到,大力推进互助性养老服务仍存在短板弱项。例如,城乡互助性

绪疏导,缓解同类患病老人的就医焦虑与照护压力。

第二,丰富服务供给。在服务内容上,坚持需求导向,精准对接独居、空巢、失能、重残等特殊家庭老年人。在服务场景上,一方面立足村居互助点、社区服务站、农村幸福院等现有阵地,盘活闲置校舍、村集体用房等存量资源,通过微改造、精提升打造家门口的养老空间,在控制运营成本的同时,提升养老服务的就近可及性;另一方面探索培育结对帮扶、互助小组等创新机制,形成贴合本地老人需求的互助模式。

第三,坚持因地制宜。我国农村是熟人社会,人际关系较为紧密,村民们互助互惠热情高,已有一些互助养老的探索,这是推进互助性养老服务发展的优势所在。城市人口流动性较大、邻里关系较为疏离,可依托网格化治理体系,搭建养老供需匹配平台,创新互助性养老服务价值转化机制,鼓励培养专业化互助性养老服务运营团队,提升服务质量和可持续性。

第四,夯实保障体系。整合财政资金、村集体收益、社会慈善资源等,构建多渠道筹资模式,落实互助人员保险保障,消除参与顾虑。创新激励机制,突破单一积分兑换模式,探索按月度、季度集中兑付,提升激励实效。

养老服务发展不均衡,组织化运行、参与激励、经费保障等长效发展机制尚不健全,与基层治理、公共服务融合不深,服务资源统筹配置不够完善,等等。面向“十五五”,需进一步强化服务保障的规范性,并结合实际提升服务的适配度。

第一,建立需求导向的服务供给机制。互助养老是就近服务与专业支持的结合,需强化服务供给的托底性和可持续性。对高龄、独居、失能等特殊困难老年群体,应建立“一人一档”服务台账,实现“日常生活有互助,专业照护有保障”。

第二,推动柔性互助与刚性制度有机衔接。完善基本养老服务清单制度,优化服务供给、评价和动态调整机制。健全互助养老服务激励机制,推动互助行为从道德自觉向制度激励转变。建立多元协同的经费保障制度,鼓励探索“政府补一点、集体出一点、家庭付一点、社会捐一点”的方式,支持互助性养老服务可持续发展。

第三,促进互助性养老服务常态化运转。发展互助养老应站在完善养老服务体系的高度去盘活资源、打通堵点。需以积极老龄观、健康老龄化理念为引领,不断充实互助性养老服务基层力量。研究制定互助性养老服务相关标准规范,提升信息化、智能化水平,推动互助性养老服务广泛开展,服务可持续性明显增强。

第二,盘活存量资源。坚持改造利用为主、新建扩建为辅,落实“宜建则建、宜改则改、宜租则租”原则,优先把闲置校舍、村集体用房、撤并乡镇办公用房等改扩建为互助性养老服务场所。做到选址贴近居住区、出入便捷、功能实用,同步抓好无障碍、适老化改造,防止出现建非所用、建而不用等问题。

第三,促进共建共享。推行“一址多用、一院多能”,驱动互助性养老服务设施与老年助餐、文化娱乐、医疗健康等功能有机衔接。整合利用村(社区)服务综合体、新时代文明实践站等公共空间,引导小型商超、村卫生室、物业企业等服务力量参与,立足社区打造互助性养老服务共同体。

第四,健全保障机制。完善资金投入方式,培育专业化服务运营团队,完善运营补贴、水电减免、公益性岗位等支持政策,推动互助性养老服务设施既建得起来,又用得长久,真正实现可持续、有温度、可复制的良性运行。

第五,提升建设品质。加强互助性养老服务设施无障碍、适老化和改造,推进设施台账信息化、供需对接智能化,实现风险早发现、响应快处置。坚持建管并重,把服务设施建设运营成效纳入养老服务发展考核评估。唯有把统筹的文章做足、把盘活的功夫做深,互助性养老服务才能真正落地生根。



“十五五”规划纲要围绕积极应对人口老龄化作出部署,提出深入开展“银龄行动”。今年3月印发的《关于推进互助性养老服务发展的意见》,强调“推动将互助性养老服务纳入‘银龄行动’内容”“组织开展好新时代‘银龄行动’”。“银龄行动”是由全国老龄委发起的老年志愿服务行动。当前,倡导组织以“互助养老”为主题的老年人志愿服务活动,是新时代实施积极应对人口老龄化国家战略的创新之举,也是构建适合我国国情的养老服务体系应有之义。

我国是世界上人口老龄化程度比较高的国家之一。截至2025年末,60岁及以上老年人口超3.2亿人,占总人口的23%。预计到2035年左右,60岁及以上老年人口将突破4亿人,占比超30%,进入重度老龄化社会。满足数量庞大的老年群众多方面需求、妥善解决人口老龄化带来的社会问题,事关国家发展全局,事关百姓福祉,应下大气力应对。

需要看到的是,我国老年人口结构仍然“年轻”。截至2025年末,60岁至69岁的低龄老人占老年人口总数的一半以上。“十五五”时期,劳动年龄人口数量将逐步缩减,参与养老服务供给的中青年群体规模相应减少。与此同时,60岁至69岁低龄老年人口规模将从1.7亿人增加至2.1亿人,占老年人口总数的比例持续提升。从健康状态上看,超九成低龄老人处于健康状态。大量低龄健康老人时间自由、受教育程度提升且有较高社会参与意愿,成为潜在的互助养老“银发力量”,为推进互助性养老服务发展、深入开展“银龄行动”提供了重要人力支撑。实践表明,通过夯实老有所养的民生基础,并拓展老有所为的实现路径,能够有效激发老年群体潜能,进一步增强应对人口老龄化的战略主动。

互助性养老服务具有自愿性、非营利性的特点,区别于政府购买的专业照护和市场化的养老服务。“银龄行动”则是老年人利用所学所长服务基层、服务群众,贡献“银发力量”。推动将互助性养老服务纳入“银龄行动”内容,体现二者相辅相成,具有内在统一性。

实现老有所养、老有所为面临的战略机遇和压力挑战并存。探索发展互助性养老服务,重在提升服务质量和可持续性。互助性养老服务强调创新服务价值转化机制,“时间银行”是实现这一转化的有效路径。纵向看,可以为提供志愿服务的本人当期与未来兑换服务,实现生命周期不同阶段的服务对接;横向看,可以将本人服务时间(积分)转让给直系亲属使用,辐射更多人群,实现全人群的服务对接。

“时间银行”储蓄的助老服务时间是有价值的,服务时间(积分)除了自用或转让,还可以设立互助物资共享平台,兑换老年大学课程、辅助器具租赁、社区公益课堂等,盘活储蓄时间价值,拓展其附加值。互助养老鼓励建立跨区域通存通兑平台,建立统一的互助服务时间(积分)管理系统,形成跨年龄段、循环接续的服务机制,不同年龄的志愿者均可在平台上进行志愿服务,储蓄服务时间(积分),日后本人或家人有服务需求时,均可通过兑换获取服务。

《中共中央 国务院关于加强新时代老龄工作的意见》提出“促进老年人社会参与”。民政部等19部门印发的《关于支持老年人社会参与 推动实现老有所为的指导意见》强调,让广大老年人既要老有所养、老有所乐,又要老有所为,有力支撑积极应对人口老龄化国家战略实施。落实好相关部署要求,更好促进老年人社会参与,是组织开展好新时代“银龄行动”的重要抓手。面向“十五五”,重点需从以下方面着力,大力推进互助性养老服务发展。

强化互助服务要素支持保障。构建政府引导、社区主办、社会组织运营、社会力量支持的互助养老协同机制。坚持公益性、自愿参加,以时间储蓄为基础,提升参与黏性。建立评估回访、动态监测与弹性退出机制,厘清互助性养老服务权责。

积极开发老年人力资源。建设全国老年人力资源信息平台,提供精准职业介绍与技能培训。探索定向招募、平台对接、服务积分、时间储蓄等方式,推动“银龄行动”提质扩面。

促进互助服务规范化发展。健全“时间银行”存兑机制,优化数字平台,探索跨区域通兑,规范时长折算。拓展服务内容,在访视陪伴、助老服务、代办代购基础上,增设文体活动、反诈宣传、健康科普、智能设备应用等服务。

(作者系南开大学经济学院教授,老龄发展战略研究中心主任)

