

鄂尔多斯市互助养老的实践困境与路径优化

鲁子楠

摘要：在社会老龄化程度加重，年轻劳动力由农村牧区流向城镇的背景下，互助养老成为农村牧区老年人获得养老服务的新选择。内蒙古鄂尔多斯市较早开始探索在农村牧区发展互助养老，在取得一定效果的同时，发现互助养老在文化、规则、资金、组织、服务等方面存在困境。对此，本文提出了发展互助养老的优化路径，以期促进鄂尔多斯市互助养老服务水平全面提升。

关键词：鄂尔多斯市 互助养老 农村牧区 路径优化

一、问题的提出

2020年全国第七次人口普查数据显示，我国60岁以上人口超过2.64亿，占18.70%。国际上通常认为，当60岁以上人口占总人口比重超过20%即进入中度老龄化社会。进入中度老龄化社会后，农村的养老问题将会更为严峻。一直以来，家庭养老是农村老人获得养老服务的主要方式，但是，随着城镇化的快速推进，农村的社会结构和家庭结构发生了重大变革，农村大量年轻劳动力流向城镇，家庭规模趋于核心化，农村老人家庭空巢化、空巢老人失能化现象日益严峻，传统的农村家庭养老在内容和形式上都已悄然发生了改变。在此背景下，如何在有限的资源条件下提供适应于农村养老需求的养老服务成为解决农村养老问题的关键。

习近平总书记在十九大报告中，从实施农村牧区振兴战略和健全农村牧区治理体系角度指出要构建老年人关爱服务体系。2020年十九届五中全会通过的

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提到，要实施积极应对人口老龄化的国家战略，健全基本养老服务体系，发展普惠型养老服务和互助性养老。可见，互助养老的顶层设计已经在逐步展开，如何进行互助养老的基层实践成为所要思考的重点。

截至2021年底，鄂尔多斯市216.84万常住人口中，65岁及以上人口为21.30万人，占9.82%。可见，内蒙古鄂尔多斯市正从轻度老龄化社会向中度老龄化社会发展。同时，大量年轻劳动力离开农村牧区，选择在城镇就业，农村牧区的老龄化问题更加严重。为有效解决农村牧区老年人的养老需求，鄂尔多斯市早于2013年开始探索实施农村牧区互助养老模式。本文以鄂尔多斯市互助养老模式为研究对象，对当前鄂尔多斯市互助养老的发展进行经验总结和问题发现，在深入分析当前实践困境原因的基础上，提出鄂尔多斯市互助养老发展的优化路径。

二、鄂尔多斯市互助养老的基础条件与发展现状

（一）基础条件

鄂尔多斯市较早开始重视人口老龄化问题，在养老服务供给方面有着较好的基础设施和技术平台。截至2021年底，全市建成公立养老机构26家，民办养老机构45家，推进“互联网+养老”，实现从线上到线下，为老年人口提供26大类192小类的服务。并且，鄂尔多斯市充分行使地方立法权，自2021年1月1日起实施《鄂尔多斯市养老服务条例》，以地方法规的形式对互助养老的负责主体、管理方式作出了明确规定，为互助养老的进一步推广提供了方向指引和制度保障。

（二）发展现状

2013年，鄂尔多斯市开始探索实施农村牧区互助养老模式，先后在准格尔旗、达拉特旗、鄂托克旗和鄂托克前旗等地开展试点。目前，互助养老在鄂尔多斯市有了不同程度的发展。

1. 准格尔旗。准格尔旗地

处丘陵沟壑地区，农村交通条件差，农村居住人口多且老人居住分散。自2014年起，准格尔旗根据当地实际情况，逐步探索出了“就近养老、集中互助、医养结合、低费适用”的互助型养老模式，将空巢老人、独居老人、偏远地区的老人集中到幸福互助院居住。目前，准格尔旗共投入使用农村幸福互助院12所，并全部实现医养结合。

2. 达拉特旗。达拉特旗是鄂尔多斯市重要的农耕地区，农村人口较多，截至2020年底，达拉特旗60岁以上的老年人口共有73199人，占总人口的19.68%，其中，农村老年人口数量远超城镇老年人口数量。（2021年达拉特旗人口数据今年5月份左右才能公布）根据农村老年人数量多的实际情况，达拉特旗主要通过建设幸福院解决农村养老问题，到目前为止，共建设了23处幸福互助院，为425户1048位老人提供养老服务。

3. 鄂托克旗。鄂托克旗是典型的牧区旗，2014年开始，鄂托克旗结合地区实际，按照试点先行、逐步推进、全面展开的工作步骤，推进了敬老院转制，将公办养老机构交由社会资本方运营管理，实行“公建民营”，并更名为寿康养老院。寿康养老院积极推进服务标准化、管理信息化，推行“养老+疗养”新模式，为老年人群体，特别是高龄、失能、特困等特殊老人针对性地提

供养老服务。

4. 鄂托克前旗。鄂托克前旗也是典型的牧区旗，面积较大，人口较少，牧民居住相对分散。为方便照顾丧失劳动能力的老人，鄂托克前旗将这部分老人集中于社区居住，并为他们提供养老服务。在老年人口较为集中的昂素镇马拉迪社区，将独居老人集中起来，建立与当地卫生院同址的为老服务中心，由卫生院承担起日常照料老人的职责，并由政府划拨财政专项经费作为为老服务中心的建设经费和床位费补贴。

三、鄂尔多斯市互助养老的实践困境

2013年起，鄂尔多斯市开始在农村牧区试点互助养老模式，在取得一定成果的同时，也在实践中遇到了不同方面的困境。

（一）文化困境：互助文化与理念的缺乏

在当前试点的地区，互助养老多以幸福院的形式实现，老人之间更多的是一种陪伴关系，除临时的日间照料外，真正的互助关系并未形成。其思想认识方面的原因是传统互助文化的衰落和现代互助养老理念的缺失。随着城市化进程的加快，农村牧区社会多元化、异质性增加，村民之间的熟悉程度降低，相应的互助养老的文化传统也发生了变化。同时，村民参与互助养老的理念

还未完全形成，长期受到小农经济意识的影响，自给自足的观念根深蒂固，传统的家庭养老观念深入人心，无论是互助养老的参与者还是服务获得者，都对互助养老持保守态度，不愿放弃传统家庭养老，选择互助养老。

（二）规则困境：管理机制、制度错乱

由于横向机制不完整、不协调，互助养老存在管理不规范，质量参差不齐的问题。例如，只注重基础设施建设和政府资金的投放，忽视了服务内容和服务质量；只注重老年人物质层面的需求，忽略了精神文化的需求。另外，由于从上到下的制度未理顺，互助养老的相关政策设计和政策实施衔接困难。例如，农村互助养老组织与养老服务机构不衔接，互助养老组织无法在土地、税收、社会激励、相关配套措施等方面获得相应的政策支持。

（三）资金困境：基础设施与运营资金的不足

良好的基础设施和稳定的资金支持是互助养老建立和发展的基本条件。目前各地提供的以建设幸福院为主要形式的互助养老服务，由政府为其提供基础设施，但随着互助养老的推广，政府财政支持有限，如何保证互助养老基础设施的资金投入成为新的问题。同时，互助养老运营正面临资金来源渠道单一，缺乏后续资金等难题。当前互助养老资金支持多以政府民政等部门的补

贴为主，且没有专项支持资金，虽有村集体收益收入和社会爱心人士捐赠的资金，但不具有稳定性，运营过程中易出现资金链断裂。另外，互助养老的本质在于老年人之间的互助行为，而目前鄂尔多斯市暂未有激励老年人参与提供互助服务的办法出台。

（四）组织困境：参与主体定位不明、职责不清

当前，政府和村民自治组织承担起全部的互助养老服务供给，服务供给的主体单一。在单一的服务主体情况下，一方面政府和村民自治组织提供的服务水平难以充分满足老年人在物质、精神各方面的需求；另一方面，也未能发挥市场化的老年服务机构、社会化的志愿者服务组织、老年群体自身的作用和优势。主体缺位的根本原因在于主体定位不清晰，对于各自的作用和职责没有明确的安排，政府及村民自治组织过分参与互助养老投资运营，致使互助养老的行政化严重，其他主体难以获得参与机会。

（五）服务困境：服务内容单一、水平不高

当前互助养老服务供给方式单一、水平参差不齐，老年人难以根据自身情况选择满意的养老服务，也让部分高龄失智、失能老人难以获得充分的照料，最终造成老年人参与互助养老的意愿较低。同时，老年人需要的不仅是生活照料，还有精神文化的需求，在互助养老进一步推广过程

中，如何保障老年人获得陪伴和精神文化满足，以及获得心理健康保障成为更需要关注的问题。

四、鄂尔多斯市互助养老的路径优化

为进一步发展互助养老，针对上述鄂尔多斯市互助养老的实践困境，提出如下优化路径：

（一）培植互助文化和理念

互助养老文化的认同和互助养老理念的树立需要渐进式的培植。研究表明，政府行为会影响老年人对社会化养老方式的认知与评价，对于一部分老年人对互助养老这一新型养老模式的可持续性持怀疑态度的问题。政府一是要加强宣传，深入挖掘农村互助养老的内生需求，逐渐转变农村牧区老人的养老观念，使老年人及其子女突破传统社会中家庭养老的思想束缚；二是要给予支持和关注，对民间自发组织参与的互助养老活动，给予政府的官方认可和正面支持，帮助其更好地发展；三是要提高互助养老的保障水平，丰富互助养老的供给内容，提升服务水平，转变社会对互助养老层次低的认知。

（二）理顺管理机制和制度

互助养老既需要多方力量协调配合，也需要保证政策制定和实施从上到下，一以贯之。因此，首先应保证按照“政策支持、政府支持、村级主办、建管并重”的原则，构建互助养老服

务供给机制，推动农村牧区互助养老服务与村（嘎查）、乡镇（苏木）、旗县的医疗机构相结合，与敬老院、护理院等养老机构相衔接。其次，要细化政策实施标准，在中央、自治区出台的各项政策和鄂尔多斯市地方性法规《鄂尔多斯市养老服务条例》的基础上，制定好相应的实施指导方案，细化政策实施的具体标准。最后，理顺互助养老与农村现有社会保障制度的关系，促进农村互助养老与城乡居民养老保险、长期护理保险、居民医疗保险相融合，形成社会保障制度推动互助养老发展的政策合力。

（三）创新设施投入方式和融资渠道

为解决当前可用资源有限和政府单一投入的问题，应创新基础设施投入方式和融资渠道。一是利用好农村牧区闲散房屋，充分整合农村社区综合服务中心（站）、综合性文化服务中心、老年人日间照料服务中心、村卫生室、农家书屋、全民健身设施等基础资源，用于保障农村牧区老人的养老需求。二是探索实施互助养老的“公建民营”模式，引导社会资本投入互助养老机构，依靠市场机制发展壮大农村集体经济，以适宜的方式鼓励市场化的机构在农村牧区投资兴办面向失能、失智、失独、高龄老年人的医养结合型养老机构。三是适当向老年人收取一定费用，以保证互助养老机构的可持续

运行。四是学习瑞士的“时间银行”、美国的“村庄”农村社区、德国的“多代屋”等互助养老模式，建立鼓励低龄老年人参与养老服务供给的激励办法，让老年人成为互助养老服务供给和服务获得的真正主体。

(四) 融入社会治理体系之中
党的十九届四中全会提出，完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系(经再次查询，是社会治理体系的最新提法)。因此，一是要发挥基层党组织的作用，让互助养老组织的养老服务与党建服务紧密结合，并发挥党员先锋模范作用提供志愿服务。二是政府要承担起主体责任，把养老场所建设好，将互助养老资金列入到财政预算之中，用专项经费支持其发展，并且要按照一定的标准评估，保证互助养老服务的事业性、福利性以及公共性。三是引入社会力量促进互助养老机构的规范化、制度化发展，积极鼓励具有专业资质、经验丰富的养老机构作为顾问，参与指导构建农村互助养老模式的运营机制和服务模式，广泛吸纳社会专业性组织、服务志愿者参与服务供给。四是鼓励农村牧区居民广泛参与志愿服务，多种办法激发其

志愿服务意识，也要发挥当前互联网的优势，采用区块链等先进技术，为志愿者计算服务时间，保证服务时间记录的可信度和价值性。

(五) 优化服务内容，提升服务水平

互助养老的根本目的在于满足农村牧区老年人的养老需求，提高老年人的生活品质。因此，一要做好基本服务，为互助养老提供安全舒适的场所和优质健康的餐食，建立医疗服务的协作机制，通过开设绿色通道，积极开展村级卫生室与互助养老点的基层医养结合点，保证老年人的身体健康。二要关注其精神文化的需求，提供社交平台，开展文娱活动，丰富文化生活，满足精神需求，同时，还要由政府部门或社会组织通过项目运作等方式聘请专业心理咨询师对老年人的心理状况进行评估和疏导，促进老年人的心理健康。三要健全养老服务综合监管制度，明确监管责任，推动建立职责明确、分工协作、科学有效的综合监管制度，加强对互助养老服务的监管。

总之，鄂尔多斯市在探索和试点互助养老的过程中，在取得一定成效的基础上，也存在文化、规则、资金、组织、服务等

方面的困境。希望通过提出优化路径，让鄂尔多斯市互助养老的发展真正满足农牧区老年人多方面的养老需求，并期望鄂尔多斯市实践互助养老的经验总结和问题思考能具有一定普遍适用性，为更多地方发展互助养老提供经验借鉴。■

参考文献：

[1] 鄂尔多斯市统计局，国家统计局鄂尔多斯调查队. 鄂尔多斯市2021年国民经济和社会发展统计公报[N]. 鄂尔多斯日报, 2022-03-19(第4版).

[2] 达拉特旗统计局. 达拉特旗2020年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. http://www.dlt.gov.cn/dltzc2015b_80397/xxgk_80398/jbxxgk/zjg/zfbm/tjj_82435/tjxx1/202105/t20210520_2896942.html?ivk_sa=1024320u, 2021-05-20.

[3] 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).

[4] 王晓庆. 机构养老满意度供需两侧影响因素比较研究——基于A、B养老机构调查数据的实证分析[J]. 老龄科学研究, 2017,5(1).

(作者单位：中共鄂尔多斯市委党校)

责任编辑：康伟