

doi:10.3969/j.issn.1674-117X.2020.04.001

农村“邻里互助”养老法律规制研究

陈 雄, 李泽坤

(湖南工业大学 法学院, 湖南 株洲 412007)

摘要: 农村“邻里互助”养老符合人权保障的内在逻辑,是贯彻实质法治的必然要求,其本质上是对老年人服务权利的保障。目前,农村“邻里互助”养老面临着经费不足、专业护理人才匮乏、服务质量偏低、缺乏有效的管理评估机制、应急处置制度尚未建立等问题。对此,需要建立可持续的资金保障机制、管理评估机制、人才激励机制、争议处理机制、应急处置机制等,修订和完善养老服务的内容及标准,以建立健全农村养老服务体系,促进农村“邻里互助”养老服务长效发展。

关键词: 农村老年人;“邻里互助”;养老服务;法律规制

中图分类号: DF02

文献标志码: A

文章编号: 1674-117X(2020)04-0001-07

引用格式: 陈 雄,李泽坤.农村“邻里互助”养老法律规制研究[J].湖南工业大学学报(社会科学版),2020,25(4):1-7.

On Legal Regulation of Rural “Neighborhood Mutual Aid” Elderly Care

CHEN Xiong, LI Zekun

(College of Law, Hunan University of Technology, Zhuzhou Hunan 412007, China)

Abstract: The rural “neighborhood mutual aid” elderly care conforms to the inherent logic of protection of human rights and it is an inevitable requirement of implementing the rule of law. The rural “neighborhood mutual aid” elderly care could basically guarantee the service right of the elderly. At present, the rural “neighborhood mutual aid” old-age care is faced with such problems as insufficient funds, lack of professional nursing personnel, low service quality, lack of effective management evaluation mechanism and no emergency response system. Therefore, it is necessary to establish sustainable fund guarantee mechanism, management evaluation mechanism, incentive mechanism for talented people, dispute resolution mechanism and emergency response mechanism, and at the same time we should revise and perfect the content and standard of service for the elderly. All these efforts should help to establish and improve the rural elderly service system and promote the long-term development of rural “neighborhood mutual aid” elderly care service.

Keywords: rural elderly; “neighborhood mutual aid”; elderly care service; legal regulation

收稿日期: 2020-05-25

基金项目: 国家社会科学基金资助重大项目“构建中国特色老年法体系研究”(17ZDA134);湖南工业大学研究生科研创新基金资助项目“乡村振兴视角下农村养老保障制度可持续发展研究——以湖南为例”(CX1907)

作者简介: 陈 雄(1974—),男,湖南衡南人,湖南工业大学教授,法学博士,研究方向为宪法学与行政法学;
李泽坤(1994—),男,湖南郴州人,湖南工业大学硕士研究生,研究方向为宪法学与行政法学。

随着人们生活水平不断提高,农村居家养老服务需求日益增长,党和政府越来越重视农村“邻里互助”养老。在充分认识我国人口老龄化现状的基础上,2012年,全国人大常委会对《中华人民共和国老年人权益保障法》进行了修订,鼓励邻里间互帮互助,提倡为老年人提供互助服务。2013年,《国务院关于加强发展养老服务业的若干意见》正式提出,依托行政村及较大自然村,结合当地农家大院,建设互助养老服务设施,组建托老所、日间照料中心以及老年人活动中心等,引导基层组织加强自治,充分发挥老年协会对家庭成员赡养老人的监督作用,组织邻里互助活动,为农村老年人提供更多的帮助。2017年,由国务院发布的《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》及《国务院办公厅关于制定和实施老年人照顾服务项目的意见》均鼓励老年人参加社区邻里互助养老,强化照顾服务过程中的代际支持,营造互尊互爱互助的良好氛围,促进社会和谐。2019年,国务院办公厅颁布的《国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见》提出推动居家、社区和机构养老融合发展,积极开展互助养老服务。这些规定充分表明,互助养老问题受到了党和政府的高度关注。

时下,建立健全农村“邻里互助”养老制度已经成为国家、社会及学界关注的重点课题。既有研究主要关注“邻里互助”养老的优点、服务组织、实践形式、实践效果等,但对农村“邻里互助”养老的责任主体、建设内容和建设机制等尚未形成统一的观点,且现实中互助养老也并未实现法制化。因此,在回顾既有研究成果的基础上,本文对农村“邻里互助”养老的服务内容、服务模式、法律机制等问题进行系统分析,以期在农村“邻里互助”养老走向权利义务清晰、法律责任明确、风险可控、规范有序的发展实践提供一定的参考。

一 研究进程:农村“邻里互助”养老理论与实践发展

在中国知网数据库以“邻里互助”为篇名进行文献检索,共检索到文献42篇,2008年以来的文献共37篇。在42篇文献中,摘要包含“农村”的文献有11篇,仅占26.19%。在有关农村“邻里互助”养老研究的11篇文献中,从文献类型来看,期刊类学术论文5篇,学术会议类论文2篇,硕

士学位论文4篇;从文献发表时间来看,1995年出现“邻里互助”农村社区服务的学术研究文献,而2009年才开始出现农村“邻里互助”养老的学术文献,其中1995年1篇、2009年1篇、2010年1篇、2012年2篇、2014年1篇、2015年1篇、2017年1篇、2018年1篇、2019年2篇。可见,对于农村“邻里互助”养老的研究文献不仅数量少,而且研究时间比较晚,并且主要围绕以下几个方面展开研究。

1. 农村“邻里互助”养老理论基础。“邻里互助”养老体系构建是以习近平新时代中国特色社会主义思想作为理论支撑和指导,其发展理念是“以人民为中心”。在农村“邻里互助”养老理论基础研究方面,有的学者基于社会支持理论认为,互助型养老属于同质群体成员之间整合并高效利用资源的过程,该模式的**最大优势是可以更加充分地利用有限的社会资源^[1];还有学者基于社会保障理论认为,我国应进一步完善社会保障体系,而“邻里互助”可以为社会解决农村老年人生活困难问题提供一定的帮助^[2]。建设、发展和完善农村“邻里互助”养老必须坚持以人民为中心的发展思想,充分优化各种社会资源,增强农村老年人的幸福感和获得感。

2. 农村“邻里互助”养老责任主体。构建农村“邻里互助”养老首先需要明确责任主体。政府、村委会、家庭、社会组织、非政府组织(Non-Governmental Organizations, NGO)等是农村“邻里互助”养老的责任主体。有的学者认为“邻里互助”社区养老责任主体构成为“1+4”,其中的“1”代表社工群体,而“4”是指政府、社会、社工服务机构和老年人群体^[3]。有的学者提出,要坚持政府扶持原则,相关社会保障机构给予一定的指导,村级老年协会负责具体实施^[4]。有的学者提倡,在农村成立老年人协会,由村党支部书记担任老年人协会主席,由村里德高望重的老人担任协会成员。老年人协会会有自己的办公场所,及时向村民公布“邻里互助”养老的工作进度、实施细则以及财务状况^[5]。可见,虽然学者们观点不一,但农村“邻里互助”养老建设责任主体多元化,政府、机构、社区、家族及家庭等都应成为农村“邻里互助”养老服务的支持力量已成为共识。

3. 农村“邻里互助”养老服务内容。农村“邻

里互助”养老服务内容呈现宽领域、多层次、多样化和差异化特征。有的学者认为, 低龄老人作为养老服务的供给方, 为高龄老人提供生活照顾服务、情感关怀与支持、健康照护服务等^[6]。还有的学者指出, 农村地区的“邻里互助”主要体现在三个方面: 首先是劳动过程中的互助, 如农忙时节的劳动帮助; 其次是物质层面的互助, 如邻里之间的借款帮助; 最后是精神层面的互助, 如邻居间的关心关照^[7]。可见, 学者们立足于物质生活、生活起居以及情感支持等角度, 对农村“邻里互助”养老问题进行了研究, 而且对物质帮助、精神慰藉是农村“邻里互助”养老服务的主要内容达成了共识。

4. 农村“邻里互助”养老服务需求。农村“邻里互助”养老的规范化建设需要从农村实际情况出发, 以农村老人养老服务需求为导向, 逐步扩大有效供给。农村空巢老人对互助养老需求处于较高水平, 其对健康服务及日常生活照料服务需求略高于对精神慰藉服务需求^[8], 且主要养老服务需求为“紧急救援”“生病照护”和“节日慰问”^[9]。农村老年人在经济状况、身体状况、生活状况等方面存在差异, 对养老服务的需求也不尽相同。因此, 农村“邻里互助”养老应更充分考虑老年人的实际需要, 以需求为导向, 扩大有效供给, 提供更有效的服务供应。

5. 农村“邻里互助”养老运行方式。有的学者提出, “邻里互助”养老可由乡镇组织成立志愿服务队, 鼓励乡村医生、党团组织等参加农村居家养老志愿服务小组, 通过走访互助点, 为农村老年人提供上门服务, 从而解决老年人看病困难、日常照料、精神空虚等问题^[10]。还有的学者提出, 在农村推行现代家族邻里互助养老是可行的, 可以利用集资或村庄富裕成员捐赠的方式筹集资金, 在组织形式上借鉴义庄的做法, 通过成立独立的NGO组织, 来帮助符合条件的老年人。另外, 财务状况要及时对外公布, 提高管理水平, 家族邻里行使监督权^[11]。可见, 农村“邻里互助”养老的运行方式是多维度、多层次、多元化的, 基于乡情因素呈现差异化特征。

总体上看, 我国农村“邻里互助”养老研究依然处于起步阶段。现有研究主要集中于理论基础、责任主体、服务内容、服务需求及运行方式等方面,

这些对于构建农村“邻里互助”养老体系、增强可操作性、进一步深化互助服务内容等具有一定的理论和现实意义。但也不可否认, 现有研究虽然看到了农村“邻里互助”养老对老年人经济供养、生活照料、精神慰藉等方面的现实价值, 却忽视了农村“邻里互助”养老的制度化建设。目前, 我国农村“邻里互助”养老服务法律规范体系尚未建立, 面临着无法可依的局面。对此, 本文基于法理视角, 探析农村“邻里互助”养老服务的应然定位, 以期为农村“邻里互助”养老法律规制提供一定的理论参考。

二 法理探析: 农村“邻里互助”养老的应然定位

农村“邻里互助”养老是新时代逐渐兴起的一种老年人互助服务, 其本质上是对老年人服务权利的保障。农村“邻里互助”养老制度是农村老年人服务规范制定的基础, 而它又体现在农村老年人服务的规范体系中。农村“邻里互助”养老是实现被动救济法向主动权利法转变的生动尝试, 有其应然定位。

1. 符合人权保障的内在逻辑。依照西方自然法学派自然权利观理论, 人权即人因其为人而享有的权利。人权是所有人出生俱来的权利, 不分年龄或身份地位; 老年人同样享有人权。人权包括生存权和发展权。践行农村“邻里互助”养老, 是为了更好地保障老年人平等地享有人身权、财产权、社会参与权等权利, 是农村老年人实现自我价值的体现, 更是人权与法律的有机结合。既然如此, 农村老年人作为人权的享有者, 国家和社会通过农村“邻里互助”养老服务帮助其实现生存和发展的目标, 符合人权保障的内在理路。

2. 体现保护老年人尊严的内在要求。美国著名学者E. 博登海默曾说过, 这个世界以尊重人的尊严为最高价值^[12]。尊严, 简而言之, 就是个体权利被尊重。诚然, 让老年人有尊严地度过晚年是尊老敬老的中国传统文化的内涵所在。农村老年人是社会的重要组成成员, 农村养老服务是法律保护老年人尊严的重要内容, 构建农村“邻里互助”养老法律体系是保护老年人尊严的具体体现, 能极大提升农村老年人的尊严感。农村“邻里互助”养老以政府、社会力量的介入作为切入口, 让老年人融入并参与其中, 调动起老年人的“互助”

积极性^[13],从而提升其尊严感和幸福感。

3. 贯彻实质法治的必然要求。法律至上是法治社会的象征,是法治国家的核心价值,同时也是实质法治理论的内涵与精髓。国家通过立法来保障养老模式的有效性与规范性,彰显了实质法治的内在要求,其既是建设法治国家、法治社会的必由之路,也是实现养老制度模式法律化的题中之义^[14]。作为养老制度重要的组成部分,农村“邻里互助”养老亦是如此,应通过法律规制实现农村养老制度治理体系的现代化。在我国,农村“邻里互助”养老是针对《老年人权益保障法》第38条倡导的老年人互助服务的细化举措,是完善老年人权益保障体系的重要措施,也是实质法治的延伸和发展。

三 问题研究:农村“邻里互助”养老现状审视

农村“邻里互助”养老是中国养老服务本土化的积极探索,是基于我国国情而选择的发展路径。从我国农村“邻里互助”养老现状来看,其缓解了农村老年人的“孤独感”,给农村老年人带来了人文关怀,农村老年人的幸福感和获得感极大增强。但在实践中,还存在一些制约因素,影响着农村“邻里互助”养老的可持续发展。

1. 农村“邻里互助”养老经费不足。农村“邻里互助”养老是一项体系化的模式,无论是基础设施、养老服务产品,还是服务队伍培养与建设、服务管理评估等方面,都需要政府和社会给予稳定的资金以支持和保障,以推动农村“邻里互助”养老的可持续发展。农村“邻里互助”养老服务资金主要来源于社会捐赠及项目经费。尽管政府财政为其提供了一定的资金,但这部分资金在总额中所占比重较低,且不具有连续性,因此迫切需要成立持续且稳定的资金来源。当下,国家尚未建立农村“邻里互助”养老经费专项资金,再加上乡镇财政困难、物价上涨等因素,导致农村“邻里互助”养老在日常运行、管理等方面的经费严重短缺。

2. 农村“邻里互助”养老专业人才匮乏。当前,我国人口老龄化问题已经十分突出,亟需大批从事养老服务的专业人才;但各地实践表明,农村“邻里互助”养老专业人才匮乏。农村“邻里互

助”养老管理人员多由乡政府民政办干部或村支两委成员兼任,并由当地年龄偏大、文化程度偏低的农民工担任护理员,缺少专业培训。同时,管护人员受世俗择业观念的影响,工作积极性不高,这也直接影响了他们的运行管理和服务水平。一方面,传统观念将养老服务视为伺候人,行业吸引力较弱;另一方面,开设养老相关专业的学校少之又少,使得人才培养遭遇“先天不足”^[15]。可见,目前农村“邻里互助”养老专业人才短缺,很难满足农村老年人日益增长的服务需求。

3. 农村“邻里互助”服务内容单一、质量偏低。农村“邻里互助”养老服务内容涉及很多方面,诸如生活照料、精神慰藉、医疗健康、精神文化等,但由于助老员不具备专业知识,也未掌握专业技术,其对农村老人精神慰藉、心理关爱方面的工作开展较少。通过走访调研湖南省农村“邻里互助”养老服务示范点,笔者发现,农村“友邻互助”服务主要为洗衣、做饭、购物、清洁等日常衣食住行方面,而农村老年人需求较高的医疗健康服务、精神慰藉服务等却难以提供。

4. 农村“邻里互助”养老缺乏管理评估机制。农村“邻里互助”养老的管理评估机制应体现科学性、系统性、针对性,是农村“邻里互助”养老可持续发展的关键环节。各地出台了各种农村养老服务管理制度,如《“邻里互助”日照中心农村养老服务示范点建设工作的通知》,但缺乏需求评估,不是以老年人需求为导向,更多的是从上级要求、考核指标等角度出发,导致提供的服务不一定是老年人真正所需,供给与需求不相匹配^[16]。此外,对于农村“邻里互助”养老服务流程、服务标准、人员考核、服务成效等也尚未建立一套规范化的管理评估机制,对提升农村老年人养老满意度造成了一定的影响。

5. 农村“邻里互助”养老尚未建立应急处置制度。调研发现,农村“邻里互助”养老服务中心安全制度对农村老年人的人身和财产保护、用电安全、设施安全等作了简单规定,但缺乏突发事件应急处置预案和规范制度,不能很好地满足农村老年人的安全服务需求,易造成其人身权和财产权等多种权利受到侵害^[17]。另外,农村“邻里互助”养老服务中心存在不稳定隐患,相关防护规范及措施缺位,不定期应急演练缺乏,应急专

业队伍建设滞后,这导致了农村老年人个人防护意识薄弱,一旦遭遇突发事件,农村老年人生命健康安全很难得到全方位保障。

四 应对之策:农村“邻里互助”养老法律规制构建

目前,我国农村“邻里互助”养老以政府引导为主,同时各地区正在进行有益探索,逐步建立社会参与机制,放开农村“邻里互助”养老市场;但是,由于缺乏体系化的农村互助养老法律、法规,农村老年人多元化服务需求难以得到制度保障,农村“邻里互助”养老发展道路呈现受阻的态势^[18]。要解决农村“邻里互助”资金可持续性不足且缺乏有效监管、各类组织间没有形成联动合作机制、互助队伍稳定性不足、互助服务缺乏有效的管理评估机制等实际问题,需要构建相应的法律体系,以规制农村“邻里互助”养老服务。农村“邻里互助”养老法律规制建构如图1所示。

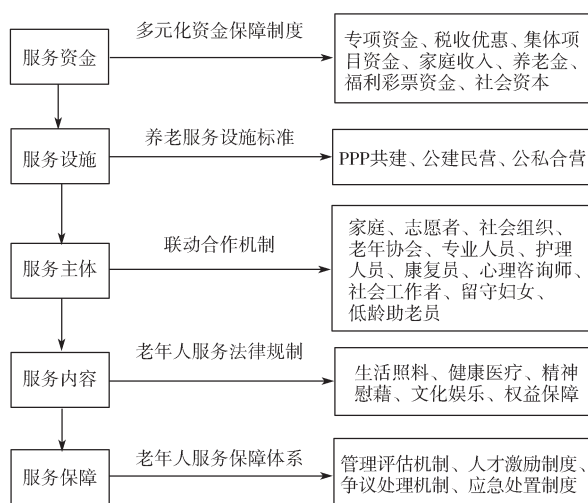


图1 农村“邻里互助”养老法律规制建构

1. 建立可持续的资金保障制度,增强有效监管。农村“邻里互助”养老服务应遵守层次分明、服务有偿及政府、社会、个人共同分担风险的原则,通过社会保险模式,形成社会出“大头”、政府予以适当补贴与个人负担占“小头”的格局^[19]。同时,还应建立可持续的资金保障制度,增强有效监管。农村“邻里互助”养老服务需要大量的资金,仅仅依靠乡政府的投入远远不够,国家对农村“邻里互助”养老服务要有长期规划,并建立稳定的财政机制,可规定福利彩票资金部分用于农村“邻里互助”养老服务建设。通过建立多元化资金筹

措渠道,例如设立农村“邻里互助”养老专项基金,支持社会资本注入农村“邻里互助”养老设施及养老产品研发,采用公私合作模式(public-private-partnership, PPP),并由政府提供税收优惠。PPP模式可分为存量部分和增量部分两种情况。对于存量部分,可以选择性保留一部分,承接进入标准严格的低端托底服务;其余的通过托管经营、股份合作、产权整体转让等方式由社会企业经营,参与市场竞争。对于新增的公办养老机构,可采用公建民营、民办公助或者完全民营(如建设-经营-转让模式, build-operate-transfer, BOT模式)等形式进行市场化运作。同时,要大力发展村集体产业,提高村集体收入,为农村“邻里互助”提供补充资金支持。

2. 修订和完善农村“邻里互助”养老服务的内容及标准。农村“邻里互助”养老的服务对象是完全具备或者大部分具备生活自理能力的农村老人,养老中心不是机构养老,提供的只是辅助性养老服务。农村“邻里互助”养老并非单一的物质保障,还应关注农村老年人的精神需求。根据马斯洛需求理论,人类需求从低级到高级依次为生理需求、安全需求、社交需求、尊重需求和自我实现需求。同样,农村“邻里互助”养老服务亦是如此。只有优先满足农村老人的生活照料服务、健康医疗服务,才能更好地提供精神慰藉服务、文化娱乐服务、权益保障服务等。农村“邻里互助”养老服务需求层次如图2所示。

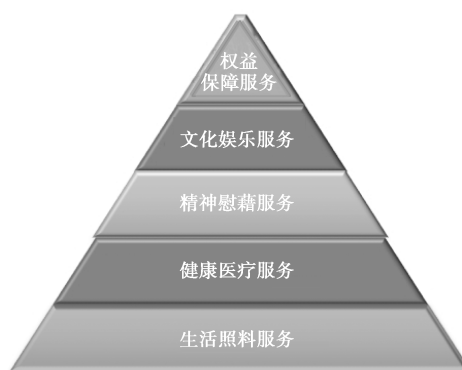


图2 农村“邻里互助”养老服务需求层次

农村“邻里互助”养老应以老年人的基本需要而非个性化需要为原则,生活没有自理能力的农村老年人应当由专门的机构来负责养老。农村“邻里互助”养老服务内容主要包括:(1)生活照料服务,如就餐服务,有条件的地方可以不定期或

常规开展该项服务。针对失能、半失能老年人,可以组织开展互助式上门照护服务,充分利用农村富余劳动力,为他们提供助餐、助洁、助行、助浴、助医、助急等服务。(2)健康医疗服务。首先,农村“邻里互助”养老服务中心与医务室应建立合作机制,当农村老年人身体出现异常情况时,要及时告知紧急联系人并联系相关医疗卫生机构,并如实记录。其次,提供保健康复服务。保健康复服务包括按摩、肌力训练、中医传统保健等内容,保健康复服务由康复师等人员提供。

(3)精神慰藉服务。可由心理咨询师、社会工作者等专业人员提供包括沟通、情绪疏导、心理咨询、危机干预等心理慰藉服务,增强农村老年人的获得感。(4)文化娱乐服务。法律和政策要鼓励老年人开展群体性精神文化活动,政府和社会要为老年人开展此类活动创设条件。具体来说,应组织周边老人开展日常文化娱乐活动,包括阅览、绘画、书法、上网、棋牌、健身、游戏、手工制作等活动,以丰富农村老年人的精神生活。提供服务时,应根据老年人的需要,予以适当指导、帮助。(5)权益保障服务。主要包括老年营养、保健养生、常见疾病预防、康复、法律、安全等教育内容;应采取老年人易于接受的形式,如知识讲座、表演、观看影视资料等方式。

3. 设立农村“邻里互助”养老服务联动合作机制。可成立农村“邻里互助”养老服务联合组,其成员包括助老员、志愿者、医护人员、护理人员、康复师、心理咨询师、法律工作者、文艺爱好者等。根据农村老年人的服务需求,由助老员、志愿者提供生活照料服务,医护人员、护理人员、康复师提供健康医疗服务,家庭成员、社会工作者、心理咨询师提供精神慰藉服务,文艺爱好者提供休闲娱乐服务,法律工作者提供权益保障服务,发挥各自的专长,体现农村“邻里互助”服务人才队伍的专业性。农村“邻里互助”养老服务联动合作模式如表1所示。

表1 农村“邻里互助”养老服务联动合作模式

服务内容	服务主体
生活照料	助老员、志愿者
健康医疗	医护人员、护理员、康复师
精神慰藉	家庭成员、心理咨询师、社会工作者
文化娱乐	文艺工作者
权益保障	法律工作者

4. 建立农村“邻里互助”养老服务管理评估机制。对农村“邻里互助”养老服务进行管理评估,其目的是为了深入了解农村老年人的需求,从而为农村老年人提供精准化、个性化服务,提升养老服务满意度。建立“邻里互助”养老服务管理制度,包括但不限于日常服务管理制度、安全管理制度、人员管理制度、后勤保障制度、质量监督制度等。农村“邻里互助”养老评估项目应包括场地条件、设备配置、制度建设、人员队伍、服务提供、服务成效等。应由第三方机构负责评估农村“邻里互助”养老服务,不定期动态监管养老服务资金使用情况,并将评估结果、改进建议反馈给政府主管部门,以不断完善农村“邻里互助”养老服务。

5. 制定农村“邻里互助”养老服务人才激励制度。《老年人权益保障法》提出,“国家建立健全养老服务人才培养、使用、评价和激励制度,依法规范用工,促进从业人员劳动报酬合理增长,发展专职、兼职和志愿者相结合的养老服务队伍。”该条款明确规定了养老服务人才培养及激励制度,但不够细化,缺乏可操作性。农村“邻里互助”养老服务人才激励制度事关农村助老队伍人员稳定性,在农村养老可持续发展中发挥着重要作用。构建农村“邻里互助”养老服务人才激励制度可从以下两个方面着手:一方面,建立服务人员岗位津贴制度。对农村“邻里互助”养老服务人员经考核为合格以上等次的,按照季度标准发放岗位津贴。另一方面,建立养老服务人才表彰制度。对取得养老护理员职业水平资格证书的养老服务人员和完成养老护理专业培训的养老服务从业人员实行登记制度,并发放相应的专业技术职务补贴。地方政府应当对在农村“邻里互助”养老服务工作中取得显著成绩的单位、家庭和个人给予表彰或者奖励。

6. 完善农村“邻里互助”养老争议处理机制。农村“邻里互助”养老法律关系复杂,呈现多元化态势,既可能发生农村老年人与“邻里互助”养老服务中心的服务争议,也可能产生老年人与服务提供主体的照护争议。同时,农村老年人同养老服务中心之间签订的养老服务协议产生的争议纠纷也不能完全避免。此外,“邻里互助”服务过程中,可能存在服务质量问题及侵权损害赔偿问题等。因此,完善农村“邻里互助”养老争

议处理机制有其必要性。权益保障是农村“邻里互助”养老服务的重要内容之一, 政府应指导农村“邻里互助”养老中心同法律援助机构建立合作, 及早发现问题, 并由法律工作者提前介入, 与当事人进行调解, 推动纠纷解决。此外, 基层法院可以设立社会法庭, 为农村老年人等弱势群体减免诉讼费用, 并建立和解、调解、仲裁、公证、行政裁决、行政复议与诉讼有机衔接、相互协调的多元化纠纷解决机制, 充分发挥司法在农村“邻里互助”养老纠纷中的引领、推动和保障作用。

7. 建立农村“邻里互助”养老应急处置制度。建立农村“邻里互助”养老应急处置机制, 能有效保障农村老年人生命财产安全, 筑牢农村“邻里互助”养老应对突发事件安全网。农村“邻里互助”养老应急处置机制应包括处置责任主体、经费物资保障、专家指导、保险防控、监督管理、宣传引导等内容。此外, 对因突发事件造成影响的农村留守(空巢)、独居老年人特别是高龄、失能老年人, 要在督促家庭成员履行赡养、扶养责任的基础上, 引导村委会、企业、社会组织、志愿者等, 有针对性地开展走访探视、精神慰藉、生活照料等服务。赡养人、扶养人无法履行赡养、扶养责任的, 乡(镇)政府应及时介入, 通过政府购买服务、组织志愿服务等方式, 提供必要帮扶。可由农村“邻里互助”养老服务联合组等专业力量, 通过电话、网络、上门服务等线上线下互助方式, 及时为有特殊困难的老年人提供心理调适、情绪疏导、精神抚慰等服务。

农村“邻里互助”养老依托政府支持, 接受专业机构指导, 由村级组织和志愿者负责实施和提供服务, 已逐步建立起健全的农村养老服务体系, 营造尊老助老的社会氛围。这不仅满足了农村老人居家养老的迫切需求, 也是乡村振兴战略下农村养老事业可持续发展的必由之路。当然, 我们也应清晰地认识到, 农村“邻里互助”养老服务涉及诸多内容, 法律关系较为复杂, 构建完善的法制路径仍然道阻且长。

参考文献:

[1] 王 勃. L村“邻里互助”式居家养老服务实践研究[D].

- 长春: 长春工业大学, 2019.
- [2] 巫 磊. 城市化进程中农村邻里互助问题研究: 以奉贤区为例[D]. 上海: 华东政法大学, 2015.
- [3] 高亚兰. 民工潮中农村“邻里互助”养老模式研究: 以X社工服务机构为例[J]. 中北大学学报(社会科学版), 2018, 34(5): 111.
- [4] 王德泽. 探索农村养老服务的新途径: 关于榆林市开展邻里互助养老服务工作的调查报告[C]. 西安: 陕西老年学通讯, 2014: 37.
- [5] 王 璐, 刘 博. 农村“邻里互助”养老模式的思考与建议: 以陕西省榆林市清涧县为例[J]. 当代教育理论与实践, 2012, 4(7): 178.
- [6] 刘冬冬. 农村“邻里互助型”居家养老服务研究: 以陕西省D村为例[D]. 西安: 西北大学, 2019.
- [7] 屈天海. 邻里互助农村社区服务的一种重要形式: 对四川省通江县农村社区服务的调查[J]. 民政论坛, 1994(2): 17.
- [8] 曹文静, 谢 飞, 刘韦希, 等. 湖南省贫困县农村空巢老人互助养老意愿及影响因素研究[J]. 护理学杂志, 2020, 35(1): 20.
- [9] 张紫薇. 农村互助养老模式的可持续发展研究: 以长株潭地区为例[D]. 长沙: 湖南农业大学, 2018.
- [10] 周 娟. 中国农村养老服务模式: 创新、驱动因素与趋势研究[J]. 福建论坛(人文社会科学版), 2016(9): 119.
- [11] 袁同成. “义庄”: 创建现代农村家族邻里互助养老模式的重要参鉴: 基于社会资本的视角[J]. 理论导刊, 2009(4): 21.
- [12] 博登海默E. 法律哲学与法律方法[M]. 邓正来, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 2016: 199.
- [13] 陈 雄, 赵 芸. 乡镇互助养老实践的法学社会学考察: 以菜园镇为例[J]. 湖南工业大学学报(社会科学版), 2019, 24(1): 24.
- [14] 王广辉. 国家养老责任的宪法学分析[J]. 暨南学报(哲学社会科学版), 2020(3): 91.
- [15] 刘利君. 老年服务法律法规与标准[M]. 北京: 机械工业出版社, 2017: 176.
- [16] 刘艳艳. 社会治理新格局视野下的社区养老服务创新研究[M]. 长春: 吉林大学出版社, 2020: 196.
- [17] 陈 雄, 李泽坤. 老年人财产权保障论纲[J]. 江汉大学学报(社会科学版), 2018, 35(5): 6.
- [18] 魏树发, 乔 杨. 探索中的农村互助养老及其立法推进: 以福州市闽侯县鸿尾乡为样本[J]. 温州大学学报(社会科学版), 2017, 30(4): 71.
- [19] 郑尚元. 养老保障的法律机制研究[M]. 北京: 清华大学出版社, 2019: 144.

责任编辑: 徐海燕