

# 江苏宣传工作动态

社科基金成果专刊

第 42 期

中共江苏省委宣传部

2022 年 12 月 7 日

---

## 积极应对人口老龄化 推进江苏合作社试水养老服务

**摘要：**江南大学李俏研究认为，近年来合作社已通过土地置换、文化创新、资金互助和劳动自养等方式融入到农村养老供给的具体实践，并在提高经济收益、推动农村社区营造和增进老年人福祉方面发挥了积极效应，但还存在制度性保障缺失、服务水平待提高、可持续性待加强等问题。建议健全监管制度与支持体系，加强标准化规范化建设，探索合作社养老的多元实现方式。

合作社是一个兼具“经济”和“社会”双重属性的互助性经济组织，关心社区、提供就业机会和社会服务、为社员创造福利是其重要职能。据统计，江苏省农村人口老龄化程度高于城市5个百分点以上，农村地区“未富先老”“未备先老”问题比城市更为突出，农村空巢和独居老年群体数量持续增加，养老服务压力不断增大。在此背景下，挖掘合作社的社会功能并培育其成为互助性养老服务载体具有重要现实意义。江南大学李俏承担的国家社会科学基金项目“乡村振兴背景下城乡互益性养老的实现路径研究”和江苏省社会科学基金项目“老龄化背景下的代际共融及其实践创新研究”，基于实地调研，深入剖析合作社试水养老服务的主要形式和面临困境，提出对策建议。

## 一、合作社试水养老服务的主要形式

1、提供生活照料服务。一般是在规模化种植的基础上建立养老服务机构，为社员及其家中老人提供日常照料服务。例如，河北肃宁益源种植农民专业合作社创办的“益源幸福院”面向社员家中老人免费开放；湖北赤壁曙光种植专业合作社创办的“老年人互助照料活动中心”面向社员开放，可以用土地流转费、劳务费抵扣入住费用；吉林松原兴源种植农民专业合作社创办的老年公寓不仅面向年满70周岁的入社老人免费开放，还面向社会开放，承接了周边11个乡镇五保老人的集中供养服务。

2、提供精神文化服务。其形式主要包括提供活动场所，组

织老年人开展文化娱乐活动；提供社会支持，调解家庭矛盾，拓展社交渠道，构建老年人社会关系网络；组织敬老文化节和集体生日活动，让老人在活动中体验到尊重和价值。比较典型的如安徽阜阳南塘兴农农资合作社，每年出资开展相关公益活动，倡导老有所依、老有所养、老有所为和老有所乐。此类服务形式在促进农村孝道复兴、家庭关系和睦以及社区建设等方面发挥了重要作用。

3、提供资金互助服务。主要以资金互助合作的方式满足农村留守老人的经济需求。典型如河南信阳郝堂村的夕阳红养老资金互助合作社，以政府财政拨款、乡贤入股、集体资金和社会资金注入的方式建立，通过在村内放款来获得收益，合作社每年获取利润的40%用于给老年人分红。该合作社规定：村民必须通过两位以上入社老人的“人品评定”和理事会的批准才能够拿到贷款。这不仅可以确保老年人从合作社获得经济收益，还在无形中提高了老年人在村里的社会地位，营造出尊老敬老的文化氛围。

4、提供生产劳动服务。此种形式主要围绕农村留守老人的就业需求而展开。典型如江苏宜兴丰汇水芹专业合作社，通过向本村老年人提供农业生产性服务的方式，帮助老年人提高生产技术，统一收购、销售老年人生产的水芹，吸纳老年人进入水芹酱菜的生产板块，使其能够通过继续从事农业

生产或打零工实现养老资源的自我积累，促进农村老年人晚年福利的提升。

## 二、合作社试水养老服务的主要困境

当前江苏省农民专业合作社发展迅速，总数已超过 8.5 万家，所蕴含的养老服务潜力较大。推进合作社试水养老服务是对农村互助养老服务的创新性探索，符合广大农民的要求和利益。但当前江苏农村养老服务网络尚不健全、老年人支付能力不强、市场主体参与积极性不高、社会力量培育活力不足，合作社养老在实际运行中面临困境。

1、制度性保障缺失。合作社试水养老服务的法律法规不健全，我国尚未明确出台相关法律法规，缺乏合作社提供养老服务的制度性保障。合作社试水养老服务的外部监管制度缺失，尚未纳入有关部门的监管体系。合作社试水养老服务的实施制度不完善。入住合作社办养老院的照护风险、纠纷防范、服务规范、收费标准等制度尚未建立，运营管理的规范性不强，入住老人在自愿入社后如何实现“退社自由”等缺乏规范。

2、服务水平待提高。工作人员专业性不强，由合作社创办的养老服务中心的工作人员多来自于村庄内部，经过简单培训后直接上岗，缺乏健康护理方面的服务资质。硬件设施与软件配套缺乏，养老服务设施简单，服务内容多停留在提供吃住层

次，无法满足老年人对于精神慰藉、保健医疗、康复护理等多方面的服务需求。服务对象具有选择性，出于对运营成本的考虑，合作社在为老人提供养老服务或设计养老项目时，往往倾向于面向有自理能力的健康老人，而失能半失能老人无法被纳入服务范围。

3、可持续性待加强。一些合作社本身作为农业生产类合作社开展互助养老业务，严格意义上并不在《农民专业合作社法》所规定的业务范围之内，导致合作社负责人担心如此运营是否存在逾越法律的问题。合作社提供养老服务的持续动力不足，合作社提供养老服务经济回报有限，多数勉强维持收支平衡或略有亏损，存在为了维持正常运营而削减养老服务项目的风险，养老服务甚至可能沦为骗取政策支持的“噱头”。

### 三、推进江苏合作社试水养老服务的建议

1、健全监管制度与支持体系。一是在现有《农民专业合作社法》基础上，适当调整和扩大合作社的经营范围，逐步将游离在政府监管之外的养老业务纳入合作社的经营范围。二是针对性制定与不同类别合作社相配套的制度法规，充分考虑不同类型农户的差异化诉求，降低工商登记门槛。三是基于老年人多样化养老需求，探索综合型养老资源供给模式，拓展服务的广度与深度。四是加大财政扶持力度，探索实施财政补贴等扶持政策，拓宽筹资融资渠道，形成有效的政策支撑。

2、加强标准化规范化建设。一是抢抓实施乡村振兴战略和发展互助性养老的机遇，明确合作社养老的功能定位，逐步将其纳入农村互助养老服务体系和支持范围，进行统一规范和管理。二是加快推进养老专业护理人才培养，特别是对现有从业人员的再培训，制定相应从业标准，提升合作社养老从业人员的素质和技能。三是通过日常指导、检查、考核、评优、奖励等方式，强化标准化建设和规范化管理，不断提升合作社养老的服务质量。

3、探索合作社养老的多元实现方式。一是倡导供给保障性、公益性养老服务，鼓励发展外向型模式，助推养老项目成为合作社新的盈利点。二是创新养老供给机制，结合农村产业融合发展需要，将养老服务融入合作社发展环节，发挥村两委的引导和支持作用，整合盘活村内闲置资源，运用互助理念促进合作社养老服务落地。三是鼓励有条件的合作社从发展康养产业、融入社区居家养老服务、承接政府购买服务项目等方面着手，深入探索产业化、专业化、市场化的养老服务道路，促进合作社养老与社区养老、居家养老深度融合。

（作者李俏，系江南大学法学院副院长、教授）



---

本期送：省委、省人大、省政府、省政协领导同志  
中宣部、全国社科工作办公室、省委办公厅、省政府办公厅、省社科工作领导小组成员，省有关厅局及高校、各市委、市政府领导同志、各市委常委宣传部长、省直宣传文化系统各单位负责同志  
本部各部领导、各处室

---

中共江苏省委宣传部政策法规研究室编 共印 150 份 苏简字 1003 号