

老有所养是许多家庭关切的“家事”，也是“国之大事”。“时间银行”，顾名思义就是储蓄时间、提取时间的银行。在这个特殊的银行里，时间是唯一被认可的“货币”：志愿者或者低龄健康老人通过为高龄老人提供服务的方式来储蓄时间，可以简单概括为“时间换时间、服务换服务，低龄存时间、高龄换服务”，是一种将互助养老和志愿服务深度融合的新型互助养老方式。

“时间银行”具有多方面积极意义

“时间银行”概念源于西方国家。其被定义为志愿者将参与公益服务的时间存进“时间银行”，当自己遭遇困难时可从中支取“被服务时间”，是一种虚拟化货币交易的方式。目前全世界有超过1000个“时间银行”组织，遍及全球30多个国家。“时间银行”养老服务，在我国的探索始于20世纪90年代。初期“时间银行”规模较小、分布零散，而且主要分布在如广州、上海、南京等几个大城市的个别社区中。目前，我国正经历着世界上规模最大，同时也是速度最快的人口老龄化过程。以“时间银行”模式发展为老公益志愿服务，促进为老公益志愿服务常态化、规范化、机制化，可以说是我国养老服务体系建设不可或缺的重要组成部分。

据有关部门预测，“十四五”时期，全国老年人口将突破3亿。如何将养老服务保障工作做实做细，让每一名老年人都能老有所养、老有所依、老有所乐、老有所安，是积极应对人口老龄化、满足人民日益增长的高质量养老需要的题中应有之义。作为互助养老的一种新方式，“时间银行”对于动员各类人群组建志愿者服务组织为老人提供服务、推进养老服务体系建设和具有积极意义。

一代帮一代、低龄帮高龄，服务换取服务、助人即是自助，是社会温度的直接体现。在“时间银行”里，居民们在良性互动中提升了对社区的认同感和归属感，稳定了对养老的未来预期。对整个社会而言，在积累养老服务体系中可将可循环流通的养老“资本”，通过“时间银行”的良性运行、不断存储的“时间货币”，实现了劳动成果的延期收益。由此，社区居家养老服务的基础得以更加坚实，也是积极应对人口老龄化的一种重要举措。

“时间银行”作为互助养老的一种新方式，其积极意义在于：一是较好解决了家庭小型化等带来的家庭难以承担全部照料责任、社区养老供需不平衡的问题，是传统养老服务体系的重要补充。二是调动低龄老年人参与提供志愿服务，可更好发掘低龄老年人口群体的人力资源，促进社会养老资源的优化配置。三是有利于促进老年人的经济和社会参与，进而提升老年人的生活参与感、价值认同感以及社会融入能力。四是促进志愿服务发展，有利于弘扬互帮互助，促进



时间银行： 让互助养老在“邂逅”中更有温度

□ 张 亮

核心阅读

随着我国人口老龄化的不断加剧，解决养老问题已迫在眉睫。由于城乡传统家庭养老功能弱化以及养老机构的不足，传统家庭养老和机构养老模式已不能完全满足我国的养老需要。因此，寻求以社区为依托的新型“时间银行”互助养老模式成为一种补充，在我国具有重要现实意义和较好发展前景。同时，也是社会有温度的直接体现，不仅实现了劳动成果的延期收益，也是积极应对人口老龄化的重要举措。

人志愿者居多特点。低龄健康的“活力老人”，自理能力强、对晚年生活充满了想象，渴望通过一定的社会活动发挥余热、挖掘潜能、实现个人价值，让自己的晚年生活更丰富、更有意义。目前，在“时间银行”这个平台上，我国多个社区以“活力老人”志愿者服务者居多之特点，服务者与被服务者大多是邻近居民，他们通过为高龄老人提供服务，“活力老人”在帮助他人中得到了一种无法替代的满足感与成就感。可以看出，以前基于人情的邻里互助，现在转换成了公益性、精准化的“时间银行”模式，可使提供服务者积极性更高，被服务者也更加心安。老有所为与老有所养，通过“时间银行”的良性循环，就这样有温度地结合在一起，成为社区居家养老服务可持续发展的有力支撑。

四是探索利用互联网手段赋能“时间银行”。“时间银行”储存的不仅是时间，更是爱心，可以通过互联网手段的充分运用更有效地对接需求，发挥更多的综合效益。“时间银行”能够盘活爱心，能够产生温暖效益，互联网技术手段的广泛应用能够让更多的人加入“时间银行”，建立长效机制，成为社会文明一道温暖的风景线。特别是我国正在步入老龄化时代，我们更应该建好用好“时间银行”，让这种基层社会治理的有益尝试

“时间银行”需要不断发展和完善

“时间银行”作为一个新生事物，在探索创新过程中以多样化模式和形式在各地区涌现，但在实施过程中仍面临缺乏权威制度支撑、组织管理形式不够明确，计量兑换、质量评价监督等服务规范标准不完善，延期支付方式不易得到信任和认同，信息化管

理系统发展缓慢等问题，影响着其长远稳定发展，需要进一步针对性建立健全相关制度。

首先，加强管理制度建设，建立政府主导的统一管理运营机制。结合试点地区发展实践，“时间银行”运营管理机制应坚持“政府主导、权威统一、互通通兑”基本方向，建议先由市级或更高层面的民政部门或老龄委等养老管理部门牵头，制定专门的政策规章制度，明确“时间银行”的定位、服务对象、服务内容、组织保障和其他责权利等基本内容，提升规范性和公信力，择机进一步扩大范围和提高层级。同时，明确实施范围内各级政府相关部门职责和协作机制，建立较为统一的包含市、区、街道、社区等不同层级的“时间银行”服务网络体系，统一落实好“时间银行”的管理、维护、监督和跟进等一系列工作。

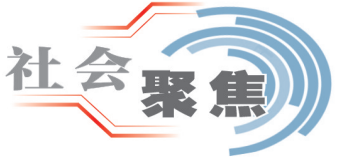
其次，不断完善计量兑换、质量评价监督等服务规范标准。一方面，建立科学合理的计量兑换标准。结合试点地区经验，鼓励各地在规范主要服务内容基础上，充分考虑不同服务活动的劳动强度、服务需求、服务质量、老年人自理能力等要素，分不同服务类别和等级，进一步建立健全时间货币的标准化计量和兑换规则，逐步探索在省级乃至全国层面制定更为

权威的劳动强度评价等相关方面的指导标准，为“时间银行”发展提供重要保障。另一方面，完善质量评价监督办法。重点参考被服务对象的评价、社区层面评价等多方面因素，不断完善服务质量评价监督办法，并建立服务质量与时间货币计量相挂钩的机制。

再次，通过政府参与提高公信力、健全积分兑换等机制。除了社区的直接参与以外，更高层级政府相关部门应积极参与，起到良好的信用保证作用。同时，建议考虑分别建立短期和长期的时间积分兑换机制，为参与者积分实现提供更多选择。一是建立积分的短期兑换及转移机制。尽可能给部分时间积分拥有者提供利用积分兑换相应的服务或物资、积分转移或捐赠等较多选择。二是建立长效兑换机制。参考银行利息的做法，配套建立时间积分储蓄的合理增长机制，鼓励时间积分的长期储蓄，凭积分在未来兑换更多服务。三是探索将“时间银行”积分纳入社会信用体系，对于表现优秀的志愿者，给予一定的荣誉称号或其他便利等激励。

最后，探索建立更为完善和更高层级的信息管理系统。依托大数据和区块链等技术进一步完善街道社区层面的服务信息登记管理系统，建立更为完善的“时间银行”管理系统平台，将志愿者与服务对象信息进行有效整合，通过平台实现申请和获得服务、记录服务过程、服务时长计算与存储、收集服务评价、服务时长兑换等管理功能，探索“时间银行”与社保卡信息的联动管理。同时，深入总结现有部分城市在市级层面推行的经验，鼓励地方因地制宜，依托民政、老龄委等部门推进有关信息的互联互通，实现市一级的互通通兑。在条件成熟时，逐步提高层级，最终建立全国层面的“时间银行”信息管理系统，实现全国各地“时间银行”的互通通兑。

（作者系国务院发展研究中心公共管理与人力资源研究所副所长）



向基层放什么，怎么放？ 基层放什么，怎么放？

□ 吴晶晶

基层是我国国家治理的“神经末梢”，是公共服务和产品供给的“最后一公里”。提高基层治理的现代化水平，是推进国家治理体系和治理能力现代化建设的基础性工程。《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》明确提出，要因地制宜、分类指导，向基层放权赋能，减轻基层负担。向基层放权赋能，是基层治理的重要原则，体现了鲜明的政策导向，对持续解决困扰基层的形式主义、深化基层治理改革等方面提出了任务要求。通过向基层放权赋能，有效激发基层治理的活力、创造力，持续提升基层抓落实、推改革、促发展的能力和水平，不断把我国制度优势更好转化为国家治理效能。进一步向基层放权赋能，在“放什么、怎么放”问题上仍有必要深化认识、落实到位。

向基层放权赋能，应该下放哪些权力？

多年来，条块分割、责大权小、考核泛滥、碎片化管理等体制机制问题，始终是困扰基层治理的瓶颈。随着我国对基层属地管理要求的不断加强，乡镇（街道）承接了大量上级交办的繁重任务，在社会治理中责任和担子越来越重。但与与此同时，基层治理需要配套的权力、资源和能力有时却未能同步，出现“放下来、接不住、管不好”的问题。人们常用“上

面千条线，下面一根针”“小马拉大车”等来形容基层治理的复杂性和艰巨性。向基层放权赋能，把行政审批、综合执法、考核考评等权力“应放尽放”，是深化基层治理改革的关键。

下放行政审批权。层层审批、程序繁琐的传统管理体制机制，让基层干部放不开手脚，缺乏干事创业的积极性和主动性。当前，最重要的是继续深化“放管服”改革，整合不同职能部门之间的行政审批权限，去掉不必要的行政审批和繁琐手续，把那些直接面向基层、量大面广、由基层实施更为便捷有效的行政审批权，整体打包、分批分次下沉到基层，同时大力压减审批事项，简化办事流程，切实减轻基层干部负担，确保他们腾出手来抓落实。

下放综合执法权。当前，乡镇（街道）没有相应的执法权，基层执法力量依然薄弱。这不仅让上级到基层开展工作缺乏抓手、不接地气，更让基层干部对各种违法违规现象“看得见、管不着”。由于没有相应的权限来完成任务，又不能及时解决问题担心被上级追责问责，基层干部对执法工作没有底气、压力很大。因此要把行政执法权重心下移，执法人员力量下沉，同时要整合乡镇（街道）在市场监管、文化市场、交通运输、农业生产、食品安全、城市建设、自然资源等领域的执法资源，组建基层综合执法队伍，打好综合治理的“组合拳”。

下放考核考评权。考核督查过

多过频、“一票否决”制度设计不完善等问题，是加重基层负担、影响基层干部抓落实、促发展的一个痼疾。改变这种单纯以考核为抓手的领导方法，避免把任务向基层摊派、层层加码，十分必要。通过探索“县乡两级双向考核评议”等制度办法，形成上下级的良性互动、齐抓共管，更好地发挥上级部门和乡镇（街道）“两个积极性”。

下放相关配套性权力。基层治理是一个庞大的社会系统工程。除了上述三项紧要的权力外，还要结合各地实际，依法赋予基层综合管理权、统筹协调权、应急处置权，以及关乎本区域长远发展和基层根本利益的重大事项决策、重要干部任免、重要项目安排的参与权、建议权等配套性权力，确保基层在获得相应的社会资源、管理权限和民生服务项目后，能够“接得住、管得好”。

向基层放权赋能，应该怎样下放权力？

基层要想真正“接得住”上级部门下放的权力，就要不断加强自身的力量。向基层放权赋能，需从精准赋能、整体赋能、数字赋能等方面入手，推动基层提高自身的治理能力，以此来激活基层治理的一池春水。

科学放权、精准赋能。明晰责任是推进基层治理担当作为的基本条件。要认真调查摸底，瞄准基层在推动经济社会发展中的实际用权需求，

按照权责一致原则，突出基层治理所需，做到应放尽放。一是要科学规范定责。规范“属地管理”制度，厘清不同层级、部门、岗位之间的职责边界，防止层层向基层转嫁责任，让基层干部轻装上阵。二是要制定权责清单。全面梳理上级部门所掌握、能够下沉到基层的公共服务事项，制定“放权清单”，运用清单管理的办法，对照清单精准放权，持续推动社会治理和服务重心向基层下移，把更多资源、服务、管理下沉到基层。三是要加强基层在行政执行力、为民服务力、事务协商力、应急处置力等方面的能力建设，为基层“接得住”权力创造充分的条件。

系统放权、整体赋能。目前，一个乡镇（街道）干部对接县里数十个部门、市里几十个部门的情况还大量存在，再加之基层工作千头万绪，人力、物力和财力的紧缺，极易造成基层治理的碎片化困局。必须打破职能壁垒，摆脱传统路径依赖，进行系统性放权。一是要改变自上而下的条块分割、多头管理的领导方式和工作方式，推行部门单位“联合办公”“集中办公”等制度，促进由“单打独斗”走向“系统联动”。二是以公共产品和服务的均等化、整体性、可及性为基准，把上级部门涉及民生福祉、由基层实施效果更好的重要事权下沉到基层，使基层能够自主决定具体服务事项和服务内容。三是优化考核方法，严格控制考核总量和频次，清理规范“一票否决”办法，不滥用痕迹管理，

不单纯以数量数字作为评判标尺，为基层干部真抓实干留足空间。四是把上级部门的部分派驻人员下沉到基层办公，由乡镇（街道）统一管理和考核，在基层形成综合治理的系统合力。

转型放权、数字赋能。基层治理归根到底是要解决好群众的操心事、烦心事、揪心事，推动基层治理方式和手段的数字化转型，利用数字技术向基层放权赋能，是群众办实事、办好事的有效办法。一是要把数字技术赋能作为加强基层治理技术层面的着力点，统筹推进基层数字治理的基础设施、平台建设和应用技术开发等工作。二是要整合基层各种数据资源，加快建设和运营国家层面的基层治理数据库，推动数据资源共建共享，特别是要实现数据“一次采集、多方利用”。三是通过实施基层治理的“互联网+”行动，打破条块分割与部门壁垒，对各类社会资源重新“织网”，整合公共产品和服务的供给机制，更好满足人民日益增长的美好生活需要。

放权不是“一放不管”，赋能更要“精准发力”。只有继续深化基层治理改革，不断优化放权赋能的内容、质量和工作方法，让基层的权力与能力相互匹配、赋能与强基同向发力，基层治理才能更加科学有效。

