



□ 姚 亮

互助养老须做足哪些功课

养老问题已成为全民关注的焦点，而“十四五”期间则是应对人口老龄化的重要窗口期。其中，互助养老作为延续中国传统养老特色、激发社会活力和构建社会治理共同体的有效方式，备受社会关注。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出，大力发展普惠型养老服务，积极发展农村互助幸福院等互助性养老。当前，不少地方展开了互助养老探索，取得了一定的实效，如“互助幸福院”“颐养之家”“邻里互助中心”和“养老时间银行”等。但必须看到，互助养老还存在认识偏差、职责不清、协作平台匮乏、资金稳定性差、评估考核不健全等难题，仍须做好以下几项功课。

需要全社会的重视 形成互助养老认同共识

凝聚社会共识是有效推动互助养老的基础。社会各方在“有无必要推动互助养老”“是否认同互助养老”等问题上要做出正确判断和达成共识。一方面，政府的高度重视。在实际中，一些基层政府存在“畏难”情绪，认为互助养老需要政府的资金投入，这会令“捉襟见肘”的财政“雪上加霜”，同时又要耗费大量的时间和精力，故不愿推动。然而，互助养老恰恰是破解政府投入难题的有效途径，可以有效整合各种社会资源。互助养老考量的是各级政府做民生实事的决心和能力，它是一项小投入大收益的工作。另一方面，社会的广泛认同。目前互助养老认同度不高，是造成互助养老院入住率低甚至空置现象的重要原因。对此，既要通过“线上”和“线下”等方式来积极宣传互助养老，开展现场观摩体验，增进人们对互助养老的了解，消除养老对象及其家属的顾虑；又要通过提高工作待遇、拓展职业发展空间和增强社会责任感等方式来提高从事互助养老工作人员的职业认同，提供优质的互助服务。

明确共建共治共享 下多元主体的权利边界 及各方职责定位

互助养老应通过政府力量、社会力量、社会力量多方的资金互助和服务互助等方式来共同协作解决老年人的养老需求。在这一过程中需要明确政府、市场和社会的角色、定位与职责。首先，要明确政府在法律法规、经济投入、服务监管等方面的职责，对互助养老的性质地位、服务内容、设立条件、收费方式、风险责任等进行明确的法律规定。一方面，按照养老服务“有经费、有场所、有设备、有队伍”等基本要求，为互助养老提供必要的财政投入。另一方面，建立科学合理的服务评估机制，加强互助养老服务的监管。其次，明确社会力量在互助养老中的主体性作用。在推进互助养老过程中，需要发挥好各种社会力量的作用。一方面，发挥好慈善组织、基金会等利用自身优势来募集互助资金和物资。另一方面，发挥好互助组织、社工机构等利用专业优势为老年人提供专业性服务。同时发挥好社区自治组织的作用，有效整合各种物力和人力资源。再次，需要借助市场力量来提供更为高效和更高质量的专业服务。一方面，不仅要探索低偿或有偿等不同形式来为互助养老提供有益的补充。另一方面，还要对互助养老服务中涉及的餐饮供应、评估考核等引进市场化机制，通过服务外包提供优质服务。同时，采取商业保险等方式补充养老保险和医疗保险。

立足于互助养老的资源整合 搭建互助养老平台

互助养老是基于互帮互助相互关照精神为基础的一种养老模式，其内生动力来自于各方力量的共同协作。

因此，需要通过搭建“有形”和“无形”平台为各方参与互助养老“牵线搭桥”，促进互助服务提供与互助养老需求的有效衔接。从“有形”平台来看，要立足于互助养老的资源整合。首要的是加强科学规划，推进“互助养老院”与“新时代文明实践站”“医疗诊所”“文化广场”“农家书屋”等设施一体化建设，便于提供全方位互助养老服务。同时，通过搭建琴棋书画舞蹈场所、自建菜园地等平台，有效地将老年人智力资源和闲置体力资源转化为互助服务。从“无形”平台来看，须立足于互助养老的社会支持。一方面，组织动员党员干部、志愿者、医务人员等各种外部力量定期开展志愿服务活动，为老年人提供养老服务。另一方面，加快创新互助形式，如采用“时间银行”模式来促进“志愿帮助”向“储蓄互助”转变，或倡导“家庭互助”“代际互助”等方式来提供互助服务。

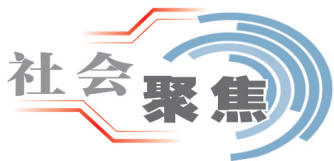
稳定多元的资金是 互助养老可持续发展的保障

如今互助养老的资金来源无法保障，资金筹措渠道较为单一，无法保证有充分的运营资金。资金来源是否稳定决定着互助养老模式的服务内容和服务范围。因此，须在探索建立稳定充足的资金筹措机制方面寻求破解。首先，拓宽资金来源渠道。针对互助养老资金稳定性不强问题，需要探索建立稳定充足的多元化资金筹措机制。政府要将对互助养老财政补贴纳入财政预算，亦可探索发行地方债券方式来筹集资金。同时，积极争取慈善组织公益资金、福利彩票基金、社会捐赠等的支持，采取低偿或有偿等市场运营方式来补偿资金。其次，严控互助养老成本。任何一种养老模式的运转都是有成本的，但低成本则是互助养老实现长效运行的内在要求。一方面，通过整合资源降低建设成本，鼓励通过利用和改造闲置的集

体公房、校舍、租用闲置民房、无偿捐赠房产等来解决互助养老的场地问题。另一方面，还要从食材购买、厨师用工、能源消耗等方面严控运行成本，也可把互助养老老岗位与公益岗位结合起来，以降低用工成本。

在解决问题中提升 互助养老服务质量

从根本上说，提升养老服务质量是发展互助养老的关键。从“存量”分析看，优质的互助服务才能赢得养老对象及其家属的信任和认同，否则就难以为继。为此，要在场地设施建设、日常运营管理、服务质量规范、实施效果评价等方面建立起一整套科学的标准体系，确保在“助医、助娱”等服务方面做到“成本低”又“质量好”，以此赢得老年人的信任和青睐。同时，通过培育孵化老年自我服务团队，以分类探访、精神慰藉等方式，重点对高龄、失能老人等高风险老人提供关爱服务，来提升互助养老从业人员能力素质，进而提升服务质量。从“增量”分析看，如若老年人多元化的需求得不到满足，会增加失落感，进而动摇互助养老的群众基础。因此，互助养老除提供生活照料服务外，还要拓展互助养老服务内容，满足更高层次需求。首先在“助医”方面，提供便利的医疗服务，减少病痛烦恼，提高幸福感。其次在“助娱”方面，举办丰富多彩的文娱活动，探索科技力量的应用，如机器人陪老年人下棋、读报读书等，可以降低老年人的孤独感，满足老年人的精神需求。再次要以问题为导向，针对问题短板相应施策，就能在解决问题的过程中不断提高养老服务质量，提升养老服务水平。



让新型集体经济为乡村振兴提供“活力源”

□ 梁峰源

发展壮大村集体经济是强农业、美农村、富农民的重要举措，是凝聚党心民心、巩固执政基础的重要抓手。只有大力发展村集体经济，才能让基层党组织有钱办事、有人干事，带动农村产业持续发展，促进农民持续增收。为此，在壮大农村集体经济的过程中，让新型农村集体经济成为乡村振兴的“活力源”，乡村才能振兴。

探索村级集体资产增值新路径。农村集体经济是社会主义公有制经济在农村的重要体现，是农村基本经营制度的基础，是农村生产关系的重要组成部分。农村集体经济的资产，主要包括：一是农民集体所有的土地、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等资源性资产。二是用于经营的房屋、建筑物、机器设备、工具器具、农业基础设施、集体投资兴办的企业及其所持有的其他经济组织的资产份额、无形资产等经营性资产。三是用于公共服务的教育、文化、卫生、体育等方面的非经营性资产。

首先，农村集体经济创新要顺应改革开放的大思潮。农村集体经济是指主要生产资料归农村社区成员共同所有，实行共同劳动，共同享有劳动果实经济组织形式。通过改革开放发展和壮大集体经济是解决农民和市场这个乡村发展难题的唯一出路。因为文化水平、知识结构、生活方式和经验视野等方面的限制，单个的农民很难面对瞬息万变、竞争激烈的市场，很难把握住市场的变化，很难抵

御市场价格波动带来的风险。只有组成集体经济联合体，分工合作，抱团发展，才能在中求得生存和发展。为此，创新农村集体经济要根据自身资源和环境特点，积极引入工业资本和外来资本，实现共商、共建、共享。

其次，提高农村集体资产的利用效率。资产是赋能农村集体经济发展的本源。由于城乡双层经营体制的影响仍然存在，导致农村集体资产资本化率较低，无法与现代资本市场实现有效对接，成为无法利用或利用成本很高的低质资产。农村土地作为农村集体经济最重要的资源，应该提高农村土地利用效率，拓展农村土地的增值空间。为此，应抓住“十四五”重要发展时期，落实落细农村土地“三权分置”要求，增加农村集体在土地流转收益中的分配额度，推动农村土地的适度规模经营，创新农村生产关系。从区域位置来看，城郊农区的集体经济组织可以通过现代化农场经营发展果树、蔬菜、花卉、畜禽养殖等高附加值农业经营。发达农区的集体经济组织可以发展规模化种养业，提高农业生产的规模和效益。传统农区的集体经济组织可以培育家庭农场，提高土地利用效率，有效防止土地撂荒和退化。

再次，扩大农村集体经济的收益源。一是通过土地整理和复耕，将闲置土地整理为可耕地，将土壤质量差的土地整理为优质农田，以增强村集体造血功能。二是将集体所有的水井、池塘、沟渠、道路等基础设施作

价出租或入股，实现资本增值收益。

探索农村集体经济新业态。农村集体经济新业态，各地要根据自身发展环境和资源优势，因地制宜。首先是在集体资源有明显优势的农村，可以大力发展设施农业和特色产业，提高资源利用效率和农产品附加值，形成产业链优势。其次是在农业产业链配套设施发达的地区，可以积极利用电商平台，发展特色农产品电子商务，将集体经济组织的特色农产品汇集到电商平台，由集体组织负责运营和管理。再次是在城郊农村，农村集体经济可以大力发展物业经济，对闲置的固定资产，进行更新改造出租，提高存量资产利用率。

此外，在发展落后的农村地区，农村集体经济可以利用集体用地或闲置的村办公用房、校舍等场所，发展养老事业。在自然风光优美、旅游资源丰富的农村地区，农村集体经济可以大力开发特色旅游资源，发展休闲农业、观光旅游、体验旅游等。

推动农村集体经济股份制运营。股份制是发展村级集体经济的有效模式。发展村级集体经济须创新股份制这一有效模式。股份制运营模式可以整合财政投入到村的发展类资金（补贴类、救济类、应急类除外），以及农村土地、森林、劳动力、旅游文化等资源，并通过采取存量折股、增量配股、土地入股等多种方式，有效利用农村资产股份化、土地股权化来盘活农村集体经济的各种资源要素，以提

高资源利用率。由此获得的经营性收入以入股比例向全体股民提供盈余，并按约定留存部分可作为集体经济公共支出经费。

其中，最为常见的是农村土地股份合作制。一方面，依据农村土地股份合作制的要求，农户以土地经营权折资入股成为合作社社员，可直接参与决策过程，成为经营管理的实际决策者和控制者。另一方面，在土地股份合作社构建“理事会+农业职业经理人+监事会”运行机制中，理事会可代表社员决策“种什么”，公开招聘农业职业经理人，与其签订经营合同，对产量指标、生产费用、奖惩规定等进行约定。同时，农业职业经理人可负责“怎样种”“如何种”，实行科学种田。也就是说，生产成本由社员出资，理事会统一经营管理，收支和分配及时公示，接受社员和监事会监督。总之，农村土地股份合作制，既能通过适度规模化破解“谁来经营”难题，又能通过培养农业职业经理人破解“谁来种地”难题，同时还能通过构建综合服务体系破解“谁来服务”问题，从而激活新型农村集体经济这个“活力源”，实现农业产业规模化经营走向现代化，为乡村振兴持续提供有效动力。



推动土壤环境质量全面提升 以『精准治土』

□ 杨顺顺

土壤是人类赖以生产、生活和生存的物质基础，也是最重要的自然资源之一。保护好土壤环境、做好土壤污染防治工作，是保障人民群众“吃得放心、住得安心”的基础条件，是推进生态文明建设和维护国家生态安全的重要内容，也是关系人民健康与民生的大计。当前，由于我国历史遗留的土壤问题依然突出，污染地块再开发利用环境风险依然存在，土壤污染防治任务仍然很艰巨。为此，应强化土壤污染源头防控综合成效，积极开展重点区域土壤污染成因排查，找准问题和治理瓶颈所在，实行“精准治土”，推动土壤环境质量全面提升以实现“永续利用”。

目前土壤污染治理面临的困难。近年来，我国土壤环境管理相关法律法规和土壤污染风险管控标准不断完善，各地对土壤污染修复投入全面加大，全国农用地土壤环境质量稳中有所升，但作为历史遗留顽疾，当前污染地块分布广、类型多，土壤污染治理形势依然严峻。一方面，土壤污染具有区别于大气和水污染的典型特征。一是累积性和持久性。污染物易在土壤中不断蓄积，且较难迁移，造成不可逆的持续性影响。二是不均质性。占位超标率可能与表面整体超标情况存在较大差异。三是隐蔽性。土壤污染不直观，表现滞后，依赖仪器检测，导致土壤调查面临不确定性。另一方面，在资金筹措、经济适用型技术研发以及治理和再开发利用须多部门联动等方面也面临着诸多困难。一是由于不少土壤污染责任主体不明确，治理资金主要仍依靠财政投入，远远无法满足修复和风险管控需求，特别是在土地开发价值不高的农田、矿山修复方面社会资本参与动力不足，产业化治理不成熟。二是经济适用型技术存在不足。其表现为各类修复技术各有弊端，物理修复成本不菲、化学修复易产生二次污染、生物修复周期过长，当前各地常用技术多以农艺技术为主，稳定性须长期跟踪，经济适用型技术研发和推广不足。三是土壤污染治理和再开发利用涉及生态环境、自然资源、住房和城乡建设、农业农村、林业、卫生健康等多部门，但目前信息共享和联动监管机制有待健全。同时专职管理人員和专业技术人员亟待补充。

以“精准治土”寻求提升土壤环境质量治理之路。“十三五”以来，我国农业绿色发展已经从探索阶段步入到全面启动和铺开的发展时期，农业发展理念和发展方式正持续发生转变和升级。“十四五”时期要以改善土壤环境质量为核心，积极破除资金、技术、多主体治理梗阻，深入打好土壤污染防治攻坚战。

首先，强化资金保障和多元化筹集渠道。一是尽快落实土壤污染防治法关于建立地方防治基金的要求，因地制宜健全基金设立方案 and 具体管理方法。可借鉴一些先进的比如超级基金运作模式，采用发行地方政府债券、环保税、土地出让金、向责任方追索，以及通过低息贷款融资、土地增值激励、财政奖补或税收抵免来吸引社会资本出资等方式筹措资金，发挥财政资金的杠杆和引导作用。二是按照类别、用途探索和推介一批商业化修复模式，鼓励土地使用权人、企业、金融机构积极参与土地修复，如对具有较高商住价值的场地采用“土地修复+流转”模式，对农地采用“公司+农户”方式并可赋予企业相对长期的土地经营权，将矿山、矿区复绿与生态地质旅游或碳汇储备项目相结合等，设计基于土地修复预期收益的绿色信贷产品。三是审慎采用PPP（公私合营）、ROT（垫资修复）、ROT（修复—开发—移交）、ROO（修复—开发—拥有）、TRT（受让—修复—转让）等方式，多渠道吸引社会资本进入。

其次，加快“适用性”技术研发和产业化推广。一是整合高等院校、科研院所和环保企业资源，持续实施土壤污染防治重大科技专项，重点支持农田土壤污染防治与修复技术、污染场地安全修复技术研发。二是依托国家

国际大科学计划和大科学工程，打造土壤治理合作平台，针对重点区域土壤修复难题，面向全球开展土壤修复技术开放式课题招标。三是通过“以奖代补”等形式，推广适合国情的土壤环境保护、土壤污染治理与修复实用技术和装备。四是在土壤质量、污染风险管控标准的基础上，进一步制定土壤修复限值标准，倒逼治理企业提高技术创新能力。五是培育一批具备核心技术的龙头企业和骨干中小企业，打造土壤污染防治产业链，推动上下游企业在技术研发、环境风险评估、工程建设及服务方面密切合作，支持技术领先、效益突出的产业联盟和集群开展整套技术输出，建设一批国家级的治理技术集成产业化示范基地，形成可复制推广的科技、商业、体制创新相结合的土壤修复范式。

再次，加强土壤污染防治及监管能力建设。一是强化土壤环境质量调查成果应用，深入开展受污染耕地成因分析，建成自然资源、生态环境、住房和城乡建设等部门数据互通的土壤环境与开发利用信息化管理平台，促进开发利用前期信息共享，推进风险管控和修复名录的发布与管理。二是加强耕地“保护—修复—管控”分类管理和城市供地管理，严格污染地块分用途管治和完善基于风险的准入条件。三是加强工业企业搬迁腾退土地环境监管，健全污染地块再开发利用机制。同时明确污染修复主体责任，各地政府应制定土壤污染防治专项规划或实施方案，严格评估考核和追责问责，并对土壤环境重点监管企业，实施定期检查、信息公开，督促企业履行环保义务。四是在提升土壤环境监测能力方面，重点加强农用地、建设用地两类土壤污染风险管控标准使用和风险评估的技术培训，提高基层土壤环境管理人员的业务水平，确保发挥标准的积极作用。

