

《农村互助养老服务规范》新昌县地方技术性规范 编制说明

（征求意见稿）

一、项目背景

1. 产业现状

新形势下，中国老年人口数量呈逐年递增趋势，养老问题成为社会焦点。据统计，2023 年末我国 65 岁及以上人口 21676 万人，其中约三分之一的老年人常住农村。受限于经济发展阶段和城乡收入差距，我国老龄事业和养老服务发展存在不平衡不充分问题。与城镇地区相比，农村养老服务设施和资源配置不足、养老服务质量不高的现象更为突出。随着家庭结构的变迁、人口出生率的下降，以及青年人口外出求学、工作、定居人数增加，农村老年人口留守、独居、空巢比例明显提升，以家庭为单位的代际养老模式逐渐解体。家庭养老功能逐步弱化，社会养老供给未能及时补充，导致农村养老服务供需之间出现较大缺口。农村成为我国养老服务的重点和难点。

积极应对人口老龄化已上升为国家战略，农村是积极应对老龄化的薄弱环节，有效解决农村养老问题成为积极应对人口老龄化国家战略的关键和重点。守望相助是中华民族的传统美德。针对上述问题，互助养老成为近年来农村老年人之间提供生活照料、健康关怀和精神慰藉的重要方式。“十四五”规划明确指出，“要健全基本养老服务体系，发展普惠性养老服务和互助性养老”。2024 年 1 月，国务院办公厅印发《关于发展银发经济增进

老年人福祉的意见》，也提到“鼓励发展农村老年助餐和互助服务”“探索建立养老志愿服务激励与评价机制，开展农村互助式养老”。在地方层面，浙江省和绍兴市也出台了相关规划和政策，强调加快发展农村养老服务。《浙江省老龄事业发展“十四五”规划》明确提出，“通过邻里互助、亲友相助、志愿服务等模式，大力发展农村互助养老服务”。《绍兴市养老事业和养老产业高质量发展行动方案（2024—2026年）》等文件强调加快发展农村养老服务。截至2023年底，绍兴市共有60周岁以上老人133.9万人，老龄化率达30.16%，高于全省和全国平均水平。面对如此高的老龄化率，绍兴市积极响应国家号召，将发展农村互助养老作为破解养老难题、提升老年人生活质量的重要途径。为了确保老年人能够安享晚年，绍兴市不仅在政策上给予支持，还在实践中不断创新服务模式。由于互助养老主要依靠农村社区成员的自发组织和参与，不需要高昂的初始投资，因此能减少对专业养老服务的依赖，同时也降低养老的经济成本，易于在农村地区实施和推广。然而，农村互助养老也面临资源整合不足、专业水平偏低、可持续性不强等挑战。

面对日益加剧的老龄化挑战，绍兴市新昌县作为老龄化程度较高的地区之一，坚定不移地深化对上级政府互助养老政策的贯彻实施。以党的二十大精神为引领，新昌县坚守“小县大民生”的发展理念，精心构建了一张细密覆盖城乡的养老服务网络。用心用情解决好老年人的“关键小事”，有效满足老年群体多样化、多层次的养老服务需求，奋力谱写养老事业高质量发展新篇章。截至目前，新昌县已建成70个农村长者食堂，为农村老人提供

就餐服务。此外，还有助餐配送服务，覆盖了 71.99% 的村社，确保了老年人的饮食需求得到满足。自 2021 年起，新昌县推广建立“乡理乡亲”服务集市，提供政务代办、移动医疗、家电维修等多元化服务，覆盖全县 219 个行政村，有效满足了农村留守老人的需求。2023 年 11 月，浙江省高质量发展建设共同富裕示范区最佳实践（第三批）名单公布，新昌县全力打造“十分钟”养老服务圈案例成功入选，成为公共服务优质共享的先行示范。新昌县依托其丰富的农村资源和和谐的社会环境，使得互助养老服务模式在这里拥有了坚实的社会基础和丰富的实践经验。

新昌县农村互助养老服务在发展过程中仍面临着诸多挑战：农村地区专业养老人员供给不足，难以满足日益增长的养老需求，缺乏对服务人员的系统培训和持续发展机制；医疗、康复、护理等专业服务资源在农村地区分布不平衡，难以满足老年人全方位的照护需求；政府在政策法规、标准体系、监管机制等方面的支持力度仍需进一步加强，保障互助养老的可持续发展等。亟需制定符合本地实际的地方技术性规范，以指导和推动农村互助养老服务模式的健康发展。

通过《农村互助养老服务规范》的制定，进一步明确互助养老服务人员的职责、服务场所的标准、服务内容的范围以及服务质量的管理措施，确保互助养老服务的质量和可持续性。该标准为农村互助养老服务提供标准化、规范化的指导，有助于解决农村养老问题，增进农村老年人的福祉，推动新昌县社会经济的全面发展。通过该标准的实施，新昌县将树立起农村互助养老服务的标杆，为绍兴市乃至更广泛的地区提供宝贵经验和示范效应。

2. 国内外现行相关法律、法规情况

本文件与法律法规规章、强制性国家标准、其他国际标准、国家标准、行业标准、相应地方标准相协调。

1. 有关法律法规和规章

《中华人民共和国老年人权益保障法》

《关于发展银发经济增进老年人福祉的意见》（国办发〔2024〕1号）

《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》（国发〔2021〕35号）

《国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见》（国办发〔2019〕5号）

《关于加快发展农村养老服务的指导意见》（民发〔2024〕20号）

中共中央、国务院印发《国家积极应对人口老龄化中长期规划》

中办国办印发《关于推进基本养老服务体系建设意见》

民政部 国家发展和改革委员会关于印发《“十四五”民政事业发展规划》的通知

《浙江省社会养老服务促进条例》

浙江省政府印发《关于加快建设基本养老服务体系的实施意见》

《中共浙江省委 浙江省人民政府关于加强新时代老龄工作 打造“浙里康养”金名片的实施意见》

《浙江省老龄事业发展“十四五”规划》

《绍兴市居家养老服务条例》

《绍兴市人民政府办公室关于加快建设基本养老服务体系的实施意见》（绍政办发〔2023〕16号）

上述政策法规的出台，推动了农村互助养老服务工作有序开展，为制订《农村互助养老服务规范》提供了很好的借鉴作用。

3. 国内外现行相关标准情况

目前，国家和浙江省、绍兴市内尚无农村养老互助服务相关标准。本标准在制定过程中引用的国家标准、行业标准清单如下：

GB 50867 养老设施建筑设计规范

本标准与当前实施的强制性标准相互协调、保持一致，并未出现交叉矛盾的情形。

二、工作简况

1. 任务来源

2025年2月，由绍兴市新昌县羽林街道办事处向绍兴市新昌县市场监督管理局提出申请，经立项论证通过后，标准化工作小组广泛开展调研和文献查阅，参考相关法律法规和现行标准，编制该文件。

2. 协作单位

本文件由绍兴市新昌县羽林街道办事处提出。

本文件由绍兴市新昌县市场监督管理局归口。

本文件起草单位：绍兴市新昌县羽林街道办事处、新昌县社会养老服务中心、新昌县天乐养老院、新昌县康元养老院、新昌县夕阳红养老院、新昌章家山养老服务有限公司、新昌县颐养养老服务有限公司新旺分公司。

本文件主要起草人：石磊、王春兰、杨伟伟、赵美英、贾楠、

程玉娥、顾大正。

3. 主要工作过程

(1) 标准研制工作组成立

2024 年 11 月，绍兴市新昌县羽林街道办事处成立了标准研制工作组，召开标准研制计划会议；确立标准研制的思路和大方向；确定标准研制工作的分工、内容、进度计划等。

(2) 材料收集与实地调研

2024 年 11—12 月，标准研制组收集整理了有关农村互助养老服务的政策文件，现有国家、行业及地方标准、相关文献资料等，向有关部门进行实地调研，并邀请专家进行指导，为标准框架的明确和规范标准的起草提供了基础素材。

(3) 标准草案编制

2025 年 1 月，标准研制组通过多次讨论和调研，编制完成了标准草案和立项建议书，并于 2025 年 2 月初向绍兴市新昌县市场监督管理局提交了立项建议书。

(4) 标准立项

2025 年 2 月 18 日，绍兴市新昌县市场监督管理局通过立项论证后下达了立项通知。

三、标准编制原则、主要内容及确定依据

根据 GB/T 1.1—2020《标准化工作导则第 1 部分：标准的结构和编写原则》的规定，本标准编制严格遵循统一性、科学性、实用性原则：

(1) 统一性原则。本标准文本编制结构统一，即标准中的章、条段等层次的排列结构统一；文体统一，即标准中的术语、

图、符号等要素的编写表述统一。与国家政策、技术相协调，结合绍兴市实际，制定标准，在标准制定过程中，确保相关的服务内容与国家和省市所发布的政策、技术文件相一致，与市情、县情相协调，在此基础上，结合实际，以科学性、合理性和可操作性为原则，制定标准。

(2) 科学性原则。运用标准化原理和方法，剖析农村互助养老服务的关键要素，确定标准整体框架及主要技术内容。

(3) 适用性原则。本标准在研制过程中，充分考虑的农村互助养老服务的工作需求，充分吸收全县、全市的优秀经验。

2. 确定主要内容的依据

(1) 标准框架的确定

本标准在编制时，根据农村互助养老服务工作的开展确定标准的基本结构，标准框架由“范围、规范性引用文件、术语和定义、基本要求、服务组织与人员、服务场所、安全应急、服务内容与要求、服务质量控制”组成。

(2) 各章节内容的确定

本文件分为范围、规范性引用文件、术语和定义、基本要求、服务组织与人员、服务场所、安全应急、服务内容与要求、服务质量控制共 9 章。

第一章 范围

本章节规定了本文件的主要内容和适用范围。

第二章 规范性引用文件

本章节列出了引用标准明细。

第三章 术语与定义

本章节对“互助养老”进行了明确定义，结合调研实际和专家建议确定。

第四章 基本要求

本章节规定了农村互助养老服务应遵循的原则和要求，结合调研实际和专家建议确定。

第五章 服务组织与人员

本章节规定了农村互助养老服务组织和负责人、服务人员等职责、岗位要求以及培训考核要求，结合调研实际和专家建议确定。

第六章 服务场所

本章节规定了提供农村互助养老服务场所的环境、功能室设置、设施设备配置、场所内标识、监控等要求，并结合调研实际和专家建议确定。

第七章 安全应急

本章节规定了农村互助养老服务提供过程中的安全应急措施，包括消防灭火等设备的配置、检查与维护以及制定突发事件及其他有必要制定的预案与演练等，并结合调研实际和专家建议确定。

第八章 服务内容与要求

本章节规定了包括助餐服务、助洁服务、助行服务等生活照料服务提供以及医疗护理、文体娱乐、精神慰藉、应急援助等农村互助养老服务提供方面要求，结合调研实际和专家建议确定。

第九章 服务质量控制

本章节规定了对农村互助养老服务的指导、评价、改进等要

求，结合调研实际和专家建议确定。

四、重大意见分歧的处理依据和结果

无。

五、预期的社会效益及贯彻实施标准的要求、措施等建议

本文件发布以后，绍兴市羽林街道办事处等单位将进一步推行标准的宣贯培训。本标准的实施推广预期达到以下效果：

一是进一步规范、引领行业发展。通过标准进一步细化对农村互助养老服务工作的标准要求，形成农村互助养老服务标准化新理念，为更高质量、更高水平统筹推进新昌县互助养老服务标准化建设管理提供具体指导，规范农村互助养老的运行，提升服务效率，减少资源浪费，促进养老服务行业健康、有序发展。

二是进一步提高服务水平。标准对互助养老服务从业人员的工作职责进行规范，有助于界定其职责范围，进而促进服务人员技能与业务水平的提升，使更多的老年人能够享受到优质的互助养老服务。

三是进一步强化农村互助养老服务的管理与监督。建立健全的互助养老服务标准，为使用方提供标准化的服务行为准则，确保互助养老服务的安全和质量，保障老年人的合法权益。

四是进一步深化农村精神文明建设与社会建设。标准的实施将推动更多内容丰富、形式多样的活动和服务，丰富老年人的精神生活，提高其生活质量。减轻家庭成员的养老负担，减少因养老问题而产生的家庭矛盾和纠纷，促进家庭和谐。通过互助养老服务，老年人可以相互帮助、相互慰藉，形成互助友爱的良好氛围，为农村社会的和谐与持续繁荣发展注入强劲动力。

五是进一步推广先进经验。梳理总结新昌县内农村互助养老服务工作的经验和示范作用，促使新昌县互助养老服务标准化走在全市前列，提升农村互助养老服务的知名度和影响力，吸引更多的社会关注和投入，辐射带动周边地区，具有显著的可复制和可推广经验。

六、其他应当说明的事项

无。

《农村互助养老服务规范》标准研制工作组

2025 年 2 月 20 日