

“时间银行”：如何更好开花结果

许芸

习近平总书记深刻指出，“我国是世界上人口老龄化程度比较高的国家之一，老年人口数量最多，老龄化速度最快，应对人口老龄化任务最重”，“我们的政策措施、工作基础、体制机制等还存在明显不足，同广大老年人过上幸福晚年生活的期盼差距较大”。2019年1月，国家统计局发布的最新人口数据显示：截至2018年底，我国60周岁及以上人口24949万人，占总人口17.9%，其中65周岁及以上人口16658万人，占总人口11.9%。随着老年人空巢化、高龄化趋势的加剧，老年人口结构和服务需求产生了许多新的变化，养老服务供给与需求出现了诸多新矛盾和新问题。

基于人口老龄化快速发展、养老服务供需失衡的特殊背景，“十三五”规划纲要明确提出“建立以居家为基础、社区为依托、机构为补充的多层次养老服务体系”，强调运用多元方法破解人口老龄化难题，努力探索应对人口老龄化的“中国经验”。在探索多元养老模式的过程中，时间银行作为一种新型的互助养老模式引起了越来越多的关注，并在各地的探索实践中逐渐成为解决养老难题的“一剂良方”。

“时间银行”的推进与应用

时间银行养老模式是指志愿者通过为老年人提供养老服务，将付出的时间存入专门账户，当老年需要时再将存储的时间取出兑换服务。其实质是“时间兑换时间，服务兑换服务”，即通过劳动价值的延迟支付以达到互助共济的目的。具体操作模式是以社区中的高龄、独居空巢和病残老人为主要服务对象，以低龄、健康老人以及其他年龄段的志愿者个人和团队为主要服务提供主体，以日常生活照料、精神慰藉或其它基本需求为主要服务内容，以社区为主要服务区域，采取年轻的帮助年老的、低龄老人帮助高龄老人、健康的帮助患有疾病的等代际互助形式开展志愿养老服务，同时借助一定的平台将这些服务时间以小时为单位存储起来，等到服务提供主体需要别人服务时可以提取“时间”以获得他人等量的服务。

通常认为，时间银行源自美国哥伦比亚大学教授埃德加·卡恩提出的“时间货币”概念。在卡恩教授的设想中，时间银行是在经济危机时期，失业者不通过金钱报酬而通过时间交换的方式，寻找另外一种货币记录方式，这是从社区层面提出的一种经济危机应对策略。“时间货币”概念引入我国以后，逐渐演变为与志愿服务相结合，特别是与养老服务相结合的模式。这种做法虽然将时间作为服务的衡量标准没有发生变化，但是内涵上已经从对高失业率的回应演化为对老龄化的应对，这无疑是本土化的结果，同时也是养老模式创新的结果。

自1998年起，我国的上海、北京、天津、江苏等地都开展了时间银行的相关实践，积累了一定经验，取得了相关成果。2013年国务院出台了《关于加快发展养老服务业的若干意见》，强调“要积极支持发展各类为老服务志愿组织开展志愿服务活动，探索建立健康老人参与互助服务的工作机制”，对互助养老提出了引导性的要求。2015年江苏省出台《江苏省养老服务条例》明确提出“鼓励、支持发展相关养老服务志愿组织，建立志愿服务时间储蓄等激励机制”。2018年民政部开始将时间银行纳入全国居家社区养老服务改革试点范围，并争取在试点的基础上建立全国推广的运行模式。

时间银行互助养老模式体现了政府主导、社会调节和居民自治的良性互动，弥补了单一居家养老、机构养老和社会养老的不足，不仅是对养老服务、养老事业本身的促进，也是对公益精神、志愿精神的弘扬

和邻里互助文化新生态的积极探索。同时也要看到，我国各地的时间银行实践虽然取得了一些成果，但是仍然存在政策支持缺失、参与主体不足、通存通兑困难、管理效率低下、价值换算不清、服务质量不高等问题，亟需在今后的探索实践中积极予以应对。



发挥好“时间银行”的导向作用

时间银行是一项复杂的社会治理创新产品，不可能在荒芜的土壤中开花结果，只有具备合适的生存土壤，才能真正发挥“与时间为友，为养老纾困”的作用。

推进制度化，加强政策顶层设计。时间银行养老模式的长期有效运行，离不开政府主导作用的发挥。而政府的主导作用，首先体现在为时间银行的建立和运行提供统一的制度保障。时间银行的制度化建设，既包括国家层面制定的法律法规和政策文件，也包括地方政府在遵循国家制度的基础上因地制宜制定具体的政策与执行办法，形成中央政府—地方政府—社区三级制度的一致性与连续性。在国家层面，国务院办公厅已出台《关于推进养老服务发展的意见》，要求积极探索时间银行的做法。国家发改委、民政部、国家卫生健康委也出台《城企联动普惠养老专项行动实施方案（试行）》，将“建立时间银行制度，做好志愿培育工作”作为地方政府支持政策清单的必选项。为了深化时间银行的制度化、规范化建设，今年南京市委市政府也出台了《南京市养老服务时间银行实施方案（试行）》，按照统一管理、统一标准、统一平台的要求，对时间银行运行的全过程进行规范化管理，在全国率先从市级层面建立了统一的时间银行体系。

推进社会化，集聚社会多元资源。资金资源和人力资源是时间银行长期健康运行的关键要素。笔者调研发现，在人力资源开发方面，目前时间银行志愿者仍然以低龄老人为主，中青年人群相对比较少，团队志愿者以高校社团为主，企业和单位的志愿团队比较少，直接影响了志愿服务技能丰富程度和志愿团队活力。在资金资源的开发方面，则更多依赖于政府的支持，企业和个人的资金来源有待进一步吸引和挖掘。鉴于目前社会公众普遍缺乏对时间银行的基本认知，相关部门应积极进行宣传引导，吸引多元主体尤其是年轻群体、企事业单位和社会组织共同参与，努力构建多层次、多主体的时间银行互助养老体系。同时，通过税收减免、优化资源调配等政策优惠，鼓励企业、公益组织、个人为养老服务时间银行提供稳定的资金支持，推动时间银行养老服务良性发展。

推进信用化，防止出现时间坏账。时间银行互助养老，是一种民间互助的循环服务模式，可以视为延期支付的时间信用支票。提供服务者“储存时间”后，通常要到几年后，甚至十几年、几十年后才会“提

取时间”和“兑现服务”，客观上存在难以确定的“坏账”风险。这种风险一方面表现为难以实现跨区域的“通存通兑”，另一方面表现为项目失灵后的无法兑现。有受访者坦言：“如果我搬家了，在其他地方可以取出时间吗？等我需要服务的时候，时间银行还在吗？”可见，时间银行需要信用支持，如果没有任何担保与其他防范措施，极可能导致信用危机。目前，管理模式成熟的国家，时间银行都设有总行与分行，全国总行进行统筹运营管理，各地区设有众多分行，分行由总行统一管理，总行与分行之间能够实现有效对接。我国在时间银行的实践中，也探索了一些有益的经验，如南京在全市范围开设时间银行，支持各分支银行签订合作协议，力争实现全市范围内“通存通兑”；武汉市将保险公司作为时间银行的参与主体，承担时间银行不能兑现时的风险责任；上海市在时间银行无法兑换存储的服务时，由政府托底性担保资金向市场购买同类服务，确保服务提供者利益不受损。

推进持续化，建立健全激励机制。时间银行的持续化运行需要健全的激励机制。时间银行的激励措施与志愿精神并不相悖，因为时间储蓄虽然是服务的交换，但并不是建立在等价交换的基础上，而是建立在责任、互惠与价值的基础上。只有建立健全有效的激励机制，才能让时间银行行稳致远。在激励手段中，应尽量回避现金和物质的激励，否则不利于志愿精神的传承与推广。因此，在激励措施上应以精神激励为主，比如可以考虑授予表现突出的志愿者以荣誉称号；可以在特殊情况下，将兑换的服务转赠给直系亲属使用；需要帮助的老人可以提前“透支”服务，再由其子女或者其他亲属通过志愿服务进行“还贷”；“信用度”较高的“储户”，可以享受到更加便捷的服务；大力倡导利他原则，将储存的时间捐赠给需要帮助的人，实现志愿服务的“二次价值”，等等。在时间银行的探索实践中，还普遍存在对时间价值不作区分的问题，一定程度上影响了志愿者的积极性。很多地方只是简单地记录了志愿者的服务时间和服务项目，并根据时长计量“储存时间”的多少，一般不考虑服务内容的劳动强度及价值，也没有具体标准进行不同服务时长和服务内容的综合评估。不考虑不同服务之间的价值差异可能导致提供服务者拮据怕重，变相挫伤了从事高劳动强度和高技术含量服务的志愿者的劳动热情和积极性，也会使得需要护理服务的老人得不到相应服务，出现“劣币驱逐良币”的现象。因此，在政策制定上还需要对不同服务时间、服务项目以及相同时间内不同服务类型进行科学价值衡量，合理厘定时间价值衡量标准、时间货币存兑标准以及积分兑换系数和计算方法。总之，激励政策的设计，既要能够吸引更多的主体参与进来，又要防止“劣币驱逐良币”现象的发生和简单走向物质激励的误区。

推进信息化，实现管理智能高效。近年来，随着信息技术的飞速发展，大数据、云计算、区块链、人工智能等技术不断发展与成熟，这为我国建立和完善时间银行服务平台提供了有力技术支持。时间银行养老模式的高效运转主要依赖于信息技术的发展和运用。建立统一的时间银行信息管理平台，能够克服传统纸质时间存折难以保存、手工记录服务信息操作困难等弊端，同步实现志愿者注册、需求发布、线上咨询、网上预约、一键派单、时间存入、网络通兑等多种功能，提高养老服务时间银行的管理效率。在这个系统中，服务者、被服务者及其相关信息均能够随时进行查询与浏览；时间银行的服务者与被服务者能够通过互联网实现有效对接，更好地为老年人提供方便、快捷、安全、优质、精准、可持续的居家养老服务。同时，还需与全国及其他地区志愿服务系统的有效对接和数据共享，为建立全国统一的时间银行体系奠定坚实的基础。

推进专业化，切实提高服务质量。养老服务时间银行以提供各种居家养老服务为主，尤其是针对失能老人或需要长期照顾老人的服务，需要服务者具备必要的专业服务技能。而目前我国养老服务时间银行的志愿者主要以社区低龄、健康老人为主，一般缺乏老年专业护理知识和技能，提供的多为非专业的居家养老服务，比如助餐、助洁、助急等服务项目，助医、助浴、心理辅导等专业服务相对比较少。服务质量的提升需要专业化来保障，一方面可以通过多种形式的服务技能培训来提高志愿者助老服务的专业性水平，在进入时间银行系统之后，根据志愿者的能力和意愿，选择服务方向，然后有针对性地开展规范的培训，对于一些需求量比较大同时专业性要求比较高的服务项目，可以委托专门的培训机构开展专业培训；另一

方面，可以吸纳医生、康复师、心理咨询师等专业人士加入志愿者队伍，充分发挥他们的专业特长，为老年人提供个性化的助老服务。比如南京市某区以“健康老人”为目标，打造健康养老计划，引入社区全科医生参与社区居家养老服务，指导老人养成健康生活方式，提高老人的生活质量和幸福感。