编者按

一扇门被敲响，一小时被记下。这两件看似不相干的小事，恰好构成当下养老服务的两个截面。

今天法治经纬版刊发两篇报道：一篇聚焦三部门部署特殊困难老年人探访关爱服务，看“有人去看看”如何变成一项有清单、有队伍、有时间表的制度安排；一篇关注江苏南京“时间银行”，看邻里间的一小时如何被记成一个时间币，又能否在几十年后兑现。

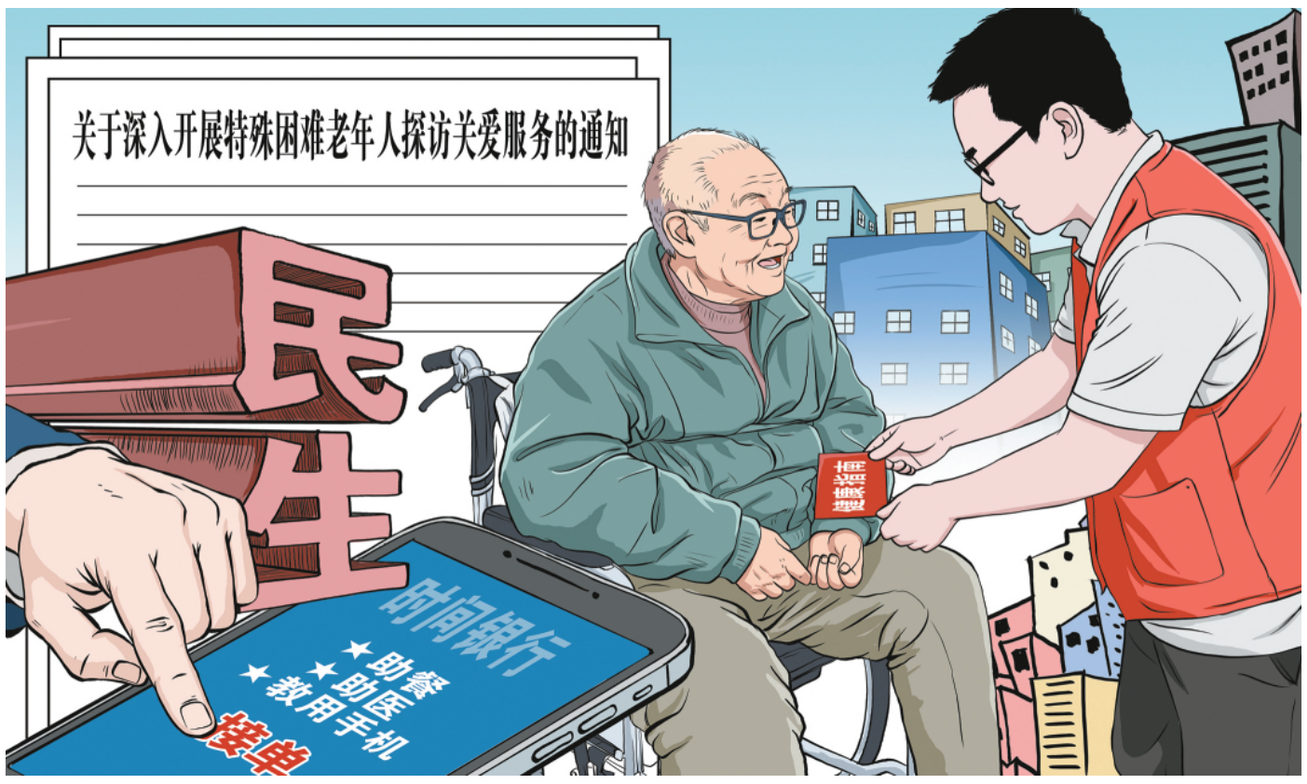
一个自上而下，把责任、经费、标准写进制度，兜住民生底线；一个自下而上，把善意、信任、互助存进账户，激活邻里力量。路径不同，指向同一道考题：养老不能只靠一时一事的热心，最终要靠可持续的机制；而机制能否立住，取决于法治能否为责任划界、为信用托底。

一“探”一“存”，一“敲”一“记”，丈量的是同一个尺度：老人身边，是否始终有人。

三部门部署探访关爱服务明确三年“建制”时间表

清单管得准队伍接得住制度跟得上

□ 本报记者 赵丽



敲开一扇门，看一眼老人是否安好，这样的探访正在从“有人去看看”变成一项需要长期坚持的制度安排。近期，民政部、全国老龄办、中国老龄协会印发《关于深入开展特殊困难老年人探访关爱服务的通知》（以下简称《通知》），明确三年时间表，提出对象、需求、服务“三个清单”，把探访关爱推向常态化、制度化。

探访关爱是提升独居、空巢等特殊困难老年人居家养老安全的重要任务。早在2022年，民政部等10部门印发《关于开展特殊困难老年人探访关爱服务的指导意见》（以下简称《指导意见》）。《中共中央 国务院关于深化养老服务改革发展的意见》亦提出，加强孤寡老年人探访关爱服务。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》要求，完善空巢老人、困境儿童、残疾人等群体服务保障体系。

接受《法治日报》记者采访的专家认为，《通知》在原有工作上多加了“深入”二字，揭示了工作逻辑之变：过去的重点在“扩面”，解决“有没有人去看”；如今的重点在“建制”，回答“靠什么长期看下去”——而“建制”的关键，正是把责任、经费、标准写入制度、纳入法定框架。

制度升级

2026年10月30日，在民政部2026年第四季度例行新闻发布会上，养老服务司副司长张军介绍，《通知》聚焦“探访谁、谁来探访、如何探访”，提出对象清单、需求清单、服务清单“三个清单”。

中国政法大学商学院教授李超认为，《通知》是对2022年10部门《指导意见》的政策延续与制度升级，把探访关爱从阶段性、项目化工作纳入清单化、常态化治理：一是对象清单化，将独居、空巢、留守、失能、重残等老年人从“底数不清”转向“名单管人”；二是内容体系化，以“安全确认”为底线，向权益维护、慢病管理、心理疏导等延伸；三是责任结构化，明确政府、社会、市场、家庭四方协同，推动基本养老服务从“政策供给”走向“制度供给”。

华中科技大学养老服务研究中心教授、中国社会保障学会养老服务分会副主任委员郭林分析，探访关爱是对既有基本养老服务体系的补充。特殊困难老年人所需的不仅是服务供给，更是应对“无人知晓近况”的潜在风险。《通知》以安全优先为首要原则，强调“三个清单”，有助于解决基层底数不清、需求不明的问题。

有法可依

《通知》提出，“支持村（居）民委员会根据需要依法设立老年人和妇女儿童工作委员会，组织村干部、社区工作者、村（居）民小组组长等开展探访关爱服务”。

李超介绍，这里的“依法”，主要指2026年1月1日起施行的，新修订的城市居民委员会组织法和新修改的村民委员会组织法。修改后的村民委员会组织法第九条规定，村民委员会根据需要设老年人和妇女儿童工作等委员会；新修订的城市居民委员会组织法第九条亦作相同规定，居民委员会可设老年人和妇女儿童工作等委员会。同时，村民委员会组织法第十一条、城市居民委员会组织法第十条第（三）项分别将“关心关爱老年人”明确列为村（居）委会的法定职责。

“据此，基层探访关爱有了法律支撑。”李超说，但它们主要解决“谁来组织、由谁承担”，人员、经费、服务标准和问责机制尚未完全法定化，仍需依托预算法、老年人权益保障法等进一步落实。

《通知》要求“及时对接特殊困难老年人赡（扶）养人，推动家庭尽责与探访关爱协同发力”。

郭林认为，探访关爱是对家庭照护功能的“补位”而非“替代”：家庭赡养扶养义务是法定第一顺位责任。“当家庭照护能力充足时，可通过探访关爱确认其能否有效运转；能力不足或缺失时，则应发现缺口并启动兜底介入。既要避免把探访关爱泛化为政府替代家庭履行照护义务，也要避免以‘家庭尽责’为由将兜底责任推回家庭。”

复旦大学老龄研究院研究员骆潇蔓说，探访关爱与家庭责任是协同而非替代，探访关爱的定位是发现风险、提醒家庭、链接资源，家庭的法定责任并不转移。不少家庭子女与老人分开居住，更多依靠电话、视频联系，探访关爱恰好补上“看得见却够不着”的那一段距离。

名单管人

张军在上述新闻发布会上表示，抓好《通知》落地的一项重要安排，是依托“一表通”系统开展探访关爱数据填报，落实一数一源、一源多用。全国养老服务信息平台将与国家“一表通”系统对接，建立特殊困难老年人数据库，实现数据共享共用。

受访专家认为，“探访关爱对象清单”能否建准，是《通知》落地的关键。

郭林建议，对老年人及其家庭的信息采集，可采用“主动申报+数据比对+入户核实”的方式：由民政部门牵头，与卫健、医保、残联、公安等部门比对数据生成初筛名单；再由村（居）工作人员对风险标识不明确的个案入户核实。

李超则建议，坚持“多源比对、动态更新、分级管理”，建立家庭、邻里、助老员、基层医生的反馈机制，定期复核。

受访专家指出，采集须尊重个人意愿。“信息采集应遵循最小必要原则，限于必需信息项；对于明确拒绝入户探访的老年人，可通过电话、视频等替代方式履职，但对已出现明显安全风险信号的老年人，应允许紧急介入。”郭林说。

骆潇蔓说，《通知》鼓励在老年人家中安装智能呼叫系统、智能水电表、健康监测产品等，实现居家安全实时监护。这些设备会采集健康状况、居家活动等信息。依据个人信息保护法，医疗健康、行踪轨迹等属敏感个人信息，只有在具有特定目的和充分必要性并采取严格保护措施的情形下方可处理，且应取得个人单独同意。

深化落地

记者注意到，《通知》明确，到2026年底，全面开展特殊困难老年人探访关爱服务；到2027年底，县级层面建立探访关爱对象清单、需求清单，分类制定服务清单；到2028年底，探访关爱服务常态化开展，常态长效机制全面建立。

李超建议，下一步须重点抓好三个方面工作：一是提升预算科目层级，将“养老服务”在政府预算收支分类科目中提级单列，把基本养老服务经费从政策性、临时性安排上升为法定预算科目；二是推进养老服务专门立法，制定养老服务法或修订老年人权益保障法，将对象认定标准、服务频次基准、信息采集程序、数据安全责任、失职问责机制上升为法律规范；三是统一服务标准与队伍职业制度，明确助老员职业资格和培训体系。

郭林认为，可将“探访关爱”嵌入既有法定制度框架：纳入养老服务法治建设，明确其法定地位；将经费纳入基本养老服务体系建设财政保障的法定框架，明确事权与支出责任划分；探索与长期护理保险、社会救助等制度衔接。

骆潇蔓提到，要重视低龄健康老人的作用。社区中低龄、健康的“骨干型老人”有活力，能以更柔性的方式把法规与政策传递给其他老年人。“让老年人从被照顾者成为参与者，本身就是积极老龄观的体现。”

受访专家认为，从“有没有人去看”到“靠什么长期看下去”，探访关爱需要清单管得准、队伍接得住、制度跟得上——这正是《通知》三年时间表的方向。

漫画/李晓军

记者手记

做养老报道这些年，记者在采访时听得多的是困难，这一次听到的多是办法。专家们各有侧重，却都落到同一个观点上：探访这件事，贵在常来常往。

采访结束后，记者一直在想基层那些跑户的人。一个人对应几十户，一年四季地走。名单要建得准，探访要走得远，靠的就是这双脚。名单不是表格，是一扇扇要被敲响的门。也盼着各地建立清单时，多替跑户的人着想，别让他们把力气花在填表上，要把功夫下在人身上。跑户的人心里有数，老人那里才有底。

另一个让记者觉得暖心的，是低龄老人被点了名。社区里身体硬朗、爱张罗的低龄老人，本就是天然联络人。政策把他们动员起来，老老相助，进门不难，说的话也听得进。也盼着远方的子女能用上智能设备：老人家里几天没用水，智能水表就会报警，把信息发到儿女手机上。设备管报警，儿女管问候，谁也不缺位。

这项工作要立得住，还得靠制度。经费进预算、责任进法条、服务有标准、人员有培训，把一项安排变成一项保障。到那时，“有人来看”便不再是一句承诺，而是名单上每位老人都等得来的确定。

山东沂源法院运用诉调对接机制妥善解纷

□ 本报记者 梁平妮
□ 本报通讯员 李 楠 翟莉芳

2026年7月27日，在山东省沂源县人民法院鲁村法庭调解室里，72岁的李新香和63岁的徐明霞在一份调解协议上签了字。一纸调解书，化解了压在两家心头的积怨。

事情要从2026年4月说起。两位老人因一块地的归属发生争执，冲突中李新香右小腿受伤。双方就赔偿方案各执一词，私下协商无果。7月，李新香向沂源法院提起诉讼，要求徐明霞赔偿医疗费、护理费等共计3.9万余元。

案件事实清楚，争议不大，但简单地一判了之，容易激化矛盾。沂源法院决定以柔性方式处理，征得双方同意后启动诉调对接机制，将案件推送至鲁村镇综治中心，由经验丰富的调解员张照保先行调解。

张照保没有马上约双方见面，而是先到村里走访。

“这两家啊，说起来我都头疼。”该村党支部书记摇头叹气，“两家本是叔伯亲，1995年因为房屋产权打官司结下了怨。从那以后又争这块地，小摩擦一直没断，镇上和村里调解过多次，但积怨太深，矛盾解不开。”

争议地块属村集体所有，正好位于两家之间，双方都想为己所用。2026年4月的这次肢体冲突，是多年积怨的集中爆发。

摸清症结后，张照保制定分层疏导、情理并重的方案，采取“背对背”方式逐一安抚双方情绪。调解初期，双方态度强硬，工作一度陷入僵局。

“她隔了24天才去医院，分明是自己耽误了治疗，说不定还是自己弄伤，故意赖在我头上……”徐明霞激动地说。

“这口气我咽不下去，她必须一分不少赔我。”李新香态度坚决。

张照保一方面耐心听取双方诉求，立足邻里亲情、乡俗道义温情劝导；另一方面，联动双方亲属协同劝说，为两家算清法律账、经济账、时间账、人情账。

“如果调解不成，案件继续走诉讼程序，还要举证、开庭甚至强制执行，耗费大量时间精力，两家矛盾悬而不决……”张照保一番解释后，李新香同意再作斟酌，徐明霞也同意继续调解，并提出自己在冲突中同样受伤，对方也应作出赔偿。

为推动依法调解，张照保带着双方提交的医疗单据，找到鲁村法庭负责人尹纪锋。尹纪锋逐一审核后分析：双方正规医疗费可以互相折抵；与伤情关联性不足的费用，即便起诉也难获支持。

法官的分析让张照保心里有了底。7月27日的面对面调解，尹纪锋现场指导。双方刚落座，气氛仍然紧绷，两家人沉默不语。张照保先行核对账目、厘清争议焦点，尹纪锋结合案件事实和法律规定以案释法，讲解人身损害赔偿的法律规定，分析诉讼流程与法律后果。

随着劝导层层深入，双方心态逐步放松下来。调解员随即提出一次性化解方案：由徐明霞一次性赔付李新香1万元，两家所有纠纷彻底了结。

双方当场达成调解协议，法庭依法进行司法确认。2026年7月30日，徐明霞按约将赔偿款一次性履行到位。2026年9月10日，李新香家属致信法院表达感谢；随后，沂源法院院长徐嘎回信，寄语两位老人握手言和、和睦安居。

这起纠纷的化解，是沂源县诉调对接机制的一个缩影。2025年4月以来，沂源法院融入党委领导下的基层治理格局，参与综治中心规范化建设，构建“纵向贯通县镇（街）综治中心，横向衔接人民调解、行政调解、行业调解”的诉调对接工作体系，细化“法院案件移送—综治中心分流—社会组织调解—法院司法确认”的闭环流程，打造“‘沂’起解”诉调对接品牌。

2026年以来，该院通过诉调对接机制分流案件2931件，成功调解1230件，调解率41.96%，一审民事案件收案数同比下降2.68%。

“基层法庭审理的大多是家长里短的民生‘小案’，但‘小案’承载大民生。邻里纠纷不只是利益之争，办案不能只机械适用法条，更要深挖矛盾根源、化解心结，让群众在每一起案件中感受到公平正义与司法温情。”尹纪锋说。

徐嘎表示，下一步，沂源法院将推动调解资源下沉、专业力量前移，以“个案精调”带动“类案共治”、以“机制创新”推动“治理增效”，努力让人民群众的司法获得感成色更足、幸福感更可持续、安全感更有保障。

（文中当事人名字均为化名）

今天存下的一小时能否在几十年后兑现？『时间银行』亟须法治为跨期信用托底

□ 本报记者 韩丹东

2026年10月中旬一个周末的下午，江苏南京秦淮区一栋没有电梯的老居民楼里，82岁的王奶奶在南京师范大学大二学生蒋欣蕾（化名）的指导下，伸出食指在屏幕上点了一下。视频拨出去，响了几声，那头接通了。

这是蒋欣蕾第三次上门。屏幕里传来声音：“妈？”老人把脸凑得很近，镜头里只剩一个下巴。母女俩聊了半个多小时。挂电话前，女儿问是谁教的，老人答：“小蒋，一个大学生。”

蒋欣蕾这一单，来自“我的南京”App上的养老服务需求。在南京，志愿者登录App即可接取助餐、助医、教用手机等几十类为老服务订单，服务满一小时记为一个时间币，存入个人账户。按照平台规则，这笔时长须待志愿者本人年满60周岁或失能后方可支取，也可转让给父母等直系亲属使用。这套被称作“时间银行”的互助养老机制，自2019年在南京上线。

国家层面已作部署。2026年3月，民政部等11部门联合印发《关于推进互助性养老服务发展的意见》，提出到2030年，具备互助服务功能的城乡社区养老服务设施覆盖率不低于70%。

接受《法治日报》记者采访的专家指出，“时间银行”并非金融意义上的银行，也不是用人单位与劳动者之间的雇佣关系，本质上是一种“以服务换服务”的跨期互助信用安排。在家庭养老功能弱化、机构养老成本高企的背景下，它为邻里间开辟出一条低门槛、就近化的养老新路；但今天存下的一小时能否在几十年后兑现，是这套模式的核心问题。

存取闭环真实转动

蒋欣蕾注册成为志愿者，起初的理由很实际：服务时长可折算社会实践学分，而她正好缺这一项。提交申请，完成线上学习考核，流程比她预想的简单。平台上38项为老服务，她不会做饭也不敢碰药品，只接“智能手机辅导”。

辅导老人使用智能手机并不容易。王奶奶分不清“点一下”和“长按”的区别，手指稍停久一点，屏幕图标就抖作一团。她把具体操作步骤拆解，一次只教一样；可老人学了就忘，同一处教到第三遍仍记不住。王奶奶把手机往桌上一搁：“算了，我学不会。”

蒋欣蕾没有接话。她把字号调到最大，把微信图标拖到屏幕正中间：“您就点这个位置，点一下，就是您女儿。”视频接通，母女俩聊起来，蒋欣蕾也高兴。她点下“结束”，系统记为两小时，账户累计86小时。

按规则，这笔“时长”须待她年满60周岁才能支取。对一名大二学生来说，这期限过于遥远，她没多想，下周末又接一单，仍教授老人使用智能手机。

比蒋欣蕾年长50多岁的洪宇桂（化名）老人，已走到“支取”这一端。74岁的她从2019年平台上线起开始积攒时长。今年她突发高烧，长年患病的老伴帮不上忙，她拨通结对志愿者的电话，对方很快上门，陪她挂号、化验、取药。

“南京此举的意义，在于把一个原本停留在理念层面的构想，做成了能运行、能检验的制度样本。”中央财经大学法学院教授沈建峰认为，独居空巢老人最缺的是日常性、及时性的帮扶，如送餐、陪诊、代买、陪伴，“时间银行”正是把这些“小需求”系统地承接了下来，让“存一取”闭环真实转动。

长期关注养老领域的北京市京师律师事务所律师卢鼎亮说，与家庭养老、机构养老相比，“时间银行”的优点在于“不花钱、少花钱”：它激活了低龄健康老人和社区居民的力量，对财力有限的城乡社区尤为适配；服务就在家门口，助餐、助洁、助医、助急等日常诉求能及时有人响应。

沈建峰认为，在传统养老格局里，老年人常被定位成“被照顾的对象”，而在“时间银行”中，低龄健康老人是服务提供者，是仍在产出的人力资源，老年人由此重新获得社会参与感和主体地位。“它记录的不只是时长，还有信任、互惠和邻里关系，这种社区社会资本，单纯靠财政投入是买不来的。”

跨期承诺如何兑现

蒋欣蕾账户里那86个小时，要等到近40年后才有可能被支取。受访专家指出，“时间银行”的价值与软肋都在此：它是一份典型的“跨期信用承诺”。

沈建峰认为，时间银行要长久运行，绕不开两个问题：其一是信用不确定性，今天存下的时间，将来能不能兑现；其二是代际兑现难题，会不会出现“存的人多、取的人少”或“取的人多，没人服务”的失衡。

标准不统一，是眼下最直观的一道坎。卢鼎亮介绍，目前不少地方“一小时换多少积分”由社区自行决定，陪老人聊一小时天和护理一位失能老人同样记一个时间币，公平性存疑；更现实的是，各地规则互不通用，人若搬离原街区，存下的时长存在作废的可能性。

沈建峰指出，当务之急是让“时间”真正成为可携带、可累积的资产，“这既是技术问题，更是制度协同问题”。

对此，卢鼎亮提醒，志愿者大多是低龄健康老人，并非专业护理人员，上门照护中一旦发生老人摔倒、病情延误等意外，责任如何划分必须事先说清楚。互助服务虽是好意，却不能无责运行。

持续守住公益属性

事实上，互助养老与时间储蓄已有相应的法律和政策依据。老年人权益保障法明确，国家建立和完善以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的社会养老服务体系；2024年中办、国办印发的《关于健全新时代志愿服务体系的意见》提出，鼓励采取服务积分、时间储蓄等方式，完善礼遇回馈和信用激励机制。《志愿服务条例》规定，安排志愿者参与可能发生人身危险的志愿服务活动前，应当为志愿者购买相应的人身意外伤害保险，服务内容还应当与志愿者的年龄、知识、技能和身体状况相适应。

卢鼎亮认为，时间币的法律属性究竟是债权、信用凭证还是志愿服务记录，应当在地方立法或规范性文件中予以明确；同时建立政府兜底机制，由民政部门设立兑付专项资金、建立台账，避免平台停摆时权益落空。

他建议，由市级层面统一计时、登记和兑换标准，并按服务难度、强度和专业程度设置差异化分值，让陪聊与照护不再“同价”；跨区域通存通兑需统一规则和清算机制，避免人搬了家，时长也跟着“消失”。

记者了解到，目前南京已引入区块链技术记录公益时长，探索跨区通兑。

卢鼎亮提出，普通志愿者以陪伴、代买代办这类“轻服务”为主，签署风险告知书，将志愿者过失与老人自身疾病导致的后果区分开，再由政府或平台为志愿者购买意外伤害保险。此外，兑换场景应当向就医、陪诊、家庭医生、养老机构费用抵扣等老年刚需倾斜，还可探索时间币转让、子女继承。与此同时，要警惕其演变为变相劳务关系，或向志愿者收费、承诺现金回报，触碰法律红线。

“这套机制可持续与否，取决于有没有人愿意持续参与。激励设计不当或管理不善，时间银行可能异化为变相劳务、变相集资，偏离互助初衷。持续守住公益属性，是它区别于其他模式的生命线。”沈建峰说。