

智库圆桌(第67期·总276期)

加快补齐农村养老服务短板

第七次全国人口普查数据显示,我国生活在农村的60岁及以上人口有约1.21亿人。与养老服务资源相对集中的城镇相比,农村养老面临的形势更加严峻和复杂。发展农村养老服务事关亿万农村老年人幸福生活,事关积极应对人口老龄化国家战略和乡村振兴战略顺利实施。《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》提出,加快补齐农村养老服务短板。本期特邀专家围绕相关问题进行研讨。

关注农村老年群体现实需求

当前,农村人口和家庭结构现状如何?农村养老需求发生了怎样的变化?

叶敬忠(中国农业大学人文与发展学院教授、国家级人才计划特聘教授):我国正经历着前所未有的人口老龄化,且农村老龄化形势较城市更加严峻。第七次全国人口普查数据显示,农村60岁及以上人口约1.21亿人,占农村总人口比例为23.81%,比城镇高7.99个百分点。其中,60岁至69岁人口约6528万人,占农村总人口比例为12.80%;80岁及以上人口约1667万人,占农村总人口比例为3.27%。虽然尚处于以低龄老人为主的老龄化时期,但高龄、独居、失能老年群体的照护难题亟待关注。据民政部2022年四季度数据,我国老年人口中空巢老人占比已超过一半,在部分农村地区,空巢老人比例甚至超过70%。2023年,我国人均预期寿命提高至78.6岁,但老年人健康状况不容乐观,增龄伴随的健康问题日益突出。国家卫生健康委同相关部门联合印发的《“十四五”健康老龄化规划》中提到,78%以上的老年人至少患有一种以上慢性病。第五次中国城乡老年人生活状况抽样调查显示,目前我国失能老年人约3500万人,占全体老年人的11.6%,且农村失能率远高于城市。

伴随城镇化发展和人口流动的加速,农

村家庭呈现空巢化、小型化、少子化趋势。从“乡土中国”到“城乡中国”,千万农村家庭走向代际分居、分离,“拆分型”家庭越来越常见。国家统计局最新普查数据显示,农村家庭结构中,“一代户”占比48.55%，“三代及以上户”占比仅16.15%。人口流动态势由以青壮年男性劳动力外流为主向家庭化流动转变,许多原以“三留守”群体(即留守妇女、留守儿童、留守老人)为主的村庄渐渐转向以留守老人为主体的“老龄化村庄”。空间上的离散逐渐改变了农村家庭原有的生产生活实践,对传统家庭养老模式带来冲击。在5省10村开展的一项实地调研发现,大多数农民依然倾向传统的居家养老方式,但少子化、空巢化以及农村生产生活条件的约束正在动摇家庭养老的现实基础。虽然老人普遍对当前的居住安排持理解态度,但老人的自理能力随年龄增加而逐渐减弱,在遇到突发状况时,面临的养老困境将进一步凸显。

家庭结构的发展变化带来了农村家庭养老功能不同程度的弱化,老年群体及其家庭的养老需求随之转变。首先,越来越多的空巢老人面临照料危机,独居情况下最基本的生活需求亟需得到保障。调研发现,家庭成员在日常照料中的缺失或滞后十分常见,不少老人只能勉强维持温饱。其次,看病就医等公共服务需求十分强烈。老人普遍面临出行难题,这对村级或一定距离范围内的就医等公共服务供给提出更高要求。再次,有劳

动能力的老人需要从农业生产中获得一份收入,而子女的远离或长时间外出意味着劳动扶助缺失,积极服务“老人农业”需要以实际行动回应老年群体的生产难题。最后,在部分服务资源短缺、基础薄弱的农村地区,一些保障性举措尚未达到理想的覆盖程度,高龄、独居、失能老人的照护面临较大缺口,许多家庭迫切需要外部支持。一般农村家庭难以负担商业养老服务的费用,希望通过低成本、灵活多样的方式解决老人生活难题。

通常来讲,养老服务可分为居家养老、社区养老和机构养老。与城市相比,农村的居家养老更加传统,少有助餐、助洁等上门服务,对家庭成员的依赖程度更高。社区养老在一定程度上依托基本公共服务和社会事业发展,而农村在这些方面发展相对滞后,能够提供日间照料、护理、家政和精神慰藉等服务的资源和服务专业化水平有限,养老服务中心建设、互助养老实践等一系列举措的落地、开展情况因村而异。调研发现,在偏远山区村庄,居住分散、交通不便、人口外流严重,社区养老发展十分受限。机构养老在农村社会接受度较城市更低,办公机构如乡镇敬老院原则上只面向五保户等特殊群体,民办机构则在费用较高等现实问题。

在人口老龄化的时代背景下,需把握农村人口和家庭结构的变化,基于老人的现实需求和农村社区的发展基础,切实提升养老服务水平,加快补齐农村养老服务这一民生保障领域“短板中的短板”,构建更加充满人文情怀的老年友好型社会。

我国农村60岁及以上人口约 **1.21亿人**
占农村总人口比例为 **23.81%**
▲比城镇高 **7.99个百分点**

其中
60岁至69岁人口约 **6528万人**
占农村总人口比例为 **12.80%**
80岁及以上人口约 **1667万人**
占农村总人口比例为 **3.27%**

数据来源:国家统计局

加强基层治理提升农村养老服务水平

党的十八大以来,我国农村经济社会快速发展,农村社会保障制度逐步健全,养老服务投入明显增加,基础设施和老年友善环境建设有了长足进步。但由于人口老龄化“城乡倒挂”、农民支付能力不足以及农村养老服务的可达性较差等原因,农村养老服务一直是民生保障领域“短板中的短板”。

农村老年人收入水平普遍较低,缺乏稳定的经济来源。老年人贫困是发达国家和发展中国家普遍存在的现象。随着增龄因素影响,农村高龄、独居、空巢、失能老人对长期照护、医养结合养老服务需求增加,这将加大农村老年群体的经济负担,应高度关注老年人特别是欠发达农村地区的孤寡、身体残疾等特殊老年人的经济状况。

农村居家养老服务供需结构性矛盾凸显。近年来,农村养老机构的设施条件、安全保障、服务水平逐步提高,形成一定示范带动效应。然而,鉴于传统的文化观念和生活习惯,大多数农民会选择就近、居家养老的方式,农村老年人日益增长的多样化居家养老服务需求与居家养老服务资源供给不足之间的矛盾日渐加剧。

政府投入多、社会投入不足的结构矛盾加深。农村养老服务机构普遍面临资金不足、后续投入乏力、投入意愿不高的现象,持续经营面临较大压力。总体上看,我国农村养老主要依靠财政投入,慈善公益等社会资本投入和城市资源下乡较少,政府投资对社会资本的牵引和拉动作用不强。

因此,加快补齐农村养老服务短板要从基层治理改革的整体性视角来思考。农村养老服务要实现从无到有、从有到优,关键要把农民组织起来、把资源组织起来、把供需有效对接起来。发挥老年人在内的全体农民主体作用,完善激励机制、组织机制和激励约束机制。

一要以发展特色乡村经济为牵引,提高农村老年人收入。通过政府引导,创造更多适合老年人的就业岗位,增加老年人及其家庭收

入。例如,浙江省持续推进共同富裕示范区建设,大力发展农村产业,激发农村集体经济组织活力,培养具有当地特色的乡镇企业,为有就业意愿的老年人提供就业机会,增加收入。福建省莆田市创新银发脱贫人口公益性岗位安置模式,为60周岁至70周岁的男性、50周岁至65周岁的女性脱贫人口提供公益性岗位,从事垃圾分类、看山护林、公厕清扫等工作,实现就近安置就业,让农村老年人在“老有所为”中实现“老有所养”。

二要以健全多元投入机制为牵引,激发农村养老服务的内生动力。进一步推进农村养老服务“放管服”改革,放开养老服务市场。陕西省渭南市创新养老产业发展模式,鼓励农村土地流转,促进农村土地集约化经营,黄石依托秦岭和渭河平原独特的自然资源、关中文化资源发展康养旅居和特色农业,吸引劳动力回流。一方面,依靠农村土地、林地、宅基地等要素改革,使租金、分红成为农民主要的财产性收入,直接增加农村老年人的土地让渡收入和经营性收入。另一方面,通过发展银发经济,使农村老年人在家门口实现就业。福建省宁德市鼓励社会资本投入养老服务,依托地区大型龙头企业和公益资本改造农村养老设施,设立互助养老食堂解决老年人就餐问题,同时设置公益性岗位,为农村低保家庭、低收入农户和有一定劳动能力的农村残疾人等就业困难人员提供就业机会。

三要以农村基层治理改革为牵引,提升农村社会发展活力。进一步明确乡镇党委、政府在养老服务中的属地责任,赋予其统筹辖区内各类养老服务资源的职能,建立与相关职能部门有效协调的条块关系。进一步发挥村(居)两委作用,完善农村老年人协会组织建设,实现老年人对公共事务的民主参与、民主决策、民主监督。大力培育和发展乡村养老服务社会公益组织,将健康老人和年轻活力老人组织起来,广泛开展养老志愿服务和邻里互助。

(作者系中国人民大学国家发展与战略研究院研究员)

农村养老服务体系提质升级

近年来,我国如何加强农村养老体系建设?在软硬件设施、服务能力和水平等方面取得了哪些成效?

芦千文(中国社会科学院农村发展研究所副研究员、中国国外农业经济研究会副秘书长):建立农村养老服务体系是积极应对人口老龄化、统筹新型城镇化和乡村全面振兴的关键举措。党的十八大以来,历年中央一号文件均对农村养老问题作出部署,从基础设施、公共服务、社会保障等多角度,解决农村老人的急难愁盼问题。经过持续努力,农村养老服务体系不断完善,从聚焦特困群体基本生活保障的公益性服务体系,拓展升级为公益事业与养老产业相结合,居家养老与机构养老相补充,养老支持与农民发展相协调,满足生活、就业、医养、文化等多重需要。

加快补齐农村养老服务设施短板。为破解农村养老服务设施缺乏的难题,中央和地方加大投入力度,撬动社会力量,支持建设农村养老服务设施。在县域层面,升级改造服务设施,拓展县城公办养老机构功能,引导民办养老机构提高服务能力。部分地方整合财政资金,引入经营主体,投资建设集护理、照料、医疗、文娱于一体的县域养老服务中心。在乡镇层面,面向护理、照料、救助等需要,升级改造已有敬老院以及特困人员供养服务设施,支持乡镇卫生院开展养老服务,打造医养结合的乡镇养老服务中心。在村级层面,以互助养老设施为主要方向,支持建设邻里互助点、农村幸福院、乡村养老驿站等,推动农村老年人家庭适老化改造,配备助行、急救、智能响应等家庭养老设施。各地主要通过盘活利用闲置的校舍、办公场所、宅基地等,解决养老服务设施用地难题。目前,全国已有1.6万个农村敬老院、168.1万张床位,农村互助养老服务设施约14.5万个。许多地区农村养老服务设施从无到有、从有到优,为加快发展农村养老服务提供坚强支撑。

大力推动农村养老服务拓展升级。

建立针对特困老人服务保障体系,农村特困老人可以自愿选择养老机构集中供养或由亲属邻里进行居家照料。针对农村高龄、失能、残障老人的关爱服务机制加快建立,由村级组织、村卫生员等探访照料,提供必要的关爱服务。与此同时,各地积极拓展公益性与经营性相结合的相关服务。一些经济基础好、财政实力强的地区以购买服务方式为特困、高龄以及失能老人提供较为全面的养老服务,多数地区以公建民营、财政补助等方式,引入市场力量运营农村养老服务,推动城市养老服务向乡村延伸覆盖。其中,老年食堂、老年餐桌、集中配餐等形式的助餐服务是目前各地发展农村养老服务的主要内容。山东省淄博市沂源县从2022年起试办长者食堂,目前已建成长者食堂244个、助餐服务点138处,助餐服务覆盖全县446个村。

探索创新农村养老服务供给机制。受传统观念、居住分散、收入水平等多重因素影响,农村养老服务普遍存在供给成本高、付费意愿低、农民参与少的难题。各地因地制宜探索低成本、高效能、可持续的农村养老服务供给机制。在组织机制方面,积极发挥村级组织作用,结合农村党建、乡村治理、移风易俗等工作,创新运用积分制、志愿服务等手段,调动农村老人及子女参与养老服务积极性。山东省临沂市戴湾镇将新时代文明实践与农村老人助餐服务相结合,参与“幸福食堂”志愿服务的村民,可以获得信用积分兑换生活用品,既弘扬了孝老美德,也增强了村民荣誉感、幸福感。在多元筹资方面,按照“财政支持一点、集体分担一点、社会捐助一点、个人支付一点”的思路,通过政府、集体、社会、个人对养老服务供给成本分摊的相互补充和有效搭配,实现农村养老服务的可持续运营。在降本赋能方面,通过设立公益性岗位,引导邻里结对互助,鼓励低龄健康老人提供劳务、发展庭院经济、经营适合老人灵活就业项目等,既降低养老服务供给成本,又拓展村民就业增收渠道,增强村集体和村民参与养老服务的积极性。

发挥农村互助养老模式优势

互助养老作为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,在农村地区具有哪些优势?

王德福(武汉大学社会学院副教授):互助养老是一种在地化、低成本的社区养老模式,特别适合农村地区,受到农村老年人的认可和欢迎。互助养老的基本特征是社会互助,是社会群体基于互惠原则解决部分养老需求的模式。参与主体是有相应养老需求的老年人和有服务提供能力的社会力量,可解决的养老需求包括日常探视、精神慰藉、简单照料、社群活动、权益维护等,通过无偿或低偿的方式,实现居家、社区等在地化养老。互助养老的具体形式多种多样,可因需而建、因地制宜。

农村地区具有发展互助养老的社会优势。农村是“熟人社会”,拥有支撑互助养老可持续发展的社会资本和道德资本。过去,一些大城市曾探索“时间银行”等互助养老形式,通过志愿服务时长的存蓄和支取实现互惠平衡。遗憾的是,城市大多属于“陌生人社会”,人与人之间缺乏信任且人员流动性较

强,这导致长周期的互惠平衡存在较大不确定性,因而效果并不理想。农村地区的优势在于熟人关系提供了社会资本,厚重的人际信任和相对稳定的交往预期,为长周期的互惠平衡奠定了社会基础。而且,互惠是乡土社会伦理规范的重要组成部分,拥有较强的社会认同,有助于消解不确定性。

农村地区具有发展互助养老的组织优势。村集体是农民生产生活的组织者,拥有广泛的社会认同和较强的社会权威。村集体有能力把村民中的积极性力量动员起来,例如留守妇女、低龄活力老人以及在村从事生产经营活动的中年人等,并基于养老需求与相应人群实现精准对接,以此实现组织化互助。与纯民间的自发互助相比,由村集体牵头的组织化互助可大幅提高互助养老的实现概率、运行效率和可持续性。

互助养老特别适合农村地区。首先是在地化。在地养老是国际公认最适合老年人的养老模式,对农村老人来说尤其如此。在生活了一辈子、寄托了一辈子情感的村庄安享晚年,不应成为奢望,而应成为绝大多数农村老人的现实。互助养老基本可以满足老年人的主要养老需求,例如日常探视、送餐、清洁、代购等简单照料。农村老人迫

切需要公共活动,在子女无法陪在身边的情况下,留守在村的群体能够开展日常活动,帮助空巢老人大幅减少孤独感、空虚感,避免独居在家可能产生的风险。湖北一些村庄试验组建互助养老的老年人协会,主要功能是组织老年人开展日常活动和节庆活动。20年来,老年人协会成了村里老年人的主心骨、知心人,每年由协会组织、老人自发参与的重阳节晚会热闹非凡。

互助养老的第二个特征是低成本。农村老人在经济上属于弱势群体,通常有着较强伦理责任感,不想拖累子女,不具备为解决自身养老问题而支付较高经济成本的条件。互助养老将村庄内的闲散劳动力重新激活,如低龄活力老人、留守妇女等,可以不计报酬或低成本参与互助养老。互助养老的组织化互助可在村庄中实现长周期兑现,村庄“熟人社会”抵消了部分经济成本。日常探视、精神慰藉、公共活动等,参与者同时也是受益者,也不存在额外计酬。一些简单照料可以采取低偿方式,例如助餐服务,农村可发展庭院经济,就地取材、自种自收,食材大多数无需单独购买,较市场化助餐服务节省了大量成本。

互助养老的发展需要村集体的组织,更需要相应制度保障与政策支持。国家在政策层面已释放出明确信号,鼓励和支持互助养老。随着新型互助养老模式不断涌现,各地也需逐步建立健全相关制度,在全社会形成促进农村互助养老发展的健康友好环境。