

老龄化与养老问题研究(六)

新时代农村养老服务体系面临的突出问题、 主要矛盾与战略路径

陆杰华 沙迪

(北京大学 社会学系, 北京 100871)

摘要: 进入21世纪以来,我国农村人口老龄化进程逐渐加速且程度不断加深,呈现出老龄化速度快于城镇、家庭日趋小型化和空巢化、区域间老龄化差异明显加大等鲜明特征。文本首先梳理了十八大以来加强农村养老服务顶层设计的新进展,分别从配套养老政策、养老服务网络及设施、养老模式探索及养老保障水平四个方面概括所取得的主要成效;其次,剖析了新时代农村养老服务发展面临的突出问题,主要表现为社会化养老起步晚、养老投入欠账多、老年人健康状况不佳、家庭养老功能弱化等;再次,在明确问题的基础上梳理了新时代农村养老服务体系建设存在的主要矛盾;最后,着眼于未来改革思路,前瞻性提出加快农村养老服务体系建设战略路径,旨在加快推进农村养老服务体系的配套化、系统化与整合化进程。

关键词: 农村养老服务;突出问题;主要矛盾;战略路径

中图分类号: C913.7 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005-9245(2019)02-0078-10

DOI: 10.14100/j.cnki.65-1039/g4.20181115.001

健康中国战略的实施是新时代实施积极应对人口老龄化全民战略的迫切需要,同时也是我国开启决胜全面建成小康社会新征程的一项战略安排,更是加快实现新时代中国特色社会主义宏伟目标的坚实保障。党的十九大报告提出多项发展养老服务新举措,开启了美好时代和建设社会主义现代化强国的新时期。同时,我们必须意识到,新时期也是我国农村人口老龄化程度不断加深、老龄化速度日趋快于城镇、家庭日趋小型化和空巢化、区域间老龄化差异明显加大、养老保障机制亟待健全、养老服务体系起步的时期。20世纪60年代以来,我国农村老年人比例总体高于城镇老年人比例,且农村老年人占全国老年人的比例

长期偏高;2000年以后,由于我国人口总生育率的下降、平均预期寿命的提升、城乡人口迁移与流动等因素引起人口结构变化,农村人口老龄化进程更为迅速,其中2010年全国老年人中农村老年人占比为55.92%(见表1)。另据2017年五部委联合发布会结果显示,截至2016年末,我国农村老年人口占全国老年人口的比例为56.4%^①,从一个侧面反映出农村养老问题进入亟待解决的关键阶段。

城镇化背景下我国养老服务体系长期基于“重城市、轻农村”的发展思路,各项养老服务资源优先向城市供给。在农村养老服务资源短缺的背景下,相较于城市机构养老、以房养老、社区养老

收稿日期:2018-09-25

基金项目:本文系教育部人文社会科学重点基地重大项目(16JJD840004)、国家自然科学基金项目(71490732)的阶段性成果。

作者简介:陆杰华,北京大学中国社会与发展研究中心研究员,社会学系教授、博士生导师;沙迪,北京大学社会学系研究生。

^①马爱平:《我国60岁以上老年人已超过2.3亿》,《科技日报》,2017年3月29日。

等方式，家庭养老、土地养老、邻里照料成为农村老年人的主要养老方式。与城市相比，政府是我国农村养老服务的主要提供者，并且服务提供对象多针对政府定点帮扶人员；农村养老机构多为公办敬老院，民营养老机构数量整体偏少；农村养老很大程度上依赖村落的孝老、敬老传统，普通老年人会受传统风俗影响而不愿意选择去养老机构生活；农村养老的互助性特征显著，互助服务提供者多为老年人的邻里、村委会成员和帮扶积极分子等。

当前，农村老年人在生活照料、医疗健康、精神慰藉与权益保障方面的需求正在不断增长，加快构建包括国家、市场与家庭在内的和新型城镇化相适应的新型农村养老服务体系成为新形势的需要^①。新型农村养老服务体系建设，不仅要加强社会参与形成国家制度和社会的有机整合，强调基层社区组织的依托作用^②，还要在适应新时代农村老年人追求健康积极的养老生活需求上，加强前瞻性养老顶层设计来缓解农村多重养老困境，实现全面建成小康社会的战略要求。鉴于此，如何系统梳理新时代农村养老服务体系存在的突出问题，全面剖析农村养老服务体系建设的主要矛盾，前瞻性探索新时代推进农村养老服务发展的战略构想，成为本文聚焦的核心问题。

一、党的十八大以来加强农村养老服务顶层设计的新进展

党的十八大以来 6 年多时间，不仅是我国人口老龄化加速发展的时期，也是积极适应农村养老

问题加剧这一新常态并密集出台相关政策的阶段。党中央着眼于未来发展，深度谋划并提出“医养结合”“互助养老”等新理念，对涉及养老服务的就业培训、民生保障、医疗健康、人才培育、环境改善等配套政策领域进行了深层次改革，农村养老服务发展的深层次问题得到初步缓解，功能完善、布局合理、规模适度、覆盖城乡的以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的社会化养老服务体系初步建立，为加快构建完备健全的农村养老政策体系和营造良好的为老服务环境提供了强有力的保障。

（一）农村养老问题上升到国家战略层面，配套养老政策密集出台

党的十八大以来，为了切实应对和缓解农村老年人在养老方面的压力，国务院及其职能部门密集出台多项涉及推动农村养老服务发展的配套支持性政策，不断加强农村养老服务政策引导。新修订的《中华人民共和国老年人权益保障法》《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》《关于鼓励民间资本参与养老服务业发展的实施意见》《关于推进医疗卫生与养老服务相结合的指导意见》《国务院办公厅关于印发老年教育发展规划（2016—2020 年）的通知》《国务院办公厅关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见》等，在尝试农村适老化设施改造方法、探索农村适合的养老方式、倡导推进医养结合、推广家庭医生签约等便利医疗服务、探索建立长期护理保险制度、鼓励民间资本投入和社会力量介入干预、培育养老服务专业人才、发展农村社区老年教育、提升农村养老服务能力等方面作出明确的规定。2017 年，国务院印

表1 1964—2010五次人口普查中城乡老年人状况比较

普查年份	城镇			乡村		占全国老年人比例 (%)
	60岁及以上人口 (万)	占城镇人口比例 (%)	占全国老年人比例 (%)	60岁及以上人口 (万)	占乡村人口比例 (%)	
1964	805	8.22	17.08	3908	6.55	82.92
1982	1466	7.11	19.13	7664	7.77	80.87
1990	5144	8.55	53.05	4553	8.61	46.95
2000	4441	9.68	34.17	8557	10.92	65.83
2010	7829	11.69	44.08	9930	14.98	55.92

注：本表数据均来源于人口普查数据，其中“一普”未区分城乡便未列入比较，1964—1990 年三次人口普查中将市、镇合并为城镇而将县看作乡村，2000—2010 年两次人口普查中将城市、镇合并为城镇。

①谷彦芳、柳佳龙：《新型城镇化背景下的农村养老服务体系研究》，《经济研究参考》，2014 年第 52 期。

②郑文换：《构建以基层社区组织为依托的农村养老服务体系——从制度整合和社会整合的角度》，《人口与发展》，2016 年第 2 期。

发《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划的通知》，在第四章第三节系统全面地对加强农村养老服务提出若干发展策略，并突出对留守、高龄、独居、贫困、失能等特殊老年人的关注。党的十九大报告首次将养老问题与就业、教育、医疗、居住并齐，可见农村养老问题在未来会越来越受到党和国家的高度关注。上述这些政策的出台，为农村老年人带来“落地”实惠，在一定程度上缓解了农村老年人存在的“无人照护”“养老难”“服务难”的焦虑和担忧，农村老年人对新时代下共享国家政策福利的认同感和生活保障感明显提升。

（二）农村居家和社区养老服务网络不断健全，基础养老设施进一步完善

党的十八大以来，全国多个省（区、市）不断推进农村养老服务网络的建立与健全，积极鼓励社会化养老机构入驻农村，大力发展农村日间照料中心和社区居家养老机构并提高养老服务设施的覆盖率，不断增加养老服务新内容，构建本地区特色养老服务网络。山西、黑龙江等地扶持民间资本参与并依托农村现有资源，实施建设专业化的社区老年人日间照料中心、居家养老服务站等村级养老设施，健全依托农村社区服务的居家养老服务网络。辽宁、河北等地充分发挥村委会、村民组织、慈善会的作用，以建设农村互助幸福院为载体，以农村公办敬老院向区域性养老服务中心过渡为辅助，健全养老服务支持网络。湖北、四川等地积极发挥村民自治功能和老年协会优势，引导老年协会参与关爱农村老年人，发挥协会内老年人的“余热”开展互助式养老服务，完善农村居家养老形式。浙江等地充分考虑农村社区老年人的实际需求，重点投资建设农村“星光老年之家”并实现全省农村全覆盖，健全以社区老年活动室为载体的社区养老服务网络。北京、浙江等地出台政策培育农村为老服务志愿者队伍，引导农村志愿者树立定位精准、对象精准、服务精准、培育精准等理念，建立农村养老服务志愿者网络。

（三）建立农村养老服务主体框架，探索总结符合本地特色的养老模式

党的十八大以来，经过系统化、全方位、高密度、精准性的顶层政策设计及各地推广实践，我国初步建立功能完善、布局合理、规模适度、覆盖城乡的社会化养老服务体系，并指导各地以各村落为发展点，依托村落内外资源积极探索农村新型养老模式。江苏、上海等地积极探索村办托老所、村办

养老院、村建养老区三种新型农村居家和社区养老模式，保障老年人就近方便地获得养老资源和享受养老服务。浙江宁波借助信息化、人工智能手段试点建立“家院互融”养老服务体系，实现居家养老和机构养老的互通，高效获取老年人养老需求并链接资源。河北等地探索联村养老模式，支持多个村庄以交通便利、适宜养老的村庄为基地合建养老院，缓解资金压力并实现资源利用最大化。内蒙古、甘肃等地将农村互助幸福院建设纳入地方重大民生惠民工程，出台专门文件引导农村建设村办互助性养老服务设施，加强幸福院入住老年人的院内互助和村民间的互助。湖北随州、河北邢台等地统筹推进农村老年照料中心和农村医疗卫生机构建设，推动医疗机构与养老机构的联建与融合，探索农村“医养一体，两院融合”养老服务新模式，推动农村养老和卫生资源的互动融合并实现多家共赢。此外，还有地方探索总结出托管养老、合作社养老等新型农村养老模式，着力补齐农村老年人照料服务的短板。

（四）农村养老保障水平不断提升，为实现全民参保奠定坚实基础

党的十八大以来，我国农村基本养老保险与医疗保险参保率不断提升并逐步实现城乡统一，农村高龄老年人津贴制度逐步实现省级全覆盖。在医疗保险方面，2013—2018年，我国各级财政对新农合的人均补助标准由280元逐步提升至490元，年均增长补贴超过40元；2016年，国家将新农合与城镇居民医保并轨，农村医保用药范围较之前扩大一倍，部分日间手术项目及政策性医疗服务费均属报销范围，报销流程简化并实现定点医院直接报销；农村医保门诊和住院费用报销比例分别稳定在50%和75%左右，目前基本实现省内异地就医直报；据《2017年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》显示，2017年末城乡居民基本医疗保险参保人数增长至87359万人，农村居民参保率稳定在90%以上。在养老保险方面，2014年，国家合并新农保和城镇居民社会养老保险，实施全国性城乡居民基本养老保险，统一缴费方式和计算标准，为每个参保人员建立终身个人账户；2014年并轨实施以来，各地不断上调农村养老金补贴标准，部分农村地区提升到每人每月180元；2018年，城乡居民基本养老保险基础养老金最低标准进一步提升至每人每月88元，中央财政继续对中西部地区予以100%补助，对东部地区补助50%。党

的十九大报告提出实施全民参保计划并尽快实现养老保险全国统筹，2017年末，城乡居民基本养老保险参保人数增长至51255万人，全年保险基金收入超过3300亿元。无论是医疗保险还是养老保险，都进一步加强了农村老年人的养老保障，医疗保险与养老保险参保率的提升，也为下一步实现全民参保奠定了坚实基础。

二、新时代农村养老服务发展面临的突出问题及其主要矛盾剖析

我国是社会服务城乡差异偏大的发展中国家，农村养老服务滞后和相关配套养老政策不完善成为制约新时代中国特色社会主义走向强国之路的一项新国情。当前，需求型政策少和统筹协调难俨然成为我国农村养老服务发展面临的“通病”^①，名目多样的养老政策在农村的落实力度与效度仍不够，农村养老政策更需针对农村老年人的实际需求而展开结构调整。

（一）新时代农村养老服务发展面临的突出问题

虽然近年来我国农村养老服务发展取得了显著成果，但从实际情况看，当前农村养老服务仍然存在一些突出问题。

1. 农村社会化养老服务起步晚，基础养老设施尚不完备

相对于城市而言，农村社会化养老服务起步较晚，由于农村人口老龄化程度的加深以及传统政府养老服务未能有效满足实际需求等因素的影响，2012年以来农村社会化养老服务逐步产生并得到初步发展，当前发展周期相对较短。在“重城市、轻农村”思想观念的影响下，政府的公共财政投入大部分优先偏向城市，农村地区养老服务公共财政投入明显不足，使得农村养老服务基础设施建设落后，多数养老设施目前尚不完备，客观上也进一步拉大了城乡老年人在养老服务获得上的差距。据2016年第二轮家庭追踪调查结果显示，农村社会化养老照料的比重仅为2.8%，反映出社会化养老在多数农村刚刚起步，养老机构提供的社会化照料服务未能吸引更多老年人的参与。近年来，虽然多数农村逐步拥有公办或民办养老机构及老年日间照料中心，但伴随养老照料机构建立而匹配的医疗卫生

机构、老年活动中心等配套设施并不能及时到位，基础性配套养老设施仍然存在较大的缺口，这在一定程度上会导致老年人入住养老机构意愿的降低。由此不难看出，农村地区社会化养老服务起步晚、底子薄、服务市场尚未全面打开、配套服务设施和服务供给不完备，是制约农村养老服务业加速发展的最大短板。

2. 农村养老投入欠账多，养老服务发展严重滞后

农村老年人消费水平较城市偏低，再加上受传统家庭养老观念的影响，很多老年人不愿意或很少去接受政府及社会提供的养老照料服务，致使政府和民间养老服务投入在短期内不能快速产生效益，而引发较多的养老投入欠账。尽管《2017年社会服务发展统计公报》显示，我国平均每千名老年人拥有养老床位30.9张，但是在广大农村还远远达不到这个标准。现阶段农村养老服务发展较城市严重滞后，主要表现在养老模式实践、养老服务对象、养老服务内容方面。虽然近年来农村逐渐涌现出公建民营机构养老、互助式养老、特色居家或社区养老等新型养老模式，但这些养老模式尚未发展成熟，部分养老模式缺乏复制推广性，在实践落实的过程中，仍然落后于城市的养老模式；农村养老服务对象更大程度上是老年人中的弱势群体，即“低保”老人、特困供养老人、孤寡老人、失能老人等，目前尚未实现全体老年人的服务覆盖；农村提供的养老服务内容较多停留在保障老年人的基本日常生活，缺乏对老年人精神生活的照料、老年兴趣的培养、老年社会价值的开发等服务。

3. 农村老人健康风险高，周期性医疗健康宣教偏少

改革开放以来，伴随经济社会迅速发展和医疗卫生改革的日益深化，我国人口平均预期寿命显著提升。《2017年卫生健康事业发展统计公报》显示，2017年我国居民人均预期寿命达到76.7岁，居民主要健康指标总体上优于中高收入国家平均水平。然而，可喜数字的背后却隐藏着我国老年人健康状况的不容乐观并呈现出城乡的显著差异性。2016年第二轮家庭追踪调查结果显示，50.3%的60岁及以上老年人患有确诊的慢性疾病，其中农村老年人患慢性疾病较城镇老年人严重，并且对日常生活有影响的农村老年人比例达到49.2%。由此

^①甄小燕、刘立峰：《我国养老政策体系的问题与重构》，《宏观经济研究》，2016年第5期。

可见,我国老年人健康状况整体不好,农村老年人慢性病患者率更高,尤其是农村高龄患病老人更需要获得家庭子女的贴身照料和精神支持。另外,政府部门对农村的医疗健康宣教形式多为短期或一次性宣传,并未形成周期性的健康宣教循环,农村老年人由于接受新知识的能力弱化,往往不能在短时间内有效建立对部分死亡率较高疾病的预防和健康养生意识,这往往导致老年人会忽视部分慢性病对身体健康的风险,以至于很多农村老年人并不知晓某些慢性病正是主要致死的疾病。

4. 农村家庭规模小型化,空巢和劳动力老化现象突出

伴随着独生子女政策影响下的家庭结构转变、居民生育水平的逐步下降、农村净流出人口的持续增加以及年轻人婚后与父母分户居住等多重因素的影响,小型家庭数量日趋增多,家庭结构日益呈现出少子化、核心化的鲜明特征。2010年第六次人口普查结果显示,我国平均家庭户规模已下降为3.10人每户;2016年第二轮家庭追踪调查结果则显示,我国家庭小型化特征愈发明显,农村近六成家庭的人口数为3人及以下,平均家庭户规模处于偏低水平,其中单人家庭所占比例达到8.1%,并且农村家庭为1代人和2代人的比例达到70.7%。另据预测,到2030年,我国平均家庭规模将下降到2.5人每户左右^①,这在某种程度上意味着家庭中平均一个人要照料四位老人。由此可见,家庭规模小型化和代际关系的日益简单化已经成为当前农村家庭结构的主流趋势,未来家庭养老形势将十分严峻。伴随我国平均家庭人口规模的日益下降及家庭少子化趋势的强化,家庭养老功能会不断被削弱而衍生更多的独居家庭、空巢家庭等风险性家庭^②,这些家庭大多呈现“倒金字塔式”的家庭结构,并且多数家庭存在高龄老年人,家庭劳动力匮乏。2016年第二轮家庭追踪调查结果显示,农村家庭至少有1位老年人的比例为45.6%,远高于城镇家庭的35.1%,并且农村纯老年家庭即家庭成员全部为60岁及以上老年人所占比例也达到17.9%,表明农村劳动力老化现象严重和无劳动力家庭数量的庞大。此外,该调查结果还显示,农村空巢家庭占有老年人家庭的比例为37.4%,这意味着近四

成老年人家庭只剩下老年一代人独自生活,而未来这一比例会更高。农村家庭规模小型化、空巢家庭比例的上升以及农村劳动力老化现象突出,使得留守老年人增多且家庭照料者缺失,以致农村家庭不能有效承担养老服务的基础性责任,从而增加老年人安享晚年的焦虑并加剧农村养老照料困境。

(二) 新时代农村养老服务发展的主要矛盾剖析

未来伴随着我国人口老龄化逐步进入高龄加速发展期,农村养老服务发展在新时代下凸显的新矛盾是老年人日益增长的健康养老需求同农村当前养老服务发展不平衡、不充分之间的矛盾,这一矛盾在新时期具体表现为五个方面。

1. 老龄化加速态势与农村老龄化应对机制不对称的矛盾

近年来,人口老龄化对农村居民日常生活、村落文化习俗和养老照料影响程度日益加深。志愿部门出现“非典型性失灵”且发展动力不足^③,这反映出现阶段农村老龄化水平与老龄化应对机制的倒置现象,这一倒置现象很有可能在新时代愈发严峻。新时代尤其是在2035年基本实现社会主义现代化之前,我国人口老龄化仍将加速发展,并且老龄化程度会伴随总人口增速的下降而在很长一段时间内维持在较高水平。农村在人口“空心化”的影响下,会面临更严峻的老龄化趋势。现阶段农村老龄化应对机制在应对老年人抗衰老风险、预防老年失能化、提升社会化养老服务水平、平衡政府公共财政投入、适老化设施改造建设等方面存在明显短板,并且应对机制的零散化、被动化、协调性差、灵活性不强等特征突出。此外,农村老龄化应对机制在很大程度上只是现阶段单一解决农村养老问题的方式,即应对机制的重点是“缓解现状”,而未能针对潜在的养老风险和未来亟待解决的养老问题制定有效、超前的系统化的应对策略。因此,迫切需要加快建立预防性应对机制并努力提升农村老龄化应对机制的及时性、全面性和战略性。

2. 农村养老服务投入与养老基本公共服务水平发展不充分的矛盾

由于现阶段养老服务投入资源的不均衡,再加上农村老年人规模众多,农村实际平均每位老人可

①傅崇辉:《平均家庭规模的模拟与预测——改进的Bi-logistic方法》,2016年。

②陆杰华:《新时代积极应对人口老龄化顶层设计的主要思路及其战略构想》,《人口研究》,2018年第1期。

③王浩林、程皎皎:《人口“空心化”与农村养老服务多元供给困境研究》,《河海大学学报》,2018年第1期。

享受的养老服务设施、专业服务人才、养老服务项目等各类公共投入资源较城市明显偏低，养老资源数量与覆盖人群数也远低于城市，凸显出国家在农村养老服务投入的短板。并且，农村现有的老年日间照料中心也缺乏对老人身体健康及精神慰藉需求的有效衡量，传统账簿式记录使得护工间难以精准进行健康管理及精神关怀^①，这反映出农村养老服务内容的单一化，目前尚未向全天候照料护理、精神慰藉、家政服务、健康监测、医疗保健、自我效能发挥等多样化形式发展。农村老年人可享受的养老基本公共服务内容的匮乏，不仅会导致农村养老基本公共服务水平偏低，同时也会限制享受基本公共养老服务的群体，非低保户、非贫困户、非特困供养老人等普通老年人的养老公共服务权益不能得到充分的保障。未来应重点加大对农村尤其是农村落后地区养老服务的投入，较好地处理养老服务投入与养老基本公共服务水平发展不充分的矛盾，促进城乡养老基本公共服务的均等化。

3. 农村养老服务供给侧与老年人实际需求侧不平衡的矛盾

近年来，人口老龄化程度的日益加深促使我国不断扩大养老服务供给，但对于农村而言，现阶段农村养老服务供给总量依然偏低。尤其是受长期性城乡二元分割的影响，政府在农村养老服务供给中承担的角色经历了由不承担责任到承担部分责任再到责任收缩转移的转变^②。在政府责任收缩回归、社会化养老程度偏低、社会力量服务干预受限的背景下，多元主体养老服务供给模式在农村很难“落地生根”并“开花结果”，农村养老服务在很大程度上仍要依赖家庭、村落集体等传统内生性供给形式，因此，政府在优化农村养老服务供给结构中应承担重要职能。尽管农村养老服务的供给侧改革在增设养老机构床位、探索构建多元养老主体、创新培育适合本地民俗的特色养老项目、扩大养老服务中心覆盖人群、农村养老服务中心适老化设施改造等方面取得了显著成效，但我们仍然清醒地认识到，农村老年人会存在诸如慢性病治疗与管理、健康状态监测跟踪、专业化专一化的护理照顾、上门精神慰藉与孤独情绪疏导、家庭医生一对一签约、养老辅具用品升级替换、长效化家政志愿服务等个性化需求，而当前我国农村养老服务供给中在这些

方面的进展并不乐观，因此现阶段尚不能较好地满足老年人的这些需求，由此导致农村养老服务中供需不均衡的矛盾。该矛盾的存在，在很大程度上会进一步扩大城乡养老服务的差距，直接影响社会公平。鉴于此，开展一对一个性化养老服务和建立以老年人精准化需求为中心的农村养老服务供给保障机制成为新时代农村养老服务发展的迫切需要。

4. 农村老年人养老社会保障相对薄弱与本地区养老服务体系建设滞后的矛盾

现阶段，农村医疗保险存在报销程序不规范、保险基金部分亏空、筹资渠道较为单一、资金管理不系统等问题，反映出农村老年人医疗保障机制的不健全。农村多数老年人长期务农，无稳定工作和收入来源，农村养老保险面临保险覆盖率偏低、保险给付金额增值度不高等问题，农村养老保障水平亟待进一步提升。此外，医养结合服务在农村的探索试点较少，农村医疗保险与社会养老保险基金尚未有效接续并统筹管理，老年人看病住院与养老照料存在制度衔接不通畅问题，农村长效性规范化的医养结合机制亟待建立完善。这些问题的产生，不仅反映出我国农村养老社会保障薄弱的问题，同时也说明农村养老服务体系建设相对滞后。伴随老年人对医疗看病、保健养老、医养结合等刚性需求的逐渐增加，农村养老社会保障能力应快速加强，加快多元化、健全化老年社会保障体系建设，并且应与本地区养老服务体系同步运行。在未来一段时间内，促进农村社区养老与机构养老模式扎根立足、建立更成熟更规范的居家养老服务体系、探索推广协作融合式与邻里互助式养老模式、拓展养老服务的精神慰藉与自我实现等多样化形式、实现农村养老服务设施的全覆盖与全达标，以及扩大农村社会化养老服务的对象群体等方面，不仅是统筹健全农村养老服务体系的必然选择，同时也是推进新时代乡村社会治理进程的客观需要。

5. 需照料的老年群体庞大与专业服务人才培养不匹配的矛盾

2017年，我国农村60岁及以上的老年人口总量超过1.4亿，农村庞大的老年群体的存在给社会带来不小的照料压力。其中，农村很多老年人因疾病、残疾等因素处于失能、半失能状态，生活需要有专人照料，并且照料难度较其他老年人更

① 睢党臣、彭庆超：《“互联网+居家养老”：智慧居家养老服务模式》，《新疆师范大学学报》，2016年第5期。

② 张举国：《“一核多元”：元治理视阈下农村养老服务供给侧结构性改革》，《求实》，2016年第11期。

高。由此可见,农村老年群体的照料问题十分严峻。“老难所依”成为我国养老模式的现实困境,居家养老遭遇“空巢家庭”挑战,社区养老受供给性限制,机构养老面临价格门槛高、信任度低及覆盖服务不健全等瓶颈^①，“老有所养”“良性照料”目标的实现必须有系统化专业化的护理体系来支撑。然而,由于我国农村养老服务起步较晚且专业化运营不够成熟,专业化照料服务队伍尚未建立;现存的服务人员普遍缺乏专业基础且多未取得资格认证,所提供的服务大多仅限于日常照料,而无法合理配置资源和提供专业高效的养老服务。与此同时,现阶段农村志愿服务面临阻碍,志愿者包户服务受交通、时间等因素限制很难实现制度化与长期化^②,专业志愿服务在多数农村尚属空白,村民的志愿服务意识不强或尚未被激发,农村已有的志愿服务队伍也缺乏科学的管理体系与组织方法。因此,新时代需要重点加强培养专业服务人才,加快提升农村养老服务的专业化程度,努力实现照料状况由“一对多照料”向“多对一照料”转变。

鉴于现阶段农村养老服务发展存在的突出问题与主要矛盾,必须要加快建设新时代农村养老服务体系,这不仅是积极应对人口老龄化的现实需要,也是贯彻落实以人民为中心发展理念的客观要求,同时还是实现农村健康老龄化的有效途径。

三、新时代创新农村养老服务发展的战略路径

人口“又多又老”成为贯穿中国 21 世纪的新国情,需要呼唤顶层应对人口老龄化的新基本国策^③。新时代创新农村养老服务发展的思路应是开展农村涉老服务改革,挖掘多元力量参与扩大服务供给,建立健全以家庭为基础、社区为依托、机构为补充、“互联网+”为支撑、医养结合、互助互惠、覆盖全农村、多元共融的农村养老服务体制机制。要突出农村养老服务规划的前瞻性与务实性,明确中长期重大任务并做好残疾、失能、独居等特殊老年人日

常关怀工作;把握分类指导、有序发展的原则,统筹资源为普通和特殊老年人提供差异性养老服务,有序探索推广养老模式;厘清政府、社会、市场和家庭的角色,明晰多元供给主体的职能;推进农村养老机构的专业化运营与管理,加大对落后地区的政策扶持,增强区域化养老服务的平衡性。针对当下面临的突出问题及主要矛盾,从以下几个方面提出新时代创新农村养老服务发展的战略路径。

(一) 制定农村养老发展中长期规划,健全农村老龄化应对机制

针对农村“无人照料”、政府养老服务职能不明确等问题,应明晰政府在农村养老服务供给中承担的角色。明确各级政府树立社会契约、确立地方财权事权、培育养老服务市场、完善农村社会保障制度、统筹城乡一体化的责任^④,破除单一性“问题—解决”的思维方式,强化政府政策制定和规范管理的职能,尽快制定《2020—2035 农村养老服务发展中长期规划》及其相关专项发展规划。该养老服务发展规划的核心内容应包括总结现阶段及未来农村养老服务的发展形势与可能存在的瓶颈问题,明确中长期指导思想、基本原则,塑造健康积极、多元供给、资源共享、全方位服务的新发展理念,建构中长期农村养老服务发展指标体系,前瞻性、可操作地布置 2020—2035 农村养老服务的各项发展任务,探索补齐发展短板和优化公共财政投入方案,着力增强农村养老服务政策的防范性,突出规划的先行性、重点性与务实性,完善新时代农村养老服务的顶层设计。在制定农村专项养老服务发展规划的同时,还要加强配套养老设施改造、照料人才培育、老年文化教育、医疗卫生发展、统筹性养老社会保障、专业化养老服务等相关政策的顶层设计,并从政策和制度层面打破养老服务的部门障碍,力求实现养老服务的一体化管理,增强新时代农村养老服务的规范性和人性化,从而健全新时代农村老龄化应对机制。

(二) 加大农村养老公共财政投入,增强社会力量的养老服务主体作用

新时代农村养老服务发展作为积极应对人口

①胡小武:《城镇化与老龄化叠加时期的中国养老模式转型》,《新疆师范大学学报》,2016年第5期。

②蒋新红:《农村养老服务的出路途径》,《云南行政学院学报》,2009年第3期。

③陆杰华、郭冉:《从新国情到新国策:积极应对人口老龄化的战略思考》,《国家行政学院学报》,2016年第5期。

④张世青、王文娟、陈岱云:《农村养老服务供给中的政府责任再探——以山东省为例》,《山东社会科学》,2015年第3期。

老龄化的一项重要制度安排，需要加强国家和社会两大主体的积极参与，并制定符合农村实际的战略举措来宏观引导。加强农村养老服务筹资机制的公共筹资能力，不仅要依靠国家和地方财政的转移支付，还需要支持引导更多的社会资源进入农村养老服务领域。

1. 加快建立农村养老服务领域中政府公共财政的长效性投入机制，国家和地方财政应在每年的预算中设定对农村养老服务投入的比例，在分配养老服务购买项目方面应向农村尤其是落后地区倾斜，不断加大对农村养老服务基础设施、养老机构床位升级及各项适老化设施改造等公共项目的财政投入，建立公共财政预算动态增长机制，优化公共财政资金投入结构。

2. 充分把握乡村振兴建设机遇，大力鼓励、引导社会力量发挥提供养老服务的主体作用，通过特许经营、公建民营、民办公助等模式进入农村养老服务领域并融入社会资本，针对农村老年人的个性化需求提供社会化的养老公共服务，从而提升农村养老基本公共服务质量。例如，相关部门在农村深入推进医养结合，运用自身专业优势对老年人自理能力、养老需求、医疗卫生等需求开展综合评估；在借助基层医疗服务体系优势的基础上，投资兴办社区医养结合中心，通过开展家庭医生签约、优先便利医疗、健康管理等服务来增强医养结合中心助医、助残、康复指导与心理慰藉的服务能力，为农村老年人提供全方位、一体化的健康养老服务。

（三）以需求为导向加快养老服务业发展，增强农村养老服务的均等化

需求为本和均等化服务是新时代农村养老服务体系建设的核心理念。在这种理念驱动下，不仅要着力构建以需求为导向的养老服务供给和输送体系，还要积极保障农村不同地区养老服务的公平性与均等化。

1. 由于我国农村老年群体结构的复杂化，不同健康状况、经济状况、年龄段的老年人会存在不同的养老服务需求。因此新时代应牢牢抓住积极应对老龄化的契机和养老服务产业平台化趋势，不断挖掘农村养老产业市场新需求，充分考虑衡量农村大多数老年人及其家庭存在的养老服务需求、家庭经济状况及服务购买能力，吸引老年康复、家政服务、心理慰藉、医疗保健、远程教育、文化创意、旅游休闲等养老服务单位入驻农村养老服务产业园，在农村结合本地特色开发“中低

消费、优质服务”的社会化养老服务项目，提供大部分老年人家庭基本可承受的养老服务，通过带动多数老年人的享受参与来逐渐培育产业知名品牌和增强集群效应。

2. 强化统筹养老服务的全局意识，补齐区域养老服务不平衡的短板，重点加大对经济欠发达地区、少数民族地区、偏远山区农村养老服务体系建设的政策倾斜与财政投入，探索建立农村较发达地区与上述落后地区的一对一定点帮扶机制，适当扩大区域养老服务中心的辐射范围，加强养老服务机构、服务项目、服务人才等各项服务性资源链接，促进资源的均等化互通，完善落后地区养老服务设施，探索适合农村落后地区养老发展的多样化模式，进一步增强养老服务的均等化与公平化。

（四）重构多元共融养老照料机制，构建涉老政策体系与社会环境

新时代面对农村养老服务新挑战应呼唤重构多主体参与、多元力量共融共建的农村养老照料机制，并且要在弘扬爱老社会风尚的基础上全面构建涉老政策体系与社会环境。

1. 要积极借鉴运用多元主体、共建共治共担等社会治理新理念，逐步建立政府、社会、市场、家庭等多元养老供给服务机制（见图1）。明确政府各部门在养老服务制度制定、政策出台、服务规范、监督管理等方面的职责，并积极整合各部门碎片化职能，推动建立融合养老保障、健康医疗、照料护理、家庭支持、社会关怀、应急救助等多项职能为一体的综合性部门，有效衔接和解决老年人的突出问题；塑造社会力量介入农村养老的自由空间，增强社会力量在养老服务中的动力并强化其参与提供社会化服务、营造爱老孝老的社会环境、引领社会养老新风尚的职能，充分发挥社会在新时代农村养老服务的重要责任，支持开展各项社会服务；全面开放农村养老服务市场，高效强化市场在配置和协调各类养老服务资源投入的关键性作用和加强维护农村养老服务市场良性运行的职能，加强对农村养老服务市场运行的监管；发挥好家庭的基础性责任，努力提升家庭承担居家养老服务的积极性，并促进家庭有效分配照料人力，增强家庭内部精神慰藉，推动幸福友好家庭建设。

2. 完善涉老的配套政策设计和营造良好的养老服务社会环境也至关重要。主要包括逐步健全农村多样化养老照料服务体系，不断开拓照料服务新内容与新形式；推进新时代农村医养结合服务的深入

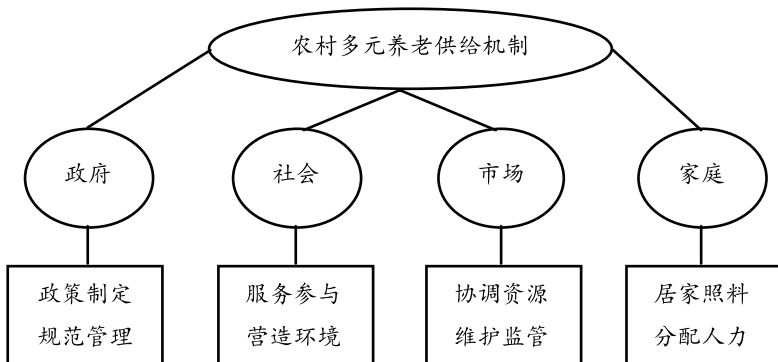


图1 新时代农村不同养老供给主体的职能分工

发展，进一步扩大医养结合辐射人群；加快建立完善家庭友好型支持政策，提升家庭照料者在就业、社会保障等方面的福利，增强其照料动力；传承孝老、敬老、养老、助老、爱老的优良传统，加强家庭代际之间的沟通与交流等。

（五）构建城乡统筹性社会保障体系，提升其与地区养老服务体系的协同性

城乡统筹性与区域服务协同性是未来农村养老服务体系建设的两大目标。

1. 探索构建城乡统筹性养老与医疗保障体系，加强政府财政资金对养老社会保障的投入，并建立医疗保险与养老保险补贴标准的动态增长机制，增强补贴标准与各地物价、消费水平的适应性，推动实现两大保险的城乡统筹与全国异地接续，切实保障农村老年人“应保尽保”，借助完善性保障机制推动实现全民参保；强化“城市反哺农村”原则，进一步缩小城乡差异，逐步降低城乡医疗保险与养老保险报销金额与报销项目的差异，积极鼓励多方筹措养老社会保障资金，提升养老社会保障的效力。

2. 政府应在完善养老社会保障机制的同时，探索构建系统稳定的长期照料护理保障机制，在全国范围内逐步推行城乡长期护理保险，并做好长期护理保险制度与农村医养结合政策、医保报销的衔接，尤其是处理好农村老年人住院护理费用的二次报销问题；兼顾护理保险服务的公平与差异性，在保障城乡报销比例相一致和全面专业地评估老年人护理服务需求的基础上，对农村部分特殊老年人适度提升报销比例、增加保险给付日数、扩大保险服务内容；尝试将农村经济困难、失能半失能老人护理补贴制度并入长期护理保险制度进行协同管理，并且可在部分城市探索长期护理保险与商业护理保

险合作模式。

（六）注重培育养老服务人才，加强对护理人员的培训和继续教育

新时代我国农村养老照料问题不仅面临被照料人群庞大的问题，还面临被照料压力巨大与照料护理人员紧缺双重困境的问题。因此，加强养老服务专业队伍建设和培育护理照料人才尤为重要，它是完善养老服务人才培养机制和提升养老服务队伍专业化、职业化和规范化水平的客观需要。

1. 国家应高度重视高校养老服务专业教育，针对市场需求对口培养人才，并鼓励培育的人才积极从事养老服务行业；探索构建社会工作、心理学、护理学、老年学等相关专业人才整合机制，吸引这些人才并将其纳入农村养老服务人才培养与管理体制，实行规范化统一考核评估机制。

2. 注重养老服务人才的奖励措施、技能培训与志愿者队伍培育，各地应加快出台养老服务人才的激励政策，可参考社区医务人员动态提升薪资待遇，并予以配套优惠政策；政府要逐步构建养老服务从业人员专业化培训体系，分级分类分人员定期开展业务培训，重点对农村养老护理人员开展常规性继续教育；孵化培育农村为老服务志愿者队伍，开展持续性的志愿服务活动，为农村老年人提供各项支持。

四、结 语

中国养老的关键、重心在农村，突破口也在农村。对于农村养老，我们应多措并举、协调推进，融合多种养老方式，结合农村发展实际，实现科技与制度的结合，着力“互联网+养老”“智慧养老”“人工智能养老”等养老方式创新，在科技辅

助基础上，注重农村“孝敬”文化的弘扬，真正实现农村老有所养、病有所医、老有所乐、老有所依，从而实现对农村老年人口的物质与精神双重慰藉。

进入新时代，中国已经开启了农村养老服务

发展的新进程，需要客观认识到当前农村养老服务存在的新矛盾，梳理明确未来发展农村养老服务的新思路与新理念，做好前瞻、务实和系统的战略构想，真正服务于农村养老服务体系持续健康发展。

Major Problems and Predicaments in Rural Elderly Care Service in the New Era and Possible Solutions

LU Jie-hua SHA Di

(Department of Sociology, Peking University, Beijing 100871)

Abstract: Since the beginning of the 21st century, the process of aging of the rural population in China has gradually accelerated and the degree has been deepening, showing that the aging rate is faster than that of cities and towns, that households are becoming smaller and more empty, and that the aging between regions is significantly increased. This paper first sorts out the new progress in strengthening the top-level design of rural elderly care service since the 18th National Congress, and summarizes the main achievements from four aspects, that is, pension policy, pension service network and facilities, pension model exploration and pension security level. Secondly, it analyzes the major problems, including the late start of socialized pension, the lack of old-age pensions, the poor health of the elderly, and the weakening of the family pension function. Then, based on these problems, it sorts out the main contradictions faced by the rural elderly care service system in the new era. Finally, it proposes the strategic path of accelerating the construction of the rural elderly care service system in a forward-looking manner, aiming at accelerating the process of building the rural elderly care service system.

Key words: Rural Elderly Care Service ; Major Problems ; Main Contradiction ; Strategic path

[责任编辑:刘成]

[责任校对:周普元]

本期特色栏目作者

AUTHORS FOR SPECIAL ISSUES



杨小军，中共中央党校（国家行政学院）政法部副主任、教授、博士生导师。兼任中国法学会行政法学研究会副会长，中国法学会审判理论研究会常务理事，北京市人民政府行政复议委员会委员。国家社科基金重大项目“进一步建设法治政府的目标与任务”首席专家。代表作有《我国法治政府建设的回顾与展望》等。

（文章内容详见第16—25页）



杨鹏飞，四川大学西部边疆中心、国际关系学院副研究员，硕士生导师，政治学博士，民族学/公共管理博士后。获中国博士后科学基金特别资助、四川大学唐立新优秀学者奖，四川省学术带头人后备人选。主持或参与国家社科基金等课题25项，在核心期刊发表论文30余篇。

（文章内容详见第47—58页）



陆杰华，北京大学社会学系教授，北京大学老龄健康与发展研究中心副主任。兼任民政部专家咨询委员会委员、中国老年学和老年医学学会副会长、中国人口学会常务理事和副秘书长、北京市人口学会副会长等职。主要从事老龄健康、人口与经济等领域研究。发表学术论文100篇（部），获得多项省部级以上奖励。

（文章内容详见第78—87页）



房连泉，中国社会科学院社会发展战略研究院研究员。兼任中国社会科学院世界社会保障研究中心秘书长，中国保险学会副秘书长，中国社会保障学会世界社保研究分会理事等职。主要从事社会保障研究。在核心期刊发表论文50余篇，参与院、部委社会保障重大课题10余项，参与著作和翻译图书20余部。

（文章内容详见第88—98页）



王跃生，中国社会科学院人口与劳动经济研究所研究员，中国社会科学院研究生院博士生导师。兼任中国社会科学院老年与家庭研究中心主任。主要从事制度人口学、家庭人口学、历史人口学等研究。出版《社会变革与婚姻家庭变动》《制度与人口》《社会转型初期家庭结构和代际关系变动研究》等专著。

（文章内容详见第99—110页）



睢党臣，陕西师范大学国际商学院教授、博士生导师，国家社科基金社会学评审专家，陕西师范大学公共管理学学科带头人。兼任陕西省公共文化服务体系专家委员会委员。刊发学术论文90余篇，出版学术著作5部，主持国家社科基金等项目10余项，论著4次获得省部级以上奖励。

（文章内容详见第111—119页）