第 38 卷 第 4 期
2021 年 8 月
中国农业大学学报(社会科学版)
Journal of China Agricultural University (Social Sciences)

新时代农村养老制度设计:历史脉络、现实困境与发展路径

陆杰华　郭芳慈　陈继华　陈迎港

[摘　要]　农村养老制度设计是实施积极应对人口老龄化国家战略的重要组成部分,我国党和政府历来高度重视农村养老问题,并从顶层制度设计的角度积极应对农村人口老龄化。进入新时代以来,农村人口老龄化呈现出基数大、速度加快、城乡倒置、家庭空巢化加剧、女性老人占比高、未富先老等新特征。研究发现,新中国成立以来农村养老制度设计和政策变迁经历了萌芽、起步、发展、推进和形塑五个特点明显的不同阶段;农村养老制度设计在构想、法制法规体系、养老保障等方面取得了积极进展并初显成效。不过,农村养老制度设计在超前应对、城乡分治、政策碎片化、多元主体参与等方面仍然存在明显的短板。今后农村养老制度设计应在创新思路的基础上,重点在超前应对、关注重点群体、加大财政投入、构建多元主体、推动专业化服务方面做好整体框架设计。

[关键词]　新时代;农村养老;制度设计;历史脉络;框架体系
DOI:10.13240/j.cnki.caujsse.2021.04.009

人口老龄化是全人类面临的共同问题。中国特色社会主义进入新时代以来,党和国家高度重视人口老龄化应对的制度安排。党的十九届五中全会正式提出实施积极应对人口老龄化的国家战略。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》则为积极应对人口老龄化作出了总体部署。这不仅是我国应对老龄化实践过程中的里程碑式事件,更为实现习近平新时代中国特色社会主义宏伟目标提供了坚实保障。

相较于城市而言,农村受经济、社会、人口流动等方面因素的综合影响,人口老龄化形势更加严峻,其应对也更具挑战。21 世纪以来,党和政府立足当下,着眼未来,从制度设计的层面为应对农村人口老龄化作出了全局性、系统性安排,并取得了初步成效。

中国特色社会主义进入新时代以来,农村人口老龄化形势发生了许多新变化,农村养老制度设计也面临新的困境。新变化呼唤新设计,新设计需要新思路。妥善解决农村养老问题不仅是健全乡村治理体系的重要一环,也是实现乡村振兴战略的内在要求,并有利于完善国家治理,加快解决发展不平衡问题。做好新时代农村养老制度设计对完善农村养老政策体系,把握农村养老大方向,助力城乡养老服务均衡发展,进一步实现社会公平正义具有重要意义。

一、新时代农村人口老龄化的新特征

(一)老龄人口基数大,老龄化加剧,城乡倒置严重

历次人口普查相关数据显示,就基数而言,我国农村 60 岁及以上人口数从 1964 年的 3 908 万人增长至 2010 年的 9 930 万人,表明农村老龄人口规模不断扩大;就占比而言,1964 年农村老人仅占农村总人口数的 6.55%,2010 年其占比升至 14.98%,印证了农村老龄化程度不断加剧的事实;

[收稿日期]　2021-04-13
[基金项目]　北京市社会科学基金重大项目"实施积极应对人口老龄化国家战略研究"(20ZDA32)。
[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;
郭芳慈,北京大学社会学系硕士生;
陈继华,北京大学社会学系硕士生;
陈迎港,北京大学社会学系硕士生。

就速度而言,1990—2000 年农村 60 岁及以上老人占农村总人口比例提高 2. 31% ,2000—2010 年提高 4. 06% ,城镇同期则分别提高 1. 13%、2. 01% ,表明农村老龄化不仅不断加速,而且农村人口老龄化速度远高于城镇(表 1) 。此外,根据《中国人口和就业统计年鉴》2011—2019 年的数据,截至 2018 年年底,我国农村 60 岁及以上人口占比高达 20. 5% ,比城市高出 4. 4 个百分点,说明人口老龄化城乡倒置现象突出。全国第七次人口普查数据显示,农村 60 岁及以上老年人口占 23. 81% ,比城镇老年人口比例高出接近 8 个百分点,表明城乡老龄化倒置问题加剧了。

表 1 1964—2010 年五次人口普查城乡老年人数量及占比

普查年份	城镇			乡村		
	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(%)	占全国老年人比例(%)
1964	805	8. 22	17. 08	3 908	6. 55	82. 92
1982	1 466	7. 11	19. 13	7 664	7. 77	80. 87
1990	5 144	8. 55	53. 05	4 553	8. 61	46. 95
2000	4 441	9. 68	34. 17	8 557	10. 92	65. 83
2010	7 829	11. 69	44. 08	9 930	14. 98	55. 92

数据来源: 根据历次人口普查数据整理。

(二) 农村家庭户规模不断缩小,家庭空巢化严重

自从 1982 年第三次人口普查以来,我国家庭户规模不断缩小。根据人口普查相关数据,2010 年我国家庭平均户规模为 3. 10 人,比 2000 年家庭平均户规模 3. 44 人减少了 0. 34 人。2016 年第二轮家庭追踪调查结果显示,农村空巢家庭占所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独自生活,农村家庭空巢化严重。

(三) 老年女性略多于男性,文盲居多,但受教育程度逐渐上升

根据中国健康与养老追踪调查统计数据,从性别来看,农村 60 岁及以上的女性数量一直略多于男性。从受教育程度来看,文盲、没有完成小学但识字以及小学毕业的比例占绝大多数,高中及以上占比相对较少。但是,近年来农村人口受教育程度在逐渐上升,初中和高中及以上受教育程度的老人随着时间推移其占比逐渐增多(表 2) 。

表 2 2011—2018 年中国农村 60 岁及以上人口的人口学统计描述 单位: %

	2011	2013	2015	2018
性别				
男性	47. 5	47. 6	47. 0	48. 1
女性	52. 5	52. 5	53. 0	51. 9
受教育程度				
文盲	45. 7	44. 6	46. 6	43. 6
未完成小学但识字	21. 7	22. 8	10. 3	19. 9
小学毕业	23. 3	22. 4	28. 3	20. 8
初中毕业	7. 5	8. 5	11. 5	11. 8
高中毕业及以上	1. 9	1. 8	3. 4	4. 0

数据来源: 根据中国健康与养老追踪调查 2011、2013、2015 和 2018 年数据整理。

(四) 老龄化与经济发展水平不协调,地理分布不均,未富先老现象突出

改革开放以来,我国经济总量实现了跨越式发展,GDP 位居世界第二。但我国人均居民收入水平与发达国家仍存在一定差距。党的十九大报告指出,我国仍处于并将长期处于社会主义初级

阶段的基本国情没有变。我国依然是世界上最大的发展中国家。相较于世界各国人口老龄化程度,我国老龄化程度位居世界前列(图 1)。当前老龄化程度和经济发展水平不协调。根据第六次人口普查数据及相关研究,"胡焕庸线"是人口老龄化的显著分界线[1]。东南沿海地区农村人口老龄化较西北地区显著。最严重的上海乡村地区已经进入典型的超级老龄化社会[2]。而改革开放之后,农村实行家庭联产承包责任制,农村集体养老日渐式微,逐步回归家庭养老[3]。虽然当前农村社会养老保险制度建设已经初具成效,但受制于经济发展水平等各方面因素,当前家庭养老依然是农村养老最主要的方式,社会养老占比较小,农村养老未富先老现象突出。

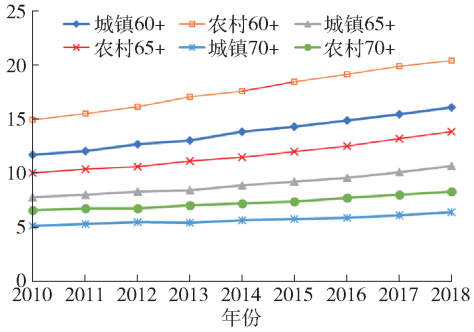

图 1　2011—2019 年城镇与农村 60、65 和 70 岁以上人口占城镇及农村人口比例

数据来源: 根据历年《中国人口和就业统计年鉴》整理。

二、农村养老制度设计的历史演进及其主要特点

新中国成立以来我国农村养老制度设计持续完善,其历史演变过程大致可以分为如下五个阶段。

(一) 1949—1977 年: 萌芽阶段

新中国成立之初,我国尚未针对老年人建立相应的社会保障制度,此时城镇和农村的养老模式以家庭养老为主。1951—1958 年的七年时间里,形成了城乡分割的二元养老保险体系。1956—1962 年,农村建立起五保供养制度,开办农村敬老院,逐步形成了集体供养式的农村养老模式[4]。然而 1966—1977 年的"文化大革命"时期,农村集体养老模式受到了严重打击,农村敬老院名存实亡,五保老人的生活保障体系崩塌。

这一阶段,农村养老制度体系建设主要呈现以下三个特点: 一是农村养老政策缺位,缺乏专门针对农村老年人的养老政策文件,制度零散且缺乏系统性。二是实施城乡分离的二元养老保障模式,城镇实行社会养老的单位退休制,农村实行家庭养老和村社供养相结合的保障制度,二者保障程度差距悬殊,农村老龄政策和养老水平明显滞后于城市。三是农村养老供给主体局限于家庭和村社,接受服务的老年群体人数有限,福利水平停留在提供最基本的社会救助层面。

(二) 1978—1999 年: 起步阶段

改革开放之后,基于家庭联产承包责任制,我国农村养老开始迈入"以家庭养老为主力,以土地权益为保障"的新型养老阶段。这一时期,农村五保养老制度存在的问题得到了系统整改,农村社会养老保险制度开始建立,农村社会救助制度得以补齐。从 20 世纪 80 年代中期起,我国开始进行社会福利社会化改革,农村养老福利事业逐渐步入社会化轨道。

这一阶段,农村养老制度体系建设主要呈现以下三个特点: 一是农村养老保障体系初步建立,国家为农村困难的老年群体提供基本物质保障,在全国范围内推进以乡镇企业农民工为主的农村社会养老保险制度并予以政策扶持。二是农村养老供给主体开始多元化,在社会福利社会化改革下,个人、社会和市场的力量开始介入农村敬老院的建设,农村养老福利事业初步走向社会化。三是农村养老模式逐渐多样化,逐渐形成了以土地养老的新型家庭养老模式为主、城镇企业农民职工养老保险制度为辅、五保供养制度为补充的农村养老保障体系。

(三) 2000—2012 年: 发展阶段

2000—2012 年,先后产生了数量繁多、涉及面广的各项涉老政策。在养老保障方面,颁布实施了

新型农村社会养老保险制度以及农民工养老保险制度。在社会救助制度方面,修订了农村五保供养条例,建立了农村最低生活保障制度以及失地农民养老保险制度。在社会福利制度方面,针对经济困难、失能高龄老人提供津贴补助。在卫生医疗方面,探索实施了新型农村合作医疗制度。在养老模式方面,推进形成了“以家庭养老为基础、社区服务为依托、社会养老为补充”的养老模式。

这一阶段,农村养老制度体系建设主要呈现以下三个特点: 一是农村养老政策走向制度化、法制化,各项具体政策的颁布和落地有力推动了我国农村养老体系的发展。二是农村养老供给走向国家化、社会化和市场化,国家财政承担起五保供养资金责任,社会力量和市场资本开始以民办民营、民办公助、公办民营的形式助力农村养老机构建设。三是农村养老保险模式开始走向城乡统合,城乡居民基本养老保险制度将原本针对农村部分特殊群体设计的养老保险制度并入政策设计中。

(四) 2013—2019 年: 推进阶段

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政策,在农村养老机构和设施建设、农村养老服务体系建设、农村地区的医养结合实践等方面作出明确引导。此外,基于脱贫攻坚和乡村振兴战略,提出增加农村老年人的经济补贴和福利待遇。各地方政府也积极配合中央,探索构建符合实际需求的养老服务模式和农村养老服务体系。

这一阶段,农村养老制度体系建设主要呈现以下三个特点: 一是基于脱贫攻坚和乡村振兴战略,农村养老问题的经济基础有所改善,针对农村养老服务的政策支持力度加大,配套性、具体化的养老政策密集出台。二是农村养老服务多元供给格局基本成型,政府、村集体经济组织和家庭以及市场、社会的责任分配。现阶段的养老服务供给格局主要是以家庭赡养和社区养老为基础、以农村互助幸福院和敬老院等养老机构为依托、农村老年协会等基层自治组织和社会组织多方主体共同参与[5]。三是对城镇社区福利机构、农村五保供养设施建设的支持力度加大,重点关注特殊困难老年人的基本养老服务需求。

(五) 2020 至今: 形塑阶段

党的十九届五中全会提出“实施积极应对人口老龄化国家战略”,将应对人口老龄化上升到国家战略层面,这对于我国“十四五”时期的经济社会发展乃至全面建设社会主义现代化国家进程具有重要意义。

这一阶段,农村养老制度体系建设主要呈现以下三个特点: 一是应对人口老龄化提前布局,深耕硬件建设、布局软件建设。在设施建设方面,重点关注互助性养老设施、养老服务中心、失能半失能照护机构的建设; 在服务体系方面,大力发展农村互助式养老服务,打造县、乡、村三级农村养老服务网络。二是重点关注农村特殊困难老年群体,坚持完善针对农村留守老人、特殊困难老人、失能半失能老人的社会救助和福利补助制度。三是强调涵盖物质和精神两大层面的养老照护服务,关注农村老年人的心理需求和精神健康,对于补齐农村养老服务短板、破解农村养老难题具有重要意义。

三、现阶段农村养老制度设计的进展与效果

(一) 现阶段农村养老制度设计的主要进展

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央在认识和把握人口老龄化新国情、积极应对人口老龄化、探索中国国情老龄事业和养老服务体系建设等方面取得重大突破,标志着中国特色社会主义应对人口老龄化顶层设计体系与框架迈入新时代。党和国家应对农村人口老龄化、加强农村养老制度设计的主要进展体现在以下几个方面。

1. 积极应对农村人口老龄化的构想初现端倪

进入新时代以来,党和国家不断加强对农村养老服务的扶持力度,积极应对农村人口老龄化的

构想初现端倪。党的十八大以来,一系列政策文件密集出台,奠定了我国积极应对人口老龄化的老龄政策基调。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》中着重提出了“实施积极应对人口老龄化国家战略”,将应对人口老龄化提升到国家战略层面,体现了党和政府对老龄事业和养老体系发展的总体考虑,明确了未来一段时间的工作目标,为农村养老服务可持续发展提供了良好的政策环境。

2. 涉老涉农法治取得突破性进展

老年人的合法权益是指老年人依照国家法律法规所享有的各种权利和利益的总称。农村老年人由于文化水平相对较低,法律意识比较薄弱,他们的合法权益容易受到侵害。为了加强涉老涉农方面的法制建设和切实保障农村老年人的权益,2012 年 12 月全国人大常务委员会通过了重新修订的《老年人权益保障法》,从家庭和社会两个层面做了进一步的法律规定。与此同时,许多地方在社会养老服务体系建设以及尊老、孝老、敬老、爱老等方面出台了地方性的法规,为探索形式多样的地方应对人口老龄化模式提供了法律上的支撑。2021 年 4 月 29 日审议通过的《乡村振兴促进法》则从乡村振兴的路径助力农村养老,这为保障农村老年人合法权益,发展老龄事业,弘扬中华民族敬老、养老、助老的优良传统文化提供了法律上的支持。

3. 老龄相关公共政策密集出台

党的十八大以来,国家出台了近 400 余项老龄相关的配套政策措施。以 2013 年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》所提出的“积极应对人口老龄化,加快建立社会养老服务体系和发展老年服务产业”为主轴,结合“积极老龄化”“健康老龄化”的政策导向,重点在推进老龄事业发展、加快养老服务体系建设、推动医养结合、探索长期护理保险等方面进行试水,对农村养老服务支持力度不断加大,显著提升了农村老年人的幸福感和获得感。2017 年《国务院关于印发“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划的通知》中更是明确提出加强农村养老服务。一系列配套政策的密集出台,充分体现了党和国家对于农村养老的高度重视。

4. 农村养老保障体系实现全覆盖

党的十八大以来,我国养老保障与医疗保障实现跨越式发展,基本养老和医疗保障实现城乡全覆盖,同时其保障水平逐步提高,进而显著提升了养老服务的供给水平,标志着老龄保障体系建设迎来大发展大繁荣的新格局。当前,我国覆盖农村的社会保障体系已经基本建立,主要包括农村社会救助和最低生活保障制度、新型农村合作医疗制度以及农村养老保险制度。社会保障体系是我国农村大多数老年人养老的主要保障,对农村养老起到重要的支持作用。

(二) 现阶段农村养老制度设计的主要效果

1. 农村养老政策效果初显

党和政府积极应对农村人口老龄化,对农村养老服务的扶持力度不断加强,相关政策效果初步显现。在农村养老保障体系领域,养老保险的覆盖范围不断扩大,实现了基本社会养老保险的城乡居民统筹,进一步夯实了农村养老的物质基础。在涉老法治方面,新修订的《中华人民共和国老年人权益保障法》进一步保障了农村老年人合法权益。在农村养老健康服务体系方面,加强了对农村的医疗健康宣传教育,农村老年人健康养生及疾病预防意识进一步增强。

2. 农村养老模式日趋多样化

党的十八大以来,各省市根据本地实际情况,探索构建并全力推进符合实际的养老服务模式,建立更有效、更有针对性的农村养老服务体系。青海省海南藏族自治州依据自身农村农牧区结合的特点,创新养老模式,提升农村特困老年人的生活水平。湖北省随州市建成农村老年人互助照料活动中心和村卫生室,通过“两室联建”探索农村养老新模式[2]。安徽省铜陵市义安区充分发挥村庄内生性力量,依托农村老年协会提升农村养老服务水平。河北省邢台市巨鹿县创建“医养一体、两院融合”的农村养老模式。河南省武陟县依托“慈善工程”发展本地养老事业。这些地方性探索日趋多样化并取得初步成效,为全国提供了可借鉴、可复制和可推广的成功经验。

3. 农村老年人生活保障体系初步形成

近年来,党和国家大力建设和完善农村老年人社会保障体系,推动建立农村老年人服务补贴和护理补贴制度,不断提高农村老年人的生活保障水平。截至 2017 年底,全国经济困难的高龄老年人津贴制度实现省级全覆盖,养老服务补贴和护理补贴制度已经覆盖全国大部分省、直辖市和自治区。《社会救助暂行办法》也得到了各级政府积极的贯彻落实。符合条件的农村高龄、失能等困难老年人都被及时纳入最低生活保障范围,并将以分散供养和集中供养相结合的方式纳入政府的供养范围,不断提高供养水平,扩大保障范围,给予他们生活照顾和物质帮助。目前,广覆盖、可持续的农村老年人社会保障体系已经初步形成。

4. 农村养老服务供给格局初步形成

"十三五"期间,民政部会同财政部开展的居家和社区养老服务改革试点工作在逐步探索中取得了一定成效。每年中央财政投入 10 亿元用于推进居家社区养老服务试点,其中就包括了农村地区的居家养老服务试点。与此同时,国家发展改革委组织实施了"十三五"社会服务兜底工程,进一步加大支持力度,近两年总计安排中央财政投资 58 亿元,重点支持养老院、医养结合的养老服务设施等。除此之外,中央财政每年还安排福利彩票公益金,重点支持农村社区养老服务设施、农村五保供养设施、光荣院等设施设备更新改造,其中 2016 年和 2017 年分别安排福利彩票公益金 13. 1 亿元和 13. 2 亿元。目前,在中央财政支持下农村养老服务已经初步形成了以家庭赡养为基础,以养老机构和互助养老院为依托,乡镇敬老院托底,农村老年协会积极参与的供给新格局[6]。

四、现阶段农村养老制度设计面临的主要挑战及其成因分析

党的十八大以来,党和政府在加强农村养老服务设计方面取得了新进展。但在肯定这一成绩的同时,必须承认我国农村养老制度设计依然面临严峻的挑战。

(一) 农村老龄化速度快、老年人口规模大,超前应对存在明显不足

我国在 2000 年进入老龄化社会,老龄化程度持续加深。有关预测认为,到 2025 年,中国老年人口总数将接近 3 亿,到 2050 年,我国将有 4 亿多老年人,也就是说每三个人中就会有一个老人[7]。潜藏在这些数字后面的是老龄化在城乡之间的差异越来越大。根据全国第五次和第六次人口普查数据,城乡老年人口占比水平差距从之前的 1% 扩大到了 3%;2020 年第七次人口普查数据也显示城乡老龄化差异加大了。与此相对应的是,农村空心化、空巢化越来越严重。《2011 年度中国老龄事业发展统计公报》显示,2010 年农村空巢老人占 45. 6%,失独老人占 10. 6%,目前这一比例还在逐年升高。农村空巢老人生活无保障,精神慰藉匮乏,甚至需要花费精力照顾孙辈,其对于养老服务的需求更加迫切[8]。

(二) 应对老龄化的区域统筹和城乡分治尚未形成,老龄公平亟待提高

我国国情较为复杂,不同地区、不同省份之间,经济发展水平和养老保障水平差异巨大,各地的基础养老金数额差异就体现了这一点。2017 年各地基础养老金发放数额中,省际最高和最低基础养老金待遇差别达到 12. 1 倍[9]。其次,在我国社会福利领域形成的城乡二元格局中,城市养老服务保障水平长期高于农村。在对既有社会福利格局存在路径依赖的情况下,也出于对经济发展的考虑,政府的公共财政投入大部分会优先偏向城市,优质的养老资源都集中于城市。相比而言,公共财政对于农村养老服务投入明显不足,农村的养老基础设施建设落后。医疗资源作为养老服务的重要组成部分,在城乡差异上显得尤为明显。优质的医疗资源聚集于经济发达的城市,农村老人不得不异地就医,但由于许多省份的新农合统筹层次还停留在地市一级,医保的跨区域结算存在手续烦琐、结算不及时、报销周期长、报销比例低、个人负担重等问题,直接导致农村老人看病难、看病贵的问题。

养老服务水平存在的区域差距和城乡差距制约着养老公平的实现。农村养老制度设计还欠缺

一部独立的农村养老相关法律来对农村养老进行统一规划。目前,对于农村养老,我国已经出台了《中华人民共和国社会保险法》和《中华人民共和国老年人权益保障法》以及一些行政性法规和部门规章,2021 年 4 月底出台的《中华人民共和国乡村振兴促进法》中也有所提及,但是还欠缺一部独立的农村养老法律来对农村养老进行统一规划。我国在社会保障领域的实践领先于法律规定,各地在没有统一条款规定的情况下对农村养老已经有了不同模式的探索,这也说明农村养老的法制建设还有很大的提升空间[1]。

(三) 现有的政策制度存在碎片化、水平低、成本高等问题

我国已经初步建立起农村养老保障体系,但是现有的政策制度存在碎片化、水平低、成本高等一系列问题。所谓碎片化,指的是由于我国各地农村情况复杂,除了基本养老金以及新农合等政策有全国统一的规定之外,在农村养老政策领域,各地政府往往是依照各自地区特点确立相关政策。这使得现有农村养老政策除了统筹水平低之外,也存在碎片化的特点。所谓水平低,指的是我国农村老年人的人均基本养老金要远低于城市老年人。2017 年的数据显示,我国职工基本医疗保险的人均基金支出是 3 122 元,而城乡居民基本医疗保险制度的人均基金支出为 567. 2 元,前者是后者的 5 倍多。2017 年,离退休职工人均基本养老金为 2 876 元/月,而同期农村老年人的人均基本养老金为 126. 7 元/月,前者是后者的 22 倍多[2]。所谓成本高,一是由于农村地区老人居住不如城市老人集中,农村养老政策落实到每一位老人的政策传递成本相对较高; 二是由于农村地区养老保障产品长期供给不足,导致农村养老保障体系运转成本不断上升以及进行城乡养老体系统筹的“转轨”成本较高[3,9]。上述现有政策存在的问题对于农村养老政策的顶层制度设计是一个挑战。

(四) 农村养老服务多元主体体制尚未形成

农村养老服务多元合作供给模式是在对传统治理模式的反思与批判的基础上形成的。在多元合作供给模式下,政府(公共部门)、市场(私人部门)、社会(第三部门)通过相互合作、竞争及制衡,弥补政府、市场和社会单方面供给公共服务的不足[10]。农村养老服务多元主体体制因其能够灵活应对农村养老服务的不同需求,且更有效率,受到世界各国的追捧,成为各个国家农村养老服务体制改革的方向。但是,多元主体治理没有具体的、可操作化的实践指导,各国在实践的过程中碰到了各种各样的问题。目前,我国尚未形成农村养老服务多元主体机制,家庭、社会组织、政府、市场每一个主体在现阶段参与农村养老服务的过程中都存在相应的问题。

综合而言,导致我国当下农村养老制度设计缺位的原因多种多样,主要包括以下几个方面。一是家庭养老压力沉重。家庭一直是农村养老保障体系中的重要主体,家人常常是农村老人晚年的主要照顾者。但是在现代社会中,社会价值观日益多元,个人追求自我价值的意识日渐突出,家庭观念日渐弱化,与之相伴随的是“孝”文化的褪色。另一个更加现实的变化是,在独生子女政策影响下家庭结构日趋少子化、核心化。2016 年第二轮家庭追踪调查的结果显示,我国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%,并且农村家庭为一代人和两代人的比例达到 70. 7%[11]。多数农村家庭呈现“倒金字塔式”的家庭结构,家庭的养老压力巨大。

二是社会组织能力受到限制。社会组织被学者们称为社会服务领域的“第三部门”,即各种非营利性的民间组织。社会组织以其灵活性、非营利性、互益性和志愿性等特征,在多元化的养老服务体系中扮演着越来越重要的角色。在农村养老服务体系中,社会组织相比政府部门更贴近服务对象,可以更敏锐地感知农村老人的养老需求,灵活提供个性化的服务,在农村养老服务的传递过程中起到重要的作用。但是我国社会组织参与农村养老服务的效果并不理想,一方面是因为社会组织自身能力不足,另一方面则是因为政策支持力度不够。有学者指出我国社会组织存在以下问题: 第一,参与农村养老服务的社会组织数量少、规模小、能力弱; 第二,过分依赖政府组织,在参与农村养老服务的传递过程中带有很强的行政导向,丧失了灵活性和独立性,成为政府部门的延伸机构; 第三,社会组织参与农村养老服务缺乏宽松的政策环境,缺乏相关政策的支持,政府烦琐的审批

手续抑制了社会组织的积极性; 第四,政府对农村养老服务的资金支持尚未规范化和明确化,地方政府没有给予明确的公共财政支持,社会组织缺少有效的资金保障[12]。

三是政府长期缺位。我国政府在社会保障领域存在“重城市轻农村”的思想,在农村养老服务体系中长期缺位,农村养老依靠内生性供给的特征明显。公共财政在农村养老方面的投入比较少。长期以来的历史欠账致使农村养老服务的基础设施建设落后,虽然多数农村逐步拥有了公办或民办的养老机构,但是与之相匹配的医疗卫生机构、老年活动中心等基础性配套养老设施仍然存在较大缺口。依照国际经验,构建农村养老服务多元主体体制,要加强政府的主导者角色,落实政府在财政、监督、组织等多方面的责任。

四是市场在农村养老服务中介入不足。市场是农村养老服务多元主体体制中的重要主体,但在我国农村市场化养老却一直无法取得理想的效果。从供需两方面来进行分析,可以发现农村养老服务市场存在供需不匹配的状况。在我国,居家养老一直是养老的主要形式。2015 年发布的《中国养老机构发展研究报告》显示,我国养老服务机构总体上是“农村多,城市少”,而且我国养老机构的空置率高达 48%,其中相当一部分是农村敬老院,有利润盈余的养老机构比例仅占 9.4%[13]。另外,市场化养老的主要目标是满足中等以上经济收入老人的养老服务需求,受到经济收入水平的限制,需求主体数量较少且分布空间十分分散,市场化的农村养老服务传递面临一定的阻碍。长期以来,政府与市场边界不清晰以及对于养老福利化的宣传也不利于农村养老服务产业化的形成。投入时间长、利润低、风险大的行业特点,以及与公办养老机构相比的政策待遇劣势都限制着民间资本进入农村养老服务领域。

五、新时代农村养老制度设计的主要思路和框架体系

进入新时代之后,做好农村养老制度设计事关乡村振兴的大局,事关我国社会经济可持续发展的全局。为此,农村养老制度设计要利用好这一时期,既要谋划好眼前的老龄工作,又要统筹好适应农村老龄社会发展的各项工作,确保经济社会的平稳发展。

(一) 主要思路

1. 更加注重农村养老制度建设

针对养老服务水平存在的区域差距和城乡差距,农村养老制度设计应更加注重在乡村振兴和应对老龄化国家战略背景下,出台独立的农村养老相关法律来对农村养老进行统一规划。基于农村地区的独特情况和服务短板,有针对性地提供政策支持和法律托底,加强农村养老服务建设,弥合城乡分化的养老差距,侧重解决现有政策制度中存在的碎片化、水平低、成本高等一系列问题。

2. 更加注重全方位保障体系建设

一是要实施乡村振兴战略,解决农村发展问题,增强农村养老的经济实力,重点关注农村医疗资源短缺、医疗水平偏低等问题,促进公共服务逐步均等化,建立专业养老照护培训体系。二是要深化农村老年人生活保障体系,提高农村养老金水平,推动农村老年人社会救助、福利补贴和农村特困人员供养等相衔接、广覆盖。三是加快建立老年人长期护理保险制度,为长期失能老人的基本生活照料和医疗护理提供资金保障,让失能老人能够享受到更好的护理服务,同时缓解政府和社会在照护失能老人方面的压力。

3. 更加注重农村养老服务体系完善

一是要做好特殊困难老年人兜底保障,在此基础上逐步建立健全失能照护服务体系,解决好需求迫切的失能老年人长期照护服务问题。二是整合利用现有资源,积极推进农村养老服务体系完善,重点发展社区嵌入式的养老模式,同时注意补齐农村养老服务体系的短板,根据地方实际情况,因地制宜,构建居家社区机构相协调、医养结合的农村养老服务体系,打造县、乡、村三级农村养老服务网络[14]。三是建立健全农村老年人的精神关爱服务体系,发展农村社区互助养老,为农村老

年人丰富精神生活、消除孤独感、构建社会支持提供制度保障。

4. 更加注重农村养老服务体系创新

过去农村老龄工作主要关注物质赡养层面,农村养老呈现出“重物质轻精神”的特点,忽视了对老年人的精神慰藉和关爱。未来农村老年服务体系建设应综合考虑老年人的多方面需求,在完善基本生活保障体系的基础上,关注老年人的精神生活和社会参与。一是通过邻里、亲友、志愿服务等路径,依托农村幸福院、养老大院等机构,发挥老年人在社会建设领域的专长和作用[15]。二是通过鼓励低龄的健康老人照顾失能老年人、建立农村互助养老服务等方式,探索可持续性的农村养老服务内循环模式。三是牢牢把握住农村基层党组织、村委会、老年协会等在农村养老服务体系中的主体地位,积极培育农村养老服务社会组织,增加农村老年人参与社会生活的机会,使其融入整个养老服务体系的建设中。

(二) 主要框架体系

1. 超前设计农村养老相关制度及其政策体系

立足新时代,应站在战略层面对农村养老事业做出设计,重点从以下四个方面做出规划: 一是加强农村老龄社会制度建设,完善相关政策法规。二是完善农村养老服务体系,提高养老服务供给能力和质量。三是开发农村老年人力资源,引导老年人再就业和参与社会活动。四是重视农村养老机构建设,推动养老事业和老龄产业协同发展。

2. 重点关注特困老年群体的基本权益

完善农村老年人基本权益保障,需要重点关注特殊困难老年群体,聚焦经济困难的失能、高龄老年人和农村留守老人,主要从以下三个方面做出规划: 一是加强法制建设,从法律角度保护农村特困老年群体,为其基本权益提供制度保障,力求实现农村养老“有法可依”。二是考虑多方需求,在物质保障、精神关爱和社会参与上为特困老年群体提供制度支持。三是加强相关管理,充分发挥基层自治组织的作用,为农村特困老年群体接受服务提供管理和服务保障。

3. 持续构建多元农村养老服务主体

构建农村多元养老服务主体,助力形成以家庭养老为基础、社区养老为辅助、农村幸福院和乡镇敬老院为依托的养老服务供给格局。未来需要在以下四个方面进行探索: 一是强化家庭和子女在农村老年人赡养与关爱服务中的主体责任。二是加强农村老年协会自身能力建设,充分发挥基层老年协会在农村养老中的治理和服务作用。三是动员社会力量助力解决留守老人的精神健康问题,重点关注经济困难的高龄、失能等老年群体的养老服务问题。四是无偿或低偿建设养老服务设施,提供服务场地和物质支持,加强地方资源投入。

4. 坚持增加农村养老公共财政投入

坚持增加对农村养老服务的公共财政投入,推进农村养老区域之间统筹,缩小养老水平城乡分化差距。加大政府财政投入,基于乡村振兴的背景,努力提高农民的经济收入,完善各项补贴制度,进一步统筹养老、医疗保险,确保农村老年人享有和城镇居民统一的城乡居民养老保险和城乡居民医疗保险待遇[16]。鼓励多方社会资本积极为农村养老慈善事业做贡献,支持农村养老服务建设,改造农村养老服务机构设施。

5. 推动农村养老服务的专业化发展

养老护理人员的专业化水平,很大程度上决定着养老服务的质量。农村养老事业的发展需要大量养老服务专业人才,而人才的培养既需要在国家层面设立养老服务从业人员专业岗位培养体系、制定养老服务人才队伍建设的中长期规划,也需要在专业层面建立健全养老护理员职业技能等级认定和培训制度,并在教育培训、工资待遇、人才保障等方面为其提供政策和制度保障。通过引导普通高校和职业院校增设相关专业和课程、开展技能培训、对高学历专业人才实施下乡扶持优惠政策等手段,推动农村养老服务向专业化发展,对于促进农村稳定发展、提升农民幸福感、提高农村养老服务质量具有重要的现实意义。

[参考文献]

[1] 吴家俊. 各省份城乡居民基本养老保险基础养老金保障水平比较. 天水行政学院学报,2018(2):61 – 67
[2] 何文炯. 中国社会保障:从快速扩展到高质量发展. 中国人口科学,2019(1):2 – 15
[3] 牛文涛,姜润鸽. 新中国 70 年的农村养老保障:历史演进与现实困境. 农业经济问题,2020(2):54 – 64
[4] 杜鹏,王永梅. 改革开放 40 年我国老龄化的社会治理——成就、问题与现代化路径. 北京行政学院学报,2018(6):13 – 22
[5] 辛宝英,杨真. 社区支持对农村互助养老参与意愿的影响研究. 中国人口科学,2021(2):114 – 125
[6] 翟振武,陈佳鞠,李龙. 2015—2100 年中国人口与老龄化变动趋势. 人口研究,2017(4):60 – 71
[7] 翟清岩,朱光明. 新型城镇化背景下农村养老服务体系构建. 邢台学院学报,2018(2):23 – 26
[8] 黄玉君,鲁伟. 国外农村社会养老保险发展及对我国的启示. 求实,2016(6):87 – 96
[9] 王志刚. 多中心治理理论的起源、发展与演变. 东南大学学报(哲学社会科学版),2009(12):35 – 37
[10] 陆杰华,沙迪. 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. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2019(2):78 – 87
[11] 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(11):80 – 88
[12] 吴玉韶,王莉莉,等. 中国养老机构发展研究报告. 北京:华龄出版社,2015
[13] 孙海婧,李实. 农村社区互助养老的代际补偿机制研究. 广东社会科学,2021(5):1 – 9
[14] 司明舒,井淇,张新益,等. 青岛市不同医养结合机构老年人服务需求现状及影响因素. 中国公共卫生,2020(4):524 – 528
[15] 李俏,刘亚琪. 农村互助养老的历史演进、实践模式与发展走向. 西北农林科技大学学报(社会科学版),2018(5):73 – 80
[16] 徐倩,尹欣欣. 基于医养结合的农村养老服务质量评价——以青岛市为例. 护理研究,2020(19):3552 – 3556

The Institutional Design of Rural Eldercare in the New Era: Historical Context, Realistic Dilemma and Development Path

LU Jiehua GUO Fangci CHEN Jihua CHEN Yinggang

Abstract The institutional design of rural eldercare is granted as an important part of the implementation of the national strategy to actively deal with the aging of the population. The party and the government have always attached great importance to the issues of rural eldercare system, and actively deal with the aging of rural population from the perspective of institutional design. Since the beginning of the new era, the aging of rural population has shown some new characteristics, such as large base, accelerated process, urban-rural inversion, family empty nest aggravation, a high proportion of female elderly, aging before getting rich and so on. It is found that since the founding of the people's Republic of China, the design of the top-level rural erldercare system has experienced five distinct stages: germination, start-up, development, promotion and shaping; so far, the design of rural eldercare system has made positive progress and preliminary results in its conception, legal system and pension security. However, there are still obvious shortcomings in the design of the institutional system of rural eldercare in the aspects of the advanced response, urban-rural separative governance, policy fragmentation and multi-subject participation. In the next step, the institutional design of rural eldercare service should be based on innovative ideas, focusing on the overall design of the framework in advance response, focusing on key groups, increasing financial investment, building multiple subjects, and promoting professional services.

Keywords New era; Eldercare system in rural areas; Institutional design; Historical context; Framework system