

关于进一步加快农村地区养老服务体系建设的几点思考

■ 陆杰华 周婧仪

引言

最新数据资料显示,2015年我国65岁及以上老年人口数已达到1.4386亿人,占总人口数的10.5%,与前一年相比,老年人口数增加了631万人,占总人口比例上升了0.4个百分点。现阶段我国人口老龄化水平较高,并且处于快速发展阶段。2000年我国城市60岁以上人口比例为9.68%,农村为10.91%。到2010年,城市60岁以上人口比例为11.68%,农村为14.98%,表明农村地区人口老龄化速度明显快于城市地区。十年间,农村老年人口的比例提高了约4个百分点;与此同时,城市老年人口的比例仅提高了2个百分点。中国正处于人口老龄化城乡倒置的发展阶段,不仅农村人口老龄化水平高于城市,人口老龄化速度也高于城市。我国未来人口老龄化重心在农村,农村养老问题需要得到足够政府决策者以及全社会的广泛关注。

以往养老体系建设重城市轻农村,这使得农村老年人“老有所养”难以实现。在城乡二元结构的背景之下,社会养老服务体系在农村和城市的覆盖面、服务水平等都存在天壤之别。政府对农村地区养老服务体系建设的投入的财政资金不足,农村社会养老保障水平较低、覆盖人群有限,养老服务设施严重短缺,养老服务产业发展刚刚起步,农村老年人养老仍然主要依靠家庭和土地,养老水平较低。农村养老服务体系远不能满足农村老年人的基本养老生活需要,农村老年人缺乏稳定的生活保障。进一步加快农村地区养老体系建设对提高农村老年人养老保障水平、改善农村老年人生活质量、逐步缩小城乡差距、推进基本公共服务均等化

具有重要意义。

改革开放以来,随着工业化不断发展、城镇化快速推进,规模庞大的农村青壮年劳动力群体为了寻找更好的就业和发展机会,纷纷从农村向城市流动。在这一过程中,大量留守老人在农村地区出现。到2014年底,我国农村留守老人数量已经达到5000万,留守老人数量约占全体农村老人数量的1/4。青壮年农村劳动力的大量外流造成了可以为留守老人提供照料的人数减少,成年子女与老年父母在居住空间上的分离,并加重了留守老人在农活、家务等方面的负担,使留守老人得不到很好的生活照料。家庭养老功能日渐衰弱,传统家庭养老机制的基础不复存在,这更使得农村养老问题更加突出。

现阶段农村地区养老服务体系建设的进展

党和国家对农村养老服务体系建设的重视。一方面不断完善相关法律法规,从制度设计层面上为养老服务水平的提高提供总体性的指导。1996年出台了《中华人民共和国老年人权益保障法》,首次提出国家建立多层次的社会保障体系,逐步提高对老年人的保障水平。该法律对保护老年人的合法权益发挥了重要作用。此后,国家出台了一系列相关法律政策,具体包括关于社会养老保险、医疗保险、农村实行新型合作医疗制度、农村试点实施最低生活保障、农村五保制度等相关的政策法规。2013年《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》指出,我国以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的养老服务体系已经初步建立。

我国正加快建设能够覆盖城乡居民的社会保障

制度，不断完善农村地区的养老保障体系。2002年，《中共中央、国务院关于进一步加强对农村卫生工作的决定》提出要逐步建立以大病统筹为主的新型农村合作医疗制度。此后国家不断上调对新农合的补助标准，到2014年各级财政对新农合的补助标准已经达到320元。2006年，国务院通过了《农村五保供养工作条例》，将在吃、穿、住、医、葬方面给予村民的生活照顾和物质帮助。2007年，国务院决定在全国建立农村最低生活保障制度，切实解决农村贫困人口的生活困难。2009年，国务院出台了《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》，规定自2009年起正式开展新型农村社会养老保险制度的试点工作。到2012年，我国覆盖城乡居民的社会养老保障体系初步建立。我国农村养老保障体系开始建立时间较短，正处在不断完善的过程中，在一定程度上提高了农村老年人的养老质量，但保障水平较低。

我国不断推进养老服务业的发展。2006年，全国老龄委办公室和发展改革委等部门《关于加快发展养老服务业意见》提出，发展养老服务业要按照政策引导、政府扶持、社会兴办、市场推动的原则，逐步建立和完善以居家养老为基础、社区服务为依托、机构养老为补充的服务体系。各地也对养老服务模式进行了不断的新探索、新尝试。以农村幸福院为例，这是一种农村基层社会自发形成的介于社会化养老和家庭养老之间的新型养老服务模式，并得到了国家的提倡和推广。幸福院在养老成本、运行成本等方面具有明显的优势，能够以较低的成本为农村老年人提供所需的养老服务，如何帮助这类新型养老服务模式持续健康发展仍需要政府和社会在资金、政策上的必要支持。

目前农村地区养老服务体系建设中面临的问题

第一，农村地区养老基础设施普遍薄弱。传统的家庭养老模式正在受到猛烈的冲击，农村老年人养老向依靠社会或国家转变，对社会养老机构的需

求增加。而农村地区养老基础设施供应明显不足，并且已有养老设施较为陈旧。因为农村经济发展相对落后，农村社会观念相对保守，这使得农村养老院建设相对较慢，养老院提供的服务水平较低，养老院数量和服务质量远不能满足农村老年人的现实需求。一方面，家庭养老功能日益衰弱。另一方面，农村养老基础设施建设落后，使农村老年人养老缺乏必要的物质支持。因此，进一步加强农村养老基础设施建设对完善农村养老服务体系具有重要意义。

第二，农村地区养老服务体系发展落后于城市。在养老服务设施方面，农村的覆盖率远低于城市，农村缺口大。在养老服务对象方面，农村和城市相比也较为狭窄。农村养老服务的对象仍停留在低保、三无老人，而城市养老服务已经向其他老年人群体扩展。在养老服务内容方面，农村养老服务停留在保障老年人的日常基本生活层面，而城市养老服务已经向丰富老年人的精神生活、自我价值的实现等方面扩展。发展养老服务体系应当优先发展居家养老服务，而居家养老服务城乡发展也极不平衡。“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划明确提出，到2020年政府运营的养老床位占当地养老床位总数的比例不超过50%，护理型床位占当地养老床位总数的比例不低于30%，65岁以上老年人健康管理率达到70%，建有老年学校的乡镇比例达到50%，经常性参与教育活动的老年人口比例在20%以上，老年志愿者注册人数占老年人口比例达到12%，城乡社区基层老年协会覆盖率在90%以上。客观地讲，农村养老服务体系达到这些目标存在较大困难。

第三，农村地区养老服务公共财政投入明显不够，公共财政投入偏向城市。农村地区有着更高的老龄化程度、更快的老龄化速度，但却缺乏足够的养老服务公共财政投入，这使得农村养老服务基础设施建设落后、养老保障水平低于城市，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。

第四，养老服务专业化运营程度偏低。农村养

老服务体系起步较晚，多由地方政府推动建立，行政色彩浓厚而缺乏专业的运营管理人员和组织架构，缺乏社会力量的参与。这使得农村养老服务效率较低，不能合理地配置资源，造成了农村养老服务机构价格偏高或处于长期亏损经营的状态，无法实现可持续的发展，并一定程度上加重了地方政府的财政负担。

第五，农村养老服务专业化队伍尚未建立。农村地区严重缺乏养老服务和管理人员，并且现有的养老服务和管理人员专业化水平较低，这部分人群工作的专业性也没有获得农村社会的普遍认可，这制约了农村养老服务水平的稳步提高，也不利于农村养老服务向专业化发展。此外，专业的志愿者队伍在农村地区几乎一片空白。

进一步加快农村地区养老服务体系的政策思路

首先，统筹城乡养老服务发展。进一步加大国家公共财政对农村养老服务体系建设的投入力度，不断改善农村养老基础设施建设水平。国家公共财政应向农村养老服务体系倾斜，投入更多的公共财政资金，大力建设农村养老基础设施，加快农村养老院、老年学校等设施建设，逐步缩小城乡在养老服务体系上的差距，切实改善农村老年人的养老状况，使农村地区老年人的获得感明显提高。

其次，全面提高农村养老服务水平，加快建设农村养老服务专业化队伍。国家应该更加重视对养老服务专业管理和人才培养，鼓励专业人才参与到农村养老服务体系建设中，更加高效、专业地建设农村养老服务体系，为农村老年人提供更加丰富、专业的养老服务。同时，建设农村养老服务志愿者队伍，发挥社会公益的力量，为农村老年人提供经济支持、生活照料、精神慰藉等多方面的支持。

第三，鼓励社会资本参与农村养老服务体系建设。农村养老服务体系的建设和发展不能仅依靠国家和政府的力量，需要全面开放农村养老服务市场，鼓励社会资本的多元化投入。这将有助于为农村

老年人提供更加丰富、全面的养老服务，能够满足不同老年人群体的需要。同时，政府也应该做好监管者的角色，规范养老服务市场行为，使社会资本流向农村老年人最需要的服务领域中。

最后，鼓励农村发展特色的养老服务模式作为农村养老服务体系的补充。我国农村孝道思想、乡土观念浓厚，具有悠久的邻里互助传统。建设农村养老服务体系应关注到农村社会的鲜明特点，根据这些特点发展具有农村特色的养老服务模式，不应该将城市的养老服务模式简单照搬到农村，应该建设适合农村老年人的农村养老服务体系。

（作者单位：北京大学社会学系）

【主持人：郑真真教授点评】

从当前人口状况和未来变化趋势，可以看到未来30年中国社会在老年照料方面将面临三重挑战，即老年人口的高龄化，老年人家庭的少子化，以及劳动年龄人口的缩减。针对未来挑战及早设计和规划并从多渠道入手，有助于应对人口快速老龄化后的老年照料挑战，例如培育老年照料产业发展，推动为老服务水平的提升，提高服务工作效率等，数量充足、专业化的劳动力队伍是老年照料产业发展的关键。老年照料劳动力需求问题涉及劳动、社会保障、健康等领域和国家、地方、社区、家庭各个层面，需要各部门间配合、多管齐下并长期坚持。我们还需要借鉴发达国家老年照料行业的发展过程和改革经验，及时收集老年照料行业和劳动力的数据资料，了解老年人及其家庭的需求以及变化，为决策提供科学依据。目前农村养老服务体系远不能满足农村老年人的基本养老生活需要，农村老年人缺乏稳定的生活保障。进一步加快农村地区养老服务体系建设对提高农村老年人养老保障水平、改善农村老年人生活质量、逐步缩小城乡差距、推进基本公共服务均等化具有重要意义。⑨

【责任编辑：林晓红】