

中国式现代化背景下农村养老服务问题研究

孙祥森

南京林业大学马克思主义学院, 江苏 南京

收稿日期: 2024年5月6日; 录用日期: 2024年6月18日; 发布日期: 2024年6月27日

摘要

中国式现代化背景下推进农村养老服务高质量发展, 是不断满足农民群众对美好生活需要、构建中国式现代化特色的农村养老服务发展道路的战略之举。我国农村养老服务发展大体经历了萌芽孕育期、缓慢发展期、初步建设期和增速提质期四个阶段。中国式现代化背景下农村养老服务的特点是精准化、地方化和医养一体化。相较于城市, 农村地区目前存在着缺少全面的老年医疗服务政策、老年生活保障政策效果不佳、精神慰藉服务不足等问题。对此, 本文基于农村养老服务存在的问题, 提出了完善农村地区多层次养老保障体系、推进农村地区养老服务设施建设、以需求为导向提高农村地区多元化养老服务水平、建设“以居家社区养老为主, 农村互助养老为辅”服务体系、加强农村养老服务人才队伍建设的对策, 从而建立完善的农村养老服务体系。

关键词

中国式现代化, 农村养老服务, 对策

Research on Rural Elderly Care Service under the Background of Chinese Path to Modernization

Xiangsen Sun

School of Marxism, Nanjing Forestry University, Nanjing Jiangsu

Received: May 6th, 2024; accepted: Jun. 18th, 2024; published: Jun. 27th, 2024

Abstract

In the context of Chinese path to modernization, promoting the high-quality development of rural elderly care services is a strategic move to constantly meet the needs of farmers for a

better life and build a development path of rural elderly care services with Chinese path to modernization characteristics. The development of rural elderly care services in China has generally gone through four stages: embryonic incubation period, slow development period, preliminary construction period, and growth rate improvement period. In the context of Chinese path to modernization, the characteristics of rural elderly care services are precision, localization and integration of medical care and elderly care. Compared to cities, rural areas currently face problems such as a lack of comprehensive elderly medical service policies, ineffective elderly living security policies, and insufficient spiritual comfort services. Based on the problems existing in rural elderly care services, this article proposes measures to improve the multi-level elderly care security system in rural areas, promote the construction of elderly care service facilities in rural areas, improve the diversified elderly care service level in rural areas with a demand orientation, build a “home-based community elderly care as the main focus, rural mutual assistance elderly care as the auxiliary” service system, and strengthen the construction of rural elderly care service talent teams, in order to establish a sound rural elderly care service system.

Keywords

Chinese Modernization, Rural Elderly Care Services, Countermeasure

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

党的二十大报告提出了“以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴”，同时强调“中国式现代化是人口规模巨大的现代化，发展途径和推进方式也必然具有自己的特点”。面对我国日益严峻的老龄化挑战，特别是农村地区的老龄化问题，如何在中国式现代化的大背景下，推动农村养老服务向更高质量、更有效、更可持续的方向发展，已成为一个迫切需要解决的重要社会问题。本研究拟在回顾我国农村养老服务发展历程基础上，探究中国式现代化背景下农村养老服务的特点，现阶段农村养老服务存在的问题以及提出推进农村养老服务高质量发展的政策建议。

2. 我国农村养老服务发展历程

当前我国正处于快速发展阶段，我国农村养老服务发展历程具有独特性。现阶段，中国式现代化总体背景下，回顾我国农村养老服务发展历程，对于科学认识农村养老服务高质量发展具有突出意义。我国农村养老服务发展大体经历了萌芽孕育期、缓慢发展期、初步建设期和增速提质期四个阶段。

2.1. 农村养老服务萌芽孕育期(1949~1977年)

在这一阶段，进行了一系列的大规模紧急援助措施。随着农业集体化的推进和农村集体力量的增强，农村社会福利体系开始逐步形成，以农村集体福利为主，政府民政福利为补充。在这个阶段，农村的养老服务并没有作为一个独立的领域存在，而是作为社会民政福利的一部分，主要依赖于农村集体的力量，通过建立敬老院为五保老人提供基本的生活保障和粗略的照顾服务。因此，这一时期的农村养老服务实质上是集体福利的一部分，主要针对的是“五保户”。

2.2. 农村养老服务缓慢发展期(1978~1999年)

自改革开放以来,随着农村家庭联产承包责任制的实施和人民公社体制的解散,中国农村的集体经济迅速衰退,导致依赖集体经济资金支持的农村集体福利事业面临发展难题。在这一背景下,国家层面推动了社会福利社会化的改革,促进了农村养老服务社会化供给的初步发展。资金来源开始多样化,一些地区开始探索个人、社会和市场力量参与到农村“五保”老人的供养中。到了1997年,民政部颁布了《农村敬老院管理暂行办法》,鼓励企业、事业单位、社会团体以及个人投资或资助敬老院的建设,这标志着农村福利养老服务开始走向规范化管理。同时,农村敬老院的服务对象也从仅针对“五保”老人,扩大到面向更广泛的社会老年群体[1]。

2.3. 农村养老服务初步建设期(2000~2011年)

自2000年以来,中国的农村养老服务事业进入了实质性的建设阶段。2006年1月,国务院对《农村五保供养工作条例》进行了修订,明确了中央和地方政府在五保供养中的财政责任,从而标志着农村五保供养从集体供养转变为政府财政供养的模式。到了2008年,全国民政工作会议提出了构建具有中国特色的养老服务体系,这一体系以居家养老为基础,社区支持为依托,机构养老作为补充。在这一框架下,国家积极推动和支持农村养老服务领域的探索与创新。农村养老服务的建设在扩大服务对象、完善服务提供者、丰富服务内容等方面都取得了初步的进展[2]。

2.4. 农村养老服务增速提质期(2012年至今)

自2012年起,中国政府着手解决农村养老服务发展中的薄弱环节,推动农村养老服务事业进入了一个快速增长和质量提升的新阶段。这一阶段的主要进展体现在以下三个方面:首先是积极推进农村社区养老服务的建设。目前,社区养老服务已经覆盖了超过一半的农村地区,在农村老年人的基本养老服务提供中扮演着越来越重要的角色。其次是针对农村养老服务设施不足的问题,通过中央政府的投资,实施了社会服务保障工程,特别是支持医养结合设施的建设。民政部和财政部联合增加了资金投入,推动了农村居家和社区养老服务的改革。中央财政还通过公益资金,对新建、改建或扩建的养老服务设施提供支持。最后是努力构建一个多元化的农村养老服务体系。经过多年的发展,中国已经初步建立了一个以家庭为基础,社区为支撑,机构养老为补充,并结合医疗护理的农村社会养老服务体系,并且正在向更高质量的发展阶段迈进[3]。

3. 中国式现代化背景下农村养老服务的特点

3.1. 精准化

农村养老服务的精准化策略涉及三个核心领域:精准识别、精准供应和精准管理。一是精准识别。这一步骤要求使用科学的方法来准确、全面地了解农村老年人的服务需求,这是满足他们养老服务需求的基础。二是精准供应。这包括两个层面,一方面是精准供应内容,是指在准确识别了老年人的需求之后,需要对这些需求进行分类,并为不同的服务对象提供定制化的养老服务。另一方面是精准供应主体,是指在明确了服务需求和供应内容后,需要精确地界定多元供应主体的服务范围和建设规模,以确保服务的针对性和有效性。三是精准管理。同样包含两个层面:一方面是精准权责管理。在养老服务的发展过程中,涉及多个部门如民政、医疗卫生等。精准权责管理意味着要明确各部门的职责,并在此基础上进行精确的执行和协同工作,以提高养老服务的管理效率和效果。另一方面是精准人员管理。这涉及到推动农村养老服务人员需求评估和平台建设,确保服务人员能够满足老年人的具体需求。农村养老服务的精准化是一个全面的过程,它要求从识别需求到提供服务,再到管理各个环节都要精确到位,以确保

老年人能够获得最适合他们的养老服务。

3.2. 地方化

全国统一的老年照护服务标准和制度并不是满足老年人多样化需求的唯一或必须途径。实际上，结合基本的法律制度规定，同时根据各地实际情况采取多样化的照护服务方式，更能有效满足老年人不同的个性化需求[4]。养老服务的“地方化”强调的是地方政府在老年照护服务中的作用和责任。农村养老服务“地方化”的原因在于，它基于公共服务供需关系的责权分配，以及农村老年人多样化的养老服务需求，需要有相应的多样化服务供给来应对。农村养老服务“地方化”的目标是在国家的标准和制度框架内，根据当地的社会经济发展情况和农村老年人的具体需求，提高规划的科学性，并确保为老年人提供全面的保障。在确保服务的公平性、前瞻性和品质性的基础上，推动具有地方特色和针对性的农村养老服务实践，探索一条符合中国特色的、切实可行的农村养老服务现代化发展路径，以更好地满足农村老年人的需求。

3.3. 医养一体化

医养一体化旨在解决农村老年人在医疗、照护和康复方面面临的挑战，目标是实现社区和家庭护理的融合以及医疗和康复护理的整合，从而创建一个高标准的、协调一致的居家和社区养老服务体系，这个体系能够将医疗护理和康复护理紧密结合起来。在中国推进现代化的背景下，医养一体化的发展对于提升农村养老服务的质量至关重要，它不仅是必要的，而且是非常紧迫的。从必要性角度来看，医养结合能够满足农村老年人在医疗照护方面的需求，确保他们晚年生活的尊严和质量，可以说是给他们吃了一颗“定心丸”。从紧迫性角度来看，农村地区在医疗照护的供需方面存在较大缺口，且其硬件设施普遍落后于城市。因此，利用中国特色社会主义制度的优势，积极推动农村医养结合的发展，并及时开展老年人的健康管理，对于促进农村健康养老、降低医疗卫生开支具有重要的长远意义。

4. 我国农村养老服务存在的问题

4.1. 缺乏全面的农村老年医疗服务政策

在我国农村地区，由于老年人长期从事体力劳动，他们患慢性疾病的比例通常比城市老年人口要高。此外，农村老年人的教育水平普遍不高，对医疗保健的认识和意识较弱。一些老年人因为慢性疾病需要持续用药，但由于经济条件限制、行动不便、缺乏家人的照顾和医疗指导等原因，他们可能会不规律服药、随意减少用药剂量、盲目用药甚至停止用药，这可能导致不可逆的并发症，严重影响他们的生活质量并缩短预期寿命。

农村地区的医疗卫生基础设施相对落后，这给农村老年人看病带来了额外的困难。加之老年人自身对于健康保护的意识较弱，这些问题共同构成了对农村老年人健康的重大威胁。尽管国家在公共卫生领域的财政投入持续增长，但与城市相比，农村地区的卫生事业投资仍然不足，农村基层医疗卫生机构的监管体系尚未健全，许多农村的卫生院和卫生室仍不能充分满足当地的医疗服务需求。同时，这些机构在医疗设备、医疗环境以及医务人员方面也存在一定的短缺[5]。

4.2. 农村老年生活保障政策的效果不佳

为了有效解决农村老龄化带来的挑战，中国近年来积极推进包括村级幸福院和日间照料中心在内的养老服务设施建设。然而，与城市地区相比，农村的养老服务体系的建设仍然进展缓慢。随着生育率的下降和大量年轻人迁往城市，农村地区的人口老龄化问题日益凸显，留守老人的数量不断增加。传统的家庭养老模式已难以满足日益增长的农村老年人口的养老需求，迫切需要更广泛和更完善的机构养老服务。

来填补这一空缺。现实情况是，农村养老服务机构的基础设施和服务条件相对落后，与农村老年人的传统生活习惯和个人观念存在冲突，导致老年人对机构养老服务有一定的抵触情绪。这限制了现有养老机构在满足农村老年人需求方面的效率和效果。

此外，尽管政府已经发布了多项政策文件，为养老服务工作提供了基础，并为农村养老服务保障体系的发展指明了方向，但目前的养老服务政策仍然较为分散，缺乏针对性。特别是对于农村地区的特殊老年群体，如失能、失智、失独、残疾和重点优抚对象，缺少专门的政策支持。同时，对于提供优质服务的养老机构，也缺乏有效的激励和约束机制，且对养老服务人员缺乏必要的岗位监督和管理。因此，农村养老服务体系的建设和完善需要进一步加强，以更好地适应农村老年人的需求，并解决现有服务中存在的问题。

4.3. 农村老人精神慰藉政策不足

第一，农村老年人的养老支持服务尚未充分发展。随着改革开放以来快速的城镇化，大量农村青年涌向城市，导致农村地区出现了许多独居、空巢和留守老人，他们常常无人照料[6]。这些老年人在精神和心理上由于缺少子女的陪伴，容易出现心理健康问题，尤其是丧偶老人会感到更加孤独和不安。一些行动不便的老人减少外出和社交，这可能导致他们患上抑郁症等精神疾病。据研究，农村老年人的自杀率在 2000 至 2009 年间占到了农村自杀人数的绝大部分，缺乏日常护理和精神慰藉是导致这一问题的重要原因。

第二，农村老年人缺乏参与社会的渠道。尽管国家为应对人口老龄化问题出台了多项养老政策，但其中关于老年人社会参与的内容大多针对城市，忽略了农村老年人也有继续贡献社会的需求。随着年龄的增长，农村老人在家庭中的影响力和角色逐渐被边缘化，最终可能变成社会边缘人，失去了继续参与社会的机会。

第三，农村养老服务产业的发展水平有待提升。尽管在政策支持和社会力量的帮助下，农村养老服务产业取得了一定的发展，但仍无法满足日益增长的老年群体需求。主要问题包括服务供给总量不足、服务内容单一、缺乏专业的养老服务人才以及信息化水平不高。推动农村养老服务产业的健康发展需要政府、市场和社会组织的共同努力，目前市场和社会组织在农村养老服务产业中的作用有限。农村市场化养老企业数量相对较少，且分布不均，加之政策环境和市场化起步晚等因素，使得农村养老服务产业难以有效促进养老服务事业的发展。

5. 我国农村养老服务问题的解决路径

5.1. 完善农村地区的多层次养老保障体系

政府在面对农村地区多元化养老服务需求时，需要采取多方面的措施来提升养老服务的质量和覆盖面[7]。以下是政府可以采取的一些关键行动：调整现有政策，提高养老保险的保障功能和筹资水平，扩大参保范围，确保更多农村居民能够受益；实施动态补贴标准制度，根据地区经济状况和个人缴纳情况提供相应的补贴，同时建立养老金动态调整机制，以适应不断变化的经济和社会需求；加强监督管理，完善相关法律法规，为养老服务提供坚实的法律基础；建立长期护理保险制度，与农村医养结合政策相衔接，形成一套完善的长期护理保障体系；探索建立长期护理保险与商业护理保险之间的协作机制，为农村居民提供更多样化的护理保险选择；对于经济困难、失能、半失能或高龄等特殊情况的老年人，政府需要制定针对性政策，确保他们的基本养老服务需求得到满足；提高政策执行的透明度，确保养老服务资金的使用公开、透明，接受社会监督；定期评估养老服务政策的执行效果，根据评估结果不断调整和优化政策措施。通过这些措施，政府可以更有效地应对农村地区的养老服务需求，提高老年人的生活

质量，促进社会和谐稳定。

5.2. 推进农村地区养老服务设施的建设

为了提升农村养老服务水平，需要从基础设施建设和服务模式创新两个方面入手：首先，政府应当在现有基础上，对农村养老服务设施进行细致的规划和升级，确保规划的科学性和合理性，并根据不同地区的具体需求，实施有针对性的改善措施。其次，需要对养老服务机构的设备和资源进行优化，这不仅包括医疗健康护理设施，也包括能够丰富老年人精神文化生活的各类活动设施[8]。同时，还应扩大这些服务设施的覆盖范围，使其能够服务更广泛的农村老年人群体。最后，针对当前农村养老服务设施建设中的问题，政府应通过增加财政投入等措施，推动养老服务向更加专业化的方向发展。此外，建立和完善与养老服务设施建设和服务水平提升相挂钩的补贴机制，可以有效地激励服务质量的提升，从而切实提高农村地区的养老服务品质。通过这些措施，可以构建一个更加完善、高质量的农村养老服务体系，为老年人提供更好的生活保障，确保他们能够在熟悉的环境中安享晚年。这不仅有助于提升老年人的生活质量，也是推动社会和谐与进步的重要步骤[9]。

5.3. 以需求为导向提高农村地区多元化养老服务水平

我国农村地区的老年群体数量较大，不同地区、不同年龄阶段的老年人对养老服务的需求存在差别，这就需要我们提供多元化高质量的养老服务。

第一，政府要积极转变思想观念。政府需将养老服务理念从管理转向服务，以老年人需求为核心，通过构建信息平台优化服务管理。同时，应加强宣传教育，提升老年人对养老服务的认识和参与热情，以促进养老服务体系的完善和发展。第二，政府要积极培育和扶持民办养老机构。政府应出台政策和法规来规范民办养老机构的运营，确保服务质量。同时，通过税收减免、土地使用支持等激励措施，鼓励社会资本投资民办养老领域，促进养老服务业的多元化和可持续发展。第三，政府要积极鼓励和引导社会组织参与农村养老服务。社会组织在提供多样化养老服务中扮演关键角色，能够针对老年人的特定需求，提供定制化服务。政府可通过购买服务的方式，激励这些组织为老年人提供包括医疗照护、日常生活帮助在内的个性化养老服务，以丰富养老服务的供给[10]。第四，构建多元化的养老服务供给体系。为了丰富老年人的精神生活，可以举办各类文化和体育活动。通过设立老年教育课程，如老年大学或兴趣班，增强老年人继续学习和文化娱乐的能力。鼓励老年人参与志愿服务，不仅可以提升他们的社会参与感，还能增强社区的凝聚力。

5.4. 建设“以居家社区养老为主，农村互助养老为辅”服务体系

农村老年人普遍倾向于在熟悉的环境中安度晚年，这反映了他们对家乡的深厚情感。为了满足这一需求，必须加强农村养老服务设施的建设，打造一个坚实的居家养老服务体系。这包括提供现代化、个性化的养老服务，确保服务的质量和数量，让老年人能够在自己熟悉的环境中得到妥善照顾。此外，发展农村互助养老模式也至关重要。这种模式结合了社会化养老和居家养老的特点，通过邻里间的相互帮助，为老年人提供额外的支持和关怀。这不仅能够增强社区的凝聚力，还能为居家养老服务提供有力的补充，进一步解决农村老年人的养老问题。通过这些措施，可以更好地满足农村老年人的养老需求，让他们在晚年能够享受到温馨、舒适的生活环境。

5.5. 加强农村养老服务人才队伍的建设

提升农村养老服务质量的 key 在于培养和激励专业的养老服务人才[11]。首先，必须重视对养老服务人员的专业培训和继续教育，通过技能提升课程、竞赛等活动增强他们的服务能力，以满足不断进步的

社会需求。其次,为了吸引和留住人才,需要建立完善的激励和保障体系,包括提供专项资金支持、补贴和奖金等,以提升养老服务人员的收入和福利,增强职业吸引力。最后,强化养老服务队伍的监督管理同样重要。通过建立有效的监管体系,实现对养老服务提供者的内外监督,确保服务质量。可以采用第三方评估等手段,对养老服务人员的工作进行客观评价,以此作为提升服务水平的依据。通过这些措施,可以确保养老服务人员能够提供高标准、高质量的服务,满足农村老年人的养老需求,同时也推动整个养老服务行业向更加专业化和规范化的方向发展。

参考文献

- [1] 黄俊辉. 农村养老服务供给变迁: 70 年回顾与展望[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2019, 36(5): 100-110.
- [2] 江治强. 我国养老服务发展的成就、问题与政策选择[J]. 行政管理改革, 2016(2): 50-53.
- [3] 青连斌. 中国养老服务发展报告(2021) [M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2022: 12-40.
- [4] 丁建定, 倪赤丹. 试论当代西方国家老年照护服务的新趋势[J]. 学术研究, 2021(11): 100-108.
- [5] 王辉, 张继容. 农村养老保障制度变迁与养老服务体系优化路径——以中央“一号文件”为主要分析蓝本[J]. 行政论坛, 2022, 29(3): 139-146.
- [6] 梁文凤. 人口老龄化背景下农村养老的现实困境与路径选择[J]. 经济纵横, 2022(10): 82-88.
- [7] 李连友, 李磊, 邓依伊. 中国家庭养老公共政策的重构——基于家庭养老功能变迁与发展的视角[J]. 中国行政管理, 2019(10): 112-119.
- [8] 纪竞垚. 我国养老服务资源配置机制研究[J]. 社会建设, 2024, 11(1): 24-41.
- [9] 徐璐. 乡村振兴背景下农村养老服务问题及对策研究——以长三角地区为例[J]. 农村经济与科技, 2023, 34(18): 191-194.
- [10] 乔晓春. 基于需求的养老服务体系建设——思路、框架与实证分析[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2022, 36(3): 113-122.
- [11] 梅姣姣, 李志春. 浅析乡村振兴背景下养老服务专业人才培养模式[J]. 四川劳动保障, 2024(3): 42-43.