

# 人口老龄化背景下甘肃省农村养老保障体系建设研究

刘书君

甘肃农业大学管理学院, 甘肃 兰州

收稿日期: 2024年9月25日; 录用日期: 2024年11月28日; 发布日期: 2024年12月6日

## 摘要

随着农村青壮年劳动力进城务工, 农村实际老龄化程度提高, 探索构建养老保障体系的需求激增。本文立足于人口老龄化背景, 以甘肃省农村养老保障体系为研究对象, 深入探讨了农村养老保障体系的现状、困境和对策。研究发现, 甘肃省农村养老保障体系建设有如下困境: 农村老龄化程度高于城市、养老服务供需不平衡、农村家庭养老负担加重、农村老人精神文化生活匮乏。针对上述问题, 为保障甘肃省农村老年人的生活质量, 文章提出完善制度建设、强化资金保障、提升服务供给能力、加强人才队伍建设等对策, 以期为加强甘肃省农村养老服务体系建设提供参考。

## 关键词

甘肃省, 人口老龄化, 农村养老保障体系

# Research on the Construction of Rural Elderly Security System in Gansu Province under the Background of Population Aging

Shujun Liu

School of Management, Gansu Agricultural University, Lanzhou Gansu

Received: Sep. 25<sup>th</sup>, 2024; accepted: Nov. 28<sup>th</sup>, 2024; published: Dec. 6<sup>th</sup>, 2024

## Abstract

With the rural young and middle-aged labor force to work in cities, the actual aging degree in rural areas has increased, and the demand for exploring the construction of old-age security system has

文章引用: 刘书君. 人口老龄化背景下甘肃省农村养老保障体系建设研究[J]. 老龄化研究, 2024, 11(6): 2226-2231.

DOI: 10.12677/ar.2024.116323

surged. Based on the background of population aging, this paper takes the rural old-age security system in Gansu Province as the research object and deeply discusses the current situation, dilemma, and countermeasures of the rural old-age security system. The study found that the construction of rural old-age security system in Gansu Province has the following difficulties: the degree of aging in rural areas is higher than that in urban areas, the supply and demand of old-age service is unbalanced, the burden of rural families on old-age care is increasing, and the spiritual and cultural life of rural elderly is lacking. In view of the above problems, in order to guarantee the quality of life of the rural elderly in Gansu province, the paper puts forward countermeasures such as improving the system construction, strengthening the fund guarantee, enhancing the service supply capacity, and strengthening the construction of the talent team, so as to provide a reference for strengthening the construction of the rural elderly service system in Gansu Province.

## Keywords

Gansu Province, Population Aging, Rural Elderly Security System

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

随着工业化和城镇化的加速，大量青壮年劳动力源源不断地从农村流入城市，降低城市老年人口比重，提高了农村实际老龄化程度。2024 年民政部印发《关于加快发展农村养老服务的指导意见》，就深入实施积极应对人口老龄化国家战略和乡村振兴战略，加快发展农村养老服务作出安排部署。这是我国首次在全国层面专门对发展农村养老服务作出的总体性、系统性部署，足以证明农村养老保障的重要性。党的二十届三中全会《决定》提出，“促进医养结合”、“加快补齐农村养老服务短板”，聚焦破解当前养老服务发展中的瓶颈障碍和短板弱项，强调积极应对人口老龄化。

甘肃省位于中国的西北部，人口流失严重，历年人口老龄化水平排名较前。根据第七次全国人口普查数据，甘肃省的常住人口在 2020 年已经增长至 2501.98 万人，其中 60 岁及以上的老年人口数量为 426.09 万人，占总人口的 17.03%，65 岁及以上的老年人口达到了 314.78 万人，占总人口的 12.58%，意味着甘肃省的人口处于老龄化社会。随着人口老龄化的加剧，甘肃省农村养老保障面临着巨大挑战。甘肃省农村老年人的年龄结构、空巢率、健康状况等指标均较城镇更加严峻，而城乡老龄化差距正在不断拉大，农村老龄化程度更高、形势更加紧迫。因此，加强甘肃省农村养老服务体系，提升服务能力与发展水平，对于应对人口老龄化、促进乡村振兴战略的实施具有重要意义。

目前，我国学术界对养老保障体系主要存在狭义和广义两种解释。狭义上把养老保障体系视为养老保险制度体系，主要包括基本养老保险制度、补充养老保险制度、个人养老金制度，主要探讨老龄金融的创新发展以及多层次的养老保险制度体系[1]；广义上把养老保障体系看成综合性的制度体系，包括经济保障需求、服务保障需求以及精神保障需求等多个方面，体现多维度、多层次的特征，旨在满足老年人的养老保障需求[2]。学术界研究基于不同视角，研究养老保障体系的反贫困功能[3]、养老资源的优化配置[4]、社区养老卫生服务[5]等。本文所指的养老保障体系是基于广义的理解，是指包含经济保障、服务保障和精神保障在内的，由多元主体提供的旨在保障老年人生活质量和促进老年人社会融入的制度安排。

## 2. 甘肃省农村养老保障体系现状

### 2.1. 自我养老

自我养老是指农民依靠自己的积蓄来保障自己的晚年生活，甘肃农村老年人收入较为单一，其经济来源主要依靠土地收益，土地保障就是目前甘肃农村自我养老的最主要的实现形式[6]。

从思想观念来说，受传统观念影响，甘肃省部分农村老年人仍然倾向于依靠自己和家庭进行养老，自我养老在一定程度上是常见的养老方式，依靠自己的积蓄、劳动能力以及家庭的支持能够满足基本的养老需求。一些农村老人在身体状况允许的情况下，会继续从事农业生产活动，通过种地获得一定的收入来维持生活，减轻子女的养老负担。

从经济发展水平来说，甘肃省位于中国西北地区，经济发展水平相对滞后，这在一定程度上影响了农村地区老年人的自我养老能力。农村地区老年人的收入来源有限，难以支撑高质量的自我养老生活。

从基础设施建设来说，甘肃省的医疗卫生资源在地区间分布不均衡，部分偏远地区的老年人难以获得及时、优质的医疗服务，这对其自我养老带来了很大的挑战，一些患有慢性疾病的老年人由于需要长期服药和护理，增加了自我养老的难度和成本。

### 2.2. 家庭养老

家庭养老是一种环环相扣的反馈模式。在经济供养上，家庭养老是代际之间的经济转移，以家庭为载体，自然实现保障功能，自然完成保障过程，在家庭单位内形成一个天然的养老基金的缴纳、积累、增值以及给付过程[7]。

在政策层面，甘肃省深入实施积极应对人口老龄化国家战略，通过加强政策创制、制度创新、规划设计，出台了多项法规、政策和规划，特别是在 2020 年颁布了《甘肃省养老服务条例》，成为完成养老服务条例和老年人权益保障条例“双立法”的省份之一。

在实际操作层面，甘肃省在家庭养老服务方面进行了多方面的改革和提升，旨在满足老年人多样化的养老服务需求。首先，通过建设互助幸福院和幸福食堂，解决了老年人“吃饭难”的问题，提供了适老化改造和多元化服务，确保老年人能够在熟悉的环境中享受高质量的生活。例如，瓜州县渊泉镇祁连社区、榆林社区的互助幸福院，提供了包括适老化桌椅、低盐低糖的饮食等，有效解决了老年人吃饭难的问题。其次，甘肃省积极探索“互联网 + 智慧养老”模式，借助科技力量为老年人提供更加便捷、高效的服务。例如，西峰区通过安装智慧养老服务云平台，实现了实时监测和一键呼叫功能，为老年人提供了更加便捷的服务体验。

### 2.3. 机构养老

机构养老是指老年人在提供集中居住和照料服务的机构来度过自己的晚年生活。甘肃省坚持以老年人健康需求为导向，着力完善老年医疗服务网络，强化基层医疗卫生服务建设，持续提高老年人健康服务能力[8]。甘肃省每个市州至少有 2 家老年护理相关医疗机构，基层医疗卫生机构护理床位占比达到 30%，全省所有老年专业护理人员通过多轮次培训考核实现医疗服务同质化，同时甘肃省大力发展机构、社区、居家医养结合服务，其中医养结合机构 97 家，服务占比 1.6%，为机构老年人提供服务 5.47 万人次；社区医养结合服务占比 4.1%，服务 13.3 万人次。

首先，甘肃省通过政策保障，形成了居家、社区、机构相协调，医养康养相结合的多元化养老服务体系。例如，兰州市通过推进国家居家和社区养老服务改革试点，创新政策保障体系，形成覆盖城乡的多元化养老服务体系。

其次，甘肃省从重视养老机构转型，从补缺型、碎片化向体系化、制度化、多元化转型。例如甘肃省金昌市永昌县焦家庄镇综合养老服务中心，该中心由当地省、市、县三级财政共同投入建成，由社会养老服务机构运营，为当地老年人提供了 20 个床位。这也体现了甘肃省在农村地区通过政府和社会资本合作，建设了具有一定规模的养老服务机构，为农村老年人提供了实际的养老服务。

## 2.4. 互助养老

互助养老是一种全新的养老模式，作为社区养老的补充，互助养老更强调普通居民间相互的帮扶与慰藉。互助养老模式的推广和实施，有效解决了农村老年人特别是特殊困难老年人的吃饭难、精神孤寂等问题，显著提升了老年人的生活质量[9]。从 2021 年开始，甘肃省依托省政府为民实事项目，建设了乡镇综合养老服务中心和村级互助幸福院。2024 年，甘肃省计划改建 100 个乡镇综合养老服务中心和 300 个村级互助幸福院，以进一步提升农村养老服务能力。

首先，在政策方面，甘肃省民政厅联合 12 部门印发《甘肃省积极发展老年助餐服务实施方案》，安排省级福彩公益金 3920 万元支持 23 个县(市、区)开展省级试点，各地结合实际积极探索，利用养老机构、乡镇(街道)综合养老服务中心、村级互助幸福院、社区食堂、社会餐饮企业等建立老年助餐点，通过落实税费优惠政策、降低食材供应成本、实施就餐分类补贴，提供了方便可及、经济实惠的助餐服务。

其次，在互助养老模式探索方面，甘肃省创建了田园式互助养老新模式，张掖市甘州区靖安乡依托乡村振兴战略，整合利用闲置校舍资源，组建靖安幸福家园，提供公益性廉租房屋，设计有客厅、卧室、厨房、卫生间等功能房间，满足老年人日常生活需求。此外，还提供了绿化、亮化、健身、休闲、就餐、种菜等场地，确保老年人能够享受到一个舒适的生活环境。

## 3. 甘肃省农村养老保障体系建设困境

### 3.1. 老龄化程度高于城市

与城市相比，甘肃省农村的老龄化程度更为严重。首先，农村年轻人、劳动力大量进入城市是导致农村老龄化程度加重的主要原因之一。许多农村年轻人选择进城打工或定居，农村由于大量劳动人口的迁出，形成被动老年人口比重的上升，这导致了农村地区老年人口比例相对增加。其次，建筑工地上清理 60 岁以上农民工的政策实施，进一步加剧了农村老龄化问题。随着相关部门对建筑工地的管理加强，实施了农民工“实名制”管理，并要求清理 60 岁以上的男性农民工和 55 岁以上的女性农民工，这使得大量老年人失去了在城市打工的机会，农民工返乡导致了甘肃省农村老龄化程度加剧。

### 3.2. 养老服务供需不平衡

从需求方面来看，随着农村老年人口数量的增加以及老年人对生活质量要求的提高，农村老人对养老服务的需求日益多样化，包括日常生活照料、医疗护理、精神慰藉等多方面的需求不断增长。从供给方面来看，第一，甘肃省农村养老服务设施数量相对较少、服务能力较弱。虽然政府近年来加大了建设力度，建设了一些乡镇综合养老服务中心和村级互助幸福院等，但仍难以满足庞大的老年人群体的需求。第二，甘肃省养老供给主体单一，农村养老服务的提供者主要是政府和少数机构，缺乏多元化的筹资渠道和社会力量的参与，限制了养老服务的多样性和质量。

### 3.3. 家庭养老负担加重

在甘肃省的农村地区，家庭养老仍然是主要的养老方式。首先，由于农村青壮年劳动力外出务工，导致农村老年人口数的相对比例增大，平均养老负担加重，许多老年人缺乏子女的日常照料，家庭养老

的功能逐渐弱化。其次，由于计划生育政策的实施，家中子女数量相比过去大大减少，导致家庭养老的负担加重，子女在经济上支持老人的压力也不断增大，家庭养老负担愈发沉重。最后，随着社会转型，养老观念产生变化，传统的家庭养老功能弱化，老年人因赡养、财产分割、再婚等问题引发的法律纠纷不断增多，需要法律手段进一步保障和维护老年人的合法权益。

### 3.4. 农村老人精神文化生活匮乏

首先，甘肃省农村地区的文化娱乐设施相对较少，老年人的精神文化生活比较单调。除了一些简单的棋牌活动外，缺乏多样化的文化娱乐项目和社交场所，这使得农村老年人在精神层面的需求难以得到满足。其次，伴随着子女外出务工或安家在城市的情况较为普遍，老人缺乏家人的陪伴和交流，容易产生孤独感和失落感，影响心理健康。再次，农村的社交圈子相对较窄，且随着年龄增长，老友减少也会让他们的社交活动受限。最后，另外，农村老人可能受教育程度相对较低，获取新知识和信息的渠道有限，难以跟上时代发展的步伐，导致精神世界的充实度不足。

## 4. 推进甘肃省农村养老保障体系高质量发展的对策

### 4.1. 完善制度建设

在人口老龄化背景下，为了加强对甘肃省农村老年人权益的保护，政府应该完善制度建设以积极应对，首先，应该优化养老保险制度，适当提高农村养老保险的缴费档次和补贴标准，鼓励农民多缴多得，增加养老金的积累。同时，建立养老金待遇的动态调整机制，根据经济发展水平和物价变动情况，定期调整养老金发放标准，确保老年人的生活质量。比如，嘉峪关市自 2024 年 1 月 1 日起，城乡居民基本养老保险等级基础养老金每人每月统一提高 15 元。其次，应该探索长期护理保险制度，借鉴甘南藏族自治州的试点经验，在全省范围内逐步推广长期护理保险制度。对于失能、半失能的农村老年人，提供护理费用的补贴或报销，减轻家庭的经济负担。最后应该做好农村养老保险与城镇职工养老保险、城乡居民医疗保险等其他社会保障制度的衔接，避免出现保障漏洞和重复参保的情况。对于在城市打工后返回农村的人员，要确保其养老保险关系能够顺利转移接续。

### 4.2. 强化资金保障

为了加强甘肃省农村养老保障体系建设，应该引导农村养老服务机构多渠道筹集养老资金。首先，应该加大政府投入，政府应进一步加大对农村养老保障的财政支持力度，将农村养老保障资金纳入财政预算，并建立稳定的增长机制。增加对农村养老服务设施建设、养老补贴发放、养老保险缴费补贴等方面的资金投入。其次，应该拓宽资金筹集渠道，鼓励社会力量参与农村养老保障，通过慈善捐赠、设立养老基金等方式，筹集更多的养老资金。引导农村集体经济组织对本村老年人给予一定的养老补贴，提高农村老年人的福利待遇。最后，应该提高资金使用效率，加强对农村养老保障资金的管理和监督，建立健全的资金管理制度，确保资金的安全、规范使用。优化资金拨付流程，提高资金的发放效率，避免资金的滞留和挪用。

### 4.3. 提升服务供给能力

为不断夯实农村养老服务根基，持续提升甘肃省农村养老保障能力，全方位推动农村养老服务增效。首先，甘肃省应该推进养老服务设施建设，结合乡村振兴战略，利用乡村闲置资源，改造建设乡村综合养老服务中心和村级互助幸福院。加强养老服务设施的功能布局和设备配置，提供生活照料、康复护理、文化娱乐等多样化的服务。其次，甘肃省应该发展居家养老服务，建立居家养老服务网络，培育和扶持

居家养老服务机构和企业,为老年人提供上门服务,如助餐、助浴、助洁、助医等。推广智能养老设备和技术,为老年人提供便捷、高效的居家养老服务。最后,甘肃省应该加强医疗服务与养老服务的融合,推动乡镇卫生院与农村养老机构的合作,建立医养结合的养老服务模式。在养老机构内设置医务室或护理站,配备专业的医护人员,为老年人提供日常医疗护理和健康管理服务。同时,建立老年人健康档案,定期开展健康体检和疾病筛查,做到疾病早发现、早治疗。

#### 4.4. 加强队伍建设

为进一步加强养老服务人才队伍建设,不断满足老年人多样化、多层次、高品质的养老服务需求。首先,应该培养专业养老服务人才,加强与高校、职业院校的合作,开设养老服务相关专业和课程,培养具有专业知识和技能的养老服务人才。建立养老服务人才培训基地,对现有养老服务人员进行定期培训和考核,提高其服务水平和专业素养。其次,应该提高养老服务人员待遇,改善养老服务人员的工作环境和待遇条件,建立合理的薪酬体系和激励机制,吸引和留住优秀的养老服务人才。对于在农村从事养老服务工作的人员,给予一定的岗位补贴和优惠政策。最后,应该发展志愿服务,鼓励和引导社会志愿者参与农村养老服务,建立志愿者服务队伍,开展定期的志愿服务活动,为老年人提供陪伴、心理疏导等服务。

### 5. 结论

在人口老龄化背景下,甘肃省应高度重视农村养老保障体系建设,通过完善制度、加大投入、鼓励社会参与等措施,不断提高农村养老保障水平,让农村老年人过上幸福的晚年生活。建设完善的农村养老保障体系,对于保障农村老年人的生活质量、促进社会稳定和谐具有重要意义。

当前甘肃省农村养老保障体系建设已经取得了明显的成就,但仍然面临着许多挑战,农村年轻人进城务工,导致农村地区老龄化程度高于城市;养老服务设施数量相对较少,导致养老服务供需不平衡;由于计划生育政策的实施,导致农村家庭养老负担加重;农村地区文化娱乐设施相对较少,导致老年人精神文化生活比较匮乏。为应对这些挑战,甘肃省应该完善制度建设,积极应对农村人口老龄化;强化资金保障,引导农村养老服务机构多渠道筹集资金;提升服务供给能力,全方位推动农村养老服务增效;加强人才队伍建设;满足高品质养老服务需求。

### 参考文献

- [1] 林义. 我国多层次养老保障体系优化与服务拓展[J]. 社会保障评论, 2022, 6(5): 56-65.
- [2] 冉晓醒, 陈功. 反思与重构: 我国养老保障体系建设与动态发展[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2023, 40(6): 88-94.
- [3] 何文炯. 基于共同富裕的养老保障体系优化[J]. 社会政策研究, 2024, 37(4): 52-64, 133-134.
- [4] 徐婧. 我国发展住房反向抵押养老保险的现实基础、现状评析及完善路径[J/OL]. 太原理工大学学报(社会科学版), 2024: 1-8. <http://kns.cnki.net/kcms/detail/14.1269.C.20240924.1556.002.html>, 2024-10-12.
- [5] 孙明璐. 社会医学视角下社区养老卫生服务保障体系的构建与优化研究[J]. 黑龙江科学, 2024, 15(15): 33-35.
- [6] 刘养卉, 龚大鑫. 甘肃省农村养老保障典型模式调查研究[J]. 开发研究, 2011(5): 85-89.
- [7] 马健瑞, 刘一伟. “挤入效应”还是“挤出效应”: 养老金与家庭养老[J]. 社会保障研究, 2024(2): 53-64.
- [8] 陈伟涛. “和而不同”: 家庭养老、居家养老、社区养老和机构养老概念比较研究[J]. 广西社会科学, 2021(9): 144-150.
- [9] 袁明宝, 吴欢欢, 刘芳. 半市场化社区互助养老: 农村老年人照料中的集体统筹与实践定位[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2024, 24(1): 61-72.