

加快补齐农村养老服务短板

相关政策

农村养老事关亿万农村老年人及其家庭幸福,事关农村社会和谐稳定,事关党在农村执政根基的加强与稳固,事关乡村全面振兴以及积极应对人口老龄化国家战略的有效实施。当前,我国农村养老服务供给总量不足与结构性矛盾并存,完善我国养老服务体系,需基于农村人口、经济、文化、家庭、社会、养老等方面的特征,进一步增强养老服务送达的公平性、可及性、连续性,把农民有序组织起来、把城乡资源高效统筹起来、把养老服务供需精准连接起来。为此,应尊重农民的主体地位,提高农村养老财富储备的制度性保障;发展农村特色产业、带动农村人口结构优化,增强农村发展的内生动力;提升农村基层社会治理能力,全面激发农村社会活力。



网络资料图

□黄石松

我国农村养老服务“有什么”

党的十八大以来,我国农村社会保障制度逐步健全,部分机构养老床位不足的短板基本补齐。受传统习俗、消费能力、服务质量等因素影响,农村老年人更愿意选择居家养老,机构床位反而出现了一定程度的闲置。在低保、特困等老年群体得到兜底保障和少数高收入老人的需求以市场化方式解决的情况下,普惠性养老服务在覆盖范围、服务质量等方面仍有待进一步优化与完善。

农村养老财富储备不断夯实。农村整体经济发展水平明显提高,农民的收入普遍提高,农村的社会保障制度也逐步健全,特别是农村老年人实现了养老保障、医疗保障“从无到有”的突破。

农村养老投入有了明显增加。农村养老设施和老年友善环境建设有了长足进展。农村养老机构和养老床位数稳步提高,总体来讲,设施和床位不足的短板基本补齐。目前在我国大部分地区,机构养老床位数基本可以满足需要集中供养的特困老年人群体的要求,甚至还有比较多的闲置。2023年《中国民政统计年鉴》显示,农村养老服务机构的床位使用率仅有42.36%,资源错配和利用效率不高的问题凸显。

农村养老模式在摸索中不断创新。在加快完善县、乡、村三级养老服务网络的进程中,我国农村养老服务呈现出因地制宜、积极探索、百花齐放的良好势头。比如,北京市密云区开展农村养老服务联合体和邻里互助养老探索,江苏省新沂市探索城乡一体、区域性养老服务改革,浙江省杭州市余杭区探索老幼共融、养老托育一体化发展,福建省宁德市依托大型企业和公益资本改造农村养老设施,促进老年人就业,陕西省渭南市依托自然资源和特

色农业吸引劳动力回流、发展康养旅居,等等。

我国农村养老服务“补什么”

不同于城市,农村养老服务在经济支持、文化传统、家庭基础、社会环境、养老方式选择上都有着鲜明特征。当前,从宏观层面看,广大农村地区主要面临的困境是产业结构布局欠佳,人力资本流出和活力不足;财政收支不平衡,公共服务供给压力大;农村养老服务体系建设面临“空壳化”“脱嵌于社会”“资源依附”“福利错位”等困境,现行做法的可持续性存在一定的隐患。特别是随着我国跨入人口总量负增长、整体进入中度老龄化社会和老年人口队列更替“三期叠加”的关键时期,农村人口结构以及养老服务需求正在发生深刻而复杂的转型,给农村养老服务体系带来更为困难和复杂的挑战。

我国农村人口流动呈现出更为复杂的态势。随着上世纪60年代生育高峰期出生人群依次进入老年期,我国将出现集中“退休潮”。相对于城市地区,老年人口队列更替现象在农村表现得更为突出、情况错综复杂。

首先,随着人口总量下降和由乡入城的地域流动,老龄化“城乡倒置”格局进一步演进,呈现出“农村先老、农村快老、农村更老、农村高老、农村弱老”的特征,给农村养老服务体系发展带来诸多挑战。

其次,受到义务教育撤点并校的冲击,大批农村学龄儿童进入县城或乡镇中心学校学习,许多中青年妇女也因为“陪读”而进入城镇,农村留守群体从原以留守妇女、儿童、老年群体为主渐渐转向仅以留守老人为主体。第七次全国人口普查数据显示,农村家庭结构中“一代户”占比49.5%、“二代户”占比36.72%、“三代及以上户”占比仅13.78%,反映了人口流动

态势由以青壮年男性劳动力外流为主向家庭化流动转变。

此外,部分出生在农村、到城市创业打拼的“60后”农民工,在退休后有较强的回乡养老意愿。这一部分群体有较好的经济基础和健康状况,能够给农村养老消费和人口生态带来活力与机遇。而在县城人口流动中,尽管乡一城流动仍占主导地位,但与此同时,城一乡流动和城一城(镇)流动也呈现新动向,现代农业和乡村康养产业的发展也促使不少城市人口向乡村转移(城一乡流动)。中国社会科学院发布的相关分析报告显示,近年来,想去北上广深等一线城市和二线城市发达城市的大学生占比呈缓慢下降趋势。年轻人口的回流有利于增加农村家庭的经济收入,减轻老年人的生活负担、增加其精神慰藉。在城市生活且有经济条件的子女将老年人接到大城市或送到县乡养老机构接受专业化养老服务,既解决了长辈的养老问题,也为年轻人腾出了工作创业的时间、节省了成本,同时减轻了农村养老的承载压力。

我国农村养老服务的异质性需求将更为复杂。首先,在增龄因素的影响下,一方面,农村高龄、独居空巢、失能失智等老年人群体对长期照护产生更多需求;另一方面,随着收入水平提高、社会保障制度完善,在积极老龄观、健康老龄化理念指引下,低龄、健康的农村老年人在就业参与、精神文化、社会参与等方面的需求也会加速释放。从服务内容上看,部分农村健康促进和健康维护的不足、医养结合中的体制机制障碍将进一步凸显。少数农村“有医务室无医生”“有医无药”等现象客观存在。其次,着眼老年人的生命周期,以有无劳动能力和自理能力为主要标准,识别农村老年人的差异化养老需求。区别于城市退休老年人,农村老年人具有强烈的劳动参与需求,有积极的自我照护或与配偶相互照顾倾向,

并希望通过自身劳动增加收入。因此,在农村,有劳动能力的老年人的首要需求是保障自耕自种土地经营或者其他就业机会,以及一定程度上的文化娱乐、老年教育和自我照护知识方面的支持。为满足其老年需求,需要提供便利的种植条件,比如发展庭院经济、发展农村合作社,使多余的农产品能够转化为其经济收入;又如提供可保障的务工市场,使其可以获得收入。农村低龄老年人既有自住房、也有自包地,既有自家庭院可发展庭院经济、也可就近务工,既是村庄中的消费者更是村庄中的生产者。

《第五次中国城乡老年人民生活状况抽样调查基本数据公报》显示,约80%的农村老年人身体状况健康、具有一定的劳动能力、劳动意愿强烈,“老有所养”不是这部分老年人的最重要诉求,在“老有所为”中实现“老有所乐”才是真正的目标。对于部分或完全丧失劳动能力的老年人而言,在保障其饮食、就医、照护方面的生活需求的同时,也要兼顾其精神慰藉和应急需求。对于其中独居、空巢、高龄等特殊困难群体,则需要依靠政府和基层组织通过提高社会保障与救助水平、集中供养或组织互助提供充分支持。高龄老年人中可以自理者应着重满足其支撑性环境方面的需求,降低跌倒、营养不良方面的风险隐患,并以支撑性服务来解决其生活方面力所不能及的部分。

由此,农村养老最应该关注的是失能、失智的困难老年群体。丧失劳动能力不仅意味着丧失或部分丧失经济来源,还意味着照护消费的增加,因此在服务送达不畅的情况下,这部分老年人甚至面临“有钱也买不到服务”的尴尬境地。从全球贫困治理经验看,老年人因病致贫和因病返贫更为突出,为这部分群体建立可持续的收入增长机制,是避免其返贫和陷入长期贫困的重要手段,是构建可持续的扶贫机制

和实现人口老龄化背景下共同富裕目标的必然要求。

我国农村基本养老保障制度有待进一步完善。农民参与城乡居民养老保险的个人缴费档次较低,年满60岁通常仅能领取基础养老金,但这往往难以保障老年人的生活质量。实际上,农民在应对老龄化过程中所面临的多方面问题时,主要不是靠领取养老金,而是依托于家庭、土地和乡土资源等。

在当前的经济新常态下,我国将长期面临经济增长、财政增收下行与老龄事业刚性支出增加的矛盾,我国城乡养老保障制度的“二元结构”还将长期存在。因此,发展农村经济并增加农民的经营性收入成为提高农村养老保障水平的必然选择。

农村工作最核心的因素是“人”和“组织”,互助养老模式一度被认为是最适合我国国情和文化的经济适用模式。作为一种基于村社内部成员之间互帮互助的养老模式,互助养老模式强调老年人之间、老年人与村社其他成员之间通过资源共享、相互照顾支持,来满足老年人在生活照料和情感慰藉方面的需求。常见的互助养老模式包括农村邻里互助模式、社区时间银行模式、互助养老合作社模式等。然而,不同地区和村庄因经济发展水平、文化传统、老年协会能力的差异而存在不同的发展模式,农村互助养老模式的可持续发展需要依赖和强化基础性的互助逻辑。当前,农村互助养老模式的资金来源主要是村民自筹、村集体补贴和政府资助,缺乏吸引社会资本投入的机制,因而这种模式容易因缺乏稳定的经济保障机制而陷入困难。概而言之,即便互助养老模式在农村具有一定的生命力且正在持续发展中,但由于其只能缓解服务送达的压力,并不能从根本上解决农村养老支付能力不足的问题,不能提升农村养老的内在发展能力,只能作为补充。(来源:人民论坛)