

乡村振兴战略下农村养老服务供给问题研究

——基于供给侧结构性改革视角

贾荷欣

上海工程技术大学管理学院, 上海

收稿日期: 2023年3月30日; 录用日期: 2023年6月18日; 发布日期: 2023年6月29日

摘要

在人口老龄化背景下, 农村养老服务供给问题影响我国乡村振兴战略实施进度。我国农村养老服务供给面临的问题主要表现在农村养老服务供需矛盾突出, 农村养老服务供给质量和数量不足, 养老服务城乡供给差距大, 缺乏专业化养老服务人员。我国要改善农村养老服务供给问题, 全力助力乡村振兴战略实施, 应加快健全农村养老服务体系, 多种模式优化养老服务, 提高供给效率与质量, 坚持协调供给理念, 统筹好城乡之间的养老服务供给差距, 以乡村人才振兴推动养老服务人才队伍的建设。

关键词

乡村振兴, 农村养老服务, 供给, 供给侧改革

Research on the Supply of Rural Elderly Care Services under the Rural Revitalization Strategy

—Based on the Perspective of Supply-Side Structural Reform

Hexin Jia

School of Management Studies, Shanghai University of Engineering Science, Shanghai

Received: Mar. 30th, 2023; accepted: Jun. 18th, 2023; published: Jun. 29th, 2023

Abstract

Under the trend of population aging, the supply of rural elderly care services is affecting the

progress of China's rural development strategy. The problems faced by the supply of rural elderly care services in Japan are that the contradiction between supply and demand for rural elderly care is prominent, the quality and quantity of rural elderly care services are insufficient, there is a large supply gap between urban and rural elderly care services, and there is a lack of professional roster service personnel. In order to improve the supply of rural appointment services and cooperate with the implementation of the rural revitalization strategy, China will accelerate the development of the rural appointment system, optimize elderly appointment services, improve supply efficiency and quality, strengthen supply and supply principles, and coordinate the shortage of elderly care services in urban and rural areas. By promoting rural human resources, it is necessary to promote the construction of elderly care service personnel.

Keywords

Rural Revitalization, Rural Elderly Care Services, Supply, Supply-Side Reform

Copyright © 2023 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

中国发展离不开乡村发展。习近平总书记强调，没有农业农村现代化，就没有整个国家的现代化[1]。在中国进入老龄化社会，特别是农村地区的快速发展，如何满足农村地区大量老年人的健康养老需求，提高他们的获得感、幸福感，是当前乡村振兴面临的一个亟待解决的课题。中国乡村社会在经历了40多年的发展后，已经逐步形成了一个比较健全的社会保障制度，不过，相对于城市养老服务的供给数量和质量而言，农村地区仍有许多不均衡、不充分之处，满足“人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标。”要解决这些问题，就必须在新发展理念的指引下，找到符合中国实际的发展道路，这对深入推进“乡村振兴”、应对“老龄化”等具有重要的理论与实际意义。

国内学者对于养老服务以及养老服务的供给问题进行了许多研究。王先菊将养老服务分为两种类型，一种是指由政府组织并执行的，主要是以对人们的基本生活进行照顾的民政养老，属于狭义养老服务；而广义的养老服务则是指为了改善老人的生活品质，国家、社会或者个人所采取的各种政策、提供的各种设施和服务的总和[2]。王树新就养老服务的性质认为养老服务只具有社会福利性，它的最终目的是为了解决各类特殊困难家庭的基本生活需要[3]。李学斌在王树新的观点上提出，养老服务按照性质可以分为公共服务、准公共服务和市场化服务，他认为养老服务更应该提供方便，所以可以表现出适度的营利性、市场性和产业性[4]。杨翠迎、茆长暄等学者则将养老服务划分为两类，分别是私营与公营这两种[5]。余峰按照一定标准认为可以将养老服务分成三大类别，即生活照顾服务、医疗护理和精神慰藉服务[6]。

在养老服务的供给方面，施魏魏、罗新录认为政府居于主导地位，他们的观点都是：政府以公平为中心来保证老年人的养老服务，并在其中起到了“主导”和“干预”的作用[7]。陈园提出，市场、家庭和社区都是养老服务的供给主体，其中社区在前两者中起到联系沟通作用[8]。其他学者系统回顾了党的十八大以来我国养老服务政策，探讨了更好地改革养老服务供给的方法和改革重点，分析了社会资本参与养老服务发展的动力机制、实践逻辑和路径优化。

这些研究都较好地把握了养老服务和养老服务供给，为本文提供了借鉴。笔者认为，中国农村养老服务不仅包括政府提供的公共服务，也包括市场提供的服务，有时还存在介于二者之间的准公共服务和

经营性服务。从中国农村实际出发，我们可以看到经济的发展和城镇化建设吸引着大量农村劳动力的转移，这就造成仍留在农村生活的老年人所需要的日常照料和儿女陪伴的精神需求无法得到满足，因为家庭养老的供给者脱离了农村，传统家庭养老模式功能明显减弱，而同时也造成农村地区更高的老龄化程度。家庭养老服务供给者脱离农村还包括升学和婚姻影响。与此同时农村养老服务还存在供给主体不足，动力缺乏，供给质量与数量都不太乐观等问题，不得不引起社会关注。本文在已有的研究成果之上，以农村养老服务供给为对象，从供给侧结构性改革看农村养老服务，就当前农村养老服务供给问题进行讨论。

2. 农村养老服务供给侧改革的必要性

(一) 人口老龄化进程加快，农村家庭养老担子日益加重

2000年时，我国65岁及以上老年人占比达到了7%，我国就已经进入了老龄化社会。随着医疗条件的改善和经济发展，我国人口预期寿命不断增加，目前老龄化程度日益加重。同时，受到前几次生育政策的影响，我国家庭结构都呈现出明显的小型化、少子化，出现一个子女需要照顾几个老人的情况，养老负担及其沉重，这种情况不论是从农村地区来探讨，亦或是从城市角度来看都是很明显的。再者农村大量劳动力涌入城镇，作为家庭养老服务的供给者无法为老人提供日间照料与精神陪伴，但这部分人员又需要照顾老人，所以只能给老人金钱，可是老人真正的养老服务需求并没有被满足。换句话说，农村传统养老模式已经不能再适应农村社会发展了。

(二) 农村养老服务供给侧改革是实施乡村振兴战略的客观需要

实施乡村振兴战略，是决战全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的重大历史任务，是新时代“三农”工作的总抓手。供给侧结构性改革一经提出，各行各业都在争相进行改革，乡村振兴战略内容也包括对农村进行供给侧结构性改革。农业农村和农民是国家和人民关注的重点，在实施乡村振兴战略过程中，养老服务是社会各界较为关注的问题。经过多年发展，我国已初步建立起“三支柱”养老保险体系，持续建设居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系。然而对照老龄化发展趋势和人民群众养老需求，我国农村养老服务供给还有诸多短板和不足，养老服务体验不优以及养老产业发展不足都制约着乡村振兴战略的实现，需要及时开展供给侧改革，来满足新时期社会发展需求。

3. 农村养老服务供给现状及问题分析

随着医疗条件的改善和国民生活质量的提高，中国人越来越长寿，人口老龄化进程加速，在实施乡村振兴战略背景下，问题严峻。

Table 1. Number and proportion of elderly people aged 60 and 65 and above in China from 2010 to 2020

表 1. 2010~2020 年我国 60 岁及 65 岁以上老年人口数量及比重

	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年	
≥60岁	人数(万人)	17,765	18,499	19,390	20,243	21,242	22,200	23,086	24,090	24,949	25,388	26,402
	比重(%)	13.3	13.7	14.3	14.9	15.5	16.1	16.7	17.3	17.9	18.1	18.7
≥65岁	人数(万人)	11,894	12,288	12,714	13,161	13,755	14,386	15,003	15,831	16,658	17,603	19,059
	比重%	8.9	9.1	9.4	9.7	10.1	10.5	10.8	11.4	11.9	12.6	13.5

数据来源：2011年~2021年《中国统计年鉴》。

Table 2. The dependency ratio of the elderly and young population in China from 2010 to 2020
表 2. 2010~2020 年我国老、幼人口抚养比

指标	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年
总抚养比(%)	34.2	34.4	34.9	35.3	36.2	37	37.9	39.2	40.4	41.5	45.9
少儿抚养比(%)	22.3	22.1	22.2	22.2	22.5	22.6	22.9	23.4	23.7	23.8	26.2
老年抚养比(%)	11.9	12.3	12.7	13.1	13.7	14.3	15.0	15.9	16.8	17.8	19.7

数据来源：2011年~2021年《中国统计年鉴》。

根据 2020 年的第七次人口普查资料，60 岁及以上老人人口占比 18.70%。老年人中 65 岁及以上的占 13.50%，人口达到 1.91 亿人。对比 2010 年第六次全国人口普查数据，60 岁及以上人口的比例上升 5.4 个百分点，65 岁及以上人口的比例上升 4.6 个百分点(见表 1)。老年抚养比达 19.7%，总抚养比达到 45.9% (见表 2)。我国的人均预期寿命接近世界发达国家的水平，快速的人口老龄化进程给我国经济和社会发展带来了巨大的压力，影响乡村振兴战略的实施。

面对日益加重的老龄化，我国实现乡村振兴战略目标还存在许多问题。主要表现在农村养老服务供需矛盾突出；乡村养老服务供给的质量与数量不高；养老服务供给城乡差距大；农村养老服务人员极度缺乏。

(一) 农村养老服务供需矛盾突出

一方面养老服务供需错配。乡村经济发展水平低，城市养老服务发展程度远远高于乡村地区。农村因交通基础设施不便捷、受教育水平整体较低以及老龄化程度更深，农村老年人对于养老服务的需求其实更高，特别是在上门看病、就医陪同陪护等方面的需求都高于城镇。但从现实来看，城镇养老服务设施配备的比率，便捷度都高于农村地区，养老服务对于农村老年人来说可及性较低[9]。另一方面农村养老服务还存在区域发展不平衡的问题。养老服务水平受制于地区经济发展水平，同时还会受到当地政府重视程度的影响。主要表现为乡村养老服务发展程度落后于城市、中西部地区的农村养老服务水平要落后于东部农村地区。少部分城市和东部地区聚集了大部分的养老服务资源。

(二) 农村养老服务供给质量与数量不高

伴随着农村传统养老服务模式功能削弱，以及农村的经济发展，人均收入提高，部分农村老年人无法再在家庭中得到子女的日常照料、生病就医陪护以及日常陪伴，对社会养老服务需求增加。但是也只有社会养老服务质量和水平明显高于家庭养老时，这部分老年人才会被吸引[10]。当我们把视角拉回乡村现实，就会发现乡村社会养老服务存在质量不高，人才缺乏，吸引力不大等各种突出问题。对于农村人而言，特别是有着很浓厚乡土之情的老年人来说，他们普遍也不愿意离开熟悉的地方进行养老。与此同时大量养老服务资源聚集在城镇，农村供给不足，但城市养老服务资源并没有得到充分利用，这就导致一方面农村存在社会养老服务的需求，而另一方面城市则存在大量社会养老服务资源闲置的问题，无法真正满足农村老年人的需求。

需求的发展常常与本身经济状况高度相关。高经济水平引发高需求，低经济水平对应着基本需求。农村老年人的养老需求与他们的身体状况、经济状况等密切相关，因而需求也存在着一定的差异，这就给农村的养老服务供给带来了新的挑战。收入水平不高，家庭经济条件较差的农村老年人一般只关注日常照料服务，尚未表现出对其他的高层次养老服务的需求，而一些身体健康状况良好或者经济收入较高的老年人，其中大部分会有更高的养老服务需求，比如精神慰藉需求。此外，对于老年人来说，他们的

身体机能会慢慢退化,对医疗条件就会愈发重视,大部分农村老人也开始重视养老服务的医疗问题,期待能够获得更加便捷的医疗服务。然而,乡村地区经济发展水平不高,养老服务的发展受制经济发达程度也非常滞后,目前存在的主要社会养老服务种类以及服务模式都没有对标农村老年人的实际需求,是比较固定和不常常更新的,与多层次的需求比较起来,存在着明显的供给结构性矛盾。

(三) 养老服务供给城乡差距大

在中国城乡二元体制下,农村与城市在各个方面存在着不同程度的城乡差距,二者之间的差异不但表现在经济发展水平、公共基础设施建设等方面,还表现在养老服务的供给上,两者在保障水平、基础管理和服务内容等方面都有很大的差异[11]。其具体体现为:第一,供应体系的不均衡发展。城乡在社保、失业保障、退休制度等三大主要制度的供给上仍有差异,并且在一些同类型制度上城乡之间也有较大差异[12]。二是供给内容差距较大。虽然我国现阶段的农村养老服务已经逐步得到了改善,但其提供的内容仍与城市有很大的差异。三是供给水平存在显著差异。虽然城乡之间各种保障水平难以一时做到完全统一,但也不能出现“天壤之别”。在养老金水平上,城市和农村的差距很大。现在,大部分农村的退休金为100~200元/月[13],而城镇的退休金为1000元/月,农村和经济发达地区的退休金水平差距更大。

(四) 农村养老服务人员极度缺乏

我国农村养老服务人员青黄不接,专业化程度不高,供需矛盾突出,制约了“医养康养”的发展。在农村,2019年有59.3%的村民能够享受到综合服务设施,得到了普遍的公共服务,以社会服务机构和服务设施为基数匡算,每个社区服务机构和设施拥有持证社会工作者仅为1人[14]。同时,养老专业护理人员职业素质不高、培训不足,专业知识和技能缺乏[15],使得养老服务人员专业素质普遍较低,服务质量不高。与此同时还存在服务质量低但费用高的问题,这就导致部分拥有养老服务需求但经济状况不太乐观的老年人既想买服务,又买不起服务。

4. 农村养老服务供给有效性的措施建议

(一) 加快健全农村养老服务体系

首先,从根本上解决我国农村养老问题,我国农村养老体系还需要进一步完善。遵循“居家、社区、机构相协调、医养康养相结合”的原则,完善农村养老服务网络,为农村老人提供全方位的服务。在今后发展养老服务的过程中,居家养老是其中的一个重要方面,也是需要优先考虑的一个方面[16]。所以,要把居家和社区的养老服务作为一个导向,发展出一种成本可负担、便利可及、质量可靠的、面向广大群众的普惠型居家社区养老服务。在“康养”相结合的理念下,为满足老年人对养老服务和医疗服务的综合需要,可以根据当地的实际情况,在医疗卫生机构与养老服务机构之间进行合作、共建。

其次,深入推进市场化改革,让市场发挥更大作用。对优惠扶持政策进行深入落实,并在此基础上,稳定地进行农村公立养老机构的改革试点工作。为激发养老服务发展活力,公有产权的养老服务设施可以委托给私人资本进行运营,促进养老事业与养老产业的协调发展。与此同时,积极挖掘老龄人力资源,激发银发经济活力,促进养老服务产业发展,促进老年消费市场的蓬勃发展。

(二) 多种模式优化养老服务,提高供给效率与质量。

针对农村特殊困难群体而提供的公共养老服务具有兜底保障的作用,服务对象范围较小,这就导致农村会出现养老资源的闲置和资源重复供给等问题,因此对农村的养老服务资源进行整合并再分配就显得十分必要。可以将农村闲置的土地充分利用起来,设立村内部的养老服务场所,来满足农村老年人居家养老和就近养老的心理偏好,养老服务场所所需要的人员可以本村供给,如此服务与管理人員对于老年人的家庭情况和身体状况都比较了解,从而也能更好满足他们的实际养老需求。

随着农村老人的消费能力越来越强,他们的需求也越来越多元化,这就要求采取各种方式灵活地提

供多层次的养老服务。在现有的服务模式下，还应为老人提供精神慰藉服务，重视老人的更高层次的养老需求。与此同时，可以利用大数据技术和信息技术，构建出一个适合于农村老年人的服务需求平台。平台可以根据老年人对于养老服务的诉求，再结合其本身的经济状况制定特色养老服务项目，这些服务项目由专业养老机构与模式来提供，专业的事交给专业的人来做，从而可以更好地达到农村养老服务供给多元化与专业化的目标，提高供给数量与质量。

(三) 秉持协调供给理念，统筹好城乡之间养老服务供给

受各种因素的共同作用，城乡间的养老服务供给呈现出不同程度的差别，而要使这一差别得到有效的弥补，就必须在实际操作中对其进行进一步的优化，以缩小城乡间的供给差距。面对城乡和区域间养老服务资源分布不平衡的情况，加强农村养老硬件设施和服务内容的建设是当务之急。政府应加大农村养老服务财政投入力度，增加便民的养老服务设施，保证农村老年人最基本的养老服务需求。进一步建设农村宜居环境，发挥自身优势，吸引社会养老服务资源。与此同时，随着经济的整体发展，农村经济发展水平虽远不及城市经济发达程度，但对于养老服务的多层次需求是在不断显现的，且这种需求是不能忽视的，这就要求养老服务的内容要有所变化。为更好满足农村老人的养老服务需求，也为了更好地实施乡村振兴战略，养老服务的内容不仅要包括养老服务“物质”的一面，还需要提供精神慰藉服务。

(四) 以乡村人才振兴推动养老服务人才队伍建设。

在养老服务中，包括了医疗、护理、康复、家政、精神慰藉等多种服务，这些服务中需要有医生、护士、康复师、社工、家政、农村留守人员、低龄活力老人、志愿者等多类人员的参与[17]。专业的照顾者则可以很好地为乡村老年人提供优质的服务。解决农村养老服务供给问题需要一支专业素质够硬的人才队伍。

首先是要稳定地推动乡村养老服务人员的专业化和职业化。要加大对养老服务人员的知识、技能、职业道德等方面的专门培训，对其准入条件进行统一，使老年人的照护工作更加规范化、专业化。其次，可以在大专院校、专科医院等基础上，设立培训基地，为农村养老服务输送专业人员。与此同时，互助养老模式可以成为一个很好的借鉴，可以投入一定成本发展农村养老互助组织。因为从目前农村实际来看，还是存在许多留守妇女没有工作，并且农村也并不是全是无法自己照顾自己的高龄老人，因此可以组织农村留守妇女为需要生活照料的老年人提供服务，不失为一个良策。同时低龄活力老人也可以参与其中，为高龄失能失智老年人提供养老服务。这样既解决留守妇女就业问题，增加家庭经济来源，同时缓解了养老服务人员的缺乏，还满足了老年人的养老服务需求。

参考文献

- [1] 习近平. 把乡村振兴战略作为新时代“三农”工作总抓手 促进农业全面升级农村全面进步农民全面发展[N]. 人民日报, 2018-09-23(01).
- [2] 王先菊. 养老服务供给研究[D]: [博士学位论文]. 北京: 中共中央党校, 2018.
- [3] 王树新. 优先发展社会养老服务加快构建社会养老服务体系[C]//北京市社会科学界联合会. 科学发展: 社会管理与社会和谐——2011 学术前沿论丛(上). 北京: 北京师范大学出版社, 2011: 5.
- [4] 李学斌. 我国社区养老服务研究综述[J]. 宁夏社会科学, 2008(1): 42-46.
- [5] 杨翠迎, 茆长暄, 张新新. 中低收入人群居家养老服务筹资模式创新研究——基于货币化子女照护责任的设想[J]. 社会保障研究, 2014(2): 66-79.
- [6] 余峰. 苏州市失智老人养老服务供给现状、问题及对策研究[D]: [硕士学位论文]. 苏州: 苏州大学, 2020. <https://doi.org/10.27351/d.cnki.gszzhu.2020.000757>
- [7] 施巍巍, 罗新录. 我国养老服务政策的演变与国家角色的定位——福利多元主义视角[J]. 理论探讨, 2014(2): 169-172. <https://doi.org/10.16354/j.cnki.23-1013/d.2014.02.028>

-
- [8] 陈园. 城市养老服务供给的实践困境及对策研究[D]: [硕士学位论文]. 南昌: 江西财经大学, 2018.
- [9] 韩沛锴, 程瑶瑶. 农村养老服务: 需求、政策实践与发展展望[J]. 学习论坛, 2021(2): 96-103.
<https://doi.org/10.16133/j.cnki.xxlt.2021.02.014>
- [10] 孟沙沙, 孙一平. 农村养老服务有效供给模式与路径——基于农村供给侧结构性改革视角[J]. 农业经济, 2019(9): 84-85.
- [11] 王军. 中国农村社会保障制度建设: 成就与展望[J]. 财政研究, 2010(8): 2-13.
<https://doi.org/10.19477/j.cnki.11-1077/f.2010.08.001>
- [12] 卢洪友, 刘丹. 中国农村社会保障的发展困境与对策[J]. 中州学刊, 2016(5): 67-70.
- [13] 纪志耿, 祝林林. 中国农村养老服务供给: 理论基础、形势判断及政策优化[J]. 农村经济, 2019(5): 105-111.
- [14] 中华人民共和国民政部. 2019年民政事业发展统计公报[EB/OL]. 2020-09-08.
<http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/202009/20200900029333.shtml>, 2021-07-20.
- [15] 韩俊江, 张箴薇. 我国“医养结合”养老模式发展政策探讨[J]. 中国劳动, 2017(3): 28-32.
<https://doi.org/10.19390/j.cnki.chinalabor.2017.03.006>
- [16] 马馼, 秦光荣, 何晔晖, 王乃坤, 李路, 郑功成, 于建伟, 刘新华, 朱恒顺, 杜榕. 关于应对人口老龄化与发展养老服务的调研报告[J]. 社会保障评论, 2017, 1(1): 8-23.
- [17] 陈显友. 乡村振兴背景下农村养老服务供给问题研究[J]. 广西社会科学, 2021(11): 8-16.