

城乡基本养老服务均等化的实现路径

关梦娟, 张丽, 王佳慧

上海工程技术大学管理学院, 上海

收稿日期: 2023年5月17日; 录用日期: 2023年8月24日; 发布日期: 2023年9月4日

摘要

城乡基本养老服务均等化是城乡基本公共服务均等化的重要内容, 研究城乡基本养老服务均等化命题有着重要意义。基本养老服务均等化发展是一个循序渐进的过程, 我国的城乡基本养老服务均等化建设仍然面临着供给不足、内容不全面、资源分布不均、人才短缺等问题。面对这些问题, 文章从统筹城乡基本养老服务发展理念、促进供给主体的多元化、加强人才队伍建设、完善法律法规等层面加快推进城乡基本养老服务均等化。

关键词

基本养老服务, 均等化, 实现路径

The Realization Path of Equalization of Urban and Rural Basic Pension Services

Mengjuan Guan, Li Zhang, Jiahui Wang

School of Management, Shanghai University of Engineering Science, Shanghai

Received: May 17th, 2023; accepted: Aug. 24th, 2023; published: Sep. 4th, 2023

Abstract

The equalization of basic elderly care services in urban and rural areas is an important content of the equalization of basic public services in urban and rural areas, and studying the proposition of equalization of basic elderly care services in urban and rural areas is of great significance. The equalization of basic old-age care services is a gradual process. The equalization of urban and rural basic old-age care services in China still faces problems such as insufficient supply, incomplete content, uneven distribution of resources, and shortage of talents. In the face of these problems, the article accelerates the equalization of urban and rural basic pension services from the aspects of coordinating the development concept of urban and rural basic pension services, promoting the diversification of supply entities, strengthening the construction of talent teams, and improving laws and regulations.

Keywords

Basic Pension Services, Equalization, Implementation Path

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

人口老龄化是当代深刻影响世界各国经济社会发展的重大趋势，如何解决好老年人的养老问题至关重要，但我国城乡基本养老服务均等化问题仍比较突出，如何缩小由城乡二元结构导致的城乡基本养老服务的差距，加快推进城乡基本养老服务均等化迫在眉睫。党的二十大报告明确提出，实施积极应对人口老龄化国家战略，发展养老事业和养老产业，优化孤寡老人服务，推动实现全体老年人享有基本养老服务[1]。“全体老年人享有基本养老服务”意味着全体老年人都能够获得基本的、合理的、非歧视的、方便可及、负担得起的养老服务。“基本养老服务”正是为全体老年人提供基本的生活照料、康复护理、物质帮助、精神慰藉等一系列综合性服务，因此实现基本养老服务均等化是保证老年人公平共享发展成果、促进社会公平正义的重要举措。

2. 基本养老服务均等化的历史演进

我国基本养老服务建设经历了从“量的发展”向“质的提升”转变，中华人民共和国成立以来，基本养老服务均等化大致经历了四个发展阶段[2]。

20世纪50年代初至80年代初，这一时期的养老服务以计划经济为基础，城市的养老服务主要是由国家和单位提供，而农村的养老服务主要是由集体和家庭提供，具有较强的福利性和平均主义的分配色彩。这一时期农村资源短缺，养老服务水平相对较低，基本养老服务均等化水平低，城乡差异较大。

20世纪80年代初至21世纪初，这一时期以经济建设为中心、推进经济体制改革和改革开放。城乡基本养老服务非均等化明显，这一时期的社会福利社会化改革主要针对的是城市，农村的养老服务比较落后，城乡、地区、人群的养老服务差距扩大。

党的十六大至十八大之前，这一时期是均等化的实践探索阶段。这一时期我国重视收入差距过大和发展不平衡的问题，强调要建立公平公正、惠及全民的公共服务体系，重点解决收入差距和城乡发展不平衡的问题。但是由于长期的历史性和社会性因素影响，基本养老服务均等化的实现仍然需要一定时间。

党的十八大以来，是追求有质量的基本养老服务均等化阶段，社会公平状况和基本公共服务均等化程度明显改善，我国养老服务体系建设步伐加快，取得了显著成绩。

从基本养老服务均等化的演进历程来看，城乡二元结构是基本养老服务均等化的重要障碍，要促进城乡基本养老服务均等化的实现，是一个循序渐进的长期过程。

3. 推进城乡基本养老服务均等化的重要性

城乡基本养老服务均等化是以公平、均衡发展为目标，最大限度地保障不同群体老年人机会均等、公平可及地享受数量和质量大致相当而非完全相等的基本养老服务，追求的目标是最终实现城乡、区域、群体间享受基本养老服务的一种相对均衡状态。

3.1. 加快城乡一体化发展

我国长期以来的城乡二元结构,使得公共服务的供给和社会资源大多聚集于发达地区[3],使得东部与中西部之间、城市与农村之间长期在养老服务的各个领域存在显著差异。城乡养老资源配置不均使得农村基础设施建设水平远落后于城市,农村获得的财政投入资金有限,养老服务整体水平偏低。基本养老服务均等化向农村和贫困地区倾斜,使村民、贫困人口和弱势群体能够更好的得到基本养老服务和相关资源,改善农村养老的发展面貌,更好的推动农村发展,带动城镇化发展的步伐,实现城乡在经济、社会、文化方面的协调发展。

3.2. 维护和谐稳定的社会秩序

社会经济的高速发展加剧社会阶层多元化,社会矛盾越发突出,公平问题备受关注。城乡基本养老服务均等化的推进成为满足公众需求、维护社会和谐稳定的重要方面。基本养老服务均等化保证供给数量和质量在不同地区、不同群体和城乡分配的合理均等,一定程度上缩小市场竞争导致的社会财富、收入和消费的巨大差距[4]。推进基本养老服务的均等化有利于缓解不同群体的利益冲突,有利于保证基本公共产品对实际需求群体的有效供给,有利于实现社会物质资源配置效用的最优化,从而整体上促进社会公平,维持社会的稳定健康发展,促进公民享有平等的经济、社会权利,缩小人与人之间的差距,进而促进人的全面发展,促进社会和谐发展。

3.3. 加强农村养老服务保障

由于受我国的城乡经济发展水平、财政转移支付水平、城乡居民消费需求等差异的影响,农村老年人的养老服务保障较弱。无论是农村还是城市老人,都希望能享受到与经济发展水平相适应的养老服务,这也对城乡养老服务均等化发展提出了更高的要求。通过坚持以人民为中心,推进城乡养老服务均等化发展,将老年人切实关心的养老问题放在重要的位置上,尽可能地解决老年人的养老服务保障问题,提升老年人的养老服务水平和生活满意度,有利于加快补齐农村养老服务体系建设短板,推进农村养老服务产业的发展进程,促进农村养老服务保障体系的完善,使农村老年人也能实现“老有所医、老有所养”的美好愿望[5]。

3.4. 保证公正的社会利益分配

基于社会发展的不同阶段,由于经济发展的不平衡性、公民之间的异质性和社会公共资源的稀缺性等因素影响,公共利益的分配在不同人群之间往往会造成显著的差异性。而公共利益分配制度的不公平性固化了不平等的分配规则,导致不同社会群体之间在权力实现方面也存在显著差异。如何提升城乡公共服务供给的有效性,促进基本公共服务在不同人群之间实现均衡分配成为当前社会必须思考和亟需解决的重要问题。基本养老服务均等化的推进正是为了促进社会公平,优化公共服务资源在不同人群之间实现各取所需、各得其所的重要手段。

4. 城乡基本养老服务非均等化发展的现实困境

21世纪以来中央开始在制度层面加强农村公共服务建设,我国的公共服务均等化取得了显著成绩。然而受新中国成立后经济发展战略的影响,我国城乡之间形成的二元社会结构在短期内还难以从根本上改变,我国城乡基本养老服务均等化的实现还面临着一些困境。

4.1. 城乡基本养老服务供给能力之间的非均等化

城乡养老服务供给能力可以从政府对于养老服务的财政支持力度以及居民个人对于养老服务来衡

量。近年来,政府财政用于社会保障的支出其中很大一部分给了城镇居民,而农村居民只享受小部分份额。而且农民增收缓慢,当收入较少时,在维持正常的生产生活条件下,很难为养老支出一部分储蓄资金。与城市老年居民相比,农村老年居民在养老方式的选择上,更加偏向于家庭养老,而机构养老和社区居家养老在农村的发展不是很普遍。一般来说,家庭养老只能依靠子女,在经济压力如此之大的情况下,仅靠子女养老的农村老年居民很难享受到幸福的晚年生活,物质层面的生活需求很难得到充分保障,精神层面的需求更是难以为继。农村的基本养老服务供给能力大大低于城镇。

4.2. 城乡基本养老服务内容全面性的非均等化

基本养老服务的项目随着社会的发展也越来越丰富多样,从单一的经济支持、生活照料到目前的医疗保健、文化娱乐活动、心理辅导、法律咨询等极大的丰富了老年人的老年生活。然而在城乡基本养老服务内容全面性方面,城镇和农村也存在着较大的差距。目前,我国农村养老服务水平仍然较低,管理机制不够完善,服务内容比较单一,仅能满足老年人的温饱需求,随着老年人自我意识逐渐增强,需求也日益多元化和个性化,除了衣、食、住等基本需求,还有护理、康复、精神慰藉、陪伴等需求,尽管部分农村地区已在探索医养结合模式、举办各种文化活动,但形式过于简单,尚未形成较为专业的养老服务体系,不能完全满足老年人更高层次的养老服务需求[6]。

4.3. 城乡基本养老服务资源分布的非均等化

城乡养老资源分布非均等化也在于城市和农村在供需之间的不对等,一是从供给的角度来说,政府、家庭、社会机构等都是农村养老服务的供给主体,其中政府是供给的主导者,家庭是优先供给者,社会力量包括社区、机构等都有义务参与农村养老服务供给。然而从实际情况看,政府主导的多元主体协同供给机制尚未形成,社会力量提供养老服务的热情也不高,参与度偏低[7]。二是从需求的角度来说,农村老年人的自我意识逐渐增强,需求日益多元化、个性化,比如心理咨询、医疗护理、健康教育等,但是从供给主体提供的服务内容来看,目前农村养老服务多以生活照料为主,服务内容相对单一,不能满足老年人的多元化需求,供需矛盾显现。

4.4. 城乡基本养老服务人才分布的非均等化

我国的基本养老服务专业人员在城乡之间分布不均衡的现象严重。城乡养老机构服务人员总数虽相差不多,但其人员素质和具有专业技术资格的人数相差甚远,农村养老服务机构服务人员力量明显偏弱。目前,相对于城镇而言,农村的基本养老服务人员大多是外来务工的中年农村妇女、下岗再就业人员和社区志愿者,而这些从业者普遍年龄较大,文化程度较低,对于老年照护的内容不甚了解,一般都把照护定位在家政服务上,且队伍的稳定性极差。而具备老年护理专业知识的保健师、全科医师、护士、心理咨询师等专业人员又严重短缺,且往往由于工资报酬及社会氛围的制约,不愿从事养老服务业,特别是不愿进入农村开展居家养老服务工作[8],有意愿从事养老服务工作的人才首先考虑的也是城镇的工作地点。

5. 城乡基本养老服务非均等化的成因

5.1. 城乡二元结构的制约

历史遗留下来的城乡二元结构,使得“重城轻乡”的现象在一定程度上仍然存在。传统计划经济体制下优先以“城镇居民”为主要供给对象。在城乡基本公共服务的配置方面,也同样存在着看重城市、漠视乡村的情况,受城乡经济发展、产业布局与公共资源分配等体制分割影响,国家采取优先发展城镇,

优先满足“城镇居民”的公共服务供给模式。相对于农村地区薄弱的经济发展水平，城镇具有雄厚的经济条件足以支撑公共服务供给；相对于广大农村居民，“城镇居民”长期以来成为国家及地方公共服务优先供给的对象，使得农村在这方面的发展相对比较滞后。

5.2. 城乡均等化的基本养老服务供给模式不合理

政府在本养老服务供给中承担着核心责任，但并不代表着需要政府部门承担所有的养老服务供给。目前的养老服务供给大多是由政府通过直接投资、政府购买等方式来提供，缺乏市场以及社会组织的参与。单单依靠政府来提供的养老服务很难兼顾效率与公平，政府部门所提供的本养老服务要保障全体公民最基本的生存和发展权利，就是要让所有人都比较公平地享受本养老服务。要化解城乡间本养老服务的不均衡状态，必须要引入社会力量和群众参与到养老服务的供给过程中，吸引社会资本的参与，提升城乡间的均等化水平，保证农村的本养老服务的数量和质量。

5.3. 城乡基本养老服务缺乏统一规划

目前我国的养老服务模式主要仍为传统家庭养老、社区养老以及机构养老三种类型，城乡之间、农村的机构养老所能提供的服务无论数量还是质量都与城镇相差甚大。一方面，经济财政条件的悬殊占有相当大的原因，但仍然与政府缺乏统一规划的思想有关。另外一方面，城乡基本养老服务也缺少可以衡量的标准，没有将建设好养老服务体系作为政府绩效评价的一部分，城乡之间，养老服务作为基本的公共服务没有统一的标准去衡量实践。因此，城乡之间的本养老服务的数量、质量水平都产生了差距。要坚持城乡一体规划布局，持续加大投入力度，高标准、高质量推进养老机构、照料中心等养老服务设施建设，逐步提升农村的本养老服务的数量、质量水平。

5.4. 地方政府的财政资金来源有限

地方财政对本养老服务方面的投入在城乡之间的分配不均会直接拉大城乡之间的差距。分税制改革后，国家大部分财力向中央聚集，地方政府的财力大幅下降[9]，地方政府对各项本养老服务所需的资金难以支付，各级政府之间还存在着财权事权划分不清的现象使得各级政府对本养老服务方面的财政支出的分担比例失衡，从而导致对城乡基本养老服务投入欠缺，县、乡政府的财政匮乏，也限制了对农村本养老服务的供给。而且由于农村经济发展落后于城市，当地农村居民在养老观念、养老方式上与城市居民也存在着较大差异，可供选择的养老方式较少或缺乏；而且农村经济发展水平落后，会引发很多养老服务产业在农村发展缓慢，甚至发展不起来等问题，如心理健康咨询、康康复建等，这些问题会进一步导致城乡养老服务呈现出非均等化局势。

6. 推进城乡基本养老服务均等化的路径选择

6.1. 树立城乡基本养老服务统筹发展理念

公平是社会保障制度追求的根本目标，养老服务保障制度设计必须确保每位老人养老基本权利平等，都应该平等享受本养老服务，协调不同区域或地区之间的不均衡发展[10]。当前要实现我国的城乡基本养老服务均等化的实现，必须要建立城乡农村统筹发展的社会保障体系，在第一阶段参保率大致相同的基本上，着力实现过程均等，最后推进建立完成城乡一体化、公共服务均等化的社会保障体系。第一，加大社会保障的财政投入[11]。资金不足是当前养老工作众面临的一个十分突出和紧迫的问题，也是制约本养老服务发展的重要因素。养老服务的资金来源主要是由财政供给，政府处于社会保障制度运行的主导地位，加强社会保障财政预算管理，扩大养老保障方面资金的投资渠道，加大资金的增值保值管理。

同时,也可以鼓励河南省社会资本的投入,积极引导社会力量和群众的广泛参与[12],加强政府和社会资本的合作,更好的解决资金不足带来的问题。第二,在机会平等的条件下,逐步缩小城乡养老服务的差距。将推进农村地区的养老服务均等化与农村脱贫攻坚工作以及特殊困难群体的养老服务保障有效结合起来,加大对特殊困难群体养老服务的帮扶力度,进一步改善农村养老机构的基础设施条件,推进农村养老服务保障体系的完善,确保农村老年人群体的养老服务得到充分保障。

6.2. 实现基本养老服务供给主体的多元化

要实现农村养老服务的均等化,不仅要发挥政府功能,还要发挥市场、社会、家庭等多方面的作用[13]。构筑多元主体治理格局,需要厘清每个主体的角色定位以及主体间的相互关系。第一,以政府为主导。政府的财政支持和投资是推进城乡居民养老服务均等化的重要保障。政府合法掌握社会公共资源,相应地承担社会治理中的主导作用,履行规划者、购买者和监督者的职能。政府要做好政策支持和顶层设计,充分调动社会力量和每一个家庭参与到养老服务建设中[14]。第二,与市场相结合。市场在资源配置中起着决定性作用,是提供养老资源的一支重要力量。要探索能够使市场机制充分发挥作用的政策来鼓励农村养老服务业的发展,促进形成有利于社会资本进入的养老服务业发展环境,最终形成城乡较为均衡的养老服务体系。第三,社会层面上,要在全社会营造尊老、爱老的氛围,加强宣传,鼓励支持社会组织参与养老服务供给,对稳定社会发展起到缓冲作用。第四,家庭是人类社会生活的基本单位。子女们一定要常回家看看,照顾到老人的情绪,内化养老价值观。家庭为老人提供生活照料以及精神慰藉的养老服务,是其他主体无法替代的。

6.3. 加强基本养老服务人才队伍建设, 填补人才缺口

根据现实需求建立养老服务人才培养长效机制,全力打造专业素质优良、品德高尚的养老服务专业队伍[15]。养老服务队伍直接关系到老年群体的养老服务质量,应注意养老服务队伍质量和数量的提升。第一,提升养老服务人才社会地位。积极引导媒体加大宣传力度,提高全体人民对养老服务行业重要性的认识,加强对养老服务从业者的认同和尊重。保护养老服务人员的合法权益,积极改善养老服务从业人员的工作条件。第二,健全养老服务人才职业体系,完善人才管理办法。制定适合不同层次养老服务从业人员的准入标准,建立养老服务人才大数据库,对养老服务从业人员实行登记管理,作为今后评职、晋级、提薪、转岗的重要依据。第三,加快养老服务人才培养。鼓励并支持高校、大专院校和社会教育机构开设与老年护理、老年服务养生、老年教育相关的专业,注重技能培训,促进养老服务人员专业化。鼓励专业人员向农村有需要的地方流动,保障养老服务的均等化与可持续发展。

6.4. 完善基本养老服务的法律法规

相对于许多发达国家较为完善的老年福利体系,我国的养老服务体系是较为落后的,相应的法律法规也有很多空白,建立相关的法律法规与政策是社会养老服务有效开展的基本保障。仅依靠道德的力量难以对基本养老服务进行有效的约束,必须制定相应的法律,为社会养老服务的有效开展提供法律保障[16]。第一,完善现行法律法规,推进养老服务专项立法,加快养老服务建设的法治化。要解决好法律、法规和政策三者间的衔接关系,提升养老服务立法的可操作性,还要明确政府主体责任,厘清政府边界,明确养老服务内容以及财政扶持的具体措施,明确养老服务公共产品供给和政府兜底保障的范围和标准。第二,加快养老机构建设的法治化进程,提升“法治保障质量”。加快立法进程,提升立法层级,细化相关立法细则,明确养老机构运行的规范和标准,健全智慧养老模式在养老机构应用的法律体系。第三,加大执法力度,实现基本养老服务建设的“依法治理”[17]。严

格执行国家颁布的关于养老服务、养老服务管理、养老服务设施以及人才队伍建设等方面规范化标准,加强对养老服务活动的监管,将养老服务合同和养老机构的服务纳入政府部门监管范围,对于侵害老年人养老权益的及时给予救济。

7. 结束语

让全体老年人享有基本养老服务是广大养老从业者的初心和使命,但是在短期内改变基本养老服务不均等的状况还具有较大的难度,在人口老龄化快速推进、经济社会不断发展的过程中,我们应把追求有质量、全面的基本养老服务均等化作为努力的方向。从统筹发展理念、供给主体多元化、人才队伍建设、法律法规方面不断努力,加快推进城乡基本养老服务均等化的实现。

参考文献

- [1] 陈燕. 基本养老服务,让老年人安享幸福晚年——民政部副部长唐承沛接受《瞭望》新闻周刊专访[J]. 中国社会工作, 2022(35): 5-7.
- [2] 龙玉其. 基本养老服务均等化的实践演进及其逻辑规律[J]. 兰州学刊, 2020(9): 199-208.
- [3] 张鑫. 社会主要矛盾转化:我国基本公共服务均等化理论基础及现实意义[J]. 市场周刊(理论研究), 2018(4): 154-155.
- [4] 黎阳. 超大型城市基本养老服务均等化研究[D]:[硕士学位论文]. 上海:上海工程技术大学, 2016.
- [5] 廉超, 刘慧, 林春逸. 以人民为中心的中国城乡居民养老服务均等化研究[J]. 改革与战略, 2018, 34(8): 13-19.
- [6] 张晓峰. 城乡基本养老服务均等化的现实困境及其路径思考——基于西北Q省H市的调查分析[J]. 社会福利(理论版), 2022(7): 51-56.
- [7] 杜智民, 康芳. 农村社区居家养老服务供给精准化的实践困境与优化路径[J]. 重庆社会科学, 2020(9): 130-140.
- [8] 诸萍. 城乡统筹视角下农村养老服务体系构建探析——基于嘉善县农村地区的调查研究[J]. 江南论坛, 2020(9): 45-47.
- [9] 杨淑敏, 张小锋. “双循环”新发展格局下黑龙江省基本公共服务均等化问题研究[J]. 经济研究导刊, 2021(17): 40-43.
- [10] 侯晓艳, 李强, 陈建明. 山西省城乡统筹视角下养老服务体系构建[J]. 中国商论, 2018(24): 139-141.
- [11] 戴欢. 城乡养老服务均等化实证研究[D]:[硕士学位论文]. 西安:西北大学, 2014.
- [12] 杨倩. 定西市城乡基本公共文化服务均等化发展研究[D]:[硕士学位论文]. 兰州:西北师范大学, 2021.
- [13] 罗亚玲, 秦星. 农村养老服务均等化探究[J]. 人力资源开发, 2020(8): 43-44.
- [14] 王笑娴, 黄武. 广西养老服务均等化协同治理机制研究[J]. 江苏科技信息, 2018, 35(20): 71-74.
- [15] 刘卫东, 李爱. 我国居家养老服务发展面临的现实困境及应对策略[J]. 东岳论丛, 2022, 43(9): 96-103.
- [16] 吴璨, 唐黎. 浅析社会养老服务在新型城镇化建设进程中的均等化问题[J]. 农村经济与科技, 2017, 28(11): 216-218.
- [17] 何宏莲, 那艳华, 苗艺巍. 新发展阶段我国基本养老服务均等化的实现路径及其法治保障[J]. 黑龙江省政法管理干部学院学报, 2022(6): 10-14.