

找准破解农村养老问题的突破口和发力点

习近平总书记强调，要补齐农村社会福利短板，加强对农村老年人、儿童、“三留守”人员等特殊和困难群体的关心关爱。党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》指

出，要积极应对人口老龄化，完善发展养老事业和养老产业政策机制。随着人口老龄化和农村人口外流，农村老年人的养老问题日益凸显，需要实现经济、文化、社会多角度和政府、家庭、社会力量多主体的共同努力。

加快建设农村养老服务体系

□ 杜 鹏

推动实现全体老年人享有基本养老服务，关键点和突破口在农村。我国有1亿多农村老年人人口，农村人口老龄化程度远超城市，1/4的农村已经进入超老龄社会，年龄结构的转变对农村养老服务体系建设的提出新要求。但受限于农村发展基础，建立与当地老年人需要和经济社会发展水平相适应的农村养老服务体系仍面临一系列挑战。

规模巨大的农村老年人口与城乡倒置的国情凸显了农村养老服务体系建设的紧迫性。一是农村老年人口规模巨大，人口老龄化的城乡倒置现象进一步加剧。目前，中国常住人口城镇化率达66.2%，2020年城镇老年人口数已经超过农村，但中国农村老年人口仍有1.21亿人，农村60岁及以上老年人口占比达23.81%，高于城市的15.82%。二是农村和中西部地区的老年人身体健康状况较差。第七次全国人口普查数据显示，农村老年人生活不能自理的比例占2.55%，高于城市的2.07%，西藏、新疆、青海等地生活不能自理的老年人占比在3%以上，广东、福建、江苏等地比例低于2%。三是农村老年人口的经济自立能力不足。尽管2020年离退休金、养老金首次成为中国老年人的最主要生活来源，但在农村地区，75.45%的老年人仍然主要依靠家庭成员供养（41.87%）和劳动收入（33.58%）生活，其中女性老年人依靠家庭成员供养比例超过一半，达52.89%，是自我经济供养能力最弱的群体，也是农村养老保障最需关注的群体。四是农村地区老年人的数字接触比例与质量仍需改善。截至2023年12月，我国农村地区互联网普及率为66.5%，低于城镇的83.3%；非网民人口集中在农村常住人口尤其是60岁及以上老年群体的特性显示，农村老年人口面对更突出的数字鸿沟困境。

面对农村人口结构转变带来的养老服务体系构建与改善需求，党和国家在农村养老服务体系建设的方面频繁发力，以制度体系规划规范农村养老服务发展，涵盖重点关注特殊困境人群的服务需要、全体老年人的基本服务需要以及加强养老服务体系中的人才要素建设、提升服务体系中的产品服务质量，通过县—乡—村三级养老服务网络的打造与机构使用效能的提升、医养结合多元服务联合安全监管方式等助力服务质量的提升、基层党建结合多元主体健全养老服务体系的工作机制、合理规划健全投入与提高效率方式强化服务支撑等多个方面全面规划部署农村养老服务的未来发展，就农村养老服务发展短板有针对性地加大投入力度，为积极应对人口老龄化国家战略在农村的落实推进和乡村振兴战略的有效实施奠定基础。

现阶段农村养老服务体系建设的仍面临一系列发展挑战与困境。这些困境主要包括人口“空心化”造成的主体困境、社会化服务体系中的要素困

境、服务网络衔接有限的碎片化困境和地区发展差异巨大的不平衡困境。一是大规模青壮年人口外流与人口“空心化”共同形塑的农村劳动力总量缩减、结构老化的主体困境，使得农村地区在公共服务供给领域存在人才老化甚至断层现象，养老服务体系建设的能基础由此被削弱。二是农村社会化养老服务起步晚，在养老服务设施、社会组织、技术要素等方面较城市相对滞后，社区养老服务机构和设施23.2万个，覆盖率仅有47.4%。三是在有限覆盖的条件下，农村养老服务建设布局呈现碎片化特征，县—乡—村三级养老服务网络的服务衔接不足，养老服务使用供需“错位”。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%，且多数机构仅能满足具有自理能力的老人入住，失能照护的资质有待发展、能力有待提升。四是各地农村发展差异较大，养老服务发展参差不齐，中西部地区养老服务建设力量有限，农村社会养老服务以兜底保障为主；东部拥有优势资源的农村已经初步建成县—乡—村三级养老服务网络，如何构建与当地老龄人口基础和经济社会发展相适应的养老服务体系是当前面临的重要挑战。

加快提升农村养老服务体系的水平和质量。构建符合经济社会发展水平与人民美好生活需要的农村养老服务体系，事关积极应对人口老龄化国家战略和乡村振兴战略的顺利实施。

一是加强顶层设计。建设完善农村养老服务体系必须从规划布局与顶层设计方面发力，尽快出台中长期规划以规范明晰农村养老服务体系目标、布局与发展路径。通过组织多领域、多层次的理论探索，进一步明晰中国农村养老服务发展的理念体系，明确究竟为什么发展、发展什么样的农村养老服务、发展的目标是什么，综合积极应对人口老龄化的规律性和乡村振兴的规律性确定指导思想及目标愿景。在此基础上，制定中长期发展规划，在确定的目标愿景基础上，通过盘点服务设施、服务人才、服务组织和标准规范等的现状、缺口与困难，进而研判农村养老服务体系构建的需求，引领农村养老服务未来发展布局。在发展规划基础上，根据农村养老服务建设的现实需求与现阶段制度设计的漏洞短板，加强顶层制度设计，包括制定农村养老服务条例、适时推进长期护理保险制度的全国实践、基本养老服务清单制度的调整充实等，以农村老龄社会进程为需求指引、养老服务建设实践情况为供给指引，老年符合农村经济社会发展水平与老年人需要的养老服务制度体系。

二是夯实农村养老服务体系建设的物质基础。将农村养老服务体系建设置于推进中国式现代化与全面推进乡村振兴进程中，通过产业开发、布局银发经济与加快数字乡村建设等方式夯实农村养老服务体系建设的经济

基础。产业发展是农村地区经济的重要支撑，要在以往经验的基础上，优化产业开发方式。通过增加集体收入以及向老年人倾斜的资源分配方式加强老年保障力度，增强农村应对老龄化的经济实力，夯实养老服务体系建设的物质基础与财富储备。针对农村老龄人口规模较大的现状，可在经济相对发达的农村布局发展银发经济，引进养老企业在乡村投资建设生态旅居养老项目、打造“健康小镇”助力老年康养产业等有乡村特色的养老产业与养老服务项目，扩大养老服务供给，以数量带动农村养老服务供给竞争，进而提高养老服务质量，形成良性循环。同时，加快数字乡村建设，提升乡村网络设施水平，在此基础上加快智慧养老服务平台在农村布局，推进“智慧化+网络化”的农村养老服务体系建设，并通过老年人数字素养提升计划与“数字代理人”等方式缩小农村老年人数字使用鸿沟，便捷老年人数字公共服务使用。

三是锻造总揽全局、协同高效的农村养老服务体系建设的基层行动体系。推进各项养老服务政策有效落实，必须全面加强农村养老服务体系建设中的组织与人才保障。一方面，重视发挥四支力量的作用。通过“支部领办、党员领衔”的运行方式团结党员力量，发动村支部党员干部积极走访群众收集老人意愿，支持村级养老服务点发展，并将“党建+农村养老服务”纳入市县乡三级书记抓基层党建述职，在村一级则把养老服务工作纳入党组织书记“双述双评”，积极推广“党建+农村养老服务”新模式。另一方面，面对规模庞大的农村养老需求，社会力量不可或缺。可通过整合村庄闲置资源后委托专业养老服务机构管理运营，以公建民营方式鼓励社会力量参与，为农村空巢、困难、孤寡老人提供方便可及的居家上门服务；通过设立功德碑和功德墙等社会声誉激励举措，鼓励慈善捐赠，提供资金支持，保障村级养老服务设施发展的可持续性；通过借助公益项目，引入专业志愿者组织与学生志愿团体等定期向老年人提供关爱服务。此外，值得特别重视的是，虽然农村家庭养老老功能在弱化，但这一主体目前仍具有不可替代性，可以增加居家养老护理服务现金补贴、依托村级养老服务站点为家庭提供“喘息服务”等支持政策，提升家庭养老能力，构建老人—家庭—村集体与社会力量多联动的养老服务运作体系。同时，通过老龄协会引导老年人积极参与与自己切身利益相关的农村养老服务体系建设，如为发展规划建言献策，增强内生行动力量，提升老年人的参与感与获得感。

四是从构建完善农村养老服务网络、推进医养康养相结合、加强农村老年人的养老金保障等方面着手。应着力推进形成县—乡—村纵向贯通、不同县域横向互联的养老服务网络：

拓展县级特困人员供养服务机构失能失智照护功能，推进专业性照护服务设施建设；整合乡镇敬老院等服务资源，推进乡镇（街道）区域养老服务中心建设；将村级邻里互助点、农村幸福院等互助养老服务设施建设纳入村庄规划，增加村庄养老服务点；重视易地搬迁地区农村养老服务体系建设，结合迁入地人口规模、老龄化程度、服务可及性等因素，合理布局养老服务设施。目前，健康老龄化理念在城市养老服务体系中已经建立起来，农村发展养老服务也要顺势而为，通过整合乡镇医疗卫生机构专业资源，实现乡镇卫生院与养老服务设施统筹规划、毗邻建设、一体运营，采取卫生院转型护理院、托管敬老院等多种有效方式实现资源共享、服务衔接，实现农村地区医养结合发展。通过统筹完善城乡居民基本医疗保险和城乡大病报销，建立包括农村地区在内的长期护理保险制度，鼓励医疗机构与养老机构合作，整合照护与保障资源，减轻家庭养老负担。另外，不断加强农村老年人的养老金保障，通过加大财政对城乡居民医疗保险的支持力度、宣传引导提高基本养老保险的缴费档次、推进个人养老金制度在农村地区的落地实施、改善基本养老保险的融资和福利调整机制等方式，加强农村地区养老金保障，提高老年人的自我保障能力。

五是构建农村养老服务体系发展的要素支撑体系。通过建立农村养老服务体系统计调查与综合评估制度，建立健全多元投入机制，着力提升农村养老服务质量水平。通过评价指标体系构建、年度统计调查制度规范与数据实时更新系统搭建等系列操作建设农村养老服务体系综合评估制度，以跨地区、跨部门与跨层级的数据共享为前提，对比服务体系建设前、建设中与覆盖后的设施使用效率和老年人社会化养老服务享有数据，如在改革乡镇敬老院向区域性养老服务中心转型过程中对改革前后特困人员集中供养率、养老服务中心入住率等进行统计，指导后续农村养老服务体系建设发展模式。农村养老服务体系的建设离不开健全的多元投入机制，财政部门可按规定将农村养老服务体系建设列入专项财政预算，中国人民银行和金融监管部门可在依法合规、风险可控的前提下主持引导银行部门加强对农村养老服务的金融支持。同时，应通过加强服务质量监管、合理布局农村养老服务设施等方式，提升农村养老服务可及性，增强服务质量与提高服务资源利用效率。

（作者系中国人民大学原副校长、人口与健康学院院长，全国老龄工作委员会专家委员会委员）

治理之道

一个社会幸福不幸福，很重要的看老年人幸福不幸福。当前，我国正处于由快速老龄化向深度老龄化社会转变的阶段。第七次全国人口普查数据显示，我国农村地区60岁及以上老年人口超过1.2亿人。而且由于人口城镇化、人口迁移流动化、老年人的乡土情结等因素影响，我国农村地区人口老龄化速度更快、程度更高，形成农村人口老龄化程度超过城镇人口老龄化的城乡倒置现象，农村养老成为我国人口老龄化问题的重点和难点。破解农村养老难题，完善农村养老服务体系是保障基本民生、促进社会公平、维护社会稳定的关键所在。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视农村养老问题，出台农村留守老年人关爱服务政策，居家社区机构相协调的养老服务模式初具规模。2023年中央一号文件强调“推广日间照料、互助养老、探访关爱、老年食堂等养老服务”，今年的中央一号文件明确提出要健全农村养老服务体系，因地制宜推进区域性养老服务中心建设，鼓励发展农村老年助餐和互助服务。

现阶段，农村养老依旧面临养老服务设施短缺、家庭供给能力不足、专业护理匮乏、精神文化生活单一等难题，农村老年人日益增长的多层次、多样化养老服务需求与价格可负担、质量有保障、精神生活有顾及的养老服务供给不足之间的矛盾日益突出。一方面，农村老年人对养老的需求从“有没有”转向了“好不好”，多元化、多层次、高品质健康养老需求不断涌现。另一方面，农村养老与城镇养老在经济基础、社会力量参与、氛围营造等各方面存在差距，农村养老服务供给动力不足。

完善农村养老服务体系必须善于抓主要矛盾，在主动破题中找准切入点，在整体推进中实现重点突破。加强统筹规划，逐步建立起符合农村实际的养老服务体系。着力解决发展不平衡不充分的问题，持续促进农村经济发展，增加财政支持和补贴，优化基础设施建设，加强农村养老服务队伍建设，发展智慧养老，利用互联网、大数据等技术，提供远程医疗咨询、紧急呼叫系统等服务。依托农村良好生态环境发展“养老+旅游”健康服务业，开发一批特色养老服务机构，推进康养体系建设。建设村级休闲小公园，增加室外体育健身器材，组织老年人参加棋牌、戏曲、健身等各种活动，满足老年人文体活动需要。加强集体互助，强化社区凝聚力，鼓励有能力的老年人通过农业指导、传统技艺传授、村史讲解、村志编撰等方式继续参与社会生产活动，举办手工艺、书法、绘画、烹饪等培训，增强老年人的主体意识，推进老有所为。

在此基础上，需仔细排查识别农村老年人实际生活状况，精准识别和满足不同群体老年人的多元养老需求。优先满足失能、空巢、重残、高龄老人的养老服务需求，通过发放养老补贴、提供健康体检、调动社会力量和家庭力量建立探访关爱和应急救援服务机制，保障他们最基本的养老

蹄疾步稳解决农村养老难题

□ 温丽华

思而观

需求。对能自理的老年人，可保留现有的家庭养老方式，依托老年人熟悉的生活环境和农村现有服务资源，提升老年生活质量。政府可通过购置、置换、租赁、收回等方式将社会闲置资源整合改造成养老服务设施，以招投标方式提供给社会力量运营。同时，鼓励社会力量通过股份制、股份合作制、政府与社会资本合作等模式整合改造社会闲置资源发展养老服务；通过购买社会化服务的方式，由专业养老服务机构链接社会资源，组织专业人员为老年人提供生活照料、康复护理和精神慰藉等方面的服务，实现救助和养老服务需求的精准对接。弘扬尊老爱幼传统美德，明确家庭赡养义务，鼓励子女与父母共同生活或就近居住，营造和谐家庭氛围满足老年人情感需求，通过税收减免、补贴等激励措施实施家庭经济支持政策，推进养老服务稳步发展，为农村老年人提供更优质的居家养老服务。

党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》强调，要改善对孤寡、残障失能等特殊困难老年人的服务，加快建立长期护理保险制度。

什么是长期护理保险制度？长期护理保险制度，就是指为那些因老年、疾病或伤残导致丧失日常生活自理能力而需要被长期照顾的人提供护理费用或护理服务的社会保险制度安排。由于失能率在老年阶段尤其是高龄阶段快速上升，长期护理服务的使用者主要是老年人，因此长期护理保险已经成为一些国家和地区应对人口老龄化的重要措施之一。

为什么要建立长期护理保险制度？一方面，建立长期护理保险制度有利于加强基本养老服务保障。长期

护理保险制度与基本养老服务保障有高度的内在一致性，可大大提高基本养老服务保障水平。在政策出发点上，基本养老服务体系 and 长期护理保险制度都是为了保障老年人的最基本需求，基本养老服务是以满足失能照护需求为核心，以保障生活安全为底线，而长期护理保险制度建立的根本原因就是保障失能照护需求。在政策目标上，基本养老服务体系 and 长期护理保险制度都以公平性为首要目标，遵循“全覆盖、保基本”的基本原

则。在服务标准上，基本养老服务体系 and 长期护理保险制度框架下提供的服务都遵循一定的服务标准，不是完全按照服务对象的需求提供服务，而是将服务对象的需求与制度所确定的服务标准相对应，从而提供适度的标准化服务。在服务流程上，基本养老服务体系 and 长期护理保险制度都必须经过需求评估和识别环节，确定老年人的需求是否属于制度保障范畴以及应该享受的服务类别，而且登记后才会提供相应的服务。统筹推进长期护

理保险制度和基本养老服务制度，节省制度成本，提高政策有效性和资源配置效率。

另一方面，建立长期护理保险制度可降低养老服务供需均衡价格，从而大大提高养老服务供需均衡水平，促进养老服务业发展。在养老服务市场上，由于存在供给方相对高成本和需求方相对低购买能力之间的矛盾，使养老服务市场规模难以扩大。长期护理保险制度由于采取社会共济的方式，因而使用者的部分负担将由参保

者分担，使用者只需要支付一个相对较低的价格就可以享受长期护理服务，客观上将降低养老服务市场均衡价格，解决高供给成本和低购买能力之间的内在矛盾，从而扩大服务利用规模，提高供需均衡水平，扩大养老服务业市场规模，为人民群众提供丰富的养老服务。

目前，许多国家已经建立了不同形式的社会长期护理保险制度。从各国的实践来看，长期护理保险在分担失能风险、推动养老市场发展、

改善民众生活质量发面发挥了重要作用。我国也于2016年开始了长期护理保险制度的第一批试点，2020年开始了第二批试点，探索建立以互助共济方式筹集资金、为长期失能人员的基本生活照料和与之密切相关的医疗护理提供服务或资金保障的社会保险制度，力争在“十四五”期间，基本形成适应中国经济发展水平和老龄化发展趋势的长期护理保险制度政策框架，推动建立健全满足群众多元需求的多层次长期护理保障制度。截至目前，全国已有49个城市试点长期护理保险制度。应及时总结试点经验，尽快出台全国统一、城乡统筹的长期护理保险制度，为补齐农村养老服务短板提供坚强制度保障。

（作者系中国社会科学院应对人口老龄化研究中心副主任兼首席专家）

为什么要建立长期护理保险制度

□ 林 宝