

分层分类:我国农村养老服务的 制度创新与路径构建*

白维军 王欢

[摘要] 借鉴社会救助中的分层分类概念,根据老年人特征进行养老服务分层设计,按照服务内容进行分类供给,构建分层分类的农村养老服务制度,是积极应对农村人口老龄化、实现农村养老服务精准供给的重要保障。农村分层分类养老服务构建需以政府为主导、需求为导向,协同多元主体、适应经济发展,综合考量制度设计与运行管理、供给内容与供给方式、经济支持与技术驱动,联合供给主体、丰富供给内容、创新供给形式、推动供给赋能,全面实现农村养老服务高质量发展。

[关键词] 农村老龄化;分层分类;养老服务

[中图分类号] D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863 (2024) 03-0091-08

一、问题提出

进入 21 世纪,我国人口老龄化速度明显加快,第七次全国人口普查显示,我国 60 岁及以上老年人口已达 2.64 亿人,占总人口 18.70%,^[1]超过老龄化标准 8.7 个百分点。在农村,由于城镇化和工业化的持续发展,青壮年劳动力纷纷进城务工,老龄化速度较城市更快、程度更深。截至 2020 年,我国乡村 60 周岁及以上、65 周岁及以上老年人口占乡村总人口的比重分别为 23.81%、17.72%,比城镇 60 周岁及以上、65 周岁及以上老年人口占城镇总人口的比重分别高出 7.99 个百分点、6.61 个百分点。^[2]而且,农村呈“少子老龄化”“高龄老龄化”“空巢化”特征,农村养老面临巨大的压力和挑战。应对农村人口老龄化,化解老龄化带来的潜在风险,实现老有所养、

老有所乐、老有所依、老有所安是全面应对人口老龄化风险的关键所在,也是实施乡村振兴战略、实现共同富裕的必然选择。^[3]

在巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴背景下,国家不断加强对农村的支持力度。就养老服务而言,目前农村已基本形成居家养老为主体、互助养老为补充、困难群体为重点,面向全体老年人的养老服务格局。然而,二元发展模式的路径依赖导致我国城乡社会保障公共资源配置失衡,加之社会保障体系建设中的“重经济轻服务”倾向,导致我国农村养老服务建设比较滞后,“大水漫灌”式的无差别、粗放型养老服务供给,既浪费了宝贵的养老服务资源,也没有达到精准精细的政策目标。因此,如何在农村养老服务资源有限的情况下,提升养老服务

* 基金项目:国家社科基金重大项目“全面建成小康社会背景下相对贫困治理的实现路径研究”(编号:22&ZD060)

作者:白维军,内蒙古大学公共管理学院院长、教授,呼和浩特 010021;王欢(通讯作者),内蒙古工业大学发展规划与学科建设处(高等教育研究所)讲师,呼和浩特 010070

质量和水平,满足老年人多样化需求,成为亟待解决的问题。

随着《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》的发布,农村养老服务需求多样化与供给有效性引发社会广泛关注,学者们对农村养老服务供给现状及存在的问题进行了大量研究,并取得了丰富成果。但我国地域辽阔,不同区域经济发展水平差异极大,不同特征老年人的养老需求也存在明显差异。因此,应改变从供给侧改革的做法,改由需求侧着眼,以更加精准、精细的举措构建差异化养老服务,满足不同老年人的不同需求,提高农村养老服务的供给质量和供给效能。本文基于农村老年人条件特征和需求的差异性,提出分层分类构建养老服务的思路,深入解读农村分层分类养老服务的内涵,分析分层分类养老服务供给的逻辑与路径,着眼于推动农村养老服务高质量发展。

二、农村分层分类养老服务的制度设计与协同耦合

党的二十大报告提出“健全分层分类的社会救助体系”,^[4]这一主张既为探索中国特色社会救助体系指明了方向,也为社会保障其他项目的分层分类设计提供了思路。当前,社会救助分层分类研究层出不穷,但养老服务中尚未引入这一概念,地方上有探索分层分类提供养老服务的做法,但鲜有理论层面的阐述和提炼。本文受社会分层理论、ERG理论、协同理论的启发,提出“农村分层分类养老服务”的概念,探究农村老年人差异化特征与多样性需求,厘清农村养老服务供给的价值追求与实施要领,为提升农村养老服务质量和水平提供理论支持和路径选择。

(一)根据老年人特征进行养老服务分层设计

“分层”(stratify)最早被用于地理地质学研究,用来解释地质构造差异。伴随着阶级的出现,这一概念被引入社会学领域,旨在探讨由个体掌握资源差异而造成的社会地位不平等现象。^[5]韦伯从经济、政治、社会三个层面对社会进行层次划分,进而考察社会的形塑与变迁。社会分层理论启发我们在面对数以亿计的农村老年人时,应根据老年人的不同特征对老年服务进行分层设计,不同的老年群体因养老需求不同,应当有不同的养老服务制度和政策,这

样才能实现养老服务的供需匹配。

农村老年人年龄结构、健康状况、收入水平各不相同,其对养老服务资源的占有也存在明显差异。特征分层就是根据老年人年龄、收入水平、健康状况等变量,将老年人状况归纳为行动能力和经济条件两类,然后进行特征层级评价,并依此制定相应的养老服务制度和政策。以老年人的行动能力进行养老服务分层设计,能充分保障特殊老年人的特殊养老服务需求,实现农村养老服务普遍化;以老年人的经济条件进行养老服务分层设计,则可找到农村“付费型”和“免费型”养老服务边界,实现农村养老服务的可持续发展。以老年人特征进行养老服务分层设计,并建立差异化养老服务供给制度,既符合低龄老年人独立自主养老意愿,又能满足高龄老年人对生活照料、医疗护理服务的强烈需求,构建系统全面、精准精细的农村养老服务供给体系,为完善农村养老服务制度提供翔实依据。

(二)按照服务内容进行养老服务分类供给

奥尔德弗ERG理论将人的需求分为三类,即生存(Existence)、相互关系(Relatedness)、成长(Growth)。不同于马斯洛的需求层次理论,奥尔德弗认为人的三种需求不是渐次出现,而是同时存在的,三者之间没有先后顺序。这一理论启发我们,老年人的需求是多种多样的,很难按部就班地渐次满足,应根据服务内容进行分类供给。

基于不同的养老服务需求,以服务内容对农村养老服务进行分类设计与供给,能兼顾养老服务的普遍化和个性化,全方位满足老年人的养老需求。根据服务内容,可以大体将农村养老服务分为生活照料服务、医疗护理服务、精神文化服务三类。生活照料服务是维持老年人生存发展的关键问题,根据分类原则又可细化为餐食、家政、业务代办、安全保障等,这对保障老年生活和丰富农村养老服务内容均有重要意义。医疗护理服务是医养结合的重要内容,也是实现高质量养老的根本保障,以供给分类为手段将医疗支持、护理服务、家庭助医等服务有机融合,能提升农村老年人健康质量,并产生正向健康效应。精神文化服务是老年人提升生活质量的重要保障,随着绝对贫困的消除,农村老年人对精神文化服

务的需求逐渐增加,提供符合时代特征和农村实际的精神文化服务,可满足新时代农村老年人丰富的精神文化需求,对推动实现“物质与精神都富裕”的老年人共同富裕有积极意义。

(三)养老服务分层分类的协同耦合

哈肯的协同理论认为,虽然社会中的系统千差万别,但系统之间存在相互影响和相互合作,各系统在相互协同中共生于整个环境。这一理论启发我们,农村养老服务是一个复杂的系统,如何维护系统的平衡,需根据老年人特征对养老服务进行分层设计,并根据服务内容进行分类供给,分层与分类相结合,达到养老服务系统的供需平衡。

基于协同理论,需构建供需适配、区域均衡、时域耦合的农村分层分类养老服务框架。分层与分类相结合,从农村老年人个体特征和实际需求出发,构建供需适配的养老服务,能建立良好的主客体关系,提升老年人对养老服务的满意度。构建区域均衡的农村养老服务供给格局是基于当前养老服务区域不平衡而做出的现实选择,以分层分类协调耦合为目标,政府需在养老服务构建与资源配置中起主导作用,并通过政策手段调动、发挥市场和社会组织等在养老服务供给中的积极作用,为农村老年人提供区域大体均衡的普惠型养老服务。时域耦合是指根据不同时期农村的实际情况,提供不同的养老服务,体现养老服务与经济协调。农村养老服务构建需立足不同时期农村经济社会发展状况,坚持动态调整、时域耦合,以分层分类为原则,不断丰富供给内容、优化供给方式,提供适应农村生产方式和水平水平的养老服务。

三、农村分层分类养老服务构建的思路、要素与关键问题

在农村养老资源相对有限的情况下,构建分层分类养老服务,推动农村养老服务供给主体更多元、供给内容更丰富、供给效率更高效、医养结合更紧密、供需体系更协调,有效提升农村老年人的生活品质和生活状态。

(一)分层分类养老服务的构建思路

第一,以需求为导向。以需求为导向是指从需求侧出发,建立适合农村老年人个体特征和需求的

养老服务制度。从分层视角看,不同特征老年人对养老服务的需求是不同的,应依照老年人及其家庭的经济水平和行动能力,分清轻重缓急,优先满足农村困难群体最迫切的养老需求,再逐步满足其他群体的养老需求。从分类视角看,农村老年人养老服务需求涉及生活照料、医疗护理、精神文化等多种内容,在当前农村养老服务资源有限的情况下,应以需求为导向,突出重点,通过精准化、流动化、协同化方式,充分调动供给主体的积极性,构建符合公共服务供给逻辑、贴合老年人实际情况、满足老年人需求内容的农村养老服务。

第二,以政府为主导。以政府为主导是指政府通过直接提供、购买服务或政策引导等形式,建立一套行之有效的领导、协调、服务制度,纠正农村养老服务供给中的“市场失灵”或“志愿失灵”。从分层视角看,农村失能、低收入等特殊困难群体在养老服务获取上存在较大壁垒,为保障农村养老服务“普惠性”实现,应充分发挥政府的组织、动员、协调优势,坚持政府主导,建立科学、系统的养老服务供给体系,保障弱势群体能便捷、高效地获取养老服务。从分类视角看,农村老年人的生活照料、医疗护理和精神文化需求日益旺盛,^[6]但当前养老服务供给体系尚不完善,市场主体参与养老服务供给的意愿不强、内容不足。因此,需通过政府的政策举措拓展市场的服务边界,延展服务内容,发挥政府在建设养老服务公平竞争的统一市场、高效规范的营商环境、公正监管的法制秩序等制度供给与制度执行中的作用,^[7]满足老年人多样化的养老服务需求。

第三,多元主体协同供给。多元主体协同参与养老服务供给是指政府、市场、社会、家庭等积极回应农村老年人养老需求,实现农村养老服务资源的充分动员和利用。从分层视角看,政府需制定农村养老服务政策法规,进行市场监管,并向残疾、鳏寡等特殊老年人直接提供为老服务;市场在保有一定盈利空间的同时,尽可能让渡养老服务价格,为政府分忧解难,共同应对农村人口老龄化危机;社会组织需发挥分散、灵活的优势,向有特殊需求的老年群体提供养老志愿服务或低费养老服务;家庭需强化养

老服务职能,尽可能为老年人提供养老所需的一切服务,实现家庭养老功能最大化。从分类视角看,政府需全面承担农村老年人的生活照料、医疗护理、精神文化服务责任,以政策、资金等形式体现政府的主导性;市场和社会根据自身优势和发展战略定位,就某一项或者某些养老服务项目开展有重点的供给服务;家庭则主要承担生活照料及精神慰藉服务。通过分层分类的制度设计,构建起政府、市场、社会、家庭分工明确的农村养老服务框架。

第四,与经济发展相同步。与经济发展相同步就是改变过去不顾经济发展水平,盲目追求“高投入”“大而全”的粗放式供给模式,做到农村养老服务供给投入与经济发展水平相适应,因地制宜、因时制宜建设农村养老服务。从分层视角看,就是要保障农村“五保”、低保等困难群体的特困救济金、最低生活保障金增长水平与经济增速相同步,保障农村各类老年人最基本的养老服务资金需求。从分类视角看,需根据经济发展的实际情况随时调整养老服务水平和内容,坚持保障基本与突出重点的原则,优先满足老年人最紧迫的养老需求,并通过分类扶持的方式逐步推进,依次满足所有老年人的所有养老服务需求。

(二) 分层分类养老服务的构成要素

分层分类农村养老服务包括制度、管理、内容、形式、经济、技术、文化等多种要素。^[8]其中,制度、管理是前提,内容、形式是基础,经济、技术、文化是保障。通过要素的有机整合和综合运用,能有效推动养老服务的快速运转,实现农村老年人对老有所养的美好期待。

制度设计和运行管理是实现农村养老服务高质量发展的重要前提。制度设计是指通过健全法律制度、完善管理制度、优化运营制度,以税收优惠、土地供应、财政补贴和保险支持等方式,整合各部门资源、明确职能定位,建立多渠道筹资、多主体参与的责任共担机制,促进养老服务供给的常态化与系统化。运营管理是通过资源整合、过程设计和监督控制等手段,实现政府、市场、社区、家庭及志愿服务组织等主体能分工协作、优势互补、互通互联,在精准了解农村老年人需求类别基础上,确定养老服务供

给内容和供给方式,并由政府或第三方机构对供给质量进行评估,及时发现、改正存在的不足,提升农村养老服务供给质量。

供给内容和供给形式是农村养老服务高质量的结构基础。供给内容应涵盖生活照料、医疗护理和精神文化三大领域。其中,生活照料服务应包括餐食、家政、业务代办、安全保障等,实现“老有所养”;医疗护理服务应包括健康宣教、免费义诊、定期体检、药物配送等,实现“老有所医”;精神文化既应包括科学文化、体育锻炼、交流娱乐等基础文化服务,也应包括心理慰藉、权益保障等进阶性服务内容,实现“老有所乐”。供给形式是保障老年人享受养老服务的关键一环,农村分层分类养老服务供给是以居家养老为核心,社区和机构养老为补充的一种养老服务自治形式。其中,居家养老是以家庭为核心,通过家庭内部成员提供服务或由社区上门提供服务的形式,使老年人即使待在家中也能享受到应有的养老服务;社区养老是在居家的基础上,结合社区养老机构,以社区为窗口,结合社会化养老服务机构提供养老服务;机构养老是以专业养老机构为核心,让农村老年人离开家庭或住所,进驻到养老机构接受服务。

经济支持、技术推动、文化助力是实现农村分层分类养老服务的重要支撑。经济支持是指以满足农村老年人基本需求为基准,增加养老服务投入力度,由过去主要依靠地方财政扶持向财政拨款、保险缴费、慈善捐款,以及集体自留经费等多元筹资渠道转变,引导金融机构、社会资本增加农村养老服务投入,以达到供需均衡。其次,通过技术推动将互联网与医疗护理、精神文化服务相结合,帮助农村老年人实现在线问诊、在线娱乐、在线社交,提升养老服务获得的便利性,并将传感设备与互联网、物联网相结合,进行充分的信息交换,实现农村老年人的安全健康监测与实时动态沟通。最后,通过养老文化建设强化家庭养老服务观念,增强子女养老意识,同时转变老年人养老观念,接受机构养老形式,转变“不照顾就是不孝”的传统观念,形成符合中华民族“孝道”文化和新时代养老服务特征的养老氛围,构建整合支持、照料持续的农村养老服务文化。

(三) 分层分类养老服务构建的关键问题

分层分类养老服务制度中,首先要明确县、乡、村三级机构在养老服务供给中的角色定位,合理分配权责,构建相互协调、闭环耦合的联动体系。村级养老服务机构应基于自愿原则,通过志愿服务、互助等形式,向农村低龄、健康老人提供基础生活照料、精神文化服务,实现“应助尽助”。乡镇养老服务机构应以兜底为目标,以乡镇为单位建立特殊养老服务中心,向“五保”、失能、失智等特殊和特困老年人提供专业化服务,实现“应保尽保”。县级养老服务机构应秉持普惠、开放原则,面向县域内所有老年人提供各种形式的养老服务,实现“应有尽有”。由于县、乡、村三级机构调动养老服务资源的能力存在差异,其角色定位也应有所区别,当县、乡、村任何一级机构由于养老资源不足,无法提供某项服务时,该服务需依次向上转移。基于政策优化视角建立县、乡、村三级养老服务体系,促进农村养老服务资源整合优化,既可满足农村老年人多样化的养老服务需求,也能有效实现农村失能、低收入等特困群体的普惠性养老诉求。

分层分类养老服务的供给主体应由政府、市场、社会组织、家庭和老年人自身共同构成。其中,政府居于关键地位,不仅要提供普惠性养老服务服务,还需要在政策出台、协调指挥、保障兜底、服务监督中扮演重要角色;市场除提供农村老年人重点关注的服务项目外,还应积极开发普适性养老产品,扩展供给边界,提升供给质量;社会组织应通过志愿服务、公益活动等形式,推动养老服务供给常态化,为农村养老服务提供有效补充;家庭作为农村养老服务供给的坚实基础和重要主体,应提供基础生活照料和精神文化服务;老年人作为供给对象,既可以扮演监督、组织角色,也可以采取互助的形式积极参与到养老服务供给中。综上,政府、市场、社会组织、家庭、老年人等主体通过体制机制建设,明确角色定位、相互关系和行动方略,形成一套功能完善、层次清晰的农村分层分类养老服务供给体系。这一体系对降低不同行政层级、不同业务部门、不同业务形态间的行动阻力,提升农村养老服务供给质量和供给效率具有积极意义。

分层分类养老服务供给框架中,重点是将农村老年人特征分层与供给分类有机结合,确定各服务内容的优先级。需确定不同特征老年人的养老服务供给内容,依次归纳到生活照料、医疗护理和精神文化三种需求中。以分层分类为行动指引,从“需要”和“想要”角度,进行需求层次和优先级划分,了解不同特征老年人的需求内容及服务的迫切程度,分析影响因素,建立一套涵盖生活照料、医疗护理、精神文化的养老服务框架。通过增加供给总量、优化供给结构,形成重点保障失能、患病、高龄、留守和低收入特困群体,并面向所有农村老年人的养老服务内容体系。

四、农村分层分类养老服务的构建路径

分层分类提供农村养老服务是应对农村人口老龄化的恰当选择,具体建设过程中,需联合供给主体、丰富供给内容、创新供给形式、推动供给赋能,充分调动各方力量,创新运行机制,提升农村养老服务质量,满足老年人多样化、多层次的养老服务需求。

(一) 联合供给主体:政府、市场、社会、家庭齐发力

政府是农村养老服务的政策制定者和执行推动者,分层视角下,政府应通过直接提供或购买服务等形式,保障所有农村老年人都能享受到一定程度的养老服务。例如,对低龄或生活能自理的老年人,政府需重视养老服务的多样性和品质性,维护养老服务自主性;对居家但生活无法自理的失能老年人,政府需通过上门服务形式,保障餐食、家政、助医等生活服务供给;对在机构中养老的老年人,政府需通过委托或向非营利机构购买,以补贴入驻的形式,无偿或低偿提供养老服务,保障老年人能住得起养老院。分类视角下,政府需通过政策手段,加大农村养老服务资金投入,在重点满足老年人生活照料和医疗护理服务需求的基础上,统筹城乡精神文化资源,推动精神文化服务向农村流动,实现养老服务内容全覆盖。

市场和社会是农村养老服务供给的重要补充者,分层视角下,市场需依据老年人身体条件、支付能力等,提供多样化、个性化养老服务;社会组织需发挥自身专业化、社会化特点,重点关注农村低收入、失能等困难群体,满足其养老服务需求;此外,社

区需建立信息服务平台,了解辖区内老年人个体特征、养老条件与现实需求,为社区养老的老年人提供必要支持。分类视角下,市场应充分挖掘农村养老服务潜力,以多元化的异质服务满足老年人养老需求;社会组织需重点关注政府、市场和家庭供给不足的内容,填补政府、家庭等在养老服务供给中的空缺,保障养老服务的全面性和可得性;社区需做好养老服务资源的整合调配,推动生活照料、医疗护理、精神文化“三位一体”养老服务的构建。

家庭是农村养老服务的重要支撑。分层视角下,家庭需根据老年人特征条件选择恰当的养老方式。如果老年人由于经济限制而无法享受养老服务,家庭需尽力为其提供资金支持;如果老年人处于鳏寡留守或失能状态,则应转变养老理念,选择集中、机构等更为适宜的养老方式。分类视角下,家庭需承担老年人的生活照料和精神文化服务,并做好辅助性医疗护理。家庭需与政府、市场、社会主动配合,在生活照料、医疗服务和精神慰藉中发挥积极性,理顺代际养老关系,形成良好的家庭养老氛围。

(二)丰富供给内容:居家、社区、机构共作用

首先,需明确居家养老在农村养老服务中的基础性地位,社区、机构提供养老服务的目的是弥补家庭不足或助力家庭养老,而非代替家庭,三者共同作用方能保障不同类型、不同层次老年人都能享有一定的养老服务。分层视角下,各主体需优先保障和满足老年人居家养老诉求,对有行动能力、可自理的老年人,可采取一般性养老服务方式;对生活难以自理,但期望居家养老的老年人,则应发挥各主体的特殊作用,通过丰富服务方式和服务内容,尽量创造条件使其能居家养老。分类视角下,需通过制度设计和政策引导,充分调动各主体参与养老服务的积极性,家庭、社区、机构明确服务分工,发挥各自优势,丰富养老服务内容和手段。

其次,在家庭养老的基础上,建立社区养老服务中心,打造“离家不离院”的养老方式。社区养老既能让老年人在熟悉的生活环境中得到专业化养老服务,也符合我国“安土重迁”的传统思想,在农村养老服务供给中应发挥积极作用。分层视角下,社区应根据老年人年龄、健康及收入情况进行养老服务

分层设计,精准识别低收入、高龄、大病慢性病、失能失智等特殊和弱势老年人,确定不同人群的服务需求,据此提供个性化养老服务。分类视角下,社区应通过资源嵌入、功能嵌入等多种形式,采取购买、置换和租赁等方式,完善社区养老服务配套设施,将市场化的养老服务引入社区中,以社区为窗口,提供上门体检、社区护理、家庭医生和精神文化活动,通过多样化养老服务供给,发挥社区在农村养老服务中的积极作用。

最后,作为弥补家庭养老不足的重要手段,市场化养老机构应充分调动农村传统养老资源,主动融入养老服务体系,利用农村“熟人关系”“亲情网络”,增强老年人入驻意愿。分层视角下,应将农村机构养老定位于解决无人照料或无法自理老年人的养老问题,在重点保障残疾、独居和失能老人养老服务需求基础上,向一般农村老年人拓展。机构养老还应兼顾普惠与差异特征,降低农村老年人及家庭的养老负担,保障低收入老年人也能享受到机构养老服务。分类视角下,养老机构需丰富服务内容、改善服务质量,增加农村养老机构数量、养老床位数、场地面积、医护人员数量,构建集生活照料、医疗护理和精神文化为一体的农村机构养老服务。

(三)创新供给方式:流动、精准、协同相耦合

流动型养老服务能有效弥补不同地区及城乡发展差距所导致的养老服务不公平,实现养老服务高质量、高效率供给。^[9]分层视角下,流动型养老服务要求村委会主动上门记录老年人特征及需求内容,然后根据这些特性分层次为不同老年人上门提供不同养老服务,以流动服务的方式为行动不便或参与意愿不强的老年人提供养老服务。分类视角下,需以政府为主导,依托现代交通网络,采取流动文化服务车、流动医疗服务站等形式,将医疗护理、精神文化、安全服务和法律援助等服务主动送到群众身边,满足农村老年人的养老需求。

精准化养老服务是补齐农村养老服务发展短板,实现群体间公平公正的重要一环,其通过精准感知、精准聚类、精准满足和精准监测,推动养老服务“点对点”供给,以精细化的养老服务,满足农村老年人的养老需求。分层视角下,精准化养老服务以精

准感知和精准聚类为前提,在充分掌握不同特征老年人的需求和需求满足的优先级差异基础上,为农村老年人提供贴合需要的养老服务。分类视角下,精准化养老服务通过细分养老服务需求,构建科学合理的农村养老服务供给体系,重点保障农村老年人物质和精神方面的需求,并进行实时动态监测,实现农村养老服务精准满足和精准监测。

协同供给可充分发挥各主体在养老服务中的积极作用,树立共担养老服务责任的正确理念,也可避免因单一主体过度承担服务责任而造成的资源短缺和服务质量低下,实现养老服务可持续发展。分层视角下,养老服务协同供给指通过家庭补贴、适老改造、假期照料等形式,支持家庭和社区共同承担一般老年人的养老服务事项;对残疾、失能等居家养老存在困难的老年人,政府应积极发展普惠型机构养老,承担该群体的兜底责任,建立起居家为基础、社区为补充、政府来兜底、社会广参与的养老服务协调供给格局。分类视角下,国家、市场、社区、家庭在养老服务决策机构的引导下建立协调工作机制,信息上互通有无,资源上相互弥补,根据农村老年人的实际需求分类提供餐食家政、基础护理、心灵慰藉、医护服务、健康宣教等养老服务,构建供需均衡的农村养老服务耦合机制。

(四) 推动供给赋能:组织、经济、技术共保障

组织赋能是指通过成立专门的养老服务管理机构,或通过跨部门合作,协调推动养老服务政策的出台与实施,使人、财、物能在整个养老服务网路中顺畅运转,推动养老服务高质量发展。分层视角下,加强组织赋能可利用脱贫攻坚及乡村振兴战略中的组织体系,同时发挥农村基层政权作用,拓展农村困难群体外部关系网络,密切其与政府、企业和社会之间的联系,发挥组织优势为农村老年人提供更加细致的养老服务。分类视角下,加强组织赋能应找准政府的角色定位,落实主体责任,细化供给内容,成立专业部门分别负责协调生活照料、医疗护理和精神文化等服务,赋予村/居委会等基层主体在养老服务内容制定、管理工作、供给方式中更多自主权,以组织赋能推动农村养老服务事业发展。

经济赋能是指通过优化转移支付结构,加强转

移支付力度,将养老服务供给所需资金纳入各级政府财政预算,同时积极吸纳社会资金,保障养老服务资金供给,破解养老服务资金难题。分层视角下,推动养老服务经济赋能应加大对农村地区养老服务资金的财政投入力度,加大对农村“五保”、低收入群体的补助力度,建立农村分层收入保障体系,使其能有足够的资金实力享受养老服务待遇。分类视角下,推动养老服务经济赋能应通过增加养老服务资金投入,强化农村互助养老站及服务中心建设,丰富服务功能和服务内容,对农村养老服务供给方给予一定的税收优惠减免,以经济手段支持、吸引市场和社会主体参与农村养老服务供给的动力和能力。

技术赋能是指基于互联网、物联网、云计算和大数据等新兴技术,建立智能平台,贯通居家、社区、机构信息交流,推动农村养老服务形成有效闭环。分层视角下,技术赋能养老服务可运用大数据优化养老服务需求识别机制,分析掌握不同特征老年人的需求差异,优先保障高龄、失能、患病等特殊困难老年人的特殊养老服务需求,利用先进的科学技术为全体老年人提供精准、精细的养老服务。分类视角下,技术赋能养老服务需建立以政府为主导的“照料+医护”智能养老服务系统,利用互联网、大数据建立及时信息反馈机制,提供服务预约、健康咨询等服务,加强农村信息网络建设,丰富农村网络文化内容,增强农村老年人精神文化服务的供给质量。

农村分层分类养老服务构建是一个系统工程,涉及主体、客体、硬件、软件等诸多因素,需以整体性思维一体化推进。例如,吉林省松原市整合多种资源,创新性打造的“五四三二一”农村养老服务新模式就体现出明显的分层分类特征。松原市打造“养老大院+互助站点+老年协会+志愿者+信息网络平台”的“五位一体”农村养老服务新模式;建设市、县、乡、村四级文养结合示范基地,强化“四级统筹”;实现福利型、救助型、互助型养老服务“三型融合”;加强农村特殊困难老年人保障,推进巡访关爱和救助帮扶工作“两策并施”;对床位利用率偏低、基础条件较差的农村福利服务中心进行跨乡镇整合,实现“多镇合一”。^[10]

2023年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发

《关于推进基本养老服务体系建设意见》中指出,基本养老服务在实现老有所养中发挥着重要的基础性作用,推进基本养老服务体系建设是实施积极应对人口老龄化国家战略,实现基本公共服务均等化的重要任务。^[11]农村分层分类养老服务构建是建立健全基本养老服务体系建设的重要内容,在应对农村人口老龄化、保障农村老年人老有所养方面具有重要意义。以老年人特征进行养老服务分层设计,以服务内容进行养老服务分类供给,并促成二者的协同耦合,是扩大农村养老服务供给的恰当选择,能有效满足农村老年人对美好生活的向往。分层分类的制度设计和服务供给,能改变当前农村养老服务漫灌式的粗放供给,推动农村养老服务走向精准化、精细化。①

[参考文献]

[1] 国家统计局.第七次全国人口普查公报(第五号)[EB/OL]. http://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230203_1901085.html.

[2] 国家老龄健康司.2020年度国家老龄事业发展公报[EB/OL]. <http://www.nhc.gov.cn/ljks/pqt/202110/>

c794a6b1a2084964a7ef45f69bef5423.shtml.

[3] 张志元.乡村振兴战略下农村养老服务高质量发展研究[J]. 广西社会科学,2021(11).

[4] 习近平.习近平著作选读(第一卷)[C].北京:人民出版社,2023.40.

[5] 李春玲.中国社会分层与流动研究70年[J]. 社会学研究,2019(6).

[6] 青连斌.老年人有效需求视域下的养老服务高质量发展——基于城乡老年人问卷调查的数据分析[J]. 社会保障评论,2022(5).

[7] 郭林,高姿姿.“老有所养”家庭支持政策体系的完善[J]. 中国行政管理,2022(11).

[8] 席恒.分层分类:提高养老服务目标瞄准率[J]. 学海,2015(1).

[9] 白维军.流动公共服务视角下的民族地区农村养老保障服务创新[J]. 内蒙古社会科学(汉文版),2014(2).

[10] 车亦雪.补齐短板 打造农村养老服务新模式[N]. 中国社会报,2023-08-04.

[11] 中办国办印发《关于推进基本养老服务体系建设意见》[N]. 人民日报,2023-05-22.

(责任编辑 齐明)

Stratified Classification: Institutional Innovation and Path Construction of Rural Elderly Care Services in China

Bai Weijun Wang Huan

[Abstract] Drawing on the concept of stratified classification in social assistance, this study designs a stratified classification rural elderly care service system based on the characteristics of the elderly, and provides elderly care services through content and methods. This system is an important institutional guarantee for actively responding to the aging of the rural population and realizing the precise supply of elderly care services. The construction of a stratified classification rural elderly care service system should be government-led, demand-oriented, coordinated with multiple subjects, adapted to economic development, and comprehensively consider system design and operation management, supply content and supply mode, economic support and technology drive, so as to unite the supply subjects, enrich the supply content, innovate the form of supply, and promote the empowerment of supply, and comprehensively realize the high-quality development of rural elderly care services.

[Keywords] rural aging; stratified classification; elderly care services

[Authors] Bai Weijun is Dean, Professor and Doctoral Supervisor at School of Public Management, Inner Mongolia University. Hohhot 010021; Wang Huan (Corresponding) is Lecturer of Development Planning and Discipline Construction Department (Institute of Higher Education Research), Inner Mongolia University of Technology. Hohhot 010070