

如何补齐农村养老服务短板

白维军

农村老年人口基数大，失能、半失能和空巢老人多，养老服务设施发展滞后，加之家庭养老功能弱化、财富积累不足，使得农村地区成为我国养老服务的短板和难点。如何补齐农村养老服务短板，健全农村养老服务体系？如何提升农村养老服务质量，让老年人过上体面的晚年生活？这都是亟待解决的重大现实问题。今年的《政府工作报告》提出，扩大普惠养老服务，推动农村养老服务发展。2024年12月30日发布的《关于深化养老服务改革发展的意见》，针对加快补齐农村养老服务短板作出具体部署。发展农村养老服务，事关亿万农村老年人幸福生活，事关积极应对人口老龄化国家战略和乡村振兴战略顺利实施。必须补齐农村养老服务短板，为加快推进中国特色养老服务体系成熟定型奠定坚实基础。

党的十八大以来，党和国家高度重视农村养老服务工作，相继出台一系列重大政策举措，加大人力物力财力的投入，农村养老服务建设取得了显著成效。我国已初步形成以家庭赡养为基础、养老机构和互助养老为依托、乡镇敬老院为托底的农村养老服务供给格局。各地建立健全家庭尽责、基层主导、社会协同、全民行动、政府支持的农村留守老年人关爱服务机制。在养老保险、社会救助、邻里帮扶、志愿服务等的共同作用下，农村老年人的养老服务需求得到了基本保障。

与此同时，随着城镇化的推进、社会和人口结构的变化，农村养老服务需求出现了一些新的变化趋势。一是家庭养老服务功能弱化。

大量年轻人选择进城务工，家庭角色长期缺位，农村老年人面临经济支持、生活照料、精神关爱的“三重”困难，这已成为我国开展农村养老服务面临的突出难题。二是养老服务经济支撑能力不足。经济基础不厚实是农村老年人在获取养老服务时面临的突出问题，除一些发达地区，农村基本养老保险水平不高，这导致农村老年人无力支付想要的服务和照料。三是养老服务设施设备匮乏。虽然近年来国家在养老服务方面不断增加投入，但由于农村留守老年群体庞大，且养老服务需求差异性较大，对养老设施设备的要求不一而足，导致农村地区养老服务设施建设存在供需失衡和供需不匹配问题。农村养老服务设施不够健全，许多地区的养老院和互助养老院设施建设滞后，无法满足多样化的养老服务需求。四是养老服务市场不成熟。当前农村仍然是以政府实施的养老服务事业为主导，市场驱动的养老服务产业尚处于起步阶段，养老服务主体多元化发展滞后。同时，从业人员极少得到经常的、专业的技能培训，服务模式和产品也缺乏创新，养老服务质量和水平均不高。五是对机构养老存在认识误区。受传统观念的影响，很多老年人认为有儿有女但去机构养老是一件丢人的事，而子女把父母送到养老院，则被认为“不孝”，双方均对机构养老存在抵触心理。这种分散养老模式服务成本高、服务效率低，也增加了养老服务供给难度。

针对这些问题，各地需在国家养老服务宏观政策指引下，因地制宜，从农村实际情况出发，采取更加切实的举措，从以下几个方面大力补齐农村养老服务短板。

一是增强家庭养老服务供给能力。家庭养老目前仍然是农村最重要的养老方式，因此，需将支持老年人个人与支持老年人家庭相结合，实施家庭支持计划，减轻家庭养老负担，全面增强家庭养老服务供给能力。对于选择居家养老的老人，建立巡访关爱服务制度，将普遍巡访与重点巡访相结合，采取电话问候、上门探访等形式，运用互联网等技术手段，为居家养老的老年人提供紧急救援服务。通过“家人+邻里+志愿者+医护”相结合的方式，为农村特殊困难老年人提供身心关爱服务。依托村委会、老年协会等组织开展指导和培训，帮助居家老人掌握基础日常生活技能，学会操作养老科技设备，正确使用老人智能手机、智能手环等。建设老年人居家呼叫及应急救援服务平台，为居家老人提供上门理发、保洁、代买等服务，就医时可安排专人陪老人上医院。倡导“互联网+医疗+养老”服务理念，减轻家庭养老负担，社会与家庭一道为老年人提供居家养老服务。

二是加强农村适老化基础设施改造。针对机构养老，需统筹安排农村养老服务设施空间布局，将农村养老服务设施纳入乡镇级国土空间规划或村庄规划编制，确保服务设施的足量和合理供应。提高对养老服务资源的整合利用能力，根据当地老年人实际需求，综合利用闲置农村公共服务设施，将其优先改建为养老机构、老年食堂、村级邻里互助点、农村幸福院等养老服务场所。结合乡村全面振兴实施方案，通过整治优化乡村生活环境，建立区域集中养老服务中心。围绕“低端有保障、中端有支撑、高端有选择”三个维度，加大对农村养老设

施建设的投入力度，构建社区养老依托体系、打造集中供养支撑体系、发展专业机构养老体系，建设覆盖全域、功能齐全的养老机构和服务设施，满足农村老年人对养老服务硬件的需求。

三是提高养老金水平，增强养老服务购买能力。完善城乡居民基本养老保险和基本医疗保险制度，提升农民基础养老金、个人账户养老金、奖励性养老金和高龄养老金水平，通过养老保障体系的完善和各项养老待遇的提升，提高老年人对养老服务的购买能力。医养结合是老年人最为迫切的养老需求，养老保险与医疗保险相互协调是提升老年生活水平的重要举措。因此，在完善养老金制度的同时，需同步提升医疗保险水平，推动医养结合的发展。将农村生活困难的失能、半失能老人纳入乡镇或县级特殊保障名录，予以特殊资金支持，增强其购买养老服务的能力。

四是多元主体结合，全面提升农村养老服务水平。在政府提供兜底性养老服务的基础上，调动发挥市场和社会的力量，出台优惠政策，吸引市场资本和社会资本进入养老服务领域。建立起财政资金、市场资本、社会资本、居民自愿支付的多元养老服务投入体系，形成分层分类、高中低档的养老服务供给格局，满足不同老年人的不同养老服务需求。与此同时，加大护理人员培养力度，依托高校、职业培训机构等，定期开展公益性岗位技能培训，优化养老服务人才供给。提高养老服务从业人员、护理服务人员收入待遇，吸引年轻护理人员和专业技术人员加入养老服务队伍。加大社会面的宣传引导，提升养老从业人员的职业荣誉感和认同感，促进养老服务护理人员队伍健康发展。

五是鼓励养老服务模式创新，大力开展村级互助性养老服务。互助养老是应对家庭照料功能弱化和农村社会养老服务体系不健全的重要举措，在农村地区具有很强的现实可操作性。为此，要结合农村实际，借助电视、条幅、微信群等，加大对农村互助养老的宣传，让更多老年人接受互助养老服务。鼓励地方自主探索，因地制宜创新互助养老模式。根据不同地区经济发展程度和老年人需求特点，整合政府、市场、社会等力量，创新发展邻里互助、一对一互助、低龄老人照顾高龄老人等互助养老方式，构建农村互助养老协同机制。通过公益感召或低偿付费，引导村干部、骨干党员等志愿者发挥作用，对高龄、失能老人等重点群体进行帮扶照料。

（本文来源：《光明日报》 2025年03月27日，作者系学会理事，内蒙古大学公共管理学院院长、教授）