

乡村振兴背景下农村养老服务问题及对策研究

——以长三角地区为例

徐璐

浙江海洋大学经济与管理学院

摘要：为了缓解农村老龄化问题带来的养老服务问题，以长三角地区为例，利用数据调查法分析了长三角地区农村养老服务的发展状况。分析认为长三角地区农村养老服务的发展缓慢，农村老人存在经济、生活、精神等方面的养老需求，相关部门应强化长三角地区养老服务的人员队伍与基础设施，构建多元化的农村养老服务模式，促进乡村振兴的全面建设。

关键词：乡村振兴；农村养老服务；问题；对策；长三角地区

作者简介：徐璐（1997—），女，江苏常州人，在读研究生，研究方向：农村发展方向。

收稿日期：2023-07-26

中共十九大提出实施“乡村振兴”，是习近平总书记领导的党中央从党和国家事业发展的大局出发，对“三农”工作做出的一项重要决定，其既是决胜全面建成小康社会，全面建设社会主义现代化国家的一项重要历史使命，也是新时代“三农”工作的总抓手。从十九大到二十大，是“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期，在此期间，我国要实现全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标，同时也要乘势而上，开启全面建设社会主义现代化国家新征程，向第二个百年奋斗目标迈进。以实现乡村振兴为目标，以“三农”为核心，以“五常”为指导，科学有序地推进乡村产业、人才、文化、生态、组织等全面振兴。长三角地区作为我国经济、科技、文化等发展水平较高的地区，在推动城乡融合发展、建设现代化经济体系等方面走在全国前列。因此，以长三角地区为例分析农村养老服务的现状及存在问题具有一定的代表性。

1 相关概念界定

1.1 乡村振兴

乡村振兴是2018年10月22日习近平总书记在十九大报告中提出的战略部署，其是中国特色社会主义进入新时代做好“三农”工作的总抓手，是决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的重大历史任务。十九大报告明确指出，中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。乡村振兴是对我国社会主义现代化建设总布局中“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”总要求的具体落实，其将“产业兴旺”放在了首位。在乡村振兴战略实施过程中，农村养老服务也应以此为背景展开，其不仅是对传统农村养老服务模式的创新发展，更是对农村养老服务体系建设和发展的有效探索。将“三农”问题置于国家发展大局中予以考量，不仅有利于全面提升农业农村现代化水平，也有利于促进城乡融合发展。

1.2 农村养老服务

农村养老服务是指以农村老年人为主要服务对象的社会服务活动。随着经济发展和社会进步，我国人口老龄化趋势不断加剧。据国家统计局《中国人口普查年鉴（2020）》数据显示：从1990年到2020年，我国老年人口增加约16 000万人，占人口比重的18.70%。如表1所示，老年人口数量的增加给我国经济社会发展带来了巨大压力。在养老问题上，“农村养老”与“城市养老”相对应。长期以来我国在农村实行以家庭养老为主、社区养老为辅、机构养老为补充的养老模式。随着我国社会老龄化进程加快和经济社会发展水平的提高，农村的经济收入和生活水平与城市之间存在较大差距。目前，农村经济发展落后、基础设施落后、医疗卫生条件较差等问题比较突出。在这种情况下，农村老年人需要更多的生活照料和医疗卫生服务保障。农村老年人不仅需要满足基本的生存需要，更希望得到精神慰藉、精神文化服务等方面的支持和帮助。

表1 1990—2020年我国60岁以上老年人口占比

年份	数量//万人	占比//%
1990	9 719	8.57
2000	13 165	10.59
2010	17 765	13.26
2020	26 402	18.70

1.3 养老

“养老”一词在中国最早出现于《礼记·礼运》中“老有所终，壮有所用，幼有所长，鳏寡孤独废疾者皆有所养”，指子女对老年人尽到赡养义务和照顾责任；《周礼》中“以五服论尊卑”“以五服论贵贱”“五服者……老而不死曰天；壮而不强曰耗；弱而不弱曰残；幼而不贤曰不肖；才而不善曰恶”。指的是老年人和青年人一样有劳动能力和创造价值的权利，其可以享有一定程度的生活保障和生活条件。随着时代发展，我国人口老龄化程度不断加深，“养老”一词在我国已有百余年历史。本研究中的“农村养老”是指在农村地区为满足老年人基本生活需求和精神慰藉服务而提供的一系列服务活动。

2 理论基础

2.1 马斯洛需求层次理论

马斯洛的需求层次结构是心理学中的激励理论，通常被描绘成金字塔内的等级。从层次结构的底部向上，需求分别为：生理（食物和衣服）需求，安全（工作保障）需求，社交需要（友谊），尊重和自我实现需求。我国农村老年人的需求呈现出多样化的特点，除了基本的生存需求外，还需要满足情感需求和尊重需求，因此，在构建农村养老服务体系时，应该结合我国农村老年人的实际情况，为老年人提供多样化、个性化的养老服务。同时，为满足农村老年人的情感需求和尊重需求，需要建立以家庭为基础、以社区为依托、以机构为补充的新型养老服务体系。

2.2 新公共管理理论

新公共管理理论兴起于西方国家，是西方政府改革运动中所产生的一种管理模式，该管理模式具有主体多元化特征。新公共管理理论在一定程度上对我国的公共管理产生了影响，对提高我国公共管理水平以及调整国家、社会与市场三者之间的关系发挥着重要的促进作用[1]。主要观点为公共部门应该对经济社会发展负责，政府的责任是提供良好的公共服务，确保国家在社会中能够良好运行。新公共管理理论认为政府要遵循“小政府、大社会”的理念，以最小的政府投入和财政支出来实现社会的有效运行。在我国，政府也要发挥其应有的作用，通过加大对公共服务的投资力度和创新公共服务提供方式，推动我国公共服务事业的发展。

2.3 福利多元理论

福利多元理论于20世纪90年代末期传入中国，作为中国福利制度建设的理论基础，近年来被逐步应用于养老服务、居家养老等诸多方面，作为养老模式建立的理论基础不断推动我国养老产业的发展[2]。福利多元理论强调家庭在提供养老服务方面不可替代的作用。家庭成员之间关系的和谐稳定能够增强老年人生活质量，增加其幸福感，因此养老服务体系建立需要建立在家庭为核心、以社区为依托、以政府为主导、以社会组织为补充的“四位一体”养老服务体系。

3 农村养老面临的困局及原因

3.1 经济困难：老年人收入来源单一，养老金水平偏低

经济困难是农村老年人面临的主要问题，当前农村老年人的收入来源主要是土地、养老金和子女补贴，而土地收入作为老年人收入来源的首要组成部分，受到各种因素制约，难以满足老年人的养老需求。第一，土地资源有限。在农村地区，许多农村老人都选择在自家宅基地上建房居住，宅基地面积有限，且大多处于偏僻的角落，这些宅基地难以得到有效利用。第二，土地流转难。对于农户来说，土地流转需要支付一笔费用，对于普通农户来说，土地流转也有一定的难度。一方面，在农村地区，由于缺乏土地流转的有效信息来源和组织机构，大多数土地流转都是农户自发进行的，缺乏统一的信息平台进行协调管理；另一方面，由于农业生产受自然条件限制较大，很多土地流转项目都难以实行。此外，一些农民没有固定职业或务农能力较弱，也没有土地可供流转。第三，经济困难造成农民养老保险水平低。农村老年人的养老金收入主要来源于养老保险和子女补贴。由于当前养老金收入水平不高，且领取方式较少，导致农村老年人对养老保险缺乏足够的重视和需求。

3.2 生活困难：农村空巢老人较多，独居比例大

农村空巢老人是指有子女常年外出打工，或者子女长期不在身边的老年人。据统计，目前我国农村空巢老人已达9000万人，占农村总人口的42%，其中，有40%左右的人属于独居状态，有50%左右的人处于无子女或少子女状态。尽管我国农村地区有“养儿防老”的传统观念，但由于当前社会发展和城市化进程加快，导致许多留守老人不得不独自承受养老负担。根据我国《老年人权益保障法》相关规定：“老年人养老以居家为基础、社区为依托、机构为补充”。可见，随着城市化进程的加快以及“老人家庭化”和“家庭小型化”趋势的不断加强，农村家庭结构也在发生变化。在独生子女政策和计划生育政策的影响下，我国大多数农村地区都出现了“421”式家庭结构。这样一种“空巢”模式如果不能得到妥善解决，会直接影响到老年人的生活质量。

3.3 精神困难：老年人精神慰藉不足，老年社会参与度低

老年人精神生活匮乏的原因有以下两点：第一，农村老人与子女长期分离，无法享受天伦之乐。老年人在家中无事可做，会觉得孤独，从而寻求精神慰藉。然而，子女工作繁忙、离家较远，难以经常回家陪伴老人。第二，农村老人的社会参与度低也是精神困难的一大原因。主要体现在以下几方面：首先是老年大学普遍缺失。据统计，我国有约720万的老年人没有参加过任何形式的老年大学培训学习。农村老年人文化程度低、接受新事物慢、学习意愿低，因此很难获得专业知识和技能；其次是

农村文化娱乐活动单一。由于缺乏文体活动场所和娱乐设施等硬件设施，农村文化娱乐场所少且单调；再次是农村老年人缺乏社会参与的机会。部分老人的子女外出务工、长期不在家甚至不与老人联系，使老人感受不到家庭和社会对自己的重视；最后是农村老年社会组织缺乏。目前，我国仅有少数农村地区成立了老年协会等组织以满足老年人精神文化生活的需求。

4 长三角地区农村养老服务现状及问题

4.1 养老服务基础设施建设相对滞后

长三角农村地区基础设施建设相对滞后，养老服务发展还不完善。首先，养老设施建设有待加强。我国养老服务设施主要集中在城市，农村养老服务设施建设还比较落后，导致老年人的生活不够便利[3]。其次，养老服务信息化程度低。目前，长三角农村地区的养老服务信息化水平较低，老年人的身体状况、家庭状况、子女情况、生活习惯等信息的获取渠道不够畅通。再次，农村地区养老服务场所建设滞后。长三角农村地区养老服务机构建设滞后，导致农村地区老年人不能及时享受到优质的养老服务。最后，农村地区医疗设施和医疗技术落后。长三角农村地区医疗设施和医疗技术还有待提高，老年人突发疾病时无法及时得到救治，严重影响老年人的身体健康和生命安全。此外，长三角农村地区存在很多空巢、独居老人，这为农村养老服务带来了许多困难。

4.2 社会力量参与度较低

我国社会养老服务体系建设还处于发展初期，社会化、市场化的养老服务模式还未完全建立起来。同时，长三角地区农村社会养老服务发展相对落后，特别是农村地区养老服务人才队伍建设不足，影响了社会化养老服务体系的构建。当前我国社会力量参与养老服务的比例相对较低，长三角地区也不例外。对2022年长三角地区社会力量参与度的调查结果表明，医疗护理服务、生活照料服务、居家社区养老服务、养老机构运营补贴参与度分别占比7.50%、9.35%、10.98%、22.40%。其中，生活照料服务和医疗护理服务是长三角地区农村养老服务的短板，而生活照料服务和医疗护理服务的不足又进一步导致长三角地区农村养老服务业发展的滞后。

4.3 养老服务队伍专业化水平有待提高

养老服务队伍专业化水平的高低是影响农村养老服务质量的重要因素。目前，长三角地区农村养老服务队伍专业化水平普遍较低，主要表现在两方面：一是农村养老服务人员整体文化水平偏低。很多农村老年人对于社会上的养老服务人员不太了解，甚至对于一些专业词汇都难以理解，这就造成了这些老年人难以享受到专业化的养老服务。二是养老服务人员工资待遇较低。长三角地区农村养老服务人员普遍工资收入偏低，难以吸引更多的年轻人从事养老行业。此外，部分老人对养老服务人员的工作要求并不是很高，导致一些文化水平较低、工作责任心较差的人员进入到了养老服务行业中来，这也在一定程度上影响了农村养老服务队伍的专业化水平。因此，要想提高农村老年人的生活质量、满足其日益增长的精神文化需求，必须要注重提高养老服务队伍的专业化水平。

5 解决长三角地区农村养老服务问题对策

5.1 加快基础设施建设，完善农村养老服务体系

农村养老服务水平很大程度上取决于基础设施建设情况，包括养老院、日间照料中心、老年人活动中心等。因此，长三角地区要完善农村养老服务体系，加快农村养老基础设施的建设，加大对农村基础设施的投入力度。首先，大力发展公办养老机构。政府要加大对农村养老事业的投入力度，建立健全保障机制，合理划分政府、企业和个人的投入比例。同时，公办养老机构应该在政府引导下通过市场化运作实现可持续发展。通过公办养老机构整合优化资源配置，提高运营效率和服务质量[4]。其

次，完善农村社区养老服务设施。社区是农村养老服务的依托和载体。长三角地区农村应积极推进社区建设工作，完善社区养老服务设施，为老年人提供高质量的服务。如可以通过政府补贴、企业和个人捐赠等方式增加社区养老服务设施的数量。最后，构建农村互助式养老。如依托农村互助幸福院，成立老年人协会，丰富老年人的精神文化生活等。

5.2 提高老年人支付能力，增强其养老意愿

第一，建立健全养老保险制度。长三角地区可以根据不同地区的经济发展状况确定不同的养老保险标准。如在经济发达的地区，可以采用个人缴费和政府补贴相结合的方式提高老年人的缴费水平；在经济欠发达地区，则可以通过政府补贴、集体补助等方式提高老年人的缴费水平。第二，长三角地区农村应积极构建多层次的农村养老保障体系，满足不同老年人的需求。如图1所示，在城乡统筹发展理念下，应合理配置城乡资源，实现城乡养老服务公平化。如可以通过财政补贴、购买服务等方式为经济困难的老年人提供养老服务；通过政府购买服务等方式为农村空巢老人提供养老服务；通过财政补助、发放老年消费券等方式为农村特困老人提供养老服务。第三，长三角地区农村应积极促进农村经济发展，提高老年人收入水平。积极开发适合老年人的养老产业，如开发适合老年人的旅游、娱乐等产业，为老年人提供更多的就业机会，以增加老年人的收入。第四，构建和谐家庭环境。长三角地区农村要积极发挥家庭养老的基础性作用，引导家庭成员树立良好的养老观念。如通过开展对老人的心理辅导和教育活动等方式来提高老人的精神生活质量。

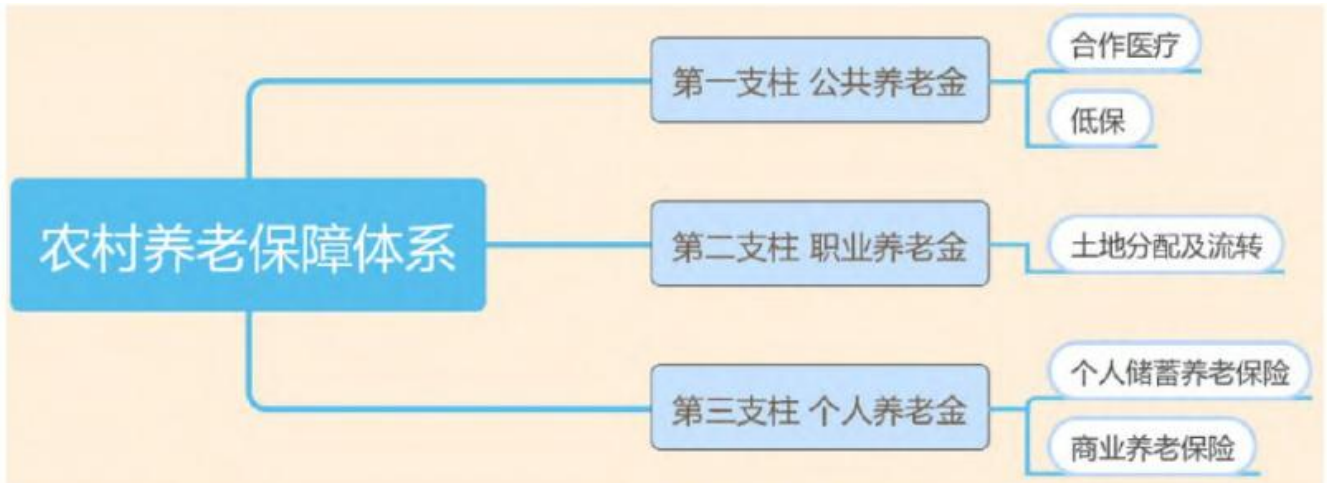


图1 农村养老保障体系

5.3 发展农村社会力量，构建多元化养老服务

第一，政府要积极转变思想观念。政府在养老服务中起着重要的引导作用，所以要树立“以老年人本”的服务理念，转变工作思路，变“管理”为“服务”，实现由“管理者”向“服务者”的转变。通过建立农村养老服务综合信息平台实现对农村养老服务的全方位管理，如图2所示。此外，长三角地区农村还应积极宣传农村养老服务的重要性，加强对农村老年人的思想教育，提高老年人参与农村养老服务的积极性。第二，政府要积极培育和扶持民办养老机构。政府可以通过制定相关的政策、法规规范民办养老机构的管理和运行，加强对民办养老机构的监督和管理。如通过税收优惠、土地保障等方式吸引社会资本进入民办养老机构建设与运营领域。第三，政府要积极鼓励和引导社会组织参与农村养老服务。社会组织是多元化养老服务的重要载体，其通过提供专业化、个性化的服务来满足老年人的需求[5]。如可以通过政府购买服务激励社会组织为老年人提供医疗护理、生活照料等多样化的养老服务。第四，构建多元化的养老服务供给体系。如通过开展各种文体活动来丰富老年人的精神文化生活；通过开展老年大学、老年课堂等形式提高老年人学习知识、技能和娱乐的能力；通过开展志愿者活动提高老年人的志愿参与度等。



图2 农村养老服务综合信息平台

5.4 加强养老服务队伍建设，提高其专业化水平

首先，应加强对养老服务人员的培训和教育。养老服务人员作为农村养老服务的直接实施者，其综合素质的高低直接影响农村养老服务水平的高低。长三角地区农村应加大对养老服务人员的培训和教育力度，通过组织开展各种技能培训、技能大赛等方式提高其专业素养，以适应社会发展的需求。其次，长三角地区农村应建立健全养老服务人员激励机制和保障机制，加大对养老服务人员的政策支持力度，通过设立专项资金、给予补贴、发放奖金等方式提高养老服务人员的工资水平和福利待遇，以吸引更多的优秀人才加入养老服务队伍。最后，应加强养老服务队伍的内部监督。长三角地区农村应建立健全监督管理机制，加强对养老服务队伍的内部监督和外部监督。如引入第三方评估等方式来加强对养老服务人员的监管，从而提高农村养老服务质量。

6 结语

总之，随着城市化进程的加快，越来越多的农村老人离开了自己熟悉的生活环境和居住区域，来到了城市中与子女同住。同时，农村地区医疗水平相对较低，养老资源十分有限，这些都导致了农村地区养老问题的日趋严重。长三角地区在农村养老方面拥有丰富的经验和良好的发展基础，应充分发挥其在农村养老服务方面的优势，提高农村老人对养老服务的满意度，完善农村养老服务体系。

参考文献

- [1] 钱福东. 新公共管理理论的启示[J]. 科学咨询, 2021(16):47.
- [2] 田雨同, 张艳, 王荣华, 等. 基于福利多元理论的医养结合养老服务的发展现状[J]. 中国老年学杂志, 2020, 40(8):1773-1777.
- [3] 马芳琴. 乡村振兴背景下农村互助养老服务策略研究[J]. 农村科学实验, 2022(10):32-34.
- [4] 刘改青. 乡村振兴战略规划下我国农村养老问题研究[J]. 乡村科技, 2022, 13(2):9-11.

[5] 王艺焯. 乡村振兴战略背景下农村养老服务发展面临的困境及解决对策[J]. 乡村科技, 2022, 13(2): 18-20.