

农村养老服务创新发展的内生动力及实现路径

陆杰华

【摘要】老龄化

城乡倒置格局呼唤

农村养老服务体系的创新

发展。当前，我国农村养老

服务模式类型多样，其模式

运作的重要内生动力在于农村基层党

组织的统筹领导力、专业社会服务组织

与财政集约利用的同步发力、文化传统浸润

与乡土社会网络催生出的互助力、农户资产禀赋

的高效转化与集体经济发展需求的相互作用力。不

过，现阶段农村养老服务创新发展的内生动力仍有不

足，突出表现在人口要素支撑不足、农村基层组织发

展参差不齐、养老服务市场化和社会化程度较低、

养老服务资源存在错配、养老服务质量评估监管

困难等。为此，需要从优化资源配置、发挥基层

党组织作用、推动农村养老服务市场化进程、挖

掘在地资源、构建多主体共建共治机制等方面

来增强农村养老服务创新发展的内生动力。

【关键词】农村养老服务 创新发展

人口老龄化

【中图分类号】C924.21

【文献标识码】A

由于总和生育率快速下降、平均预期寿命稳步提升、人口城乡迁移与流动持续活跃等因素引起的人口结构变化，我国农村人口老龄化逐渐加速且程度不断加深。据第七次全国人口普查数据，2020 年我国农村 60 岁及以上的老年人口、65 岁及以上的老年人口占乡村总人口的比重分别为 23.81%、17.72%，分别高于城镇 7.99 和 6.61 个百分点。同时，农村人口老龄化呈现出速度快于城镇、家庭日趋小型化和空巢化、老年人失能率和无人照料率高于城镇水平、区域间老龄化差异增大等突出特征。近年来，党和国家密切关注农村养老问题，2024 年 1 月，《国务院办公厅关于发展银发经济增进老年人福祉的意见》出台，其中第二章第七节专门针对农村养老服务作出重要指导，将农村养老服务与老年人福祉提升融入经济社会全局进行整体部署。党的二十届三中全会强调，加快补齐农村养老服务短板。2024 年 5 月，民政部联合 21 部门印发《关于加快发展农村养老服务的指导意见》，首次在全国层面针对发展农村养老服务作出专项部署。农村养老服务相关政策的密集出台，将有利于缓解农村老年人“无人照护”“养老难”“服务难”等困境，但是构建具有内生动力的服务体系、促进农村养老服务创新发展仍有待更多的实践探索。

我国农村养老服务模式及其运作机制

我国农村养老服务模式按照主导力量、覆盖范围、输送系统、资金来源四个维度作为主要标准大体可分为政府主导、组织化社会力量主导、依托市场机制、依托非正式照料，以及多方主体合作五种模式。

一是政府主导的农村养老服务模式。改革开放以来，我国政府在养老福利中的角色经历了从相对收缩到适度回归的转变，不同程度地承担起服务提供、资金筹集、

制度约束等福利责任。这一模式以财政拨款为资金来源,覆盖范围兼具普惠性与选择性,既旨在满足全体农村老年人基础性的养老需求,也包括面向特殊困难农村老年人的养老服务。

二是组织化社会力量主导的农村养老服务模式。具体表现为以村民互助养老为主体,以社工专业力量为支撑,以邻里关爱互助点为载体开展服务。该模式的优势在于减轻财政负担,缓解家庭养老功能弱化的状况,并有效回应农村养老的人才短缺问题。但该模式也存在若干弊端,例如少数农村社会组织的力量较弱,社工服务的供给一定程度上取决于政府购买服务项目,一些农村老年人自我服务组织及协会的整体运行状况不佳,这些因素导致农村养老服务的生产与递送的均衡度和实际受益率参差不齐。

三是依托市场机制的农村养老服务模式。与政府主导的农村养老服务模式侧重于保障平等、促进家庭团结有所不同,依托市场机制的农村养老服务模式,其独特价值在于赋予服务对象更多的自主选择权利。近年来,国家出台了一系列涉老政策支持农村养老服务的市场供给,促进农村养老服务专业化与管理规范化,但是当前我国以市场机制为资金来源的农村养老服务仍面临市场发育不足、服务模式发展相对缓慢等困境。

四是依托非正式照料体系的农村养老服务模式。这一模式主要表现为互助养老社区、“时间银行”、政府倡导下逐渐发展的村级邻里互助点。非正式的照料服务没有固定的资金来源,以村集体和个人的物质给予为常见形式,旨在激励与偿谢村民自愿的助老实践。该模式的优势在于乡村内部能够依托习俗、社会关系等无形力量自发地提供服务,但也难免存在专业化、标准化、规范化水平较低,服务质量难以保障等弊端。

五是多方主体合作的农村养老服务模式。这一模式主要表现为政府主导、社会组织参与、市场运作与慈善补充相结合,例如,“村里筹一点、老人交一点、县财政扶一点”这种多方主体合作的资金筹集模式较为常见。整体而言,多方主体合作模式与地区经济发展水平关系密切。近年来,在经济较发达的农村地区,社会组织、机构和志愿者作为输送主体均有一定程度的介入,在资

金筹集方面,除政府拨款之外也发展出村集体经济支持和乡贤捐赠等方式。然而,多方主体之间形成平等、高效、长期的合作机制并非易事,面临着不同主体的资源优势难以有效整合、合作规则不够明确等难题。在依靠社会组织、机构及志愿者等社会力量提供服务的这部分养老服务中,无论是服务的规范性还是供给的稳定性,都面临着诸多挑战。

总体上,前两种养老模式的应用最为普遍,各地区在不同养老服务模式的实践进展方面存在一定差异。进一步而言,不同地区农村老年人的特征及其养老需求,是导致农村养老服务模式出现差异的根本原因。实际上,农村养老服务模式中所蕴含的内生动力是其长效运行的“生命线”。

政府主导的农村养老服务模式的内生动力在于党建引领,发挥农村基层党组织的统筹领导力。目前在全国各地的养老实践中,“党建+农村养老服务”是一种普遍的模式。该模式组织党员、干部下沉参与农村养老服务,支持村委会在村党组织的领导下参与分散供养特困老年人的基本保障和照料服务,督促赡(扶)养人履行赡(扶)养义务。可以认为,在实践积极应对人口老龄化国家战略的时代背景下,农村养老服务成为乡镇党委和村级党组织联系和服务群众的重要内容。

组织化社会力量主导的农村养老服务模式的内生动力在于专业社会服务组织的发展与财政集约利用需求的契合力。一方面,财政资金的集约利用反映了专业化社会主体提供服务的必要性。另一方面,专业社会组织的数量增多与服务水平的提升,为政府养老服务外包提供了可能。通过政府购买社会服务为农村老年人提供照料、护理等服务,既能够保证服务的规范性与高质量,又能实现经济成本的有效控制。此类模式体现出服务型政府的建设初衷与专业社会组织承担服务职能之间双重需求的有效耦合。

依托非正式照料体系的农村养老服务模式的内生动力在于文化传统浸润与乡土社会网络催生出的互助力。我国乡土社会的一个鲜明特征是熟人社会,乡村往往呈现出较高程度的封闭性与保守性。这种基于血缘、亲缘、地缘形成的生产生活共同体,能够汇聚起强大的凝聚力,

从而在家庭养老之外形成推动非正式照料服务发展的无形动力。此外，乡贤通过捐赠助力村庄养老设施建设或是为养老服务提供资金支持，也是一种间接推动农村养老服务发展的动力源。这意味着，文化传统与乡土社会资本为我国乡村自发型养老互助实践提供着持续的内生动力。

多方主体合作的农村养老服务模式的内生动力在于农户资产禀赋的高效转化与集体经济发展需求的相互作用力。农村社会相对分散且多以血缘、亲缘、地缘关系聚居的居住形式与主要依赖农业生产经营以及部分外出务工获取收入的经济来源性质，使得农户所拥有的住宅和宅基地具备了转化为养老服务相关资产的条件，村集体产业也是养老资金来源的渠道之一。这两种不同所有制形式的资产通过农村养老服务需求这一纽带，实现了有效的整合与联结，共同为农村养老服务的开展提供有力支撑。因此，农村老人增强抗风险能力与提升养老服务品质的双重需求，以及自有资源高效利用、价值再生的愿望与村集体经济发展的需要构成互利共生关系，成为农村以房养老和以地养老等模式的内生动力之一。

综上，尽管我国各地农村的养老服务模式不尽相同，但其背后的运作机制表明，它们共性地具有支撑其良性运作的内在动力，认识、挖掘或创造这种动力是农村养老服务模式得以优化提升以至创新发展不可忽视的重要基础。

农村养老服务创新发展面临的主要挑战

尽管我国农村养老服务在实践中发展出的各类模式已具备一定的动力基础，并依靠由内生动力牵引的运作机制得以维系。但农村养老服务模式想要创新发展并实现质的跃升，仍面临养老资源相对短缺、基层现实复杂以及政策规范尚待完备等多方面问题。着眼于农村养老服务的创新发展，现阶段农村养老服务创新发展的内生动力缺失或不足主要体现在如下五个方面：

第一，欠缺有力的人口要素支撑，农村养老服务提质求新的内生动力基础收缩。一方面，农村常住人口规模减少和居住分散的情况在一定程度上给农村养老

服务的升级创新带来了挑战。就规模而言，我国农村常住人口有所减少以及个别村落出现消亡趋势，确实是当前面临的客观情况。这意味着，以规模化盈利为原则的市场主体主动进驻农村提供养老服务的意愿和可能性降低。就居住分布而言，出于集约使用财政资源的考虑，不少养老服务场所兴建在县乡，与农村村落距离较远，这使得其服务范围很难触及农村地区，服务使用的便捷性有待进一步增强。另一方面，既有的人口乡城迁移的流动格局进一步限制了农村养老服务的深度发展。近年来，省内流动尤其是县内流动是我国农村人口流动的最主要形态。随着乡县之间人口迁移流动日益频繁，留守儿童和留守妇女等农村留守群体逐渐向县城集中，但是老年人大多选择继续留在乡村生活，成为乡村人口的绝对主体。这种“二次空心化”的农村人口发展新趋势致使农村养老服务中非正式照料服务的递送主体规模收缩且与服务对象呈分离状态。

第二，农村基层组织职责内容繁杂，农村养老服务创新发展的主客观条件不均衡。以村两委为代表的基层组织是促进农村养老服务规范化、组织化和精细化的主要主体，但是少数村两委供给养老服务的人力、精力不足，且激励机制有待完善，难以充分调动基层干部的积极性。在农村养老服务与福利供给的具体过程中，农村基层组织客观上难以为提供农村养老服务调配充裕的人力、精力与物力资源，回应绝大多数农村老年人细致的养老需求。此外，由于村两委的薪酬待遇水平及社会地位有待进一步提升，其主观上投入村域养老服务维系、改进和创新发展的驱动力不强。

第三，以市场化和社会化目标的农村养老服务供给基础薄、回报低、风险高。事实上，民办养老机构进驻农村面临获批门槛高、筹资难度大、经营效益低的挑战，同时社会组织参与农村养老服务基础薄弱，缺乏有效引导。就农村养老服务的资金保障而言，政府的经济扶持尚不足以保障农村互助幸福院、日间照料中心等社区养老机构的可持续性运转，更难以支持机构养老向社会化和专业化发展。具体而言，当前针对农村养老机构的补贴政策，主要是聚焦于特困农村老年人这类福利兜底群体，补贴的主要形式通常是以统一拨付机构床

位费用为主,这种保障模式在性质上属于“残补式”保障。民办农村养老机构难以为盈利服务的改进积累足够的实践经验,因而在谋求向集约化且面向全人群的农村养老服务运营模式转型时受到一定限制。资金制约又进一步限制了市场化和社会化农村养老服务人才的储备。例如,农村养老服务人才数量缺口大、性别结构和年龄结构有待优化、专业化水平有待提升、流动性较大。就农村养老服务使用主体的自身选择而言,城乡经济发展水平不均衡,部分农村老年人的养老服务购买力有限,加之对民办养老机构认同感不足,故仍以家庭养老为首选策略。

第四, 偏向性的农村养老服务理念进一步导致农村养老服务供需错配。由于供给侧的主导模式,农村养老服务资源配置一定程度上陷入了结构性失衡状态。作为农村养老服务的需求方,农村老年人非物质的、高层次的养老需求在一定程度上被忽视。一方面,以公办机构为代表的供给主体聚焦于生活照料、家政便民等基本养老服务,对农村老年人较高层次的养老需求关注程度较低,致使精神慰藉、康复护理、安宁疗护等多样化服务供给不足,难以满足农村老年人多样化的需求。另一方面,保基本、兜底线的农村养老服务也存在发展滞后、供需错配等问题。部分乡镇敬老院建设过程中过于重视占地规模和装修条件,内部设施配备的科学性、合理性略有欠缺,如健身室、图书馆、聊天室部分看似功能齐全的场所实际利用率却不高。

第五, 地方与国家规范衔接模糊导致服务质量评估及监管困难。就服务质量评估的制度建设而言,全国统一的农村养老服务质量评估标准的确定仍然任重道远,各地专业化和独立性的养老服务评估中心尚未建立。与此同时,从服务质量评估与监管的落实情况来看,全国多地基层乡村养老服务质量的管控面临着养老服务标准推进滞后、养老服务行为监督不到位、居家养老评估不足、评估形式集中为例行性的自我检查等挑战。

增强农村养老服务创新发展内生动力的实践路径

进一步增强农村养老服务创新发展的内生动力,需把握三点原则。一是农村养老服务视角由解决问题向挖

掘资源转向。长期以来,我国农村养老服务从政策制定、服务递送到效果评估大多秉持问题为本的视角,可以尝试秉持“资产为本”的优势视角,以增强权能的积极视角挖掘农村养老服务因地制宜、因陋就简、因势利导的独特资产及优势。二是农村养老服务供给主体从“输血”到“造血”的行动转型。摆脱政府购买服务的单一形式,强化农村养老服务供给主体“创造贡献—换取回馈”的权能意识和行动能力,促进我国农村养老事业和产业在更高层次上实现可持续发展。三是引导农村养老服务对象从被动到主动的思维转变。面对城乡老龄化倒置与农村养老服务供给困境,需要自上而下、从干部到群众引导农村老年人转变养老思路,增强独立性和权能感,主动创造和丰富养老资源,提升老年人生活质量。

优化资源配置,完善农村养老服务创新发展的总体框架。第一,进一步加大对农村地区养老服务资源的投入,促进城乡基本养老服务均等化。第二,鼓励社会力量进驻农村,发挥其养老服务供给主体的作用,提供便捷可及的高质量农村养老普惠服务,通过特许经营、公建民营、民办公助等模式引导民办养老机构、社会组织参与并融入社会资本,针对农村老年人的个性化需求开展服务,推动农村养老服务模式向全天候、多样化、层次化发展。第三,从统筹农村养老服务全局的角度出发,着力解决农村养老服务发展中存在的区域不平衡问题。加大对经济欠发达地区、少数民族地区、偏远山区等地区养老服务创新发展的政策扶持力度,进一步优化配置财政资源,推动农村养老服务在不同区域实现均衡、有序发展。以养老服务均等化与公平化水平的提升,为农村养老服务模式的创新夯实资源与经验基础,为其提供源源不断的内在动力。

更好地发挥基层党组织功能,引领农村养老服务创新发展。基层党组织尤其是村级党支部委员会是将党的各项要求转化为乡村具体实践、推动乡村不断向前发展的重要主体,在具备国家治理合法性身份的同时熟悉当地社情民情,在村庄民众中通常有较高的威信与影响力,这意味着基层党组织干部的思维与行动会对村民发展和使用养老服务产生直接的引导示范和带动作用。因此,应全方位考察和分析不同地区在发展养老服务方面

存在的优势与劣势,进而结合实际情况合理投入资源、优化养老模式,同时妥善留置权责空间,明晰其推行因地制宜的农村养老服务模式可调动的资源并将其透明化。同时,为缓解基层党组织事务繁杂的压力,补充开展农村养老服务的人力资源,可以设置相应的农村助老岗位,招聘村民、周边志愿者开展探访助老服务,与现有的党建引领的养老互助队伍有机整合,提供职业补贴。此外,可以建立激励机制,奖励服务对象回馈良好的养老服务供给基层政府、党组织及其成员。

将养老产业融入银发经济全局,激发农村养老服务创新发展的市场活力。不同年龄阶段、健康状况、经济水平的农村老年人,其养老服务需求也各有差异,立足这一现实情况,我们应当把握积极应对老龄化的时代契机,推动农村养老服务不断发展完善。注重挖掘养老产业市场新需求,充分研判农村老年人及其家庭普遍的养老服务需求、消费观念与服务购买力,有条件的地区可以通过村际联合建设养老服务产业园,吸引医疗康复、家政服务、心理慰藉、远程教育、文旅旅游等各类的养老服务企业入驻,结合本地特色开发“中低消费、优质服务”的项目,提供符合大部分农村老年人经济承受范围的服务,通过老年人规模化的知晓和使用来培育知名品牌和增强集群效应,实现养老服务与区域经济增长的互惠互利,从供给者和使用者两方主体、市场和民生两个领域激发养老服务的创新动力。需要注意的是,经济欠发达地区养老服务产业的起步更加艰难,政府需要更大力度地予以扶持,出台优惠性财政政策,如减免税费,并配合货币政策,如提供小额低息贷款等低门槛融资服务,为养老服务产业营造宽松友好的成长环境,提振市场主体进取创新的信心。

发挥在地资源优势,借助社会资本推动农村养老服务创新发展。秉持资产为本的视角挖掘村落地资源,有利于尽其所长,规避因复制不适配的模式产生的试错成本,且将主动权与独立性交给村民,形成内部自主参与的可持续机制。一方面,激活乡村熟人社会的自治功能,以乡土社会的熟人网络为依托培育互助队伍,弘扬互惠、孝亲、敬老的中华优秀传统文化,并与党建引领、农村助老岗位相结合,建立表彰和激励机制,扩大互助

养老的统筹动员力。另一方面,搭建供农村老年人自主创造和转化养老服务资源的平台,丰富其获得服务的渠道。不少农村老年人掌握诸如手工、烹饪、园艺等技能甚至是“绝活”,应进一步发掘蕴藏在老年群体之中的无形“资产”并为其创造展示与分享的数字平台。通过线上线下相结合等方式将老年群体自主创造和转化的养老服务资源融入集体经济发展之中,助力集体经济进一步拓展业务领域、增加收益来源,可以将收益用于改善乡村养老设施或发放补助,以群体福祉、社区福祉的提升强化并放大农村养老服务模式实践创新的内在动力。

构建多主体互融共建的供给机制,营造农村养老服务创新发展的积极环境。一方面,基于共建共治共享社会治理新理念,逐步建立政府、社会、市场、家庭等多方主体合作的养老服务协同机制。在强调政府主导和强化家庭功能之外,给予社会力量介入农村养老服务的自由空间,重视发挥志愿力量对农村养老服务创新的作用,建立养老志愿服务激励与评价机制,推广“积分超市”“志愿+信用”等新模式,为发展农村养老服务引入外部志愿者。全面开放农村养老服务市场,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。另一方面,完善支持新型农村养老服务模式发展的配套政策,营造良好的农村养老服务创新发展的社会环境。健全农村多路径融合的养老服务体系,给予开拓养老服务的新内容与新方法的制度动力。支持农村医养结合服务深入发展、普惠式发展。建立和完善家庭友好型支持政策,提升家庭照料者在就业、社会保障等方面的福利,提供家庭关系相关的社区服务,汇聚家庭照料的内源动力。传承和弘扬中华民族尊老、敬老、爱老、助老的传统美德,引导民众由家庭到社区再到社会,将老龄友好理念付诸实践。

【人民临建】

(作者为北京大学中国社会与发展研究中心研究员、社会学系教授)

【注:本文系教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“中国人口长期均衡发展关键问题研究”(项目编号:22JJD840001)阶段性成果】

责编/靳佳 美编/李祥峰