

崔香芬,姚佩欣. 中国式现代化背景下农村养老服务高质量发展的理论思考[J]. 江苏农业科学,2023,51(21):249-253.
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2023.21.037

中国式现代化背景下农村养老服务高质量发展的理论思考

崔香芬¹,姚佩欣²

(1. 无锡职业技术学院马克思主义学院,江苏无锡 214121; 2. 南京农业大学马克思主义学院,江苏南京 210095)

摘要:中国式现代化背景下推进农村养老服务高质量发展,是不断满足农民群众对美好生活需要、构建中国式现代化特色的农村养老服务发展道路的战略之举。我国农村养老服务发展大体经历了萌芽孕育期、缓慢发展期、初步建设期和增速提质期4个阶段。中国式现代化背景下农村养老服务高质量发展的基本内涵是精准化、去机构化、地方化和医养一体化。中国式现代化背景下农村养老服务高质量发展要分阶段、分目标循序渐进,通过建设、夯实和融合三个阶段,最终实现城乡养老服务一体化。中国式现代化背景下推进农村养老服务高质量发展要着力于文化治理、制度创新、服务供给优化、内生性发展以及互联网等新技术在农村养老服务实践中的应用。

关键词:中国式现代化;农村养老服务;高质量发展

中图分类号:F323.89 **文献标志码:**A **文章编号:**1002-1302(2023)21-0249-05

党的二十大报告提出了“以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴”,同时强调“中国式现代化是人口规模巨大的现代化,发展途径和推进方式也必然具有自己的特点”。我国老年人口规模庞大,自1999年正式进入老龄化社会后,老龄化程度日益加深且不可逆转。与之相伴的是,我国老龄化“城乡倒置”现象日益加剧,农村人口老龄化问题日益加剧。现阶段,如何基于中国式现代化总体背景,推进农村养老服务高质量发展,是亟需解决的时代课题。本研究拟在回顾我国农村养老服务发展历程基础上,探究中国式现代化背景下农村养老服务高质量发展的科学内涵,明确农村养老服务高质量发展的阶段任务和目标,提出推进农村养老服务高质量发展的政策建议。

1 我国农村养老服务发展历程

我国农村养老服务发展历程具有独特性。现阶段,中国式现代化总体背景下,回顾我国农村养老服务发展历程,对于科学认识农村养老服务高质量发展具有突出意义。我国农村养老服务发展大体经历了萌芽孕育期、缓慢发展期、初步建设期和增速提质期4个阶段。

一是农村养老服务萌芽孕育期(1949—1977年)。建国初期,鉴于我国农村经济社会困境,党和国家在一定时期内实施了一系列大规模、突击性紧急救助。在此基础上,伴随农业集体化的兴起和发展,农村集体力量日益壮大,以农村集体福利为主、民政福利为辅的正常化、制度化的农村社会福利体系初现端倪。这一时期,农村养老服务内在地包含在农村社会民政福利救济中,并未作为一个独立的概念存在,主要是依托集体力量开办敬老院为农村五保老人提供粗放的生存保障的基本照顾服务^[1]。因此,这一时期的农村养老服务本质上是集体福利性质的“五保户”福利。

二是农村养老服务缓慢发展期(1978—1999年)。改革开放以来,农村家庭联产承包责任制的推行和人民公社体制的解体,直接带来了我国农村集体经济的迅速萎缩和以集体经济为主要资金来源的农村集体福利事业发展困境。这一时期,基于

收稿日期:2023-04-21

基金项目:江苏省社会科学基金(编号:19SHD002);广东省哲学社会科学“十四五”规划2022年度学科共建项目(编号:GD22XGL35);国家社会科学基金一般项目(编号:19BSH170);江苏省高等教育教改研究立项课题(编号:2021JSJG050);江苏省高职院校教师专业带头人高端研修项目(编号:2022GRFX062);无锡职业技术学院校级社科招标课题(编号:DS202101)。

作者简介:崔香芬,博士,副教授,主要从事社会建设和民生保障研究,E-mail:lhsacxf@sina.com;共同第一作者:姚佩欣,硕士生,主要从事农村集体经济研究,E-mail:586317680@qq.com。

国家层面社会福利社会化改革取向,我国农村养老服务社会化供给初步萌芽,筹资渠道不断拓宽,部分地区个人、社会和市场力量逐步探索参与农村“五保”老人供养。1997 年,民政部出台了《农村敬老院管理暂行办法》,倡导企业、事业单位、社会团体、个人兴办和资助敬老院,标志着农村福利救济性养老服务开始步入规范化进程,农村敬老院的服务对象也由原来单纯的“五保”老人扩展面向社会老人。

三是农村养老服务初步建设期(2000—2011 年)。2000 年以来,我国农村养老服务事业进入实质建设期。2006 年 1 月,国务院修订的《农村五保供养工作条例》明确规定了中央、地方两级政府在农村五保供养中的财政责任。自此,我国农村五保供养由集体供养转为财政供养。2008 年,全国民政工作会议提出建设“以居家为基础、社区为依托、机构为补充”的中国特色养老服务体系。在此背景下,国家积极鼓励和支持农村养老服务领域探索和创新,农村养老服务建设在扩大供给对象、完善供给主体、扩充服务内容等方面均有初步发展^[2]。

四是农村养老服务增速提质期(2012 年至今)。2012 年以来,国家层面立足于补上农村养老服务发展薄弱的短板问题,农村养老服务发展进入增速提质期,主要表现在 3 方面:一是大力发展农村社区养老服务。现阶段,社区养老服务已经覆盖我国半数以上农村地区,在为农村老年人提供基本养老服务方面日益发挥重要的作用。二是针对农村养老服务设施薄弱现状,通过中央投资实施社会服务兜底工程,重点支持医养结合设施建设;民政部会同财政部加大资金投入,推进农村居家社区养老服务改革;中央财政还通过公益金对新建、改建、扩建的养老服务设施给予相应支持。三是着力构建多层次农村养老服务体系。经过多年建设与发展,目前我国已经初步建立起了以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的农村社会养老服务体系,并逐步向高质量发展迈进^[3-4]。

2 中国式现代化背景下农村养老服务高质量发展的内涵

中国式现代化离不开农业农村现代化,农业农村现代化要兼顾“硬件”和“软件”,不仅要实现生活条件现代化,还要实现公共服务现代化。养老服务是农村公共服务的核心内容。科学认识中国式现

代化背景下农村养老服务高质量发展内涵,事关农村养老服务现代化发展全局。立足中国式现代化发展背景,农村养老服务高质量发展至少有以下 3 个方面基本内涵。

一是精准化。精准思维是习近平总书记治国理政的独特思维方法,也为农村养老服务高质量发展指明了方向。农村养老服务精准化包含精准化识别、精准化供给以及精准化管理 3 个方面。第一,精准化识别。就是要运用科学的方法有效识别农村老年人真实、全面、准确的服务需求,这是实现农村老年人养老服务需求的根本前提。第二,精准化供给。精准化供给包含了精准化供给内容和精准化供给主体 2 层含义。精准化供给内容,就是要在精准识别基础上,对农村老年人服务需求进行归纳总结、分类施策,为不同服务对象提供差异性养老服务内容;精准化供给主体,就是要在识别服务需求和供给内容基础上,精准化多元供给主体的服务范围和建设规模。第三,精准化管理。精准化管理包含了精准化权责管理和精准化人员管理 2 层含义。农村养老服务发展从政策供给到服务供给涉及民政、医疗卫生等多部门,精准化权责管理就是要在精准明确相关部门相关权责基础上,精准执行、协同合作,不断提升养老服务管理效率和效能。精准化人员管理,就是要积极推进农村养老服务人员需求和评估平台建设。

二是去机构化。“去机构化”就是要减少养老机构建设,发展社区为基础的老年照顾服务。需要强调的是,“去机构化”不是彻底否定和终止机构建设和服务供给,也不是完全走向家庭化或非正式照顾化,必要的机构建设和服务还是要积极开展的。机构化、非正式化、家庭化乃至市场化老年照护服务等多种方式并存是老年照护服务的根本选择^[5]。对于多数老人而言,在熟悉的环境里生活是他们最理想的选择。对于农村老人而言,除了熟悉的环境这一因素,传统文化“养儿防老”思想影响下,除非迫不得已,他们是不愿意在机构度过老年生活的。现阶段,农村老人的养老现实是:没有“退休”、没有固定收入、有限的养老金、自我照顾甚至还要为分担子女生活压力打工赚钱,直至无法从事劳作或无法自我照顾。与此同时,一些养老院、社区养老服务中心等养老机构都出现了床位闲置现象。因此,推进农村养老服务高质量发展必须树立“去机构化”理念,从农村老年人需求侧出发,原则上不进行

机构建设,将有限资金用于养老服务提质增效。

三是地方化。全国统一的老年照护服务标准和制度并非是解决多样化需求的必需手段。相反,既符合老年照护服务基本法律制度规定,又因地制宜实施多样化的老年照护服务,才能更好地满足老年人的多样化、个性化照护需求^[5]。养老服务地方化就是要突出地方政府在养老照护中的权利和责任。农村养老服务地方化的根本原因是基于公共服务供需关系的责权关系,及农村老人多样化养老服务需求所决定的多样化养老服务供给。农村养老服务地方化就是要在国家标准和制度框架下,积极顺应地方经济社会发展现实和农村多样化需求现状,着眼于提高规划科学性和为老人提供全面保障这一基本出发点,在保证公平性、超前性与品质性的同时,突出农村养老服务地方化探索和实践,走出一条具有针对性、可操作性的中国式地方化、特色化的农村养老服务现代化发展道路。

四是医养一体化。医养一体化就是要聚焦农村老年群体就医难、照护难、康养难的突出难题,以

实现社区居家融合、医养康养融合为目标,积极构建高标准居家社区相协调、医养康养相融合的医养一体化养老服务新格局。医养一体化发展是中国式现代化背景下推进农村养老服务高质量发展的题中之义,既有必要性也有紧迫性。就其必要性而言,医养一体化是满足农村老年人医疗照护需求,保障农村老年人晚年生活尊严和质量的“定心丸”;就其紧迫性而言,农村医疗照护供需缺口大于城市、软硬件又大大弱于城市,发挥中国特色社会主义制度优势,积极推进农村医养一体化,适时推进农村老人健康管理,对于推进农村健康养老、节约医疗卫生支出成本也具有深远的意义。

3 中国式现代化背景下农村养老服务高质量发展的阶段任务和目标

在明确农村养老服务高质量发展的基本内涵基础上,必须强调的是,农村养老服务高质量发展并非一蹴而就,而是分阶段、分目标逐步实施的(表 1)。

表 1 农村养老服务高质量发展的阶段任务与目标

阶段	目标	任务
建设	精准把握农村老人养老服务需求,建设农村基本养老服务体系	(1)开展农村老人养老服务需求专题调查,精准把握农村老人服务需求 (2)农村老年人养老服务档案建设 (3)农村养老服务人才挖掘和可持续发展建设 (4)特殊老年群体生活照料服务供给 (5)建立统一、多渠道资金保障体系
夯实	进一步扩大农村养老服务覆盖范围、丰富养老服务内容、提升养老服务质量	(1)探索建立村级养老服务管理平台,规范建设标准 (2)加强农村养老服务人才队伍建设 (3)逐步扩大农村基本养老服务覆盖范围 (4)完善农村养老服务资源,丰富养老服务内容 (5)完善多元化、可持续性资金保障体系
融合	逐步实现城乡养老服务一体化	(1)搭建区级养老服务管理平台 (2)逐步实现城乡养老服务统一管理

第一阶段即建设阶段,主要解决的是“雪中送炭”的问题。在做好事关农村养老服务发展全局的基础性工作的同时,主要做好兜底保障工作,解决特殊老年群体养老服务问题。事关全局的基础性工作主要包括 3 方面:一是农村养老服务需求摸查,以精准识别农村养老服务需求;二是农村老人养老服务档案建设,为农村养老服务精准化管理奠定基础;三是农村养老服务人才挖掘和可持续发展建设,为精准服务供给奠定人才基础。这一时期,鉴于农村有限的养老资源现实,无法充分满足所有老年人的养老服务需求,在服务对象上,只能优先满足特殊老年人群,继而扩展至所有困境

中的老年人群乃至全体老年人;在服务内容上,只能优先满足基本生存生活养老服务需求,继而扩展到更高水平、多层次、多样化养老服务。因此,兜底性保障工作就是要集中有限资源重点解决农村孤寡、失能、失智、重残、留守、空巢、计划生育特殊家庭等特殊老年人养老服务需求。当然,建立统一、多渠道资金保障体系是推进上述工作的根本保障。

第二阶段即夯实阶段,主要解决的是“雨中打伞”的问题。在保障兜底性养老服务基础上,立足满足全体农村老年人生活照料、精神文化、卫生健康需求,加快推进普惠性农村养老服务建设和发

展。该阶段,一方面,要进一步夯实事关全局的基础性工作:一是探索推进村级养老服务管理平台。围绕农村老人精准养老服务需求,基于农村老人养老服务档案基础上,探索推进村级养老服务管理平台。需要强调的是,在探索推进村级养老服务管理平台建设方面,区县府需要规范建设标准,内容涉及平台基本功能、数据规范等,为建设统一的区级养老服务平台奠定基础;二是立足区域内生资源,探索建立区域范围内农村养老服务人才建设和管理的长效机制。另一方面,要加快推进普惠性农村养老服务建设。主要是立足地方实际逐步扩大农村基本养老服务覆盖范围,同时立足“去机构化”理念不断完善农村养老服务资源、丰富养老服务内容,切实推进全体农村老人共享的普惠性、多层次农村养老服务体系不断向纵深发展。在此过程中,要特别重视立足地方资源,逐步实现资金投入的多元化、长效化、规范化。

第三阶段即融合阶段,主要解决的是“锦上添花”的问题。在完善农村地区基本养老服务基础上,使得所有农村老人能够获得更加丰富、更高质量、更加便捷、更低成本的养老服务。进一步,构建并依托区县级养老服务平台逐步实现城乡养老服务一体化。一是提质增优,进一步完善面向全体农村老人的基本养老服务,并逐步实现城乡养老服务一体化供给。这一阶段的养老服务是面、量、质、效的全面提升,从根本上有利于满足城乡老年人多层次差异性养老服务需求。二是区县级养老服务平台建设和运行。在前阶段村级养老服务管理平台建设基础上,适时通过技术、非技术手段实现村级养老服务管理平台合并管理,建设区县级养老服务平台,在一定区域规模范围内,借助“信息服务+居家养老上门服务”平台及“智能养老信息化”管理平台^[6],通过大数据技术及时准确地提供上门养老服务,并对服务质量进行及时监控和反馈。特别强调的是,任何阶段推进农村养老服务高质量发展一定要遵循 2 个基本原则:一是养老服务高质量发展一定要建立在经济高质量发展基础之上,绝不能逾越经济基础推进“高质量”发展;二是养老服务高质量发展一定要创新养老人才队伍建设,破解“三低三高”(社会地位低、收入待遇低、学历水平低、流动性高、劳动强度高及平均年龄高)人才队伍瓶颈。唯此,才能稳中求进,有条不紊地推进农村养老服务高质量发展。

4 中国式现代化背景下农村养老服务高质量发展的政策建议

中国式现代化背景下推进农村养老服务高质量发展,就是要立足于提升乡村治理能力和治理体系现代化水平,依托乡村文化治理,从制度创新和政策完善入手,着力构建系统融合、协同高效、形式多样、内生可持续的农村养老服务体系。具体来说:

一是推进乡村文化治理,激活孝善文化、重塑乡村共同体。乡村文化治理可以为推进农村养老服务高质量发展提供坚实基础和全新思路。第一,弘扬积极养老理念。一方面,要从社会层面消解“消极养老”观念。从社会文化层面而言,“消极养老”是青年文化影响下视老人为负担甚至因为需要被照顾而处处遭人嫌弃的消极养老观念。消解“消极养老”观念,需要在全社会弘扬“老年人群是资源而非负担”的基本理念,实现青年文化、老年文化和谐共生、优势互补。另一方面,要从老人层面改变“被养老”观念。“被养老”观念是农村固化的、不成文的养老习惯认知,即被儿女养或被政府养。然而,农村生育少子化、人口流动长期化趋势下,加之我国农村老年人基数大,政府养老金投入即使总量较大,具体到个人也不会有显著改善,最终老年生活也难得如意^[7]。当务之急,要从文化治理层面改变农村老年人“被养老”观念,积极主动探索养老新模式。二是激活孝善文化、重塑乡村共同体。乡村不仅是地域生产的经济共同体,更是文化、情感共同体,立足各地乡村文化基础,激活和弘扬“老吾老,以及人之老”的孝善文化、重塑乡村共同体,必将在凝聚乡村情感认同、规范村民行为等方面发挥重要作用^[8-9]。

二是强化农村养老服务制度创新,健全农村养老服务政策体系。现阶段,国家立足全局层面出台了一系列养老服务制度,同时给予了一揽子政策支持,但针对农村发布的专门性养老服务制度和政策支持较少。事实上,城乡养老资源的客观差距意味着要在整体推进城乡养老服务发展基础上将农村养老服务制度创新作为农村养老服务发展的关键环节,立足农村现实深入推进农村养老制度建设,特别是地方和农村基层养老服务制度创新,健全完善农村养老服务政策体系^[10],是中国式现代化背景下农村养老服务高质量发展顺利推进的重要保障。现阶段,要着力通过制度创新和政策支持,创造性

地解决农村养老服务资源整合利用、资金长效投入、养老服务人才队伍建设等一系列顶层设计问题,构建中国式现代化特色的农村养老服务制度体系 and 政策体系。目前,我国一些农村已经开展了类似的探索,为农村养老服务高质量发展提供了可参考、可借鉴的样板。

三是优化农村养老服务供给,有效推进农村医养结合。优化农村养老服务供给,既要立足实际又要着眼长远,既要确保操作性、科学性、实效性,又要确保前瞻性、预见性、持续性。优化农村养老服务供给,就是要立足供给对象、供给内容、供给主体、供给方式、供给管理多层面统筹考虑、系统推进农村养老服务供给侧结构性改革。本着城乡养老服务统筹发展的总基调,要充分发挥政府在农村社区养老服务供给中的作用^[10-11]。值得强调的是,优化农村养老服务供给的一个重要方向是发展中国式农村医养结合。众所周知,医疗需求是老年人最大的需求。事实上,大量老年人的医疗行为完全可以由非医疗护理行为替代。因此,必须积极探索农村医养结合机构整合和人才整合创新机制,有效推进农村医养结合。

四是推动农村养老服务内生性发展,整合内生资源同时链接外生资源。农村养老服务高质量发展一定要走一条地区特色的内生性发展道路。农村养老服务内生性发展道路源于养老服务主体和资源的内生性动力,而非中央政府自上而下的行政任务;突出强调养老服务多主体主动参与,同时减少对中央财政的依赖,重在以提高本土能力为基础,依靠本地资源、本土居民满足老年人养老服务需求。农村养老服务内生性发展,本质上是一种社区内生力量推动的整体性发展。所以激发社区内部多元供给主体(地方政府和基层单位、社会组织、老年人)的能动性是根本保证^[12]。近年来,全国多地兴起的模式多样的“互助养老”^[13-15]就是内生性发展的优秀案例。与此同时,还要尽可能链接外生资源,并寻求内生资源和外生资源的有效链接,不断开辟农村养老服务发展新视野、新路径。

五是推进互联网等新技术在农村养老服务实践中的应用,创新农村养老服务模式。“互联网+”

时代,农村养老服务发展具备了很好的技术支撑。目前,不少地方政府积极搭建网络平台,通过网上、云端为农村老年人提供养老服务,如苏州居家乐养老服务中心、大田县的泽惠养老服务中心等。因此,如何在搜集农村区域范围内养老服务信息基础上,整合形成养老服务需求数据库,并关联服务供给相关主体、需求方及相关管理部门是农村养老服务高质量发展的一个重要方向,有利于整合资源、降低养老服务成本、提高养老资源利用率。

参考文献:

- [1] 黄俊辉. 农村养老服务供给变迁:70 年回顾与展望[J]. 中国农业大学学报(社会科学版),2019,36(5):100-110.
- [2] 江治强. 我国养老服务发展的成就、问题与政策选择[J]. 行政管理改革,2016(2):50-53.
- [3] 纪志耿,祝林林. 中国农村养老服务供给:理论基础、形势判断及政策优化[J]. 农村经济,2019(5):105-111.
- [4] 青连斌. 中国养老服务发展报告(2021)[M]. 北京:中国劳动社会保障出版社,2022:12-50.
- [5] 丁建定,倪赤丹. 试论当代西方国家老年照护服务的新趋势[J]. 学术研究,2021(11):102-106,2,178.
- [6] 崔开昌,刘纯燕. 人工智能+养老服务:发展模式与实现路径[J]. 中国老年学杂志,2022,42(8):2037-2044.
- [7] 赵秀玲. 中国农村养老保障与乡村治理现代化[J]. 求是学刊,2021,48(3):34-42.
- [8] 王慧斌,董江爱. 文化治理:乡村振兴的内在意蕴与实践路径[J]. 山西师大学报(社会科学版),2020,47(2):14-20.
- [9] 马凤芝,王依娜. “共振式增能”:农村养老共同体构建的实践逻辑:基于水村和清村的经验研究[J]. 中国农业大学学报(社会科学版),2021,38(4):103-112.
- [10] 姚兆余. 农村社会养老服务的属性、责任主体及体系构建[J]. 求索,2018(6):59-65.
- [11] 李玲,黎嘉辉. 探索中国式农村医养结合[J]. 中国农业大学学报(社会科学版),2021,38(4):91-102.
- [12] 白淑英,刘欣. 社区居家养老服务的内生性发展研究[J]. 扬州大学学报(人文社会科学版),2022,26(5):74-86.
- [13] 杨康,李放,沈苏燕. 农村互助养老绩效的内涵及其实践逻辑:基于合作生产视角[J]. 农业经济问题,2022,43(4):118-132.
- [14] 李静,赵爽爽. 中国共产党成立以来我国农村互助养老的历史叙事与发展路径[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2023,25(1):70-79.
- [15] 崔树义,田杨,朱珑. 积极老龄化视阈下的农村互助养老模式探索[J]. 东岳论丛,2023,44(1):81-89,192.