

成渝地区双城经济圈农村养老服务发展研究

谭敏

(中共重庆市北碚区委党校, 重庆 400700)

【摘要】成渝地区双城经济圈在国家发展大局中具有独特而重要的战略地位。要唱好“双城记”，必须实现“经济”与“民生”的齐头并进。在我国快速老龄化的发展阶段，位于我国西部地区的成渝地区双城经济圈的农村人口养老问题亟待关注，成为了制约经济发展、影响民生福祉的重要短板。本文从成渝地区农村人口老龄化现状出发，分析农村养老服务面临的困境和挑战，提出推进农村养老服务发展的对策建议。

【关键词】成渝地区双城经济圈；农村；养老服务

一、成渝地区双城经济圈农村人口老龄化现状

成渝地区双城经济圈包括重庆市 27 个区（县）以及开州、云阳的部分地区，四川省的 15 个市，总面积 18.5 万平方公里，2022 年常住人口 9874.5 万人。第七次全国人口普查数据显示，2020 年四川省 60 岁及以上人口为 1816.4 万人，占常住人口的比重为 21.71%；65 岁及以上人口为 1416.8 万人，占常住人口的比重为 16.9%，比全国高 3.43 个百分点，仅次于辽宁和重庆，居全国第三位。其中，资阳市、自贡市、南充市、德阳、内江、眉山等地区的 65 岁以上的人口占比均超过了 20%，老龄化率位列全国城市前十名。相较于四川省，重庆市人口老龄化程度更深，60 岁及以上老年人占总人口的比重为 21.87%；65 岁以上老年人占人口总数的 17.08%，居全国第二位，西部第一。据七普数据统计，四川省农村 65 岁以上老年人口占常住人口的比重为 21.9%，高于城镇 8.8 个百分点；重庆市农村 65 岁以上老年人口占常住人口的比重为 26.07%，高于城镇 12.95 个百分点，农村老龄化程度相较于城镇更深、农村养老负担更重。

二、成渝地区双城经济圈农村养老服务的困境和挑战

在快速城镇化进程中，城乡养老服务发展不均衡，普遍存在“重城轻农”“先城后农”“厚城薄农”“亲城疏农”等问题，农村养老服务面临巨大挑战和困境。

（一）农村家庭养老功能日趋弱化

一是少子化现象给传统家庭养老模式带来巨大挑战。家庭养老是中国农村最主要的养老保障方式。子女是农村老人养老服务供给的重要主体，是失能老人照料的主要服务方，在人口转型的背景下，农村家

庭子女数量出现急剧减少的现象。如七普数据统计，重庆市城市、镇、农村平均家庭户规模从六普的 2.65 人、2.73 人、2.72 人降至七普为 2.56 人、2.53 人和 2.26 人，农村家庭户规模显著小于城镇，下降速度极快。少子化和家庭规模小型化，给传统家庭养老带来巨大的挑战。二是空巢化现象导致传统家庭照料功能缺位。伴随着城镇化的快速推进，农村劳动力大量外出打工赚钱，导致了年富力强的子女与年迈体弱的父母长期分居，农村老人空巢率持续攀升。如七普数据显示，四川省 60 岁及以上老年人口中，空巢老人占比为 53.7%，重庆市空巢老人占比 62.16%，农村空巢老人占比 74.87%，农村老人空巢现象更严重。三是孝文化弱化阻碍家庭养老功能发挥。经济收入决定家庭地位逐渐取代了过去“以老为尊”的孝道文化，农村老年人的家庭地位逐渐趋于“弱势”，由于子女长期外出务工赚钱，对老人的关心和赡养逐渐趋于“淡漠”。同时，“重幼轻老”的现象日渐突出，代际中心逐渐向下倾斜。

（二）农村未富先老、未备先老问题突出

成渝地区位于我国西部，长期以来形成了大农村的发展格局，农村经济社会发展远低于城镇发展的速度，农村人口的收入水平也较差，农村老人在考虑购买养老服务时更加“捉襟见肘”，“未富先老”“未备先老”问题。一是个人养老金储备不足导致购买养老服务能力较差。农村居民人均可支配收入远低于城镇居民，农村居民的消费支出接近可支配收入，意味着农村居民每年的存留资金很少。从收入来源渠道来看，城市老人超过 70% 可以依靠退休金保障养老，农村老人更主要依靠劳动收入和家庭成员供养，而这恰

好是农村经济发展中的短板。二是社会支持力度不够导致购买养老服务的要求不高。农村老人社会保障水平长期以来处于较低的状态,经济供养能力较弱,生活水平和生活质量不高。就养老金的社会保障而言,城乡居民养老保险保障水平较低,远低于政府机关事业单位、企业职工养老金水平,并且差距呈现逐年加大的趋势。成渝地区处于我国西部,老年人的养老金相较于其他中、东部地区的城市来说要少很多,农村老年人的养老金更是捉襟见肘。

(三) 社会养老服务供给能力有限

由于成渝地区双城经济圈相对于京津冀、长三角经济带的社会发展相对缓慢,农村社会养老服务起步晚,速度慢,养老服务机构设施供给严重不足,养老服务内容和质量亟待提升,养老服务人才极度匮乏等问题日益显现。一是社会养老服务机构和设施数量不足。相较于城市养老机构的快速发展,农村社会养老服务机构发展严重滞后,社会化进程非常缓慢。农村社区居家养老服务发展滞后,未能实现全覆盖。农村社区居家养老服务机构的发展相较于城市而言起步较晚、发展较缓、覆盖面较低。二是农村养老服务服务质量亟待提升。受制于管理运营体制、社会投资力度、养老服务资源等因素影响,农村养老机构管理运营方面还比较粗放,养老服务内容相对单一,养老专业化水平还有待提升。养老服务内容相对单一,医疗护理功能严重不足。由于农村养老机构成立时间较早,硬件设施配套陈旧,很多设施设备已经无法满足当下的养老需求。据统计,部分农村养老机构提供的服务种类最少只有2-3项,集中在“膳食服务、生活照料服务、清洁卫生服务等基础服务。三是农村养老服务人才匮乏,专业化队伍严重不足,因体制机制和社会认知度的缺失,导致敬老院养老管理服务人员社会地位低、工资待遇差、劳动强度大、工作风险高。人员短缺,综合素质不高、招人留人用人难问题凸显。

(四) 社会力量和社会资本参与不足

成渝地区农村养老需求市场体量较大,但养老服务市场存在活力不足、动力不够、投入不多等问题。一是公办养老机构社会化运营程度不高。农村地区养老服务机构主要是以敬老院为主的具有公益性质的兜底性福利保障机构,社会化运营程度很低,社会力量参与度不高,成渝两地敬老院社会化运营程度不足50%。二是民办养老机构面临较大经营风

险。从养老机构的管理规范来看,民办养老机构的门槛相对较高,难度较大,再加上在农村投资开办养老机构的存在极大的亏损风险。三是农村养老服务市场开发不足。在全面推进乡村振兴的大背景下,农村养老服务市场的拓展空间巨大,农村生态资源、人文资源、旅游资源丰富,“养老+”的产业融合发展理念在农村还没有得到较好的开发和运用。产业融合程度不足,养老服务业态不丰富,资本引进来难度较大,农村受限于交通、医疗、人才等资源匮乏,资本投入农村养老服务难度更大,城乡融合度不高,农村借力难。

三、推进成渝地区双城经济圈农村养老服务的对策建议

(一) 赋权增能,夯实家庭养老“基础性”地位

一是宣传弘扬孝道文化,增强子女赡养意识,建议用各种手段加强孝文化的宣传,可在村委会、互助养老服务站等处,建设孝道文化、老年人权益保障法律法规的宣传栏目和宣讲体系;利用中秋、春节等家庭成员集中返乡期间,加强对农村子女的宣传教育,提高主动尽孝的意识;定期组织村民开展老年人照料、护理、康养等知识技能培训,增强家庭成员尽孝能力。二是善用智慧养老平台,确保长效“时空陪伴”,利用智慧养老系统,设计开发链接农村老人和子女以及村级养老服务站、医疗服务站的智慧网络平台,实时关注老人行动状况和应急需求,通过智慧平台给予农村老人长期的时空陪伴和关怀,并且能给予老人及时快捷的救助和服务。三是着力抓好农村增收,提高家庭养老供给水平,在全面推进乡村振兴的大背景下,可着力从农村土地改革、农村集体经济改革、农村产业开发、养老保险、养老补贴等方面促进农民增收致富,增加农民收入渠道和来源,全面提升农村家庭可支配收入,保障家庭养老供给能力。

(二) 民生为本,保障农村养老“兜底性”服务

兜底性养老服务作为社会公共物品,是落实以人民为中心的发展思想,促进社会公平正义,增强人民群众获得感、幸福感、安全感的重要举措,是健全农村养老服务体系,解决“未富先老”“未备先老”问题的基础性养老服务。一是加强农村失能特困人员集中照护,在区、县一级建设农村失能特困人员照护中心,为失能特困老人提供就近的专业养老照护,保障老人基本生存安全和生命尊严。下

一步要继续做好集中照护服务,扩大供给服务设施,增加服务内容,提高服务水平,尽可能做好兜底性养老服务保障。二是着力提升乡镇敬老院服务设施和品质,提升硬件设施,对敬老院功能房间、设施设备进行改造升级;对不具备改造条件且有集中供养需求的,规划新建或原址重建,及时补齐乡镇敬老院基础设施短板。结合养老服务领域专项治理推进情况,研究起草公办养老机构突出问题集中整治实施意见,推动各区县持续深化公办养老机构特别是乡镇敬老院突出问题集中整治,不断提升公办养老机构管理服务水平。增设服务内容。在改善硬件设施设备的基础上,着力在软件服务上下功夫,除了基本照料服务以外,可考虑增加医疗保健、心理咨询、文化娱乐等相关服务。三是增强毗邻地区的互建互养。成渝地区双城经济圈的毗邻地区,要加强农村养老服务设施的合作共建,用最少的公共投入取得最大的社会价值。

(三) 增量提质,强化农村养老“普惠性”服务

一是实现乡镇养老服务中心全覆盖优服务。乡镇养老服务中心是建在农村老人“家门口”的综合养老服务设施,能较好地满足农村老人就近享受养老服务,是农村老人实现居家养老的有效补充,尽快实现乡镇养老服务中心全覆盖,推动乡镇养老服务中心服务多样化、差异化,为老人提供日间照料、康复护理、健康管理、文化娱乐、教育培训等社区居家服务。二是因村施策,实现农村互助养老服务精准化低偿化。农村互助养老站点是解决农村养老服务“最后一公里”的养老服务设施。推进农村互助养老站点的全覆盖,规划布局规模适宜的村级互助养老点,完善邻里互助养老服务模式。三是多元供给,鼓励社会力量和资本参与农村养老服务。多方面、全方位鼓励和引导社会力量和社会资本参与农村养老服务。引导专业养老服务机构和社会养老服务组织以及志愿者团队参与农村养老服务,提升养老服务的质量和水平。通过公建民营、民建公助、购买服务等方式,交由专业养老服务组织运营。鼓励将各类养老服务设施委托专业组织批量运营,支持农村养老服务设施规模化、连锁化发展,提升服务效率和质量。支持社会力量利用农村地区生态优势和自然特色,举办普惠型、旅居型、康养型养老机构,盘活利用农村闲置房产发展休闲养老、生态养老,满足多层次、多样化养老服务需求。

(四) 补短强弱,推进农村养老服务“高品质”发展

一是推进城乡养老服务一体化发展,统筹好城乡养老资源,形成以城带乡、城乡融合发展的良好态势。在规划制定中要适当向农村养老服务体系倾斜,抓重点、补短板、强弱项;在财政投入上要重点加强对农村社区养老服务即乡镇养老服务中心以及互助养老服务站的资金支持和资源配置;打通城乡协作发展的通道,畅通养老服务资源流动渠道,建立城乡养老机构的常态化协作机制;整合城乡养老服务信息资源,搭建城乡一体化的养老服务信息共享平台。二是直击痛点,推进农村医养结合深度发展。健全农村医疗卫生服务体系,建立村医参与养老服务激励机制,稳定农村养老医疗服务人才队伍;建立医疗卫生资源进机构、进村社、进家庭常态化机制;推动养老服务机构与基层医疗卫生机构建立长期稳定的业务合作关系;加快农村医疗卫生与养老服务的数字化、信息化建设,强化医疗机构、养老服务机构信息化智能化产品运用,为农村老年人提供便捷、智能的养老服务。三是注重人才兴业,着力农村养老服务队伍建设。增强公办养老机构的人才吸引力,引进一批学历较高的具有老年心理学、护理学、社会学、管理学相关专业的人才队伍到敬老院工作。扩大本土养老服务人才队伍,主动联系对接本镇、村外出务工的中年人群及年轻人,鼓励他们参与支持家乡农村养老服务工作。设置专兼职岗位、公益性岗位、流动性岗位等方式,确保村级养老服务站点有人服务,积极探索养老服务顾问模式。强化队伍培训和保障建设。常态化组织开展养老服务加强岗前培训和在岗技能培训,加强对人才队伍的考核和管理。

参考文献:

- [1] 韩沛钊,程瑶瑶.农村养老服务:需求、政策实践与发展展望[J].学习论坛.2021(02).
- [2] 邵春婷.我国农村养老服务发展的困境及优化措施[J].农村经济与科技.2022(04).
- [3] 张艳.基于积极老龄化视域的乡村互助养老服务路径研究[J].农业经济.2022(08).

作者简介: 谭敏(1985—),女,汉族,四川遂宁人,讲师,硕士研究生,研究方向:管理学、社会学。