

让 1.2 亿农村老人安享晚年

七普数据显示,我国农村 60 岁及以上老年人约为 1.2 亿人,占农村总人口的 23.81%。相较于城镇,农村老年人年龄结构、空巢率、健康状况等指标更显严峻,在经济收入水平和养老服务费用承受能力等方面差距较大。

在此背景下,老有所养如何更大面积、更具温度、更有质地地覆盖广大农村?

近年来,我国加快补齐农村养老服务短板,服务能力与发展水平显著提升。来自民政部的数据显示,截至 2024 年 6 月,全国共有农村敬老院 1.6 万个,床位 168.1 万张;农村互助养老服务设施约 14.5 万个。

着眼未来,扎实推进我国农村养老服务体系,实现由有及优的转变,有赖于县乡村三级养老服务网络覆盖面的持续扩大,农村养老服务供给的量质双升,服务资源利用效率的进一步提高以及服务支持保障资金的优化配置。

拓展网络健体系

“这里很好,环境干净、饭菜可口。”在贵州省遵义市习水县大坡养老服务中心,61 岁的特困老人李德全搬进“新家”一年后,感慨地说。

来自周边多个乡镇 70 名左右的农村困难老人在该中心接受集中照护。这里设有 100 余张床位,配置医疗室、娱乐活动室等 10 个功能空间,还开辟了菜园、作坊等场地,经常组织坝坝舞、剪纸等活动,丰富老年人生活。

近年来,我国加快健全覆盖城乡的县乡村三级养老服务网络。2024 年,中央财政安排 2.96 亿元支持 59 个地区开展县域养老服务体系创新试点,以点带面推动提升农村养老服务整体水平。

在县级特困人员供养服务机构拓功能方面,各地加大力度支持机构根据需要设置失能或认知障碍照护专区,加强护理型床位建设。

湖北按照一县一特困供养机构的规划布局,推进县域公办养老机构建设。目前,全省 103 个县(市、区)建有县级特困供养机构 116 个。农村失能、半失能老年人口占比超过 20% 的湖南省邵阳市邵阳县,建成县级失能失智照护中心,回应农村特困人员特别是失能特困老年人的集中供养需求。

在推进乡镇(街道)区域养老服务中心建设方面,多地加速推进具备条件的乡镇(街道)特困人员供养服务设施(敬老院)等养老机构转型,建设成具有协调指导、全日托养、日间照料、居家上门、服务转介等功能的区域养老服务中心。

“作为连接县城与乡村的关键节点,乡镇一级在养老服务网络中发挥着承上启下的作用。”习水县民政局局长赵军介绍,当地自 2022 年起将 21 个乡镇(街道)敬老院整合为 7 所区域性养老服务中心,床位利用率达 74%。

此外,各地将村级邻里互助点、农村幸福院等互助养老服务设施建设纳入村庄规划,努力打通面向农村老年人提供养老服务的“最后一公里”。

以贵州为例,当地对符合条件的示范性农村幸福院给予不低于 1 万元的运营奖补,并计划于 2025 年建成 100 个设施配套完善、管理规范农村互助养老示范点。

“确保失能照护、医养养结

合、助餐、探访关爱、学习娱乐等突出服务需求得到有效满足,需要县乡村共同发力、各司其职、均衡发展、畅通衔接,使农村养老服务真正可感可及。”中国老龄科学研究中心老龄战略和政策研究所副所长方诚说。

强化服务更可感

最近,年过八旬的巫存德搬回村了。他之前住在宁夏回族自治区石嘴山市惠农区的一家养老院里。“包吃包住,一个月 1000 多元。”老人觉得不太划算,就搬回了该区尾闾镇尾闾村互助幸福院。

这里不收床位费和护理费,老人只需承担取暖费、水电费,一年约 2000 元。“我消化不好,一天只吃两餐。早饭 9 点吃,只需 2 元;中饭下午 2 点吃,花 4 元。算下来一个月还不到 200 元。”巫存德说。

近年来,各地因地制宜探索建立政府扶持引导、村集体组织建设、老年人自愿入住相互帮扶、社会广泛支持的可持续发展模式,围绕老年人需求建设设施、促服务,力争不出村、不离乡解决农村养老问题。

增加村级养老服务点,更好发挥村级互助养老服务设施前沿阵地作用。

比如,江西省赣州市兴国县选取老年人相对集中的自然村,对中小学闲置校舍等场所进行改造提升,成立 200 余个“乐龄互助社”,提供助餐服务并定期组织健康讲座、棋类比赛、老人生日会等活动。

借助“近邻”和“熟人”优势,补充因家庭规模小型化、居住分散化、赡养功能弱化等导致的家庭养老不足。

比如,湖北省十堰市竹山县自 2022 年以来在宝丰镇多个村试点“邻里互助”照料模式。一天送一顿热乎饭,每周代购一次日用品和药品等并打扫一次卫生;每月为帮扶对象理一次发……在龙井村村民操凤兰看来,这样的事情“活儿不多,就当是去串门”。她结对帮助本村 6 人,多是独居老人、低保对象、重度残疾人。

推进老有所养和老有所为相结合,鼓励基层老年协会参与服务管理,广泛开展各类互助帮扶活动。

比如,在湖北省恩施土家族苗族自治州恩施市白果乡两河口村,当地退休干部张必斗发起成立两河口老年协会,组织老教师、

老医生、老技术员、老乡村干部等发挥余热,帮扶农村困难老人。年届七旬的童继森无偿帮助附近七户无耕牛老年人犁田;84 岁的周元锡为老弱病残村民上门义务理发;还有 82 岁的曾永秩无偿为 74 岁的夏朝国提供技术指导,助其通过养殖增收……

“引导多元力量积极参与,因地制宜持续推进互助养老从提供救助性服务向适度普惠性服务拓展、从居家照护类向精神慰藉类服务拓展,是我国农村养老服务发展的现实和可行选择。”华北电力大学人文与社会科学学院副教授刘妮娜说。

资源整合提效能

必须正视,在各地不断优化农村养老服务供给结构和模式的同时,农村养老资源错配的问题也较为突出,集中表现为公办养老机构空置率高、互助养老机构建设与实际脱离等。

——机构养老有效需求不足的情况在部分地区较为普遍。

2025 年 1 月,记者在 60 岁以上老年人口总量为 5.5 万的西北某县调研发现,3 家县级养老机构共设置养老床位 1260 张,其中护理型床位 762 张,但入住服务对象不到 200 人,床位使用率不足 16%。

中部某县 60 岁及以上人口超 7 万人,在机构集中供养的仅有 1420 人,占比约为 2%。当地民政局在某村的一项调查显示,全村 359 名 60 岁以上的老年人中,有入住养老院意向的仅 5 人。

——个别地区将村级互助养老机构纳入乡村振兴考核指标加码建设,造成资源浪费。

中西部某省一位基层干部告诉记者,上级部门曾要求全县 500 余个村(社区)互助养老设施全覆盖。每新建一个需要 15 万元,每年运营补贴需要 1 万~3 万元。如果全部建成并投入运营,相关投入接近千万元。后因基层财政无力负担,省级层面才停止相关考核要求。

在实践中,因有效需求不足,一些农村互助养老设施难抵运营压力,最终闲置废弃。多位受访者认为,农村留守老人较多,但分布较散,应以村为单位摸底实际养老需求,因地制宜、以需定供,提高服务资源利用效率。

尾闾村互助幸福院管理员商立忠说,他所在的幸福院入住率



老年人在湖南省长沙市望城区茶亭镇大龙村居家养老服务站练习书法(2025 年 5 月 9 日,陈思汗/摄)

接近 90%,就是因为定位精准——覆盖身体比较健康但有取暖、做饭等需求,又不属于“五保户”的老人群体。“照护人力成本低,有政府补贴加老人缴费,可以做到收支平衡甚至略有盈余。”商立忠说。

专家建议,适应未来农村人口持续向城镇转移的大趋势,进一步加强县一级养老机构建设。“以增强失能照护服务能力为前提,更好引导农村特困人员特别是失能特困老年人集中供养。”刘妮娜说。

同时,应发力改革乡镇特困人员供养服务设施(敬老院)和区域养老服务中心运行机制,鼓励向社会老年人提供服务,增强发展活力。

在江西省宜春市袁州区,79 岁的刘会秀患有老年痴呆,常步行六七万步到隔壁乡镇。家人害怕老人走丢却又难以时时看护,想把老人送到敬老院又担心机构照顾不周。直到今年 4 月,他们在社交媒体上看到南庙镇敬老院老人们的日常生活,才放心将老人托付进院。

据了解,当地推行将乡镇敬老院由县级民政部门直管,制定敬老院绩效改革办法,将工作人员绩效与护理水平、服务质量、老人精神生活质量等挂钩,有效提升了管理规范和服务保障水平,并将剩余床位向社会老年人开放。据了解,相比 2023 年,袁州区乡镇敬老院接收社会寄养老人的总量已经翻了近 2 倍。

资金配置更科学

“前些年,新建养老机构较多,建设补贴每年在 200 万元以上,但养老机构入住率只有 30%。鉴于这种情况,我们放缓建设节奏,2024 年相关补贴降到 30 余万元。”采访中,北方某市一名民政干部建议,应时而变,提高财政资金调度使用的灵活性和针对性。

财政部数据显示,2019—2024 年,全国财政用于养老服务和老年人福利方面的支出超过 5600 亿元,年均增长 11%。

着眼未来,在根据经济发展水平和人口老龄化程度进一步加大对养老服务的资金投入的同

时,还应持续优化养老服务领域财政资金配置,让农村老年人的获得感、幸福感、安全感更强。

过去,政府对养老服务的财政补贴多采用“补供方”的方式,即按照床位数量补贴建设费和按照实际入住人数补贴运营费。多家县乡养老机构负责人认为,目前,县乡两级养老机构的硬件建设已基本到位,建议财政资金进一步向运营服务倾斜,提高机构护理服务水平。

此外,按照现有政策,一次性床位建设补贴只适用于符合条件的民办养老机构,对于村级互助养老服务设施的资金支持缺乏系统性的制度设计。

“大部分未失能老人的刚性需求是在村内或邻近村满足助餐、生活照料、文化娱乐等需要。”武汉大学社会学院副教授夏柱智认为,财政资金的投放应向进一步完善农村基础设施、强化公共服务方向倾斜,提高在农村养老的吸引力。

专家进一步建议,通过健全城乡居民基本养老保险筹资和待遇调整机制,保障农村特困人员供养服务设施(敬老院)运转费用,特困人员救助供养所需资金等手段,强化农村养老服务支撑保障。

当前,根据不同的护理等级,县乡级养老机构的月收费普遍在 1000—3000 元之间。与之相比,大部分农村老人退休金每月不足 200 元,如果子女不能提供资金支持,单靠老人自身很难负担入住机构的费用。

“全县有失能失智老人约 3 万人,调查显示,约 40% 的失能失智老人因经济原因不能入住养老机构。”湖南隆回县民政局副局长魏先成说。

2025 年 7 月起,浙江、山东、重庆等 7 地先行开展向中度以上失能老年人发放养老服务消费补贴项目试点。根据项目试点情况,民政部、财政部将于 2025 年底前在全国范围内组织实施。

受访业内人士期待政策落实落细,切实推动降低失能老年人照护支出压力,更好满足城乡失能老年人照护服务刚需,让更多农村老年人养老少忧、安享晚年。

(转自《瞭望》新闻周刊 2025 年第 32 期)