

# 农村“留守老人”养老服务的地方实践及启示

## ——以成都市为例<sup>\*1</sup>

卢晓莉

**【摘要】** 随着城市化的推进与人口老龄化的加剧，农村“留守老人”的养老问题日益突出。本文以老龄化程度较高的四川省成都市为例，分析了成都市农村“留守老人”的养老总体需求与面临的主要问题，提出应该从多方加大投入、建立健全农村养老服务组织、构建农村养老服务体系、推动社会参与等方面加强农村“留守老人”养老服务建设。

**【关键词】** 农村 “留守老人” 养老服务

**【中图分类号】** F323.89 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1003—7470(2017)—04—0068(05)

### 一、引言

受传统文化与经济发展水平的影响，在我国农村，老年人养老主要依靠家庭，子女是农村老年人晚年生活最主要且最稳定的支持保障力量。但随着我国城市化的推进，出现了农村青壮年人口的大量迁移，使得以家庭养老、子女养老为主的农村传统养老方式受到挑战与威胁。<sup>[1]</sup>同时，由于政府在农村养老保障中作用发挥不足，农村养老保障覆盖面窄、保障水平低，与城市老人所获得的保障相比还有较大差距。尤其是子女在外地打工或迁居城市的农村“留守老人”，面临的晚年生存困境更为严峻。党的十八大和十八届三中全会指出，要“积极应对人口老龄化，大力发展老龄服务事业和产业”、“加快建立社会养老服务体系和发展老年服务产业”。农村“留守老人”作为我国特定时期经济发展的产物，从侧面对我国的经济的发展做出了重大贡献。<sup>[2]</sup>切实为农村“留守老人”提供社会化养老服务，既可以维护老年人的合法权益，又可解决农村青壮年劳动力的后顾之忧，从而为经济发展提供可持续的人力资源保障，因而迫切需要引起政府、社会的高度关注。本文以四川省成都市为例，分析当前农村“留守老人”面临的养老形势与需求，剖析农村养老服务存在的问题，并以成都市的为老服务实践为启发，提出对全国具有普适性的构建农村养老服务支持体系的有益建议。

### 二、成都市农村“留守老人”的总体情况

#### 1. 成都市农村老年人口及“留守老人”的数据统计情况

成都市从1992年开始步入老龄化城市。据统计，截止2015年底，全市户籍人口12277304人，60岁及以上老年人口2598855人，占总人口的21.17%，比2013年老年人占总人口的比例19.85%又有所上升，养老形势十分严峻。而各区市县农村“留守老人”占当地60岁以上老年人口总数的比例平均为3.5%左右，其中第三圈层的金堂县和蒲江县的农村“留守老人”所占比例较高，分别为13.52%和6.3%，这充分说明了农村“留守老人”的数量与当地经济、产业发展水平呈负相关关系，经济水平较发达的地区“留守老人”相对较少，而经济发展落后的地区“留守老人”相对较多。

<sup>1</sup>作者：卢晓莉助理研究员成都市社会科学院四川成都610023

\*本文系2015年度成都市参事室重大项目（编号：cdscss20150926）的阶段研究成果。

## 2. 成都市构建农村养老服务体系的实践

近年来，为解决农村“留守老人”养老问题，各区（市）县按照中共成都市委市政府“党政主导、社会参与、全民关怀”的老龄工作方针，不断创新农村老年人养老服务体制机制，初步形成了以下三种农村老年人养老模式：

（1）农村敬老院与幸福院“托养寄养”模式。目前，成都市共有农村敬老院 92 家，主要为“五保”、“三无”老人提供养老服务。但随着社会的发展，“五保”、“三无”老人数量渐渐减少，为了避免国有资产闲置，大邑等县在优先满足当地“五保”、“三无”老人集中供养的基础上，充分利用农村敬老院对农村“留守老人”开展“托养寄养”服务，解决了困难老人的经济负担。另一方面，为满足身体健康的“留守老人”短期托养需求，成都市以村集体为实施主体，利用闲置资产改（扩）建成农村互助幸福院，无偿为农村空巢、留守、独居等健康老人提供短期托养支持，为外出经商打工的家庭解除了后顾之忧。

（2）社区养老服务中心“日间照料”模式。成都市各地按照“就近就便、因地制宜、小型多样、功能配套”的要求，在各街道及社区建立了以“日间照料”为主要功能的社区养老服务中心。中心配备午休床位、棋牌活动室、阅览室、书画室等设施，附近居住的老年人可到中心参加文娱、棋牌、健身等活动，享受午餐服务，并可以在中心进行午休。“日间照料”中心的最大特点在于可以为健康老人提供灵活的照料服务，为社区老人提供一个日常交流的平台，增进老年人生活幸福感。

（3）“志愿服务”、“邻里互助”的居家养老模式。成都市各区（市）县积极探索居家养老模式，如金堂县在土桥镇朝阳社区试行“留守老人”“院落代管制”，将一个院落区域内的“留守老人”交由 1 名或多名志愿者进行“代管”，由村（社区）给予志愿者一定的电话费补助，志愿者负责定期看望老人、帮助解决生活困难、与老人子女交流老人情况，缓解老人独居在家的孤独感。在更偏远的农村，则按照相邻就近的原则，探索开展“亲帮亲、邻帮邻”活动，由“留守老人”的亲友、邻居或村（社区）干部做为“留守老人”的帮扶人，定期到老人家中了解情况，帮助采购就医，满足老人“故土难离”的思想和“生活有靠”的需求。

## 三、成都市农村“留守老人”养老服务面临的主要问题及原因分析

### 1. 经济收入水平不高，老有所养成困扰农村“留守老人”的主要问题

农村“留守老人”的经济收入主要来自三个方面：一是自己劳动所得。二是子女赡养费。三是社会养老保险或政府养老救助。<sup>[3]</sup>但这三部分的收入合计起来并不高，原因在于：首先，农村“留守老人”基本从事的是传统农业生产，收入较低，大多数老人种地只能满足自身需要。二是在城市工作的子女，能提供给老人的赡养费也极其有限。三是农村老年人购买社会养老保险的比例不高，全市农村老人中仅有 28.7% 的人购买了城乡居民养老保险。因此，目前社会保险、国家救助在农村“留守老人”的收入中所占的比例较低，保障水平也较低。

### 2. 看病难看病贵问题突出，老有所医成农村老人最大难题

医疗开支成为老年人的第一大开支，约占总开支的 20%。但是目前农村的医疗状况却不容乐观，城乡医疗资源差距明显，许多村只有一名医生负责当地老年人的日常身体检查，老年人如果患了重病，还得到离村比较远的县医院甚至市医院就医。对于“留守老人”来说，一旦突发疾病，就没有人能够及时将老人送到医院治疗，对老人的生命健康构成极大威胁。另一方面，目前农村老年人中还有约 20% 没有参加城乡居民基本医疗保险，所有的医药费用完全由个人承担，在医疗费用总体偏高的现状下，“看病贵”成为了老年人不愿意到医院就医的主要原因。

### 3. 文化活动阵地严重缺乏，老有所乐成农村老人迫切需求

随着农村人口的迁徙，农村社交场所逐渐没落。在部分散居村落，村上由于没有统一的规划，也没有足够的资金，老年人的集中活动场所严重缺乏，精神文化生活十分单调，“留守老人”的孤独感、心理压力及其他消极情绪很难得到很好的宣泄，其健康和幸福感极易受到负面影响。<sup>[4]</sup>而在一些集中居住社区，村民的生活已呈现“半城镇化”倾向，原属不同村的村民聚居在一起缺乏情感基础，单元式的房屋也阻碍了人们之间的交流。虽然集中居住区都建有村民文化活动室，但由于所处地理位置较偏、设施缺少维护等原因，活动室的利用率也不高。

#### 4. 专兼职为老服务力量严重不足，缺乏为老服务长效机制

目前市县两级老龄办都属事业单位，有固定的编制和人员，在制定老龄事业发展规划、协调和推动相关部门做好维护老年人权益的保障工作方面发挥了重要作用。但是，作为基层老龄工作的重要组织载体，镇、村老年人协会在为老服务中没有发挥应有的作用，个别村落的老协甚至基本没有开展任何活动。究其原因，主要是老年人协会缺乏必要的工作经费和工作章程，现有的大多数老协会会长都是由退休前有一定职务、思想觉悟较高的老年人担任，他们没有任何报酬，有时甚至还要自掏腰包组织活动，不具有发展的可持续性。另一方面，目前大部分村（社区）没有设置专职的老年工作专员，不利于基层老年工作的长期稳定开展。

造成以上问题的原因主要有两个方面：一是政府对农村养老问题关注不够，投入严重不足。由于历史上对农村欠账太多，城乡老年人的生活仍然存在较大差距，政府的投入从效果上来看总体还不足，还不能彻底改变农村老年人生活困难的局面。二是农村养老事业社会参与严重不足。民营性的养老机构在养老服务事业中要达到营利，必须进行规模化的经营。而农村居民由于经济收入有限，有能力入住养老机构的老年人数量较少，因此，养老机构的规模达不到社会资本盈利的要求，自然无法吸引社会资本的参与。

## 四、完善农村“留守老人”养老服务的策略

以构建惠及全体农村老人的养老服务体系为基础，以困难“留守老人”养老服务为重点，从满足农村老人经济支持、卫生服务、情感慰藉三个层次的养老需求出发，建立起以居家互助养老为基础、村（社区）照顾为重点、机构养老为补充，政府主导、部门协调、社会参与、公众互助、城乡一体的农村养老服务体系。<sup>[5]</sup>不断改善农村“留守老人”生存现状，减少进城务工子女后顾之忧，推动城市化进程的加速发展。

#### 1. 多方加大投入，改善农村养老服务状况

（1）改变投入方式，形成稳定的公共财政投入机制。政府应加大对农村养老事业的投入力度，通过设立农村养老服务体系建设财政专项资金等方式，逐年增加公共财政投入，用于发展服务业的资金重点向养老服务业倾斜。各地应建立养老服务工作专项经费，年初确立需要支出的公共养老服务费用，列入年度预算。地区财政应对符合条件的非营利性养老服务机构、农村养老设施建设等项目进行补助、补贴。

（2）科学规划，利用现有资源完善农村养老活动基地。养老活动基地是农村老年人进行日常交流、文体活动、沟通情感的场所，各行政村应根据人口分布情况、辐射半径等因素建立活动基地。对土地场所极为有限的地区，可利用农村已建成的各类体育、文化设施、场所，给老人提供一个锻炼、学习、休闲的场所。如农村中小学的体育场所、图书馆（室）等可在特定的时间向老年人免费开放，实现资源共享。另外，近些年来，由于区划的调整，农村诸如学校、幼儿园、村办公室等存在闲置的现象，可充分发挥这类资产的作用，由财政拨款，或利用各村的公共服务资金对这类场所进行适度改造，来解决农村居家养老活动基地缺乏的问题，可谓一举多得。

（3）扩大保障范围，适度提高农村老人养老保障水平。加大农村社会保险、社会救助和社会福利投入，完善农村社会慈善

---

机制，扩大社会保障体系在农村的覆盖面。一是积极争取扩大农村低保比例，力争把符合条件的农村“留守老人”纳入低保范围，残疾、失能、特别困难的“留守老人”可由农村敬老院集中供养。二是切实解决“留守老人”“看病难、看病贵”的问题，增加农村“留守老人”门诊及住院费用的报销比例。三是采取财政补贴的方式，为农村地区80岁以上还没有购买社会保险的老人购买养老、医疗保险。

## 2. 加强组织领导，建立健全各级农村养老服务组织

(1) 强化统筹，完善政府各部门协调机制。养老服务涉及面广，需要民政、财政、卫生、文化、社保、老龄办等部门信息共享、密切配合。但目前专职负责老龄工作的市老龄委的性质为参公性事业单位，无法统筹各个部门。因此，可以在市级层面建立“养老服务领导小组”，由分管市领导作组长，定期召开各部门联席会议，互相通报与养老服务相关的最新政策、动态，由市老龄办进行汇总，有利于各项政策的宣传与落实。

(2) 在镇、村设立老龄工作专员，由政府购买服务。鉴于目前镇、村缺乏老龄工作专员，基层老龄工作没有专人负责的现状，建议采取政府购买服务的方式在镇、村设立老龄工作专员，负责辖区内老龄工作的组织与指导。

(3) 整合力量，健全农村老年协会。在村居一级，要完善老年协会组织机构。在老年协会的人员组成上，可聘请退休村干部参与居家养老管理服务工作，及时反映农村“留守老人”的生活、精神状况，帮助解决“留守老人”的实际困难。在老年协会的经费保障上，应采取政府和老协共同承担的办法，一方面，政府每年要定期按照老协的需求拨付工作经费与活动经费，确保工作经费逐年增长，在财政确实困难地区，可将老协工作经费列入村公共服务资金开支项目，由公服资金来支付老协费用。另一方面，老协也可积极利用本地区社会资源，通过项目或活动赞助的方式，吸引本地区的企业、慈善人士为老年人活动提供资金支持。

## 3. 分层分类，构建适应农村养老需求的为老服务体系

(1) 发挥邻里互助的良好风尚，构建居家养老的社会基础。“邻里照顾”是一种最理想的养老方式，也是适应农村散居特点的最佳养老模式选择，应该在农村地区大力推广。每个村依托村委会和老年人协会，组建“邻里互助养老服务小组”，领导小组首先负责建立老年人信息档案，将每位“留守老人”的具体生活状况、生活需求记录在册，再根据“就近便利”、“亲属优先”的原则，为每一位“留守老人”选定巡视责任人，24小时内进行一次巡视式探视和护理服务，在老人有需求时，为老人提供餐饮、购买、就医、打扫等服务，并定期向服务小组汇报老人最新生活情况。对照料者的劳务费，则以政府补贴的方式，按轻、中、重度照料标准，每月付给照料者，以提高照料者的积极性与服务质量。

(2) 健全村（社区）养老服务中心，形成农村养老的基础服务支持平台。建立和完善村（社区）养老综合服务站，利用几户农家的大院、村集体闲置房舍或原有老年活动设施，给予适当投入改造，添置必要的文体活动器材，因地制宜，保证每个村（社区）都建立一个村级养老服务中心，聘请一名专业社工担任中心负责人，招集平时闲散在家的农妇担任服务人员，为老人提供医疗保健、健康教育、文化娱乐、社会交往等方面的基本服务，还可为居家老人提供送餐、上门体检等服务支持，使其成为老年人活动聚焦的中心，成为村级养老服务的基本平台，真正能使农村困难老年人安度幸福晚年。<sup>[6]</sup>

(3) 扩展敬老院功能，为农村养老服务提供专业化支持。大幅增加政府对现有乡镇敬老院的资金投入力度，提升乡镇敬老院硬件设施建设水平，提高敬老院为老服务专业化水平。从收养对象和服务项目两方面来扩展敬老院服务范围。在收养对象上，随着农村“五保”老人、孤寡老人数量的减少，应将敬老院里富裕的床位提供给农村“留守老人”，打破敬老院只供养农村“五保”对象的传统，扩大敬老院的惠民范围；在服务项目上，增加日常照料、营养配餐、专业陪伴等服务，为本乡镇的农村老人社区养老、家庭养老提供帮助与支持，使农村敬老院转型成为区域性综合养老服务中心。

#### 4. 推动社会参与，形成多方联动的养老服务局面

(1) 加大政策扶持力度，鼓励和扶持社会力量参与农村为老服务。出台相关优惠政策，鼓励和引导社会力量参与养老服务体系建设。一是给予民办养老机构、民办养老服务组织资金补贴，包括建设补贴与运营补贴，解决民办养老机构与组织开设之初的资金困难，吸引民间资金参与养老行业。二是实行税费减免政策，对养老机构提供的育养老服务免征营业税；对非营利性养老机构的收入免征企业所得税；各类养老机构实现与居民用电、用水、用气、用热同价。三是鼓励社会捐赠，个人对养老机构的捐赠，纳入公益性捐赠范畴，享受税收优惠政策；社会组织、企事业单位对养老机构的捐赠，免除部分所得税。四是落实土地供应政策，对养老服务机构建设用地国土部门应优先安排，并采取划拨或者成本价出让的方式为非营利性养老机构提供建设用地。五是推行养老机构与医疗机构的结合，在养老机构内或者养老机构附近设置医院、医务室等，并允许其开通城乡居民基本医疗保险报销功能。

(2) 完善政府向社会购买为老服务制度，多渠道、多方面满足社会养老需求。为提升农村养老服务的专业化水平，减轻政府压力，各地应建立“政府购买养老服务”制度，聘请专业老年服务机构参与社区养老服务中心、农村幸福院、居家养老的运营与服务工作，为老年人提供质优价廉的公益性养老服务。一是建立政府购买服务清单制度，政府每年要根据老年人养老服务需求，制定养老服务预算与清单，并将采购清单向社会公开招标，通过比选，确定服务提供者。二是确立政府监管、督查与评估机制，以服务对象满意为原则，对服务提供者进行半年一次的考核评估，并将评估结果作为续聘的重要依据。<sup>[7]</sup>

(3) 切实加强为老志愿服务队伍建设，建立为老志愿服务长效机制。志愿者队伍的规范化与制度化建设是确保志愿服务长效化的重要途径。一要建立健全为老志愿服务组织网络，各个村（社区）应对志愿者进行登记注册，对志愿者实行统一管理，统一安排培训，统一开展活动，增强志愿者的组织感与集体感，共同提高为老志愿服务水平。二是政府或相关部门应及时制定志愿者服务规范文件，规定志愿者为老服务的内容、流程、时间、标准、考核评价等，使志愿者管理有法可依、有章可循。另外，还需明确志愿者在开展服务中的权利，维护志愿者的尊严，提高志愿服务热情。三是要足额确保为老志愿服务的资金需求，可设立专门的为老志愿服务基金或预算，为志愿服务组织提供资金保障。针对高校学生志愿者，可规定积极参与为老志愿服务活动的同学优先发展入党等，以激励更多的人参加为老志愿服务，促进为老志愿服务事业持续健康发展。

#### 参考文献：

- [1] 贺聪志，叶敬忠. 农村留守老人研究综述[J]. 中国农业大学学报，2009，(02).
- [2] 孙玉梅. 我国农村留守老人的生活调查与分析[J]. 法制与社会，2015，(04).
- [3] 庄文静，王晓梅. 浅析我国农村留守老人的生活现状及对策[J]. 齐齐哈尔大学学报，2013，(07).
- [4] 杨莉. 农村留守老人的养老问题及对策研究[J]. 学习与实践，2012，(12).
- [5] 王健，卢晓莉. 完善城乡养老服务机构体系的对策研究[J]. 成都大学学报，2013，(12).
- [6] 沈茂英，孙铭键. 农村老年人口的社会适应检视与政策调整研究[J]. 党政研究，2014，(03).
- [7] 黄佳豪. 地方政府购买居家养老服务评估研究——以合肥为例[J]. 理论与改革，2016，(02).