

“十四五”时期积极应对农村人口 老龄化的思路与举措

徐拓远 张云华¹

【摘要】我国人口老龄化的突出短板在农村。改革开放以来，我国应对农村人口老龄化的政策框架体系呈现“一个延续、两个共识、三个转变”的特征。在新发展格局下，城乡发展不平衡造成人口老龄化“城乡倒置”，预期寿命和总和生育率的“一增一减”以及农村劳动力转移推动了农村人口老龄化进程，农村人口老龄化呈现明显区域差异，养老人才队伍匮乏制约了高质量农村养老服务体系的构建。“十四五”时期，积极应对农村人口老龄化，应明确指导思想、基本原则和总体目标，科学编制村庄人口老龄化发展规划，千方百计促进农民收入增加，加快农村养老产业的发展，打造高质量农村养老服务供给体系，提升农村养老基础设施的建设水平，建立农村养老服务工作队队伍，营造农村养老、孝老、敬老的社会环境，完善农村人口老龄化监测考核机制。

【关键词】农村人口老龄化 乡村振兴 农村养老

【中图分类号】 D669.6 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1003-7543 (2021) 10-0031-10

党的十九届五中全会指出，要“实施积极应对人口老龄化国家战略”。根据第七次全国人口普查数据，2020年我国60岁及以上老年人口数为2.64亿，占总人口的比例为18.7%，65岁及以上人口数为1.91亿，占总人口的比例为13.5%，分别比2010年第六次全国人口普查增加了5.44个、4.63个百分点^[1]。由此可见，我国人口老龄化程度日益加深，即将从“老龄化”²社会步入“中度老龄化”³社会。杨舸基于人口普查数据预测发现，2026年我国将步入“中度老龄化”社会，届时60岁及以上人口占比将达到20.76%^[11]。一些西方发达国家的实践经验表明，人口老龄化会导致低通货膨胀率、低经济增长率^[2]，一系列新的社会问题将不断涌现^[3]。有学者测算得出，人口老龄化将导致我国2020—2025年经济增长速度平均每年放缓1.07个百分点^[4]。因此，有必要实施积极应对人口老龄化国家战略^[5]。

积极应对人口老龄化战略，事关中华民族伟大复兴。积极应对人口老龄化，关键是农村，突出短板也在农村。我国14亿人口中乡村人口占比接近40%。虽然“十三五”以来我国农村养老设施建设取得积极成效，绝大多数乡镇和超过半数以上的农村社区建立了具有养老属性的社区综合服务站，但是城乡养老服务差异较大，急需补齐农村养老这一突出“短板”，不断创新养老供给机制^[6]，以充分应对农村人口老龄化加深的趋势。《中国人口和就业统计年鉴》的测算表明，我国农村地区60岁以上人口占比从2001年的11.29%快速增加到2019年的20.85%。林宝的预测表明，我国农村地区60岁及以上人口总量将于2034年左右达到1.54亿的峰值^[7]。张琛、张云华的预测结果得出，到2035年60岁及以上农村常住人口数在1.58亿至1.69亿之间^[8]。人口作为经济社会发展最大的“慢变量”，在一定程度上决定了未来我国乡村发展的路径。人口结构的变化影响着经济社会的发展，事关乡村振兴的成效。因此，“十四五”时期如何科学应对农村人口老龄化，在全面推进乡村振兴的背景下显得尤为重要。基于此，本文回顾了改革开放以来我国积极应对农村人口老龄化的历程，在全面分析农村人口老龄化面临的时代背景下，提出了“十四五”时期积极应对农村人口老龄化的思路与举措，以期为更好地全面推进乡村振兴、实现2035年远景目标提供决策参考。

¹作者简介：徐拓远，中国农业银行博士后科研工作站、对外经济贸易大学金融学院博士后流动站博士后；张云华（通信作者），国务院发展研究中心农村经济研究部副部长、研究员。

基金项目： 研究阐释党的十九届五中全会精神国家社科基金重点项目“健全城乡融合发展机制研究”（21AZD035）

一、改革开放以来我国积极应对农村人口老龄化的发展历程

20 世纪 90 年代前,我国人口结构中老年人占比较低,直到 1990 年第四次人口普查,我国人口年龄结构才开始向老年型快速转变。党的十四大明确提出“重视研究人口老龄化问题,认真做好这方面的工作”。1994 年,国家计委、民政部、劳动部等部门联合印发了《中国老龄工作七年发展纲要(1994—2000 年)》,对我国老龄工作体系建设作出了明确部署,即要初步建立起具有中国特色的老龄工作体系,以适应人口老龄化社会所处的客观环境,同时也强调了“农村老年人的养老问题比较突出”。1996 年,《中华人民共和国老年人权益保障法》第八条明确了农村地区养老用地的来源,即允许农村地区未承包的集体所有的部分土地、山林、水面、滩涂等作为养老基地。2001 年国务院发布的《中国老龄事业发展“十五”计划纲要(2001—2005 年)》指出,农村地区要逐步建立和完善土地保障、家庭赡养和社会扶持相结合的农民养老保障体系。自 2006 年起,“农村养老保险制度”成为我国积极应对农村人口老龄化的关键词。2006 年中央“一号文件”和《中国老龄事业发展“十一五”规划》均明确提出“探索建立与农村经济社会发展水平相适应、与其他保障措施相配套的农村社会养老保险制度”。2007—2010 年中央“一号文件”均对如何探索建立农村养老保险制度作出了部署。其中,2007 年中央“一号文件”要求“有条件的地方,可探索建立多种形式的农村养老保险制度”;2008 年中央“一号文件”进一步指出“鼓励各地开展农村社会养老保险试点”;2009 年中央“一号文件”要求抓紧制定新型农村社会养老保险制度的指导性意见,最终建立集个人缴费、集体补助和政府补贴于一体的新型农村社会养老保险制度;2010 年中央“一号文件”指出“继续抓好新型农村社会养老保险试点,有条件的地方可加快试点步伐”。2011 年国务院印发的《中国老龄事业发展“十二五”规划》进一步要求实现新型农村社会养老保险和城镇居民养老保险制度全覆盖。党的十八大以来,中央出台一系列政策举措,旨在更好地推进农村养老服务体系建设,为农村老年人养老提供有广度、有深度的服务。例如,2013 年印发的《国务院关于加强发展养老服务业的若干意见》指出,“要完善农村养老服务托底的措施,将所有农村‘三无’老人全部纳入五保供养范围,适时提高五保供养标准,健全农村五保供养机构功能”。2013 年中央“一号文件”指出,要“健全新型农村社会养老保险政策体系,建立科学合理的保障水平调整机制”。2014 年、2015 年中央“一号文件”和 2016 年印发的《国务院办公厅关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见》均要求通过构建农村社会养老服务体系的方式加快提升农村养老服务能力和水平。其中,《国务院办公厅关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见》更是从建立农村养老服务设施以及为农村低收入老年人和失能、半失能老年人提供养老服务等方面提出了拓宽农村养老服务功能的具体任务。应对农村人口老龄化的客观国情,决定了加强农村老年人教育显得尤为重要。2016 年 10 月,国务院办公厅出台了《关于印发老年教育发展规划(2016—2020 年)的通知》,要求“发展农村社区老年教育,有效整合乡村教育文化资源,以村民喜爱的形式开展适应农村老年人需求的教育活动”。2017 年,《国务院关于印发“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划的通知》指出,“落实农村最低生活保障制度与扶贫开发政策有效衔接有关政策要求,确保现行扶贫标准下农村贫困老年人实现脱贫”,并系统全面地就加强农村养老服务体系建设和提出了相关措施。2018 年中央“一号文件”进一步指出,要“构建多层次农村养老保障体系,创新多元化照料服务模式”。2019 年中央“一号文件”指出,要大力发展适应城乡居民需要的养老服务产业。2019 年,《国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见》要求“促进农村、社区的医养结合……大力发展政府扶得起、村里办得起、农民用得上、服务可持续的农村幸福院等互助养老设施”。2020 年中央“一号文件”要求“发展农村互助式养老,多形式建设日间照料中心,改善失能老年人和重度残疾人护理服务”。2021 年中央“一号文件”在“发展农村互助式养老”的基础上,指出农村养老要健全县乡村衔接的三级养老服务网络,发展普惠型养老服务和互助性养老。

从对改革开放以来我国积极应对农村人口老龄化政策文件的梳理可以发现,农村养老问题不断得到关注,并逐步上升到国家战略层面。应对农村人口老龄化的政策文件具有“一个延续、两个共识、三个转变”的特征:“一个延续”体现在积极应对农村人口老龄化的政策延续上。积极应对农村人口老龄化的政策文件从 20 世纪 90 年代开始出台,至今已近 30 年。近 30 年来政策文件的延续以及文件内容的不断丰富反映了积极应对农村人口老龄化这一国家战略意义重大。“两个共识”指的是农村地区人口老龄化是积极应对人口老龄化国家战略的突出“短板”;未来应对农村人口老龄化要建立健全多层次、多支柱农村养老保险体系。例如,《中国老龄工作七年发展纲要(1994—2000 年)》明确指出农村养老问题突出;《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》要求发展多层次、多支柱养老保险体系。“三个转变”指的是积极应对农村人口老龄化的政策体系实现三次转变,即从建立健全“农村养老保险制度”到“发展农村养老服务”再到“健全县乡村衔接的三级养老服务网络”,体现了我国应对农村人口老龄化政策框架体系从“点”到“面”的转变。

二、积极应对农村人口老龄化的时代背景

积极应对农村人口老龄化，首先需要对我国农村人口老龄化的基本形势进行研判。表 1（下页）报告了 21 世纪以来我国农村人口老龄化的发展情况。

由表 1 可知，2020 年我国 60 岁及以上乡村常住人口比重和 65 岁及以上乡村常住人口比重分别为 23.81%和 17.72%，比 2001 年分别增加了 12.52 个、9.92 个百分点。21 世纪以来，我国农村人口老龄化进程加快，已经从“老龄化”社会迈进“中度老龄化”社会，农村人口老龄化已成为我国中长期发展的基本国情。在这样的客观事实下，积极应对农村人口老龄化需要深入探讨其背后的时代背景。

表 1 21 世纪以来我国农村人口老龄化的发展情况

年份	60 岁及以上乡村 常住人口比重	65 岁及以上乡村 常住人口比重
2001	11.29%	7.80%
2002	11.76%	8.17%
2003	11.93%	8.39%
2004	12.17%	8.44%
2005	13.73%	9.55%
2006	13.87%	9.53%
2007	14.14%	9.62%
2008	14.49%	9.79%
2009	14.75%	9.80%
2010	14.98%	10.06%
2011	15.53%	10.36%
2012	16.15%	10.60%
2013	17.08%	11.15%

2014	17.61%	11.52%
2015	18.47%	12.03%
2016	19.44%	12.82%
2017	19.92%	13.22%
2018	20.46%	13.84%
2019	20.85%	14.69%
2020	23.81%	17.72%

注：2001—2005 年数据来自相关年份《中国人口统计年鉴》，2006—2019 年数据来自相关年份《中国人口和就业统计年鉴》。以上结果均由笔者根据历年全国人口变动情况抽样调查数据整理计算可得。2020 年数据来自第七次全国人口普查数据

（一）城乡发展不平衡造成人口老龄化“城乡倒置”

城乡发展不平衡、乡村发展不充分，是我国社会主要矛盾的重要表现。长期以来，我国农村人口老龄化的程度要高于城市。我国农村人口老龄化程度与城市人口老龄化程度的差距从 1982 年的 0.4 个百分点上升到 2010 年的 3.5 个百分点。第七次全国人口普查数据资料显示，2020 年我国 60 岁及以上乡村常住人口比重和 65 岁及以上乡村常住人口比重分别高出城市 7.99 个和 6.61 个百分点。有学者的研究测算表明，预计到 2030 年我国城乡地区老年人口抚养比的差距将达到 13 个百分点，比 2008 年的 4.5 个百分点增加 8.5 个百分点^[9]。尤其是随着工业化和城镇化的快速推进，大量农村劳动力转移到城市，对城市人口老龄化具有减缓效应，对农村人口老龄化具有加剧效应。除城乡人口老龄化程度存在差异外，城乡养老产业发展呈现明显的“重城市、轻农村”特征，各项养老服务资源优先向城市供给。例如，2011 年国务院印发的《中国老龄事业发展“十二五”规划》明确指出“老龄服务体系建设扎实推进，在城市深入开展并逐步向农村延伸”。同时，《中国老龄事业发展“十二五”规划》还指出，“城市街道和社区基本实现居家养老服务网络全覆盖”。当前我国农村养老机构不足，农村社区养老院覆盖率仅相当于城市的 1/2，托老所或老年日间照料中心仅相当于城市的 1/5^[10]，这进一步反映出我国老龄服务体系在城乡发展的不平衡性。在新型城乡工农关系下，要加快推进实现城乡养老基本公共服务均等化，补齐农村养老服务这一突出“短板”。

（二）预期寿命和总和生育率的“一增一减”加剧了农村人口老龄化进程

预期寿命和生育率的变动会影响人口结构中年轻人口的数量。2016 年我国人口预期寿命在 195 个国家中排名第 68 位，如果保持人口预期寿命的增速，2040 年我国人口预期寿命将达到 81.9 岁^[11]。根据国家卫生健康委员会发布的《2019 年我国卫生健康事业发展统计公报》，我国居民人均预期寿命从 2018 年的 77.0 岁提高到 2019 年的 77.3 岁，高出 2000 年人均预期寿命 5.9 岁。越来越多的学者认为，长寿时代已然到来^[12,13]。农村地区居民预期寿命虽然低于城市居民预期寿命，但近年来也保持着稳定的上升趋势。除农村居民人均预期寿命增长外，农村总和生育率的下降也加速着农村人口老龄化进程。考虑到当前统计数据没有直接公布农村地区的总和生育率数据，本文采用历年《中国人口和就业统计年鉴》的抽样调查得出的农村总和生育率与整个人群总和生育率的比例关系，推算农村总和生育率的调整值（见表 2）。

表 2 报告了近年来农村地区总和生育率情况。表 2 中的第二列和第三列分别为根据历年《中国人口和就业统计年鉴》计算出的全国层面和乡村总和生育率，第四列为公布的全国层面总和生育率，由此本文计算了调整后的农村总和生育率（第五列）。从表 2 中可发现，近年来我国农村地区总和生育率呈现较为明显的下降趋势，从 2011 年的 2.11 快速下降到 2018 年的 1.71。郭志刚指出，在 2015 年全国总和生育率的下降中，农村生育水平的下降尤为引人注目，农村总和生育率从 2010 年的 1.444 下降到 2015 年的 1.265，下降了 0.179^[14]。第七次全国人口普查数据表明，2020 年我国总和生育率已下降至 1.3。由此可见，当前农村地区总和生育率快速下降已然成为不争的事实。

（三）农村劳动力转移减少了村庄青壮年数量，加快了农村人口老龄化进程

国家统计局的数据资料显示，农民工数量呈现逐年上升的趋势，从 2008 年的 2.25 亿人增加至 2019 年的近 3 亿人。在城镇化和工业化快速推进的大背景下，大量农村劳动力转移至第二产业、第三产业。农村青壮年劳动力离开农村，将不可避免地改变农村人口结构、农户类型和就业结构^[15]。农村流出人口对农村人口平均年龄增加的贡献从 2000—2005 年的 8.04% 上升到 2006—2010 年的 16.91%^[16]，典型农村地区和县域经济发展水平较高的地区，农村空心化程度日趋严重^[17]。因此，有学者将农村人口“空心化”的特征界定为农村青壮年劳动力大量流入城市，导致农村人口下降和农村青壮年人口比例下降，农村剩下的人口大多数是老人、妇女和儿童^[18]。李玉红、王皓采用第三次全国农业普查数据进行测算的结果表明，我国人口净流出行政村数量占比为 79.01%，其中净流出人口占户籍人口比重超过 5%（包括 5%）的空心村比重为 57.5%^[19]。与此同时，大量人口外流造成乡村劳动力短缺、经济衰退和社会退化，高人力资本人口过度流失推动乡村衰落呈现螺旋式加剧的趋势^[20]，这不利于农村养老服务体系的构建。农村劳动力转移加剧了农村人口老龄化的进程。

表 2 近年来全国和农村地区总和生育率情况

年份	调整前总和生育率		调整后总和生育率	
	全国	农村	全国	农村
2011	1.03	1.34	1.63	2.11
2012	1.25	1.58	1.64	2.08
2013	1.22	1.57	1.65	2.12
2014	1.26	1.60	1.66	2.11
2015	1.05	1.27	1.67	2.02
2016	1.24	1.43	1.68	1.93
2017	1.58	1.74	1.68	1.85
2018	1.50	1.69	1.52	1.71

注：由笔者整理计算而得

（四）农村人口老龄化存在明显的区域差异

图1绘制了2019年31个省（区、市）城镇化与农村人口老龄化的情况。本文以2019年城镇化率（60.6%）和农村人口老龄化水平（14.69%）为基准点，将31个省（区、市）按照城镇化率和农村人口老龄化程度划分为四个象限，进而更加直观地反映农村人口老龄化的区域差异。在推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系的大背景下，从图1中可发现，东部沿海发达地区普遍呈现高城镇化率、高农村人口老龄化的特征，位于第一象限，如上海、浙江、江苏、山东等省市。四川、安徽、湖南等省份位于图1中的第二象限，呈现低城镇化率、高农村人口老龄化特征。绝大多数省份位于图1中的第三象限，如河北、河南、陕西、吉林、贵州等省份，呈现低城镇化率、低农村人口老龄化的特征。只有少数省份呈现高城镇化率、低农村人口老龄化的特征，如北京、天津、广东、福建等省份，位于图1中的第四象限。由此可见，我国农村人口老龄化程度呈现明显的区域特征，城镇化率高、农村人口老龄化程度高的多为东部沿海发达地区，中西部地区多数呈现低城镇化率、低农村人口老龄化程度的特征。

（五）养老人才队伍匮乏制约了高质量农村养老服务体系构建

积极应对人口老龄化，核心是人才队伍建设。北京师范大学发布的《2017年中国养老服务人才培养情况报告》指出，我国至少存在1300万养老护理员缺口，养老服务人才队伍缺口极大。养老护理从业人员欠缺，难以满足2.64亿老年人的养老服务需求，尤其是当前农村地区老年群体呈现高龄化、空巢化、失能化的特征，许多农村老年人的生活需要专人照料，具备专业能力的农村养老护理人员数量严重不足。笔者基于6省18县的调研发现，村干部和广大农民群众普遍反映农村地区养老机构管理和护理人才极为缺乏，极大地限制了养老事业的快速发展。各地为提升养老服务质量，通过建立互助养老队等方式加强农村养老服务人才队伍建设。例如，安徽省太和县探索成立志愿助老服务组织，形成专业和志愿者相结合的养老服务力量。黑龙江省泰来县制订出台了《泰来县组建互助服务队推进互助养老助残工作方案》和《泰来县互助服务工作考评细则》，明确养老服务对象、服务内容、监管机制和奖励机制。浙江省宁波市蒋家池头村组建起一支45人的志愿者队伍，专门负责农村老年食堂日常运营。

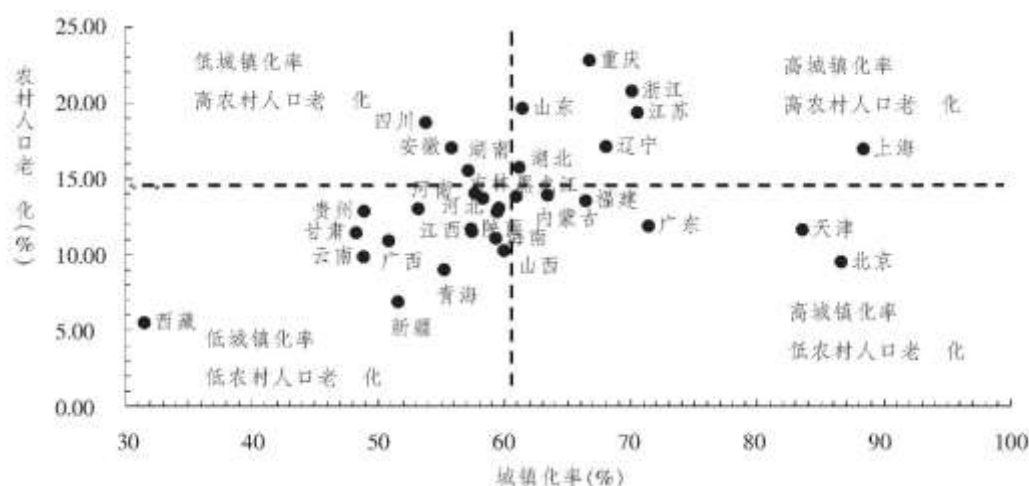


图1 2019年31省（区、市）农村人口老龄化与城镇化水平

三、“十四五”时期积极应对农村人口老龄化的思路及举措

“十四五”时期，围绕全面推进乡村振兴战略的总要求，积极应对农村人口老龄化，需要明确思路并提出相应的具体举措，以充分应对农村人口老龄化日益加深的趋势。

（一）积极应对农村人口老龄化的思路

“十四五”时期，积极应对农村人口老龄化的思路是加强中国共产党的领导，明确指导思想、基本原则和总体目标。

积极应对农村人口老龄化，要加强中国共产党对农村人口老龄化工作的领导，充分发挥政府的主导作用。党的执政地位牢固是新发展格局下全面深化改革、推动经济发展的重要基石。“十四五”时期，要按照《中国共产党农村工作条例》的要求，加强政策顶层设计，高度重视并切实推动应对农村人口老龄化的实际工作，为实施人口老龄化国家战略提供强有力的保障。要加强党在农村的群众工作，密切联系群众，确保党在农村人口老龄化工作中总揽全局、协调各方。

积极应对农村人口老龄化，要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，高举中国特色社会主义伟大旗帜，从新的历史起点出发，坚持以农民群众为中心，贯彻落实积极应对人口老龄化国家战略，加快形成统筹有力、服务优质、环境友好、乡村振兴与农村人口老龄化进程相适应的局面，以不断满足人民日益增长的美好生活需要。

积极应对农村人口老龄化，要坚持积极应对、因地制宜、多元主体投入原则。坚持积极应对原则指的是树立人口老龄化“长寿红利”的新思路，转变人口老龄化引致风险的旧思维，向“银发经济”要效益。坚持因地制宜原则指的是应对农村人口老龄化工作与实践层面要因地制宜，明晰我国乡村不是千篇一律，而是各具特色的。要充分根据村庄的经济发展水平、人口存量、资源禀赋等特征积极应对农村人口老龄化。坚持多元主体投入原则指的是积极应对人口老龄化要在政府主导的基础上，引导市场主体和社会力量广泛参与，投身农村养老服务体系建设。

积极应对农村人口老龄化，应与《国家积极应对人口老龄化中长期规划》所提出的目标安排相一致，具体是指：到2022年，积极应对农村人口老龄化的制度框架初步建立；到2035年，积极应对农村人口老龄化的制度安排更加科学有效；到本世纪中叶，与社会主义现代化强国相适应的应对农村人口老龄化制度安排成熟完备。

（二）积极应对农村人口老龄化的举措

一是科学编制村庄人口老龄化发展规划。积极应对农村人口老龄化是一项系统性工程，需要制定较为清晰的应对农村人口老龄化的任务书、路线图，形成上下衔接的规划体系。根据村庄经济发展水平、人口规模存量、自然资源禀赋等客观条件，精准识别不同村庄人口老龄化的“家底”，避免盲目模仿、千篇一律，科学谋篇布局，防止“一窝蜂”和“一刀切”。加强农业部门与人社部门、民政部门、卫生健康部门等职能部门的协同合作，明晰各个部门应对农村人口老龄化的职责，重点解决部门之间的协调关系。建议从国家层面出台《农村养老服务发展中长期规划》及其相关专项发展规划，立足集聚提升类、城郊融合类、特色保护类、搬迁撤并类村庄发展实际，分类差异化推进村庄人口老龄化工作开展。

二是千方百计促进农民收入增加。从长远来看，应对农村人口老龄化要千方百计促进农民收入的增加。提高农村居民收入水平，是解决农村养老问题的关键所在。只有农民群众的“钱袋子”鼓了，多元化的养老服务才有广阔的市场。要积极拓展农民增收新渠道，寻找增收新动能。提高农业质量效益和竞争力，大力发展农村新产业、新业态，促进农村一二三产业融合发展。加快推进农村要素市场化改革和农村集体产权制度改革，不断完善农村劳动力就业服务体系。充分发挥新一代信息通信技术、农村电子商务增收效能。

三是加快农村养老产业的发展。逐步放开农村养老服务市场，在防范风险的前提下加大招商引资力度，充分挖掘农村养老产业市场的新需求，主动引进一批有实力、善经营、懂管理的农村养老产业经营主体。加快推进农村集体经营性建设用地入市，明确入市规则、加强入市监管、破除入市障碍，重点盘活农村废弃集体经营性建设用地。有条件的地区可将集体经营性建设用地指标向农村养老产业项目倾斜，在年度建设用地供应计划中保障农村养老产业发展的用地需求。建立健全农村养老产业的财税支持政策，推动服务养老产业财税政策落地。完善农村养老机构运行补贴奖励和税费减免机制，重点从养老机构的床位规模、经营

绩效、带动人数、社会覆盖比例等方面给予适当财政补贴和税费减免。针对接收经济困难、失能、半失能、高龄老人的养老机构，要加大财税政策支持力度。

四是打造高质量农村养老服务供给体系。加快建立健全多层次、多支柱农村养老保障体系。建立和完善农村地区老年人生活保障体系，加快建立农村地区长期护理保障制度，优先满足失能老年人的基本养老服务需求。重点解决农村老年群体在上门医疗、老年送餐、健康救助等方面的迫切需求，扩大适老产品的供给。加快健康教育、预防保健、疾病治疗、康复护理、长期照护、安宁疗护等为老服务在农村地区的推广。加快构建统筹衔接、功能互补、科学布局的县、乡、村三级养老服务供给网络体系，形成以居家养老为基础、社区机构相协调、医养康养相结合的农村高水平养老服务体系。

五是提升农村养老基础设施的建设水平。党的十九届五中全会指出，要实施乡村建设行动。积极应对农村人口老龄化需要以乡村建设行动为抓手，提升农村养老基础设施的覆盖比例和建设水平。在镇政府所在地、中心村、较大自然村等人口密度大的地区建设区域性养老服务中心，提高农村养老服务中心、日间照料中心、托老所、老年文化活动中心、互助幸福院等养老服务设施覆盖率。统筹规划、支持建设一批公益性养老服务设施，改造一批设施简陋、功能单一的农村养老设施。有条件的地区可以推进农村养老机构数字化升级改造，实现县、乡、村三级养老资源设施共建共享、互通互联。

六是建立农村养老服务工作队伍。扩大养老服务职业教育人才、专业技术人才的培养规模，重点提升养老服务相关专业教育教学质量，培养一批专业能力强、服务水平高的农村养老服务专业队伍。打造专业化养老服务团队，急需建立一支懂农爱农、素质过硬、数量充足、护理有效的农村养老护理员队伍，从顶层设计上加快建立具体有效的农村养老护理员制度，从国家层面出台《关于建立农村养老护理员制度的意见》。建立养老护理员持证上岗制度，逐步形成以医生为主、护士和养老护理员为辅的医养结合专业化服务团队。积极开展农村养老机构从业人员、养老服务人员培训，提高养老服务队伍的专业化水平。大力发展职业院校护理专业教育，提升护理专业人才培养质量。鼓励普通高等学校、职业高等学校、科研院所的专业技术人员服务农村养老产业，到农村养老服务中心、日间照料中心、托老所、互助幸福院等养老服务机构挂职、兼职，优先保障其在职称评定、薪酬福利、社会保障、子女教育等方面的权益。

七是营造农村养老、孝老、敬老的社会环境。建设老年友好型社会，在全社会形成尊老、敬老、养老的新风尚。强化人口老龄化的国情教育，大力宣传优秀孝老敬老文化，弘扬中华民族敬老、养老的美德。在农村社区采取集中宣讲和日常教育相结合的方法，组织开展一年一度的“敬老月”“老年节”等活动。加强养老方面的法治宣传，强化老年人法治意识，贯彻落实《中华人民共和国老年人权益保障法》的各条内容，运用法律手段维护老年人的合法权益。充分发挥媒体、社会和行业监督的优势，针对部分养老机构、养老服务人员存在的欺老虐老行为予以坚决打击。组织建立农村老年人群众组织，充分发挥老年人群众组织的自我管理、自我教育、自我服务和自我保护功能，提高老年人的社会参与水平。

八是完善农村人口老龄化监测考核机制。按照“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的工作思路，坚持问题导向，加快建立农村人口老龄化动态监测督查机制，科学评估不同地区积极应对农村人口老龄化的综合绩效。开展农村人口老龄化综合试点工作，总结不同地区在农村养老产业发展、农村养老服务体系构建、农村养老基础设施建设、农村养老人才队伍建设等方面的经验。建立健全应对农村人口老龄化绩效考核管理制度，将应对农村人口老龄化工作作为相关职能部门和地方政府绩效的考核内容。

参考文献:

[1]杨舸.我国“十四五”时期的人口变动及重大“转变”[J].北方工业大学学报(社会科学版),2021(4):17-29.

[2]BLOOM D E,CANNING D,FINK G.Implications of population aging for economic growth[J].Oxford Review of Economic Policy,2010,26(4):583-612.

-
- [3]张士斌,刘秀秀.老龄化社会的经济增长、二次红利与高龄人力资本投资体系变革[J].改革,2019(12):124-132.
- [4]都阳,封永刚.人口快速老龄化对经济增长的冲击[J].经济研究,2021(2):71-88.
- [5]蔡昉.实施积极应对人口老龄化国家战略[J].劳动经济研究,2020(6):3-6.
- [6]李俏,贾春帅.合作社养老:运行逻辑、实践检视与未来展望[J].改革,2020(2):149-159.
- [7]林宝.中国农村人口老龄化的趋势、影响与应对[J].西部论坛,2015(2):73-81.
- [8]张琛,张云华.根据农村常住人口变化趋势谋划乡村振兴[J].中国发展观察,2021(4):26-29.
- [9]CAI F,GILES J,O'KEEFE P,et al.The elderly and old age support in rural China:challenges and prospects[R].World Bank,2012.
- [10]杜鹏,王永梅.乡村振兴战略背景下农村养老服务体系建设的机遇、挑战及应对[J].河北学刊,2019(4):172-178.
- [11]FOREMAN K J,MARQUEZ N,DOLGERTA,et al.A forecasting life expectancy,years of life lost and all-cause and cause-specific mortality for 250 causes of death:reference and alternative scenarios for 2016-40 for 195 countries and territories[J].The Lancet,2018,392(10159):2052-2090.
- [12]GRATTON L,SCOTT A J.The 100-year life:living and working in an age of longevity[M].Bloomsbury Publishing,2016.
- [13]陈东升.长寿时代的理论与对策[J].管理世界,2020(4):66-85.
- [14]郭志刚.中国低生育进程的主要特征——2015年1%人口抽样调查结果的启示[J].中国人口科学,2017(4):2-14.
- [15]张琛,彭超,孔祥智.农户分化的演化逻辑、历史演变与未来展望[J].改革,2019(2):5-16.
- [16]邹湘江,吴丹.人口流动对农村人口老龄化的影响研究——基于“五普”和“六普”数据分析[J].人口学刊,2013(4):70-79.
- [17]韩纪江.什么样的村庄更容易空心化?——基于全国14省44县111个行政村的调查数据[J].江南大学学报(人文社会科学版),2020(6):83-90.
- [18]周祝平.中国农村人口空心化及其挑战[J].人口研究,2008(2):45-52.
- [19]李玉红,王皓.中国人口空心村与实心村空间分布——来自第三次农业普查行政村抽样的证据[J].中国农村经济,2020(4):124-144.
- [20]LIU Y,LI Y.Revitalize the world's countryside[J].Nature,2017,548(7667):275-277.

注释：

1 资料来源：第七次全国人口普查公报（第五号）——人口年龄构成情况。

2 所谓“老龄化”社会，根据联合国的划分，指的是一个国家 60 岁及以上人口比例超过 10%或者 65 岁及以上人口比例超过 7%。

3 所谓“中度老龄化”社会，根据联合国的划分，指的是一个国家 60 岁及以上人口比例超过 20%或者 65 岁及以上人口比例超过 14%。