

在习近平新时代中国特色社会主义思想指引下
——新时代新作为新篇章

中央一号文件对农村养老服务问题作出部署

农村老人福音如何落地变福祉？

近日,中共中央发布 2021 年第一号文件,继续关注三农问题,其中对农村养老问题作出部署,提出要健全县乡村衔接的三级养老服务网络,推动村级幸福院、日间照料中心等养老服务设施建设,发展农村普惠型养老服务和互助性养老。

记者采访发现,目前仍有农村老人因为无人照料,生活较为艰难。

受访专家认为,在中国日益步入老龄化社会、城乡融合发展还处于进程之中的背景下,农村养老供给呈现出数量不足、质量不高的局面,与高质量农村养老需求之间形成了巨大的供需缺口。解决不好农村养老问题,乡村振兴就不完整。

专家建议,在农村养老服务设施这一惠民举措中,应通过法治发挥事前预防、过程监督、事后止争等多方面、全过程的作用,把这一利国利民的好事办好,办扎实。

1 农村老人无人照料 养老服务仍然缺乏

“感觉生活没个奔头,平时连个说话的人都没有。”李大爷今年 68 岁,是山西省晋中市某村村民。因老伴早年去世,女儿离婚后带着孩子在外地打工,家中兄弟姐妹也都不在同村,村子里又没有养老院和老年人日间照料中心等服务设施,李大爷只能自己一个人生活。

李大爷两年前因中风腿脚不便行动迟缓,无法继续劳作,失去了种地带来的主要收入,生活上基本靠家里的兄弟姐妹接济,女儿逢年过节才能回家一趟。因为不太会做饭,李大爷经常是饱一顿饿一顿。“有钱了,就可以去村里的饭馆吃顿饭,就算改善伙食了。”

家中无人,拐杖成了李大爷最大的依靠。他经常拄着拐杖走到家门口或者巷子口坐着,有时一坐就是大半天。“没有人跟我说话,一个人在家憋得慌,就出来看看,遇到熟人还能聊两句。”

无人照料、无处依靠,像李大爷一样的农村老人所面临的此类养老问题仍然存在。

根据中国农工民主党中央委员会在《关于加快推进农村养老服务体系建设的提案》中提到的数据,截至 2019 年末,全国 60 岁以上的老年人超 2.5 亿,其中农村老年人 1.3 亿,农村老龄化水平达 22.5%。

华东政法大学副教授谭金可向记者介绍,农村老年人养老问题主要在于缺乏稳定的经济收入,农村老年人年老之后无法再从事繁重的农活,失去赖以生存的主要收入来源,经济压力很大;缺乏健康保障,大部分农村地区医疗设施和医疗服务供应不足;缺乏养老照料,农村老年人子女外出务工,无法照顾老人的日常生活。

河南农业大学政策法规办公室副主任、教授张帅梁在接受记者采访时认为,农村养老服务体系仍然较为缺乏。家庭养老质量不高,缺少充足的物质供给和精神抚慰。社区养老服务落后,缺少社区养老服务的基础设施。机构养老服务特定化,养老机构严重不足,且主要集中于乡镇层级,村级养老机构不足 5%。



资料图

2 养老问题成因复杂 服务体系需被重视

2020 年 11 月,全国农村养老服务推进会召开。会议指出,农村养老服务设施不健全,养老服务运行可持续性和监管不足等问题,与广大农村老年人期待相比仍存在不小差距。

农村养老服务不足因为何?接受记者采访的专家从不同角度进行了分析。

“既缺少充足的物质供给能力,又缺少足够的精神关怀。”张帅梁认为,农村养老服务问题的存在原因是家庭供给能力不足。一方面,受制于传统文化的影响,居家养老依然是老

年人的主流选择,但农村家庭收入有限,且一般优先投入到房产建设、子女教育等领域,对于老人的养老投入,呈现边缘化趋势,养老投入无法保障;另一方面,农村家庭规模越来越小,农村年轻人向城市单向流动频繁,越来越多的空巢老人缺乏家庭关照和亲情关怀,面临无处寄托的精神贫困。

在张帅梁看来,政府供给资源有限也是农村养老服务问题的背后原因。有限的财政供给和滞后的政策供给,使得社会资源对农村养老的投入

热情大大消减。少量的社工专业人才供给,无法支撑农村养老的巨大需求。

“此外,养老服务市场的供需处于失效状态。”张帅梁称,对于养老机构来说,农村养老服务投入大,收益小,缺少供给动力;对于农村老人来说,养老服务收费高,服务低,缺少有效需求。

张帅梁关注到农村养老服务设施建设对于农村养老问题的影响。“物质基础决定上层建筑。农村养老服务设施建设是基础,是物质保障。在家庭养老日渐式微的背景下,没有充足的养老设施,就没有养老服务开展的物质空间。”

3 政策关注养老服务 法治护航保障建设

2021 年中央一号文件对农村养老服务体系建设的部署并非国家对相关方面的首次关注。

早在 2019 年 10 月 23 日,国家卫健委、民政部、国家发展改革委、全国老龄办等 12 部门联合印发《关于深入推进医养结合发展的若干意见》,提出农村地区可探索乡镇卫生院与敬老院、村卫生室与农村幸福院统筹规划,毗邻建设;鼓励符合规划用途的农村集体建设用地依法用于医养结合机构建设。

中国社会科学院法学研究所副研究员余少祥在接受记者采访时说:“中央文件的规划,可以说是一个‘福音’,说明中央在提倡重视农村养老问题及养老服务设施建设,对广大农村居民来说是一件好事。”

如何让“福音”落地变成“福祉”?专家认为还应该从以下几个方面努力。

谭金可认为,首先必须强化制度

保障,规范主体、经费、人力、监管等相关制度内容,明确土地使用、税费减免、金融支持、医养结合、专业技术人员职称评定和薪酬待遇、监管考核、奖惩细则等方面的工作要求,形成长效机制,促进规范化、可持续发展。

“立法是最有效的保障手段。”余少祥呼吁,国家应加大相关领域立法,对社会福利、农村养老等关乎国计民生的重要方面进行规范。“一个农村,必须要建设相关的养老服务设施;一个农民,老了之后可以明确知道自己能够享受的养老福利,能够依法维护自己的养老权益。”

余少祥认为,出台政策法规时,应保障农民的参与度。“农村养老问题涉及农民群众的切身利益,需要聆听他们的意见。”

谈及落实农村养老服务设施建设,余少祥提出,需掌握两个大方向,一是政府要加强投入,二是社会化养

老,把农村养老服务设施建设作为公益事业来进行。

谭金可认为,应打破传统养老模式,创新保障方式,探索公建民营、民办公助等多元主体参与多元养老方式的保障机制,探索农村养老服务发展新路径,形成以农村中心敬老院、社会组织和专业社工相结合的农村多元养老服务供应体系,满足老年人多元需求。

张帅梁则建议,多元参与保障养老服务设施的供给与质量,政府、社会、社区、机构、家庭等所有对养老承担法律责任、道德责任、社会责任的主体,都应积极参与,保障资金多元供给。同时加强监管与监督,保证资金的合法使用,最大程度提升资金使用的社会效能。

余少祥还关注到农村养老服务人才的培养。随着农村养老服务设施,如养老院、日间照料中心等机构的完善,对护理人员、养老服务队伍的需求也会增加。

据新华社