

## 农村养老服务的实践创新和经验启示

芦千文 朱锡玉\*

**摘要:** 加快建设可持续的农村养老服务体系,是落实积极应对人口老龄化国家战略的关键举措。山东淄博探索发展兜底型、普惠型、社会型的多种养老服务机构,构建以居家养老为基础、村庄养老为依托、机构养老为支撑的养老服务体系,初步形成了老人踊跃享受、村民积极参与、社会自愿助力、政府引导有效的共享型、内生型、可持续的农村养老服务供给新模式,有效满足了农村多层次、多元化的养老服务需求。淄博市创新农村养老服务的主要经验有整合盘活与共享利用相结合、财政投入与社会捐助相结合、养老功能与产业振兴相结合、公益岗位与志愿服务相结合、规范运营与严格监督相结合,为农村养老机构可持续运营提供了可参考、可借鉴的样板。要推进农村养老服务高质量发展,必须适合农村特点定制模式,整合共享现有资源要素、创新资金投入长效机制,激发乡村善治赋能活力,构建相关部门共推机制。这是农村养老事业顺利推进的重要保障。

**关键词:** 人口老龄化 农村养老服务 乡村振兴

**中图分类号:** F323.89 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-3151(2022)02-0046-07

**DOI:**10.16110/j.cnki.issn2095-3151.2022.02.007

加快建设农村养老服务体系,让老年人共享改革发展成果、安享幸福晚年,是迈向共同富裕的重要内容。老龄化是我国新发展阶段面临的重大挑战。在农村青壮年人口持续外流的背景下,老龄化引发的社会问题集中隐藏和潜在在农村。养老服务体系建设的重点、难点、痛点在农村养老。2021年中央一号文件《中共中央 国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》明确提出,要加强农村老年人健康服务、关爱服务,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型养老。各地在探索发展农村养老服务的过程中,发展了乡镇集中养老场所、村庄日间照料场所与老年食堂等形式多样的养老服务供给,但多数没有形成有效的投入机制和参与机制,缺乏可持续性。淄博市在探索脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接机制的过程中,为解决农村病残弱老年人养老问题,充分调动多方力量、创新多种机制,发展兜底型、普惠型、社会型的多层次、多元化农村养老服务机构,构建以居家养老为基础、社区养老为依托、机构养老为支撑的养老服务体系,初步形成了老人踊

\* 作者简介:芦千文,中国社会科学院农村发展研究所助理研究员;朱锡玉,山东省淄博市乡村振兴局项目管理组组长。

跃享受、村民积极参与、社会自愿助力、政府引导有效的共享型、内生型、可持续的农村养老服务新模式，有效满足了农村老人多层次、多元化的养老服务需求，对于全国各地来说具有参考价值和示范意义。

## 一、淄博市创新农村养老服务的主要做法

淄博市城镇化率较高，老龄化率也高。据第七次全国人口普查数据，淄博市常住人口城镇化率 74.27%，60 岁及以上人口占 23.24%，65 岁及以上人口占 16.50%，明显高于全国平均水平。因病因残或独居失养老人大部分在农村。发展农村养老服务，破解农村养老难题，是淄博市全面实施乡村振兴战略的紧迫任务。淄博市结合自身实际，采取多项创新举措，探索建立农村养老服务体系。

### （一）依托乡镇卫生院，建设乡镇“康寿养护中心”

农村的独居老人、空巢老人、失养老人急需集中的日间照料、健康护理等服务。但国家在乡镇或区域中心村建设的敬老院，远不能满足这部分集中养老需求。主要因为农村敬老院主要面向“五保户”和纳入低保的农村老人，且大部分农村敬老院功能不全，不少已经停办或撤销。淄博市利用乡镇医疗卫生资源，创办专业养老服务机构，探索了医养康养相结合的农村养老服务实现形式。例如，桓台县田庄镇卫生院改造闲置多年的田庄镇老年公寓，建成田庄镇康寿养护中心，为农村老人提供护理、照料、养老、配餐、治疗等服务，还为在村养老的老人提供急救等服务，实现了农村老人从“老有所养”向“老有所医”的升级。养护中心以公益属性、市场经营为原则，按照“成本+微利”理念，面向镇域内自理、半自理和失能老人分别收取 1500 元/月、2000 元/月和 2500 元/月的费用。这一收费标准能被当地农村老人及其外出子女所接受。服务覆盖内容包括住宿膳食、日间照料、基本养护、娱乐活动等，医疗服务按照卫生院标准另行收费，广受本地农民欢迎。一期建设投资 600 万元，设置床位 61 张，目前入住 58 人，另有 27 名失能老人在卫生院接受护理服务；二期建设投资 2000 万元，2021 年底投入使用，新增床位 329 张，配备智能化管理、专业医疗设备，可为老年人提供营养膳食、文体活动、医疗康复等舒适、健康的“医养结合”服务。一期建成运营后，就一直存在排队入住的现象，一些失能老人急需入住，只能安排在卫生院。截至 2021 年 9 月调研时，在卫生院病房居住、接受康寿养护中心护理服务的有 27 名农村失能老人。二期建成后，基本能满足田庄镇集中养老服务需求。

### （二）发挥村集体作用，建设农村幸福院

很多农村独居老人、空巢老人、病残老人不愿意远离村庄，更愿意在熟悉的家门口接受养老服务。淄博市按照“村级主办、社会参与、政府支持、互助服务”的原则，支持有条件的行政村村集体利用闲置场所，建设提供生活居住、日间照料、休闲娱乐、精神慰藉等服务的幸福院，建设标准原则上占地不少于 2 亩、建筑面积不少于 400 平方米、床位不少于 20 张。幸福院在民政部门登记备案，必须符合安全标准，配齐消防设施，定期开展老年人安全知识培训、应急疏散演练等活动。年满 60 周岁、未患有精神病（或传染病）的村民均可入院活动或接受日间照料，费用由其本人或法定赡养人承担，村集体予以适当补助。院长由村党组织书记、村委会主任或村老年协会会长兼任，副院长从入住老年人中选举产生，也可由村“两委”聘任，负责管理院内日常事务。淄博市对农村幸福院给予建设补助或经营补助。截至 2021 年 3 月，淄博市已建设农村幸福院 585

处，有效满足了很多农村老人更愿意在家门口接受养老服务的需求。

### （三）借助多方力量，试办村庄“长者食堂”

大部分有子女的农村老人更愿意居家养老。他们多数会选择独居，即使与子女同住的老人多数也会因子女外出务工而处于独居状态。这部分农村老人普遍具有“做一顿吃两顿”“吃剩饭冷菜”的习惯，且因无人陪伴倍感孤独，生活幸福感较低。2020年起，淄博市开始试办农村“长者食堂”，重点为农村60岁以上和病残老人提供“一餐热饭”<sup>①</sup>，既破解了用餐质量不高的难题，也创造了相互陪伴交流的机会。2021年，桓台县在全县推广长者食堂，探索了三种建设模式。一是作为幸福院配套功能。即在幸福院配套建设长者食堂。二是单独建设长者食堂。按照建筑面积不少于150平方米、可容纳不少于20人同时就餐的要求，新建或者改造闲置房屋，建设独立厨房，配备必要用餐设施、水电暖设备等。三是设立助餐服务点。不具备条件建设独立厨房的村庄，按建筑面积不少于50平方米的要求，建设集中就餐场所，配备适老化桌椅、保温、消毒等必要设施，依托集体用餐配送单位、养老机构、专业组织、中心村长者食堂等为其配餐至助餐点，满足老年人的差异化用餐服务需求。在经营方式上，采取村集体经济组织或委托专业机构两种运营方式；在供餐模式上，为不便集中就餐的老人提供送餐到家服务。长者食堂广受欢迎，迅速在桓台县推广普及，已经运营的几乎都出现了老人踊跃报名、排队就餐的现象。截至2021年11月底，已建成运营105处，每天为4000多位老年人提供就餐服务，让农村老年人、困难弱势群体在家门口就能吃上安全卫生、营养健康的“热乎饭”。

以上三种农村养老服务机构，在功能上互补、业务上相接，创新了集中式和居家式养老的结合形式，形成了专业化、立体式的养老服务体系，适应了农村老人生活习惯，满足了农村老人多层次、多元化、多功能的养老需求，是构建托底型、普惠型、社会型、医养结合型农村养老服务体系的有益探索。

## 二、淄博市创新农村养老服务的主要经验

淄博市把发展农村养老服务作为探索脱贫攻坚与乡村振兴长效衔接机制的重要内容，以全面开展乡村建设为抓手，结合产业振兴、乡村治理、基层党建、公共服务等具体工作，整合多种资源、调动多方力量，构建起立体综合、层次搭配、灵活高效的农村养老服务体系，为农村老人过上美好生活奠定了坚实基础。

### （一）整合盘活与共享利用相结合

要素紧缺和低效利用是乡村发展面临的重要问题。淄博市建设农村养老服务机构，首先是盘活利用乡村闲置的土地、房屋和公共场所等。幸福院和长者食堂基本都是改造利用的闲置农房、学校或村两委办公场地。例如，田庄镇康寿养护中心一期是在已经废弃的原乡镇老年公寓基础上改造而成。淄博市还瞄准农村养老的需求特点，探索城乡优质养老资源的共享利用机制，解决农村养老服务功能不全、质量不高的问题。如按照医养结合的思路，把乡镇医疗卫生资源共享到养老服务领域，为农村老人提供便捷、及时的医疗和护理服务；幸福院和长者食堂能够做到农村老

<sup>①</sup> 重点保障农村60岁以上老年人的就餐服务需求，同时兼顾其他群体就餐服务需求。重点保障群体中，对80岁以上老年人、特殊困难老年人实行免费就餐（午餐），对其他老年人实施价格优惠。

人集中养老和居家养老的衔接，主要是通过村庄公共服务、志愿服务等资源的共享使用。这些探索，既缓解了发展农村养老服务面临的用地和投入难题，也避免了新建农村养老服务体系“水土不服”问题，使农村养老的社会化、专业化发展被农村老人接受和信任。

## （二）财政投入与社会捐助相结合

尽管通过资源要素的整合盘活、共享利用减轻了投入成本，但农村养老机构的建设和运营仍然需要大量的资金投入。淄博市充分整合民政、扶贫、养老等财政资金，以农村养老服务创新实效吸引社会力量加大投入，有效弥补了资金缺口。例如，桓台县对农村幸福院、长者食堂分别给予一次性建设补助10万元、2万元，对60~79岁老人、80岁以上老人每餐分别补贴2元、3元，对年就餐人次达到3000人次、7000人次、10000人次的分别给予2万元、3万元、4万元的运营补助，每个助餐服务点享受6000元运营补助。建档立卡户和纳入动态监测的老弱病残人员，由扶贫专项资金提供补助，免费就餐。桓台县田庄镇康寿养护中心两期建设投入2600万元，一期建设投入600万元，主要是改造已经废弃的田庄镇老年公寓，改造内容包括拥有61个床位的公寓楼、食堂等；二期建设投入2000万元，主要是新建一栋拥有329张床位的公寓楼及其配套设施、集中配餐就餐场所、公共活动场所等。资金投入主体为田庄镇卫生院，主要资金投入为田庄镇卫生院自有资金，地方政府以产业扶贫专项资金和乡村振兴整合资金进行支持。2600万资金中，产业扶贫专项资金有420万元，第一笔190万元已经到位，第二笔230万元待落实，由田庄镇政府监管使用，按照10%收取利息，连续10年。这期间收取的利息作为产业扶贫项目收益交给田庄镇辖区内有建档立卡贫困户的村集体，由村集体按照规定给贫困户分红或拥有其他扶贫产业项目。10年到期后由养护中心按资产金额的10%回购，回购资金继续用作扶贫产业开发。田庄镇还整合乡村振兴产业开发资金300万元，用于支持康寿养护中心建设。康寿养护中心按6%支付利息，期限3年，到期后要还本金。同时，农村幸福院和长者食堂解决了留守和居家老人的生活、康养难题，让外出子女无后顾之忧，激发了外出子女、当地企业和个体户的助老捐助意愿。创办长者食堂的各个村，利用重阳节、春节等传统节日，鼓励本地企业、个体户、村民和返乡人员捐款捐物，由村集体负责统一接收，用于补充长者食堂日常运营开支。截至2021年7月底，桓台县已接收“爱心助老”捐款169.77万元，捐赠实物折价35万元。一些幸福院完全依靠捐助资金建设起来。例如，博山区石马镇响泉村幸福院就是由淄博市民政局、博山区委党校以及部分企业、爱心人士共同筹资30多万元建成的。

## （三）养老功能与产业振兴相结合

养老事业和养老产业协同发展是农村养老服务可持续的关键。淄博市在注重发挥农村养老服务公益功能的同时，还注重拓展其为乡村产业助力、为老人增收赋能的新功能。一是发展农村养老产业。淄博市注重引入专业主体和社会组织提高养老服务质量，形成的医疗护理、食堂运营、配餐送餐服务属于市场业务与公益服务相结合的新型养老业态。幸福院和长者食堂坚持适当付费和微利运营，既形成了可持续运营的新机制，也是孕育农村养老产业的重要载体。二是发展特色产业。通过发展适合老年人从事的特色产业，把村庄养老机构打造成集生产、生活、康养等功能于一体的乡村服务综合体。桓台县起凤镇乌南村，通过长者食堂把农村老人聚集起来，利用产业扶贫资金，发展手工编织产业，共有100多位65岁以上老人和有劳动能力的残疾人参与进来。2021年1月至10月，共接到130万件订单，老人共可赚到0.45~0.5元/件、共计65万元收入，

全年预计实现村集体增收 15 万元。三是发展庭院经济。不少幸福院和长者食堂利用院落闲置土地种植蔬菜，自产自销，节省成本。工作人员与老人共同劳动，增进了感情，形成了融洽氛围。例如，桓台县田庄镇胡中村利用幸福院内闲置土地建设蔬菜大棚、露天菜地，实现了部分蔬菜自给，既保证了食品安全，也减少了运营成本。四是拓展养老功能。例如，长者食堂不只提供“一顿热乎饭”，还丰富了农村老人的精神文化生活。桓台县组织各长者食堂与新时代文明实践站相结合，设立了“开心小屋”“养生菜地”“快乐学堂”等场所，组建“动手益脑”健康学习小组、“延年益寿”健身小组、“聪明长者”防诈骗学习小组等兴趣小组，挖掘农村老人的兴趣爱好，扩大他们的交际圈，打造服务于农村老年人生产、生活、休闲、娱乐的服务综合体，让农村老人享受到“家门口的幸福滋味”。

#### （四）公益岗位与志愿服务相结合

在农村发展养老服务，解决“谁来服务”的问题至关重要。淄博市通过设置公益岗位和引导志愿服务的方式，解决农村部分脱贫和老弱劳动力的就业问题，激发了农村留守人员参与养老服务的积极性和荣誉感。桓台县设置乡村公益岗位 200 个，作为长者食堂的专职服务人员，由财政提供 500 元/月的补贴。同时，在创新开展“一网三联”<sup>①</sup>党建引领乡村治理机制过程中，结合弘扬孝老文化，把志愿服务或捐资捐物纳入积分范围，与荣誉评定、物质奖励、信用评定等挂钩，鼓励单位、社会组织、个人参与到长者食堂建设和志愿服务中。例如，乌南村对村民参加长者食堂志愿服务满三次记 1 分，每增加一次加 0.5 分。村民为获得积分，彰显敬老孝心，踊跃报名、排队参加志愿服务、捐款捐物，有效降低了长者食堂运营成本。当地企业，为彰显社会责任，捐助 10 万元用于长者食堂建设。较早试办长者食堂的桓台县果里镇徐斜村，村民捐款热情高涨，只能把每位村民每次捐款额限制在 1000 元以内。可见，通过纳入“一网三联”党建引领乡村治理机制创新，已经把养老服务转化为具有内生性、共享性和互助性、普惠性的村民自觉行动。

#### （五）规范运营与严格监督相结合

养老服务事关农村老人的食品安全、生活安全，必须保证规范运营。淄博市从规范标准、信息管理、严格监督入手，确保各类农村养老机构成为外出子女值得托付和农村老人值得信赖的幸福家园。一是制定规范化服务标准。桓台县出台了长者食堂资金管理使用、服务管理规范等配套文件以及 23 个配套制度，及时解决长者食堂建设运营过程中的问题，确保长者食堂安全、规范、健康、持续运营。二是实行信息化透明管理。桓台县研发长者食堂管理平台，运用人脸识别技术，实现自动登记、就餐监测，自动生成就餐档案，随时查阅、打印。这让长者食堂更加人性化、便捷化，为补贴资金精准发放、有效监督监管提供了可靠依据。截至 2021 年 8 月初，已采集 83 个村基础信息，签约老人 5510 人。三是开展常态化严格监管。不管是集中配餐还是厨房现做，淄博市以最严要求确保餐食安全，要求民政、市场监管、住建、应急、消防等部门和各镇政府，定期或随机检查抽查卫生、食材、用具、服务等，随时接受村民监督。在就餐方面，要求村干部、运营方陪餐，杜绝食品安全隐患，确保农村老人用餐质量。

### 三、淄博市农村养老服务创新的推广价值

淄博市通过制度创新、政策供给和财政投入，整合共享各项资源、调动激活各方力量、创新

<sup>①</sup> “一网”指基层治理网格 “三联”指干部联村组、党员联群众、积分联奖惩。

服务供给形式、健全工作推进体系，重建了适合农村特点的养老服务体系，有效破解了农村无人养老、谁来投入、怎样养老等难题，为农村养老服务高质量发展和农村养老机构可持续运营提供了可参考、可借鉴的样板。

### （一）适合农村特点定制模式

城市养老和农村养老不同。农村老人居住分散、安土重迁，愿意在熟悉的环境中安享晚年。淄博市创新实践充分尊重农村老人意愿，抓住健康餐饮、医疗护理、陪伴交流等迫切需求，探索居家和集中、养老和医疗、公益与产业等有机结合的实现路径，发展镇域集中养老机构、村域集中就餐机构、居家便捷服务业务，满足了农村老人的多层次、多元化养老服务需求。以镇域为单元发展医养结合养老机构和集中配餐服务，以中心村、行政村为单元建设在村或居家的养老服务场所，提供就餐、陪伴、交流、娱乐等服务，并对接镇域或县域养老、医疗、救助等资源，应作为未来农村养老体系建设的主要方向。

### （二）整合共享现有资源要素

发展农村养老服务，通过整合盘活和共享利用现有资源要素，能够有效减少投入成本、提高资源利用效益，降低基层组织难度，提高养老服务质量。淄博市的创新实践表明，依托乡镇医疗卫生体系，改造改建乡镇敬老院，盘活村庄限制土地、房屋等资源，引入县域专业化社会化养老服务机构，发挥村集体的村级主办作用，是建设农村养老服务体系的最现实、最可行的路径。要把农村幸福院、长者食堂列为农村闲置土地、房屋和乡镇医疗卫生、公共服务等资源综合利用的重要支持方向。

### （三）创新资金投入长效机制

坚持养老服务的公益属性，是农村养老机构可持续的前提。政府要发挥资金投入的主导作用，但不意味着忽视受益对象和社会力量的作用。外出子女或农村老人负担一部分费用，村集体经济收益投入一部分，当地企业、爱心人士、公益组织捐助一部分，有助于调动社会各界参与农村养老的积极性。淄博市在以财政资金投入充分保障的前提下，坚持微利经营和公益服务，设立公益岗位、适当收取费用，引导和激励当地企业、爱心人士捐资捐物，满足了幸福院和长者食堂的建设运营资金需求，实现低成本、有效率、高质量运行。这说明，要推动农村养老服务健康发展，必须坚持公益性服务的基本属性，处理好政府主导作用、村庄主体作用、社会有效参与的关系，形成政府投入为主，社会多元投入为补充的资金长效投入机制。

### （四）激发乡村善治赋能活力

淄博市把农村养老服务纳入“党建+网格”积分制管理、新时代文明实践中，激发出村民的热心、孝心、善心、公心，开辟了乡村善治格局形成新机制。村集体通过幸福院、长者食堂赢得了民心，树立了威望，形成了凝聚力。农村老人得到了关照关爱、陪伴交流、休闲娱乐，幸福感、获得感明显提升。村民和企业为彰显爱心、积累积分，“排队”捐资捐物、参加志愿服务。这正是乡村善治的理想结果。淄博市的创新实践表明，农村养老服务不是外嵌式的公共服务，而是农村发展的内生需求，通过发挥村集体作用，与基层党建和乡村治理相融合，可以把内生需求转化为内生动力，将农村养老由发展负担转为赋能源泉。这正是淄博市农村养老服务取得显著成效的关键所在，启示全国其他地方，要把发展农村养老服务作为基础党建和乡村治理的重要内容。

### (五) 构建相关部门共推机制

农村养老服务涉及方方面面的工作，需要不同层级、不同业务的政府或部门相互配合、协力推进。为顺利推动农村养老服务发展，淄博市构建了县乡村、多部门的养老服务共推机制。县级政府落实政策、指挥推动，乡镇政府指导帮扶、规范监督，村级组织主办领办、互助服务。相关部门则明确责任、各司其责、紧密协作。如桓台县成立长者食堂建设工作专班，由县政府分管领导任组长，25个职能部门作为专班成员，制定了职责分工、议事规则等工作机制。桓台县慈善总会设立“长者食堂助老”项目，规范管理捐助资金，确保长者食堂持续规范运营。各镇动员鼓励辖区内企业进行定向捐赠，由县慈善总会返还到镇，用于保障辖区内长者食堂正常运营。淄博市的创新实践表明，推进农村养老事业，不能只依靠一级政府、一个部门、一类主体、一方力量，要注重建立县乡村、相关部门高效协调、齐心协力的工作共推机制。这是农村养老事业顺利推进的重要保障。

#### 参考文献

- [1] 桓台县人民政府办公室. 关于在全县农村推广“长者食堂”建设的实施方案 [Z]. 2021-05-10.
- [2] 山东省桓台县: 打造互助养老“农村幸福圈” [EB/OL]. 人民网, 2021-11-03.

(责任编辑: 尹雪晶)

## Innovation and Experience of Promoting Rural Elderly Care Service

Lu Qianwen Zhu Xiyu

**Abstract:** Accelerating the construction of a sustainable rural elderly care service system is a key measure to implement the national strategy to actively respond to population aging. Zibo, Shandong Province has developed a variety of elderly care service institutions, and built an elderly care service system based on home-based elderly care, relying on village elderly care and supported by institutional elderly care. It has initially formed a new model of sharing, endogenous and sustainable rural elderly care service supplied with the active enjoyment of the elderly, the active participation of villagers, social voluntary assistance and the effective guidance of the government, which has effectively met the multi-level and diversified elderly care service needs in rural areas. Its main experience includes the combination of integration, revitalization and sharing, financial investment and social donation, pension function and industrial revitalization, public welfare posts and voluntary services, standardized operation and strict supervision. To promote the high-quality development of rural elderly care services, we must customize the model suitable for rural characteristics, integrate and share existing resource elements, innovate the long-term mechanism of capital investment, stimulate the vitality of rural good governance and build a co-promotion mechanism of relevant departments.

**Key words:** population aging rural elderly care service rural revitalization