



硕士学位论文

高质量发展背景下农村养老服务供给研究

Study on the Supply of Rural Old-age Service Under the Background of High-quality Development

作 者：杨怡文
导 师：曹惠民副教授

中国矿业大学
2022 年 5 月

中图分类号 C93

学校代码 10290

UDC 005

密 级 公开

中国矿业大学

硕士学位论文

高质量发展背景下农村养老服务供给研究

Study on the Supply of Rural Old-age Service

Under the Background of High-quality

Development

作 者 杨怡文

导 师 曹惠民

申请学位 硕士学位

培养单位 公共管理学院

学科专业 公共管理

研究方向 行政管理

答辩委员会主席 娄峥嵘

评 阅 人 盲评

二〇二二年五月

致谢

时节如流，三年的硕士生涯匆匆而过，如今接近尾声。回望在矿大的三年时光，心中充满了对各位老师不遗余力教导的敬意、对同窗们热心帮助的谢意以及对矿大一草一木的眷恋。三年倏忽而过，但这三年的时光给我留下了宝贵的精神财富和足以温暖一生的美好回忆。

论文落笔至此，我首先要感谢的是我的导师曹惠民老师。曹老师是个非常有责任心的老师，入学以来，曹老师就严格要求我们积极向上，督促我们养成了严谨踏实的学习习惯。这篇论文更是倾注了曹老师的心血。由于我的学术功底薄弱，从选题开始就存在诸多问题。从论文选题、中期撰写到后期修改，曹老师给了我很多鼓励和指导，帮助我顺利完成论文提交和答辩。我对曹老师的谆谆教导和循循善诱满怀感激，永不能忘。德高为师，学高为范。曹老师不仅学识渊博、诲人不倦，而且品德高尚、正直坚毅。在三年的研究生生涯中，曹老师不仅在学术上给了我很多指引，在生活中也教我做人，促我养成正直品格和认真负责的工作态度。三载匆匆，但曹老师的教导却能让我受益终生。

同时，我也要感谢在论文撰写和答辩中所有指导过我的导师，尤其是陈静老师、曹洪军老师、刘蕾老师、曹明老师、刘雪凤老师等，他们在我迷茫时候给了我方向，在研究生期间有幸遇到他们并受其指引，是我最大的幸运。同时，他们无私奉献的敬业精神和踏实专注的学风也将影响我未来的学习和工作。也非常感谢公共管理学院的各位领导和办公室各位老师的默默奉献和支持，为我们营造了良好的学习环境，在此我向各位老师致以最诚挚的谢意。

在此，我要特别感谢我的父母，谢谢他们一直以来对我学业的支持。是他们在每个失望、绝望时刻对我的包容、鼓励和从不停减的爱，让我在求学路上走到矿大、走出矿大。感谢他们的善良、明理、正直，让我在充满爱意和善意的家庭氛围里成长、求学。

我也要感谢我的同门好友以及在矿大结交到的所有朋友们，感谢他们的出现与陪伴。在矿大的这段人生旅途中，他们是最美丽的风景，是他们装饰了本应枯燥的研究生生活，也祝愿我们每一个人在今后能够遇到更美丽的景色，拥有长久的幸福。

感谢论文中 S 镇政府工作人员、敬老院管理人员以及受调研的老人们，他们以极大的热心和热情助我获得了一手数据，特别感谢他们在百忙之中支持我的研究。祝愿受访人员工作顺利，祝愿每位老人都能老有所养、欢乐远长。

最后，我还要感谢自己，感谢三年来自己的坚持和努力，希望未来自己能够坚持学习，不断追求进步，遇见更好的自己。

摘要

随着经济社会的飞速发展和城镇化进程的加快，我国农村青壮年外流趋势凸显。这一社会变革带来的农村空心化使得家庭养老的传统优势逐渐消失。与此同时，现代化生活水平的提升和医疗进步推动人均寿命迈上新台阶，我国老年人口抚养比不断攀升，农村养老面临巨大压力。高质量发展成为我国各项事业发展的共同目标，人们对医疗、养老、教育等公共服务提出更高要求，农村养老服务供给面临供给数量和供给质量的双重压力。农村养老服务供给问题不仅关系到农村老年群体对美好生活的需要能否得到满足，还关系到我国乡村振兴的进展和成效。因此，如何结合我国农村养老服务供给中出现的困点、难点进行精准施策，实现农村养老服务的高质量供给，成为当下政府和社会各界必须关注的重点。

积极应对我国人口老龄化问题，事关亿万百姓福祉，事关社会和谐稳定。近年来，政府越来越重视农村养老服务供给问题，推动社会化养老成为家庭养老的重要承接方式。为深入贯彻党的十九大以来党和国家历次会议精神，实施积极应对人口老龄化国家战略，提升广大老年人的获得感、幸福感、安全感，中共中央、国务院发布《关于加强新时代老龄工作的意见》。《意见》强调应充分发挥政府在推进老龄事业发展中的主导作用，充分发挥市场机制作用以及家庭养老、个人养老的作用，提供多元化养老产品和服务。但由于农村经济基础薄弱，市场化及社会化供给动力不足使得农村养老服务供给依然处于边缘地位。本文对当前高质量发展的理论内涵进行梳理，并将其要求应用到养老服务供给领域，总结出我国农村养老服务高质量供给的四个维度内涵：高效率供给、高品质供给、可持续性供给以及协调性供给。本文选取了具有典型农业特征的河南省 S 镇作为研究个案，以高质量发展背景下的农村养老服务供给作为研究主题，实地调研了该地区养老服务供给情况，以此对照我国高质量发展对养老服务供给所提出的新要求。发现我国农村养老服务供给存在供给效率不高、供给品质不佳、供给可持续性低、以及供给协调性差等问题。本研究对造成农村养老服务供给质量不高的原因进行深入分析，认为需求识别机制缺失、农村经济发展滞后、政府对多元供给引导不足以及城乡二元结构影响是导致以上问题的根本因素。对此，本文从强化供给组织领导、转变供给理念、拓宽资金渠道、完善供给机制以及加强工具应用这五个方面提出完善我国农村养老服务的相关建议，以期通过本研究，对农村养老服务优化提出可参考的路径。

关键词：高质量发展；农村养老服务供给；新公共服务理论

Abstract

With the rapid development of economy and society and the acceleration of urbanization, the outflow trend of young and middle-aged people in rural areas in China is prominent. The hollowing out of rural areas brought about by this social change makes the traditional advantages of family pension gradually disappear. At the same time, the improvement of modern living standards and medical progress promote the average life expectancy to a new level, China's elderly population dependency ratio is rising, rural pension is facing great pressure. In recent years, high-quality development has become the main theme of China's social development, and people have put forward higher requirements for public services such as medical care, elderly care and education. The supply of rural elderly care service is facing the double pressure of supply quantity and quality. The supply of rural old-age services is not only related to whether the needs of rural elderly groups for a better life can be met, but also related to the progress and effect of rural revitalization in China. Therefore, how to combine the difficulties and difficulties in the supply of rural elderly care services in China to carry out precise policies to achieve high-quality supply of rural elderly care services has become the focus of attention of the current government and all sectors of society.

The government has paid more and more attention to the supply of rural elderly care services in recent years, and promoted socialized old-age care to become an important way to undertake family old-age care. The CPC Central Committee and The State Council have issued opinions on strengthening work for the elderly in the new era in order to fully implement the guiding principles of previous Party and state conferences since the 19th CPC National Congress, implement the national strategy of actively responding to the aging of the population, and enhance their sense of fulfillment, happiness and security. The government should give full play to the leading role in promoting the development of undertakings for the elderly, the market mechanism and the role of family pension and individual pension, and provide diversified pension products and services. However, because of the weak economic foundation in rural areas and the lack of market and socialized supply power, rural elderly service supply is still in a marginal position. In this thesis, the theoretical connotation of the current high-quality development is sorted out, and its requirements are applied to the field of elderly care service supply, and the

connotation of the four dimensions of China's rural elderly care service high-quality supply is summarized: high efficiency supply, high quality supply, sustainable supply and coordinated supply. The thesis selects S Town in Henan Province with typical agricultural characteristics as a case study, and takes the rural old-age service supply under the background of high-quality development as the research topic. Through the in-depth exploration of the connotation of high-quality development, the quality and quantity of pension service supply under the four modes of family pension service, community pension service, institution pension service and mutual assistance pension service in this region were investigated, so as to compare the new requirements of China's high-quality development on pension service supply. It is found that there are some problems in the supply of rural elderly care service in China, such as low supply efficiency, low supply quality, low supply sustainability, serious imbalance between rural and urban areas. This study based on the cause of the poor quality of rural endowment service supply analysis, think that lack of demand recognition mechanism rural economic development lags behind Multivariate supply the government guidance and influence the urban and rural dual structure is the basic factor leading to the above problems. In this regard, this thesis puts forward five suggestions for improving the supply of rural elderly care services: strengthening organization and leadership of supply, changing the supply concept, improving the supply mechanism, broadening the funding channels and strengthening the application of tools, in order to put forward a referential path selection for the optimization of rural pension service supply through this study.

Keywords: high-quality development; supply of rural old-age service; New public service theory

目 录

摘要.....	I
目录.....	IV
图清单.....	VIII
表清单.....	VIII
1 绪论.....	1
1.1 研究背景和意义.....	1
1.2 国内外研究现状.....	3
1.3 研究思路与研究方法.....	10
1.4 研究创新点与难点.....	13
2 农村养老服务供给的核心概念及理论基础	14
2.1 核心概念.....	14
2.2 理论基础.....	17
3 农村养老服务高质量供给的理论模型	20
3.1 高质量发展的理论内涵阐述.....	20
3.2 农村养老服务高质量供给的理论模型.....	21
4 农村养老服务供给现状的现实考察	28
4.1 我国农村养老发展概况.....	28
4.2 S 镇老龄化现状和研究设计.....	30
4.3 S 镇农村养老服务供给现状分析.....	32
5 农村养老服务高质量供给的问题和原因分析	41
5.1 农村养老服务供给的问题分析.....	41
5.2 农村养老服务供给问题的原因分析.....	45
6 国内外农村养老服务供给的经验借鉴	49
6.1 国外农村养老服务供给的管理经验.....	49
6.2 国内农村养老服务供给的管理经验.....	51
6.3 国内外农村养老服务供给的经验借鉴.....	53
7 农村养老服务供给的优化路径	56
7.1 强化养老服务供给的组织领导.....	56
7.2 培育正确的养老服务供给理念.....	57
7.3 加强养老服务供给的资金保障.....	59

7.4 健全农村养老服务供给的机制.....	61
7.5 优化养老服务供给的工具支持.....	63
8 结论.....	65
参考文献	67
附录 1.....	74
附录 2.....	77
作者简介	78
论文原创性声明	79
学位论文数据集	80

Contents

Abstract.....	II
Contents	VI
List of Figures.....	VIII
List of Variables	VIII
1 Introduction.....	1
1.1 Research Background and Significance.....	1
1.2 Literature Review.....	3
1.3 Research Ideas and Methods.....	10
1.4 Research Innovations and Difficulties	13
2 Core Concepts and Theoretical Basis of Rural Old-age Service Supply	14
2.1 Core Concepts.....	14
2.2 Theoretical Basis.....	17
3 The Model of Old-age Service High-quality Development in Rural	20
3.1 The Connotation of High-quality Development	20
3.2 Theoretical Model of High-quality Supply of Rural Old-age Service.....	21
4 The Situation of Rural Old-age Service Supply	28
4.1 General Situation of Rural Endowment Development in China.....	28
4.2 Current Situation of Aging in S Town and Design Research	30
4.3 Rural Old-age Service Supply of S Town.....	32
5 Analysis of the Difficulties and Causes of High-quality Supply of Rural Old-age Service	41
5.1 The Problem Analysis of Rural Old-age Service Supply	41
5.2 Reasons for the Problem of Rural Old-age Service Supply	45
6 The Experience of Rural Old-age Service Supply at Home and Abroad	49
6.1 The Management Experience of Rural Old-age Service Supply at Abroad	49
6.2 The Management Experience of Rural Old-age Service Supply at Home	51
6.3 The Experience of Rural Old-age Service Supply at Home and Abroad	53
7 The Optimization Path of Rural Old-age Service Supply	56
7.1 Strengthen Organizational Leadership of Old-age Service Supply	56
7.2 Cultivate the Correct Concept of Old-age Service Supply	57
7.3 Strengthen the Financial Guarantee for the Provision of Old-age Services	59

7.4 Improve the Mechanism for Providing Old-age Services in Rural Areas	61
7.5 Tool Support for Optimizing the Provision of Old-age Services	63
8 Conclusions.....	65
References	67
Appendix 1.....	74
Appendix 2.....	77
Author's Resume.....	78
Declaration of Thesis Originality	79
Thesis Data Collection	80

图清单

图序号	图名称	页码
图 1-1	农村养老服务供给研究思路	11
Figure 1-1	Research thoughts of rural old-age service supply	11
图 3-1	农村养老服务高质量供给理论模型	22
Figure 3-1	Theoretical model of high-quality supply of rural old-age service	22
图 4-1	子女经济供给情况	33
Figure 4-1	Children's economic supply distribution	33
图 4-2	子女返家情况	34
Figure 4-2	Children return distribution	34
图 4-3	子女沟通情况	35
Figure 4-3	Children communication distribution	35
图 4-4	养老保险保障情况	39
Figure 4-4	Endowment insurance security distribution	39
图 4-5	医疗保险保障情况	40
Figure 4-5	Medical insurance protection distribution	40

表清单

表序号	表名称	页码
表 2-1	养老服务供给模式情况表	16
Table 2-1	Table of aging service supply model	16
表 4-1	我国老龄化情况表	28
Table 4-1	Table of aging in China	28
表 4-2	样本基本情况表	32
Table 4-2	Table of sample information	32

1 绪论

1 Introduction

1.1 研究背景和意义（Research Background and Significance）

1.1.1 研究背景

随着我国经济社会的快速发展和医疗条件的不断进步，我国人均寿命不断延长。同时，计划生育政策连锁效应的显现，家庭结构逐渐呈现出多老人、少子女的金字塔式结构。人口老龄化、老年人口高龄化已成为我国社会发展的显著特征。新时期的养老服务供给水平必然要与时俱进，回应社会发展需求。

（1）理论背景

世界战争状态的结束为各国经济发展创造了良好的国际环境，物质条件极大发展以及生活水平快速提升使“人口老龄化”现象相继成为各国经济社会发展的附加特征。而“人口老龄化”概念自被提出以来，由其引发的社会问题愈发受到关注。按照国际标准，当一个国家 60 岁及以上的人口占总人口的 10% 以上（含 10%），或者该国家或地区 65 岁及以上的人口占总人口的 7% 以上（含 7%），便认为该国家或地区就进入了老龄化社会^[1]。根据第七次全国人口普查数据显示，我国 65 岁以上人口已高达 13.5%^[2]。《中国发展报告 2020：中国人口老龄化的发展趋势和政策》预测，2022 年左右，中国 65 岁以上人口将占到总人口的 14%，实现向老龄社会的转变；到 2050 年，中国老龄化将达到峰值，65 岁以上人口将占到总人口 27.9%，或将超 2 亿人。这两项数据表明我国已处于“未富先老”的状况下，并且在不远的时间里将达到更高的老龄化水平，老年抚养比不断攀升。与此同时，我国城乡人口老龄化倒置现象日趋严重：农村 65 岁及以上的人口比重高达 10.1%，超出城镇 2.3 个百分点^[3]。据 2013 年国务院政策研究办公室发布的《中国人口老龄化发展趋势预测研究报告》显示，我国农村老年人口约 1.67 亿，占我国老年人口总量的 65.8%，农村老年人口比重已超过 18.3%。

针对我国老龄化程度、尤其是农村老龄化程度不断加深的现状，党和国家从十八大以来高度重视我国养老经验的总结，多次在重要会议和政策文件中提出我国养老服务工作的新思路。党的十九大报告对我国经济高质量发展的新阶段进行了论述，在此背景下，推动养老服务供给朝着高质量、多元化方面发展也是我国高质量发展的应有之义。党的十九届五中全会中所出台的《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》对积极应对人口老龄化的战略意义和养老服务质量提升策略做了专门论述

和部署，凸显了党和国家对人口老龄化严峻形式的重视和积极应对的决心。

（2）实践背景

我国老龄化发展的城乡差异与发达国家人口老龄化历程不同，具体表现为我国人口老龄化城乡倒置现象严重，农村地区比城市地区面临着更为严峻的老龄化问题。从城乡养老服务供给资源的角度看，受城乡政策资源分布不均、农村经济发展滞后、养老产业发展缓慢以及养老思想落后等因素的制约，农村地区的养老问题更为凸显。与此同时，我国农村地区受“养儿防老”传统思维的影响更甚，农村长期以来延续着家庭养老的服务供给模式，子女在养老服务中承担最重要的主体角色。随着我国城镇化进程的加快，农村青壮年对农村承包地的依赖程度逐渐削弱，农村空心化现象严峻和留守老人数量剧增，我国广大农村地区家庭养老功能不断弱化，具体表现为家庭经济供给有限、生活照料主体缺位、精神供给严重缺失等服务质量问题。在经济转向高质量发展阶段的大背景下，将高质量发展的要求融入养老服务供给过程和供给结果中，成为新发展阶段下积极应对老龄化挑战的必然选择。实践中，广大农村地区结合《国家积极应对人口老龄化中长期规划》逐步探索以“居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合”的养老服务体系，为补齐单一养老服务供给模式中服务内容单一、服务质量不高的短板提供了可行之径。

在高质量发展的社会背景下，深入挖掘养老服务高质量发展的内涵要求，解决农村老年人对晚年美好生活的需要与当前养老服务供给质量不高之间的矛盾是我国经济社会发展不可回避的课题。正是以上研究研究背景和需要，本文通过对农村养老服务的相关概念和理论基础进行总结的基础上，构建了适合我国农村地区养老服务高质量供给的理论模型，并结合对河南省 S 镇的养老服务供给现状的实地调研，以求把握我国农村地区养老服务供给中的共性问题，最后结合所构建的理论模型提出相关改进策略，为实现农村地区老有所养、老有所依、老有所乐提供具有可行性路径。

1.1.2 研究意义

（1）理论意义

本文在高质量发展成为社会发展总目标的背景下，对高质量发展的理论内涵进行分析梳理，并结合养老服务供给的特征构建农村养老服务高质量供给的理论模型，明确界定了养老服务供给的高质量要求，可以补充当前学者对高质量发展内涵的研究，并充实了农村养老服务供给的相关研究。除此以外，本文提出了适用于我国农村地区的养老服务高质量供给的发展路径，在一定程度上促进了当前农村养老服务体系构建和完善，为丰富养老服务供给内容、明晰多元服务主体责任提供理论视角。总之，该研究在一定程度丰富了养老服务高质

量发展的内涵要求和路径研究，为今后我国养老服务的高质量发展提供了学理性思路。

（2）现实意义

养老问题是历来关注的焦点问题，人口老龄化时代的到来深化了我们对这一议题的关注度。同时，随着农村生活水平的提升，农村老人对养老的需求也呈现出多样化、品质化特征。本文在进行理论构建的基础上，选取河南省 S 镇作为研究切入点，S 镇位于河南的南部，属于农业大镇，且随着城镇化发展，该地的空巢老人、留守老人数量急剧增长，高质量养老服务需求一直处于未满足的状态。该地区在全国农村中具有较强的代表性，因此，将 S 镇作为研究切入点能够把握全国农村养老服务供给存在的共性问题，从而有助于优化和完善农村老人的养老服务供给体系，缓解老人的养老问题，提高老人的幸福感，最大程度致力于高质量发展要求下我国农村养老服务事业的蓬勃发展。

1.2 国内外研究现状（Review on Research Status at Home and Abroad）

随着老龄化进程的快速发展，养老服务的顶层设计以及政策实践成为各国政府治理领域的重要内容，关于养老服务供给模式以及问题的探讨也成为学界的研究热点。在农村经济基础薄弱以及人口外流的社会背景下，农村养老服务供给长期落后于城市，供需失衡状态更加严峻，阻碍社会整体治理绩效的提升，关于农村养老服务供给的研究更成为国内外学者的共同追求。与此同时，“高质量发展”作为中国特色提法，结合高质量发展要求展开农村养老服务供给的研究具有鲜明的中国特色。最终通过对国内外研究的总结，本文将国内外研究现状分别归纳为以下几个方面。

1.2.1 国外研究现状

（1）关于养老服务供给模式的研究

通过深入研究国外学者在养老领域的研究成果，发现很多西方国家农村养老模式基本上都经历了由家庭养老向社会养老转变的过程。受家庭规模小型化与老年人平均寿命延长等多种因素的共同影响，子女照顾父母晚年生活的现象越来越普遍^[4]。以子女，特别是配偶为主的家庭成员是老年人养老服务的主要提供者^[5]。这种以家庭为主、亲属邻居为辅为老年人提供服务的主体被称为非正式支持网络。学者从不同视角展开对家庭供给功能持续性及供给质量的研究。Massey 认为子女的外出为老年人增加了老人养老的经济来源，为老人提供了所需的医疗服务资源^[6]。而 Aryeetey 持相反的观点，认为低收入国家和地区，家庭往往背负着极大的经济负担，这也反过来降低了家庭提供给老人的养

老服务质量^[7]。同时，随着年轻人求学率和出国率的增长，不仅导致农村老年人缺乏生活照料，而且增加了他们照顾儿童的责任^[8]。甚至有些青年人在多种社会变量的影响下对老人的责任感正经历着消退^[9]。外出的子女大多希望通过汇款和经济支持补偿老人，Pan 对汇款的补偿作用进行衡量发现，成年子女的外移活动对年迈父母的健康有重大负面影响，而经济补偿效果却十分有限^[10]。换言之，家庭对老人的养老功能逐渐衰落。同时，老人自身也不再满足于传统的以家庭为基础的养老方式，而希望养老服务更加完善，以适应其年纪和医疗护理不断增长的需要^[11]。与此同时，机构养老逐渐成为老年人较佳的养老选择。Douven 等以老人的视角研究了影响机构养老需求的因素^[12]。Rose 认为在多种因素导致以家庭为基础的养老功能减弱后，养老机构承担了很多农村老人的养老责任，但由于缺乏儿女的关怀和慰藉，机构提供的养老服务难以解决老人精神服务供给不足的问题^[13]。此外，就地养老因致力于提高老年人的生活质量并维护老年人的尊严的优势^[14]，而成为大部分美国老年人养老的选择偏好^[15]。这一选择偏好也为社区养老的蓬勃发展提供了需求动因。社区养老模式的实践推广直接得益于英国首先提出的“社区照顾”，通过政府为社区提供一定的资金支持，在社区内组建老年人活动中心，继而建立老年档案为其提供必要的养老服务^[16]。Elizabeth 认为，目前社区居家养老由于服务便利性的不断提升，成为解决未来社会养老问题的新方式是必然的，这种服务供给模式的可行性体现在老年人家里能够直接享受到医疗和精神慰藉服务^[17]。但此模式不乏问题出现，Townsend 对英国社区养老显露出的问题加以关注，研究认为政府必须以其他方式来解决农村社区养老问题^[18]。社区养老方式蕴含着邻里互助养老的内涵，同时也为互助养老提供了社区软硬件基础。Ando 等对邻里互助养老进行研究，将其与传统的家庭养老模式进行比较研究，指出邻里互助的养老方式更加符合互帮互助的文化传统，通过这种方式使团体人员更加的平等和公平^[19]。Graham 对互助养老的村庄方式中参与互助老人的健康、社会生活等情况进行分析发现，互助养老方式有助于提高老人的生活质量^[20]。

（2）关于农村养老服务供给困境及绩效提升的研究

国外关于供需失衡的研究主要针对家庭供给以及机构供给模式中的经济供给不足、精神关怀缺乏的视角而展开。心理健康作为老人养老的重要落脚点，也成为很多学者在研究农村养老效果时所关注的共性问题。Mukesh 等人指出在全球人口迅速老龄化背景下，印度超过 50% 的老年人患有一种或多种慢性疾病，且研究表明在该地农村地区的老年人中，心理困扰的比例很高^[21]。这些老人即使在日常生活上有廉价雇佣者帮助，但是仍然时时能感受到孤独感^[22]。Naveen 对阿拉哈巴德乡村的老年人精神状况进行实证研究，数据回归分析显

示老人精神抑郁情况严峻，且抑郁程度与老人性别、家庭成员关系不佳、缺乏家庭生活照顾、休闲活动缺乏以及与亲友的长久未见等因素显著相关，调查结果从侧面反映了这些服务内容的缺乏成为制约该地农村老人“老有所养”的重要因素^[23]。Yong 探讨了韩国农村养老医疗服务的政策局限性，根据分析，农村地区四分之一的老人没有获得医疗福利，即使在家人照料的前提下，仍然有 35% 的老年人无法实现一周一次的医疗服务，且提供日常医疗服务的机构数量有限^[24]。留守的老人不仅面临着严重的精神困境，部分老人在经济物质上也处于匮乏状态，外出子女极有可能因巨大的城市生活压力而难以或不愿对农村的老人给予经济支持^[25]。其中也有一部分老人在离开家庭和子女、入住养老机构时，会产生担心失去自由和独立性的心理负担^[26]。

学者们对技术手段提升养老服务供给质量的价值给予了关注。Paul 认为通过移动网络视频会议对农村地区有限生命的老人患者提供姑息治疗，能够在一定程度上节省了老人在治病路途中的时间和精力，为有限时间的农村老人提供最大便利的服务^[27]。网络技术在提高老人生活照料服务中的价值同样被学者所关注，通过实验描述一组典型的照料情境，为借由计算机技术调节家庭互动空间、提高养老用户体验做出贡献^[28]。Madeleine 在研究中发现，在农村家庭养老中运用 ICT（信息通讯技术）能够提高老年人的独立性及生活质量，同时还可以改善老人与成年子女之间的亲密关系^[29]。除了技术手段的应用，政府政策支持以及多元主体参与在养老服务供给中的价值也受到多数学者的关注^[30]。Bottazz 通过分析包括德国、美国、加拿大等不同国家的城市与农村的社会养老保险制度的差距，认为政府对农村社会养老保障负有财政支持的责任^[31]。为确保国家财政补贴政策在农村基层地区得到落实，美国通过立法的形式，如《老年美国人法》根据区域内 60 岁以上老年人口比重，提供财政支持，将政府财政支持限定为法定行为，从而使政府财政投入具有规范性和保障性^[32]。Jessica 在人口老龄化以及家庭支持网络衰落的背景下，分析了非缴纳型老年退休金的政策实施对许多发展中国家农村老年人所具有的保障意义，认为该项政策将有助于日益严重的老年贫困问题^[33]。德国作为最早将农民纳入社会养老保障体系的国家，通过建立农民养老金制度，提高了农民养老水平。农村的养老制度和养老设施相对落后，养老服务供给质量与城市相比存在较大差距，更需要政府政策扶持和其他主体的积极参与。针对乌干达农村随着社会经济变革而日益丧失的老年人的家庭护理“安全网络”，学者主张通过政府财政汇款、免费提供医疗服务、鼓励青年就地就业等措施实现对农村老人的照料和支持。也有部分学者认为面对老龄化背景下农村女性老人和贫困老人身心健康状态较差的现实，主张在政府改善公共卫生服务和增加养老金的基础上通过增加社会支

持，倡导年轻一代提供情感支持服务来促进农村老年人的身体健康^[34]。Naomi对农村地区患有慢性疾病或残疾老人群体的最佳养老方式进行探索，根据农村139名居民的特征和身体机能水平进行养老方式和养老费用的成本计算，研究发现日本农村地区的机构养老供给方式并非残疾老人的最佳选项，而应采取家庭护理的养老方式^[35]。同时，日本为更好地应对老龄化社会的到来，主张通过培育老人更多参与到养老和其他社会事务中去，以实现老人自身价值，度过一个有尊严的、健康的晚年。

1.2.2 国内研究现状

(1) 关于养老服务高质量发展的研究

党的十九大首次强调中国经济发展将由高速增长阶段转向高质量发展阶段。高质量发展一经提出，众多学者围绕其展开了诸多研究。学者们最初对高质量发展的研究集中在经济领域，高质量发展的指标探讨和实现路径分析是研究的两大热点。潘桔、红玲以“创新、协调、绿色、开放、共享”五大理念为标准，构建我国经济高质量发展的评价指标体系^[36]。陈龙在供给侧结构性改革背景下构建了更为合理的经济高质量评价体系，并采用变异系数法对中国各省的经济高质量发展水平进行了测度及分析^[37]。邝劲松、文斌对数字经济促进高质量发展的路径进行探究^[38]。“高质量发展”作为我党十九大首次提出的新概念，不仅仅是经济层面的要求，也是我国社会各领域发展所应遵守的总方针。由此，养老服务作为我国社会保障体系的重要构成，其高质量发展问题引起国内众多学者的关注和探讨。董红亚结合我国现实基础对推进养老服务进入高质量发展阶段的必要性进行论证^[39]。白维军对养老服务高质量发展的可能空间和可行路径进行了探讨，认为社会发展理论和共享发展理念以及老年人增长的需求欲望和购买能力创造了前者条件，而制度建立、设施完善以及服务模式创新则为养老服务推向高质量提供了可为路径^[40]。高传胜着眼于需求角度，认为养老服务的高质量发展是坚持新发展理念的基础上，通过对资源的有效配置和政府“放管服”改革，从而适应居民多样化需求的发展^[41]。与该观点相似，张思峰也从多样化需求难以满足的角度探讨了阻碍养老服务向高质量推进的根源所在，并提出精准定位服务质量及强化养老服务主体责任等举措^[42]。张志元认为农村养老服务高质量发展既是乡村振兴战略的内在要求，更应抓住乡村振兴的重要机遇，从养老服务体系建设、农村互助养老模式持续发展以及医养结合模式加快推进三个角度促进农村养老服务高质量发展^[43]。杨贵华、邓玮从提倡老年人养老需求为导向，以“融合发展”为方向，以“医养结合”为措施，以“健康促进行动”为契机，大力推进居家养老服务高质量发展^[44]。

(2) 关于农村养老服务供给体系的研究

在老龄化程度不断攀升和家庭养老功能弱化的背景下，“居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合”的养老服务体系在我国逐步建立起来。

“居家为基础、社区为依托”是在以家庭养老为核心的基础上，为居住在家的老年人提供专业化、多样化服务的养老服务供给模式^[45]。传统养老观念导致长期以来家庭成为农村养老的主要行动单位^[46]，学界从不同角度对家庭养老的具体逻辑和演化特征展开了研究^[47]。其中一部分学者从文化主义路径解释了家庭养老的生成逻辑，中国“家本位”文化决定了千百年来我国主流养老模式的基本稳定性^[48]。但随着人口老龄化的发展和传统文化的弱化^[49]、家庭结构的小型化和妇女地位的提升引发家庭成员话语权的变化^[50]，以家庭为主的养老供给模式必然遭受挑战^[51]。与此同时，随着城乡经济差距拉大，我国农村地区的经济发展有限，家庭养老往往无法为农村老人提供高质量、高水平的物质供给^[52]和精神供给^[53]。“社区为依托”所指代的社区居家养老服务对弥补家庭养老服务供给中的诸多短板提供了可行思路，成为“未富先老”“未备先老”现实境遇下破解城乡养老服务难题的“重点抓手”。但这种服务模式服务单一化，服务方式的模式化、服务供给不平衡等问题比较严重，导致整体服务水平不高^[54]。

“机构为补充”是以养老院、敬老院、老年公寓以及托老所等养老机构为载体，为老年人提供生活照料和服务的养老方式之一。我国农村机构养老由于起步晚、发展慢导致农村机构养老本身发展存在诸多困难和问题：如机构数量相较于潜在需求严重不足^[55]、运营质量非规范化^[56]、服务内容与需求不匹配、政府财政补贴不到位等问题突出，难以满足农村老年人多样化的养老需求。此外，农村老人选择机构养老的意愿不高也是制约机构养老效果提升的重要因素^[57]。而对“医养结合”的强调则说明我国养老服务关照点已有基础保障转向服务提质升级。互助养老是近年来发展起来的一种具有中国特色的社会养老模式，也是对家庭养老服务供给方式的重要补充^[58]。这种养老模式的核心内涵在于将守望相助理念寓于社会养老中，充分利用老年人力资源提高农村养老质量。而在当前的压力型体制下，农村互助养老工程的推进存在着选择性政策执行、数字式年度考核与乡村敷衍性应对、供给主体的责任缺失与乡村信任危机等困境^[59]。农村互助养老这一新生养老方式急需规范化、法制化保障建设。

（3）关于农村养老服务供给政策演变的研究

21世纪之前，我国老龄化程度尚未凸显，国家关于养老服务供给的政策数量有限，未形成体系。21世纪之后，我国开始进入快速老龄化阶段，国家先后出台多项推动农村养老服务发展的政策和配套措施。2000年国家出台的《中共中央关于加强老龄工作的决定》和2006年出台的《关于加快发展养老服务业意见的通知》分别对农村以家庭养老为主的养老模式做出指引和对社区

居家养老的作用给予了强调^[60]。改革开放后我国还积极探索了农村社会养老保险制度。王婷从经济社会情境、政策主体情境、老龄化的政策对象情境、以及父权衰落的政策价值情境对我国农村养老保险政策的出台必要性和时代背景做出了分析^[61]。2009 年我国新型农村社会养老保险（简称新农保）制度开始试点并迅速扩大实践范围。新型农村社会养老保险的应运而生能够产生预期收入效应和保障激励效应^[62]，同时为我国农村老年人提供了基本生活保障，对促进我国农村养老服务水平的提高具有显著意义^[63]。但农村养老金保障水平偏低^[64]、城乡保障待遇差距大且难以衔接、以及农村参保的激励机制不健全、农村社会养老保险制定和管理的碎片化、筹资方式难以落实等问题存在，导致政策效果大打折扣。因此，对农村养老保险的待遇调整、构建完善的新农保激励机制适应了我国经济社会变化的需要和缩小城乡差距的需要^[65]，也符合老龄化背景下提高农村养老服务质量的要求。邓大松、薛惠元着眼于未来，对新农保的未来保障水平进行测算^[66]，在此基础上提出了若干提高新农保供给替代率的建议。在关于农村养老保障政策的角度上，一些学者也从农村合作医疗保险制度^[67]、农村五保供给制度以及农村土地流转制度等农村养老的相关配套制度或影响制度的视角对农村养老服务的交互影响效果进行分析。随着老龄化程度持续深化，“居家养老”“医养结合”以及“社区养老”等老龄政策也日渐完善。更有一部分学者从宏观视角对我国老龄政策的演变过程进行分析。如张旭升以责任主体为划分依据，将 20 世纪 50 年代以来的养老政策划分为三个阶段^[68]。汪波以 2000 年以来的养老政策为关注重点，依据政策主题将其划分为 2013 年前和 2013 年后两个阶段^[69]。

（4）关于农村养老服务供给困境及优化策略的研究

虽然近年来我国农村养老服务取得了显著成果，但从实际情况看，目前农村养老服务距离供需平衡的理想状态存在较大差距。一部分学者结合我国养老服务供给体系整体运行现状进行研究。陆杰华认为农村养老服务相比于城市起步较晚，且受限于农村资源使得农村养老服务供给存在较大缺口，表现为机构养老和社会化养老底子薄弱、周期性医疗宣传偏少^[70]。刘宇着力探讨农村养老服务供给体系面临的困境。以家庭为主导，政府和市场为补充的养老服务供给体系作为我国农村老人养老服务供给的主要模式，在农村老人养老服务需求日益多元化的背景下显现出困境，具体体现为家庭供给能力弱化、政府供给不足以及市场供给失灵等^[71]。供给主体的缺位也是农村养老服务所面临的困境，同时该问题被国内许多学者共同关注。闫晓静、任亮、肖守库等人结合冀西北农村老人养老服务现状，指出该地区空巢老人养老服务困境主要表现在养老服务客体需求表达不充分、供给主体缺位以及供给模式单一等。关于农村养老服务

供需的研究，另外一部分学者从特定养老服务模式的供给情况进行分析。杜智民对农村社区居家养老服务供给的精准化问题进行了探究，研究表明在农村养老服务供给阶段，供给对象、供给需求、供给内容以及标准等方面与精准供给的要求存在较大出入，阻碍了社区服务供给的整体绩效^[72]。杨成波高度重视农村居家养老的问题，对其中社区照护、老年食堂、村级养老院和户院挂钩的供给模式进行具体研讨，认为农村养老服务的供给模式存在着筹资难、人才匮乏、政策不衔接以及服务对象偏颇等问题^[73]。

部分学者在养老服务供给模式上的优化中探索农村养老服务供给问题的解决途径。一些学者从农村养老服务供给主体的视角对养老服务质量和提升做出尝试。张世青、王文娟等对农村养老服务供给中的政府责任的不可或缺性进行探究^[74]。陈静结合新型城镇化进程产生的养老服务需求进行探讨，并指出推动建设政府主导、家庭先行和多元参与的社会化养老供给模式^[75]。刘海波提出强化家庭养老功能、提高土地收入保障老年人口收入、培养专业人才发展社区养老、建立民间机构养老、建立差异化的养老保障等提高该地区养老服务质量和若干对策^[76]。吕学静、康蕊探究了社区照顾在农村发展的现状，认为社区照顾对老年人的生活质量具有显著的正相关关系，农村老年人迫切需要社区养老服务设施与服务的供给^[77]。在 2015 年习近平总书记首次公开提出“供给侧结构性改革”之后，一些学者从养老服务生产端入手以提高供给质量，实现更高水平的供需平衡。覃志红研究认为，养老服务的供给侧结构性改革的着力点是调整供给，但其实质是一种需求导向的改革思路，并表明养老服务质量和养老机构数量的多少并无直接关系，而是取决于各种养老资源整合得好坏^[78]。

1.2.3 国内外研究评述

综合国内外研究趋势所看，我国以及世界各国关于农村养老服务的研究与人口老龄化的社会进程息息相关。在老龄化、城镇化背景下，农村养老问题成为世界性难题，各国也把农村养老问题的应对置于重要的战略位置上。笔者通过研读国内外有关农村养老的期刊专著，对国内外农村养老的实践进程和理论研究进行梳理和分类，发现国外学者对养老问题的探讨早于我国，在研究内容上侧重于社区和机构养老，而我国学者对家庭养老的探讨较多。另外，国外对技术手段和社会保险的研究探讨较多，但总体来看国内外学者共同对农村养老服务供给的模式、供给的困点、难点以及供给优化给予了广泛关注，为指导各国进行农村养老服务的质量提升，建设公平、和谐社会方面发挥着举足轻重的价值，同时也为后续研究的进行奠定了基础。同时，“养老服务高质量发展”具有十分鲜明的中国特色，国外鲜有涉足，且由于提出时间较短，我国农村养老服务高质量建设实践有限，针对农村养老服务高质量发展的学术研究依然处

于方兴未艾的阶段。通过对已有文献的梳理，认为现有研究对养老服务所处的高质量发展阶段进行了充分肯定，也结合相关理论对当前我国养老服务高质量推进的阻碍和可行路径进行了探究，对加快推进养老服务高质量发展具有积极意义。但是这些现有研究成果对养老服务高质量发展的内涵挖掘略显不足，且缺乏结合案例的全面性探讨，这为本文研究留下可行空间。

本文在新时期高质量发展的经济社会背景下，基于对高质量发展的基本内涵和发展目标的理解，期望更全面地把握农村养老服务高质量供给的基本要求。因此，本文以高质量发展的理论内涵为基础，结合养老服务供给的内在特征，构建我国农村养老服务高质量供给的四大维度目标的理论模型。并通过河南省 S 镇的实证调查，思考目前我国广大农村养老服务供给现实与高质量发展要求的实际差距，尝试从福利多元主义理论、需要层次理论等视角出发，建构起系统性的农村养老供给体系，回应高质量发展背景下老龄化问题。

1.3 研究思路与方法（Research Ideas and Methods）

1.3.1 研究思路

健全的农村养老服务供给体系和良好的养老服务供给质量是我国经济高质量发展以及建设和谐社会的内在要求，也是我国服务型政府建设的重要体现。农村养老服务供给质量的提升建立在对高质量发展的目标要求和可行路径探索的基础上。基于此，本文结合当前我国对高质量发展的学术研究，总结出高质量发展的理论内涵，并结合养老服务供给的特征将其应用到养老领域，构建了包含效率维度、品质维度、可持续性维度以及协调性维度这四大养老服务高质量供给的目标要求以及高质量服务供给的可行路径的理论模型。紧接着本文选取了河南省 S 镇这一具有代表性的地区作为实地调研对象，并以获得的调研数据剖析了我国农村养老服务供给中以上四类高质量维度中存在的问题及原因，结合现存问题对优化农村养老服务的供给建言献策。为了使本文的研究脉络有个清晰的阐释，在此对每一个研究步骤展开详细介绍，并绘制研究思路图，如图 1-1。

第一部分是绪论部分。对研究的背景、意义进行介绍，总结国内外农村养老服务的研究现状及不足，明确本文研究的出发点。随后对研究的主要思路、研究难点及创新之处进行概述。

第二部分是核心概念及理论基础。在结合国内外已有的理论研究基础上，对养老服务、农村养老服务、农村养老服务供给的概念和新公共服务理论、福利多元主义理论以及需要层次理论等理论进行梳理分析，为本文实地调研的开展和服务供给的优化方向提供理论基础。

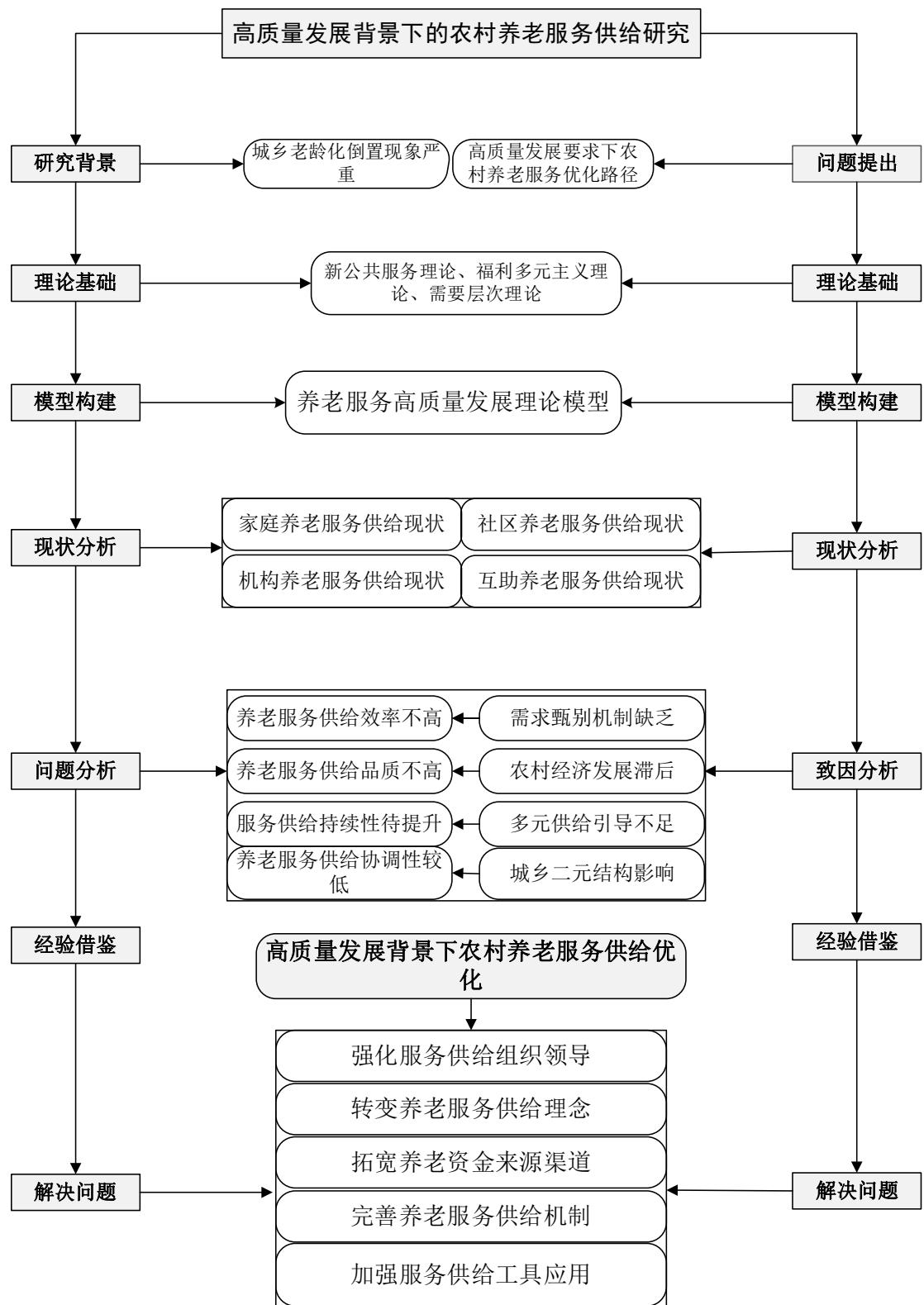


图 1-1 农村养老服务供给研究思路

Figure 1-1 Research thoughts of rural old-age service supply

第三部分是模型构建。通过对政策文件以及国内学者对高质量发展的界定和研究，本文明确了我国高质量发展的理论内涵。在此基础上尝试结合养老服务供给的特征将高质量发展理论内涵应用到服务供给中，构建效率维度、品质

维度、可持续性维度以及协调性维度这四大目标维度的养老服务高质量供给模型，为衡量我国农村养老服务供给质量提供理论分析框架。

第四部分是实证研究。在对核心概念梳理和模型构建的基础上，选取河南省 S 镇作为研究样本，通过问卷调查以及对乡镇工作人员、敬老院的管理人员、村集体工作人员的结构化访谈把握农村各模式下的养老服务供给现状，以所获得的实证结果为后文对照养老服务高质量供给模型中几大维度的目标要求提供参考。

第五部分为农村养老服务供给的共性问题及原因探究。结合调研结果以及对文献资料的分析整理，将农村养老的现实供给情况与养老服务高质量供给模型中的要求进行对比，分析我国农村养老服务供给问题的具体表现，并结合问题表现探索问题背后的症结所在。

第六部分为国内外农村养老服务供给的经验借鉴。通过对老龄化国家农村养老服务体系以及国内其他地区农村养老服务体系的经验探索，总结出我国农村养老服务可以借鉴的共性优势和宝贵经验。

第七部分是建议部分。结合农村地区养老服务供给问题的基本表现和原因分析，力求综合施策，分别从强化组织领导、转变供给理念、加强资金保障完善供给机制以及优化供给工具等方面展开论述，致力于高质量发展背景下农村老有所养、老有所依、老有所乐的理想目标的实现。

1.3.2 研究方法

(1) 文献研究法：文献研究法就是通过在知网、维普等学术网站上搜集与研究主题相关的文献资料，并且通过对文献资料加以梳理和概括分析，获取所需信息，从而为本文的研究提供理论支撑的研究方法。本文从农村养老服务供给这一主题出发，对与农村养老密切相关的文献资料进行全面整理和分析，了解国内外农村养老的研究现状，包括研究焦点、研究视角、研究的成就以及研究不足和空白。同时，在准确把握国内农村养老的政策法规和研究进程的基础上，确立了本文的研究视角和所用理论。

(2) 调查研究法：本文以河南省 S 镇作为实地调研对象，以该地区的养老服务供给情况和需求情况作为调研内容。通过前期的理论学习明确农村养老服务供给的基础知识，继而确定以访谈和问卷相结合的方式推进调研工作，明确调研目的后对河南省 S 镇老人的养老状况进行调查。深入了解该地区的养老问题的现状，从而获得有参考价值的研究结论。

(3) 案例分析法：本文以河南省 S 镇作为研究个案，以福利多元主义理论、需要层次理论作为理论基础，对农村养老服务供给现状进行分析，以求把握农村养老服务供给的一般特征。同时，本文以案例形式呈现国外及国内其他

地区的养老服务供给实践，并对其中的共性经验加以总结，有助于最终提出农村养老服务供给的优化路径。

1.4 研究难点与创新点（Research Difficulties and Innovations）

1.4.1 研究难点

对于本文而言，研究的难点主要体现在数据获取方面：由于本文的重点调研对象是农村 60 岁以上的老年群体，该群体的文化程度普遍不高或者由于身体原因难以支撑其顺利完成问卷和访谈问题，这就需要笔者在数据获取环节采取口述代填的方式来获取老人供需相关的数据，无疑消耗了大量时间。另外，在对乡镇工作人员、村两委以及机构服务人员的实地访谈中，相关人员存在较大的疑虑，因此，在获得数据时需要对调研目的和匿名情况进行多次强调，以此打消被调研者的疑虑，这无疑成为本文研究过程中的难点。

1.4.2 研究创新点

研究视角的创新。目前从高质量发展基本内涵的角度对农村养老服务供给进行思考的研究略显不足，少数对农村地区养老服务高质量供给的研究仍存在目标界定不清晰、实践路径待完善等可提升空间。本文结合当前养老服务发展实践和高质量发展的理论研究，对养老服务高质量发展的基本内涵，即发展目标进行明确界定，并从服务供给的组织领导强化、服务供给理念转变、供给机制完善、供给资金保障以及供给工具运用等养老服务供给体系出发，构建了我国农村养老服务高质量发展的可行路径，在研究视角和研究思路上具有一定的创新性。

研究内容的创新。纵观国内研究成果发现，目前我国学者针对农村养老服务供给的研究、尤其从服务质量的角度对农村养老服务供给的研究存在较大空缺。本文将研究重点放在农村养老服务的高质量发展上，通过对河南省 S 镇农村老人养老服务供给现状进行实证分析，通过收集该地区养老服务供给现状的一手数据以及农村养老服务相关统计数据，对养老服务供给现状与高质量发展的基本要求进行对比探究我国农村地区养老服务供给质量不高的基本体现，有针对性的提出优化农村养老服务供给的对策措施。

2 农村养老服务供给的核心概念及理论基础

2 Core Concepts and Theoretical Basis of Rural Old-age Service Supply

2.1 核心概念（Core Concepts）

为顺利开展研究，依次对本文所涉及到的核心概念进行简单梳理。

2.1.1 农村养老服务

（1）养老服务

养老问题是自古以来就存在的话题，在经济社会高速发展的当今，养老依然是政府和学界高度关注的话题。尤其在受计划生育政策和生育观念转变的影响，我国新生儿数量锐减所带来的老年比例上升，使得老龄化形势愈发严峻，养老服务成为我国各层面以及各领域共同关注的紧迫问题。养老服务作为公共服务的重要内容，在我国具有准公共物品的属性，是指为改善老年人晚年生活水平，由家庭成员、政府、市场和社会为老年人提供的基本生活照料、经济支持、情感慰藉、医疗保健等服务内容，以确保老年人物质需求和精神需求获得有效满足的服务类型。

（2）农村养老服务

关于农村养老服务的概念没有权威的统一界定，但结合以上对养老服务内涵的阐述以及相关学者从不同的角度对农村养老服务的界定，认为主要包括以下几条涵义：第一，从服务对象上看，农村老年人是服务的对象；第二，从服务的目的来看，农村养老服务的目的是满足农村老人各项养老需求；第三，从服务内容来看，农村养老服务的内容涵盖相关政策制度、经济供给、生活照料、医疗支持、精神慰藉等物质服务和精神服务；第四，从服务供给的主体来看，农村养老服务的供给主体包括老人子女、政府、市场、非政府组织以及社区。由此，本文认为农村养老服务是以农村老人为服务对象，在农村老人家庭成员照料之外，为满足农村老年人在生活照料、经济支持、医疗保健以及情感慰藉等方面需求，由政府和社会为农村老人提供的各项服务内容和服务措施的总称。

2.1.2 农村养老服务供给

（1）供给的主体

国内多数学者认为，农村养老服务供给是由非正式支持体系（家庭）和正式支持体系（社会、市场和政府）对养老服务对象（农村老年人）提供的，满

足其各项养老服务需求的供给内容^[79]。农村养老服务供给的主体是多元的，其中家庭成员是农村养老服务供给的基本主体。自古以来，我国养儿防老的思想深入人心，以老人子女为核心的家庭成员一直以来就是养老服务供给的重要主体。同时由于血缘纽带的存在，老人对家庭成员的扶持照护有着较强的倾向性，家庭成员为老人提供的物质支持和精神支持是其他供给主体不能取代的。其次，由于养老服务所具有的准公共物品属性，国家和政府在服务供给中承担重要责任。作为服务供给主体之一，各级政府在农村养老服务供给中行为包括直接供给和间接供给，具有农村养老服务的直接供给者和间接供给者的双重角色。直接供给行为体现为负责农村敬老院的建设运营、承担农村养老金的财政补贴责任。政府在养老服务中的间接供给作用表现为通过政策支持和宏观规划为其他主体的养老服务供给行为起到引导作用。随着我国经济社会的发展和人们养老需求层次的提高，家庭的基本照料服务以及来自政府的兜底养老服务已无法满足老人日益增长的养老服务需求。除此之外，我国老龄化程度不断深化，一味强调养老服务的准公共物品属性，强化政府的财政责任势必引发养老财政负担的加重，导致高质量养老服务供给难以为继。在这个背景下，市场和企业作为重要承接主体在供给过程中的作用逐渐凸显。由于市场的自发性和逐利性，使其能够敏锐地捕捉到社会养老最新需求，从而能够形成对需求的快速回应和满足，弥补了政府供给中养老服务内容单一的问题。同时市场主体的加入也为养老服务发展注入源源不断的资金。除了综上所述的家庭、政府以及市场之外，社区人员和志愿组织通过日渐照料和上门服务也成为重要的服务主体。目前在我国日渐兴起的农村互助养老模式，对村两委、老人志愿者以及社会组织等服务供给主体的功能发挥提供了重要契机。综合来看，我国农村养老服务供给的主体是多元的，包括家庭成员、各级政府、市场、社会组织以及农村老人志愿者。

（2）供给的主要模式

养老服务供给模式为养老服务供给提供平台支持，是农村养老服务供给的重要内容。对各个供给模式的特征和优势进行梳理分析，有利于各地依据养老需求特征选择不同的供给模式。从实践中看，目前我国主要的养老模式包括家庭养老、社区居家养老、机构养老以及互助养老这四种。本文拟从各类供给模式的服务场所、服务供给主体以及服务供给内容这三个方面对我国目前的主流供给模式进行梳理，如表 2-1，为后续的调查问卷的设计和案例中养老服务供给现状的呈现提供分析框架。

表 2-1 养老服务供给模式情况表
Table 2-1 Table of aging service supply model

供给模式	服务场所	供给主体	服务内容
家庭养老	家庭	家庭成员	经济支持、生活照料、精神慰藉
社区居家养老	家庭+社区养老中心	专业机构+家庭成员+社会组织	生活照料、医疗保健、精神慰藉
机构养老	机构	专业机构成员	生活照料、医疗保健
互助养老	家庭+社区养老中心	专业机构+家庭成员+社会组织+互助成员	生活照料、医疗保健、精神慰藉

首先，家庭养老模式是目前为止服务占比最大的供给模式。从服务场所来说，农村家庭养老以家庭为服务场所，在具体实践上既表现为老人及配偶居住的家庭，也表现为与子女共同居住的家庭，总之是一种以原生居住地为依托的服务接收类型。家庭养老模式中的服务供给主体上包含老人子女、其他近亲属和老人自身。老人子女和亲属对老人提供一定的经济支持、生活照料服务，除此之外，子女和亲属作为老人最亲近的群体，应履行精神慰藉养老服务供给的责任。身体素质较好的老人群体一般具有一定劳动能力，继而在经济支持和生活照料方面具有自我供给能力。综上可以总结出生活照料、经济支持以及精神慰藉是家庭养老服务供给的主要内容。

其次，社区居家养老模式是以家庭为核心，以社区为依托，依托专业化队伍开展服务的一种养老方式。其与家庭养老模式在服务场所的选择上都以老人住所为主，并建立社区养老中心，该模式属于一种离家不离院的服务供给形式，在该模式中，老人居家养老或就地养老，除了家庭养老中的老人自身、子女亲属对老人所提供的服务外，养老机构的参与能够为老人提供更专业化的医疗服务和上门照料服务，同时社会组织在生活照料、精神慰藉方面起到弥补家庭养老服务供给不足的作用。

再次，机构养老是以市场为供给主体的社会化养老服务供给形式。机构养老改变了以家庭和社区作为养老服务场所的形态，使老人离开生活的家庭甚至居住地，通过将老人聚集在特定的服务机构接收全天候、专业化服务的供给模式。在该模式中，养老服务供给主体主要体现为受过充分教育和培训的专业人员，其所提供的生活照料水平明显高于其他主体。同时，在医养结合的规划试点下，机构养老往往配置了专业化医疗资源，实现服务内容的医中有养、养中有医。

最后，互助养老服务也是我国近年来逐步兴起的养老服务供给形式，其往往作为社区居家养老模式的补充形式而存在。互助养老在服务场所的确定上与

社区居家养老一样，主要包括家庭和社区养老中心。该模式中的养老服务供给主体不仅包含了社区居家养老服务中的专业机构、家庭成员以及社会组织，还充分挖掘了老人自身潜力。在服务内容上，由于调动老人间互相帮助、互相服务、共同生活的积极性，更能填补老人晚年的空虚，在精神慰藉上给予老人支持。

2.2 理论基础（Theoretical Basis）

2.2.1 新公共服务理论

（1）新公共服务理论的内涵

20世纪70、80年代，西方国家治理中出现的政府不信任危机，急需新的管理理论出台改善国家治理成效、重塑政府形象。在各国通过政府改革运动重塑政府形象之际，新公共服务理论被登哈特夫妇所提出的。该理论对当时占据主导地位的新公共管理理论进行批判和继承，主张政府的地位不是掌舵，要求重新定位政府角色。该理论认为公民是国家真正的主人，政府的职能重心是关注民主和公民参与，同时政府公共行政和提供公共服务的准绳是公民权利以及公共利益。具体而言，新公共服务理论的观点如下：

①掌舵并非政府职能重心。政府在国家中的责任并不是控制社会或驾驭社会，而是要引导公民进行需求表达，采取有效措施提供公共服务、保障公民利益。

②公共利益是政府行政的首要目标，而并非只是副产品。追求公共利益是政府和公共管理者的首要目标。为此，政府要营造积极对话、共同协商的环境，以促进公共利益的实现。

③战略地思考、民主地行动。此原则进一步强调了集体协商价值，公共利益的实现建立在政府和公民各方的共同协商、积极参与的基础上。这个过程需要政府开启公民教育计划、培育公民领袖。

④公民而不是顾客。将政府与公民的关系视为企业和顾客的关系，这一看法忽视了政府的公共性，新公共服务理论主张政府要重视公共性、重视公民^[80]。

⑤政府的责任不是单一的。新公共服务认为政府的责任应超越市场和效率，并对社会价值、伦理道德、职业规范和公共利益加以关注和负责。

⑥重视人而不只是生产率。重视“通过人来进行管理”的价值。只有关注人本身才能使政府和公民之间的关系保持和谐。

（2）新公共服务理论的适用性

新公共服务理论要求政府以公共利益为出发点进行公共管理，对于养老服务

务供给的高质量发展来说，该理论的具体观点为本文寻找养老服务供给高质量发展的问题及对策提供了以下思路：

第一，新公共服务理论中的第一条原则也是该理论最重要的原则，强调了政府在公共管理中的责任是服务而不是掌舵。也就是说政府承担养老服务的供给，但并不能成为服务供给的垄断者。老龄化程度的深度发展以及养老需求层次提升，一味以准公共物品的属性强化政府的养老服务供给责任势必引发政府财政压力过大、服务供给持续性弱、供给质量难以满足需求等问题。市场、社会组织和公民共同参与养老服务供给才能取得更有效果，实现服务供给的质量优化。

第二，新公共服务强调战略行动以及民主思考，重视公民参与和政府回应性。随着我国进入高质量发展阶段，人们的养老需求也朝着高层次化、多样化方向发展。在养老服务供给环节，应高度重视服务对象的需求表达，随之不断调整服务供给结构和供给内容。

第三，新公共服务理论认为公民而不是顾客。养老服务准公共物品的属性要求政府发挥公共性，在基本养老需求上发挥兜底责任，实现基本养老服务供给均等化发展，确保社会公平。

2.2.2 福利多元主义理论

（1）福利多元主义理论的内涵

20世纪70年代在西方国家爆发的经济危机使政府包办的国家高福利变得难以为继，学者沃尔芬德为应对国家福利失效危机而提出福利多元主义理论。顾名思义，福利多元主义理论的核心观点是政府不再作为社会福利供给的唯一主体，社会福利供给主体是多元化的，在政府公共部门外还包括非盈利组织、家庭、社区以及志愿者组织等。该理论改变了政府作为公共福利供给唯一主体的现状，弥补了主体单一的财政缺陷，通过多主体合作构建多层次福利体系，不仅缓解了西方国家高社会福利的压力，同时提高了福利服务的质量和效率，丰富了社会福利的内容。

（2）福利多元主义理论的适用性分析

福利多元主义理论强调社会事务的治理主体是多元的，政府不再是公共事务的唯一治理主体，非盈利组织、家庭、社区以及志愿者组织等都成为公共事务的参与者和贡献者。在农村养老服务供给过程中，多元主体养老服务供给已成为趋势。这一趋势源于随着我国老龄化程度的不断加深更为凸显，由于政府的经济实力有限，其作为养老服务供给主体的财政压力越来越大，无法全方位、高质量地提供广大农村地区所需要的各项养老需求。要想解决老龄化社会下广大农村地区的养老服务问题，探究一个主体多元的养老服务供给体系具有

时代紧迫性。在福利多元主义理论的指导下，政府为农村养老提供基本的直接兜底服务以及为多元主体服务供给提供政策支持以及宏观规划，家庭、社区、市场等主体根据自身的角色定位和功能优势，共同发挥服务供给作用。

2.2.3 需要层次理论

（1）需要层次理论的内涵

需要层次理论是一种行为科学理论，由美国社会心理学家马斯洛提出。需要层次理论认为，人的需要分为高低不同层次，从高到底分别是生存需要、安全需要、情感需要、尊重需要以及自我实现需要。一般来说，当低层次需要得到满足时，高层次需要才会出现，但高层次需要产生的同时，低层次需要可能继续存在。需要层次理论的提出启示管理者要重视不同个体的需求差异，并意识到人的需要是动态发展的，应该对不同层次的需要给予关注和满足。

（2）需要层次理论的适用性分析

农村老人的养老需求呈现出多层次、多样化的特征。生存需要是老人养老服务中最底层的需要，是指农村老人为了保持基本生存而产生的各项需求，诸如对食物、水、住所、衣物等方面的需求。农村老人的安全需要是老人对身体健康以及经济保障的需要，比如生病能得到及时有效的治疗，经济上得到持续稳定的供给。爱的需要是指农村老人希望被接纳、被照顾、获得友谊的需要。农村老人是社会中的人，希望得到子女以及亲友的陪伴和关怀，但由于子女不能经常在身边，老人的情感需要常常处于有待满足状态。尊重需要是指老人希望在家庭和社会中获得理解和尊重，老人在年轻的时候为子女和社会贡献了自己的心血，在他们随着年岁增长无法创造更多价值时，老人希望获得基本的尊重。自我实现的需要是最高层次的需要，是指实现个人理想的需要。许多农村老人虽然年纪已高，但仍然希望通过自己的劳动为子女和社会继续创造价值，在精神上获得满足。在农村养老服务供给中，以需要层次理论为支撑，要重视老人基本物质需要之外精神需要和自我实现需要，在优化养老服务供给中为老年人提供多层次、多样化的养老服务，更好地满足老人的各层次需求。

3 农村养老服务高质量供给的理论模型

3 The Model of Old-age Service High-quality Supply in Rural

3.1 高质量发展的理论内涵阐述（The Connotation of High-quality Development）

“高质量发展”首次被正式提出是在党的十九大会议上。作为我国经济社会领域发展的重要指导思想，“高质量发展”的首次提出以经济领域的活力、创新力和竞争力提升为着重点。同时，发展质量的评判标准为发展成果是否满足人民日益增长的美好生活需要，是否能增强人民幸福感，是否能实现人的全面发展。在中央层面对经济高质量发展的基本内涵和要求做出系统论述后，国内学者也对“高质量发展”的基本内涵进行界定。狭义的观点认为高质量发展关注经济增长的效率和效益，而广义的高质量发展关注经济增长数量之外的教育、健康、法律等指标。在党的十八届五中全会提出“创新、协调、绿色、开放、共享”新发展理念后^[81]，五大发展理念作为高质量发展基本内涵的观点得到各界认同。宫汝娜、张超从系统平衡的视角理解高质量发展的内涵，认为高质量发展是社会、经济与自然相互协调的发展^[82]。本文在对中央政策以及国内学者关于高质量发展的基本内涵解读的基础上，认为“高质量发展”的理论内涵应包括以下几个方面：

1.高质量发展是高效率增长。效率指标体现了投入与产出比，高效率增长是指以较少的投入获得最大的收益，高质量发展包含了高效率增长的内涵。

2.高质量发展是有效供给性增长。有效供给性增长是指经济运行过程实现了供求关系的平衡，无效供给性增长则表现为市场关系失衡，产能严重过剩，库存积压很大。而高质量发展是指以市场关系平衡、产能适量、低库存或无库存为特征的有效供给性增长。

3.高质量发展是中高端结构增长^[83]。从结构方面来划分，经济增长可分为中低端结构增长与中高端结构增长。高质量发展实际上就是在生产力发展水平较高的情况下的中高端结构增长。

4.高质量发展是可持续增长^[84]。在盲目扩张与粗放方式下，虽然也可以实现高速经济增长，但往往不可持续，甚至会引发经济危机，因此，盲目扩张与粗放方式的高速增长是不可取的，高质量发展是可持续增长的发展。

5.高质量发展是和谐增长。和谐性增长强调经济社会的公平维度，增长的最终目的是为了造福于人民，提高各个阶层的人民福祉，是实现社会公平、和

谐、稳定的增长，高质量发展就是社会和谐性增长。

对“高质量发展”的理论要求进行详细阐述有助于以此作为理论来源关照我国老龄化战略中的养老服务供给要求，并将其理论内涵应用到养老服务供给的理论和实践中，为我国养老服务供给的优化升级提供基本理论支撑。

3.2 农村养老服务高质量供给的理论模型（Theoretical Model of High-quality Supply of Rural Old-age Service）

十九大以来我国经济进入了高质量发展阶段。2018年，中央深化委员会通过《中共中央关于推动高质量发展的意见》，会议上指出“要抓紧研究制定制造业、高技术产业、服务业以及基础设施、公共服务等重点领域高质量发展政策，把维护人民群众利益摆在更加突出位置，带动引领整体高质量发展”^[85]。由此，“高质量发展”这一指导思想由指导经济领域发展转为指导国家整体以及各层面、各行业发展的重要指导思想。为积极应对人口老龄化，按照党的十九大决策部署而制定的《国家积极应对人口老龄化中长期规划》强调，要按照经济高质量发展的要求，坚持以供给侧结构性改革为主线，构建管长远的制度框架，制定见实效的重大政策，坚持积极应对、共建共享、量力适度、创新开放的基本原则，走出一条中国特色应对人口老龄化道路^[86]。由此可见，我国养老服务供给作为公共服务的重要构成和社会保障的其中一环，在服务供给流程不断完善和供给质量不断升级的过程中，“高质量发展”已成为重要指导思想。通过对“高质量发展”的理论内涵进行梳理和养老服务供给的特性综合考量后，本文构建了兼具养老服务高质量供给目标要求和可行路径的理论模型，如图3-1所示。

3.2.1 养老服务高质量供给的发展目标

从“高质量发展”的内涵要求上可以看出，“高质量发展”不仅要求发展结果上的“中高端增长”、“协调性增长”，还强调发展过程中的“高效率增长”以及“可持续性增长”。这种经济发展结果与发展过程共同迈向“高质量发展”阶段的要求对我国农村养老服务供给具有较大的借鉴意义。在农村养老服务供给的过程中，以农村老人不断提升的养老服务需求为导向对服务供给内容进行相应的提质升级成为高质量发展的应有之义。同时，在我国老龄化程度不断加深的大背景下，增加对服务供给“供给可持续性”、“供给效率”的关注对节省公共服务资源、确保供给长久可行具有显著价值，也构成养老服务高质量供给的重要维度。因此，本文认为养老服务高质量供给的发展目标应包括：养老服务的高效率供给、养老服务的品质化供给、养老服务的可持续供给以及养老服务的协调性供给，其具体内涵如下：

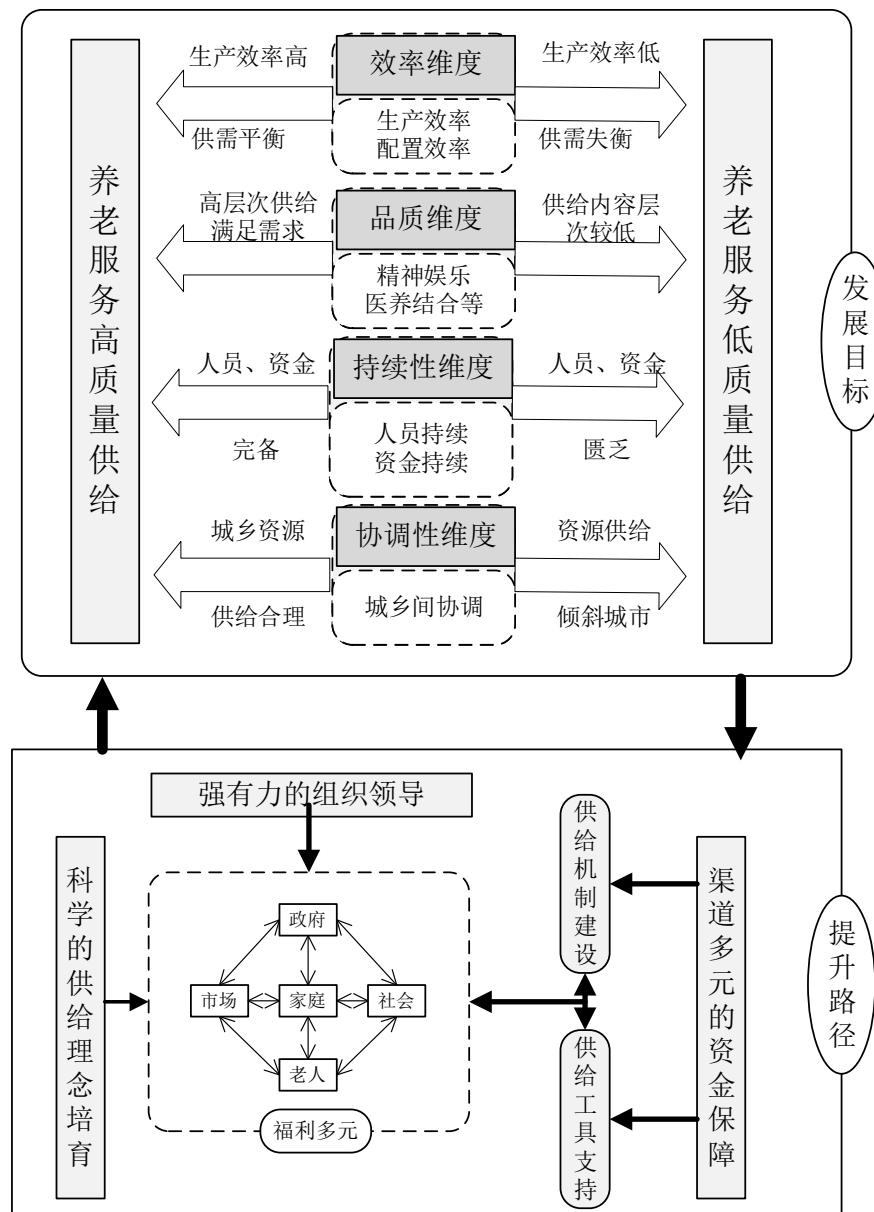


图 3-1 农村养老服务高质量供给理论模型

Figure 3-1 Theoretical model of high-quality supply of rural old-age service

(1) 养老服务高效率供给。高效率增长是我国经济转向高质量发展阶段的基本要求之一。在效率的概念界定和分类上，社会哲学将效率划分为经济效益与社会效益两类^[87]。根据效率在社会哲学领域的解释，效率内涵在养老服务领域被分为生产效率和配置效率两类。生产效率是指各部门为降低提供养老服务的平均成本，强调以供给端为着眼点，认为以最小的投入获得较大的产出，或在投入不变的情况下，尽可能提供更多的养老服务；如服务供给环节投入产出比较高，则意味着高质量服务供给；反之，若由于技术、人为因素导致投入产出比较低，则为低质量服务供给。配置效率指各部门所提供的养老服务对目标群体偏好的满足程度。由于配置效率对供需平衡的关注与“供求关系平衡、

低库存”为特征的经济有效性增长具有内在一致性，故在养老服务领域将“高质量发展”中“高效率增长”与“有效性增长”共同解释为“养老服务高效率供给”具有合理性。配置高效率强调资源要素在供给模式和供给内容中的合理配置，从而使产出的服务能够最大化满足养老需求。当养老服务供给出现供过于求或者供不应求以及供需结构不合理等情况则意味着服务供给的配置效率低下。养老服务高效率发展，意味着生产以及配置环节比以往更加看重各要素的优化配置和信息整合，从而实现养老服务领域的高质量发展要求。由于服务供给中生产效率的衡量更倾向于经济领域，本框架主要从服务的配置环节考察当前我国农村养老服务供给的效率，以此为高质量供给提供效率视角。

(2) 养老服务品质化供给。“高质量发展”的基本内涵之一是中高端结构增长，强调经济发展应集中在新兴产业和服务业等高端产业。无独有偶，新时期养老服务的供给应与时俱进，推动养老服务在内的生活性服务业向高品质和多样化升级。以往我国养老服务主要以家庭为单位提供基础的生活照料，随后政府在养老服务中的参与以有限保障为目标，总体上皆呈现出“保基本”的低层次供给。自改革开放后我国经济社会呈现阶梯式发展，人们的消费水平和养老服务需求不断攀升。尤其在社会主要矛盾转变后，人们对养老服务的品质要求迈向新台阶，不仅对以往基本生活照料和经济支持的需求更加强调品质化，而且对精神娱乐、医养结合、自我价值实现等高层次需要呈现上升趋势。这就要求养老服务供给不能跟以往一样重视经济支持和生活照料等基本需求满足，更应将高层次的需要，如社交需要、医养结合需要置于供给的重中之中。对养老服务供给的品质维度进行考察，若养老服务中的精神娱乐、医养结合等高层次需求得以满足，意味着当前的养老服务供给处于高质量阶段，反之，供给内容的层次较低，停留在基本生活照料供给，或供给内容数量不足则表明当前服务供给的品质维度并未实现高质量供给目标。

(3) 养老服务可持续性供给。可持续增长是高质量发展对经济增长的基本要求之一，对经济增长速度放缓而对增长的可持续性加以强调。高质量发展的可持续维度在我国其他公共事业领域同样适用。随着我国老龄化程度的不断深化，农村养老服务的供给成为一项兼具长期性和复杂性的系统工程，如何在服务供给压力不断加重的背景下，实现养老服务供给质量升级的基础上兼顾供给的可持续性，需要我们对可持续内涵进行解构。根据养老服务事业的长期性特征，认为养老服务供给可持续性维度应包括供给资金可持续以及供给人员可持续。供给人员可持续意为顺应老人养老服务需求不断扩大的趋势，在服务供给主体上应超越家庭供给和政府供给范畴，激活市场主体和社会主体的供给积极性，建立多元主体参与的以家庭养老服务供给模式、机构养老服务供给模

式、社区服务供给模式以及互助服务供给模式协同配合的供给格局。供给资金的可持续是养老服务供给可持续的重要保障。政府养老财政负担加重和老龄化加深的双重挑战对养老资金的可持续供给提出必然要求。农村养老要实现可持续发展，要实现筹资的可持续性^[88]，养老服务资金的可持续与服务人员的可持续具有内在一致性，其统一性在于通过多元化供给模式的培育发展，提供多元化的供给主体和多渠道的资金来源，从而实现养老服务供给的可持续发展。

(4) 养老服务协调性供给。养老服务协调性供给来自于高质量发展中对经济社会“和谐增长”的内在要求。和谐性增长强调经济社会的公平维度，最终目的是为了造福于各个阶层的人民，是实现社会公平、和谐、稳定的增长。根据高质量发展中“和谐增长”具体内涵，认为养老服务应是以社会公平为底蕴的协调性供给。“协调”是指养老服务资源在城乡区域内的配置高度适应两区域的老龄化程度，以实现养老服务资源城乡最大化、最优化的按需分配。

“协调度”作为衡量协调状况好坏的指标，是对养老服务资源配置和谐一致程度的考察^[89]，反映了资源在城乡之间配置合理与否。由此看来，养老服务的协调性供给强调以城乡人口老龄化状况为基础，促进养老服务资源在城乡之间合理配置，以此实现资源的最大化利用以及城乡养老服务供给的公平性。在我国人口老龄化城乡倒置问题凸显的情形下，若养老服务供给出现资源分配倾斜城市而忽略农村的倾向，则与协调性供给要求相去甚远，无法有效应对农村较高程度的人口老龄化。

通过对“高质量发展”的理论内涵的阐述，认为其与养老服务供给的质量要求和过程要求具有内在一致性，在人口高龄化加深和养老需求质量提升的背景下将“高质量发展”应用到养老服务供给领域中切实可行。总之，养老服务高质量供给的具体要求包括：养老服务高效率供给、养老服务的高品质供给、养老服务的可持续性供给、养老服务的协调性供给四个目标维度。从以上四个维度来考察我国农村养老服务供给情况，把握农村养老服务供给的实践与高质量供给的差异所在，为优化农村地区养老服务供给格局提供指引，进而对满足农村老人对幸福养老的需求大有裨益。

3.2.2 农村养老服务高质量供给的提升路径

“高质量发展”的基本内涵在农村养老服务供给领域的运用高度契合了当前我国老龄化加深和养老需求提质升级的要求，为我国农村养老服务供给的行进方向提供了基本理论指导。前文结合养老服务供给的特点对养老服务高质量供给的基本内涵做出维度划分和要求阐述，为梳理当前我国农村养老服务的供给情况提供了分析框架。在此基础上，养老服务供给中存在的种种低质量表现急需可行方案给予改善。本文结合养老服务低质量供给的基本表现，构建我国

农村养老服务高质量供给的可行路径。从强化养老服务供给的组织领导、培育科学的服务供给理念、拓宽养老服务资金来源渠道、完善我国养老服务供给机制和开发运用智能化供给工具出发，形成以组织领导有力、供给理念科学、机制建设完善、资金保障充足以及工具支持有力为支撑的养老服务多元主体协同供给格局，致力于我国广大农村地区养老服务供给质量提升和养老服务需求满足。

（1）高质量供给的组织领导

养老服务供给是一个涉及家庭、政府、市场社会等多元主体的系统工程，整个过程既要与养老服务体系建设中的中长期行动规划保持一致，又需要与地方老龄特点相适应。在这种要求下，以强有力的组织领导主导服务供给的进程，是养老服务有序供给的重要保障。强有力的组织领导需要对政府各部门以及地方政府的养老服务职能做出科学划分：民政部门主导养老服务供给的行业准入及运行过程监督；财政部门对养老服务供给的持续发展给予资金保障；教育部门通过专业设置为服务供给提供人力资源保障；各级地方政府应将养老服务业发展纳入地方国民经济和社会发展规划，定期研讨服务供给问题，出台相应政策。各部门和各地方政府在服务供给各环节各司其职，形成齐抓共管的养老服务工作体制机制。

（2）高质量供给的理念培育

理念是行为的先导，对行为实践具有重要的指引作用。在推动养老服务高质量发展的进程中，正确的供给理念对供给行为实践起到方向指引和动力源泉的作用。优化农村养老服务供给，需要以正确供给理念的更新培育为前提。为促进养老服务高质量供给四大维度目标的实现，应着重培育的相关理念包括以人为本的供给理念、服务内容和品质并重的供给理念、养老资源城乡协调配置理念。首先，通过以人为本供给理念的培育，实现服务供给主体对老人养老需求的真正关切，将老人晚年幸福养老作为服务供给的驱动力，为确保服务供给的可持续发展提供持续内驱力。其次，高质量供给中的高品质供给维度要求养老服务供给环节应一改只重视数量增加，而忽略品质提升的供给倾向。为落实高品质供给要求，加快服务内容多样、品质高端的理念培育是必行之路。最后，协调性供给的目的在于调配与老龄化程度相适应的养老资源进入城乡区域，改变农村养老压力大而养老资源紧缺的状况，最终构建发展成果共享的社会主义和谐社会。由此，加快农村养老服务供给高质量发展步伐、缩小城乡供给差距需要树立养老资源协调分配理念，从而形成城乡养老服务协调发展的供给局面。总而言之，通过正确的供给理念培育，对激活养老服务供给主体的高质量供给内驱力、形成科学的养老服务供给格局具有现实意义。

（3）高质量供给的资金保障

为确保我国农村养老服务高质量发展目标的实现，养老服务资金保障是重中之重。随着我国家庭人口结构和人们生育意愿的转变，我国已经处于老龄化社会并即将迈入深度老龄化社会，家庭养老负担和政府用于养老服务的财政支出持续增加，家庭养老压力和公共财政压力的激增势必影响我国农村养老服务质量和可持续性提升。因此，可持续性的资金保障在养老服务供给实践环节起到决定性作用。为实现我国农村养老服务高质量发展的必然要求，必须拓宽养老服务资本来源渠道，做好可观的养老资金储备。首先，政府应通过对财政收支结构的调整，形成农村养老服务公共财政支持动态增长的局面。其次，要高度重视社会资本在服务供给中的作用，鼓励民营养老机构发展以及社会组织在养老服务供给中的参与。最后，借助乡村振兴充分发展农村地方经济，鼓励引导农村集体经济、城乡合作经济的发展，增加老人自身以及家庭成员的经济收入，从而增强家庭养老服务供给的资金可持续。

（4）高质量供给的机制建设

从顶层设计层面建立完善的养老服务体制机制是让养老服务更加贴心的根本保障。养老服务供给的行为实践是一个复杂联动的系统工程，多元供给主体通过多种供给模式提供多层次、多样化养老服务。由于供给过程的复杂性和利益取向差异，需要外界强制力和引导力对服务主体的行为方式加以约束引导。养老服务机制从供给和需求两个角度对我国养老服务供给发展进行全过程和全方位的规范，确保服务供给实践和服务内容产出符合老年人高质量养老需要。具体而言，养老服务高质量供给的机制建设应涵盖需求识别与表达机制、服务供给质量评估与监督机制以及多元主体协作机制。首先，养老服务需求识别和表达机制在养老服务机制建设中处于引领地位，为特定时期下养老服务供给方向提供宏观指导，符合我国农村养老服务高效率供给和有效性供给的目标要求。其次，加快养老服务质量监督与评估机制建设是实现高质量养老服务供给的应有之义。通过服务供给效果评估机制，对供需匹配度进行衡量以及对老人满足感进行调查，能够以结果为依据及时对服务供给过程做出调整优化。最后，养老服务高质量供给中的可持续性供给内涵要求在顶层设计层面完善多元主体协作机制，充分发挥政府、家庭之外的市场与社会优势，形成多元主体协调有序、配合有力的良好格局。

（5）高质量供给的工具挖掘

养老服务高质量发展中高效率内涵要求养老服务供给的生产环节和配置环节以最小的成本获得最大化产出。大数据、5G 等新兴科技的涌现为智慧养老提供了契机，成为突破传统养老服务供给方式和质量瓶颈的技术支撑。如依靠

大数据和互联网建立全国、全省农村老人信息共享平台，对老人基本信息和需求信息进行动态监控，在精准把握养老需求的基础上可实现各模式下养老服务供给的效率最大化。在每个县区医院设立“掌上医院”预约平台，加强老年人网上问医预约培训，减少老年人就医等待时间，极大便利老年人就医。通过科技手段开发老人健康检测手环、智能服务机器人，弥补农村空心化背景下服务主体匮乏、紧急救护滞后等短板。在现代化科技的共同推动下，“互联网+养老服务”将智能化养老延伸到需求精准定位、生活照料、健康监护等养老服务内容和环节，对精准把握老年人需求，实现养老服务供给效率提高和老人满意度具有重要意义。

4 农村养老服务供给现状的现实考察

4 The Situation of Rural Old-age Service Supply

4.1 我国农村养老服务发展概况 (General Situation of Rural Endowment Development in China)

4.1.1 我国农村老龄化基本情况

(1) 我国老龄化发展趋势

根据国际老龄化划分标准，进入老龄化社会的标志是一个国家或地区 65 岁及以上人口占比超过 7%；而当占比达到 14%，意味着进入深度老龄化社会。数据显示，截至 2020 年底，我国总人口 141212 万人，其中 65 岁以上老年人共 19064 万人，占比 13.5%，老年抚养比为 19.7%，我国老龄化程度已接近深度老龄化水平。根据表 4-1 显示，我国老龄化水平连续多年呈现上升趋势，已接近深度老龄化社会，老年抚养比较高，养老压力较大。

表 4-1 我国老龄化情况表

Table 4-1 Table of aging in China

年份	总人口(万人)	65 岁以上人口(万人)	65 岁以上人口占比(%)	老年抚养比(%)
2015	138326	14524	10.4	14.3
2016	139232	15037	10.7	15.0
2017	140011	15961	11.3	15.9
2018	140541	16724	11.8	16.8
2019	141008	17767	12.5	17.8
2020	141212	19064	13.5	19.7

在我国老龄化程度逐年攀升的情况下，城乡老龄化水平也存在一定差异，具体表现为农村老龄化水平高于城市，而农村经济发展滞后于城市，人口老龄化城乡倒置现象明显。从时间维度的纵向比较中，我国城乡老龄化差异整体上呈加剧趋势^[90]。这也从侧面反映出农村地区养老压力是当前我国老龄化事业的重要压力来源。因此，农村养老服务供给问题的解决和优化成为我国应对老龄化挑战的重要方向。

4.1.2 农村养老服务供给的政策演变

自新中国成立以来，为了应对农村老龄化问题，我国政府在当期经济体制框架内，结合农村老龄化发展特征，相继出台了一系列养老服务供给政策。根据政策的发展完善程度以及政策主动性，将我国农村养老服务政策的变迁划分为养老服务政策嵌入发展时期、养老服务政策被动适应时期以及养老服务政策

积极应对时期。

（1）养老服务政策嵌入发展时期（1949年—1978年）

改革开放之前，我国农村地区实行集体劳作、平均分配的计划经济体制，受当时物质水平约束，老人对养老的需求十分简单。同时，由于农村孝道文化氛围比较浓厚、市场经济尚未建立等多重因素影响，老人对养老的需要以家庭养老为主。该时期，养老服务政策并未独立出台，与养老有关的规定往往与人民公社制度以及农业农村发展政策联系紧密，呈现出养老服务政策嵌入其他农村发展政策的明显特征。如 1956 年出台的《高级农业生产合作社示范章程》第一次出现了养老服务政策的萌芽形态，该章程规定农村合作社对社内老、弱、病、残等群体予以生活照顾^[91]，保障其基本生活权益。同时，在我国农村地区长期实行的“五保”供养政策起源于该时期，体现在 1956 年出台的《1956—1967 年全国农业发展纲要》，该纲要框定了我国“五保”政策的基本框架，也成为该时期我国农村养老服务的政策构成。总体来看，该时期农村养老服务政策并未以独立形态呈现，而是嵌入到农村相关政策中，具体较强的依附性。

（2）养老服务政策被动适应时期（1978年—2013年）

进入改革开放时期，农村集体经济逐渐萎缩，集体对于“五保”对象的供养功能基本消失，同时由于城镇化进程快速发展，家庭的养老能力也大幅弱化。在老龄化加深和农村内部保障能力不断弱化的双重压力下，国家开始重视农村养老服务供给问题，该时期养老服务政策从嵌入式形态逐渐演变为独立的政策形态，依据老龄化特征而被动适应养老需求。如 1994 年出台的《中国老龄工作七年发展纲要（1994—2000）》、1996 年出台的法律文件《中华人民共和国老年人权益保障法》、《农村敬老院管理暂行办法》以及 2006 年的《农村五保供养工作条例》等政策文件分别对养老服务供给的国家战略地位、供给的具体方式和供给主体做出明确规定。该时期的一系列政策文件主要依据当时社会变迁对农村养老服务的冲击而做出的应对之策，总体上体现出被动适应性。但众多养老服务政策出台彰显了国家和政府对农村老龄化的认识进一步明晰化，为下一时期的老龄化政策体系的构建完善奠定了基础。

（3）养老服务政策积极应对时期（2013年至今）

21 世纪以来，我国老年人口占比达到新高，其中农村老龄化形势更加严峻。同时党的十八大以来，我国加快了主动发展农村养老服务政策供给的步伐，推进老龄化产业与老龄化事业共同发展。2013 年出台《关于加快发展养老服务业的若干意见》，对农村养老服务以及医养结合做出强调。接着，党的十九届五中全会将“积极应对人口老龄化”上升为国家战略，体现了该时期国

家对农村养老服务主动作为的决心。2019 年发布的《国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见》以及《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》等一系列政策规定对市场化养老服务供给的行为规范和质量要求进行明确要求^[92]。总体来看，2013 年以来，我国农村养老服务供给的政策朝着主动作为、积极正向的图景发展。

4.1.3 我国农村养老服务供给模式

“儒家”文化长期以来在我国历史文化中占据主流位置，而其所倡导的孝道观念成为维系家庭关系的重要规范，这也使得“养儿防老”的思想观念具有十分扎实的文化基础，因此以“家庭”为主导的养老模式在我国长期占据主导地位。尤其在我国广大农村地区，儒家思想以及其所提倡的孝道文化一直扮演着规范教化的角色，且世世代代以土地作为生存之本的农民未曾真正远离乡村故土，文化基因和现实因素使得以家庭成员为主体的养老服务供给成为服务供给的主流模式。为确保该模式下供给主体的责任履行以及老人权益保障，我国在宪法中对家庭成员的养老责任给予法律规定，至此家庭养老的规范性有所提升。随后，家庭养老的地位受到城镇化发展的冲击，城镇化进程促进乡村发展的同时，农村青壮年外流趋势瓦解了乡村养老共同体，淡化了家庭养老的功能。与此同时，20 世纪以来，受到养老需求多样化驱动，全国涌现了对社区养老、居家养老等模式的实践探索，国家为适应养老实践的发展加快出台和完善相关政策制度。在国家政策指引和实践驱动下，地方政府在农村地区开始探索社会化养老模式。从最开始的“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，到“逐步建立和完善以居家养老为基础、社区服务为依托、机构养老为补充的养老服务体系”，我国农村地区的社会化养老步伐紧跟养老服务需求变化和国家政策指引。从总体趋势上看，养老服务供给模式在养老服务需求变化和中央规划的引导下，农村养老服务供给逐步从家庭供给向以家庭（居家）养老服务供给为主、多元社会化养老服务供给为辅的模式转变。

4.2 S 镇老龄化现状及研究设计（Current Situation of Aging in S Town and Design Research）

4.2.1 S 镇老龄化现状

河南省 S 镇位于我国中部，是典型的以第一产业为基础的人口大镇，其以农业为主的发展特征是我国广大农村的缩影。截止第七次人口普查，河南省 S 镇总人口为 73578 人，其中 60 周岁（含）及以上的老年人有 12353 人，占总人口比例 16.8%，人口老龄化现象严重，已达到深度老龄化（14%）水平。随着城镇化发展，全镇每年外出务工人员达 2.2 万多人，该地的空巢老人、留守

老人数量急剧增长，家庭养老资源不足，养老压力较大。可见，该地区的老龄化情况和农村空心化情况在我国农村中具有较强的代表性。因此，以该地区农村养老服务的供给作为本文的案例展示和研究切入点具有一定的代表性，对我国农村地区养老服务供给情况的整体把握和策略探究具有重要的参考意义。

4.2.2 研究设计和调研开展

笔者的家乡在河南省 S 镇，对 S 镇的人文风俗以及老龄化现状比较熟悉，增大了调研活动的便利性以及调研结果的真实性。这次调研以问卷调查和结构化访谈两种形式结合。问卷的设计和发放主要针对 S 镇 60 岁以上老人，主要对家庭养老服务供给现状进行描述以及初步考察老人对其他供给模式的了解度和满意度。问卷共设计五个部分，第一部分主要对调研对象的个人基本情况进行统计；其余部分分别对老人的经济供给情况、生活照料现状、精神慰藉情况、医疗保障现状以及供给模式这几个方面进行测量和考察；每个部分设计若干问题对服务供给和需求情况进行考察。在获得被调研者问卷数据的同时，笔者对部分老年人的生活照料情况、日常就医情况等维度进行相应的访谈，以更直观的形式展现当地的养老服务供给情况。

本文为确保问卷设计的科学性与数据的可行性，在正式调研前进行了一定规模的预调查：在 312 个村民小组中挑选 1 个村民小组进行问卷发放，共发放问卷 50 份，回收 50 份，有效回收率为 100%。通过预调查和数据整理，将选择率为 0% 的“受教育程度”问题中的“大专及以上”选项剔除。同时在对“子女经济供给”一项进行预调查发现，回答“100 元以下”的选择率为 0%，同样进行删除后将原有选项分别更改为“200 元以下、200~400 元、400~600、600 元以上”，以此形成最终问卷。

在经过问卷预调查和问卷调整后，笔者将调整优化后的问卷在 S 镇 24 个行政村中随机挑选了 5 个行政村，又在其中分别随机挑选 1 个村民小组进行问卷调查。最终发放问卷 330 份，收回问卷 320 份，其中有效问卷 304 份，问卷有效回收率为 96.4%。访谈的对象包括乡镇政府的养老保障负责人、当地敬院院长以及部分当地老人，访谈内容涉及农村敬老院的运营情况、基本设施建设、服务内容以及农村文化娱乐设施建设管理现状。通过对访谈内容和问卷结果的梳理和分析，对几种模式的服务供需状况进行总结，从而为对标高质量养老服务要求提供了现实对照。

4.2.3 调研对象基本情况

通过对所回收的有效问卷进行整理，调研对象的基本情况如表 4-2 所示：

表 4-2 样本基本情况表
Table 4-2 Table of sample information

变量	类别	频次	有效百分比 (%)
性别	男	147	48
	女	157	52
年龄	60~69	60	20
	70~79	84	28
	80~89	102	33
	90 及以上	58	19
受教育程度	未上学	107	35
	小学	125	39
	初中	62	23
	高中及以上	10	3
婚姻情况	有配偶	176	58
	离婚	26	8
	丧偶	97	32
	未婚	5	2
子女数量	0 个	5	2
	1 个	31	10
	2 个	98	32
	3 个	105	35
	4 个及以上	65	21
居住情况	独居	26	9
	与配偶	95	31
	与子女	117	38
	与配偶及子女	66	22

4.3 S 镇农村养老服务供给现状分析（Rural Old-age Service Supply of S Town）

结合我国养老实践和理论研究，目前我国现存的农村养老服务供给模式可划分为家庭养老、机构养老、社区居家养老和互助养老四种。结合问卷以及结构化访谈资料，分别对 S 镇的以上供给模式中的服务供给现状进行梳理。除此之外，笔者对基本养老保险制度和医疗保险制度的保障情况加以分析。

4.3.1 家庭养老服务供给

家庭养老服务供给是以家庭成员为供给主体，家庭老人为供给对象，以生活照料、经济支持、精神慰藉为主要供给内容的养老服务供给模式。随着城镇化发展，农村外出务工人员的急剧增多削弱了家庭养老服务供给的功能，但长久以来“养儿防老”思想以及孝道传统文化的影响，家庭养老服务供给模式在我国仍占据主导地位。根据实地调研了解，河南省 S 镇的养老服务供给模式也是以农村家庭养老服务供给模式为主，该供给模式为满足该地老人基本养老需求、安度晚年生活起到基本保障作用。根据问卷结果，本文主要从经济供给情况、生活照料情况以及精神慰藉状况这几个方面对家庭养老服务供给现状展开阐述：

在经济供给方面，通过“您每月主要的经济来源？”以及“子女每个月给你的生活费用是多少？”这两个问卷问题对来自家庭的经济供给现状进行描述。根据调研结果，有 228 位老人表示其晚年的主要经济来源之一为子女供养，占总样本量的 75%，这项调研结果表明家庭供给在农村老人养老服务供给中发挥无法替代的作用。对该地老人的经济支持情况做进一步分析得知，如图 4-1 所示，子女对老人的经济供给在 600 元以上的样本量仅有 12 位，占总样本量的 4%。每月获得子女 400~600 元经济供给的也只有 102 位，只占总样本的 34%；每月获得子女供给不足 400 元的占比高达 62%。对于农村老人来说，子女的经济支持是老人的重要经济来源，特别是因高龄无法凭借自身劳力获得收入的老人尤其需要依靠子女的经济补贴度日。但针对河南省 S 镇的家庭经济供给现状调研发现，由于该地的经济来源主要是务农和外出务工所得，子女的薪酬较低，自身的经济条件比较拮据而对父母的经济供给有限。

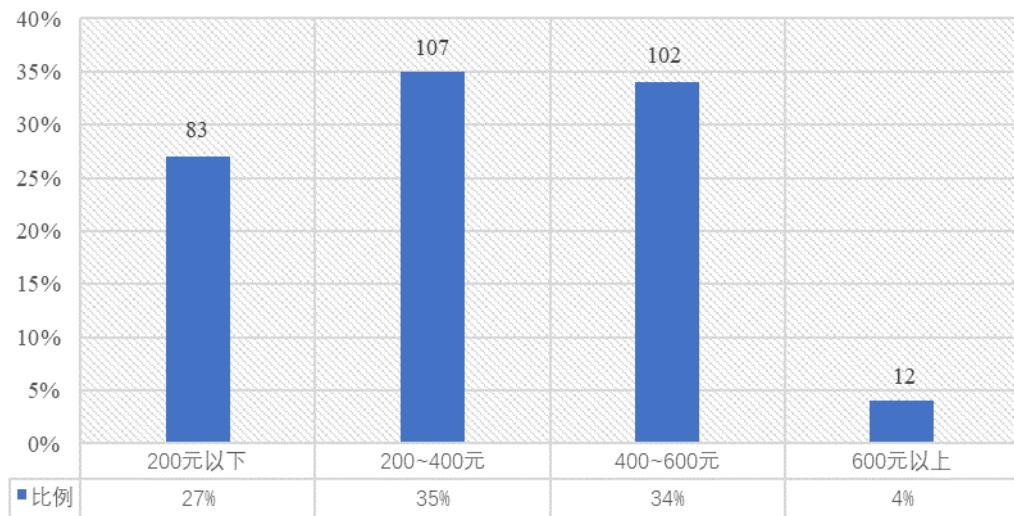


图 4-1 子女经济供给情况

Figure 4-1 Children's economic supply distribution

在生活照料方面，主要通过“您的生活照料主体是谁？”以及“如果自己生活中有麻烦，子女是否可以及时帮助或返回家？”这两个问卷问题对来自家庭的生活照料供给现状进行分析。通过调研可知，有 137 位被调查者，占比 45% 的老人的生活照料主体包含子女，而更高比例的生活照料主体包含老人自己以及配偶，达到 82%。并且在对第二个问题的回答进行统计分析得知，如图 4-2 所示，在老人生活中遇到困难时，完全能够及时帮忙或返家的子女仅占调查样本的 25%，而大部分时间不可以及时帮忙和不可以及时帮忙的样本占 36%。

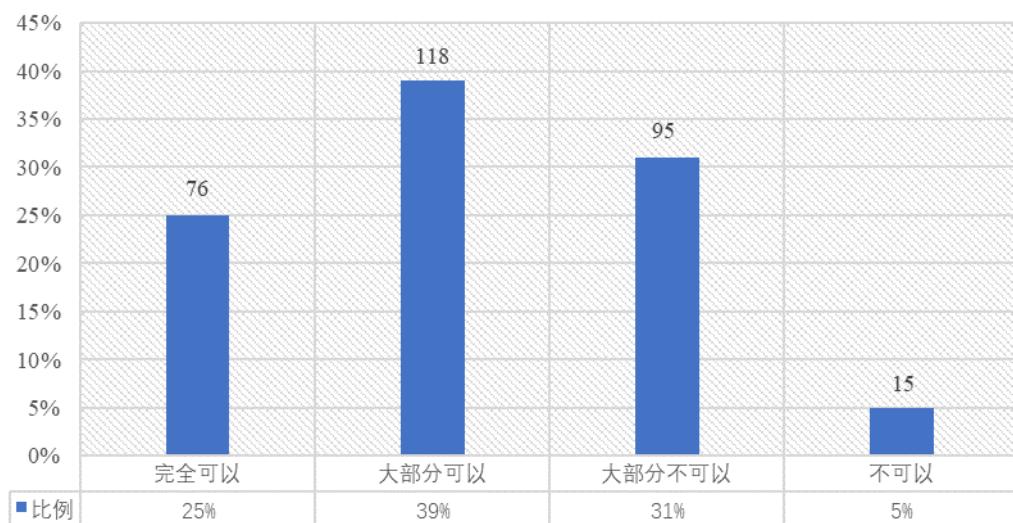


图 4-2 子女返家情况
Figure 4-2 Children return distribution

随着父母年岁增加导致的行动力不便，自我照料以及配偶照料难免存在较大安全风险和困境，子女理应承担起老人的生活照料职责，成为最主要的生活照料主体。而居住在河南省 S 镇的老人因子女外出务工居多，留守的父母不仅处于子女赡养缺位的境况，还需要承担其照顾孙辈的任务。

“儿子儿媳常年在外面打工，只有农忙跟过年的时候回家几天。我跟老伴儿年纪也大了，别的也干不了，就在家帮忙照看两个孙子孙女。孙女今年 15 岁，在县里面上初中，两周回来一次，学习成绩倒是还可以，让人省心。孙子年纪小，在邻村上小学，这孩子被我宠坏了，贪玩调皮，不好好学习。如今自己身体越来越差，就怕自己哪天倒下了，儿子的压力也更重了。”

——C 村老人

对于 S 镇的青壮年来说，土地所带来的收入微薄，本地的就业机会少、工资低，青壮年大量外流使得老人留守成为必然结果。同时，由于城市生活成本和教育成本的高昂，入城务工的年轻人往往选择把抚养子女的任务交给留在农村的父母。这就造成农村老人面临子女照料缺位和隔代照顾孙辈的双重压

力。

在精神慰藉方面，生活在农村的老人由于娱乐方式单一，来自子女的交流和关心成为老人晚年生活的重要慰藉来源之一。通过“子女多久跟您联系一次或多久跟您谈一次心？”和“您是否希望获得更多精神慰藉？”这两个问题进行调研，调研结果如图 4-3 所示。在子女与老人谈心的频率方面，坚持每日与老人谈心的子女仅占 12%，而与老人谈心的频率为一年几次以及一个月一两次的比例各为 25%，43%。同时 76% 的老人表示自己有时会感到精神空虚，且全部受访者都认为自己需要更多的精神慰藉，以慰藉孤独的老年生活。

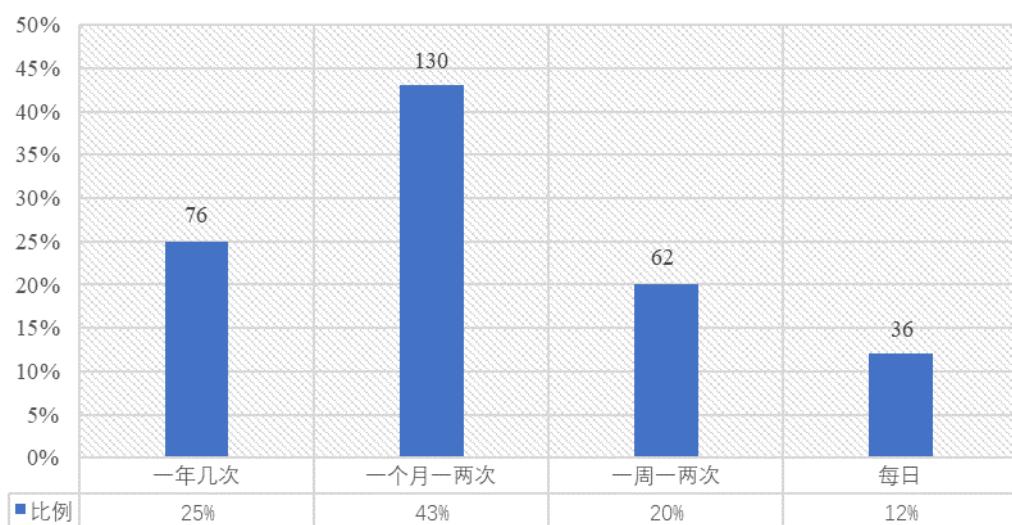


图 4-3 子女沟通情况
Figure 4-3 Children communication distribution

在对老人生活中的主要精神慰藉途径进行访谈时了解到，随着城市化发展和子女外出务工增多，能够常年陪伴在老人身边的子女屈指可数，而就少数与父母共同居住在农村的子女来说，其与父母沟通交流的频率也越来越低。

“我有两个儿子，大儿子在村东头住，如今在县城里帮忙带他的孙子上幼儿园。小儿子就住的地方跟我们就隔了一面墙，他在我们街上（镇上）开了一家饭店，平时附近村子里办喜事也都是找他去做菜，忙的很。除了日常帮忙买一些生活用品，他也很少有空来我们这里。我们这把年纪了，对现在的生活已经很满足了，就是偶尔觉得生活比较无聊，也没有什么期待的事情。”

——Z 村老人

近年来我国经济水平极大提升，老人的物质生活条件也有了显著提高。但由于生活节奏的加快，农村子女忙于对物质经济的追逐而对父母的精神需求缺乏关注，仅仅通过物质供给履行赡养责任，这导致老人的晚年生活倍感孤独，精神慰藉需求无法满足。

4.3.2 机构养老服务供给

新公共服务理论要求政府转变掌舵者角色，强调政府不能垄断公共服务的供给，而应由市场、社会、政府共同承担服务供给责任。同时，该理论对“公民而不是顾客”的认知，对政府在养老服务中兜底责任进行了强调。在新公共服务理论的引导下，基本养老服务均等化发展以及养老服务社会化发展在我国具有十分深厚的理论基础和现实需要。机构养老服务供给是以养老院、敬老院、托养所等场所为载体，以集中供养模式为老人提供生活照料等基本服务的养老服务供给模式。目前我国养老机构主要有“公建公营”、“公建民营”以及“民建民营”三种主流形式，后两者是在老龄化程度不断加快的社会特征下，针对“公建公营”养老机构中的低效率和低持续性的弊端而提出的激活公办养老机构活力、提高服务可持续性以及质量的办法。从机构养老的基本形式来看，其兼顾了新公共服务理论对政府养老兜底责任的强调以及对社会化养老的要求。“公建民营”和“民建民营”养老机构的建立与运作为减轻政府养老服务供给压力、提高服务质量上发挥着举足轻重的作用。然而，由于地方经济发展滞后，我国农村地区公建养老机构“民营化”转化以及私营养老机构发展步伐缓慢。河南省 S 镇作为我国广大农村地区的典型代表，其养老机构发展情况反映了我国农村地区养老机构发展的一般水平。通过对 S 镇的机构养老服务供给进行调研发现，S 镇仅有一家农村敬老院，其日常运营由政府出资，镇财政科负责财政拨款的管理调度。通过对养老机构管理人员以及镇政府社会保障科主任的访谈，了解养老机构的基本情况以及服务供给情况如下：

作为养老起步阶段的代表，农村敬老院一直发挥“托底”作用。S 镇敬老院目前有老年公寓 70 个，床位数 140 个，共入住 75 个老人，入住率仅为 53%。由于老人的入住条件之一必须为五保户，即使敬老院存在较多床位，其他社会老人也很少有入住的资格。

“敬老院的入住条件之一是镇内 60 岁以上五保老人，入住条件其二是生活能够自理，共入住 75 为老人，其中男性 64 人，女性 9 人。县政府倡导社会老人可以自费入住，但目前没有接到具体的方案，所以本镇的社会老人并不在接收范围内。”

——S 镇敬老院院长

在服务供给方面，由于入住敬老院后，老人的五保资金由政府集中管理，不再发放老人手中，所以接受机构集中供养的老人在经济支持方面处于拮据状态。在生活照料方面，S 镇敬老院是两位老人一间公寓，房间里配备空调、电视、桌椅，设施的配置基本满足老人所需。院内共招聘 14 位服务人员为老人提供洗衣、做饭以及其他日常生活照料服务。从服务内容来看，农村敬老院的养老服务基本停留在简单的生活照料方面。根据需求层次理论的观点，人们的

需求是多层次的，低层次需要满足后会产生较高层次的需要。老人在衣食住行之外往往有文化娱乐、医疗保健、精神慰藉等较高层次需求。根据访谈内容，我们可得知该地养老服务供给的情况和高层次需求的满足情况。

“院内共有服务人员共 14 位，主要由敬老院附近居民自发报名应聘，应聘条件为年龄要求 65 岁以下。目前院内服务人员的基本情况是：9 位服务人员年龄在 50~60 岁，5 位年龄处于 60~65 岁之间，其中男性 9 位，女性 5 位，小学以下学历共 12 位，2 位服务人员的学历为初中毕业。”

——S 镇敬老院院长

从以上访谈内容得知，该敬老院服务人员自身年龄偏高、自身素质不足，无法为几位生活不能自理的老人提供更精细的生活照料，这也是该机构在生活照料供给中的可提升空间。

在医疗保障供给方面，院内共有 6 位生活无法自理的老人，但由于 S 镇敬老院缺乏专业护理师以及相应的医疗设备，缺乏日常医疗护理服务，医养结合基本处于缺位状态。

“院内共有 75 位老人，其中有 6 位老人在入院多年后，身体条件越来越差，生活无法自理，由服务人员照顾衣食起居。所有入住老人的医疗服务由镇医院提供，公共财政负担。院内为老人配有专职司机，若老人身体不适自诉后即送医就诊。”

——S 镇敬老院院长

在精神慰藉方面，由于机构集中供养的老人多为孤寡老人，缺乏子女的精神安慰，大多数老人对精神慰藉的需求较高。结合对管理人员及入住老人的访谈结果，S 镇敬老院目前设置棋牌室以及电视机为老人提供基本精神慰藉服务，但这些形式的娱乐活动对于高龄老人来说慰藉作用甚微，晚年孤独寂寞，高层次养老需求无法满足，多样化精神服务供给有待完善。

“我一辈子无儿无女，好在国家政策好，为我们这些人提供了一个遮风挡雨的地方，也有专门的人照护。我们这几十个老人生活在这里，平时也就聊聊天看看电视啥的，别的（指别的娱乐活动）也没有。有时候想到村里那些同龄的人有儿有女，孙子都上大学了，还是很羡慕。尤其是逢年过节的时候，看到电视上家家团圆的场面，就更感到孤独了。”

——S 镇敬老院五保老人

4.3.3 社区居家养老服务供给

福利多元主义对多元主体参与公共事务的价值做出的强调，在养老服务领域催生了社区居家养老以及农村互助养老等形态的养老服务供给。其中，农村社区养老服务供给是指老人在居家养老，得到家人照顾的同时，由农村两委牵

头，整合基层党组织各类资源为老人提供生活照料、文化娱乐活动等方面的服务的形式。在针对老人的问卷调查中，通过“你村有没有提供社区养老服务？”问题设置对 S 镇的社区养老服务供给情况进行调查。根据问卷结果，有 50% 老人回答“没有提供”以及 50% 老人回答“我不知道”。结合据笔者走访及访谈，发现上述中居家社区养老服务在 S 镇并未成为供给形式之一。

“目前社区居家养老在我镇并没有兴起，一个是当地政府未出台详细的实施方案，缺乏顶层规划；另外一个是该地的经济水平所限，老人购买服务能力不足，需求端并没有形成强大的倒逼力量，使得该模式在当地的发展缓慢。”

——S 镇社会保障科主任

据了解，S 镇以村为单位所提供的与养老相关的服务仅有每个行政村的文化活动广场和农家书屋，分别配备了一些简单的健身设备及纸质图书。然而由于老人年迈不便、文化程度普遍不高，该群体对健身设备以及图书室的利用程度不高。结合问卷结果和对镇政府人员的访谈，基本断定 S 镇社区养老服务供给仍然处于真空地带。

4.3.4 互助养老服务供给

互助养老是以政府、自治组织、老人自身、家庭成员、志愿者等为参与主体，充分整合养老资源以实现自助、互助和他助的养老模式。该模式充分挖掘了多元主体在养老服务供给中的价值，与福利多元主义理论对国家多元福利主体的强调相契合。同时，许多农村老人虽然年纪已高，但仍然希望通过自己的劳动为子女和社会继续创造价值，在精神上获得满足。互助养老模式在农村的兴起为农村老人发挥余热提供契机，满足了老人自我实现这一高层次需要。互助养老服务由于各地区对互助养老的实践存在较大差异，国内关于互助养老还没有统一的内涵界定。河南省 S 镇所属县民政局在 2021 年初呼吁打造全县农村邻里互助居家养老服务体系，创建“有呼必应”，完善、可持续、可复制的互助积分养老模式。在实践的要求上，以乡镇为单位统一组织开展志愿服务宣传，要求每个行政村建立一所互助养老服务站，公开选拔本村有爱心、责任心强的人担任站长，并从老人亲戚、邻居中筛选担任养老护理员。养老服务项目包含做饭、送餐、衣被清洗、日常护理、打扫卫生、陪护就医等，服务项目实行明码标价，五保户老人和低保户老人的服务报酬由县财政负责，其他有养老服务需求的老年人，由子女或本人出资购买服务，由互助养老服务机构进行资金管理和服务调配。在该互助养老服务模式中，护理员可通过服务积分获取相应物品奖励。由于 S 镇互助养老模式尚处在政策呼吁阶段，其具体运作过程和服务供给效果仍有待考察完善。同时，笔者通过访谈对农村老人的互助意愿进行调查，发现该模式在该地区的接受度比较高。

“我现在虽说上了年纪，但身子骨还算硬朗，给他们（指高龄老人）做做饭、洗洗衣服还是可以的。并且我现在除了帮子女看个家，平时也没事情做，要是能帮助别的老人，将来我动不了的时候，也可以有别的老人来照顾我。”

——L村老人

“俗话说，远亲不如近邻，大家的心里是非常亲近，村子里现在也有你说的这种互助现象，都是自发的，如果政府能够组织起来，肯定会受欢迎的。”

——W村老人

4.3.5 养老保险现状

工业化和城镇化发展导致农村人口向城市聚集，家庭养老和土地养老功能被削弱，社会保险逐渐向农村拓展，对现代化给农村带来的养老挑战起到了很好的缓解作用^[93]。社会保险水平的高低关乎老人所享受到的养老服务质量和。目前农村老人所涉及的社会保险包含新型城乡基本养老保险以及农村合作医疗保险，两者分别在经济支持以及医疗保障角度为农村老人提供基本养老服务。农村社会养老保险制度由政府筹资为主，旨在为老人提供基础养老保障。S镇根据新型养老保险制度，对年满60周岁的老人免费提供每月80元的经济补助，对低于60岁的群体实行缴纳年满30年的基础养老金，在60岁之后可享有基本养老金的制度。针对基础养老金的需求满足状况进行调查，如图4-4所示，19%的老人认为在养老保险能否满足基本支出需求方面是“非常紧张的”，35%的老人认为基本养老金“不太够用”，而回答“宽裕”的老人仅占总样本的7%。从调研数据可知，以S镇为代表的农村地区的基本养老保险金额较少，在满足老人基本支出要求上仍存在较大可提升空间。

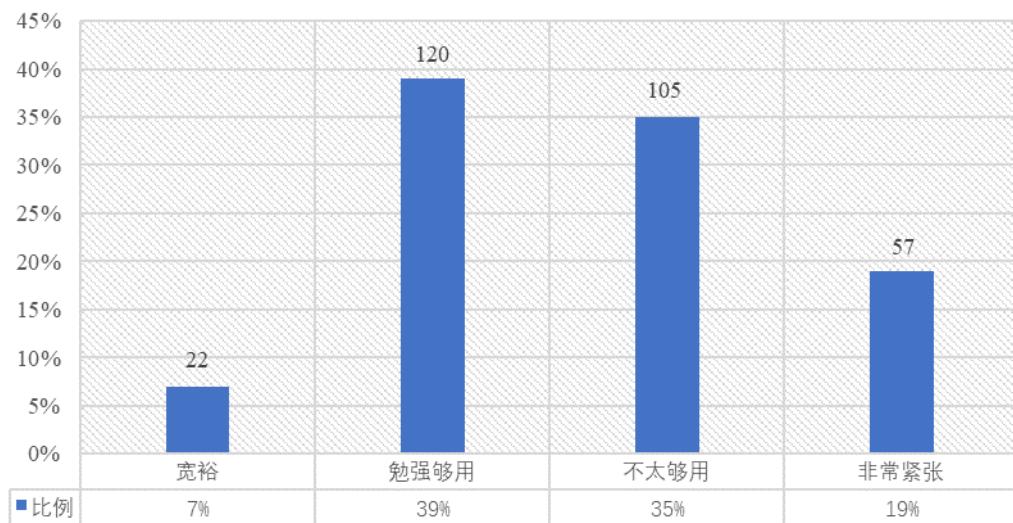


图4-4 养老保险保障情况

Figure 4-4 Endowment insurance security distribution

在医疗保险方面，304位被调研对象全部参加了农村合作医疗保险，可见作为社会保障体系的重要构成，农村合作医疗保险得到了农村人口的广泛认同。在被调研者中，如图4-5所示，有33%老人认为目前的基本医疗保障“大部分不能解决”看病贵的问题，42%的老人认为可以“解决一部分”，回答“很好地解决”的老人占比仅有25%。结合对老人的访谈资料以及新型农村合作医疗的现实情况可知，目前新型农村合作医疗的保障力度不足，报销比例及项目无法满足农村老人的需求，看病贵以及因病返贫的问题现象时有出现。

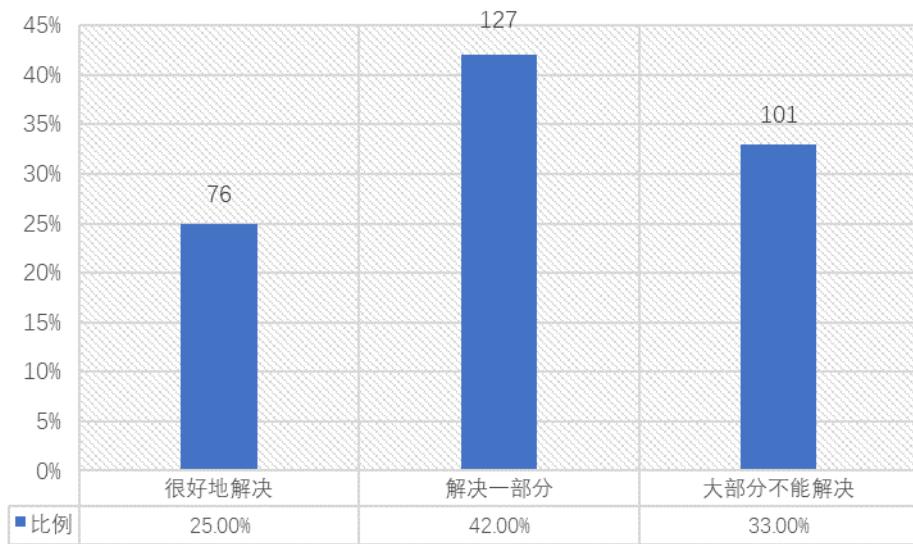


图4-5 医疗保险保障情况

Figure 4-5 Medical insurance protection distribution

在医疗相关的访谈中，一些老人认为基层医疗水平低下、难以满足看病需求，希望能在基层医疗机构享有健全的医疗服务。

“平时感冒发烧都是在村里卫生室看的。卫生室离家近，看病比较方便，但是医生比较少，也没有检查设备，遇到个感冒发烧以外的毛病，就必须得去大医院了。而我们这些人，多半是子女不在身边，年纪大了出门都很困难。如果村里的医疗设备全一些就好了。”

——W村老人

本章在对我国农村的老龄化情况以及养老服务供给政策和模式演变总体把握的基础上，选取河南省S镇进行农村养老服务供给情况的数据调查。在对养老服务供给现状的呈现中，分别从当前我国几大主流供给模式以及社会保险供给情况对该地区的服务供给进行考察。本章着重从客观角度描述河南省S镇的养老服务供给现状，为后文进行农村地区养老服务供给共性问题的总结提供参考，从而衡量目前我国农村地区养老服务供给与高质量养老服务需求之间的显著差异，为高质量的养老服务目标的实现提供方向指引。

5 农村养老服务高质量供给的问题和原因分析

5 Analysis of the Difficulties and Causes of High-quality Supply of Rural Old-age Service

5.1 农村养老服务供给问题分析（The Problem Analysis of Rural Old-age Service Supply）

在高质量发展阶段，以高质量发展要求对标养老服务供给才能满足老年人的需求。然而我国广大农村地区养老服务供给与高质量发展要求还存在较大差距，以高质量发展的基本内涵对养老服务供给状况依次解构，发现目前我国农村养老服务供给尚存在供给效率不高、高品质供给欠缺、供给可持续性不足以及供给协调性较差等困境，养老服务供给仍然面临许多不容忽视的问题。

5.1.1 效率维度：供需失衡问题突出，服务供给效率不高

在高质量发展背景下，对养老服务供给效率维度的重视符合我国老龄化程度不断深化和服务需求激增的发展趋势。生产效率和配置效率作为我国农村养老服务供给效率的两个方向，分别从投入产出比和供需匹配视角对养老服务供给过程和供给效果提出要求。目前，我国养老服务在供给效率维度的问题主要体现在服务配置环节效率不高，供需失衡问题凸显，出现供过于求和供不应求两种极端并存的局面。供不应求是指养老服务供给达不到需求量导致养老需求无法满足，是有效供给不足的体现；而供过于求则表现为部分养老服务出现产品积压和浪费，属于无效供给增长范畴，两者皆与养老服务高质量供给中的效率维度背道而驰。

河南省 S 镇的养老服务调研数据论证了当前我国养老服务供给中服务供给效率不高的问题。具体表现为两个方面：一方面是许多有需求的养老服务缺乏相应供给的承接。在针对老人需求的问卷调查中，多半老人希望获得子女更多的陪伴以及更健全的医疗服务，表明农村老人在子女精神慰藉上的需求尚未得到有效供给，而农村不健全的医疗服务体系也使得老人的医养结合需要难以满足。在生活照料方面，由于农村饮食需求皆以家庭内部自我生产、自我消费为主，缺乏市场化供给以及志愿形式供给，导致独居老人难以通过购买方式获得服务。这也成为农村高龄独居老人养老困境之一。另一方面农村部分养老服务供给缺乏相应的需求，或超过需求量。在对河南省 S 镇养老服务供给情况进行调研发现，以农村敬老院为代表的养老服务资源整合利用程度低，养老服务供给效率不高成为制约当地养老服务供给高质量发展的重要因素。S 镇在机构养

老服务供给中，已供给床位 140 个，而目前的入住老人仅 75 人，入住率只达到 53%。农村敬老院养老床位闲置、利用效率不高与我国对敬老院的角色定位息息相关。农村敬老院作为我国对农村五保老人集中供养的养老机构，具有严格的入住资格审查手续，如 S 镇敬老院的收容对象和服务对象只针对年满 60 周岁的五保户老人，而有需求的社会老人一律无法享有入住资格。这就使得院内大量床位空缺，资源浪费严重。从调研的结果看，农村养老需求呈现出结构性低效率，即部分养老需求缺少有效的供给对接，而农村敬老院的服务供给亦出现床位入住不满、供过于求的窘境。这种有效供给不足、供需失衡的问题反映了我国农村养老服务供给中效率不高的普遍困境，是实现我国农村养老服务高质量供给的重要着力点。在养老服务领域，高效率供给的实现须以需求的精准把握为前提，以需求为导向促进供给过程动态调整，既重视供给数量的增长，更强调“供需平衡”。因此在养老服务高质量供给的背景下，对需求进行精准识别，以需求引导供给，避免供不应求以及供过于求是服务供给高质量发展的必行之路。

5.1.2 品质维度：供给内容层次较低，服务内容品质欠缺

高质量发展是中高端结构增长，与此要求相适应，高质量发展背景下养老服务应加大对高品质养老服务供给的重视，强调所供给服务内容的品质化与多样化。目前我国农村养老服务供给品质与高质量供给要求仍存在较大差距，在供给数量和质量上都有所体现：一则基础层级服务内容数量不足。二则高层次服务内容欠缺。

前者在农村地区表现为供给主体对老人生活照料的支持较少，同时对其经济供给十分有限。我国老龄化步伐几乎与城镇化步伐同步，城镇化发展吸引农村青壮年向城市聚集，这种发展倾向对家庭养老具有双重影响，负向的影响是导致家庭照料资源的减少，正向影响是可能增强家庭养老的经济支持力度^[94]。但实践中城镇化发展带来家庭照料资源锐减的同时，并不必然产生经济支持增加的结果。城镇化发展带来农村空心化、老弱化，农村老人不仅失去子女对其生活的照料，更需要替子女负担照顾孙辈的责任。从经济支持的力度来说，子女进城务工所增加收入的消费去向更多倾向于孙辈的教育资源，对老人所增加的经济支持十分有限。这就导致我国农村地区家庭养老服务供给的基础服务内容处于数量不足的境况。河南省 S 镇的调研数据验证了这一问题。S 镇作为农业经济的典型代表，其产业发展和就业机会长期落后于城市地区，青壮年大量外流导致农村地区留守老人、孤寡老人占比过高。在家庭养老服务供给方面，儿女长期在外无法陪伴父母左右，以家庭养老服务供给为主的老人无法享受到来自子女悉心的生活照料，生活中多有不便，在老人生活中遇到困境时，外出

务工的子女大部分时间也无法赶至家中。同时，根据数据显示，由于该地子女的城市生活压力较大，子女肩负沉重的教育投入和购房压力，导致其对父母的经济支持有限。除基本养老服务的供给数量不足之外，农村养老服务高层次供给更加欠缺。情感需要作为老人的高层次需要，老人的情感慰藉主体大多属于自己或者配偶，由于缺乏子女的陪伴和关怀，老人的精神经常处于空虚状态。孔子曰：今之孝者，是谓能养。至于犬马，皆能有养；不敬，何以别乎？^[95]。这段话便是孔子对只重视物质供养而忽视情感供养的批评。子女作为家庭养老服务供给的主体，只关注老人的生活需求而对老人的情感需求不予关注，与服务高质量供给的要求相差甚远。在机构养老服务供给方面，入住农村敬老院的老人属于无儿无女的孤寡老人，其晚年孤苦的心绪更甚，需要照料主体对其加以情感关怀，通过定期心理访问、谈心聊天等形式建立老人与服务主体的亲密信任关系，可排解老人孤苦心情。而实践中农村敬老院只提供了简单的生活照料服务，在情感支持上缺失良久。医养结合作为近年来提倡的养老服务供给新型方式，顺应了老人需求品质快速提升的趋势。实践中医养结合的政策要求在广大农村地区尚未落到实处。农村医养结合水平滞后成为制约养老服务供给品质化发展的重要因素。在农村敬老院中，由于服务人员素质较低、专业性不足，护理人员的缺乏使得医养结合处于真空状态。从整体看，我国农村地区的养老服务方式单一，服务意识不强，服务内容聚集于低端水平的经济支持、生活照料方面，针对精神需求、医养结合方面的供给基本处于缺位状态，即便如此，在服务供给的数量上依然难以保证。

5.1.3 可持续性维度：供给模式单一，人员、资金持续性不足

老龄化程度的不断深化给我国养老行业带来较大的压力。高质量发展强调可持续发展理念，在高质量发展的理念引导和老龄化压力的双重影响下，养老服务供给的可持续发展成为我国缓解老龄化压力、满足老年人对幸福养老需要的必然选择。随着家庭赡养功能的不断弱化和政府养老的财政压力剧增，激发多元服务责任主体和供给主体的积极性、探索多元化养老服务供给模式成为促进养老服务可持续性供给的重要选择^[96]。而在广大农村地区的养老服务供给实践中，养老服务供给模式比较单一，政府和家庭依旧占据服务供给的主导位置，社会及市场力量参与服务供给的广度和深度有限，机构养老服务供给、社区居家养老服务供给以及互助养老服务供给的潜力未能充分挖掘。这一观点在关于河南省 S 镇的养老服务供给的调研中得以验证。根据调研发现，河南省 S 镇养老服务供给模式主要包括家庭养老服务供给以及政府主导的农村敬老院供给，对于发挥市场以及社会供给优势的机构养老服务供给模式、互助养老服务供给模式仍处于探索培育阶段。

人力资源和资金是养老服务供给可持续性发展的重要支撑。服务供给模式的单一引发服务人员和服务资金的不可持续。一方面是服务供给人员的不可持续，市场和社会主体以及农村互助力在供给中的缺失，使得我国农村养老服务供给仅仅依赖家庭成员和政府部门的支持，在日益深化的老龄化特征下，势必引发服务责任主体和供给人员的供不应求，最终老人基本养老需求和高层次养老需要缺乏充足的人力承接，可持续供给要求难以落实。另一方面，供给模式单一会引发农村养老服务供给的资金缺乏可持续保障。充足且可持续的资金是养老服务供给的重要前提，服务模式的单一使得社会资本缺乏通过民办养老机构建立、社区居家服务等渠道进入养老领域的契机。与此同时，供给模式在农村地区培育不成熟难以使社会资本参与养老服务提供稳定可靠的平台保障，在于因资金注入面临较大风险而影响投资意向。总之，社会资本在农村地区的效用不彰导致我国农村养老过于依赖政府的财政投入和家庭直接经济供给，难以形成多元可持续的养老服务融资渠道。多元化养老服务供给模式在农村培育不成熟阻碍了农村地区服务供给人员以及服务供给资金的可持续性发展，不利于提高农村养老服务高质量供给中的可持续性目标的实现。

5.1.4 协调性维度：资源分配城乡差距较大，协调目标未实现

高质量发展是以协调性为特征的发展，在此发展背景下，养老服务供给应呈现出较高的协调性，即养老资源以老龄化程度为导向在城乡间达到合理化配置，使“公平性”“和谐性”内涵在养老服务供给领域得以实现。自 2000 年以来我国城乡人口老龄化的差距越来越大，农村 65 岁及以上人口占农村人口的 7.5%，城镇 65 岁及以上人口占城镇人口的 6.4%，两者相差 1.1 个百分点^[97]。这也意味着农村地区需要以更丰富的养老资源配置以满足远超城镇的养老服务需求，而实践中养老服务资源分配在城乡之间呈现出明显向城镇倾斜的趋势，无论从养老服务供给的内容还是供给形式来说，现阶段我国农村地区养老服务资源与城市仍存在较大差距。

从供给形式上看，社区供给模式以及互助供给模式在农村的兴起时间尚短，受农村管理不善和政府引导不足等因素限制而导致该模式培育不成熟，甚至在有些农村仍然处于缺失状态。多元化服务供给模式培育不成熟的结果便是农村低龄老人、市场以及社会组织等主体资源以及多渠道资金资源等人力、物力资源优势无法在农村得以发挥。相比之下，城市互助养老和社区养老模式已成为家庭养老的重要补充形式，在缓解家庭养老服务供给主体压力和资金压力、提高养老服务质量和水平上发挥不可替代的积极作用。从供给内容上看，现阶段农村养老服务供给的软硬件在数量和质量上皆无法与城市相提并论，国内学者或各界开展的城乡养老服务实证研究充分证明了这点。据《北京蓝皮书：中国

社区发展报告（2018~2019）（社区养老专题）》统计，在调查的农村社区中，有养老服务设施的社区占比为 35.9%，远低于北京市社区养老服务设施覆盖程度（40.3%）^[98]。养老金待遇水平不仅直接关系到老人晚年的生活质量，也跟整个社会的公平正义与和谐稳定息息相关。但长久以来的城乡二元结构使得目前我国城乡居民的养老金数量存在超过 10 倍的差距，这无疑与城乡居民的收入差距有很大的关系。但居民养老作为一个社会保障问题，国家如何在城乡二元差距存在的情况下，通过政策调整和资源倾斜在合理的期限内缩小城乡养老金差距、达到城乡协调发展状态，成为摆在高质量发展背景下国家和政府的重大任务。养老服务供给的城乡协调发展符合高质量发展的基本特征，也满足了城乡老人对服务供给公平的期盼。而城乡养老服务供给在形式与内容上都呈现出城市优于农村的景象，与我国目前农村老龄化程度明显高于城镇的发展趋势明显不符，如何通过政策调整实现对服务供给结构和供给形式的优化调整，形成养老资源以老龄化程度为基础的在城乡间的合理配置是我国农村养老服务高质量发展的一项重大挑战。

5.2 农村养老服务供给问题的原因分析（Reasons for the Problem of Rural Old-age Service Supply）

当前农村养老服务供给的状况和高质量发展要求差距甚远，为有效提升农村养老服务供给质量和养老保障水平，就必须对问题出现的原因进行全方位分析，为提出优化农村养老服务供给的对策建议奠定基础。

5.2.1 需求识别机制缺失，供需信息不甚匹配

养老服务供给效率的提升要求养老服务供给与需求达到最佳平衡状态，这不仅是满足农村老年人养老需求的内在要求，更是提高供给效率、避免资源浪费的必然选择。由于老人个体差异和地区群体差异的存在，不同地域老人群体以及不同的老人个体的服务需求千差万别。针对公众需求和满意度调查的政策制定十分必要，若养老服务相关政策对多元复杂的社会需求缺失辨别力，无法及时察觉和回应公众需求，就会逐渐形成了政府主导提供、公众被动接受的单向供给^[99]。这种忽视供给对象需求表达的养老服务供给对供给数量的增加和供给质量的提升不仅无益于服务供给效率的提升，反而导致有效供给不足、无效供给冗余等低效率供给问题。由此看来，建立有效的养老服务需求表达和识别机制，对老人需求进行精准识别是提高服务供给效率的可行之策。通过需求识别机制的运行可确定老年人所需要的服务类型、服务等级，由专业人员对老人的基本情况、身心健康程度进行评价分析，从而实现精准化供给养老服务的目标。当前导致我国农村地区养老服务供给效率不高的根本原因在于针对老人实

际需求的表达和识别机制缺失。如此，对服务供给主体来说，相关养老服务供给政策的出台以及供给内容的产出无法以精准的服务需求为导向，供给的服务内容与实际需求的契合度大打折扣。而对于服务供给的对象来说，由于老人缺失传递需求的常态化渠道，逐渐失去需求表达意向，如此势必引发供需信息失衡的恶行循环，最终导致的结果就是养老服务的无效供给增多，而实际需求处于有待满足状态的服务供给低效率状态。总而言之，农村养老需求识别机制不健全是高质量发展背景下农村养老服务低效率供给的根源所在，从需求识别机制的建立健全着力是提高养老服务供给效率的重要抓手。

5.2.2 农村经济相对滞后，服务供给动力缺失

经济条件是影响农村地区养老服务供给质量的主要因素之一。当农村经济实现较好的发展时，能够为我国农村地区高品质养老服务供给提供动力。一方面，为家庭养老服务注入动力来源。伴随经济增长而来的产业发展意味着就业机会的增加，满足了当地青壮年就地就业的需要。如此以来，农村留守老人数量锐减，子女在老人身边的现实情况为家庭供给生活照料服务以及精神慰藉服务提供动力，助力家庭养老服务品质升级。另一方面，地方经济增长所带来农村可支配收入和消费水平的提升，能够吸引以营利为目的的社会资本进入该地养老服务领域，生产出较高层次的养老服务内容。目前我国农村地区经济发展相对滞后是高层次养老服务供给欠缺的根本致因。我国农村地区的产业结构单一，地方经济发展潜力不足，可提供的就业机会十分有限，导致青壮年外流较多，农村留守老人比例大。在子女外出务工的情况下，老人不仅无法享受到来自子女的生活照料，家庭养老服务供给的数量锐减；同时老人的家庭情感需求无法得到满足，留在家的老人无法享受到来自家庭成员的高品质养老服务供给，家庭在多样化、高层次养老服务的供给中缺位。与此同时，农村经济发展相对滞后，难以以为市场供给提供动力。根据 2021 年的国民经济发展与统计公报，2021 年农村居民人均可支配收入为 18931 元，城镇居民人均可支配收入为 47412 元^[100]。农村地区的居民人均消费支出 15916 元，虽相比 2020 年增长 16.1%，但相比城镇居民人均可支配收入 30307 元之间仍存在较大差距。以自发性为特征的市场主体为促进养老商品价值的实现，往往采取退出农村市场、转向城市市场的策略，或者以牺牲产品质量的方式完成农村养老服务产品的生产-消费环节，最终实现继续生产盈利的目标。由此可见，农村地区经济发展落后，难以对家庭养老服务供给和社会化养老服务供给提供充足的动力源泉，影响养老服务高层次供给的目标实现。

5.2.3 地方政府引导不足，服务供给模式单一

在老龄化程度日益加深的背景下，建立多种服务供给模式共同发展的社会化养老服务体系，充分调动社会组织及市场力量在我国农村养老服务供给中的积极性，成为缓解养老服务压力、提高资源供给可持续性的必然选择。然而，社会和市场力量在农村的发展长期落后于城市，其在农村养老服务供给的可持续效能未能彰显。原因在于，地方政府对机构养老服务供给、社区居家养老服务供给以及农村互助养老服务供给等社会化养老模式的发展中承担宣传引导以及政策扶持责任，应加大对社会化养老政策、服务运行模式和优势的引导教育，并对社会化养老模式的发展壮大提供相应的政策扶持。而在我国广大农村地区的服务供给实践中，政府社会化养老服务意识淡薄，对其宣传引导职责和政策扶持职责履行不到位，影响社会化供给在提升供给可持续性中的价值。具体而言，一方面，社会化养老服务供给在我国发展时间较短，很多地方政府对其服务价值和优势的宣传引导不足，导致农村老人对机构养老以及社区养老的认同度不高，直接影响社会化养老模式在农村的引入和持续发展。另外，政府对社会养老的宣传引导不足难以将农村低龄老人、留守妇女等内生力量调动起来，互助养老效能无法发挥。另一方面，地方政府未能出台鼓励企业和社会组织参与养老服务供给的扶持政策。农村养老服务供给是一项前期投资大、回报周期长的工程。地方政府针对养老企业的土地、税收以及水电优惠力度不够，部分企业因过高的准入门槛而降低市场化供给的积极性，或因资本回收速度过慢而退出农村市场。地方政府对农村社会化养老服务模式的宣传引导和政策出台存在较大提升空间，限制了市场、社会组织以及农村内生力量在服务供给中的参与范畴，无法为我国农村养老服务供给的可持续发展提供人员和资金支撑。为缓解养老服务压力，提高养老服务供给可持续性，需要政府在培育市场和社会力量上发挥应有的作用，促进农村养老服务多元供给网络的加快完善。

5.2.4 城乡二元结构影响，养老资源倾斜严重

养老服务准公共物品的特性决定了国家政策和财政支持对养老资源在城乡间调配的协调性具有的独特地位。然而，我国长期以来存在的城乡二元结构，对养老资源依据老龄化情况进行协调配置具有较大阻碍。城乡二元结构是以城乡户籍制度为核心的包括城乡二元经济结构和城乡二元社会结构在内的“城乡二元”结构制度。这种制度将农村与城市人为分割，在各项特权和福利上偏向非农业户口，并从农村汲取资源发展城市，导致长久以来城乡发展失衡严重^[101]。如农村地区的教育、医疗以及就业等方面的资源条件大幅落后于城市地区。养老服务作为社会保障制度的内容，最初受城乡二元体制下支持工业发展的战略要求的影响，并未纳入社会保障范畴。近年来我国提出乡村振兴战略，

加大了对农村的投入力度。同时在我国城乡老龄化倒置特征越来越凸显的背景下，农村养老服务的供给日益受到国家重视。但长久以来城乡二元体制的沉疴痼疾未能完全根除，最直接的体现便是其对政府行政倾向的深远影响。在长久以来的城乡二元经济社会体制的影响下，国家在政策制定和资源投入环节将城市发展作为优先事项，农村地区则处于国家政策关照的次要位置，从而使得原本发展基础薄弱的农村地区长期且更加滞后于城市各项事业发展。这种倾斜对地方政府而言尤为明显，在社会保障资金有限的前提下，地方政府将农村地区养老等同于土地养老或家庭养老，淡化政府责任，对农村养老服务供给持有消极被动态度，仅以较低的成本保障农村特殊群体的晚年基本生活。而城市地区在长期护理保险制度、医养结合等养老服务相关政策资源中享有优先试点资格。

笔者结合对河南省 S 镇的养老服务供给和需求的基本情况的实地调研以及通过对文献资料的整理，本章对照养老服务高质量发展的基本要求，梳理了目前我国农村养老服务供给中与高质量发展要求存在的差异，其主要表现在：养老服务供给效率不高、高品质供给欠缺、供给可持续差以及城乡供给协调性差。在对各项问题的表现进行分析的前提下，笔者结合农村地区的经济发展状况和农村养老服务政策导向对目前我国农村养老服务供给质量不高的诸多表现进行致因分析，以期后文从问题背后的致因出发，深入探究我国农村养老服务高质量发展的路径所在。

6 国内外农村养老服务供给的经验借鉴

6 The Experience of Rural Old-age Service Supply at Home and Abroad

6.1 国外农村养老服务供给的管理经验（The Management Experience of Rural Old-age Service Supply at Abroad）

国外很多国家较先进入老龄化社会，关于养老服务供给的实践探索和学术研究发端较早，积累了丰富的养老经验。同时，国内一些地区为缓解农村养老服务供给困境、优化服务内容，分别从自上而下以及自下而上的视角探索了农村养老服务体系的优化路径，取得了良好的成效。因此，通过对国外农村养老服务体系的梳理和总结，挖掘出具有共性特征的做法，对我国广大农村地区的养老服务供给优化改革具有重要的借鉴意义。

6.1.1 英国“社区照顾”式的养老服务供给

（1）英国社区照顾模式概况

英国“社区照顾”式养老服务供给经历了由“在社区照顾”向“由社区照顾”转变的过程^[102]。20世纪70年代，由于机构管制模式所带来的非人性化待遇和各项缺陷，英国社会逐渐将社区引入到养老服务领域中来，创造性地形成养老服务社区照顾模式。此时老人不离开他所居住的社区，在其所居住的社区享有养老服务的供给。在供给主体的界定上，官方明确规定由政府承担社区照顾的大部分服务供给，并由政府履行社区照顾的财政资金补贴和政策扶持的职能。20世纪80年代后，由于福利国家财政负担的加重和英国推行的公共事业民营化改革，英国对政府之外的市场责任进行强调，从而实现老人就地养老和养老服务主体的网络化。为此，英国政府在1987年颁布《步入老龄化白皮书》，社区照顾模式从“在社区照顾”逐渐向“由社区照顾”转变。服务供给主体和照料责任相应地从政府主体分散为正式主体资源和非正式主体资源两类，其中正式资源包括政府、专业机构及人员，非正式资源包括家庭成员、邻里、社区等。总体来看，“在社区照顾”和“由社区照顾”两种模式都针对不同的农村老年人群体提供与需求相适应的养老服务，满足了老人在熟悉环境中养老的愿望，同时又兼顾了机构的专业照料，具有专业化与人性化的双重优势。

（2）英国社区照顾模式特征分析

①社会力量高度参与

整合调动所有的社会力量为老年人提供服务是英国社区照顾的最大特征。英国身为福利国家的典型代表，国家和政府在养老服务供给中的角色不容小觑，主要体现为对社区养老的模式运行提供政策和财力支持。同时在服务供给中承担着评估、监督、购买的角色。随着老龄化程度加深，国家财政不堪重负，养老服务社会化运作成为英国等高福利国家的必然选择。民营养老服务企业、农村妇女、志愿者组织以及有余力的老人等多元主体参与养老服务供给，不仅减轻国家福利的财政负担，也为更好地发挥社区照顾的优势提供了更加广阔的环境。

②服务队伍专业化程度高

重视服务人员的专业化水平是英国社区照顾的另一特征。为保证服务人员的专业化水平，英国采取了以下措施：一、英国社区照顾多由专业机构提供，政府对管理人员、关键工作人员、照顾人员等各类人员的任职资格和职责都有规定^[103]。二、注重对服务人员的从业技能培训，通过与当地学校、科研机构建立联合培养关系，定期开展相关服务技能培训，形成服务人员专业化水平稳定增长的发展趋势^[104]。三、建立服务人员内部激励机制，通过竞争上岗、依级别定薪酬等方式激发服务人员技能提升的内驱力。

6.1.2 德国“多代居”模式的养老服务供给

（1）德国“多代居”模式概况

德国作为最早将农村纳入社会养老保障体系的国家，其在养老服务方面有比较先进的经验。如为缓解养老资源不足的问题，德国在养老服务供给中实行“时间银行”策略，即以无偿方式为老人提供养老服务，进行服务时间的储蓄，待其达到一定年龄后可无偿享有相应时间的养老服务。这样的策略对缓解老龄化背景下的人力资源不足的压力具有重要作用。但德国作为老龄化程度最严重的国家之一，对养老服务供给的人力、物力以及资金等资源的高效整合成为德国着重思考的问题。同时，由于德国老人的独立意识较强，入住养老机构和依靠他人照顾的意愿较低。在此背景下，“多代居”养老模式在德国得到发展并逐渐成熟。具体而言，“多代居”模式作为德国社会化养老的重要表现形式之一，是指不同年龄段人群共同居住在同一所公寓，由年轻人承担老年人的精神慰藉服务，同时老年人一定程度上对育儿经验传授、儿童照护等方面给予年轻人帮助的养老模式。“多代居”是互助养老模式的运行实践，同时也是社会多元主体共同参与养老服务的基本形式。在这种形式中，资金的来源渠道是多样化的，欧盟、政府以及营利性组织成为重要的资金供给主体。而非营利组织扮演技术、人员供给和培训者角色，形成了多元化供给形态。

（2）德国“多代居”模式特征分析

①邻里代际间互助

德国“多代居”养老模式的最大特征和最大优势就是实现了邻里代际互助。由于德国老人具有较强的独立意识，对养老机构的种种约束以及专人照料的接受度不高，居住在熟悉社区的自我养老成为德国老年人的首要选择。德国“多代居”养老模式避免了老人跨地区寻找养老服务的繁琐，并且通过年轻人为老人提供精神情感服务来获得老人对年轻人的儿童照看回报，充分实现了邻里间和代际间互助。多代居社区中各代成员之间互助帮扶不仅实现了养老资源的最大化使用，而且促进不同代际间增加相互了解，缓解代际矛盾，有利于和谐关系的建立。

②服务内容齐全

“多代居”是一个由幼儿、青年以及老年等不同代际人群构成的综合体。考虑到不同年龄群体的需求，在公寓建设之初便配置了幼儿园、社区中心以及老年人日间护理中心等不同类型的服务设施。这种功能齐全的社区建筑群为老人提供了更为丰富的养老服务内容，不仅仅体现在公寓周边医院、餐馆以及文娱设施的配备无缺和周末聚餐、儿童手工活动等公共活动各具特色，更因不同代际群体的共同居住能为部分老年人还能发挥余热创造机会，如在社区管理、儿童照护、生活指导、职业咨询等方面献策献力，满足了老人自我价值实现的需要。

6.2 国内农村养老服务供给的管理经验（The Management Experience of Rural Old-age Service Supply at Home）

6.2.1 河北肥乡县互助养老服务供给

（1）肥乡县互助养老模式概况

家庭规模的小型化和劳动力的城市化迁移不仅使得家庭养老功能不断弱化，还导致老人照顾孙辈的负担进一步加重。同时，市场养老服务供给的缺位以及政府服务供给与实际需求错位等因素的存在导致农村老年照护责任缺位。为解决村内空巢老人的养老需求，2008年河北省前屯村村委会自发筹资建立互助幸福院，以“集中居住、集体建院、互助服务、自我保障”的理念，依托村庄共有资产和闲置房屋建设农村集体互助养老院。在服务人员的配置上，倡导低龄老人、待业妇女为高龄老人提供生活照料、精神慰藉等养老服务。从管理人员上来看，由于肥乡互助养老模式是村委会自发筹建，村两委在建设和服务过程中履行领导管理责任，院长由村委会主任担任，副院长由具有威望的村民担任。互助幸福院的服务形式基本可分为两种，一种是集中互助，有意向的老人入住幸福院共同居住、彼此照应。入住老人依据身体情况灵活承担清洁、

烹饪以及其他服务事项，生活方式与家中无甚差异。另一种日间照料，老人白天在幸福院享有各项养老服务，晚上再由子女接回家中。从以上互助形式可以看出，河北前屯村互助幸福院的实践是一种适应农村实际情况的、灵活机动的养老服务供给模式，在很大程度上成为家庭养老的重要补充。肥乡县幸福院建设被河北省政府纳入新农村配套建设规划中，肥乡经验也得以在全国推广。

（2）肥乡县互助养老模式的特征

①兼具多种模式优点

“离家不离村，离亲不离情。养老在乡村，享乐家门口”形象展现了肥乡互助养老模式的生活场景。肥乡互助养老模式兼具家庭养老、社区养老以及机构养老模式的特征和优势。其中，老人入住的资金主要来源于子女，仍可与子女居住在家，也能享受子女的洗衣做饭等生活照料等特征使互助养老具有家庭养老的优势；老人彼此照应、共同娱乐，偶尔享有政府购买的医疗服务或志愿服务，这是社区养老模式的特点；而幸福院拥有院地，老人缴纳费用入住，并且拥有一套出入院管理制度和日常管理规则，显示肥乡互助养老具有机构养老的特征。

②资金来源渠道多元

资金来源渠道多元是肥乡互助养老模式的一大优势。在幸福院建立之初，前屯村征得农户意见后将集体土地征用款用于改造集体闲置房屋，建成幸福院。老人入住幸福院时需要自己缴纳一定的生活费用。同时，县政府给予 2.5 万元财政支持，用于幸福院硬件设施的添置^[105]。在幸福院的运营中，肥乡县财政以每人每年 5000 元的标准进行现金补贴，为幸福院的可持续运行给予了资金保障。村委会经过村民同意租用菜地，入住老人在幸福院空置土地上种植蔬菜以供生活所需，进一步减少了院内花销。

6.2.2 山东五莲县“医养结合”服务供给

（1）山东五莲县医养结合模式概况

山东省五莲县以创建全省“医养结合”示范县为契机，整合全县各类资源，大胆探索“居家为基础、机构为补充、医养相结合”的健康养老服务体系，为我国农村养老保障的发展完善积累了可行经验。五莲县政府出台的“医养结合”实施方案为该地医养融合发展模式的践行给予了指导规划，使各类资源的整合以及“县、乡、村”三级医养融合发展模式的构建成为可能。在县级层面，以五莲县康复医院为依托，重点打造康复、医疗、护理、养老“四位一体”一站式服务模式。重点针对失能半失能老人，提供 24 小时医疗照护，基本满足县内及周边康复医疗人群需求^[106]。同时，五莲县政府投资建设县级养老中心，以政府建设民间运营的方式托管运营。县级康养服务模式给农村老人

提供了可选择的康复护理服务，但由于距离和价格等因素，农村老人群体的服务普及率并不高。对此，五莲县在乡级采取相关措施提升农村医养结合服务水平。具体而言，鼓励各乡镇整合乡镇卫生院、敬老院等现有资源，积极推广乡镇卫生院与敬老院“两院一体”协同发展模式，在敬老院内配备卫生室，建成一批乡村医养结合服务设施。鼓励各镇政府以服务购买方式为乡镇经济困难的失能、失智老年人提供低偿或无偿“医养结合”服务。同时，五莲县通过乡村医生和专业设备的配备，积极探索村级健康养老服务的延伸普及。

（2）五莲县医养结合模式的特征

①三级合作的服务供给

五莲县在“医养结合”的模式建设中，探索出“县、镇、村”三级协作的服务供给格局。在县级层面打造康复、医疗、护理、养老“四位一体”的养老中心，满足全天候医养结合的需求。在镇级层面鼓励“两院一体”的发展模式，将农村敬老院中的照护服务与卫生院中的医疗服务相结合，提升农村敬老院养老服务的供给层次。村级医养结合的供给体现在对农村老人进行健康养老的知识普及，以及加快完善村卫生室的医疗设备和人员供给，满足老人在家门口享有医养结合服务。

②加强服务标准和制度建设

五莲县以及山东省政府在制度和财政层面大力支持医养结合发展，通过购买服务、完善价格机制、简化机构审批登记、积极鼓励民间力量举办医养结合机构等途径为系统化医养结合服务体系的发展健全保驾护航。在注重提高医养结合普及率的同时，各级政府致力于全面提升医养结合服务质量。通过制定完善医养结合服务标准规范，统一评估标准、优化服务流程、加强监督等方式全面提升服务和管理水平。

6.3 国内外农村养老服务供给的经验借鉴（The Management Experience of Rural Old-age Service Supply at Home and Abroad）

从国外以及国内养老服务供给的典型模式来看，各国以及各地区由于地方老龄化特征和养老偏好的差异而在服务模式的选择和服务内容的侧重上有所区别，尤其国外的农村养老服务供给模式在适配我国实践中具有较大的国情差异。但从典型模式中的供给实践以及管理经验出发，挖掘其中共性经验，依然能够对我国广大农村地区的养老服务供给有所启发。

6.3.1 完善养老服务政策制度

从国内外养老服务供给的经验来看，对服务供给的政策规划和制度引导是

各个模式有序开展和持续运行的重要条件。以国外英国和德国为代表的高福利国家为例，其关于农村养老保障的相关法规起步较早，并随着社会发展不断完善养老保障的相关法律和政策设计与养老需求相适应。如英国为促进“在社区照顾”向“由社区照顾”转变，颁布《步入老龄化白皮书》对供给主体的范围给予扩充确认。在我国肥乡县互助养老的推行进程中，肥乡经验得到河北省政府的重视，被纳入新农村配套规划建设中。五莲县三级“医养结合”的进程同样在政府颁布的相关方案和规划的指引下有序开展的。政策与制度是养老服务顶层设计的重要内容，可对养老保障的远期目标和行动规划做出明确规定，只有以制度作为保障，才能对农村养老服务供给主体的行动做出指导，优化服务供给效果。在各个经验的探索中，本文认为应当加快完善农村养老服务供给的政策制度，在以下方面着力发挥其对服务供给的促进作用：一、发挥政策制度对社会保障的宏观规划功能，建立社会保障数据监测系统。根据家庭结构变化、养老意愿调研以及老年人口比率变化对国家老龄化发展趋势和养老需求情况精准预测，及时创新养老保障的体制机制，开创适应环境变化的服务供给模式。二、明确各主体的供给职责。在政策制定环节对养老服务供给中多元主体各自的职责给予确认，将主体内部自觉与法律外部制约力有机结合，促进各主体供给效能的最大化。三、对服务供给过程和绩效进行评估监督。建立服务绩效监督与评估机制，明确服务质量标准，通过自上而下与自下而上监督相结合，促进服务供给过程的有序开展和供给绩效提升。

6.3.2 多元主体参与养老服务供给

农村养老服务是民生之大事，关系着社会和谐稳定，单靠政府或家庭的力量难以为继，需要企业、政府、家庭以及志愿者等主体协同治理，共同参与^[107]。国内外养老服务体系的构建过程中，供给主体的多元化是各国实践的共同特征。英国的社区照顾模式由政府主导服务供给向社会化供给转变，服务主体包括农村妇女、志愿者、有余力的老年人等。德国的“多代居”模式最突出的特征便是不同代际之间的多元主体共同参与养老服务供给，政府通过积极与制度和政策供给发挥宏观指导作用。河北肥乡县的互助养老模式在初步探索和持续运行中，村两委、村民以及政府的共同参与和积极合作对服务供给的成效具有决定性作用。五莲县“医养结合”式养老服务供给属于政府倡导、基层响应的自上而下模式。结合国内外各个养老模式的探索，发现多元主体参与是服务供给的共同特征，也是优化供给效果的可行之路，由此在我国农村养老服务供给的过程中，应发挥多元主体在服务供给的以下作用：一、发挥多元主体的照护作用。农村空心化削弱了家庭对老人生活照料的功能，社会组织、市场以及农村低龄老人等主体在养老服务供给中的参与扩充了老人照护主体，对缓解

照护主体稀缺的困境大有裨益。二、拓宽养老资金来源渠道。资金在养老服务供给中起到基础性作用，多元主体参与增加了养老资金总量，促进资金可持续。鼓励市场主体参与民营化养老机构运营，为养老产品的消费再生产提供源源不断的资金支持。充分调动政府和个人通过财政补贴、私人捐募等方式充实农村养老服务资金的积极性。

6.3.3 重视养老服务供给质量

养老服务内容的供给质量是国内外养老服务模式探索中的共同追求。英国对服务人员的任职资格严格规定，并定期开展相关服务技能培训提升服务供给人员的专业素质。在德国的“多代居”模式中，非营利组织通过参与合作，在该模式中扮演技术、人员供给和培训者角色，彰显了对服务供给内容专业化重视。与此同时，“多代居”模式中不同代际群体共同生活的特征，为老人提供更多娱乐形式和参与社区治理的机会，属于高层次服务内容的供给，满足老人对精神娱乐需求和自我实现需求。肥乡县在社区推行的互助养老，使老人不离家的基础上，享受到家庭养老服务、社区养老服务以及机构养老服务供给的各自优势。山东五莲县政府高度重视医养结合服务质量，在《关于深入推进医养结合发展的实施意见》中明确提出要全面提升医养结合服务质量，具体通过完善服务标准规范、加强服务监督、厘清支付边界等方式确保服务质量。各地对养老服务质量和重视适应了农村老年人养老需求的新变化，符合社会发展的时代特色，应成为未来养老保障以及养老服务发展的前进方向。

7 农村养老服务供给的优化路径

7 The Optimization Path of Rural Old-age Service Supply

“高质量发展”的理论内涵对我国农村养老服务供给的提质升级具有重要的指引意义。本文在对农村养老服务供给中与“高质量发展”内涵不相适应的表现进行总结和致因进行分析的基础上，结合已构建的服务供给提升路径，分别从服务供给的组织领导、供给理念的培育、供给资金保障、相关机制的建设以及供给工具支持五个方向探索农村养老服务体系的优化路径，以盼优化我国农村养老服务供给体系，实现高质量发展对养老服务供给的新要求和老人对幸福养老的新期盼。

7.1 加强养老服务供给的组织领导（Strengthen Organizational Leadership of Old-age Service Supply）

健全有力、配合有效的组织领导对于养老服务供给工作的开展发挥统筹全局、协调各方的统领作用。强化我国农村养老服务供给的组织领导，要从明确党政职责、建立养老服务改革农村优先试点机制以及中央紧抓落实这三个方面着手。首先，要建立健全党政联合工作机制。坚持党委对养老服务工作的全面领导，新形势的变化往往对养老服务提出新要求，要积极发挥党在公共事项中的高瞻远瞩、协调各方的宏观规划能力，及时回应老龄化进程中的新挑战。政府各相关部门在养老服务供给中的角色各有侧重：养老是民生之大事，民政部门应在养老服务供给中承担直接管理责任，对民办养老机构的准入以及农村互助供给过程进行资质审核和质量监督，确保供给内容和供给环节合理有序。养老资金是服务供给高品质和持续性发展的基础要素，财政部门在服务供给中发挥资金保障功能，通过政府预算和决算的编制，管理政府财政的收支比例，增加社会保障支出尤其是养老保障支出在政府总支出的比例，缓解养老服务发展的资金压力。教育部门承担起养老服务供给的人才保障责任，养老需求的高层次化发展趋势对服务人员的专业素质和综合素质提出较高要求。教育部门需在中小学课程中加入尊老爱老等内容，在高校人才培育中增设老年护理等相关专业，为养老服务的高质量供给提供人才支持。其次，加强服务供给的组织领导，需要推动养老服务改革试点重点工作从城市向农村倾斜。我国养老服务供给创新项目随着养老需求的高质量发展与日俱增，医养结合、长期护理保险等养老创新项目在城市地区试点取得良好成效。在城乡人口老龄化倒置的现实场景中，今后应针对农村老龄化的阶段特征和区域特征创新养老服务供给，加快推

进养老服务改革创新项目在农村优先试点的工作进程。最后，加强养老服务供给的组织领导需要强化国务院中央政府对养老服务供给工作的落实监督，成立中央养老服务工作推进小组，加强督导指导。为确保工作目标具体可行以及工作绩效切实可量，加强工作科学化管理，拟定养老服务体系建设中长期行动规划、制定可量化年度工作目标，实行省、市、县三级任务清单式管理以及阶段性考核通报制度，明确服务成果评估标准。

7.2 培育正确的养老服务供给理念（Cultivate the Correct Concept of Old-age Service Supply）

正确的供给理念影响着服务供给主体的主观认知，决定服务供给偏好和供给内驱力。养老服务高质量供给的具体内涵要求我们树立与之相关的养老服务供给理念，从而在思想层面形成科学的供给倾向。在此环节，应树立以人为本、敬老爱老的供给理念，供给数量与质量并重的供给理念以及养老资源城乡协调配置理念。

7.2.1 树立以人为本、敬老爱老的供给理念

理念是行为的先导，树立科学的供给理念对优化养老服务供给过程、提高服务供给质量具有先导性作用。其中，敬老爱老、以人为本的供给理念在服务理念的培育中处于统领地位，加快转变以人为本的供给理念是实现高质量发展背景下农村养老服务供给全方位优化的重要举措。以人为本的供给理念来源于马克思主义的人本思想，其强调了人是社会存在的第一要素，脱离人的要素，社会就成为没有主体的空壳^[108]。为此，马克思关于“人是社会主体”的学说强调必须保障人的生存和发展权，满足人的物质需求和精神需求。老人作为社会的弱势群体，其为社会发展建设贡献了自己的一生时间和健康，更应受到我们的尊敬和爱护。因此，政府、家庭成员以及企业必须将以人为本的理念贯彻到养老服务供给的全过程，加快培育以人为本的供给理念，弘扬敬老爱老美德，密切关注老人群体的真实需求，以老人需求为任，将老人的老有所养作为自身行为准则和目标，避免服务低效率供给和形式化供给，以及地方政府为促进经济增长而对养老服务在内的公共服务有所忽视的倾向。与此同时，以人为本思想强调社会发展成果由全社会共享，要求在处理社会关系过程中秉持公平正义原则。政府站在公共服务提供者、人民利益实现者的角度，提供普惠化、制度化的公共服务，根本上也是继承发展马克思主义公平正义观的中国化体现^[109]。我国农村养老服务供给一直处于公共服务的边缘位置，所以我国在进行养老服务供给过程中，应该把以人为本的供给理念中的公平正义维度放在服务供给的价值选择中，以此推动养老服务供给的重心向农村老人这一弱势群体倾

斜，加快农村养老服务体系建设和服务保障工作落到实处，尽力满足农村老人多层次的养老服务需求。

7.2.2 培育内容多样、品质高端的供给理念

目前，我国农村养老服务供给中忽略高层次养老需求的倾向导致我国农村养老服务供给品质维度与“高质量发展”存在较大差距。培育服务内容多样化、品质高端化的养老服务供给理念能够优化我国农村养老服务供给的整体结构，促进农村公共事业发展，对农村养老服务供给品质的提升发挥重要作用。因此，服务供给各主体培育内容多样、品质高端的养老服务供给理念至关重要。首先，家庭成员应落实内容多样、品质高端的供给理念。养儿防老一直是我国农村养老的主流思想，基于情感纽带的家庭养老服务供给在众多服务供给模式中的基础地位要求子女必须摒弃“不愁吃不愁穿即养老”的落后思想，及时关注老人的情感需求和精神需求变化，通过定期聊天谈心、电话问候等多种方式给予老人内容多样、品质高端的养老服务，从而排解老人晚年孤苦的情绪，满足老人较高层次的养老需求。其次，政府应发挥理念培育的引导作用。政府可加强各部门间的协调合作，在农村养老设施建设、农村敬老院的服务供给中增加高层次、多样化的养老服务内容，通过实际行动倡导科学的供给理念。亦可通过开展供给理念更新主题教育活动、公益广告植入等形式潜移默化更新各主体的服务供给理念。最后，对于市场主体来说，其应当认识到随着农村经济发展和消费水平的提升，农村老人的养老服务需求层次已迈上新台阶，必须高度重视市场需求的变化对服务生产的倒逼作用，及时更新供给观念，以此适应养老服务市场变化。

7.2.3 贯彻以城带乡、分配协调的供给理念

由于长期存在的城乡二元体制差异，农村老龄化水平高于城市而所享有的养老服务资源配额远远低于城市地区，我国城乡养老服务的资源配置与老龄化程度不甚匹配的分配格局与农村养老服务“协调性供给”的要求背道而驰，不利于构建发展成果人民共享、公平正义的社会主义和谐社会。为缩小城乡养老服务供给差距、实现资源在老龄化地区的公平配置，需要贯彻以城带乡、分配协调的养老服务供给理念。贯彻以城带乡、协调发展的供给理念需做到以下几点：一、加大对农村养老服务供给模式的培育发展，充分调动市场、社会组织以及农村内生力量在服务供给中的作用，促进城乡养老服务供给模式的协调发展。二、发挥城市养老服务产业对周边农村的辐射作用。城市作为先进生产力的代表，对资本、劳动力等要素的吸引和积聚能力远高于农村，通过城市对科技、人力以及资本集聚能力的提升，能够发挥其资源外溢功能，带动周围农村

养老服务业发展。三、加快完善农村养老服务设施建设以及提高农村养老金给付水平。养老设施建设水平是衡量服务供给水平的重要指标，增加对农村敬老院以及老人活动广场的资金投入、完善农村养老服务设施是促进城乡协调性供给的重要举措。在提高农村养老服务硬件设施的基础上，从统筹城乡养老保障水平出发提高农村社会养老金给付水平，缩小城乡养老金差距。

7.3 加强养老服务供给的资金保障（Strengthen the Financial Guarantee for the Provision of Old-age Services）

充足的资金保障是养老服务供给的基础工程，也是确保服务供给可持续性发展的重要支撑。当前我国养老服务供给的资金投入主要依赖于政府，市场主体和社会力量在资金供给的作用不彰，且政府关于养老保障的资金投入的城市偏向明显，农村养老服务供给亟须调整政府财政投入结构，调动多主体参与积极性，建立渠道多元的资金供给体系。

7.3.1 调整政府财政支出结构

政府在养老服务供给中的作用不仅体现在政府承担着法律、制度与政策供给，而且通过财政责任的发挥对养老服务的资金支持方面起到重要作用。具体表现为在基础养老金、“五保老人”特殊老人群体晚年保障等方面发挥“保基本”作用。然而目前国家对于社会保障的财政补贴力度不足，国家财政用于社会保障的投入稳定在 2% 左右，尤其农村养老保障资金的占比更小，农村基础养老金保障水平远远落后发达国家甚至国内城市地区。为促进城乡养老服务资源的协调发展、确保农村养老服务供给的可持续性，必须调整政府财政支出结构，促进养老资源向农村倾斜。在具体执行中，可分为三步走战略。第一步调整国家整体财政支出结构，促进养老保障财政投入占比逐年上升。通过适度缩减或合并国家相关机构，减少公务接待、办公费用等政府内部非必要支出，将缩减的支出投放到养老保障领域。同时，为增加政府财政收入在养老保障领域的资金总体投入量，应建立动态的养老保障资金增长机制，促进养老保障财政资金投入随国民总产值、社会平均工资以及物价水平同步增长，确保养老金投入总量逐年增加。第二步，对养老保障财政支出进行城乡间结构调整，推动养老保障资金逐渐向农村方面合理化倾斜。如加大对农村基础养老保险的财政补贴，适当提高政府财政负担的养老保险补贴基数，实行“多缴多补”的城乡居民养老保险的财政补贴机制；划拨国企利润和公益彩票收入更多向农村地区倾斜；逐步提高对农村“五保老人”以及其他贫困老人的补贴标准，跳出固定标准约束的财政补贴思维，依据当地经济发展水平和物价水平实行动态可增长的投入标准。第三步，优化农村财政投入的层次结构，减少低层次养老服务的

财政投入，提高优质服务的财政投入比例。如根据当地入住农村敬老院的实际需求配置养老床位，适当增加对农村服务人员的技能培训投入，满足老人较高层次的精神娱乐、情感依归的需求。今后，政府必须明确自身在农村养老服务供给中所承担的财政责任，稳步提高养老保障在政府财政中的占比，优化财政支出结构，通过财政手段减轻农村养老服务高质量转型压力。

7.3.2 挖掘社会资本的供给潜力

养老服务的社会化供给是对政府供给和家庭供给的重要承接方式，是缓解政府和家庭养老服务供给的主体压力和资金压力的现实要求，对提高供给可持续性发挥重要价值。由于养老服务业的前期投资大、回报周期长、缺乏利润保障等因素，社会资本进入农村养老服务领域的积极性不高。政府应全力鼓励和支持社会资本进入养老服务领域，通过制度构建和政策支持简化社会主体参与养老服务供给的程序、降低准入门槛，激活社会资本进入养老领域的积极性，保障农村养老服务供给有充足的资金来源^[110]。具体而言，政府要明确市场在养老服务供给的主体地位，结合当前“放管服”改革，优化营商环境，简化兴办民间养老机构审批流程。积极推进公办养老机构进行公建民营改革，鼓励有需求的农村推动敬老院转型升级，引入市场主体参与农村敬老院管理，实行闲置床位以市场价格向社会老人开放供应。以政府养老投资带动民间投资进入机构养老市场，实现公办养老机构专业化的管理运营。同时政府要在政策上给企业更大盈利空间，通过土地、水、电的优惠以及税收优惠政策吸引更多企业资本逐步进入养老服务领域。社会组织是以服务国家、服务社会、服务群众为原则而建立起来的公共组织，老年人协会、社会服务机构等公共组织以服务老年群体和公共利益为目的，对弥补政府和市场在养老服务供给缺口的意义非凡，能够承担重要的资金供给和主体供给责任。政府应加快建设培育地方老年协会、基金会等社会组织，壮大社会组织队伍，激活其在农村养老服务供给中的积极性。为最大化发挥社会资本在农村养老服务供给中的价值，应增强农村老人对社会资本的信任。对此，政府应积极出台社会资本参与供给的行业标准，对供给过程实行有效监督，促进社会资本规范化参与，提高社会资本参与供给的可信度。

7.3.3 增强家庭资金供给能力

家庭养老服务供给是我国农村地区养老服务的重要供给形式之一。农村经济发展滞后是农村地区家庭养老服务供给动力不足的根源，借助乡村振兴推动乡村经济发展，提高农民家庭收入、增强家庭养老服务供给能力是实现服务可持续供给的重要举措。第一，建立助农长效机制，加强对农业的扶持力度，根

据当地农业产业的结构和特色，因地制宜发展农业经济，并引导农业品牌化发展、提高农业经营性收入。第二，政府要切实做好农村经济政策出台和服务工作，为农村经济发展创造有吸引力的投资营商环境，引导各类企业的有序入驻和发展，鼓励农村青壮年返乡就业创业，增加当地就业机会及产业多样性。第三，发展壮大集体经济，落实集体经济发展的各项扶持政策，拓展集体经济融资创收的可行空间，通过集体经济的增长提高农村家庭收入，从而为购买高层次、多样化的居家养老服务提供资金保障。第四，针对目前农村空心化，土地撂荒严重的现状，政府应积极推动农村土地流转，一方面提高土地利用率，增加农业经营性收入，另一方面经土地流转获得了要素收益，共同推动农民经济实力提高。第五，农村低龄老人依然具有相应的劳动能力，并且参与经济社会活动的意愿强烈，当地可以创造适宜老人的就业岗位，优化低龄老人参与经济活动的环境，积极开发利用老龄人力资源。总之，通过以上途径大力发展战略地方经济，增加农民的经济收入，能够增强家庭在养老服务供给中的资金供给能力，致力于养老服务供给的可持续发展。

7.4 健全农村养老服务供给的机制（Improve the Mechanism for Providing Old-age Services in Rural Areas）

养老服务供给的相关机制建设处于顶层设计层面，在推动我国养老服务事业向好发展的各项举措中处于提纲挈领的地位，在养老服务供给体系的探索完善中，应将其置于全局方位，打造良好的养老服务发展政策环境，助力农村养老事业高质量发展。

7.4.1 完善需求识别和表达机制

供需信息匹配是实现供给精准化、提高资源供给效率的前提和基础，如果缺乏对养老需求的精准识别，势必引发养老服务“供不应求”和“供过于求”两种极端并存，进而制约养老服务供给的绩效。因此，建立科学的需求识别和表达机制是精准把握需求信息、促进供需信息匹配的重要手段。需求识别和表达机制由正式权力主导的、具有常态化运行特征的功能机制，符合农村养老服务需求多样化、动态化的变化趋势。在此机制建设运行下，对老人的需求精准把握有助于实现农村养老服务及资源有效供给、提高服务供给效率。养老服务的需求识别和表达机制包括自上而下的需求识别以及自下而上的需求表达，两者相得益彰、致力于对真实养老需求的挖掘和把握。一方面，在需求识别机制的建设中和落实中，首先要明确需求识别对象和方式。在需求识别对象的范围上，应改变以往单一关注农村“五保老人”的群体限定，而应将关注的对象拓展到农村全体老人，根据老人的经济状况、身心状况、日常生活能力、子女的

供养能力等方面全面衡量农村老人群体的养老需求，并根据需求确定农村养老服务供给清单。在需求识别方式的选择上，可以根据需求识别人数的不同而采取以个体需求识别为目的的大走访、大调研，以及以群体需求识别为目的的座谈会、人口学统计、公开征求意见等。其次，要在需求识别工作的具体推进中强化执行主体的责任意识，定期开展针对执行人员的专业培训和道德培训，促进评估工作科学公正地进行。另一方面，除了自上而下的识别机制之外，政府也应该开辟一些自下而上的需求表达通道，如开设全国性的需求表达热线、利用村两委的在信息“上传下达”中的作用，鼓励市民主动向政府“表达”需求，以提高需求识别的及时性和便捷性。在这个过程中，政府要加大对需求表达机制的宣传，增强村民养老需求表达的积极性和主动性。总的来说，养老需求识别和表达机制提高了需求识别的精准度，大大提高了需求信息与供给行为的匹配程度，有助于养老服务供给绩效的提升。

7.4.2 完善服务质量评估和监督机制

健全养老服务质量和监督机制是促进养老服务高质量发展的重要举措，通过评估和监督机制的完善落实有助于强化各主体的供给责任，为服务质量的优化升级提供制度保障。在服务机制监督机制的制定环节，首先，要分别针对家庭、政府、以及市场的服务供给内容出台相应的质量评估标准：对机构养老的基本质量和安全规范做出规定，加强对农村敬老院的服务设施和服务人员素质管控、对家庭成员的赡养责任做出强制性约束。其次，应明确界定监督的主体，清晰划分监督责任。在监督主体的设置上，应充分挖掘多主体监督的优势，发挥政府评估监督、消费者评估监督和第三方评估监督的合力。在政府监督责任的落实中，要创新政府机构设置，配备贯彻质量评估监督责任的职能部门和具体负责人，对养老机构中违反强制性标准“基本要求”的行为采取零容忍的态度，加强对地方农村敬老院硬件设施和人员素质的检查评估。依据评估结果对不达标的服务机构采取强制性措施的同时，还应加强对其的帮助指导。消费者评估监督是老人以自身体验为标准对服务内容开展意见反馈，老人作为服务的享受者，其主观满意度是服务的最终目的，因此消费者评估监督是服务质量评估与监督的重要手段。通过建立听证会、服务问题反馈和建议热线以及意见处理结果定期公报等监督平台，鼓励老人客观评价由家庭、机构以及政府所提供的各类养老服务，让消费者更好的履行监督职责。第三方评估是在服务供给主体以及服务消费主体之外，通过委托独立的第三方机构进行客观评估。第三方评估机构独立性使其不受利益相关者的影响，克服供给主体和服务对象评估中的公共理性不足的弊端，评估结果更具有可参考性。最后，在质量评估与监督工作的评估形式中，要采取定期和不定期相结合的方式开展监督

检查，以实现评估结果的科学性、合理性。总之，养老服务质量和监督机制建设能够对服务供给主体形成较大的外部压力，倒逼供给主体重视服务质量，实现农村养老服务向高质量发展转变。

7.4.3 完善多元主体协作机制

福利多元主义强调在公共服务的供给中应注重市场、社会组织发挥重要作用，以弥补政府公共服务供给中财政、人力不可持续的缺陷。在福利多元主义的理论启发和多层次、个性化养老需求的现实压力下，我国农村形成了以家庭为核心，政府、市场以及社会组织等主体协同供给的“一核多元”养老服务供给主体结构。多元主体明确的职责定位以及高效的协同配合是实现养老服务高质量供给的重要前提，由此完善多元主义协作机制对最大化发挥多元主体在服务供给中的优势具有重要意义。在机制建设完善中，一方面要从明确多元主体的职责定位出发^[111]，具体而言：政府部门作为公共权力的掌控者，主要承担政策制定和监督管理角色，应充分利用自身的公共权力优势为各个主体开展服务供给制定切实可行的参与制度和协作规则，营造一个相对开放多元的合作氛围^[112]。市场和社会组织根据政府的政策引导扮演养老服务的直接供给者、资金供给者角色，而农村低龄老人在供给过程中不仅作为服务的需求者，而且在互助养老模式中可承担服务供给者责任。另一方面，应完善多元主体的沟通协作机制，实现各主体在纷繁复杂的供给工程中实现资源的优化配置，提高供给效率。农村供给主体的沟通协作机制的运行可以借助农村委员会建立养老服务事务自治平台，以此为信息集散地促进不同主体的沟通和合作程序，以此有效实现各主体之间的工作联动和信息传递，在社区平台层面整合各主体资源，最终达到多主体协同供给绩效的最大化。

7.5 优化养老服务供给的工具支持（Tool Support for Optimizing the Provision of Old-age Services）

随着物联网和信息技术的发展，“互联网+”已经成为我国各项事业快速发展的有效工具，在兼顾发展效率与发展质量方面扮演着重要角色。“互联网+养老服务”作为一项新兴的养老服务供给工具，其信息化手段有利于实现对农村老年人需求的精准把握，促进养老服务需求端与供给侧的精准对接，信息优势为提高服务供给效率和供给精准性发挥巨大价值。因此，在农村养老服务供给过程中，当地政府应树立较好的“互联网+养老”意识，引导市场在内各类主体在养老服务供给中重视技术赋能，提高供给科学性和效率。一方面，通过信息技术手段的运用，建立健全全国统一的养老服务信息系统。由各级政府牵头负责，村两委作为信息搜集者，对农村各类老人，如五保老人、孤寡老人、失

能老人实行摸底调查，对年龄、收入、身体状况及养老需求等基本信息进行系统搜集，设立个人信息档案，并及时对其进行动态更新。根据农村老人的需求情况制定养老服务清单，灵活调整机构供给的目标群体和服务内容，以此促进养老资源的最优化配置。另一方面，加快发展“互联网+医养结合”，提高医疗照护服务的供给效率。农村地区留守老人居多，发生紧急意外的概率较大。在家庭成员生活照料缺位及专业化医养结合机构发展缓慢的农村地区，以智能化设备为末端对接老人群体，不失为提高养老服务供给质量和效率的有效途径。通过智能手环等设备将老人、社区医院和子女建立联系，对老人的健康状况实施动态监测。老人一旦发生意外，通过紧急呼叫实现医疗资源快速对接。

“互联网+养老”供给工具是养老服务领域潜力巨大的新兴工具，其在全国农村的广泛运用需要政府的重视和支持。一方面政府应发挥资金保障作用。智能产品和技术人员的配置所需资金不菲，农村地区由于经济基础的薄弱而难以激发有效需求，对市场主体的投资吸引力不足，这就需要政府以财政手段为其提供基本资金保障。各级政府应加大对养老服务、尤其是农村智能化养老的预算投入，以购买或税收优惠方式激发市场主体投资农村养老服务的积极性。另一方面政府应积极发挥市场监管作用。“互联网+养老服务”供给工具的使用建立在对老人信息的搜集和监测之上，很多技术产品的运用蕴含信息泄露的风险，隐私权和老人健康权的平衡需要政府出台相关法规文件以及进行有效监管。

8 结语

8 Conclusions

目前我国正处于高质量发展的重要阶段，各项事业的发展均以高质量为行动指南。农村养老服务高质量供给议题，不仅关系到老人多样化养老的愿望能否实现，关系到我国社会保障事业能否实现高质量发展，还关系到我国发展不平衡不充分的矛盾能否解决。因此，对农村养老服务供给质量的研究应成为当下以及未来很长时间内我国必须面临的重要社会课题。

本文在对农村养老服务供给的相关概念进行梳理的基础上，明确了高质量发展内涵下我国农村养老服务高质量供给的内在要求，并尝试构建以高质量发展为目标导向的服务供给模型。在对当前我国农村老龄化情况做出描述的基础上，选取了河南省 S 镇这一兼具我国农村老龄化特征和农业大镇特征的地区作为研究切入点，通过整合该地区养老服务供给方面的数据，并结合当前农村养老服务供给的共性问题，发现农村养老服务供给与高质量发展要求之间存在的显著差距，如存在养老服务供给存在供给效率不高、供给品质不高、供给可持续性低以及城乡供给协调性差等问题，农村养老服务供给存在较大可提升空间。结合广大农村地区的特点对供给问题的原因进行深入分析，继而在总结国内外先进养老服务供给经验的基础上，尝试提出农村养老服务供给优化的系列策略，为农村养老服务的高质量发展提出可行之路。

关于农村养老服务供给的研究是一个复杂的社会课题，受限于研究能力和研究时间，本文的研究存在一定的不足之处：

第一，对高质量发展的内涵理解停留在表层，因此未能深入挖掘高质量发展对养老服务高质量供给的新要求，同时对服务供给效率和品质提升的内在逻辑停留在较为肤浅的层次，导致本文在进行模型构建时缺乏一定的理论深度，认为本文的创新性有待完善。

第二，本文选取河南省 S 镇为研究对象，虽然具备我国广大农村地区的共性特征，但以河南省 S 镇的养老供给情况代表我国农村地区，无法对各地区的特殊情况进行精准把握；同时，由于调研样本所限，使得数据说服力存在较大可提升空间，最终导致该研究难以全面地挖掘农村养老服务供给中存在的问题及原因。

第三，由于自身数据统计和数据分析能力有限，在问卷的设计环节，停留在对供给模式和供给内容的浅层统计，缺乏对养老供给和养老需求的影响因素做深入挖掘；在数据分析方面，仅仅运用了简单原始的数据统计方法对数据进行描述性分析，未能对供需关系做出相关性分析。总而言之，认为本文的研究

过程和研究结论有待深化。

针对本文研究所存在的以上局限，希望在今后的研究中能够将其进一步深化完善，同时也希望农村养老服务供给的研究能够得到更多学界人士的关注，共同努力，致力于公平和谐的服务服务体系的形成。

参考文献

- [1] 黄玉君, 鲁伟. 国外农村社会养老保险发展及对我国的启示[J]. 求实, 2016 (6): 87-96.
- [2] 国家统计局. 第七次全国人口普查主要数据情况 [EB/OL]. (2021-5-11)[2021-05-22].http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202105/t20210510_1817176.html.
- [3] 齐鹏. 农村养老服务长效机制的构建[J]. 中州学刊, 2019(5): 72-79.
- [4] PIERRE P. Ageing, retirement and pension reforms[J]. The world economy, 2003,26(10):23-24.
- [5] TAMMSAAR K, LAIDMAE V I, TULVA T, et al. Family caregivers of the elderly: quality of life and coping in Estonia[J]. European journal of social work, 2014, 17(4):539-555.
- [6] SANA M, MASSEY D S. Household composition, family migration, and community context: migrant remittances in four countries[J]. Social science quarterly, 2005(6):109-112.
- [7] NORTEY S T, ARYEETEY G C, AIKINS M, et al. Economic burden of family caregiving for elderly population in southern Ghana: the case of a peri-urban district[J]. International journal for equity in health, 2017, 16(1):120-129.
- [8] AMURWON J. “It's like I never had a child of my own” : care and support for the elderly in a changing socioeconomic context in rural Uganda[J]. Journal of gerontology series b-psychological sciences and social sciences, 2019, 74(8):1483-1491.
- [9] TIEN W Y M, MAYA K D, PONMALAR A. Filial responsibility of Malaysian youth towards elderly parents[J]. The Indian journal of social work, 2009, 70(4):647-663.
- [10] PAN Z H, DONG W Z. Can money substitute adult children's absence? Measuring remittances' compensation effect on the health of rural migrants' left-behind elderly parents-ScienceDirect[J]. Journal of rural studies, 2020(79):216-225.
- [11] AYDIN R, UNAL E, GOKLER M E. An evaluation of home health care needs and quality of life among the elderly in a semi-rural area of Western Turkey[J]. European geriatric medicine, 2016, 7(1):8-12.
- [12] DIEPSTRATEN M, DOUVEN R, WOUWERSE B. Can your house keep you out of a nursing home? [J]. Health economics, 2020, 29(5):540-553.
- [13] ROSE K. Engaging experts: expanding participation and enhancing research in Chinese eldercare institutions[J]. Journal of aging& social policy, 2017, 29(5):461-474.
- [14] PARK S. The sociocultural meaning of “my place” : rural Korean elderly people's perspective of aging in place – science direct[J]. Asian nursing research, 2020, 14(2):97-104.

- [15] STEPHEN M. 居住常态理论和美国老年人就地养老行为分析 [J]. 地理科学进展, 2015, 34(12):1535-1557.
- [16] PARRY-JONES B, SOULSBY. Needs-led assessment: the challenges and the reality[J]. Health soc care community, 2010, 9(6):414-428.
- [17] ELIZABETH M. Social support in elderly nursing home populations manifestations and influences[J]. The qualitative report, 2007, 12(3):375-396.
- [18] TOWNSEND P. The family life of old people: an investigation in east London [J]. Sociological review, 2011, 3(2):175-195.
- [19] ANDO K, MIZUNO T. Support from care managers to elderly people with moderate level dementia living alone whose family lives in the same neighborhood[J]. Journal of Japan academy of gerontological nursing, 2015(20):234-245.
- [20] GRAHAM C L, SCHARLACH A E. The impact of the “village” model on health, well-being, service access, and social engagement of older adults [J]. Health education & behavior, 2014 (41):91-97.
- [21] KUMAR M, DASGUPTA A, SINHA R, et al. Why are our elderly distressed? A cross-sectional study in a rural community of West Bengal[J]. Journal of family medicine and primary care, 2020, 9(7):3532-3538.
- [22] MILTIADES H B. The social and psychological effect of an adult child's emigration on non-immigrant Asian Indian elderly parents[J]. Journal of cross-cultural gerontology, 2002(1):35-47.
- [23] NAVNEEN K H S, GOEL A D, DWIVEDI S, et al. Adding life to years: Role of gender and social and family engagement in geriatric depression in rural areas of Northern India[J]. Journal of family medicine and primary care, 2020, 9(2):721-728.
- [24] YOON S H, HYEON J. The limits and new policy directions of the elderly care in rural areas - a study on the community for care for the elderly[J]. Korean journal of local government & administration studies, 2018, 32(1):203-223.
- [25] VULLNETARI J, KING R. Does your granny eat grass? on mass migration, care drain and the fate of older people in rural Albania[J]. Global networks, 2008, 8(2):139-171.
- [26] MARIA R, FRANCO M, Christa T. Being a nursing home resident a challenge for one's identity[J]. Nursing research and practice, 2012, 65(5):280-285.
- [27] READ PAUL L, SALMON C, et al. Web-based videoconferencing for rural palliative care consultation with elderly patients at home[J]. Supportive care cancer, 2019, 27(9):3321-3330.
- [28] GUTIERREZ F J, OCHOA S F. Making visible the invisible: understanding the nuances of

- computer-supported cooperative work on informal elderly caregiving in Southern Cone families[J]. Personal and ubiquitous computing, 2020(2):57-65.
- [29] MADELEINE B, KENNETH A. Older family carers in rural areas: experiences from using caregiver support services based on Information and Communication Technology[J]. European journal of ageing, 2013(3) :191-199.
- [30] 张悦玲,解聪.国外农村养老模式有何特色[J].人民论坛,2017(03): 118-119.
- [31] BOTTAZZI R, PELLI T, PADULA M. Retirement expectations, pension reforms, and their impact on private wealth accumulation[J]. Journal of public economics, 2006, 90(12):2187-2212.
- [32] KERSTEN J. Supportive Services programs to naturally occurring retirement communities[J]. CRS Report RL, 2009(2):3-4.
- [33] JESSICA K M, et al. Do universal non-contributory old-age pensions make sense for rural areas in low-income countries[J]. International social security review, 2006, 59(4):47-65.
- [34] BAI Y, BIAN F, Zhang L, et al. The impact of social support on the health of the rural elderly in China[J]. International journal of environmental research and public health, 2020, 17(6):2004:102-113.
- [35] NAOMI A, SHIROIWA T, FUKUDA T, et al. Institutional care versus home care for the elderly in a rural area: cost comparison in rural Japan[J]. Rural & remote health, 2012, 12(4):1817.
- [36] 潘桔, 郑红玲.区域经济高质量发展水平的测度与差异分析[J].统计与决策, 2020, 36(23): 102-106.
- [37] 陈龙, 冯丽丽, 王楠.供给侧结构性改革背景下中国经济高质量发展评价体系构建及测度研究[J].河北地质大学学报, 2020, 43(06): 119-126.
- [38] 庐劲松, 彭文斌.数字经济驱动经济高质量发展的逻辑阐释与实践进路[J].探索与争鸣, 2020, (12): 132-136+200.
- [39] 董红亚.中国特色养老服务模式的运行框架及趋势前瞻[J].社会科学辑刊, 2020(04): 109-116.
- [40] 白维军.养老服务高质量发展:何以可能?何以可为?[J].社会科学战线, 2019(07): 222-228.
- [41] 高传胜.以需求导向推进高质量养老[J].群众, 2018(05): 12-13.
- [42] 张思锋.将养老服务推向高质量发展阶段[N].中国科学报, 2018-03-06.
- [43] 张志元.乡村振兴战略下农村养老服务高质量发展研究[J].广西社会科学, 2021(11): 1-7.

- [44] 杨贵华, 邓玮.以需求为导向推进居家养老服务高质量发展[J].前沿, 2020(06): 107-113.
- [45] 刘宁.我国农村养老问题及解决对策研究—以庄河市 W 镇为例[D].大连: 辽宁师范大学, 2020.
- [46] 王彦斌, 杨学明.文化与责任: 中国农村家庭养老责任人的文化—认知性制度支持[J].农林经济管理学, 2019(05): 693-701.
- [47] 刘丽娟. 低度平衡型代际关系与农村家庭养老秩序—基于湖南北部 W 村的实地调研[J]. 中共福建省委党校(福建行政学院)学报, 2020(02): 139-147.
- [48] 杨善华. “以责任伦理”为核心的中国养老文化—基于文化与功能视角的一种解读[J]. 晋阳学刊, 2015, (05): 89-96.
- [49] 范成杰. 代际关系的价值基础及其影响—对江汉平原农村家庭养老问题的一种解释[J]. 人口与发展, 2012, 18(05): 11-16+10.
- [50] 王敬, 海莉娟.传统与现代之间: 代际失衡、青年妇女夺权与家庭养老弱化[J].中国青年研究, 2019(3): 60-64+59.
- [51] 梅丽萍.国家与家庭关系视野下的农村家庭养老问题[J].海南大学学报(人文社会科学版), 2016, 34(05): 26-33.
- [52] 刘志甫.农村养老与医疗保障: 中国老龄化问题的重心[J].求索, 2016(08): 22-26.
- [53] 陈辉. 老漂: 城市化背景下农村代际支持的新方式[J].中国青年研究, 2018(2): 24-29.
- [54] 王莉莉. 基于“服务链”理论的居家养老服务需求、供给与利用研究[J].人口学刊, 2013, 35(02): 49-59.
- [55] 党博. 我国农村养老机构现状与需求—基于山东和陕西的实证分析[D].北京: 中国社会科学院研究生院, 2011.
- [56] 穆光宗.我国机构养老发展的困境与对策[J].华中师范大学学报 (人文社会科学版) , 2012 (3): 31-38.
- [57] 姚兆余, 王诗露.农村老人对机构养老的意愿及影响因素分析—基于东部地区 749 位农村老人的调查[J].湖南农业大学学报(社会科学版), 2012, 13(06): 39-44.
- [58] 刘妮娜.农村互助型社会养老: 中国特色与发展路径[J].华南农业大学学报(社会科学版), 2019, 18(01): 121-131.
- [59] 赵志强.农村互助养老模式的发展困境与策略[J].河北大学学报(哲学社会科学版), 2015, 40(01): 72-75.
- [60] 宋东明.我国农村养老服务政策法律化路径研究[J].农业经济, 2019(03): 76-77.
- [61] 王婷.政策问题建构研究—基于中国农村社会养老保险政策的验证[J].中国行政管理, 2017(06): 97-102.

- [62] 沈冰清, 郭忠兴.新农保改善了农村低收入家庭的脆弱性吗?—基于分阶段的分析[J].中国农村经济, 2018(01): 90-107.
- [63] 贺晓静.新型农村社会养老保险的现状及问题与对策研究[J].劳动保障世界, 2018(35): 31.
- [64] 姚立军, 华黎.新型农村合作医疗对农村外出劳动力的拉回效应研究[J].西北农业大学学报, 2013 (10): 52-55.
- [65] 张登利, 杨斌.新型农村社会养老保险制度待遇调整的原则及战略选择[J].贵州社会科学, 2018(04): 71-76.
- [66] 邓大松, 薛惠元.新型农村社会养老保险替代率精算模型及其实证分析[J].经济管理, 2010(05): 164-171.
- [67] 林晨蕾, 郑庆昌.新型农村合作医疗补偿机制对农村老人住院服务利用的影响—基于健康差异的视角[J].中国农业大学学报, 2020, 25(06): 112-128.
- [68] 张旭升, 牟来娣.中国老年服务政策的演进历史与完善路径[J].江汉论坛, 2011(09) : 140-144.
- [69] 汪波, 李坤.国家养老政策计量分析: 主题、态势与发展[J].中国行政管理, 2018(04) : 105-110.
- [70] 陆杰华, 沙迪.新时代农村养老服务体系面临的突出问题、主要矛盾与战略路径[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2019, 40(02): 78-87+2.
- [71] 刘宇, 唐亚阳.农村养老服务供给困境与出路—基于供给侧结构性改革视角[J].当代经济究, 2018(06): 80-86.
- [72] 杜智民, 康芳.农村社区居家养老服务供给精准化的实践困境与优化路径[J].重庆社会科学, 2020(09): 130-140.
- [73] 杨成波.农村居家养老服务供给模式和对策建议[J].农业经济, 2015(11): 88-90.
- [74] 张世青, 王文娟, 陈岱云.农村养老服务供给中的政府责任再探—以山东省为例[J].山东社会科学, 2015(03): 93-98.
- [75] 陈静.新型城镇化背景下农村养老服务供给模式研究[J].农村经济, 2016(06): 101-106.
- [76] 刘海波.辽宁省农村居民养老保障问题研究[J].农业经济, 2015(08): 60-62.
- [77] 康蕊, 吕学静.农村老年人社区照顾发展与生活质量的相关性研究—以北京市为例[J].人口与发展, 2016, 22(01): 105-112+104.
- [78] 覃志红.京津冀协同发展视域下河北省养老服务创新发展的深层思考[J].经济论坛, 2016(04): 4-8.
- [79] 左冬梅, 李树范.基于社会性别的劳动力迁移与农村留守老人的生活福利——基于劳动力流入地和流出地的调查[J].公共管理学报, 2011(4): 96-98.

- [80] 类承慧.新公共服务理论视角下 P 县公共法律服务供给问题研究[D].曲阜: 曲阜师范大学, 2011.
- [81] 徐晓敏, 任尚峰.五大发展理念视域下生物科学发展的理性思考[J].辽宁师专学报(自然科学版), 2020, 22(04): 21-24+34.
- [82] 宫汝娜, 张涛.区域高质量发展的内涵与测度研究——九大国家中心城市的实证分析[J].技术经济与管理研究, 2021(01): 105-110.
- [83] 吴玉楠, 戚金洲.高质量发展内涵及国有企业实现高质量发展的保障措施[J].经济研究导刊, 2019(24): 2.
- [84] 魏杰, 汪浩.转型之路: 新旧动能转换与高质量发展[J].国家治理, 2018(21): 8.
- [85] 习近平主持召开中央全面深化改革委员会第四次会议[EB/OL]. (2020-11-05) [2021-10-25]. http://www.xinhuanet.com/politics/2018-09/20/c_1123461722.htm.
- [86] 习近平.关于《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》的说明[N].人民日报, 2020-11-04.
- [87] 郑银华, 姚利民.对高等教育效率的思考[J].大学教育科学, 2006(02): 30-33.
- [88] 张继元, 钟仁耀.内置经济功能 完善筹资机制 建立可持续的农村互助养老服务体系建设[J].中国民政, 2020, (20): 41-43.
- [89] 周美彤.辽宁省养老服务资源城乡配置协调性分析[D].沈阳: 辽宁大学, 2020.
- [90] 刘维奇.中国人口老龄化城乡倒置现状及其与城市化的相互影响[J].农业现代化研究, 2014, 35(2): 6.
- [91] 郭林.中国养老服务 70 年(1949—2019):演变脉络,政策评估,未来思路[J].社会保障评论, 2019, 3(3): 17.
- [92] 郭永芳, 袁德娟.农村养老服务政策变迁研究——基于间断-均衡理论的阐释[J].呼伦贝尔学院学报, 2020, 28(4): 7.
- [93] 黄玉君, 鲁伟.国外农村社会养老保险发展及对我国的启示[J].求实, 2016 (06): 87-96.
- [94] 魏彦彦.中国特色养老模式研究[M].北京: 中国社会出版社, 2010.
- [95] 阳旭东.新时代背景下西部民族地区农村家庭养老问题探究[J].农村经济, 2018(12): 5.
- [96] 王郁芳, 付雅宁.我国养老服务多元供给主体发展面临的困境与对策[J].湖南行政学院学报, 2021(05): 32-39.
- [97] 隋澈.中国未来人口老龄化水平变化趋势对经济增长的影响——以“全面两孩”政策为背景[J].河北经贸大学学报, 2018, 39(3): 8.
- [98] 北京蓝皮书: 北京社区养老设施存在城乡差异 远郊区缺乏明显[EB/OL].(2019-7-23)[2021-10-2]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1639850787015104646&wfr=spider&for>

=pc

- [99] 容志. 大数据背景下公共服务需求精准识别机制创新[J].上海行政学院学报, 2019, 20(04): 44-53.
- [100] 中华人民共和国 2021 年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL].(2022-2-28)[2022-3-17]
<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1725969272845474093&wfr=spider&for=pc>
- [101] 刘保中, 邱晔.新中国成立 70 年我国城乡结构的历史演变与现实挑战[J].长白学刊, 2019, (05): 39-47.
- [102] 胡文红.中英社区照顾运行机制的比较研究[D].武汉: 湖北大学, 2018.
- [103] 郭建新.英国社区照顾的特点与启示[J].中国管理信息化, 2016, 19(13): 214-215.
- [104] Melissa A. Lindeman and Robyn P. Pedler. Assessment of Indigenous Older Peoples' Needs for Home and Community Care in Remote Central Australia[J]. Journal of Cross-Cultural Gerontology, 2008, 23(1): 85-95
- [105] 陈昱阳. 肥乡农村集体互助养老模式推广问题研究[D]. 长春: 吉林财经大学, 2019.
- [106] 日照市五莲县医养结合出实招 打通健康养老“最后一公里” [EB/OL].(2018-6-6)[2022-3-22]
<http://www.sdwsnews.com.cn/a/rizhao/zixun/2018/0606/19476.html>
- [107] 熊亮, 罗杰, 陈岳堂. 我国失独群体“社区+”精准扶助模式构建研究——基于国外社区养老服务实践的启示[J].湘潭大学学报(哲学社会科学版), 2021, 45(04): 85-91.
- [108] 马克思, 恩格斯.马克思恩格斯全集第 42 卷[M].北京: 人民出版社, 1995: 25.
- [109] 王洋洋.坚持“以人为本”思想构建多元化养老服务体系建设[D].无锡: 江南大学, 2016.
- [110] 陆杰华, 林嘉琪.共同富裕目标下推动养老服务高质量发展的理论思考[J].江苏行政学院学报, 2022(2): 54-60.
- [111] 刘二鹏, 韩天阔, 乐章.县域统筹视角下农村多层次养老服务体系建设研究[J].农业经济问题[J].农业经济问题, 2022(2): 1-11.
- [112] 陈嘉琳.多元主体参与居家养老服务的协同机制研究[J].生产力研究, 2019(12): 6.

附录 1

关于 S 镇农村养老服务供给情况调研问卷

您好，感谢您在百忙之中参加此次问卷。我是中国矿业大学的一名研究生，为了更好地了解农村老年人养老的基本情况和当地养老服务供给状况，设置该问卷进行调查，本次问卷采用不记名方式进行，调查结果仅供学术研究参考，您所提供的信息我们将替您保密，谢谢您的参与！（为了方便，以下问题您可以在选项上直接打钩。）

注：本问卷针对 60 岁以上的老人，家庭成员可根据老人意愿协助填写。

个人基本情况：

1. 您的性别?
①男 ②女
2. 您的年龄?
①60~69 ②70~79 ③80~89 ④90以上
3. 您的受教育程度?
①未上学 ②小学 ③初中 ④高中及以上
4. 您的婚姻状况?
①有配偶 ②离婚 ③丧偶 ④未婚
5. 您的子女数量?
①1个 ②2个 ③3个 ④4个及以上
6. 您的居住状况?
①独居 ②配偶 ③与子女 ④配偶与子女 ⑤孙辈

经济支持情况：

7. 您每月主要的经济来源？（多选）
①劳动所得 ②子女供养 ③养老金 ④个人储蓄
8. 您每月可支配收入是多少?
①200元以下 ②200~400元 ③400~600元 ④600元以上
9. 子女每个月给您的生活费是多少?
①200元以下 ②200~400元 ③400~600元 ④600元以上
10. 您认为养老金能否满足您的基本支出需求?
①宽裕 ②勉强够用 ③不太够用 ④非常紧张
11. 您觉得每个月的生活费是否够用?
①宽裕 ②勉强够用 ③不太够用 ④非常紧张

生活照料情况:

12. 您的生活照料主体是谁? (多选)
①自己 ②配偶 ③子女 ④邻居亲友
13. 您的生活是否可以自理?
①完全可以 ②基本可以 ③基本不可以 ④完全不可以
14. 您是否需要更周到的生活照料?
①是 ②否
15. 您希望从哪里获得生活方面的照顾? (多选)
①子女 ②配偶 ③自己 ④养老院
16. 如果自己生活中有麻烦, 子女是否可以及时帮助或返回家?
①完全可以 ②大部分时间可以 ③大部分时间不可以 ④不可以

精神慰藉情况:

17. 您平时做什么事情打发时间? (多选)
①看电视 ②串门聊天 ③打牌 ④干农活 ⑤与家人交流
18. 子女多久跟您联系一次或多久跟您谈一次心?
①一年几次 ②一个月一两次 ③一周一两次 ④每日
19. 生活中谁带给您的精神慰藉比较多?
①子女 ②配偶 ③邻居 ④自己
20. 是否有时感到精神空虚?
①是 ②否

21. 您是否希望获得更多精神慰藉?
①是 ②否

医疗保健情况:

22. 您的身体状况如何?
①非常健康 ②比较健康 ③不太健康 ④非常不健康
23. 如果生病, 主要是由谁来陪同看病?
①子女 ②配偶 ③自己 ④邻居亲友
24. 平时生病去哪诊治?
①在家吃药 ②村里卫生室 ③乡镇医院 ④县市医院
25. 您是否参加了医疗合作保险?
①是 ②否
26. 您认为基本医疗保障能不能实在解决您看病贵的问题?
①很好地解决 ②解决一部分 ③大部分不能解决

27. 您觉得目前您就医是否便利?

①是 ②否 不便利的原因?

28. 您是否希望获得更健全的医疗服务?

①是 ②否

29. 您希望得到哪些医疗服务?

①定期体检 ②上门看病 ③健康教育 ④看病费用

养老模式情况:

30. 您村有没有提供居家养老服务? (老人居家, 外来人员提供各项服务内容)

①提供了且规范 ②提供了但不规范 ③没有提供 ④我不知道

31. 您村有没有提供互助养老服务? (老人互帮互助养老)

①提供了且规范 ②提供了但不规范 ③没有提供 ④我不知道

附录 2

关于 S 镇农村养老服务供给情况访谈提纲

一、关于敬老院养老人群的访谈提纲

1. 您的年龄及身体状况如何？入住敬老院的时间？
2. 在日常生活中机构所提供的衣食住行服务如何？
3. 机构提供的娱乐活动及娱乐设施有哪些？您觉得能否满足日常所需？
4. 您认为政府还应在哪些方面完善养老服务？

二、关于家庭养老人群的访谈提纲

1. 您的生活照料主体有哪些？
2. 您日常的娱乐项目有哪些？是否感到精神空虚？
3. 您如何看待互助养老服务？

三、关于敬老院管理人员的访谈提纲

1. 养老院的基本情况及运营情况？
2. 入住老人数量及健康状况？
3. 院内所提供的基本服务有哪些？
4. 服务人员构成及选聘渠道？
5. 您如何看待养老机构发展趋势？

四、镇政府社会保障科人员的访谈提纲

1. 目前该镇总人口有多少？其中老年人口有多少？
2. 当地老人的基本养老情况如何？
3. 我镇近几年的养老保险、医疗保险进展如何？
4. 针对目前兴起的互助养老及社区养老模式，我镇的跟进情况如何？
5. 当地政府是出台吸引养老服务专业人才的相关政策？
6. 政府在农村养老基础设施上有哪些作为？
7. 政府是否在企业养老机构建设方面给予一定的优惠政策？
8. 政府方面在解决农村老人养老服务供给问题上面临的困难是什么？

学位论文原创性声明

本人郑重声明：所呈交的学位论文《高质量发展背景下农村养老服务供给研究》，是本人在导师指导下，在中国矿业大学攻读学位期间进行的研究工作所取得的成果。据我所知，除文中已经标明引用的内容外，本论文不包含任何其他个人或集体已经发表或撰写过的研究成果。对本文的研究做出贡献的个人和集体，均已在文中以明确方式标明。本人完全意识到本声明的法律结果由本人承担。

学位论文作者签名：

年 月 日

学位论文数据集

关键词*	密级*	中图分类号*	UDC	论文资助
养老服务供给； 高质量发展	公开	C93	005	
学位授予单位名称*	学位授予单位代码*	学位类别*	学位级别*	
中国矿业大学	10290	管理学	硕士	
论文题名*	并列题名			论文语种*
高质量发展背景下农村养 老服务供给研究	Study on the Supply of Rural Old-age Service under the background of High- quality Development			中文
作者姓名*	杨怡文	学号*	TS19090090A31	
培养单位名称*	培养单位代码*	培养单位地址	邮编	
中国矿业大学	10290	江苏省徐州市	221116	
学科专业*	研究方向*	学制*	学位授予年*	
公共管理专业	行政管理	3	2022	
论文提交日期*	2022 年 5 月 22 日			
导师姓名*	曹惠民	职称*	副教授	
评阅人	答辩委员会主席*	答辩委员会成员		
	娄峥嵘	池忠军、许超、丁恒星、张彦华		
电子版论文提交格式	文本 <input checked="" type="checkbox"/> 图像 <input type="checkbox"/> 视频 <input type="checkbox"/> 音频 <input type="checkbox"/> 多媒体 <input type="checkbox"/> 其他 <input type="checkbox"/>			
推荐格式: application/msword; application/pdf				
电子版论文出版(发布)者	电子版论文出版(发布)地		权限声明	
论文总页数*	80			
注: 共 33 项, 其中带*为必填数据, 共 22 项。				