

# 农村公共养老服务发展问题及其对策研究 ——以江苏省为例

●裴 育 史梦昱

**【摘要】**本文从江苏省公共养老服务体系建设过程中显现的城乡发展差距入手,发现与城市相比,农村养老服务建设在“人”、“财”、“物”上存在的问题,分析致使农村养老服务发展滞后于城市的根源所在,并针对相应原因提出有关改善农村养老服务发展的具体措施及建议,致力于提升农村养老服务供给水平和质量,缩小城乡公共养老服务发展差距,以推动实现城乡区域统筹发展目标。

**【关键词】**农村 公共养老服务 发展差距



裴育:经济学博士,南京审计大学教授、副校长。现任教育部财政学类专业教学指导委员会委员、中国财政学会理事、江苏省国际税收研究会副会长、江苏省外国经济学说研究会副会长、江苏省审计学会理事。江苏省“青蓝工程”学科带头人、“六大人才高峰”项目人选、“五一”劳动奖章获得者。主要从事财税理论与政策、财政审计、财政风险管理等领域的研究和教学工作,主持或参与国家级、省部级项目 18 项,在国家权威或核心期刊发表学术论文 60 多篇。

## 一、引言

当前,我国老龄化程度不断加深,家庭养老功能弱化,社会养老服务承担不足,大量老人的养老问题不得不引起重视。十九大报告指明,养老是民生领域的短板之一。城乡区域发展及收入分配差距使得农村养老服务发展任务更为艰巨。是以近年来,国家出台诸多政策以扶持农村养老发展。2016 年 12 月,国务院颁布《国务院办公厅关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见》,着重强调要提升农村养老服务能力和水平,提出加强服务设施建设、倡导专业人才引进等具体措施;2017 年 2 月,中共中央、国务院颁布《中共中央国务院关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见》,从六个方面对农村经济发展提出具体的方法指导,

同时为农村养老的实践方式和制度安排指明方向。同样,江苏省政府也在《江苏省“十三五”养老服务业发展规划》(以下简称《规划》)中提出要求加大农村养老服务供给、推动农村五保供养服务机构转型升级等措施以建立健全农村养老服务供给体系。由此可见,农村的养老发展愈发受各方关注,亟待提升养老服务水平,以实现城乡统筹发展目标。

## 二、江苏省农村养老服务发展现状

据统计,2017 年末江苏省常住人口为 8029.3 万人,其 65 岁及以上人口达 1073.2 万人,占总人口 13.37%,与 2016 年的 12.77% 相比,增加了 0.6%,65 岁及以上老年人口增加 51.57 万,老龄化程度不断加深。此外,江苏省较全国情况而言面临更为严峻的养老问题。

表1反映了2011—2016年江苏省及全国老年抚养比变化情况，由表可知，江苏省负担老年系数由2011年的14.20%增长为2016年的18.56%，增长4.36%，高于全国2.66%的增长。此外，数据显示，2016年，江苏省每100名劳动年龄人口相比于全国水平需要多承担3.6名老人的养老负担。

表1 江苏省2011—2016年老年抚养比(负担老年系数)情况表(单位:%)

年份	江苏抚养比	全国抚养比
2011	14.20	12.30
2012	15.26	12.70
2013	16.47	13.10
2014	16.26	13.70
2015	17.21	14.33
2016	18.56	14.96

数据来源：中国国家统计局

一方面，就全省而言，江苏面临老年人口不断增长，劳动人口养老负担不断加重问题。另一方面，就省内而言，较大的城乡养老服务发展差距不可忽视。农村经济发展和基础设施建设的相对滞后致使农村劳动力流失严重，无疑会加剧城乡养老服务发展的不均衡。表2显示，从2004至2010年江苏省城镇单位就业人员中从农村招收而来的人员占比由最初的24.85%增长为39.03%，且始终是城镇就业增加的最大比重来源。此外，考虑多数农村户籍学生毕业后选择留在城市寻求就业机会这一现实情况，农村劳动力将面临更为严重的流失，粗略参考由农村招收和大、中、技工学校毕业生这两项就业人员增加来源占总人数比重，可见2010年时此二项之和占比高达

表2 江苏省2004—2010年城镇单位就业人员增加来源情况表(单位:人)

年份	农村招收	占比(%)	城镇招收	占比(%)	大、中专、技工学校毕业生	占比(%)	农村及毕业生之和	占比(%)
2004	193704	24.85	166398	21.35	175376	22.50	369080	47.36
2005	272200	30.86	191772	21.74	206304	23.39	478504	54.25
2006	378846	34.20	194028	17.52	323309	29.19	702155	63.39
2007	570246	43.20	268800	20.36	283669	21.49	853915	64.68
2008	542082	38.57	252237	17.95	371282	26.42	913364	64.99
2009	487938	34.72	236572	16.84	447364	31.84	935302	66.56
2010	677048	39.03	333524	19.23	487847	28.13	1164895	67.16
年份	复员专业军人	占比(%)	城镇调入	占比(%)	其他	占比(%)		
2004	11932	1.53	93378	11.98	138586	17.78		
2005	15151	1.72	70854	8.03	125830	14.26		
2006	13907	1.26	74784	6.75	122759	11.08		
2007	11533	0.87	69255	5.25	116625	8.83		
2008	11621	0.83	76257	5.43	151962	10.81		
2009	8686	0.62	72776	5.18	151850	10.81		
2010	9239	0.53	82357	4.75	144541	8.33		

数据来源：中国国家统计局、中国人力资源和社会保障部

67.16%，占城镇就业增加来源的七成左右。(见表2)

农村劳动力甚至是人力资本的流失很大程度上会不断拉大城市与农村的养老服务供给水平差距，加剧城乡区域间的发展不均衡，更不利于政府统筹城乡发展的战略政策引导。

### 三、江苏省农村养老服务发展存在的问题

虽然江苏省政府为应对不断加剧的老龄化做出了包括出台《规划》等政策指导文件在内的一系列努力，但农村养老服务发展滞后的现实还是不容忽视，至少农村在“人”、“财”、“物”三方面落后于城市养老服务发展上的问题值得我们重视。

#### (一) 财力保障方面

政府在养老服务保障上投入的财政性资金不足几乎是各个地方公共养老服务发展的通病，而就江苏省而言，农村养老服务发展的保障资金不足问题同样存在，主要表现为社会资本参与缺失和政府投入机制不足。

1、社会资本参与缺失，运营效率低下。地方养老服务体系建设系统十分复杂，若仅有政府存在于系统中，不仅其所能提供的财政资金相比于体系建设需求而言只是杯水车薪，还会形成其经营无竞争的环境，造成机构普遍运营效率低下。而在农村，作为养老服务资金重要来源之一的社会资本缺失更甚。表3统计了不同性质的城乡养老服务机构初期投资规模情况，表中不同性质单位划分以其所执行的不同类型会计制度为参考，以固定资产原价高低简单衡量不同类型单位初期投资规模大小。由表可知，不论是城市还是农村养老服务机构，政府对其的建设投资规模逐年递减、民间非盈利组织投资规模逐年增

长，说明政府职能转变、全面开放养老服务市场的政策要求取得了一定成效，总体上社会资本参与度有所提高。(见表3)

但与此同时，农村养老服务机构的发展情况却并不乐观。就目前而言，农村养老服务的资金投入基本上还是依靠政府财政。由表可见，2016年农村养老机构资金投入中政府投入仍

表3 江苏省2007-2016年城乡不同性质养老服务机构固定资产原价情况表(单位:万元)

数据来源:中国财政部、中国国家税务总局

年份	城市养老服务机构					农村养老服务机构				
	企业	行政事业单位	民间非营利组织	行政事业单位占比(%)	企业占比(%)	企业	行政事业单位	民间非营利组织	行政事业单位占比(%)	企业占比(%)
2007	988.1	37435.6	20824.6	63.18	1.67	436	128896.7	15752.4	88.84	0.30
2008	123.3	76737.3	23416.5	76.53	0.12	50	130374	29480.1	81.53	0.03
2009	4004.5	88519.6	101902.9	45.53	2.06	3342	171776.3	24094.8	86.23	1.68
2010	7211	84498.8	73414.4	51.17	4.37	4352.5	159634.1	37745.5	79.13	2.16
2011	5744.8	118272.1	102716.1	52.16	2.53	16490	177160.3	37078.3	76.78	7.15
2012	9921.8	160226.3	133269.5	52.81	3.27	17720	196644.9	57309.8	72.38	6.52
2013	17512.2	189577.3	138669.6	54.83	5.06	6610	201965.3	54029.4	76.91	2.52
2014	47089.2	140958.5	109288.7	47.41	15.84	151	216825.3	51475.1	80.77	0.06
2015	40906.2	166821	196130.9	41.31	10.13	330	236430.7	55315.8	80.95	0.11
2016	52745.2	83333.4	427496.1	14.79	9.36	980	199207.6	92183.5	68.14	0.34

数据来源:中国民政部

占68.14%,是城市相应占比的4.6倍,甚至高于城市2010年最初63.18%的比值。同样,农村养老服务机构中企业投资在2016年也仅有0.34%,几乎为城市占比的1/28,可见社会资本在农村养老服务领域的参与度之低。而市场竞争者参与的缺失必然导致行业运营效率的低下,也由此造成有关农村养老机构殴打虐待老人等现象屡禁不止。

2.政府投入机制不足。政府投入机制不足作为农村养老服务发展财力保障上存在的问题之一,主要体现在政府于社会保障领域投入的财政总量相对较少,以及最低生活保障投入不足两方面。

(1)公共服务财政支出比重小。政府要求开放养老服务市场无可厚非,但政府财政作为民生发展的兜底保障线,其支出责任不可缺失。表4统计了江苏省由2008至2016年历年的社会保障和就业支出及其占政府一般公共预算支出比重的变化情况。由表可知,社会保障和就业支出比重与其他支出相比占比较小,虽然从2008年到2016年政府历年社会保障和就业支出额均有增加,但其占总预算支出比重却变化不大,9年间增长率仅为1.74%,且历年增长率普遍偏低,2016年实现最大年增长,依旧仅为0.36%,其增长可谓是微乎其微。

表4 江苏省2008-2016年社会保障和就业预算支出情况表(单位:万元)

年份	社会保障和就业支出	一般预算支出	占比(%)
2008	2607634	36173968	7.21
2009	3280408	44889288	7.31
2010	4034100	55132900	7.32
2011	5277800	68997900	7.65
2012	6156800	77319100	7.96
2013	6845200	84662300	8.09
2014	7596800	91229200	8.33
2015	8894200	103524600	8.59
2016	9626200	107499800	8.95

(2)最低生活保障投入不足。我国城乡最低生活保障制度发展普遍比较缓慢。地方财政作为城乡最低生活保障资金的主要来源,并且中央未对地方政府财力大小而实现的保障水平高低差距就显得尤为明显。不仅体现在各省市间存有差距,省内各地区、城乡之间的补贴保障水平也各有高低。如表5所示,江苏省城乡最低生活保障预算资金支出从2008至2016年间均有增长,且增幅不小,就总体保障水平而言位于全国前列。但省内存在的城乡补贴水平差距也不小,虽然城市和农村每人每年补贴水平绝对量在持续增长,但城市补贴标准几乎维持在农村的1.5倍以上,其中,2008年城市补贴水平是农村的2.01倍。这种补贴标准的差距对于年收入本身就远低于城市的农村居民而言,无异于是需要承担更大的养老负担。

表5 江苏省2008-2016年城乡最低生活保障预算资金总体支出和补助水平情况表

年份	城市支出(万元)	农村支出(万元)	城市补贴水平(人/年)	农村补助水平(人/年)
2008	88522.2	121570.7	1904.6	946.2
2009	98909.1	161065.3	2108.2	1168.6
2010	107929.8	205153	2412	1332
2011	132169	294395.6	3139.8	2095.2
2012	137489.9	307468.6	3020.9	1940.8
2013	148901.2	342565.9	3745.45	2256.05
2014	143732.6	341407.8	4243.68	2640.54
2015	135762.7	361095.4	4513.65	2979.39
2016	140018.7	390315.3	5214.1	3339.7

数据来源:中国民政部

## (二)物质资源方面

农村庞大的老年人口催生了巨大的养老服务需求,但在农村养老服务发展过程中,养老机构入住率低、公共资源闲置等现象却并不少见。

1.床位空置率高,养老资源浪费。自养老服务体系建设以来,养老机构设施建设一直是政府财政性资金投入最多的发展项目。虽然按照《规划》提出的每千名老人拥

有 40 张床位的建设标准来看，目前所能提供的养老床位数远远不够，但在床位总量无法匹配老年人口的情况下，江苏省养老床位的利用率却总体偏低。如图 1 所示，相比于城市养老服务机构年末在院人数在总体上呈现逐年增长趋势，农村养老机构住院人数虽然始终占据总人数上的绝对优势，但其于 2012 年达到住院人数的最高值之后便持续呈下降趋势。由城市和农村的住院人数增长率曲线可以看出，除 2011 年外，农村增长率普遍低于城市，甚至在 2013 到 2016 这四年间呈现负值增长。

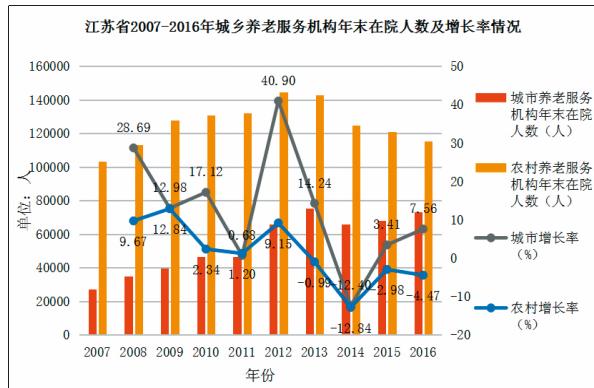


图 1 江苏省 2007-2016 年城乡养老服务机构年末在院人数及增长率变化

数据来源：中国民政部

2、床位资源配置不合理。一份基于江苏老年人口的调查数据显示：在生活照料、医疗护理、精神慰藉、文化娱乐以及法律援助这五项养老服务内容中，选择机构养老的老年人对于前三项服务需求占有绝对优势比，也因此实质上老年人对于养老服务的需求绝不仅仅是局限于住宿需要。此外，相关实证数据显现，经济状况越好的老年人其健康状况也越好。而就城乡而言，一方面农村老年人口较多，其所需的相应服务量也更大，另一方面，农村

表 6 江苏省 2009-2016 年城乡不同在院人员类型分布情况表(单位:人)

老人收入水平明显低于城市老人，出于健康状况，农村老人在养老服务需求中会更加倾向于医疗、护理等服务。但表中数据显示，2016

年份	城市养老服务机构				农村养老服务机构			
	自理(完全自理)在院人数	介助(半自理)在院人数	介护(不能自理)在院人数	介助、介护人员占比(%)	自理(完全自理)在院人数	介助(半自理)在院人数	介护(不能自理)在院人数	介助、介护人员占比(%)
2009	19285	11586	8758	51.34	106985	16391	4329	16.22
2010	26546	12402	7464	42.80	107531	17569	5587	17.72
2011	27828	9271	9627	40.44	103287	22078	6893	21.90
2012	33253	15449	17135	49.49	110916	26214	7223	23.16
2013	40843	18669	15703	45.70	110453	25704	6769	22.72
2014	34639	14873	16379	47.43	94996	22984	6594	23.74
2015	33193	17623	17325	51.29	87250	26431	7185	27.81
2016	34538	20721	18035	52.88	82354	25408	7702	28.68

数据来源：中国民政部

年在农村养老机构中介助、介护在院人数占比几乎是城市的一半，而在最初的 2009 年，农村占比仅为城市比例的 1/3。由此可见农村养老床位资源配置与当地老人养老需求的现实差距。(见表 6)

### (三) 人员素质及观念方面

机构、体制的良好运行离不开人，相反，其运行过程中产生的许多问题也往往是由人员素质及观念等因素诱发。同样，江苏省农村养老服务在其发展过程中在相关人员方面也存在不少问题。

1、基层政府服务意识淡薄，缺乏反馈机制。养老服务为一项基本公共服务，其有关具体措施的落实主要是由地方基层政府负责。从而地方政府领导对于养老服务的重视程度、工作人员的服务意识和业务素质高低等因素就直接影响到当地养老服务供给质量的优劣。在农村，老年人因受教育程度、生活阅历以及精力等限制，一旦面临政府工作人员不尽职、服务不到位等情况，极少会选择有效的维权途径。从而使得政府养老服务供给活动缺少反馈机制，造成有关工作人员长期不作为，根本无法满足农村老年人日益增长的养老需求。

2、专业服务人员不足，人员流失。农村养老机构的服务质量远低于城市，主要表现在农村就业人员的受教育程度以及人员的年龄构成比上。表 7 统计了江苏省 2008 至 2016 年城乡养老服务机构职工中受教育程度在专科、本科及以上学历人数及其占职工总人数之比的情况，对比发现，在城市养老服务机构中高学历职工占比始终是农村该项数值的 2 到 3 倍，甚至农村 2016 年所达到的比重还是低于城市早于 2008 年就已达成的 14.31% 的比值，仅为 13.55%。此外，就单本科及以上学历职工人数而言，农村每年就业人员增加值均为两位数，甚至于 2009、2010 和 2014 年呈现负增长，出现人员

流失。

表 7 江苏省 2008—2016 年城乡养老服务机构职工受教育程度情况(单位:人)

年份	城市养老服务机构				农村养老服务机构			
	职工总人数	专科人数	本科及以上学历	占比(%)	职工总人数	专科人数	本科及以上学历	占比(%)
2008	7042	732	276	14.31	8781	405	139	6.20
2009	6975	884	274	16.60	8482	424	127	6.50
2010	7723	1155	482	21.20	8342	407	118	6.29
2011	9239	1412	538	21.11	9000	511	153	7.38
2012	12486	2372	886	26.09	10997	634	215	7.72
2013	14539	2631	977	24.82	11209	922	233	10.30
2014	13762	2403	1257	26.59	10840	1099	231	12.27
2015	14384	2844	1432	29.73	11855	1168	258	12.03
2016	16851	3424	1616	29.91	12098	1293	346	13.55

数据来源:中国民政部

在城乡养老服务机构职工年龄构成对比中发现,农村 46 岁及以上职工占比普遍高于城市,二者差距不大。但此二者年龄构成均不年轻化,说明整体上年轻人对养老服务行业的就业意愿不高。而农村养老服务机构职工中 35 岁及以下的年轻工作人员占比明显低于城市,农村 2016 年才达成的 16.37% 的占比依然低于城市 2008 的 21.70%,由此可见,农村养老服务机构的就业人

年人对社会养老模式有所改观,对其需求量有一定增长,但这很大程度上是由于机构养老、社区养老等模式对家庭养老的替代所形成,并非是农村养老观念实现了真正的转变,在有可能实现家庭养老的情况下,极少有老人愿进行社会养老。

#### 四、江苏省农村养老服务发展问题原因分析

针对上述目前江苏农村养老服务发展过程中“人”、“财”、“物”三方面存在的问题,进行具体原因分析,以期寻得农村养老服务发展落后于城市的根源所在。

##### (一) 城乡二元体制制约

我国长期以来实行的城乡二元体制使得农业积累不断转化为城市工业发展动力,城乡发展差距不断拉大,农村地区包括经济建设、基础设施、物质资源在内等各方面发展普遍落后于城市。城市较高的工资水平吸引农村青壮年劳动力不断流入,使得农村基础经济建设劳动力不足,且发展缓慢,大量老年人留守,被迫进行自我养老。一方面,农村地区养老服务体系建设晚于城市,相关养老资源匮乏,整体服务水平不高,另一方面,农村居民普遍依赖于土地获得微薄收入以维持基本生活需要,收入储蓄少,且积累缓慢,远不及城市居民收入水平。随着年龄增长、劳动能力的丧失,农村老人的养老

表 8 江苏省 2008—2016 年城乡养老服务机构职工年龄构成情况表(单位:人)

年份	城市养老服务机构						农村养老服务机构					
	35 岁及以下	36 至 45 岁	46 至 55 岁	56 岁及以上	35 岁及以下占比(%)	46 岁及以上占比(%)	35 岁及以下	36 至 45 岁	46 至 55 岁	56 岁及以上	35 岁及以下占比(%)	46 岁及以上占比(%)
2008	1528	2814	2229	471	21.70	38.34	1676	3511	3037	557	19.09	40.93
2009	1459	2722	2097	697	20.92	40.06	1669	3471	2818	524	19.68	39.40
2010	1601	3012	2349	761	20.73	40.27	1729	3167	2869	577	20.73	41.31
2011	1927	3358	2979	975	20.86	42.80	1869	3404	3003	724	20.77	41.41
2012	3150	4374	3883	1079	25.23	39.74	2183	3845	3971	998	19.85	45.19
2013	3320	5260	4475	1484	22.84	40.99	2172	4004	3994	1039	19.38	44.90
2014	3223	4827	4348	1364	23.42	41.51	2005	3923	3628	1284	18.50	45.31
2015	3360	4935	4457	1632	23.36	42.33	1996	4082	4319	1458	16.84	48.73
2016	4079	5510	5235	2027	24.21	43.10	1981	4172	4406	1539	16.37	49.14

数据来源:中国民政部

员主要由中年人士构成,年轻劳动力流失严重。

3、农村养老观念难以转变。与城市相比,农村老人对于社会养老模式的接受度明显偏低。许多农村老人对有关养老政策了解程度不够,观念陈旧,始终认为只有那些家庭无力承担养老支出的老人才会被迫入住养老机构。此外,有些子女出于传统孝道观念也不愿老人接受社会养老,为人所诟病。就目前而言,伴随着城镇化进程、家庭规模缩小、农村劳动力流失的发生,农村老

需求不断增长,在面临多数与城市养老服务机构相比并不存在明显价格优势的养老机构时,其微薄的储蓄积累根本无法承担长期的养老服务支出。由此造成在农村老人养老服务需求高于城市居民的情况下,反而农村养老机构入住人数比长期低于城市,甚至近年来出现住院人数逐年减少情况。

##### (二) 制度保障不完善

据 2016 年统计数据显示,江苏省老龄化程度在全国省市中排名第三,老龄化形势严峻。省政府为应对不断增长的养老服务需求,出台了包括《规划》在内等不少养老服务建设指导文件及政策法规,但养老服务市场的

制度保障还是存在诸多不完善。首先，在养老服务制度设立和落实上，养老服务体系建设的政策规划基本是由省级政府颁布，而更为了解群众具体养老服务需求的基层政府通常只是作为下发文件的执行者，这就往往会导致政府大力投资建成的项目与老年人的真实需求相偏离。其次，政府对于社会资本引入的保障机制不完善。目前江苏省为全面开放养老服务市场，对于社会办养老机构制定了不少优惠政策，但实质上可以发现，这些政策真正能对社会资本产生的吸引力并不大。如江苏省民政厅2017年3月颁布“对不同社会主体投资兴办的护理院和护理型养老机构，实施同等的建设补贴、运营补贴和医保进入等政策”，将其投资建设对象明确规定为护理型设施建设才能享受优惠政策，而该类设施建设前期要求的投入成本较高，该规定无异于对小规模社会资本设立了一道门槛，使得社会资本真正要进入养老服务市场困难重重。尤其是对于农村地区，其基础设施建设落后，投资环境差，养老场所基本是由政府出资建成的公办性质养老机构，相关收费标准由政府定价，存在稳定的价格优势，造成社会资本在农村地区的发展较城市而言更为艰难。

### (三)宣传引导力度不够

在农村社会化养老服务体系建设过程中，相对于兴建养老机构、投资养老服务设施以及基础养老金发放等常规工作而言，政府对养老服务的宣传引导略显不足。由上文可知，虽然江苏省农村老年人对于养老服务机构的入住意愿有明显提升，但很大程度上是由于农村劳动力流失以及家庭规模缩小带来的家庭养老功能弱化造成的，可以说并非是农村养老观念实现了真正转变。与农村相比，城市对于社会化养老的接受程度就明显较高，但有基于江苏数据的实证分析表明，对于经济发展程度等不同的苏南、苏中、苏北地区，其农村老人对于社会化养老需求并不具有统计意义，不存在明显的地区差异。也因此，可以说农村老人与城市相比对社会化养老需求偏低并不是由明显的地域差异造成的，政府部门可以通过加强养老服务政策的引导转变农村老人传统的养老观念。

### (四)管理监督弱化

养老服务体系建设管理监督的弱化很大程度上决定了养老服务整体水平难以实现较大提升。地方基层政府虽然在公共服务供给上有了解需方真实需求偏好的独特优势，但就养老服务而言，即使不少基层政府了

解老年群体真实的养老服务需求倾向，也还是熟视无睹，只按上级文件下放使用资金，该拨款的拨款，该建设的建设，按预算走完财政资金了事，不存在项目后期跟踪，更没有反馈意见处理。管理监督的弱化使得政府有关部门长期公式化办公，基层群众服务窗口形同虚设，多数养老服务机构处于运营无监督状态，必然导致养老服务机构效率低下。机构收费存在较大随意性，工作人员行为难以有效规范，养老机构整体上的服务水平和质量偏低。特别是在农村地区，本身对机构养老意愿并不强烈的农村老人一旦无法获得质量较高的养老服务，普遍会对社会养老产生排斥心理，使得机构入院人数不多，造成养老机构经营困难，形成经营不善和服务水平偏低的恶性循环。

### (五)政府财力有限，投入不足

分税制改革以来形成了中央与地方政府财权事权划分不匹配的格局，地方政府需要以有限的财力承担较大的事权支出责任，地方公共养老服务体系建设发展缓慢。江苏省养老服务发展相对较早，建设水平也较高，政府持续投入大量财政资金推动养老服务体系建设。但省政府有限的财力依然无法避免成为养老服务发展的掣肘。江苏省城乡低保水平已位于全国前列，据2017年统计，经济较为发达的苏南地区城乡保障标准基本为每人700—800元/月，其中镇江偏低，为每人655元/月，苏中地区为600左右，经济发展相对落后的苏北地区也普遍实现400—500元的最低保障水平。此外，江苏十三个市中，仅苏州、常州和镇江实现了城乡一体化最低生活保障。可见，由地方政府财力高低所决定的保障金支出差异无法避免，并且即使作为低保支出水平较高的江苏也无法保障起老年人，特别是农村无收入老人的养老支付，将老年人社会养老意愿转化为有效需求。

## 五、促进农村养老服务发展的相关建议

针对上述江苏省农村养老服务建设过程中存在的问题及其原因，提出促进农村养老服务发展的相关建议，缩小城乡养老发展差距，促进城乡区域统筹发展。

### (一)制定地区差异的养老服务优惠政策

在地方政府财力有限情况下引入社会资本参与养老服务体系建设不失为良策，虽然包括江苏在内的许多省市都会在引入社会资本时采取优惠政策，却常常在政策制定时包含隐性条件，普遍对社会资本吸引力不够。首先，政府需要引入社会资本就要做到真正的市

场开放,对公办、民办养老机构一视同仁,而不是一边开放一边设限。说好社会资本参与养老机构设施建设享受与公办机构同等补贴待遇,就不再设有诸如社会资本必须投资如护理型等特定类型的设施才是能享受同等优惠的门槛。优惠政策的相关细节在发布文件中规定明确,公开透明,做到不设“陷”、不设“限”。其次,政府在制定诸如土地优惠政策时,要考虑城乡经济发展的现实差距,优惠政策可适当向农村地区倾斜。如农村与城市相比其用地成本相对较低,政府可加大农村养老服务用地优惠力度,此外考虑到农村基础设施落后,居民收入水平低,农村养老服务机构经营利润有限,政府可允许机构经营利润在扣除成本、预留发展基金以及其他相关费用,经审计合规后,将较大比例的结余资金反馈奖励投资人,以激励社会资本积极参与到养老服务体系建设中来。

### (二)培养服务人才,加强志愿者团队建设

首先,不论农村还是城市都存在养老服务行业就业歧视现象,青壮年劳动力普遍对养老服务行业就业意愿不高,政府需要加强宣传引导力度。其次,农村青壮年劳动力流失情况严重,养老机构职工构成主要为中年人士,且受教育程度总体偏低,需要加强就业人员在岗培训,定期考核,不断培养、提升人员专业素质,优化养老机构服务供给质量。农村养老机构可与当地学校或其他社会组织建立合作关系,建设长期稳定的志愿者服务团队,考虑实施“时间储蓄”计划,志愿者在养老服务机构志愿服务时长可由该志愿者父母等家人在此机构享受同等时长的免费服务或费用折扣,提升社会群众对养老服务活动的参与度。此外,医疗卫生等资源相对丰富的医院可考虑定期实施对外援助计划,参与对外援助人员可享受相应补助,帮助提升农村养老机构服务质量。

### (三)探索互助养老模式,满足“在地养老”需求

农村养老服务需求大,同时农村老年人对社会养老服务模式意愿度偏低,政府虽然能在宣传引导以转变农村传统养老观念上作努力,但长久以来形成的养老观念并非一朝一夕所能改变。政府可考虑发展互助养老模式,既能为农村老年人提供其所需的养老服务,又能满足农村老人“在地养老”的心理需求,不改变老人对土地的本质需求和其对原生家庭的依赖。互助养老模式本质上类似于社区居家养老,但该模式的实施需要地方相关社会组织较高的参与度以及政府财政、社会资

本的扶持,真正落实还存在一定难度。农村在互助养老模式上的探索可考虑以原村镇为单位,由政府出面组织提供农村废旧学校等改造而来的集体住所,按自愿原则选择是否入住;年龄较小的老年人帮助年长的,健康状况好的帮助需要照顾的;当地卫生机构定期提供医疗护理服务,建立医疗紧急呼叫系统;志愿者服务团队等社会组织定期开展老年文化娱乐活动,关注老年人精神文化发展。

### (四)建立省级养老金制度,实现初步统筹

省级养老金制度的建立主要参考日本《国民年金法》的实施经验,地方政府对该项制度的探索可以从较低的养老金保障水平开始实施。就江苏而言,省政府可考虑适当缩小入住率普遍偏低的养老机构兴建规模,将该资金作为养老资金补充来源之一,同时适当扩大社会保障支出占财政总支出比重,保障养老金来源稳定。基本养老金的发放不分城乡,同等地提供给居民,实现政府对老年人最低生活需求的保障,缩小城乡养老服务发展差距,有效保障农村老年人的合法权益。同时,自身经济状况较好的个人可以自行增加购买额外的商业养老保险等,与基础养老金领取并不矛盾,以便在晚年享受更好的养老待遇。■

(基金项目:本文系国家社科基金项目“我国农村养老保险对地方财政可持续性影响路径和机理研究”和江苏高校哲学社会科学重大项目“江苏公共养老服务改善与财政可持续发展研究”<2017ZDAXM011>阶段成果)

### 参考文献

1. 黄俊辉,李放,赵光.农村社会养老服务需求意愿及其影响因素分析:江苏的数据[J].中国农业大学学报(社会科学版),2015,(02)。
2. 宋宝安,杨铁光.观念与需求:社会养老制度设计的重要依据——东北老工业基地养老方式与需求意愿的调查与分析[J].吉林大学社会科学学报,2001,(01)。
3. 陶璐.婚姻视角下城市老年人养老方式选择研究——以南京市为例[D].南京:南京农业大学,2011。
4. 左冬梅,李树苗,宋璐.中国农村老年人养老院居住意愿的影响因素研究[J].人口学刊,2003,(03)。
5. Logan J R., Bain F., Bain Y. Tradition and Cohabitation in the Modern Indonesia: Filial Support and Dependence [J]. Social Forces, 1998, 58(3).

(本栏目责任编辑:周菲)