

# “三农”决策要参

2021 年第 11 期（总第 370 期）

清华大学 中国农村研究院

2021 年 6 月 16 日

## 农村社区居家养老需求转向及服务改善 ——以江苏省苏北农村地区为例\*

**内容摘要：**本文以苏北农村社区居家养老为个案，分析老年人在医疗健康、文娱休闲、生活照料及精神关怀领域的服务需求变化，总结苏北社区居家养老服务做法与经验。目前，农村开展的社区居家养老模式面临供需结构失衡、可持续发展难、供给方式模糊、制度保障不足等深层挑战。研究建议：要进一步完善“3+X”模式的基础服务设施，推动供需平衡；搭建凝结多方资源的服务平台，加强多元主体供给；探索农村新型互助养老模式，激发农村内生动力；建成社区居家养老服务体系，完善救助与福利制度。

**关键词：**乡村振兴 农村社区 居家养老 苏北地区

\*本文为清华大学中国农村研究院 2020 年度重点研究课题“对标全面建成小康社会解决农村民生突出短板问题对策研究”（编号：CIRS2020-8）的研究成果。

当前，以家庭为基础、社区为依托的社区居家养老模式因其能满足老年人就地养老的意愿，且具有低成本、高效益的优势，成为近年来养老服务模式探寻的热点。但在农村地区，由于起步较晚，基础薄弱，社区居家养老实施效果并不理想。在乡村振兴战略背景下，为满足农村老年人对社区居家养老的需求，社区居家养老如何充分利用有限的乡村资源发展特色社区居家养老亟需破题。在江苏省北部，农村“空心化”“老龄化”现象较为严重。研究团队连续五年开展的江苏民生入户调查数据显示，苏北地区近七成受访居民对未来养老问题感到担忧。基于苏北地区农民的现实需求开展农村社区居家养老研究，具有一定的典型性与借鉴意义。

## 一、苏北地区农村社区居家养老的现实需求

### （一）医疗健康服务成社区居家养老服务第一诉求

根据团队调查数据，受访居民被问到“下一步最需要发展的养老服务内容”时，选择“上门为老年人提供打针、问诊、康复护理等医疗服务”和“居家老年人的日常健康监测和紧急救助”的居民三年来均在60%以上（见图1）。医疗健康服务成为农村社区居家养老服务的第一诉求。当前，苏北农村主要提供家庭医生及免费体检等医疗健康服务。

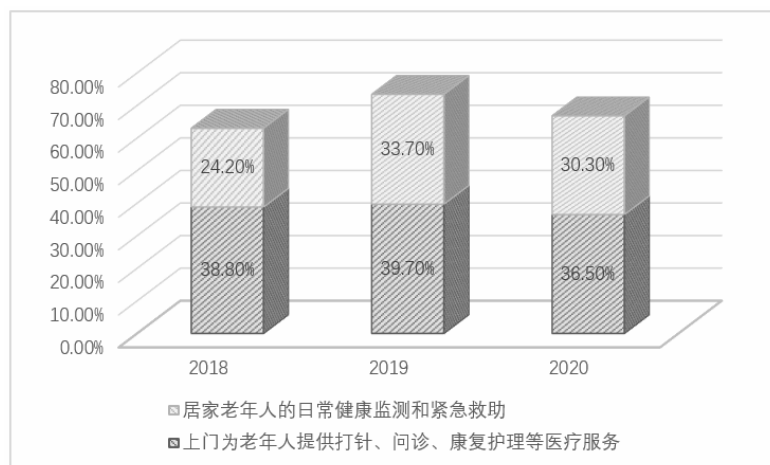


图 1 2018—2020 年苏北地区农村老年人对医疗服务需求的占比

数据来源：2018—2020 年“中国民生调查（江苏）”入户调查报告。

## （二）文娱休闲类活动需求上升

2018—2020 年，苏北地区老年人对文娱休闲类活动的需求比例逐年上升（见图 2），2020 年甚至达到 21.5%，休闲娱乐、身体锻炼等与生活息息相关的服务项目得到更多老人们的关注。不少农村老年人对提供棋牌、跳舞及健身场所等项目设施呼声较高。

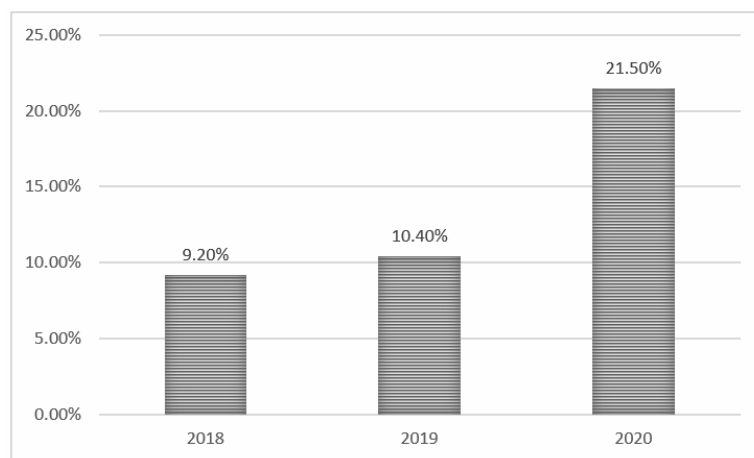


图 2 2018—2020 年苏北农村老年人对文娱活动需求的占比

数据来源：2018—2020 年“中国民生调查（江苏）”入户调查报告。

### （三）生活照料类服务需求不减但相对较低

2018—2020年，“为老人送餐/做饭”“帮助老人洗澡”以及“打扫卫生等家政服务”等生活照顾类服务选项比例总和均维持在11%~15%之间（见图3）。农村老年人对生活照顾服务有需要的比例相对较低，这与农村老年人生活习惯有较大关系，大多数农村老年人只要身体条件允许都愿意自己做家务劳动，且当前苏北农村所提供的社区居家养老服务也主要以生活照顾类为主。

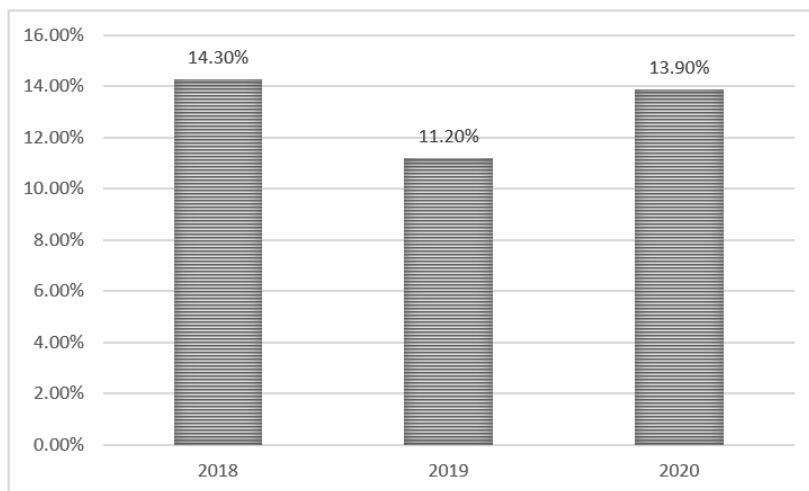


图3 2018—2020年苏北农村老年人对生活照料类服务需求的占比

数据来源：2018—2020年“中国民生调查（江苏）”入户调查报告。

### （四）农村老年人的精神关怀需求引起关注

2020年，“心灵慰藉”的养老服务选项达10.4%，这类需求引起社会关注。随着农村“空心化”现象逐渐普遍，大多数老年人精神处于较为孤独的状态。在入户调查过程中，不少老年人都会跟调查员交谈许久，讲述自己的故事与遭遇，谈到伤心处不免落泪。这些现实生动地折射出，如今的老年人不仅需要生理上的照料，更需要

心灵上的慰藉。

## 二、苏北地区农村社区居家养老模式的经验做法

### （一）打造“标准型”社区居家养老服务中心

因地制宜，优先选择能聚集人气、交通便利的闲置场所进行建设，为其配备生活照料、医疗保健、文化娱乐等老年人活动区域，开展标准化的社区居家养老服务中心试点。标准化试点统筹“标识统一印制、设备统一采购、环境统一布置、制度统一上墙”的要求，配备专门的负责人，同时组织建立为老年人服务的志愿者队伍和老年人兴趣爱好队伍，打造社区居家养老服务中心样本。

### （二）构建“10~15分钟”社区居家养老服务圈

苏北各市积极开展以乡镇老年人日间照料中心为服务枢纽，以村社区居家养老服务中心为服务网点的“10~15分钟”社区居家养老服务圈。一方面，完善设施布局，落实社区配建养老服务用房政策，开展以嵌入式养老机构、社区助餐点等为重点内容的社区居家养老服务设施网络。另一方面，继续推动居家和社区医养融合发展，鼓励医疗、康复、护理等医疗卫生机构与周边养老机构签约，开展协议合作、对口援建、合作共建，建立医养联合体。

### （三）探索“专业+志愿服务”养老服务供给体系

积极引进专业养老服务机构，培育连锁化运营品牌，鼓励专业化社会组织承接专项服务。通过政府购买服务、公益创投等方式，不断扩展专业化的服务项目，由单一的日间照料服务向紧急救助、医疗保健、文化娱乐、精神慰藉等综合服务发展。依托社区和高等

院校，大力发展养老服务队伍，并设立志愿服务制，鼓励老人参与志愿互助服务，建立“以奖代补”激励机制。

#### **（四）推广“互联网+”社区居家养老服务模式**

整合线上、线下资源，建立“互联网+”养老服务统一平台。各地积极开发智能养老技术，打破部门壁垒，实现涉老部门信息互联互通，发展如一键式服务响应新模式，打造养老服务电商平台和线下服务集群等为主要板块的产业体系，并通过定期回访、第三方评估等方式实现服务资源的优胜劣汰。老人可通过线上预约基本养老服务、精神慰藉、康复护理等服务项目。

### **三、农村开展社区居家养老模式面临的深层挑战**

#### **（一）供需结构失衡，老年人实际诉求与现实供给存在矛盾**

一是服务内容单一。受限于经济发展水平，农村往往只能完成日常照料类服务，尚不具备提供高质量医疗服务、心灵慰藉服务的基础。二是供给方式落后。农村地区自上而下的公共服务提供方式使得老年人缺乏表达渠道，与村社的信任联结薄弱。三是区域及个人差异显著。基于老年人生活自理能力、子女状况等因素所产生的异质性需求，对农村社区居家养老服务提出了更高的要求。

#### **（二）可持续发展难，多元主体协同供给尚未建立**

一是社会力量尚未有效参与，缺乏有效的市场竞争主体。农村社区居家养老服务仍以乡镇政府与农村社区协同供给为主要方式，农村开展相关服务的成本较高。二是农村社区志愿服务网络不健全，缺乏充足的人力资源。尚未建立起志愿者的长效激励机制，存在“志

愿失灵”现象。三是缺乏专业化的养老机构介入，专业队伍薄弱。农村极少存在专业人员为村里提供高质量、专业化的养老服务，更多依靠村集体出资建设基础设施，村干部组织发起活动。

### **（三）供给方式模糊，农村资源及经济分配的矛盾仍未调和**

一是农村社区居家养老缺乏较好的基础设施及服务业依托。农村老年人基数大，使农村社区开展服务的投入与难度增加。二是农村社区治理能力相对较弱。农村社区存在集体经济资源分配不均的问题，农村集体经济组织的资源条件与基础存在差异，一些社区难以保障经费投入。三是老年人养老收入来源单一。苏北地区 45.5% 的调查样本中老年人以每月 300 元的养老金作为主要收入来源，受制于有限的经济条件而无力支付服务费用。

### **（四）制度保障不足，居家养老服务与农村治理实践不匹配**

一是当前养老保险及救助制度针对性与精准性有待提高。2020 年，仅 40.8% 的苏北受访居民对养老保险制度表示满意，养老金水平低、差距大成为不满的主要原因，两者占比高达 67.3%。二是社区居家养老服务的供给特征与行政化的治理模式之间存在冲突。政府“大包大揽”，各部门缺乏有效的配合和协调沟通，无法形成合力，面临监管难题。三是“财权上收”与“事权下放”的农村财政管理体制，导致政府购买养老服务的意愿不足，协同供给机制失灵。

## **四、农村社区居家养老模式的完善策略**

### **（一）健全“3+X”模式的基础服务设施，推动供需平衡**

在保障就餐、文体娱乐和健康保健三大基本功能的基础上，拓

展心理慰藉、法律维权、康复医疗等服务功能。一是扶持医养结合的护理型养老机构发展，活用老年护理院等医疗养护平台，推动医疗、养护、康复融合发展。二是发挥条件好、设施完善、辐射大的中心村或规模较大的行政村的辐射功能，推广以中心村统一配餐、统一送餐、统一托管为主的服务形式。三是推动医疗卫生资源与养老机构深度融合，增加医疗养老服务的补助范围和力度，强化家庭医生签约服务工作，进一步落实免费体检等健康服务。

## **（二）搭建凝结多方资源的服务平台，加强多元主体供给**

一是整合资源，建立完善县级居家养老服务指导中心、乡镇服务中心、行政村（社区）服务站三级服务网络平台，使之承担社区居家养老服务工作的组织管理、指导监督职能。二是大力推进队伍建设，为社区居家养老服务人员提供补贴，同时开展养老护理人员职业技能培训，完善培训、取证、上岗的全过程管理，提高护理人员的业务能力。三是发挥市场资源配置的优势，通过公建民营、购买服务、PPP 模式积极寻求与政府合作的方式，为老年人提供上门护理、辅助器材租赁等服务，促进养老服务产业的发展。

## **（三）探索农村新型互助养老模式，激发农村内生动力**

一是发展以土地为基础的出资方式、以村集体为领头人的组织方式、以互助合作为纽带的运行方式，实现“造血式”养老。老年人以土地入股的方式参与养老合作社，依据贡献享受一定比例的收益分配。二是推广“少投入、可复制、可推广”的互助养老试点。依托各种老年人协会，组织健康、低龄老年人帮扶高龄、失能老年



人，开展邻里守望、生活照料、精神关爱等互帮互助服务。三是探索“互联网+养老”应用，但应考虑具体家庭的需要以及信息安全问题，提前对参与智慧养老服务项目的老年人进行适应性培训。

#### **（四）构建社区居家养老服务体系，完善救助与福利制度**

一是建成“居家为基础、社区为依托、医养相结合、信息为辅助”的社区居家养老服务体系。细化方案，落实不同主体的任务，加强对相关机构、企业、家庭及个人的引导和激励，完善相关法律配套与监督机制。二是拓宽对特殊困难老年群体的专项救助范围和内容，完善城乡低保救助、“五保”和“三无”对象集中供养、法律援助等方面的救助制度。三是改善福利体系，推进和调整高龄津贴制度，建立失能老年人津贴，研究制定低收入家庭缺乏自理能力的老年人入住养老机构的补助办法。

南京农业大学公共管理学院 于水、任莹、杨杨



## 清华大学 中国农村研究院

---

地址：北京·清华大学公共管理学院 612 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）