

农村多层次养老保障体系构建与模式优化

[摘要] 城乡二元结构下，我国养老资源供给长期向城市倾斜，农村老龄化问题日益突出。健全农村多层次养老保障体系是解决我国农村养老保障供需失衡问题的重要举措。坚持公平价值取向、需求调整供给、政府责任重构的基本原则是构建农村多层次养老保障体系的底层逻辑。秉承收入分层与需求分类的理念，以经济水平和实际需求为划分标准，农村养老保障体系可划分为生存型、生活型和发展型三个层次。实践模式探索是构建多层次社会保障体系的经典途径。聚焦农村养老保障领域，更应积极顺应农民多样化、多层次的养老保障需求，建立健全以我国城乡养老保障制度为蓝本，兼顾生存型、生活型和发展型并存的农村多层次供需均衡养老保障体系，努力实现多样化养老保障模式协同发力、互相支持、密切配合，不断推进我国农村多层次养老保障体系的持续优化。

[关键词]

人口老龄化；养老保障体系；农村养老；社区养老；养老服务机构；城乡一体化；治理能力现代化

[中图分类号] C913.7 [文献标识码] A [文章编号] 1002-8129 (2023) 09-0078-10

一、问题的提出

我国是世界上老年人口最多、增速较快的国家。按照中国发展基金会2020年发布的预测，我国60岁及以上的老年人口在2050年将接近5亿，占总人口的比重将超过三分之一[1]。相对于人口老龄化的速度，我国养老保障的发展速度相对滞后，养老服务供给总量不足，供需匹配程度较低。尤其是在城乡二元结构下，我国养老资源供给长期向城市倾斜，农村养老问题已成为养老保障高质量发展的重点和难点所在。

为有效缩小养老保障发展的城乡差距，解决农村养老保障发展面临的诸多问题，国家出台了一系列政策。2017年，党的十九大报告指出，解决农村养老问题，做到老有所养、老有所依至关重要，并提出“全面建成多层次养老保障体系，持续推进统筹城乡、可持续的养老保障供给”[2]。2018年，中共中央、国务院发布的《关于实施乡村振兴战略的意见》中提出，“要构建多层次农村养老保障体系，创新多

元化照料服务模式”[3]。2019年，中共中央、国务院发布《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》，再次强调“要构建多层次农村养老保障体系，创新多元化照料服务模式”[4]。2020年，中央一号文件要求健全“三级养老服务网”、推动基础设施、发展农村普惠互助养老模式[5]。2022年，党的二十大报告指出，健全“覆盖全民、统筹城乡、公平统一、安全规范、可持续的多层次社会保障体系”[6]。由此可见，构建农村多层次养老保障体系是健全社会保障体系的重中之重。

多层次化是养老保障发展的基本取向，但当前对于养老保障体系的多层次划分，学界尚未达成共识。从最新的研究进展来看，学者们较多借鉴世界银行提出的三支柱养老保障体系理念，主张建立不同主体不同层级的有针对性的养老保障体系，倾向于基于责任主体或目标群体的“三分法”。从养老保障责任主体出发，Holzmann R、Packard T等将多层次养老保障体系分为三个层次：第一层次由政府主导，采取的是固定待遇，目标是为了减少贫富差距；第二层次由私营部门参与，是对第一层次养老保障的补充；第三层次是满足不同人群高质量养老需求[7]。从目标群体出发，郑功成认为，多层次养老保障体系应包括三个层次：第一层次是政府兜底的服务，为困难群体提供生存型养老保障；第二层次是政府主导下社会力量提供的基本服务，政府予以补贴，具有一定公益性，解决中低收入人群养老服务问题；第三层次为完全放开的市场化养老服务，面向高端人群，政府提供政策支持并依法监管[8]。贾丽萍虽没有明确提出多层次的划分标准，但通过总结国际上多层次养老保障体系建设中成功和失败的案例，从养老保险的角度理解多层次养老保障体系，提出三层次体系已在我国形成[9]。林义基于我国多层次养老保障体系面临的新挑战，分别从养老保障体系的三层级出发，探索多层次养老保障体系的制约因素与优化路径[10]。汪璐蒙、曾泉海认为，要充分考虑老年人的收入分层与需求分类，按照分层分类的原则，构建农村多层次供需均衡养老保障体系，并提出将农村养老保障体系划分为生存层、生活层和发展层[11]。

多层次养老保障体系是立足于养老需求的多元化而适时建构的，供需均衡是针对供需失衡而提出的应对之举。回顾农村多层次养老保障体系的构建，发现其背后的逻辑具体呈现为：一是以农村养老保障多元化需求为导向，为农村地区不同经济状况的老人提供更为精准的养老服务。二是农村养老保障供需均衡是一个渐进的动态过程，具体实践中应革新理念以解决农村养老保障供需均衡问题。三是发挥多元主体间的协同融合，构建多层次供需均衡养老保障体系。四是实施多元化养老服务模式，丰富养老服务的基本内涵。我国城乡公共服务的不均衡状态由来已久，这源自城乡长期二元分割的经济社会体制。养老服务作为公共服务的重要组成部分，其发展会受到城乡不均衡发展的制约，亦会呈现二元分割的基本特征。基于此，本文从供需平衡的视角出发，依据老年人不同收入层次和实际需求，将农村养老保障划分为生存型、生活型和发展型，积极回应了多层次趋势下我国农村养老模式该如何选择

的问题，并结合实践模式探索，提出完善农村多层次养老保障体系的具体措施。

二、农村多层次养老保障体系的构建原则

构建农村多层次养老保障体系是一项重大民生工程，既要考量不同群体对养老保障的需求，循序渐进地进行养老服务供给的改进提升，又要贯彻整体公平性。因此，农村多层次养老保障体系的构建必须坚持公平的价值取向，坚持以需求调整供给，坚持政府责任的重构等基本原则。

（一）坚持公平的价值取向

从内在属性来看，农村养老保障具有公共物品之属性，应当以维护和增进社会公平作为价值依归。因此，构建农村多层次养老保障体系理应将公平作为核心目标与首要原则。构建公平的农村多层次养老保障体系，不仅涉及农村老年群体养老保障权益的切实维护，而且事关社会公平正义的重大现实问题。将公平作为农村多层次养老保障体系构建的基本原则，应实现如下几个方面的深刻转变。

首先，推动城乡养老保障制度的统筹考量。构建公平的农村多层次养老保障体系，应将城乡养老保障纳入一体考量，牢固树立系统思维和公平理念，综合兼顾社会整体的公平正义，防范因制度设计得不合理，而出现制度性的不公平现象[12]。这既是构建农村多层次养老保障体系的基本要求也是底线原则。从发展的角度来看，建立城乡一体化的养老保障制度体系，既是公平原则下构建农村多层次养老保障体系的内在要求，也是养老事业发展过程中更为长远的战略目标。

其次，将公平理念贯穿农村多层次养老保障体系构建的全过程、各方面。在保障对象方面，农村多层次养老保障体系的构建应能覆盖农村社会各种类型的老年群体，即既要关照身体健康的，又要关注身患疾病的；既要将家庭经济条件困难、无人照顾的老年群体纳入保障范围，也要适当考虑家庭经济条件稍好老人的个性化养老保障需求。在资源分配方面，对于不同类型的老年群体，既要追求资源分配的精准性，也应保障资源分配的相对公平，避免因养老服务资源过度偏向某一类群体而引发群体资源分配的不公平。

最后，妥善处理公平与效率的关系。一方面，公平是构建农村多层次养老保障体系的主导价值与核心理念。另一方面，构建农村多层次养老保障体系也要讲求效益、追求效率。在两者的关系方面，效率应当在公平原则的指导下实现，其优先性相较于公平具有次一级的特点。特别是在乡村振兴背景下，

大量资源向农村社会不断倾斜，需要立足实际情况、讲求效率效益[13]。

（二）坚持以需求调整供给

构建农村多层次养老保障体系应坚持需求导向，即根据农村社会发展的实际需要和农村老年群体的实际需求，不断优化供给的服务方向、服务模式和改进方向，以不断推动农村社会养老保障的高质量发展。

一方面，根据需求调整服务供给。地方政府应根据农村老年人实际养老困难和需求调整服务供给。具体而言，一是增加农村社区服务中心（站）数量。随着老年人社会活动的逐渐减少和年龄的不断增长，使得农村老年人更加固守现有的生活空间，比较满足于依靠子女和自食其力并举的生活状态。因此增加农村社区服务中心（站）数量，有助于老年人在家门口享受养老服务。二是明确养老服务核心内容。政府应努力满足农村老年人的养老需求，尽量缩减或停止用于图书室、健身设施、餐厅等方面的资金投入，集中资源为老年人提供好的医养服务，比如为老人提供临时跑腿和短期照料等服务。三是地方政府应尝试建设农村微型养老机构。政府可以“低盈利+政府补贴”的运营方式，推行农户在家举办养老服务机构试点。本地养老充分利用了乡村的内生资源，且提供的服务更容易被村民接受。这种养老模式不仅缓解了农村社会的养老压力，一定程度上还开发了农村新型的养老产业。

另一方面，根据需求调适供给。从回应性的角度看，构建农村多层次养老保障体系应着眼于对农民日益增长的养老保障需求的积极回应，努力实现人民群众对健康、长寿、幸福的美好期待。随着经济社会的发展，农民对于养老保障的需求总体上呈递增的趋势。农民对多样性和高质量养老保障的追求，折射出农民养老保障需求数量、质量等方面的综合演进。在乡村振兴背景下，农民养老保障需求的多层次、多样化发展倒逼养老服务体系构建，不断推动农村多层次养老保障体系的科学化。而从实际工作来看，构建农村多层次养老保障体系要善于发现农村老年群体对于养老保障的多样化需求呈现出的内在规律性，坚持需求引导、农民主体，持续优化调适农村养老保障的工作重点、方式方法、实现模式，以更加优质的服务供给、更加人性化的服务呈现、更加多样化的保障选择，不断满足农村老年群体对于养老保障的需求。

（三）坚持政府责任的重构

建立和完善农村养老保障制度体系是政府的重要职责，这也是对政府公共服务职能的现实考量。正如

布兰婷和莫勒所指出，良性的政府应该发挥政治责任担当，更多地向社会成员保障各类需求，而不是依靠慈善机构来承担这些责任[14]。政府作为“三元治理”（政府、社会、市场）主体之一，应承担主导责任，建立健全农村多层次养老保障体系。

一是加强顶层设计。建立健全农村养老保障制度体系，首先就要从总体上谋划农村养老保障的制度安排和统筹部署。相较于之前，现代农村多层次养老保障体系的建设，是以统筹城乡发展的理念为引领，秉持公平公正的基本原则。同时，应进一步缩小城乡养老保障水平差距，统筹考量养老保障的资金筹集、制度运行、监督管理等方面的问题。

二是加大财政专项支持。一方面，在加大农村养老保障财政投入的基础上，科学合理界定中央和地方政府对于农村养老保障的财政负担比例，并根据经济社会发展水平和地区差异作适当的调整，特别是对于一些偏远落后地区，应加大中央的财政统筹和转移支付力度[15]。另一方面，发挥财政投入的杠杆作用，以财政投入吸纳社会资本、市场力量进入农村养老保障领域，对部分参与养老保障的市场主体给予相应的经济补贴和政策照顾，并根据经济社会发展水平，特别是物价水平，动态调整农村养老保障的基准。

三是加大资源协调统筹。在推进农村多层次养老保障体系建设过程中，政府应加大资源的协调统筹力度，充分发挥宏观调控的功能优势。由于农村社会发展的不平衡性，各地在推进农村养老保障过程中，可能会面临各种各样的实际困难，特别是一些偏远地区，不仅资金、设备稀缺，更缺乏人才与技术。这就要充分发挥政府的宏观调控优势，加强养老资源在农村地区的跨区域流动，加强养老保障管理者、护理人员的跨区域流动与协同配合，不断提高农村养老保障的服务水平和服务能力。

三、农村多层次养老保障体系的基本层级

当前，我国农村养老保障供给总量不足、结构失衡，尤其是失能、半失能以及相对贫困老人面临着严重的养老风险。要改变这一现状，就要充分考虑老年人的收入分层与需求分类，按照分层分类的原则，构建多层次供需均衡的养老保障体系[11]。因此，笔者围绕生产、生活、发展三个基本层级，依据老年人不同收入层次（弱势人群、普通人群、高端人群）、特殊情况（特殊群体）及其需求类别，将农村养老保障划分为生存型、生活型和发展型三种类型。

（一）生存型养老保障

生存型养老保障，是一种基础的兜底性的养老保障类型，其保障的主要内容是维系农村老人的基本生活，解决老年人的温饱问题。当前，我国已经如期打赢了脱贫攻坚战，顺利实现了全面建成小康社会的战略目标，绝对贫困问题已经得到历史性解决。但在农村地区仍有很多人口处于相对贫困状态，部分低收入群体，特别是一些五保户仍面临着返贫的现实。因此，2020年底，在全面脱贫攻坚任务完成后，277万脱贫不稳定人口、边缘易致贫人口以及突发严重困难户被纳入低保或者特困供养，享受保障的人数较2012年底分别增加了105.3%、188.8%[16]。这表明实施农村救济非常有必要。同时，这也要求在农村养老保障制度安排中，应优先将困难群体纳入制度体系框架内，充分发挥养老保障的兜底保障功能。生存型养老保障，主要是为农村老年困难群体提供生活照料、健康管理等基础性服务。为农村困难群体提供必要的生存型养老保障，既是我国社会主义制度的内在要求，也是维护社会和谐稳定的现实需要。在制度运行中，由于地区经济社会发展水平的差异，需要政府发挥主导性作用，加大对农村困难人口的支持和保障力度，以缓解其家庭养老的压力。同时，加大慈善养老的支持力度，以慈善养老的形式，集中兜底个别困难群众，充分满足和保障农村困难群体的基本养老需求。

（二）生活型养老保障

生活型养老保障，主要是为农村老年群体提供基本的衣食住行医等养老保障。从服务对象看，生活型养老保障主要针对那些已经解决了基本温饱问题，但在日常生活中缺乏常态化、稳定性养老保障的人群。在具体实践中主要着眼于满足和解决这部分群体合理的社交、娱乐、健康等养老保障需求。从服务供给来看，生活型养老保障主要依托“社会+个人”的经济资源供给体系，依靠以社会、家庭成员为主，集体为辅的农村养老保障实现机制。具体而言，一是依托“社会+个人”的资源供给。生活型养老保障充分发挥家庭在养老保障中的功能，倡导老人为养老服务保障支付一定的资金，以分担养老保障压力，同时，倡导家庭子女积极履行赡养义务，或支付赡养费用。除此之外，农村社会养老保险也是维系生活型养老保障运转的重要支撑，借助国家的资源调配优势，可以为农村养老保障提供一定的资源支持。

二是借助“社区+家庭”的主体依托。在生活型养老保障中，社区和家庭是重要的服务供给主体。这一方面是由于农村老年群体对传统熟人社区的依赖，即老年人更倾向于在熟悉的圈子范围内活动、生活。另一方面，由于家庭和社区能为老年群体提供生活化的场景，令其找到归属感。这既能满足老年人基本的生活照料需求，也能满足其必要的社交需求。因此，农村集体能够作为生活型养老保障的必要补充。

（三）发展型养老保障

发展型养老保障在满足基本的生活保障基础上，更加侧重于满足农村老年群体对社会参与、精神慰藉、健康医疗等较高层次的需求，实现从养老向享老的转变升级。发展型养老保障的侧重点主要在如下几个方面：一是更加注重健康管理。养生成为发展型养老保障的重要内容，更加注重健康医疗、更加关注身体健康成为这部分老年群体的重要需求。因此，发展型养老的保障对象，对于健康体检、医疗护理、养生保健的需求会大幅增加。二是更加注重精神慰藉。除了必需的文化娱乐、休闲健身之外，发展型养老的保障对象还关注自身老年生活的丰富程度，对于书籍阅读、书法训练、教育培训等需求也日渐增加。因此，这部分老人对于老年大学的期待会有所增加。三是更加注重社会参与。除了日常生活中的活动展示，这部分老年群体更加注重通过社会参与实现自我价值，对于如何参与社区治理有了更高的期待。

发展型养老保障的实现，主要依托如下几个方面的机制。一是依托“个人缴费为主、政府补贴为辅”的经济供给体系。由于发展型养老属于定制化养老，因此，发展型养老的资金保障主要依靠个人支付能力，并且根据个性化需求，实现相应保障服务的区隔。二是拓展“社区+社会”相结合的生活照料服务体系。发展型养老保障立足于社区、面向社会，在生活照料方面，应以社区为主导，为部分经济条件较好的群体提供个性化的定制服务，如设施服务、定点服务以及上门服务，内容包括生活照料、医疗康养、心理保健、文体娱乐、社会参与等。对于部分群体的较高层次需求，可以联合定点机构进行定制化服务，如健康体检、心理护理等，从而增强老年人的生活情趣，提高生活质量。三是满足老年群体源自“家庭+社区”的精神慰藉需求。以享受天伦之乐为追求，发展型养老保障充分注重老年群体的精神慰藉和情感交流需求，注重家庭伦理关系的维系，注重熟人社区的运用，不断促进老年群体安享晚年、精神富足。

四、农村多层次养老保障体系的优化

实践模式探索是构建多层次社会保障体系的经典途径[17]。聚焦农村养老保障领域，更应积极顺应农民多样化、多层次的养老保障需求，建立健全以我国城乡养老保障制度为蓝本，兼顾生存型、生活型和发展型并存的农村多层次供需均衡养老保障体系，努力实现多样化养老保障模式协同发力、互相支持、密切配合，不断推动农村多层次养老保障体系的持续优化。基于此，为推进我国农村多层次养老保障体系建设，应着眼于政府、农村社区、市场等不同类别供给主体，分层次解决农村生存、生活与发展方面的养老保障问题，从而提出优化政府购买养老服务模式、创新农村社区自我养老模式、扶持

社会养老服务机构发展等优化措施。

（一）优化政府购买养老服务的模式

农村养老机构持续多年的高空床率表明，单纯依靠养老机构自身难以解决农村老年群体的养老服务供给问题。应根据农村老年人尤其是失能老人、失独老人、独居老人等特殊群体的不同需求，探索多种养老服务供给模式。同时，政府要找准在养老服务发展中的定位，明晰自身的权责和义务，支持和保障养老体系的建设，避免社会风险对养老保障的冲击[18]。

第一，建立稳定的公共财政投入保障机制。相关政策应尽量向农村地区倾斜，政府财政支付养老服务费用需向失能老人、失独老人、独居老人、空巢老人有所倾斜。此外，政府购买的养老服务尤其需要强化上级政府的财政责任，特别要强化省级乃至国家级公共财政责任。与此同时，应建立与经济社会发展水平相适应的财政投入增长机制，克服财政投入的临时性和随意性。

第二，在农村地区探索政府购买养老服务的政策实践。例如将政府购买养老服务作为新农村建设的一部分内容。政府财政资金的投入，一方面可以引导社会、社区参与到农村养老服务供给中来，另一方面可以体现出政府积极承担农村老年人养老服务供给的财政责任，履行政府职能。

第三，建立养老服务使用者导向的照料服务体系。结合当前新农村建设和社区建设的实际，根据农村老年人的实际需求，建立以养老服务使用者为导向的照料服务体系，提高农村老年对照料服务的可及性和利用程度，切实解决这部分老年群体的照料问题，使得养老机构建设更契合农村老年人需求。

第四，将农村敬老院逐步改建、扩建为具备收养、日间照料、文体活动等功能的综合性社会福利服务中心。改变以往只重视养老机构床位数的做法，将农村敬老院等养老机构进行改建、扩建，针对农村老年人的实际需求提供服务项目。一方面可以为农村居家老人提供上门服务，另一方面可以让有需要的农村老年人到服务中心获得必要服务，不再仅仅将考评指标局限在养老机构和床位的数量增加上。

（二）创新农村社区自我养老模式

在经济全球化、乡村空心化、农民流动化的当下，村落（社区）仍旧是留守老人的“全部世界”。传统的乡土社会虽然被流动的社会所冲击，但村落中“熟人社会”“圈层关系”一直没有变化[19]。当越来越多

的青壮年村民远赴城市务工，留守老人的养老问题日渐凸显。随着年龄的增长，老人们“落叶归根”的观念不断强化。在当地养老，成为大多数老人的首要选择。在社会化养老服务尚未发展成熟，或尚未被大多数农村老年人接受时，乡土社会中的互助传统，便在养老实践中发挥了重要作用。如全国各地出现的各式各样互助养老形式，根源在于当地的互助传统，当地政府的引导和村两委的积极探索，成为农村重要的养老服务选择。但这种养老模式或因为缺乏稳定的资金来源，或因为护理人才队伍不足，或因为养老服务场地空间有限，面临着多重发展压力和制约。为此，首先应通过政府、社会、市场等多元主体进行资金筹集，充分整合当地医疗、医学教育、培训机构的相关资源；其次提升农村社区养老服务从业人员的专业素养，扩充农村社区养老服务志愿者数量；最后合理统筹运用好县域、镇域、区域（镇下辖的几个村）照料中心、文化中心、空置校舍、村两委办公楼等场地。基于此，为农村社区养老的发展提供资金、人才、场所等要素支持。可以从以下方面加以推进。

第一，政府可以通过财政资金的引导和支持，推动不同社区养老服务能力的建设，探索不同服务形式。通过国家财政对农村地区尤其是经济欠发达的农村地区的财政转移支付，推动各地积极探索适合于当地社区养老服务供给的形式，例如集中居住、志愿者服务等。政府在这一过程中承担起相应的财政责任，通过财政资源的扶持，引导社区养老服务的发展。在养老服务体系规划和建设中，应将农村地区的养老服务体系纳入城乡整体规划之中，正确认识到城乡老年人在社会基本养老服务供给中的特殊地位。

第二，以农村社区为平台，对社区内的场地、设施、服务机构进行资源整合，引导养老机构、志愿组织、留守老人、留守妇女等参与社区养老服务供给。农村地区的社区养老服务建设务必切合农村实际情况。相较于城市，农村有很多特殊之处，包括地域广阔、居住分散、经济发展水平低、居民收入低、观念传统，等等。因此，需要根据农村实际探索，创新社区养老服务供给形式。但是并非要求每一个农村社区都必然建立社区养老服务中心，而是应根据农村当地情况充分发挥社区作为平台的基础性作用，整合好农村当地的各种资源，包括留守老人、留守妇女等等。可取的途径是相邻的几个农村社区联合设立专门的社区养老服务中心，力争发挥每个农村社区作为平台的基础性作用，通过社区衔接养老机构、自愿性组织等力量参与到社区养老服务供给中。

第三，从农村具体实际出发，创新社区养老服务供给的多种形式。首先，在人力、物力、财力等资源有限的区域，可以先将养老服务内容增加到已有的社区服务中心的社会服务项目当中，待时机成熟再逐步建立中心服务机构。其次，探索农村地区老年人集中居住模式，倡导老年人之间的互助帮扶。实地调查表明，这种依托农村集体、引导老人互帮互助的方式可以成为农村社区养老服务供给的有效形

式，因此可对集中居住这一方式给予适当推广。最后，可以尝试借鉴国外社区服务的经验，建立“时间储蓄银行”。例如，德国实施的一种叫“储存时间”政策，鼓励成年人利用节假日和个人休息时间义务为老年机构的老年人提供护理服务，实行劳动时间储蓄，日后当其年老需要护理照顾时，可按照其以前参与照料服务所储存的时间享受相应时间的免费服务。

（三）扶持社会养老服务机构发展

当前，虽然政府号召和鼓励非政府机构、社会营利组织新办养老机构，并对民营养老机构给予资金、用电、用水、土地等方面的优惠政策，但从现实来看民营养老机构的发展还远远未能达到好的效果。所以，需要在以下几个方面进一步加以改善。

第一，通过税收减免、补贴等途径，增加民营养老机构建设、运营的补贴。由于目前对民营养老机构的财政补贴和资助主要依赖市县两级，部分经济欠发达地区的民营养老机构受地区经济影响还难以获得足够的财政补贴。因此，不仅需要强化省级政府在民营养老机构建设、运营中的财政责任，还可通过建立专项财政转移支付机制，扶持经济欠发达地区民营养老机构的发展。

第二，加大政策保障支撑力度。为助力社会养老服务机构的发展，国家应加大相关政策保障的支持。如通过科学规划布局增加养老服务设施用地供给，通过简化或优化存量土地用途变更，支持在存量场所上改建养老服务的设施用地，解决农村社会养老服务机构落地难等问题，协助更多社会养老服务机构进入农村养老市场。同时，通过多种途径加强养老服务人才队伍建设，为农村社会养老服务机构的发展注入活力，以提升社会养老服务机构的服务供给能力，从而适应农村老人多元化的养老需求。特别是对老年人的精神关怀，是提升养老服务质量的一项重要内容，这在当前“失独老人”逐渐增多的时代背景下显得尤为重要。

第三，尝试公私合营、政府购买服务等途径扶持养老服务市场和民营养老机构的发展。当前，由政府专门设立的公办养老机构多以兜底性建设为主。因此，“十四五”时期，在科学预测农村老年群体对养老服务需求总量的基础上，应尝试运用政府购买服务、公私合营等多种新途径，给予民营养老机构平等的市场地位和发展空间，发挥市场的资源配置功能，以期有效解决当前农村地区养老服务市场中民营养老机构“惨淡经营”的困境。

五、结语

作为农村养老保障的有效治理，多层次养老保障体系具有一定普遍性，对于不同时期指导农村养老保障工作具有借鉴意义。相较于学界较为明确地将多层次养老保障体系从宏观上设定为兜底、普惠、高质量三层，微观层面的多层次划分标准问题的研究当下仍处于模糊地带。区别于学界提出的从单一的服务供给主体或服务接受主体对养老保障体系的多层次划分，本文提出依据老年人不同收入层次、特殊情况及其需求类别，将农村养老保障划分为生存型、生活型和发展型三种类型。以经济水平和实际需求作为划分标准，一定程度上弥补了以往划分标准的宏大与空泛，使得实际操作过程有章可循。随后，本文以农村养老保障实践模式探索为“窗口”，着眼于政府、农村社区、市场等不同类别的服务供给主体，分层次解决农村生存、生活与发展方面的养老保障问题，为健全农村多层次养老保障体系打下坚实基础。毫无疑问，老龄化本身不是问题，不适应的养老保障体系才是问题。在当前实施乡村振兴和推动共同富裕大背景下，未来的研究应聚焦新的时代背景，继续推进农村多层次养老保障体系的内涵、价值与意义的深入探究。

[参考文献]

[1] 中国发展报告2020：2050年老龄化将达峰值
“银发经济”将成带动中国经济可持续发展的新增长点[EB/OL].华夏时报,2020-06-26.

<https://www.chinatimes.net.cn/article/97970.html>.

[2] 习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2017-10-19.

[3] 中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见[EB/OL].新华社,2018-01-02.<https://www.pkulaw.com/chl/a6b7e29eb561b45dbdfb.html>.

[4] 中共中央国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见[EB/OL].新华社,2019-05-06.<https://www.pkulaw.com/chl/d3cf3bbf007959eebdfb.html>.

[5] 中共中央国务院关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见[N].人民日报,2020-02-06.

- [6] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2022-10-26.
- [7] Holzmann R , Packard T , Cuesta J . Extending coverage in multi-pillar pension systems : constraints and hypotheses, preliminary evidence and future research agenda[J]. Social Protection Discussion Papers and Notes, 2000.
- [8] 郑功成.多层次社会保障体系建设:现状评估与政策思路[J].社会保障评论,2019,(1).
- [9] 贾丽萍.多层次养老保障体系的国际架构与中国治理实践[J].社会科学战线,2021,(4).
- [10] 林义.我国多层次养老保障体系优化与服务拓展[J].社会保障评论,2022,(5).
- [11] 汪璐蒙,曾泉海.县域视角下农村多层次供需均衡养老保障体系:概念厘定、体系构建与实现路径[J].西南金融,2023,(4).
- [12] 李小兰.我国养老服务公共政策结构的失衡与纠偏[J].探索,2015,(6).
- [13] 蒋军成.农村养老保障的制度演进与发展趋势探析[J].云南民族大学学报(哲学社会科学版),2017,(2).
- [14] 蒲新微.养老保障与政府责任[M].北京:中国劳动社会保障出版社, 2016.
- [15] 陈军亚.由家到国、家国共责:“老有所养”的中国治理进程——基于大型农村实地调查的认识和启示[J].政治学研究,2018,(4).
- [16] 十年奋斗不寻常 十年成就很辉煌[EB/OL].中国社会报 , 2022-09-09.<https://www.mca.gov.cn/article/xw/mtbd/202209/20220900043769.shtml>.
- [17] 林闽钢.“十四五”时期社会保障发展的基本思路与战略研判[J].行政管理改革,2020,(12).

[18] 刘庆.智慧赋能：“互联网+养老”的现实经验和未来向度[J].决策与信息,2022,(4).

[19] 费孝通.乡土中国[M].上海:上海人民出版社, 2019.

[责任编辑：李利林 朱苗苗]

Construction and Model Optimization of a Multi-level Elderly Care System in Rural Areas

ZENG Quanhai, WANG Lumeng

Abstract: Under the urban-rural dual structure, China's elderly care resources has long been inclined to cities, resulting in an increasingly prominent issue of aging population in rural areas. Establishing a comprehensive rural multi-level elderly care system is an important measure to address the imbalance between supply and demand of elderly care in China's rural areas. Adhering to the basic principles of fairness, adjusting supply based on demand, and reconstructing government responsibility constitute the underlying logic for building a multi-level elderly care system in rural areas. Adhering to the concept of income stratification and demand classification, and using economic level and actual needs as criteria, the rural elderly care system can be divided into three levels : survival, living, and thriving. Exploring practice modes is a classic way to build a multi-level social security system. In the context of the field of rural elderly care, it is essential to actively respond to the diversified and multi-level elderly care needs of farmers, establish a well-rounded rural multi-level and balanced elderly care system based on China's urban-rural elderly care security system, while accommodating the diversified elderly care levels of survival, living and thriving levels. Efforts should be made to achieve synergy, mutual support and close cooperation among diversified elderly care modes, and continuously promote the continuous optimization of China 's multi-level rural elderly care system.

Keywords: population aging ; elderly care system ; rural elderly care ; community-based elderly care ; elderly care service institutions ; urban-rural integration ; modernization of governance capacity

[基金项目] 本文系2023年度河南省高校哲学社会科学应用研究重大项目“河南省社区居家养老服务体系构建路径问题研究”（编号：2023-YYZD-05）、2022年度河南省哲学社会科学规划项目“河南省城乡统一的基本养老服务体系建设研究”（编号：2022BSH006）成果。

[作者简介]

曾泉海，安徽大学社会与政治学院博士研究生；汪璐蒙，管理学博士，商丘师范学院法学院讲师。