

积极老龄化视角下内蒙古农村养老服务体系优化研究

■ 武荣

摘要：内蒙古农村人口老龄化形势严峻，农村养老服务体系面临巨大挑战。优化内蒙古农村养老服务体系需要在国家倡导的积极老龄化理念指导下，激发低龄健康老年人自身的能动作用，以保健预防和环境适老化改造降低老龄健康风险，养老政策要兼顾老年人照护需求和农村青壮年人口向外流动的现实，提高农村基本公共服务水平，在全社会全面宣传积极老龄化理念，鼓励全社会重新认识老年人的经济社会价值，积极看待老年人、尊重老年人。

关键词：积极老龄化 内蒙古 农村养老服务体系

未来中国养老服务的难点在农村这已是学界的共识，对内蒙古来说尤其如此。未来几十年，内蒙古将面临史无前例的农村老年人抚养压力。

一、内蒙古的农村老龄化形势

(一) 内蒙古农村老年人口绝对数量大、占比高

到2022年初，全区有65岁以上老年人332万人。七普时，全区有60岁以上人口475.5万人。受历史城镇化率影响，农村老年人数远大于城镇。全区12盟市60岁以上老年人占比都在15%-30%之间，部分地区接近40%（七普时卓资县60岁及以上人口比重39.87%）。

(二) 内蒙古农村老年人口和失能半失能老年人数加速增长

根据内蒙古自治区统计局2022年最新数据显示，全区65岁

以上人口比重为13.8%，比两年前的七普增加了0.75%。根据全国人口普查数据，2020年内蒙古60岁和65岁及以上人口占比分别比2010年上升8.30个百分点和5.49个百分点，增速快并继续加快。

与庞大的老年人口、较快的老龄化速度叠加出现的是高龄、失能半失能老人数量加速上涨，照护压力激增。

(三) 内蒙古农村人口流失严重

据第三次全国农业普查行政村普查抽样数据显示，内蒙古有91.31%的村有人口净流出，居全国第三位；在人口净流出比例高于5%的行政村中，净流出人口占本村户籍人口的32.65%，居全国第三位。这使内蒙古农村家庭养老服务的有效提供者减少。

(四) 内蒙古农村经济基础较弱，老年人社会管理和服务保障的压力越来越大

总体上看，内蒙古的经济水

平在全国的排名相对靠后（2022年内蒙古GDP在全国31个省市中排第21位），养老公共服务基础相对薄弱。以养老金水平来看，2022年，内蒙古城乡居民基础养老金140元，位列全国第15位。“未富先老”在内蒙古尤其突出。

面对严峻的农村老龄化形势和抚养压力，完善和优化内蒙古农村养老服务体系，保障农村牧区老年人福祉，就成为关乎内蒙古发展全局的重要问题。

二、理论框架

积极老龄化理论是对20世纪50年代以来的成功老龄化、健康老龄化、生产性老龄化等理论的反思和发展。2002年，WHO将积极老龄化定义为“在老年时为了提高生活质量，使健康、参与和保障的机会尽可能获得最佳机会的过程”。相比于其他理论，该理论着眼于全人口和全生

MiriamHartlapp,GuntherSchmid,“LaborMarketPolicyfor ActiveAgeing inEurope:ExpandingtheOptionsfor RetirementTransitions,” JournalofSocialPolicy, Vol.37,No.3,2008.

命周期，不再将老年人视为社会的负担，承认老年人的经济和社会价值，全面关心老年人身心健康和权益保障，其健康、参与、保障三重含义更契合新时代我国老年人实际需要。

鉴于其强大思想优势，2006年《中国老龄事业发展“十一五”规划》首次提出了“积极应对人口老龄化”。从此，该理论在我国开始进入政策、走向实践，并在新时代受到空前重视。党的十九大、二十大报告和《中共中央、国务院关于加强新时代老龄工作的意见》等都强调了该政策导向。但总体上看，该理论方向的研究和实践依然浅薄，对理论和政策含义认识不够深入，宣传不到位，甚至存在认识误区，把积极老龄化仅仅视为一种态度，忽略了积极老龄化全人口、全生命周期的定位，看不到健康、参与、保障三大要素和对老年人经济价值、社会价值、身心健康、权益保障的全面认识，进而造成对国家积极应对老龄化战略意图认识不深、实践不力。

三、内蒙古农村养老服务体系存在的主要问题

(一) 经济方面，对农牧民及其家庭主体性激发不够，且农村基础养老金水平过低

首先，目前的养老服务都在围绕政府、市场、社会可以直接给予老年人什么，忽视对发挥老

年人自身和家庭的积极作用方面的支持。积极老龄观认为，对抗老龄风险，政府、个人、家庭、全社会都应该努力，每个人都要从年轻时就做好物质、心理等各方面的准备。目前我们对全年龄、全人口积极应对老龄化的认识提升和风险应对能力提升尚且重视不足。没有出台相关措施鼓励人们积极看待老年阶段、提前储备良好身体素质和物质储备、心理准备。对环境的适老化改造力度不足，对低龄健康老人的养老储备和生产健康帮扶缺失，不利于延长高龄老年人和半失能老人自主生活期限。

其次，政府的直接经济补贴不足以维持老年人基本生存需要。一是农村老年人的养老金水平低，不能满足老年人日常开销。内蒙古现行农村居民基本养老保险基础养老金最低标准为每人每月140元。各地可根据实际情况上浮，但除鄂尔多斯外其余盟市都执行自治区统一标准。总体来看，过低的养老金水平限制了老人对社会化养老的选择，当家庭不能提供足够的支持时，往往面临照护危机。二是高龄津贴水平不高，与养老金叠加也不能满足老年人生活需要。内蒙古现行高龄津贴领取标准为80-99周岁每人每月100元，100周岁及以上每人每月600元。除鄂尔多斯有所上调外，其余盟市执行自治区标准。因此，全区大部分60-79岁老年人每月只能领

到140元的基础养老金，其他生活所需均需依靠自己的劳动报酬、积蓄和子女的补给。调研中发现，大部分健康老人得到子女给予的物质帮助微乎其微。失能半失能老人无法通过劳动获得收入，家庭资源也有限，限制了其养老选择和养老质量。

(二) 公共服务方面，居家养老和社区养老覆盖面过窄，对半失能老人自主生活辅助不够

2016年，自治区颁布实施了《内蒙古居家养老服务管理办法》，提出在家庭养老的基础上，依托社区开展为老服务。从目前农村牧区的实施情况看，主要存在以下问题。

首先，从服务对象上看，农村居家养老和社区养老实际服务对象不包括大部分在家居住的老年人。目前全区的居家和社区养老服务主要服务模式是政府购买服务，服务对象是在幸福院居住的老年人，一般要求受益人数不少于110人，不服务在家居住的农村牧区老年人。尽管有部分地区试点了针对在家居住老人的服务项目。例如，清水河县喇嘛湾镇跃进为老服务中心、阿鲁科尔沁旗巴彦温都尔苏木牧区居家养老试点等。实际当中，一是试点范围较小，二是自治区农村人口居住分散，能接受服务的老年人数量和比例都极低。

其次，从服务内容看，根据《内蒙古自治区民政厅农村、牧区养老服务示范项目结果公告》，

当前的服务内容为家政保洁、洗发、理发、精神慰藉、护理等关爱服务。这些需求一般来说只能涵盖生活中的部分情况，对于需求频率较高的助餐、紧急救助等活动覆盖不足，不利于半失能老人独立生活。

（三）供需矛盾方面，养老机构远离农村且费用较高，限制了老年人入注意愿

内蒙古农村牧区居民机构养老的主要形式是互助幸福院和敬老院。目前的主要问题是：

首先，资源充足且收费较低的公益性敬老院服务对象极其狭窄，绝大部分农村老年人不在服务范围内。《农村五保工作条例》规定，公益性敬老院的服务对象

是“三无”老人、残疾人和未满16周岁的村民，大部分老人不能入住。但调研发现，敬老院的资源一般比较充足，除了常规的资金来源外，当地的各家行政事业单位开展爱心志愿活动多会在敬老院举办，带来额外的资源。其他养老服务机构则不具备这类资源。

其次，幸福院和乡镇养老院多数离农牧民家庭较远，老年人存在心里和生活习惯的不适应。受服务成本限制，幸福院大都分布在人口较多的村镇。内蒙古地广人稀的客观现实使得幸福院和养老院距离大多数农牧民的家依然较远。入住幸福院和养老院的老人有的几个月才能见到一次家

人，远离家庭和环境习惯上的不适应导致部分老年人入注意愿较低。

再次，入住养老机构的费用相比于农牧区老年人和农村家庭的收入来说相对较贵，是老年人入注意愿较低的重要原因之一。据了解，全区养老机构的收费标准从每月1000元~9000元/人不等（仅是基本费用，额外服务和特殊护理需要另行缴费），综合费用多数在2500元~3000元之间。对于月人均可支配收入仅1600元的大多数农村牧区家庭来说，这是不小的支出。因此，众多老年人和家庭因费用难以承受而不愿入住或无法入住养老机构。



数据来源于内蒙古自治区 2022 年全区经济运行情况新闻发布会。

四、优化内蒙古乡村养老服务体系的对策建议

乡村养老服务体系的发展不能离开客观的社会经济环境背景，内蒙古分散的人口、分化的老年人和相对薄弱的经济基础是必须考虑的现实。基于此，本研究形成了如下建议：

（一）解决养老资金不足的问题尤其要激发低龄健康老年人自身的能动作用

一是可以向农村低龄健康老人提供生产帮助服务。例如借助乡村农机站、畜牧站、供销社提供价格亲民的小型农业机械租赁服务和播种、收割等服务；开展先进种养殖技术的介绍和培训，引导农民优化种养殖结构。二是帮助老年人学习网络技术促进农产品销售。三是引导和鼓励返乡农民工利用自身优势，带动农民增收。四是发挥农民主体性，为提升农牧民自我养老能力提供政策支持。例如引导和鼓励有劳动能力的农牧民通过储蓄、参加商业养老保险、投资理财等方式为自己储备更多养老金。多渠道增加低龄、健康老人经济收入，为养老储备更多物质财富。

（二）以保健预防和环境适老化改造减少老人失能半失能时间和照护成本

一是可以依托乡镇卫生院和村卫生室开展健康知识宣传活动。通过健康宣传，号召广大村民，特别是低龄健康老人重视健

康、养成健康的生活习惯，丰富其对常见病、地方病的认知，号召老年人积极参加政府提供的免费体检和两癌筛查等公共健康服务。把老年防跌倒、防中风等简单的健康教育纳入农村基本养老服务清单。二是在农村牧区开展居家和出行环境适老化改造，如在卫生间浴室增加安全扶手、路面硬化方便老年人出行，推行各种农村牧区需要的无障碍设施等。

（三）养老服务要兼顾老年人照护需求和农村青壮年人口向外流动的现实

一是增强对农村高龄、失能、半失能老人的照护服务。在老年人口密度较大的村，可以设立日间照料中心提供普惠性老年照护服务。在人口密度较小的农村牧区，提供流动养老服务。依托已有机构，向农村高龄、失能、半失能老人提供紧急救助服务。二是在有条件的地区，探索开展对农村高龄、失能、半失能老人的家庭支持政策。如对返乡照顾老人或带父母进城的家庭和个人适当给予政策倾斜和经济扶助等。

（四）进一步提高农村地区基本社会保障和农村基本公共服务水平

按照《乡村振兴战略规划（2018-2022年）》和《关于建立城乡居民基本养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制的指导意见》等要求，从调整指数及幅度、地区公平性控制、年龄倾斜

以及与其他社保待遇增长的衔接等方面进一步完善城乡居民基础养老金动态调整机制，保证农村居民养老金持续增长。扩大乡村养老服务覆盖范围，让大部分农村牧区老人都能享受到基本养老服务。

（五）全面宣传积极老龄化理念

鼓励全社会重新认识老年人的经济价值和社会价值，积极看待老年人、尊重老年人，构建良好的社会氛围。■

参考文献：

[1] 杜鹏,安瑞霞.乡村振兴与农村养老服务:阶段性特征与治理路径——基于情景互动理论的视角[J].中国农业大学学报(社会科学版),2023,40(01).

[2] 王维,刘燕丽.农村养老服务体系的整合与多元建构[J].华南农业大学学报(社会科学版),2020,(1).

[3] 吴玉韶.农村养老的难点与突破[J].中国社会工作,2019,(2)5.

[4] 于红梅.民族地区农村养老保障现状与应对措施研究[J].湖北民族学院学报(哲学社会科学版),2013(2).

[5] 白维军.流动公共服务视角下的民族地区农村养老保障服务创新[J].内蒙古社会科学(汉文版),2014,35(02).

(作者单位:内蒙古党校社会和生态文明教研部)

责任编辑:张莉莉