

农村多元化养老服务体系建设研究

——以河北省为例

文/宋凤轩 崔达

【摘要】据第六次全国人口普查数据，我国大陆统计的总人口中，60岁及以上人口约为1.776亿人，占总人口的13.26%，基本达到国际老龄化国家的标准，养老已经成为关系整个社会的重大问题。本文基于河北省农村养老服务实践，分析目前存在的问题，有针对性地提出将农村养老服务体系分为两部分，即在城中村和经济较发达地区的平原村建立民间机构主导的农村养老服务体系，在山区村和经济欠发达地区的平原村建立政府主导的农村养老服务体系。

【关键词】老年人口；农村养老服务；居家养老；多元化

【基金项目】教育部新世纪人才支持项目（NCET-13-0769）“环首都经济圈农村社会保障调查研究”的阶段成果。

【作者简介】宋凤轩，河北大学教授，研究方向：社会保障理论与政策；崔达，保定职业技术学院学院助教，研究方向：社会保障制度。

一、河北省农村人口老龄化状况

(一) 老年人口规模大，增速快

河北省是人口大省，在全国排名第六。¹按照国际通行的标准，河北省早在1999年就已进入老龄化社会²，且老年人口仍以每年3%的速度快速递增。2014年，河北省60岁以上老年人口为1115.68万人，预计到2020年老年人口将达1300万人，分别占总人口的15.11%和17%，达到中等老龄化程度。据有关研究和预测，河北省老龄化程度与全国平均水平大致相当，老年人口规模大，在全国省级行政区中排名较靠前，养老压力巨大（见表1）。

(二) 低龄老人占主体，高龄化趋势明显，女性老年人数量上升

现代国际人口学一般将60~69岁划为低龄老年人口。目前河北省低龄老年人仍然占据老年人的主体，其中女性老年人受生活习惯等的影响，在各年龄段的比重逐渐升高。据河北省“六普”数据，河北80岁以上的高龄老人达到65.67万人，高龄化趋势明显。

(三) 农村老龄化水平超前于经济发展水平

发达国家一般是在人均GDP达到1万美元左右时才进入老龄化社会，而我国在人均GDP不足3000美元时就进入了老龄化社会。人口老龄化水

表1 我国部分地区老年人口数量

	总人口 (万人)	60岁以上人口 (万人)	65岁以上人口 (万人)	60岁以上老人 人口占比 (%)	城镇老年人口 (万人)	农村老年人口 (万人)
全国	137682	20652	14230	14.9	6169	14456
河北	7384	1116	677	15.11	547	569
河南	10662	1401	853	13.14	691	710
广东	10430	1119	801	10.73	392	727
浙江	5508	756	508	13.7	265	491
江苏	7960	1501	1019	18.85	601	900
辽宁	4373	675	450	15.43	202	473

资料来源：中国统计年鉴。

平超前于经济发展水平，即“未富先老”，是我国人口老龄化的长期特征。农村由于受到区位因素及二元体制的影响，居民中年轻一代由于外出务工，经济收入有了一定的提升，而老年人的实际生活水平并没有太大的改善。就河北省而言，2013年河北省人均GDP38651.39元，全国排名第16位，在东部沿海省区中位列最后。2014年河北省城镇居民人均可支配收入24141元，农村居民人均可支配收入10186元，相对于其他发达地区可谓是真正的“未变富先变老”。

（四）老年人口面临“空巢化”“少子化”等困境

从世界范围来看，家庭结构的“核心化”“小型化”以及“空巢化”“少子化”是社会经济发展过程的一种普遍的和必然的现象，无论是中国还是发达国家，现代社会的发展都会导致传统家庭结构的改变。据河北省“六普”数据表明，约有40%的农村老年人为一人独居或一对夫妻居住。

二、河北省农村养老服务体系现状

（一）传统家庭养老趋于弱化

中国几千年来有着“养儿防老”的传统，然而随着社会的不断发展变迁，家庭养老的职能已经渐渐弱化，其主要原因，一是社会经济发展使得大批农村青壮年劳动力外出务工，出现了“空巢老人”“留守老人”。据调查，我国农村空巢老人家庭占到所有农村老人家庭的将近一半。二是传统文化的没落。伴随着大量青壮年劳动力外出务工的进程，年轻一代的家庭观念也在悄然发生着变化。孝道文化的衰落使得年轻一代对年老父母的照顾意愿明显不足，一部分留守老年人长期生活在被遗忘的环境当中。三是家庭结构的变化。由于计划生育和经济压力，现代农村家庭也和城市家庭一样，出现“少子化”现象，以往几代同堂的大家庭慢慢被“421”家庭所取代。四是“代际倾斜”。所谓“代际倾斜”指的是年轻一代更注重对下一代的培养和照护，将主要精力财力物力向下一代倾斜，而忽视了对老年人应有的关心和呵护，使老年人的养老需求得不到满足。

（二）社会化养老刚刚兴起

相比于传统的家庭养老，包含机构养老、居家养老等更多内容的社会化养老刚刚兴起。一方面，机构养老力量还较为薄弱。首先，养老机构数量不能满足老年人需要。据民政部公布的数

据，至2013年底，我国农村约有养老单位3万个，提供床位数272.8万张，远远不能满足老年人养老的需要。其次，现有养老机构存在设施陈旧、服务单一等问题。据2013年《中国民政统计年鉴》，目前农村养老机构工作人员只有16万人左右，平均一个养老机构只有不到6名工作人员。河北省共有农村养老单位966个，职工总数不到9000人，数量上无法满足需求；工作人员专业素质不高，具有大专以上学历的专业人员不到900人³。

三、构建河北省农村多元化养老服务体系的设想

（一）构建河北省农村多元化养老服务体系的基本原则

1.与农村经济社会发展水平相适应。我国城乡之间经济发展水平存在着巨大差异。2014年我国城镇居民人均可支配收入28844元，农村居民人均可支配收入9892元，城乡收入比为2.92:1⁴。另一方面，城中村和一部分经济发达地区的平原村经济发展水平较高，山区村和一部分欠发达的平原村经济发展水平较低，二者有较大差距。构建农村养老服务体系应坚持与当地经济社会发展水平相适应的原则，要做到“适度普惠”，使相关政策具有可操作性。如果设定的服务标准过高，超过老年人及其家庭的支付能力，相关服务将会形同虚设，无法切实提高老年人的生活质量，也会造成养老资源的浪费。在经济发展水平较高的地区，老年人的养老服务需求除了较低层次的生活照顾、医疗保健需求外，对于文化娱乐、自我实现也有独特的要求，因而建设农村养老服务体系可以充分释放这部分地区老年人的养老需求，活跃养老服务市场机制，提升农村养老服务水平。

2.与农村老人养老服务需求相一致。不同地区、不同性别、不同年龄、不同收入、不同健康状况的老年群体对养老服务的需求是不同的，因此，构建农村养老服务体系必须在充分了解老年人特点的基础上，具体问题具体分析，寻找符合当地风俗习惯，能满足老年人不同需求层次的养老服务体系。在满足老年人需求的过程中，也要有所侧重。在农村老年群体之中，经济欠发达地区的山区老人是关注的重点，而山区老年人中，又要优先考虑高龄老人、空巢老人、失能老人。在提供项目的顺序上，要优先考虑老年人最基本的需要，如生活照顾需要、医疗保健需要等，既

要“雪中送炭”，又要“锦上添花”，在满足老年人基本生活需要的基础上推出更多服务。

3.坚持养老服务多元化道路。养老服务多元化道路包括两层含义，既包括提供主体的多元化，也包括提供服务的多元化。在提供主体方面，我国从上世纪80年代开始社会福利社会化的实践。农村养老服务体系建设，离不开各方面的积极参与和密切配合，我国确定的居家养老服务政策，就是要整合家庭、市场、政府的力量共同养老。一方面，为老年人提供能满足他们需求的养老服务，另一方面农村有着广泛的养老服务需求，蕴含着无限的商机与可能，具备养老服务主体多元化的客观条件。

（二）构建河北省农村多元化养老服务体系的设想

构建河北省农村多元化养老服务体系，必须结合河北省独特的省情。河北省拥有环京津、环渤海的区位优势，但经济发展水平却与经济发达省份存在很大差距。河北省各地市经济发展水平也参差不齐，从人均GDP来看，唐山、石家庄、廊坊等地经济发展水平较高，而排名靠后的衡水、邢台尚不足经济发达地区的一半⁵。另一方面，河北省人口众多，总人口数位居全国第六。河北省也是典型的农业大省，农村人口众多，不同农村地区之间差异显著，因此河北省农村养老服务体系建设工作面对的情况十分复杂和棘手。

1.城中村和经济较发达地区平原村构建设想。城中村和经济较发达地区平原村在地理位置上与城镇紧密相连，在经济发展水平上与城市较为接近，受城镇化影响较大，生活方式贴近城市，养老机构较为健全，因此可以看作是已经“城镇化”的农村。这部分地区的老年人和潜在老年人，对现代化的城市生活较为认可和向往，对养老服务的期望值较高，对中高端养老服务的承受能力也较强，因此，这部分地区可以参照城市养老服务体系建设的经验，建立民间机构主导的居家养老服务。

（1）制定和完善政策法规。制定和完善相关政策法规是建立民间机构主导的养老服务体系建设的前提。政府在民间机构主导的养老服务体系建设内，不再承担运营主体职责，这就需要政府在体系框架建设前期制定好包括服务内容、运行机制、评价标准、应急预案等在内的一系列法律法规和规章制度，既包括具有约束性、规范性的法律法规，也包括对于民间机构进入养老服务领域的相

关优惠政策。

农村养老服务法律法规不健全、层次低、执行效果差，存在一定程度的“无法可依”和“执法不严”的现象。例如在养老机构服务标准、服务内容方面虽然有方向性的安排，但是缺乏具有可操作性的具体规章制度，存在管理上的模糊区域、空白区域。建立健全相关法律法规，首先要依据民政部《老年人社会福利机构基本规范》和《河北省养老服务机构星级评定标准》，对所有养老机构进行规范化统一管理，使星级评定成为衡量养老机构服务质量、获得群众广泛认可的金标准，便于不同老年群体根据自身的支付能力和养老需求进行选择。要加紧制定养老服务机构服务规范，确定某一项养老服务的具体服务内容，尤其是要明确养老服务的提供方和接收方的权利与义务，明确养老服务机构和老年人之间的权、责、利，在发生纠纷时依据相应的法律法规来判定双方的法律责任，保障老年人的合法权益和养老机构的健康运行。

（2）建立“农村社区养老服务自选平台”。建立“农村社区养老服务自选平台”是构建民间机构主导的居家养老服务体系的核心。在农村社区建立“养老服务自选平台”，前期由政府投资，建立农村社区养老中心，在养老中心建立“养老服务自选平台”，在平台中公布养老中心提供的所有服务，按无偿、低偿、有偿排列，让社区内的老年人自主选择。选择无偿和低偿服务的老年人凭借政府发放的服务券排队获得，对于有偿服务则可以由老年人自主支付。

“农村社区养老服务自选平台”有如下优点：第一，这部分地区的民间资本较为充裕，政府不必事事亲力亲为，政府前期投资建设，后期交民间机构运营，这样不仅可以大大减轻民营资本的投资压力，使民间机构可以将全部资金和精力放到提高服务质量和服务效率上去，也可以促进政府职能向服务型政府的转变，使政府有精力对机构的服务质量、服务内容进行监督。第二，政府向民间机构购买养老服务提供给需要服务的老年人，采取服务券的方式，对低层次的养老服务无偿、低偿提供，可以保证农村养老服务的公益性质；对于中高端养老服务，可以进行收费，这样既能满足老年人更高层次的养老需求，又能开拓市场，吸引更多的民间资本进入到农村养老服务事业中来，最终实现这部分地区养老服务的市场化运营。

在城中村和经济较发达地区农村建立“农村社区养老服务自选平台”有以下几个问题需要注意：第一，政府如何发放服务券的问题。不同的老年人对养老服务的需求也不同，因此如何发放养老服务券才能做到有效和节约，是值得我们思考的问题。要制定能够充分反映当地老年人养老服务需求的评价系统。对老年群体的养老服务需求进行摸底和调研，继而按照政府的财政支持能力和当地社会经济发展水平等因素设置养老服务券的数量和使用范围，做到有效地保障最低层次的养老服务需求，既照顾到全体需要服务的老年人，应保尽保，也能避免宝贵的养老资源的浪费，将有限的资源用在刀刃上。第二，养老服务的置换问题。鼓励老年人参与养老服务，对有能力照顾别人和有一技之长的老年人，应鼓励他们提供力所能及的养老互助。对于提供养老互助的老年人，可以引入“时间银行”的做法，将其提供的服务储存起来，以养老服务券的形式回馈给他们，实现养老服务的“置换”。第三，养老服务的享受问题。任何资源都是有限的，特别是在人口老龄化日益严峻的背景下，养老服务资源的紧缺已经成为不容忽视的问题。面对突出的供求矛盾，即便是领取了养老服务券的老年人也需要排队轮候，因此，建立与“养老服务自选超市”相配套的公开透明的养老服务排队轮候系统也是十分必要的。排队轮候系统的核心是网上信息登记系统，通过信息化的网络系统，建立统一合理、公开透明的服务轮候排队机制。实行老年人信息跟踪，让所有领取服务券的老年人，通过排队系统得到养老服务。

(3) 培训专业服务人员。农村养老服务工作人员素质不高一直为社会所诟病，这一方面与服务人员文化水平不高，参加培训较少有关；另一方面也与服务人员薪资水平较低，社会认同感较差，难以吸引更高层次人力资源参与有关。目前，河北省农村养老服务事业工作人员普遍是下岗职工和“4050人员”，他们普遍文化程度偏低，没有经过专业的培训，缺乏相关专业知识，特别是医疗急救知识，在面对不同养老服务需求的老年人时难免力不从心。所以，必须大力开展对农村养老服务从业人员的专业培训，培训费用应该由政府、社区、服务机构和服务人员共担，既能减轻财政压力，也可以提高服务人员的工作热情。在实际操作中，建立服务人员的评估机制，对服务人员的服务情况进行跟踪评价和监

督。可以引入“末位淘汰制”“竞岗制”等市场化运作模式，在确保人员数量的前提下提升服务水平和质量。面对养老服务事业“招工难”现象，应该多方入手，加大财政扶持力度，给予从业人员相关补贴，甚至也可以采用服务券的方式，增加养老服务工作的吸引力。要做好养老服务事业的宣传工作，提高养老服务工作的社会认同度。要借鉴国外先进经验，在有条件的院校开设相关专业，引导具有从业热情和专业知识的青年投身到养老服务工作中来，提高养老服务从业队伍的文化层次。

(4) 大力提倡志愿服务。具有较高文化水平的大学生志愿者队伍一直是我国志愿者队伍建设的主力军，应该充分发挥他们志愿服务的积极性，尤其是医学、社会学、艺术类专业的大学生，他们具有较高的专业素质，也面临毕业后的就业压力。由他们进行志愿服务，不仅可以提高老年人养老水平，还可以带动专业服务人员素质的提高，并且形成尊老、爱老、孝老的社会新风尚，起到良好的宣传作用，吸引更多的大学生和社会力量参与到农村养老服务事业中来。

2. 山区村和经济欠发达地区平原村构建设想。山区村和经济欠发达地区平原村经济发展状况较差，一些地区人均收入在3000元以下，这些地区地理位置偏僻，交通不便，居民居住分散，缺乏医疗卫生条件，“三化”家庭结构普遍，老年人养老状况令人堪忧。这些地区老年人的养老大都停留在最基本的生存范围内，很难吸引民间资本进行投资，所以应该建立政府主导的居家养老服务体系。

(1) 充分发挥家庭的基础性作用。在山区村和经济欠发达地区平原村应该进一步发挥家庭在养老服务体系中的作用。第一，这些地区的养老方式和生产方式密不可分。老年人的子女外出务工，或者老年人的土地交由子女耕种，老年人替子女照顾孩子，子女为他们养老，这种养老方式在山区村和欠发达地区的平原村仍较为普遍。第二，由于山区居民居住分散，加之地理条件和经济条件的限制，不可能一村一个养老院，家庭仍是老年人养老最方便快捷的方式。因此，充分发挥家庭在养老服务中的基础性作用十分必要。要加大财政支持力度，对于子女因为照顾老年人而没有外出打工的家庭，应该给予适当的“照护补贴”，鼓励年轻人安心在家照顾老年人。要鼓励发展农村老年人经济，发挥老年人的特长，提高

老年人的养老能力。

(2) 大力弘扬传统道德文化。发挥家庭养老的基础性作用，离不开传统道德文化的大力弘扬。在众多经济欠发达地区的青壮年都外出务工的今天，各种社会思潮对传统的“孝文化”产生了巨大的冲击。随着代际倾斜现象的出现，农村社会的关注点下移，老年人成为农村真正的弱势群体，对此，必须大力宣传孝老爱亲的传统文化，让家庭的关注点重新回到老年人身上，营造尊老、爱老、孝老的社会氛围，提升老年人幸福感。

(3) 在中心村建立农村养老服务中心。建立中心村养老服务中心是构建政府主导的居家养老服务体系的核心。政府要加大对经济欠发达地区的支持力度，把用于居家养老服务的资金列为专项资金并专款专用，根据社会经济发展水平不断增加专项资金的投入，加大福彩公益金等项目的拨款比例，落实《河北省老年人优待办法》，增发高龄老人和生活困难老人补助金。政府在加大养老服务财政支持力度的同时，不能忽视政策的公平性和基本保障性。要建立经济欠发达地区老年人跟踪打分评价系统，政府在确定重点扶持对象时，应该综合考量受扶持对象的年龄、性别、居住情况、劳动能力、自理能力等因素，采取打分的方法，例如，对高龄老人打3分，对低龄老人打1分，综合得分较高的确定为政府优先扶持的对象，这样可以确保政策的公平性。另外对空巢老人、失能老人和高龄老人要给予重点照顾。应鼓励社会力量捐赠，对那些曾为农村养老服务中心捐款捐物、修建设施的企业和个人予以税收优惠和其他奖励，鼓励更多的社会力量参与到农村多元化养老服务体系建设中来。

注释

1. 中国人口数量各省排名 2014, <http://bd.hbrc.com/rczx/shownews-6851669.html>。

2. 河北 2020 年社会接近中度老龄化, <http://news.163.com/10/0324/11/62HMHA8M000146BD.html>。
3. 《河北经济年鉴（2014）》。
4. 中国城乡居民收入比 13 年来首次缩小至 3 倍以下 http://news.xinhuanet.com/politics/2015-01/20/c_127403633.htm
5. 2013 年河北各市地区国内生产总值 GDP 和人均 GDP 排名, http://blog.sina.com.cn/s/blog_416ba4c90102eb6i.html。

参考文献

- [1] 叶敬忠, 贺聪志. 社会变迁侵蚀家文化 [J]. 人民论坛, 2011, (3): 70-71.
- [2] 罗玉华. 河南省农村老年照护服务体系研究 [D]. 郑州: 郑州大学, 2013.
- [3] 邓晓臻. 社会分层论 [D]. 北京: 中国人民大学, 2006.
- [4] 王秀花. 农村社区居家养老服务体系建设研究 [D]. 重庆: 重庆大学, 2012.
- [5] 吴敏. 基于需求与供给视角的机构养老服务发展现状研究 [D]. 济南: 山东大学, 2011.
- [6] 宋龄, 李闻臣, 乔志玲. 健康老龄化与社区老年护理研究进展 [J]. 护理研究, 2011, (1): 32-33.
- [7] 夏磊. 多元化养老模式选择研究 [D]. 杭州: 浙江财经学院, 2012.
- [8] 陶冉. 城市社区养老需求及服务供给研究 [D]. 济南: 山东财经大学, 2013.
- [9] 杨春. 对推进江苏省健康老龄化和积极老龄化的思考 [J]. 人口学刊, 2009, (3): 60-65.
- [10] 杨春华. 城市社区居家养老的困境和出路 [J]. 前沿, 2009, (8): 34-36.
- [11] 左冬梅, 李树苗. 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, (2): 93-100.
- [12] 康绍大, 陈金香, 何会芳. 构建河北农村多层次养老模式 [J]. 合作经济与科技, 2010, (11): 66-67.
- [13] 杨奇, 姜忠孝. 有益的探索——吉林省农村居家养老服务大院建设纪实 [N]. 吉林日报, 2012-01-11.
- [14] 侯雅倩. 我国农村居家养老服务发展问题研究 [D]. 济南: 山东财经大学, 2013.
- [15] 金双秋, 曹述蓉. 我国养老服务事业发展评估研究 [J]. 社会视野, 2010, (12): 45-47.
- [16] 王红娜. 山东农村老人入住社会养老机构的意愿和需求分析 [J]. 东岳论丛, 2011, (9): 169-173.

(责任编辑: 路辉)