

分类号: D035
研究生学号: 2201809010

单位代码: 10190
密 级: 公 开

長春工業大學
碩 士 學 位 論 文

景日晨

2021年6月



地方政府农村养老服务供给问题研究
——以宁波市为例

Research on the Supply of Rural Elderly Care
Service by Local Government
——Base on case of Ningbo City

硕士研究生：景日晨

导 师：蔡秋梅

申 请 学 位：管理学硕士

学 科：行政管理

所 在 单 位：公共管理学院

答 辩 日 期：2021 年 6 月

授予学位单位：长春工业大学

摘要

三农问题一直是党和国家高度关注的问题，人口老龄化趋势越发明显的背景下，农村养老服务供给问题变得越发严峻和棘手，地方政府在这一进程中也要承担更多的责任。宁波市政府在“十一五”期间便加大了农村建设性支出和农村公共服务投入，如今，“十四五”开局之年立马跟随国家远景规划的节奏制定养老服务提质提升三年行动，但农村养老“需求”与相应“服务”的不均衡现象极为明显，国内绝大多数地区均面临着农村养老服务需求缺口过大，相应服务能力不足的现实窘境。综合运用文献综述法、问卷调查法，并结合宁波市农村养老服务供给状况进行研究后可以发现，地方政府在相应问题的应对、解决中还存在很多不足。

本文拟重点以宁波市政府为例，探究地方政府农村养老服务供给相关问题。在阐述相关概念界定及其理论基础的同时，从政策法规、财政投入、服务设施和新举措三个角度分析现阶段宁波地区农村养老服务供给现状。在此基础上，本文将重点分析相关政策系统性针对性不强，宣传力度不够、地方政府农村养老服务有效供给程度较低、地方政府农村养老服务供给区域性差异明显、地方政府农村养老服务供给提质增效存在难点这几项农村养老服务供给问题，并对相应问题的成因予以定位和剖析。最后，结合相应问题与诱因的分析，提出更好进行农村养老服务供给的具体策略，旨在帮助宁波市政府，乃至其它地区地方正好更好解决新时期农村养老服务供给问题。

关键词： 地方政府 农村养老服务 公共服务供给

Abstract

The issue of agriculture, rural areas and farmers has always been highly concerned by the party and the state. Under the background of the increasingly obvious trend of population aging, the supply of rural elderly care services has become more and more serious and difficult, and the local government has to bear more responsibilities in this process. During the 11th Five Year Plan period, Ningbo municipal government has increased the rural constructive expenditure and rural public service investment, Now, in the first year of the 14th Five Year Plan, we immediately follow the pace of the national long-term plan to formulate three-year actions to improve the quality of elderly care services, but the imbalance between the rural pension "demand" and the corresponding "service" is very obvious. Most areas in China are faced with the realistic dilemma of excessive demand gap of rural pension service and insufficient service capacity. By using the methods of literature review, questionnaire survey and combining with the supply of rural elderly care services in Ningbo, we can find that there are still many deficiencies in the response and solution of the corresponding problems.

This paper focuses on Ningbo municipal government as an example to explore the local government rural pension service supply related issues. At the same time, this paper analyzes the current situation of rural pension service supply in Ningbo from four aspects: policies and regulations, financial investment, service facilities and new measures. On this basis, this paper will focus on the analysis of the relevant policy system is not strong, propaganda is not enough, the local government rural endowment service effective supply degree is low, the local government rural endowment service supply regional difference is obvious, the local government rural endowment service supply quality and efficiency problems of these rural endowment service supply, and the causes of the corresponding problems are discussed To position and analyze. Finally, combined with the analysis of the corresponding problems and incentives, this paper puts forward specific strategies to better provide rural old-age service, aiming to help Ningbo municipal government, and even other regions to better solve the problem of rural old-age service supply in the new period.

Key words: Local government Rural elderly care service Public service supply

目 录

摘 要	II
ABSTRACT	III
第 1 章 绪 论	7
1.1 研究背景与研究意义	7
1.1.1 研究背景	7
1.1.2 研究意义	8
1.2 国内外研究现状	9
1.2.1 国内研究现状	9
1.2.2 国外研究现状	10
1.3 研究思路与研究方法	12
1.3.1 研究思路	12
1.3.2 研究方法	12
1.4 可能的创新点与不足之处	13
1.4.1 创新点	13
1.4.2 不足之处	13
第 2 章 相关概念界定及其理论基础	14
2.1 相关概念界定	14
2.1.1 地方政府	14
2.1.2 养老服务与农村养老服务	14
2.1.3 农村养老服务供给	15
2.1.4 政府养老服务供给	15
2.2 理论基础	16
2.2.1 公共物品理论	16
2.2.2 新公共服务理论	17
第 3 章 宁波市政府农村养老服务供需现状	19
3.1 调研地区与调研对象基本情况	19
3.1.1 调查问卷的设计与发放	19
3.1.2 调研地区基本情况	20
3.1.3 调研对象基本情况	20
3.1.4 养老服务需求分析	28

3.2 宁波市政府农村养老服务供给现状.....	28
3.2.1 宁波市政府相关政策法规出台现状.....	29
3.2.2 宁波市政府农村养老服务财政投入现状.....	30
3.2.3 宁波市政府农村养老服务设施供给现状.....	31
3.2.4 宁波市政府农村养老服务供给新举措.....	32
第 4 章 宁波市政府农村养老服务供给存在的问题及原因.....	34
4.1 宁波市政府农村养老服务供给存在的问题.....	34
4.1.1 相关政策系统性针对性不强, 宣传力度不够.....	34
4.1.2 地方政府农村养老服务有效供给程度较低.....	35
4.1.3 地方政府农村养老服务供给区域性差异明显.....	36
4.1.4 地方政府农村养老服务供给提质增效存在难点.....	37
4.2 宁波市政府农村养老服务供给问题的原因分析.....	38
4.2.1 地方政府关于农村养老服务供给方面重视不足.....	38
4.2.2 地方政府农村养老服务供给未实现精准化.....	39
4.2.3 地方政府资源整合水平待提升, 供给缺乏创新.....	40
4.2.4 地方政府监督失灵, 人才培养工作不到位.....	41
第 5 章 完善地方政府农村养老服务供给的对策建议.....	42
5.1 提高地方政府在农村养老服务供给中的主导能力.....	42
5.1.1 提高理论研究和实践检验的能力.....	42
5.1.2 制定和完善相关政策法规, 加强宣传普及.....	43
5.2 建立健全多层次农村养老服务体系.....	44
5.2.1 引导各种供给模式按需发展.....	44
5.2.2 丰富服务内容扩大有效供给.....	45
5.3 鼓励多元化农村养老服务供给创新.....	46
5.3.1 优化农村养老服务资源配置.....	46
5.3.2 探索创新符合本地特色的养老模式.....	46
5.4 加快突破农村养老服务供给提质增效难点.....	47
5.4.1 尽快完善相关监督机制.....	47
5.4.2 大力培养农村养老服务专业人才.....	48
结 论.....	50
致 谢.....	51
参考文献.....	52
附 录.....	55

宁波市农村养老服务调查问卷	55
作者简介	59
攻读学位期间研究成果	60

第 1 章 绪 论

1.1 研究背景与研究意义

近年来我国经济社会发展突飞猛进，人民物质条件得到极大丰富，生活水平得到巨大改善，医疗卫生事业也存在巨大突破，与此同时人民传统观念转变，生育率连年保持着较低的水平，而老年人口绝对数量庞大，增长速度与日俱增，老龄化情况日益严重不容乐观。而农村地区老年人口比重更大，而相应的养老服务供给却处在一个边缘地带，养老矛盾的尖锐现状需要政府直面现实挑战。

1.1.1 研究背景

在国家统计局公开的第六次人口普查数据公报中显示，截至 2020 年 11 月 1 日我国 60 岁及以上人口约占总人口数量的 18.7%，达 2.64 亿万人^①。而在这其中，我国农村地区中，60 岁及以上老年人口总数过亿，这在全国老年人口总数量中的占比近六成。近年老龄社会的发展脚步并没有停歇，人口老龄化进程正在快速加深。国家统计局相关数据表明，在 2018 年，国内 60 岁以上的老年人人口数量为 24900 万人，较之 2010 年，60 岁以上老年人人口比重上升了将近 5 个百分点，而 2020 年与 2018 年相比又增 1500 万老年人口。预计到 2025 年，我国将大概率会存在 3 亿年过六十岁的人群^②。科学的统计数据直击逐渐到达顶峰的老龄社会现状，而农村地区老龄化发展态势始终高于城镇。伴随长期恶化的农村老龄化问题而来的不仅是农村老年人身心状态每况愈下，传统尊老养老文化遭受严重扭曲，还有国民经济面临沉重负担，社会发展持续震荡不安。可见农村养老服务问题是我国政府无法忽视难以逃避的重大关卡。

改革开放四十多年来，养老事业的良好变化与积极发展有目共睹，这与党的正确领导和政府的政策支持密不可分。在 2019 年两会期间，人口老龄化的应对便成为了重要议题。自 2013 年至今，国务院及有关部委出台养老相关文件 70 余个，并有序指导地方提供养老服务供给。尽管政府对养老服务有着高度重视，然而农村养老保障体系原本不完全成熟加之城镇化进程的快速推进，使得农村养老服务供给问题越来越复杂棘手，因此，需要学界加快进行相关研究。

^① 中华人民共和国国家统计局.第七次全国人口普查公报解读[EB/OL].
http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/202105/t20210512_1817336.html,2021.5.12.

^② 智研咨询集团.《2017-2022 年中国养老行业发展现状分析及投资战略研究报告》[J/OL].
<http://www.cn-bigdata.cn/report/20170419/64805.html>,2017.1.

1.1.2 研究意义

本文以宁波市为例,研究地方政府农村养老服务供给问题具有理论方面以及现实方面的双重意义。

(1) 理论意义

在目前着力实施乡村振兴战略的政治背景下,我国政府也对农村养老服务保持高度重视的态度。下面对研究本选题内容可能具备的几点理论意义进行梳理:

第一,弥补农村养老服务供给研究内容不足的缺口。目前关于政府养老服务供给问题研究不多,且主要针对城市地区老年人的养老服务供给问题,农村地区、基层地区养老服务供给的研究明显不足,尤其是以宁波市为例开展专题研究,进行地方政府农村养老服务供给问题的研究更为少见,因此,本研究有助于填补学术界对我国地方政府农村养老服务供给相关问题的研究缺失的空白。

第二,强化农村养老服务供给研究的理论指导意义。研究地方政府农村养老服务供给问题为地方政府能为阶段性的进行农村养老服务提供有效借鉴,更加能够为现今政府农村养老服务供给体系的构建事宜提供相应的参考。

第三,政府需要强化公共服务相关理论学习。时至今日,国内外很多学者都进行了公共服务,以及新公共服务理论的研究,相关理论研究的成熟度,丰富度也不断提升。本文在研究中将新公共服务理论作为理论基础,期望为新时期地方政府进行的养老服务供给提供具体帮助,为其它学者进行同类型研究作出一些具体贡献。

(2) 现实意义

我国大部分城镇地区经过近些年的快速发展现已构建相对成熟的养老服务体系,随着城镇化的推进,农村地区大量年轻劳动力向外流出,人口老龄化趋势较城镇地区更为严重,加之我国农村养老保障制度不健全,随时间的推进农村养老问题愈加显著。政府作为国家进行社会管理的主要机构,是为人民谋福祉为社会觅公平的管理者,解决农村养老问题责无旁贷。关于地方政府农村养老服务供给问题的研究必然有着以下几点较清晰的实践意义。

第一,从地方政府的角度出发。有利于其理清思路,开展具体工作,加快老龄事业发展,将十九大全面构建孝老、敬老、养老政策体系的会议精神贯彻到角角落落,把我国社会福利水平提高至最大化;

第二,从农村地区老年人的角度出发。有利于认清农村老年人真正的养老需求,并尽可能满足其要求,保障其合法权益,为农村老人提供全面的养老服务,使其晚年生活在一个良好的环境之中;

第三,从社会的角度出发。有利于乡村振兴战略扎扎实实的推进,有助于社会主

义新农村快速顺利建设,使农民生活达到全面小康水平,促进农村社会幸福稳定和谐发展。

1.2 国内外研究现状

养老服务问题近年来一直是学术界密切关注的研究内容,国内外皆有优秀的学者或专家对此进行研习,在学界发出不同声音。所以在此主要对国内外相关研究进行整理及分析,并以此为鉴。

1.2.1 国内研究现状

本节重点对农村养老服务供给以及政府作为供给主体应当如何发挥作用两方面内容进行整理。

因为我国长期在政策改革和社会服务保障实践方面走“先城镇,后农村”路线,前期国内学者专家研究成果主要侧重于城镇地区或城乡对比。首先,由于大多数农村地区经济资源有限,加之社会服务水平不高,在家庭养老功能逐渐弱化的同时,未能构建相对完善的养老服务供给体系。张友琴(2001)通过两次抽样调查,对厦门市城区和农村老人的生活状况与供养情况进行对比分析,得出农村老人在经济支持、生活帮助、精神慰藉等各方面获得的资源供给均不如城区老人的研究结论。在社会支持网研究方面,我国对老年人尤其是农村老年人的关注度远远不够。张友琴认为养老活动的开展离不开家庭支持,与此同时家庭各成员在这过程中扮演着重要的角色,并且在此基础上引申出对农村独居老人、高龄老人的政策关注^①。丁志宏、王莉莉(2011)进一步提出我国各地养老服务不均衡、不均等的现象较为严重,并对城镇与农村居家养老服务的供给、需求与利用之间的差异进行了着重分析,研究表明农村地区各种养老服务项目的供给比例皆远低于城镇地区,而从农村老人自我上报需要各类养老服务的情况看,养老需求大于现实供给。针对农村地区养老服务供给不足的问题,丁志宏、王莉莉提出应当重视老人实际需求并且有针对性地提供服务,进而减小供需缺口^②。

目前,国内也有一些学者结合我国国情,对农村老人养老服务供给进行针对性研究,为农村养老服务现实供给中暴露出来的问题提供解决思路。曹婧柔(2016)在她的研究中试图通过福利多元主义理论并结合英国以及欧美国家社区养老模式的对比分析,找到新时期我国应该选择的养老模式^③。李贝(2018)指出当前养老服务供给仍然存在城镇、农村分割现象,养老保障体制碎片化阻碍农村老人冲破眼下的养老困

^① 张友琴.老年人社会支持网的城乡比较研究——厦门市个案研究[J].社会学研究,2016(04):11-21.

^② 丁志宏,王莉莉.我国社区居家养老服务均等化研究[J].人口学刊,2011(05):83-88.

^③ 曹婧柔.福利多元主义视角下我国城市养老模式研究[D].南京大学,2016.

境,应当整合多方资源,注重体系化发展^①。曲顺兰、王雪薇(2020)认为乡村振兴战略从多个维度出发,为农村养老服务点明了发展方向。近年来,虽然农村地区建设快速推进,但是面对新的供给难题,需要进一步开拓农村养老服务供给模式新格局^②。

与此同时,政府在农村养老服务供给中的角色定位十分重要。赵洪燕(2012)指出,基层政府在提供农村养老服务之时,职能缺位的现象频发,这与政府认识不足,财事分权,资金短缺和管理制度缺失密切相关。她认为基层政府应当保证养老服务供给中资金可以持续稳定供给,并且承担监督管理的责任^③。张世青、王文娟等(2015)在他们的研究中表明,政府尽管作为社会福利的主要提供者,却对农村养老服务体系的建设缺乏正确认识和有效行动力,致使养老服务体系呈现残缺型福利的状态。不仅是地方政府需要根据当地实际情况尽可能开发更多养老资源满足老人的需求,不同层级的政府也同样必须承担相应的养老服务供给职责^④。陈静(2016)认可政府在解决公平问题方面的作用远超于市场,并且政府作为主导者,必须有善于引导农村养老服务供给往更好的方向发展的能力,整合各方资源,平衡各方能力,为社会化的养老服务供给结构创造一个稳定优良公平的输出空间^⑤。穆光宗(2019)指出政府的角色在养老服务供给方面的重要性源于市场失灵,换言之,市场在面对某些养老问题无能为力的时候,不可避免的需要向外界即政府寻求帮助。而政府的养老责任主要体现在无差别、重品质、兜底服务以及公平保障^⑥。

通过国内学者专家们的相关研究可以得知,目前农村自身固有的发展模式限制其拥有更丰富的养老资源,体系化的农村养老服务供给制度难以构建。在解决养老问题的过程中,政府从始至终需要发挥不可忽视的作用。

1.2.2 国外研究现状

国外部分发达国家在二十世纪中期就步入了老龄化行列,经过这些国家专家学者多年的钻研与探索,为其他国家发展养老事业提供了丰富经验。然而各国国情有异,西方学者多数将研究重点落在具体养老服务模式的方面。

在发达国家的乡村地区,老人们最主要最直接享受的是社区居家养老服务,主要原因是随着老年人群养老需求快速增长和代际关系重心不断下移,基础的家庭养老模式已不适用于当今老龄化日益加深的社会。Victoria E(1990)认为想要最终解决养老

^① 李贝.引导社会养老保障由“碎片化”走向“系统化”[J].人民论坛,2018(27):58-59.

^② 曲顺兰,王雪薇.乡村振兴战略背景下农村养老服务研究新趋势[J].经济与管理评论,2020(02):26-35.

^③ 赵洪燕.基层政府在农村养老服务供给中的角色定位问题研究[D].华中师范大学,2012.

^④ 张世青,王文娟,陈岱云.农村养老服务供给中的政府责任再探——以山东省为例[J].山东社会科学,2015(03):93-98.

^⑤ 陈静.新型城镇化背景下农村养老服务供给模式研究[J].农村经济,2016(06):101-106.

^⑥ 穆光宗.论政府的养老责任[J].社会政策研究,2019(04):83-89.

问题,单纯依靠家庭成员照顾和供养老人的方式无法长期有效,必须借助社会力量,建立合理的健全的社会养老保障制度才行之有效^①。科林(2002)就提出需要建立多元化的农村养老服务保障制度,农村社区居家养老应该要加快与社会养老互补融合的速度^②。Yuan(2007)指出,农村劳动力对外流出对农村绝大多数家庭养老功能造成了一定的影响,虽然只有少数农村老人的子女们在老人经济上无法提供帮助或者是逃避提供帮助,但是对老人精神方面的关爱却少之又少^③。与此同时,Peter V. Nguyen(2008)在他的研究中表明十分重要的一点,养老方式一定要按照老人当下的迫切的需求进行选择^④。更有 Aydin R(2016)进行了一次非常详细的调查,以土耳其农村为调查地点,主要将生活在内的老年人作为研究群体,对其生活条件和现状进行调查,并做了十分详细的分析,得到结论为目前传统的家庭养老方式很难能实现老年人的各种需要^⑤。

同时,国外学者普遍对政府在养老服务中的责任与作用表示肯定。尼古拉斯·巴尔(2003)指出政府在农村养老服务业壮大成熟过程中的主要任务是在市场失灵时及时进行宏观调控。同时指出商业保险和社会保障的需求往往无法统一,而政府需要发挥自身职能优势在两者之间寻找到平衡点^⑥。Shi-Jiunn Shi(2006)对中国农村地区人群的养老前景有着深深的担忧,理由为中国政府关于农村养老服务的公共政策处于一种不稳定的状态,以至于未能成功建立完整的农村养老服务体系^⑦。也有学者认为中国传统养老服务系统正在接受多重考验,如果想要挑战成功,政府必须从加强家庭保障功能、摸清服务对象的真实需求以及支持社会养老和社区养老服务事业三方面开始着手。

综上所述,国外在较为成熟的理论基础上对养老服务进行研究探讨,与我国研究现状相对比,起步较早,研究成果丰富。这些成果对我国优化农村社会养老服务供给机制提供理论指导且具备重要的借鉴意义的同时也存在一定不足之处。相对来说,国外研究相对个性化、精细化,专注于创造新型养老模式,从而忽略已有的养老模式的改进,加之国外的学者专家对政府农村养老服务供给方面的研究较少。我国农村情况

^① Victoria E. Bumagin.Helping the Aging Family:A Guide for Professionals[M].Glen view:Scott,foreman Cooperation,p.3.

^② [美]科林·吉列恩,约翰·特纳,克利夫·贝雷等.全国养老保障:改革与发展[M].杨燕绥.北京:中国劳动社会保障出版社,2002:14-21.

^③ Yuan F.The Status and Role of the Chinese Elderly in Family and society.Aging China:Family,Economics,and Government Policies in Transition,Washington D. C.The Gerontological Society of America.2007.

^④ Peter V. Nguyen."Immigrants and Long distance Elder Care:An Exploratory Study"[J].Aging International,No.4,p.32.

^⑤ R. Aydin,E. Unal,M.E. Gokler,S. Metintas,G.O. Emirali,O. Ozay,F. Onsuz,B. Isikli. An evaluation of home health care needs and Quality of Life among the elderly in a semi-rural area of Western Turkey[J]. European Geriatric Medicine,2016,7(1).

^⑥ [英]尼古拉斯·巴尔.福利国家经济学[M].郑秉文,穆怀忠.北京:中国劳动社会保障出版社,2003.

^⑦ Shi-Jiunn Shi.Left to market and family-again?Ideas and the development of the rural pension policy in China[J]. Social Policy and Administration,2006:40(7):791-806.

与国外有极大不同,因此我们在参考国外优秀理论成果和实践结果的同时,必须结合具体情况进行分析。

1.3 研究思路与研究方法

在宁波市农村地区养老服务供给相关问题的研究上,研究的具体思路,以及研究中所选用的方式方法大致如下:

1.3.1 研究思路

本文的主要研究思路为:

首先,本文通过对公共物品理论、新公共服务理论等理论内容的整理以及对养老服务、农村养老服务、农村养老服务供给等相关概念的界定为论文的写作奠定理论基础。

其次,通过问卷调查的方法,以宁波市为例,对当地农村老人的基本情况和养老服务需求进行分析,同时阐述宁波市政府农村养老服务供给现状。

再次,联系问卷调查结果总结出宁波市政府在农村养老服务供给方面存在的问题,并探究造成问题产生的原因。

最后,结合农村地区老年人的实际需求,提出具有较高实践价值的对策建议,为地方政府更好地进行农村养老服务供给寻找可能。

1.3.2 研究方法

本文在具体研究中重要选用了以下两种方法:

(1) 文献综述法

在论文的前期研究中,通过在中国知网、百度学术、万方网站等学术网站上搜集想听文献,对其它学者的研究侧重进行具体掌握。在系统研读相应文献的基础上,对其它学者的一些研究思路,研究结论进行了具体分析。其中,国内学者所提出的一些政府养老服务供给建议具有较高的科学性与可行性,文献中的一些数据与信息也成为了本次研究中的重要参考。

(2) 问卷调查法

本文以浙江省宁波市作为主要的调研地区,选取了一定数量的村庄,并将村庄内老年人作为具体的调查研究对象。在养老服务供给相关问题的研究中,通过制作、下发调查问卷的方式展开相对应的具体研究。通过调查问卷的制作、发放、回收以及问卷调查结果分析,对宁波市农村地区养老服务供给的基本状况,存在的问题等进行了

具体的掌握。问卷调查法应用下，系列养老服务供给问题会变得更为明显，相应数据与信息也成为了本次研究中重要的参考。

1.4 可能的创新点与不足之处

1.4.1 创新点

对本文的创新点进行总结，主要有以下两个方面：

第一，本文采用个案研究，通过对宁波市农村老人养老服务供给问题进行实际调查，有效缩小本次研究的范围，在细化具体研究的同时提升相应研究的针对性。较好进行相应问题研究的基础上，国内农村老人养老供给问题的个案研究可以得到较好丰富。宁波市作为我国南方沿海地区经济较发达的城市，鲜少有学者以宁波市作为农村养老论题的调研地，而本人出生成长于宁波市县区，对本地风土人情有更深切的体会，某种角度上能更准确的发现问题，提出问题。

第二，本文从行政管理学科角度出发，综合运用公共物品理论、新公共服务理论，以实地调查的方式了解到农村老人的内心真实想法，探知地方政府农村养老服务供给方面的具体问题，并以农村老年人的具体需求与养老感受为基础，具体问题具体分析，对地方政府提出符合农村地区现实情况的对策建议。

1.4.2 不足之处

农村老人养老服务供给问题本身就是一个相对其他民生问题更为棘手涉及面更加广泛的社会议题，对其进行研究确实是一项复杂的工作，因此本研究不可避免将存在不足之处，具体有：

第一，本文在研究中选取了宁波市四个农村 377 名老人进行具体的调研与分析，这虽然具有一定的代表性，但样本数据相对较少也会导致整体研究带有一定的局限性。加之论文写作的时间相对紧张，并没有过多的时间进行大面积走访与调研，最终的研究结果未必带有较高的普适性。

第二，受制于自身的能力与精力相对有限，对农村老人养老服务供给问题进行的研究并不深入，相应信息与数据的分析方式过于原始，这导致最终的研究结论很可能通过实际间存在一定偏差，这也是本次研究中的一个明显不足。

第 2 章 相关概念界定及其理论基础

在农村养老服务供给相关问题的研究中,对相关概念与理论予以较好掌握是一个基础,人口老龄化的大背景下,除了相应研究较为多样外,相关的概念与理论也十分多样。

2.1 相关概念界定

在研究地方政府农村养老服务供给问题的过程中,首先需要厘清的是地方政府的概念。只有清楚地方政府是什么,才能明确下一步做什么,怎么做。

2.1.1 地方政府

政府是国家机器,是维护统治阶级的具体机关,政府也代表着国家意志。地方政府,全称即地方人民政府,与中央人民政府相对,是指在一个国家的特定的行政区划区域内,有限的具备地方自治权利的组织。从广泛意义上说,是管理特定行政区域内所有公共事务的政府机构之总称,而狭义的定义则特指设立于地方的各级行政机关。地方政府作为执行国家权力的政府组织,承担着组织所属区域内经济文化建设,保障所属区域内的政治安全,并且满足当地人民群众新要求新期待的职能。在本文研究中所用的地方政府一般是指在调研过程中所接触到的市级政府。

2.1.2 养老服务与农村养老服务

自古以来,养老便是一个十分重要的社会问题,即便身处二十一世纪,养老问题依然是关乎至每一代每一个人的重要问题。社会不断发展中,养老服务的受重视程度,养老服务的内容都出现了不同程度的变化。对不同学者的研究进行系统梳理可以发现,在养老服务的解读上可以从以下四个角度进行:

第一,从养老服务的供给主体方面来看,是指养老服务内容的提供者或养老服务职能的承担者^①,由此,传统的家庭以及个人自身,政府以及志愿服务为主旨的相应社会机构等,都可以成为养老服务供给的主体;

第二,从养老服务的享受对象方面来看,所有达到年龄的老年群体都是养老服务的基本对象,当然同时包括“三无老人”;

第三,从养老服务服务供给方式上看,社会福利、社会救济以及其它的物质保障

^① 赵纹纹.养老保障需求视角下农村留守老人的居家养老服务模式[J].咸宁学院学报,2011(5): 29-32.

等都是相对应的养老服务内容；

第四，从产业范畴认定方面来看，养老服务是社会服务的一个方面，应当属于第三产业，但与此同时，其与传统的第三产业之间也存在一些差异，这与其本身属于社会公共服务有很大关联。也正因如此，其也需要政策上的较好引导与支持。

至于农村养老服务，从目前的研究状况看，当前这一概念在学界也没有被精准界定，不同学者往往基于不同理论，从不同角度进行着相应演绎与推断。但学者们对相应概念进行具体分析时达成了一些基本的共识。首先，相应服务的供给应当被纳入到公共服务供给的范畴内。其次，农村地区老年群体是相应养老服务的供给对象。最后，相应服务供给的基本目的是解决服务对象现实需要的同时保障其生活质量。综合考量不同学者的农村老人养老服务概念界定状况，本文认为，农村养老服务是指国家为了满足农村地区老年人的养老服务需求，以政府为核心，通过家庭供给、机构供给或其它方式向老年人提供养老服务保障的具体行为形式。

2.1.3 农村养老服务供给

学界已有学者指出农村老人养老服务供给是指在某段的历史时期内，政府及相关机构与家庭，社区等非行政主体作为服务供给者，且满足服务享有者即农村地区老年群体现实养老需求，面向所有农村老人提供的，服务性供给内容^①。”由此可知，想要较好的解决农村养老服务供给问题就需要对农村老人的养老服务实际需求进行分析。现阶段，国内的农村养老服务供给中，政府、非政府组织和社区等都是相应的供给主体。且未来一段时间里，政府需要扮演好一个养老服务供给的主导者角色，在相应政策的制定中，同其它的供给主体进行较好合作。

2.1.4 政府养老服务供给

理论界至今没有给予政府养老服务供给的含义进行具体界定，现阶段也缺乏政府养老服务供给含义相关的权威解释。从字面上看，政府养老服务供给是政府作为养老服务的提供者，提供相应养老服务的一个动态过程，政府养老服务供给同时也是公共管理中的一个基本构成。

在新公共服务理论中，政府应当提供相应的公共服务来满足社会公众的需求，为社会发展提供更多支持。从政府公共服务的角度看，政府在养老服务供给中的具体角色发生了不断的变化，主要的角色变化为“政府垄断”——“政府缺位”——“政府

^① 左冬梅,李树范.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(4): 96-98.

回归”的变迁。而在具体的治理上，治理层面的变化与发展历程为“科层治理”——“市场治理”——“多元治理”。新时期，政府养老已经成为了一个社会共识，政府养老服务供给也成为了政府公共管理和公共服务中的基本形式。那么，政府在作为养老服务供给的核心力量，供给可以通过以下几点得以实现：

第一， 制度设计。包括各项政策法规的出台，各个细则通知拟定，政策优惠的宣传，并确保可以落到实处；

第二， 财政支持。与养老服务供给相关的财政支出必须做到充足而又精准；

第三， 养老模式与内容。除了帮扶传统的家庭养老模式外，还存在社会养老，即老人在养老机构享受服务的模式，以及目前政府大力支持的居家养老，即老人可定点定时或在家享受特定机构提供的养老服务，两者也需政府发挥作用，是政府服务于老的主要供给模式。其中供给内容主要包括经济支持、日常生活照料和精神慰藉与文化娱乐活动等多个方面，而硬件设施及服务人员数量也是一项重要的考量标准；

第四， 其他新供给项目。养老服务供给是一项长期、艰巨且会因时因地因人随时变化的任务，面对棘手又复杂的现实状况，政府需要不断开展新举措同时做到各项细节工作为供给到位保驾护航。

本文主要探究地方政府在农村养老服务供给过程中存在哪些问题，究其原因，思考如何让政府更好的发挥主体作用。

2.2 理论基础

2.2.1 公共物品理论

公共物品即一般意义上的公共产品，公共物品可以同时被社会大众使用，且具体的供给成本一般不会随着使用人数的增加而不断增加。公共物品具有的多种特征中，非排他性是一个基本特征。在现代经济学这一学科中，公共物品被定义为具有非排他性和非竞争性的具体物品。

公共物品可以被进行具体的分类，即公共物品一般可以被分为两大类。一类是纯公共物品。理论上讲，纯粹的公共物品具体指没有任何竞争性的，且并不排斥他人适用的具体物品。即每个人都可以使用该项物品，这一物品在实际使用上并不存在着拥挤效应。其中，法律秩序、社会治安以及国际外交都被视为十分典型的纯粹公共物品。另一类是准公共物品。准公共物品具体指不具备，或者是不完全具备非竞争性和非排他性的公共物品，诸如我国的九年义务制教育以及图书馆文化宫博物馆等，出于使用上的保护将产生一些必要限制，很明显符合其定义。

对农村养老服务供给进行具体分析可以发现，其实际上是准公共产品供给的一种

表现，农村养老服务供给本身也具有较高的竞争性。结合现阶段给国内的基本国情，国家财政上能够为农村养老服务提供的资金支持等支持十分有限。国内老年人口众多，老龄化速度相对较快，农村地区固有的养老服务基础并不良好。想要实现普惠式的农村养老服务供给具有极大的现实难度。即便能够从空间上实现农村养老服务供给的全覆盖，具体的养老服务水平也无法较好提升。因此，一旦享受农村养老服务供给的人数过多，养老服务质量自然会处于较低水平。

不仅如此，农村养老服务供给的具体效用在发挥上无法被分割，效用很深是一个相对“缥缈”，很难被来能够量化的概念，由于农村养老服务供给本身是一个整体。虽然可以对养老服务供给内容进行分割，但养老服务的效用难以被较好分割。农村养老服务的效用主要体现在物质与精神层面养老服务供给需求较为全面这一层面上。农村老人养老服务供给本身是一个整体，不可被分割，其也是农村老年人共同享用的一种服务。一定意义上说，农村养老服务本身需要服务于所有的老年人群体，其本身的存在是要给予特定群体相应的养老服务支持。因此，农村养老服务供给作为一种特殊的社会公共物品，政府必然要成为具体的供给主体。

2.2.2 新公共服务理论

社会经济处于快速发展的状态之中，但与此同时，公共服务却十分有限。与此同时，社会大众的公共服务需求却不断提升，传统公共管理理论的局限性越发明显，新公共服务理论在这一背景下也应运而生。作为新公共服务理论的代表性人物的等哈特夫妇，其二人认为，新公共服务理论中包含着七个基本的原则，其分别为：

其一，公共服务需要为全体公民服务，并帮助公民实现基本的共同利益。

其二，公共服务在提供中应当将公共利益实现作为基本及目标，政府需要树立公共利益理念，和公民一道维护相应的共同利益。

其三，公共服务中需要进行战略式思考，并在战略式思考中进行民主性的行动。部分符合公共利益的政策也需要公民较好的参与与支持，为相应政策的落实与实施提供相应保障。

其四，时刻保持服务于民的基本理念，公民与顾客并不相同，除了要满足广大公民的相应需求外，更加要加强同公民的具体合作。

其五，公共服务提供中需要共同承担相应责任，除了关注于公共服务的提供外，更加要注重价值观的明确，以及相应行为准则的制定，即公共服务也需要同相应的公共管理联系在一起。

其六，公共服务要对“人”给予更多关注，而不应当注重生产率。给予公民更多

的尊重，尊重公民的人性观是重要事宜，而公民也应当对政府工作人员给予足够的尊重。

最后，公共服务的提供中不可以侵害公民权，政府要对公民价值的尊重予以较好提倡。

政府角色在新公共服务理论中已经被重新定位，但其政府公共服务主体的地位并未有明显变化。养老服务的视角下则要结合老年人的实际需求进行针对性调整，努力满足农村老年人群体的实际需求。在新公共服务理论中，公民首要这一原则也可以成为养老服务提供的层面，即以老年人为本需要成为相应养老服务供给中的一个基本理念。在提供相应的物质和精神服务时，更加要考虑到这一服务本身带有的特殊性。

第 3 章 宁波市政府农村养老服务供需现状

通过前文的论述可见,当前我国对政府在养老服务方面的地位以及产生的作用已经有了深刻认识。伴随着相关扶持政策的提出,农村老人生活幸福指数与以往相比有所提高,但由于养老问题的复杂性以及农村地区不同于城镇的现实情况使得当前农村养老事业的发展依旧缓慢。为了达到可以更加精准地找出我国地方政府在农村养老服务供给具体工作开展中产生的问题的目的,本文以宁波市内某些农村老年人为调研对象进行问卷调查,同时进行实地探访,分析宁波市农村老人养老服务需求,并整理相关文件资料总结地方政府农村养老服务供给现状,且以调查数据为具体依据探索当前我国地方政府在农村养老服务供给中存在的部分问题。

3.1 调研地区与调研对象基本情况

宁波市的养老服务供给上取得了很多成绩,也在养老服务供给上进行了诸多探索。但也要清醒的看到,多种因素共同影响和作用下,农村养老服务供给进程中也存在着一些较为明显的问题。想要对相应问题的表现予以具体掌握就需要做好相应的现状调查,对农村养老服务供给的现状予以具体掌握也十分重要。为此,本次研究中基于问卷调查法这一方法的应用,重点调研宁波市农村老人所受政府养老服务供给实际状况。

3.1.1 调查问卷的设计与发放

首先,在设计调查问卷时,从三个不同的角度进行农村养老服务供给相关问题的研究。

第一部分重点调查农村老人的基本信息,诸如年龄、性别构成等方面(主要包括问题 1 至 9)。在第一部分的调查中,年龄状况、婚姻状况、经济能力等调查与分析是主要内容,调研目的为对宁波市农村老人基本信息与具体情况形成大致了解。

第二部分是与服务供给的满意度为参照系,主要通过当地老年人对当前养老优惠政策的了解、对所在区域养老服务供给内容的满意程度以及对各地之间的养老服务差别感受三个方面进行考察(分别包括问题 10 至 14、问题 15 至 16 以及问题 17 至 19)。通过具体分析老年人对现阶段农村养老服务供给的满意程度,对现阶段的农村养老服务供给中确实存在的问题,以及相应问题的形成原因予以具体定位。

第三部分是以老年人对养老服务的期望情况为参照系,主要指对比老年人现今状况和对未来老年生活的期望这两者,并且据此对农村老人养老需求进行分析(主要包

括问题 20 至 25)。

其次,在问卷发放地点主要是村委会老年活动室、公园、小学校门和养老服务机构周边等老年人较多的地方。于 2020 年 7 月开始,进行了为期一个月的问卷调查研究。

最后,本次问卷调查中实际发放问卷 400 份,回收有效问卷数量为 377 份,调查问卷的有效回收率达 94%。

3.1.2 调研地区基本情况

宁波市是浙江省第二大城市,全市共有 6 个行政区,下辖两个县并代管两个县级市。2020 年,全市常住人口 940 万人。其中,60 岁及以上人口约为 170 万人,占比达 18.10%,与 2010 年第六次全国人口普查相比,60 岁及以上人口的比重上升 4.84 个百分点,老龄化问题突出^①。宁波市的地理条件优渥,农业资源丰富,工业基础良好。其中,优渥的自然条件也为各产业经济的发展打下了坚实基础。近年来,宁波市政府极其重视农业现代化,为达成此目标,正在积极推动农村创新化管理事业的建设。因此农村经济将进一步快速繁荣,与此同时农民收入大大提高且农村社会发展可获多样途径。调查可得,宁波市每一个乡镇上都建有医疗卫生机构,有市政府创办的敬老院的乡镇比例达 91.5%^②。多方面情况表明,宁波市政府对农村地区的发展建设投入了大量心血与精力,政府在农村养老服务供给方面也确实做出了努力。

此次调查范围是宁波市农村地区的四个村庄,包括杨高村,上白村,五桂村和山下村,据调查了解,上述四个村中,每年外出务工的青年劳动力众多,这与宁波市加速进行城市化建设也有直接关联,农村青壮劳动力转移也成为了一个基本现象。

3.1.3 调研对象基本情况

本次问卷调查中,养老服务供给相关的调查对象为宁波地区养老服务供给背景下的老年人。杨高村,上白村,五桂村和山下村四个村内的老年人,以及区域内养老机构内的 60 岁以上老年人都是本次课题研究中的调查对象。联系调查结果,现将调查对象基本的个人自身情况和养老服务满意度调查数据整理如下:

(1) 研究对象的年龄结构

根据年龄阶段的差异,问卷选项以 60 至 69 岁,70 至 79 岁以及 80 岁及以上分

^① 宁波市第七次全国人口普查领导小组,宁波市统计局.宁波市第七次全国人口普查主要数据公报,[N].宁波日报,2021-05-17.(A1).

^② 宁波市人民政府第三次农业普查领导小组办公室,宁波市统计局.宁波市第三次农业普查主要数据公报[N].宁波日报,2018-03-05(A10).

类，依次可分为低年龄段，中年龄段以及高年龄段。对图 3.1 数据进行分析可以发现，低龄老人的人数为 199 名，占比 52.79%。^①中年龄段的老人人数为 124 名，占比 32.89%。高龄老人共有 54 名，占比为 14.32%。可见占比重较大的是年龄较小的老人，也符合正常的生物学规律。

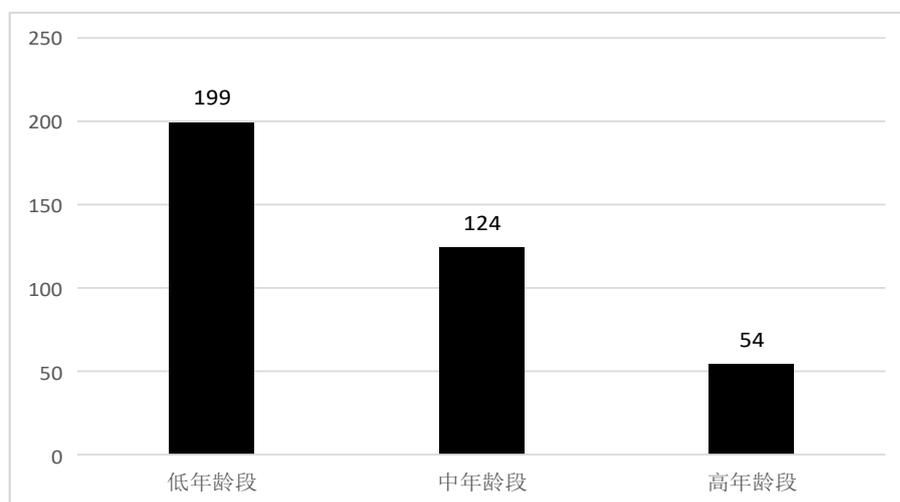


图 3.1 调查对象年龄分布

数据来源：宁波市农村养老服务调查问卷结果统计

(2) 调研对象的性别结构

如图 3.2，在 377 份有效样本中，男性 194 人，所占比例为 51.46%，女性 183 人，男性人数略多于女性。

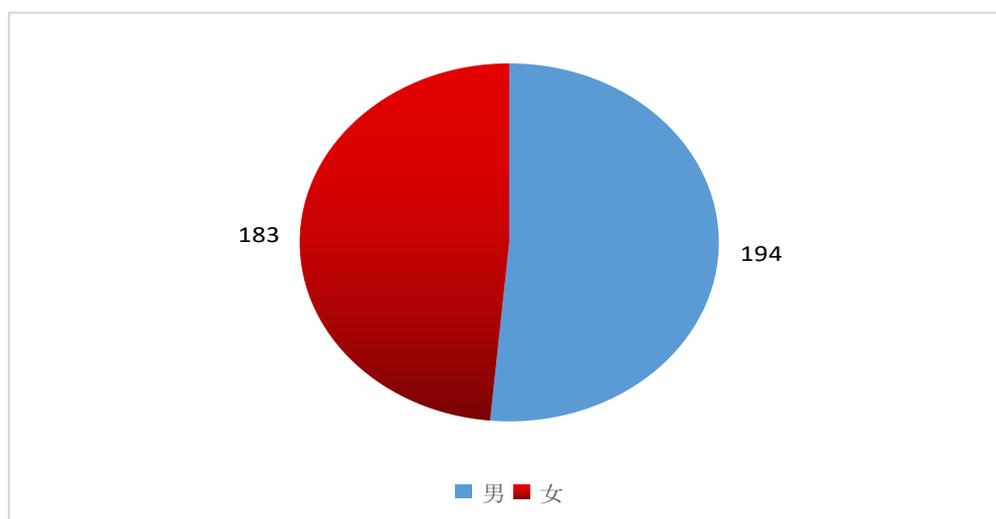


图 3.2 调查对象性别构成

数据来源：宁波市农村养老服务调查问卷结果统计

^① 此节数据来源于宁波市农村养老服务调查问卷结果统计

(3) 调研对象的婚姻状况

婚姻状况通常会对老年人的晚年生活质量产生直接影响，此次调研的结果表明，农村老年人的婚姻状况基本稳定，虽然离婚率低，但丧偶率高。图 3.3 表明，此次调查中有 71 名丧偶老人，占比为 18.83。离异老人仅有 12 名，占比 31.83%。其它的已婚老人为 291 人，占比 77.19%。在所调查的四个村庄捏，未婚老人数量极少，调查对象中只有 3 人。60 岁以上老年人大多有过婚史，这与几十年前的社会环境影响有很大关联。

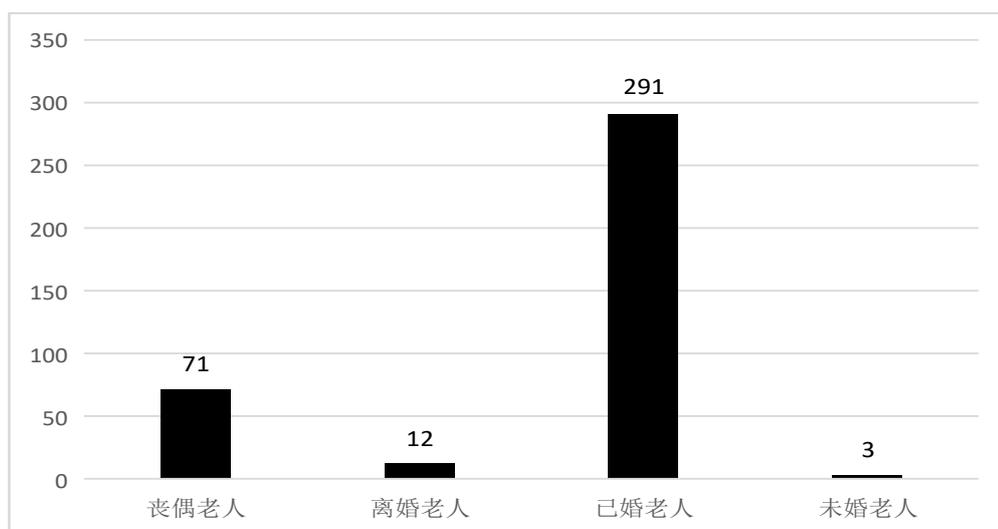


图 3.3 调查对象婚姻状况

数据来源：宁波市农村养老服务调查问卷结果统计

(4) 调研对象的子女及外出情况

对问卷调查中子女外出情况问题的选项结果进行系统分析，如图 3.4 可以发现，此次调研对象的子女总人数 840 人，平均人均子女数为 2.2。老年人中子女目前有在外地（包括本市城区）生活情况的人数为 231 个，占比达 61.27%。虽然受调查的老人家庭内均有一个以上的子女，但子女大多在外务工或远嫁其它地区，子女大多无法提供相应家庭养老服务。在农村地区，闲置劳动力众多，很多老年人的子女自然选择外出务工，子女虽然能够履行相应的赡养义务，但很难给予老年人更多的陪伴。

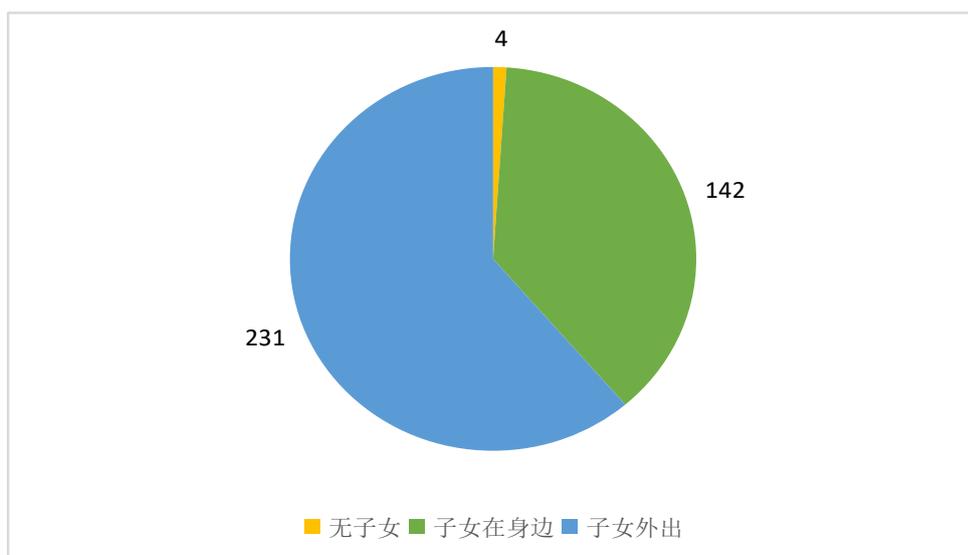


图 3.4 调查对象子女外出状况

数据来源：宁波市农村养老服务调查问卷结果统计

（5）调研对象的居住情况

图 3.5 数据表明，45.36%的受访来人为夫妻同住家庭。根据调查，大多数老人依靠伴侣或子女度过晚年生活，同时可以知道调研对象一定程度上对家人照顾的依赖性较强。国内老年人群体的乡土情节，家庭观念极为浓郁，大多数老人也希望得到子女的照顾。

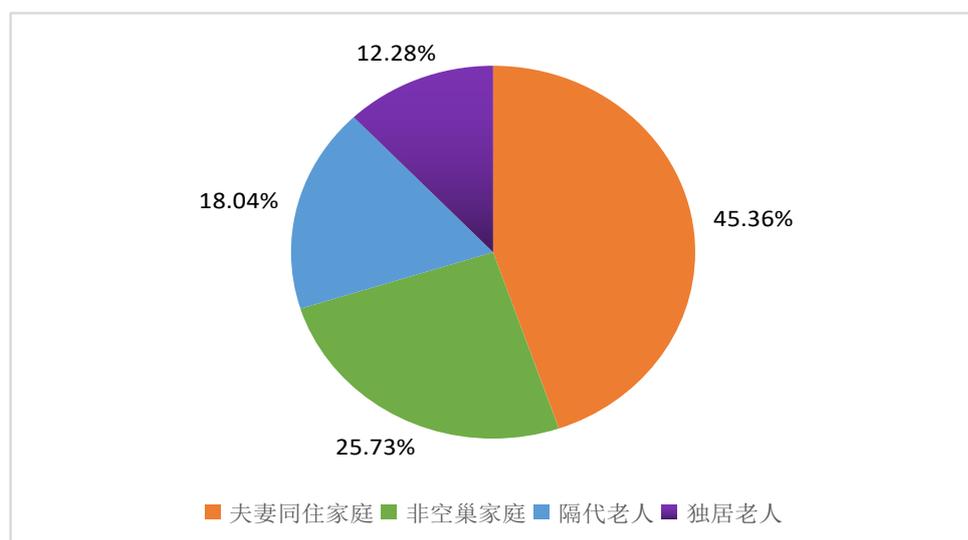


图 3.5 调查对象居住状况

数据来源：宁波市农村养老服务调查问卷结果统计

（6）调研对象的收入与来源

如图 3.6，从此次接受调研的受访老人收入情况看，年收入水平在 1500 元以下的

占 12%，1500-2500 元的占 35%，2500-3500 元的占 34%，3500 元以上的占 18.83%，且收入多数来源于养老金。宁波市农村老人的经济收入较城镇老人收入总体偏低，但在一定弹性范围内也拥有选择权。整体上看，农村老年人的收入结构极为单一，绝大多数老年人并没有退休金，收入来源单一，收入总量小也使得部分老年人的晚年生活物质保障状况较差。

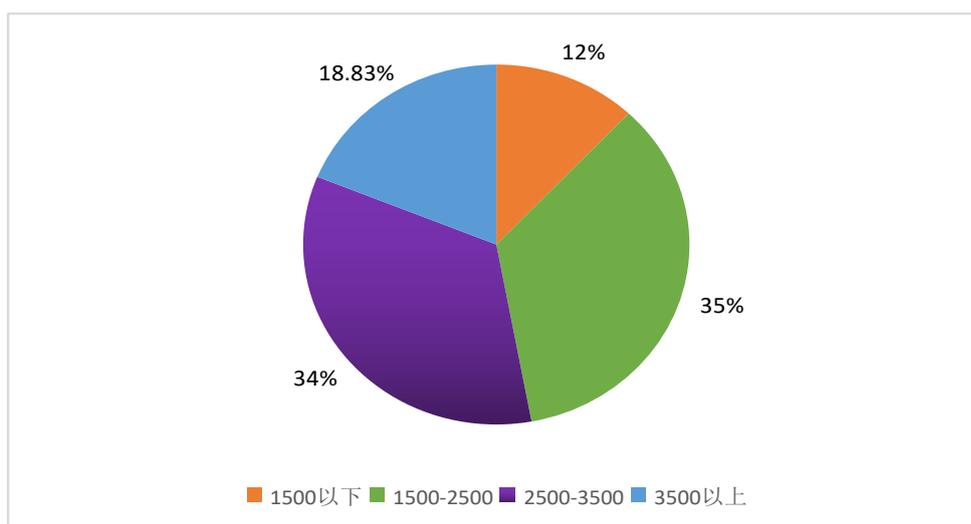


图 3.6 调查对象收入状况

数据来源：宁波市农村养老服务调查问卷结果统计

(7) 调研对象的受教育程度

如图 3.7，经过数据统计发现宁波市农村老人整体文化水平不太高。小学以下学历的有 65 人，占比 17.24%，小学学历的人数庞大达到 264 人，占比 70.03%，初中学历的 43 人，占比 11.41%。高中或中专学历的仅 5 人。21 世纪以前，特别是改革开放前，国内教育事业的发展状况并不理想，很多学龄儿童家庭条件差也无法支付学费。因此，处于新时期的今天，大部分 60 岁以上的老人实际受教育程度均处于较低水平，这也是特定历史年代下多种因素造成的一种结果。

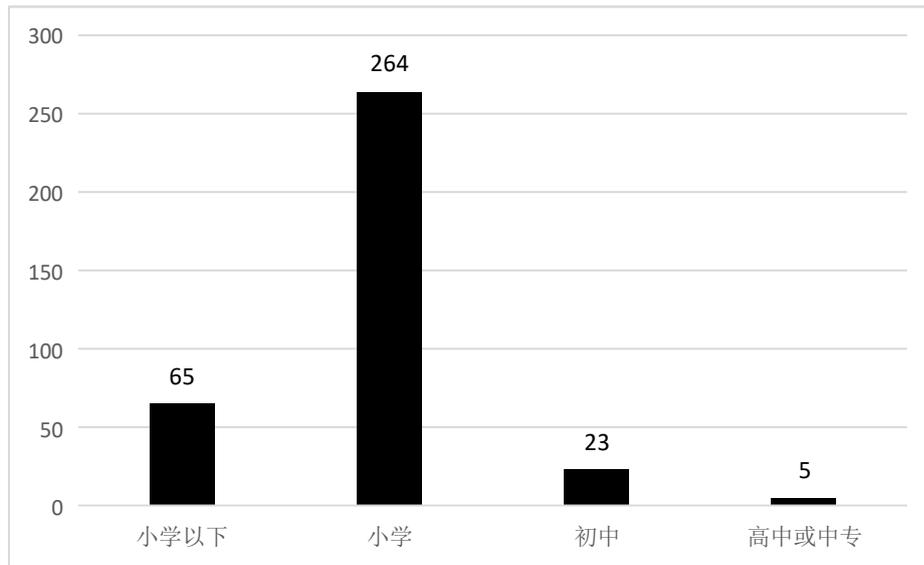


图 3.7 调查对象学历构成

数据来源：宁波市农村养老服务调查问卷结果统计

(8) 调研对象的生活自理情况

如图 3.8，从此次接受问卷调查的老人健康状况情况看，完全能达到生活自理的占 33.43%，基本能自理的占 55.97%，半自理占 9.55%，基本不能自理的为 4 人，占 1.06%。农村老人的健康状况比较可观，同时意味着养老服务可以走往更高层次的发展方向。虽然国内人均寿命，以及国民健康水平较之以往有了很大程度提升。但 60 岁以上老年人群中，疾病、事故等因素也会导致部分老年人的自理能力下降，亦或是自理能力的丧失。



图 3.8 调查对象自理状况

数据来源：宁波市农村养老服务调查问卷结果统计

（9）调研对象对养老服务供给满意度

如图 3.9，在问到对目前当地政府或社会力量提供的养老服务是否满意时，仅有 128 位调研老人选择满意的选项，占总人数的比例为 33.95%。可见农村老人对养老方面的需求不满于现状，特别是城市区域内养老机构提供的养老服务更完善，农村养老机构所提供的养老服务与老年人在家庭内可以得到的照顾存在很大差异时，部分老年人自然无法给以现阶段的农村养老服务机构，以及相应服务给予较高的评价。

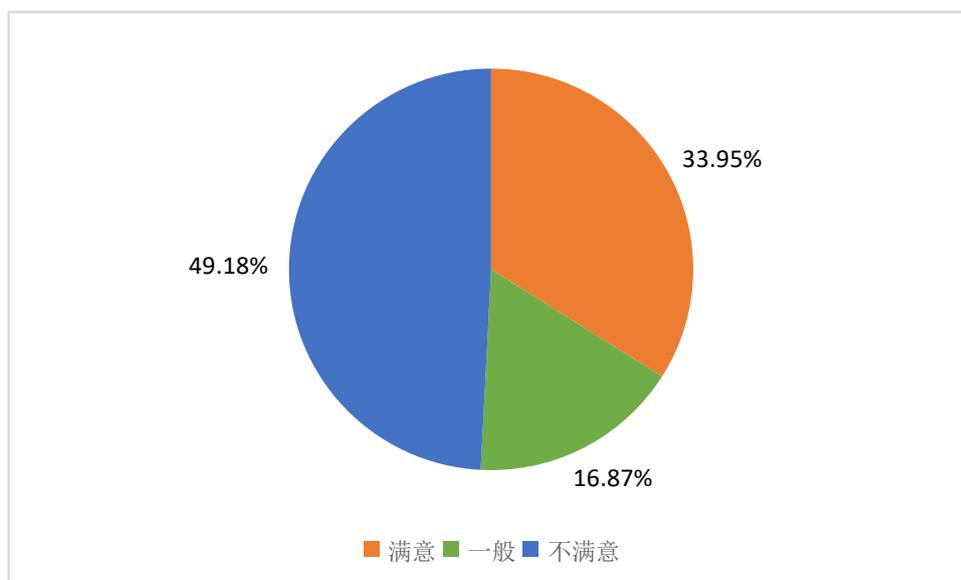


图 3.9 调查对象养老服务供给满意度

数据来源：宁波市农村养老服务调查问卷结果统计

（10）调研对象对相关政策了解程度及信息获得途径

如图 3.10，在问到对当前政府关于农村养老服务的政策是否了解时，共 20 位调研老人选择相当了解和比较了解的选项，共 357 位老人选择不太了解甚至是不了解，占比高达 94.69%。不太了解和不懂的老人数量非常多，可见地方政府在政策法规的宣传上存在一定工作失误。

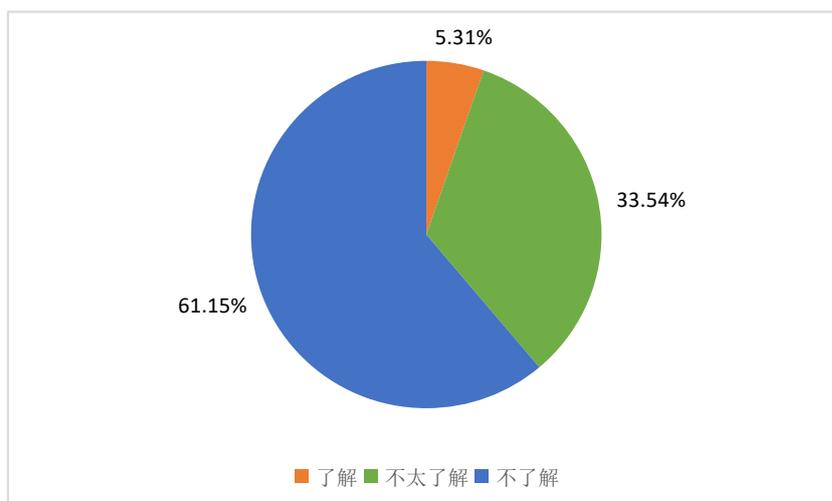


图 3.10 调查对象养老服务政策了解状况

数据来源：宁波市农村养老服务调查问卷结果统计

在问到是否有固定的方式或渠道准确知道关于农村养老方面的政策时，331 位老人选择没有，也就是说，87.8%的老人没有稳定的方式得知有助于自身养老的政策法规。而他们获取信息 65%是通过他人告知，上网获得信息的情况非常少。

（11）调研对象对地区养老差距的感受

如图 3.11，在问到所受养老服务是否因地方不同存在差距时，307 位老人觉得存在明显区域性差距，占总人数的 81.43%，并且认为这种差距在设施场地、服务内容和人员的态度及专业程度方面皆有体现。

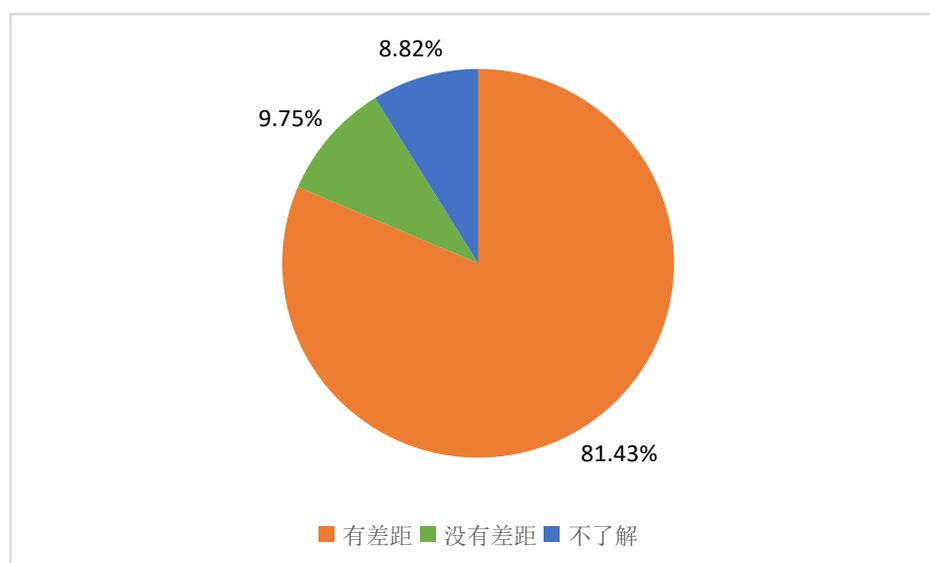


图 3.11 调查对象养老服务地域间差距了解状况

数据来源：宁波市农村养老服务调查问卷结果统计

3.1.4 养老服务需求分析

(1) 调研对象目前选择并期望的养老方式

接受问卷调查的老年人中,对更倾向的养老方式,选择家庭养老的有 209 人,占总人数的 55.44%。^①倾向于社区或居家养老模式的有 123 人,占比达 32.63%,剩下 45 位老年人选择机构养老。另外,对目前选择的养老方式与老人们的期望情况有所不同,263 位老人目前为家庭养老,占比 73.21%,社区居家养老的比例为 14.59%,机构养老人数为 46 人。社区居家养老服务现状与理想状况存在较大出入。

从养老方式选择意愿来看,农村老人希望延续传统的家庭养老方式,在生活中继续与家人共同居住,并且依靠配偶、子女或亲属照料。希望以机构养老作为主要养老方式的老人比例最低。通过与老人的谈话得知老人对此的看法:在进入到养老机构后,时常能够听到周围老人离世的新闻,这些消息对老年人的精神状况与情绪产生了不小的负面影响。加之专业养老机构本身的费用普遍要高于普通的敬老院等养老机构,很多老年人已经丧失了劳动能力失去了收入来源,家庭的经济状况相对较差,这部分老人为了降低家庭经济负担也不愿意进入到更为专业的养老机构之中。即便是正在养老机构内享受相应的服务的那部分老人也抱有着强烈的,要离开养老机构的想法。

与此同时,在调查老年人对养老服务过程中各个因素的关注程度时,占比重最大的选项为养老设施及环境,其次是服务人员的态度及专业度,选择的人数分别为 288,和 257,占总人数的比例分别为 76.39%及 68.17%。可见宁波地区的农村老人在享受养老服务中普遍期望环境良好,设施齐全,同时对服务人员的职业素养有一定要求。

(2) 调研对象享受过并期望享受的养老服务内容

此方面,本次问卷设置了经济支持,日常生活照料和精神慰藉与文化娱乐活动三个选项。经统计,目前享受过经济支持和日常生活照料的人数最多,精神慰藉与文化娱乐活动方面受到过服务的人较少,仅占比 13.79%。

在理想状态下,需要日常生活照料的老人最多,占比 41.38%,经济支持的占比 28.65%,而情感慰藉与文化娱乐活动的占比 29.97%。在老人心目中,享受精神照顾、文化娱乐服务的紧要程度已经与经济支持不相上下,农村老人养老服务需求日益变化,确切体现了地方政府了解当地老人具体养老需求的重要性。但是被问到所在的区域是否有针对老年人的精神服务或者娱乐活动时,67%的老人表示没有。

3.2 宁波市政府农村养老服务供给现状

政府是主要的公共服务主体,在养老服务供给体系中,其更加是主要的供给主体。

^① 此节数据来源于宁波市农村养老服务调查问卷结果统计

一方面,政府需要在农村养老服务体系建设中扮演好管理者的角色,并通过政策层面进行的较好扶持,以及相应资金的注入,给予相应体系运转以足够支持。另一方面,政府本身也在提供着不同形式的养老服务,对部分农村的贫困老年人提供一些养老兜底服务成为了政府的基本责任。

3.2.1 宁波市政府相关政策法规出台现状

近年来宁波市政府根据地方实际先后出台了一系列的制度文件,为机构养老、居家养老等模式开辟未来良好发展的前进道路。早在 2012 年,宁波市政府为了尽快达到构建制度较为完备、组织体系健全、运营科学、管理制度严苛、发展规模适中、服务水平达标的社会化养老服务体系的的目的,便制定了《关于深化完善社会养老服务体系建设的意见》,并提出了四大块结合的基本原则,分别是政府主导和社会力量参与、整体规划和分级负责、社会责任和家庭义务以及重点突出和适度普惠。

(1) 政策法规密集出台

在 2014 年,宁波政府为了鼓励和引导明见资本进入到养老服务制定了《关于进一步鼓励社会资本投资养老服务业的实施意见》,其中提出要完善相关用地和用房的政策保障,加大财政扶持力度,做好税费和价格优惠政策的制定与实施,加大金融各项各面的保障力度,加强相应人才队伍建设,做好医养融合,保护投资者权益等具体意见。与此同时,宁波市政府相应部门结合上述意见,相继出台了《宁波市养老服务收费管理暂行办法》、《宁波市社会养老服务体系市级专项资金使用的管理办法》、《宁波市养老服务机构纠纷预防与处置暂行办法》、《宁波市老年服务与管理类专业毕业生到养老机构入职奖补办法》等多个政策,这些政策文件的密集出台与实施也标志着民间养老机构建设、运转相关的扶植性政策体系初步形成。

(2) 居家养老地方性法规越发完善

在 2016 年,宁波市正式成为国内首批居家以及社区养老服务领域试点城市,试点城市的的确确使得宁波市政府可以得到浙江省财政资金的支持,相应的制度体系建设也有了更好支持。

在 2017 年,《关于宁波市居家和社区养老服务改革试点工作的实施意见》正式出台并实施,这一政策较好明确了区域内居家和社区养老服务改革试点工作开展的原则,并提出要构建覆盖城市和乡村的养老服务体系,构建相应机制,引导社会广泛参与等实质性意见,这些意见也被看作是新时期居家和社区养老服务工作开展中的新任务。

在 2018 年 3 月份,宁波市政府出台了浙江省内首个关于居家养老的地方性法规

——《宁波市居家养老服务条例》。该条例从法律层面确定了居家养老服务的基本含义和原则，并分别对政府以及各相关部门，基层政府和群众自治性组织，甚至包括家庭与志愿服务组织各供给主体的具体职责、工作予以了详细界定，区域内具有地方特色的居家养老服务体系也初步形成。

同年 5 月份，宁波市政府制定并实施了《关于贯彻落实〈宁波市居家养老服务条例〉的实施意见》，该意见从责任的落实，相应设施的建设等几个角度对区域内居家养老服务体系建设任务进行了细化，也成为了区域内居家养老服务相关工作开展中的指导性意见。此后，根据《实施意见》为规范居家养老服务的行政处罚裁量权力使用，提高居家养老服务行政执法规范化水平，出台《宁波市居家养老服务行政处罚裁量权细化量化参考标准》并于 2019 年 2 月 1 日起实施。

3.2.2 宁波市政府农村养老服务财政投入现状

宁波市作为当前国内经济发展水平较高的地区，由于人口老龄化问题较为明显，养老服务的受重视程度也不断提升，财政资金也给予了养老服务体系建设和支持。

（1）财政专项资金支持状况

当前，宁波地区养老服务资金主要来源于福利彩票资金和财政中的专项资金，2018 年至 2019 年，这两年的老年人的福利项目总支出为 5714.36 万元^①（其中包括 4385 万元福利彩票公益金^②）与 8435.87 万元^③（其中包括 7111 万元福利彩票公益金^④）。每年大幅增长的支出为区域内养老服务业的发展提供了较好的资金支持。

（2）支出结构与方向

从相应资金的支出结构上看，在 2019 年，财政专项中，社会保障类中老年福利项目支出为 1301.87 万元，卫生健康支出类中老龄卫生健康事务项目支出为 23 万元^⑤。

全年福利彩票公益金资助县及以上社会福利机构（包括社会福利院、福利中心、老年公寓等）项目 16 个，资助资金 4526.90 万元；资助县级以上老年服务机构（包括特困供养人员机构、养老服务中心、光荣院、老年活动场所等）项目 113 个，资助资金 1769.89 万元；资助民办养老机构床位建设项目、养老服务补贴项目、居家养老服务照料中心运行补贴项目、为老服务平台（包括养老信息服务平台、智慧养老等）

^① 宁波市民政局. 宁波市民政局 2018 年部门决算[EB/OL].

http://nbmz.ningbo.gov.cn/art/2019/9/28/art_1229224803_262610.html, 2019.9.28.

^② 宁波市福利彩票发行中心. 宁波市福利彩票 2018 年社会责任报告[R]. 宁波市民政局, 2019.

^③ 宁波市民政局. 宁波市民政局 2019 年部门决算[EB/OL].

http://nbmz.ningbo.gov.cn/art/2020/9/30/art_1229224803_3636501.html, 2020.9.30.

^④ 宁波市福利彩票发行中心. 宁波市福利彩票 2019 年社会责任报告[R]. 宁波市民政局, 2020.

^⑤ 宁波市民政局. 宁波市民政局 2019 年部门决算[EB/OL].

http://nbmz.ningbo.gov.cn/art/2020/9/30/art_1229224803_3636501.html, 2020.9.30.

项目 199 个，资助资金 6790.77 万元^①。

面对数据可以直观的看到宁波市政府在养老服务投入财政资金方面所做的努力，其表现出地方政府正确认清自身定位，承担起相应责任的坚定态度。虽然地方政府对养老服务的财政扶持逐年有所增加，然而应对棘手的情况还远远不够。

3.2.3 宁波市政府农村养老服务设施供给现状

宁波市农村养老服务状况相对良好，作为国内较早进行农村养老服务探索的地区，宁波市农村养老服务在机构养老、居家养老方面也取得了一些成果，本节分别对养老机构与床位和养老服务站点与服务人员两方面的相关数据进行整理，结果如下：

（1）养老机构与床位数量

截止到 2017 年年底，宁波市的公办养老服务机构数量为 137 家，所有床位的总数量超过 2.6 万张，年末获得统计的在院老年人总计为 14685 人，床位的综合利用率高于 56%。其中，宁波市市区内的公立养老服务机构为 78 家，总床位超过了 1.6 万张，年末获得统计的在院人员为 9003 人，床位利用率为 53%。各养老服务机构内的人数为 1570 余人，大专及以上学历的人数为 105 人，占比不到 7%。在院人员与专职工的比例为 5.7:1。在农村，公立养老服务机构共有 59 个，年末床位总数超过 9400 张，在院人员数量接近 5700 人，床位的利用率相对较高，超过 6 成。从职工的学历构成上看，在 669 人的职工队伍中，大专及以上学历的只有 5 人，占比不足 11%，在院人员与职工的数量比为 8.45:1。在上述公办的养老服务机构中大多设有相应的医疗机构，8 家机构甚至取得了医疗机构职业证书，而总计有 46 家养老服务机构可以使用相应的医疗保险。

（2）养老服务站点与服务人员数量

截止到 2017 年年底，宁波市共有居家养老机构总计 942 个，其中，城市内的居家养老机构数量相对较多，共有 542 个，日间照料床位共有 3147 张。农村内的居家养老机构共有 148 个，日间照料床位数量为 971 张。一般情况下，农村居家养老服务站点分布于村屯和乡镇中，并为辖区内的老年人提供相应居家养老服务、这些居家养老服务站点中的员工总计有 2134 人，大专以上学历的人数为 146 人，占比不足 7%。

对上述数据进行分析可以发现，公立养老机构与居家养老机构在数量、床位数、服务人员素质上均存在着很大差异，这种差异与相应资源配置上的不合理有直接关联。这一现场的产生与宁波市农业人口数量较多，以及公共资源配置上更为倾向于城市地区有直接关联。

^① 宁波市民政局. 2019 年宁波市民政局事业发展统计公报
[EB/OL].http://nbmz.ningbo.gov.cn/art/2020/12/9/art_1229084726_3686635.html,2020.12.9.

根据以上研究,宁波市政府在健全农村养老服务供给机制方面不遗余力且某些方面已经可见一番成效。然而,在调查研究中发现农村老人对政府或其他机构提供的养老服务的满意程度不高,以及绝大多数老人表明知道城区与农村、农村与农村之间的服务水平存在差异的情况显露出了矛盾苗头。农村老人作为服务对象,能确切的感知养老服务是否到位,而大部分老年人不太了解甚至不知道本地区养老优惠政策,可知地方政府在农村养老服务供给方面或多或少存在问题。

3.2.4 宁波市政府农村养老服务供给新举措

宁波市在农村养老服务供给上进行了很多努力与尝试,财政投入的不断增加更是大为提升了供给力度与供给效果。通过实际调查与分析可以发现,宁波市政府的农村养老服务供给不断创新,下列几种形式也是现阶段宁波市主要的养老服务供给新途径。

(1) 兴建养老服务中心

在 2017 年,宁波市政府进行了养老服务中心建设,在 2020 年,宁海县坛镇榷坑村进行了闲置教学楼的改造,并建成了一个区域性的养老服务中心,短短几个月的运用时间里,该养老服务中西便吸引了 60 余位老人。榷坑村内建成的这一养老服务中心内,住宿、餐饮、康复服务等较为健全。地方政府出资 490 万元改建的这一养老服务中心内聚焦于颐养、活动、旅居三大服务。2021 年宁波市预计实现乡镇养老服务中心全覆盖这一目标,争取覆盖 2870 余个村屯,且预计建成 12 个乡镇的养老综合体。

(2) 提供饮食保障

考虑到部分老年人无法承担在养老服务中心内的费用,亦或是带有浓重的祖屋情结,宁波市政府本着多元养老选择,多元养老服务的视角开设了一定数量的老年食堂来方便农村老人居家养老。在 2017 年 7 月,蒋家池头村办起了宁波地区第一家老年食堂,每日提供午餐和晚餐,60-90 岁老人每餐 4 元,90 岁老人每餐 3 元。为确保老年食堂的正常运转,兴办了老年食堂的村屯村两委会出面组织志愿者队伍,轮流负责食堂日常运营,部分村屯同时也开辟出了专属菜地。截止至 2020 年年底,仅奉化地区就有 31 个行政村进行了养老食堂的建设和运营。

(3) 搭建照护宝养老服务平台

2017 年,宁波市江北区政府投资 20 余万元兴建的智慧养老平台正式上线运营,该平台与 80 周岁及以上困难、独居、半失能、空巢老人家庭内安装“照护宝”紧急呼叫设备连接。这一平台可以实时监测服务对象的活动轨迹以及家中可能发生的紧急情况,比如煤气泄漏、大火烟雾等。不仅如此,智慧型养老服务平台的后期维护费用

相对较低，系列技术障碍也得到了较好突破。宁波市政府正在加速推进全市地域范围内的养老服务信息系统建设，并拟将智慧型养老服务平台纳入到宁波“城市大脑”系统之中，争取为新时期养老服务供给提供一些技术、数据上的支撑。

第 4 章 宁波市政府农村养老服务供给存在的问题及原因

与欧美发达资本主义国家相比，国内的养老供给服务起步时间晚，国内政府也并未积累出养老服务供给相关的丰富经验。改革开放到如今的很长一段时期里，我国政府在社会发展上的重心放在了经济建设上，虽然经济的不断发展，人们的平均寿命不断增加，人口老龄化速度的加快，趋势的越发明显都是养老服务供给层面存在了很多问题。即便近几年浙江等省份在农村养老服务供给上进行了诸多探索，取得了一些成绩，但农村养老服务供给体系的建设状况较差，相应服务的供给效率明显偏低。以宁波地区为例，宁村地区的养老服务供给中也存在着很多具体问题。

4.1 宁波市政府农村养老服务供给存在的问题

本节将联系问卷调查各项数据结果，结合宁波市农村老年群体实际情况与需要，有针对性地分析宁波市政府在农村养老服务供给中存在的问题。

4.1.1 相关政策系统性针对性不强，宣传力度不够

从本质上看，农村养老服务供给属于准公共物品供给的范畴内，国内社会经济快速发展的背景下，政府需要扮演好农村养老服务供给体系建设中的主体，并提供相应服务。但从现阶段的实际情况看，无论是国家层面还是地方层面均为给予农村老年人养老服务体系建设足够支持，即便是存在着一些地方性政策，但相应政策的应用范围相对狭窄，这些政策的实施也并未给予农村老年人养老服务需求满足提供足够支持和保障。

联系调查问卷中问题 12，问题 13 与问题 14 的调查结果可以得出如下结论：九成以上的受访老人对农村养老服务政策不太了解，这与农村乡镇地区信息闭塞，老年人信息敏感性不足和相应政策宣传不到位有直接关联。88%左右的受访老人没有固定渠道获取农村养老方面的政策，这进一步表明相关政策的系统性和针对性处于较低水平，而且宣传力度明显不足。一部分老人之所以能够获取到农村养老方面的政策，基本信息源为身边的亲朋好友，仅有 15%左右的老人通过社区公告栏、社区工作人员等政府机关公开宣传途径获取相应的养老服务政策。

不同层级的政府应当明确自身工作职责，根据各地实际情况以及老人们真实的养老诉求出台对应的政策法规。地方政府仅仅在口头与文字上发扬中央政府文件精神，未将行动落到实处，其所做的一切养老供给工作将失去原本的意义和价值。最近几年

宁波市陆续下发了多个文件，号召社会力量可以多多参与到养老机构的建设中来，同时在土地、税务等多个层面给予的相应的政策优惠，但是由于涉及部门较多，很多文件也仅仅停留在政策层面。也有部分政策中的内容虽然科学性较高，但可操作性明显不足，很多政策的实施中缺乏相应主体，这也导致很多政策在具体实施上缺乏有效支持，更不用说细看文件内容对城乡一概而论，并未对城乡区域的不同现实情况进行分类别处理。

新时期，养老服务的概念已经被更多人熟知，人口老龄化的加剧也使得养老服务逐渐成为了一个社会性问题，各级政府，以及很多行政部门也切实在养老服务体系建设中进行了诸多努力。但不得不承认的是，现阶段，养老服务体系建设的步伐明显低于人口老龄化的速度，养老服务需求也并未得到充分满足。考虑到这一实际情况，地方政府，特别是乡镇这样的基层政府需要做好相应的养老服务宣传和政策解读，扩大养老服务的受众群体，争取让区域内的老年人及其家属能够对农村养老服务，以及农村养老服务相关政策形成相对充分的了解。

此外，在相应的宣传中，地方政府在进行有关政策优惠法条明令扩散时所选用的宣传渠道十分单一，仅仅在社区内通过公告等方式进行相应宣传与政策性解读的效果相对较差。联系问题 8 已知很多农村老人的受教育程度较低，不能识字也是一个客观事实，很多专业用语也难以被老年人较好掌握。因此，在单一的宣传渠道内选用传统的宣传时，具体的宣传效果自然较差。

4.1.2 地方政府农村养老服务有效供给程度较低

养老服务的供给绝非是相应服务的单方面提供，其中更加涉及到相应的互动，即供给需要同需求间较好契合。与城镇相比，农村老年人的养老服务需求满足，养老服务供给事宜通常处于被忽视的状态中，广大农村老年群体的养老服务供给保障效果也相对较差。在调查过程中，发现宁波市政府在农村养老服务方面供需失衡，导致有效供给程度较低的局面。具体情况如下：

第一，供给模式方面。根据问题 20 和问题 21 可以得到这样一个事实：传统的家庭养老模式是农村老年人首选养老模式，其次是社区养老，机构养老的接受程度较低。对比问题 20 和问题 21 的数据结果可知，农村老人对于社区或居家养老的期望选择比例远大于现实选择比例。然而在实际生活中，传统的家庭养老模式的服务功能近年来呈现弱化趋势。农村青壮劳动力向城市人口的流动是一个基本趋势，很多农村老年人自然也需要陪伴和照料，这部分老年人也不得不依靠自己和配偶来养老。但随着年龄的不断增长，老年人的自理能力会不断降低，且缺乏稳定收入与较丰厚的积蓄。更为

严重的是，长期分离很容易导致老年人与子女间的关系变得生疏，也有一部分外出子女在不知不觉中逃避相应的赡养责任。可见农村老人最需要的家庭养老模式无法满足老人们的需求，机构养老和社区养老也是因此而生。理论上来看，社区养老模式和机构养老模式的存在确实可以极大地丰富农村地区老年养老服务供给的产品和内容，最终老年人口的养老问题改善仍旧需要依托社区及机构，而老年人有意愿却未付诸行动的现实困境使两者发展陷入瓶颈，地方政府出面改善现状责无旁贷。

第二，供给内容方面。养老服务的主要内容包括经济支持、生活照料、精神需求各方面，供给内容应该各方面同时兼顾，才能满足老人的养老需求。老年群体的特殊性决定该人群最需要享受到的养老服务为在日常生活方面的照料，但是联系问题 23 现下农村老人对精神服务与文化娱乐活动的愈发迫切的需求也逐渐显露，甚至到达一个较高的需求水平。正如对调查问卷中问题 15，问题 16 的调查结果进行分析可以发现，70% 以上的受访老人表述所在区域内存在着针对老年人的精神服务或者娱乐活动，但有 54% 以上的受访老人对相应的精神服务或者娱乐活动并不满意，勉强满意的受访老人占比约为 25%。即便部分养老机构和社区中提供了一些富有特色的个性化养老服务，但这些服务的占比较低。从情感照顾的角度看，老年人的家人依然是清高照顾中的主体，有部分养老机构内虽然具有情感照顾员工或制志愿者，但所提供的情感关爱十分有限，情感关爱服务也并未被看作是养老服务中的基本内容构成。加之很多机构内的文娱硬件上合适建设状况较差，棋牌室与阅览室的利用率也明显不足，文化娱乐活动种类少、层次低也是具体不足。总体上看，老年人晚年生活中的一些高层次需求无法得到较好满足，政府的养老服务供给与农村老年人的养老服务需求也处于失衡状态中。

4.1.3 地方政府农村养老服务供给区域性差异明显

从宁波市农村养老服务来看，目前政府农村养老服务供给的运作资源不均衡，前文研究中可看出这种不均衡体现在地域上数量和质量双双不均等，这就制约了养老服务供给的良好运行。

对调查问卷中问题 17，问题 18 与问题 19 的调查结果进行分析不难看出，八成以上的受访老人认为自己所享受的养老服务与其它地区之间存在差距，同时，半数以上的老人认为自身无法接受自身所享受养老服务与周边乡镇养老服务间存在过大差距。而对于具体差距表现在哪些方面，受访老人们表示在被问到的服务设施场地、服务内容以及服务人员状态等方面均存在一定差异，分析可得区域间的服务差距明显，且体现在方方面面，这对生活在农村地区特别是经济薄弱村庄的老年群体显失公

平，也不利于农村人民群众对地方政府树立信心。

相当长一段时间里宁波市农村社会养老服务体系的构建状况并不理想，与城镇地区之间一直存在着很大差距，且这些差距在短时期内无法得到较好弥补，多种因素共同影响也导致差距的缩小带有很大难度。在封建社会以及建国后的很长一段时间里，农民依靠土地和子女进行养老是一种共识，地方政府在这一进程中能够发挥的作用十分有限。伴随着我国社会经济的快速繁荣，配合着城镇化建设发展的不断加快，农村地区老人对养老服务的需求越发明显，养老服务需求与供给间的缺口不断加大，地方政府则需要扮演更为重要的角色，为农村养老服务提供更为完备的支持。但从目前的实际状况看，大部分地区的地方政府都忽略了农村养老服务相关基础设施建设事宜，也并未较好承担起相应的养老服务供给责任。在所调查的地区中，地方政府所提供的养老服务供给十分有限，养老服务供给水平同城镇间的差距也十分明显。

与此同时，地方政府在进行养老相关资源的配置时往往结合经济发达程度等进行相应配置，这也导致一些人口较少的农村内养老服务资源的配置状况较差，哪怕是农村与农村之间，养老服务能力也存在明显地区差异。

4.1.4 地方政府农村养老服务供给提质增效存在难点

宁波市政府响应国家号召，在农村养老服务方面投入巨大，农村养老服务体系逐年健全，但在此快速发展的过程中软硬件滞后成为工作难点。联系调查问卷中问题 22 已知当地农村老人在享受养老服务之时对养老设施与环境以及服务人员的态度与专业程度两方面较为重视。且通过问题 25 的调查数据可以发现，76%的受访老人表示其并不认为短时期内养老服务质量能够较好提升。服务对象信心丧失，从而与政府工作的配合程度快速下降，严重影响作为主体的地方政府在农村养老服务供给工作中有新作为，因此地方政府必须正视农村养老服务两大难点：

第一，农村养老设施不合理、养老机构不规范的问题。此问题是一个长期普遍存在的问题，国家养老政策规定新建的小区内需要进行养老相关的配套设施建设，但一些老旧社区往往通过旧房改造的方式建设相应养老场所。受当地地方政府相对应政策的影响和引导，很多地方更为关注于养老机构内部设施的客观数量，对养老机构房屋质量的监管并不到位，部分地区的养老机构内房屋稳定性差，线路存在着一定的老化现象，房间的布局状况也并不理想。由于内部设施不完善，在养老机构内的老年人日常生活极为单调，除了与其它老年朋友聊天，以及观看电视外，老年人的日常生活极为单调，这也使得很多老年人在生活中饱受孤独感的困扰。通过进一步走访与调查可以发现，宁波市政府虽然制定出了养老服务机构的养老服务标准，但这些标准的实际

执行状况相对较差。农村养老服务市场整体规模较之以往有了一定程度扩大，但地方政府往往更为关注养老服务机构数量，对养老服务机构的数量缺乏严格审查，一些低质量的养老服务机构充斥在社会中也拉低了农村养老服务质量。现阶段，很多农村地区内的养老服务机构所提供的相应服务缺乏统一标准，收费标准与服务标准并不统一，甚至是十分混乱。这些标准十分混乱时，老年服务供给质量自然处于较低水平。

第二，农村养老服务人才相对较少。宁波市政府并未结合农村养老体系构建的实际需要进行专业人才培养上的引导。此外，国内养老服务基础相对薄弱，虽然整体发展上正在向产业化的方向靠拢，但无论是相应企业的数量，还是相应人才的数量都相对较少。此外，无论是否为专业养老服务人员，由于缺乏相应职称评定与绩效评估，激励上的不到位也使得个体的养老服务工作压力相对较高，一个养老服务人员要负责 5-8 名服务对象。在付出和回报难以形成正比的时候，护理人员工作上的积极性会处于较低水平，这一行业在高质量人才吸引上的能力也会处于较低水平。此外，很多养老服务机构并不会进行系统的员工培养，对相应护工的管理也并不到位。政府若不重视培养养老服务专业队伍，欠缺产学研相结合的联盟机制，必然导致缺少推动政府农村养老服务供给机制可持续发展的力量之源。

4.2 宁波市政府农村养老服务供给问题的原因分析

通过前文研究，宁波市政府在农村养老服务供给多个方面在一定程度上存在有待改进之处。本节对现存问题的原因进行简要分析，为完善地方政府农村养老服务供给提出相应对策建议做准备。

4.2.1 地方政府关于农村养老服务供给方面重视不足

进入二十一世纪后国内老年人数量持续增加，养老服务需求也从以往的生存型需求逐渐转变为了个性化需求。地方政府，作为农村养老服务供给的中坚力量，除了给予相应养老服务的提供较高支持外，更加需要积极引导其它社会主体参与到相应体系建设的进程中来。国内大多数农村地区的经济水平依然较低，虽然政府需要成为养老服务体系建设中的中坚力量，但基层政府对于农村养老服务体系建设的重视程度有待进一步提升，这也导致很多农村地区养老服务体系的建设环境相对较差。

长时间以来，受制于经济建设层面压力较大这一因素的影响，从中央到地方都并未给予农村养老服务体系建设过多关注。国家层面一直强调新农村建设，并高度关注三农发展中的各种保障，但农村养老服务供给的落实状况并不理想。地方政府对于农业农村经济发展的重视程度较高，农业税取消后，基层政府的财政收入大幅缩减，部

分地区的基层政府也在秉承着农村人需要依靠土地和子女进行养老的老思路进行农村建设与管理。各级政府长时间对农村养老服务体系创设的不重视这一问题长期存在时，想要在农村养老服务体系创设上取得实质性突破也会变得更为困难。

地方政府未能根据当地实际，具体问题具体分析，因时制宜做出养老工作决策，针对农村地区的政策法规滞后，严重影响后续农村养老服务工作的顺利开展，这不论是对于生活在农村的老人还是地方政府本身，都不是一件具备好处的事情，甚至不利于整个社会长期的稳定发展。

4.2.2 地方政府农村养老服务供给未实现精准化

想要保证农村养老服务供给方面的工作能够顺利展开，地方政府必须全面考虑服务对象的具体情况，这需要投入大量精力与财力深入探知农村老人的养老需求才能达成精准化供给目标，大幅度提高农村老人生活幸福度，增强人民对政府的信心。

目前地方政府所支持的养老模式和养老服务内容都与当地农村老人当下最需要的养老服务内容有出入。造成此问题的原因主要如下：

第一，养老模式方面。未能积极引导传统养老模式发展，对其他养老模式的支持力度不够。从古至今传统的养老服务模式即为家庭养老，老人们晚年时光居住生活在熟悉的家中，在亲密的家人身边，使其身体以及心理皆处于一个安全地带，该养老方式在未来仍将继续存在很长一段时间。然而从现今的社会状况看，年轻夫妻同时在外务工的现象变得异常普遍。青壮年劳动力的外流使得很多农村家庭变得极为空洞，依靠家庭养老的很多农村老人也无法在晚年生活中得到物质上的保障和精神上的慰藉，相反，其甚至要承担照顾留守儿童的相应责任。大量的劳动力外流虽然为社会经济发展与城市化建设提供了很大帮助，但农村家庭的实际负担并未得到较好缓解，养老服务的供给与具体需求间更是存在着严重的失衡现象。正常情况下，家庭需要具备生产、消费、人口再生等基本功能。青壮劳动力的流失则导致很多农村家庭的一些关键功能丧失。面对该种情况，地方政府并没有做出相应的行动来巩固家庭养老的地位，而是放任其发展，殊不知该现状继续发展下去，家庭结构严重被破坏，影响新人口的增长，政府将面临更严重的养老问题，承担难以肩负的养老重任。另外，在 2012 年，国家出台了《关于加快发展养老服务业的意见》，意见中指出，老年事业的发展需要由政府主导，做好政策支持的基础上，政府也要做好市场推广，并充分考虑到社会发展的实际需求，社区服务和机构养老服务的体系建设步伐也应当处于不停加速的状态。

通过进行抽样调查则可以发现，近些年，国内社区养老和机构养老的整体状况较为良好，在相应体系的建设和中也存在着一些较为显著问题。很多老年人对于市场化运

作的养老机构缺乏基本信任，一部分养老机构运营主体过分利润的获取，其并未给予社会满意度提升事宜足够关注。在养好服务攻击的过程中，相应投入不足，养老服务质量偏低等问题也十分具有代表性。政府积极引导的时代背景下，社区养老相关的宣传力度有待进一步增强，一些较为新颖的养老服务也并未得到较好介绍，老年人产生一些怀疑和不信任的心理也在所难免。

第二，服务内容方面。只看到老人经济与生活照料的需求，忽视了老年人更高层次的精神需求。根据马斯洛需求层次理论进行分析可以发现，个体衣食住行上的需求得到了较好满足后，其便会追求精神层面的相应需求。国内现阶段的经济状况十分良好，人民群众在精神和文化方面的具体需求也呈现出加速扩大的状态。生活在宁波地区内的绝大多数老年人早已解决了温饱问题，这部分老年人的精神需求也不断增加。但国内的农村养老服务基础较为薄弱，养老服务提供上也在围绕着衣食住行层面的需求供给间的结构化矛盾来进行，所提供的养老服务往往也忽略了老年人的精神需求和个性化需求。

4.2.3 地方政府资源整合水平待提升，供给缺乏创新

国内社会发展中存在着较为明显的城乡二元差异，社会发展上的资源配置不均衡也是不争事实，现阶段，国内老年人养老服务提供中离不开政府的较好参与与支持。地方政府逐步开始向农村乡镇地区投入更多的社会发展资源，但农村地区的经济发展状况相对较差。在城区范围内，社区养老、居家养老和机构养老的起步较早，养老服务体系较之农村区域也相对成熟与完善。与此同时，类似的情况发生在农村与农村之间。政府优先服务于经济基础较好、地理位置便利、基础设施相对完善的处于中心区域的农村。

现行的农村养老服务供给形势更为严峻，政府的投入相对较少，相反，农村养老服务体系建设的紧迫感较强，对资金等资源的需求也十分明显。农村地区基础资源相对较少，老人居住分散，土地基本属于农民集体所有，使用权掌握在农村人民手里，经济发展水平有限，专业的服务人才一般不会主动选择留在农村工作生活。面对复杂的农村情况，地方政府必须要加强重视，积极探索勇于创新适合本地农村养老的服务模式，提高多方面资源整合的能力。

政府在相应资源投入上的“经济发达地区偏见”一直十分明显，这也在一定程度上影响到了农村地区养老服务体系的构建。长期以来，农村范围内的养老服务供给工作的展开事宜并未落实，也鲜少获得各方更多的关注。农村老人养老问题解决的相关问题也一直被边缘化，这也导致农村老人的养老服务供给问题解决难度不断增加。地

方政府未曾树立正确的观念,难以对管辖区域内所有地带无论是贫穷还是富裕都秉持一视同仁的服务态度。但是想要从源头方面做出改变,切实提高农村范围内养老服务供给水平,只能通过长期维持准公共物品供给公平合理均等化这一条途径。

4.2.4 地方政府监督失灵, 人才培养工作不到位

随着养老服务问题被政府重点关注,养老工作被提上日程,各种养老服务的站点机构数量快速增加,服务范围急剧扩大,近些年始终保持着过快的速度,终于在硬件软件各方面都暴露出严重问题。分析原因如下:

第一,地方政府监督失灵。宁波市农村养老事业建设过程中产生了许多设施老旧不合理、养老机构本身不符合行业规范的情况,显现出来的一系列问题,大多都是地方政府未建立健全的监督机制造成的。首先,相应监督中缺乏基本的法律法规支撑。最近几年,宁波市政府相继出台了很多居家养老服务机构评估制度,也初步建立起了居家养老服务评估管理体系。但是,监督制度建设则相对来说较为滞后,且在相对应的法律法规文件中,对监管的标准并未做出明确界定,与此同时,原本具备高度指导性和操作可执行性的具体政策也未能突显其制度优越性,在多重因素打击下,监管流于形式的情况可想而知。其次,对应的监督管理机构的职能发挥状况并不理想。在农村养老服务质量的监督中,地方政府通常将相应责任划分到行政区、街道与社区三个主体上。但实际的监督中,具体的监督工作都由街道办事处以及社区工作主体来负责。基层工作的特点是人少事情多,辖区内老年人的居住相对分散,监管资源相对较少也导致一部分养老服务机构甚至要进行自我监督。最后,基层政府的养老服务体系建设作用发挥状况缺乏系统评价与监督。从宁波市的实际状况看,相应监督是一种单向的监督,即政府在对相应机构进行监督,但公众对政府进行的监督却处于缺位状态中。外部评价与监督相对薄弱时,地方政府在养老服务体系构建中也容易产生一些权钱交易和不作为问题。

第二,地方政府没有做好人才培养工作。农村养老服务是一个情况复杂、涉及面广泛的领域,地方政府在直面并处理该问题的时候,随之而来的是巨大的民生压力和繁重的工作负担,很明显地方政府对养老服务业的专业人才培养方面没有进行严格把控与管理,并没有意识到专业性人才在农村养老服务建设事业过程中处于关键的一环。受到过专业培训的从业人员所展现的服务意识、职业技能能够快速提升农村老人对养老服务供给的满意度。

第 5 章 完善地方政府农村养老服务供给的对策建议

通过前文的研究不难发现,地方政府在农村养老服务供给上需要进行较大程度的完善优化,且这种改进应当以更好服务于人民为基本中心。

5.1 提高地方政府在农村养老服务供给中的主导能力

地方正在农村养老服务供给中需要确立以人为本的根本理念,将这一科学、正确的理念作为农村养老服务中的指导性理念更是能够产生很多良性影响。在提供服务的过程中必须深刻意识到农村人民现实养老需求的重要性,推行任何养老服务政策都不能流于形式,浮于表面。

5.1.1 提高理论研究和实践检验的能力

理论上来说,地方政府需要从当地实际出发,充分考出到农村养老服务供给状况制定相应政策法规,但结合在宁波市当地的调研状况看,农村地区养老方面并没有被独立出来出台系列区别于城镇地区的相关法律法规,地方政府对此不可避免的选择忽视从根本上来看是理论研究能力不强再加上实践检验与总结的经验不充足。然而理论研究和实践检验的能力是作为政府部门必须掌握的最基本的最常规的管理者技能。

强化对农村养老服务供给相关理论的学习与研究十分重要。一方面,须要不断对国内外前沿理论进行分析,指导本次理论研究较为可取。另一方面,参考具体政策实施过程,基于实施过程的分析总结相应经验也十分可取。考虑到不同养老供给模式、方式存在很大差异,在相应的理论研究中也需要对不同模式进行细分,亦或是进行相应的量化评价,借此为相应决策的制定,政策的实施等提供更多参考。

相应政策实施通常需要进行大量调研,特别是要进行量化分析时,前期调研以及相应调研数据的获取都必不可少。地方政府也应当加大相应调研投入,鼓励并支持相应学者进行调研。实地调研具体包括前期进行的调研与后期进行的总结。前期调研中,地方政府的支持状况,农村养老供给模式的构建与运转状况是调研中的主要内容。在后期调研中,诸如具体养老供给模式运转问题的反而恩熙,老年人满意度的分析都是具体的调研内容。

理论研究与实地调研不断进行的动态过程内,地方政府需要对调研中所取得的信息予以系统分析,参考调研结果制定相应政策,树立自信心进行相应的实践与探索,争取为相应政策的制定与落实提供尽可能多的理论参考与全方位的数据支撑。为了避免相应理论研究与调研流于形式,地方政府也要加快农村养老服务供给创新步伐,不

停歇的为农村养老服务供给模式进行新一轮的构建、优化，乃至在相应政策制定与实施的进程中进行创新。理论研究和实践检验能力的培养是国家、社会、人民对政府提出的一个长期的要求，这考验了政府是否是合格的政府，它需要政府部门提高相对的重视程度。

5.1.2 制定和完善政策法规，加强宣传普及

地方政府需要及时转变养老靠土地，养老靠子女的传统观念，对于十分庞大的老年人群体，政府要切实承担起养老服务供给的责任，充分认识到农村老年人养老服务供给的重要性，针对性制定和实施相应政策法规，从政策落实的角度给予农村老年人养老服务供给问题解决提供政策支持。

由于现阶段农村养老服务供给的规范化程度处于相比较而言的较低水平，借助相应立法对农村养老服务供给予以一定程度规范也十分重要，这一进程中相应政策的制定与实施也需要更好联系在一起。养老法律制定的过程是一个动态过程，其需要成为一项常态化任务。除了政府要发挥出较好的主动性作用，全社会也要积极的参与进来。一般来说，制定出的较为完善的法律体系后，法律体系的运转也能为相应政策制定、实施提供很多帮助。此外，地方政府是实际意义上的农村养老服务体系供给中的重要主体，其也需要扮演好串联其它社会主体参与到相应体系构建中的角色。地方政府与有关方企业之间的关系、权责、主要任务等都需要被明确下来，各个主体在相应体系构建中的角色定位，功能发挥等都要得到有效明确。与此同时，地方政府需要对当地的经济水平进行分析，制定一些市场准入条件，以及相应补贴政策，从税费等层面提供一些优化，从而吸引更多企业主体自愿加入农村养老服务供给工作中来。充分发挥企业自身优势，全面进行有针对性的调研，在这样的基础上制定相应政策可以确保具体出台的政策科学性与可行性兼具，政府与其它供给主体间也能更好在农村养老服务供给体系构建中较好配合。

同时，做好政府养老服务相关政策法规的宣传普及工作。我国农村养老服务保障还处于初期探索阶段，需要地方政府、农村基层组织和农村人民共同做出努力，推动农村养老服务供给体系的日益完善。因此，需要加大地方政府对农村养老服务政策的宣传，让农村老人在主观上了解各项保障自身权益的政策法规。这就要求地方政府尊重农村老人的知情权，采用新媒体和传统下乡进村相结合的方式，对农村养老服务具体的政策法规开展宣传活动，一方面利用互联网技术，使文化水平较高的老人可以足不出户知晓相应政策，也方便其他人，包括老人子女，朋友了解政策内容，可以全方位的宣传普及到位，为后续工作的展开提供便利。一方面联合农村基层组织，向农村

老年人及其亲属朋友提供各项养老服务的咨询活动,对于行动不便的大龄农村老人安排专职人员上门为其宣传,发挥服务型政府的积极作用,将为人民服务的思想坐落到各项工作细节上。

5.2 建立健全多层次农村养老服务体系

构建完善的农村老人养老服务供给体系,是当前解决我国农村老人养老问题的建设性环节。本节对供给模式和供给内容两个具体方面做出优化建议,旨在满足农村老人的养老需求,为建立健全多层次农村养老服务体系奠定坚实基础。

5.2.1 引导各种供给模式按需发展

农村养老服务供给模式基本分为家庭养老,社区养老和机构养老三个方面,因现实需求来看,家庭养老在农村老人心中的地位难以撼动,因此下文重点对地方政府关于家庭养老发展优化进行强调,具体操作建议为以下内容:

第一,提升家庭养老的地位。家庭养老虽然是十分传统的养老方式,但现阶段依然具有很大优势,其也需要成为基本的农村养老服务供给方式,但是农村老人因为传统观念、经济条件等各方面原因,短时间内无法快速接受新型养老模式,这时候需要地方政府发挥其作用,尽可能的挖掘家庭养老可以承担养老责任的最大限度。一方面,地方政府要加强孝文化的宣传教育工作,弘扬传统的敬老、孝道美德。地方政府引导媒体可以结合传统节日开展养老相关的宣传性活动,在社区、家庭、学校等场所范围内开展各种形式的宣传性活动,树立一些区域内尊老、敬老典型,争取创设出良好的养老环境。同时,地方政府也要加强老年人自尊自强相关知识的宣传,争取形成社会方面养老、家庭内部孝老、公益事业助老、全体人民敬老的良好局面。另一方面,为了确保子女在赡养老人的义务履行上能够更为积极,地方政府可以探索一些激励性政策,诸如为积极赡养老人的年轻人提供一些就业岗位,给予一定的减费和补贴等措施都可以大幅度提升青年人的养老积极性。探索出更为详细的农村养老补贴计划后,农村老人的赡养环境也能得到较好优化。

第二,加强社区居家养老和机构养老的关键作用。倘若社区居家养老和机构养老发挥出其养老服务的优势,一定程度上,弥补了传统的家庭养老的弊端,同时有效减轻外出工作的子女们的赡养压力。社区居家养老方面农村老人接受程度相对较高,在农村内,社区居家养老服务的优势较高,深化农村养老服务供给中也要对居家养老服务这种形式进行更为有效的利用。地方政府、有关部门及其领导需要重视农村范围内的社区居家养老工作开展,必要时要做好相应规划,并从政策、资金等层面提供相应

支持,确保这一新的养老服务形式能够较好存在于农村养老服务供给体系之中。考虑到很多农村老人对新的养老服务形式并不了解,甚至存在着明显的怀疑与抵触,地方政府也要做好相应的宣传与讲解,打消部分老年人的疑虑。

5.2.2 丰富服务内容扩大有效供给

建立健全多层次农村养老服务体系,应因地制宜,根据农村老年人的实际需求和农村的实际情况,开展需求极为迫切的服务内容,而不能照搬其他地区的养老服务项目,需根据实际需求不断创新服务内容。目前,农村老人不同于十年前,生活条件改善,在经济方面已经没有什么很大的困扰。政府多年来不断努力发展农村建设农村确实取得了一定成绩,农村老人低层次的生存、安全需求早已经被政府被社会满足,现在他们追求更高层次的需求,即精神服务方面的需求。这时候需要发挥社区的作用,根据内个片区不同的实际情况,丰富供给内容,扩大有效供给。

在农村社区建设过程中,可以对老人们的更高层次需求以及个人健康、婚姻状况等信息进行整合,建立电子档案并且将得到的数据与信息分类总结,最后根据老人们不同的需求情况提供多层次全方位的服务内容。

第一,结合一些低龄段老人的兴趣爱好,投放一些适当的健身用具及器材,兴建诸如棋类书画教室等娱乐教学场所,为老年人提供一些尽可能丰富的文娱选择,并且时常邀请各个文娱方面的专业老师来为农村老人们进行指导,培养老人长期的兴趣爱好。同时根据农村老人平时的关注重点,开展有针对性的文娱活动,如健康知识讲座、曲艺比拼、书法大赛、广场舞比赛等。让低中年年龄段的农村老人们在闲暇时光中留下紧张兴奋难忘的时刻,而高年龄层次的老人们通过观节目、或者比赛也能从或多或少获得生活的乐趣,丰富了老人们的精神世界。

第二,对于身体状况较为良好的农村老人,组织其参加一些简单的劳动生产活动,象征性给予一定的劳动报酬较为可取。这可以实现农村老年人的自我价值,给予老年人的自我发展更多帮助,老有所做、老有所依的目标也能初步达成。

第三,对于身体状况较差的老年人,其养老服务需求需要得到充分考量,社区医生以及志愿者也应当深入到老年人群体中提供相应的帮助与服务,并且,重点满足老年人的精神需求,开展上门“唠嗑”的服务。

第四,为个人或者家庭状况比较特殊的老年人提供一些针对性服务。诸如提供相应的婚介服务,保障老人日常生活和精神需求的同时,减轻子女养老的负担;为退休干部提供学习和发挥余热的机会,退休干部在一定程度上也是一种养老服务资源,对于他们个人来说,退休之后的生活对比工作时期一定显得无所事事,内心极度缺乏他

人及社会的认可与需要,安排退休干部引导其他农村老人学习或者开展其他活动的同时也是退休干部与其他老人相互需要的过程。尽量做到使每位老人有所学、有所为、有所乐,虽然可能无法达到有所成就的地步,但是尽可能满足居家老人的精神需求。

5.3 鼓励多元化农村养老服务供给创新

5.3.1 优化农村养老服务资源配置

当前,因为固有的城乡二元结构以及地方政府片面的公共服务供给观念。不仅是城市与农村,农村之间也存在明显的区域性差异。在农村地区,养老服务资源的总量较少,配置上并不均衡,养老服务层面存在的不足使得相应资源无法得到较为有效的配置和应用。既然局面已经造成,当下地方政府为努力保证公平力所能及的是将养老服务供给工作的重点放于合理的资源配置上,以尽可能的缩小养老服务供给区域间的差距。

在资金投入上,由于农村养老服务本身是社会福利事业,单纯的依靠政府在财政层面提供相应支持无法顺利开展。因此,地方政府首先要加大财政资金支持力度,结合人口老龄化趋势越发明显的客观现实,逐步提升养老服务供给上的资金支持力度。同时地方政府也要较好吸引民间资本的进入。部分地区的财政资金相对紧张,难以给予相应企业提供较好的政策引导与资金支持,养老服务体系构建中的资金支持力度也难以进一步提升。因此,从土地使用上提供一些具体的优惠,吸引相应企业较为顺利的参与到农村养老服务供给体系建设之中,特别情形下减税也十分必要。

在养老机构的扶植上,根据政府提供的相关优惠政策和运营情况建设相应配套设施的做法较为可取。农村地区全部要按需求进行家庭养老是不合理也难以达成的,因为这意味着当地政府必须投入一笔非常庞大的资金,且养老资源在配置上会更为分散。所以,地方政府要做好养老服务资源的整合,将区域空间划分为几个不同的片区,在不同片区内建设养老站点的做法更为合理且具有可行性,这也能够大为缓解政府和农村家庭在老年人养老上的实际压力。

5.3.2 探索创新符合本地特色的养老模式

要妥善解决农村地区特别是边缘地带农村资源稀缺的问题,地方政府除了合理整合养老资源之外, 应根据农村地区的具体特点探索创新符合本地特色的养老模式。

第一,农村地区同城市相比,家族聚集现象更为明显。这为在城市地区发展艰难的“时间银行”模式提供了先天的运行条件。时间银行具体是指低龄老人作为志愿者,

自愿为年纪较大的老人提供包括日常照料以及精神陪伴等各项服务，等自身年龄增大到需要别人的帮助的时候能够优先无偿享有与之前自己服务他人时数相同时长的服务。

在很多城市社区内，时间银行这一模式的实施状况并不良好，农村地区的养老服务形势愈发严峻，无法打破僵化思维时，时间银行这一模式的优势便自认而然的在养老服务供给层面较好体现出来。第一个方面是农村地区人际关系的紧密性高，提高了农民参与时间银行互助养老服务模式的意愿。农村地区内宗族关系复杂，血缘的连接性作用使得村民间的联系十分紧密，亲朋好友关系纽带的存在加深了村民之间的信任，很多村民在参与时间银行进行互助养老上的意愿较为强烈；第二个方面是农村固有的农业生产现状将农民牢牢固定在“土地上”，这也为时间银行模式的运转提供了很大保障。毋庸置疑，倘若该模式在农村顺利推行，将大幅度减轻农村地区从业人员紧缺的压力，顺便为农村老人晚年生活提供实现自我价值的可能性。

第二，农村地区同城市相比，土地管理办法不同。“以地换养老”的模式非常适用于拥有地产的贫困老人，在合法确权，依法自愿，自主选择的基础上，放弃宅基地的使用权获得有村委会安排提供的一些免费养老服务。该新型养老服务模式完全根据农村特点开展，其他地区无法复制，其顺利推行可以使闲置的土地资源被灵活运用起来，且可以将老人集中起来安排至一处环境、设施条件良好的公寓方便统一规划。

第三，农村地区同城市相比，具备优越的自然条件，具有特定的自然景观。例如宁波市地处丘陵地带，市内多个农村区域有着得天独厚的自然资源优势，可以将农村养老与旅游、健康、养生等不同社会热门话题相结合，同时整合经营困难却位于风景特色地带的养老机构，快速催生新型养老产业。一定条件下，兴建具有当地特色的养老服务中心或者养老服务基地，成功培育品牌认知及美誉度后，适当延长产业链，利用特色养老带来的收益反哺农村地区养老。

5.4 加快突破农村养老服务供给提质增效难点

5.4.1 尽快完善相关监督机制

农村养老服务供给监督失灵这一问题客观存在时，宁波地区农村养老服务供给上势必会出现一些资源闲置和浪费问题的产生。国内的农村养老服务体系并不健全，养老服务供给的基础也十分薄弱，这些不足在宁波地区也十分明显。考虑到更好进行农村养老服务供给体系建设的实际需要，尽快完善相关监督机制也极为重要，相应监督工作也需要成为农村养老服务供给体系建设中的一种保障性工作。具体来说，相应监督工作在开展上需要从以下几个方面入手：

第一，立法监督的制度建设力度需要增强。提高立法的受重视程度，并且在此基础上完善配套性制度，这是确保相应监督有法可依的基本前提。国家层面以及各省份都应当重视相应的监督立法工作开展，在制定出了具体的监督政策后也要通过相应程序赋予相应政策一定的法律地位。

第二，提高政府行政监督能力。首先，居家养老服务的主体需要被较快地明确下来，这是相应监督工作开展中权责关系能够明晰的基本前提。考虑到民政职能部门是现阶段农村养老工作开展中的主要职能部门，该部门肩负着养老服务的统筹与管理责任，这一行政部门也需要成为主要的监管部门，切实履行相应的监管责任。但实践中，这一部门往往要将更多的精力放在各种行政工作开展中，因此，将以往民政部门的监督职能适度分离出来，并结合农村养老服务供给的实际需要，成立新的监管机构较为可取。例如，政府可以成立专门的农村养老服务供给小组或办公室，这一主体需要同民政部门一同进行农村养老服务供给工作开展状况的监督，以及各养老服务机构的运转状况监督。通过针对性的监督，营造出一个更为规范、严格的农村养老服务供给相关工作开展环境。其次，在成立了专门的监管机构后，政府要做好监督资金与人才层面的安全保障，避免相应的监督成本过多摊派给下级政府。具体来说，地方政府应当在财政预算中划拨一部分资金，用于支持新时期农村养老服务供给相关监督工作的开展，这部分资金不仅要用于新成立的监管机构运转，同时也要用于相应监督人员的培训、教育，使得这部分资金的使用能够为独立监督机构的更好建设、运转，以及监督职能的充分发挥提供强力保障。

第三，不断强化社会监督，使得独立机构进行的监督能够与社会监督有效结合在一起。地方民政部门内相应监督职能剥离下产生的独立监管主体在监督上的独立性难以得到进一步提升，为了最大限度的提升监督成效，自然要加强社会监督相应建设，使得社会监督也可以成为新时期农村养老服务供给中一个基本的监督途径。社会监督可以成为区域内农村养老服务供给中一个基本的监督途径，政府需要做好相应引导，鼓励一些社会团体，相应媒体参与到农村养老服务供给的监督中来，尤其要重视养老服务享受者的监督作用，多元社会监督主体，畅通社会监督渠道，使得社会监督这种形式上更为新颖，且独立性更好的监督形式能够为新时期农村养老服务供给的建设提供更强力的保障与支持，避免系列问题长时间存在，扫清农村养老服务供给发展中的相应阻力。

5.4.2 大力培养农村养老服务专业人才

现阶段，宁波地区农村养老服务的专业化程度处于较低水平，专业化程度较低也

使得现有的农村养老服务在提供上难以满足老年人多样化的养老需求需要。究其原因，缺乏足够多的，专业的农村养老服务人才是这一局面形成的重要原因。农村养老服务的专业化程度高低与否会对老年人的身心健康，养老体验等多个方面产生影响，除了加大相应投入，做好相应监督外，大力培养农村养老服务专业人才也具有重要意义。在宁波市，缺乏足够多的农村养老服务专业人才已经对区域内农村养老服务供给质量的提升，相应体系的建设产生了很大负面性影响。专业化与职业化程度较低时，想要在农村养老服务供给上取得新的进展也会变得异常困难。因此，需从以下几个角度进行专业人员的职业培养和与之对应的人才队伍的建设。

首先，地方政府要积极的引进养老服务相关专业人才，通过人才引进的方式较好弥补现阶段的专业人才缺口。地方政府的积极引导下，年轻的毕业大学生，以及具有相应技术资质的大学生可以通过考试的方式取得相应编制，这一做法能够提升农村养老服务供给相关岗位的实际吸引力。对于现阶段正在从事农村养老服务供给的人员，政府需要畅通其晋升渠道，通过晋升渠道的畅通，以及相应服务资质的较好赋予，使得其能够长时间服务于区域内农村养老服务事业的发展。外部的人才引进以及内部进行的相应人才培养紧密的联系在一起时，专业人才缺失对宁波市农村养老服务供给的制约性影响也可以被较好弱化。

其次，地方政府可以在本地区内开设专业的农村养老服务人才培养机构，依托针对性更强的人才培养机构运转，更有针对性的培养相应人才。具体来说，在这一专业的培训机构内开设一些心理学、护理学、老年人产品开发、老年人服务管理相关课程较为可取，这些课程的较好设置也能最大程度上为农村养老服务供给相关专业人才培养提供有力支持。地方政府出资建设的相应人才培养机构也可以同相应的养老服务机构合作，并提供一些具体岗位，这对于解决农村地区的就业问题也有很大帮助。

最后，设立定期培训与考察制度也十分重要，在相应的考察活动开展中，政府能够对农村养老服务机构内工作人员的工作状态、岗位贡献与工作能力进行较好分析。基于相应考察结果，地方政府以及农村养老服务机构在相应人才的具体培养中能够更为具有方向性和目的性。依托定期培训与考察制度的较好运转，服务层面不专业的问题也能得到更为有效的解决。

结 论

综上所述,宁波市政府农村养老服务供给体系已经初具雏形,但多种因素的影响导致养老服务供给层面也存在着很多问题,这些问题能否得到较好解决也会对农村养老服务供给状况,以及人口老龄化等社会问题解决产生很大影响。对于宁波市政府以及其它地区地方政府而言,其思想意识层面需要给予新时期农村养老服务供给的优化事宜更多关注,并积极进行相应尝试。可以预见的是,居民人均寿命的延长,生育率的下降都会进一步加剧人口老龄化现象,农村青壮劳动力的流失则会导致农村养老问题变得越发尖锐。宁波市农村养老服务供给层面存在的问题与多种因素的影响密切相关,这一情形下,宁波市政府需要定期进行养老服务供给层面的评价,通过不断发现问题、解决问题的方式,将系列问题的解决过程作为养老服务供给有效性不断提升的过程。《宁波市人民政府关于进一步鼓励社会民间资本投资养老服务产业的实施意见》、《浙江省宁波市关于推进农村居家养老服务工作的指导意见》等政策文件的制定与具体落实必然能够进一步推动宁波市政府农村养老服务供给工作顺利开展。但想要切实解决好地方政府农村养老服务供给相关问题的压力一直较高,宁波市政府以及其它地区地方政府也要将农村养老服务供给问题的解决作为一项常态化工程坚持下去,并做好系统性规划,确保各个层面与各个时期农村养老服务供给相关努力可以较好联系在一起。常态化的进行相应努力,在破解诸多难点,解决相应问题的基础上积累相应经验时,地方政府在农村养老服务供给上也可以掌握更多主动权。

致 谢

在这论文完成之际，感慨良多，因为这也告诉了我我在长春工业大学三年学习时光即将进入尾声。

此时此刻，最先想要感谢的是我的指导老师——蔡秋梅。从选题方向到行文细节，老师不厌其烦为我指正。她严谨的科研态度，温和的处事作风都在我心中的留下或深或浅的印记，也将在我今后的学习工作生活中得以体现。

其次，要感谢各位老师和同学，是老师们将所学所感倾囊相授，我才能打下了坚实的学科基础，得以顺利完成论文，而同学们在这三年来对我的帮助和包容让我在外乡的学校犹如在家中。

再次，是我的父母及家人，感谢他们的理解和宽容，让我在求学路上没有后顾之忧不必为琐事烦扰。

最后，感谢长春工业大学的培养，在这里衷心的祝愿母校继往开来，桃李芬芳！

参考文献

- [1] 中华人民共和国国家统计局.第七次全国人口普查公报解读[EB/OL].
http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/202105/t20210512_1817336.html, 2021.5.12.
- [2] 智研咨询集团.《2017-2022年中国养老行业发展现状分析及投资战略研究报告》
[J/OL]. <http://www.cn-bigdata.cn/report/20170419/64805.html>, 2017.1.
- [3] 张友琴.老年人社会支持网的城乡比较研究——厦门市个案研究[J].社会学研究,2016(04):11-21.
- [4] 丁志宏,王莉莉.我国社区居家养老服务均等化研究[J].人口学刊,2011(05):83-88.
- [5] 李贝.引导社会养老保障由“碎片化”走向“系统化”[J].人民论坛,2018(27):58-59.
- [6] 曹婧柔.福利多元主义视角下我国城市养老模式研究[D].南京大学,2016.
- [7] 曲顺兰,王雪薇.乡村振兴战略背景下农村养老服务研究新趋势[J].经济与管理评论,2020(02):26-35.
- [8] 穆光宗.论政府的养老责任[J].社会政策研究,2019(04):83-89.
- [9] 张世青,王文娟,陈岱云.农村养老服务供给中的政府责任再探——以山东省为例[J].山东社会科学,2015(03):93-98.
- [10] 赵洪燕.基层政府在农村养老服务供给中的角色定位问题研究[D].华中师范大学,2012.
- [11] 陈静.新型城镇化背景下农村养老服务供给模式研究[J].农村经济,2016(06):101-106.
- [12] Yuan F.The Status and Role of the Chinese Elderly in Family and society.Aging China:Family,Economics,and Government Policies in Transition,Washington D. C.The Gerontological Society of America.2007.
- [13] Peter V. Nguyen.”Immigrants and Long distance Elder Care:An Exploratory Study”[J].Aging International,No.4,p.32.
- [14] Victoria E. Bumagin.Helping the Aging Family:A Guide for Professionals[M].Glen view:Scott,foreman Cooperation,p.3.
- [15] R. Aydin,E. Unal,M.E. Gokler,S. Metintas,G.O. Emiral,O. Ozay,F. Onsuz,B. Isikli. An evaluation of home health care needs and Quality of Life among the elderly in a semi-rural area of Western Turkey[J]. European Geriatric Medicine,2016,7(1).
- [16] [美]科林·吉列恩,约翰·特纳,克利夫·贝雷等.全国养老保障:改革与发展[M]. 杨燕绥.北京:中国劳动社会保障出版社,2002:14-21

- [17] [英]尼古拉斯·巴尔.福利国家经济学[M].郑秉文,穆怀忠.北京:中国劳动社会保障出版社,2003.
- [18] Shi-Jiunn Shi.Left to market and family-again?Ideas and the development of the rural pension policy in China[J]. Social Policy and Administration,2006;40(7):791-806.
- [19] 左冬梅,李树范.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(4): 96-98
- [20] 赵纹纹.养老保障需求视角下农村留守老人的居家养老服务模式[J].咸宁学院学报,2011,(05):29-32.
- [21] 宁波市第七次全国人口普查领导小组,宁波市统计局.宁波市第七次全国人口普查主要数据公报,[N].宁波日报,2021-05-17.(A1).
- [22] 宁波市人民政府第三次农业普查领导小组办公室,宁波市统计局.宁波市第三次农业普查主要数据公报[N].宁波日报,2018-03-05(A10).
- [23] 宁波市民政局.宁波市民政局2018年部门决算[EB/OL].http://nbmz.ningbo.gov.cn/art/2019/9/28/art_1229224803_262610.html,2019.9.28.
- [24] 宁波市福利彩票发行中心.宁波市福利彩票2018年社会责任报告[R].宁波市民政局,2019.
- [25] 宁波市民政局.宁波市民政局2019年部门决算[EB/OL].http://nbmz.ningbo.gov.cn/art/2020/9/30/art_1229224803_3636501.html,2020.9.30.
- [26] 宁波市福利彩票发行中心.宁波市福利彩票2019年社会责任报告[R].宁波市民政局,2020.
- [27] 宁波市民政局.2019年宁波市民政事业发展统计公报[EB/OL].http://nbmz.ningbo.gov.cn/art/2020/12/9/art_1229084726_3686635.html,2020.12.9.
- [28] 唐欢.乡村振兴视阈下农村养老服务体系建设研究——以湖南省X县为例[J].山西青年,2020,(10):154-155.
- [29] 杜鹏,王永梅.乡村振兴战略背景下农村养老服务体系建设的机遇,挑战及应对[J].河北学刊,2019, v.39;No.225(04):179-185+191.
- [30] 陆杰华,沙迪.新时代农村养老服务体系面临的突出问题、主要矛盾与战略路径[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2019,(02):80-89.
- [31] 纪志耿,祝林林.中国农村养老服务供给:理论基础、形势判断及政策优化[J].农村

- 经济,2019,(05):105-111.
- [32] 严勇.美丽宜居村庄建设视野下城市居民农村养老服务与休闲旅游联合开发研究[J].农业经济,2020,(04):82-84.
- [33] 宋东明.我国农村养老服务政策法律化路径研究[J].农业经济,2019,(03):76-77.
- [34] 张玲.积极应对人口老龄化提升农村养老服务水平——以福建省三明市为例[J].经济师,2020,(06):75-76.
- [35] 陶丽.供给侧改革视域下的农村养老服务供给模式研究[J].农机使用与维修,2020,(11):78-79.
- [36] 郭永芳,袁德娟.农村养老服务政策变迁研究——基于间断-均衡理论的阐释[J].呼伦贝尔学院学报,2020,(04):28-34.
- [37] 王明.基于扎根理论的农村养老服务供给模式重构路径[J].区域治理,2020,(02):46-48.
- [38] 李文周,王钰,何冰.新时代健康中国战略下农村养老服务产业提升策略[J].农村科学实验,2020,(07):4-5.
- [39] 王小琴.宜宾市强化“三个统筹”补齐农村养老服务短板[J].中国社会工作,2020,(14):34-35.
- [40] 诸萍.城乡统筹视角下农村养老服务体系建设的探析——基于嘉善县农村地区的调查研究[J].江南论坛,2020,(09):45-46.
- [41] 刘鹏程.让国家战略惠及亿万农村老年人——全国农村养老服务推进会与会代表热议农村养老改革路径[J].中国社会工作,2020,(32):36-36.
- [42] 朱少锋.老龄化背景下中国农村养老服务人才队伍建设现状及对策[J].社会与公益,2020,(11):84-86.

附 录

宁波市农村养老服务调查问卷

敬爱的老年朋友们：

您好！我是一名长春公工业大学的研二学生，正在对宁波市农村养老服务供给问题进行研究，为了能更加全面且深入地了解本市农村地区老年群体真实的生活状况和具体的养老需求，真诚地邀请您参与本次的问卷调查。请您放心，本次调查采用的是不记名方式，所有数据仅用于单纯的学术研究，感谢您的理解与配合。

您目前的常住地：_____市(县)_____村

1 您的年龄：

- A. 60-69 岁
- B. 70-79 岁
- C. 80 岁及以上

2 您的性别：

- A. 男
- B. 女

3 您的婚姻状况：

- A. 未婚
- B. 已婚
- C. 丧偶
- D. 离婚

4 您现在有_____个孩子，他们之中是否存在在外地生活的情况（包括本市城区）？

- A. 是
- B. 否

5 您目前的生活状态：

- A. 独自生活
- B. 与配偶两人生活
- C. 与子女共同生活
- D. 与孙辈共同生活

6 您目前的月收入：

A. 1500 元以下

B. 1500-2500 元

C. 2500-3500 元

D. 3500 元以上

7 您主要的收入来源:

A. 劳动收入

B. 固定资产租金

C. 养老金

D. 子女提供

E. 其他

8.您的受教育程度:

A.小学以下

B.小学

C.初中

D.高中或中专

E.大专以上

9.您的生活自理能力:

A.完全自理

B.基本自理

C.半自理

D.基本不能自理

10 您对目前当地政府或社会力量提供的养老服务是否满意?

A. 满意

B. 一般

C. 不满意

11 如果不满意,您有什么建议?

12 您对当前政府关于农村养老服务的政策是否了解?

A.相当了解

B.比较了解

C.不太了解

D.不了解

13 您是否有固定的方式或渠道准确知道关于农村养老方面的政策?

A. 是

B. 否

14 您一般通过什么途径知道关于农村养老方面的政策？

A. 亲戚朋友告诉

B. 政府宣传（包括社区公告栏、社区工作人员宣传等）

C. 上网浏览

D. 其他

15 您所在的区域是否有针对老年人的精神服务或者娱乐活动：

A. 有

B. 没有

16 您认为您所在地的地方政府提供的养老服务是否契合你的具体需求

A. 是

B. 否

C. 勉强满意

17 您觉得所受养老服务是否因地方不同存在差距（包括与城市之间，与其他村之间）？

A. 是

B. 否

C. 不了解

18 您觉得与其它村、镇之间养老服务存在的差距是否可以接受

A. 可以

B. 不可以

19 如果您认为存在差距，那么具体包括以下哪些方面？（可多选）

A. 设施场地

B. 服务内容

C. 服务人员的态度及专业程度

D. 其他

20 您目前选择的养老方式：

A. 家庭养老

B. 社区养老或居家养老

C. 机构养老

21 您比较倾向的养老方式：

A. 家庭养老

B. 社区养老或居家养老

C. 机构养老

22 您在享受养老服务时比较注重哪些因素？（可多选）

- A. 费用
- B. 服务内容
- C. 服务人员的态度及专业程度
- D. 服务时长
- E. 养老设施及环境
- F. 其它

23 您目前最需要或今后可能会需要的养老服务：

- A. 经济支持
- B. 日常生活照料
- C. 精神慰藉与文化娱乐活动

24 您在哪个领域享受过养老服务？（可多选）

- A. 经济支持
- B. 日常生活照料
- C. 精神慰藉与文化娱乐活动
- D. 都没有

25 您对短时间内养老服务质量提升的信心如何？

- A.高
- B.一般
- C.低

以上是本次问卷调查全部内容！再次感谢您的配合！

攻读学位期间研究成果

- [1] 景日晨, 蔡秋梅《浅析新形势下政府对企业经济管理的策略》发表于《市场周刊》2020.1. 第一作者
- [2] 景日晨, 蔡秋梅《新时代加强电子政务信息安全的管理思路研究》发表于《中国管理信息化》2020.12. 第一作者