

单位代码	10475
申请编号	104753160058
分类号	C979

河南大學

硕士学位论文

拆迁安置农民养老服务问题研究
——基于郑州航空港区的调研

学科、专业：社会保障
研究方向：社会保障理论与实践
申请学位类别：管理学硕士
申请人：吴李建
指导教师：凌文豪 教授

二〇一九年六月

**RESEARCH ON ELDERLY CARE
SERVICES FOR FARMERS IN
DEMOLITION AND RESETTLEMENT
-- BASED ON THE INVESTIGATION OF
ZHENGZHOU AVIATION PORT AREA**

A Dissertation Submitted to
the Graduate School of Henan University
in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of
Master of Management Science

By

Wu Lijian

Supervisor: Prof. Ling Wenhao

June, 2019

摘要

随着我国城镇化和工业化进程的推进，城市规模和框架不断扩大。为了满足城市发展和建设的需要，越来越多的土地和房屋被征收，农民离开家乡住进安置社区，形成“拆迁安置农民”这类特殊群体。拆迁后农民经济得到了补偿，但享受到的养老服务却并未升级，服务资源依旧短缺。年轻一代的拆迁安置农民可以通过政府提供的技能培训、绿色通道等方式重新找到工作，暂时没有养老保障的担忧，老人却因为土地被征收失去了生存的根基，对家庭和政府的依赖更为明显。另外，我国人口老龄化问题突出，拆迁安置社区老年人口空巢化、高龄化、病残化的现象更为明显，在家庭养老功能弱化的今天，拆迁安置农民的养老服务需求能否得到满足事关社会稳定大局。在此背景下，积极发展社会养老服务，满足拆迁安置农民日益增长的多样化、个性化的社会养老服务需求，成为我国当前应对人口老龄化问题和建立现代养老保障体系的必由之路。

文章在国内外学者研究的基础上，以需要层次理论、福利多元主义理论和新公共服务理论为支撑，引入“拆迁安置农民”、“社区养老服务”等核心概念，以郑州航空港区为研究落脚点，通过问卷调查和访谈的方式深入了解区域内年满 60 周岁拆迁安置农民养老服务的供给与需求情况。笔者发现随着拆迁进程的推进，区域内原有的养老服务体系受到冲击。在家庭养老功能弱化的同时，公立养老机构也受拆迁安置的影响遭到拆除或停止养老服务的供给，五保和特困老人回归拆迁安置社区。为了重塑拆迁安置区域养老服务体系，政府将养老服务工作的重心调整到拆迁安置社区，在建设拆迁安置社区的同时配套养老服务设施，并采取公办民营、民办公助等形式吸引非盈利组织和小型服务机构等社会力量入驻社区提供养老服务，社区养老服务发展取得了一些成就，服务项目日益多样化，服务质量得到改善，老人的生活满意度得到提升。但由于发展经验不足，存在诸多问题：服务供给主体单一，社会参与不足；服务供需脱节，养老服务内容单一，医疗保健和精神慰藉服务缺乏可及性；缺乏专业化的服务队伍，志愿者队伍基础薄弱；社区管理低效，养老服务信息平台建设缓慢。上述问题的存在，制约着拆迁安置农民养老服务的进一步发展，不利于多样化、个性化的服务供给，老人的服务满意度偏低。针对上述问题，在分析问题存在的原因和借鉴国内外经验的基础上，笔者认为拆迁安置农

民养老服务的发展必须嵌入社区，在结合当地经济发展水平的基础上对养老服务发展提出以下建议：转变政府职能，加大对养老服务的财政投入和法律制度保障；努力降低社会力量参与养老服务的门槛，采取政府购买服务和税收优惠的办法，鼓励社会力量积极参与养老服务供给；建立养老服务评估体系，开展需求评估，提升养老服务的针对性，努力提升医疗保健和精神慰藉服务的可及性；建立规范的培训和薪酬激励机制，强化与高校合作，发挥志愿者的作用，建设专业化的服务队伍；借力互联网+，打造智慧养老服务平台。通过对航空港区拆迁安置农民养老服务进行研究，以期为全国拆迁安置地区养老服务问题的解决提供思路。

关键词：拆迁安置农民，养老服务，社区

ABSTRACT

With the advance of urbanization and industrialization in China, the scale and framework of cities are expanding. In order to meet the needs of urban development and construction, more and more land and houses are expropriated, and farmers leave their hometown to live in resettlement communities, forming the special group of resettlement farmers. After the demolition, the farmers' economy was compensated, but the old-age care services they enjoyed were not upgraded, and the service resources were still in shortage. The younger generation of relocated farmers can find jobs again through skills training and green channels provided by the government. For the time being, there is no concern of old-age security. However, the elderly have lost the foundation of survival due to land expropriation, and their dependence on the family and the government is more obvious. In addition, the aging problem of China's population is prominent, and the empty-nest, senility and disability of the elderly population in the relocation and resettlement communities are more obvious. Nowadays, when the family pension function is weakened, whether the elderly service needs of the relocation and resettlement can be satisfied is related to the overall situation of social stability. In this context, the active development of social care services to meet the elderly relocation increasingly diverse, personalized social care needs, China's current response to the aging population and the establishment of a modern pension security system is the only way.

Article on the basis of domestic and foreign scholars research, on the hierarchy of needs theory, the welfare pluralism theory and new public service theory as the support, the introduction of "resettlement farmers", "community endowment service" core concepts, such as air port in zhengzhou as the foothold and understanding by means of questionnaire and interview year full 60 one full year of life in the area of relocation farmers endowment service supply and demand situation. The author found that with the progress of demolition, the original pension service system in the region was impacted. While the function of family pension is weakened, public pension institutions are also dismantled or the supply of pension services is stopped due to the impact of relocation and resettlement. The five guarantees and the extremely poor old people return to the relocation and resettlement communities. To reshape the resettlement area endowment service system, the government will be the center of gravity of the adjustment to the

resettlement community endowment services, at the same time in the construction of resettlement community endowment service facilities, and take the form of public private, by civilian attract nonprofits and small service organizations and other social forces in community endowment service, community endowment service development have made some achievements, services are increasingly diversified, service quality is improved, the old man's life satisfaction improved. However, due to lack of development experience, there are many problems: single main body of service supply, insufficient social participation; The supply and demand of services are out of line, the elderly service content is single, and the medical care and spiritual comfort services lack of access; Lack of professional service team, weak foundation of volunteer team; Community management is inefficient, and the construction of information platform for elderly service is slow. The existence of the above problems restricts the further development of the relocation and resettlement of elderly care services for farmers, which is not conducive to diversified and personalized service supply, and the service satisfaction of the elderly is low. Aiming at these problems, based on the analysis of the reason for the existence of the problem and, on the basis of experience at home and abroad for reference, the author thinks that the development of resettlement farmers endowment service must be embedded in the community, on the basis of the combination of local economic development level of pension service development, put forward the following Suggestions: the transformation government function, increase financial input to the endowment services and legal system guarantee; We will work hard to lower the threshold for social forces to participate in old-age care services, and encourage them to take an active part in the supply of old-age care services through government purchase of services and tax incentives. Establish an assessment system for elderly care services, carry out needs assessment, improve the pertinence of elderly care services, and strive to improve the accessibility of medical care and spiritual comfort services; Establish standardized training and salary incentive mechanism, strengthen cooperation with colleges and universities, give play to the role of volunteers, and build a professional service team; We will leverage the Internet plus to build a smart pension service platform. Through the research on the elderly care services for farmers in the aviation port area, the author hopes to provide some ideas for solving the problems of elderly care services in the relocation and resettlement areas.

KEY WORDS: Relocation of farmers, Elderly services, Community

目 录

摘 要.....	I
ABSTRACT	III
第一章 引 言	1
一、研究背景与意义.....	1
(一) 研究背景.....	1
(二) 研究意义.....	3
二、国内外研究综述.....	4
(一) 国外研究现状.....	4
(二) 国内研究现状.....	5
(三) 研究评述.....	9
三、研究思路与方法.....	9
(一) 研究思路.....	9
(二) 研究方法.....	9
四、创新与不足.....	10
(一) 创新之处.....	10
(二) 不足之处.....	11
第二章 相关概念界定及理论基础	13
一、相关概念界定.....	13
(一) 城镇化.....	13
(二) 拆迁安置农民.....	13
(三) 社区养老服务.....	14
二、理论基础.....	15
(一) 需要层次理论.....	15
(二) 福利多元主义理论.....	16
(三) 新公共服务理论.....	16

第三章 拆迁安置农民养老服务发展现状	19
一、郑州航空港区拆迁安置概况	19
二、拆迁安置农民养老服务发展的现实基础	20
(一) 强大的经济实力支撑	20
(二) 相对健全的养老服务配套设施	21
(三) 多元化的收入保障	21
(四) 较为稳定的社会支持网络	22
三、拆迁安置农民养老服务发展现状	23
(一) 样本基本情况	23
(二) 养老服务的需求状况	26
(三) 养老服务的供给状况	28
(四) 调查小结	31
第四章 拆迁安置农民养老服务发展存在的问题及原因分析	33
一、拆迁安置农民养老服务发展存在的问题	33
(一) 供给主体单一，社会参与不足	33
(二) 供给与需求失衡，服务质量不佳	34
(三) 服务人员匮乏，专业化程度低	35
(四) 社区管理低效，养老服务平台建设滞后	36
二、拆迁安置农民养老服务存在问题的原因分析	37
(一) 政策扶持乏力，服务市场尚未成熟	37
(二) 缺乏评估机制，资源整合利用率低	38
(三) 激励与培训机制缺失，岗位认同度低	39
(四) 重视程度不足，信息分割严重	40
第五章 推动拆迁安置农民养老服务发展的建议	41
一、强化政策扶持，构建多元参与体系	41
(一) 转变政府职能，强化制度保障	41
(二) 鼓励社会参与，促进良性竞争	43
二、建立评估体系，提升供需的适配度	44

(一) 推行需求评估, 提升服务精准度	44
(二) 完善基础设施, 优化服务内容	45
三、注重培训激励, 建设专业队伍	46
(一) 完善薪酬体系, 加强岗位培训	46
(二) 规划专业教育, 吸纳高素质人才	46
(三) 积极壮大志愿者队伍	47
四、提升社区管理能力, 构建智慧养老服务平台	48
(一) 强化社区管理, 促进资源整合	48
(二) 借力互联网+, 构建智慧养老平台	48
结 语	51
参考文献	53
附 录	57
拆迁安置农民养老服务调查问卷	57
致 谢	61
攻读硕士期间公开发表的学术论文	63

第一章 引言

随着经济社会的发展，我国的社会主要矛盾发生了改变，现行主要矛盾是人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。在人口老龄化深入发展的今天，老人的养老服务需求也在悄然发生变化，对服务质量和内容的要求更高。如何利用养老服务资源，满足老人复杂化、多样化的养老服务需求成为困扰政府的难题。本文引入“拆迁安置农民”这一群体，在分析其养老服务需求特殊性的基础上，综合城市和农村养老服务发展经验，努力为解决“拆迁安置农民”的养老服务问题提供些许建议。

一、研究背景与意义

（一）研究背景

1.宏观环境：人口老龄化的加剧

人口老龄化问题已经成为当今困扰世界各国发展的关键问题，是 21 世纪不可逆转的世界性趋势。人口老龄化问题最先出现在西方发达国家，是经济社会发展到一定阶段的产物。中国作为发展中国家，1999 年也迈入老年型国家行列，呈现出未富先老的特征。进入新世纪以来，随着经济的不断发展和医疗卫生条件的提高，国民的寿命进一步得以延长，然而出生率却呈现下降的趋势，老年人口占总人口的比例则不断上升。如图 1-1 所示，截止到 2018 年底，全国 60 岁及以上人口为 24949 万人，占总人口 17.9%，65 岁及以上人口为 16658 万人，占总人口 11.9%¹。在老年人口数量和比例持续增加的同时，我国的人口老龄化还呈现出高龄少子化、独居空巢化等特征。进入老龄化社会以来，我国老年人口抚养比从 8% 上升到 2018 年底的 16.9%，家庭结构的日益核心化和城镇化进程的深入发展使得空巢老人和独居老人的数量剧增，预计到 2020 年，独居老人和空巢老人将增加到 1.18 亿左右，老年抚养比达到 28%。人口老龄化的严峻性给中国的养老事业带来了挑战，如何满足老年人日益多样化的养老服务需求，促进养老保障制度的可持续发展，是政府亟待解决的难题。

¹ 2018 年国民经济和社会发展统计公报 http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201902/t20190228_1651265.html

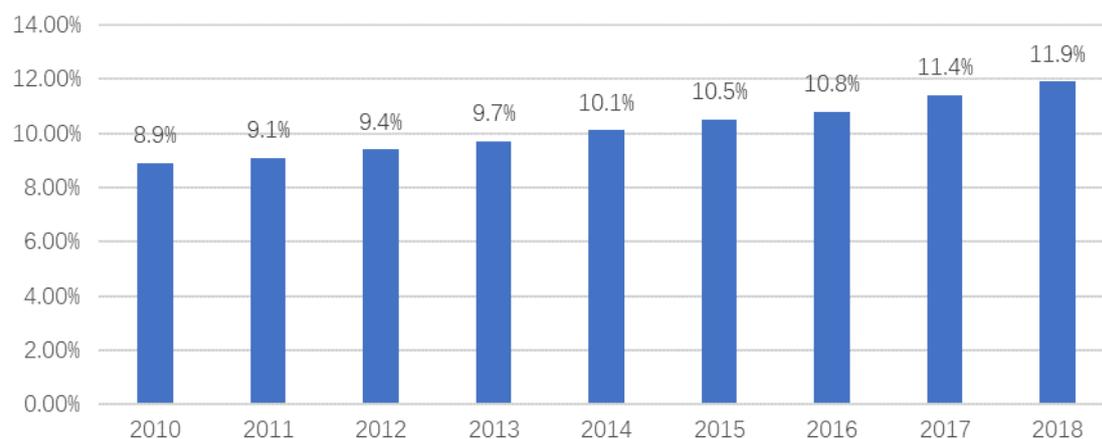


图 1-1 2010 年至 2018 年 65 岁以上老年人占总人口比重

2.政策背景：养老服务事业的政策支持

人口老龄化的深入发展加剧了未来养老的不确定性，对家庭和社会产生了深远的影响，养老保障制度的可持续性受到挑战。现如今，我国的家庭结构发生了改变，“421 家庭模式”成为主流，老年人口抚养比一路攀升，家庭养老功能弱化。同时伴随着城镇化的发展和地区间经济的差异，农村劳动群体外出务工的数量增多，空巢老人和独居老人的比例增大。再次，医疗卫生条件的改善和科技水平的提升延长了国民的寿命，老年人口高龄化现象愈发明显。人口老龄化危机的日益严峻，老年人多样化的养老需求难以得到满足，养老服务呈现供不应求的状况。为了解决养老服务供需矛盾，2013 年 9 月，国务院发布《关于加快发展养老服务业的若干意见》，意见指出加快转变政府职能，充分发挥市场在资源配置中的基础性作用，鼓励社会力量参与养老服务供给，满足老人多样化、多层次的服务需求，到 2020 年全面建成以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的，功能完善、规模适度、覆盖城乡的养老服务体系²。2017 年 7 月，根据国务院《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》和《河南省国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》，河南省颁布了《河南省“十三五”养老服务体系规划建设规划》，规划指出到“十三五”末，基本建成以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合、多方参与、功能完善、服务优良、监管到位的多层次养老服务体系³。2018 年 7 月，郑州市人民政府印发《加快建设郑州健康养老产业实施方案（2018—2020 年）》，方案提出着力打造“一核两极四区八中心多点”的郑州都市圈健康养老产业布局，形成结构合理、层

² 国务院关于印发《关于加快发展养老服务业的若干意见》 http://www.gov.cn/jzwgk/2013-09/13/content_2487704.htm

³ 关于印发河南省“十三五”养老服务体系规划建设规划的通知
<http://llw.zzzsmzj.gov.cn/sitegroup/zzsllw/html/ff80808156bafed20156d516565c0e55/20170808112900841.html>

次分明、布局完善、多业融合的健康养老产业体系,养老服务的市场化趋势更为明显。郑州航空港区作为“八中心”的关键一环,由于政策支持的原因,养老服务配套设施建设较为完善,服务内容愈加精细化、多样化,多层次的养老服务体系正在逐渐形成。

3.现实背景: 拆迁安置背景下农民养老服务问题凸显

以郑州航空港区为例,由于国家发展战略需要,2010年起区域内掀起拆迁安置的浪潮,全国最大的棚户区改造工程在此诞生。截止到2018年底,区域内179个村庄中已有117个完成了拆迁工作,其中拆迁人口236476人,回迁至安置社区66860人⁴。这种跃进式的拆迁政策催生了大量的拆迁安置农民,改变了他们原有的生活方式和生存保障基础。对于他们而言,土地曾是世代生存的根基,是收入的保障,失去土地的农民收入可持续性无法得到保障,工作和养老都面临着巨大的挑战。首先,拆迁安置农民文化程度较低,离开熟悉的环境,来到相对封闭的楼房,环境的巨大转变,难免给他们带来迷茫与不安,尤其是老人情感更为脆弱,更需要精神慰藉。其次,拆迁安置农民住进楼房后,老人与子女分开居住的情况比之前更多,且距离相对较远,这又促使家庭养老功能进一步弱化;再次,拆迁安置农民的生活环境日趋城市化,但是与城市匹配的养老服务供给不足,生活照料、医疗保健、文化娱乐、精神慰藉等实质性的服务还不健全,没有构成一个有机的整体,形成合力。这些问题只是观察到的冰山一角,若要更好地处理拆迁安置带来的社会问题和养老困境,就要积极探索如何多渠道的保障老年人的晚年生活,如何合理妥善安置这些拆迁农民,为他们提供完善的养老服务保障等,只有这样,全社会才能共享经济发展成果,全面建设小康社会的奋斗目标才会得以实现。这也是笔者选择“拆迁安置农民养老服务问题研究”这一题目的关键原因。

(二) 研究意义

1.理论意义

文章以“拆迁安置农民”这一特殊对象为切入点,在总结国内外学者研究的基础上,选取航空港区这一区域为落脚点,采取实地调查的方式着力构建属于这类群体的养老服务体系,为今后学界关于此类的研究提供理论指导;同时,由于学界对拆迁安置农民养老服务问题研究较少,通过此研究可以丰富农村养老保障理论,对于养老服务体系完善也颇有裨益。此外,政府尚未出台针对拆迁安置农民的养老服务政策,通过对拆迁安

⁴ 航空港实验区2018年度工作情况 <http://www.zzhkgq.gov.cn/zwyw/1606089.jhtml>

置农民的研究，能够为政府今后制定拆迁安置农民的养老保障政策提供理论指导，有利于更好地完善和落实政府责任，为解决一系列城镇化进程中产生的相关问题提供思路和方案参考。

2.现实意义

从现实角度来看，研究拆迁安置农民的养老服务问题，有利于维护社会稳定，满足老年人的服务需求，共享经济发展成果。由于土地被征收，农民失去了赖以生存的物质基础，城镇化的推进给对传统养老保障体系造成了冲击，对现实的不适应和拆迁安置的遗留问题加剧了社会的不稳定，给拆迁安置农民提供充足的养老保障和养老服务资源是消除负面影响，维护社会稳定的关键所在。其次，妥善安置拆迁农民，解决拆迁安置农民的养老服务问题，能够吸引更多爱心人士投身志愿者服务，在拆迁安置社区营造敬老爱老的氛围，有利于建设和谐社区，增进家庭成员之间的感情。再次，通过阐述航空港区拆迁安置农民养老服务现状，针对存在的问题提出解决方案，给其他拆迁安置地区养老服务问题的解决提供了思路。

二、国内外研究综述

（一）国外研究现状

由于西方国家较早进入了工业化时代，城镇化发展已经较为成熟，相关的土地征用制度、对拆迁农民的经济补偿政策和养老服务问题已经得到较好的解决，故对于拆迁安置农民的研究较少。另外，纵观国外大部分国家的社会保障制度，可以较为明显地看出大多数的国家在构建社会保障制度时，往往将“城乡统筹”作为其基本原则，或者在劳资矛盾激化时建立起由政府主导的社会养老保险模式，将全部对象直接纳入到整个社会保障体系中。因此，就拆迁安置农民养老服务问题的研究而言，国外学者所涉及的研究相对较少，文献资料较为匮乏。

在养老服务方面，Chalifoux Z 等人的研究焦点在农村老人的精神慰藉服务上，针对农村地区精神文化服务供给缺失的问题，提出政府应该加大资金支持力度，引导民间资本等社会力量开办服务机构，提供专业化的精神慰藉服务，促进服务质量的提升⁵。Harris D 等人提出社区具有天然的优势，可以促进区域内养老服务资源的整合。借助社区的力量，形成一种多方参与、灵活协调的服务模式，提升农村老人的护理水平，是未来农村

⁵ Chalifoux Z, Neese J B, Buckwalter K C, Litwak E, Abraham I L. Mental health services for rural elderly: innovative service strategies[J]. Community mental health journal, 1996.

老人照顾系统改革的一种有效途径⁶。Bien Barbara 研究了波兰农村老人健康养老服务情况，发现波兰农村老人的健康状况不如城市老人，医疗服务的供给与享受状况较差，波兰老年人卫生保健系统在共性、可用性和复杂性上都没有达到标准，医学大学的老年基地的发展对提高老年人的医疗服务至关重要⁷。

在拆迁安置农民研究方面，西方发达国家农村养老保障制度经过一个多世纪的发展，已经把社会各阶层纳入保障范围。而且，随着经济和社会的进一步发展，多层次的养老保险体系也已经逐步建立并完善，构筑起农村养老保障网络，关于多层次的养老保险体系的研究也较多。此外，国外大部分国家土地性质为私有制，关于土地征用及拆迁补偿的制度已经相当完善。由于征地补偿涉及农民工作、生活及养老保障等诸多因素，补偿费用较国内高出许多，保障了农民今后的物质生活。另外，补偿方式也日益多样化，除了货币补偿和异地安置的政策外，积极推动实施养老金计划和失业保险计划等，针对年轻拆迁安置农民，政府注重就业培训机制的建立，通过提高拆迁安置农民的专业素质提升获得就业的机会，在保障生活来源的同时进一步加强了社会稳定。

（二）国内研究现状

近些年来，伴随着中国人口老龄化的加剧，传统家庭养老服务模式难以满足老人日益增长的多样化、个性化的养老服务需求，养老服务问题日益复杂化，学者们对养老服务的研究热情空前高涨。通过文献资料的查阅，笔者发现对于养老服务的研究集中在供给主体、模式选择、需求情况、满意度情况、政策建议等方面，研究区域集中在城市，对于农村养老服务的研究较少，对于拆迁安置农民养老服务的研究基本处于空白状态。笔者在阅读国内研究文献的基础上，以养老服务的供给和需求为视角，对城市和农村养老服务的研究做以下综述：

1.关于养老服务需求的研究

根据《社会养老服务体系发展规划(2011 ~2015)》，养老服务涵盖生活照料、家政服务、康复护理、医疗保健、精神慰藉、法律服务等。在养老服务需求方面，学界的研究主要集中在养老服务需求的种类以及影响老年人养老服务需求的因素等方面。

⁶ Harris D,Crilly R G,Stolee EllettF K. Improving a system of care for elderly persons in rural areas[J]. The Gerontologist,1999.

⁷ Bien Barbara. Health care services for the elderly living in the rural area of Poland[J]. Przegląd Lekarski,2002.

（1）城市养老服务需求

随着社会的发展,城市独居老人增多,老人对养老服务的需求日益个性化、多样化,日常的家政服务已经不能满足他们的需求,精神慰藉和陪伴聊天显得弥足珍贵⁸。在养老服务需求种类方面,学术界存在一定程度的共识,认为城市老人的需求集中在医疗保健、精神慰藉、文化娱乐方面,并且服务质量要求较高。在养老服务需求的影响因素方面,学者们从多个方面进行了探讨,主要包括家庭结构、身体状况、收入水平、消费观念、文化传统等方面。王琼(2016)通过对老年人的八项养老服务需求的影响因素进行分析,发现传统文化观念抑制了老年人的养老服务需求,老年人崇尚节俭和为子女着想的理念导致购买养老服务的动力缺失⁹。此外,城市老人养老需求的满足离不开社会支持网络的作用,姜向群、郑研辉(2014)通过对辽宁省营口市市的抽样调查,以老年人的社会支持网络为视角,其中他将社会支持主体分为家庭、社区、政府,在分析养老服务需求满足状况的基础上,指出老人养老服务需求的迫切程度受社会支持网络的影响,非正式照顾网络越发达,老人对社会化养老服务的需求强度越低¹⁰。

（2）农村养老服务需求

在农村养老服务的需求方面,学界对养老服务需求的迫切性方面进行了较为深入的探讨。郭竞成(2012)认为受家庭基本状况、身体状况等因素影响,农村老人的养老服务需求存在差异,对各项服务的需要程度有先后之分。通过引入需求弹性对老人需求意愿进行强度分析,他认为应该基于需求弹性对养老服务项目进行分类,在评估老人养老需求的基础上,有针对性地提供养老服务,提升农村养老服务供给的有效性¹¹。王俊文、杨文(2014)基于对江西赣州农村老人需求的调查,发现农村老人对养老服务的需求度不高,并且在需求层次方面,都是较低层次的需求¹²。

在服务需求的类型方面,农村老人的养老服务需求主要包括经济供养、医疗保健、生活照料、精神慰藉、休闲娱乐五个层面。夏敬哲(2012)基于对河北省农村养老服务需求的调查,发现由于医疗资源的短缺,基本的体检等服务无法保证供给,但农村老人

⁸ 郑冕. 供给侧改革视域下我国城市居家养老服务中的供需适配矛盾与解决对策[J]. 沈阳大学学报(社会科学版), 2018(4).

⁹ 王琼. 城市社区居家养老服务需求及其影响因素——基于全国性的城市老年人口调查数据[J]. 人口研究, 2016(1).

¹⁰ 姜向群, 郑研辉. 城市老年人的养老需求及其社会支持研究——基于辽宁省营口市市的抽样调查[J]. 科学社会实践, 2014(5).

¹¹ 郭竞成. 农村居家养老服务的需求强度与需求弹——基于浙江农村老年人问卷调查的研究[J]. 社会保障研究, 2012(1).

¹² 王俊文, 杨文. 我国农村养老服务需求现状及对策研究 —— 基于江西赣州的调查[J]. 江西社会科学, 2014(9).

医疗保健需求仍然占据首位，其次为精神慰藉服务需求和休闲娱乐服务需求¹³。然而其他学者却有不同观点，李伟（2012）研究发现农村老人最主要的社会养老服务需求是经济保障、生活照料服务、医疗卫生服务、精神慰藉服务，在这四者中，经济保障最为迫切，而精神服务则居于末位¹⁴。

在养老服务需求的影响因素方面，经济状况、社会保障状况、个人及家庭基本情况被大多数学者认为是影响农村老人养老服务需求的因素。林淑周（2015）运用线性回归的方法，从个人基本情况、对居家养老服务了解程度、家庭经济状况、社会保障状况等方面对影响老人养老服务的因素进行分析，发现除了受教育程度、职业和居家养老服务的了解程度外，其他因素都对养老服务的需求有显著影响。李放（2015）通过对江苏省苏南、苏中、苏北地区的调查，从个人特征、家庭特征、地区特征等方面对影响老人需求意愿的因素做了实证分析，发现地区间养老服务需求层次也存在一定差异，经济发达地区的养老服务需求更加旺盛¹⁵。此外，张世青（2015）等认为社会保障状况对农村老人的老人服务需求影响较大，农村老年人由于养老保险水平较低，医疗保障制度尚不健全，政府对农村地区的养老服务投入多为补缺型的援助，老年人对养老服务没有过多的期待，需求不足¹⁶。

2.关于养老服务供给的研究

学术界对于养老服务供给的研究主要集中在供给主体、供给内容与方式、供给水平方面。首先，在供给主体方面，多元化的供给主体已经被学术界认可。在经济欠发达年代，家庭作为养老服务的主要供给者，政府则作为养老服务的补缺者的角色存在，为城市“三无”老人和农村五保老人提供养老服务。随着经济的发展、人口老龄化的加剧，在家庭养老功能弱化的今天，单一的服务供给主体不能满足老年人多样化、个性化的需求¹⁷。曾奕婧（2017）就供给主体多元化进行研究，提出养老服务的供给责任不应该仅由政府来承担，需要调动社会力量的积极性，鼓励企业、非营利组织、志愿者等群体参与到养老服务的供给中去¹⁸。针对政府在多元化供给主体中扮演的角色问题，王桂云（2015）在分析国外养老保障体系的基础上提出政府在养老服务供给中处于主导地位，要承担起

¹³ 夏敬哲. 河北省农村居家养老服务需求研究[D]. 石家庄: 河北经贸大学, 2012.

¹⁴ 李伟. 农村社会养老服务需求现状及对策的实地研究[J]. 社会保障研究, 2012(2).

¹⁵ 黄俊辉, 李放, 赵光. 农村社会养老服务需求意愿及其影响因素分析: 江苏的数据[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2015(2).

¹⁶ 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(3).

¹⁷ 赵然. 城市社区养老服务体系中的问题和对策[J]. 中国老年学杂志, 2015(12).

¹⁸ 曾奕婧. 城市社区养老服务供给中的问题及原因分析[J]. 安徽行政学院学报, 2017(5).

基础设施的建设与维护、服务体系构建与完善的重任，通过健全法律法规、完善税收优惠、资金补贴制度等方式为社会力量参与养老服务供给创造良好的环境¹⁹。笔者认为，服务供给主体的多元化是我国养老服务发展的趋势，在养老服务需求日益个性化、多样化的今天，只有鼓励社会力量积极参与，社会养老服务体系才能良性发展，资金短缺、服务人员专业化程度低等问题才能有效解决。在养老服务供给方式上，由于供给主体的多元化，供给方式也呈现多样化趋势。目前，供给方式主要包括纯政府供给、服务机构供给和混合型供给三种模式。政府通过直接供给、购买养老服务的形式推动供给主体的多元化和服务的专业化²⁰。在养老服务供给水平上，目前我国社会养老服务供给层次较低，多以基础性的服务为主，专业化服务供给不足。此外，存在显著的城乡差异和区域差异，城市的养老服务水平高于农村，东部高于中部和西部。城市的养老服务设施比农村地区完善，在各类服务项目中存在供给、需求和利用之间的矛盾²¹。

3.关于供需失衡的研究

几乎所有的专家学者都认同该观点：不论是农村还是城市养老服务的供给，都难以满足老年人的现实需求，养老服务供需缺口巨大，出现供需脱节的现象。农村地区养老服务基础薄弱，养老服务设施建设落后，可以提供的养老服务项目不多。根据调查发现，大多数农村养老服务供给比较注重农村老人的基本需求，如基本生活照料和物质供养需求，很少会关注到老年人对医疗保健和精神慰藉的诉求²²。在城市地区，秦智颖（2016）认为以政府为主导的社区养老服务，由于缺乏对老年人养老服务需求的评估，不能够准确的获取老人对于社区养老服务的真正需求，提供的养老服务并不是老人迫切需要的，造成政府一元供给服务的高成本与低效率，导致供需脱节²³。笔者认为老人的经济状况和消费观念也是导致养老服务供需矛盾的原因，由于大部分农村社会保障水平较低，老年人收入微薄，维持基本生活现状已是他们的理想状态，虽然自己有服务需求但是支付能力不足，或者因为传统养老观念的影响，认为购买养老服务则是子女不孝的表现²⁴。

¹⁹ 王桂云. 多元化社会养老服务体系建设的对策研究[J]. 中国人口·资源与环境, 2015(12).

²⁰ 倪东生, 张艳芳. 养老服务供求失衡背景下中国政府购买养老服务政策研究[J]. 中央财经大学学报, 2015(11).

²¹ 丁志宏, 王莉莉. 我国社区居家养老服务均等化研究[J]. 人口研究, 2011(5).

²² 杨勇刚. 供给侧视角下的农村养老服务发展策略[J]. 河北大学学报(哲学社会科学版), 2017(6).

²³ 秦智颖, 李振军. 我国农村养老服务供给主体多元化研究[J]. 中国集体经济, 2016(1).

²⁴ 王浩林, 程皎皎. 人口“空心化”与农村养老服务多元供给困境研究[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2018(1).

（三）研究评述

综上所述，国外对养老服务方面的研究开始较早，但由于过早进入城镇化状态，对于农村养老服务的研究较少，无法找到有关拆迁安置农民养老服务的文献。另外，由于社会保障程度较高，居民的物质生活条件富足，国外对于养老服务的研究集中在精神慰藉和医疗保健方面。在国内，“拆迁安置”是近几年的社会热点，但由于大部分城市安置进程缓慢，回迁周期较长，拆迁安置的实施效果并未显现，故对于拆迁安置农民养老服务的研究过少。“拆迁安置农民”处于农村居民向城市居民转变的阶段，某种程度上具备双重属性，所以笔者另辟蹊径，关注农村和城市养老服务的发展现状与差异性，以便为正文的研究提供思路。

国内对于养老服务的研究成果颇为丰富，并且实证研究逐渐成为主流。国内研究分为城市养老服务、农村养老服务，养老服务的供给成为研究热点。国内养老服务的研究给文章提供了写作上的思路，但是也存在许多问题。大多数研究局限于“问题、原因、对策”这一研究模式，研究思路不够新颖。其次，重复性研究过多，结论同质化较强，研究的深入程度不足。再次，研究多集中在城市，对于农村养老服务的研究较少，对于拆迁安置农民养老服务的研究处于空白状态。最后，养老服务供给与需求不可分割，很少有学者将养老服务供给与需求结合起来，导致供给与需求的研究缺乏统一性。

三、研究思路与方法

（一）研究思路

文章采取由点及面的研究思路。首先，在研究背景基础上综合梳理国内外关于拆迁安置农民养老服务的研究，提供理论支撑，引入“拆迁安置农民”、“社区养老服务”等核心概念，总结航空港区拆迁安置农民养老服务发展的现实基础；其次，选择郑州航空港区为调研地点，通过问卷调查和访谈的形式对区域内年满 60 周岁的拆迁安置农民的基本情况、养老服务供给和需求的状况进行分析，找出拆迁安置农民养老服务发展存在的问题；最后，针对发现的问题，为拆迁安置农民养老服务的发展提出可行性建议。

（二）研究方法

本文运用文献法、问卷调查法、访谈法、统计分析法，通过搜集相关文献资料并进行梳理，以实地调研的方式深入社区与目标群体深入访谈，运用 SPSS 统计软件得出数

据，进行数据分析。

1.文献法

在前期准备阶段，通过中国知网等平台搜集与城市、农村养老服务相关的资料，了解国内外研究现状和未来研究趋势，在对文献资料进行阅读的基础上进行文章框架的构思与文献综述的写作，为正文的写作打下坚实基础。

2. 访谈法和问卷调查法

为保证文章内容贴合现实，笔者以郑州航空港区的拆迁安置农民为研究对象，采取问卷调查法和访谈的方法深入拆迁安置社区进行调研，了解老人的养老现状和养老服务的需求状况，同时为了了解实验区内养老服务发展状况，对街道办事处、社会事业局以及社区养老服务中心的工作人员进行访谈，了解养老服务的供给现状及其发展面临的困境，通过对养老服务相关人员的调查和访谈，进一步捋清了文章的写作思路。

3.统计分析法

通过对问卷数据录入到 SPSS 软件中，运用 SPSS 软件的功能生成数据和图表，以便更为清晰和直观地展示调查结果，为问题的研究提供数据支撑。

4.比较分析法

拆迁安置农民具有特殊性，其处于农村居民向城市居民转型的过程中，思想观念和生活方式正悄然发生变化。文章运用比较分析法，既将拆迁安置农民与农村、城市居民进行横向比较，又将拆迁前和拆迁后养老服务的发展状况进行纵向比较，以期找出拆迁安置农民养老服务发展的特殊性，更有针对性地解决拆迁安置地区的养老服务问题。

四、创新与不足

（一）创新之处

文章研究的创新点主要包括研究对象、研究地域、研究视角与研究方法。首先，文章在研究对象上实现了创新。在之前的研究中，大多集中在对失地农民的研究上，很少有针对拆迁安置农民的研究，但失地农民与文章将要探讨的拆迁安置农民并不相同，养老服务需求也不一致；同时笔者在研究拆迁安置农民以外，对社区居委会和养老服务人员、社会事业局工作人员进行了访谈，力求研究的客观性与准确性。其次，在研究地域上，文章研究的航空港区行政区划上更为复杂，由郑州市管辖的新郑市和中牟县、开封市管辖的尉氏县组成，区域内养老服务发展水平存在一定的差距，养老服务政策不尽相

同，相关数据的搜集与整理难度更大。再次，在研究视角与研究方法上，文章始终以养老服务供给与需求为主线，通过问卷调查和访谈法对拆迁安置农民养老服务问题进行研究，基于调查数据，运用 SPSS 软件对拆迁安置农民养老服务供给与需求状况进行分析；提出可行性政策建议。

（二）不足之处

文章的不足之处主要包括以下四点：一是国内外关于拆迁安置农民养老服务的研究较少，国内研究更多的集中在对失地农民养老保障方面，文献资料相对不足，可供借鉴的经验较少，研究的深度相对不足。二是尽管笔者对拆迁安置农民的生活状况、养老服务等情况进行了实地调研，但由于港区拆迁安置社区过多且过于分散，调查的范围并未全面展开，调查对象的样本数量不够充足，在一定程度上缺乏代表性。三是调查对象多为在社区活动的老年人，他们一般都具备自理能力，而那些丧失自理能力的老年人我们未能接触到太多，样本的多样性存在缺陷，在一定程度上影响了老人的需求结果。四是问卷设计不够科学，缺乏调查摸底，部分题目选项偏离实际。此外，多为客观题，存在引导的作用，部分问卷结果并不能够很好地反映出老年人的真实想法。

第二章 相关概念界定及理论基础

我国经济社会发展取得的成就印证了“伟大的实践离不开科学理论的指导”这句名言，学术研究的最终目的也是为了更好地指导实践，因此在研究的过程中理论的支撑、概念的界定不可或缺。国内对于拆迁安置农民养老服务的研究较少，更需精准界定核心概念，寻找相应的理论支撑，为拆迁安置农民养老服务的发展提供理论依据。

一、相关概念界定

（一）城镇化

城镇化，英文词源为“Urbanization”，由辜胜阻 1991 年在《非农化与城镇化研究》一文中首次提出，随后学者对这一概念进行详细阐释，目前关于城镇化的概念多达数十种。2000 年，中共第十五届五中全会通过的《关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》正式采用了“城镇化”一词，2012 年，党的“十八大”明确提出：“要积极稳妥推进城镇化，着力提高城镇化质量”。

关于城镇化的概念，可以从不同角度去解读，人口学上的城镇化指的是农村人口向城市转移的过程；经济学上的城镇化则是指由于城市经济发展的需要，第二、第三产业向城郊地带转移，农业所占比重逐渐降低，生产力水平得到提升，经济发展方式由粗放向集约的过程；社会学对于城镇化研究的焦点在“人”，指的是人的生活方式和思想观念不断向城市靠拢的过程。

综合以上观点，笔者认为城镇化是指随着经济的发展，城市框架向靠近城市的农村地区延伸，产业结构发生改变，越来越多的人向城市聚集的过程。在城镇化的过程中，人的生活方式和思想观念会随着进程的推进发生改变。

（二）拆迁安置农民

通过对文献的查阅，国内对“拆迁安置农民”并没有相关的概念解释。“拆迁安置农民”在某种程度上与“失地农民”具有相似之处，理解“拆迁安置农民”这一概念可以从“失地农民”的角度入手。

“失地农民”产生于城镇化的背景下，但并不完全是城镇化的产物。部分距离城镇较

近的村庄，由于城市发展的需要，农民世代赖以生存的生产用地被征用，而这部分失去其用于生产的农业用地的劳动群体，我们称之为失地农民。另外，部分农村远离城镇，但由于基础设施建设或者其他特殊原因失去生产用地，我们也把这类农民称为“失地农民”。界定“失地农民”的标准较为简单，其家庭的人均耕地面积不足 0.3 亩，其中年满 60 周岁的失地农民能够按月领取国家发放的失地补助，具体标准与国家政策和地区经济发展水平挂钩。虽然“失地农民”在经济上得到了一定补偿，但由于国家对于这类特殊群体缺乏养老保障制度上的安排，“失地农民”的经济可持续性不足。

通过对“失地农民”概念的解释，“拆迁安置农民”的概念逐渐清晰。“拆迁安置农民”同样在城镇化的背景下产生，既包括因为城镇化发展失去生产用地和住宅用地的农民群体，又包括因为城镇化仅失去住宅用地，或者生产用地被部分征用后人均耕地面积仍未达到失地农民标准线的农民。通俗来讲，失地农民人均耕地面积少于 0.3 亩，但拆迁安置农民人均耕地面积不一定少于 0.3 亩，有可能只是因为受城镇化发展和政府规划的影响，原有住所被拆迁，村民被集中安置在现代化的社区，过着平时居住在社区，农忙季节耕作的“特殊生活”。从中可以明显看出“拆迁安置农民”的城镇化属性高于“失地农民”，因为拆迁安置的原因，他们的生活方式和思想观念与城市居民逐渐趋同。

（三）社区养老服务

“社区养老服务”以政府扶持、社会参与、市场运作为前提，以社区为依托，借助非营利组织、专业化服务机构、志愿者等社会力量，向老人提供包括日间照料、医疗保健、家政服务和精神慰藉、文化娱乐等在内的服务。社区养老服务兼具机构养老服务和居家养老服务的优点，做到了让老人居住在“家”，情感需求和生活照料得到满足的同时，由社区养老服务中心提供专业化的家政服务、社区托老等服务，享受到的服务质量能与专业养老机构服务媲美。

根据供给责任主体的不同，目前社区养老服务分为三大类，即纯政府供给的养老服务、市场提供的养老服务和混合型养老服务²⁵。综合考虑老人的支付能力、身体状况等因素，这三种养老服务在服务内容、服务质量与价格方面有些许差异，适用于不同老人。纯政府提供的养老服务以促进社会公平为目标，通过社会再分配的形式，在事先确定好服务对象的基础上，由政府直接提供给目标老人，服务对象以城市三无人员、农村五保

²⁵ 李晓琦. 城市新弱势社区养老服务体系建构研究以南京市地区为例[D]. 南京: 南京理工大学, 2013.

老人等困难群体为主。虽然公平性得到了保证，但受众群体过于狭窄，供给效率和质量不高。市场提供的养老服务以营利为目的，老年人自愿购买，可提供个性化、多样化的服务，服务质量有保障，但费用较高。混合型养老服务是前两种类型的有机结合，主要通过政府购买养老服务、公建民营、民办公助的形式来开展工作，做到了将政府、市场优势和个人意愿结合起来，更好地兼顾效率与公平。

二、理论基础

（一）需要层次理论

1943年，美国心理学家马斯洛在他的著作《人类激励理论》中首次提出了需求层次理论，马斯洛认为人的需求是分层级的，最基本的需求是生理需求，在最基本的生活得到满足后人们才会去关注更高层次的需求。在生理需求之上的是安全需求，在日常生活中安全需求就是指人身的安全和健康需求，在职场中就是指员工对社会基本保险的追求。在这之上的是情感需求即对友情、爱情等人际关系方面的需求。然后是尊重需求，最高层级的需求是自我实现的需求，在之前几个方面的需求得到满足之后，人们往往会关注自身价值的实现²⁶。

需要层次理论同样适用于拆迁安置农民的养老服务当中来。拆迁安置农民作为农村居民和城市居民的中间状态，他们对养老服务的需求具有特殊性。首先，在未拆迁之前，他们的需要层次较低，需求较为单一。由于生产力不发达，物质资源的匮乏和收入缺乏保障，他们把生理需求和安全需求放在首位，生存下去成为他们生活的主要目标。随着城镇化的快速发展和拆迁安置进程的推进，拆迁安置农民的需求也在悄然发生变化，他们关注的重点不再仅是生理和安全方面的需求。对于拆迁安置老人而言，由于物质生活的改善、居住环境的改变、年龄的逐渐衰老、身体机能的下降，他们更需要的是情感和医疗方面的支持。此外，由于养老保障制度的日益完善，政府对拆迁安置农民的养老需求更加重视，老年的尊重需求得到满足。最后，老人拆迁过后拥有更多的空闲时间去投身社区活动，部分年轻老人利用社区资源继续学习，在丰富知识的同时加入老年志愿者组织，发扬互帮互助的精神，人生价值得到了实现。

²⁶ 陈霖. 城镇化进程中失地农民养老保障问题研究[D]. 哈尔滨: 哈尔滨商业大学, 2015.

（二）福利多元主义理论

福利多元主义理论起源于西方，并为西方社会福利制度的发展提供坚实的理论支撑。该理论强调福利供给主体的多元参与，从政府一元供给发展到多元参与，从而改变了以往单纯由政府提供社会福利的格局。20世纪70年代，受石油危机的影响，西方发达国家经济发展进入滞胀时期，国民收入呈现不稳定的状态，民众对于社会福利的需求更加渴望。为了减轻政府的财政压力，保证社会福利的有效供给，西方国家开始将社会福利的供给权利下放，引入市场机制，鼓励社会力量参与社会福利的供给。福利多元主义的实践，有效解决了西方国家民众对于社会福利的需求，维护了社会稳定大局，多元供给主体的模式在一定程度上能够优化养老服务资源的配置，提升养老服务的质量。

现阶段，中国福利供给也遇到西方国家面临的难题。伴随着城镇化的发展和人口老龄化危机的加深，老年人的福利需求激增并且日益多样化，作为社会福利体系的重要组成部分，养老服务的供给呈现出供不应求的现状。仅靠政府和家庭去实施养老服务的供给，无法满足日益复杂和多样化的养老服务需求，养老服务的参与主体必须实现多元化。尽管如此，政府在养老服务的供给中仍具有不可替代性，必须发挥政府的主导作用，推动社会养老服务资源的整合，促进各主体形成良好的协作关系，坚持多元化发展道路，建设由政府、社区、养老机构、家庭、志愿者等构成的多元化供给主体，实现养老服务的多渠道、多层次、社会化、全民化供给。

（三）新公共服务理论

新公共服务理论由美国著名的公共管理学家登哈特夫妇提出，建立在对传统公共行政理论和新公共管理理论进行反思和批判的基础上²⁷。不同于新公共管理理论“掌舵而非划桨”的核心理念，新公共服务理论倡导“服务而非掌舵”的核心价值观。它关注公民权利和公共利益，主张政府的角色由公共服务的提供者转变为协调者与仲裁者，建立利益共享、责任共担的机制，强调公民的责任。总体来说，新公共服务理论是指在以公民为中心的治理体系中，政府行为如何实践的一种理念。新公共服务理论的核心观点指出政府的最主要职能是服务，它强调政府应当为公民表达自身利益诉求提供渠道并帮助他们实现共同利益，而非统治社会。

新公共服务理论也正是这种多元的公共责任理念，在追求经济、效率、公平的过程

²⁷ 胡亚光. 城市社区居家养老服务的发展困境及路径选择——基于开封市 S 社区的调研[D]. 开封: 河南大学, 2017.

中使公共服务能为社会做出相应的贡献。这一理论同样证明了养老服务作为公共服务的一种，需要坚持责任共担的原则，应当由多元主体共同提供。政府在这个过程中发挥宏观调控的作用与角色，主要负责养老服务政策的制定和服务过程和效果的监督，更多具体的事务由市场、社会以及个人来承担。在市场作为主要力量配置养老服务资源的同时，也需要志愿者、非营利组织、社区力量承担起服务供给的辅助作用，共同承担起养老服务体系建设的重任。

第三章 拆迁安置农民养老服务发展现状

拆迁安置农民这一群体产生于近年来的拆迁安置浪潮中，其所处的生活环境城镇化趋势较为明显，但由于从农村地区直接过渡到城市，拆迁安置农民的思想观念并未调整到位，养老服务需求有别于城市居民。另外，拆迁安置进程的推进导致养老服务体系重塑，目前养老服务的发展处于探索阶段。文章以航空港区为研究落脚点，结合区域内养老服务工作的开展情况，对拆迁安置农民养老服务的供给与需求状况进行总结分析，寻找问题存在的深层原因，为问题的解决提供思路，提升服务的针对性。

一、郑州航空港区拆迁安置概况

郑州航空港区，全称为郑州航空港经济综合实验区，位于郑州市主城区东南 25 公里，2013 年被国务院批准成为中国首个国家级航空港经济综合实验区，规划面积 415 平方公里，共有 13 个街道办事处，179 个村庄，包括郑州下辖的新郑市和中牟县，开封下辖的尉氏县部分乡镇，以郑州新郑综合保税区和郑州机场为核心，航空港区正在成为中原经济区的核心增长极。2016 年 3 月，郑州航空港区列入《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》。2017 年 7 月，郑州市提出“一主一城”的城市总体规划，明确指出要建设一个自成体系的航空城。在政策的驱动下，航空港区的城市面貌和人口规模发生了较大的变化。

在城市建设方面，航空港区的安置房建设正如火如荼进行当中，截止到 2018 年底，航空港区建成区面积达到 85.86 平方公里，基础设施覆盖面积超过 200 平方公里，绿化面积达到 1800 万平方米。区域内已有 117 个村庄完成拆迁工作，安置房累计开工面积达到 1856 万平方米，累计回迁 66860 人，2019 年全国最大的棚户区改造任务即将完成，部分村庄的回迁工作正在进行中，预计交付项目 19 个，面积 529 万平方米，交付住宅 3.5 万套，创下历年来交付项目和套数的新高²⁸。

人口规模方面，辖区下辖 13 个办事处，成立初人口数量 26.53 万，2018 年常住人口 70.15 万，户籍人口 43.26 万，人口增量迅猛。其中，60 岁以上的老年人口达到 44583 人，占户籍人口的 10.3%，65 岁以上老年人口为 29643 人，占比 6.85%。由此可见，航

²⁸ 拆迁数据和人口数据由郑州港区网整理得出 <http://gangquwang.cn/>

空港区人口老龄化程度较为明显。

城镇化的推进和产业的布局需要土地作保障，越来越多的土地被征收，区域内下辖的 13 个办事处均有村庄完成拆迁和土地征收工作，其中新港、滨河、郑港、龙港、银河五个办事处大部分村民已入住安置房，城镇化速度快于其他区域。依托安置社区为老人提供基础的养老服务，航空港区的养老服务得到了初步发展。接下来文章在总结航空港区养老服务发展有利条件的基础上，从养老服务供给和需求两个视角探讨航空港区拆迁安置农民的养老服务发展状况，在肯定发展成就的基础上寻找存在的问题，以期为航空港区养老服务问题的解决提供思路。

二、拆迁安置农民养老服务发展的现实基础

养老服务的发展需要多方因素的支持，现如今航空港区正在享受国家政策红利，经济实力提升迅速，政府对养老配套设施的建设也在有条不紊的进行中。此外，拆迁安置政策的落实扩展了农民的收入来源，社会支持网络不断完善，这些因素构成了航空港区拆迁安置农民养老服务发展的现实基础。

（一）强大的经济实力支撑

经济基础决定上层建筑，航空港区养老服务体系的建设和发展离不开经济的保驾护航。自 2013 年被国务院批复成为全国首个航空港经济综合实验区后，郑州航空港区的经济发展步入快车道，成立 5 年多来，区域内发生了翻天覆地的变化，从最初的成片枣园建设成为新型的产城融合的国际化新城，经济规模发生了巨变。2013 年地区 GDP 总额为 325.6 亿元，截止到 2018 年底，航空港区 GDP 产值达到 800.24 亿，位居郑州各县区的第三位，连续 5 年 GDP 增长率保持在 12% 以上，在各区县排名首位。在财政收入方面，2018 年收入预算 88199.23 万元，并在年底超额完成预算收入，实现财政收入的连续增长；在财政支出方面，航空港区政府重视民生的改善，2018 年支出预算 88199.23 万元，其中社会保障和就业支出 6248.57 万元，占比 7%，城乡社区支出 24422 万元，占比 27%²⁹。通过分析航空港区的经济发展情况和财政收支状况，可以清晰地感知到航空港区雄厚的经济实力给养老服务体系的建设和发展提供了坚实的物质保障。

²⁹ 数据来源于 https://mp.weixin.qq.com/s/adAoBWum8flMweXMZO_2FQ

（二）相对健全的养老服务配套设施

为实现老年人“老有所养”，推动社会养老服务的发展，郑州市政府于 2018 年 7 月出台了《加快建设郑州健康养老产业实施方案（2018-2020 年）》，方案指出完善居家社区养老服务体系，首先要大力推进养老服务设施建设。方案规定市、县（区）两级在制定城市总体规划、控制性详细规划时，必须按照人均用地不少于 0.1 平方米的标准，规划设置养老服务设施。新建居民住宅区要按照每百户 30 平方米以上的标准，集中配建居家社区养老服务设施，与居民住宅同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用。已建成住宅区养老服务设施未达到标准要求的，要按照每百户 20 平方米以上的标准，通过购买、置换、租赁、调剂等方式配置社区养老服务设施，必须达到 200 平方米以上³⁰。

郑州市政府对养老服务设施建设的重视给航空港区的基础设施建设提供了政策指导。通过走访调查，作者发现航空港区养老配套设施的建设在郑州市区域内处于领先地位。首先，养老服务配套设施建设比较完善。通过实地调研，笔者了解到在建或者规划建设的安置社区均配备有社区托老所或日间照料中心，日间照料中心配备有老年活动室、社区卫生站、康复护理室、爱心食堂等。早期建设的社区则将物业和村委会用房腾出位置供发展养老服务使用。其次，航空港区的拆迁补偿政策中规定每人补偿 60 平方米的住房，所有的安置社区都安装有电梯，老年人的活动不受居住条件的限制，方便开展上门服务。再次，航空港区重视生活配套设施的建设，大多数安置社区距离公园较近，公园成为老年人活动的场所，运动健身、聊天、下棋以及其他自发娱乐活动的举办都会选择这片场地。通过对拆迁老人居住条件和生活配套设施的了解，笔者意识到航空港区养老服务的发展拥有较好的前景，老年人的居住舒适度较高。

（三）多元化的收入保障

经济状况是一系列生活消费的基础，决定着老年人能够享受到的养老服务的内容和质量。航空港区自成立之初就开始了拆迁安置工作，并在工作实践中不断完善补偿政策，针对拆迁农民形成了一套比较完善的经济保障制度，逐步搭建起拆迁安置农民的社会保障体系。辖区范围内多为平原，土壤环境较好，拆迁安置之前农业是当地的支柱性产业，老年人的收入来源较为单一，主要以农耕收入为主，辅之以养老保险金、政府救济和子女帮扶。这种单一的收入结构注定了老年人生活品质的低下，接受到的养老服务项目和

³⁰ 加快建设郑州健康养老产业实施方案（2018-2020 年）<http://public.zhengzhou.gov.cn/17LB/1167680.jhtml>

质量也不容乐观。

随着拆迁安置进程的推进，生产用地和居住用地被征收，老年人的收入结构发生了较大的改变。大部分村落人均耕地面积已经少于 0.3 亩，构成领取失地补助的条件。通过对拆迁老人的调查与自身家庭情况，笔者总结出拆迁老人的收入主要由以下 7 个部分组成：失地补助、养老金、征地补偿款、拆迁补偿款、集体分红、房屋租金、子女赡养费。其中征地补偿款和拆迁补偿款一次性发放给个人，构成了拆迁农民养老的物质保障；失地补助和养老金作为老年人的固定收入，每月总计能够拿到 800 元以上。此外，拆迁安置政策中规定每人补偿 10 平方的门面房，交给村集体管理，用于缴纳物业费和年底分红。拆迁安置政策给当地居民构筑起了物质保障的根基，城镇化的发展和产业的入驻给年轻人提供了就业机会，有助于减轻老年人的顾虑，提升购买养老服务的动力。

（四）较为稳定的社会支持网络

宗族文化和群居传统影响老人的养老服务选择。人类是群居性的动物，中国人自古以来就形成了群居的生活方式，并在群居的过程中形成了“宗族”、“家庭”等概念以及“安土重迁”的传统，群居文化同样适用于养老服务。正是由于这种血缘和地缘关系的存在，老年的社会支持网络得以搭建起来。老年人的养老保障除了政府的制度性支持以外，离不开上述非正式的社会支持网络的帮助。在这个支持网络中家庭、邻里、社区各自承担起相应的责任，家庭既是生活照料的支持者，也承担着精神慰藉的责任；邻里则在与老人日常交往过程中扮演着精神慰藉的角色；社区作为群体的聚集地，承载着老年人的生活记忆。在城市和乡村社会支持网络对比中，邻里和家庭对老年人产生的影响更为深远。老年人的情感脆弱程度高于年轻人，相比于养老机构提供的专业化服务，他们更需要的是邻里和家庭成员的关心和支持。拆迁安置农民正在经历从农村向城市过渡的状态，老年人的社会支持网络也发生了一定的改变，情感和心理进入调适期。社区作为养老服务的载体，能够通过举办各种娱乐活动把老年人聚集在一起，使老年人产生情感上的共鸣，重塑拆迁安置农民的社会支持网络，缓解因为拆迁安置带来的不适与迷茫。此外，与拆迁安置老人的对话中笔者感受到，他们对自由与尊重的向往尤其强烈。一方面传统的养老机构管理严格，老年人活动受到限制；另一方面部分养老机构服务人员存在素质不高的现象，服务方式比较粗鲁，老年人心里感受到不被尊重。这种不被尊重和限制自由的情况在社区养老中基本不存在，老年人心理上更愿意选择在熟悉的地方养老。依据拆迁安置老人的养老意愿，有利于整合养老服务资源，提升养老服务发展的针对性。

三、拆迁安置农民养老服务发展现状

航空港区从 2013 年获批至今已经走过 6 个年头，区域内各个方面发生了巨大的变化。由于城镇化建设的需要，区域内原有的公立养老院随着拆迁安置进程的推进被拆除，在家庭养老功能日益弱化的今天，航空港区的养老保障体系遭到冲击，养老服务发展处于停滞状态。伴随着回迁工作的顺利开展，拆迁安置社区的养老服务体系正在搭建并逐步完善，在家庭养老功能弱化和机构养老服务发展缓慢的情况下，社区养老服务模式日益成熟，政府购买服务行为更加普遍，老年人的生活满意度有了较大的提升。

为了更加深入的了解拆迁安置社区养老服务的发展情况，笔者选取已经入住拆迁安置社区的老人作为调查对象，采取问卷调查与访谈的形式对拆迁安置农民养老服务的供给与需求情况进行调查。在 2019 年 1 月 10 日到 1 月 16 日之间，共发放问卷 210 份，回收有效问卷 202 份，问卷有效率为 96.2%。问卷共设计 30 个题目，均为客观题，包含 3 个部分，主要涉及老人的基本情况、经济状况、生活照料、精神娱乐、医疗保健、养老意愿。

（一）样本基本情况

从性别特征看，调查的男性人数为 108 人，占比 53.47%，女性人数为 94，占比 46.53%，男女性别比例较为均衡。其中，男性中 60-65 岁、66-70 岁、71-75 岁、76-80 岁、80 岁以上的比例分别为 13.9%、15.3%、14.3%、7%、3%，女性比例为 12.8%、13.9%、10.4%、5.9%、3.5%，由此可知被调查对象在性别与年龄段分布上较为均匀，76-80 岁、80 岁以上的老人相对较少，主要因为他们身体状况相较于年轻老人较差，大多不选择外出，被调查到的概率相对低一点。

表 3-1 被调查者性别与年龄段

性别 \ 年龄	60-65 岁	66-70 岁	71-75 岁	76-80 岁	80 岁以上	合计
男	13.9%	15.3%	14.3%	7%	3%	53.47%
女	12.8%	13.9%	10.4%	5.9%	3.5%	46.53%
合计	26.7%	29.2%	24.7%	12.9%	6.5%	100%

调查对象的基本情况除了性别和年龄外，还包括婚姻状况、子女数量、身体状况、受教育程度、退休前的职业、居住状况、经济状况等。具体信息见表 3-2。

表 3-2 被调查者基本情况

变量	取值	人数	频率	变量	取值	人数	频率
婚姻状况	未婚	9	4.46%	受教育程度	小学及以下	97	48.02%
	已婚	165	81.68%		初中	55	27.23%
	离异	2	0.99%		高中/中专	29	14.36%
	丧偶	26	12.87%		大专/本科以上	21	10.4%
	无	10	4.95%		农民	150	74.26%
子女数量	一个	37	18.32%	退休前单位	政府机关	8	3.96%
	两个	83	41.09%		事业单位	7	3.47%
	三个	49	24.26%		国有企业	6	2.97%
	三个以上	23	11.39%		民营企业	9	4.46%
身体状况	完全能够自理	145	71.78%	个体经营户	7	3.47%	
	部分能够自理	51	25.25%	其他	15	7.43%	
	丧失自理能力	6	2.97%	独居	33	16.34%	
人均耕地面积	少于 0.3 亩	100	49.5%	居住状况	夫妻同住	115	56.93%
	0.3-0.7 亩	42	20.79%		与子女同住	67	33.17%
	0.7-1 亩	29	14.36%		社区托老所/养老机构	15	7.43%
	1 亩以上	31	15.35%		其他	3	1.49%

由上表可知，绝大多数老人为已婚状态，人数 165 个，占比 81.68%，丧偶状态的老人位居第二，共 26 个，占比 12.87%，离异和未婚的比例较低，分别为 0.99%和 4.46%。子女数量方面，拥有两个子女的老年人居多，占比 41.09%，拥有三个子女的老人占比 24.26%，三个以上的 11.39%，一个子女的 18.32%，无子女的老年人较少，占比 4.95%。由此可以看出老人子女数量较多，这与所处的时代背景有关。身体状况方面，大多数老人身体状况较好，能够完全自理，占比 71.78%，部分能够自理的比例为 25.25%，个别老人丧失自理能力，比例为 2.97%。受教育程度方面，样本老人的学历水平偏低，初中以下学历占比 75.25%，这与当时的经济发展水平和教育水平较低有直接关系。从退休前职业来看，绝大多数老人退休前以耕种为主，职业为农民，占比 74.26%。从居住状况看，共有 115 个老人和老伴一起生活，占比 56.93%，其次是和子女同住，有 67 人，占比 33.17%，独自生活的老人相对较少，有 33 人，占比 16.34%，还有 15 个老人长期居住在社区托老所，占比 7.43%。由此可见，老人多和老伴一起生活，即日常生活由子女照顾的老人并不多，老人的居住方式为社会化养老服务特别是社区养老服务的发展提供了现实可能性。从人均耕地面积来看，被调查者的耕地面积多数少于 0.3 亩，已经构成了领取失地补助的条件，这类人群占比 49.5%，耕地面积在 0.3-0.7 亩之间的比例为 20.79%，0.7-1 亩的比例为 14.36%，仍有部分老人耕地面积在 1 亩以上，占比 15.35%。

在拆迁老人收入方面，由图 3-1 可以看出，老人的收入来源呈现多元化特征。养老金是他们的首要收入，除此之外，老人的主要收入来源还包括拆迁补偿款、失地补助、征地补偿款、子女赡养费、房租和集体分红等。其中养老金每人每月 206 元，失地补助标准为 600 元左右，60 平方米的房屋租金均值为 800 元。值得注意的是，并非所有老人都拥有多元的收入来源，依旧有 22.77%的老人选择继续工作，大多是人均耕地面积大于 0.3 亩的老人，当问起他们为什么工作时，他们表示仅靠养老金难以满足基本生活需求。

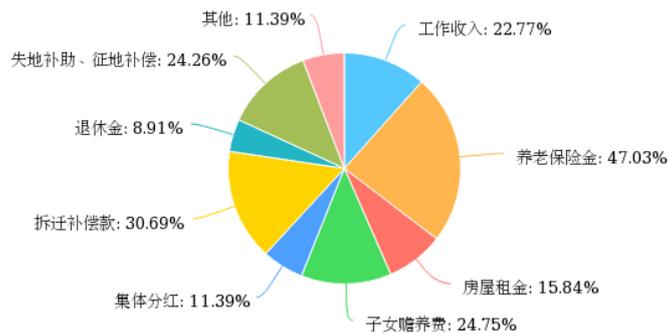


图 3-1 被调查者收入来源

由图 3-2 可知拆迁老人的月收入较低。与农村老人相比收入较高，但与城市老人的收入差距较大，目前郑州市企业退休职工月人均养老金已达 2800 元。另外，收入分布比较分散，各个收入阶段比较平均。其中 501-1000 元的排名第一，占比 27.23%，1001-1500 元的比例为 18.81%，1501-2000 元的比例为 11.39%，2000 元以上的占比 18.81%，有 23.76%的老人月收入在 500 元以下。老人的经济收入已经比拆迁之前有了大幅提升，但是他们对当前的经济状况并不是特别满意。当询问原因时，他们给出的答案多为生活成本随着城镇化的推进同步提高；集体分红未能落实；自己的收入由子女掌握等。

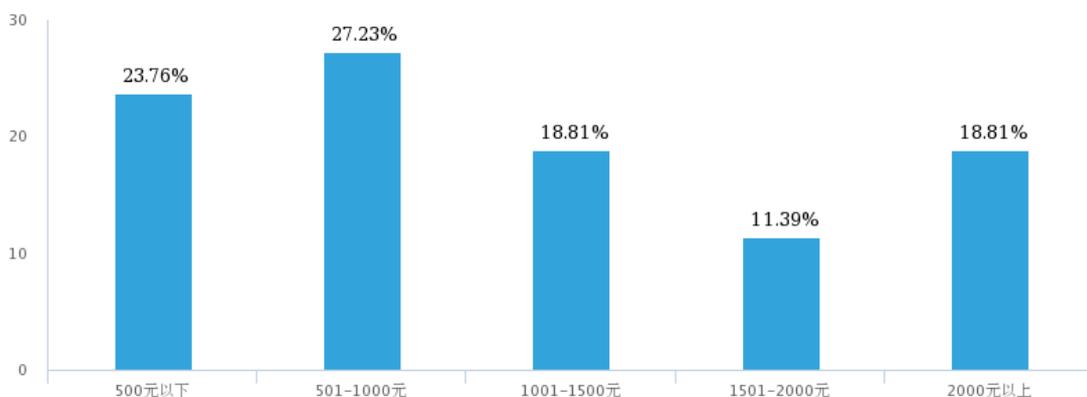


图 3-2 被调查者月收入

（二）养老服务的需求状况

养老服务体系建设和服务供给都需立足于拆迁安置农民的需求，精准把握老人的需求能够提升服务的可及性与针对性。由于拆迁安置的原因，老人的需求具有特殊性。

1. 医疗保健需求和紧急救助需求占据较大比例

养老服务的供给基于老人的需求，脱离需求的供给则会导致供需失衡和服务资源的浪费。在调查中当被问到是否需要社区提供养老服务时，24.76%的老年人表示不需要，多数老人表示与过去相比，衣食住行等方面发生了翻天覆地的变化，对目前生活状况非常满意，不再需要额外享受养老服务。当问及有养老服务需求的老人想要得到哪些方面的服务时（图 3-3），医疗保健和紧急救助服务占据前两位，选择比例分别为 50.99%、33.17%。老人偏向于选择医疗保健和紧急救护方面的服务跟他们的身体状况、年龄密切相关。年老后身体机能大不如前，由于大多数拆迁老人开始选择独居或与配偶住在一起，对于紧急情况关注更多。值得注意的是，心理护理和老年人培训学习方面的需求日益增多，这与他们拆迁安置农民的身份密切相关。由于拆迁安置的推进，老人离开熟悉的生活环境去适应新生活，期间难免会有迷茫与无助，急需专业的心理护理服务的供给。经济收入得到保障以后，老年人的需求发生了改变，开始关注其他方面的需求。

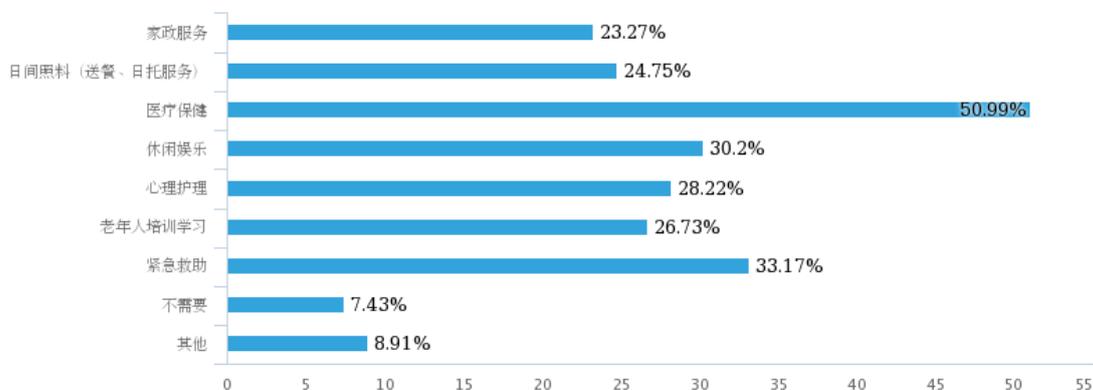


图 3-3 被调查者需要的养老服务

2. 购买养老服务的意愿不足

社区养老服务包括无偿和有偿服务，服务设施的修建与维护、日间照料中心的运营都离不开资金的支持，除了政府购买服务项目的支持与税收优惠外，也需要通过提供服务获得收入维持机构的日常运营。73.37%的老人不愿意花钱购买养老服务，在提供的原因（图 3-4）当中，63.28%选择了“经济上负担不起”，选择“自己或者子女能够照顾自己”的比例达到 32.81%，担心服务质量与子女面子上过不去的比例为 13.28%和 9.38%。服

务人员表示目前政府给予的补贴较少，服务价格难以降低，老人接受度较低；此外，老人在房屋装修、补贴子女方面花费过多，现有积蓄难以保证购买养老服务的连续性。

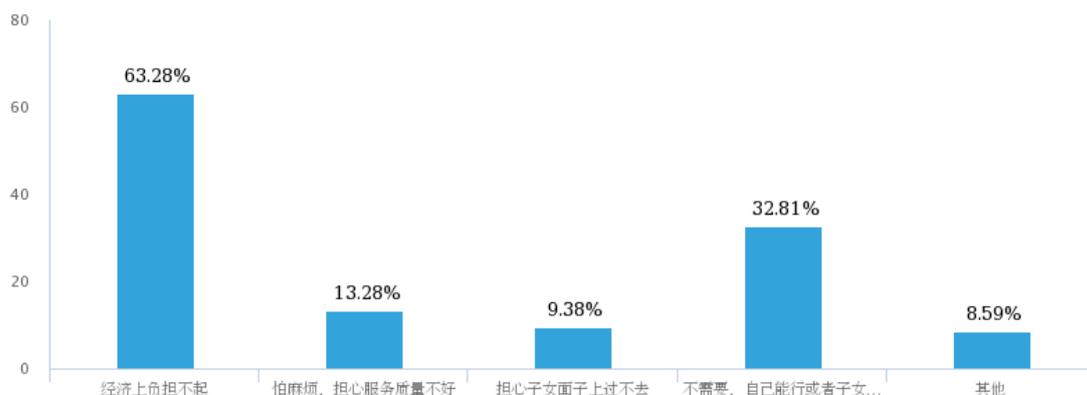


图 3-4 不愿意购买养老服务的原因

3.社区养老的认同感得到提升

关于今后养老方式的选择上面，笔者给出了“家庭养老”、“社区养老”、“传统机构养老”、“新型医疗机构”四个选项。由于养老方式的选择受多重因素的影响，其中受身体状况的影响较大，笔者运用交叉分析的方法，以身体状况为自变量，养老方式作为因变量，得出图 3-5 的结果。由此可以看出，传统养老观念对老人依旧影响深远，不论身体能否能够自理，选择家庭养老的老人仍然占据多数席位，尤其是身体健康的老年人选择家庭养老的比重更大。对丧失自理能力的老人来讲，他们的情感更为脆弱，更需要亲人的情感支持和生活照料，所以仍把家庭作为他们养老选择的首位。虽然家庭养老仍是多数老人的首选，但从图 3-5 中我们也能看出选择其他养老方式尤其是社区养老的老年人比重仅次于家庭养老，社会化养老模式逐渐得到老人的认可，随着经济条件的改善和航空港区养老配套设施的进一步完善，选择社会化养老方式的比重将会进一步提高。

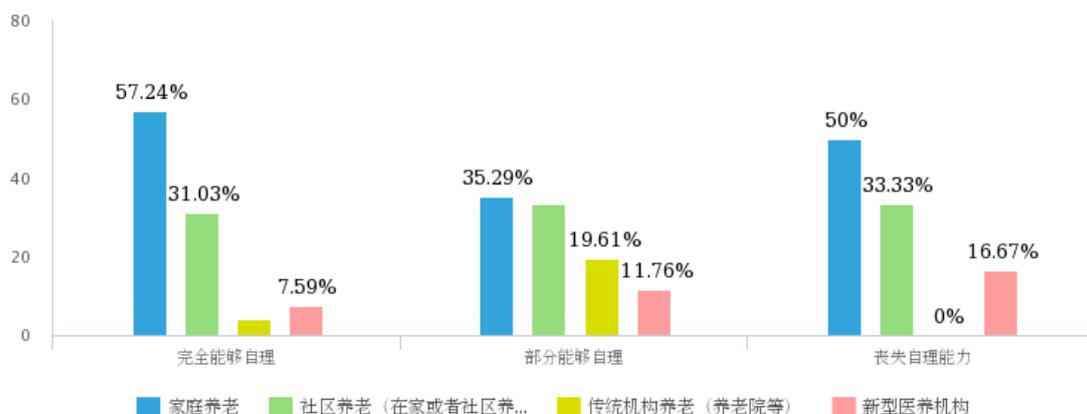


图 3-5 未来 3-5 年，您愿意选择哪种养老方式

（三）养老服务的供给状况

在了解拆迁安置老人养老服务需求的基础上，笔者对养老服务的供给情况也进行了深入调查。主要包括政策支持、服务模式、服务受益范围、服务满意度、服务供给存在的问题及改进措施。

1. 政策支持力度逐渐加强

为加快养老服务体系建设和推进养老服务工作，郑州市政府加大对辖区内养老服务事业的支持力度，先后出台了《郑州市人民政府办公厅关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的实施意见》、《加快建设郑州健康养老产业实施方案（2018-2020年）》、《郑州市政府购买养老服务暂行办法》等政策文件。政策文本的颁布给郑州养老服务产业的发展指明了方向，养老服务设施建设和资金支持力度不断加大。在服务设施建设方面，辖区内新港、银河、郑港便民服务中心正在建设中，其集文体中心、社区卫生服务站、托老所、商业等为一体，建成后将会为养老服务的供给提供极大的便利。在资金支持方面，郑州市政府加大购买养老服务力度，对象涵盖低保、低收入家庭中的中度、重度失能老人，年满60周岁以上的失独老人，散居特困老人等其他特殊困难老人。《办法》规定社区、居家养老服务购买标准为每人每天不低于1小时；机构供养服务购买标准为服务费用每人每月不低于郑州市月工资最低标准。此外政府购买养老服务的内容要突出公共性和公益性，重点是居家养老服务、社区养老服务、机构养老服务、养老服务人员培养、养老服务评估、养老服务岗位等六个方面³¹。

航空港区社会事业局根据上级政府指示，委托辖区内专业的养老服务机构为符合规定的老年人提供基础性的养老服务。其中和昌养老服务中心通过竞标的方式成为购买养老服务的承接对象，作为承接政府购买养老服务的机构之一，为其入驻社区的五保老人、失能老人等特困群体提供了助餐、助浴、助洁、助急、助医等上门服务和社区托老服务。此外，针对年满80岁的高龄老人，郑州市政府按照年龄的不同发放高龄津贴，每月100-300元不等。除高龄津贴外，办事处工作人员会定期前往探望高龄老人和五保老人，发放生活用品，给予老人精神慰藉的服务。除了对服务对象发放津贴外，郑州市政府也开始将注意力转向服务人员，对工龄1-5年的护理人员每月补助100元，5-10年的护理人员每月补助150元，10年以上的，每月补助200元。虽然补贴标准对服务人员的工资待遇并没有质的提升，但也迈出了政府对养老服务支持的坚实一步。

³¹ 郑州市出台政府购买养老服务办法 <http://www.zzsmzj.gov.cn/gzdt/691633.jhtml>

2. 社区养老服务模式日益成熟

在拆迁安置的过程中，航空港区原有的养老服务体系受到冲击，所有由公立养老院集中供养的五保老人和特困人员被遣散，回归到家庭和社区中。目前，由街道办事处建设的新型养老机构尚未交付，区域内仅有一个民营老年公寓开始运营，设置床位 1500 张，由于收费过高，仅靠拆迁老人现有的经济条件难以负担起养老费用，床位空置率达到 80%以上，本地土著老人尚未有人入住。航空港区的养老服务现状给社区养老服务的发展提供了契机，社区养老服务模式以其资源利用率高、成本低，服务更贴合群众的需求等优点在航空港区得到大力支持，并逐步推广下去。2018 年，区域内和昌社区养老服务中心成为政府购买社区养老服务的中标单位，结合启航社区养老服务中心的实践经验，目前在推行社区养老服务的拆迁安置社区中，已有锦绣枣园、锦绣桂园、启航社区设有日间照料中心，开展形式多样的社区居家养老服务项目，在项目运营上打破了由政府作为单一主体提供养老服务的传统模式。

社区养老服务模式的成功离不开政府、社区、志愿者等多元主体的参与。首先，航空港区政府在社区建设过程中修建了社区托老所等养老服务设施，并通过公建民营的方式吸引专业化的养老服务机构或非营利组织进驻社区。其次，航空港区社会事业局通过购买公共服务或财政补贴的方式，并针对服务标准、服务内容和服务质量制定相关规定，对服务的过程予以监督管理。再次，社区居委会和街道办事处则凭借对社区情况和社区居民的了解，为居家养老服务工作的顺利实施提供支持与辅助。最后，作为政府授权的服务方，社区养老服务中心利用拥有的养老服务资源，组织专业护理人员、动员社区力量和社会志愿者组织为有需求的老年人提供内容多样的养老服务。此外，在具体实施过程中，社区养老服务中心有意引导老年人进行互助，对有居住需求的失能、半失能老年人提供长期照护，构筑起社区养老服务的模式。

3. 服务覆盖范围持续扩大

由图 3-6 可知，44.06%的老人没有享受过社区养老服务，拆迁安置社区养老服务的供给情况不容乐观。但在与老人和服务人员沟通的过程中，笔者了解到服务受益对象较之前已经扩大了许多，拆迁前航空港区下属的乡镇多为贫困乡，地处三县交界，服务可及性较低，仅有部分特困群体能够享受到政府提供的养老服务。拆迁之后，政府逐渐意识到养老服务工作对于社会稳定的重要性，为拆迁安置农民提供的养老服务日益增多。在提供的养老服务项目中，文化娱乐服务占据首位，29.7%的老人享受过文化娱乐服务，

在与社区养老服务中心和社会事业局的工作人员沟通的过程中，笔者了解到拆迁安置老人的娱乐活动较为丰富。社区内自发成立有广场舞、盘鼓、棋牌、太极拳等社团，社团成员积极引导老年群体加入社团，负责人帮忙提供技术指导，带领老人们锻炼身体、修养身心，社区的老年人娱乐活动逐渐丰富起来。此外，社会事业局和社区居委会积极推动戏曲下乡项目的落实，一个片区的老年人每年能够欣赏 12-15 次豫剧团带来的表演，老年人精神上得到了满足。其次，23.76%的老人表示享受过医疗保健服务，当被问及享受过哪些医疗服务时，大多数老人提到社区会组织家庭医生定期在社区服务中心为老人提供血压和血糖等指标的检测服务。为了了解老年疾病的预防情况，笔者询问拆迁老人是否享受过政府或者社区提供的体检服务，不到一半的老人给出肯定的答案，47.52%的老人表示享受过，52.48%的老人没有享受过。总体而言，拆迁安置老人享受到的医疗保健服务项目较少，层次较低。再次，日间照料、情感沟通、送餐服务、康复护理、家政及法律咨询服务的享受比例分别为 16.83%、13.37%、12.38%、8.42%、7.43%、5.45%。

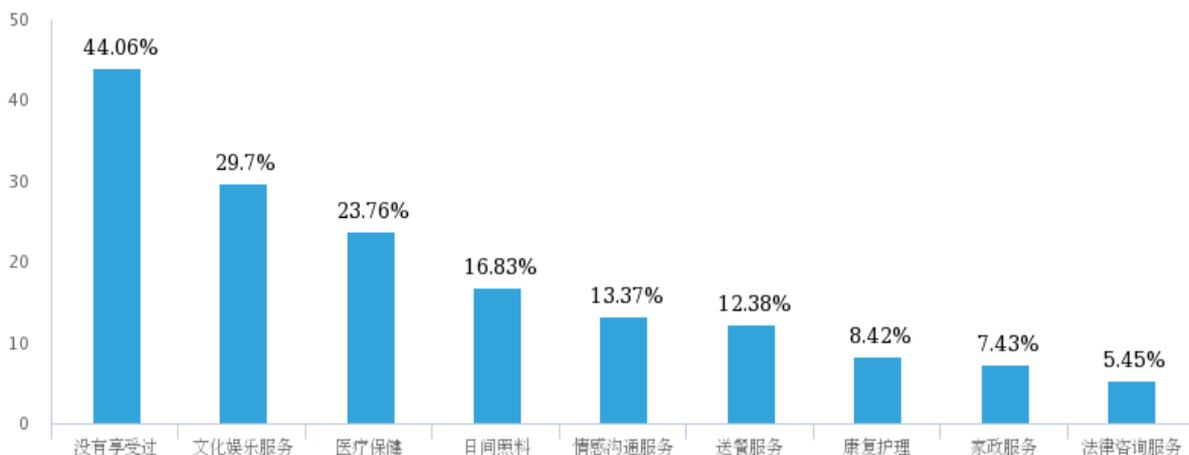


图 3-6 享受过的养老服务项目

4.服务满意度较低

养老服务供给的满意度是衡量服务质量的关键指标，养老服务工作的改善也以此为依据。根据图 3-7 的调查结果可知，拆迁安置老人对服务供给的满意度不太乐观。113 名享受过养老服务的老人中仅有 39 人表示满意，占比 34.16%，其中不乏五保老人等特困群体，53 名老人的满意度一般，占比 47.03%，不太满意和非常不满意的人口数量为 21 人，所占比例 18.81%。由此可见养老服务的供给并不能满足拆迁安置老人的需求。

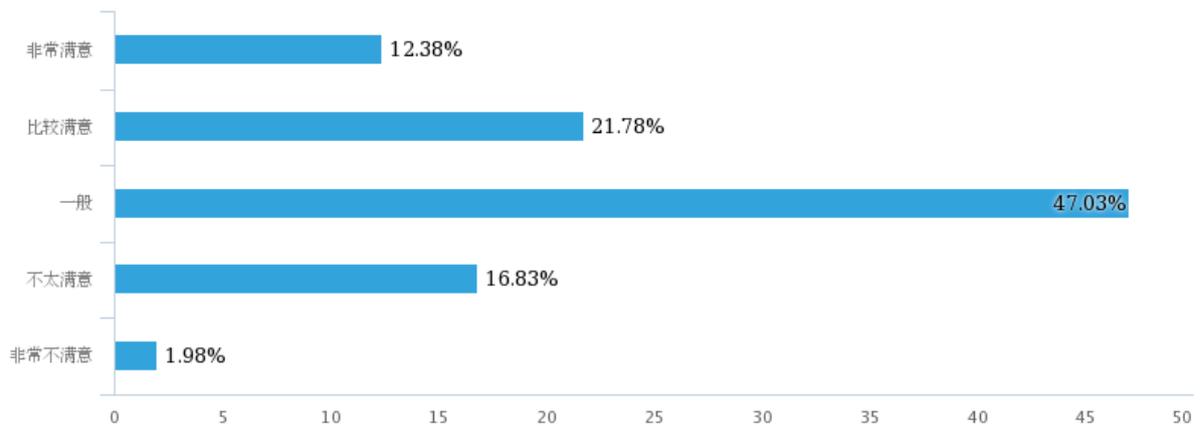


图 3-7 养老服务供给的满意度

在对 74 名不够满意的拆迁安置老人进行访谈的基础上，笔者发现拆迁安置老人满意度较低的原因主要包括六个方面。其中，服务人员专业化程度低、服务项目单一、收费过高以及志愿者服务缺失为主要原因，所占比例分别为 66.67%、53.62%、52.17%、52.17%。另外，服务设施不健全、服务流程繁琐，缺乏人性化占比为 36.23%、31.88%。以上问题是养老服务发展初期的通病，不仅仅出现在拆迁安置社区，需要借助多元供给主体的通力协作才能得到有效解决。

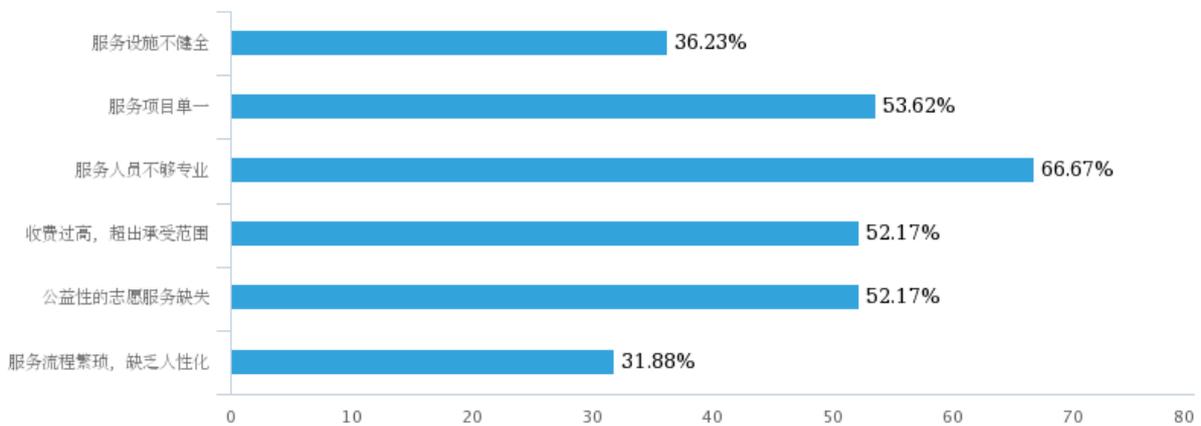


图 3-8 被调查者对服务供给不满意的原因

(四) 调查小结

本章以航空港区为调研地点，通过对拆迁安置农民的问卷调查得出以下结论：第一，航空港区原有的养老服务体系受到冲击，关于拆迁安置农民的养老服务体系正在重塑；第二，由于拆迁安置农民经济状况和思想观念的特殊性，养老服务的供给必须嵌入社区。第三，养老服务项目日益多样化，但仍然难以满足拆迁安置农民的养老服务需求。接下来笔者将着重分析拆迁安置农民养老服务发展面临的困境，针对原因提出对策建议。

第四章 拆迁安置农民养老服务发展存在的问题及原因分析

养老服务是政府组织和推动的一项重要社会福利事业，也是社会保障的重要组成部分。加快养老服务体系建设和为老年群体提供全方位、多层次的养老服务是现阶段我国养老事业发展的重中之重。目前，航空港区政府对拆迁安置农民的经济进行了补偿，社区养老服务得到初步发展，养老服务机构日益增多，但是不能否认拆迁安置农民的社会养老服务体系尚不健全，供给主体、服务内容、服务队伍等方面都存在较多问题，透过问题的表象分析本质原因，为拆迁安置农民养老服务的发展提供可行建议是文章研究的关键所在。

一、拆迁安置农民养老服务发展存在的问题

近年来郑州航空港区养老服务的发展被提上日程，政府和社会组织以社区为依托，整合社区养老服务资源为拆迁安置老人提供相应的养老服务，在一定程度上满足了拆迁老人的养老需求。但是受现有社会经济条件的制约，养老服务发展仍然存在一定的问题，例如供给主体单一、社会参与不足；供需脱节、服务质量较低；服务人员匮乏、专业化程度低；社区管理低效、养老服务平台建设滞后等。研究航空港区拆迁安置农民养老服务发展过程中面临的问题对该地区养老服务的发展具有重要的意义。

（一）供给主体单一，社会参与不足

福利多元主义理论倡导社会福利供给主体的多元化，养老服务作为社会福利的一项内容，也应坚持多元化原则，充分发挥政府、社会组织、社区和家庭等多方主体的聚合效应。在调研中发现，现阶段航空港区养老服务的供给主体较为单一，养老服务的供给主要来源于家庭，政府在其中发挥的作用显然不足，社会组织、志愿者等社会力量更是处于缺位状态。

首先，政府在养老服务供给中存在缺位现象。政府在养老服务事业的建设和发展过程中扮演着关键角色，从制度设计到服务体系建设，资金支持到服务供给环节，无一例外都参与其中。郑州航空港区作为一个从农村直接过渡到城市的地区，发展根基不稳，政府应当承担的责任和行使的权利更为集中。然而，在调研过程中，笔者发现航空港区

政府并未在养老服务发展中投入过多精力。第一，伴随着拆迁安置进程的推进，原有的公立养老院大部分被拆除，部分养老院虽仍存在，但由于拆迁安置政策的原因，所有五保老人都被遣散回家，集中供养的养老服务模式不复存在，至此传统的养老服务体系被彻底摧毁，拆迁老人养老服务仅靠家庭提供。第二，虽然政府在安置社区建设的过程中配备了托老所或者日间照料中心，试图以社区为依托建设养老服务体系，但由于后期硬件设备和软件的投入不足，老人能够享受到的养老服务项目较少。

其次，民间资本参与养老服务供给的积极性不足。企业的资金支持能够为社区养老服务中心的建设提供基础设施、人员培训、信息平台等方面的支撑，以缓解养老服务的资金压力，满足拆迁安置老人个性化的需求。航空港区虽然企业数量众多，但是作为营利性组织，私有企业在与社区对接以实现养老服务的供给和完善养老设施方面积极性不高，目前仅有兴港投资、和昌养老服务中心、合融集团参与到拆迁安置社区养老服务的供给中。总体而言，除了政府的补缺型服务供给以及家庭和社区的参与外，相关企业、非盈利组织在养老服务的供给方面参与积极性不高。

再次，公益性志愿服务缺失。养老服务的供给除了政府、家庭、社会组织外，还需要有志愿者队伍作为补充。志愿者参与养老服务的无偿供给，能够发挥自身优势，体现养老服务的公益性，提升老人对养老服务的满意度。然而，在调研的过程中，笔者发现航空港区的志愿服务发展缓慢，登记入册的志愿者组织过少。参加志愿者服务的大多数是公职人员，自愿参与的较少，企业的志愿者队伍规模较小，仅有富士康公司成立有志愿者团队，且社区和机构也并没有和志愿者队伍建立良好的协作关系。

（二）供给与需求失衡，服务质量不佳

养老服务的供需问题是养老服务的核心所在，供需平衡是养老服务的最佳状况，但受供给主体和需求主体间的沟通不畅、信息不对称以及老年人经济状况等因素的影响，供需失衡成为常态，供给与需求的不匹配导致服务资源的浪费和服务质量的低下。

供需失衡主要体现为服务内容单一，供给与需求脱节。首先，服务的享用率较低。养老服务的供给内容主要围绕日常生活照料、医疗保健、精神慰藉和文娱娱乐服务四大类展开。但是，从对航空港区养老服务的调研情况得知（图 4-1），目前养老服务的供给难以满足老人的需求。44.06%的老人表示没有享受过社区或者服务机构提供的养老服务，在列出的服务项目中，未有一个项目的享用率超过 50%，其中 29.7%的老人享受过文娱娱乐服务，紧随其后则是医疗保健和日间照料服务，数据表明航空港区养老服务的

供给数量严重少于需求数量。其次，养老服务供给层次较低，内容较为单一。除了高端养老机构外，其他服务机构仅能为拆迁老人提供基础性的服务，例如社区棋牌室、体育活动室的开放，条件较好的社区能够为社区内老年人提供其所需的日常生活照料或家政服务。然而，调研结果显示拆迁安置老人的服务需求集中在医疗保健、紧急救助、精神慰藉方面，所占比例分别为 50.99%、33.17%、28.22%。

从服务对象来看，养老服务的覆盖对象过于狭窄。除了政府为五保老人等特困群体购买养老服务外，养老服务的供给主要面向社区内低龄、健康且生活能够自理的老年人，性格内向、处于失能或半失能状态的老年人则很少被纳入到服务供给范围内，而这类群体正是养老服务需求的主要力量。同时，社区内现有的基础服务设施和服务项目对许多高龄老人和卧病在床的老年人并不适用。一些社区设有康复中心和心理服务站，但因为缺少专业的服务人员，基础医疗服务和心理咨询等项目形同虚设。

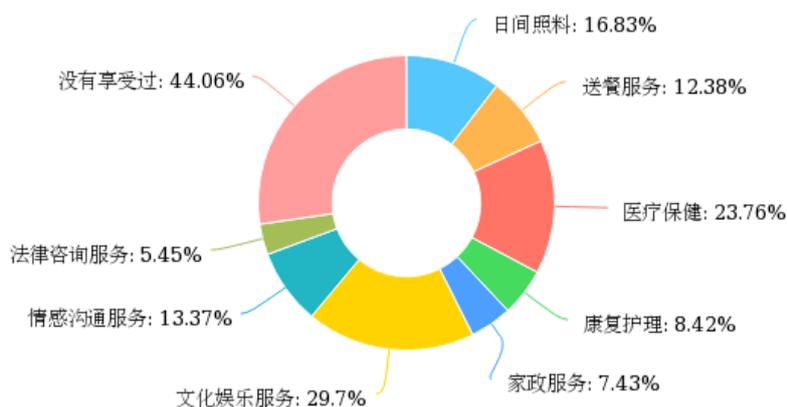


图 4-1 拆迁老人享受服务项目情况

（三）服务人员匮乏，专业化程度低

养老服务是一项综合医学、护理学、心理学和社会学等学科的工作，对服务人员的专业素质具有较高的要求。作为服务供给的实施者，养老服务人员对服务的内容和质量起着关键的作用。然而，在实地调研过程中笔者发现航空港区养老服务人员数量过少，服务队伍的整体专业化程度较低。

首先，服务人员数量不足，年龄结构不合理。笔者在启航社区进行问卷调查的过程中，通过与社区养老服务中心的管理人员聊天得知服务机构的服务人员匮乏，该社区 60 岁以上的老人有 309 人，但是社区养老服务中心的服务人员却只有 7 人。白天日间照料中心的老年人较多，仅靠现有的服务人员难以照顾到每个老人的感受。此外，长期在机

构内居住的老年人达到了 50 多人，医护人员和需要长期照护的老人比例达到 1: 7。在人员构成上，大多数社区养老服务工作者都是小区内无业人员，年龄在 40-55 岁之间，女性工作者居多，缺乏高学历的服务人员。虽然她们责任心较强，但学习能力不足导致她们仅能提供保姆式的照料，不能满足老年人多样化的养老需求。

其次，服务人员专业化程度较低。除了有小型养老服务机构进驻的社区配有专业的服务人员外，大多数社区服务人员上岗前并未接受过专业化、系统化的医疗护理方面的培训，虽然具有一定的服务常识，但并不足以应对突发疾病和提供专业化、复杂化的服务。航空港区拆迁安置社区的服务机构也未能针对养老服务人员定期组织专业的技能培训，导致社区服务人员技能水平和规定标准存在一定差距。此外，尽管国家颁布了“养老护理员职业资格国家标准”，但超过半数的人员没有获得护理员职业资格证书，获得高级资格证书的更是甚少。

（四）社区管理低效，养老服务平台建设滞后

1.社区管理低效，资源整合能力不足

社区作为养老服务供给的载体和拆迁安置老人生活的家园，其对养老服务工作的重要性不言而喻，因此，社区的管理运营能力至关重要。目前，航空港区拆迁安置社区的管理职责由村委会成员承担，部分社区的养老服务中心也交由村委会管理。通过与相关负责人的交流，笔者发现社区管理人员的能力不足以支撑社区养老服务的可持续发展。首先，管理人员专业性不足，村干部管理集体事务经验丰富，但拆迁前农村地区养老服务发展处于空白，缺乏对养老服务工作的了解，目前并未能履行好养老服务的管理职责。其次，社区管理者的资源整合能力不足。社区在资源整合方面具有优势，管理者能够凭借对社区及周围服务资源的熟悉程度，整合服务资源，为拆迁安置老人提供多样化的服务。但笔者从被调查对象了解到社区管理者并未有效利用附近的医疗资源，鲜有社区提供了免费体检、医疗咨询、心理慰藉等服务；此外，村干部并未充分动员党员和社区待业人员投身于志愿服务，整体而言拆迁安置社区的管理效率低下。

2.信息管理平台建设滞后，智慧养老服务发展缓慢

养老服务的发展需要借助于信息管理平台。不论是养老机构还是社区养老服务中心，借助于信息管理平台能够及时获取老人服务需求信息，有效整合养老服务资源，提升养老服务的质量。近年来，随着互联网技术的日益成熟，越来越多的行业开始引入互

联网，养老服务行业作为关系国计民生的新兴产业，其以人为本的理念与互联网开放、共享的理念不谋而合，借力互联网，发展智慧养老已在学术界和政府部门达成了共识。

目前，智慧养老服务发展势头良好，越来越多的养老机构依托资金和技术优势搭建起智慧养老服务平台，订单式、精准化的养老服务在民营养老机构和城市社区推广开来。郑州市也出台相关政策积极推动智慧养老服务的发展，12349智慧网络呼叫系统开始出现在更多社区。就航空港区拆迁安置社区而言，社区和机构中的智慧养老服务平台尚未建立，养老服务的供给依靠基层政府和服务机构的偏好，缺乏服务针对性，服务效率低下。在锦绣桂园和启航社区调研过程中笔者发现入驻社区的和昌养老服务中心有意识的对社区内的老人基本信息进行了汇总，并在社区养老服务中心版面上标注好每栋楼的老人基本情况。但受限于资金、技术、信息分割的问题，智慧养老服务平台至今没有搭建起来，智能设备的配备情况较差。总体而言，航空港区智慧养老服务发展面临众多困难，智慧养老服务平台的建设需要政府、街道办事处、社区、社会力量的共同参与。

二、拆迁安置农民养老服务存在问题的原因分析

受拆迁安置的影响，郑州航空港区多数社区面临着社会参与不足、养老服务供需失衡、服务人员专业化程度低和服务平台建设滞后等难题。究其根源在于政府扶持乏力、评估监管机制缺失、资源整合利用较差、薪酬激励不足以及部门信息分割。

（一）政策扶持乏力，服务市场尚未成熟

民间资本、公益组织等社会力量作为推动养老服务发展的重要力量，能够促进资金的整合、提供更为多样化的服务项目，对于缓解政府社会养老服务压力、实现社会和谐稳定具有重要的推动作用。通过对航空港区现有的社区调研发现，社会组织在社区养老服务的发展中发挥的作用严重不足。换言之，目前拆迁安置社区养老服务供给过程中几乎没有社会力量的投资和参与。社会力量参与养老服务供给的积极性不高，关键原因在于政府政策扶持不足。

首先，财政支持不足、严格的准入机制打击了社会力量参与的积极性。目前，航空港区政府财政预算多用于拆迁补偿、基础设施建设方面，政府对养老服务的投入偏少，尚未形成多元化的融资渠道。此外，虽然郑州市政府颁布了支持养老产业发展的政策文件，努力降低社会力量进入养老产业的门槛，但由于养老服务公益性的特性，民间资本进入养老服务市场面临严格的审批程序。另外，政策文件规定的用地、税收、水电等优

惠政策难以落实。由于拆迁安置农民养老服务问题涉及到民政、城建、财政、劳动和社会保障等多个政府部门，资源分散、程序复杂、相互扯皮，使社会力量参与社会养老服务的各项优惠政策落实存在困难，许多民办养老机构融资困难、经营困窘甚至难以为继。

其次，养老服务高投入、回报周期长等特性一定程度上阻碍了社会力量的参与。尽管国家支持民间资本进驻养老服务领域，积极推动养老服务的市场化，但不能否认养老服务的公益性，这与市场机制下企业利益至上的原则相悖。虽然政府为民间资本进入养老服务业扫除了部分障碍，但是养老服务行业投资规模大、盈利周期性较长的现实状况，以及老人身体机能下降带来的健康风险让大多数企业望而却步，将资金投入到低风险、回报周期短的行业。

最后，养老服务的发展缺乏法律的保障。目前，郑州市乃至全国养老服务的供给主要依据政府下发的业务性指导文件，对于拆迁安置社区和经办机构而言，养老服务的发展缺乏国家法律和政府权威文件的支持。现阶段，政府并未对拆迁安置农民养老服务的发展做出制度性安排，完全依靠领导自身的认识，服务供给质量和效率大打折扣。

（二）缺乏评估机制，资源整合利用率低

养老服务供需失衡的现状由多重因素导致，对拆迁老人养老服务需求的了解程度，服务设施的配备状况、老人的支付能力和消费观念都会影响供需平衡和服务质量。

首先，供需失衡的关键因素在于没有建立一套需求评估机制。拆迁老人大多选择在社区养老，而社区的管理工作主要由村委会来承担，基层组织承担着养老服务供给的重大责任。然而，由于村委会成员由农民群体构成，思想观念的落后和知识体系的缺陷导致他们工作方法存在问题。在与某村的村支书交谈的过程中，笔者发现其并未转变原有的养老观念，认为社区和政府为老年人提供经济供养的支持就能解决老人的养老问题，对于精神慰藉和医疗保健的需求被他们忽视。此外，在为老人提供养老服务的过程中，社区、办事处和养老服务中心的服务人员并未事先做好需求评估的工作，基于老人的基本状况和个人意愿提供差异化的服务，养老服务供给较为随意。例如，由于拆迁安置老人文化水平不高，他们对老年图书馆的利用率较低，部分体育设施也鲜有老人光顾。

其次，养老服务配套设备不足和资源缺乏整合利用也是导致供需失衡和服务质量低下的原因。政府在社区建设之初就建有托老所等养老服务设施，但由于后期资金投入的不足，硬件配套设施并未跟上。调研发现，大部分社区养老服务中心设置有卫生服务站和心理咨询室，但是并未配备有医疗设备和康复器械，社区家庭医生也并未定期为老人

提供基础的健康指标的检测。部分健身器材和运动设施存在损坏的现象，却因常年无修处于闲置状态，重建设轻维护现象严重，导致资源无法得到有效利用。另外，没有合理利用当地的医疗资源和服务资源，大多数社区并未邀请当地医院的医生给老人开展健康讲座，引导老人养成良好的生活习惯；心理咨询室也鲜有专业的心理咨询师和志愿者为老人提供精神慰藉服务。

最后，拆迁安置老人的支付能力和消费观念同样会导致供需失衡现状的存在。从调研结果来看，拆迁安置老人的养老服务需求明显，75.24%的老人有养老服务需求，但受经济条件影响以及传统思想观念的制约，更多的老年人倾向于选择费用较低的居家养老和互助养老等养老模式，仅有 26.63%的老人愿意购买养老服务。简言之，拆迁社区老年群体的养老服务需求并未完全转换为市场需求，因此社区养老服务市场并未形成，服务供给的质量和层次较低。服务市场不成熟、服务人员专业化素质低、服务平台建设滞后等问题也会导致服务水平较低，质量不佳。

（三）激励与培训机制缺失，岗位认同度低

薪酬待遇缺乏竞争力、岗位认同度低、培训与激励机制的缺失是养老服务队伍专业化程度低的关键因素。

首先，薪酬待遇缺乏竞争力，岗位认同度低。由于老人身体的特殊性，养老服务的工作内容较为繁杂，工作强度较大，然而却没有与之相匹配的薪资待遇。2018年郑州市最低工资标准为1900元，在与服务人员沟通的过程中，笔者了解到其收入水平与最低工资标准相差无几，导致他们缺乏工作的积极性，人员流失的情况时有发生。另外，养老服务的岗位认同度低。鲜有高等院校开办有老年护理专业，学生缺乏对养老服务行业的了解，毕业季择业时与之相关的医学和护理专业的毕业生大多流向医药公司和医院。大多数年轻人对养老服务存在认知偏差，认为老年护理岗位准入门槛较低，工作不够体面，受就业攀比心理的影响，更愿意选择清闲、“体面”的行业。

其次，尚未建立完善的培训体系。养老服务机构没有和学校、医院等机构建立合作关系，专业教育培训体系建设滞后，举办的专题讲座及专业知识培训活动较少，在一定程度上不利于养老服务专业化水平的提升。如何建设专业化的服务队伍，充分吸纳高素质人才投身于养老服务事业当中来，将会是政府、社区、养老机构等关注的重点。最后，社区养老服务仍处于发展初期，管理经验不足，资源利用率不高，缺乏统一的管理、职业认证机构。养老服务团队的凝聚力和积极性不高，缺乏积极的工作氛围，对资源的分

配及利用不尽合理。政府应吸纳专业能力较强、公益热情高、年轻、身体健康的群体共同参与到社区养老服务中来，满足老人多样化的养老服务需求，有效提高服务水平。

（四）重视程度不足，信息分割严重

社区管理低效，资源整合能力不足导致养老服务供给的低效率。究其原因，在于社区管理者专业化能力不足、养老服务宣传不到位、资源整合机制尚未形成。首先，社区管理者多来自于村一级的干部，由于从农村直接过渡到城市社区，其管理理念尚未更新，缺乏养老服务的工作经验。其次，社区养老服务宣传不到位，拆迁安置老人缺乏配合。拆迁安置老人思想传统，难以接受社会化养老服务，即便物质条件充裕，购买养老服务的意愿也不够强烈，这是阻碍社区养老服务供给的因素，但社区管理者并未采取措施进行宣传，激发拆迁安置老人消费的动力。再次，社区养老服务资源的整合需要上级政府的协助，目前不同社区间、社区与外界服务资源间并未形成可行的资源整合机制。

养老服务信息管理平台建设滞后的原因主要包括资金不足、管理体制的条块分割、老人适应性较差。首先，智慧养老服务平台的建设需要大量资金支持，管委会、街道办事处、社区村委会等在养老服务平台建设过程中各承担一定的财政责任，由于需要支持的项目过多，上级政府财政压力较大，仅靠社区和服务机构难以推动服务平台的建设。其次，各部门之间信息分享存在困难。政府的相关信息以部门来划分，相互间存在区域划分管理的问题，无法充分利用互联网技术将信息分类管理，出现信息共享困难的局面。若要整合政府、医疗机构、民政部门、派出所、街道办事处、社区、养老服务机构等涉及养老服务部门的信息资源，需多方相互配合，反复协调沟通方能完成。但有些部门的信息仅实现部分公开，多数信息不能够互通，加上后期缺乏维护，数据更新缓慢，这些都限制了养老服务信息管理平台的建设。再次，老年人认知能力有限，智能设备操作存在问题。根据调研结果可知，75.25%的老人受教育程度在初中及以下，老人的认知和学习能力较差，智能设备的使用存在较大问题。智慧养老服务平台的建设，需解决老年人在智能产品操作方面存在的问题，老年人可通过最简单的操作来表达其全部需求，这对平台有着较高的技术要求。最后，智能终端研发不够，产品设计功能单一，缺乏人性化，智能终端设备的研发不论在质量还是数量方面，都难以满足老年人的实际需求，这也是制约智慧养老服务普及和推广的重要因素。

第五章 推动拆迁安置农民养老服务发展的建议

通过对郑州航空港区拆迁安置老人的调研，笔者发现该区域内拆迁安置农民养老服务体系的建设才刚刚起步，尽管社区养老服务发展取得了些许成就，但不能否认问题的存在。如何协调好政府、家庭、社区、社会组织之间的关系，促进养老服务资源的优化整合；以及拓宽养老服务资金的来源渠道、建设专业化的服务队伍等应是政府重点关注的问题。笔者结合城乡养老服务体系建设的经验，基于航空港区的现实状况，在立足于社区的基础上对航空港区拆迁安置农民的养老服务发展提出以下建议。

一、强化政策扶持，构建多元参与体系

福利多元主义强调社会福利供给主体多元化，养老服务作为准公共物品，是社会福利的重要组成部分，其供给也应由政府、家庭、社区、社会组织多元主体共同实现。多元化的主体参与使得社会福利的提供不再过度依赖政府的财政支出，不再依赖政府人力的配给，使得福利供给有了多样化的选择，有助于服务质量的提升。现阶段，拆迁安置老人的养老服务供给多依赖于家庭和政府，需要强化社会力量的参与，形成合力，共同承担起养老服务供给的责任。

（一）转变政府职能，强化制度保障

政府职能的转变并不意味着政府对拆迁安置农民的养老服务放任不管，而是将供给的权利下放给社会，专注于制度设计和服务监管。纵观国内外养老服务发展的实践，政府在养老服务体系的建设过程中承担着至关重要的角色。在法律法规的制定、资金的扶持、社会力量的培育、服务质量的监管等方面都有政府的身影，政府的重要性不言而喻。航空港区拆迁安置农民的养老服务处于起步阶段，各项政策支持难以落实，资金来源渠道过于狭窄，养老服务市场尚未成熟等问题都需要政府着手解决，因此必须发挥政府的主导作用，引领养老服务走向良性、高效的发展道路。

1. 加大财政支持，拓宽资金来源渠道

资金问题是制约养老服务进一步发展，问题频出的关键因素。养老服务作为社会福利的一种形式，其福利性特征意味着政府责任的不可推卸，需要落实财政责任。西方发

达国家养老服务的发展经历了从政府一元参与到多元参与的道路，即便养老服务市场发展已经成熟，政府仍然承担了 50%以上的财政责任。航空港区正处于城市建设的大发展时期，各个板块的发展都需要大量资金的支持，目前，区域内的养老服务体系尚未形成，养老服务发展基础薄弱，养老服务的发展状况事关社会稳定大局，需要加大对该领域的财政支持。

首先，政府需要把养老服务的发展纳入地区经济社会发展规划当中，为养老服务的可持续发展提供资金保障。其次，提升政府公共预算中养老服务的预算比例，保证每年预算呈增长趋势，建立养老服务专项基金，对每项支出做出明细规定。再次，为了引导社会力量参与养老服务的供给，拓宽资金来源渠道，政府应加大对服务机构的税收优惠、财政补贴力度，拓宽政府购买养老服务的覆盖面，在对五保老人的养老服务发挥兜底作用的同时加大对空巢老人、高龄老人养老服务的购买力度，推动养老服务市场的发展，激发社会力量参与服务供给的积极性。

2. 完善法律法规，营造良好运营环境

规范的法律保障是养老服务能够持续发展的基础。纵观养老服务发展取得成就的国家，无一不从法律制度方面着手为养老服务的发展营造良好的运营环境。英国 1990 年颁布了《照顾白皮书》和《国家健康服务与社区照顾法令》，美国 1965 年颁布了《老年人法案》及其修正案，日本 1963 年颁布了《老年人福利法》，1982 年颁布了《老年人保健法》，随后又制定了《新老年人保健福利十年战略》以及《长期护理保险法》³²。立法先行是国外养老服务发展坚守的原则，然而我国关于养老服务的法律政策尚不健全，目前仅有一部《老年人权益保障法》，对拆迁安置农民养老服务的权益并未做明确的规定，更多则是《关于加快发展养老服务业意见的通知》、《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》等政策文件。这些政策文件多以指导意见、通知等形式存在，没有上升到法律层面，法律约束性较差，各级政府解读存在偏差，不利于养老服务的规范化发展。因此，为了明确各参与主体的职责，营造良好的运营环境，可以从以下几个方面着手推动法律制度的完善。

首先，明确养老服务参与主体的权责边界，规范政府的行为，努力做到不越权、不缺位，积极推动养老服务市场化机制的建立。其次，对养老服务准入、退出、服务、监管等机制作出明确规定，减少审批程序，降低社会力量参与养老服务供给的准入门槛，

³² 付中安. 城市社区居家养老服务体系建设研究——以昆明市为例[D]. 昆明: 云南财经大学, 2013.

规范服务供给过程，提升服务质量，形成科学的服务标准和技术标准。最后，为了发挥家庭养老的功能，保障拆迁安置农民的养老权益，可以借鉴新加坡的法律制度，将为老人提供经济供养和精神慰藉等养老服务纳入法律文本，强化子女的照护责任，对孝敬老人的子女提供奖金、税收等优惠，鼓励社会形成敬老爱老的风气。

(二) 鼓励社会参与，促进良性竞争

国内外养老服务的发展实践表明养老服务的供给不能仅依靠政府，需要发挥市场在资源配置中的基础性作用，引入竞争机制，鼓励社会力量参与养老服务供给。社会力量参与养老服务供给，能够减轻政府的财政压力，提升资源利用效率和服务质量。养老服务机构专业化的服务和非盈利组织、志愿者队伍的无偿服务相结合，有利于降低养老服务的运营成本，满足拆迁安置老人多样化、多层次的养老服务需求，丰富老人社会支持网络。鉴于此，笔者认为航空港区拆迁安置农民养老服务的发展需要发挥民间资本和志愿者组织的作用。

1. 鼓励民间资本参与投资

养老服务供给主体呈现多元化发展趋势，民间资本在服务供给中的作用愈发重要。2015年，国务院联合10部委出台了《关于鼓励民间资本参与养老服务业发展的实施意见》，《意见》指出鼓励民间资本投资建设各类养老服务机构或组织，积极开拓养老服务市场，承接政府购买养老服务项目，参与养老服务供给、评估等项目，发挥其在运营资金、服务专业性、设备先进性等方面的优势，为老人提供多样化、个性化的服务，提升养老服务质量。

为了激发民间资本参与养老服务供给的积极性，需要政府加以引导。首先，为了营造良好的运营环境，政府应当适度放宽市场准入机制，鼓励小型化、专业化的服务机构进驻社区，加大对服务机构的床位补贴，同时通过税收优惠、场地和水电优惠等措施减轻其运营压力。其次，加大政府购买养老服务的力度，推动服务供给从补缺型向普惠性转变，进一步激发养老服务市场的活力。最后，政府需要对养老服务市场进行监督，建设规范化、透明化、科学化的投资秩序，明确养老服务市场的准入、退出机制，推动养老服务市场的良性竞争。

2. 积极开展志愿服务

志愿者组织是养老服务供给主体的关键组成部分，其参与社区养老服务无偿供给，能够体现养老服务的福利性本质特征。西方发达国家在发展养老服务的过程中重视志愿

者的作用，政府努力培育志愿者队伍发展的环境，充分发挥志愿者的个人优势，积极引导大众回馈社区，为社区老人提供无偿服务。志愿服务给社区老人带去了温暖，有利于引导社会形成敬老爱老的氛围，提升养老服务的可及性。

国外的志愿服务经验同样适用于我国拆迁安置社区。拆迁安置老人以宗族和血缘关系为纽带选择群居生活，熟人社会中志愿服务更容易开展。首先，村干部应该发挥带头作用，以社区党员为基础建立志愿者队伍，在社区养老服务中心登记入册，凭借对社区老人的了解，完善匹配模式，有针对性地为拆迁安置老人提供精神慰藉、生活照料等服务。其次，为了激发社区群众和社会公众提供志愿服务的积极性，可以引入激励机制，建立“时间银行”模式。对每位参与养老服务的志愿者发放“时间存折”，由社区养老服务中心赋予每个服务项目和服务时间对应的分值，通过信息管理平台登记服务情况。志愿者可以用积分兑换生活用品，也可以进行储蓄，等年老时免费享受他人提供的志愿服务。再次，为了提升志愿服务的质量和效率，社区可以和培训机构合作，定期为志愿者进行培训和考核，提升志愿者服务的专业度，避免服务流于形式问题的存在。

二、建立评估体系，提升供需的适配度

随着城镇化的发展和人口老龄化的日益严峻，拆迁安置老人的生活水平有了显著提升，养老服务需求剧增并呈现出多样化、个性化的特点。在养老服务市场化的趋势下，更需政府、社区、志愿者、养老机构、家庭等责任主体确定好各自职责，准确评估老人的养老需求，提升养老服务供需匹配度，为拆迁安置老人提供高质量、多层次、个性化的养老服务。

（一）推行需求评估，提升服务精准度

物质生活的日益富足激发拆迁安置老人追求更高层次的养老服务，老人的家庭、经济、身体状况千差万别，支付服务的能力和意愿也不尽一致，希望服务的内容也各不相同。因此，为了促进养老服务供给的精准化，提升服务的针对性，需要在对拆迁安置老人进行需求评估的基础上，针对不同老人提供差异化的服务。

差别化、个性化的养老服务供给建立在老年人需求的基础上。因此，为了促进养老服务供给的精准化，需要借助社区和专业评估机构的力量，通过走访调查，对老人的经济状况、自理能力等基本情况进行评估，建立老年人的专属信息档案，基于他们的基本情况和服务意愿有针对性的提供养老服务。其次，社区和养老服务机构需要对服务内容

进行分类，区分开无偿服务、低偿服务、有偿服务的项目。其中，无偿服务可以以办理会员卡的形式进行开展，社区老人持卡享受养老服务中心免费的服务；对于低偿和有偿服务，可以借鉴上海社区养老服务的发展经验，政府与养老服务机构达成协议，向老人发放服务券，老人可以持券享受折扣服务，减轻老人购买服务的压力。无偿服务的供给，可以保证养老服务的公益性性质，满足老人的基本服务需求，中高端养老服务采取低偿收费的形式，兼顾了老人个性化的需求。通过建立评估机制，基于准确的服务需求提供养老服务，可以促进资源的合理利用，有效降低服务资源闲置浪费的现象，提升服务可及性，更好地激发市场活力，推动更多社会力量参与养老服务供给。

（二）完善基础设施，优化服务内容

养老服务工作的开展依赖于服务设施，健全养老服务设施有助于拓展服务内容、提升服务质量。首先，针对拆迁安置社区医疗设备短缺的问题，需要政府、社区村委会建立财政分担机制。村委会需要强化对养老服务的重视程度，设立养老服务专项基金，每年从门面房租金中拿出一部分支持医疗设备的购买。其次，针对社区养老服务设施失修、部分设施缺乏人性化的问题，社区村委会应及时听取老人的意见，全方位考虑拆迁安置老人的困难，及时维修、改造，给老人提供舒适的生活环境。如社区内设置无障碍道路，社区公厕设置无障碍厕所、加装防滑垫等，提升失能和残疾老人活动的便利性。

整合社区养老资源，提升服务可及性。社区作为养老服务供给的中转站，能够整合各种服务资源，提高资源利用率，提升养老服务供给效率。首先，促进医疗服务的可及性。拆迁安置老人的医疗保健需求尤为迫切，但受限于经济状况，购买养老服务的动力不足。针对该问题，社区应及时与附近医院达成合作关系，在社区服务中心定期开展养生讲堂，为老年人讲解养老养生知识，科学饮食、营养配餐等科目，提供医疗咨询；其次，实行财政分担机制，由区、办事处和村委会共同出资为老人每年提供一到两次的体检，做好疾病的预防工作。社区卫生室也需要为老人建立健康档案，家庭医生应定期为老人血压、心率等常规指标的检测，关注老人的身体状况，预防疾病风险；再次，充分利用社区内养老服务设施，如棋牌室、健身器材、LED显示屏等，定期举办书法、棋牌类比赛，定期播放电影，促进老年人间的交流，娱乐老人的身心；最后，由于社区社会支持网络已经成型，受宗族观念的影响，互帮互助已经成为常态，社区居委会应加强宣传，推动“积极老龄化”的实现，为拆迁安置老人提供更为贴心、满意的养老服务。

三、注重培训激励，建设专业人才队伍

人才是行业发展的基础，养老服务人才队伍建设是多元化社会养老服务体系建设的支撑，其专业水平的高低、服务质量的好坏，将对养老服务质量产生重要的影响。专业化服务队伍建设，可采取规划专业教育、完善薪酬体系、加强岗位培训与规范志愿者队伍等方式来实现。

（一）完善薪酬体系，加强岗位培训

要引导养老服务人员主动地、高质量地完成工作任务，同时维持其工作满意度，就需要完善薪酬体系。首先，政府应加强对养老服务行业的资金投入，改善养老服务人员的工作环境。其次，完善护理人员工资补贴制度，目前郑州市政府根据护理人员的工作年限，提供了100、200、300元的岗位津贴，但补贴标准过低，下一步需要加大对护理人员的补贴力度，充分调动服务人员的工作积极性。再次，针对养老服务岗位认同度低的问题，政府应加强宣传力度，努力消除社会就业偏见，提高其社会声望和社会认可度，吸引更多年轻人投身于养老服务事业。最后，引入绩效考核机制，注重对护理人员服务质量和结果的考核，考核结果和薪酬福利体系挂钩，设立额外的奖金，进一步激发服务人员的工作积极性，提升服务质量。另外，对获得更高层级养老护理员认证的人员给予工资的提升。

加强岗位培训，建立规范的培训体系。拆迁安置社区的养老服务人员多来自村一级的中年妇女，之前并没有养老服务的相关工作经验，即使是养老机构的服务人员，也仅有不到一半儿接受过正规培训，持证上岗的人数更少。因此，政府应联合社会上专业的培训组织、高校或者养老机构，定期为养老服务人员开展培训。培训内容应不仅包括医疗护理方面的常识，还需注重服务人员道德和耐心的培养，积极引导服务人员提升心理疏导的能力，鼓励将爱心传递给老人，避免欺凌老人的情况发生。同时需要对护理人员进行考核，对考核通过者颁发岗位资格证书，确保其在服务过程中能有效运用培训所学，为老年人提供专业、优质、高效的养老服务。

（二）规划专业教育，吸纳高素质人才

加强与高校的合作，强化养老服务工作的专业化与职业化。在高等院校，尤其是中等职业学校设置与养老服务相关的专业和课程，并给予报考此类专业的学生以生活补

贴,强化学生对养老服务行业的认同感,从而为社会养老服务源源不断地输送专业人才。具体做法应是:首先,通过充分调研,尽可能全面了解社会对养老服务人员的多元化需求,依托医学、护理学科的支持拓展人才培养方向,开拓老年护理、康复保健等专业方向。其次,对课程内容优化整合,对课程体系调整改革,将职业资格要求直接融入专业教学中,突出理论教学的应用性,更好地提升专业素质,促进学生职业能力的形成。再次,普通院校可以依托已有的公共管理、社会工作等相关专业设置老年服务与管理、家政服务、社区管理与服务等专业方向,有针对性地培养管理和服务人员。最后,对于开办老年服务相关专业的院校,政府可以在师资配备、基础设置建设、招生就业等方面给予政策、资金等支持。

养老服务作为朝阳行业,政策的宣传力度还不够,高校毕业生择业时并不会将其作为第一选择。因此,需要政府、高校和社区、养老机构的多方协作,鼓励社会工作和医疗护理专业的毕业生加入养老服务人才队伍,形成稳定的人才输送渠道,进一步促进养老服务工作的专业化,提升养老服务人员的整体素质。

(三) 积极壮大志愿者队伍

拆迁安置农民的养老服务需求呈现出多样化、个性化的趋势,通过对航空港区的实地调研,笔者发现养老服务人员严重不足。仅仅依靠社区工作人员和机构服务人员的力量难以满足拆迁老人多样化的需求。为此,需要强大的志愿者队伍作为服务人员的补充。第一,通过深入社区宣传、企业宣传的方式增加人们对志愿者工作的认同感,鼓励在家待业的中年女性加入志愿者团队,为同社区老人提供力所能及的服务。此外,发挥区域内企业的作用,成立企业志愿者团体,深入社区为拆迁老人提供志愿者服务。第二,充分评估拆迁老人的养老服务需求,根据志愿者团队的优势,有针对地开展志愿服务,确保服务质量的优化;第三,要重视志愿者培训工作,不仅要强化志愿者的志愿精神和增强志愿者团队的凝聚力,还要帮助志愿者更好地运用自己的专长做好社区养老服务;第四,推动志愿者年龄结构的优化,年轻老年群体作为老人社会支持网络中的关键组成部分,由于对社区老人更加熟悉,能够在服务提供上更有效率,要把他们纳入志愿者队伍。同时,更要大力加强青壮年志愿者队伍建设,通过完善志愿服务制度吸引不同身份、不同职业的青壮年加入志愿者队伍,为社区居家养老志愿服务增添人力和活力;第五,需要建立志愿者信息档案,记录志愿者的服务情况与专业特长,以志愿者的个人意愿为主开展志愿者服务,实现志愿者资源的合理配置。

四、提升社区管理能力，构建智慧养老服务平台

由于航空港区拆迁安置时间较短，拆迁安置农民的思想观念、生活方式和农村居民趋同。社区作为拆迁安置老人生活的家园，具有天然的优势，绝大多数老人更愿意居住在家，必要时由社区提供养老服务。因此，为了满足拆迁安置老人的养老服务需求，提升质高价廉的养老服务，需要增强社区的管理能力，促进资源整合，依托政府、社区、服务机构的力量推动社区养老服务平台的建设。

（一）强化社区管理，促进资源整合

拆迁安置农民养老服务供给与需求的有效对接离不开社区的支持。养老服务机构工作的开展也需要有效利用社区资源，与社区管理者建立良好的协作关系。解决航空港区拆迁安置社区管理运营效率低下的问题，可以从以下几个方面入手：首先，转变传统观念，加强管理培训。由于从农村直接过渡到城市，基层管理者并未认识到发展养老服务的重要性，对养老服务工作的流程并不熟悉。航空港区政府应当开展基层管理者培训工作，通过培训使村一级干部认识到养老服务对维护社会稳定的关键作用，让服务理念、服务方法深植管理者心中。其次，加强对养老服务的宣传。通过调研得知，拆迁安置老人对社区养老服务不够了解，且存在认知偏差。60.4%的老人没有听说过社区养老服务，大部分老人认为养老服务只有五保老人有资格享受，并不知道有无偿服务的存在。政府和社区应当加强养老服务的宣传工作，通过电视报道、社区横幅、养老服务讲座的形式增进拆迁安置老人对养老服务的认知，激发老人购买养老服务的动力。再次，促进养老服务资源的优化整合。养老服务资源的整合工作需要街道办事处的大力支持，办事处应该发挥其能力促进不同社区间资源的共享，同时加强与区域内医院的合作，解决拆迁安置老人迫切需要的医疗保健服务问题，提升服务的可及性。

（二）借力互联网+，构建智慧养老平台

互联网因其开放、分享、便捷的理念，在给传统行业带来冲击的同时又带了足够多的机遇，它在电子商务、电子金融等行业取得的突破性成就更是让社会公众见证了它的潜力。养老服务作为一种新兴行业，其以人为本的原则与互联网以客户为中心的思想不谋而合，两者的融合发展是必然趋势，对养老服务的发展是机遇。智慧养老平台的建设关键在于服务系统的构建，服务系统的复杂性决定了智慧养老平台的建设并非是一蹴而

就的事情，需要系统的规划和政府、企业、社会组织等各方的共同探索及创新。

智慧养老平台的建设应该以政府为主导，提供政策和资金支持，企业提供技术支持，鼓励民间资本进入并发动社会力量参与智慧养老服务。基本数据库是智慧养老平台的重要载体，养老管理部门设置服务项目、确定补贴发放对象，养老服务机构开展上门服务、评估服务效果，老人及家属选择服务、参与活动等都要以基础数据库平台为基础。对于基础数据库平台的建设，应以大数据为核心，政府相关部门和社会组织通过走访调研、信息补录、社会宣传等方式协同完成基础数据录入的工作，形成老年人基本信息（年龄、受教育程度、自理能力、经济收入状况等）、养老服务信息（日常照护需求、参与活动需求、精神慰藉需求等）、健康档案（常见病、慢性病、特殊照护需求等）、社会养老服务资源（养老服务机构信息、志愿者信息等）四大基础数据库，且这些数据库要实时更新。其次，在基本数据库的基础上建立服务子系统（社区管理系统、医疗服务系统、民生服务系统），通过三个子系统发布养老信息、平衡服务供需、提供医疗援助、实现生活照料、丰富精神文化生活，老年人多样化、个性化的需求得到满足。最后，通过政府补贴和家庭支付的手段，为老年人配备智能设备，动态监测老年人身体状况，及时获取最新健康信息，能够针对性的做好预防工作，进一步提升服务效率。

结 语

在人口老龄化程度不断加深的今天，养老问题已经成为影响社会发展的关键问题。养老服务作为社会保障中的重要一环，其发展状况能够直接影响和谐社会的建设。随着城镇化的深入发展和政策的倾斜，城郊农村的房屋和土地被征收，农民离开世代生活的家园住进安置社区，他们的身份和生活方式、思想观念正悄然发生变化。城镇化带走的不仅是他们赖以生存的家园，也包括传统养老服务体系，家庭养老功能的弱化、拆迁安置带给他们的孤独感使他们迫切需要社会化养老服务。随着物质生活的改善，拆迁安置农民开始关注更高层次的养老需求，如医疗保健、生活照料和精神慰藉服务。这些都是依靠政府和家庭难以实现的，需要借助社区、养老机构、志愿者等多元主体来提供个性化、多样化、专业化的养老服务，构建属于拆迁安置农民的养老服务体系。

通过对国内外文献的阅读，笔者立足于需要层次理论、新公共服务理论、福利多元主义理论，试图弄清政府、社区、家庭、养老机构之间如何进行养老服务的供给。然而，我国养老服务行业的发展处于起步阶段，养老服务市场化还不够成熟，政府权责不明确，越位等情况依旧存在，虽然出台了促进养老服务行业发展的政策文件，但还缺乏实质性行动。此外，养老服务供需失衡，服务内容单一，部分社区仅提供老年人休闲娱乐的场地，不提供医疗保健和精神慰藉等老年人迫切需要的服务项目。再次，由于缺乏激励机制和培训机制，养老服务人员工作积极性较差，无法吸引高素质人才加入服务队伍。最后，养老服务信息平台建设滞后，服务效率低下。

针对以上问题，借鉴国内外经验，从服务供给主体、服务质量、服务队伍、服务平台建设四个方面提出了拆迁安置农民养老服务发展的建议。首先，转变政府职能，丰富养老服务供给主体，加大财政补贴和税收优惠，鼓励民间资本进驻养老服务领域。其次，建立评估机制，对老人服务需求和服务质量精准化评估，提供多类型、高质量的服务，重点关注拆迁安置老人精神慰藉和医疗保健的需求。再次，通过建立激励机制，完善培训制度，加强与高校合作，吸引高素质人才和志愿者加入养老服务队伍。最后，构建智慧养老平台，满足拆迁安置老人多样化的需求，提升服务效率和质量。

养老服务行业有着光明的发展前景，需要政府、家庭和社会力量的协作才能实现服

务资源的合理配置。由于学术界对于拆迁安置农民养老服务研究的文献较少，本文研究重点有所欠缺，研究程度不够深入。另外，由于拆迁安置社区交付不久，社区养老服务模式发展不够成熟，但潜力巨大。随着拆迁安置社区管理制度不断完善、社区集体经济规模的扩大、拆迁安置农民的思想观念进一步城市化，依托拆迁安置社区开展养老服务，将服务嵌入社区将会得到事半功倍的效果，解决其他拆迁安置社区的养老服务问题也需坚持该原则。

参考文献

一、著作类：

- [1]陈功. 我国养老方式研究[M]. 北京：北京大学出版社，2003.
- [2]郑功成主编. 中国社会保障改革与发展战略(养老保险卷)[M]. 北京：人民出版社，2011.
- [3]成思危. 中国社会保障体系的改革和完善[M]. 北京：民主与建设出版社，2002.
- [4]张良礼. 应对人口老龄化：社会化养老服务体系构建及规划[M]. 北京：社会科学文献出版社，2006.
- [5]鹿心社. 研究征地问题探索改革之路[M]. 北京：大地出版社，2002.
- [6]刘宗劲. 征地制度研究：对中国城市化进程的追问[M]. 北京：中国财经经济出版社，2008.
- [7]王国军. 社会保障从二元到三维——中国城乡社会保障制度的比较与统筹[M]. 北京：对外经济贸易大学出版社，2005.
- [8]韩芳. 农村土地养老保障功能研究[M]. 北京：知识产权出版社，2010.
- [9]李蕊. 失地农民权益保障[M]. 北京：知识产权出版社，2009.

二、期刊类：

- [1]杨翠迎. 失地农民养老保障制度的实践与探索——基于浙江省的实践[J]. 人口与经济，2004(4).
- [2]吉鹏，李放. 江苏省农村社会养老服务供给机制创新[J]. 中国老年学杂志，2015(10).
- [3]马姗伊，李阳. 我国失地农民的养老保障问题研究[J]. 劳动保障世界，2013(1).
- [4]张文博. 农转居社区综合养老理论与实践探索[J]. 西部论坛，2014(6).
- [5]江燕娟. 论社区养老服务资源的整合[J]. 社会福利（理论版），2014(3).
- [6]杨春华. 城市社区居家养老的困境和出路[J]. 前沿，2009(8).
- [7]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).
- [8]周建瑜. 失地农民社区的形成及典型模式探析[J]. 中共四川省委党校学报，2008(2).
- [9]周伟文，齐心. 城市老年群体生活需求和社区满足能力的现状与问题的调查分析[J]. 中国人口科学，2001(4).
- [10]彭金玉，柴永达. 老年失地农民养老服务的困境与对策研究——基于诸暨市的实证调研[J]. 农村建设与发展，2015(5).
- [11]高敏，李延宇. 理想与现实：农村老年人居留意愿与现实选择差异[J]. 人口与社会，2016(1).
- [12]张国平. 农村老年人居家养老服务的需求及其影响因素分析——基于江苏省的社会调查[J]. 人口与发展，2014(2).

- [13]张正军,刘玮. 社会转型期的农村养老: 家庭方式需要支持[J]. 西北大学学报(哲学社会科学版), 2012(3).
- [14]丛春饘,方群. 我国新型农村养老模式研究[J]. 中国发展观察, 2015(12).
- [15]唐晓英,周溥暇. 社区养老: 解决我国农村养老问题的崭新模式[J]. 学术交流, 2010(4).
- [16]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).
- [17]安同侃. 城市郊区失地农民养老保障的社会网络分析[J]. 安徽农业科学, 2011(17).
- [18]曾念. 吉林省失地农民养老保险制度研究[J]. 劳动保障世界, 2010(4).
- [19]楼喻刚,金皓. 城市化进程中土地被征用农民养老保障问题初探[J]. 西北人口, 2002(1).
- [20]王永谦. 论失地农民长效保障机制的构建[J]. 经济与管理研究, 2008(2).
- [21]方立锋. 健全失地农民社会保障体系对策研究[J]. 长安大学学报(社会科学版), 2007(1).
- [22]杨继瑞. 我国失地农民保障问题研究[J]. 经济纵横, 2012(4).
- [23]吴素. 被征地农民养老保险制度的构建与完善——以江西省婺源县为例[J]. 福建师范大学学报(哲学社会科学版), 2012(1).
- [24]田北海,李春芳. 供需均衡视角下的失地农民社会养老保险制度研究——基于对鄂、皖、桂、浙、鲁、冀、黔7省(区)的调查[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2013(1).
- [25]曾庆学. “土地换保”与农民养老保障[J]. 经济研究导刊, 2011(7).
- [26]郭喜. 被征地农民养老保障现状分析及政策改进[J]. 中国行政管理, 2012(5).
- [27]郑冕. 供给侧改革视域下我国城市居家养老服务中的供需适配矛盾与解决对策[J]. 沈阳大学学报(社会科学版), 2018(4).
- [28]王琼. 城市社区居家养老服务需求及其影响因素——基于全国性的城市老年人口调查数据[J]. 人口研究, 2016(1).
- [29]姜向群,郑研辉. 城市老年人的养老需求及其社会支持研究——基于辽宁省营口市抽样调查[J]. 科学社会实践, 2014(5).
- [30]郭竞成. 农村居家养老服务的需求强度与需求弹性——基于浙江农村老年人问卷调查的研究[J]. 社会保障研究, 2012(1).
- [31]王俊文,杨文. 我国农村养老服务需求现状及对策研究——基于江西赣州的调查[J]. 江西社会科学, 2014(9).
- [32]李伟. 农村社会养老服务需求现状及对策的实地研究[J]. 社会保障研究, 2012(2).
- [33]黄俊辉,李放,赵光. 农村社会养老服务需求意愿及其影响因素分析: 江苏的数据[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2015(2).
- [34]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(3).
- [35]赵然. 城市社区养老服务体系中的问题和对策[J]. 中国老年学杂志, 2015(12).
- [36]曾奕婧. 城市社区养老服务供给中的问题及原因分析[J]. 安徽行政学院学报, 2017(5).

- [37]王桂云. 多元化社会养老服务体系建设的对策研究[J]. 中国人口·资源与环境, 2015(12).
- [38]倪东生, 张艳芳. 养老服务供求失衡背景下中国政府购买养老服务政策研究[J]. 中央财经大学学报, 2015(11).
- [39]丁志宏, 王莉莉. 我国社区居家养老服务均等化研究 [J]. 人口研究, 2011(5).
- [40]杨勇刚. 供给侧视角下的农村养老服务发展策略[J]. 河北大学学报 (哲学社会科学版), 2017(6).
- [41]秦智颖, 李振军. 我国农村养老服务供给主体多元化研究[J]. 中国集体经济, 2016(1).
- [42]王浩林, 程皎皎. 人口“空心化”与农村养老服务多元供给困境研究[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2018(1).
- [43] Chalifoux Z, Neese J B, Buckwalter K C, Litwak E, Abraham I L. Mental health services for rural elderly: innovative service strategies[J]. Community mental health journal, 1996.
- [44] Harris D, Crilly R G, Stolee Ellett F K. Improving a system of care for elderly persons in rural areas[J]. The Gerontologist, 1999.
- [45] Bien Barbara. Health care services for the elderly living in the rural area of Poland[J]. Przegląd Lekarski, 2002.

三、其他类

- [1]夏敬哲. 河北省农村居家养老服务需求研究[D]. 石家庄: 河北经贸大学硕士学位论文, 2012.
- [2]李晓琦. 城市新弱势社区养老服务体系建构研究以南京市地区为例[D]. 南京: 南京理工大学, 2013.
- [3]胡亚光. 城市社区居家养老服务的发展困境及路径选择——基于开封市 S 社区的调研[D]. 开封: 河南大学, 2017.
- [4]姚银茜. 城镇化背景下拆迁安置社区养老服务体系创新研究[D]. 重庆: 西南财经政法大学, 2014.
- [5]赵晔. 辽宁省城市社区养老服务需求与供给研究[D]. 沈阳: 辽宁大学, 2014.
- [6]付中安. 城市社区居家养老服务体系建设的规划——以昆明市为例[D]. 昆明: 云南财经大学, 2013.
- [7]国务院关于加快发展养老服务业的若干意见
http://www.gov.cn/zwqk/2013-09/13/content_2487704.htm
- [8]关于印发河南省“十三五”养老服务体系建设的规划的通知 <http://llw.zzsmzj.gov.cn/sitegroup/zzslw/html/ff80808156bafed20156d516565c0e55/20170808112900841.html>
- [9]加快建设郑州健康养老产业实施方案 (2018-2020 年)
<http://public.zhengzhou.gov.cn/17LB/1167680.jhtml>
- [10]郑州市出台政府购买养老服务办法 <http://www.zzsmzj.gov.cn/gzdt/691633.jh>

附录

拆迁安置农民养老服务调查问卷

尊敬的老年朋友：

您好！我是河南大学哲学与公共管理学院的一名研究生，为了完成毕业论文的数据采集，特设此问卷。问卷内容主要包含郑州航空港区拆迁安置农民养老服务的供给和需求情况，采取不记名调查的形式，不涉及个人隐私。如您是 60 岁以上的拆迁安置农民，希望您能够配合此次调研。

A 个人及家庭基本情况

- A1.您的性别： 1.男 2.女
- A2.您的年龄：
1.60-65 岁 2.66-70 岁 3.71-75 岁 4.76-80 岁 5.80 岁以上
- A3.您目前的婚姻状况： 1.未婚 2.已婚 3.离异 4.丧偶
- A4.您的子女数量：
1.无 2.一个 3.两个 4.三个 5.三个以上
- A5.您目前的身体状况： 1.完全能够自理 2.部分能够自理 3.丧失自理能力
- A6.您的受教育程度：
1.小学及以下 2.初中 3.高中/中专 4.大专/本科及以上
- A7.您退休前所在的单位：
1.农民 2.政府机关 3.事业单位 4.国有企业 5.民营企业
6.个体经营户 7.其他
- A8.您目前的居住情况：
1.独居 2.夫妻同住 3.与子女同住 4.在社区托老所或养老机构居住 5.其他
- A9.您现在拥有的人均耕地面积：
1.少于 0.3 亩 2.0.3-0.7 亩 3.0.7-1 亩 4.1 亩以上
- A10.您目前主要的收入来源（可多选）：

1. 工作收入 2. 养老金 3. 房屋租金 4. 子女赡养费
5. 集体分红 6. 拆迁补偿款 7. 退休金 8. 其他

A11. 您目前的月均总收入能达到:

1. 1500 元以下 2. 2501-1000 元 3. 1001-1500 元
4. 1501-2000 元 5. 2001 元以上

A12. 您每月的月均支出为:

1. 1500 元以下 2. 2501-1000 元 3. 1001-1500 元
4. 1501-2000 元 5. 2000 元以上

A13. 您对当前的经济状况是否满意:

1. 非常满意 2. 满意 3. 一般 4. 不满意 5. 非常不满意

B 服务供给

B1. 目前主要是谁来照顾您的生活:

1. 自己 2. 配偶 3. 子女或亲属 4. 保姆、钟点工
5. 邻里、朋友 6. 机构服务人员 7. 其他

B2. 平日里, 邻居和小区里的熟人会不会对您的生活提供帮助:

1. 经常热心的帮助 2. 在急需时会提供帮助 3. 得到的帮助很少
4. 与邻居基本没有接触

B3. 日常生活中您会觉得孤独空虚吗:

1. 经常感到孤独 2. 偶尔感到孤独 3. 从不感到孤独

B4. 您闲暇时的娱乐方式 (可多选):

1. 看电视、读报、听戏 2. 下棋打牌 3. 串门、聊天 4. 广场舞等其他体育活动
5. 参加社区提供的娱乐活动 6. 其他

B5. 您是否了解社区养老服务: 1. 是 2. 否

B6. 您目前享受过以下哪些服务 (可多选): (没有享受过的跳过 B7、B8)

1. 日间照料 2. 送餐服务 3. 医疗保健 4. 康复护理 5. 家政服务
6. 文化娱乐服务 7. 情感沟通服务 8. 法律咨询服务 9. 没有享受过

B7. 您对提供的养老服务满意吗: (选择前两项的跳过下一题)

1. 非常满意 2. 比较满意 3. 说不清楚 4. 不太满意 5. 非常不满意

B8.您对养老服务不满意的原因:

- 1.服务设施不健全
- 2.服务项目单一
- 3.服务人员不够专业
- 4.服务项目收费过高
- 5.公益性的志愿服务缺失
- 6.服务流程繁琐,缺乏人性化

C 服务需求

C1.你是否需要养老服务: 1.是 2.否

C2.您目前需要哪些方面的服务(可多选):

- 1.家政服务
- 2.日间照料(送餐、日托服务)
- 3.医疗保健
- 4.休闲娱乐
- 5.心理护理
- 6.老年人学习培训
- 7.紧急救助
- 8.其他
- 9.不需要

C3.日常生活照料方面,您希望得到社区哪些服务(可多选):

- 1.家政服务(卫生清扫、清洗衣物、代缴费用、家电维修)
- 2.安全照料(上门助浴、陪同购物等)
- 3.日托中心照料
- 4.餐饮服务
- 5.不需要

C4.精神娱乐方面,您希望得到社区哪些服务(可多选):

- 1.上门读报聊
- 2.定期开展娱乐活动
- 3.增加社区活动室的项目
- 4.法律咨询
- 5.婚介服务
- 6.不需要
- 7.其他

C5.医疗保健方面,您希望得到社区哪些服务(可多选):

- 1.代配药买药
- 2.陪同就医
- 3.定期上门检查
- 4.保健咨询
- 5.专业护理
- 6.康复指导
- 7.家庭病床服务
- 8.其他

C6.您愿意花钱购买专业的服务吗:(若愿意,直接跳过下一题)

- 1.愿意
- 2.不愿意

C7.为什么不愿意花钱购买服务:

- 1.经济上负担不起
- 2.怕麻烦,担心服务质量不好
- 3.担心子女面子上过不去
- 4.不需要,自己能行或者子女可以照顾
- 5.其他

C8.您对当前的老年生活满意吗:

- 1.非常满意
- 2.比较满意
- 3.一般
- 4.不太满意
- 5.非常不满意

C9.今后您愿意选择哪种养老方式

- 1.家庭养老
- 2.社区养老
- 3.传统机构养老
- 4.新型医养机构

致 谢

岁月如梭，如歌。转眼间，三年的研究生求学生活即将结束，站在毕业的门槛上，回首往昔，奋斗和辛劳成为丝丝的记忆，甜美与欢笑也都尘埃落定。河南大学以其优良的学习风气、严谨的科研氛围教我求学，以其博大包容的情怀胸襟、浪漫充实的校园生活育我成人。值此毕业论文完成之际，我谨向所有关心、爱护、帮助我的人们表示最诚挚的感谢与最美好的祝愿。

本论文是在导师凌文豪教授的悉心指导之下完成的。三年来，导师渊博的专业知识，严谨的治学态度，精益求精的工作作风，诲人不倦的高尚师德，朴实无华、平易近人的人格魅力对我影响深远。导师不仅授我以文，而且教我做人，虽历时三载，却赋予我终生受益无穷之道。本论文从选题到完成，几易其稿，每一步都是在导师的指导下完成的，倾注了导师大量的心血，在此我向我的导师凌文豪教授表示深切的谢意与祝福！

本论文的完成，还要感谢同门的师兄师妹们，在写作过程中给我以许多鼓励和帮助。回想整个论文的写作过程，虽有不不易，却让我除却浮躁，经历了思考和启示，倍感珍惜这一历程。

感谢父母在我求学生涯中给与我无微不至的关怀和照顾，一如既往地支持我、鼓励我。同时，还要感谢王威同学、许聪同学、孙腾帅同学三年来对我的爱护、包容和帮助，愿友谊长存！

吴李建

2019年6月于河南大学

攻读硕士期间公开发表的学术论文

- [1] 吴李建. 我国农村贫困治理体系演进与精准扶贫[J]. 劳动保障世界, 2019(6).

民善
新至
德於
明止