

单位代码	10602
学号	2016010056
分类号	D035
密级	公开



硕士学位论文

河南省南阳市农村养老服务供给问题研究

Study on the Supply of Rural Aged Care Service in Nanyang

City, Henan Province

学院：政治与公共管理学院

学科名称：行政管理

研究方向：地方政府治理与创新

年 级：2016 级

研究 生：郑冕

指导教 师：刘仁春 副教授

完 成 日期：2019 年 6 月

河南省南阳市农村养老服务供给问题研究

专业名称：行政管理

申请人：郑冕

指导教师：刘春 副教授

论文答辩委员会

主席：周鸿

委员：褚洪海

冉起

赵峰

张有生

潘秀珍

李晓东

李海宁

孙晓东

河南省南阳市农村养老服务供给问题研究

研究生：郑冕

导师：刘仁春 副教授

年级：2016 级

学科专业：行政管理

研究方向：地方政府治理与创新

中文摘要

随着我国经济的高速发展，城镇化和人口老龄化进程加快，传统的家庭养老功能随着青壮年的外出务工开始逐渐弱化。加之我国农村养老保障体系不健全，农村老人养老问题已经成为制约农村社会发展的重大障碍。我国是农业大国，农村老人数量庞大，农村老人养老问题直接关系到中国社会的稳定与可持续发展。

政府越来越重视农村老人的养老问题，通过推进农村养老服务供给来解决农村老人的养老保障问题。但是，当前农村养老服务供给仍然处于边缘地位，面临很多现实性挑战。近年来，政府尝试由市场和社会共同参与农村养老服务供给，但是缺少相应的制度保障和政策支持，社会和市场缺少发展动力，供给积极性不高。面对农村养老服务供给不足的现状，应通过尝试建构以政府为核心、市场为主体，社会组织和家庭为辅助及依托的“一核多元”养老服务供给网络，从而进一步满足农村老人的养老服务需求。

本文以河南省南阳市农村地区老人养老服务供给问题为研究主题，在对国内外相关文献进行梳理总结、相关概念进行阐述的基础上，实地调研河南省南阳市4个村453名农村老人的养老现状与实际需求，主要从老人们的经济支持、日常照料、精神慰藉等方面阐述当前农村老人的养老现状，发现当前社会条件下，农村老人的家庭养老与自我养老能力明显不足，老人们对政府及社会养老服务供给的多元化具有迫切需求，目前我国大部分地区的农村养老服务供给存在普遍问题。无论是农村社会保障、机构养老，还是农村社区养老等多种服务供给形式，不仅供给数量不足，供给质量及供给内容的多样性也有待进一步提高。本研究分析当前我国农村养老服务供给问题的原因发现，城乡二元结构下的“城市偏向”、政府的“掌舵者”角色扮演问题、政策法规支持不足、传统家庭结构与“孝道”文化的式微、社会养老事业配套支持不足、阶梯式养老供给服务尚未建立以及农村老年人传统养老观念根深蒂固等是当前导致农村地区老人养老服务供给问题的主要原因。因此，本研究主要通过元治理理论的思路，分析今后提升我国农村地区老人养老服务供给水平的可行之策是需要建立“以政府作引导，市场为主体、社区及社会组织作补充、家庭为依托”的“一元多核”养老服务供给网络体系，促进农村养老服务供给多元化，多样化发展，满足当前农村地区老人迫切需要的、多样化养老服务需求。

农村养老服务供给问题的解决对我国今后社会、经济、文化的整体发展起着举足轻重的作用，在农村老龄化趋势不断加快，养老需求日趋上涨并日益多元化的基础，养老服务的创新性供给已成为必然。正确处理好政府、市场、社会以及家庭等主要供给主体之间的定位，尝试建构由政府引导、市场推进、社会及家庭共同参与的“一核多元”养老服务供给模式既是今后很长一段时期内农村老人养老的需求所要，也是完善我国农村地区养老服务供给的必由之路。

关键字：南阳市；农村养老服务供给；“一核多元”供给网络

Study on the Supply of Rural Aged Care Service in Nanyang City, Henan Province

Graduate student: ZhengMian Tutor: Liu Renchun Associate Professor Grade: 2016
Subject: Administration Management
Research direction: Local Government Governance and Innovation

Abstract

With the rapid development of China's economy, the process of urbanization and population aging is accelerating, and the traditional family pension function is gradually weakening with the young and middle-aged migrant workers. In addition, China's rural old-age security system is not perfect, rural old-age pension has become a major obstacle to the development of rural society. China is a large agricultural country, with a large number of elderly people in rural areas. The problem of providing for the aged in rural areas is directly related to the stability and sustainable development of China's society.

The government pays more and more attention to the problem of providing for the aged in the countryside, and solves the problem of providing for the aged in the countryside by promoting the supply of the service for the aged in the countryside. However, the supply of rural old-age services is still in a marginal position, facing many practical challenges. In recent years, the government has tried to participate in the supply of rural old-age services by the market and society, but it lacks the corresponding system guarantee and policy support, the society and the market lack the motive force for development, and the enthusiasm for supply is not high. Facing the current situation of insufficient supply of rural old-age services, we should try to build a "one-core and multiple" supply network of old-age services, with the government as the core, the market as the main body, social organizations and families as the support and support, so as to further meet the needs of old-age services in rural areas.

This paper takes the supply of old-age care services for the elderly in rural areas of Nanyang City, Henan Province as the research theme. On the basis of summarizing the relevant literature at home and abroad and elaborating the related concepts, the paper investigates the present situation and actual needs of 453 old-age people in rural areas of four villages in Nanyang City, Henan Province, and expounds the current agriculture mainly from the aspects of economic support, daily care and spiritual comfort of the elderly. The present situation of the elderly in villages shows that under the current social conditions, the family and self-supporting

abilities of the elderly in rural areas are obviously inadequate. The elderly have an urgent need for the diversification of the supply of government and social pension services. At present, there are common problems in the supply of rural pension services in most areas of China. Whether rural social security, institutional endowment, or rural community endowment and other forms of service supply, not only the supply quantity is insufficient, but also the quality of supply and the diversity of supply content need to be further improved. This study analyses the causes of the current supply of rural old-age services in China and finds out that under the dual structure of urban and rural areas, "urban bias", the role of the government's "helmsman", inadequate support of policies and regulations, the decline of traditional family structure and "filial piety" culture, inadequate support for supporting social old-age undertakings, the establishment of ladder-type old-age supply services and the tradition of rural elderly people have not yet been established. The deep-rooted old-age concept is the main reason for the supply of old-age services in rural areas. Therefore, this study mainly through the idea of meta-governance theory, analysis of the feasible measures to improve the supply level of elderly care services in rural areas in the future is the need to establish a "one core and multiple" supply network system of elderly care services, which is "guided by the government, supplemented by the market, community and social organizations, and supported by the family", to promote the diversification and diversity of the supply of rural elderly care services. To meet the urgent needs of the elderly in rural areas, diversified old-age services should be developed.

The solution of the supply of rural old-age services plays an important role in the overall development of our society, economy and culture in the future. On the basis of the accelerating trend of rural aging and the increasing demand for old-age care and diversification, the innovative supply of old-age services has become inevitable. Correctly dealing with the positioning among the main suppliers of government, market, society and family, and trying to construct a "one core and multiple" old-age service supply mode guided by the government, promoted by the market and jointly participated by society and family is not only the demand for the elderly in rural areas for a long time to come, but also the only way to improve the supply of old-age services in rural areas of China.

Key words: Nanyang City; Rural Old-age Service Supply; "One Core and Multiple" Supply Network

目 录

中文摘要.....	1
Abstract.....	III
一、绪论.....	1
(一) 研究背景及意义.....	1
1. 研究背景.....	1
2. 研究意义.....	2
(二) 国内外研究综述.....	2
1. 国内相关研究.....	2
2. 国内研究综述述评.....	6
3. 国外相关研究.....	7
4. 国外研究综述述评.....	8
(三) 研究方法.....	9
1. 文献研究法.....	9
2. 调查研究法.....	9
(四) 研究思路及创新点.....	9
1. 研究思路.....	9
2. 研究的创新之处.....	10
二、农村养老服务供给理论概述.....	12
(一) 概念界定.....	12
1. 养老服务与农村养老服务.....	12
2. 农村养老服务供给.....	12
(二) 农村养老服务供给的主体、途径及发展演变.....	12
1. 供给的主体和内容.....	12
2. 主要的供给途径.....	13
3. 供给的发展演变.....	14
(三) 农村养老服务供给的特殊性.....	15
1. 供给对象的特殊性.....	15
2. 供给问题的特殊性.....	15
3. 供给方式的特殊性.....	16
(四) 研究的理论基础.....	16
1. 公共物品理论.....	16
2. 元治理理论.....	16
三、河南省南阳市农村老人养老服务实际现状与需求分析.....	19

(一) 调研地区与调研样本基本信息.....	19
1. 调研地区基本情况.....	19
2. 调研对象基本情况.....	20
(二) 调研地区老人的养老支持与实际需求现状.....	24
1. 经济支持现状与需求.....	24
2. 生活照料现状与需求.....	25
3. 精神生活现状与需求.....	27
4. 养老意愿.....	29
四、河南省南阳市农村养老服务供给的现状与成效.....	30
(一) 南阳市农村养老服务供给现状.....	30
1. 出台和落实惠老政策措施.....	30
2. 养老保障的供给情况.....	31
3. 养老机构建设的基本情况.....	34
4. 农村互助社区的发展.....	35
(二) 南阳市农村养老服务供给的工作成效.....	35
1. 推动养老服务标准化建设.....	35
2. 建立智慧养老服务平合, 推动“银龄安康工程”.....	36
3. 因地制宜加强敬老院建设.....	36
4. 开展“双关爱”敬老爱老送温暖工作.....	37
五、河南省南阳市农村养老服务供给存在的问题及原因.....	38
(一) 农村养老服务供给存在的问题.....	38
1. 城乡养老资源供给不均衡.....	38
2. 政策针对性不足、覆盖面较窄.....	40
3. 养老保障供给还存在不足.....	41
4. 养老机构建设与文化娱乐设施不足.....	45
5. 农村社区互助发展严重滞后.....	47
6. 家庭养老功能弱化, 老人机构养老意愿较低.....	48
(二) 农村养老服务供给存在问题的原因分析.....	49
1. 城乡二元结构下的“城市偏向”.....	49
2. 政府重视不足, 政策保障与资金投入不足.....	49
3. 市场和社会力量发展滞后, 阶梯式多元供给网络尚未形成.....	50
4. 村级集体养老及传统家庭养老作用不断弱化.....	51
5. 城市化进程加速, 传统“养儿防老”思想根深蒂固.....	53
六、路径探索: 构建“一核多元”的农村养老服务供给网络体系.....	55
(一) 强化以政府为核心的“掌舵者”角色.....	55

1. 大力推进农村经济发展，统筹建设城乡一体化社会保障体系.....	55
2. 健全相关政策法规，加强专项资金支持力度.....	57
(二) 以市场为主体提升农村养老服务的供给质量.....	58
1. 鼓励民办高水平养老机构进入供给领域.....	58
2. 探索养老保险与农村养老结合的供给模式.....	59
(三) 发挥以社区及社会组织为补充的辅助性供给作用.....	59
1. 依托社区发展上门服务和托老服务.....	59
2. 鼓励非政府组织积极参与农村养老服务供给.....	60
(四) 重构以家庭为依托的基本养老服务供给形式.....	60
1. 加强孝道文化的宣传教育工作.....	60
2. 新家庭养老服务供给模式.....	61
(五) 转变传统养老思维，促进农村老龄产业发展.....	61
1. 转变传统养老观念.....	62
2. 促进农村老龄产业发展.....	62
七、结束语.....	63
注 释.....	64
附 录.....	72
附录一：关于河南省南阳市农村养老供需服务情况调查问卷.....	72
附录二：关于河南省南阳市农村养老服务供给情况访谈提纲.....	76
硕士期间发表的学术论文.....	77
致 谢	
论文独创性声明	

一、绪论

（一）研究背景及意义

1. 研究背景

第二次世界大战后，各国逐步脱离战争状态以恢复自身经济发展，物质条件在此后得到极大丰富。“人口老龄化”这一概念被逐渐认识和提出，其引发的社会问题在世界范围内广泛地凸现出来。“60周岁以上人口占人口总量 10%或 65 周岁以上人口占该国人口总量 7%以上，该国即被界定为进入‘老龄型社会’。”这是被当前国际认定的老龄化社会通行标准。”《中国老龄产业发展报告(2014)》指出：“中国于 20 世纪 90 年代末进入老龄化社会，我国老龄化社会的主要特征包括：老龄人口基数大、增长速度过快、“未备先老、未富先老”现状普遍，以及高龄、失能、空巢老人人口比例较高。”

第六次中国人口普查统计数据表明：“我国 60 周岁以上人口已有 1.78 亿，占我国总人口数量的 13.26%。60 周岁及以上人口比重上升了 2.93 个百分点，65 周岁及以上人口比重上升了 1.91 个百分点。”联合国人口司曾预测，到 21 世纪中叶，中国 60 周岁及以上人口将超过 5 亿人次。我国在 2050 年前后，老年人口将达到人口总量的三分之一。另外，据一项调查显示，我国自 2009 年起，80 周岁以上高龄老年人口每年以 100 万的速度增加，这种大幅度增长的态势将持续到 2025 年。到 2020 年，全国失能老年人口将达到 4200 万人，其中 80 周岁以上的高龄老年人口将达到 2900 万。民政部相关统计数据表明：我国的农村老人的数量在 2015 年已超过 5000 万。2016 年，中国城镇老龄化水平为 12.7%，农村为 17%。随着新型城镇化的不断推进，预计到 2050 年左右，我国农村人口老龄化的速度将始终高于城镇地区。

随着我国城镇化建设的不断推进，中国传统的“养儿防老”观念在乡土社会的日渐式微中也已经开始瓦解。2015 年，我国失去土地的农民已达 5000 万人，中国传统家庭依靠土地资源养老和子女养老的供养模式逐渐被弱化：一方面，在中国的“城乡二元结构”长期存在的社会环境中，农村地区社会资源供给始终处于劣势，基本养老保障资源供给严重不均衡。另外，全国广大农村地区由于受到青壮年劳动力外出务工的影响，“空心化”问题严重。在当前的社会发展背景下，农村养老服务供给问题的解决显得尤为重要，这也将是今后很长一段时期我国发展背景下具有研究价值和意义的社会重难点议题。2019 年 3 月 8 日上午，习近平参加河南代表团审议，河南省是全国农业大省，着力解决三农问题在全省今后的发展过程中尤为重要，在谈及乡村振兴和基层治理时，习总书记提出：“要完善城乡居民基本养老保险制度和基本医疗保险、大病保险制度，完善最低生活保障制度，完善农村留守儿童、妇女、老年人关爱服务体系”。

2. 研究意义

（1）理论意义

探索研究我国农村养老服务供给问题，既对当前的农村养老服务体系建设和不断完善产生十分积极的影响，而且也能够为不同养老服务主体在未来供给过程中实现合理定位、合作互补提供新的理论研究视角和方向。近年来，我国学术界持续关注居民养老供给这一社会议题，但当前的研究多围绕于城市老人社区养老供给等方面，而农村地区养老服务供给问题的研究成果仍十分有限。“一核多元”体系下的元治理理论思路，为我国农村养老服务供给体系的研究，拓宽了一条新的研究道路。它既可以推动元治理理论在实践过程中的运用，进一步拓展元治理理论的研究视野，又在一定程度上补充了当前我国学者在该领域研究中的不足。本文尝试从政府、市场、社会和家庭等多个方面着手推进农村地区养老服务供给网络体系建设。尝试通过实证调研的方式探索我国当前社会环境下农村地区老人养老服务实际需求与现实供给之间存在的差距与困境，分析这些现实困境背后的原因，并结合我国今后对养老产业发展的规划和期待，尝试提出解决问题的可行性建议及对策，为今后我国关于研究农村地区养老服务供给问题提供具有学理性意义的建议和对策。

（2）实践意义

农村老龄化问题在我国正处于社会转型期大背景下会成为今后很长一段时间内农村社会发展面临的突出问题。对农村养老服务供给问题的研究有利于改善当前农村养老服务供需失衡的现状，促进我国农村养老服务供给体系持续完善，促进我国农村社会保障事业的发展，以及农村地区的社会稳定和经济发展。另一方面，在进一步捋清当前农村老人养老服务供给过程中面临实际困境基础上，积极引入“一核多元”供给模式，明确政府在农村养老服务供给体系中的“掌舵者”角色，对在供给过程中多个供给主体之间的合作与竞争发挥核心引导作用，推进多元供给方式和服务内容之间协调与互补；明确市场和社会主体今后在相关产业中的发展方向，促进其规范、快速地成长起来；有利于增进政府公信力以及完善市场运行机制，使政府、市场、社区与社会组织和家庭之间形成链合力量、优势互补。对于推动农村养老服务供给产业的发展具有重大实践意义。

本文实地调研分析了河南省南阳市市内四个村的453名老人的实际养老需求与供给现状。采用实证与文献分析相结合的方法，提出“由政府掌舵、市场为主体、社区与非政府组织进行补充，重塑家庭基础性供给地位”的“一核多元”农村养老服务供给网络体系及优化路径的探索。

（二）国内外研究综述

1. 国内相关研究

（1）农村老人养老服务需求的研究

第一，在经济支持方面。一些研究结果揭示了外出务工子女对老年人养老服务供给的积极影响。杜鹏（2009）^[1]发现，青壮年劳动力外流使得农村老年人的经济条件变得更好。外出务工使他们更有能力养育父母，从而减轻了父母的养老负担。郭永芳（2017）^[2]也认为应该鼓励农村劳动力转移，使他们更有能力赡养父母，从而减轻农村老年人的经济负担。李强（2001）^[3]发现，与其他国家相比，我国外出务工子女的汇款比例最高，这种汇款是连续性的，已成为我国农村老年人的稳定生活来源之一。马杰（2005）^[4]认为，外出务工的子女通常会使用经济补偿来填补因为外出而无法照顾父母的歉疚感。周福林（2006）^[5]也认为，农民工的子女将以不同的方式给予农村父母在经济上的支持。一方面，它可以提高老年人的生活水平，另一方面，它可以补偿老年人的医疗费用。

但与此同时，一些研究结论并不乐观。一些学者发现，外出务工子女的经济水平会受到诸如城市生活成本高、城市生活压力大等因素的影响，存在一定的不稳定性，因此对满足农村老年人的物质生活需求也存在很大的不稳定性。王胜权（2011）^[6]在研究中指出，外出务工子女对留在农村家庭的父母提供的经济补贴缺乏稳定性和连续性，对他们的经济供给时高时低。在此基础上，郑青的研究发现，外出的年轻父母给予留守儿童更多的照顾和补贴，而给予父母的养老供给很少。谢伟（2014）^[7]认为外出务工子女因受到城市生活方式的影响，传统孝文化的观念呈现下降趋势，外出务工子女的工资普遍偏低，有些尚不足以满足个人生活的需要，因此相互推卸赡养农村父母的义务，这加剧了农村老人面临的养老经济支持困境。雷敏（2012）^[8]根据江苏省部分地区农村老年人养老实际状况调查数据得出结论：尽管外地子女的大部分经济支持可以减轻家庭经济负担，但在某种程度上，它并非可以被“立即看见”，立竿见影地改变农村老人的经济生活状况。

第二，在生活护理方面。大多数学者和专家认为，农村老年人的日常生活护理水平较低。随着年龄的增长，老年人的身体状况恶化，这使老年人的日常生活自理能力受到影响。此外，中国目前的农村社会保障制度还不完善，照顾老人的责任几乎完全依靠子女。但照顾老人需要基于子女与老人之间有足够近的距离，但当前由于外出工作导致的代际分离使得农村老人完全依靠子女养老变得不现实。一方面，距离削弱了子女对老人的照顾功能，另一方面，抚养孙子孙女和管理土地又在一定程度上增加了农村老年人的劳动负担。张文娟和刘瑞萍（2018）^[9]认为，生活距离的拉大减少了外出务工子女与父母接触的机会，导致农村老人的家庭养老照料和日常护理资源的减少。孙玉娟（2006）^[10]根据中国人民大学老年学研究所组织的调查活动，分析了当前我国农村老年人养老的现状，认为孩子的外地工作削弱了他们对待家庭的责任和对留在农村地区父母的关心。相反地，留在农村的老人需要承担起农业生产的负担，以及照顾第三代的责任。老人本应该是养老服务的接受者，现在变为服务的提供者。陈铁铮（2009）^[11]对湖南省邵阳、常德和湘西自治州进行了调查。发现农村老人的生活照料情况并不乐观，他们的日常生活无人问津。姜丽美（2010）^[12]调查了安徽省怀远县某村的留守空巢老人。调查发现：农村老人当前的养老主要依靠自己及配偶，90%以上的农村老年人在生病时主要依靠自己和配偶照顾，相关组织和机构的措施

和服务均不到位，一些农村老人愿意住在养老院，但由于公办敬老院床位有限，他们的实际需求无法得到满足。郭永芳（2014）^[13]分析了劳动力迁移对农村老年人的影响。他认为，劳动力迁移时间与子女对留在家中的农村老年人的经济支持成正比，与农村老人的孤独感成反比。

第三，在精神慰藉方面，除经济保障和生活照料外，农村老年人迫切需要精神和心理上的满足。大多数研究数据的结果表明，绝大多数农村老年人缺乏精神上的安慰，缺乏安全感，心理压力大，且常常感到孤独。通过梳理相关文献，国内学者的研究可归纳为两个层面。首先，从家庭层面来看，农村老人的孤独感因代际分离而加剧，外出务工子女的电话联系难以真正满足农村老年人的精神需求。叶敬忠和贺聪智（2008）^[14]发现，多数留在家中的老人和外出务工子女之间的情感交流是单向的，54.7%的农村老年人与外出务工子女的谈话时间通常不超过3分钟，通话内容多与留守儿童的学习和生活更相关。只有9%的外出务工子女和老人有心理层面的交流，10%的农村老人和外地子女失去联系，情感交流完全中断。蔡伟（2006）^[15]和丁志宏（2004）^[16]认为，子女的长期外出就业使得农村老人非常担心他们，这也大大增加农村老年人的孤独感和自我牺牲精神。除了子女，农村老人的文化生活相对单调。他们很难在外面找到精神寄托。即使有些老人和孙子孙女住在一起，他们的孙子孙女仍然无法有效地减轻外出务工子女带给老人的孤独感。卢明辉（2012）^[17]认为当前许多农村老年人存在严重的心理问题，主要原因是子女长期外出和农村社会保障体系建设的不完善。农村老年人缺乏精神慰藉主要表现在：老人和子女长期不在一起生活，子女无法有效地照顾老人的烦恼和痛苦；农村现有的文化设施尚处于起步阶段，无法满足多数农村老年人的实际需求。一些农村老年人还需要承担抚养孙辈的负担，这增加了他们的心理负担。这一结果与以往大多数关于农村老年人心理状态研究的结论基本一致，即农村老人多数缺乏家人照顾，精神生活困顿，并患有不同程度的“空巢综合症”。

第四，在医疗保障方面。关于目前在中国看病难的问题，国内学者们的研究几乎没有争议。“疾病导致的贫困”和“因病返贫”现象十分普遍，在农村老年人中尤为突出。苏锦英和王子伟（2009）^[18]的一项调查显示，农村空巢老人的身体健康状况不如非空巢老人理想。孙玉娟（2006）^[19]发现，由于医疗条件差，许多不在子女身边的农村老人因为缺乏照料，小病被拖成大病。67.2%的老年人认为自己的健康状况不佳。

（2）农村养老服务供给研究

近年来，国内对农村养老服务供给的研究不断增加。总的来说，研究的重点主要集中在三个方面：一是研究单一供给主体，主要分析各级政府在农村养老服务供给体系建设中的责任，还有一些关于志愿组织，慈善组织和其他第三方部门参与提供农村养老服务供给的文章；二是研究农村养老服务提供者的多元化发展，其中大部分从社会福利多元理论或协同治理理论视角出发，分析当前政府，家庭，市场，社区和非政府组织等多个主体共同参与农村养老服务供给，探索改善不同供给主体之间的角色定位和责任分配。三是农村养老服务的多元供给模式相关研究，养老服务的多元供给模式涉及不同供给形式下养老服务

内容的多样化和互补化。

首先，提出老年养老服务的供给主要是政府的责任。白玉涛（2007）^[20]在他的研究中，以南京市鼓楼区的老年人为样本研究，通过入户访谈，统计数据分析：政府作为国家社会公共服务的主要提供者，一方面应该为公民提供基础性、大量的社会公共产品和服务，这即是在履行政府进行社会治理和公共服务的职能。同时，还应该明确界定政府的责任和权力，利用公共权力，在这张广泛覆盖社会保障的网络体系中做好引导和支持的工作。苏宝忠和张正和（2007）^[21]认为，农村养老服务供给作为社会公益性事业，政府是其供给的重要提供者和实施者。我们需要的是政府设立专项资金、政策和其他相关法律法规的有力支持，加强内部和外部监督，更好地为人民服务。施杰（2005）^[22]认为政府对农民养老服务供给有着不可推卸的社会责任和政治责任。政府必须主动承担起提供农村养老保障的重担，注重城乡养老服务的公平与均等化，积极缩小城乡居民养老保障供给的差距。赵铮（2012）^[23]认为农村养老服务供需严重失衡，政府为此应负主要责任，在提供农村养老服务方面，当前政府不仅存在农村养老财政补贴不足和对相关产业缺乏针对性政策的问题，在监督方面也缺乏有力监督效力。郁建兴，瞿志远（2015）^[24]认为，当前我国政府对农村养老服务体系建设仍旧缺乏足够重视，建议政府在农村养老服务体系建设和服务提供中承担三项责任：包括建立社会契约和设立农村养老服务供给专项资金；培育农村老年养老服务供给市场；协调城乡发展，提高服务供给均等化。马延军，孙亚中（2007）认为农村基本养老保障的公共产品属性使国家和集体应从公共角度出发，为农村老年人提供基本养老保障服务。

其次，研究政府和社会，企业，家庭，非政府组织和其他供给主体在为农村老年人提供养老服务方面的作用。张建伟（2002）认为，为了避免金融危机，政府必须引入市场竞争机制，引入其他社会力量参与，并与其他社会力量合作。徐伟（2009）进一步提出，应在多个养老服务供给者之间建立合作网络。蒋新红（2009）^[25]也认为应该在政府和其他实体之间建立合作关系、互补关系，明确责任界限，真正实现责任互补关系。郁建兴，瞿志远（2011）^[26]总结了杭州“援助”家庭养老服务中心的做法，认为农村老年人养老服务供给有赖于企业和社会第三方的参与。成为一条解决政府，社会和市场信息不对称问题的有效途径。蒋新红（2012）^[27]认为农村老人养老供给服务问题的解决必须依靠社会力量的参与。在非政府组织快速发展的背景下，动员和支持社会力量参与农村养老服务的供给，承担起为农村老年人养老服务供给的重担，起到辅助性作用。

（3）农村老人养老服务供给对策研究

根据目前我国农村老人养老服务供给中存在的实际问题，许多学者进行了有针对性的研究。经过研究，提出了许多学理角度的可行性建议，刘硕（2017）^[28]认为，家庭养老服务形式能够持续存在的原因在于，中国农村地区丰富的文化传统和历史背景。因此，有必要重新通过更多地依靠家庭自身的养老服务供给改善当前农村老年人的养老状况。熊丹（2016）^[29]认为，孝文化是维护家庭养老功能，巩固孝文化，提高青少年对传统孝道的认

识，是增强家庭养老基本作用的关键因素。老年人要突破目前的养老困境，培养子女的孝文化尤为重要。马平川（2012）^[30]在研究中指出，要从根本上解决农村老年人养老服务的问题，应当做到以下几点：第一，要充分发挥政府的作用。结合中国的实际特点，发展新的养老保险制度；二是加快当地经济建设工作，给予资金支持；三是加强敬老文化宣传，切实落实尊重老年人，关爱老人的理念；四是切实改善目前中国农村养老保障制度。陈铁铮（2009）^[31]认为，政府应加快建设村级文化活动中心。借鉴城市社区养老中心的经验，通过多方位，多渠道的筹资，加大对农村老人文化娱乐设施的投入，并出台相关政策、法规。也有学者认为，想要解决农村老年人的养老服务供给问题，就需要充分发挥社会和集体的作用。王延忠（2014）^[32]认为，农村基层组织必须在对农村老人的养老服务供给实践中发挥积极作用。有学者提出要改善当前的社会氛围，鼓励年轻一代弘扬传统的孝道美德，解决家庭内老年人的养老服务供给问题。刘畅（2010）则从系统论的角度提出了一种混合资源供给模型，他提出，将政府、市场、非政府组织以及社区的养老服务资源整合在一起，使供给内容互补化，构建中国多元化农村养老服务体系。

2. 国内研究综述述评

综合依据国内相关研究可知，国内当前对农村养老服务供给问题的研究主要是围绕着供给侧和需求侧两方面展开论证研究的。其中，从农村老人对养老服务的需求出发，以物质支持、生活护理和精神慰藉作为三个切入点。

物质支持方面，国内普遍认为中国外出务工子女依然受乡土观念的影响，会向农村的父母提供经济上的支持和帮助。但由于务工本身收入不高、城市生活压力大、乡土观念弱化等因素，使得外出务工的子女对农村老人养老物质支持呈现出不稳定性，农村老人的养老服务供给依赖于子女物质支持的程度并不高。生活护理方面，当前国内学者对农村老人养老服务供给研究的普遍结论显示，农村老人受到的生活护理程度下降，主要原因来自于两个方面，一方面老人自身的身体自理能力随年龄的增长自然减弱，生活自理能力降低；另一方面受子女外出务工的影响，原本在传统家庭中，子女向老人提供的生活护理服务大幅度下降，农村老人生活护理的需求增强。精神慰藉方面，当前国内的研究显示，农村老人的精神生活空虚，精神慰藉需求大。在目前的社会背景下，农村老人晚年生活中的精神慰藉缺乏原因除子女外出务工外，还有部分老人承担着抚养孙辈的压力，这也导致老人精神紧张，精神慰藉的需求进一步增强。但当前的国内研究结果显示，农村老人普遍孤独感强烈，面临精神慰藉严重缺乏的困境。

从当前农村老人养老服务供给情况出发，国内当前对于供给方面的研究集中于研究农村养老服务供给形式和供给对策。从供给形式来讲，学者主要认为当前的主要供给形式分为政府主导型和政府与社会多元协作型；持政府主导供给观点的学者认为，农村养老服务供给作为社会准公共服务供给的一种，理应由政府主导推进，其他社会主体不具备政府充分调配相关资源的能力。持多元协作供给观点的学者认为，政府、市场都有其自身局限性，

因此应当由多元社会主体共同参与农村养老服务供给，保障多元养老服务的开展，满足农村老人养老服务需求。

关于农村养老服务供给对策的研究，国内专家学者认为应从以下几个方面推进和完善农村养老服务供给，第一，加强传统“孝文化”的宣传和推广，强化外出务工子女对父母的赡养意识，从观念上强化其责任感；第二，为引导青壮年人才回流，地方政府应加快当地经济建设，从根本上吸引人才，留住人才。使外出务工的青壮年就近解决就业问题，从而更好地履行赡养义务，为父母提供更好的养老服务；第三，探索创新供给模式，如混合资源供给模式，在政府主导下引入社会力量，共同参与农村养老服务供给，为老人提供丰富的多样性养老服务，逐渐完善农村养老服务供给链，充分满足农村老人对养老服务的实际需求。

3. 国外相关研究

与中国一样，对于许多国外的发展中国家而言，由于自身的社会经济发展水平一般，农村老人的社会保障制度建设并不完善，不能充分地为这些老年人提供相应的物质和生活保障。在这些国家，农村老年人享受的社会保障福利不足，他们的养老服务供给仍然主要依赖于自己的子女。与我国社会发展情况类似，随着大量农村地区的青壮年劳动力外出务工或流向经济较发达的城市地区，农村老年人养老问题日益突出。并越来越受到其本国学者的关注。当前国外的相关研究主要集中在以下三个方面：

（1）农村老年人的经济支持研究

在经济支持方面，外出工作的子女将对留守在农村的老年人的物质生活产生负面影响，来自不同国家的学者有着不同的看法。Zuniga 和 Hemandez (2005)^[33] 调查了墨西哥子女外出对农村老年人的影响，发现那里的农村老年人普遍支持他们的孩子外出，因为外出务工子女对老人经济上的支持，可能是老人老年生活的主要经济来源之一，不仅可以满足农村老人农业生产的需要，对他们的养老也有剩余，可以用来治疗老人的慢性病。Saengtienchi 和 Knodel (2004)^[34] 选择了泰国四个村庄的老年人作为研究对象，并分析了他们的生活条件。该研究的重点是农村外出到城市务工的子女是否可以更好的为他们留在农村老家的父母提供更好的经济赡养。根据调查结果显示，那些外出工作的子女可以在经济上为老年人提供更多支持。虽然留在农村家中的老人所得到的生活费用不同，但在一定程度上都有所改善。Jike 对越南三个村庄的农村老人进行了调查。他发现外出务工的子女为老人的生活，带来了不同程度的改善，除了一小部分子女没有受过教育，只能通过繁重但收入微薄，那么老人的生活将得不到来自子女的经济支持。

另一种观点则认为，外出工作的子女不仅没有能力可以帮助家庭中的农村老人在其养老方面提供照顾，相反会对这些留在家中的农村老年人的日常生活产生负面影响。许多持这一观点的学者指出，随着农村青壮年劳动力进入城市工作，虽然他们的收入都可能增加，但随之其消费水平也会增加，生活压力可能导致他们赡养老人的意愿下降。大多数

外国学者认为，子女的外出将导致他们养老观念的削弱，传统孝文化的价值观念弱化，这种情况导致农村老人的晚年生活不仅没有得到改善，生活质量反而会下降。例如，Macwangim (2005)^[35]在其研究的过程中以赞比亚劳务转移作为研究对象。通过他的研究发现：由于赞比亚本身的社会经济发展水平较低，这导致外出务工的子女面临巨大的城市生活压力时便难以再有经济资源支持来支持农村老人的养老生活。在阿尔巴尼亚南部的山区，外出的子女很少回家看望他们的父母，许多老人被孩子遗弃。由于缺乏子女的照料、自身身体素质的下降以及社会福利体系的不健全，导致很多地区的农村老人难以解决最基本的温饱问题，甚至许多老人以草叶为食。

（2）农村老年人生活照料研究

家庭结构，子女数量以及子女与父母之间的距离等因素都会影响农村老人养老服务供给水平。此外，随着年龄的增长，老人身体素质下降以及慢性病发病几率的上升，多数老人的养老自理能力逐渐下降。而子女的外出使得农村老人的晚年生活照料受到极大的影响。对于这一方面的研究，国外学者当前的主流观点认为：外出务工的子女使农村老人缺乏基本生活照料，弱化了家庭养老的功能，再加上农村社会保障和公共卫生体系不完善，农村老人的养老服务需求难以得到满足，陷入普遍养老困境。

（3）农村老年人精神慰藉研究

在精神慰藉研究方面，无论是物质生活的富足还是日常照料的到位，都不能充分满足老人的精神需求。由于血缘关系，在长期历史过程中，老年人对家庭养老服务供给有着强烈的内在需求。在现有研究成果的基础上，国外学者普遍认为，即使外出务工子女为农村老人带来更充足的物质生活供给，也仍然会使这部分留守老人在情感上面临孤立无助的局面。根据 Goldstein (2002)^[36]对尼泊尔一个偏远村庄的农村老人生活现状调查，年轻一代向城市迁移以寻找更多就业机会的过程已成为“切断子女和农村父母血缘关系的利刃”。丰富的经济生活不能代替子女的精神慰藉，也不能减少农村老人长期缺乏精神照料的失落感和孤独感。在调查了 29 名印度老年人的养老服务供给现状后，Helen B. Mitiades (2002)^[37]指出，子女的陪伴直接影响到老年人的心理状态。即使老年人的经济支持得到满足，也会因为子女长期在外工作而产生强烈的孤独感和抑郁感。此外，Macwan. gim, Cliggett • L 和 Alter G. (1996) 分析了城市和农村地区赞比亚人口迁移的情况，指出超过 50% 的农村老年人由孙子孙女陪伴，但由于生活的社区缺乏娱乐活动而感到孤独和精神空虚。

4. 国外研究综述述评

由于受到自身国情因素的影响，当前可查阅的国外文献中关于农村老人养老服务供给的相关研究并不十分充分。目前基本只集中于对农村老人养老的物质支持、生活照料和精神慰藉三个方面，在物质支持方面，国外研究认为，农村老人养老物质供给随着子女外出呈现出不对等性，一部分老人的养老物质供给提升，生活水平有所提高；但另一部分老人

受到子女外出务工的影响，代际关系几乎完全被割裂，生活水平低下，甚至以草叶为食。国外对农村老人的生活照料研究结果显示，农村老人养老生活陷入困境，普遍缺乏社会保障和子女照料，生活质量低下。精神慰藉方面的国外研究与国内研究结果呈现一致性，国外研究显示，农村老人晚年精神生活空虚，精神状态不佳，对于精神慰藉的需求十分强烈。

（三）研究方法

论文采用理论分析与实证研究相结合的方法。具体来说：

1. 文献研究法

论文通过大量收集及阅读国内外学者对本议题的多方面文献，参考他们在研究论述中运用的理论和观点，对他们的观点进行总结、归纳和提炼，从而为这篇研究所用。

2. 调查研究法

本研究文以河南省南阳市地区作为调研地区，选取样本村庄对村庄内的老年人养老现状及供需服务情况进行调研，主要采取调查问卷发放和实地访谈相结合的形式，收集调研地区农村老人养老相关数据，然后对其进行数据分析，对照政府及社会对农村老人现有的养老服务供给情况，总结农村老人养老服务供给中主要存在的问题，提高论文研究的针对性和可操作性。

（四）研究思路及创新点

1. 研究思路

在综合参阅国内外相关学术文献的基础上，结合公共物品理论，借助元治理理论，分析了当前的农村养老服务供给现实与农村老人养老服务需求之间的差距，依据分析尝试探索将元治理理论中的“一核多元”供给思路运用于我国农村养老服务供给研究之中。结合对河南省南阳市相关地区的实地调研和资料分析，阐述了当前河南省南阳市农村老人的养老服务供需现状，从供给角度提出问题、深挖背后原因，进而为今后探索和研究如何健全我国农村养老服务供给网络提供新的思路。

本文行文思路如下，分为七个部分：

第一部分：绪论部分：介绍研究背景及研究意义，国内外研究综述、本文主要研究方法和相关理论，以及本文的创新之处。

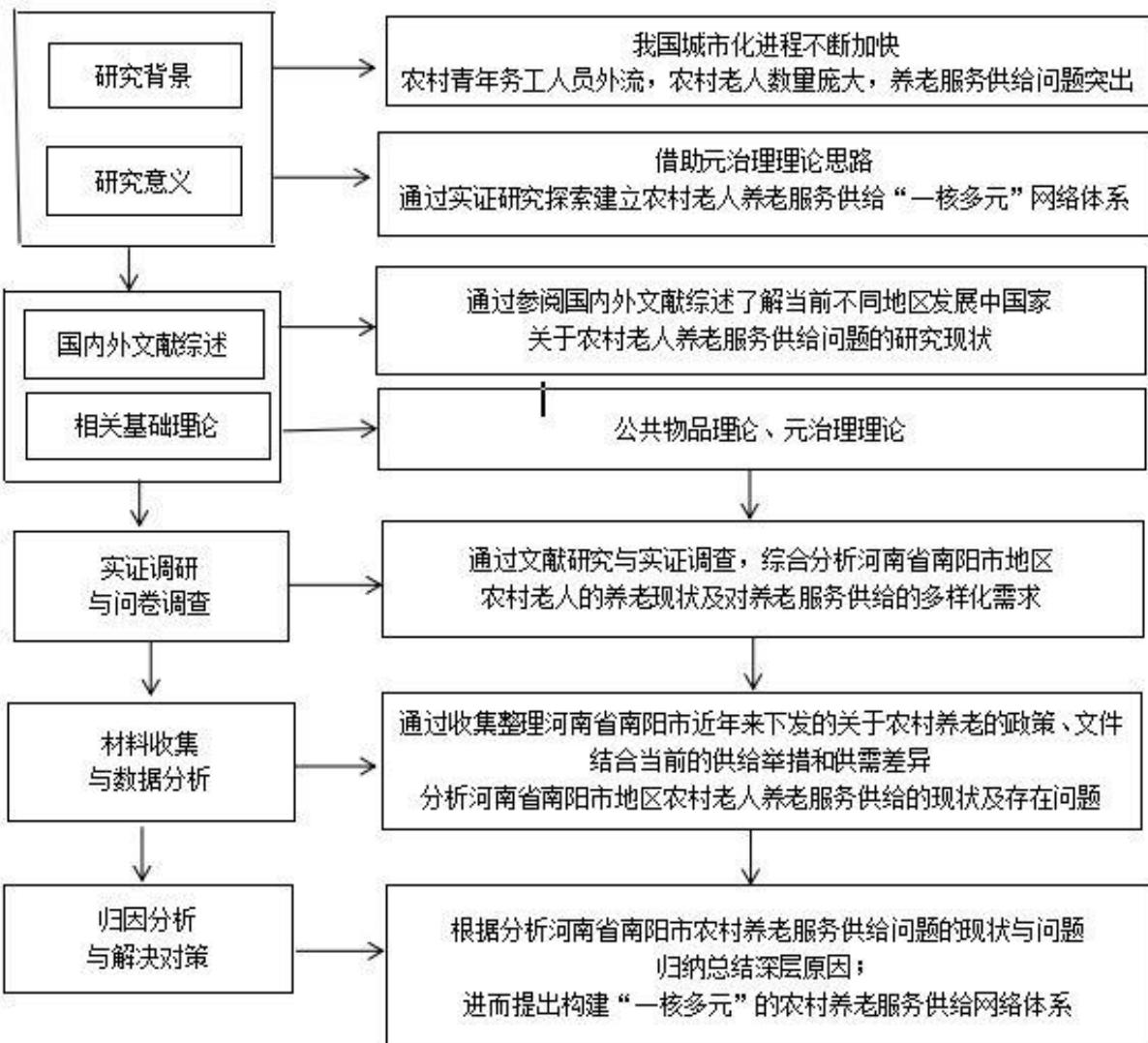
第二部分：集中阐述文中涉及到的主要概念与理论支撑，本文包括“养老服务与农村养老服务”、“农村养老服务供给”的相关概念界定以及“元治理理论”的运用与阐述。

第三、四两部分：主要是调研地区农村老人的养老现状及实际需求部分，并简单对目前河南省南阳市为推动和解决农村地区老人养老服务供给问题做了哪些具体工作并取得了一些成效，调研总结河南省南阳市地区内4个村子的453农村老人的基本养老服务供需现状以及目前当地养老服务的供给现状。

第五部分：提出问题与原因分析部分：在对老人实际养老需求与供给现状进行实证分析的基础上，将老年人的现实需求与供给情况做对比，找出其中的供给问题与困境，深挖问题与困境的深层归因并找出其症结所在。

第六部分：路径优化与对策建议部分：在元治理理论的指导下，探寻建立农村老人养老服务“一核多元”的供给策略和网络体系，提出加强政府的引导示范的“掌舵者”角色，确立市场在今后服务供给过程中的主体作用，鼓励社区和非政府组织进驻农村养老服务供给市场，并且重新构建家庭养老在农村养老服务供给中的重要作用。

第七部分：结论部分，包括研究结论，不足之处及未来展望。



2. 研究的创新之处

笔者采用个案研究法，通过对河南省南阳市地区农村老人养老服务供给问题的实证性调研，将研究范围缩窄，使研究更为细化，更具针对性。在一定程度上补充和拓宽了我国农村老人养老供给问题的个案分析。

本文在对城市养老服务供给问题研究的基础上，结合元治理理论，根据实地调研所掌握的访谈资料和数据，尝试将“一核多元”的元治理思路运用到农村养老服务供给研究当中，尝试建构以政府为核心供给主体，市场、社会、非政府组织、家庭多元主体合作共治的网络供给体系。政府通过制度安排、政策支持来发挥核心引导作用；市场作为供给主体，优化公办养老机构服务产品和水平，同时鼓励高水平企业养老机构进入供给市场，探索保险与农村养老供给相结合的供给模式。社区与社会组织、社区互助养老以及社区托管和上门服务等养老服务供给方式，能够探索更为灵活的供给渠道和内容，补充市场供给中的不足，减轻其负担；重新强化农村外出务工子女对传统“孝文化”的认识和赡养老人的责任意识，重树其基础性作用，使政府、市场、社会、家庭四者紧密结合起来，激活更多“潜在资源”。提高农村养老服务供给数量和供给水平，进一步满足农村老人养老的实际需求。

二、农村养老服务供给理论概述

（一）概念界定

1. 养老服务与农村养老服务

养老产品和服务在我国属于准公共产品的范畴，主要分为物质性保障供给与非物质性保障供给两部分。物质性保障供给，主要包括社会保障和社会救助；而非物质性保障供给主要就是在满足老人基本生活的基础上，为老年人提供更多的专项服务，丰富其老年生活的保障性服务。人口老龄化的不断加速使得养老服务供给问题研究成为社会研究一大重难点议题，但就当前的研究成果来看，关于“养老服务”这一概念仍没有权威的统一界定，不同学者主要从三个角度界定阐述：第一，农村老人是供给服务的对象；第二，保障农村老人的养老服务需求为供给目的；第三，农村养老服务供给属于准公共服务供给范畴。因此，农村养老服务在本文中的界定为：“国家为满足农村老人养老的需求，以政府为核心，通过家庭供给或者授权其他非政府组织来提供社会保障中涉及农村养老服务类型。^[38]”

2. 农村养老服务供给

农村老人养老服务供给是指：“在一定时期内，正式支持体系（政府，相关机构）与非正式支持体系（家庭，社区和自身）对服务需求对象（农村老人）提供的，满足其基本养老服务需求的，服务性供给内容^[39]。”按照这种界定可知，要解决农村养老服务供给问题，必须以当下农村老人对养老服务的实际需求为前提展开分析研究。养老服务的供给主体是指“养老服务内容的提供者或养老服务职能的承担者^[40]”。当前我国的供给主体包括政府、市场、非政府组织、社区以及家庭。“城乡二元化”结构对我国城镇与乡村发展水平的不均有着深刻影响，农村地区的养老保障及供给体系发展长期以来远远滞后于城市。政府在今后的供给过程中需要扮演好“掌舵者”的引导角色，制定政策方针，引导其他供给主体合作供给；市场作为农村养老服务供给领域中的主体，要以自己的灵活性与丰富性，补充及完善政府供给中存在的单一性和数量不足等问题；社区与非政府组织在这一供给过程中承担辅助作用，是供给体系网络中的重要补充力量，是未来我国农村养老服务供给体系发展的大方向；受我国传统历史文化的影响，重构家庭在我国当前农村养老服务供给过程中的保障作用，对满足当前农村老人的精神需求有着无法替代的积极影响。

（二）农村养老服务供给的主体、途径及发展演变

1. 供给的主体和内容

养老服务供给主体，通俗地说，就是为老年人提供养老服务的组织和个人。当前，我国农村养老服务供给体系中的主要供给参与者包括：政府、市场、社会组织、农村社区和

家庭等。供给的主要内容应包括：相关政策制度、农村社会保障、日常生活照料、医疗护理以及其他多元化养老服务内容。

政府是基本养老服务和部分补充养老服务的主要提供者，是我国养老服务供给的核心主体。政府特别是对弱势群体会对其提供基本养老保障和兜底服务。针对农村老人的养老服务，政府当前多以公办机构的形式进行提供，比如乡村敬老院、乡村公办诊所等。另一方面，政府也通过制定优惠政策、购买服务、直接补贴等多种方式为农村地区老人提供基本的养老服务供给。政府在整个农村养老服务供给体系中扮演着“掌舵者”角色，维护、保障、引导农村养老服务供给体系顺利铺开。

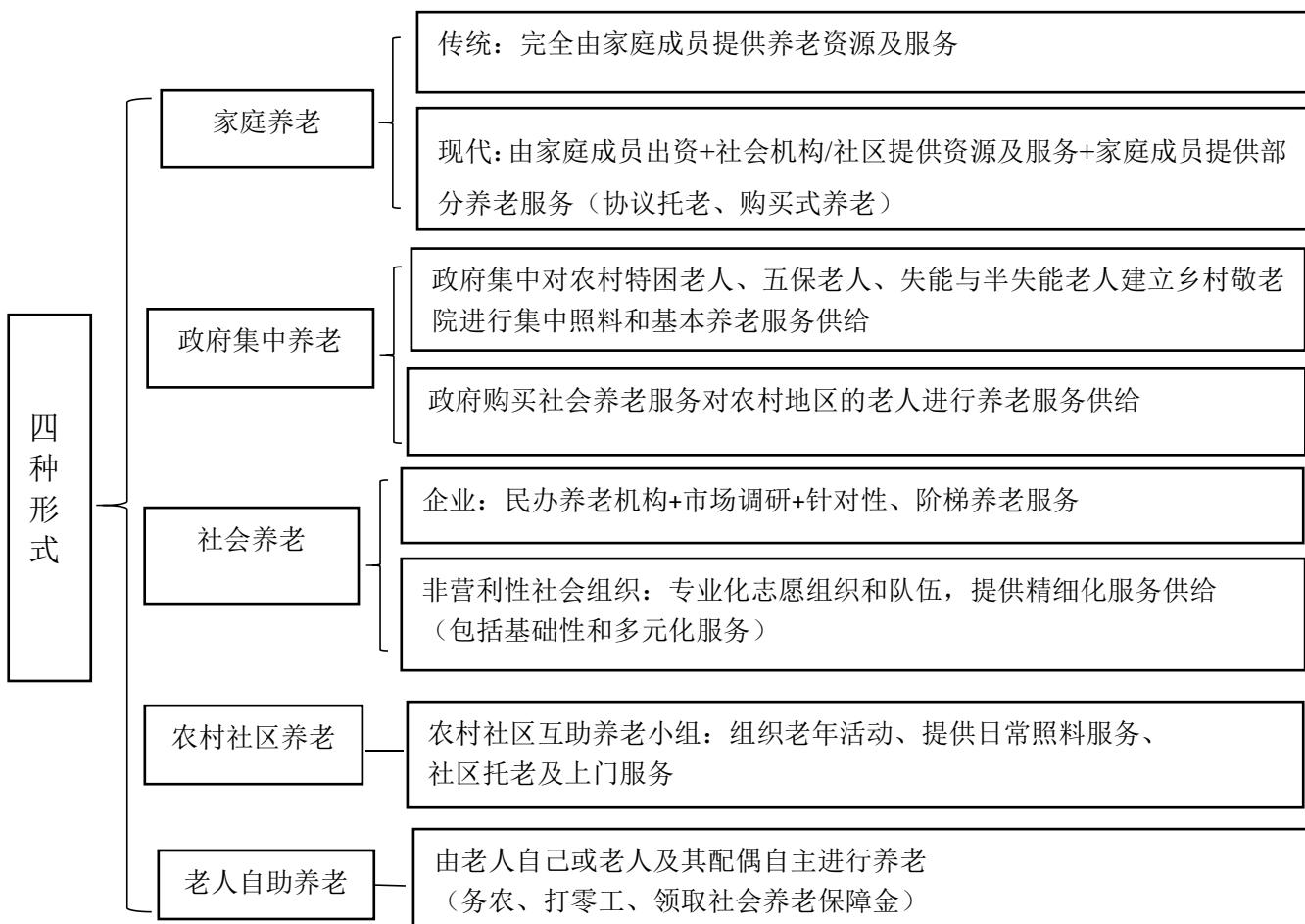
社会力量在当前和今后的农村养老服务供给发展过程中就显得尤为重要，社会力量主要包括市场及社会组织。社会力量的介入可以弥补政府供给的内容单一性与资金来源紧缺等问题，能够更大程度地满足农村老年人更具多元化和针对性的养老服务需求，今后的发展过程中，市场和社会组织不仅直接参与农村养老服务供给、反映受众老人养老服务需求，社会非政府组织也能作为第三方评估养老服务供给的质量和绩效等。市场将在养老服务供给主体中处于越来越重要的地位，成为供给主体和重要力量。

家庭在当前我国农村社会发展背景下，仍在整个养老服务供给体系中占有举足轻重的作用。在我国几千年来历史文化传统观念的影响下“养儿防老”家庭养老观念深入人心。家庭成员为老人提供物质经济支持、日常生活照料、精神慰藉等多方面的服务内容，是老年生活最重要的保障，家庭在农村养老服务供给中的基础保障性作用是任何其他供给主体无法完全替代的。

农村社区作为今后农村养老服务供给体系中备受关注的供给主体，当前社会背景下，对于社区养老发展理念即是主张“政府主导、社会参与、中介组织运作或服务实体承办的多元化方式^[41]”，意在结合社区自身的资源和优势，以上门服务和托老服务等形式来满足农村老年人的日常养老需求。可由基层组织、或农村社区内居民自发性组织为本社区内的农村老年人提供一定的照顾、帮助，例如农村社区互助养老模式等。

2. 主要的供给途径

依照供给主体以及供给主体的不同供给服务内容来看，当前我国农村养老服务的主要供给形式有四种，即：家庭养老，政府集中养老、社会养老、农村社会互助养老以及老人自我养老。



(图 2-1 农村养老当前主要采取的几种形式)

3. 供给的发展演变

我国的农村养老服务供给主体纵向来看主要经历三次演变。首先，在传统农业社会时期，主要以家庭作为农村养老服务供给的主体。在传统农业社会中，小农经济是传统农业社会最主要的经济形式。在这种自给自足的自然经济状态下，家中的老人丧失劳动力时，其日常生活照料及养老服务由家中其他有劳动能力的成员提供，因此家庭自然成为了当时农村养老服务最主要的供给主体。俗话说“养儿防老”，由此也可以充分说明，家庭在我国老人养老服务供给过程中扮演着不可替代的角色。

计划经济时期，我国的农村养老服务供给主体是以家庭为主、国家集体部分介入。新中国成立后，随着农业生产合作化的实现，国家逐步开始实施对农村老年人的养老保障工作。《高级农业生产合作社示范章程》的出台和实施标志着国家和集体正式介入农村养老服务的供给。在此基础上，我国农村五保供养制度逐步建立，农村老年人完全依靠家庭养老的局面也由此打破，村集体开始成为农村家庭以外最重要的养老服务供给主体。随着国家经济建设的逐渐恢复，政府也开始探索建立城乡社会保障制度。随后一段时期，国家逐步建立实施了社会救济和社会优抚等相关政策制度，为广大农村贫困家庭以及特殊家庭的成员提供生活上的基本救助和扶持，保障其基本生活需求。此外，在这一时期里，国家还在一些地区开展了公办敬老院的试行工作，对满足五保供养制度下的农村老人进行集中供养。

社会转型时期，多主体共同参与农村老人养老服务供给成为主流趋势。十一届三中全会的胜利召开，标志着我国改革开放正式拉开序幕，社会经济发展从此迈向新的转型阶段。在这个时期中，乡村集体经济逐渐衰弱，计划经济时期下的集体保障制度也因此丧失了主要的经济基础，农村居民养老尤其是一些贫困老人、孤寡老人的养老问题再次成为难题。进入21世纪以来，我国工业化建设和城市化建设进程不断加速，大量农村富余劳动力涌入城市，从而导致大量农村空巢老人的产生。农村家庭结构的变动和年轻劳动力外流使得农村传统的家庭养老模式受到严重影响。农村养老服务供给主体的多元化发展已成大势所趋。2009年，我国新型农村社会养老保险制度在全国一些地区开展试点工作。经过几年来不断地经验总结和制度完善，“新农保”制度目前已在全国范围内基本实现全覆盖。

2013年《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》中指出，“要在2020年全面建成以‘居家为基础、以社区为依托、以机构为支撑’的覆盖城乡的养老服务体系^[42]”。2016年国务院颁布的《关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量和若干意见》中指出：“要激活各类市场的主体力量，重视社区、非政府组织、家庭等主体在农村养老服务供给中的作用，构建多元化、多层次的农村养老服务供给网络体系^[43]”。由此可见，当前国家层面对于农村养老服务供给体系建设的指导意见已不再局限于通过政府单一主体进行供给，而是鼓励政府、市场、社会组织及家庭等多元主体共同参与和发展。

（三）农村养老服务供给的特殊性

1. 供给对象的特殊性

农村老年人的自理养老能力随着年龄的增长而下降，虽然中、低龄老人仍可依靠耕种土地或从事其他弱体力劳作维持部分日常生活的开销，但随着年龄的增长，加之身体机能的衰退，老人的体力逐渐不能再负担繁重的农活；另一方面，许多农村地区的老人因为受到乡村医疗水平和自身经济条件的影响，自身及配偶普遍患有慢性病，自主养老的能力进一步减退。

2. 供给问题的特殊性

受到加快推进城市化浪潮的影响，农村地区特别是在经济欠发达的人口大省中，绝大多数农村地区的子女外出务工现象成为主流，多数农村老人成为空巢老人。与城市老人不同，农村老人与进城务工子女的地缘距离较远，子女很难有充足的时间对留守在村中的老人进行赡养，很多外出务工的子女只能从经济物质方面给予父母一定的支持，多数农村老人养老主要依靠自身及配偶。然而，由于农村社会养老保障的缺失，使得农村老人仍“不能生病、不敢生病”，在我国现行的医保制度中，农村大病医保主要分为三种形式：即，新农合中的大病统筹、农村大病医疗救助制度以及大病补充医疗保险，但它们的具体申请和实施，则给了各个县充分灵活的空间，一般都只对城镇居民开放，只有少数地区适用于农民。且大病医保申报时间长，申报流程繁琐，村民对大病医疗救助的申报手续的了解也

十分有限，导致农村老人在大病医疗救助申请方面始终处于绝对弱势地位，农村“因病返贫”的状况仍不鲜见。

3. 供给方式的特殊性

由于我国城乡二元化结构的长期存在，导致城乡社会资源的分配一直处于不均衡的状态，各地政府当前参照的相关政策和条例仍集中在农村特困、残疾及五保老人这几大群体之中。然而在广大农村地区，大部分子女在外打工的老人们自身养老权益无法可依，地方政府对农村养老服务供给的重视程度和政策法规倾斜力度不足，农村养老服务供给市场和养老服务阶梯化产业链条发展滞后、进度缓慢。对分散地区的农村老人养老服务集中供给难度高，投资获益周期长，政府重视不足等现实困境，都使得市场和其他社会力量对于是否积极投入农村地区的养老服务供给领域的处于观望状态。

（四）研究的理论基础

1. 公共物品理论

“公共物品”也被称为“公共产品”。萨缪尔森于1954年出版的《公共支出的理论》中更严格地界定了公共物品的含义。那就是：“公共物品可以被许多人同时使用，但其供给成本不会随着使用它的人数的增加而增加^[44]。”马斯格雷夫在此后基于萨缪尔森的定义补充了公共物品的非排他性特征。完善了当前公共物品的最终定义。因此，在现代经济学中，公共物品的定义是指：“具有非排他性和非竞争性属性的物品。公共物品可分为纯公共物品和准公共物品。所谓“纯粹的公共物品”是指完全没有竞争性且在消费中不排斥他人使用的物品。每个人都可以同等地享受它们，并且不存在“拥挤效应”。例如法律制度和外交。“准公共物品”是指不具有或不完全具有非竞争性和非排他性的公共物品，如拥挤的高速公路和开放式公园，其供给效果可能受地域限制或“过度使用”产生“拥挤效应”等影响^[45]”。农村养老服务供给属于准公共产品供给的一项重要组成部分。

2. 元治理理论

（1）元治理理论的产生

上世纪90年代末，国际社会波谲云诡，复杂动荡，世界经济呈现出多样化的发展趋势。传统的多中心治理理论是一种基于单中心治理的综合创新。政府，企业，社会，个人和非政府组织之间的联合或平等的展开协商与合作，以提供更多的公共服务和产品作为最终目标，在持续的竞争与合作中解决冲突。多中心治理的优势在于它所倡导的“完全平等地位”能够吸引多方参与，从而更加灵活，多样化地满足社会成员的需求。但是，它的不足之处也越来越明显，即多个中心之间的关系错综复杂，难以形成统一的目标，容易引起相互之间的责任推诿及权责模糊。

基于对“多中心治理”理论的深入研究及反思，1997年，英国著名政治家、学者鲍勃·杰

索普首先提出了“元治理理论”这一概念。在他对元治理理论的阐述中可以了解到，杰索普认为在传统的多中心治理过程中，各主体由于受到地位、利益及资源等多重制约因素，各治理主体间存在利益的博弈与治理观念的分歧。这使得原始的平稳的治理过程变得困难。因此，政府需要发挥协调和引导者的作用。如果我们想要在社会多元治理的过程中实现多个主体之间的平衡和协调，就必然需要一个组织来引导社会资源的优化配置，协调各方利益。也就是说，在多元主体共同参与社会治理的过程中，需要建立一个核心主体以发挥引导、统筹、规划的“掌舵者”角色，最终构建起“一核多元”的社会治理网络体系^[46]。

（2）元治理理论的理论观点

Bob Jessop认为，“治理理论面临着合作，竞争，开放，封闭，灵活性和效率的困境。在治理主体方面，元治理理论并不是指依靠一个至高无上的全能型政府。反过来，政府在元治理理论中承担的是它设计、规划、引导及监管作用^[47]。”元治理理论本身具有不同于多中心治理理论的鲜明特征。元治理理论本身最突出的特点是，它重新肯定了政府在多元主体进行社会共治过程中的核心引导地位，政府是多中心治理中的最重要一环，发挥着其他主体无法替代的引导、协调、整合资源、形成利益共同体的作用。但在这个理论中我们必须清楚阐明的一个概念是：元治理理论中重新强调政府在社会治理中的重要作用，并不是重返所谓的“全能型”大政府，而是需要一个具有强大能力的理性政府，关注政府在社会治理中的回归，是更关注其界限以及社会责任而非至高无上的公权力。从这个角度来看，元治理理论的实际应用需要公民社会和市场力量的合理壮大和发展。因此，政府在元治理理论中的角色更类似一个“同辈中的长者”而非全然一个“长辈”。

政府作为多元共治主体中的核心引导者，则应充分利用自身优势，主要发挥以下四个作用，即：制定治理规划的作用；平衡各个利益中心的作用；推动市场和社会组织发展壮大的作用以及治理过程中的监督和纠偏作用。

首先，政府应是整个社会治理过程中规则的制定者而非仅仅作为游戏的参与者，政府通过宏观分析制定合理的规划和设计，合理引导和约束各个治理主体的行为。第二，政府应协调好各个主体之间的利益关系，促成不同利益之间积极平等的对话与合作，调动社会资源，使多个参与者都能分享社会发展红利，有助于调动他们的社会治理积极性。第三，促进市场和社会组织在社会治理中的良性参与和发展，充分释放市场活力，为市场发展和社会组织的发展提供关键资源和政策倾斜，减少对社会组织的控制，使它们能够更充分地发挥自主性与自治性。最后，政府的合理监督应贯穿于整个社会治理过程中，用已经订立的标准、规则和制度对各主体的行为进行合理监督，检查治理过程中是否存在偏差，并根据实际情况对偏差进行及时纠正，最终以实现社会治理效益的最大化。

元治理理论深化和升华了传统多中心治理理论，并进一步提出了新的理论视角。它重申了政府在社会治理过程中的重要作用，这对地方政府的社会治理具有重要意义。元治理理论与多中心治理理论的最大区别在于，元治理理论中更强调政府在社会治理过程中作为“掌舵者”的作用。可以说，在吸收多中心治理理论优势的基础上，对多中心治理理论进

行了一定修正，在一定程度上解决了权力重叠错位，治理无序推诿的状态。这里必须指出的是，元治理理论中强调的政府回归，并不是所谓“政府至上”的回归，而是在重新思考多中心理论的基础上提出了一种更为理性和可行的现实理论。

（3）元治理理论与农村养老服务供给的契合

我国农村养老服务的多中心供给模式难以推进的根本原因是与我国长期以来“重城市轻农村”的城乡二元结构发展以及政府的责任缺失相关。从计划经济时代开始直到上世纪末，政府基本上没有承担农村居民养老保障的责任。政府的供应角色被定位为“市民政府”而不是“公民政府”^[48]。自2000年以来，政府对农村养老服务的供给仍然稀缺，政府对养老服务供给的财政支持越来越多地投向发达城市地区，同时也为市场和社会组织在城市农村养老服务供给领域的发展提供相应的财政支持，逐步形成地方政府投资导向与社会福利保障相结合的机制。但到目前为止，政府的养老金服务优惠政策和计划主要针对城市，政府对如何开展系统的农村养老服务供给规划始终定位模糊，这样的不对等体系下，导致农村养老服务供给领域的发展整体上远远落后于城市地区。

为了避免多中心合作供给模式下权责的重叠和推诿，因此尝试在农村养老服务供给过程中引入“元治理理论”的思路。我们需要重新重视起政府在多元社会治理过程中的地位和作用。一方面，养老服务是一种准公共产品，应归类为普遍的公共服务，则就决定了它不能完全由市场进行供给。另一方面，在当前中国社会背景下，社会组织发展缓慢。与西方国家相比，资源整合能力较弱，当然很难成为多元化养老服务供给的核心。这些因素都决定了，当前社会发展背景下，我国政府仍需要承担农村养老服务供给的核心地位，并在我国农村养老服务供给过程中起到引导作用，不仅符合元治理理论的思想核心，而且符合当前我国社会背景下农村养老服务供给的现实情况。因此，运用元治理理论指导我国农村养老服务供给模式的创新与发展，合理利用政府，市场，社会和家庭各个主体的优势，并尝试构建“一核多元”完善的农村养老服务供给网络，是今后我国农村养老服务供给的发展大势和明智选择^[49]。

三、河南省南阳市农村老人养老服务实际现状与需求分析

（一）调研地区与调研样本基本信息

1. 调研地区基本情况

（1）南阳市概况

南阳市是河南省的下辖地级市，位于河南省西南部、豫鄂陕三省交界地带，总面积 2.66 万平方公里。2017 年全市现辖 2 个行政区、4 个开发区、10 个县、1 个直管市。户籍人口 1188.47 万人，常住人口 1006.87 万人，是河南省 18 个下辖市中面积最大、人口最多的地级市。受环境及地缘限制等因素的影响，村民居住往往较为分散，村庄修路通电通水不集中，成本较高。

河南省不仅是全国第一个农业大省，也是拥有全国第一农村人口的省份，同时也是劳务输出大省。南阳市 2017 年全市劳动力资源达 837.7 万，其中农村劳动力资源 694.3 万，剩余劳动力 500 万。2018 年，人口流出比例继续扩大。截至 2018 年底，外出工作半年以上人口数量占该市登记人口总数的 19.3%。

（2）调研地区的代表性

据调查了解，官庄村、达士营村、陈棚村和河湾村每年都有大量的年轻劳工外出工作。在南阳市的城市化进程中，中青年劳动力转移现象更为普遍和典型。此外，根据该地区中青年劳动力长期持续就业统计数据表明，大多数外地员工的外出务工记录超过一年，农民工的平均外出务工时间累积超过六个月。在走访调研的四个地区中，大多数村庄都留下了儿童和老人，农业生产负担也随之而来。此外，他们还要承受生活压力，情绪困惑等等现实因素的影响，这给他们的正常生活带来了更多不可预测的麻烦和一系列问题。调研地区的老人养老陷于长期困境之中，这在河南省内具有很强的代表性和典型性。

（3）调研的必要性及可行性

首先，调研具有必要性。与全国相比，河南省的农村地区的“空心化”现象较严重，且不同地市的农村社会经济发展同质化水平较高。河南省老年人口总数和抚养比都持续高于全国平均水平。2017 年底，南阳市 60 岁以上老年人口达 158.01 万人，占全市总人口数的 15.41%。其中，80 周岁以上老人 20.56 万人，全市 100 周岁以上老人 505 人。南阳市于上世纪末已进入老年型社会，60 岁及以上老人的比例分别占 15.47% 和 12.89%。因此，从农村社会稳定和经济发展的角度来看，研究河南省南阳市农村老年人养老服务供给问题是必要和迫切的。

第二，调研具有可行性。笔者的家乡在南阳市，因此对南阳市内的地理及人文环境比

较熟悉，此次调研的四个村庄在地缘位置上相邻较近，基本连为一个较大的整体，便于调研且具有互通性。同时也在周围朋友的帮助下取得了本研究需要的一些调研资料与访谈内容，数据资料较为真实可靠。

2. 调研对象基本情况

本研究调查问卷分发给年龄在 60 岁以上，子女累计外出时间 6 个月及以上的农村老年人。在四个调研区域内共发放了 493 份问卷，实际回收了 489 份。在调查问卷中，缺失信息、未达到年龄等问卷被认定为无效问卷排除在外，最终有效问卷为 453 份。问卷的有效率为 92%。

（1）调研对象的性别结构

在 453 份有效样本中，男性 234 人，所占比例为 51.74%，女性 219 人，男性人数略多于女性。

（2）研究对象的年龄结构

根据年龄段分组，参与此次调研的农村老年人群体可分为三组，包括年龄较小的低龄段老人（60-69 岁），中龄段老人（70-79 岁）以及年龄较大的高龄老人（80 岁及以上）。在对样本信息的统计过程中（见图 3-1），167 名低龄老人占总人数的 37%；217 名中年龄段老人占总数的 48%；69 名高龄老人，占总数的 15%。其中，年龄在 80-89 岁之间的老年人占 13%，90 岁以上老年人占 2%。



图3-1 调研对象年龄情况分布图

（3）调研对象的婚姻状况

婚姻状况对老年人的养老情况和精神慰藉情况有着直接影响。对此次调研对象的婚姻情况进行分析表明：农村老年人的婚姻状况基本稳定，主要特征是丧偶率高，离婚率低。据统计（见图 3-2），有 87 名丧偶老人，比例高达 19.2%，离婚比例很低，只有 16 人，只有 0.35%，其他已婚农村老人 350 人，占 77.26%。此外，在调查的四个地区中发现，农村老人的再婚现象非常少。

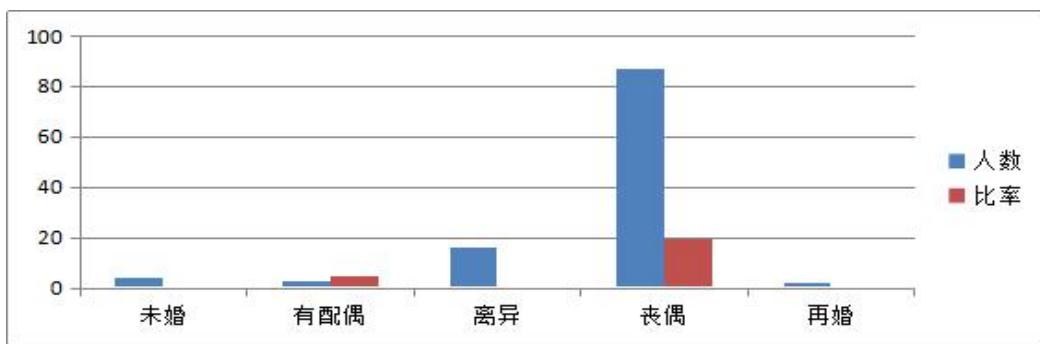


图 3-2 调研对象婚姻情况分布图

(4) 调研对象的子女数量及外出情况

经统计,此次调研对象的子女总人数 931 人,其中外出务工 842 人,占子女人口总数的 90.44%,外出比超过 90%。每位老人的子女数量如下(见图 3-3)。平均人均子女数为 2.1,人均子女数为 1.7,人均子女数为 0.4。从子女外出的角度来看,虽然四个被调查地区的老人几乎都有一个以上的孩子,但是外地子女占比非常大,且外出务工时间普遍超过 6 个月,家庭护理和家庭养老服务无法由这些外出务工的子女对农村老人进行供给。

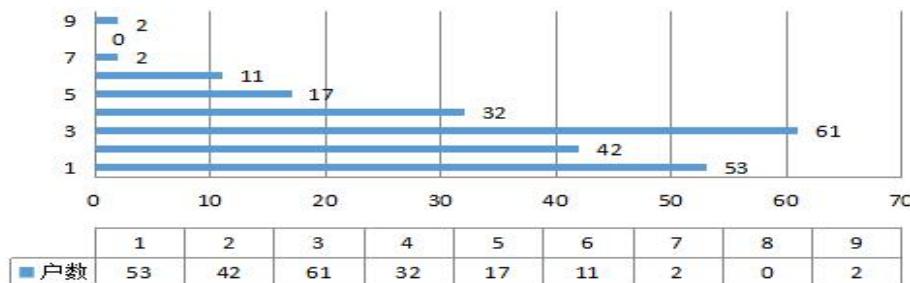


图 3-3 调研对象子女个数-户数情况分布图

(5) 调研对象的受教育情况

受访者的教育水平较低,通常在初中及以下。在调查的 453 份有效样本中(见图表 3-4),198 名不识字或略识字的人占到 43.86%;127 人的小学教育水平占 28.07%;有初中文化程度的有 95 人,占 21.05%;高中以上学历 19 人,占 4.36%;大专以上学历 11 人,占 2.63%。超过 80% 的农村老年人只有小学及以下的文化水平。

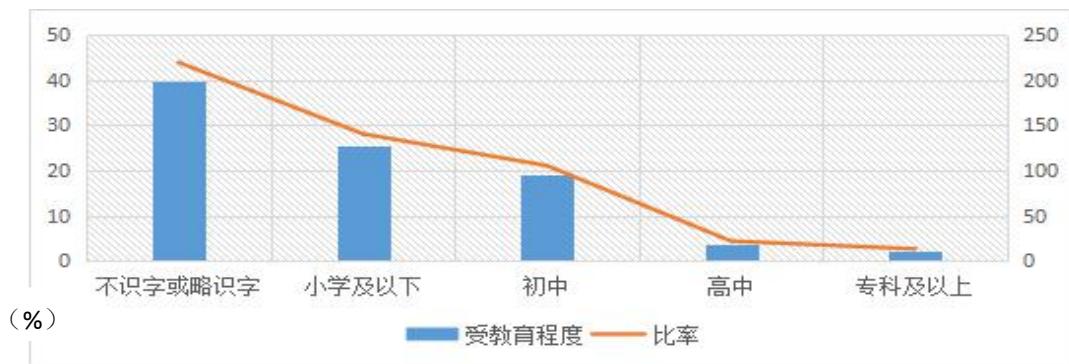


图 3-4 调研对象的受教育程度及比率图

(6) 调研对象的居住情况

根据调研过程中农村老人们的居住状况，本文将其生活方式分为以下四种类型，包括：

(1) 独居老人；(2) 老年夫妻同住家庭；(3) 与孙辈一起生活并负责家庭监护的隔代家庭；(4) 与部分子女/亲属同住的非空巢家庭（见图 3-5，表 3-1）。在此次受访者中，高达 41.23% 的老人是隔代家庭，他们负责监督教养其孙子女。其次，29.82% 的老年人是老年夫妻同住家庭。非空巢老人和独居老人占比分别占 16.67% 和 12.28%。根据调查数据可知，老人越年轻，健康和劳动能力相对越好，需要得到的养老照顾和自身养老需求就越低，其子女则更有可能外出工作。

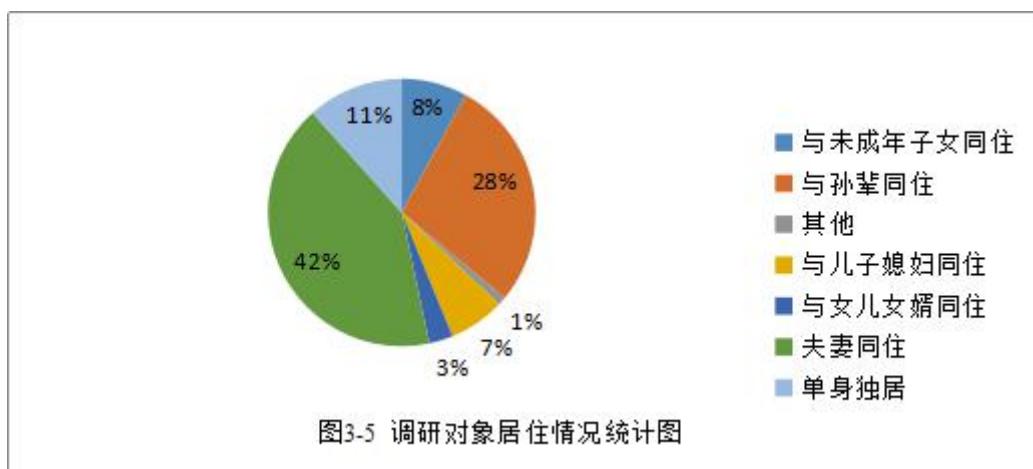


图3-5 调研对象居住情况统计图

表 3-1 调研对象不同年龄段居住方式分布情况表

(单位：%)

居住方式 年龄段	独居户	老年夫妇户	隔代户	非空巢户	合计
60-69岁	5.26	18.42	23.68	3.57	50.87
70-79岁	4.39	10.53	13.16	5.26	33.34
80-89岁	2.63	0.88	4.39	6.14	14.04
90岁及以上	---	---	---	1.75	1.75
合计	12.28	29.82	41.23	16.67	100

(数据来源：调查问卷数据整理)

(7) 调研对象的类型

近年来，农村劳动力向城市聚集现象称为主流趋势，根据此次走访调研中不同农村老人的具体情况，将其主要分为三类。

类型一：丧偶型独居老人：日常生活无人照料

访谈案例：何明秀，67 周岁，老伴过世，现独居。儿子和儿媳前两年通过同村的玲玲介绍，两人一起去了深圳一家电子配件厂打工，同时把六岁的强强也一起带往深圳，因为离家较远，因此儿子一家三口只有在逢年过节的时候，会回村看望老人，何明秀老人整日独居在家，白天一般去田间劳作，生活上大大小小的琐事也全靠老人一个人解决。老人最

怕生病，平时身体健康还可以下地干活，做做简单的家务，但一旦生病，就没法去村上的诊所看病拿药。

配偶去世的独居老人容易陷入颓废的生活之中，自我照料能力严重下降。由于物质生活上的清贫甚至困顿，他们大多根本无力支付当下社会中民办养老院的高昂费用。不愿意“花不必要的钱”。他们也不愿意在外务工子女们的生活、精神负担，他们内心的孤独却无人诉说，日常的主要消遣方式也只是看电视或聊天。

类型二：隔代照顾孙辈型老人：照看孙辈压力大

访谈案例：刘云军 67 岁，与 66 岁的妻子李虹有一个儿子，目前与儿媳在江苏省的一家钢厂里打工，将一个孙女和一个孙子留在家中。儿子儿媳都还算孝顺，每个月都会按时寄钱给老人，老刘夫妇和孙子孙女在经济上还算较为宽裕。两个小家伙的陪伴为两位老人增添了不少生活乐趣，但随着孙子孙女的成长，同样也开始出现许多问题。孙子明明身体状况不错，但是性格调皮贪玩，不好好学习，每次儿子儿媳打来电话老人最头疼的就是汇报明明的学习成绩。孙女慧慧学习成绩很不错，但由于从小被二老宠溺，十分挑食，身体的免疫力不足，经常生病。两位老人近年来也逐渐进入晚年，自己的身体素质已经大不如前，对孙子和孙女的看护和照料感觉到越来越力不从心。

农村青年群体较城市青年来说，受教育程度较低。他们外出务工也大多从事简单的服务和体力劳动，收入微薄，通常没有足够的精力来看管和教育孩子。因此，许多外出工作的年轻夫妇选择将孩子留在农村老人的身边，由两位老人代为照顾。然而，对孙子女的照顾进一步加剧了农村老年人的生活负担，本应该享受家庭生活的老年人必须承担抚养孙子女的重担。

类型三：空巢型老人：老人及配偶均健在但精神空虚

访谈案例：杨国庆老人 71 岁，老伴儿王映霞今年 72 岁，两位老人的身体状况较好。有一儿一女，都已经在北京打拼了五年多，一年到头回家的次数屈指可数。对两位老人而言，因为体谅孩子在外生活的不易，物质生活清贫的老两口不以为意，常常忆苦思甜，认为相比于年轻时候的苦日子，对现在的生活状态已经十分知足，但二老当前最大的问题就是精神慰藉方面的缺乏，精神生活孤独。平日里因为节省话费也不想打扰儿女们的工作，与子女的沟通和交流很有限。

老人和配偶的身体状况较好，可以相互照顾，也有能力参与简单的农业生产及活动。但内在精神世界早已空虚。这部分农村空巢老人一般选择继续从事农业工作，从而以务农收入承担其大部分日常生活费用。一些老年人年纪较高，健康状况不佳，而且大多数人患有一种以上的慢性疾病。他们的孩子总是在外地。除了子女从外地寄回的一些赡养费外，实际收入很少，生活质量低下。

（二）调研地区老人的养老支持与实际需求现状

1. 经济支持现状与需求

从此次接受调研的受访老人收入情况看，年收入（不包含子女供养）水平在 2000 元以下的占 16%，3001-4000 元的占 43%，4001-5000 元的占 29.5%，5001-10000 元的占 6.5%，10000 元以上的占 5%，农村老人的经济收入总体较城镇老人收入明显偏低。

表 3-2 调研对象的主要和最主要生活来源情况表

（单位：%）

生活来源	子女资助	自身积蓄	劳动所得	配偶支持	养老金	其他
主要	81.5	21.5	77.0	29.5	11.0	3.5
最主要	21.0	0	73.0	4.5	0.5	0

（数据来源：调研及访谈数据整理）

从表 3-2 可以看出，大多数农村老年人认为他们的主要收入来源是个人劳动收入，高达 73%。我国是农业大国，河南省是农业大省，土地一直是农村家庭的经济支柱，调查期间，80% 以上的农村老年人仍从事农业生产，但由于近年来出现物价飞涨而农产品价格较为低廉的现象，受此影响，一些农村老年人选择从事简单的体力劳动维持生计。

当前留守在农村的老人，其普遍经济支持的主要来源之一就是外出务工子女对他们的经济支持，但在本次走访过程中发现，调查对象中有 31 名老人生活中几乎得不到外出子女的经济支持，15% 的孩子的支持低于 500 元，低于 1000 元的 58.5%，2000 元以上的 3.5%，大多集中在 500-2000 元之间。总体而言，农村外出务工子女的经济支持水平不高，根据表 3-2 中的数据，81.5% 的老人选择外出务工子女的经济支持作为其生活的主要来源，但选择外出务工子女的经济支持作为最主要生活来源的相应比例还不到 25%，由此可见，子女外出务工后，留守在农村老人的经济状况并没有得到显著提高。

从受访老年人的日常支出结构看，在农村老人的主要支出中，医疗费用负担最重。此外，农村老年人在人情开支，农业投入和抚养孙子方面的经济支出也超过一半。从表 3-3 可以看出，医疗费用是目前农村家庭经济负担最重的，占 33.5%。由于身体虚弱，老人生病的可能性非常高。人情支出和农业投资也是农村老年人的重要支出。随着农村“人情风”的加剧，“礼尚往来”的传统美德近年来在农村演化为一种可怕的“人情负担”。此外，一些受访老人表示，当前抚养孙子孙女的经济负担非常沉重。

表 3-3 调研对象主要和最主要生活支出情况表

（单位：%）

支出情况	生活开支	人情开支	医疗花销	农业投入	抚养孙辈	其他
主要	74.0	60.5	78.0	58.5	28.5	3.5
最主要	28.0	18.5	33.5	15.5	4.5	0

（数据来源：调研及走访数据整理）

根据此次调研及走访情况可知，在子女长期、普遍外出务工的社会大背景下，农村老

人的物质生活状况普遍较为拮据，从子女处获得的经济支持通常并不能满足老人的实际生活需求。因此，对于收入水平较低且收入来源单一的广大农村老人来讲，日常的主要花费用在了基础生活上，为满足其自身生存及温饱的需要，其他发展性需求较少。在被访者中，明确表示需要物质资助满足自身基本生活供养的老人超过 85%。

2. 生活照料现状与需求

表 3-4 调研对象主要生活照料者情况表

(单位: %)

照料主体	自己	配偶	子女	亲戚	村委会	朋友邻居	其他
	88.0	70.0	14.0	14.5	0	7.0	0

(数据来源: 调研及走访数据整理)

在对此次走访的老人们作身体健康自评情况调查时，多数受访老人的健康情况不容乐观，由于子女常年外出务工，导致农村老人受到生理机能下降和精神生活空虚的双重困扰，家庭养老资源的缺失使得老人们从接受他人照料变为自我照料，自我身体健康评价表中的统计数据能够表明，当前农村地区老人对自己身体健康情况的隐忧。在评估自我健康状况时，自评为“坏”和“一般”的占自评报告的 50% 以上。自我评估结果较好的仅为 17.5%。大多数老年人患有各种慢性疾病，此次走访过程中，患有常见慢性病的老人占调查人数的 84%。

表 3-5 调研对象身体健康状况自评表

(单位: %)

身体状况	很好	比较好	一般	不太好	很不好
	3.5	14.0	32.5	48.0	2
患病情况	无	一种	两种	三种	四种及以上
	16.0	39.5	35.5	8.5	2.0

(数据来源: 调研及走访数据整理)

根据调查老年人生病时的医疗状况的调查问卷数据，72%的老人生病后选择拖延或自己吃点药。选择看医生的老人比例仅为 28%。即使是患上较为严重的疾病，也仍不愿住院的老人比例为 19.5%，选择好医院的比例仅为 14.5%。虽然“新农合”已经实施，但最终它所能提供的福利水平与老人的预期之间仍存在一定差距。总之，农村老年人群体的医疗卫生状况不容乐观。

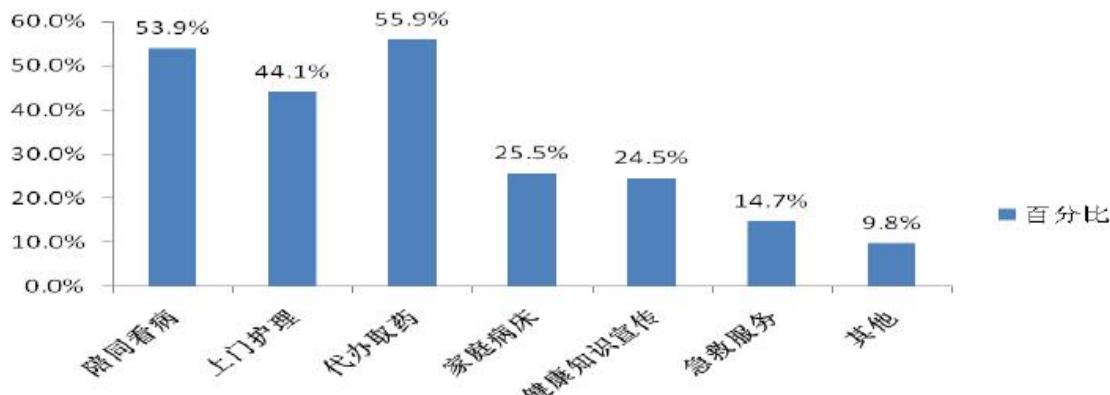


图 3-6 调研对象医疗保健需求情况分布图

(数据来源: 根据走访调研及问卷调查数据整理)

根据此次统计的调查数据可得,受访老人对医疗卫生的需求当前主要集中在随同看病、家庭护理和代办取药三方面。家庭服务、健康知识推广和应急服务的需求相对较低, (见图表 3-6)。另外,通过对此次调研对象的走访,根据老人的不同居住条件、身体状况、年龄段划分为三个交叉分析组别,根据他们各自对医疗保健方面的需求分析广大农村老人对于医疗保健的实际需求。在这次的调查中,农村地区的空巢老人界定为“60岁以上的农村老年人,子女外出,夫妻同住、独居以及与孙辈一起生活的老人”;失能和半失能老人是指“60岁以上,完全不能自我照料或难以完全进行自我照顾的老人”;高龄老人是指年龄在 80 岁以上的农村老人。

其中空巢老人总共有 281 人,占接受调研老人比例的 62.1%,非空巢老人 172 人,占总调研人数的 37.9%;失能与半失能老人 124 名,其中生活可部分自理的占 21.2%,生活难自理的为 5.5%,完全失去自理能力的为 0.9%;高龄老人 69 名,占总调研人数比例 15.2%;非高龄老人 384 人,占总调研人数的 84.7%。而不同类型下的农村老人对医疗保健方面的实际需求也有很大区别,具体表现在:第一,在家庭病床方面。空巢老人对其需求的总比例为 67.8%,非空巢老人对家庭病床的需求比重仅有 11.5%;农村失能与半失能老人对其的需求为 16.7%,而健康老人对其的需求仅为 7.5%;高龄老人对家庭病床的需求比例为 42.1%,而非高龄老人的家庭病床需求比例为 28.3%。第二,在疾病护理方面。农村空巢老人的疾病护理服务需求为 33.2%,而非空巢老年人的疾病护理服务需求为 31%;失能和半失能老人的病假护理需求比例为 39.1%,健康老人的护理需求比例为 29.9%。高龄老人对疾病护理的需求为 42.9%,而低龄老人的需求为 31.8% (见图 3-7, 3-8)。

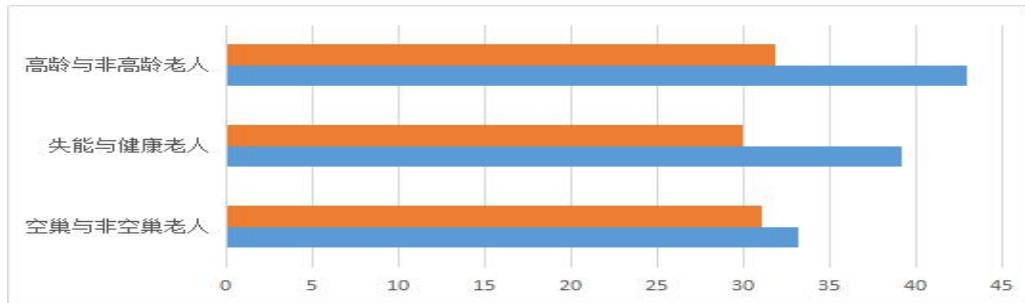


图 3-7 不同类型农村老人对家庭床位的需求比例图

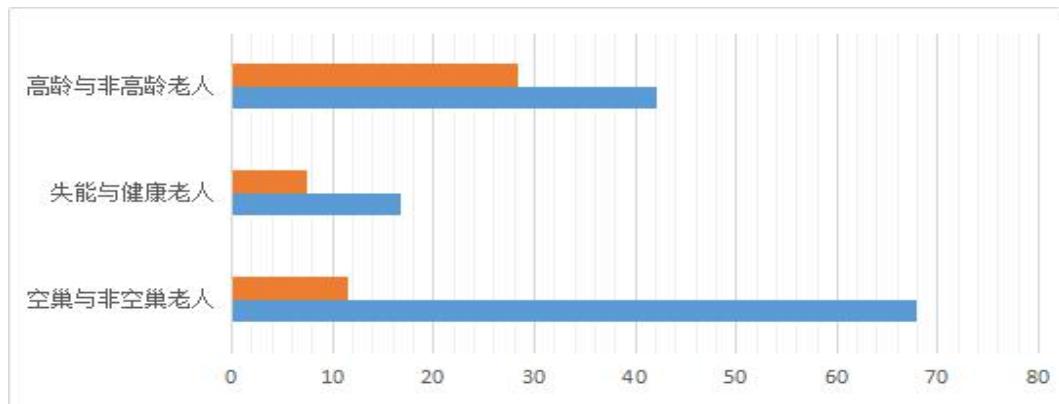


图 3-8 不同类型农村老人对疾病护理的需求比例图

(数据来源: 根据走访调研及问卷调查数据整理)

通过对调研地区农村老人的身体自评情况和医疗保健需求的调研数据及走访资料分析可得, 农村老人的日常生活照料主要来自于自己及配偶, 由于受到身体素质下降等客观因素的影响, 多数老人的生活质量并不高。在日常生活中, 就医问题仍是他们面临的一个重大问题, 根据不同条件下农村老人对家庭病床及医疗护理两方面的需求数据分析可知, 农村老人对医疗护理方面的养老服务需求较高, 但不同类型的老人对医疗保健和日常卫生护理存在多样化需求。

3. 精神生活现状与需求

当今的社会发展背景下, 农村青壮年子女的长期外出务工现象直接减少或阻断了与农村父母之间的交流, “出门一把锁, 进门一盏灯”, “蹲墙根、找树阴、聊聊天”成为当前很多农村地区老年人生活的真实描述和写照, 农村老人十分缺乏他们所需的精神慰藉。

子女与老人之间缺乏充分代际沟通。很少基于农村老人的实际精神需求对他们进行针对性的关爱, 一年与老人见一次面的外出务工子女占 73%, 超过一年的占 14.5%, 半年内可以见到子女的仅占 12.5% (见表 3-6)。

表 3-6 调研地区外出务工子女对老人的精神慰藉情况表

(单位: %)

回家探望频率	一个月	三个月	半年	半年至一年	一年以上
	4.0	5.5	3.0	73.0	14.5
联系状况	一周	半个月	一个月	三个月	半年以上
	18.5	31.0	23.0	15.5	12.0
一般通话时长	5 分钟以内	6-10 分钟	11-20 分钟	21-30 分钟	30 分钟以上
	51.5	34.5	10.5	3.0	0.5

(数据来源: 调研及走访数据整理)

根据上述调研数据, 51.5%的受访者与外出子女的通话时间通常不超过 5 分钟, 其中 86%的人在 10 分钟内结束通话, 0.5%的受访者通话时间超过半小时。通话时间通常很短。

而且，即使是在短暂的谈话过程中，双方主要沟通的内容也基本只是围绕孙子女的生活和学习，很少能够真正涉及到老人的生活问题和精神需求。农村老人的内心世界非常需要子女的关心和安慰。受访老人普遍感到十分孤独，对子女或朋友的精神慰藉需求强烈。心理健康不容乐观。农村老年人的心理状态与子女外出务工之间关系密切。接受调查的老年人中有一半以上经常感到孤独。健康问题是农村老年人最担心的问题。高昂的医疗费用和缺乏子女照料是造成他们心理压力的主要原因。大多数老年人最大的愿望是自己的身体不出问题。他们认为“没问题就好”，“久床前无孝子。”对健康的需求是当前最主要需求。

表 3-7 调研对象的幸福感自评表

(单位: %)

评价类别	很不幸福	不幸福	一般	比较幸福	很幸福
	0	7.5	72.5	17.5	2.5

(数据来源: 根据走访调研资料整理)

表 3-7 反映了受访老人对其生活幸福程度的主观评价。其中，只有 20% 的老人感觉幸福，大多数都认为只是一般，其比例占 72.5%。从总体上看，农村老人的主观幸福感不高，并且有 7.5% 的老人对自己目前生活状况很不满意。

在接受采访的老年人中，271 名老年人希望参加老年人兴趣班（见表 3-8）。其中年龄较轻、身体状况良好的老年人更愿意参加老年人兴趣班。他们有较为充足的精神和体力，希望通过参加兴趣班让自己的晚年生活更加丰富多彩（见表 3-9）。

表 3-8 调研对象参与乡村老年兴趣班的需求意愿情况调查表

参与老年兴趣班意愿	人数(个)	占比(%)
希望	271	59.8
不希望	164	36.3
看情况	18	3.9
合计	453	100

(数据来源: 根据调查问卷数据整理)

表 3-9 身体健康状况与参加乡村老年兴趣班的需求意愿情况交叉分析表

(单位: %)

		参与意愿		
		很希望	不希望	看情况
身体健 康状况	很好	83.2	6.7	10.1
	一般	67.4	12.5	20.1
	较差	30.8	27.1	22.1

(数据来源: 根据调查问卷及走访资料数据整理)

在实地走访的过程中，当被问及精神慰藉方面的需求时，有 93.1% 的受访老人表示，非常希望有人能够与他们聊天，43.2% 的受访老人渴望多结交朋友，7.8% 的受访老人表示自己需要接受心理咨询。

根据最终的调研数据及访谈资料显示，此次调研的受访老人，对农村养老服务项目的需求由高到低依次排序为：经济支持、生活照料和精神慰藉。（见表 3-10）。

表 3-10 调研对象关于农村基本养老服务的需求序列表

（单位：%）

养老服务项目	人数	占比
经济支持	286	61.3
生活照料	122	26.8
精神生活	97	21.4

（数据来源：根据调查问卷及走访资料数据整理）

4. 养老意愿

根据此次的调研走访资料得知，绝大多数农村老年人仍选择家庭养老，占调查总数的 93.1%。只有 22 名老人选择支持社区老人，占 4.8%。选择机构养老的人数仅为 9 个，仅占 2%（见表 3-11）。

表 3-11 调研对象的实际养老意愿情况表

养老方式	人数（个）	百分比（%）
家庭养老	422	93.1
社区养老	22	4.8
机构养老	9	2
合计	453	100

（数据来源：根据调查问卷及走访资料数据整理）

四、河南省南阳市农村养老服务供给的现状与成效

（一）南阳市农村养老服务供给现状

1. 出台和落实惠老政策措施

首先，市政府先后下发了《关于印发《南阳市关于进一步加强老年人优待工作的意见》的通知》（宛老龄办〔2016〕16号）、《南阳市民政局 南阳市财政局 南阳市老龄工作委员会办公室 关于印发《南阳市高龄津贴发放管理办法（暂行）》的通知》（宛民文〔2016〕164号）、《南阳市老龄委关于学习宣传贯彻《国务院办公厅关于制定和实施老年人照顾服务项目的意见》的通知》（宛老龄〔2017〕16号）等文件。

表 4-1 南阳市 2017-2018 年关于农村养老服务供给体系建设的主要政策表

2018.3	《南阳市民政局关于落实河南省民政厅“大走访、大调研”成果的通知》
2017.11	《南阳市人民政府办公室关于印发南阳市困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴实施细则的通知》
2017.4	《南阳市人民政府关于加快发展养老服务业发展完善养老服务体系建设的实施意见》
2017.4	《中共南阳市委南阳市人民政府关于加强农村留守儿童关爱保护工作的实施意见》
2017.3	《南阳市人民政府办公室关于进一步加强农村特困供养服务机构建设和管理的通知》

（资料来源：南阳市民政局老龄办网）

其次我市惠老政策执行力度得到加强。南阳市自 2016 年 7 月 1 日起，将全市范围内符合条件的 90 岁以上老年人全部纳入高龄津贴发放范围。截止 2017 年底，全市已累计发放高龄津贴 1873.05 万元，惠及 2.95 万老年人；从涉及老年人衣、食、住、行、娱的六大项 39 小项，全面提升优待服务标准及受益覆盖面，目前全市市一级全面落实了 60-69 周岁老年人半价乘坐公交车，70 周岁以上老年人免费乘坐公交的优待政策；全市景区、场馆首道门票已向 60 周岁以上老年人全免，使老年人在乘车、旅游等方面享受到实实在在的优待和优惠。三是老年优待证实现了电子化办理。认真谋划如何更好服务老年人，以惠民、利民、便民为切入点和着力点，公示办证流程及办理老年优待证所需材料；扩大办证

人群范围，为常住我市的外地老年人提供办证便利；在扩大优待人群的同时，将老年优待证由原来的手工填写改为现在的电脑打印，提高了办证效率，规范了办证流程。

2. 养老保障的供给情况

（1）农村医疗保险供给

农村医疗保险是以农民自愿参加为前提，由政府引导、支持的一项保险制度。这项制度筹资以个人、集体和政府三方为主。当前我国的农村医疗保险体系中，大病医保是其中一项重要内容。农村老人受自身经济水平影响，往往“不敢生病”，“小病拖成大病”以及“一人患病全家返贫”的现象在农村仍不鲜见。河南省南阳市目前为止已经在农村地区普遍推进农村医疗保险的覆盖率和参保率，号召村民购买农村医疗保险，但因为虽然当前农民参保已经主要由政府缴纳大部分金额，但仍需村民自己拿出少量参保金，因此，在走访调查的过程中了解到，虽然农村医疗保险制度本身已经得到大多数村民的广泛认同，但参保的比例仍然不能达到100%覆盖。

（2）农村养老保险供给

国家和政府历来重视保障和改善民生。坚持把保障和改善民生作为经济工作的出发点和落脚点。城市化进程的加快推进、失地现象的凸显、计划生育政策的推行等都致使农村老人的养老越来越成为制约我们发展的大问题。为缓解和帮扶农村老人养老面临的现实问题，国家目前主要通过推行养老保险来对其基础养老进行保障。社会各界希望国家出台保障水平较高的养老保险来减轻农村老人养老的压力。但当前我国国力有限，农村老人众多，低水平的基础保障是国情的体现。个人缴费、集体补助、政府补贴是养老保险的三个核心组成部分，此次调研的河南省南阳市四村农村老人的养老保险也是基于这三部分组成。在此次走访调研的四个地区中，农村老人的养老保险主要还是遵循个人缴纳为主，集体和国家承担部分作为辅助的参保形式。

截止到2017年11月底，南阳市城乡居民养老保险应参保人数为460.08万人，实际参保人数为457.22万人。城乡居民养老保险缴费档次被划分为16档，参加城乡居民社会养老保险的人员应当按规定缴纳养老保险费。缴费标准设为：每年100元、200元、300元、400元、500元、600元、700元、800元、900元、1000元、1500元、2000元、2500元、3000元、4000元、5000元共16个档次。参保人自主选择档次缴费，多缴多得。在补贴形式方面主要采取政府补贴和集体补助相结合的补贴形式。第一，政府补贴：省、市财政对参保人缴费给予补贴。对选择100~400元档次标准缴费的，补贴标准每人每年30元，其中省财政每人每年补贴20元，市财政每人每年补贴10元；对选择500元及以上档次标准缴费的，补贴标准每人每年60元，其中省财政每人每年补贴40元，市财政每人每年补贴20元。第二，集体补助。有条件的村集体经济组织应当对参保人缴费给予补助，补助标准由村民委员会召开村民会议民主确定，有条件的社区将集体补助纳入社区公益事业资

金筹集范围。其他社会经济组织、公益慈善组织、个人可为参保人缴费提供资助，补助、资助金额分别不超过设定的最高缴费档次标准^[12]。

（3）农村社会福利救助保障供给

国家全方位保障弱势群体的权益，农村最低生活保障、农村特困供养、农村医疗救助与临时救助等农村社会福利救助保障制度都体现了这一点。农村社会福利救助制度能够保障农村中弱势群体的利益，避免出现因经济条件困难而造成的生活难以维持的局面。农村社会福利救助对农村老人养老具有重要的意义。调查多地的农村老人，子女大都外出务工，老人的自我生活能力较差、生活来源单一，政府通过社会福利救助，帮助到需要帮助的老人，保障了他们生存权和基本的生活需求。

首先，城乡低保供给方面。以 2018 年南阳市民政局的统计数据为例：第一季度，南阳市全市共有城乡低保对象 434239 人，其中农村 379651 人，支出农村低保资金 16923.7 万元；二季度，全市共有城乡低保对象 424762 人，农村 374529 人。累计支出城乡低保资金 44391 万元，其中农村 35819.8 万元；三季度，全市共有城乡低保对象 424598 人，其中农村 374529 人。累计支出城乡低保资金 44391 万元，农村 35819.8 万元；四季度，全市共有城乡低保对象 392988 人，其中农村 355934 人。累计支出城乡低保资金 86383 万元，其中农村 71290.4 万元。

表 4-2 南阳市 2018 年城乡低保标准统计表^[13]

（单位：元）

县区	城市低保	农村低保			
		年标准	A类	B类	C类
宛城区	500	3550	200	157	125
卧龙区	500	3550	200	157	125
南召县	470	3550	200	155	120
方城县	470	3550	185	155	125
西峡县	470	3550	218	155	102
镇平县	470	3550	235	150	125
内乡县	500	3600	190	160	130
淅川县	470	3550	205	155	125
社旗县	500	3550	200	150	115
唐河县	470	3550	205	155	115
新野县	470	3550	205	155	115
桐柏县	470	3550	195	155	125
高新区	500	3550	200	157	125
示范区	500	3550	192	152	122
官庄工区	500	3550	200	157	125
鸭河工区	500	3550	192	152	122

（数据来源：南阳市人民政府网）

第二，特困对象供给方面。一季度，全市共有农村特困供养对象 75276 人，其中集中供养对象 7270 人，分散供养对象 68006 人，累计支出农村特困供养资金 7450.96 万元；二季度，全市共有农村特困供养对象 76932 人，其中集中供养对象 7048 人，分散供养对象 69884 人，累计支出农村特困供养资金 17067.89 万元。三季度，全市共有农村特困供养对象 78191 人，其中集中供养对象 7004 人，分散供养对象 71187 人，累计支出农村特困供养资金 25156.7 万元；四季度，全市共有农村特困供养对象 77432 人，其中集中供养对象 7016 人，分散供养对象 70416 人，累计支出农村特困供养资金 35391.84 万元。

表 4-3 2018 年南阳市特困供养标准统计表^[14]

(单位：元)

县区	城市特困人员供养		农村特困人员供养	
	分散	集中	分散	集中
宛城区	6600	9000	4320	6000
卧龙区	6600	9000	4320	6000
南召县	6600	7800	4500	6000
方城县	7080	8040	4500	6000
西峡县	6720	7944	4500	6000
镇平县	7440	8400	4500	6000
内乡县	6600	9000	3800	6000
淅川县	6720	7944	4500	6000
社旗县	6600	9000	4500	6000
唐河县	6816	7848	4000	6000
新野县	6600	7800	4300	6300
桐柏县	6984	7680	4500	6000
高新区	6600	9000	4500	6000
示范区	6960	8640	4500	6000
官庄工区	6600	9000	4500	6000
鸭河工区	6600	9000	4320	6000

(数据来源：南阳市人民政府网站)

第三，医疗救助和临时救助方面。一季度，南阳市地区进行医疗救助 48070 人次，支出医疗救助资金 2858.22 万元。临时救助 12633 人次，共支出临时救助资金 761.42 万元；二季度，医疗救助 112365 人次，累计支出医疗救助资金 6615.2 万元。临时救助救助 20154 人次，累计支出临时救助资金 1174.55 万元；三季度，医疗救助 145358 人次，累计支出医疗救助资金 8415.63 万元。临时救助 23487 人次，累计支出临时救助资金 1405.16 万元；四季度，医疗救助 233716 人次，累计支出医疗救助资金 11585.64 万元。临时救助 28361 人次，累计支出临时救助资金 1676.19 万元^[15]。

南阳市自 2018 年 7 月 1 日对全市的医疗救助制度进行调整：一是提高医疗救助标准。城乡低保对象住院救助标准由原来剩余合理费用的 50% 提高到 60%；农村五保救助标准由

原来合理费用的 60%提高到 80%。二是增加大病统筹救助项目。救助对象为患有重大疾病报销后负担仍较重的人群，救助标准为：在新农合或医保报销后的剩余费用达 5—10 万元按 10%救助，新农合或医保报销后的剩余费用达 10 万元以上的按 15%救助；三是医疗救助定点医院由原来的两家增加到六家。新增南阳市第一人民医院、南阳优抚医院、安皋镇卫生院、陆营镇卫生院四家作为卧龙城乡医疗救助定点医院^[16]。

3. 养老机构建设的基本情况

近年来，南阳市采取多项措施，着力推进养老服务体系建设。先后出台了《南阳市老龄事业发展十二五规划》（宛政〔2012〕71号）、《南阳市人民政府关于加快发展养老服务业完善养老服务体系的实施意见》（宛政〔2014〕54号），对全市养老服务业发展进行顶层设计。制定了设立许可、财政补贴、支持民间资本参与、服务收费管理、高龄、失能老人补贴等一系列配套政策措施。

第一，政府投入资金支持养老产业的建设与发展。2016 年以来，全市共投入 1000 余万元，用于支持日间照料、养老机构和养老服务信息化平台建设。积极发挥市场机制配置资源作用，不断优化养老产业发展环境，支持民间资本参与养老服务业发展。2017 年 12 月 27 日，南阳市顺利完成市财政向市直属民办养老机构发放补贴工作，床位建设补贴资金、床位运营补贴资金已全部发放到位，共有 9 家市属民办养老机构受益。共发放资金 78.396 万元，其中，床位建设补贴 28.5 万元，床位运营补贴 49.896 万元。这 9 家机构是：南阳市金鹏老年福利服务中心、南阳市油田迦南老年公寓、南阳市乐如家老年服务中心、南阳市瑞星老年养护中心、南阳南石医院老年康复护理院、南阳市高新区德公老年公寓、南阳市惠民幸福院、南阳市高新区寿星养老院、南阳市油田爱馨敬老院。这是南阳市财政连续第 3 年向市内部分民办养老机构发放政府财政补贴，3 年共累计发放财政补贴 252.752 万元，其中，床位建设补贴 127.05 万元，床位运营补贴 125.702 万元。市里先后争取到专项资金 1200 万元，支持城乡社区日间照料场所建设。同时，投入 749 万元对光荣院进行改造升级，下拨资金 2298 万元，用于市级福利中心和县级福利院建设，2018 年各级财政投入 988 余万元，作为救助站救助、医疗和管理工作经费，出台了《南阳市民办养老机构财政补贴办法（试行）》，对符合条件的民办养老机构给予建设补贴和运营补贴，各县区多方筹集资金，采取以奖代补的形式，对乡镇新建和改扩建敬老院进行补助，共投入 6000 余万元，购置床、床头柜、衣柜、衣服、被褥等室内用品 7000 套，冰箱、洗衣机、消毒柜、保险柜、净水机、厨具等电气化设备 800 台，改造楼梯 90 部、购置灭火器、应急灯、监控装置等 3500 个，投入墙内外粉刷、地面硬化、危房改造等资金 500 万元^[17]。

第二，探索多种模式，着力推动养老服务多元化发展。按照民政部、省政府和省民政厅的要求，积极推进养老服务模式社会化、多样化。目前，我市各类公办养老服务机构目前共有 289 家，全市城乡社区居家养老服务机构共有 356 个，床位总数 44097 张。农村社区养老服务中心 65 个。

第三，积极推广 PPP 项目，着力支持社会资本参与养老机构项目建设。南阳市积极开

展 PPP 项目推广工作，全力支持社会资本参与养老服务项目建设。河南省财政厅发布的 2016 年河南省财政厅 PPP 项目库入库项目名单中，南阳市金鹏老年福利服务中心改扩建项目、方城县国铜花园养老服务中心项目、唐河县社会福利中心健康与养老服务工程建设项目、方城县老年休养服务中心建设项目等 4 个养老服务项目入选。南阳市 4 个养老服务项目投资额 28.17 亿元，占全省养老服务类项目投资额的 18.7%。

4. 农村互助社区的发展

河南省南阳市受经济发展水平的限制，当前的农村社区养老基本还处于起步阶段。在此次走访调查的四个村内并没有资质合格的农村社区日常照料中心。在离这四个村庄有一段距离的镇上有一家“幸福之家”农村社区日常照料中心，主要以村民互助养老为主，入住的农村老人就是镇上或镇附近村子里的老人。这间“幸福之间”的社区照料中心是由原镇上的一家小学改建。近年来随着越来越多的青年外出务工，选择在村镇上读书的孩子逐渐减少，2015 年，村里将闲置的校舍进行改造扩建，在整合住建、民政、财政等部门项目资金的同时，积极引领民间企业、本村走出的工商业主对“幸福之家”进行捐款、捐物。2015 年第二季度，“幸福之家”完工并正式投入使用，总投资 152 万元，改建校舍 18 间，新建房屋 20 间，建筑面积共计 1500 平方米，其中 950 平方米为老年宿舍，配备卫生室、活动室、浴池、锅炉房等服务用房 21 间、占地 550 平方米，配套供电、供暖、自来水、有线电视等设备设施，保障基本入住条件。

（二）南阳市农村养老服务供给的工作成效

截止至 2018 年年底，南阳市地区共有 43.8 万名城乡低保对象、76932 万名特困供养人员、40 万名优抚对象、14 万名困难残疾人和重度残疾人，市内共有特困人员养老机构 224 所，床位数 13332 张。在近 7.7 万特困人员中，集中政府供给养老对象 7048 人，累计发放和分散发放供养资金 17068 万元。可见，南阳市地区老龄化程度尤其严重，集中供养、社会机构养人数极少，自 2012 年以来，南阳市民政局践行“以民为本，为民解困，为民服务”的民政工作核心理念，加快完善我市的城乡社会救助体系，为构建和谐南阳作出了积极贡献。

1. 推动养老服务标准化建设

2018 年来，南阳市政府相继出台了《南阳市农村特困供养机构规章制度汇编》、《社会救助工作文件摘要》、《南阳市农村特困供养机构建设管理规范》、《南阳市特困人员供养机构星级评定标准》等文件，对城乡敬老院机构设置、建筑要求、基础设施、消防安全、规章制度、管理服务等方面进行细化规范，要求各县区根据市民政局制定的建设管理规范，结合各自实际，制定出全县供养机构提升思路，突出“一县一标、一院一品”，即一个县区制定一个供养机构统一规范标准，每所供养机构要因地制宜突出发展特色。

《南阳市农村特困供养机构规章制度汇编》和《社会救助工作文件摘要》中，政府提

出建设“两个一批”的特困供养服务机构体系。“两个一批”是指“打造、提升一批、巩固转型一批”。一是打造“一批”示范性中心敬老院。采取政府购买服务、医养结合等方式，实现到2020年，能够安置50%城乡失能半失能特困人员的目标，二是提升标准化乡镇敬老院。统一制定设施设备配置标准、管理标准和服务标准，集中升级改造一批标准化敬老院。鼓励地方政府在充分保障特困人员集中供养需求的基础上，积极探索敬老院社会化改革的有效路径。这“两个一批”服务体系标准，满足不同需求，拓展服务群体，以承担好兜底保障职能为前提和基础，兼顾养老服务体系的长远发展、养老服务整体提升，是在广泛调研的基础上深入分析、认真研究，并广泛听取意见之后慎重提出的。

2. 建立智慧养老服务平合，推动“银龄安康工程”

积极推进南阳市“12349养老服务信息”网络平台建设。通过与工信、发改等部门的协调沟通，利用“智慧城市”建设、政府购买养老服务相关配套政策及资金，稳步推进12349平台搭建。市、县两级同时启动建立“12349”智慧养老服务平合，打造全市“十五分钟养老服务圈”，构建一个没有围墙的养老院。例如，2018年南阳市养老保险待遇领取资格认证工作中，首次启用城乡居民养老保险“脸谱识别”系统认证。从此，全市城乡养老人的待遇领取资格认证实现“零跑腿”，老年人可通过手机APP“刷脸”在家自助办理认证。2018年4月全市养老保险待遇领取资格认证工作启动后，南阳市城乡居民生存资格认证方式由本人持社保卡和身份证件到关系所在的乡镇（街道）人社所进行系统内网人工认证，改为“脸谱识别”的信息系统自动认证。利用“互联网+社保”手机人脸识别技术，通过现场采集认证、特殊人群人员采集认证和个人自行采集认证三种方式，用智能手机下载安装APP，通过APP自助“刷脸”即可完成养老保险待遇领取资格认证。“脸谱识别”认证的采用，让广大老年人享受到更加准确、更加便捷的认证服务，极大地方便了异地居住和行动不便的高龄待遇领取人员^[39]。

与此同时，“银龄安康工程”得到持续推动。按照全国《关于开展老年人意外伤害保险工作的指导意见》要求，将“老年人意外伤害保险”纳入了我市老龄事业发展十三五规划，全方位地进行政策宣传，加大推进力度，逐步扩大保险覆盖面，形成“社会保障”与“商业保险”相结合的多元化保障体系。加快推进医养融合发展。整合养老资源和医疗资源，做好医养结合养老机构设立许可工作，打通体制机制障碍，让老年人享受到便捷的医疗康复服务。全力推进“南阳市仲景健康城”建设，目前已有19个养老备选项目列入“南阳市仲景健康城”重点项目^[40]。

3. 因地制宜加强敬老院建设

各县（区）相继都出台了加强敬老院建设、促进养老服务业发展的一系列文件。新野县把基层民政服务机构建设作为推动民政工作不断深入发展的切入点，新野县民政局每年召集各乡镇民政所长和敬老院长到本县各敬老院进行现场观摩，全面检查和评比打分，学习先进、查找不足；内乡、西峡、新野等县敬老院普遍成立院民委员会，充分调动特困供

养对象参与院务管理工作积极性，根据老人的兴趣和身体状况，成立兴趣小组，使供养对象发挥余热，老有所为；大力发展院办经济，以副补院。西峡县、镇平县等把敬老院建设、养老产业发展纳入当地经济社会发展规划，强力推进；市卧龙区政府每年同乡镇、街道签订《年度城乡低保、农村五保目标管理责任书》，列入年度考核主要指标。内乡县、南召县对管理服务人员实行“绩效挂钩、联责承包制”，与工资直接挂钩，提高公办敬老院工作服务质量。西峡县、内乡县、新野县敬老院整体管理较为规范，床位利用率较高。内乡县、新野县注重敬老院院长的选拔，社旗县注重特困供养人员心理疏导和思想工作，敬老院建立了特困供养人员思想动态隐患排查谈心制度，时刻关注特困供养人员的思想状况和心理健康。

4. 开展“双关爱”敬老爱老送温暖工作

第一，开展扎实有效的敬老爱老关爱服务活动。以“春节”等传统节日为契机，开展走访慰问送温暖活动。由市政府副市长亲自带队走访慰问，各级各部门同时开展慰问活动，解决老人生活中的实际困难。积极发动各级民政部门志愿服务队伍发挥特长和优势，深入农村老人家中，开展家政、照料、护理等志愿服务活动，关心老年人的思想动态，发现问题及时进行心理疏导和正面引导。邀请农村空巢、失独及留守老人同享“暖心饭”，为老人表演文艺节目，邀老人参与节目互动，为老人洗脚解乏，并由厨师现场烹制健康可口饭菜，为老人庆祝节日，温暖老人心。深入加强对基层老年协会的培育和建设，并依托现有农村幸福院及城乡社区基层老年协会，开展“戏曲大擂台”、“健康知识送到家”等各类老年文化娱乐活动，丰富农村老人的精神文化生活，为行动不便的农村留守老人开展生活照料等各项为老服务。在此基础上持续开展老有所为、健康长寿老人评选表彰活动，并对事迹突出的老年人在各类媒体进行广泛宣传、报道，引导农村留守老人走出家门，参与社会活动，激发老人们的生活热情，树立自信、积极、健康的生活态度，有效化解各类不稳定因素和矛盾。

第二，构建完善的农村老人关爱服务体系。针对农村老人生活、健康等各方面存在的实际困难及问题，南阳市老龄办与民政局在职责范围内，整合现有救助资源，建立民政老龄关爱服务体系：首先在全市“敬老文明号”中广泛开展“双关爱”活动，将农村老人列为重点关爱对象，由“敬老文明号”单位为农村空巢老人、五保、特困老人提供爱心捐赠、上门服务、心理支持、权益维护、文化帮扶等物质帮扶和精神关爱服务。依托关爱农村老人帮扶项目，社工组织多次深入贫困县和社区，开展“防范网络诈骗教育活动”、“养生保健讲座”“长者智能手机使用辅导”等农村老年人系列关爱活动。

五、河南省南阳市农村养老服务供给存在的问题及原因

（一）农村养老服务供给存在的问题

1. 城乡养老资源供给不均衡

河南省是全国农业大省，南阳市是省内的农业大市。长期以来，南阳市农村社会养老服务体系建设远远落后于城市地区。政府对农村社会保障和民生基础服务的缺失并不是一朝一夕促成的，而是由一定的社会及历史背景造成的。传统社会到计划经济时代，农村居民基本上依靠土地和子女提供的养老资源进行家庭养老，政府在这个过程中的角色和作用发挥都十分有限。但随着社会经济的不断发展，农村青壮年人口的大量外流，农村地区的老人对养老服务的需求也变得更为迫切和多元化，农村地区养老服务供给需要政府的重视和参与。但就目前的实际供给现状看，地方政府仍忽视农村地区的养老基础服务和设施建设。并没有充分地承担起对当地农村养老服务供给的责任。因此，调查地区目前的养老服务供给水平在系统建设和设施建设方面落后于城市地区。



图 5-1 三地城乡基础养老保障金标准对比表

（数据来源：根据中华人民共和国社会保障部网相关工作动态整理）

根据《河南省人民政府关于建立城乡居民基本养老保险制度的实施意见》，2018年南阳市地区每位农村老人可获得80元基础养老保障金，对比2016年的78元/元，它的涨幅几乎可以忽略不计，一年仅有960元。2019年1月1日起，河南省南阳市拟定基础养老金最低标准从每人每月80元提高到每人每月98元，提高18元。但对于没有其他稳定收入来源的农村老人来说，每月不足100元的基础养老金远远不能满足其实际生活需求，面对物价飞涨，农产品价格低廉的现实状况，许多老人表示农村基础养老金的供给并不能充分地有效地照顾和满足他们日常生活的实际需求。

2018年年底全市各类社区综合服务组织2792个，社区志愿服务组织1483个。但农村社区综合服务覆盖率仅有城市的4.5%，志愿服务组织发展不足市内的十分之一。此外，在

农村养老服务人员培训、养老保障制度支持，生病护理及医疗设施和水平等方面，这些农村养老服务的供给都呈现出缺位状态。

截止到 2018 年年底，河南省南阳市内共有养老机构 289 家，其中，城乡公办养老院共 176 家，民办养老院 113 家，但农村地区的公办养老院只有 22 家，民办养老院 14 家。全市社区养老服务中心 356 个，农村社区养老服务中心 65 个。当前南阳市人社局网站中公布的 113 间资质可查的民办养老院几乎全部集中在城市地区。

表 5-1 南阳市城乡养老机构建设情况统计表

(单位：间)

养老机构类型	公办养老机构	民办养老机构	社区养老服务中心
城市	154	99	291
农村	22	14	65
合计	176	113	356

(数据来源：根据南阳市人社局及老龄办网站相关资料整理)

表 5-2 南阳市城乡社区服务组织发展情况统计表

单位 (%)

社区服务组织	社区综合服务组织	社区志愿组织	占比率
城市	2666 个	1346 个	90.8
农村	126 个	137 个	9.20
合计	2792 个	1483 个	100.0

(数据来源：据南阳市人社局及老龄办网站相关资料整理)

从表 5-1 和 5-2 中可直观了解到，南阳市的养老机构建设及社区组织发展几乎全部集中于城市地区，村镇养老机构少之又少，社区志愿组织的发展与农村老人日益增长的养老需求相比更为脱节和滞后。在这几所乡镇养老机构的走访调研中笔者了解到，农村公办养老院除了对供养老人的资质条件有要求外，院内的基础设施较为简陋，环境一般，服务和日常餐饮标准都较为单一，几乎所有敬老院提供的养老服务都以基础生活照料为主，针对性服务和文娱服务几乎没有，入住老人的精神状态一般。然而，在笔者走访了市区内的三所较为大型的民办养老院了解到，市内民营养老硬件基础较为完善，养老院中的床位配置、老年活动器械、周边环境规划以及院内的餐饮等都很科学，服务内容也较为丰富，走访了一些入住老人，他们的精神、气色以及对养老院的评价也相对较高。农村养老基础设施建设薄弱不仅仅体现在农村地区养老机构少方面，在其他方面也同样与城市的养老服务供给存在较大差异。

表 5-3 2018 年南阳市发放民办养老机构运营补贴的机构情况表

养老机构名称	地址	城市/村镇
南阳市金鹏老年福利服务中心	南阳市宛城区溧河乡王堂村	村镇
南阳市油田迦南老年公寓	南阳市油田涧河桥桥南	城市
南阳市乐如家老年服务中心	南阳市宛城区红泥湾镇	村镇
南阳市瑞星老年养护中心	南阳市卧龙区七一街道	城市
南阳南石医院老年康复护理院	南阳市卧龙区范蠡路	城市
南阳市高新区德公老年公寓	南阳市高新区健康路	城市
南阳市惠民幸福院	南阳市宛城区回民街	城市
南阳市高新区寿星养老院	南阳市高新区人民北路	城市
南阳市油田爱馨敬老院	南阳市油田清河东路	城市

(资料来源: 根据南阳市人民政府网相关新闻整理)

南阳市近年来推进民办养老机构的力度增加, 但根据表 5-3 以及文章第四部分的养老机构运营补贴情况可以看出, 政府对于市区养老机构的支持和补贴力度远高于乡镇民办养老机构, 在这 9 家享受 2018 年政府发放的民办养老机构运营补贴中, 只有两家机构建在村镇地区, 其余 7 所均在市内, 这种情况也可以较为集中的反映出南阳市当前城乡养老机构资源供给和发展的不平衡、不均等, 城乡养老资源供给差异大。

2. 政策针对性不足、覆盖面较窄

农村养老服务供给属于准公共物品供给中的一个重要部分, 在我国当前的社会经济发展背景下, 政府理应是农村养老服务供给体系建设的核心引导者, 但就目前的发展形势看, 我国从中央到地方并未针对农村老人的养老服务体系建设提供充分细化的政策支持, 相关政策层面的适用范围也很窄, 供给对象定位较模糊, 缺乏针对性, 无法满足农村老人日益增长的养老服务需求。

2009 年以前, 我国实施旧的农业保险政策, 主要是依靠农民自费购买保险, 国家提供很少的补贴。2009 年和 2014 年, 新型农村保险制度和城乡居民基本养老保险制度相继出台, 但只为符合条件的农村居民提供每月 55 元的基本养老金, 这一数字远不到国际公认养老金标准。2015-2016 年, 河南省城乡居民养老金标准为每人每月 80 元。2018 年河南省南阳市的农村居民人均可支配收入为 10371 元, 实际增长 8.3%。但是, 目前实施的基本养老金标准只支付每月 98 元的基本养老标准, 根本无法满足农村老年人的基本物质需求。

表 5.4 南阳市 2017-2018 年关于农村养老服务供给体系建设的主要政策表

2018.3	《南阳市民政局关于落实河南省民政厅“大走访、大调研”成果的通知》
2017.4	《南阳市人民政府关于加快发展养老服务业发展完善养老服务体系建设的实施意见》
2017.4	《中共南阳市委南阳市人民政府关于加强农村留守儿童关爱保护工作的实施意见》
2017.11	《南阳市人民政府办公室关于印发南阳市困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴实施细则的通知》
2017.3	《南阳市人民政府办公室关于进一步加强农村特困供养服务机构建设和管理的通知》

(资料来源：根据南阳市低保中心及老龄办网站相关资料整理)

由上表 5-4 可知，当前南阳市对于农村老人的养老服务供给政策几乎完全集中于农村五保老人、残疾老人、特困老人等自身具有特殊情况的老人群体中，这一现象的由来与我国长期的社会发展和历史文化背景有关，传统农业社会中，家庭即是一个老人安享晚年的最主要甚至唯一场所，子女绕膝，儿孙满堂的社会环境中，老人自然不必担忧自己的晚年赡养问题，但当前我国的社会经济环境发生深刻变化，农村青壮年普遍长期在外务工，计划生育制度的影响使得农村地区与以往相比也趋于少子化，但当前的农村老人养老政策仍滞后，并未将老人目前迫切需要政府对其养老保障实施政策倾斜和大力支持的现实需求进行充分考量和采纳。

南阳市自 1998 年进入老龄化社会，截至 2017 年年底，全市 60 岁以上老年人口 158.96 万，占全市总人口 15.41%。全市 80 岁以上老年人 21.67 万，占全市老年人口 13.63%，全市百岁老人共有 505 人。总量居省内第二，预计到 2020 年将达到 170 万人。截止到 2017 年底，南阳市政府部门在农村地区仅集中供养特困、五保老人 3.9 万，约占南阳市农村老年人口总数的 2.5%，也就是说，当前南阳市有 97.5%，约 155 万的农村老人得不到政府在养老方面政策上的支持和帮助，随着当地经济发展农村外出务工人数增加，相当数量的年轻人不能或不愿赡养老人，这就迫使更大范围的农村老人无法通过政策上的优惠实现自主养老而陷入新的养老困境之中。

3. 养老保障供给还存在不足

当前我国农村社会保障体系主要包括：农村社会养老保险、农村医疗保障、农村社会福利救助等几大块组成。根据对农村社会保障制度的梳理发现，当前农村社会保障的健全程度也不如城市地区，根据表 5-5 可知，我国农村居民在失业保险和工伤保险相关的社会保障情况接近空白，医疗保障和其他社会保障也还没有形成一个较为完善的供给保障网，从而支持和保护农村居民合理合法的社会保障权益。

表 5-5 南阳市城乡社会保障种类对比表

社保项目		城市	农村
社会保险	养老保险	普遍建立	基本建立
	医疗保险	普遍建立	有条件的建立
	失业保险	普遍建立	无
	工伤保险	普遍建立	无
社会福利	职工福利：福利设施、福利补贴、休假补贴		公办福利：特困户、五保户集中供养、敬老院、农村社区服务
	公办/民营福利：社区福利、福利院、干休所、民营养老院、老干部活动中心		
社会救助	最低生活保障 政策优惠制度		最低生活保障制度、脱贫攻坚

(资料来源：根据河南省人社厅及民政厅政府网站相关资料整理)

(1) 农村社会养老保险养老保障作用不明显

农村社会养老保险是农村老年人经济支持的主要来源之一。河南省南阳市农村老年人数量巨大自身经济能力较差。但目前的政府养老保险制度所能提供的支持能力非常有限。在这次的调查中，92.9%的受访者表示他们领取了养老保险，只有7.1%的受访者认为他们没有领取保险。在与村干部的访谈中，村干部表示，未领取养老保险的这部分老年人的养老保险可能由其孩子已经代领，可见调查走访地区60岁以上老人的养老保险基本已经实现全覆盖。但是，当被问及接受养老保险的420名老年人领取的养老保险是否能够满足其基本支出需求时，超过75.4%的老年人认为每月养老保险没有真的很有力地改善他们的生活，只有近25%的老年人认为可以发挥一定作用（见表5-6）。此外，通过此次调查访谈发现，在农村地区，许多60岁以下的老年人认为养老保险保障能力不足，参保意愿较低。因此，总体上看来，当前的农村社会养老保险的供给在很大程度上并不能充分满足农村老年人的日常生活需求。

表 5-6 调研对象农村社会养老保险参保情况表

(单位：%)

养老保险情况	是否获得	频数(人)	百分比
是否获得养老保险金	是	420	92.9
	否	32	7.1
养老保险是否能满足基本生活需求	充足	67	14.9
	刚好	43	9.7
	不能满足	341	75.4

(数据来源：根据走访调研的资料整理)

(2) 农村“大病返贫”现象仍存在，医疗水平较低

疾病问题仍然是农村老年人面临的最大困境之一。对于绝大多数老年人来说，如果他们患有严重疾病，对于家庭和个人来说都是一场“重大灾难”。农村地区随处可见因为大病重新陷入贫困的例子。在接受调查的 453 名老年人中，98.4% 的受访老人表示参加了“新农合”。但是，当他们询问对其的满意度时，表示比较满意的仅仅不到一半。当询问到基本医疗保障能否真的可以帮你解决昂贵的医疗费和看病难的情况，只有 24.8% 老人认为可以很好地解决（见表 5-7）。一些老年人认为医疗保险报销过程复杂，或医疗保险支付金额过高。一些老年人认为医疗保险不能报销轻微疾病，严重疾病只能报销其中的一部分。一旦他们病重，需要他们自主支付的部分仍然无力支付。在一定程度上，城乡基本医疗保险的实施使农村老年人表示：“愿意看病”。然而，从经济压力或疾病护理的供给现状来看，几乎所有接受调查的老年人都说他们“还不敢生病”。

表 5-7 调研对象农村医疗保险参保情况表

（单位：%）

调研地区医保情况		频数（人）	百分比
是否参加农村医疗保险	参加	445	98.4
	未参加	7	1.6
对农村医疗保险的满意程度	满意	201	44.4
	一般	174	38.6
农村医保能否解决看病难、看病贵的问题	不满意	77	17
	可以很好解决	112	24.8
	能解决一部分	238	52.7
	大部分不能解决	91	20.3

（数据来源：根据调研走访资料整理）

此外，调查发现，农村地区卫生院及医疗资金、设施、人员等资源非常欠缺，乡镇医疗的整体水平较低下。在此次调研的 453 名老人中，仅有 23 名老人认为自己很健康，其余的老人都认为自己身体一般，或本身就患有慢性疾病（糖尿病、高血压、风湿等）或严重疾病。调查发现他们选择的医治地点医治率并不高，接近一半的老人的医治情况并不乐观（见表 5-8）。访谈中，许多受访老人反映：他们一个村就一个卫生所，每个村看病的医生也只有一两个。老年人居住分散，医生如果出诊，根本找不到医生医治，要么忍痛等着，要么去其他村看病，或是花更多的钱去县城医院。还有可能不能报销。村卫生所地方也小，人多根本挤不下，还经常缺医少药。严重一点的疾病村医生更是束手无策。可见，农村的医疗供给非常欠缺，并不能很好的满足老年人的医治需求和照料需求。

表 5-8 调研对象选择不同医院的治疗情况表

生病医治地点	村卫生所	县级医院	市级医院	其他
人数（人）	251	190	9	2
百分比（%）	55.3	42.1	2	0.6

医治情况	能消除病痛	不能消除病痛	能消除病痛	不能消除病痛	能消除病痛	不能消除病痛	能消除病痛	不能消除病痛
人数(人)	135	116	117	73	3	6	1	1
百分比(%)	54.1	45.9	61.1	38.9	33.3	66.7	50	50

(数据来源: 根据调研走访资料整理)

(3) 农村社会救助保障帮扶范围有限、申领流程繁琐

农村低保、五保户、特困户和因遭受自然灾害需要给予救济的灾民等是目前农村地区基层政府的主要救助对象。但是,城乡最低生活保障保证的仅仅是极少部分特别贫困的家庭。2018年,河南省南阳市的农村低保申领标准为年收入在3550元以下,事实上,大多数农村老年人接受采访时,由于子女在外工作,根据人均收入计算,并不能达到最低生活保障的申领标准。据访谈得知,在453名老人中,只有15名享受了城乡居民最低生活保障补贴。

农村最低生活保障的实用性和补贴范围是十分有限的,仅仅只能算是一种紧急保护措施,没有实际的养老功能。与此同时,在访问期间,发现仍然有许多老人说,一些与村干部关系良好的“关系户”享受着最低生活保障,而一些真正贫困的家庭却不能领取相关生活保障金。同样,农村医疗援助的主要目标是农村特困、五保老人、孤儿以及残疾人。因此,大多数农村老年人并不符合此类标准,不在保障范围之内。另外,在走访调研过程中,许多子女长期在外地务工的农村老人表示,城乡低保申领的条件他们并不是十分清楚,申领的认定过程和材料繁琐,对于许多文化水平较低的农村老人而言,申请城乡低保本身的程序和材料准备对他们都显得较为吃力。总体上看,农村社会救助保障对大多数农村老人的生活改善十分有限。

表 5-9 河南省南阳市 2018 年城乡低保申领认定条件及所需材料表

申请人资格	具有当地常住户口的居民,凡共同生活的家庭成员人均收入低于当地最低生活保障标准,且家庭财产状况符合当地政府规定条件的,有权申请最低生活保障。
申请人家庭收入和家庭财产认定	<p>1) 家庭收入,指共同生活的家庭成员在规定期限内的全部可支配收入,包括扣除个人所得税及个人按规定缴纳的社会保障性支出后的工资性收入、经营性净收入、财产性收入和转移性收入等。农村居民家庭纯收入按照统计部门统计口径,以实际核定收入计算。</p> <p>2) 家庭财产,指家庭成员拥有的全部动产和不动产,主要包括:现金、存款以及有价证券、机动船舶、车辆(残疾人功能性补偿代步机动车辆除外)、房屋、债权、其他财产等。拥有两处及两处以上房产的城镇居民原则上不得申请最</p>

	低生活保障。
所需材料	1) 申请书 2) 《申请社会救助家庭经济状况核对授权书》 3) 本人和共同生活家庭成员的身份证件和户口本复印件 4) 收入证明 5) 家庭生活支出相关证明 6) 财产情况证明 7) 其他佐证材料
工作程序	1) 申请 2) 信息比对 3) 入户调查 4) 民主评议 5) 审批和发放

(资料来源: 南阳市政府网)

4. 养老机构建设与文化娱乐设施不足

养老服务的供给是供需双方的互动, 而不是供给主体单方面活动, 对农村老人的养老服务供给就应与老人们当前的多元需求相结合。但在当前的社会背景下, 与城镇相比较, 农村养老服务供给长期被忽视, 广大农村老年群体的各方面养老服务供给保障都存在着明显的缺失。

(1) 村镇养老机构建设无法充分满足老人需求

农村老年人依赖非家庭养老的需求增加。在参与调查的 453 名老年人中, 31.2% 的老年人表示可以选择机构养老(见表 5-10)。但是, 在农村地区, 机构养老仍处于边缘地位。养老机构主要分为公共养老机构和私立养老机构。近年来, 虽然政府不断增加养老金投入, 公共养老机构增长迅速, 床位数量不断增加, 机构养老的能力也大幅增加。然而, 在接受调查的四个地区的公共养老金机构发现, 被调查的四个村庄的城镇只有一个公共养老金机构。在与养老金机构工作人员的访谈中, 我们了解到这四个地区的养老机构都是公办养老机构。无一例外地只能支持农村特困户、五保户和残疾老人。即使老年机构有空床, 普通农村老年人也不符合现行国家政策。另外, 据养老院的一些工作人员介绍, 由于缺乏工作人员, 养老院即使有床位也不敢接受老人。

表 5-10 调研对象选择机构养老的意愿情况表

选择机构养老意愿		频数(人)	百分比(%)
如果您独自一人在家,您是否愿意选择入住养老院	愿意	96	21.3
	不愿意	357	78.7

(数据来源: 根据调查问卷数据整理)

另一方面,在农村地区,私人养老机构非常罕见。在调查的四个村中,除达石营村外,其他村及其所属城镇没有私立养老机构,只有区县才有。虽然这些养老金机构没有入住门槛,但费用较高,这使得许多老年人在选择机构养老金方面无法选择私人养老机构养老。

(2) 村内文化娱乐开展不力,组织不积极

农村老年人活动中心是农村休闲活动等老年集体服务的主要供应地点。与城镇相比,农村老年人的娱乐活动相对简单。在对 453 名接受采访的老年人进行的调查中,大多数农村老年人表示,平时的空闲时间就聊天,看电视等,而其他娱乐活动很少。在本文调查的四个村中,每个村都在村委会办公室旁边设立了一个农村老年人活动中心。在四个村的老人活动中心的实地调查中发现,有 2 个村的老年活动中心处于关闭状态,只有几个简单的设施,如桌子和椅子,房间里有一台电视机。此外,还有一个村庄的老人活动中心设备齐全,如电视,电风扇,公用电话等,但它已成为村干部会面的“大型会议室”,根本没有办法称为“老年人活动中心”只有一个村的老人活动中心里有几个老人在打麻将。调查问卷调查关于村中是否有老年活动中心时,只有 19.6% 的老年人清楚地知道村里有老年活动中心。据一些老人说,老年活动中心没有发挥任何作用,他们从来没有去过。其余 365 人认为他们的村庄根本没有老人活动中心,并进一步调查该村是否组织了养老活动,83% 的老人说他们没有组织养老活动或不知道是否组织。本文就老年活动组织不到位和不组织养老活动的原因,征求了许多村干部的意见。他们都认为,养老活动中心缺乏资金、专业组织者匮乏以及老年人参加活动的热情不高,是老年活动中心闲置,村内文娱活动无法组织的关键原因。

表 5-11 调研地区村内文娱活动情况表

老年活动情况		频数(人)	百分比
是否知道该村有老年活动中心	有	88	19.6
	没有	362	80.1
	不知道	2	0.3
村内是否组织过老年文娱活动	是	74	16.4
	否	368	81.4
	不知道	9	2.2

(数据来源: 根据走访调查整理)

南阳市目前的养老服务供给还尚未有效填补农村老年人实际需求的空白,农村养老服务

务供给仍处于供需严重失衡的状态。同样地，农村养老服务供给既要有量也要保质。根据第四部分实地调研情况可见，农村老人对当前各类农村养老服务供给的需求满意度并不高。通过此次调查发现，在文娱活动、机构养老方面，多数乡村没有充足的能力从当地老人的实际需求出发提供老人满意的服务内容，在政府所提供的养老服务中，它们的机构环境建设和服务内容的质量也并没有获得老人的广泛好评。

在此次的实地走访调研中了解到，农村老人们在生活中能够实际感知到的养老服务基本仅限于农村养老保险与医疗保险两方面，而对于机构养老、社区养老服务等这些非政府供给的养老服务，多数受访老人并没有感受到这些养老服务带给他们的帮助和便捷。无论从村镇养老机构的建设数量抑或服务内容来看，都呈现出明显的不足与内容单一化倾向。政府部门，尤其是基层政府部门形式主义严重，农村养老资源在匮乏的同时又浪费严重，并没有针对当前农村大量劳动力外流而导致农村地区老人不同身体和经济现状提供阶梯性的多元化养老服务，与老人实际养老需求差距大。

5. 农村社区互助发展严重滞后

“社区养老”指一种新型综合养老模式，主要以家庭养老为基础，辅以社区机构为老年人提供家庭护理服务。这种供给模式的特点是老年人仍然住在自己的家中接受服务照料的同时，社区组织的相关专业人员为他们提供上门产品或服务。社区养老是近年来城市社区老人逐渐开始接纳和推广的新型养老服务供给模式。然而，在本文调查的四个村庄中，发现没有村庄实际实施了农村社区养老服务供给。在受访老年人的调查中，90.7%的老年人没有听说过农村社区养老模式，只有14.9%的老年人认为村民可以帮忙照顾他们（见表5-12）。

笔者就此问题对几个村的村干部做了专门走访。几个村中的负责人都表示，社区养老的确是农村老年人养老的一条好选择，但这种老年模式很难实现。农村地区的老人居住分散，村里没有额外的资金支持这种模式的开发和运作。即使有资金，也很难吸引到专业的服务人才。各种现实因素的制约使得社区养老模式无法在农村扎根。总的来说，农村地区社区养老供给模式难以真正得到实施，多数村镇的农村养老社区服务发展处于空白。

表 5-12 调研地区社区养老服务发展与老人需求情况表

社区养老供需情况		频数（人）	百分比（%）
居住在家，您是否希望常有专业人员为您提供帮助	希望	287	63.4
	不希望	43	9.5
	都可以	122	27.1
平时在家是否时常会有专业人员来家中看望慰问	没有	77	17.2
	很少	307	67.9
	经常	67	14.9
您是否听说过农村社区养老服务	听说过	42	9.3
	没听过	411	90.7

（数据来源：根据调研走访资料及调查问卷数据整理）

6. 家庭养老功能弱化，老人机构养老意愿较低

（1）农村家庭功能弱化，养老负担加重

家庭养老服务功能近年来呈现弱化趋势。根据《中国家庭发展报告（2015年）》的调查：“当前农村空巢老人占农村老人的23.3%，户主居住地与户籍地不在同一乡镇或街道的流动家庭，占比17.2%。农村青壮年人口向城市的流动导致留守在农村的老年人难以得到子女的陪伴和照料，从而不得不依靠自己或配偶养老^[19]。”但是，随着年龄的不断增加，老年人的自理能力逐渐减弱，自主收入已经难以满足他们日常生活的需要。此外，长期的生活分离导致代际关系弱化，一些外出务工的子女逃避或拒绝履行对父母的赡养责任。

残疾（失能）老人人口比例的上升，同样加剧了农村家庭养老负担。2013年，全国残疾老人人数为3750万，占老年人口总数的19.0%。2016年，中国城乡老年人第四次调查结果显示，全国残疾老年人总数已超过4000万。与非残疾老年人相比，残疾老年人更需要其他人提供日常生活护理。大多数基本医疗或康复的需求比其他老年人更高。但是，目前农村地区对健康老年人的养老服务需求尚难以满足，更不必说残疾老人了，即使有陪伴他们的孩子，专业医护人员的稀缺现实也很难为残疾老人提供全面、科学的照顾。

（2）老人选择机构养老意愿较低

市场和社会供给主体的参与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。但是，目前南阳市各类养老机构没有统一的管理标准和服务标准，也没有相应的政策规范。农村养老服务市场发展混乱。目前，农村养老服务机构从国家到地方的准入标准很多还不完善。对养老机构资格的审查不够严格，许多资质不足或产品和服务不合格的养老机构进入这个市场，严重损害了老年人的身心健康，降低了其他农村老年人选择当地医疗机构养老的意愿。绝大多数受访者表示他们不愿意留在社会机构养老。此外，各类老年护理机构提供的服务缺乏科学统一的标准，如收费标准，服务内容标准，服务人员的配备标准和老年人膳食营养标准。缺乏这些标准将导致一些私营机构降低老年养老服务供给的质量，为降低企业自身成本而损害农村老人的机构养老权益。

2018年，河南省南阳市各类养老机构比上年增长23.4%；各类养老床比上年增长16.4%，每千名老年人养老床数比上年增长9.4%；但就目前的农村养老金机构情况看，大多数农村民办养老机构只能为老年人提供简单的食物和住所，洗衣及日常护理等基本服务。而且，机构内的服务人员很少，他们中的大多数是当地农村中年妇女，受自身文化水平的限制，难以提供专业、科学和系统的老年养老服务。因此，当在走访调研中问及老人是否愿意入住养老机构时，除了极少数身体患有较为严重疾病的独居老人外，大多数老人表示拒绝。

（二）农村养老服务供给存在问题的原因分析

1. 城乡二元结构下的“城市偏向”

中国“城乡二元结构”的长期存在导致了城乡资源发展和供给差距不断扩大。为老年人提供养老服务离不开国家政策和财政的支持。政府向城市提供的社会资源和服务一直是优先事项，而农村服务供应仍处于不发达阶段。同样，在提供养老服务方面，城市发展相对较快，社区养老，机构养老，养老保险和老年福利建设日益完善。农村养老服务供给则刚刚起步，政府投入了多少，农村老人消费了多少，整体供给远远低于实际需求。农村地区老年人口众多，经济发展水平有限。政府资源投入的“城市偏见”严重限制了农村养老服务供给体系的发展。农村养老服务供给从未被放在重要位置。通过改变传统的“城乡二元”结构，实现（准）公共服务供给的均等化，才可以从根本上提高农村老年人群养老服务水平。2017年底，河南省南阳市开始建设“老年智能家居”信息服务中心。但截止到目前为止，这些服务平台也都建在城市社区，最远只是建在了区和县。老年养老服务供给一直被边缘化，这进一步限制了农村老人的养老服务供给问题的解决。

2. 政府重视不足，政策保障与资金投入不足

政府长期重视不足，导致对农村养老政策与社会保障支持力度明显不足。我国当前中西大部分农村地区的农民收入水平仍较低。政府理应是引导解决农村养老服务供给问题的核心，为农村养老服务供给体系提供专项资金支持。近年来，我国老年人口数量剧增，对老年养老服务的需求也从基本生存型转变为多元个性化。政府应该在提供农村养老服务方面发挥“掌舵者”的作用。不仅要在相关政策上给予大力支持，还要积极引导其他实体参与到农村养老服务供给建设中来。但长期以来，农村养老服务供给领域并未得到中央到地方政府的充分重视，相关的政策制定少，政策执行能力仍偏弱。中央政府始终强调这一农村基础保障问题，然而对于农村养老服务供给的政策和财政投入始终不充分。地方政府特别是基层政府呈现出“重视本地经济发展，忽视养老服务产业发展”的态度，以及在农业税改革后，基层政府陷入财权—事权不对等的状态中，受传统思想的影响，认为农村老人只要依靠自家土地便可基本解决自身的养老问题，一味忽视当前社会发展过程中由于子女外出务工，家中的土地被大量转包给其他专业的新兴职业农民等一系列现实问题。政府对农村养老服务供给问题的长期忽视导致相关领域政策严重缺乏，相关政策的普惠范围远远不能满足当前农村地区老人养老的实际需求。

另一方面，受各种因素影响，中国社会养老保险的财政支出非常有限。以2008到2010年为例，2008年，我国养老保险的支出为7390亿元，当年我国财政总收入为6113亿元人民币，养老保险支出仅占当年我国财政总收入的12%。2010年，中国财政总收入增加到8300亿元，养老保险财政支出为1055.5亿元，占中国财政收入的13%（见表5-13）。而中国每年对农村地区的社会保险基金投入仅占城市的1/8。当前中央到地方的各级政府在

农村养老服务供给中没有充分发挥其主导作用，主体责任意识欠缺，既缺乏针对这一群体的政策法规，也没有设计专项的资金用以投入农村养老服务供给这一领域。

表 5-13 我国 2006-2010 年养老保险与财政收入对比表

(单位：亿元)

年份	养老保险支出	国家财政收入	养老保险支出占比（%）
2006 年	4897	38760	13
2007 年	5965	51322	12
2008 年	7390	61330	12
2009 年	8894	68518	13
2010 年	10555	83080	13

(数据来源：根据调研走访资料及调查问卷数据整理)

3. 市场和社会力量发展滞后，阶梯式多元供给网络尚未形成

市场和社会力量在我国农村养老服务供给网络中的发展长期处于被动和滞后状态，这种滞后直接导致农村地区养老机构建设不足，多元化养老服务供给进展缓慢。市场的利益最大化思想使它们不愿在国家相关政策扶持和资金投放完善前进入农村养老服务供给这一领域，供给积极性不高。而农村社区和非政府组织参与养老供给过程中，受到我国社会大环境的影响，加之起步较晚，发展力量薄弱以及整体专业化水平不过硬等因素的影响，致使其真正参与到农村养老服务供给过程中的力量和作用十分有限，影响力迟迟难以扩大。

(1) 农村地区养老服务市场发育不足

河南省南阳市的农村地区，提供养老服务市场的发展受到当地经济和社会发展水平低等因素的制约。只有在经济水平较高，生活条件较好的一些乡镇，农村养老供给市场才有机会得到发展。然而，一方面，只有责任但缺乏权力，使市场和社会供给主体不愿意进入农村养老服务供给领域。另一方面，其他供给实体被政府设定的高门槛阻挡在外。就市场而言，农村养老服务业本身就是一项投资大，周期长，收入低的企业，这使得市场缺乏进入的动力，只做表面的工作。进一步导致目前的农村养老服务市场处于低迷状态。此外，当市场为农村地区的老年人提供养老服务时，市场很少根据实地调查提供多样化养老服务和产品，以满足当地农村老年人的需求。反过来，当地老年人对市场提供的养老产品和服务的期望也在降低。此外，农村老年人是低收入群体，相当一部分农村老年人在选择养老服务时存在低消费与高效供给之间的矛盾，进一步阻碍了农村养老服务供给市场的发展。

(2) 非政府组织在农村养老服务供给中的参与度不高

当前我国的志愿组织、慈善组织等非政府组织发展缓慢的最主要原因是由于非政府组织自身实力薄弱，专业素质不过硬。无论数量或质量都与城市地区之间存在较大差距。很少

有非政府组织专门从事农村养老服务供给。另一方面，一些现有的慈善组织和志愿组织很难真正参与农村养老服务供给过程中。因为这些组织的成员和总部大多位于城市，远离村庄，因此，非政府组织提供的养老服务难以转移到农村地区，更难形成定期的服务供给体系。

此外，非政府组织提供的养老服务数量和质量往往受到非政府组织本身规模和财政状况的限制。因此，在供给过程中常常出现产品和服务良莠不齐的现象。此外，中国整体缺乏相对成熟的慈善事业和志愿活动环境，社会慈善意识和志愿服务不强，人们参与慈善活动和志愿者活动的积极性不高。慈善基金的使用政策及对各种慈善活动的评估体系并不完善，一些真正热衷于慈善事业和志愿活动的非政府组织很难发挥自己的力量。

（3）社区养老的发展过分依赖行政投入

近年来，城市社区养老服务的供给探索为农村社区互助养老探索提供了一些借鉴思路，我国农村社区养老服务供给的探索是从 2000 年之后才陆陆续续被提出的，自身探索的滞后、农村社会发展的局限让它在发展过程中处处过于依赖政府，但各基层政府，特别是农业税费改革之后，其自身的财力已经相当拮据，因此，对农村社区养老中心发展所需资金支持几乎无法满足。另一方面，农村社区缺乏专业人才，养老服务队伍人员素质普遍不高。农村社区发展过于依赖地方政府，直接导致农村社区在对农村老人养老服务的供给过程中处处受限，发展受阻，力不从心。

4. 村级集体养老及传统家庭养老作用不断弱化

（1）村级集体养老作用弱化

政府对农村社区互助养老宣传的不到位导致村干部与村民对此了解欠缺，有疑虑和抵触情绪，而村集体养老作用的弱化，导致村集体无力筹集到充足的资金发展本村社区互助养老小组，也吸引不到更为专业的人才参与进来。

当前南阳市城市地区的社区养老发展已经逐步推广并受到一部分老人的认可，但在南阳市农村地区政府的宣传工作不到位，一方面导致当地的村干部对农村社区互助养老服务重视不足，理解不够深入，意识不到推进农村社区互助养老服务的建设和发展在今后农村老人养老问题的解决中起到多么重要的作用，对推进农村社区互助养老的积极性不高，认识不清晰。另一方面，政府宣传的不到位直接影响农村老人对于社区互助养老的认识程度低，从心理上产生陌生和排斥感。

访谈案例 1：杨敏霞，女，64 岁，老伴离世多年，一双子女在外打工，杨敏霞老人自身的身体素质较好，性格外向，喜欢串门唠嗑，在问及对农村社区互助养老这一供给模式的了解程度时，老人表示，从来没有村干部或镇上、县里的领导详细地和村民将关于社区养老究竟是什么，怎么做，她表示，以自己现在的身体状况，如果村子里有养老互助社区，她很愿意加入并帮忙照顾年龄更大或身体健康状况不太好的老人。但现在大家都不清楚农

村社区互助养老是个啥，村干部对这个也不是很上心，因此在本村以及周围的很多村都发展不起来。

访谈案例 2: 朱明瑛。89 岁，老伴与她同岁，两人年事已高，生活自理能力较低，但没有什么大病。大儿子和大女儿现在仍在外地打工，小女儿从前年开始留在家中照顾二老，小女婿在县城工地上工作。在问及老人的小女儿以及二老对于农村社区互助养老模式的了解时，小女儿认为政府都没怎么宣传过，说明不靠谱，就是“一阵子”热度，“上面检查的时候走走过场”，完全不放心把自己的爹妈交给农村社区互助养老小组照顾。而小女儿回屋后，二老的态度却有些许不同，他们表示，不愿意小女儿天天守着他们，认为给小女儿和女婿添了很大麻烦，他们说，如果政府对这种农村社区互助养老的模式多宣传，他们清楚了、了解了相关的情况，就愿意参与以减轻子女的生活压力。

通过对调查地区的多位不同情况的老人进行走访，笔者了解到政府在对农村社区互助养老供给模式上的宣传的确不到位，这种宣传上的缺失导致村干部重视不足、老人本身及家属心有疑惑和抵触情绪，从而首先在意识层面上阻滞了农村地区社会互助养老的发展。

另一方面，村集体养老作用的弱化导致集体无力为筹集足够的资金为推进农村互助养老模式的发展。从古时候起，受传统儒家文化的影响，我国集体养老的思想和做法长期存在，例如远在唐·《户令》中就有记载：“诸澎寡、孤独、贫穷、老疾、不能自存者，令近亲收养，若无近亲，付乡里安恤^[20]。”此后，宗族制度里也有明文规定，凡村中需留有义田，由村里的青壮年负责耕种，收获的粮食用来供养村里无劳动能力和生活来源的老年人。我国人民公社化时期时，农村实行农业合作化，土地归集体所有。由生产大队直接管理农户，组织村民集体劳动，在这种集体生产的制度下，村中无法参与集体劳动的老人的物质生活资料就由生产大队提供，给予老年人养老生活的物质支持和生活照顾是村集体应发挥的作用。

但随着农村分田到户，实行家庭联产承包责任制之后，村集体力量就逐渐弱化。就目前南阳市农村地区的实际情况来看，集体经济的发展形式较少，农村集体养老缺乏集体经济作为经济支撑，村集体对农村老人的养老“有心无力”，一方面，由于集体经济的衰落，村中我国城市化进程的不断加快使得大量农村劳动力流向城市地区，家庭结构缩小，乡土社会中的“孝文化”受到冲击，导致农村家庭的传统养老功能弱化，另外受“养儿防老”传统思想的深刻作用，农村地区的绝大多数老人不愿选择入住养老机构养老。

农业生产效率的提高导致了河南省南阳市农村地区成为劳动力输出大省，在城市聚集效应的影响下，越来越多的农村青年进入城市工作。致使留守空巢老人人口约占当地全部老人人口的 7%，青年夫妻双方同时外出务工的情况相当普遍。核心劳动力的外流导致了农村家庭的空洞化。结果导致，许多本来依靠家庭养老的农村老人不仅无法获得相应的养老保障和精神慰藉，而且还加剧了他们新的劳动负担和照顾孙辈的心理压力。大量的劳动力外流打破了传统家庭养老服务供给的平衡，家庭养老功能显示出明显的收缩和减弱。

家庭结构的变化必然会导致家庭功能发生变化。传统家庭有五个基本功能：生产功能，

消费功能，人口再生功能，养育子女和养老的功能，以及满足家庭成员生理和心理需求的功能。家庭结构的缩小减少了家庭养老供给资源的可能性，在此次走访调查的四个地区中，计划生育政策的长期实施改变了整个河南农村地区的人口结构，年轻一代的生育观念也被改变。许多年轻人在走访过程中明确表示，他们并不急于结婚，经常在结婚一两年后选择生孩子。家庭结构将进一步缩小。这种种原因都导致家庭的养老供给水平下降，独生子女的家庭养老问题将会更加严重。

筹集不到充足的资金为老人提供社区互助养老服务供给，更难以吸引专业的人才和队伍加入进来，村集体无财也无能力，能够发挥的作用实在有限；另一方面，在传统的乡土社会中，靠血缘宗族关系的维系，村中德高望重的老人以及村集体可以对农村子女是否履行对老人的赡养义务起到监督作用，但现在，村集体对于大多数农村外出务工青年来讲不再具有实际约束力，村集体作用越来越弱化。总的来讲，政府宣传工作不到位和村集体养老作用弱化是导致农村社区互助养老模式发展缓慢，多地仍呈现空白的最直接两大归因。

5. 城市化进程加速，传统“养儿防老”思想根深蒂固

访谈案例：“过去是几对夫妇养一对老人，我们这一辈基本上都是两个孩子，他们要管两边的老人，现在的年轻人都是要一个娃，等他们长大以后要养4个老人，更作难了。”

（1）传统“孝道”文化的影响日渐式微

《礼记》说：“孝有三：大尊尊亲，其次弗辱，其下能养。”这种传统的“孝道第一”的养老文化至今仍然对中国的养老行为产生着深远的影响。“家庭”这一主体在老年人，尤其是农村老年人的经济支持，生活关怀和精神慰藉方面始终发挥着不可替代的作用。但是，随着社会经济的发展和外来文化对传统文化的冲击，传统的“孝”文化在广大农村开始逐渐减弱。如今，家庭成员的地位和地位不再仅限于年龄和经验，而成为经济收入情况和社会关系网络。年轻一代的外出务工子女在现代化能力方面的“优势”促使他们逐渐成为家中的“权力中心”。在这种变化中，很多时候老人选择默默改变自己，适应年轻人。他们不再参与家庭决策，特别不再参与到家庭生活的大决策中，而更多的变为了倾听者和跟随者。走访过程中，很多老人都说“子女在外见识的多，很多事听子女的不会错”，“老了不中用了，啥事都得靠子女”，“现在的年轻人结了婚，各过各的，少管点他们就少生点气”……

访谈案例：“养儿也不一定防老，孩子再多不孝顺也是白搭。去年骑车摔倒住院，花了有八千多元医药费，大儿子说照顾我多一点，应该少拿点；老二和老小认为都是儿子应该平摊，不想因为这点钱看到他们闹别扭，最后还是我自己出的。”

访谈案例：“子女都喜欢六十多岁的老人，能带孩子、能干活；七十岁以上的老人，尤其是生活不能自理的老人，就是个累赘，都不招子女待见，踢过来提过去，谁家也住不成。我要是有那一天，就喝点药死了算了，省得他们抱怨”

此外，从老年人不主动和外出子女通电话的情况来看，我们也可以了解外出子女们“轻

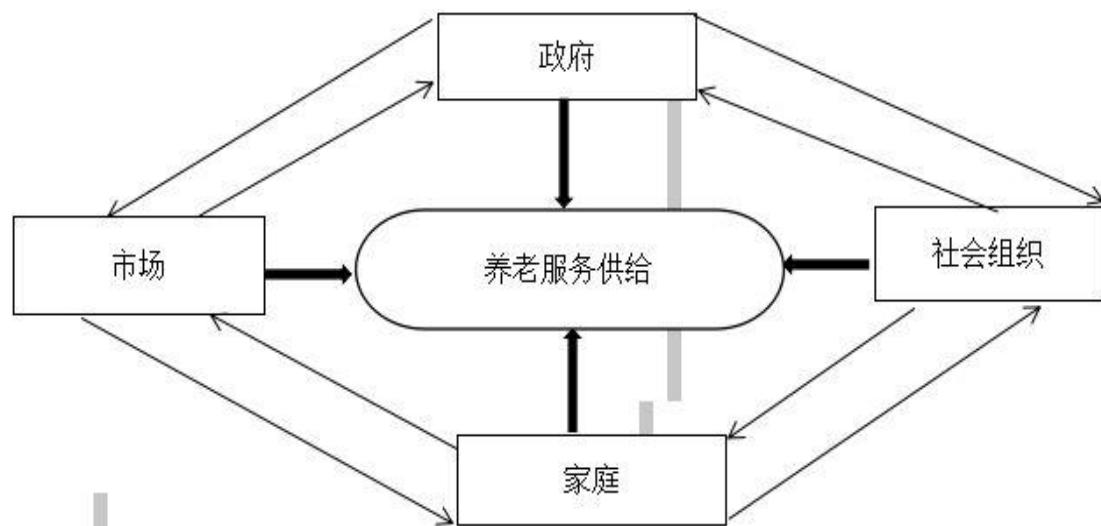
“老重幼”的价值观念。他们很少在日常通话中询问家中老人的生活条件和内心担忧。此外，“经济利益至上”的价值观念影响着农村地区传统的家庭伦理，使农村青年的思想变得更为功利。在经济支持水平上，子女认为“给钱就是孝顺的”而忽略了对老年人的生活照顾和精神慰问。孝道不再是合乎逻辑的自然制高点。乡土文化中传统“孝文化”被削弱导致农村老人本应获得的家庭养老服务供给大打折扣。

（2）农村传统养老观念根深蒂固

由于传统文化对我国的影响，“养儿防老”的概念深深植根于中国农民的心中。他们直到现在仍普遍认为，人们应该在生活，老年，疾病和死亡方面依赖家庭。儿子是晚年的依靠。他们认为家庭养老就是他们的晚年生活，缺乏对其他新养老方式的接受和理解。他们反对并怀疑机构养老模式并认为只有没有孩子的“五保”老人才去社会养老机构养老。如果子女将自己送入社会养老院，这是非常不孝的表现。还有部分老人自己有意愿去社会养老机构养老，但儿女由于怕被周围的邻居和亲戚说自己不孝顺，再加上经济负担比较重，也很少将老人送入社会养老院。

六、路径探索：构建“一核多元”的农村养老服务供给网络体系

农村“一核多元”养老服务供给网络的构建，需要政府、市场、社会、社区、家庭等各方主体的参与(如图表 6-1)。在这张网中，以政府为核心，企业和社会共同参与运作，农村社区组织和家庭以及农村老人自身参与的“一核多元”服务供给网络体系。旨在明晰各主体的定位以加强各主体间的合作，通力努力以解决农村养老服务供给面临的各种现实困境。



(图 6-1 政府与其他社会主体与养老服务供给的关系图)

(一) 强化以政府为核心的“掌舵者”角色

政府在农村养老服务供给“一核多元”网络体系建设中应扮演好核心的“掌舵者”角色。所谓“掌舵者”角色，即首先要从宏观视角看待农村养老服务供给存在的问题，从思想和意识形态上重视起来，统筹规划、发展经济、缩小差距；第二，要强化政府的责任意识，制定政策、设立专项资金，多措并举，完善农村养老服务供给在制度和资金上的规范化、保障化、常态化；第三，积极发挥引导作用，鼓励市场和其他社会组织进入农村养老服务供给网络体系中，只有积极引导和推动多方参与，才能使农村养老服务供给网络持续、稳定地向前发展。

1. 大力推进农村经济发展，统筹建设城乡一体化社会保障体系

针对当前农村养老服务供给与城市养老服务供给存在明显差异的问题，政府应高度重视城乡二元化格局导致的城乡发展距离持续拉大的现实原因。一方面大力推进农村社会经济发展，使农村发展的前景更加开阔，从根本上解决资源匮乏的问题。与此同时，进一步统筹推进城乡社会保障的一体化建设，使农村居民与城市居民一道，共享国家发展红利，构筑起完善健全的农村社会保障网络体系，切实保障农村老人日益增长的养老服务需求和

权益。

（1）紧扣地区发展实际，大力推进农村地区经济发展

与中西部地区相比，中国东部地区的人口老龄化程度较高，但由于我国东部沿海地区的经济发展水平相对较高，相应的，这些地区居住的农村居民收入普遍高于我国中西部农村地区的农民收入。村中具有一定的集体经济实力，有利于对当地的农村老人提供他们需要的养老服务。河南省相对于东部地区经济实力较弱，农村养老问题今后会面临很大压力。只有大力推进农村地区的社会经济发展，努力缩小城乡发展差距，促使本地区的劳动力回流。任何脱离经济发展实际的改革方案，就会成为无源之水，无本之木，因此政府作为社会发展的总规划者，应充分发挥其引导作用，大力发展农村经济，统筹城乡发展，打破城乡二元结构带来的资源不均等现象。

首先，想要增加农民收入，就必须加强对农业的保护和支持力度。2019年2月19日，全文共八个部分的中央一号文件由新华社受权发布。其中主要包括：“聚力精准施策，决战决胜脱贫攻坚；夯实农业基础，保障重要农产品有效供给；扎实推进乡村建设，加快补齐农村人居环境和公共服务短板；发展壮大乡村产业，拓宽农民增收渠道；全面深化农村改革，激发乡村发展活力；完善乡村治理机制，保持农村社会和谐稳定；发挥农村党支部战斗堡垒作用，全面加强农村基层组织建设；加强党对“三农”工作的领导，落实农业农村优先发展总方针^[21]”。多渠道促进农业发展，缩小城乡经济发展差距。

其次，河南省南阳市必须优化传统农业产业结构。河南作为全国农业大省，农村地区很多家庭的主要经济支柱来源仍需要依靠土地。因此，河南省南阳市应根据当地社会经济水平和农业产业的结构和特色，因地制宜发展农产品经济。制定相关的政策法规，促使当地农产品形成品牌化、优势化。此外，国家需要加大对地方政府的经济投入，引导农民职业化，农产品规模化。

第三，除着力发展农业经济外，政府也必须跟进社会发展形势，促进农村地区非农业经济的发展。例如发展农村特色旅游业，鼓励当地农村老人重新寻找就业机会，同时发展非农业经济也在一定程度上可以引导当地外出务工青年回流，就地就近实现增收创收，丰富农村老人晚年生活的同时，为他们带来一定的经济效益。

（2）统筹城乡一体化社会保障体系建设

2013年，国务院颁布了“国务院关于建立统筹城乡居民基本养老保险制度的意见”，将城镇职工养老保险与城乡居民养老保险合并，建立了基本养老保险制度。2014年2月，国务院将新型农村社会养老保险与城镇居民社会养老保险制度合并。对于社会保障的其他方面，可以做出以下规划安排：建立一体化城乡的医疗保险制度。中国目前的医疗保险分为：城镇职工医疗保险，新型农村合作医疗和城镇居民医疗保险。国家可以根据这三个密切相关的制度制定相关政策，并提出目前的三种医疗保健制度。保险系统被整合到医疗保险系统，保险系统的两个部分，不同级别的支付选项和报销福利，以及不同的资金来源。

医疗保险制度：以城镇职工基本医疗保险制度为基础，统一“三险”信息资源，按照目前医疗保险平均水平设计统一支付标准，报销治疗费用，统一认定治疗项目。

2. 健全相关政策法规，加强专项资金支持力度

政府应转变传统“农村老人养老靠土地”的思想观念，对于农村数量庞大的老人群体，他们的养老服务供给面临的问题就是我国农村社会稳定和发展的重大社会问题。因此，要充分认识到其重要性，有针对性地制定相关政策法规，细化政策落实的规章和制度；成立专项资金投入到农村老人养老服务供给领域，促使老人养老有法可依，资金充沛，从而调动起社会其他供给主体的积极性和参与度，切实发挥“掌舵者”角色，引导构建“一核多元”农村养老服务供给网络体系。

（1）加强政策引导，完善法律法规

在“一核多元”的农村老人养老服务供给网络中，政府不仅是多元治理的主体之一，更在这张供给网络中扮演着“引导者”与“支持者”的角色。认清自身的责任，在职责范围内做到不缺位和越位。发挥引导者与协调其他供给主体的作用，在引导的基础上，提供必要的基础性养老服务，体现农村养老服务供给中所具备的公共属性。保证其可以良好地运转，优化社会养老服务资源配置。

首先，在农村养老政策制定这方面可借鉴国外的先进经验。用立法的形式保障农村养老服务供给，并在法律实施的过程中根据社会经济的发展变化更新或者补充法律。以法律的形式保障农村养老供给服务体系的发展可以使其在发展过程中更加有序、更加高效。针对当前农村老人的养老供给中存在的现实问题，制定出相应的法律法规，依据法律法规出台相关的帮扶政策，切实切近他们的实际养老需求。另外，政府作为多主体供给体系中的掌舵者之一，也要扮演好其他社会供给主体的串联和引导的作用。明确政府与其他社会供给主体之间的关系、权利与责任，界清各个主体的角色定位和相互关系，丰富农村养老服务供给方式和内容。

同时，政府可以制定相应的倾斜化市场准入及养老服务供给规范和标准，给予相关企业供给补贴和税费减免等政策性优惠，细化养老服务和产品的供给标准，激发企业与非政府组织的积极性，用优惠的政策推动社会力量的发展，用细化的规范条例免除其发展中的后顾之忧。充分发挥自身优势，进行全面细化的调研，为企业和非政府组织提供农村养老服务供给的信息和经验，高效合理地利用政府与其他供给主体之间的优势，最终实现农村养老服务供给优化。

（2）设置专项资金，加大投入力度

政府部门是否注重为农村地区的老年人提供养老服务供给。最直接的表现是对农村老年人养老服务产业的投资力度。没有资金保证，其他工作也不能顺利进行。提供养老服务只是空谈。只有设置专项财政支出，才能真正缓解基层乡镇政府事权与财权严重失衡的

问题。地方政府近年来已经将注意力开始转向农村养老服务供给市场。有必要设立专门的救助补助金，来满足越来越多农村老年人对多元化、丰富化养老产品和服务的需求，缓解农村养老服务供给困境。一方面，政府购买老年护理服务应被纳入正常财政预算，这样反过来又为政府购买养老社会服务提供了充足的资金支持。二是为那些满足政策要求的农村老人群体提供更大普惠范围的优惠政策，使他们进一步享受医疗，水电，通讯等医疗费用的优惠，以减少他们的日常生活费用。与此同时，政府还可以提前计划，为经济实力不同的农村老年人开发一些保险类型。可以为不同年龄段、不同身体状况与不同意愿的农村老人提供多种选择的方式，在一定程度上满足老人们的多样化经济供养需求，从另一方面也能带动当前农村家庭为老人缴纳养老金的积极性，这种过渡式的养老金发放方式可以满足更广大范围内的农村老人，将更大范围内的农村老人的权益和养老实际需求纳入到这个制度中来。

（二）以市场为主体提升农村养老服务的供给质量

市场在构建“一核多元”农村养老服务供给网络体系中应确立起自身的主体地位。所谓“主体地位”即是要求市场在农村养老服务供给中发挥主要作用，市场以其自身的丰富和灵活性能够切实根据当前农村老人养老的多样化需求，提供多元的阶梯式供给服务。第一，推动民办高水平养老机构发展，高水平养老机构是指在产品和服务精细化程度上的高水平，民办养老机构的发展可以增加养老机构数量并在更大程度上满足老人多样化养老需求。第二，探索保险公司与农村养老服务供给相结合的模式同样是为了弥补当前农村养老服务供给服务内容单一，阶梯式供给体系建构不足的问题，只有确立了市场在今后农村养老服务供给领域中的主体地位，才能充分发挥市场主体积极性，建成多样化、阶梯式服务供给链，促进“一核多元”网络体系的快速建构和发展。

1. 鼓励民办高水平养老机构进入供给领域

农村老年人口的大量增加为民办养老机构的发展带来巨大市场。民办养老机构进入农村，为农村老年人提供阶梯式有偿机构养老服务，可以在一定程度上有效缓解当前农村养老服务供给不足的问题。为不同经济条件下的农村老年消费群体提供多元养老服务供给。相比于公办养老机构只能提供养老基本服务和日常照顾之外，民办养老机构可以根据一些老人的特殊需求提供更精细化的养老服务供给。例如在此次的走访调查过程中了解到，一些老人对饮食有自己的要求，一些患有高血压、高血糖的老人的饮食需要特别照顾，再比如一些少数民族的老人有自身的信仰和饮食要求等，诸如此类精细化需求是无法在政府公办的养老院中得到充分满足的，而在民办养老院中，由于资金的相对充裕，可以根据不同需求和不同年龄段以及不同身体状况的老人们提供文体娱乐以及精神照料等更高水平的养老服务供给。

2. 探索养老保险与农村养老结合的供给模式

虽然养老保险在我国已存在很长时间，但发展相对缓慢。在弥补当前农村养老服务供给不足这一问题上，保险公司可以根据自身特点，发挥其多样化的优势。根据农村老人需求的不同特点，可以最大限度地发挥保险的灵活性，有效提高农村居民的养老服务供给水平。当然，参与农村养老保险业务的保险公司，政府需要给予他们一定的优惠政策和制度，积极探索保险公司与农村养老金相结合的供给模式。在理论和实践上为老年人提供多种类养老保险购买和使用的可能性。企业也可以加入农村养老服务供给这一领域，发挥自身优势，提供不同层次、不同类别、不同需求的农村养老产品和服务。

（三）发挥以社区及社会组织为补充的辅助性供给作用

社区及社会组织应充分发挥自身灵活性和能动性，做好“一核多元”农村养老服务供给过程中的补充，完成辅助性供给作用。所谓“辅助性”供给作用即是在政府和市场不能顾及或难以顾及的领域中发挥能动性，社区提供上门服务和托老服务，自发筹划村老人养老互助小组；非政府组织应充分发挥其志愿精神，以自身独具的亲和力调动广大村民和社会人士共同参与，在提高自身实力和影响力的同时，促进整个社会“敬老爱亲”的良好风气的形成。有了二者的共同参与，可以在很大程度上缓解当前农村社区互助养老发展滞后的问题，给予它生根发芽的时间和条件，才能以期在后续过程中获得更大利好。当前只有社区和社会组织共同发力，在今后的农村养老服务供给中打好辅助，才能最终完善起“一核多元”农村养老服务供给体系这张大网。

1. 依托社区发展上门服务和托老服务

社区是农村老人日常生活和活动的场所，推进农村社区养老服务供给模式可以将传统的家庭养老与社区上门服务相结合。老年人可以在自己居住的农村社区中享受到各种基本便捷的服务，满足他们的精神需求和部分养老服务实际需求。娱乐和精神慰藉方面如可以找人聊天，与其他老人下棋，相互倾诉等；在日常照料方面则可以请村中的理发师为老人定期义务理发等。社区养老服务供给的经验我们也可以参考和借鉴一些发达国家的经验，在社区中建设身体康复护理中心和心理咨询室，方便那些子女长期不在家的老人的基本医护需求和日常照料需求。

这种社区托老服务对外出务工子女和老人都有很大帮助，对老人来讲，降低了他们对于家庭养老服务供给之外的其他供给模式的排斥感，他们既能在家中接受定期义诊、理发、代办取药等养老实际需求和服务，又可以经常去社区中心和其他老人交流沟通，重新建立社会关系。对于外出子女来讲，社区托老服务和上门服务直接缓解了他们因为生活和工作压力难以照顾到农村老人的日常生活照料和精神慰藉，这样可以支持他们更好的在外打拼，进一步提高他们对老人的经济支持。在农村社区建设过程中，可依据社区内较低老龄老人的文化娱乐兴趣爱好建设诸如健身器材、围棋、象棋室，乒乓球台以及其他体育娱乐

项目，另一方面要充分考虑到那些失能与半失能老人更迫切的养老服务需求，社区医生以及志愿服务队应定期上门为这些生活不能自理或难以自理的老人提供养老服务和生活帮助，村干部也应充分考虑这部分空巢老人的精神需求，经常去和老人聊天，减轻他们的孤独感。

2. 鼓励非政府组织积极参与农村养老服务供给

非政府组织在农村养老服务供给过程中具有天然的优势，非政府组织本身具有民间性和志愿性，它的养老服务供给具有其他供给主体无法比拟的灵活性，能更好地针对农村老人的实际养老需求提供针对性地产品与服务供给。另一方面，非政府养老服务组织的成员都有一定的志愿者精神，他们的奉献精神较其他供给组织中的人员更强，在为农村老人提供养老服务时，更能站在农村老人的角度上，共情度高。同时，也因为他们的民间性，非政府组织在对农村老人提供养老服务和产品的过程中可以较少地受到政府制约，有利于发挥他们的自主性。

随着我国社会经济的发展，政府在社会治理过程中将会越来越承担起“掌舵”而非“划桨”的作用，这也更加促使非政府组织在今后的农村养老服务供给中将成为一种趋势和规模。如此一来不仅符合农村养老服务供给“一核多元”的未来发展路径，更可以成为今后政府与市场养老服务供给不到位、不全面的重要补充性供给主体。从经济上来看，非政府组织加入农村养老服务供给的队伍也有利于拓宽农村养老服务供给的社会融资渠道，在一定程度上缓解基层政府的财政压力。

除此之外，鼓励非政府养老服务组织进入农村养老服务供给领域中，和企业养老机构相比，可以更快地得到当地农村老人心理上的接受和认可，非政府养老服务供给组织的发展可以激发社会广大民众参与的热情，既增进了非政府组织自身的影响力和口碑，更能促进整个社会形成“敬老爱亲、互助共济”的良好社会风气。

（四）重构以家庭为依托的基本养老服务供给形式

重构以家庭为基础依托的基本服务供给是“一核多元”供给网络体系中任何其他主体不可替代的一环。只有在家庭依托下的农村养老服务供给网络才是充分而健全的。因此要重构家庭的基本养老服务供给就要加强对当前年轻子女的孝道文化教育，从思想层面进行重塑；另一方面，考虑到当前农村子女外出务工的必要性和不能留在老人身边尽其赡养义务的现实情况，下一步要着力探索创新家庭养老供给模式，用协议监督子女的赡养责任和义务，同时子女也可以通过购买养老产品和服务，满足农村父母的多样化养老需求，最大程度上减轻因务工外出导致家庭结构的缩小而给农村老人生活和精神上带来的负面影响。

1. 加强孝道文化的宣传教育工作

外出务工子女应继续弘扬中华民族优良传统，增强尊重老年人的法律意识，强化赡养老人的社会责任感和义务。随着农村养老服务供给问题被政府和社会越来越关注和重视，

所提供的养老服务质量和不断提高，在一定程度上缓解了外出务工子女的养老压力。但是这并不意味着家庭养老，尤其是子女赡养老人的义务可以不履行，当前我国农村老人的养老方式意愿仍以家庭养老占据主流。因此，作为儿女，要加强对传统孝道文化的理解，及时关心农村老人的生活，了解他们生活中的养老困难与实际需求。除了努力保障农村老人的物质生活外，外出务工的子女还应该多考虑老年人的精神和情感生活。这样，农村老人才能在精神和情感上得到满足。

2. 新家庭养老服务供给模式

创新农村家庭养老服务供给模式，可以从当前中国部分已开始推行和实施的城市中借鉴经验，逐步将家庭的一些功能转移到政府和社会中。例如，在一些地区鼓励推行以协议为基础的家庭养老服务供给；在某些地区推行购买式家庭养老服务供给。这两种供给形式都以家庭为支撑点，将为农村老年人提供家庭化的养老服务作为最终目的，通过不同的方式使家庭的供给功能得以发挥。

“家庭养老服务协议”又称“家庭养老协议”，目前采取的主要方法是：有赡养老人义务的外出务工子女和老人居住的村委会签订农村老人家庭支持协议，并通过法律程序进行公证。这种签订协议的形式有利于将子女赡养老人的责任和义务进行梳理和细化，从而将其最终纳入规范化、法制化的轨道中。

家庭养老服务协议的主要内容包括两大部分：一个是为老人的物质生活提供经济支持，即为当地空巢的老人定期定量提供食物，衣服，交通等基础生活费用，以及其作为购买养老保险，医疗保险等费用。针对患病老人，高龄老人，失能与半失能老人，则需要村委会代外出务工的子女向老人提供部分生活照料和日常基本养老服务。二是精神上的安慰，家庭养老服务协议可以要求外出子女每年定期回到农村老人的身边，与老人进行沟通和交谈，以满足农村老人的精神情感需求。第三是维护老人的相关权益，即未经老人同意，子女不得占用或私下分割老人的财产及其他合法性收入。“购买型”家庭养老服务供给则是指家庭成员向政府和社会组织购买农村老年人提供的养老服务。例如，城市老年人的家庭护理，家中的老年人由专业护理护工到现场进行服务。在农村地区也应如此，在子女的经济资助下，购买专业技术人员到农村老人家中，为老人提供他们实际所需的养老服务和关怀。

（五）转变传统养老思维，促进农村老龄产业发展

农村老人，是整个“一核多元”养老服务供给网络的供给对象，因此，从老人自身探索农村养老问题的解决思路十分必要。即需要从两点入手，一是转变老人“养儿防老”的传统观念，鼓励他们尝试其他养老形式，另一方面更需要推进“夕阳红”产业的发展，使老人重新获得社会价值，挖掘自身潜力，这对农村老人特别是低龄老人是十分有效的方法。只有始终站在农村老人的视角上，才能真正构建起一张真正满足农村老人养老需求和期望的“一核多元”农村养老服务供给网络体系。

1. 转变传统养老观念

当前社会环境下，大多数的农村老人只能依靠自主养老、社会养老、机构养老等新的养老模式弥补传统家庭养老的缺失。因此，农村老人如果继续维持传统的养老思维，这不仅让其自身不能很好的安享晚年，也增加了儿女的负担。因此，应促使农村老人尽快转变传统养老思维，接纳养老供给不仅仅只能依赖家庭，各种新式的养老方式也可以使老人安享晚年。应逐渐接受其他养老方式，使自己得到更好照料的同时，也减轻了在外务工子女的体力和精神负担。

2. 促进农村老龄产业发展

人力资源的独特之处在于其持续的可再生性和可重用性。与年轻人相比，虽然老年人的体力和智力相对不足，但老年人也是可以再次开发和利用的人力资源。探索农村老年人群的潜力，指导和鼓励农村老年人参与“再就业”，将家庭养老与企业化养老相结合，是提高农村老年人养老供给水平的重要手段之一。基层政府应率先按照自愿原则，组织村子里身体情况较好的老人，给予他们科学合理的劳动报酬，并根据当地土地情况统一发展农产品种植，创建农村农产品品牌产业。并由村委会统一销售，将所得收益归还给老年人。这不仅能使大部分农村老人自我养老能力得到提高，还能弥补农村地区当前养老服务供给方面的不足。同时，同乡的老人们通过集体劳动，互相照顾，其在情感上也能得到一定程度的寄托，重新找到自身价值的满足感，对带动本地区的经济发展起一定作用。

七、结束语

关注农村养老问题，关注农村老人的养老服务供给问题，是今后很长一段时期内我国必须面临的重大社会性课题，构建完善的农村老人养老服务供给网络系统，是当前解决我国农村老人养老问题的建设性环节，为我国 2020 年打赢脱贫攻坚战具有重要实践意义。本文在对公共物品、农村养老服务供给以及元治理理论等相关概念进行梳理阐述的基础上，通过河南省南阳市四个村中受访老人的养老状况和养老服务供给状况的分析，发现问题，总结原因，进而提出了尝试构建“一核多元”的农村养老服务供给网络体系。即以政府为核心、市场、社会、家庭多主体共同参与的农村老人养老服务供给网络。

关于农村老人养老服务的供给问题研究是一个复杂的社会议题，本研究仍有许多不足之处：

首先，本文选取河南省南阳市 4 个村内的 453 名老人进行调研，虽然有一定的代表性，但让这几百名老人以及这些南阳市的农村老人养老服务供需情况来代表整个河南省，乃至全国。其样本代表性存在局限，不能从更深层更全面地挖掘我国农村老人养老服务供给中存在的许多问题及其原因。如果能有更多的时间和机会去到更多的地区走访调研，那么研究结论将更有普适性。

第二，因自身能力及精力的局限，对农村老人养老服务供给问题的研究所运用的研究方法以数据统计方式比较简单原始，相应的研究结论也比较浅显，研究不够深入。

第三，本文对农村老人养老需求调研的完整性还存在欠缺，在构建“一核多元”养老服务供给网络体系方面的完整性及创新性还需进一步提高和完善。

注 释

- [1] 凤凰网：2018年8月20日，“老龄化社会初成 十年增加8750万老年人口”，http://finance.ifeng.com/a/20180820/16460383_0.shtml。
- [2] 新华网，2016年10月26日：“全国老龄办：4年后我国失能老人将达4200万 80岁以上高龄老人2900万”
http://news.xinhuanet.com/politics/2016-10/26/c_1119794196.htm.
- [3] 国家统计局，2011年04月28日：“2010年第六次全国人口普查主要数据公报（第1号）”，
http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/201104/t20110428_30327.html.
- [4] 中国政府网，2010年7月13日：“统计显示09年我国80岁以上高龄老年人口达1899万”，http://www.gov.cn/jrzg/2010-07/13/content_1652894.htm.
- [5] 人民网，2018年01月28日：“初心勾线，匠心施彩：习近平描绘幸福民生画卷”，<http://politics.people.com.cn/n1/2018/0128/c1001-29791075.html>。
- [6] 夏益俊.新农村建设中的“留守老人”问题研究—基于江苏省东台市的调查与思考[J].理论与当代，2009(3).
- [7] 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).
- [8] 李春艳，贺聪志.农村留守老人的政府支持研究[J].中国农业大学学报，2010(3):114—119.
- [9] 中华人民共和国民政部：“《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》(国发(2013)35号)”<http://jn.jd.mca.gov.cn/article/zj/jd/zcwj/201310/20131000534003.shtml>。
- [10] 新华网：国务院办公厅印发《关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见》，2016年12月23日，
http://www.xinhuanet.com/politics/2016-12/23/c_1120173695.htm.
- [11] 杜鹏，丁志宏，李全棉，桂江丰等.农村子女外出务工对留守老人的影响[J].人口研究，2004(11)。
- [12] 周祝平.农村留守老人的收入状况研究[J].人口学刊，2009(5).
- [13] 周福林，我国留守老人状况研究[J].西北人口，2006(1).
- [14] 贺聪志，叶敬忠.农村留守老人研究综述[J].中国农业大学学报(社会科学版)，2009(6).
- [15] 张举国. “一核多元”：元治理视阈下农村养老服务供给侧结构性改革[J]，求实，2016(11) .
- [16] Bob Jessop. The Future the Capitalist State [M]. Cambridge: Polity Press, 2002.

- [17] 张文娟, 刘瑞平. 中国城市老年人的社会网络现状及其影响因素——基于迁移和非迁移老年人群的比较[J], 兰州学刊, 2018 (10) .
- [18]、[19]、[20]、[21]、[22]、[23] 南阳市人民政府网站及内部资料.
- [24] 银平均, 黄文琳. 农村留守老人问题研究的现状及其趋势[J], 江西社会科学, 2011 (02)。
- [25] 贺聪志, 叶敬忠. 农村留守老人研究综述[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2009 (2) .
- [26] 央广网: 2019 年中央一号文件公布 连续 16 年聚焦“三农问题”, 2019 年 2 月 20 日, http://finance.cnr.cn/txcj/20190220/t20190220_524516354.shtml。
- [27] 蒋新红. 农村养老服务的出路和途径[J]. 云南行政学院学报, 2009 (3): 52-54.
- [28] 刘硕. 农村留守老人的经济供养问题及对策[J]. 江苏农村经济, 2017 (4): 31-32.
- [29] 熊丹. 农村留守老人养老困境与出路[J]. 广西财经学院学报, 2016 (1): 45-48.
- [30] 马平川. 我国农村“空巢老人”养老问题研究——以山东省苍山县为例[D]. 济南: 齐鲁工业大学, 2013.
- [31] 陈铁铮. 当前农村留守老人的生存状况——来自 258 位农村老人的调查[J], 湖北社会科学, 2009 (8): 57-59.
- [32] 王延中. 社会保障城乡统筹发展四论[J], 中国管理改革, 2014 (8): 33-37.
- [33]、[34] SanaM, Massey DS, Household composition, family migration, and community context: migrant remittances in four countries[J]. Social Science Quarterly, 2005, (6): 109-112.
- [35]、[36] VuillnetariJ, King R. 'Does your Granny Eat Grass' Mass Mass ration, Care Drain and the Fate of older People in Rural Albania. 2008 (2): 21-24.
- [37] 叶敬忠, 贺聪志. 静寞夕阳——中国农村留守老人[M]. 北京: 社科文献出版社, 2008: 47-55.
- [38] 叶敬忠, 贺聪志. 农民视角的新农村建设[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2006: 48-51.
- [39] 郑功成. 中国养老保险制度的未来发展[M]. 北京: 劳动保障通讯出版社, 2003: 22-27.
- [40] 马英娟. 公共服务: 概念溯源与标准厘定[J]. 河北大学学报, 2011 (2): 17-19.
- [41] 王乐军. 农村留守老人生活质量相关影响因素研究[J]. 济宁医学院学报, 2007 (1): 58-60.
- [42] 中华人民共和国人民政府网: 2013 年 9 月 13 日《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》国务院关于加快发展养老服务业的若干意见 国发〔2013〕35 号
http://www.gov.cn/zwgk/2013-09/13/content_2487704.htm。
- [43] 中国人民政府网: 《2016 年关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见

- (国办发〔2016〕91号) 2016年12月7日,
http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-12/23/content_5151747.htm。
- [44]、[45] (美)布坎南 著, 唐寿宁译. 民主过程中的财政[M]. 上海: 三联书店 (上海分店), 1992: 78-82.
- [46]、[47]张举国. “一核多元”: 元治理视角下农村养老服务供给侧结构性改革[J]. 求实, 2016(11): 80-88.
- [48]柳春慈. 治理理论视角下的乡镇政府职能研究[D]. 北京: 中央民族大学, 2007.
- [49]马英娟. 公共服务: 概念溯源与标准厘定[J]. 河北大学学报, 2011(2): 17-19.

参 考 文 献

A. 连续出版物

- [1]杜鹏, 杨慧. 走近农村留守老人, 为寂寞群体代言--评《静寂夕阳一一中国农村留守老人》[J].中国农业大学学报(社会科学版), 2009, 26(2): 177-182.
- [2]郭永芳. 对农村留守老人养老问题的探讨[J].生产力研究, 2014(6): 21-27.
- [3]李强. 中国外出农民一及其汇款之研究[J].社会学研究, 2001(4): 35-38.
- [4]马洁. 流动与家庭一农民外出就业与家庭关系研究综述[J].广西青年干部学院学报, 2005(II): 57-58.
- [5]周福林. 我国留守老人状况研究[J].西北人口, 2006(I): 13-16.
- [6]王胜权. 发展农村图书馆在新农村建设中的作用[J].中国西部科技, 2011 (12): 21-24.
- [8]雷敏. 江苏省农村留守老人经济供养状况实证研究[J].安徽农业科学, 2012(2): 23-25.
- [9]张文娟, 刘瑞平. 中国城市老年人的社会网络现状及其影响因素——基于迁移和非迁移老年人群的比较[J], 兰州学刊, 2018 (10) :25-27
- [10]孙玉娟. 劳动力迁移过程中的农村留守老人照料问题研究[J].人口学刊, 2006(4): 14-18.
- [11]陈铁铮. 当前农村留守老人的生存状况一来自 258 位农村老人的调查[J].湖北社会科学, 2009 (8): 57-60.
- [12]姜丽美. 农村留守老人生活照料状况实证分析[J].经济与管理, 2010(6): 81-84.
- [13]郭永芳. 对农村留守老人养老问题的探讨[J].生产力研究, 2014(6): 42-44.
- [14]蔡伟. 劳务经济引致的农村留守老人生存状态研究[J].农村经济, 2006(8): 34-37.
- [15]丁志宏. 聚焦 38619 少现象关注农村留守家庭人口流动对农村留守老人的影响[J].人口研究, 2004(4): 23-25.
- [16]卢明辉. 农村留守老人精神生活问题及解决途径[J].中国井冈山干部学院 2012(2):21-23.
- [17]苏锦英, 王子伟. 农村地区留守老人基本状况调查[J].医学与社会, 2009(2): 11-13.
- [18]孙玉娟. 劳动力迁移过程中的农村留守老人照料问题研究[J].人口学刊, 2006(4) :14-18.
- [19]白玉涛. 城市老年问题和社会化养老服务体系建设研究[J].中共福建省委党校学报, 2007 (3): 33-36.
- [20]苏保忠, 张正河. 农村基本养老保障制度中的政府责任及其定位[J].中国行政管理, 2007(12): 14-17.
- [21]施杰. 农民养老与政府责任[J].甘肃农业, 2005 (1): 22-25.
- [22]赵铮. 我国农村养老保障中的政府角色分析[J].湖南社会科学, 2012(4): 25-28.
- [23]、[25]郁建兴, 瞿志远. 公私合作伙伴中的主体间关系——基于两个居家养老服务案例的研究[J].经济社会体制比较, 2011 (4): 109-117.

- [24]、[26]蒋新红. 农村养老服务的出路和途径[J]. 云南行政学院学报, 2009 (3): 52-54.
- [27]刘硕. 农村留守老人的经济供养问题及对策[J]. 江苏农村经济, 2017(4): 31-32.
- [28]熊丹. 农村留守老人养老困境与出路[J]. 广西财经学院学报, 2016(1): 45-48.
- [29]陈铁铮. 当前农村留守老人的生存状况——来自 258 位农村老人的调查[J], 湖北社会科学, 2009 (8): 57-59.
- [30]王延中. 社会保障城乡统筹发展四论[J], 中国管理改革, 2014 (8): 33-37.
- [31]、[32] 、[33]SanaM, Massey DS, Household comPosition.family migration, and communityconteXt: migrant remittances in four countries[J]. Soocial Science Quarterly, 2005, (6): 109-112.
- [34]VullnetariJ, King R.' Does your Granny Eat Grass' M ass M 19 ration, Care Drain and the FateofolderPeoPleinRuralAlbania}[J]. GlobalNetworks, [J]. 2008(2): 21-24.
- [35]陈潭, 刘建义. 农村公共服务的自主供给困境及其治理路径[J], 南京农业大学学报(社会科学版), 2011(3): 37-39.
- [36]周沛. 福利国家和国家福利—兼论社会福利体系中的政府责任主体[J]. 社会科学战线, 2008(2).
- [37]赵银侠. 城镇化视域下西部农村养老路径选择—以陕西关中农村为例[J]. 陕西行政学报, 2013(8): 96-98.
- [38]马强. 农村留守老人养老保障社会资源网构建研究[J]. 吉林工商学院学报, 2010(5): 84-85.
- [39]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.
- [40]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.
- [41]焦克源, 张彦雄. 农民工收入地域差异对留守老人养老保障的影响[J]. 西北人口, 2011(2): 56-60.
- [42]薛桂娥, 楚婷, 陈正英. 建立社区护理代办处对留守老人健康教育的作用[J]. 护理学杂志, 2009(3): 83-86.
- [43]孙鹃娟. 成年子女外出状况及对农村家庭代际关系的影响[J]. 人口学刊, 2010(1): 4-6.
- [44]邱幼云. 社会工作介入农村留守老人养老的分析—基于闽浙 3 村的实证调查[J]. 福建省社会主义学院学报, 2011(4): 88-89.
- [45]吴瑞君. 人口城镇化过程中农村留守老人的照料问题研究[J]. 中国人口资源环境, 2003(3): 43-46.
- [46]周福林. 我国留守老人状况研究[J]. 西北人口, 2006(I): 46 — 56.
- [47]朱宇, 杨云彦, 王桂新等. 农民工: 一个跨越城乡的新兴群体[J]. 人口研究, 2005(4): 36-52.

- [48]蔡蒙. 劳务经济引致下的农村留守老人生存状态研究--基于四川省金堂县竹篙镇的实证分析[J].农村经济, 2006 (4): 118-121.
- [49]夏小辉, 张贝. 农村留守家庭与就近就业的经济布局[J].农村经济, 2006 (11): 92-94.
- [50]胡强强. 城镇化过程中的农村“留守老人”照料[J].南京人口管理干部学院学报, 2006(2): 25-28.
- [51]夏益俊. 新农村建设中的留守老人问题研究[J].中共郑州市委党校学报, 2009(I): 35-36.
- [52]蒋淑玲. 农村留守老人的现状及对策研究—以衡阳市大步村为例[J].农业经济, 2012(I): 88-90.
- [53]夏益俊. 新农村建设中的“留守老人”问题研究[J].决策咨询通讯, 2009(3):21-24.
- [54]郭听. 城市化给中国农村家庭养老带来的新问题[J].太原师范学院学报(社会科学版), 2006(3):33-35.
- [55]周祝平. 农村留守老人的收入状况研究[J].人口学刊, 2009(5):17-20.
- [56]郑吉友. 新型农村养老保险制度创新的制约因素与路径选择[J].当代经济管理, 2015(2): 23-24.
- [57]张晓丹. 新型农村合作医疗的制度性缺陷及其完善[J].企业改革与管理, 2015(8): 47-49.
- [58]魏静. 甘肃省农村空巢老人养老保障制度研究[J].甘肃联合大学学报, 2011(3):34-37.
- [59] 詹明, 李海鸣. 农村社会保障制度建设与农村基层社会稳定[J].求实, 2006(10): 92-94.
- [60]周祝平. 农村留守老人的收入状况研究[J].人口学刊, 2009(5): 34-37.
- [61]田玲. 农村留守老人养老现状及养老保障支撑体系研究[J].西北工业大学学报(社会科学版), 2014(4): 31-34.
- [62]方菲. 劳动力迁移过程中农村留守老人的精神慰藉问题探讨[J].农村经济, 2009(3): 63-67.
- [63]卓瑛. 农村留守老人问题刍议[J].农业考古, 2006(6): 336-339.
- [64]夏益俊. 新农村建设中的“留守老人”问题研究[J].决策咨询通讯, 2009(3): 46-49.
- [65]孙娟鹃. 劳动力迁移过程中的农村留守老人照料问题研究[J].人口学刊, 2006(4): 14 — 18.
- [66]何安明, 刘华山. 农村留守老人与我和谐与幸福感的关系[J].中国老年杂志, 2012(2): 572-574.
- [67]方菲. 劳动力迁移过程中农村留守老人的精神慰藉问题探讨[J].农村经济, 2009(3): 107-110.
- [68]董希彬. 着力打造城乡医疗救助新模式—烟台市城乡医疗救助制度的实践与探索[J].中国民政, 2009(11).
- [69]王义. 发挥社会组织在现代养老服务体系中的重要作用--以李沧区养老协会为例[J].中国社会组织.2012 (11): 36-39.
- [70]彭金玉. 农村空巢老人社会化养老服务体系建设研究--基于诸暨市的实证分析[J].人民论坛,

2013 (2): 43-45.

[71]王美云. 杭州城市养老服务模式的创新—基于多中心治理理论的视角下中外企业家[J].2011(10): 241-243.

[72]蒋新红. 农村养老服务的出路和途径[J].云南行政学院学报 2009.(3): 25-28

[73]赵丽英, 崔杰. 从人口老龄化来透视我国农村养老保障[J].燕山大学学报(哲学社会科学版)2005(1):57-61.

[74]夏益俊. 新农村建设中的”留守老人”问题研究思考[J].决策咨询通讯, 2009(3): 26-28.

[75]贾亚芳. 留守老人: 留守群体的再度聚焦[J].南方论刊, 2008(5): 33-36.

[76]安体富, 任强. 公共服务均等化: 理论、问题与对策[J].财贸经济, 2007 (1): 22-25.

[77]江明融. 公共服务均等化论略[J].中南财经政法大学学报, 2006(3): 43-47.

[78]马英娟. 公共服务: 概念溯源与标准厘定[J].河北大学学报, 2011(2): 17-19.

[79] 杜鹏, 丁志宏, 李全棉, 桂江丰等. 农村子女外出务工对留守老人的影响[J].人口研究, 2004(6): 332-34.

[80]周福林. 我国留守老人状况研究[J].西北人口, 2006(I): 27-29.

[81]王乐军. 农村留守老人生存质量相关影响因素研究[J].济宁医学院学报, 2007(I): 58-60.

[82]贺聪志, 叶敬忠. 农村劳动力外出务工对留守老人生活照料的影响研究[J].农业经济问题, 2010(3):20-22.

[83]张举国. “一核多元”: 元治理视角下农村养老服务供给侧结构性改革[J].求实, 2016(11): 80-88.

B. 专著

[1]叶敬忠, 贺聪志. 农民视角的新农村建设[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2006: 48-51.

[2]郑功成. 中国养老保险制度的未来发展[M]. 北京: 劳动保障通讯出版社, 2003: 22-27.

[3](美)布坎南 著, 唐寿宁译. 民主过程中的财政[M]. 上海: 三联书店 (上海分店), 1992: 78-82.

[4]李军鹏. 公共服务型政府建设指南[M]. 北京: 中共党史出版社, 2006: 33-36.

[5]郑功成.社会保障学: 理念, 制度, 实践与思辨[M]. 北京: 商务印书馆, 2006:101.

[6]穆光宗.家庭养老制度的传统与变革[M]. 北京: 华龄出版社, 2002: 68-69.

[7]叶敬忠, 贺聪志. 静寞夕阳—中国农村留守老人[M]. 北京: 社科文献出版社, 2008:47-55.

[8]何自力.比较制度经济学[M]. 北京: 高等教育出版社, 2007: 91.

[9]陈振明.公共管理学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2005: 74-75.

C. 学位论文

[1]肖亚洲. 湖南某县农村留守老年人生活质量与卫生服务利用研究[D].长沙: 中南大学, 2010.

- [2]柳春慈. 治理理论视角下的乡镇政府职能研究[D].北京: 中央民族大学, 2007.
- [3]杨健. 农村留守老人的生存状况及其改善对策研究[D].广州: 仲恺农业工程学院, 2014.
- [4]刘春梅. 农村养老资源供给及模式研究[D].西安: 西北农林科技大学, 2013
- [5]马平川. 我国农村“空巢老人”养老问题研究--以山东省苍山县为例[D].济南: 齐鲁工业大学, 2013.
- [6]谢伟. 农村留守老人养老问题及其社工的介入研究--以山东省Y镇F村为例[D].济南: 山东大学, 2014.
- [7]孟颖. 我国社会转型背景下孝文化传承和家庭养老的重构[D].河北: 河北经贸大学, 2015.

D.电子文献

- [1]搜狐新闻: “到 2020 年南阳市老年人口将达到 170 万人--养老服务,让老人颐养天年”[EB/OL], 2018 年 11 月 4 日, https://www.sohu.com/a/205517130_426787。
- [2]河南省民政厅: “南阳市到 2020 年老年人口将达到 170 万人”[EB/OL].2018 年 11 月 21 日, <https://www.henan.gov.cn/2017/11-20/643910.html>。
- [3]胡鞍钢.中国经济将持续高速增长 20 年[N].中国青年报.2001-08-16.http://www.people.com.cn/GB/jinji/3620010816/536616.htm.
- [4] [5]《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》[EB/OL]. 中华人民共和国国务院网站.2014-07-30.<http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-07/30/content-8944.htm>.

附录

附录一：关于河南省南阳市农村养老供需服务情况调查问卷

尊敬的老人家：

您好！感谢您在百忙之中参与此次问卷调查。我是广西师范大学政治与公共管理学院2016级硕士研究生，此问卷旨在对南阳市地区农村老人的养老现状及养老服务供需情况进行调查，希望得到您的支持与帮助。本次问卷调查采用随机抽样不记名的方式，我将对您的身份和您的回答予以保密，所得信息仅作为学术研究，请不必顾虑。

衷心感谢您的支持！（请在选项上打“√”，如无特殊说明，问题回答均为单选）

一、受访老人的基本情况

1. 您的性别：

A 男 B 女

2. 您的年龄：

A 60-64岁 B 65-69岁 C 70-74岁 D 75-79岁 E 80岁以上

3. 您的婚姻状况：

A 在婚 B 丧偶 C 离婚

4. 您的文化程度：

A 没上过学 B 小学 C 初中 D 高中及以上

5. 您的居住类型：

A 独居 B 与配偶同住 C 与孙辈同住

二、经济供养状况

6. 您的主要经济来源（可多选）：

A 子女资助 B 积蓄 C 劳动所得 D 配偶支持 E 养老金 F 其他

7. 您最主要的经济来源：

A 子女资助 B 积蓄 C 劳动所得 D 配偶支持 E 养老金 F 其他

8. 您的年收入是：

A 2000元以下 B 3001-4000元 C 4001-5000元 D 5001-10000元

E 10000元以上

9. 您家庭的主要支出是（可多选）：

A 日常生活开支 B 人情开支 C 医疗费用 D 农业投入 E 抚养孙辈

F 其他

10. 您家庭最主要的支出是：

A 日常生活开支 B 人情开支 C 医疗费用 D 农业投入 E 抚养孙辈

F 其他

11. 外出子女每年给您的生活费:

- A 几乎不给 B 500 元以下 C 501-1000 元 D 1001-2000 元
E 2000 元以上

12. 您对子女经济供养的满意度如何:

- A 很不满意 B 不满意 C 一般 D 满意 E 很满意

三、生活照料状况

13. 您现在的身体状况:

- A 非常好 B 比较好 C 一般 D 比较差 E 很差

14. 您患有几种慢性病

(七种常见慢性病: 高血压、糖尿病、心脏病、中风及脑血管疾病、关节炎、血脂异常、风湿或类风湿):

- A 无 B 一种 C 二种 D 三种 E 四种及以上

15. 您的生活主要靠谁照料(可多选):

- A 自己 B 老伴 C 子女 D 亲戚 E 村委会 F 朋友、邻居 G 其他

16. 看病就医方面有什么困难(可多选):

- A 医疗费用太贵没钱 B 没人陪护 C 附近没有好医院 D 其他困难
E 没有困难

17. 如果您得了大病, 会采取哪种治疗方式:

- A 一般不去看, 能拖就拖 B 简单看一下, 不住院
C 及时去一般的医院, 需要住院就住院 D 选择好医院

18. 如果您得了小病, 会采取哪种治疗方式:

- A 一般不去看, 能拖就拖 B 不看医生, 自己吃点药 C 及时看医生

19. 您主要从事何种劳动(可多选):

- A 农活 B 家务 C 抚养孙辈 D 打零工、小买卖 E 其他

20. 农忙时谁来帮忙:

- A 需要, 但没人帮忙 B 子女 C 亲戚 D 邻居、朋友 E 雇人 F 其他

21. 您认为现在的劳动负担:

- A 难以承受 B 还能承受 C 很轻松

22. 子女外出后, 劳动负担变化如何:

- A 变重了 B 没有变 C 变轻了

23. 子女外出后, 受否出现过下列情况(可多选):

- A 被偷 B 被骗 C 被欺负 D 意外伤害 F 其他 G 没出现过

四、情感慰藉状况

24. 您平时生活的主要消遣方式(可多选):

A 串门、聊天 B 收音机、电视 C 打牌、打麻将 D 呆坐
E 赶集 F 参加文艺活动 G 其他

25. 子女多久回家一次:

A 一个月 B 三个月 C 半年 D 一年 E 一年及以上

26. 子女多久与您联系一次:

A 一个星期 B 半个月 C 一个月 D 三个月 E 半年及以上

27. 电话联系时一般打多长时间:

A 5分钟以内 B 6-10分钟 C 11-20分钟 D 21-30分钟
E 半个小时以上

28. 您的心事一般会找谁说:

A 老伴 B 子女 C 邻居、朋友 D 不说

29. 您是否有孤独感、抑郁感:

A 从不 B 偶尔 C 经常 D 总是

30. 现在让您最担心、焦虑的问题是:

A 经济问题 B 健康问题 C 家庭关系 D 监护孙辈 E 其他

31. 您对您的老年生活最不满意的是:

A 生活困难 B 体弱多病 C 家庭不和、子女不孝 D 得不到尊重和关爱
E 生活内容单调乏味 F 其他

32. 您对村里有的文体娱乐设施满意吗:

A 非常满意 B 满意 C 一般 D 不满意 E 很不满意

33. 村里组织老年活动吗:

A 经常 B 偶尔 C 从不 D 不知道

34. 您觉得您目前的生活幸福吗:

A 很不幸福 B 不幸福 C 一般 D 比较幸福 E 很幸福

五、农村社会保障情况

35. 您有没有获得基本的养老保险保障:

A 有 B 没有

36. 您觉得您的养老保险能不能满足您的基本生活支出需求:

A 能 B 刚刚好 C 不能

37. 您是否参加了城乡医疗保险:

A 是 B 否

38. 如果有, 那您参加的医疗保障方式是(可多选)

A 养老保险 B 医疗保险 C 农村合作医疗 D 其他商业保险

39. 您对现在实行的医疗保障制度满意吗:

A 满意 B 一般 C 不满意

40. 您认为基本医疗保障能不能实在地帮您解决看病难、看病贵的困境：

- A 很好地解决 B 能解决一部分 C 大部分不能解决

(谢谢您的参与!)

附录二：关于河南省南阳市农村养老服务供给情况访谈提纲

一、农村空巢老人访谈提纲

访谈者： 访谈地点： 访谈时间：

1. 您的年龄？有几个子女？子女的基本情况
2. 您对子女外出务工的态度和看法是什么？
3. 您能详细谈谈子女外出后家里遇到的困难吗？心理感受如何？
4. 您与子女的关系如何？觉得子女孝顺吗？
5. 您对新农合、新农保的看法？
6. 您接受过政府的资助吗？对政府有什么期待和要求？

二、非空巢老人访谈提纲

访谈者： 访谈地点： 访谈时间：

1. 您的年龄？有几个子女？子女的基本情况
2. 您认为子女外出对留守在家的老人有什么好处和坏处？
3. 您认为农村老人养老是否需要帮助？
4. 您认为您与空巢老人的区别在哪些方面？
5. 您与子女的关系如何？觉得子女孝顺吗？

三、外出务工子女访谈提纲

访谈者： 访谈地点： 访谈时间：

1. 您的年龄？从事何职业？外出务工时间？
2. 您认为自己外出务工对父母有什么影响？
3. 您认为留守在家的父母与村里的其他非空巢老人有区别吗？
4. 您和父母的联系状况如何？会和父母说心里话吗？
5. 您对父母抚养孙辈有什么看法？
6. 针对自己外出务工给父母带来的负面影响，您是怎么处理的？

四、乡政府人员访谈提纲

访谈者： 访谈地点： 访谈时间：

1. 您了解当地老人们的具体养老情况吗？有什么看法？
2. 有针对农村空巢老人的帮扶政策吗？
3. 针对农村老人养老问题政府方面近年来做了哪些工作？
4. 政府方面在解决农村老人养老服务供给问题上面临的困难是什么？
5. 您认为政府方面应该怎样解决农村老人养老服务供给不足与偏差的问题？

硕士期间发表的学术论文

- [1] 郑冕,《税费改革背景下我国农村公共物品供给困境探析》(J), 辽宁工业大学学报(社会科学版), 2018(04).
- [2] 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 (08) .
- [3] 郑冕,《反贫困视角下广西河池市推进环境治理现代化的路径研究》(J), 辽宁工业大学学报(社会科学版), 2018 (06) .
- [4] 郑冕,《后农业税时代我国乡村治理困境与振兴路径》(J), 南都学坛, 2018 (09) .
- [5] 郑冕,《从行政生态到生态行政--未来政府环境治理的创新选择》(J), 大庆社会科学, 2018(02).
- [6] 刘仁春, 郑冕,《公共选择理论视角下我国环境治理中的腐败问题研究》(J), 中国民族博览, 2018(09).
- [7] 郑冕,《地方协同治霾过程中多元主体面临困境探析》(J), 牡丹江大学学报, 2017(08).
- [8] 郑冕,《基于“公交都市”背景下呼和浩特市公交发展现存问题分析》(J), 内蒙古公路与运输, 2017(08).

致 谢

岁月不居，时节如流。论文落笔之际，也就意味着三年的研究生生涯已匆匆接近尾声，内心不免有一些伤感，但伤感之余更多的是深深的感激。恩师如父，永刻于心。首先，我要衷心感谢我的导师刘仁春老师。从论文的选题、思路设计到后期论文的撰写，都凝聚着刘老师的深邃思想和谆谆教导，感谢恩师。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。长忆师恩，谢无尽焉！祈尊师珍重贵体，乐享华年为要。

感谢这三年来给予我指导的所有老师，他们无私授业的敬业精神和稳健踏实的学风潜移默化地影响着我，我会将这样的精神融入到将来的工作和研究中。特别感谢褚添有老师、赵铁老师、潘秀珍老师、周超老师、苏曦凌老师、李翔宇老师、张雄老师、姚贱苟老师，从论文开题、中期检查、预答辩到正式答辩，每个环节都给予了我悉心的指导，提出了宝贵的修改意见，才使我得以顺利的完成论文的撰写工作。在此谨向各位老师致以诚挚的谢意和崇高的敬意。

感谢政治与公共管理学院各位领导、研办老师在学习、生活、工作上给予的关心帮助与支持，正是因为他们的深切关怀与鼓励才会让我更加上进与努力，吾倍感其恩。

感谢我的师兄师姐、同窗好友、师弟师妹，正是因为他们，我的研究生生活才如此的充实、精彩和快乐，最难忘的记忆里都有他们的身影。还有很多可敬的同学、朋友都在我论文的完成过程中给予了无私的帮助，代一并谢之。

感谢河南省南阳市当地政府的工作人员和调研受访的老人们，他们以极大的热情，帮助我完成了一手资料的收集，感谢他们对本文调研工作所提供的大力帮助与支持。

最后要感谢我的父母——我的坚强后盾，取得成绩时提醒我戒骄戒躁，沮丧失落时鼓励我越挫越勇。感谢他们对我的理解与支持，谨以此文献给养育我的挚爱双亲！

最后衷心感谢在百忙之中评阅论文和参加答辩的各位专家及教授。

掩卷而思，唯有感激，唯有自省，唯有不懈地追求！

郑冕

2019年3月于广西师范大学

