



学 校 代 码 10459

学号或申请号 201112030506

密 级 _____

郑 州 大 学

硕 士 学 位 论 文

人口老龄化形势下农村机构养老问题研究
——以河南省 N 市为例

作 者 姓 名：贾婷婷

导 师 姓 名：韩文甫 副教授

学 科 门 类：法学

专 业 名 称：社会学

培 养 院 系：公共管理学院

完 成 时 间：2014 年 5 月

A thesis submitted to
Zhengzhou University
for the degree of Master

Study on The Problem of The Aged in Rural Institutions in
The Aging of The Population
——Base on Investigating of N City in Henan Province

Author By: JIA Ting-ting
Supervisor: Prof. HAN Wen-fu
Disciplines: Sociology
School of Public Administration
May,2014

学位论文原创性声明

本人郑重声明：所呈交的学位论文，是本人在导师的指导下，独立进行研究
所取得的成果。除文中已经注明引用的内容外，本论文不包含任何其他个人或集
体已经发表或撰写过的科研成果。对本文的研究作出重要贡献的个人和集体，均
已在文中以明确方式标明。本声明的法律责任由本人承担。

学位论文作者：

日期：2014年6月6日

学位论文使用授权声明

本人在导师指导下完成的论文及相关的职务作品，知识产权归属郑州大学。
根据郑州大学有关保留、使用学位论文的规定，同意学校保留或向国家有关部门
或机构送交论文的复印件和电子版，允许论文被查阅和借阅；本人授权郑州大学
可以将本学位论文的全部或部分编入有关数据库进行检索，可以采用影印、缩印
或者其他复制手段保存论文和汇编本学位论文。本人离校后发表、使用学位论文
或与该学位论文直接相关的学术论文或成果时，第一署名单位仍然为郑州大学。
保密论文在解密后应遵守此规定。

学位论文作者：

日期：2014年6月6日

摘要

伴随人口老龄化进程的加快,养老事业的发展迫在眉睫。就此,党的十八大报告指出,要通过老龄化服务业的发展,应对人口老龄化。养老问题关乎国计民生,关系到老年人能否享受健康、舒适的晚年,关系到经济的稳定增长与国家的长治久安,解决好这一问题是和諧社会建设,贯彻落实科学发展观、城乡统筹发展的必行之策。我国的农村地区是养老事业发展的重灾区,伴随着现代性的深入,传统的家庭养老方式不断被弱化,而农村老年人口居多,老龄化形势更为严峻。老年人口不断攀升与落后的养老事业发展之间构成严重矛盾,如何在农村地区提出合适的养老政策,确保农村老年人安享晚年,日益成为理论界重要议题。

机构养老作为一种新的养老形式,在农村的养老服务中开始占据越来越重要的地位。从概念界定来看,机构养老是指老人走出家庭,到养老院、老年公寓、老年护理院、老人院等机构进行养老,由这些机构提供老人的日常生活照料、养老服务的一种养老形式。本文通过文献梳理,总结了国内外关于机构养老的各项研究。同时,采用福利多元化理论和马斯洛需求层次理论,对N市的养老机构进行了个案研究。通过深入实践,本文从养老机构的服务提供,养老机构的服务对象,提供给老人的服务内容,养老机构的资金来源等几个维度,调查了农村养老机构的发展状况、自身特点,从中总结出目前农村养老机构发展中存在的不足之处。包括服务供给不足、服务内容不全面、服务人员整体素质低、服务缺乏专业化、机构间发展不平衡、相关配套政策不完善等问题,针对这些问题,追根溯源,总结了这些问题产生的原因。

最后,从社会学的角度进行了聚焦,结合老年人的实际需求,为农村养老机构的发展提出相应对策:一是加大政府的资金投入,鼓励多元化经营和推进服务对象的多元化发展,引导社会力量支持发展。二是发展老年社会工作,提高专业化水平。通过社会工作专业精神及手段的介入,为老人提供专业化的社会工作服务。三是丰富养老活动形式,多元化开展养老服务,针对老年人的需求制定不同的养老方案,体现差异化的养老服务格局。满足物质需求只是最基本的养老服务,精神层面的提升应成为养老机构改革的目标。要积极丰富老年人的精神生活,让老年人真正老有所乐;四是完善养老机构的管理制度:给予养老机构合理定位,

摘要

完善内部管理，健全机构养老监管制度等。

关键词： 人口老龄化 ； 农村机构养老 ； 福利多元主义

Abstract

With the accelerating of population aging, the demand for the development of pension business is extremely urgent. For this course, the report of 18th National Congress of the Communist Party of China said that the country must respond to aging population actively through developing aging service. Pension issues are related to the national economy and people's livelihood, living standards of the elderly, but also the long-term stability of society and steady growth of economy, and this is a necessary strategy of building harmonious socialist society, implementing the scientific concept of development, and promoting urban and rural development. Rural areas of China are the hardest hit of pension business development, and traditional family pension is weakening with the deepening of modernity. Also, rural areas have more old people than urban areas, and aging situation is more severe. Rising elderly population and backward pension development are forming a serious contradiction. It's increasingly becoming an important issue in academic field that how to develop suitable pension policies and ensure the rural elderly to enjoy the old age well.

Pension institutions began to become an increasingly important part as a new form of pension in pension service of rural areas. In concept, institution pension is a pension form that the elderly leave their families and move to nursing homes, apartments for the elderly, and other institutions for pension and these institutions provide daily care for the elderly. This article summarizes various research of institutions pension at home and abroad through reviewing literature, and it investigates first - N City's pension agency as a study case through introducing theory of welfare pluralism, and Maslow's hierarchy of needs. According to deep practice, this article investigates the development condition and characteristics of rural pension institutions from the version of service supplement, service targets, sources of funding and service content. Also, it summarizes existing institutions' deficiencies including lack of service supplement, simplex service, low service level, low levels of professional service, shortage of funds, uneven development, and imperfect of related policies, also the reasons for these problems to the source.

Finally, it puts forward policy recommendations to develop rural pension institutions combined needs of the elderly from a sociological perspective: first, the country should promote diversification of the pension institutions and increase service supplement. Second, the country should develop rural social work, and improve the professional level. The service level of pension institutions should be comprehensively improved by training professional staff, training and introduction of professionals, establishment of professional institutions. Thus providing care service of higher quality for the elderly. Third, diversified pension service should be developed to meet the diverse needs of the elderly. Pension institutions need combine the demand of the elderly, not only to meet the material needs, but also the spiritual, which make the elderly feel really happy. Fourth, in order to give institutions correct position, improve internal management and regulatory mechanism, the whole management system of pension institutions should be reformed.

Key Words: Aging population; Rural institution pension; Welfare pluralism

目录

摘要	I
Abstract	III
目录	I
一、绪论	1
(一) 选题背景及意义	1
1 选题背景	1
2 选题意义	2
(二) 文献综述	3
1 国外有关机构养老的研究综述	3
2 国内关于机构养老的研究综述	4
3 研究现状评述	7
(三) 概念界定	8
1 人口老龄化	8
2 机构养老	8
(四) 研究的理论依据	10
1 社会福利多元化理论	10
2 马斯洛的需求层次理论	11
(五) 研究的基本思路与方法	12
1 研究的基本思路	12
2 研究的方法	13
(六) 研究的创新点及不足	14
1 研究的创新点	14
2 研究的不足	14

二、农村机构养老的实证研究	15
(一) 研究样本基本情况	15
1 公办养老机构基本情况	15
2 民办养老机构基本情况	18
(二) 农村机构养老发展的特点	19
1 服务供给：以公办养老机构为主体	19
2 服务对象：以五保老人为主	21
3 资金来源：以政府投入为主	24
4 服务内容：以“五保”标准为主	27
三、农村机构养老发展中存在的问题及原因分析	29
(一) 服务供给不足，不能满足需求	29
(二) 服务内容不全面，服务层次低	30
(三) 服务人员整体素质低，缺乏专业化	33
(四) 定位不明确，管理制度不完善	34
(五) 机构间发展不平衡，两级分化严重	35
(六) 相关配套政策不完善，制约养老机构发展	36
四、推动农村机构养老发展的对策与建议	38
(一) 推进农村机构养老多元化发展，增加服务供给	38
1 加大政府的资金支持力度	38
2 鼓励多元化经营养老机构	39
3 推进服务对象的多元化发展	40
4 引导社会力量进行捐赠	40
(二) 发展老年社会工作，提高专业化水平	41
1 加大现有人员培训力度	41
2 培养和引进专业社工人才	41
3 兴办专业服务机构	42

目录

(三) 丰富养老服务内容, 满足老年群体多样化需求.....	42
(四) 完善管理制度, 增强发展活力.....	43
1 给予合理定位.....	43
2 完善内部管理.....	44
3 健全机构养老监督制度.....	44
五、结语.....	46
参考文献.....	48
附录 A.....	51
附录 B.....	54
附录 C.....	56
个人简历、在研究生学习期间发表的学术论文和研究成果.....	58
致 谢.....	60

一、绪论

(一) 选题背景及意义

1. 选题背景

人口老龄化是指老年人口占总人口比重逐渐上升,由此带来的人口年龄结构变化的过程。20世纪末期我国正式步入老龄化社会,现在正在经历着“银色浪潮”,老龄化速度加快,老年人口快速增多,养老成为人类社会关心的话题。2010年六普数据显示,60岁及以上人口占13.26%,其中65岁及以上人口占8.87%,同2000年第五次全国人口普查相比,比重分别上升2.93和1.91个百分点。作为人口最多的国家,我国的老龄人口也位居全球第一,是唯一老龄人口过亿的国家。2012年,我国60岁以上人口已达1.85亿,依据这个趋势,到2050年,老年人口将达到4.8亿,占亚洲2/5,世界的1/4^①。我国的经济水平和现在的老龄化程度远不匹配。发达国家进入老龄化时,人均GDP为1万美元左右,而我国是在人均GDP为840美元时进入老龄化。我国面临着“未富先老”的窘境,还没有应对老龄化的经济实力。农村人口一直基数庞大,青壮年又从农村外出,农村的老龄化程度相比城市更加严峻。2012年统计,中国农村日益成为老龄化的重灾区,目前老龄化程度已高于城镇1.24个百分点,按这个趋势发展,到2028年,这个百分点将扩张到11^②。对农村养老问题的研究不再是针对老年人这一个弱势群体的事情,更关系到整个社会的健康发展与稳定运行。

从宏观聚焦到微观,我国现行的养老模式包括家庭养老、社区养老、机构养老等多种模式并行。而就势力对比看,家庭养老依然是我国目前最主流的养老模式。这种模式正在被社会现实所冲击,日渐势微,这些事实体现在多方面:首先,农村的传统生产方式面临转型,随着城市化进程的加快,农村中的青壮年更多的到城市务工,老人日渐空巢,只能选择独居生活,这对老年人的安全保障提出了更高要求;其次,农村中核心家庭增多,家庭成员数目在减少,四个老人、两个中年人、一个孩子的家庭大量存在,被赡养的人口超过赡养人口,给中年人以巨大的赡养压力;最后,妇女权利更多的获得与她们角色的转变,也弱化了传统养老功能。对比我国近年来养老事业的发展,城市依托强大的经济实力,养老事业

^① 贺丹:《中国农村老龄化水平高于城市》,中国日报,2012年5月17日。

^② 贺丹:《中国农村老龄化水平高于城市》,中国日报,2012年5月17日。

发展得如火如荼,而农村的机构养老尚处于起步阶段,没有形成完善的发展模式。这种原因主要在于国家的重视程度,各级政府对如何定性、发展农村机构养老,也存在很大的分歧。总的来说,在目前农村老龄化加剧、传统养老逐渐弱化、空巢老人增多、老人入住养老机构意愿增强的背景下,合理发展农村机构养老迫在眉睫。在此背景下,研究多元化的农村机构养老是非常必要的。

2. 选题意义

(1) 理论意义

我国目前农村老年人口越来越多,老龄化趋势日益严峻,这为农村养老保障的提供提出了更高要求。学术界以往的研究,对城市机构养老关注较多,对农村机构养老的关注很少。同时,养老机构的研究集中在民办,对公办养老机构研究较少,缺乏民办养老机构与公办养老机构的对比,造成难以理解民办养老机构的优势与特点。笔者针对我国日益加剧的人口老龄化趋势,从我国社会养老体系中的最基本层面——机构养老出发,以农村公办机构养老和民办机构养老进行对比分析,从中得出农村机构养老长期存在的症结,并追根溯源,探索机构养老存在问题的原因,寻求全社会养老改革的方向。同时,把握专业化、社会化的方向,倒逼养老体制向科学的方向发展,让更多的空巢老人、高龄老人等也可以享有机构养老的机会,从而为日后我国农村机构养老的发展,提供支撑理论,构建合理模式,提升未来养老事业研究的专业性。

(2) 实践意义

目前,我国各级政府正面临着重要转型,在长期谋求经济的快速增长后,开始自上而下进行民生体制改革。作为民生问题的重要组成部分,养老问题也开始越来越多的引起理论界重视。在我国农村,人口老龄化、高龄化,“空巢老人”及“留守老人”增多,很多老年人得不到应有的生活照顾和情感交流,对社会养老服务的需求逐年增多。在这样的背景下,从前单纯靠政府投资养老机构的时代已经过去,这种模式已不能满足目前我国的养老需要,我国的养老机构必须开始向多维度的投资方向发展,需要各种民营养老机构的介入,以提高养老机构的整体水平,抵御人口老龄化带来的各种风险。以此为背景,研究福利多元化视角下的农村机构养老问题,是大势所趋,亦经济社会发展的客观要求,同时响应了十

八大号召，真正的将老有所养、老有所乐、老有所为的政策方针提上日程，实践上有利于农村养老机构的科学完善，长远看有利于养老事业长期稳定发展，是构建和谐社会的内在需求。

（二）文献综述

1. 国外有关机构养老的研究综述

老年人的基本生活需求是国外关注机构养老的学者研究的着眼点所在。从研究角度上看，这些探索集中在护理学以及临床医学。大的研究方向主要有以下几个：

（1）将机构养老的优势与劣势与家庭养老、社区养老进行比较，总结三者之间的不同，根据本国实际，选择合适的养老模式。根据美国健康照料协会的研究，机构养老模式作为社会养老的重要一环，具有及时性的特征，可以在老人最需要时第一时间提供服务，这样就弥补了家庭养老的滞后性，为老人提供了及时照顾，比家庭养老等待的时间大大缩短。与此同时，该协会对比社区与家庭养老，找到两种模式的优劣势，提出了适于美国的养老模式，分析出机构养老可作为一种成功养老模式的优势及劣势。

（2）对各种养老机构的护理方式进行了调查研究，总结出各种方式在实践中的水平。Dr. Ian Philp 研究发现：老人对高质量护理服务及特别护理方式依赖性较强。科学的管理模式，优质的服务质量，高素质的护理人员，是养老机构获得高评价的评价指标。

（3）机构养老的服务方式、思想理念应根据多数老人的实际需求而定。Kane R. A 等学者研究指出：老人的实际需求永远是第一位的，作为服务者应从老人需要出发，削减各个养老模式间的差别，各种模式协同共进，一起为老人提供服务。同时，服务模式应该具备个性化的特征，制定的养老方案、提供的养老服务应能满足不同老人需求。John S McAleamcy 提出，不应该让社区健康中心独立工作，应与医院建立和制作模式，这样就提升了养老服务的专业性，强化了护理效果，促使养老服务机构水平提升。

国外对养老机构的研究，集中在这种养老模式与其他养老模式的区别与关联性。因为老龄化较早的出现，发达的西方国家在养老机构的发展模式上已经形成了比较完整的思路，也获得了一些成功的范式。这其中，西方国家的政府发挥了

很高的宏观调控作用，它们主导了机构养老，对自己的角色定位坚决而准确。在资金方面，政府也给予了很高的投入，因为有强大的经济支撑，西方养老机构发展水平普遍较高，各种服务政策相对完善。这样的养老机构功能是多元化的，不仅能满足老人养老需求，更能在护理及身体康复上满足老年人的需要。

2. 国内关于机构养老的研究综述

机构养老在老龄化日益严峻的今天，越来越多的成为国内学者的研究对象，这些研究集中在以下几方面：

一是机构养老服务的提供现状及出现问题研究。学者周云、陈明灼^①分析了相关文献、政策法规及相关统计资料进而指出，我国的机构养老开始走向成熟始于《社会福利机构管理暂行办法》，这份订立于1999年的法规推动了养老机构发展，具有重要意义。数据方面，他们统计出从1989年开始，养老机构床位数随老人的增加而持续上涨，但利用率不高，整体床位利用率在70%。从城乡维度看，农村的养老机构相对城市而言吸纳了更多老人，在千人床位数的维度上，农村占有的数量也远超城市。在对局部地区的研究上，王莉莉等^②调查了北京市部分养老机构（敬老院占了大部分），指出社会福利特征明显的养老院已逐渐改变了特征，从以前由政府包办的模式，开始逐步走入市场，从公办转向民营。从敬老院的受众群体看，丧偶、好身体、高龄是老人居住敬老院的主要客观条件，而主观上，以退休金为生活保障、较好的经济条件、较低的文化素质的老人也是敬老院提供服务的主要受众。

基于对养老机构实地调查，理论界发现目前养老机构存在一些不完备的地方，主要集中在以下几点：（1）养老机构供给与需求还有很大差距，各个区域发展也极不平衡。（2）未形成统一的法律制度及服务标准。（3）养老机构的高经营成本与利用率之间的矛盾。（4）养老机构专业程度不够、服务质量有待提升。（5）养老机构资金来源资金存在不足，资金的来源途径不多。

二是有关养老机构需求的研究：学者们通过实地调研，对不同类型、区域的养老机构的需求进行了研究，这类研究的学科集中在医学、社会学、人口学，研究方法为个案访谈及问卷调查。这些研究分为两个大的维度，包括老人是否有意愿入住养老机构，希望养老机构提供何种服务。在目前的调研结果中，老人较以

^① 周云、陈明灼：《我国养老机构的现状研究》，《人口学刊》，2007年第4期，第19-24页。

^② 王莉莉、陶立群、麻凤利：《北京市社区敬老院服务状况分析》，《市场与人口分析》，2005年增刊，第56-61页。

往更深入的了解养老机构,同时,入住的愿望也相对增强。在这些需求中,老人对生活照料服务、医疗护理服务、情感慰藉服务有着强烈需求。同时,这些需求因人而异,不同老人对需求类型、需求程度有着明显的区分。

三是有关养老机构的社会化研究:何妮娜^①研究发现,市场化是养老本身及社会发展要求,关乎养老体制的科学、完善与社会的长期、稳定发展。同时,在政府职能的转变上,养老体制的社会化也是其职能转变、改善支出的必然要求。养老机制的社会化引领着养老事业未来的方向,它调动了所有可用的资源,支撑着养老事业整体发展。但在社会化的过程中,无可避免的也会有许多问题存在,包括管理体制不完善、舆论导向负面、配套设施尚不完全、经营欠妥当等。邱刚^②从供需角度研究了养老机构在上海的社会化,发现在养老机构供需日益扩大的背景下,上海开始了养老社会化的试运行,通过社会力量的发动、介入,发现通过养老机构的社会化,首先缓解了养老机构供给、需求的矛盾,解决了大量老人的养老问题,另一方面,社会化运行的养老机构有助于整合社会资源、转变政府职能。但目前上海的养老机构社会化还在探索中,取得一定成就的同时,一些矛盾与问题也浮出水面,首先是各方面的协调尚未到位,政府未能充分主导、养老机构社会化手段不多、社会福利行业未能充分监督等等,这些都制约着养老机构社会化的发展。为了解决养老社会化的问题,邱刚借鉴不同地区的成功案例,从港、澳、台等经济发展较好、文化、民情与中国较近的区域的成功出发,提出养老机构社会化对策。还有学者分析了城镇养老机构运行模式,如黎民等^③深入广州的养老机构,提出建立多元化养老体系,做到“公有民办、市场补充”。

四是养老机构专业化如何提升、功能如何定位的研究:卢慧芳^④等从医学角度指出了养老护理的问题,提出养老护理事关养老的专业化,提升护理水平至关重要,并从国外对老人的护理分级、护理现状出发,对比国内外养老护理的差别,发现我国的养老护理内容单一,不能满足多元化的养老需求,同时有限资源都集中在了基础的医疗护理及日常服务,较少关注养老院老人的心理状态与精神健康状况,这是国内与国外最大的差别。另外,与国外先进的养老护理相比,我国的

^① 何妮娜:《我国养老机构运行机制市场化趋势与瞻望》,《西安电子科技大学学报(社会科学版)》,2006年第7期,第32-36页。

^② 邱刚:《上海养老机构社会化运作的研究》(硕士学位论文),上海交通大学国际与公共事务学院,2007年。

^③ 黎民、胡斯平:《中国城镇机构养老及其模式选择一以广州为实例的研究》,《南京社会科学》2009年第1期,第89-95页。

^④ 卢慧芳、王惠珍、高钰琳:《国内外养老机构护理分级现状研究》,《护理研究》,2006年第11期,第2920-2921页。

不足还集中在人力资源上,人才短缺、素质较低都是护理人员现状,这影响了护理的分级,对养老的专业化更是有着深远的伤害。在个案研究上,吕新萍^①深入某养老院,对它的专业化进行了深入调研,发现存在最主要的问题是社会工作专业上的缺失,无法用社会工作的专业手段对老人进行护理,将社会工作的专业手法及价值理念植入养老机构势在必行,这样有助于提升服务的专业性,是拓展我国养老服务专业性与生存空间的必要措施之一。

五是有关养老机构的受众研究:养老机构针对的对象为老人,学者们主要从四个方面考察了受众,入住老人的外在特征,如性格、社交程度等;生活满意度,即入住的老人对入住前、入住后的生活各有什么看法,对入住机构后的生活是否满意等;健康状况如何,即什么样身体状态的老人更倾向于入住养老机构;入住原因怎样,是因为家庭、经济状况,还是自己自愿入住等。我国机构养老的老人主要是儿女不在身边无暇顾及老人生活的这部分老人、五保户等。顾大男^②对机构养老的效果进行了实证研究,机构养老中的高龄老人多为男性,城镇人口占了较大规模,教育水平比居家养老的老人高,家庭照料资源较少。徐永德等^③研究发现,与国外的养老机构相比,我国的养老机构有很大的不同,国外机构养老的老人主要因为需要照顾、身体状况差,才会入住养老机构,老人是否入住与健康状况直接相关。我国养老机构的入住主要为家庭原因,子女工作忙、无暇照顾老人是老人入住养老机构的主要因素^④,也有入住机构的老人是因住房紧张、家庭不和、被逼无奈。

有的学者研究表明,老人入住养老机构后,生活满意度得到了大幅度提升,如王世军等^⑤在南京的调研,对老人调查后发现,相对于居家养老的老人来说,养老机构中的老人生活满意度明显偏高,而造成这种满意度提升的最主要原因,在于养老机构能提供更好的服务。同时发现,老人的自理能力、身体状况、经济状况、退休前职业、年龄也是生活满意度的重要影响因素^⑥。亦有学者持反对观点,

^① 吕新萍:《养老院老人的需求与养老机构专业化——对北京市某养老院的个案研究》,《人口与经济》,2004年第1期,第65-68页。

^② 顾大男、柳玉芝:《我国机构养老老人与居家养老老人健康状况和死亡风险比较研究》,《人口研究》,2006年第5期,第49-56页。

^③ 丁华、徐永德:《北京市社会办养老院入住老人生活状况及满意度调查分析》,《北京社会科学》,2007年第3期,第15-20页。

^④ 廖晓春:《养老院高龄老人生活质量影响因素及护理对策》,《中国老年学杂志》,2007年第27期,第2340-2342页。

^⑤ 王世军、薛宏:《民办养老院老人生活满意度研究》,《人口与经济》,2006年增刊,第135-142页。

^⑥ 王英、罗敏、李卉:《北京市城区养老机构入住老人生活质量调查研究》,《实用医学杂志》,2007年第9期,第1415-1417页。

认为养老机构影响了老人的情绪，明显降低了老人对生活的满意程度^①。

总结了现有研究成果，笔者发现我国目前的养老机构无论是从规模、数量、服务水平，还是从管理、基础设施、经营模式上都有待提升。在对受众的研究上、专业化的提升上、养老机构的专业化提升、市场化介入上还有很长的路要走。我们需要继续对农村机构养老进行探索，提升机构服务水平，为农村机构养老更多的提供理论依据。

3. 研究现状评述

综观国内外对机构养老的研究，学者们对于机构养老已有了较为深入的研究，针对不同模式的对比、不同手段的介入也有着理论探讨，这些都为笔者的研究提供了大量的借鉴。在国外的研究中，手段的研究多集中在老人康复训练的提供及护理质量的提升中，试图通过养老护理专业化的提升，为老人提供更好的服务与更健康的晚年；模式的研究集中在通过老人不同的需求，提供差异化的服务模式，通过不同模式的介入，将养老的效用发挥到最大。经过多年的研究与实践，这种手段研究及模式研究已经取得了一定成绩，值得借鉴，但考虑到国情不同，人民的生活习惯和价值观念的不同，对西方机构养老模式的借鉴并不能全盘照搬，而应在充分评判的基础上予以批判吸收，应去其糟粕，取其精华，通过不断的吸收借鉴，总结出一套适合中国的机构养老发展之路。

对比国外文献，以社会学视角来看，我国对机构养老的研究集中在以下几个方面：一是占据主流的家庭养老影响逐渐弱化，是人口老龄化背景下的大势所趋，同时，政府的影响在养老进程中也逐步减少，养老的社会化越来越多的体现在社会实践中，这将成为一种新的途径，值得理论界及政府相关部门深入的思考、探索；二是老年人的观念也在这个激烈变革的时代逐步更新，这与生活水平的提高、经济迅速发展有关，伴随国家现代化而来的是人民现代性的提升，更多的老年人渴望通过自己的努力减轻儿女的压力，主动的向养老机构靠拢。在这样的背景下，能够提供更好服务、更周到护理的机构养老模式会极具竞争力；三是养老的多元化是社会发展的趋势，这有助于转变政府职能，为老年人的生活提供更好的服务，这就要求多模式的展开养老探索，机构养老在这样的要求下就显得极为重要，这是完善社会保障体系、促进养老社会化的重要内容。与实践的迫切需要相比，理论界的支持略显薄弱，首先，过往的研究集中于城市，忽略了乡村这个老年人口众多且经济条件较差的地区，研究的普适性不强；其次，过多的着眼于民办养

^① 丁华、徐永德：《北京市社会办养老院入住老人生活状况及满意度调查分析》，《北京社会科学》，2007年第3期，第15-20页。

老机构,对民办养老的研究“矫枉过正”,欠缺了对公办养老机构的研究,且未作对比分析,研究维度单一;最后,过于重视对数据的把握,忽视了通过最直接的交流获取第一手资料,实证研究不全面,难以倾听老人的心声。在本文的研究中,弥补了以上的研究空缺,基于对民办、公办养老机构的对比、深入的访谈分析、扎根农村,以N市为例,进行了扎实地调查分析,以期弥补农村机构养老理论的不足。

(三) 概念界定

1. 人口老龄化

人口老龄化的概念指的是社会发展过程中,老年人口在总人口中的比重日益上升的一个过程,这个过程产生于近代社会人口再生产过程中,是一个动态概念(《人口科学词典》);而《社会科学新辞典》对概念的界定是:人口老龄化指总人口中65岁以上的老年人比重不断上升的现象,这种现象表现在老年人数增长、年轻人及儿童数量下降,中年人口响度稳定。国际上通用标准为,60岁以上的人口在总人口中占据了10%以上的比例,65岁以上的人口在总人口中占据了7%以上的比例,这是一个国家或地区正式进入老龄化社会的官方标准。

对于人口老龄化,可以有三方面的理解:(1)单从“人口老龄化”词语本身,“人口”指一个区域内的整群人,“化”指动态的变化趋势。所以,个体老化并不在“人口老龄化”的范畴。(2)看“人口老龄化”构词法,这是一个一定时期内人口老化的动态过程,人口年龄结构的变化反应的是老龄化过程中一个时间节点的结果。(3)“人口老龄化”不仅仅指老年人口比例的增长,如果是这样,那么有可能是一种特殊人口现象,即老年人口的比例与少年儿童人口的比例同时增长,老龄化与年轻化的趋势并存,人口是否老龄化难以辨别。所以,“人口老龄化”不仅指老年人口比例扩张,更是整体人口平均年龄的提高。

2. 机构养老

机构养老作为社会养老服务体系的一部分,能够集中为老人提供生活照料及食宿,并可以为失能老人、高龄老人持续提供专业的护理与照料,这也是社会福利体系的构成部分。我们将机构养老的概念界定为:以社会养老机构为养老地点,依靠亲人资助、国家补贴或者老人自助的方式获得生活保障,由养老机构统一提

供老人的有偿精神慰藉及生活照料，以确保老人安度晚年的一种养老方式。

(1) 机构养老分类

国外的机构养老根据各国国情、标准、功能的不同有着截然不同的分类。在美国，养老机构主要按照功能划分，大致上分为三种。第一种类型侧重于技术护理，对养老者进行 24 小时医疗照顾，针对受众是医院不提供全日制监控，但养老者需要这种监控的老年人。第二种类型与第一种类型相似，提供的是中级护理，为没有疾病的老人提供全日制的照顾。第三种类型针对普通老人，是一般照顾性养老型，这种服务提供老人每日所需的所有日常服务，与医疗无关。

我国的养老机构分类标准有以下几种：

第一，按机构性质及投资主体分类。国家、集体、民间三者为养老机构的投资主体，由此将养老机构分为三种类型：福利型、非营利型、营利型。国家全部投资建设的养老机构属于福利型，接收对象为社会弱势群体，如五保老人、三无老人；民间资本注入建设的养老机构可按照是否营利分为营利型与非营利型，其中盈利型按照老人需求的服务标准收取相应费用。由国家、集体出资、经营的养老机构具有公办公营性质；由国家、集体出资，私人进行经营的养老机构为公办民营；私人投资、经营，公共服务部门提供帮助的养老机构为民办公助类型；私人投资、经营，这种机构为民办民营性质。

第二，按机构养老具备的功能进行分类。按照功能分类，我国养老机构有许多种：养老院、老人院、老年社会福利院、敬老院、老年公寓、托老所、老年人服务中心等等。可以分为四大类：一类是传统养老院，如社会福利院、敬老院等，由政府出资建设并经营，专门接收社会弱势群体。第二类是个人、单位、企业、集体开办的养老机构，可以为生活能够自理的老人提供食宿及照料。第三类是具有医疗服务性质的、为生活不能自理老人提供的护老院、养老院。第四类是民营性质的老年公寓等，这种公寓可以提供服务，能满足不同类型老人的需求。

(2) 机构养老与其他形式养老的差异

与传统的家庭养老、以房养老、互助养老、社区养老相比，机构养老在组织结构、内容和服务形式上有很大的不同。虽然机构养老的存在，在社会养老服务体系中仅作为一个补充，但占有的位置非常重要。相比于家庭养老方式，可以分担、削减家庭压力。

受传统观念的影响,我国的多数老人仍喜欢家庭养老的方式,这与数千年来家庭养老方式有关。家庭养老的承担者一般为老年人子女,这是子女应尽的义务。这种养老方式可以有效利用各种资源,节约家庭经济成本。在情感上,也有利于子女与老人的充分沟通,有利于老人的心理健康;让老人充分感觉到家庭的关爱与温暖;老人也能充分利用自己的时间做自己想做的事,为社会尽自己最后的力量。伴随着年龄的增长,老年人对陌生环境的适应能力正在逐渐降低,一旦生活环境发生改变,就很有可能发生意外事件,家庭养老是避免这种事件的最好方式。

作为近几年新型的养老方式,社区养老一直为我国养老改革的重要发展方向,这是居家养老的一个新的模式,正在为各地方政府大力推行。这种养老模式仍以家庭为依托,老人们白天可以到养老院,享受各种生活照料、情感慰藉、家政服务等服务方式。同时,晚上可以回家休息,享受与子女充分交流的天伦之乐。经过多年发展,这种养老模式分为两种,一种是刚才谈到的日托,另一种是上门服务,老人根据自己需求可以将服务人员请到家中。这种养老方式最为老年人所接受,同时,养老成本也大幅度降低。覆盖面广、服务方式灵活也是这种养老模式的两个特点,但是,这种养老模式的局限在于对老人的身体状况要求较高,一般仅适合身体健康的老年人。

(四) 研究的理论依据

1. 社会福利多元化理论

本研究依托的主要理论是社会福利多元化理论。社会福利多元化理论拓展了福利提供者的范围,将福利提供者由政府的单一提供扩展到营利机构、家庭、非营利机构、社区等共同承担,政府的角色也在这样的福利模式中发生转变,由福利的提供者转变为购买福利服务、规范福利服务、促进其他组织从事福利服务的角色,参与和分权是其中最重要的两个方面^①。

20世纪80年代,由于西方国家正经历着经济危机,福利多元化理论在解决国家危机的关键时刻应运而生。社会福利多元化理论强调社会福利不能仅依靠国家,凭借经济的增长寻求福利的扩张,也不能全凭市场,靠看不见的手自由调节,

^① 常宗虎:《中国社会福利史》,北京:中国社会科学出版社,2002年。

而应多方筹集福利来源。罗斯完整论述了此理论,他指出,社会中的福利源于三个群体,社会总的福利是重要议题,国家、市场、家庭作为福利的提供主体,任何一方都支撑着其他两方的稳固与发展,社会福利整体源于三方福利的整合^①。英国学者约翰逊对罗斯的观点做了进一步的阐释,他丰富了社会福利多远化组合理论的内容,将志愿机构加入了福利多远组合。他将福利部门的组成做了更为细致的划分:(1)公共福利性质的福利部门,无偿提供直接或间接福利;(2)为自己的职工提供的福利的商业部门、同时,也向销售福利,具有一定的营利性;(3)非正式团体,如家人、朋友等,在需要帮助时提供的援助型福利;(4)提供志愿服务的部门,如社会工作小组、非营利机构等提供的支持性福利^②。

数千年来,家庭养老一直在我国的农村养老中占据着统治性的地位,基础性的满足着人们的福利需求,而政府的福利提供主要是必要性的、为弱势群体提供的,比如“五保户”的供养、养老院的投资与建设等。家庭与政府一直是农村养老的两大主体,它们负担了绝大部分责任,而市场在福利的提供中一直处于缺位状态。随着老龄化的加剧与城市化引起的农村社会经济的变革,单纯的两部门提供福利已难以适应农村社会的需求,若不进行改革,必将导致严重的社会问题。因此,将志愿部门与商务部门加入农村机构养老,服务于日益增长的老年人口,满足他们的福利消费需求。

总的来说,农村的机构养老改革势在必行,福利多元化理论必须介入农村的机构养老,以此发挥组合福利的功能。伴随着城市化进程,重视非盈利组织的参与,人们不断变化的价值追求和需要必须在农村福利养老政策中得到体现。与此同时,中国传统的文化、价值观念也不能被舍弃,在对福利多元化的借鉴中必须考虑中国国情,在养老福利的供给中融入中国特色。

2. 马斯洛的需求层次理论

马斯洛为美国著名心理学家,他指出,人的需求从高到低可以分为五个层次:生理需要、安全需要、归属与爱的需要、自尊与尊重的需要、自我实现的需要。满足人能活着这个最底线的要求是生理需要,是人对水、食物、睡眠等的需求,是所有需要中最有力、最重要的,是实现其他层次需要的前提,其他层次的需求在这一层次需求实现之前都难以产生,更不能实现;人对安全、稳定、有序、得

^① 彭华民、黄叶青:《福利多元主义:福利提供从国家到多元部门的转型》,《南开学报(哲学社会科学版)》,2006年第6期,第45页。

^② 彭华民:《福利三角:一个社会政策分析的范式》,《社会学研究》,2006年第4期,第89-90页。

到保护生活的渴望是安全需要,可以让人免除对不安定因素的恐惧与焦虑,比如人都想有稳定的工作、保障自身的保险等;归属与爱的需要是需求的较高层次,已经脱离了前两层最基本的需求,表现为获得友情、追求爱情、归属于某个团体等与他人建立情感联系的渴望;与人自信的获得相关的需要是尊重的需要,对自己缺乏自信、无法建立属于自己的尊严、或者难以得到他人尊重,都会造成自轻自贱;在其他需要得到满足后,人们都渴望发掘自身潜能,实现自己的人生价值,这是需求的最高阶段,自我实现的需要。

五个层次的需求是人内心深处最基础、最本质的追求,与生俱来、从未改变。与我们通常的认知不同,需求越低级、需求的力量反而越强大,而更高级的需求力量反而越小,这种需要与力量的负向相关与生命的本质相关。最本质的是生存需要,人们对这种需要的渴望也越强,如果吃不饱、穿不暖,归属与爱、尊重与自尊的需求也无从谈起。如果老人最基本的生活需求都不能得到满足,归属与爱的需求也便成为空谈。

马斯洛需求层次理论比较完整的概括了人的需求,这种需求是一个递进的过程,从最基本需求的满足,到更高层次的需求的获取,当一个层次需求得到满足后,新的需求继续产生。当然,与所有的理论一样,这个理论也有一定局限,对需求绝对化的划分,没有考虑到各种需求的交融,但这并不影响这些理论对农村机构养老的应用,生理需求、安全需求对老人来说至关重要,这也是需求层次理论应用于农村机构养老的价值所在。

(五) 研究的基本思路与方法

1. 研究的基本思路

本研究主要以人口老龄化为背景,依托“农村养老机构”为研究对象,运用马斯洛的需求层次理论和社会福利多元化理论,在定性研究和定量研究的基础上进行分析。重点从养老机构服务专业化水平和多元化程度进程中深入研究,提出专业化和多元化的发展方向。本文首先介绍选题背景及研究意义,在国内外学者研究的基础上,提出自己新的观点,阐述相关概念及理论基础。其次,本文以N市为研究样本,对样本进行详实的描述,并总结出现阶段机构养老呈现的特点。然后针对调查中发现的问题,进行了总结归纳,并分析其中的原因。最后,根据社会福利多元化理论为指导思想,提出专业化和多元化的发展方向。(详见图

1-2)

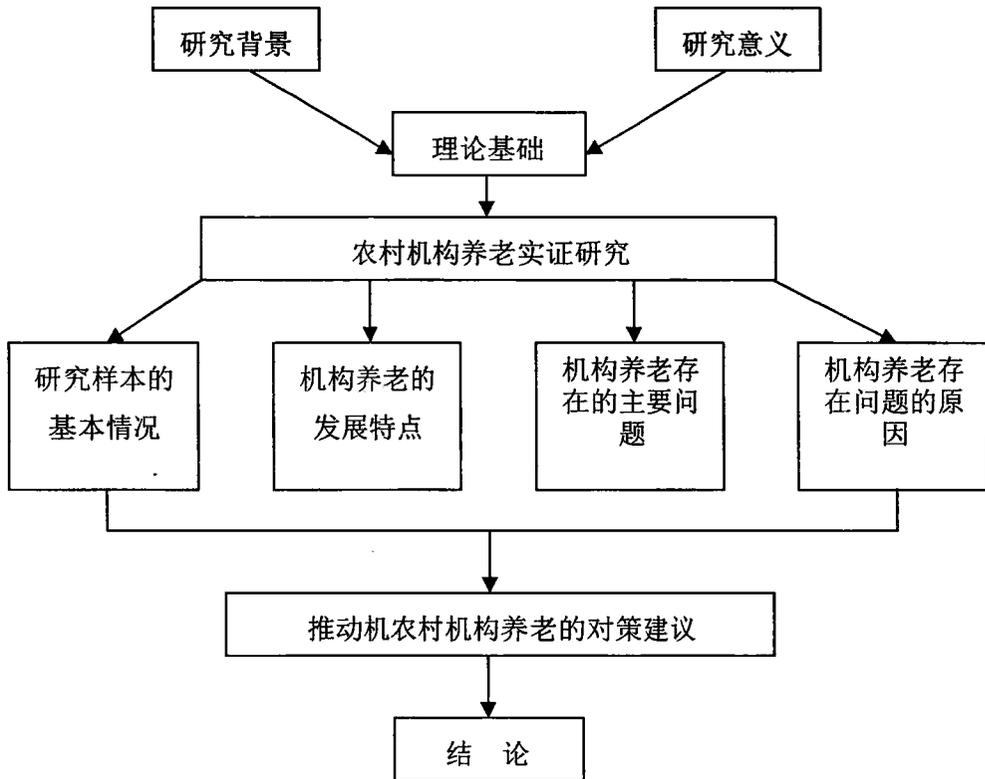


图 1-2 研究的整体思路

2. 研究的方法

(1) 定量研究：调查采取分层抽样等方法，在 N 市内抽取一定数量的农村养老机构为样本，根据养老机构里的入住老人的养老需求，分别对入住老人和机构工作人员，设计相关问卷进行详细调查。

(2) 定性研究：首先，对 N 市民政部门的工作人员进行访谈，了解相关政策和农村机构养老的发展状态和历史问题，初步总结发展中的困难与原因；其次，深入到农村，在养老机构中进行有针对性地深度访谈，分别对养老院中的入住老人、工作人员及院长进行分类访谈记录，发现实际存在的问题，并分析造成的原因。最后，对得到的第一手资料进行整理归纳，将真实案例写入论文中，作为重要的论据。

（六）研究的创新点及不足

1. 研究的创新点

（1）农村的养老机构有公办和民办两种不同的投资主体，分别对它们进行了深入的调查研究，发现它们的不同之处进行对比，突出了民办与公办的不同与相同点。在研究方法和研究角度方面区别与以往的研究。

（2）提出机构养老发展要专业化和多元化。针对失能、半失能和高龄老人，在照料服务方面应有专业化的服务。国家在大力发展公办养老机构的同时，应鼓励民办养老机构的发展，在政策和资金上都应给予支持，推动农村机构养老的多元化发展。

2. 研究的不足

（1）局限于时间与资金，研究没有开展多区域的对比研究，选取样本较少，研究成果在更大范围的应用也在进一步探索之中。

（2）笔者的理论水平还有待提升，这直接影响到了论文的理论性，再加上相关的语言表达仍欠专业，这些都影响到了论文的水平。

（3）调研主要采用了问卷调研以及深度访谈的形式，在问卷设计以及访谈方式上，尚存一些不足，以至得出数据的准确性有待进一步验证。

二、农村机构养老的实证研究

(一) 研究样本基本情况

本文是以河南省N市为样本进行研究,笔者之所以选择N市作为研究对象,一方面是因为笔者曾在N市农村做过深入的调研,与当地的民政部门有过联系,方便与当地农村养老机构打交道,同时也更易与调查对象接触,从而获得更真实更翔实的资料。另一方面是因为N市作为河南省西南部的一个农业大市,自1998年已经进入老龄化社会。目前,全市总人口1100万,其中,65岁及以上人口达到91万人,占全部人口的8.27%;60岁及以上人口达到146.8万人,占全部人口的13.35%^①。农村人口占了大多数,经济水平发展缓慢,具有一定的代表性。

在正式进行问卷调查和访谈之前,笔者走访了N市民政局,了解了N市整体的农村机构养老情况,获得了一些官方的数据资料。目前,N市农村公办养老院743家,床位37620张^②,农村民办养老机构数量很少。在相关人员的介绍下,笔者在N市的10个县中,随机抽取了三个县进行实地调研,分别是S县、F县和Z县。在三个县中,实地调查了农村公办养老院8家,农村民办养老院一家。其中民办养老院是位于Z县的博爱老年公寓。

1. 公办养老机构基本情况

(1) 养老院基本建设情况

S县走访了两个敬老院,分别简称A敬老院和B敬老院。A敬老院所在的X镇位于社旗县城南12公里处,A老院始建于1987年8月,占地13.7亩,建筑面积1860平方米,房子80间,其中包括光荣室、活动室、厨房、餐厅、洗衣房、操作室、浴室等设施。敬老院现入住院民55人,工作人员8人,其中护理人员3名。A敬老院由于管理先进,服务到位先后被评为省级文明敬老院、市级文明敬老院,A敬老院院长先后被评为省级文明敬老院院长、河南省敬老之星、N市十大敬老楷模、感动S县十大人物。B敬老院是由原X小学改扩建而成的,在2010年后由政府投入资金30多万元对敬老院主体进行了改扩建和院内绿化、美化建设,形成了如今院前蔬菜种植区,中院园林生活区,后院果园区的格局。现占地

^① 数据由N市民政局低保中心提供。

^② 数据由N市民政局低保中心提供。

15 亩，拥有办公及宿舍楼 1 栋共 32 间，另外有柴瓦房 37 间，配套设施完备的太阳能公共浴室和院民洗衣房，以及院民娱乐室等。敬老院有 2.5 亩菜地、2 处果园以及一个鱼塘，敬老院现有院民 42 人，工作人员 7 名，其中服务人员 6 名，管理人员 1 名。在采访时院长讲述敬老院正在规划建设一个两层楼共 10 间的标准化餐厅和厨房，以及一个占地 200 平方米的温室大棚。

F 县走访了三个敬老院，分别简称 C 敬老院、D 敬老院、E 敬老。C 敬老院所在的乡位于县城西十公里处，C 敬老院始建于 2007 年，由原 X 中学改建而成，占地面积 17.2 亩，房舍 60 间，其中院民住室 35 间，其中包含厨房、餐厅、办公室、会议室、浴室等，现有床位 70 张，入住院民 62 人。D 敬老院所在的镇于方城县西部，D 敬老院于 2008 年正式建成，总投资 156 万元，占地 15 亩，主体建筑 4 座，建筑面积 2400 平方米，配有工作人员 4 名，已入住院民 67 名。整个敬老院院貌美观，功能完善，是现代化程度较高的敬老院。E 敬老院建于 2001 年，自新建院以来，先后投资 150 余万元进行扩建和完善，现占地 13 亩，建房 88 间，床位 100 个，现入住院民 47 人。院内环境优美，共种植四季常青树 80 棵，鲜花 12 种，保持常年清新鲜活。布局合理，生产、生活区分开，有活动室、厨房、餐厅、浴室、医务室、阅览室等完善的配套设施。

Z 县走访了 3 个敬老院，分别简称 F 敬老院、G 敬老院、H 敬老院。F 敬老院规划占地面积 13.6 亩，总建筑面积 2328 平方米，拥有床位 120 张。现院内有五保老人 78 人，工作人员 8 名。拥有各类生产生活用房 86 间，建有公寓式住室、办公室、文化娱乐室、图书室、医疗室、餐厅、洗衣房、门卫房，安装配备了沼气、太阳能、健身器材、洗衣机、冰箱、电视等设施，条件舒适、环境优美，集住宿、供养、公寓为一体的现代化综合福利院。G 敬老院建于 1987 年，占地面积 4 亩，建筑面积 420 平方米，现有床位 46 张，入住老人 25 名，有 2 名工作人员，院内基础设施较差，娱乐设施匮乏。H 敬老院离县城较近，基础设施相对较好。占地面积 4 亩，建筑面积 860 平方米，现在有床位 40 张，入住老人 36 个，工作人员 3 名。院里财政较宽裕，每月给每位老人 30 元零花钱。

笔者在调查访谈中，统计出 8 所养老院供养五保老人共 412 人，床位数 663 张，工作人员共 45 人(包括院长)，平均床位利用率为 79.1%(见表 2-1)。

表 2-1 2013 年 N 市部分农村公办养老院建设情况一览表

敬老院简称	建设时间	占地面积 (亩)	入住五保 老人数(人)	工作人员 数(人)	床位数(张) / 床位利用率
A 养老院	1987 年创建 2005 年扩建	13.7	55	8	60 (91.7%)
B 养老院	2010 年扩建	15	42	7	50 (84%)
C 养老院	2007 年创建	17.2	62	4	70 (88.6%)
D 养老院	2008 年建成	15	67	5	75 (89.3%)
E 养老院	2001 年建成	13	47	4	100 (47%)
F 养老院	—————	13.6	78	5	80 (97.5%)
G 养老院	1987 年建成 2001 年扩建	4	25	1	46 (54.3%)
H 养老院	—————	4	36	4	40 (90%)

注：表中数据根据实际调查资料整理所得

(2) 入住老年人基本情况

笔者所调查的八家养老院共有在院老人 412 人，调查对象基本情况（见表 2-2）如下图所示：

表 2-2 N 市部分农村公办养老院入住老人年龄构成

变量	选项	人数(人)	频次(%)
性别	男	359	87.1
	女	53	12.9
年龄	60-69 岁	28	6.8
	70-79 岁	148	35.9
	80-85 岁	194	47.1
	86 岁以上	42	10.2
	不识字	117	28.4
文化程度	小学及以下	234	56.8
	初中	52	12.6
	高中及以上	9	2.2

注：表中数据根据实际调查问卷整理所得

根据问卷调查显示，超过 80 岁的老年人有 236 人，占 57.3%，七十多岁算是年轻的了，占 35.9%。有的老人已经过了百岁，年龄趋于高龄化，其中男性老人明显多于女性老人。老年人的受教育程度一般都是小学及以下，因为他们在学龄时期，中国正处于战争动荡年代，人们受教育程度普遍很低，很多人没有上过学。412 名调查对象中只有 9 位有高中学历。

2. 民办养老机构基本情况

博爱老年公寓是一所位于 Z 县郭庄的民办养老机构，该机构成立于 2009 年 9 月 9 日，占地约 15 亩，是租村民的院子。院内有两座楼，其中有住房 60 间。该机构的老板姓姜，年龄为 65 岁，是该村的退休干部，利用多年的积蓄创办了这个老年公寓。院内有健身器材，自助式餐厅、老年人活动中心等完善的硬件设施。机构在不断扩大规模，床位数逐年增加，创办时仅 70 张床位，如今增加到 150 张。目前，管理人员共有 2 名，是开办这个机构的夫妇二人，年龄为 65 岁左右。护理人员共有 12 名，炊事员 3 名。据调查，公寓内入住老人为 120 人，床位的使用率达到了 80%。入住的老人中有 51 人为郭村的村民，占了总人数的 42.5%。

笔者在访谈中了解到该机构的老年人的基本情况（见表 2-3）如下图所示：

表 2-3 博爱老年公寓入住老人年龄构成

变量	选项	人数(人)	频次(%)
性别	男	63	52.5
	女	57	47.5
年龄	60-69岁	12	10
	70-79岁	25	20.8
	80-85岁	68	56.7
	85岁以上	15	12.5
	不识字	45	37.5
文化程度	小学及以下	58	48.3
	初中	12	10
	高中及以上	5	4.2

注：表中数据根据实际调查问卷整理所得

根据问卷调查显示，博爱老年公寓大部分老年人的年龄在 80 岁以上，占了 69.2%，其中最大的为 91 岁，与公办养老院呈现出的高龄老人居多相一致。该机构入住老人的男女比例接近 1:1，其中一些 80 岁以上的老人是夫妻一起入住的。入住老年人的受教育程度普遍较低，小学及以下占了 48.3%，其中女性不识字的居多。也有一些层次高的，是一些退休老干部，以男性居多。

（二）农村机构养老发展的特点

建国以来，我们农村机构养老经历了几个阶段。其中，五保集中供养被保留下来，并逐渐成规模。近年来，农村也同城市一样，出现了一些民办养老机构，使农村机构养老呈现出多元化的发展趋势，取得了一定的成绩。通过对 N 市机构养老的实地调研，主要发现以下特点：

1. 服务供给：以公办养老机构为主体

我国农村养老机构主要以公办为主，民办数量较少。据统计，目前河南省的民办养老机构有 468 家，入住老人 3.2 万人^③。在这 468 家民办养老机构中，大部分的养老院都建在城市，即使建在农村，主要针对农村老年人提供服务的养老

^③ 河南省民政厅低保中心提供。

院也为数很少。据 N 市民政局统计资料：N 市共有各类社会养老服务机构 774 家，床位总数 41422 张。其中，政府办的国有社会养老服务机构 765 家，床位 39137 张。公办养老机构包括：综合性社会福利机构 7 家，床位 585 张；老年福利机构（养护院、老年公寓）4 家，床位 582 张；荣军养老机构 11 家，床位数 350 张；农村敬老院 743 家，床位 37620 张。市区民办老年社会福利机构 9 家，床位 2285 张。其中包括老年养护院 8 家，床位 1985 张；老年日间照料中心 1 家，床位 300 张。目前，农村民办养老机构发展缓慢、数量较少，平均一个县只有 1 到 2 个，一些地方根本没有农村民办养老院。由以上数据可知，无论是农村还是城市，机构养老的主要力量还是靠公办养老机构，民办养老机构力量薄弱。

在 N 市调查的三个县中，S 县有三个民办农村养老院，F 县只有一个，Z 县有两个，其中一个还是之前非典时期的隔离医院，后来被改为民办养老院。而公办养老院数量占绝对优势，每个乡至少有一个中心公办养老院，以“1+N”的模式向乡镇的四周辐射开办养老院，满足更多五保老人的养老需求。公办和民办的养老机构对比图如下（见图 2-1）。

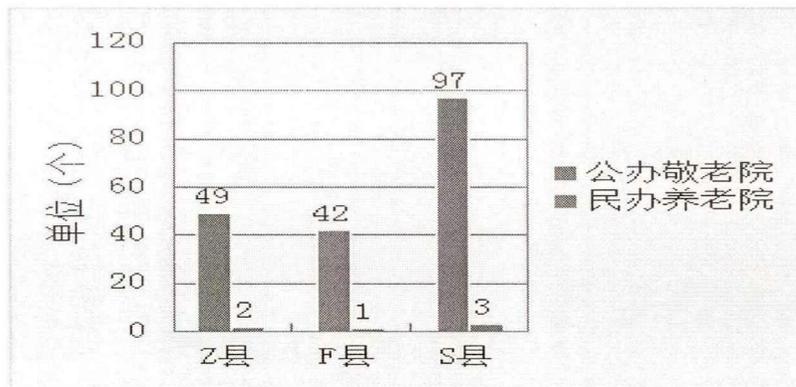


图 2-1 N 市部分县农村公办与民办养老机构数量对比图

注：图中数据来源于 N 市民政局

近年来，虽然 N 市社会经济的发展和人民生活水平的提高，但是人口老龄化问题日趋严重。为全面推进 N 市社会养老服务事业的发展，改变养老服务基础设施薄弱的现状，在 N 市市委和政府的高度重视下，各地出台政策措施，加大资金支持力度，使 N 市的社会养老服务体系的建设取得了长足发展。农村养老机构数量不断增加，床位数不断增大，服务规模不断扩大，农村公办养老机构的床位数由 2009 年的 34498 张，增加到 2013 年的 37620 张，极大的满足了农村老

年人养老的需求。(见图 2-2)。



图 2-2 N 市农村公办养老机构床位数变化情况

注：图中数据来源于 N 市民政局

2. 服务对象：以五保老人为主

民政部《关于农村五保供养服务机构建设的指导意见》中指出对五保供养对象提供必要的供养服务后，要逐步开展面向农村老年人、残疾人和未成年人的各项生活服务。《农村五保供养工作条例》中规定，“老年、残疾或者未满 16 周岁的村民，无劳动能力、无生活来源又无法定赡养、抚养、扶养义务人，或者其法定赡养、抚养、扶养义务人无赡养、抚养、扶养能力的，享受农村五保供养待遇。”公办养老院是以五保内容为标准，对入住的老人进行照料，包括保吃、保穿、保医、保住、保葬。入住公办养老机构的老人必需满足三个条件：一是必须是五保户，二是年龄必须是 60 岁以上，三是必须是农村户口。符合条件的五保老人，以村为单位，上报市民政系统，统一进行资格审核才能入住。根据 N 市民政部门提供资料从 2009 年到 2013 年间，每年公办养老院都增加 600 张床位以上，使得“五保”老人的集中供养人数由 2009 年的 31048 人增加到 2013 年的 35739 人，集中供养率达到 42.4%，基本接近国家要求的集中供养达到 50%的要求（见图 2-3）。

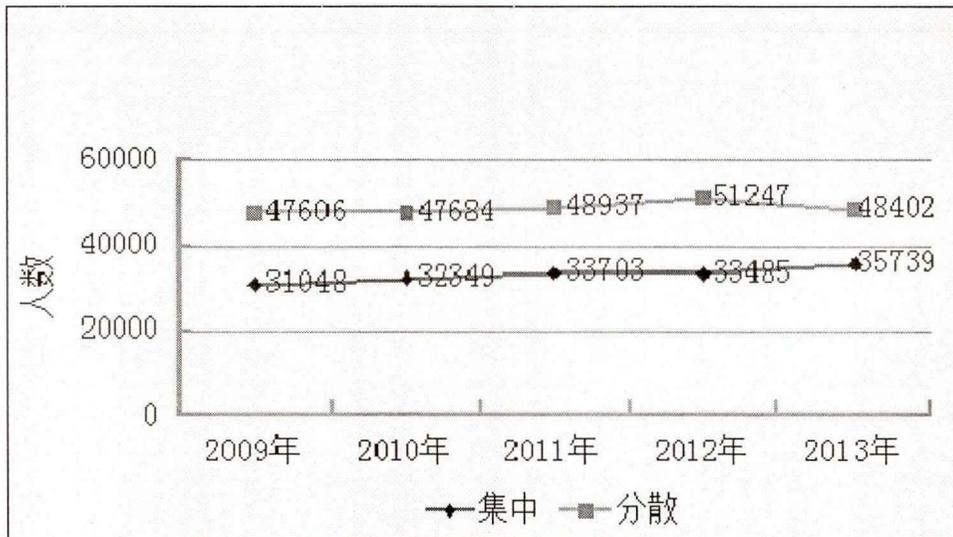


图 2-3 N 市五保老人集中供养和分散供养人数变化情况

注：图中数据来源于 N 市民政局

由上图可以看出，集中供养的人数逐年增加，分散供养的人数在近两年内也逐渐减少，五保老人的人数也在逐渐减少。而养老机构的床位数在逐年增加，这个现象表明，以后的农村养老院会有多余的床位可以让更多的空巢老人入住，逐步解决农村地区的老有所养问题。

入住的老人大部分都是自身的原因，主动申请入住养老机构的。他们大多数是自愿入住，根据问卷调查所得，入住的老人意愿情况如下：（图 2-4）

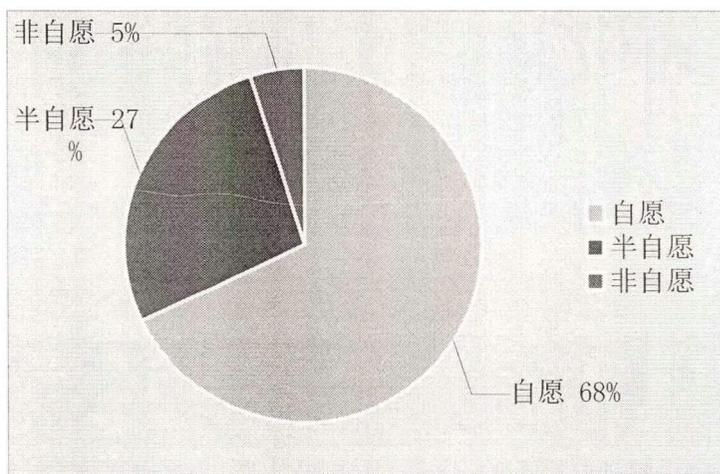


图 2-4 N 市部分农村公办养老院入注意愿情况

由上图可以看出,自愿入住的老人达到68%,半自愿的达到27%,非自愿的仅有5%。这些自愿入住的老人,很多都是因为年纪大了,自己身体不适,不能自己一个人生活了;或者是没有房子居住,无儿无女,孤苦伶仃的,无依无靠。

在8家公办养老机构的调查中,通过与老人的个案访谈了解到以下几种情况:

个案1:赵某,男,76岁,在养老院住了6年了。年轻的时候,脑部受过撞击,有些智障,一直未婚,无儿无女,没有兄弟姐妹。以前在村里帮人干活,后来干不动了,也没有地方住,就搬进了养老院,对现在的生活很满意。在院里还能做些泥水匠的活,得到一些零花钱。

个案2:秦某,女,86岁,是本村的五保老人,因身体原因,不能生育。无儿无女,老伴也在5年前去世了,家里没有了经济来源,自己身体也不好,本村得干部看她没法生活,就让她住进了养老院安享晚年。

个案3:李某,男,82岁,早年丧妻,无儿无女。长期独自居住,性格孤僻,易与人发生口角。几年前在田里劳作时,突然偏瘫卧床不起,没有办法独自生活了,住进了养老院,在大家的照料下,身体状况有所好转。

与公办养老机构相比,民办养老机构对招收的老年人,没有条件限制,只要缴费都可以入住。例如博爱老年公寓,里面的老年人大部分都不是五保户。主要有以下几种情况:一是老人年岁已高,身体不健全,不能照顾自己,儿女无暇照看。

个案4:蒋某,85岁;前几年中风,在医院住了一段时间,成了半身不遂,只要一个女儿,老伴也早早去世了,没有人照顾她。女儿就把她送到了这里,没周都过来看望她,给她带些吃的和用的,精神也逐渐好转。

二是老人与子女长期分开,存在代沟,生活习惯都不相同,无法融入子女的生活中。

个案5:袁某,男,现年78岁,本乡人,大专文化,老共产党员,部队转业后在镇里机关工作至退休。已经在博爱老年公寓居住半年。有四个孩子,其中三个儿子一个女儿,老大在深圳做生意,常年在外。老二跟老三在县城机关上班。小女儿在郑州做生意。身体本来挺好的,就是三年前老伴生病,一直照顾了三年,今年年初她走了,自己也累出了病。现在有心脏病,左腿有时候也疼。与儿女生活在一起,各种不习惯,自己又不想迁就,就住进了这里。

三是子女在外地工作很忙，只能给予老人经济需求，没有时间看护老人。

个案6：李某，女，89岁，入住养老院近2年了。老伴很早就去世了，有两个儿子，大儿子在北京工作，小儿子在苏州上班。之前在小儿子家帮忙带孩子，现在孩子大了，自己也年纪大了，孩子们都很忙没有时间照顾自己，不想跟着孩子们生活了，就回到老家，住进了这里。

由以上例子可以看出，现阶段的农村，民办养老机构是很有市场的，有部分老人需要住进养老机构，但不是五保老人，从而选择了民办养老机构，解决了养老的难题。民办与公办相结合的养老机构发展模式，是很有必要的。

3. 资金来源：以政府投入为主

目前，农村公办养老机构的资金来源主要靠政府的投入，大致包括建设经费、日常运转经费和医疗经费等。具体情况如下：

(1) 建设经费

根据在N市民政局的调查所得，市政府出台的《关于建立健全城乡社会救助体系工作的意见》中，明确要求各级政府把养老院建设纳入当地经济社会发展总体规划，千方百计加大投入，加强乡、村养老院基础设施建设，逐步提高集中供养比例。目前N市农村公办养老机构建设经费来源主要是“三个一点”：上级拨一点，县里财政、民政拿一点，乡里挤一点。政府主要以无偿划拨土地或低价转让资产的形式投入。另外，县、镇私营企业和单位也有捐赠钱物，帮助养老院的建设。

(2) 日常运转经费

N市养老机构日常运转经费主要有三个来源：

一是国家对集中供养的五保老人，每年按人数进行拨款，金额不断在增加，由2009年的1600元/人/年，上升到2013年的3200元/人/年（见图2-5）。

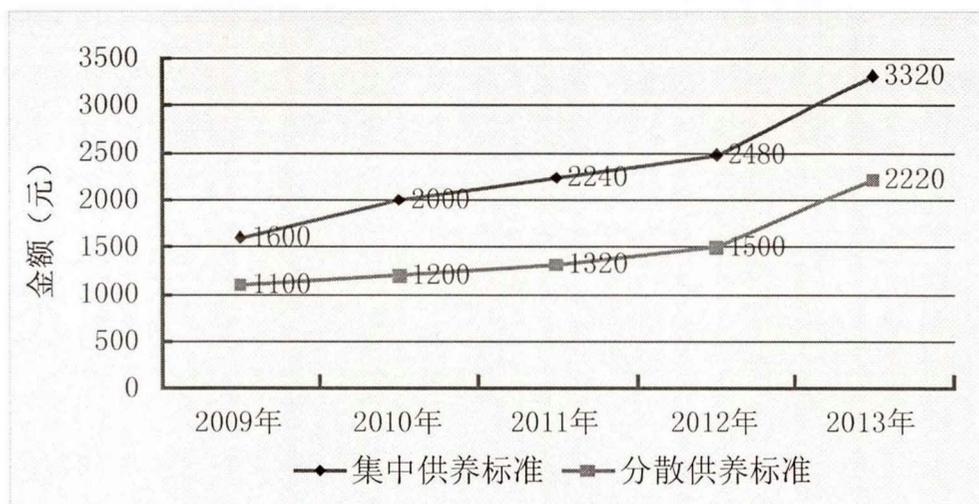


图2-5 N市五保老人集中供养和分散供养标准变化情况

注：图中数据来源于N市民政局

N市财政局制订了《N市农村敬老院建设和五保对象生活补助金管理办法》，办法规定：生活补助金于每年8月、次年2月（春节前）分两次通过信用社进行划拨，及时发放到位，保证五保对象老有所养。目前N市由以往的一年一拨款的经费发放形式转变为推行按月发放生活费的科学方法。

二是院内搞副业得到的收入。探索以院养院的路子，因地制宜，开发土地，发展养殖业以及种植业，增加收入。N市《关于加强全市农村敬老院建设和管理的指导意见》中要求养老院积极发展副业，要求种植蔬菜等副业基地人均不少于0.05亩，争取达到菜类食品满足院民需求。

在调查中，笔者访谈了到一位王院长，下面是具体的访谈记录：

王院长，您好，咱们院有什么副业吗？

自从我接任院长5年以来，根据院了的特点，把院前空闲的土地利用起来，种植蔬菜和瓜果，动员身体好的院民参与劳动。我们之前是没有院墙的，为了方便管理，让院里会水泥活的老人，帮忙一起完成了修建，省下了钱，也有了一块完整的庄稼地，现在种植的蔬菜不但够吃，我们还拿到集市上卖。我们的后院养了5头猪。我们院民吃不完呢，都会卖给屠宰场，赚些钱。

这些院办的副业经济收入主要用于什么地方呢？

我们的这些收入，都会记账，给老人及时添加生活用品，健身器材，改善他

们的生活条件。每个月也会多给他们些零花钱，大家都很满意，干劲十足呢。

三是当地的乡镇企业和有爱心的人士进行的无偿捐赠。

(3) 医疗经费

目前，我国五保对象的基本医疗保障制度有两项：一是新型农村合作医疗制度；二是城乡医疗救助制度。相关文件规定，五保对象加入农村合作医疗，不需要缴纳任何费用。另外，《N市农村敬老院建设和五保对象生活补助金管理办法》中规定：给予集中供养的每位五保老人200元/年，作为医疗补助的经费。

在调查中，访谈了F养老院的院长，具体的访谈记录如下：

刘院长，您能简单介绍下咱们院入住老人的医疗经费来源吗？

养老院老人看病费用是由三部分提供的，如果生病住院，一般新农合可以报销60%，城乡医疗救助可以报销30%-40%，剩下的部分，由市里统一的医疗补助专项经费报销，老人们不用自己出钱的。大部分情况，老年人都是小病，花费也不大每次才几十元。

在博爱老年公寓访谈了该机构的创办人姜大爷，了解了一些民办养老机构的收费情况。具体访谈记录如下：

姜大爷，咱们开办这个养老机构，国家给予的有优惠政策吗？

没有，之前去民政局咨询过，但只是口头上支持开办，没有落实优惠政策，没有资金和土地支持，机构资金运营全靠收取入住老人的费用。

咱们机构的收费标准是什么呢？

机构是按照老年人的身体状况进行收费，700元至1500元不等。一般情况，能全自理的老人，机构不用专门让护理人员看护的，收费标准是700元；半自理的，一般行动不便，需要定期看护的是800元至1100元不等；不能自理的，需要全天候看护照料的病人，至少要1500元左右

机构老人生病时的费用要怎么处理呢？

老年人生病时，委托就近诊所看病，有专职医生，花费老人自己出，会把钱单独给我，不算在平时的缴费中。重大疾病会通知家里人来看护，或带出去就医。

由访谈的内容可以了解到，民办养老机构在资金运行方面，没有外界的帮助和政府的支持，也没有政策方面的优惠政策，主要靠市场化的运行模式，收取入住老人的赡养费，相对公办养老机构资金比较薄弱，需要相关政策的支持。

4. 服务内容：以“五保”标准为主

公办养老机构对老年人的照料，主要以“五保”标准为基础。入住机构的老人，可以享有保吃、保穿、保住、保医、保葬的权利。调查的养老院中，日常照料方面做的很不错。做饭的地方，每天都进行消毒清洁，每个人都有自己的餐具，饭菜每天都不一样。成立了伙食小组，监督饮食的安全，每天会把菜品公示出来。养老院为老年人提供了床位，包括床单被罩等生活用品，每年都会给他们发新衣服，保证有换洗的衣服。每月都会适当给予老年人零花钱，满足他们不时之需。在医疗照顾方面，养老院的老人平时看病大多依托乡镇卫生院或者附近诊所，进行治疗，很方便。在老年人去世后，养老院也会妥善处理，使入住的老人没有后顾之忧。

在与养老机构的护理人员的访谈中，了解了一些具体服务内容，访谈记录如下：

阿姨，您好，您平时都为机构的老人服务什么项目呢？能说下老人在这里的生活照料如何吗？

我觉得老年人在这里生活，还是比较好的，比那些儿女不孝顺的老人幸福多了。我们会每月给他们更换床单、被罩之类的。定期对他们的房间进行消毒打扫，每月给他们理一次发，及时催他们换洗衣服。每个年给老年人提供冬夏两套衣服，供他们替换。有些老人生病不能下床，我们会给他们端饭，进行特殊照顾。夏天的时候，提醒他们天天洗澡。冬天的时候，一般一个星期，组织大家洗一次。卫生方面很讲究，我们院很少有传染病之类的事情发生。

民办养老机构的日常照料则更加全面周到，以博爱老年公寓为例，在医学照顾方面，有专业的医护人员进行24小时照料，在伙食方面每个月每个人的标准是300元，每天的饭菜都不相同。对于病重者还提供送饭喂饭服务。日常娱乐方面公寓有设施完善的活动中心来供老年人娱乐。具体情况可参见下面的访谈记录：

在医学照顾方面，我们访谈了博爱老年公寓的医护人员李某，访谈记录如下：

姨，您好，咱这里有多少医护人员啊？公寓有没有对咱进行培训？

这里有12个看护，都是之前有过相关工作经历的人，我之前在县城的养老院干过。来这里的时候公寓也放我们去学习了一段时间。每个月公寓也会对我们进行考核。

姨，您好，咱平时都干些什么工作啊？

我们都是24小时轮流值班，定时的去房间看看，一个月安排老人去乡里卫生院体检。平时也给老人说说一些保健知识，但有时候他们记不住，我们就反复去说，去监督。他们身体好了，在这里住的才舒心嘛。

在伙食方面，我们访谈了入住博爱老年公寓的老人张某，访谈记录如下：

大爷，您好，咱公寓平时的伙食如何？能给我说说您平时都吃些什么吗？

公寓的伙食还是很好的，一周每天都不重样，食堂每周末会贴出来一张下周的伙食表，表上有着周一到周日每天的饭菜是什么，每天大概是10块钱的标准吧。在这里不仅不用自己做饭，吃的也比家里好，有时候不想去食堂了，还会有人把饭端过来。

在日常娱乐方面，我们采访了博爱老年公寓的创办人姜大爷，了解到了公寓老人的日常娱乐情况。

大爷，您好，咱公寓的老人平时都干些什么？能给我说说具体说说吗？

咱公寓里面的老年人集中，除了特别病重的老人外，一般2个到4个人一间，这样他们平时能够说说话，聊聊天，有的喜欢下棋，打牌的我还特意安排他们在一起住。公寓有活动中心，里面有电视机、各类棋牌、报纸杂志等，他们没事了很多时候都在那里待着。每周我都会请当地的戏班子的人来给大家唱戏呢，人老了在一起热闹热闹平时也就不会孤单。这也能防止老年痴呆嘛。呵呵。

由以上访谈可以了解到，民办机构养老就是一个托老所，没有公办养老机构的五保内容详实。但是也做到了使入住的老年人，老有所养，老有所乐等，满足了一些生活照料方面的需求，使不能入住公办养老机构的老人，也有很好的照料，可以安度晚年。

三、农村机构养老发展中存在的问题及原因分析

随着经济的增长和社会的发展,农村机构养老取得了一定的成就,满足了农村地区部分老年人的养老需求。但是,经过对 N 市一些养老机构的走访和调研,笔者发现一些制约机构养老事业的发展的影响因素和隐藏问题,现将发展中存在的主要问题梳理如下:

(一) 服务供给不足, 不能满足需求

目前, N 市公办农村养老机构接收的对象仍以五保老人为主, 收养老年人的数量还是很有限的, N 市五保老人的集中供养率为 42.2%, 在与国家提出 50% 的要求有一定差距的情况下, 更没有能力去接纳非五保老人。我国农村的老年人多以家庭养老为主, 没有城市老人的退休金, 在丧失劳动力后没有了生活经费的来源。农村的养老保障制度不健全, 大量的年轻人外出打工, 导致农村大量高龄“空巢老人”出现。这些老人的养老问题没有保障, 急需入住养老机构, 但他们大多不符合五保老人的条件, 公办养老机构也没有能力接纳他们。面对公办养老机构供给不足的局面, 民办养老机构显得势单力薄, 不能弥补供需失衡的缺口。前文中有介绍, 民办养老机构数量很少, 国家没有给予相关政策的支持和资金支持, 运营资金主要靠收费, 收费标准偏高。

农村公办养老机构的建设资金主要靠政府的拨款, 但是政府对养老机构的建设资金支持是有限且固定的, 部分农村养老机构能够收到社会慈善机构的捐赠, 但是数额较小。有些养老机构面积小, 设备老化, 没有资金来进行改造, 如 H 敬老院, 由于位于镇中心, 周围都是居民区, 已经没有地可以扩建, 只有寻找新的地方, 因资金问题, 至今未能落实到位。

G 养老院建院年代较早, 硬件设施已经老化, 但因资金短缺, 迟迟不能更新。下面是与 G 养老院长郭某的访谈记录:

我们养老院 1987 年建设, 在 2001 年扩建后, 到现在已经 12 年没有整修过了。房屋的外观很陈旧, 院子的布局显得很凌乱。院内也没有什么健身器材。屋内的配套设施也早该换新了, 门窗都是破烂不堪的。近几年来, 附近几个村都开办了养老院, 环境和硬件设施都比我们这里的好, 所以好多五保老人都不愿意来我们这里。导致我们院经费更加紧张, 难以维持正常的运转, 更没有闲钱去搞这

些设施建设。

与公办养老机构相比，民办养老机构在基础设施建设方面也遇到同样的问题。在博爱老年公寓与院长的调查访谈情况如下：

我们现在的场地是租赁个人的，不固定，一次性投入成本大。若合同到期，存在没有场地的风险，个人的损失很大，院民也受影响，无处生活。同时基础设施不完善，比如说健身、娱乐器材少，需要加大投入。但是资金短缺，我们收费标准已经很低了，利润微薄，没有多余的经费再搞硬件设施了。

由上述情况了解到，民办养老机构之所以发展缓慢，数量不多。很大程度在于养老场地不固定，投资风险性很大。

根据笔者对公办和民办养老机构的调查，发现导致养老机构供给不足，不能满足需求的原因有很多。主要有以下方面：一是国家政策的原因。公办养老机构主要解决五保老人的养老问题，对非五保老人的需求还不能满足。公办养老机构的数量还是太少，不能满足农村的养老需求，政府的相关优惠政策较少，资金投入力度不足。而民办养老机构，没有国家的资金和政策大力支持，靠个人的力量很难顺利运转，导致数量不多。二是自身发展的原因。公办养老机构是一种福利院的形式，国家投入的资金有限，管理者若没有很好的管理，且没有什么副业，只能维持基本的运转，导致养老院没有发展，恶性循环。民办养老机构的资金基本都是自给自足，没有国家的扶持，经营稍有不慎，就会导致亏损，是一项投资大回报少的福利项目，很少有人愿意冒险去开办。再加上农村的经济条件限制，导致民办养老机构更少。三是城乡二元结构，导致城市与农村的资源配置失衡。城市的老年人和农村的老年人，由于生活的环境差异较大，逐渐变成相对独立的两个社会单元，二者享有的养老保障也不同，导致农村的养老问题更加突出。

（二）服务内容不全面，服务层次低

根据马斯洛需求层次理论，在基本的需求得到满足后，丰富高层次的养老服务内容才能给老年人带来愉快、充实的晚年生活，才能达到“六个老有”的要求。养老机构为老年人提供了住所，提供生活照料，满足老年人吃、穿、住的需求，实现了老有所养，这是另外“五个老有”的前提和基础。在老有所医方面，养老机构基本满足了老人的看病问题。在老有所为、老有所学、老有所教、老有所乐方面，养老机构还未能达到要求，这也是高层次的需求表现。由于五保老人长期

单身独处，性格不健全，住进机构之后，与其他人相处中，容易发生冲突，大部分心里也存在问题，很需要引入社工，进行更专业的心理疏导等帮助。

目前，农村养老机构还未能随经济的增长来扩展养老服务内容。养老服务满足了老年人的基本物质需求，保吃、保住、保穿、保医、保葬，也是马斯洛需求层次理论提到的低级需求。当老年人的低级需求得到满足之后，开始有更高层次的需求。而养老机构在老人们的高层次需求方面做得不理想，缺少精神生活方面的照顾。在信息闭塞的农村，五保老人大多数独居习惯了，与外界接触的机会不多，对养老机构的生活还不太适应，需要机构给予精神慰藉，但是养老机构忽略了这方面的考虑。一些养老机构运转经费紧张没有资金搞娱乐设施，导致老年人的生活更无趣。具体的访谈情况如下：

院民 A：我们平时每天起来，吃过早饭，锻炼下身体，只能在院子附近四处转转，到饭点再吃午饭，下午也是重复上午的一些事情，一天过得很没意思，大家都不怎么交流，很多脾气合不来呀。

院民 B：我们这里就有几台电视，偶尔可以看看电视，几个关系好的一块打打牌。我身体不好，腿脚不灵便，好多年都没去过城里看看了，很想听听唱戏什么的，但是没有机会呀。

公办养老机构为老年人提供的五保内容，物质上可以满足老年人的需求。当前的必需保障内容也是最急迫的就是“保吃”，所以“保吃”，所以每年定额的五保供养资金首先要满足“保吃”的需求，“保住”是一个长期的也是花费较多的需求，由于资源有限，所以就会将这一需求置后。相对而言，集中供养五保对象在保吃、保穿、保住、保医和保葬方面更加全面，尤其是在保住和保医方面。通过问卷调查，得到入住机构的老人对“五保”内容满意度情况，如下表所示：（表 3-1）

表 3-1 入住机构老人对“五保”内容满意度 (N=412)

单位：%

五保内容	很满意	比较满意	一般	不太满意	不满意
保吃	53.2	43.1	3.7	0	0
保穿	43.8	47.5	8.7	0	0
保住	48.5	38.9	9.1	3.5	0
保医	37.0	37.7	17.5	7.8	0
保葬	56.0	39.3	4.7	0	0

注：表中数据根据实际调查问卷整理所得

通过上表可以看出入住老人对于五保的整体满意度较高，特别是其中对“保吃”和“保穿”两项选择很满意及比较满意的达到了90%以上，由于养老机构的条件有限，“保医”一项的满意度相对较低，但是也达到了74.7%，但是老年人对服务照料和精神服务方面不甚满意，具体情况见下：(表3-2)

表 3-2 入住机构老人的需求满意度 (N=412)

单位：%

	很满意	比较满意	一般	不太满意	不满意
照顾服务	23.3	25.2	34.1	11.7	5.7
精神服务	13.6	21.5	40.7	15.9	8.3

通过上表可以看出，在照顾服务方面，选择满意和比较满意的占48.5%，而在精神服务方面，选择满意和比较满意的比重更少，仅占35.1%。由此可见，老年人自身的修养在不断提升，对农村来说也是如此。对于老年人来说，经历了一世风雨，尝尽人生冷暖，在物质生活方面的要求并不高。但是在精神层面，他们并不将就，期望能在精神生活方便得到更大的改善。因此，像平常只是打打麻将或者看看电视之类的生活，已经不能让他们满意。而且长此以往，会让他们觉得精神空虚以及生活无趣，影响他们的身心健康。另外，老人们每天都过着同样的集体生活，统一用餐和休息，而洗衣服做饭以及卫生清理的工作，均为工作人员包办。在与老人的谈话中，我们了解到他们其中的大部分人都在“混日子”，没有什么追求爱好，特长也全无用武之地。这种管理方式下的养老机构全无了“家”的感觉，这也是很多老年人不愿去养老机构养老的一个重要原因。如何改变这种困境，是众多农村养老机构亟需解决的问题。

(三) 服务人员整体素质低, 缺乏专业化

我国民政部颁布的《老年人社会福利机构基本规范》中明确指出“老年人社会福利机构应有 1 名大专以上学历、社会工作类专业毕业的专职的社会工作人员和专职康复人员”。但大多养老机构没有满足国家的要求。据 8 所公办养老机构的调查所得, 院长一般由从乡政府退休或者政府机构改革后分流出来的人员担任, 部分院长由年长的村干部担任, 其年龄构成多在 55 岁—65 岁之间, 在上任之前没有接受过专业的教育培训。其他的服务人员也是从当地招聘的, 在为机构服务之前, 没有接受过专业护理知识的培训, 对于看护重度病人缺乏经验, 也不懂得对老年人进行心理疏导。他们大多年龄较大, 受教育程度很低。(见表 3-3)

表 3-3 N 市部分农村公办养老院服务人员年龄构成

变量	选项	人数(人)	频次(%)
性别	男	13	34.2
	女	25	65.8
年龄	40 岁以下	2	5.3
	40-50 岁	6	15.8
	50-60 岁	14	36.8
	60 岁以上	16	42.1
文化程度	小学及以下	8	20.1
	初中	22	57.9
	高中	6	15.8
	大专及以上	2	6.2

养老机构的服务人员素质参差不齐, 没有经过专业化的培训, 人员数量也严重不足。在调查的 8 所公办养老院中, 一个服务人员差不多要照看 30 位左右的老人, 工作量很大, 有点力不从心。在服务老年人的时候, 态度也不友善。在调查中, 记录访谈如下:

我们大部分时间都不与服务人员来往, 她们的流动性很大, 有时候刚跟她们熟悉, 就换人了。大部分服务人员的态度还行, 有一些对我们态度很差。我的听力不好, 有时候她们要我们吃饭什么的, 我没有听到, 她们就开始不耐烦了, 甚至会骂我。知道她们在这里工作不容易, 工资很低, 很多时候, 我们就忍气吞声, 不搭理她们算了。

调查所得，农村养老机构没有根据老年人的身体状况进行分类，导致不同身体情况的老人群居在一起，再加上服务人员的缺乏，重度残疾老人更得不到有效的照料，进而病情更加严重，对养老机构的生活更不满意，入住养老机构的老人减少，国家的按人分配资金也减少，导致恶性循环。

分析上述情况的原因，主要由以下两个方面：一是养老机构的运转经费紧张。农村养老机构没有按国家规定纳入事业单位的范畴，导致机构工作人员的待遇没有可靠保障，主要靠地方财政和养老院运转经费支持，很难吸引到专业的人才，不能给老年人提供高标准的服务。笔者调查的8家养老机构的服务人员平均工资在800元左右，她们的劳动跟所得不成比例，很多人才也流失了。在与工作人员的沟通中，记录访谈如下：

院里给我们的工资很低，每个月不到800元，也没有给我们交任何保险，还不如在外面端盘子挣得多呢。养老院里面的工作很辛苦，事情很繁琐。我们每天早上5点就起来，一直忙到12点，等老年人吃过饭我们才吃。下午两点半就要忙了，差不多得忙到晚上7、8点才结束。中间没有休息的时间。做饭的两个人可以一人上一天班休息一天，我们服务的人员，要上两天休息一天。

二是养老机构的功能定位不明确。根据调查，N市的养老机构中，没有按照老年人的身体状况进行分类护理。一个养老机构中，收养的老年人身体情况不相同，有健康的，有残疾的，还有需要重度看护的。虽然有些机构对身体需要重度看护的老人，给予特殊照料，但是服务人员紧缺，大部分养老机构都不希望接受完全不能自理的老人。

（四）定位不明确，管理制度不完善

由于历史原因，养老机构单位性质长期得不到明确，成为困扰农村养老机构发展的瓶颈。在调查的8所公办养老机构中，与外界互动交流的机会不多，没有市场化的运行模式，管理实施封闭的模式，正如社会工作的系统理论所述，以一种生态学类比的方式将院舍体制分为贝壳与骨骼两种。“院舍……具有安全的优势，但它会导致规定性思维而非解释性思维……建立规范以确定哪些事情应该做，试图经由减少负面影响院舍正常运行的未曾预期的事件而使风险最小化。Atherton认为，贝壳式运作的院舍体制，就如同贝壳保护脆弱的系统，但不允许成长或在壳内的灵活性，限制与外部世界的互动。与其相对立的是骨骼式运作，骨

骼提供架构,生命可以灵活构建且允许成长,骨骼系统更加开放,允许跨越边界的有效互动^①。”此外,养老机构的人员配备并不是最优的,存在不合理的结构。这里的工作人员多为中老年的女性,他们的文化水平偏低,他们为老人们进行服务只是出于工作,并非把这种服务当成福利事业去做出奉献。目前,养老机构的人手很缺乏,所以每个工作人员的工作量也很大,他们对待这项工作就缺乏应有的积极性与责任心。其实在《民政部关于农村五保供养服务机构建设的指导意见》对养老院老人与员工的比例有一定的规定,原则上是要求不能低于 10:1 的配比,但笔者对 8 所养老院进行了相应的调查发现,该养老院的老人与员工比例在 10.8:1,这个比例就达不到国家相关规定的要求。

民办养老机构具有非营利性和盈利性的特征,民办养老机构是社会化养老的产物,但是他又追求经济效益,所以民办养老机构又具有社会效益和经济效益的属性。在双重身份的影响下,民办养老机构的发展势必会出现很多的问题,导致其发展左右犹豫,发展不前。民办养老机构并不是在工商行政部门登记,而是在民政部门 and 老龄委的双重管理下,没有专门的管理评价机构对其进行机构的设置和管理,自身也缺乏行业的标准进行自律和自检。

（五）机构间发展不平衡，两级分化严重

从调研的 8 所公办养老院来看,每个乡镇的敬老院只接受本乡镇的五保对象,五保老人们不能跨镇入住。农村公办养老院虽不是盈利机构,例如 Z 县的 F 养老院和 G 养老院虽然相隔不远,但是却存在严重的两级分化现象。F 敬老院环境舒适,设备健全,院里有副业,日常运作资金充足,床位供不应求,很多外地的五保老人都慕名而来,床位利用率达到 97.5%。但与之相反的 G 养老院,基础设施较差,娱乐设施匮乏,只要一名工作人员,床位利用率仅 54.3%。如果不加以调整,只会更加恶性循环,造成资源的浪费。

在与 Z 县民政局的工作人员进行访谈中,笔者了解到公办养老机构出现两级分化,制约其发展的原因主要有两个方面:第一,与养老机构所在乡镇经济的发展程度有关,前文介绍了公办养老机构主要的经费来源,主要靠“三个一点”,国家和县财政的拨款是一定的,各乡镇给与养老机构的经费就不确定了。有些乡镇较富裕,财政经费充足,不定期会给养老院政策和经济的支持,使得养老院运

^① (英)佩恩·马尔科姆著、何雪松等译:上海,现代社会工作理论:华东理工大学出版社,2005年。

转顺畅，越来越好。第二，养老机构的运营成败与院长的管理也密不可分。有些院长管理有方，在养老院里大搞副业，利用土地资源种植蔬菜或者花卉，饲养家禽等，满足了院内老人的保吃问题，也增加了院内的收入。长此以往，机构的效益越来越好，老人们的生活也越来越好，住进的五保老人也越来越多，国家的拨款也越来越多，进行良性循环。与之相反，若院长管理不善，养老机构内部如一盘散沙，整日入不敷出。院内老人生活条件差，入住率越来越少，政府拨给的经费也会越来越少，造成恶性循环。

（六）相关配套政策不完善，制约养老机构发展

第一，相关土地的供给匮乏。就整体而言，我国的土地资源比较有限。而且以前在建设城市的过程中，忽略了养老的问题，给养老机构的发展没有预留充足的土地。随着经济的不断发展，城市建设也在迅速发展，需要的土地越来越多，导致土地资源更加紧张。土地资源紧缺必然引起土地价格上涨，另外，用工成本也随着经济发展而水涨船高，这些综合因素使得新增养老床位困难重重。如 H 养老院，早年位于街道中心，占地较小，仅四十张床位。随着城市的发展，H 敬老院的供养压力凸显，但其周围现在都已经是居民区了，没有多余的空间让其进一步扩展。

在与 H 养老院院长高某就这个问题的访谈中，了解了更多详细内容，访谈记录如下：

高院长，您能给我说下院里土地供给不足的具体情况吗？

我们院开始建院的时候入住人数少，面积较小。之前这里还是镇，现在属于城郊了。以前四周都是庄稼地，现在都变成住用地了。我们这里的入住老人近几年越来越多，明显不够住了。向有关部门反应好多次了，想让政府给批一块新地扩建，但是三年来一直没有落实。现在附近的土地越来越贵了，很多企业搬了过来，感觉更没有希望争取到土地了。

第二，社会福利政策不完善。国家的社会福利政策是关系农村养老机构能否有效运行的一个重要因素。首先，目前我国政府的相关政策不健全。近些年来，国家虽然先后出台了一系列关于养老的政策法规，要求地方政府根据国家政策指导当地养老机构的发展。遗憾的是，这些政策并没有给出具体的法律规范，只是一些倡导性实施规范，这就导致地方政府在实施的过程中会出现大而化之的现

象，给养老机构的发展带来问题。其次，以前受制于财政收入，在养老方面没有充分重视，缺乏完善的扶持政策，现在虽然国家富有了，但毕竟人口众多，仅依靠政府很难解决养老困境。加之慈善体系不完善，对养老的发展支持远远不够，导致我国在养老发展方便相对滞后，问题和困难依然很多。举例来说，在养老院里开设相应的医疗机构，为老人提供相关的医疗服务的问题至今难以解决，国家制定的一些优惠政策在具体实施的过程中，由于牵涉的部门较多，并没有落实到位。例如在对 F 养老院采访的时候，从与该院院长的谈话中了解到，该院建于 1984 年，通过不断发展，现已收留了整个村的五保老人，但政府并未给予水电费方面及其他的优惠政策。

在调查中，笔者就上述问题对养老院的院长做了访谈，访谈记录如下：

您能说说咱们院政策方面的难处吗？

我们院的入住老人较多，在水电方面的花费很大。但是我们的水电费没有得到优惠，跟普通的村民是一个价格，每个月这方面的开销达到一两千元。我们院面积比较小，不适合发展副业，只靠国家的补贴，日子过得很紧，要是政府可以给我们的水电费减免些，院里会有更多的钱为老年人改善生活，提高服务质量，吸引更多的老人入住，达到良性循环状态。

四、推动农村机构养老发展的对策与建议

机构养老作为农村养老的一种新的发展形式,在我国的养老事业发展中起到了越来越重要的作用。机构养老有着非常多的优点:首先,在养老服务上,老年人在机构中可以享受全面、专业的养老服务,老人的健康、生活得到了很好的照料,安全也得到了很好的保障;其次,在老年人精神生活上,很多老年人住在一起,彼此之间可以进行充分的交流,还可以参与机构组织的各种活动,精神生活提高了一个层次;再次,机构养老可以解放老年人的子女,节省了子女大量的照顾时间,从而使子女有更多的时间与精力投入到本职工作中,间接促进了社会的进步与发展。最后,在对社会的贡献上,机构养老的大量涌现可以提供给社会更多的就业机会,拉动当地就业,老年人基本生活得到满足的同时,也缓解了目前越来越严峻的就业压力。在老龄化程度越来越严重,传统家庭养老逐步弱化的今天,发展机构养老至关重要。因此,需要借鉴国内外成功经验,结合我国农村本土特色,探索适合我国发展的农村机构养老方案。

(一) 推进农村机构养老多元化发展,增加服务供给

1. 加大政府的资金支持力度

在农村机构养老体系的建设中,政府是主导力量,也是农村老年人福利获得的重要保障。尤其是资金方面,需要政府加大投入,保障农村机构养老的顺利发展。首先,在公办养老机构这个政府传统的重点项目上,需要加大支持,提高公办养老的科学性以及与现代社会相结合的适用性。公平是养老服务提供的前提,在养老服务体系的建设中,社会公平是一个不得不考虑的因素。因此,完全的放任市场发展并不是可取的路径,公办养老机构的作用是不可替代的。农村公办养老机构入住者多为弱势群体,比如“五保户”等,他们没有较好的经济基础,难以负担私营养老机构昂贵的养老费用,在这样的背景下,公办养老机构的存在很有必要。政府的投资主要应针对这一方面,保证此类养老机构的平稳运行,防止因资金问题造成服务提供打折扣的现象发生。同时,在养老服务投资确保公平的前提下,要加大对偏远农村的支持,保证养老服务的均衡发展。

其次,政府也要加大对民办养老机构的支持。老年服务是微利行业,许多民

办养老机构因资金匮乏、收入较低而导致经营困难,这是由养老机构的性质决定的。如果长期得不到政府的优惠政策,大批民办养老机构可能会退出养老服务行业。因此,针对这一部分养老机构,政府要给予一定的支持,保证它们的稳定运行,使它们与公办养老机构一起公平参与养老事业的发展。

再次,对于养老机构的受众群体,政府也要给予一定的补贴,尤其是对“五保户”等弱势群体,要依靠政府强有力的资金注入,保证它们也能享有同等的养老服务。对于其他生活有困难的农村老年人,政府也应根据其家庭的实际情况给予补贴,让他们能享受同等的机构养老服务,共享社会经济的发展成果。

值得一提的是,《民政部关于农村五保供养服务机构建设的指导意见》中指出“原则上一个乡(镇)应建立一所规模适中,基本满足当地实际需要的五保供养服务机构;也可以根据当地实际,由县级人民政府兴办服务全县或部分乡(镇)的服务机构”。N市的农业人口众多,一个养老机构往往无法满足需求,因此N市采取“1+N”的模式来兴办养老机构,扩大农村机构养老的覆盖范围。“1+N”模式是指在每一个乡(镇)建立一个较大型的中心养老院,并且根据当地的实际情况,在管辖的行政村内建立N个小规模的中心养老院分支机构。这一模式既扩大了养老机构的覆盖范围,同时又能够结合当地的具体情况做到因地制宜,可以在全国的农村进行推广。

2. 鼓励多元化经营养老机构

根据福利多元化理论,福利的提供开始由单一的政府提供,转到多方筹集、多渠道介入的形式上来,福利提供的范围更为宽广,盈利组织与非盈利组织、家庭与社区都可以成为福利的提供者,关键是采取何种形式,将多元的福利予以整合。根据我国实际,单纯依靠政府提供福利已难以达到福利效果的最优,必须依靠社会资源,多方筹集,完善福利的提供。各地可依据实际情况,发展适合本地的多元化养老服务,比较成功的模式有“民办公助”,政府针对民间兴办的养老机构进行指导与协助,使民办的养老机构更为标准、科学;“公办民营”,将公共福利资源进行外包,吸引专业群体介入到政府兴办的养老机构中,使养老机构的经营更适合市场、更为专业。这类养老机构适用于经济条件较好,可以支付高昂养老费用的老年人,并不适合在农村进行推广,针对这种情况,政府需要在相关政策上给予支持,提高此类养老机构的适用性,选址上接近农村,这样既可以承担政府的福利型养老,又能吸引经济条件较好的老人入住,增加养老机构的收入。

引入政府以外的投资或者将养老机构外包给专业机构,政府并不意味着可以对这些养老机构放任自流,而应该对其进行适当的监管,指导它们的科学运行,也是确保它们方向正确的必备手段。目前,在发展经济为社会主导方向的背景下,政府如果盲目的放任养老机构发展,会导致个人或企业经营时唯利是图,损害入住养老机构老人的利益。这就要求政府加强监管,避免高收费、低服务、侵犯老人合法权益的情况出现。

3. 推进服务对象的多元化发展

20世纪50年代,我国的农村公办养老开始建立,主要针对的对象是农村中的五保老人等弱势群体,这与我国当时的经济条件及福利体系的定位有关。随着经济的发展,社会现实越来越多的要求我国的福利体系向普惠型的方向开始转变,这就要求农村公办养老在我国的养老体系中承担更多的社会责任。在这样的背景下,转变公办养老机构职能定位,拓展农村公办养老的服务范围势在必行。这样的转型可以从以下几个方面展开。

首先,扩大农村养老机构的兴建规模,提高农村养老机构的服务标准。经过这样的扩建,使得农村养老机构在满足传统弱势群体入住需求的前提下,也能满足其他老年人口的入住需求,提高农村养老机构的普适性;其次,政府在农村养老机构的服务标准上要多做思考,从入住标准、入住费用、服务项目等内容上制定统一标准,让农村养老机构更为标准,做到养老机构的兴建有据可依。具体政策的制定可借鉴相关发达地区的经验,结合自身区域的发展特点,合理化制定养老机构的收费标准。最后,取消入住公办养老机构的身份限制,放宽此类养老机构的入住门槛。具体执行过程中,可采用差异化的收费方式,根据老年人的经济条件适当调整收费标准。比如,针对无收入来源的五保老人,可采用免费的方式,让他们继续享有养老保障;针对有实体,比如住房、产权的老人实行以房养老的方式,房产的收入直接抵用养老费用;针对收入较高的老人,可采用完全商业化的方式进行养老服务,老人可以根据自己的收入状况自行选择服务内容。

4. 引导社会力量进行捐赠

政府要加大对农村机构养老的宣传力度,倡导社会力量对养老机构进行捐赠,同时可以对捐赠者进行精神上和物质上的嘉奖。如可以设置“爱老先进个人”、“爱老先进集体”等,以期在整个社会中营造一种“敬老、养老、爱老”的良好

氛围。同时，发挥政府的宣传、鼓励、号召作用，调动个人、社会团体为老人捐款、捐物的积极性。如可以通过对捐赠者进行降低或者减免个人所得税的标准，或者提供一些其他方面的优惠政策来激发个人、企业、团体的捐赠热情。在国外，因为慈善可以减免个人或企业的税费，大家对捐助的热情都很高，这也导致国外社会服务基金中一大部分都来自民间捐赠，国外这种政府为先导，发动多种渠道进行公共服务资源募集的经验值得我们借鉴。

（二）发展老年社会工作，提高专业化水平

老年社会工作就是指社会工作者运用社会工作的方法和技巧，针对老年人的一系列问题开展活动，为其提供个别化、专业性的服务，帮助老年人改善自己的生活，促进其身心健康，使其能过上正常老年生活的工作过程。我国《农村五保供养服务机构管理办法》中要求有条件的养老机构应当配备专业的社会工作者，配合机构的其他人员一起更好地为老年人服务。提高养老机构的服务专业化水平，是一项长期的工作，应从以下方面着手：

1. 加大现有人员培训力度

据调查所知，目前对农村养老服务机构的人员培训较少，并且针对性不强。应该用社会工作的理念为指导，加大对现有人员的培训力度，对培训合格的颁发资格证书，使管理与服务人员做到持证上岗能很好地解决这一问题。结合目前的具体情况，培训组织机构应以市为单位，在全市范围内定期举办培训班。培训内容应要具有较强的实用性，应以养老机构日常工作中所面临的问题开设较全面的课程，如以老年医学、管理学、护理学、营养学以及社会工作等课程为主，于此同时也应该加强对工作人员职业道德和服务意识的培训。在培训方式上鉴于目前农村养老机构管理与服务人员相对不足，可以分期对服务人员轮流进行培训，也可以用远程教育、网络课堂的方式组织开展培训。

2. 培养和引进专业社工人才

农村养老机构的发展必然走上专业化的道路，社会工作人才能够对农村老人展开专业化的服务，开展有针对性的富有成效的救助，因此培养和引进农村社会工作人才显得尤为迫切。农村老年社会工作具有很强的专业性，对从业人员的能力要求很高，这就必须有针对性的开展专业化培养，这需要做到以下几点：首先，

明确培养规划,对农村社会工作人员培养的规模、结构以及目标进行合理的规划,同时也要制定有针对性的实施细则,做到有计划、有步骤地开展培训;其次,高校要扛起培养专业化农村社会工作人才的重任,在我国教育体系中加强对农村社会工作方面的培育,能够使农村社会工作人才具有较高的道德修养和职业能力;再次,对有意愿成为专业社工的现有的工作人员有计划、分层次的开展专业培训,使他们完成从非专业化到专业化的转变;最后,鼓励志愿者的参与。借助志愿者的力量,能够有效地解决农村养老机构人才紧缺的现状,针对志愿者也要进行短期的相关知识和能力的培养,提高服务质量。

3. 兴办专业服务机构

我国《农村五保供养服务机构管理办法》中,关于服务对象的要求:应当优先供应生活不能自理的农村五保老人,接受患有精神病、传染病的养老机构,应当具备相应的治疗护理能力。但通过调查了解到,公办养老机构护理人员缺乏,很多养老院拒收不能自理的老人,即使收养了卧床的老人,也没有能力悉心照料。笔者认为,各县应该建立一个专门的针对不能自理的老人的社会工作服务机构,让这些失能老人集中进行看护,配备专业的护理人员,在上岗之前对其进行培训,保证服务质量。可以对重病的老人进行临终关怀,让他们精神得到安慰。这些专业的农村服务机构,可以由政府和社会力量共同参与。对于五保老人可以申请免费,政府按人数给予一定的补助;对于其他老年人,按身体状况或经济收入情况给予适当照顾。农村的经济发展水平有限,让每个养老机构都招收不能自理的老人,是不符合实际的,也是对老人年的不付责任。可以在一定地区,开办少量的专业服务机构,适当满足老年人的特殊需求,实现初步的分级护理计划,提升农村养老机构的专业化水平。

(三) 丰富养老服务内容, 满足老年群体多样化需求

人到老年,物质生活的追求逐渐减弱,更多的是对精神生活的追求,尤其是社会生活的参与感、在家庭中的存在感,都是老年人最需要的精神慰藉。从某种程度上说,精神上的满足对老人而言要比物质生活上的富足更为重要。许多老人不愿意入住养老机构的原因就在于缺少了子孙的情感慰藉,他们害怕孤独,渴望家庭其乐融融的氛围,渴望与家人一起共享天伦之乐。在传统的养老机构中,提

供服务的着眼点在于物质上的供养，精神上的服务一直是服务提供的盲点。随着社会经济的发展，现代化的生活方式日益波及到老年人，农村老年人与城市老年人一样，也在这样的潮流中获得了物质生活的满足。根据马斯洛需要层次理论，人的需求是一个由低到高逐级递进的过程，在物质生活得到满足之后，更高层次的精神生活需求开始出现，这就要求养老机构根据老人精神层面的需求，为老人提供多样化的服务。

现代老人追求老年生活的丰富多彩，渴望精神层面的满足，农村老年人也是如此。因此，养老机构需要在这方面多下工夫，提升服务人员在精神慰藉、情感沟通方面的技能，满足老年人在精神层面上的更高要求。针对机构养老，为老年人提供精神满足的方法有很多，比如可以在机构中设置心理咨询中心，随时为老年人提供服务，解决老年人的情感困惑或者精神孤独；可以采用“院校联合”的方式，与高校合作，定期组织学生到养老机构进行慰问，通过与大学生的交流，减少老年人生活的孤独感；可以组织多种活动，比如老年人联谊会、相亲会等，为老年人提供交流的平台，增加老年人的沟通频次；可以建设养老机构的公共设施，比如活动室、棋牌屋、游戏厅、图书馆等，为老人提供一个情感寄托的地方，满足不同老年人的需求；组织合作的学校或自愿的单位来养老机构中进行慰问演出，通过表演小品、唱歌等多种多样的娱乐节目，为老年人的生活增添色彩；与文工团等机构联系，将养老机构作为他们的爱心教育基地，一方面为老年人提供情感支持，另一方面也为这些团体提供一个展示自己的机会，达到双赢的效果。

逢年过节，要开展丰富的敬老爱老活动，精心策划、充分准备，为老年人提供丰富的节日活动及富有特色的节日食品，让老年人感受到家的温暖；让他们在这些节日活动中亲自参与其中，既当观众、又做演员，提高老年人的参与感，让他们能看到自己的价值，感受到自己并不是孤立的存在，而是生活在温暖的大家庭中；发扬“文化养老”的传统，让老年人发挥自己的优势，与同院老年人互相学习，发挥余热，做到老有所学、老有所用。多方努力，把养老机构办成一个充满爱的大家庭。

（四）完善管理制度，增强发展活力

1. 给予合理定位

要增强农村养老机构的发展活力，给予公办和民办农村养老机构准确的定位

就显得尤为重要。对农村养老机构的定位应该按照“公办为主、民办为辅”战略思路,在对公办和民办的养老机构加以区分的同时,根据他们不同的情况完善管理制度。对于公办的养老机构,按照国家相关要求,应将符合条件的纳入事业单位,进行法人登记。明确了机构的性质,工作人员编制和经费问题就会迎刃而解,养老机构才受得到相应的法律保护和优惠政策,发挥自身福利事业的性质。

对于民办的养老机构,政府应按照“宽进严管”的思路进行管理。在降低民办养老机构准入门槛的同时,完善民办养老机构的登记制度。如今,很多民办农村养老机构都没有在民政部门或者工商部门进行登记,这样既不方便管理,又难以针对民办养老机构给予政策上的扶持。这就要求地方政府针对民办的养老机构进行一次普查,对他们进行注册登记。

2. 完善内部管理

完善公办养老机构的管理机制,探索以院养院的路子。各个养老机构应因地制宜,充分利用养老机构的资源。开发土地,发展养殖业以及种植业,增加收入,进而改善经济困难的状况,使养老机构进入良性循环的经营状态。养老机构的管理机制进一步探索改进,如成立院民医疗委员会、院民治安委员会、院务工作委员会、伙食委员会等,主动发挥院民参与养老机构事务管理的积极性,加入到具体的管理或者服务工作中,提高管理水平。针对民办养老机构的特殊性,政府应该以引导为主,在充分发挥市场调节作用的基础上加以指导,让其走出一条适合民办养老机构发展的新路子。

政府应该开展完善星级达标的评选活动。相关部门可以通过深入调研制定合理的标准对公办和民办的养老机构,进行卫生、饮食、环境、治安等方面的评定。对于合格者给予一星、二星、三星的肯定,并针对不同的星级,给予相应的物质奖励。对于不合格者,通过媒体给予通报批评,连续受到批评的养老机构可以取消其经营资格。这样奖惩兼施,不仅能够让养老机构自觉地提高公共服务质量,同时也能对农村养老机构的情况进行全面的了解,为制定相关的政策提供有力的依据。

3. 健全机构养老监督制度

监督制度是管理制度必不可少的一部分,有效的监督制度能够促进养老机构

的规范化，增强发展活力。首先，要制定明确的系统的考核标准，这一标准要有操作性，细化到考核的每一个环节。其次，要确定合理的考核周期，这一周期太长会减弱考核的效力，太短会影响农村养老机构的正常化运行。因此，建议可以一个月考核一次。政府主管部门还应该对养老机构进行不定期的突击检查，以防止机构出现采取不正当的手段，以应对定期检查的现象发生。最后，要确立完善的处罚和奖赏制度。政府主管部门要按照考核周期对机构养老进行检查，对达不到考核标准的机构进行严厉处罚，对达到标准的机构进行奖励。

五、结语

改革开放后的中国，为了可以实现经济的快速发展，从某种程度上讲，农村的发展受到了很大的“牺牲”，农民的利益也受到了很大的“牺牲”，这种“牺牲”在养老问题上表现得特别突出。随着传统家庭养老模式不断弱化，社会养老模式进入人们的视野，并体现出它明显的优势。早在 20 世纪 50 年代后期，我国就出现了机构养老的方式，历经了几十年的不断发展与改革，现在的养老机构与以前已经大不相同，出现了新的特点，机构养老的发展为人口老龄化做出了不小的贡献。在农村，对社会养老模式起到主要作用的是公办养老机构。但随着城市化与人口老龄化的不断加剧，农村机构养老也逐渐暴露出了各种各样的问题，也得到了社会各界的广泛关注。

本文立足于 N 市农村机构养老的基本情况，通过对其现状进行研究分析，以期从中找到存在的问题。经过分析发现 N 市普遍存在机构养老服务水平不高、服务内容单一、入住门槛存在限制、缺乏运作资金等问题。随后，笔者有针对性地提出了解决的对策。对策主要包括以下几个方面：首先，对养老机构所具备的功能重新定位与规划，使其服务面更加广泛。在我国的农村，这些公办养老机构的服务范围局限在“五保老人”，这对于目前的社会发展现状而言已经不太适宜，养老机构必须对服务的范围进行扩展，把服务对象的身份限制逐步取消；其次，政府应该对现有的资源进行有效的整合，也应该增加财政的投入。在这个过程中，政府应该承担好“牵头人”的角色，在加大财政投入的同时，积极引导社会力量参与其中，充分对社会的资金进行整合，对社会养老机构投资主体多元化的实现起到推进作用；再次，养老服务的内容应该进一步扩展，这样才能真正满足农村老人的需求。在社会全面发展的今天，农村不断向城市靠拢，农村老人的需求也不断多样化，不仅是要满足其物质生活更要丰富其精神生活。要求养老机构的服务宗旨应不断的与时俱进，从“传统温饱型”养老理念逐步转向“多功能福利型”的养老理念。最后，对农村养老机构的工作人员也应定期进行培训，提高他们的服务水平和专业技能。在这方面，我国应该向一些发达国家的养老机构学习，通过对护理人员进行专业的培养，组建一批训练有素的人才队伍，这支队伍既能“流动作业”又可以对养老机构开展定点服务，以此真正提高机构养老的服务质量，保证老人们在农村养老机构住的舒心、快乐。

农村机构养老问题的解决,不仅需要立足当前,有针对性的解决现存的问题,同时也需要运筹帷幄,站在长远的角度来繁荣农村经济,发展农村科、教、文、卫事业。“授之以鱼不如授之以渔”,随着农村经济的不断繁荣,农民生活质量的不断提高,一个理想环境氛围的创造是解决农村机构养老问题的核心和根本。我们坚信,在党和政府的英明决策下,在强农富农的政策不断落实下,这一天即将来临。

参考文献

著作部分:

- [1]苗艳梅:《中国五保供养制度的创新与拓展》,北京,社会科学文献出版社,2012年。
- [2]李竞能:《人口理论新编》,北京,中国人口出版社,2007年。
- [3]全利民:《老年社会工作》,上海,华东理工大学出版社,2006年。
- [4]干煌:《社会稳定与社会和谐》,北京,社会科学文献出版社,2006年。
- [5]周弘:《福利国家向何处去》,北京,社会科学文献出版社,2006年。
- [6]杜鹏:《人口老龄化与老龄问题》,北京,中国人口出版社,2006年。
- [7]宋林飞主编:《社会福利思想》,北京,社会科学文献出版社,2002年。
- [8]郑功成:《社会保障学——理念、制度、实践与思辨》,北京,商务印书馆,2000年。
- [9]李珍:《社会保障制度与经济发展》,武汉,武汉大学出版社,1998年。
- [10]度国柱、王国军:《中国农业保险与农村社会保障制度研究》,北京,首都经济贸易大学出版社,2002年。
- [11]李迎生:《社会保障与社会结构转型一二元社会保障体系研究》,北京,中国人民大学出版社,2001年。
- [12]吴晓东:《中国农村养老的经济分析》,成都,西南财经大学出版社,2005年。
- [13]常宗虎:《中国社会福利史》,北京,中国社会出版社,2002年。

期刊部分:

- [1]党培:《我国步入人口老龄化社会浅析》,《改革与开放》,2010年第24期。
- [2]陈敏:《加强养老服务机构建设,积极应对人口老龄化——我国养老服务机构存在的问题及应对措施浅析》,《经济与社会发展》,2008年第1期。
- [3]陈敏:《加强养老服务机构建设积极应对人口老龄化》,《经济与社会》2008年第1期。
- [4]丁洁、李娇、管超:《民营养老机构经营模式探讨》,《现代商贸工业》,2011年第4期。
- [5]张美丽:《基于SWOT分析的上海市民办养老机构发展研究》,《劳动保障世界》,2011年第14期。
- [6]陈赛全:《中国养老模式研究综述》,《人口学刊》,2008年第3期。
- [7]柴效武:《异地集中养老模式可行性探讨》,《浙江大学学报》,2004年第4期。
- [8]王莉莉、陶立群、麻凤利:《北京市社区敬老院服务状况分析》,《市场与人口分析》,2005年增刊。
- [9]王凡:《人口老龄化背景下关于我国养老模式的一点思考》,《科教文汇》,2008年1月下旬刊。
- [10]刘华、沈蕾:《农村老年人养老意愿及影响因素的分析——其于苏南苏北的调查》,《甘肃农业》,2010年第10期。
- [11]邬沧萍:《中国特色的人口老龄化过程前景和对策》,《人口研究》,2004年第1期。
- [12]晓春等:《中国老年贫困人口特征分析》,《人口学刊》,2006年第4期。

- [13] 尤伊娜、朱启戎、俞远峰:《农村民办养老院现状评估及走向——以泰州市夕阳红养老院为例》,《消费导刊》,2009年第8期。
- [14] 刘红、张妍蕊:《对我国民营养老机构存在的问题及发展前景的探讨》,《技术经济与理论研究》,2008年第2期。
- [15] 隆菊霞、吴红霞、赵晓云:《太原市民办养老机构走出经营困境的思考》,《全科护理》,2011年6月第9卷第6期月上旬版。
- [16] 左冬梅、李树茁、宋璐:《中国农村老年人养老院居住意愿的影响因素研究》,《人口学刊》2011年第1期。
- [17] 周云、陈明灼:《我国养老机构的现状研究》,《人口学刊》,2007年第4期。
- [18] 吕新萍:《养老院老人的需求与养老机构专业化——对北京市某养老院的个案研究》,《人口与经济》,2004年第1期。
- [19] 周绍宾、余彦波:《养老机构中的社会工作》,《中国社会导刊》,2007年第1期。
- [20] 卢慧芳、王惠珍、高钰琳:《国内外养老机构护理分级现状研究》,《护理研究》,2006年第11期。
- [21] 何妮娜:《我国养老机构运行机制市场化趋势与瞻望》,《西安电子科技大学学报(社会科学版)》,2006年第7期。
- [22] 彭华民:《福利三角:一个社会政策分析的范式》,《社会学研究》,2006年第4期。
- [23] 黎民、胡斯平:《中国城镇机构养老及其模式选择——以广州为实例的研究》,《南京社会科学》2009年第1期。
- [24] 顾大男、柳玉芝:《我国机构养老老人与居家养老老人健康状况和死亡风险比较研究》,《人口研究》,2006年第5期。
- [25] 丁华、徐永德:《北京市社会办养老院入住老人生活状况及满意度调查分析》,《北京社会科学》,2007年第3期。
- [26] 廖晓春:《养老院高龄老人生活质量影响因素及护理对策》,《中国老年学杂志》,2007年第27期。
- [27] 王世军、薛宏:《民办养老院老人生活满意度研究》,《人口与经济》,2006年增刊。
- [28] 王英、罗敏、李卉:《北京市城区养老机构入住老人生活质量调查研究》,《实用医学杂志》,2007年第9期。
- [29] 丁华、徐永德:《北京市社会办养老院入住老人生活状况及满意度调查分析》,《北京社会科学》,2007年第3期。
- [30] 彭华民、黄叶青:《福利多元主义:福利提供从国家到多元部门的转型》,《南开学报(哲学社会科学版)》,2006年第6期。
- [31] 朱庆芳:《我国老龄化社会的特点、问题和对策》,中国社会学网,2007年10月20日。
- [32] 贺丹:《中国农村老龄化水平高于城市》,《人民日报》,2012年5月17日第4版。
- [33] 周艳、曾易、常研:《常德已进入“快速老龄化”阶段》,《湘江报》,2011年5月7日第3版。
- [34] 邱刚:《上海养老机构社会化运作的研究》(硕士学位论文),南昌大学公共管理学院,2007年。
- [35] (英)佩恩 马尔科姆著、何雪松等译:上海,现代社会工作理论:华东理工大学出版社,

2005年。

外文文献:

- [1]Gu. D.&G Liu &D. Matthew E. Different profiles between institutionalized residents and community-dwelling residents at the oldest-old ages in China[J]. Social Science & Medicine 2007.
- [2]John S Mc Alearney. Community Health Center Integration: Experience in the State of Ohio[J]. Journal of Health Care for the Poor and Underserved, 2006.
- [3] Greenberg, M. P., Greenberg, G. B. and Mazza, L(2010). Food Pantries, Poverty, and Social Justice. American Journal of Public Health, 100, vol.11, 2021.

附录 A

农村机构养老调查问卷（老年人）

您好！

非常感谢您对此次问卷调查的支持。我们正在进行”这项课题的调查，目的是分析了解当前 N 市农村机构养老的现状及其存在的问题。您所反映的情况和建议都相当宝贵，并将对于我们关于“农村机构养老问题”的研究工作起到重要作用。请就您的个人实际情况和感受如实填写，在相应的合适的地方打“√”。这次调查采取不记名方式，调查结果仅供调查研究使用，并对于您的隐私给予绝对保密。对您的合作与支持，我们再次表示感谢！

郑州大学

A、基本信息

A1、您的性别：

1、男 2、女

A2、您的年龄：

1、60---69岁 2、70--79岁 3、80--8岁 4、86岁以上

A3、您的来源地是？

1、本村 2、本乡 3、本县 4、外地

A4、您的婚姻状况是？

1、未婚 2、已婚 3、丧偶 4、其他

A5、您的文化程度是？

1、不识字 2、小学及以下 3、初中 4、高中及以上

A6、您以前的职业是：

1、务农 2、服务业人员 3、工厂工人 4、事业单位人员 5、经商 6、其他

A7、您的户口状况是？

1. 外地城市户口 2. 外地农村户口 3. 本地户口 4. 外地户口

A8、您有亲戚吗？

1、没有（跳转 A10） 2、1个 3、2个 4、3个 5、3个以上

A9、您亲戚一般多长时间来看望您一次？

1. 没有来过 2. 一月一次 3. 半年一次 4. 一年一次 5. 几年一次

A10、您的身体情况怎么样？

1. 有残疾 2. 有慢性疾病 3. 有重大疾病 4. 身体比较好

A11、您平时的生活是否可以自理？

1、是 2、否

B、入住情况

B1、您住进这里的自愿情况？

1. 自愿 2. 半自愿 3. 非自愿

B2、您住进这里的原因？

身体原因 2. 无人照顾 3. 亲朋介绍 4. 其他_____

B3、您已经在这里住多长时间？

1、几个月 2、半年 3、一年 4、二年 5、二年及以上

B4、请您对机构养老“五保”内容的满意度进行评价（在相应的表格内划“√”）：

	很满意	比较满意	一般	不太满意	不满意
保吃					
保穿					
保住					
保医					
保葬					

B5、您对机构给您提供的照料服务是否满意？

1、很满意 2、比较满意 3、一般 4、不太满意 5、不满意

B6、您对机构给您提供的精神服务是否满意？

1、很满意 2、比较满意 3、一般 4、不太满意 5、不满意

B7、您与机构里的其他老人交往程度？

1、密切 2、一般 3、生熟 4、无来往

B8、您平时在这里的娱乐生活有哪些：（多选）

1、听戏 2、聊天 3、看电视 4、老年活动 5、其他

B9、您平时生病时，机构怎么治疗？

1、自行解决 2、机构专职医生 3、乡镇医疗机构 5、机构护理人员

B10、医疗的所花费是由谁来承担？

1、自费 2、养老院 3、国家

B11、您与机构里的工作人员关系如何？

1、密切 2、一般 3、生熟

B12、在这住得还习惯吗？平时一般怎么安排一天的生活？

B13、谈谈机构平时给您提供的服务有哪些，不满意的地方是？

B14、您感觉在家里好还是养老机构好？能具体说说吗？

附录 B

农村机构养老调查问卷（工作人员）

您好！

非常感谢您对此次问卷调查的支持。我们正在进行“农村机构养老”这项课题的调查，目的是分析了解当前 N 市农村机构养老的现状及其存在的问题。您所反映的情况和建议都相当宝贵，并将对于我们关于“农村机构养老问题”的研究工作起到重要作用。请就您的个人实际情况和感受如实填写，在相应的合适的地方打“√”。这次调查采取不记名方式，调查结果仅供调查研究使用，并对于您的隐私给予绝对保密。对您的合作与支持，我们再次表示感谢！

郑州大学

A、基本信息

A1、您的性别：

1、男 2、女

A2、您的年龄：

1、20--30 2、30--40 3、40--50 4、50--60

A3、您的来源地：

1、本村 2、本乡 3、本县 4、外地

A4、您是通过什么渠道过来工作：

1、亲戚朋友介绍 2、招工 3、组织安排的在编人员 4 其他

A5、您的文化程度：

1、小学 2、初中 3、高中 4、大专及以上

A6、您原来的职业是：

1、务农 2、服务业人员 3、工厂工人 4、事业单位人员 5、其他

B、工作情况

B1、您每个月的工资是多少？

1、500-800 2、800-1200 3、1200-1500 4、1500-1800 5、1800--2000 6、2000 以上

B2、是否有补贴福利之类？（有的话，是多少）

1、是 B2、否

B3、您每天的工作内容是什么？

1、管理机构事务 2、医务护理 3、洗衣做饭生活照料 4、心理服务等
其他

B4、机构里是否有专职医生

1、有 2、没有

B5、您来这里之后是否接受过培训

1、是 2、否（转 B7）

B6、您受到的培训是专业的吗？

1、是 2、否

B7、您受到的培训单位时间内的次数？

1、3月/次 2、6月/次 3、12月/次 4、仅一次

B8、您对目前的工作情况满意程度是？（累不累）

1、很满意 2、比较满意 3、一般 4、不太满意 5、不满意

B9、您在工作中遇到的困难是

1、与老年人的相处 2、其他

B10、是否有志愿工作者来参与服务？

1、是 2、否

B11、志愿者来的频率是

B12、您是否了解社会工作？（社会工作是一种帮助人和解决社会问题的工
作。它帮助社会上的贫困者、老弱者、身心残障者和其他不幸者）

1、是 2、否

B13、如果机构内有社会工作者，您需要他们帮助您解决一些什么问题？

B14、老年人一日三餐的生活标准是，有什么具体安排

B15、您对老年人入住养老院情况的看法，床位是否够用？

B16、您觉得目前机构里老年人急需解决的问题是？

B17、您对机构的发展有什么好的建议？

附录 C

养老机构院长访谈提纲

养老机构名称：

隶属区县：

联系人员：

联系电话：

一、院长基本信息

年龄 性别 文化程度 来源

之前工作经历

二、机构概况

1、机构成立时间

2、机构性质

3、机构规模（总面积 住房面积 床位数 ）

4、机构主管单位（归属管理，内部管理）

5、机构服务设施状况（老年人住房条件 娱乐设施 ）

贵机构有下列哪些文化娱乐设施（可多选）

A. 多功能厅 B. 图书室 C. 棋牌室 D. 健身活动室

6、机构服务内容（饮食，一日几餐，每餐安排）

7、机构经费来源

8、机构收支状况（工作人员工资来源）

9、机构服务方式

10、机构收费标准（自费人员收费标准）

11、机构成员培训状况（包括有无培训，有无专业培训，单位时间内的培训次数，培训内容，培训组织单位，培训师资构成，培训费用支出等）

12、贵院床位数是 张，目前入住人数是 人。

13、老年人自理情况 贵院是否收住失能老人

14、老年人生病时，是否有专职医生，花费谁来承担

三、机构工作人员情况

1. 管理人员的基本情况：（是否有在编人员）

- 1.1 目前管理人员共有 名；
- 1.2 管理人员的平均年龄是 岁；
- 1.3 管理人员的学历构成：
2. 护理人员的基本情况：
 - 2.1 目前护理人员共有 名；
 - 2.2 护理人员的平均年龄是 岁；
 - 2.3 护理人员的学历构成：
- 3、志愿工作者构成
 - 1、是否有志愿工作者来参与服务？
 - 2、是否有社会支持？
- 四、工作中的具体困难
- 五、对农村养老机构的发展的建议和展望

个人简历、在研究生学习期间发表的学术论文和研究成果

个人简历

贾婷婷，女，汉族，中共党员，1990年3月出生，河南许昌人。

本科阶段：2007.9-2011.6 中国人民解放军陆军航空兵学院

研究生阶段：2011.9-2014.6 郑州大学公共管理学院社会学专业

研究生期间所获奖励：

- | | |
|---------|-------------------------------|
| 2014/3 | 河南省优秀毕业生 |
| 2014/3 | 郑州大学优秀毕业生 |
| 2013/12 | 郑州大学 2012-2013 学年三好研究生 |
| 2013/9 | 硕士研究生国家奖学金 |
| 2013/6 | 郑州大学优秀社团活动积极分子 |
| 2013/5 | 国家社科基金项目“社会发展与社会建设”中河南“优秀调研员” |
| 2012/12 | 郑州大学 2011-2012 学年优秀研究生干部 |

发表论文

- 1.《保障性住房建设中的融资困境及路径选择》，《河南教育学院学报》，2014年第2期。
- 2.《我国农村空巢老人养老保障面临的困境及对策分析》，《山东农业大学学报（社科版）》，2013年第9期。
- 3.《高校大学生职前培训面临的问题及对策》，《河南教育学院学报》，2013年第6期。
- 4.《网络意识对女性工作者网络行为的影响》，《时代报告》，2013年第3期。

参与课题

- (1) 2010年度教育部人文社科基金项目“网络意识对女性网民行为的影响研究”
- (2) 2011年度河南省决策研究招标课题“社会性别视角下河南省老年人的养老保障问题研究”
- (3) 2011年度河南省哲学社会科学规划项目“社会流动中河南农村外出务工女性的阶层分化与福利获得”
- (4) 2011年度郑州市社会科学重点调研课题“郑州市高校大学生就业与职前培训问题研究”
- (5) 2011年度河南省政府决策研究招标课题“中原经济区建设的金融支撑体系研究”
- (6) 2011年度河南省教育厅人文社会科学研究项目“社会工作视角下的河南空巢老人养老问题研究”
- (7) 2012年度河南省软科学研究计划项目“地方政府性债务风险预警与防控研究”
- (8) 2012年度郑州市社会科学重点调研课题“加快城乡文化一体化发展研究”
- (9) 2012年度河南省教育厅人文社会科学研究项目《河南省社会工作协调创新社会管理问

题研究》

(10) 2012 年度河南省教育厅科学技术研究重点项目“河南省城乡社会保障一体化发展路径研究研究”

(11) 2012 年度河南省教育厅人文社科基金项目“河南省保障性住房建设研究”

(12) 2013 年度河南省社科联招标课题“河南省农村空巢老人养老保障问题研究”

致 谢

时间如白驹过隙，三年的求学生涯已经接近尾声。在此，我要对大家表示最真挚的感谢！饮其流时思其源，成吾学时念吾师。首先，感谢我的导师韩文甫教授。韩老师学识渊博、治学严谨，三年期间我得到了韩老师在各个方面的指导与关爱，无论是为人还是为学方面都受益良多。每次遇到难以解决的学术问题，韩老师的精辟点拨总让我豁然开朗。本文从研究选题到提纲拟定，从论文初稿到最后的定稿，都凝聚着韩老师的心血，这些使我终生难忘。在论文的修改过程中，韩老师总是字字句句把关，并提出许多中肯的指导意见，让我收获颇丰。

其次，我要真诚地感谢郑州大学公共管理学院纪德尚教授、张明锁教授、程建平教授、蒋美华教授、范会芳教授、张艳霞教授等诸多老师，在他们的帮助与支持下，我才得以快乐地学习和生活，并得到不断的提高与成长，祝他们身体健康，工作顺利。感谢公共管理学院2011级社会学的每一位同学，我很珍惜和他们一起度过的点点滴滴，祝他们前程似锦、永远开心快乐！

最后，感谢调研中N市低保中心以及农村养老机构的工作人员的热情配合，他们提供了丰富的原始材料，并对论文的创作寄予厚望，真心希望这些战斗在农民社会保障工作第一线的工作人员事事顺心如意。感谢调研中接受访谈的那些老人们的配合与支持，回忆起他们饱经风霜的脸庞与热切期盼的眼神，我时常难以入睡，祝他们健康长寿、美满幸福。感谢父母二十多年来对我的养育之恩以及一直以来对我学业的大力支持，你们辛苦了，我爱你们。

贾婷婷

2014年5月于郑州大学松园