

农村社会养老服务供需现状研究综述

袁婷婷

(南京农业大学, 江苏 南京 210095)

【摘要】近年来,解决农村养老问题、改善农村老年人的社会养老服务水平成为各级政府和学术界广泛关注的热点。本文对农村社会养老服务供需现状方面的研究进行总结、评述,从研究内容和研究方法两个角度指出目前有关研究的不足,并提出进一步研究方向。

【关键词】农村;社会养老服务;供需;研究现状

第六次全国人口普查显示,2010年我国总人口数为13.39亿人,其中60岁及以上老年居民达1.78亿人,占人口总数的13.26%^[1]。《中国老龄事业发展报告(2013)》指出,2012年我国老年居民人口达1.94亿人,老龄化水平达到14.3%。其中,60%以上的老年居民人口分布在农村,有1.1亿人,占农村人口总数的15.1%。

随着老龄化、高龄化与空巢化的程度不断加深,农村养老服务需求与日俱增,并逐渐成为一种发展“定势”,呈现常态化。家庭养老服务作用不断弱化,而国家社会养老服务,市场养老服务作用并没有增强,因而出现了供需脱节的情况。因此,研究农村社会养老服务供需问题具有十分重要的理论和现实意义。

一、农村社会养老服务需求研究

(一) 养老服务需求现状

随着人们生活条件的改善,老年群体对于各方面的需求也呈现出多样化的趋势。刘晓梅、张敏(2005)提出要调动一切可以利用的因素,把各种资源整合起来,构建多元化的老年生活援助体系,满足老年人不同层次、不同类型、不同模式的需求^[2]。

在养老服务需求类型上,学者们的观点都大同小异,基本上围绕生活照料、医疗照护和精神慰藉三部分展开。政府或社区在加强完善农村养老体系建设中,必须围绕这三个方面展开养老服务需求体系建设工作。刘一玲(2010)将养老需求划分为经济供养、生活照料、医疗需求和精神慰藉等四个层面,并就老年人在不同层面的需求满足状况及其影响因素进行了比较研究^[3]。王俊文、杨文(2014)通过对江西赣州的调查发现农村养老服务需求主要集中在生活护理、家政服务、精神文化三个方面^[4]。王敏、刘宇等(2014)通过对北京市城市社区空巢老人的健康状况进行调查发现,空巢老人的居家养老服务需求涉及面广,包括生活照料、医疗卫生、心理需求服务等方面的需求^[5]。B. Meredith (1983)还重点强调了社区照顾的内容。一方面,要满足老年人的基本生活需求,如住房需要、日常生活需要。特别是患有疾病的老人,更要在基础护理、药物治疗等方面提供专业服务;另一方面还要注重老年人的精神健康,可以提供心理咨询或举办交流活动等来丰富老年人精神生活^[6]。

从养老服务的需求层次来看,许晓辉、曲玉萍等(2011)指出农村老年人养老服务需求多样化,主要的需求排在前5位的依次是陪伴就医、料理生活、上门理发、护理服务、助浴服务。此外,有些空巢老人表示希望有人陪伴聊天,有的需要政策法规方面的服务等^[7]。李伟(2012)对河南省六个地市的抽样调查显示,在农村社会养老服务需求层次中,生活供养(经济保障)是农村老年人最为迫切的需求,其次是生活照料需求,医疗卫生服务需求位居第三,最后是精神服务需求^[8]。王振军(2016)通过对甘肃农村老年人口的调研,得出甘肃老年人对医疗护理和临终照料的服务需求最为强烈^[9]。谷彦芳、柳佳龙(2014)经调查发

现,日常照料服务在农村老年人养老服务需求中居于第二位^[10]。目前,在国家的社会养老服务以及市场养老服务不足的情况下,老年人的生活照料服务仍主要来自家庭。

从养老模式来看,李建新(2004)认为绝大多数老年人更偏好居家养老的养老模式^[11]。潘金洪(2010)指出在这一主流意愿的影响下,倾向于选择养老机构提供服务的仅有15-20%^[12]。另外,陈成文、肖卫宏(2007)的研究显示农村的养老思想正在发生变化,尤其是中青年,他们在逐渐认同和接受养老机构这种形式的养老服务,这有利于以后在农村发展社会养老方式^[13]。除此之外,左冬梅(2011)指出并不是所有老人都否定机构养老,也有一部分老人比较看好养老机构^[14]。张旭升、吴中宇(2003)的研究还发现很多家庭自己雇佣保姆来照料老人,这种现象主要出现在儿子或者全家都外出就业的家庭中^[15]。Ritterl KJ. (2010)认为,居住环境和条件对老年人的养老方式选择是很重要的影响因素^[16]。许多居家养老的老年人更喜欢在自己的家中养老,而不是住在各式各样的养老机构中。这些研究都显示出农村对养老方式的需求产生了变化。

(二) 养老服务需求的影响因素

在养老服务需求的影响因素上,国内学者从不同的角度进行了分析。王洪娜(2011)通过对养老服务需求的影响因素研究,发现老人的年龄、性别、婚姻状况、经济状况、孤寡情况等都会影响养老方式选择的偏好^[17]。蒋岳祥、斯雯(2006)的研究则表明家庭状况对老人选择照顾方式的影响最大,经济状况对老人照顾方式选择有一定影响^[18]。黄俊辉、李放等(2014)从服务类型、服务内容、支付水平等方面评估了江苏省1051名农村老人的社会养老服务需求。结果表明:年龄、个人年收入对社会养老服务需求意愿有显著的正向影响,健康状况和儿子数对其有显著的负向影响^[19]。其中潘金洪、王晓凤等(2000)认为婚姻状况具有很大影响,通过调查发现,未婚和离异者选择机构养老方式的概率最小,在婚老人更愿意选择居家养老的方式^[20]。陈建兰(2010)通过对空巢老人的调查发现,老人个体的文化程度、儿子数量和养老金数量对机构养老服务具有重要影响^[21]。

此外,左冬梅、李树苗等(2011)认为由于孝这一中华民族的传统道德观在农村深深扎根,严重阻碍了敬老院这一机构在农村的发展和利用,老年人更倾向于选择居家养老在很大意义上是注重传统的孝,因此机构养老服务需求严重不足^[22]。

综上所述,为了挖掘影响农村老人养老服务需求偏好的因素,这些研究主要从个人特征、家庭状况、经济状况等微观层面出发,最终发现农村老人的养老服务需求正在逐渐产生新的变化。

二、农村社会养老服务供给研究

(一) 养老服务供给困境

目前国内大多学者都认同农村社会养老服务供给主体定位

和责任不清是造成供给困境的主要原因之一。闫晓静、任亮等(2014)指出目前我国农村养老服务供给困境:一是主体缺位,在我国农村养老服务供给主体中,各级政府部门处于主体地位,社会、市场、私人组织、第三部门等很少进入到农村空巢老人养老服务供给领域;二是养老服务供给模式单一,当前地方各级政府部门对农村空巢老人的养老服务只是按照有关法律法规,以简单的行政命令为依托,通过发放最低生活保障金、五保金等形式为空巢老人提供养老服务^[23]。吉鹏、李放(2015)认为主体困境、资金困境、服务困境和监管困境是农村养老服务供给的四大困境^[24]。张世青、王文娟等(2015)则提出农村养老服务供给过程中面临的多重困境为:政府缺乏对农村养老问题的足够重视,致使农村养老事业发展迟缓;农村养老服务体系仍处于一种残缺型福利状态;农村养老服务机构无法满足老年人多元化的需求;较低的社会保障水平难以确保老年人的医养需求^[25]。夏玉珍、徐大庆(2015)认为农村养老服务供给面临理论和实践的双重困境:理论上,市场遭遇公地悲剧理论等,政府失灵;实践上,养老服务供给总量严重不足,供给效率低下,结构失衡,供给决策、体制机制不合理^[26]。

(二) 养老服务供给中的政府责任和定位

鉴于农村养老服务在供给过程中存在着上述困境,张世青、王文娟等(2015)认为,农村养老的解决,除了地方政府“要振兴适合当地发展需求的地域产业”,以获得充分的养老资源外,不同层级的政府还必须承担与之相应的养老责任。在政府首先负责的基础上,再动员家庭、民间资本、社会力量的积极介入^[25]。苏保忠、张正河(2007)认为:农村养老保障制度的公共产品属性决定了基层政府提高农村养老服务的必然性。这就要求基层政府在农村养老保障的建设中要主动承担立法责任、制度安排责任、组织管理责任、财力支持责任、监管责任及统筹规划等各项责任^[27]。蒋正华(2005)认为,政府作为供给主体,主要的责任是提供公共服务和制定公共政策,对养老服务创造一个公平的供给环境,积极引导社会各种资源参与养老服务^[28]。白友涛(2007)根据南京鼓楼区老年人存在的养老问题,指出要建立全面的社会化养老服务体系,政府是养老责任的主要承者,要履行其社会管理与公共职能,向公民提供高效率、高质量的社会公共产品及公共服务,还要对自身的角色进行准确的定位,要把握好政府权力的限度,不要事事都亲力亲为,最终承担起对社会公共事务的“兜底责任”^[29]。

许芸(2009)进一步提出应构建公共服务供给主体间合作网络,政府和其他服务提供者之间不再是管理者与被管理者的关系,而是平等合作与利益互补的新型关系^[30]。政府既要保证对服务质量的控制,又要减少对服务提供者的干预,确保民间组织的独立性、自主性以及积极性。邸晓星(2010)、金雁(2010)等也认为政府与其他主体之间应建立一种合作、互补的关系,明晰责任边界,以真正实现责任互补^[31, 32]。

(三) 养老服务供给机制创新路径

2013年9月出台的《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》(国发[2013]35号),强调政府对农村养老服务的托底措施和倾斜性举措,提出政府对养老服务的购买。要通过完善市场机制,充分发挥市场在资源配置中的基础性作用,逐步使社会力量成为发展养老服务业的主体。

张文丽(2005)提出了养老服务创新的供给机制即政府按照合法的程序,有选择性地采购服务,为各类机构能良性竞争提供一个公平的市场环境,尽可能最大地发挥和利用养老机构的资源^[33]。袁国玲、冼海洲(2014)则提出在农村养老服务需求导向下,在政策设计上应注重促进政府与家庭、社区的合作,注重引导社会资源的导入与民间资本的激励,兼顾应急性和长效性、产业性与事业性,以需求为导向构建长效机制,改善农村养老服务

^[34]。夏玉珍、徐大庆(2015)主张项目制下农村养老服务的多重主体供给,中央政府、地方政府和村庄发挥各自作用进行服务供给,而村民是项目的最终受益者^[26]。雷成胜、崔凤(2015)认为合作供给追求的是多主体的参与,农村老龄化背景下的养老问题亟需政府、养老机构、非营利组织、保险公司等多元主体的共治,形成养老服务产品的合作供给网络^[35]。朱汉平、贾海薇(2013)指出,政府与社会组织协同供给农村养老服务的推进思路为:政府向社会组织购买农村养老服务并由社会组织直接向农村社会供给养老服务;政府与社会组织在农村养老服务供给上的联动嵌入式协同合作,共同参与农村养老服务的供给^[36]。

李超(2014)利用目标定位法识别出政府购买养老服务的受益对象,以便动态调整和科学预测政府购买需要支出,同时认为通过政府的适度“放权”和引导,可以激励社会力量参与养老服务供给,从而促进我国养老服务业的大发展^[37]。

三、研究述评:不足与未来研究展望

(一) 研究不足之处

综上所述关于农村社会养老服务供需现状的研究文献,为农村社会养老服务供需及相关问题的后续研究提供了借鉴和参考,但还是存在一定的不足,主要从研究内容和研究方法两方面进行评述。

1. 研究内容

目前的研究内容主要是主观层面的农村老年人对养老服务的需求的研究,也对客观层面上养老服务政策运行存在的一些问题进行了深入的分析。但是忽视了农村老年人对养老服务政策及供给主体的认同度及影响因素的探析,同时较少文献涉及到农村老年人养老服务的主观选择意愿的研究。较侧重于阐述养老服务的意义和现状,简单的列举问题,以及提出政策建议。对农村社会养老服务的供需研究较多,但大多都相似性较高,没有真正触及农村社会养老服务供需问题的本质所在。

2. 研究方法

目前大多还是采用定性的方法来研究农村社会养老服务供需,传统定性研究占比例较大,定量研究近几年才慢慢发展起来。定量的研究方法大部分都是集中于对农村养老服务需求意愿和偏好及其影响因素的研究,没有深入剖析农村养老服务供给的影响因素。且供需研究相分离,关于供给与需求之间的匹配程度及其相互影响机理的研究几乎没有涉及到。

(二) 未来研究展望

结合现实背景和已有研究不足,笔者认为存在以下两个较为迫切的研究方向:

第一,农村养老服务供求关系。虽然大多研究都研究了农村养老服务需求,并提出目前的供给格局无法满足农村老年人需求,养老服务供给存在着多重困境的问题。但是农村社会养老服务的供求关系的真实情况到底如何,供给与需求之间的匹配程度是怎样的,供给主体和模式如何调整以适应目前养老服务需求缺口的研究还较少,所以对这些问题的研究要加大关注力度。

第二,探索政府在农村社会养老服务中的全新定位。以往,政府主导着养老服务的供给和管理,造成了主体缺位,缺乏合作,监管不力等问题。在构建农村社会养老服务体系中,要如何定位政府的作用和责任,使政府的功效最大化,成为目前亟待研究的问题。

参考文献:

- [1] 中国新闻网.2010年第六次全国人口普查主要数据公报.[DB/OL].http://www.chinanews.com/gn/2011/04-28/3004638.html.2011-4-28/2014-4-20.
- [2] 刘晓梅,张敬.家庭式小型养老院模式探析[J].中国民政,2005,(4):39-40.
- [3] 刘一玲.农村老年人养老需求及其影响因素研究[D].桂林:广西师范大学,2010:44.

(下转第15页)

够提取住房公积金的情形有七种：（一）购买、建造、翻建、大修自住住房；（二）离休、退休；（三）完全丧失劳动能力，并与单位终止劳动关系；（四）出境定居；（五）偿还购房贷款本息；（六）房租超出家庭工资收入的规定比例；（七）职工死亡或者被宣告死亡，继承人提取。满足以上七种情形之一，可以提取住房公积金，但提取时一般需要申请人按照《芜湖市个人住房公积金提取管理办法》提交申请材料，由公积金管理中心审核。在民事执行程序中，原则上需要申请人本人即被执行人向住房公积金管理中心申请提取，如本人不愿申请或者下落不明不能申请，则由执行法院证明其已符合提取条件。

3、保障被执行人的基本生活及居住条件

根据《民事诉讼法》第二百四十四条第一款的规定：“被执行人未按执行通知履行法律文书确定的义务，人民法院有权查封、扣押、冻结、拍卖、变卖被执行人应当履行义务部分的财产。但应当保留被执行人及其所扶养家属的生活必需品。”住房公积金的设立也是为了保障职工的基本生活及居住条件，任何执行措施的前提都是要保障被执行人的基本生活及居住条件，执行住房公积金更是如此。因此在民事执行程序中，原则上需要申请人本人同意将其公积金账户内的余额用于执行，如本人不同意或者下落不明不能进行意思表示，则需由执行法院提供证据证明执行时被执行人名下已有房产，已经满足基本生活及居住条件。

需要指出的是，随着社会保障体系越来越完善，职工住房公

积金收缴率不断提高，住房公积金账户内的余额将成为执行申请人实现债权的重要来源，也是人民法院的重要执行对象。由于住房公积金的特殊性质和用途，我们认为住房公积金应当是执行对象中最后考虑的一环，在穷尽被执行人所有的其他财产后仍不能满足债权的部分，方能用被执行人的住房公积金抵偿。

值得注意的是，在对该问题的理论探讨和司法实践冲突过程中，反映出了行政权与司法权的矛盾与对抗，这也体现在社会生活的方方面面。就该问题而言，我们认为应当由建设部和最高人民法院联合发文或分别发文明确该问题的适用，统一标准。

参考文献：

[1]李迎春,郑大农.普通债权与住房公积金专属权的冲突与衡平——关于住房公积金强制执行的分析与反思[J].山东审判,2012,28(2):105-108.

作者简介：

音邦定,1964年出生,1986年7月大学本科毕业并获法学学士学位,现为中国律师协会理事、中国律协破产专业委员会委员、安徽律师协会副会长、安徽深蓝法律适用研究中心理事长、安徽深蓝律师事务所主任,曾在《中国律师》、《中国城市经济》、《安徽律师》等期刊上发表多篇学术论文。

任兵,1988年出生,中国政法大学法学学士,安徽深蓝律师事务所执业律师。

(上接第12页)

[4]王俊文,杨文.我国农村养老服务需求现状及对策研究——基于江西赣州的调查[J].江西社会科学,2014,(9):181.

[5]王敏,刘宇等.北京市城市社区空巢老人健康状况综合评估与居家养老服务需求的研究[J].中国实用护理杂志,2014,(20):22.

[6]B.Meredith H. Components of welfare Voluntary organizations, social services and politics in two local authorities[M].London: Bedford Square Press/NCVO,1983:112.

[7]许晓晖,曲玉萍,杨奇.农村居家养老服务体系建设的调查——以吉林省为例[J].安徽农业科学,2011,(30):18895-18897.

[8]李伟.农村社会养老服务需求现状及对策的实证研究[J].社会保障研究,2012,(2):29-35.

[9]王振军.农村社会养老服务需求意愿的实证分析——基于甘肃563位老人问卷调查[J].西北人口,2016,(1):117-122.

[10]谷彦芳,柳佳龙.新型城镇化背景下的农村养老服务体系研究[J].经济研究参考,2014,(52):48-53.

[11]李建新,于学军,王广州,刘鸿雁.中国农村养老意愿和养老方式的研究[J].人口与经济,2004,(5):7-12.

[12]潘金洪.江苏省机构养老床位总量不足和供需结构失衡问题分析[J].南京人口管理干部学院学报,2010,(1):15-20.

[13]陈成文,肖卫宏.农民养老意识变迁的影响因素研究——以对288位农民的调研为例[J].西北人口,2007,(5):111-115.

[14]左冬梅,李树苗,宋璐.中国农村老年人养老院居住意愿的影响因素研究[J].人口学刊,2011,(1):24-31.

[15]张旭升,吴中华.农村家庭养老的实证分析[J].社会,2003,(3):20-23.

[16]Ritter I K J. Evaluating the Political Participation of Licensed Social Workers in the New Millennium [J].Journal of Policy Practice, 2007,6(4):61-78.

[17]王洪娜.山东农村老人入住社会养老机构的意愿与需求分析[J].东岳论丛,2011,(9):169-173.

[18]蒋岳祥,斯雯.老年人对社会照顾方式偏好的影响因素分析——以浙江省为例[J].人口与经济,2006,(3):8-12.

[19]黄俊辉,李放,赵光.农村社会养老服务需求评估——基于江苏1051名农村老人的问卷调查[J].中国农村观察,2014,(4):29-41.

[20]潘金洪,王晓风,应启龙.江苏省社区老龄服务需求调查分析[J].市场与人口

分析,2000,(3):58-63.

[21]陈建兰.空巢老人的养老意愿及其影响因素——基于苏州的实证研究[J].人口与发展,2010,(2):67-75.

[22]左冬梅,李树苗,宋璐.中国农村老年人养老院居住意愿的影响因素研究[J].人口学刊,2011,(1):24-31.

[23]闫晓静,任亮,肖守库,袁铸,李宝强.冀西北农村空巢老人养老服务的新政治经济学思考[J].中国老年学杂志,2014,(20):5901-5903.

[24]吉鹏,李放.江苏省农村社会养老服务供给机制创新[J].中国老年学杂志,2015,(20):5953-5955.

[25]张世青,王文娟,陈岱云.农村养老服务供给中的政府责任再探——以山东省为例[J].山东社会科学,2015,(3):93-98.

[26]夏玉珍,徐大庆.项目制下我国农村养老服务供给体制创新研究[J].广西社会科学,2015,(2):149-154.

[27]苏保忠,张正河.农村基本养老保障制度建设中的政府责任及其定位[J].中国行政管理,2007,(12):44-46.

[28]蒋正华.中国人口老龄化现象及对策[J].求是,2005,(6):41-43.

[29]白友涛.城市老年问题和老龄化养老服务体系研究[J].中共福建省委党校学报,2007,(3):91-94.

[30]许芸.从政府包办到政府购买——中国社会福利服务供给的新路径[J].南京社会科学,2009,(7):101-105.

[31]邸晓星.我国农村养老保障中的政府责任研究概述[J].山西大学学报(社会科学版),2010,(1):36-39.

[32]金雁.农村社会保障体系建设中的政府责任探讨——以城乡统筹社会保障建设为视角[J].中共南京市委党校学报,2010,(2):100-104.

[33]张文丽.养老福利服务的供给机制创新——政府采购[J].社科纵横,2005,(3):40-41.

[34]袁国玲,冼海洲.需求导向下的农村养老服务之改善[J].广州大学学报(社会科学版),2014,(10):44-48.

[35]雷成胜,崔凤.农村养老服务产品的合作供给[J].人口与社会,2015,(3):105-112.

[36]朱汉平,贾海薇.政府与社会组织协同供给农村养老服务的推进思路——基于协同治理理论视角的分析[J].广东农业科学,2013,(10):202-204.

[37]李超.政府购买农村养老服务的目标定位[J].经济研究参考,2014,(52):53-57.