

## 欠发达地区多层次农村养老服务体系完善研究——以安徽桐城为例

张庆霞<sup>1,2</sup> (1.桐城市委党校,安徽桐城 231402;2.安徽大学中国三农问题研究中心,安徽合肥 230601)

**摘要** 基于乡村振兴战略背景下桐城市农村人口老龄化的调查和分析,就农村养老服务体系现状和问题进行了探讨,揭示了欠发达地区农村养老服务体系普遍存在的传统家庭养老功能弱化、社会化保障水平低、社会化养老水平不高、养老从业人员专业化水平有待进一步提升等问题,同时从强化家庭养老的服务功能、加大农村养老服务资金投入、大力发展居家养老自助互助服务、加快农村养老服务机构建设、加强农村专业养老服务队伍建设等5个方面提出相关对策建议。

**关键词** 农村养老;现状;问题;对策

**中图分类号** S-9 **文献标识码** A

**文章编号** 0517-6611(2019)10-0238-03

**doi**: 10.3969/j.issn.0517-6611.2019.10.070

开放科学(资源服务)标识码(OSID):



### Study on the Improvement of Multi-level Rural Old-age Service System in Underdeveloped Areas—A Case Study of Tongcheng City in Anhui Province

ZHANG Qing-xia<sup>1,2</sup> (1.Tongcheng Municipal Party School, Tongcheng, Anhui 231402; 2.China Research Center of Agriculture, Countryside and Farmers of Anhui University, Hefei, Anhui 230601)

**Abstract** Based on the investigation and analysis of the aging of the rural population in Tongcheng under the background of the strategy of rural revitalization, the current situation and problems of the rural old-age service system were discussed, problems such as the weakening of the traditional family old-age support function, the low level of socialized security, the low level of socialized old-age support and the need for professionalization of the old-age workers in the underdeveloped rural areas were revealed. At the same time, relevant countermeasures and suggestions were put forward from five aspects: strengthening the service function of family endowment, increasing investment in rural endowment service funds, vigorously developing self-help and mutual service for home endowment, speeding up the construction of rural endowment service institutions, and strengthening the construction of rural professional endowment service team.

**Key words** Rural endowment; Current situation; Problem; Countermeasure

我国1999年开始进入老龄化社会以来,老龄化速度快,基数大,据全国老龄委公布的数据,2017年底,我国老年人口(60岁以上)2.41亿,已占全国总人口的17.3%,仅2017年,新增加的老年人口就超过1000万。党的十九大提出“积极应对人口老龄化,构建养老、孝老、敬老政策体系和社会环境,推进医养结合,加快老龄事业和产业发展”。近年来,安徽省桐城市在各级政府的高度重视和统一部署下,认真贯彻落实中央出台的《关于加快发展养老服务业的若干意见》《关于鼓励民间资本参与养老服务业发展的实施意见》等文件精神及安徽省出台的涉及推动农村养老服务发展的各项配套支持性政策,积极顺应养老服务的社会需求,制定了《桐城市推进养老服务业综合改革实施方案》并分步实施,初步形成了“以居家养老为基础、社会服务为依托、机构养老为支撑、医养相结合”覆盖城乡的养老服务体系。但由于农村经济基础较为薄弱,老龄化程度高于城镇、速度快于城镇、老年人口多于城镇等特征,应对农村人口老龄化更为急迫,任务也更为艰巨。鉴于此,笔者于2018年3月—2018年7月对桐城市农村人口老龄化现状做了专题调查,并在此基础上提出相关对策建议。

#### 1 桐城市农村人口老龄化现状及存在的问题

桐城市地处安徽省中部,面积1571 km<sup>2</sup>,总人口约76.24万。据统计,截至2017年底,桐城市60周岁以上老年人

口13.71万,约占全市总人口的17.98%,人口老龄化程度超过全国(17.3%)平均水平。目前,桐城市80岁以上老年人有1.84万,占老年人口数的13.42%。人口老龄化发展呈现3个突出特点:一是人口老龄化发展速度快,目前正处于加速期,老年人口持续快速增长。据预测,到2040年前后,将迎来老年人口最高峰值,约22万,约占总人口的28%以上。二是高龄化程度持续加深,近两年来高龄老人增速在4%左右,80岁以上女性老年人口(9521人)明显高于男性老年人口(6731人)(图1)。三是独居和空巢老人日益增加,随着第一代独生子女的成年,逐步进入“421”家庭结构,一对夫妇要供养4个老人(甚至更多)和1~2个孩子。作为“421”供养关系中的中间代,无法抽出更多的时间照顾年迈的父母,特别是农村老龄人口空巢率不断提高,传统的家庭养老已无法适应时代需求。据笔者调查,目前桐城市农村以机构为支撑的养老服务体系虽已初步形成,但仍存在不少问题。

**1.1 传统家庭养老功能逐渐弱化** 随着社会转型期的到来,家庭养老的功能已经逐渐弱化。其主要原因,一是随着社会发展,大批农村青壮年劳动力外出务工,农村劳动力的转移造成家庭照料资源的减少,农村“空巢老人”增多。笔者在总人口1.4万的山区黄甲镇走访时了解到,农村空巢老人家庭占到所有农村老人家庭的一半以上,他们在精神生活和身体健康方面都受到负面影响。二是家庭结构的变化,随着计划生育政策的实施,人们的生育观念发生变化,独生子女越来越多,核心家庭的形成,以往几代同堂的大家庭慢慢被“421”家庭所取代。三是“孝文化”的衰退<sup>[1]</sup>,伴随着大量青壮年劳动力外出务工,年轻一代的家庭观念也在发生变化,

**基金项目** 中共安徽省委党校“全省党校系统2018年度重点课题”(QS2018101)。

**作者简介** 张庆霞(1972—),女,安徽桐城人,高级讲师,从事农村社会保障研究。

**收稿日期** 2019-03-05

使得农村年轻人的赡养老人意识已大为淡化。同时“重幼轻老”使得年轻一代更注重对下一代的培养和照护,将主要精力

物力向下一代倾斜,而忽视了对老年人应有的关心和呵护,使老年人的养老需求得不到满足<sup>[2]</sup>。

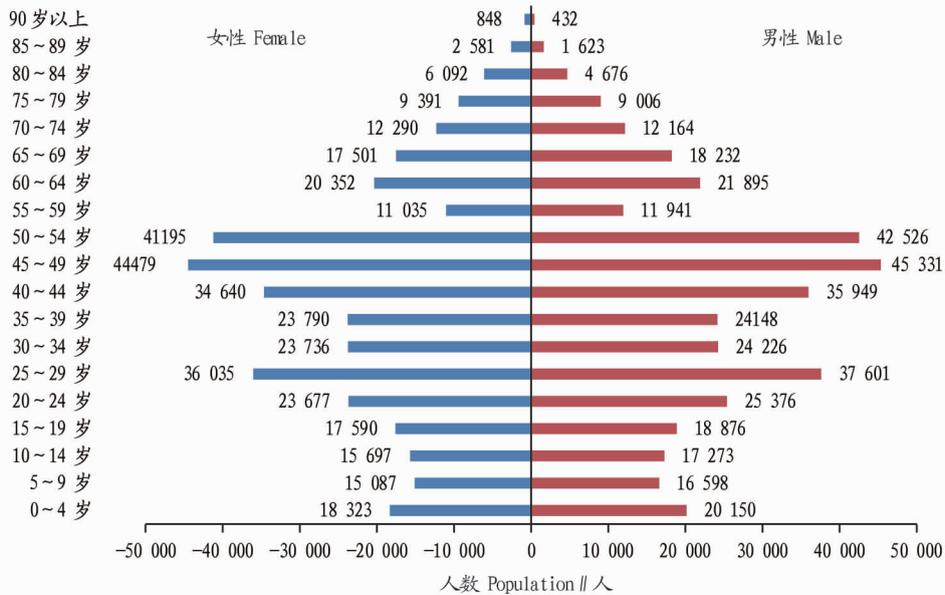


图 1 2017 年 2 月末桐城市人口性别年龄结构

Fig.1 Gender age structure of Tongcheng population at the end of February 2017

**1.2 社会化保障水平有待进一步提高** 当前,农村社会保障体系尚不完善,国家所提供的只是最基本的社会保障,虽然新农合报销比例已大幅提高,但对没有固定收入来源的广大农民来说,慢性病、大病等医疗费用对大多数农民家庭仍然是个沉重的经济负担,因此,在农村看病难、看病贵现象依然存在<sup>[3]</sup>。笔者在文昌街道山区汪洋村走访中,村干部和老人普遍反映新型农村合作医疗每年 220 元医保费用对 60 岁以上身体状况不好、家庭生活困难的老人来说是笔不小的开支,并且就医费用存在“水涨船高”、报销的门槛较高、程序复杂等现象。所以农村老人依然普遍存在着“小病熬,大病拖”的思想,因病致残、致贫现象仍然存在。

**1.3 社会化养老水平有待进一步增强** 目前,桐城市共有各类养老机构 24 家(公办养老机构 19 家,其中 18 家为农村敬老院及分院,社会办养老机构 5 家),床位 7 848 张,按照《安徽省人民政府关于加快发展养老服务业的实施意见》文件要求,到 2020 年全省每千名老年人拥有养老床位不少于 45 张的目标任务,桐城市已经达 62 张。各镇敬老院集中供养失能、半失能特困人员等 280 余人,为全市 70 周岁以上低保老人购买居家养老服务补贴,并且为全市“五保”老人购买了长期护理保险,完成了居家养老服务呼叫平台建设及上岗人员业务培训,2018 年 10 月份正式运营服务。目前正在建设市养老服务指导中心、首批 4 个镇(街道)养老服务中心、10 个社区、53 个村养老服务中心(站)3 级养老服务中心工作。但笔者在走访中了解到,目前入住这些公办养老服务机构的主要是农村“五保”老人。如有 1.5 万 60 岁以上老人的孔城镇,该镇敬老院目前入住的 50 位老人中,39 人是“五保”老人,平均年龄 78 岁,11 人是社会其他人员,这 11 人中 8 人是退休干部。1.4 万人口的山区黄甲镇,60 岁以上老人有 2 787

人,而该镇敬老院集中供养的也只有 13 位“五保”老人。因为传统的“养儿防老”的观念影响,农村中很大一部分老年人不愿去养老院,怕自己或子女会被笑话<sup>[4]</sup>。笔者走访中了解到,孔城镇敬老院有些老人被子女送到敬老院后,又回家了。另外由于政府投资建设的养老机构大多人不敷出,仅能解决衣食问题,在医疗等问题上难以提供保障,特别是重症“五保”老人的住院护理问题,如孔城镇敬老院一年 20 多万元的经费难以保证敬老院的正常运转。而民营养老机构收费又太高,大多数农村老人无法承受。

**1.4 养老从业人员专业化水平有待进一步提升** 由于我国农村养老服务起步较晚且专业化运营不够成熟,专业化照料服务队伍尚未建立。目前桐城市农村养老机构服务人员待遇低,月工资在 1 500~3 000 元;工作强度大,特别是完全失能老人的护理;工作时长(07:00—21:00),没有节假日,参与农村养老服务护理人员基本上是 45 岁以上的农村妇女。这些农村养老服务护理人员没有专业资质,总体素质普遍不高,有些甚至连任何培训都没有参加过,这就导致服务人员缺乏专业的日常生活护理知识,所提供的服务大多仅限于日常照料,服务质量不高,难以满足老年人日益增长的物质和精神上的需求,提升农村养老服务队伍专业化水平迫在眉睫。并且农村养老机构都没有配备专业的心理疏导人员,养老从业人员一般缺乏精神抚慰方面的技巧,而农村能选择养老服务的一般是子女不在身边、高龄或生活不能自理的老人,他们更加需要心理的安慰和精神的慰藉,如果服务人员不具备专业技能就无法满足老人在精神层面上的需求<sup>[5]</sup>。

## 2 发展多层次农村养老服务系的对策建议

基于桐城的农村老龄化调查,在实施乡村振兴战略的大背景下,构建多层次农村养老服务体系需要从如下几方面做起。

**2.1 强化家庭养老的服务功能** 要加大对“孝文化”的宣传,要重视家庭的作用,强化家庭亲情关系,尊老、敬老、爱老。首先,要大力宣传农村中尊敬老人、孝顺老人的人和事,批评指责虐待老人等侵犯老人合法权益的行为,在农村中营造良好的尊老敬老的舆论氛围。其次,对全市农村老年人家庭养老实行适当的政策性倾斜,如减免困难家庭老人医保费、适当减免老人的用水用电费用等;把家庭文明建设和家庭养老状况作为考核地方各级领导干部政绩的重要内容之一,在农村开展尊老敬老的评选活动等,这都对加强家庭养老服务功能有重要的促进作用。再次,发展农村经济,进一步推进农村“三变”改革,盘活资源资产,把农村的各种资源优势、生态优势转化为产业优势、经济优势,推进农村一二三产业融合发展,引导发展农业特色产业、旅游休闲产业及现代服务业,增加农民经济收入,切实增强家庭养老的经济支持能力。

**2.2 加大农村养老服务资金投入** 农村养老服务事业的发展是个投入时间长,见效慢的长期过程,政府在加大财政支持力度的同时,应鼓励社会组织、个人、慈善机构等共同来保障养老服务资金。首先,拓宽筹资渠道,建立多元化养老服务资金投入机制。政府在加大资金投入、提高财政资金使用效率的同时,加大政策扶持力度,鼓励、扶持社会力量兴办养老机构,在土地、税收、水电等方面给予优惠。其次,区分养老服务对象,建立农村养老服务补贴制度。在全面落实80周岁以上老年人高龄津贴制度基础上,对纳入最低生活保障、建档立卡贫困对象范围的老年人给予养老服务补贴。经评估确定为轻、中、重度的失能失智老年人,分档提高补贴标准,用于护理支出<sup>[6]</sup>。通过这种有差别、分层次的农村养老服务补贴方式来平衡和保障农村老人的生活。再次,加快建立农村养老服务机构运营补贴制度。对已投入运营的社会办养老机构,除购买其服务外,还应该视情况给予一定的床位补贴或对服务岗位实行政府补贴制等。激励农村敬老院“公建民营”,降低农村敬老院后续管养财政运营成本。

**2.3 大力发展居家养老自助互助服务** 鼓励农村自理老人居家养老,推行签订家庭赡养协议,督促子女履行赡养义务,夯实农村居家养老基础。培育农村互助服务队伍,以乡镇养老服务中心为依托,组织农村留守妇女、低龄健康老年人等群体为高龄、失能失智老年人以及无人照料的孤寡老人提供一些日

常起居所需的服务。如上门为一些行动不便的老年人换洗衣物、购买生活必需品,带他们到户外做一些活动等。因地制宜,整合村、镇设施设备、养老服务机构等资源,开展互助养老、老年人集中居住互助养老等农村居家养老互助模式。

**2.4 加快农村养老服务机构建设** 一是推进公办养老机构改革。在新建、改扩建农村养老服务机构、增加农村养老服务机构的数量的同时,进一步扩大其规模,增加床位,完善其基础设施建设。同时,引进社会力量开展公建民营。二是支持社会力量兴办养老机构。政府在加大财政支持力度的同时,应鼓励社会组织、个人、慈善机构等共同来保障养老服务资金。除加大财政资金支持力度外,政府应该采取资助补贴、税收减免等优惠政策鼓励或者通过许可经营、合同承包等方式鼓励社会力量参与养老服务业发展,实现供给主体的多样化<sup>[7]</sup>。

**2.5 加强农村专业养老服务队伍建设** 首先,政府应该加大对农村养老机构的资金投入,提高服务人员的工资水平,以此来吸引和留住服务人员。其次,通过院校的专业培养、在职教育、岗位培训等多种方式,为服务人员普及基本护理常识以及应对突发事件的技能,提高服务人员的职业道德和业务素质。同时,对招聘的服务人员实行职业资格认证制度,确保招聘人员的专业性,保障服务人员的质量,逐步实现养老服务专业队伍专业化、规范化。另外,还可以宣传志愿服务理念,招募社会志愿者,倡导公民意识和奉献精神,建立志愿者培训和鼓励机制<sup>[8]</sup>,更好地规范志愿者服务活动的制度化、常态化,从而为老人提供更全面、更好的养老服务。

#### 参考文献

- [1] 姚远.对中国家庭养老弱化的文化诠释[J].人口研究,1998,22(5):48-50.
- [2] 宋凤轩,崔达.农村多元化养老服务体系构建研究:以河北省为例[J].经济论坛,2015(6):82-86.
- [3] 辜胜阻,吴华君,曹冬梅.构建科学合理养老服务体系的战略思考与建议[J].人口研究,2017,41(1):3-14.
- [4] 黄俊辉,李放,赵光.农村社会养老服务需求意愿及其影响因素分析:江苏的数据[J].中国农业大学学报(社会科学版),2015,32(2):118-126.
- [5] 祁峰,祁观.我国医养融合型机构养老服务的制约因素及推进思路[J].经济纵横,2017(1):52-56.
- [6] 安徽省人民政府办公厅.安徽省构建多层次养老服务体系(2018—2020年)行动计划[A].2018.
- [7] 辜胜阻,方浪,曹冬梅.发展养老服务业应对人口老龄化的战略思考[J].经济纵横,2015(9):1-7.
- [8] 穆光宗.我国机构养老发展的困境与对策[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2012,51(2):31-38.

(上接第227页)

#### 参考文献

- [1] DAYNARD T B.The black layer and grain maturity in corn[J].Crop Science,1969,24:473-476.
- [2] 邵成海,宋小冬.玉米机收与人工收获的效益对比分析[J].农机使用与维修,2012(6):109.
- [3] 郭银巧,柴宗文,王克如,等.玉米收获方式及其效益分析[J].农学学报,2017,7(12):8-11.
- [4] 原亚琴.玉米生产全程机械化技术的效益分析[J].农业技术与装备,2013(1):51-52,54.
- [5] 李久文.机械化收获玉米效益分析[J].农机使用与维修,2013(4):71.
- [6] 裴志超,周继华,朗书文,等.北京市适宜机收粒春玉米品种筛选研究[J].农业科技通讯,2016(4):107-111.
- [7] 高连兴,李飞,张新伟,等.含水率对种子玉米脱粒性能的影响机理[J].

农业机械学报,2011,42(12):92-96,42.

- [8] 孟庆平,张玉权,常淑娟,等.玉米最佳收获期的主要相关性状研究初探[J].玉米科学,2007,15(S1):117-118,122.
- [9] 吴建宇,徐翠莲,任和平,等.玉米不同收获期的子粒品质研究[J].河南农业大学学报,1994,28(1):92-94.
- [10] 李义龙.不同收获期对玉米产量的影响[J].现代农业科技,2017(6):14,16.
- [11] 刘月娥,谢瑞芝,张厚宝,等.不同生态区玉米适时晚收增产效果[J].中国农业科学,2010,43(13):2811-2819.
- [12] 刘京宝,房志勇,赵霞,等.河南省夏玉米最佳收获期研究[J].河南农业科学,2011,40(6):46-48,55.
- [13] 徐德利,刘冬玲,李国权.苏北地区玉米生产存在的问题及技术创新思路[J].安徽农业科学,2016,44(5):282-283,327.
- [14] 李少昆,王克如,谢瑞芝,等.玉米子粒机械收获破碎率研究[J].作物杂志,2017(2):76-80.