

基于治理角度下农村养老服务模式路径探究——以安徽省为例

孙雨瑄 (浙江海洋大学 经济与管理学院, 浙江舟山 316000)

摘要 21 世纪, 世界人口进入快速老龄化时期, 新中国成立以来, 我国经济快速发展, 人民生活水平不断提高, 医疗卫生事业也取得了很大的成就。2000 年, 我国正式步入老龄化社会国家。与城市相比, 我国农村老人的养老保障体系缺失严重, 传统的家庭养老模式弊端日益呈现出来, 已经越来越无法满足我国农村老人的需求。长三角经济带的重要组成部分——安徽省, 同样也是我国人口大省之一, 其人口结构的变化对我国养老服务模式的调整有着重要影响, 因此, 当前我国农村养老服务的问题亟待解决。

关键词 多中心治理; 人口老龄化; 农村养老; 安徽省

中图分类号 D 669.6 **文献标识码** A

文章编号 0517-6611(2020)06-0249-03

doi: 10.3969/j.issn.0517-6611.2020.06.068

开放科学(资源服务)标识码(OSID):



Research on the Path of Rural Endowment Service Mode Based on Governance—A Case Study of Anhui Province

SUN Yu-xuan (School of Economics and Management, Zhejiang Ocean University, Zhoushan, Zhejiang 316000)

Abstract In the 21st century, the world's population has entered a period of rapid aging. Since the founding of New China, China's economy has developed rapidly, people's living standards have continuously improved, and medical and health undertakings have made great achievements. In 2000, China officially entered an aging society. Compared with cities, the old-age security system for the rural elderly in China is seriously lacking, and the disadvantages of the traditional family old-age model are increasingly apparent, which has become increasingly unable to meet the needs of the rural elderly in China. As an important part of the Yangtze River Delta economic belt, Anhui Province is also one of China's most populous provinces. The changes in its population structure have an important impact on the adjustment of China's pension service model. Therefore, it is particularly urgent and important to solve the pension problem in rural areas.

Key words Multi-center governance; Population aging; Providing for the aged in rural areas; Anhui Province

人口老龄化是指社会人口年龄结构中, 老年人口所占比重较大, 而年轻人口所占比重相对较小, 导致因劳动力不足, 养老负担加重, 而出现社会发展受阻的现象。国际上通常把 60 岁以上的人口占总人口比例达到 10%, 或 65 岁以上人口占总人口的比重达到 7% 作为国家或地区进入老龄化社会的标准^[1]。

社区养老通常意义上是指, 在社区内建设养老服务中心, 为该社区所覆盖范围内的老年人提供一系列的服务^[2]。而农村社区养老主要以乡村区位为依托, 在乡村基础设施的基础上, 集聚政府、社会以及个人组织, 为农村老人提供物质和精神上的服务, 最终达到保障农村老人基本生活的目的。

“未富先老”是当下我国人口老龄化最大特点, 老年人口的不断增加, 导致我国劳动力结构也发生了重大改变, 随着城市化进程的不断加快, 大量人口流出, 我国农村地区老龄化问题日益突出, 加速了城乡发展的不平衡, 因此深入了解人口老龄化的发展趋势, 采取针对性的措施, 防患和解决好人口老龄化带来的社会问题, 对于促进我国社会和经济全面、协调、可持续发展具有重要意义。

1 国外农村养老服务治理模式

1.1 美国农村养老服务的治理模式 美国是西方最发达的国家之一, 经济水平高, 老年事业的发展也较为成熟。位于美国亚利桑那州的“太阳城”是最有名的例子, “太阳城”是目前世界上最大的退休社区, 也是世界上最早的养老社区, 其人口高达 4.6 万人, 有 2.5 万座用来为老年人的提供居住

的房子^[3]。“太阳城”的开发主体是房地产商, 以农村社区基层自治为运营主体, 为农村社区老年人提供相应的娱乐和医疗配套服务, 社区的老年人可以通过房屋的买卖来获取经济来源, 作为生活部分补助。并且政府同时也会提供一定的资金支持, 呼吁多元主体参与, 共同治理。

时至今日美国的社区养老服务已经发展成熟, 其内容设计也符合老年人的需要, 为老年人提供多种多样的个性化养老服务, 其中退休社区是最具特色的, 为独居的老人提供了一种“不出家门的养老院”形式^[4], 是一种农村老人的老年社区型养老模式。

1.2 英国农村养老服务的治理模式 英国是西方最早进行工业革命的国家, 也是遭受人口老龄化困扰最早的国家之一。英国的养老社区称之为“老年退休社区”, 主要采取契约化的形式来购买养老服务, 即合同购买模式。其中政府作为购买方, 社会基层组织是委托方, 政府将社区内的养老服务的任务委托给社会基层组织来完成, 双方就相关事宜达成一致后签订养老服务购买合同, 以合同的形式来规定和约束双方须履行的责任和应获得的权益^[5]。这种类型的社区养老服务资金来源多样化, 鼓励了全社会参与其中, 不仅增强了社会及个人对养老负责的意识, 而且提高了农村老人对晚年生活的幸福指数和满意程度。

1.3 瑞士农村养老服务的治理模式 瑞士也是人口老龄化非常严重的一个国家, 全国将近 16% 的人口年龄在 65 岁以上, 瑞士政府为解决老人的一日三餐, 推出了面向 60 岁以上的老年人提供营养均衡的养老送餐服务, 为满足农村老年人个性化需求的家庭养老提供了定制化的农村社区养老服务。在养老餐的供应过程中借助互联网技术, 瑞士政府在全国范围内为 60 岁以上的老人提供全天一条龙老年营养送餐服务

作者简介 孙雨瑄 (1996—), 女, 安徽马鞍山人, 硕士研究生, 研究方向: 区域经济。

收稿日期 2019-07-28

的网络体系,这其中包括了点餐、收款和送餐的全面具体化内容,使农村社区的养老服务变得更加人性化和便捷化,也更符合农村老人的多元需求^[6]。同时,政府也会定期去收集农村老人对这种养老服务的反馈,统计农村老人对晚年生活服务的满意程度,及时的做出相应的调整,这种网络化的农村社区养老模式大大降低了政府了财政负担,是一种科技型的养老模式。

1.4 日本农村养老的治理模式 日本不仅是发达国家里老龄化水平最高的国家,而且同时也是老龄化速度最快的国

家。根据 2016 年日本发布的高龄社会白皮书显示,日本 65 岁以上的老人已占到全国总人口的 26%,当下日本社会正面临着超级老龄化的重大挑战^[7]。日本政府坚持以家庭式养老为主,同时建立多重养老保险保障制度的养老模式,以此来满足处于不同经济状况的老年人对养老生活的要求,国家推行强制性的基础养老保险制度和自愿性的农民年金制度相配合的原则,实现社会养老与家庭养老相协调,达到社会稳定、人民生活美好的目标。

1.5 国外农村养老服务治理 模式比较见表 1。

表 1 国外农村养老治理模式比较
Table 1 Comparison of rural old-age governance models in foreign countries

国家 Country	治理主体 Governance subject	治理方式 Governance way	养老服务 Endowment service	养老模式 Endowment mode
美国 America	房地产商	以房养老方式	娱乐服务与医疗服务结合	老年社区型养老
英国 Britain	政府主导向市场主导转变	契约化的合同购买方式	生活照料心灵抚慰	护理社区型养老
瑞士 Switzerland	政府大包大揽	“一条龙”的居家养老方式	公共服务与私营服务结合	网络科技型养老
日本 Japan	政府主导民间支持	家庭养老与养老保险制度结合	个性化的上门护理照料服务	单元住宅型养老

由此我们可以看出,发达国家的养老模式大多建立在以政府为主导,社会及个人共同参与的基础上,提倡多中心治理,鼓励社会各个力量积极参与农村社区老人的养老建设中。多中心治理同时还强调政府、社会及个人间相互监督,以共同协商为基础,通过完善治理机制的多样化,来达到实现各方的共同利益的目标。

2 人口老龄化下安徽省农村养老治理模式分析

2.1 安徽省农村人口老龄化现状 安徽省农村老年人口数量多且增速快,人口老龄化进程已经高于全国的平均水平。根据全国第六次人口普查资料显示,截至 2010 年安徽省 65

岁以上老年人口达到了 609 万,而安徽省内的常住人口仅仅为 5 950 万^[8]。(如表 2)安徽省是经济欠发达省份,有近 70%的老年人依然生活在农村,农村老年人口数量远远多于城市中的老年人口数量,因此未富先老的现象突出。相比较城镇,大多农村老人没有生活经济的来源,多数农村老人仅靠国家社会的低保政策或者自身儿女平日的接济。解决农村老年人口问题还需要花大力气,政府更要重视起来,不仅在物质上帮助老人,也要在精神上充分的照顾老人,营造健康的老龄化氛围。

表 2 安徽省各个城市老年人口比重变化
Table 2 Changes in the proportion of the elderly population in various cities of Anhui Province

年份 Year	全省平均 Mean of the whole province	标准差 Standard deviation	极差 Range	最高值 Maximum	最低值 Minimum
1999	7.46	0.58	1.94	黄山(8.43)	安庆(6.49)
2004	9.34	0.87	3.07	马鞍山(10.93)	淮南(7.86)
2009	11.32	1.05	3.88	芜湖(13.23)	淮北(9.35)
2014	12.07	1.42	5.38	黄山(15.39)	亳州(10.01)

安徽省 16 个城市农村老年人口平均比重从 1999—2014 年上升了 4.61%,标准差和极差成倍增大,说明各市农村老年人口比重差异越来越大,人口老龄化程度差异性较大。可以看出安徽省的老年人口比重最高值和最低值之差呈现出继续扩大的趋势,安徽省内各地农村老龄化程度相差较大。全省各农村老年人口最低比重越来越高,整体老龄化的程度越来越深,全省老龄化问题也愈加严重。

2.2 安徽省农村养老服务治理存在问题 由于农村和城市的距离相差较远,且农村的产业结构以农业生产为主,大多以从事种植作物等为生获取经济来源,受自然因素影响严重,这种经济上的不稳定性进一步导致农村养老治理存在诸多难题。

2.2.1 农村家庭养老观念根深蒂固,对现代化对的养老模式认识水平落后。①尊老爱幼是中华民族优秀的传统美德,每个人都有赡养老人的责任,因此,家庭型的养老模式始终是我国最主要的养老方式。②这种世代沿袭的“家庭式的乡土文化”不仅保证了农村养老服务发展的合理性和有效性,而且符合农村居民整体,尤其是农村老年人“安土重迁”的文化心理,与农村居民原有的生活习惯保持不变,因此这种家庭类型的养老模式比较容易受到农村居民,尤其是农村老年人的接受和认可^[9]。③我国部分农村地区由于受文化水平的限制,大多数农村老人在思想观念对现代社区养老认识不足,甚至存在抵触心里,这在一定程度上对我国农村养老服务水平的提高产生了阻碍的负面影响。

2.2.2 政府对农村养老服务治理的投入少,相应的监督管理机制缺失。与城市相比,政府对农村养老治理投入相对较少,其中主要表现在对农村养老服务规范机制的缺失、对农村养老机构监督管理的不到位以及政府对农村养老责任认定的不明确。①政府没有将农村养老这一社会行为上升到国家法律层面上来,缺乏规范化的农村养老服务管理体制机制。②农村养老机构发展不平衡且缺乏专业人员,政府与个人对农村养老机构的也缺乏有效监管;最后,农村基层养老服务的自治管理体系责任认定模糊,各个负责养老服务的部门分工不明确,且管理体制混乱,导致农村养老服务难以取得有效的突破性进展,这些种种都使得农村养老服务模式转变陷入更加艰难的处境中。

2.2.3 农村养老服务设施专业化水平低,养老机构区域供给发展不平衡。①由于政府对农村养老服务的资金投入少,导致了农村养老服务的基础设施落后,农村养老服务缺乏专业化、个性化的硬件支撑。②因为农村居民文化水平有限,参与农村养老服务的工作人员也缺乏一定的专业知识和指导,这些养老机构存在一定的安全隐患,对农村老年人的养老服务始终停留在进行一些简单的生活照料上,而对农村老人心里上的关怀重视度不高。③随着农村老年人口数量越来越多,老人对社区养老的要求也越来越多样化,而原先由政府单一主导下的农村社区养老模式已无法满足现代农村老年人对养老生活的需求,其弊端日益显现,由此出现了农村养老服务的供需不平衡的矛盾。

3 完善安徽省农村养老服务的路径探究

我国人口老龄化局面已经迈入了一个全新的阶段,农村养老服务体系的建立依然形式严峻,传统的家庭型的养老的模式越来越无法满足老人对晚年养老生活的需求,新时代背景下,我们要充分发挥好政府、企业和农村居民的作用,各司其职,真正解决好农村养老服务的实际问题,不断完善我国农村养老服务治理体系,需要在政府的主导下,利用企业的资金投入和服务设施建设以及农村居民的努力配合,营造全社会积极参与的氛围,从而最终实现城乡养老服务保障的统筹发展。在社会经济不断发展的今天,单一的政府垄断治理模式弊端日益显现,难以适应社会的发展,多中心治理理论应运而生。多中心治理理论强调创立一种以政府为主导下的,社会和个人共同参与的治理模式。这种治理模式通过全社会的整体参与,集合现代化的科学技术,为社会提供一站式的治理服务,注重培养管理者的责任感和管理体制的制度化^[10]。

3.1 政府主导完善农村社会养老保障制度 政府作为养老治理的主要承担主体:①应当建立一个完善的农村社会养老保障体系,为农村居民提供基础全面的养老保障和经济保障,逐步提高农村居民养老的最低生活水准,完善农村医疗护理制度,提高农村医疗水平,加大医疗器械设备资金投入。②政府更要及时出台相关政策,全面加强农村居民居住集体化管理,对空巢老人以及常年独居留守老人的监护要具体落实到每家每户,建立人口老龄化的监护长效机制;最后,提高农村老人养老金的利用率,着眼于城乡养老服务统一的全局

中去,做好农村养老服务与城市养老服务一体化、全覆盖的衔接,真正实现农村老人的“老有所依”。

3.2 政企合作创新农村养老治理模式 积极推进农村养老模式的转变,发展多元化主体的农村养老治理方式。在大力提高农村农业生产力,提高农业生产效率的同时,也要保障农民基本权益,实现农村老年人晚年生活的和谐安康;尊重养老服务市场的运行规律,减少政府的过多干预,积极鼓励政府、社会以及个人参与到农村养老服务中去,拓展了农村养老服务设施完善的资金来源,也确保了农村养老服务设施的落实;提高农村养老服务的效率,整合社会资源,坚持政府全力支持、社会积极投入、公民自觉监督的原则,形成多元化的全社会支持参与农村养老服务的氛围。

3.3 农村居民自治积极转变农民养老思想观念 农村老人首先要转变自身对养老服务的看法,老人的子女也要与时俱进,不仅要物质上保障老人的晚年生活,也要从精神层面多关心老人。农村居民应当根据当下农村老年人的实际需要,建立不同类型的老年活动中心,如老年大学、老年阅览室、老年运动场馆以及老年棋牌活动室等等,丰富农村老年人的日常生活体验。这样一来,不仅增加了农村老人与老人之间的互相交流的机会,也让农村老人的晚年生活更加多彩,同时也增长了见识。加强农村养老基础服务的资金投入,加快农村养老服务法制建设的步伐,完善农村养老服务的法律制度配套,不断扩大农村养老服务制度的辐射范围,积极提高多层面的农村养老服务法律保障机制的水平,从而满足不同层次的农村老人对养老生活的需求。

3.4 社会参与加大养老方式的科技投入 当前现代化的社会就是科技型社会,科学技术是第一生产力,因此,要想更好的推进乡村振兴战略的实施,想实现农业农村农民又好又快的发展,就要强化科技型养老的应用。完善农村养老服务人员的培养和引进,政府加强对农村养老服务的资金和政策支持,科技兴农,积极引进养老方面的专业科技人才,把养老的科学技术落实到实处,通过利用网络技术,针对农村养老中遇到的不同问题,对症下药,解决农村老人的养老问题,建立一套完整的农村养老信息化服务体系,努力打造全社会参与协同发展农村养老服务的氛围。

4 总结

农村人口老龄化日趋严重的问题,对当前我国经济社会的发展来说既是机遇也是挑战,因此我们必须积极采取科学合理的措施,来应对这一问题所带来的影响。一方面,农村人口老龄化在短期内给农村经济发展带来一定程度的压力,另一方面,在当前我国大力推进乡村振兴战略的背景下,农村人口老龄化对于发展现代农业,进行农业经济生产模式转型来说更是重要的机遇。

解决好农村养老服务问题不仅是满足了我国农村居民对未来美好生活的向往,提升了农村老人晚年生活的幸福指数,更是我国加快实现乡村振兴战略,积极构建社会主义和谐社会的重要举措之一,所以积极构建一个政府重点关注农

(下转第 255 页)

点、资产专用性等交易成本以及农产品产销距离等因素有关,需要政府、合作社、社员以及社会组织共同推进。

4.1 加大对合作社的资金扶持力度 政府一方面仍需继续加大对合作社发展补贴力度,同时还需发挥金融杠杆作用,通过联合授信、机构担保等不同方式切实提高合作社融资能力。比如政府相关部门协调专项资金为合作社融资提供贴息和担保费用补贴。协调农村商业银行等建立并完善金融授信体系,通过业务授信和项目授信等方式,拓宽合作社融资渠道;针对合作社特点,不断研发金融产品,简化贷款流程,创新审批模式,提高贷款的社会效果。鼓励社会担保机构积极开展合作社贷款的担保业务,政府适当予以补贴。重点支持合作社开展内部信用合作,指导合作社建立高效、可控的信用合作规范,典型试点,待实际成熟时适当扩大规模,切实增强合作社金融“造血”功能^[9]。

4.2 结合农业产业特点,合理引导合作社一体化发展 合作社一体化的程度与农产品特点息息相关,比如蔬菜产业具有易腐性,需要配备专业的运输车辆,前向一体化到运输、直营环节,建立稳定的销售渠道;苹果、油桃等水果类行业,耐储藏、宜长途运输,需支持合作社建设冷库,根据市场行情,合理规避市场风险。同时因为在市场分工中,专业的物流公司长途运输可能更有成本优势,所以要尊重市场规律,合理规划合作社一体化程度;对于红薯、辣椒、大蒜等行业,新鲜农产品市场需求量有限,要引导合作社积极发展深加工,获取加工环节的利润^[10]。

4.3 促进合作社横向联合发展 农民专业合作社通过纵向产业链延伸和横向的社社联合或扩大社员规模,可形成网状产业组织体系,按照现代企业组织理论,这种组织体系具有了生产、销售、融资等现代企业经营的特点,可以按照现代企业管理的方式,不断提高管理效率和盈利能力。合作社的纵向拓展和横向联合可以从以下三个方面发展:一是重点扶持有一定基础的合作社,通过资金帮扶、建立销售渠道等方式迅速提高其自身发展能力,逐渐带动其他小型社发展;二是鼓励相同类型合作社之间的联合,抱团取暖,提高农产品市

场议价能力,逐步拓展到整个产业链的共同发展;三是注重合作社联合后的资源整合,不断健全内部管理机制,鼓励按照现代企业制度规范合作社管理,不断完善决策机制、服务机制以及利益分配机制。

4.4 加大宣传培训力度,提升理事长、社员合作意识和经营能力 加大对理事长和社员的培训力度,尤其是在市场营销、经营管理、生产技能、财务管理、不同经营主体之间的合作意识等领域。政府可以利用举办培训班、媒体宣传、经验交流会等多种形式,开展丰富多彩的学习宣传活动。充分发挥典型示范的带动作用,通过示范社建设,引导强化社员的合作意识,及其权利和义务的规范行使。加强对合作社社员在法律、管理、财务及技术知识方面的培训工作,建议市、县、乡各级建立合作社方面的专业化队伍,并经培训考核合格后上岗,全面提升农民专业合作社的生产经营能力和合作意识,使合作社在更大范围内开展业务合作和产业链延伸,促进合作社一体化发展^[2]。

参考文献

- [1] 本刊编辑部,徐刚,李春艳,等.今年农经工作重点要干哪些事? [J].农村经营管理,2019(2):21-22.
- [2] 刘诗吟.寻根问症,精准治疗 发挥农民专业合作社在脱贫攻坚中的骨干力量[J].甘肃农业,2019(3):18-20.
- [3] 周加来,于璐娜,刘从九,等.农民专业合作社发展研究报告(摘选)[J].中国合作经济,2019(1):19-25.
- [4] 中央农办、农业农村部、发展改革委,等.11 部门联合印发《关于开展农民合作社规范提升行动的若干意见》:中农发[2019]18 号[A/OL].(2019-09-06)[2019-09-15].http://www.zgnmhzs.cn/yw/201909/t20190906_7189754.htm.
- [5] 谢利.农民专业合作社:从规范提升到服务带动[N].金融时报,2019-09-26(009).
- [6] 张学会,王礼力.农民专业合作社一体化演进路径:以陕西省 52 家种植业合作社为例[J].广西社会科学,2014(2):74-79.
- [7] 蒋燕,冯开文.分析农民专业合作社一体化出现的原因[J].中国集体经济,2008(18):154-155.
- [8] 张学会.农民专业合作社纵向一体化研究[D].杨凌:西北农林科技大学,2014.
- [9] 张学会,王礼力.农民专业合作社纵向一体化水平测度:模型与实证分析[J].中国人口·资源与环境,2014,24(6):37-44.
- [10] 李红璐.农民专业合作社一体化的现状及对策研究[J].农业开发与装备,2014(6):5.
- [3] 谢芳.美国的退休社区与“居家援助式”养老模式[J].社区,2004(12):35-38.
- [4] 孙熠,应丹丹,姜丽萍.国外主要养老模式介绍[J].中国护理管理,2013(3):97-99.
- [5] 陈伴.农村居家养老服务体系建设中政府购买模式研究:以陕西省渭南市为例[D].西安:西安建筑科技大学,2015.
- [6] 佟雨航.瑞士的“养老餐”[J].烹调知识,2018(5):56-57.
- [7] 刘鹏.农村社区养老问题探析[J].行政与法,2013(6):69-72.
- [8] 范艳苹.安徽省人口老龄化的影响因素及地区差异性分析[D].合肥:安徽大学,2017.
- [9] 熊海强.农村社区养老的文化合理性[J].重庆社会科学,2015(1):42-47.
- [10] 曾凡军,韦彬.后公共治理理论:作为一种新趋向的整体性治理[J].天津行政学院学报,2010,12(2):59-64.

(上接第 251 页)

村养老问题,发挥自身主导作用,企业加强对农村养老服务的供给,呼吁社会全民参与其中,形成多元化、科技化、特色化的农村养老服务体系,为我国社会经济的发展破除障碍,实现了城市与农村的资源共享,真正的做到体现公平正义,从而最终实现城乡养老服务的统筹发展。

参考文献

- [1] 文美玲.人口老龄化背景下中国农村养老保障问题研究[J].经营管理者,2017(2):117.
- [2] 郜凯英.PPP 模式应用于中国社区居家养老服务研究[J].现代管理研究,2015(9):82-84.