

“农村人口老龄化问题”笔谈

摘要:随着我国人口老龄化的加速演进,农村人口老龄化及其社会服务与保障问题日益凸显。为此,本刊特邀邓微、张云英、成志刚教授就农村人口老龄化问题展开笔谈。邓微认为,我国农村人口老龄化快速发展,“未富先老”问题突出,农村老年人社会服务及保障水平低,公共产品及服务供给欠缺,养老需求难以满足,农村传统家庭养老模式面临挑战。为此,应基于“以居家养老为基础、社区服务为依托、机构养老为支撑”的新型养老模式,推进城乡养老公共产品供给均等化,健全责任分担机制,强化政府、社会、市场、家庭“四位一体”农村养老服务体系的功能。张云英基于农村老年人长期照护的现实和潜在需求日增,而长期照护资源短缺、养老机构服务能力不强的现实,提出完善农村老年人“四位一体”长期照护体系、应对银色浪潮的构想:以政府为主导、居家为基础、社区为依托、机构为支撑,多方联动和合作提供包含经济供养、医疗照护、日常护理、精神慰藉的多重服务和保障。政府主导资金筹措和政策制定,社区作为服务体系和链接资源的主要载体,机构提供专业服务,家庭承担具体服务。成志刚基于湖南的调查,分群组和项目就参保农民对新型农村社会养老保险的满意度进行了评估和比较,发现身体状况好、高中文化程度、养老担忧度低、新农保政策认知度高等群组的满意度明显高于其他群体。参保农民对新农保中的中央财政补贴、地方财政补贴、捆绑政策、政策宣传、养老需求满足程度等项目满意度普遍不高。为此提出了修正捆绑政策,优化筹资机制,完善制度设计;加强基层宣传,提高政策认知度;培养经办队伍,提高经办服务水平等策略。

关键词:农村人口;老龄化;社会服务;保障体系;“四位一体”;照护体系;新农保;满意度

中图分类号:C912.82

文献标志码:A

文章编号:1009-2013(2013)06-0001-12

Pen talk on aging of rural population

Editorial comment: As the problem of aged tendency of population becomes increasing serious, the issue of rural population aging and its social services and security is prominent. By the chance, we designedly invite Professor Deng Wei, Zhang Yun-ying and Cheng Zhi-gang to air their written opinions of respective researching field to meet the readers. Professor Deng Wei first pointed out the problems existing: rural population aging developing rapidly, the problems of “getting old before being rich” getting prominent, the social services and security for the rural aged being low, lack of supply of public products and services, pension requirements being difficult to meet, traditional family pension mode in rural areas facing challenges. To solve these problems, Professor Deng suggested a new pension model combining family support and community maintenance needed to be established under the support of institutional endowment, which could equalize the basic public goods supply in the elderly, improve burden-sharing mechanisms, strengthen the quaternary function of old-age service system consisted by government, family, social and market. Since the long-term care system for rural elderly in our country is still in its infancy, Professor Zhang Yun-ying raised some suggestions to establish and perfect the long-term care system so as to deal with silver wave: establish multilateral cooperation among government, home, community and institution in order to supply multiple service including economic support, health care, day care and psychiatric, and each performs its own functions, the government was to be responsible for the fund supply and policy making, community worked as a platform for service and resource, institution was in charge of professional service, and family was to do the definite service. Based on the statistics from the questionnaires done by parts of Hunan province rural residents, Professor Cheng Zhi-gang found out that: Groups with better health status, senior high school education, less pension worries, high policy awareness and pension were more satisfied with the social pension system, the current evaluation of insured farmer to the new rural social pension system was not high, mainly focused on the performance of the central government subsidies, local financial subsidies, tied policy, policy advocacy and pension demand satisfaction. He hence recommended to take measures to improve the system design and services to improve satisfaction of the new rural social pension system.

Key words: rural population; aging; social service; security system; quaternary; care system; new rural pension system; satisfaction degree

我国农村老年人社会服务及保障的完善

邓 微

1999年我国进入人口老龄化社会,2012年全国老年人口达1.94亿人,并以每年3.2%的速度增长。发达国家进入老龄化社会时人均国内生产总值大都在5 000美元以上,而我国进入老龄化社会时人均国内生产总值仅840美元,表现出明显的“未富先老”特征。城乡二元结构使我国农村人口老龄化问题日益凸显。以下主要就如何应对农村人口老龄化问题提出相应的完善措施。

一、我国农村人口老龄化及其问题

统计数据表明我国人口老龄化正处于快速发展、老龄人口规模急剧扩大阶段。从发达国家的人口老龄化的历史过程看,一般城市人口老龄化程度往往高于农村。改革开放加速了我国农村青壮年人口向城市转移,2010年全国农民工总数达2.42亿,其总量已经超过我国农村劳动力总量的40%。2010年我国60岁以上老年人达1.74亿人,占总人口的13.26%。城市老年人口占城市总人口的7.97%,农村老年人口占农村总人口的18.3%。农村60岁以上老年人口由2006年的1.08亿人上升到了1.23亿人,农村老年人口数量是城市的1.69倍。可见,农村人口老龄化程度普遍高于城市。农村老龄化的快速发展诱发了诸多社会问题。

一是“未富先老”问题尤为突出。城乡二元结构的固化使我国“三农”问题一直以来非常突出,农村经济发展水平大大低于城镇,农村老年人口贫困化问题更为严峻。2013年农村老年人口抚养比达到34.4%,而城镇地区为21.1%。晚辈对老一辈一定定额的生活资料补给并不能够完全满足老年人的养老需要。由于农村老年人口赖以养老的物质份额尚不足以满足养老需求,所以在农村仍有44.3%的老年人在干农活,有8.6%的老年人口还在务工或做生意,即有52.9%农村老人仍然没有退出劳动。

二是农村老年人口生活服务需求难以满足。目前我国农村共有失能老年人口775万人,自理困难的农村老年人口1 847万人。据中国老龄委调查,老

年人口中认为自己日常生活需要照料的人口占老年人口的比重城乡合计为13.7%。其中79周岁及以下为10.2%,80周岁及以上为39.9%。在城市老年人口中分别是12.8%,9.2%,39.9%;在农村老年人口中分别是14.4%,11.0%,39.9%。

三是农村传统家庭养老模式面临挑战。我国农村传统的养老方式是“养儿防老”,老人主要依靠儿女的赡养。大量农村青壮年人口流入城市带来突出的农村“留守老人”、“留守儿童”问题,家庭养老方式的功能正在日益减弱,孝亲敬老传统受到严重冲击。有数据表明,与成年子女同住的农村老人比例从1991年的70%迅速下降到2006年的40%,农村独居老年人比例由从2006年的8.3%上升到了10.6%。

二、农村老年人社会服务及保障的演变与缺失

2003年以前,我国农村的社会服务及保障项目大多为计划经济条件下建立并延续下来的,主要有五保供养、自然灾害生活救助、优抚对象抚恤补助和以集体经济作为支撑的合作医疗,还有部分地区20世纪90年代实行的储蓄型养老保险等。上述社会服务及保障大都不适应农村改革开放后出现的新情况,难以规避和化解广大农民尤其是农村老年人面临的疾病、贫困等风险。

2003年以后,我国政府开始加大农村社会保障体系建设的力度:一是建立农村新型合作医疗制度(新农合),新农合的覆盖面已经达到98.1%;实施农村新型社会养老保险制度(新农保),新农保扩大实施面后,覆盖了60%以上的农村人口。二是完善农村五保户制度,全面实施农村居民最低生活保障制度,2012年有545.9万人纳入农村五保供养,5 340.9万人纳入农村居民最低生活保障,1 908.4万人次获得自然灾害救助、医疗救助;三是拓展公共服务范围。积极向农村提供基本公共卫生服务,2012年底卫生院达37 128个、病床106万张、村卫生室663 355个,基本形成了包括基本公共卫生服务、国家免疫规划、疾病救治等项目的公共卫生和医疗服务网络。各类老年福利机构与设施的建设进一步开展,截至2010年已建成农村养老服务机构31 472个,床位224.9万张,收养老年人182.5万人。

从总体上看,农村老年人社会保障水平还比较低,社会服务及保障供给不足的问题依然突出,完善我国农村老年人社会服务及保障任重道远。

第一,在社会保险方面,新型农村合作医疗制度虽然覆盖面大,几乎实现了全覆盖,但是保障水平低。由于新型农村合作医疗的药品目录规定的药品数量大大低于城镇职工基本医疗保险和城镇居民基本医疗保险的药品目录,所以农村居民医疗费自负比例还比较高,实际报销比例仅为49.20%。农村老年人“看病难”和“看不起病”的问题依然存在,部分老年人只好抱着“小病挺着,大病等着”的消极态度。此外,新型养老保险制度尚未实现全覆盖,养老保险待遇低,例如选择每年缴纳500元档的保险缴费15年后,每月领取的养老金在200元左右。

第二,社会救助资金投入单一,水平还比较低,不少农村老年贫困者还没有得到应有的救助;管理不规范,在农村社会救助对象的确定、救助的标准、救助金的发放等方面缺乏严格的规范程序,缺少严密必要的政府和社会监督体系,救助失范行为普遍,使许多应该救助的农村老年人无法得到救助,不仅浪费了社会救助资金,更加严重的是破坏了社会公平、损害了政府的公信力。

第三,农村老年公共产品、公共服务供给依然欠缺。农村留守老人已达5 000多万人,五保户有500多万,农村家庭的空巢率已达到45%左右。但是政府对农村养老服务体系投入还十分不足,居家养老的老年人几乎没有社会服务的支持。同时政府对农村敬老院建设的投入也不足,全国3.14万家农村敬老院中只有1.1万家具有合法身份,2/3的敬老院不达标。不少农村敬老院存在比较突出的破旧、简陋、缺少医疗和专业化照料人员问题。虽然我国农村已经基本建立了医疗卫生机构网络,但是农村老年人就医看病仍不方便。

第四,家庭养老功能的退化致使农村老年人情感和心理方面的问题日益突出。资料显示,28.6%的农村老年人常常感到孤独;对自己的生活非常满意的仅为6.7%,一般满意的为40.3%,不满意和很不满意的达17.8%;对自身状况感觉幸福和比较幸

福的仅为33.1%,差不多幸福的为56.2%,较不幸福的为10.7%;80%的高龄老人收入很低,缺少必需的照顾,导致农村地区老年人自杀现象增多。

三、农村老年人社会服务及保障的改善

全国老龄办调查显示,农村老年人一般拥有自己的住房,在居住方式选择上,农村老年人愿意住养老机构的比例由2000年的14.4%下降到2010的12.5%,仅有24.9%的老年人表示不愿意与子女住在一起,大部分老年人愿意独立或与子女共同居住在环境熟悉的社区,居家养老的方式占据主流。《中国老龄事业发展“十二五”规划》明确提出,要逐步完善老年社会保障制度,提高保障水平;重视老年人健康保健需求,建立健全老年人健康支持体系;拓展老龄服务内容,重点发展居家养老服务;巩固和加强家庭养老的基础作用,为家庭照料提供政策支持。笔者认为,改善我国农村老年社会服务及保障,应基于“以居家养老为基础、社区服务为依托、机构养老为支撑”的新型养老模式,加强宏观规划和整体设计,并多管齐下,切实推动以下几方面的工作。

1. 以新型城镇化为契机,推进城乡养老公共产品供给均等化

我国在推进新型城镇化中应该着力于农民工家庭的城镇化和城乡一体化发展。一是通过提供积极的政策支持,鼓励有条件的进城务工人员举家进城缓解农村养老压力。有资料显示,由于农民工收入普遍偏低,城市生活成本高,农民工及其家属不能够享受市民社会保障待遇,目前我国农民工举家进城的比例不到10%,由此带来农民工老年父母赡养困难。国家着力解决农民工进城落户问题时,应通过积极的制度供给,创造条件有计划地鼓励有条件的进城务工人员举家进城,并对带父母进城的进城农民家庭给予相应的保障倾斜,以降低其生活成本。这对缓解农村老年人问题有积极意义。二是在新型城镇化中大力推进城乡一体化,一方面使农村老年人与家人、土地资源一起融入城市;另一方面使紧邻城市的乡村接受城市养老服务体系的辐射,并借力形成更加完善的农村养老服务体系。总之,新型城镇化是缓解农村老年人养老问题、完善农村

老年社会保障体系的重要契机。

目前我国城乡老年社会服务及保障发展不均衡,农村老年人公共产品供给一直严重不足。按照公共财政理论和建设和谐社会的要求,政府为解决城乡经济发展失衡、农村老年人问题而加大对农村老年社会保障财政转移支付,是有效的平衡经济发展水平和解决贫富差距的财政方法,也是加大农村老年社会服务和保障供给的有效方法。

推进城乡老年人基本公共产品均等化供给,要尽快实现城乡老年人基本公共服务的制度对接和统一,推进城镇居民基本医疗保险制度与新农合制度的统一,提高农村老年人医疗保险水平的提高;加快农村老年人救助制度的完善,扩大农村老年人救助面、提高救助水平;加大农村敬老院建设投入,提高敬老院容量和服务质量;注重农村老年人社会福利项目的拓展,构建适应农村的老年人服务体系。在农村老年人公共产品供给中,应特别注重对不发达地区、老少边穷地区的政策倾斜。

2. 健全农村老年人社会服务及保障责任分担机制

完善农村老年社会服务及保障需要持续、巨大的经济投入,健全责任分担机制是经济保障。一是要加大城市反哺农村的力度。农村养老服务及保障和城镇养老服务及保障之间的不平等、不公平是城镇化背景下农村人口老龄化面临的关键问题。解决这个问题时加大城市对农村的反哺力度,既符合历史的逻辑、也符合现实的情况。新中国建立后工业化在农村、农业和农民的大力支持下起步和发展,开启了城镇化的历程;在改革开放条件下,上亿农民工在城市的辛勤劳动对GDP的贡献率在30%左右,为创造城市新的繁荣做出了特殊贡献。这种历史和现今的巨大付出使农村老年社会保障体系的建设分享城市经济社会发展的文明成果成为必需。二是要合理界定中央和地方各级政府完善农村老年社会服务及保障的支出责任,健全各级政府责任分担机制。农村老年社会保障是具有很强正外部性的准公共产品,是政府必须履行的财政职能。而各级政府在农村老年社会保障建设中需要分担责任,是由于公共产品的层次性、外溢性和居民对公共产

品偏好决定的。在完善农村老年社会服务及保障过程中,应该分清各级政府的职能,并以此作为分配财权的依据。例如,我国在农村缺少强大经济支撑的情况下,在构建“新农合”和“新农保”中财政资金的供给采取了“中央+省级+县级”三级政府供给模式,有效地推动了制度的启动和覆盖。健全各级政府责任分担机制,既能够扩大农村老年社会保障的有效供给,又可以按照农村老年社会保障自身发展要求形成各级政府合理的资金注入渠道。三是要在进一步明确各级政府的责任边界的同时,注重调动、引导和发挥各事业单位、企业法人、民间团体、家庭和个人等在完善农村老年社会服务及保障中的作用,政府要及时发布有关农村老年社会服务及保障的各类信息,逐渐形成不同社会组织的偏好边界,建立主体多元、项目明确、运行高效的农村老年社会服务及保障资金的补充供给机制。

3. 强化政府、社会、市场、家庭“四位一体”农村养老服务体系的功能

居家养老需要社区提供生活照料、家政服务、康复护理和精神慰藉等方面的系列服务。没有全面系统的社区养老服务,居家养老就无法实现。目前我国农村居家养老的社区服务供给项目不全、数量不足、渠道不畅、质量不高的问题异常突出,无法有效供给日益增长的农村居家养老所需服务。因此,应坚持统筹规划、分级负责、政府主导、多方参与的基本原则,强化政府、社会、市场、家庭“四位一体”农村养老服务体系的功能。

一是政府要宏观统筹、分层负责、突出重点。中央政府负责制定全国养老服务体系建设的总体规划,确定建设目标和主要任务,制定法律制度和优惠政策,支持重点领域建设。国家2011年颁布了《养老服务体系建设规划(2011—2015)》。地方政府要根据中央提出的目标任务,结合本地实际制定本规划,落实优惠政策,推动本地农村养老服务体系基层网络的建设。

二是建设好农村养老服务体系的载体:社区。农村社区是为老年人口提供各类服务的重要载体,必须加大建设力度。农村社区不同于城市社区,社区内社会成员居住没有那么集中,构建老年人养老

服务体系难度更大。农村社区服务的组织和有关设施建设应以建制村为单位,以利于有效地组织公共服务和整合农村社区养老服务体系建设各种资源。可以通过在乡镇建设老年人综合服务中心,并将其服务功能辐射到农村社区的方式构建农村社区老年人居家养老服务体系。

三是调动各种力量完善农村老年人养老服务体系。在构建农村老年人养老服务体系中政府必须起主导作用,除提供老年服务法律规范、统筹规划外,还必须通过财政投入带动老年服务体系的建设。政府应该通过购买服务、与慈善组织合作等方式加强农村老年服务体系的建设。政府还应利用市场机制开发和提供符合农村老年人需求的养老保险、医疗保险等产品,为其提供更高的保障,满足农村居民的多样化需求。同时,要高度重视家庭在农村老年人服务保障中的核心作用,防止家庭对老年人保障责任的过度社会化。我国新修改颁发的《老年人权益保障法(2013)》强调“老年人养老以居家为基础”,并用24个条款全面规范了家庭对老年人的法律义务,过去被视为习俗或道德的行为也以法律形式强制性规范下来。因此,在建立和完善农村老年服务体系中,必须强调家庭履行赡养老人、为老年人提供各种生活照顾和关心老年人感情精神方面的需求等养老服务责任,充分发挥政府和社会无法替代的家庭养老功能。此外,政府应该对农村居家养老中老年人家庭无障碍设施给予必要的改造,为老年人洗澡、如厕、做饭、户内活动等提供便利,为农村居家养老提供针对家庭的切实有效的政策支持。

(作者邓微系中共湖南省委党校、湖南行政学院教授)

农村老年人“四位一体” 长期照护体系的构建

张云英

建立和完善农村老年人长期照护体系,是应对人口老龄化的必然选择。^[1-5]随着人口老龄化水平日益提高,家庭可提供养老、照护的人力资源减少,

传统的家庭养老模式正在受到前所未有的挑战,因此,构建农村老年人“四位一体”长期照护体系势在必行。

一、“四位一体”长期照护体系构建的必要性

随着青壮年劳动力向外转移,进城务工经商或外出谋生,空巢家庭日益增多;农村家庭物质供养、生活照料以及精神安慰等方面资源严重缺乏,传统的农村老年人照护体系面临严峻挑战。2012年7月至2013年7月,笔者与“农村空巢老年人长期照护体系研究”课题组成员对湖南省长沙县、湘潭县、醴陵市、桃源县、桃江县、洞口县、邵阳县、衡南县、北湖区、汝城县、永定、桑植、龙山、凤凰、隆回县等15个县市30个乡镇1174个农户、20多个乡镇敬老院进行了实地调研。调查发现,农村老年人长期照护体系建设迫在眉睫。

1. 农村老年人对长期照护的现实需求增强

人口老龄化使得农村高龄老人和生活不能自理老人的生活照料问题日益严重,家庭养老功能弱化,老年人对长期护理的需求日益增强。2010年末全国城乡部分失能和完全失能老年人约3300万,占总体老年人口的19.0%。其中完全失能老年人1080万,占总体老年人口6.23%。到2015年,即“十二五”期末,我国部分失能和完全失能老年人将达4000万人,占总体老年人口的19.5%,失能老年人占总人口的比重进一步提高(全国老龄工作委员会办公室.全国城乡失能老年人状况研究报告,2010-03-01)。截止2011年底,湖南省60岁及以上老年人口995.21万人,占常住人口的15.09%;其中65岁及以上老年人口658.9万人,占常住人口的9.99%。随着大量中青年农民工外出打工,农村空巢老人的养老问题也日益严重。笔者对湖南省15个县市的调查发现,目前湖南农村留守老人约占农村老年人口的37%,空巢比率约为40%,且呈不断上升趋势。至2011年底,湖南80岁以上高龄老人120.94万人,占老年人总数的12.15%;到2015年底,高龄老人将超过150万,约占老年人口数的12%。至2010年底,全省有失能半失能老人约200万,占老年人口总数的20%(湖南省老龄工作委员会办公室.2011年度湖南省老龄事业发展统计公报,2012-07-11)。笔者的调

查还显示,农村老年人患各种疾病的比例高达60%-80%。农村空巢老人生活部分不能自理、完全不能自理的占20%;8%的老人需要照料,在他们中有约20%的老人得不到照料,空巢老人主要靠配偶照料,占52.13%。总之,农村老年人呈现出“文盲半文盲多、受教育年限少;无配偶老人多、身边子女少;经济供养依靠子女多、享有社会保障支持少;日常照料依靠子女多、靠社会照料少;闲暇时间多、精神文化生活少;带病多、看病就医少”等特征,他们对医疗、保健、护理、关爱及日常生活服务等需求大大超过其他人群。

事实上,目前农村老年人长期照护社会化体系不健全,不能完全满足农村老年人的照护需求。截至2009年底,我国农村近41 000个乡镇中,有近20%没有敬老院和专门的养老服务机构,近613 000个村委会中,养老服务设施覆盖程度就更低,还不到30%(阎青春.养老机构发展中存在的主要矛盾及政策建议.中国民政2009,(7))。我国失能和半失能老年人为3 300万。按照老年人和护理员的比例3:1来推算,我国最少需要1 000万养老护理员,但目前全国老年福利机构的职工只有22万,取得养老护理职业资格的仅为2万多人,不仅与我国几千万失能老人的潜在需求相差巨大,而且就连现有200多万进入养老机构的老年人的护理需求都难以完全满足(全国老龄工作委员会办公室.全国城乡失能老年人状况研究报告,2010-03-01)。据湖南省民政部门统计,目前全省有敬老院2 008所,五保之家1 550所,共有老年床位11.1万张;综合性社会福利院有127所,老年床位约2万张;登记注册的各类民办养老机构112所,床位约1万张,全省老年人养老床位占有率仅为14.2%(湖南省老龄工作委员会办公室.2011年度湖南省老龄事业发展统计公报,2012-07-11)。此外,笔者的调查发现,服务设施好、服务质量高且靠近家庭住所的养老机构在湖南农村还很少,农村老年人即使想享受良好的照顾服务也没有可去之处。

2. 农村老年人对长期照护的潜在需求扩大

随着农村经济发展及老龄化步伐的加快,传统的家庭养老功能正在逐渐弱化,农村老年人对长期

照护的潜在需求日益扩大。目前农村家庭小型化发展趋势日益凸显,4-2-1(四个老人、一对夫妇、一个孩子)结构的家庭已成为主体,少子老龄化使得农村空巢老年人家庭日益增多,农村空巢老年人长期照护的潜在需求大。中国老龄科学研究中心2011年《全国城乡失能老年人状况研究》报告指出,我国城乡完全失能老年人占老年人的比例分别为5.0%和6.9%,农村高于城市。在完全失能老年人中,84.3%的为轻度失能,中度和重度失能的比例分别为5.1%和10.6%(全国老龄工作委员会办公室.全国城乡失能老年人状况研究报告,2010-03-01)。截止2011年底,湖南省60岁及以上老年人口995.21万人,占常住人口的15.09%;其中65岁及以上老年人口658.9万人,80岁以上高龄老人120.94万人,占老年人总数的12.15%。农村完全失能老人中,有照护需求的占61.8%(湖南省老龄工作委员会办公室.2011年度湖南省老龄事业发展统计公报,2012-07-11)。根据笔者在湖南省15县市的调查,目前有12.2%的农村老人感到不幸福,45.1%的老人经常感到孤独,独居和没有配偶的老人感到孤寂的比例更高。

3. 长期照护资源短缺、养老机构服务能力低

目前农村老年人长期照护资源短缺,老年社会福利事业机构偏少,规模较小,设施、功能不全,服务内容单一,专业水平低,缺乏科学分类,养老基础设施落后。《2009年民政事业统计报告》显示,全国老年人的收养机构有将近4万家,总床位数为266.2万左右,实际收养老年人的人数为210.9万,其中收养的失能老年人规模约在24万至35万之间,只占全部收养老年人数的17%(民政部门户网站.2009年民政事业统计报告,2010-06-10)。抽样调查显示,不同类型的养老机构中失能老年人占全部收养老年人的比例分别为:社会福利院23.8%,城镇老年福利院20.1%,农村五保供养机构5.7%,其他公办收养机构30%,民办养老机构37.6%,家庭自办收养机构25.2%(全国老龄工作委员会办公室.全国城乡失能老年人状况研究报告,2010-03-01)。笔者在湖南省的调查显示,在养老机构收住对象的定位上,近90%的机构表示只接收自理老人或以接收自理老人为主,不收住失能老人;有超过90%以上

的农村养老机构明确表示只接收自理老人。同时，农村社会化养老机构服务水平低。一是养老服务从业者人员少，农村敬老院护理人员与入住老年人的比例大多为1:10，即1位护理人员需要照料10位入住老人，工作量大，服务质量难以保障；二是护理人员年龄偏大，文化程度低，没有接受过系统的专业培训，专业技能缺乏，专业化程度低，大多为50岁左右的中老年人，有的服务人员的年龄甚至在60岁以上；三是人员流动性大，队伍不稳定。由于护理工作待遇低，强度大，需要成天和老年人在一起，没有休息时间，人员流动频繁，护理质量难以保证。资源短缺与服务能力有限，成为制约农村老年人长期照护体系发展的瓶颈。

二、“四位一体”长期照护体系及其内涵

在发达国家，老年人照护实践已有100多年的历史，建立了比较完善的老年人照护服务体系。我国农村老年人长期照护体系的构建，必须体现中国的国情，如文化背景、价值取向、经济基础等，必须关注正式照顾与非正式照顾在何种程度上实现协

同，使传统价值观念与现代社会福利体系之间形成完美的整合。适合我国农村实际的老年人长期照护体系必须建立在中华文化最重要的传统价值观之上，不能忽略家庭照顾的重要性，因为它能给予被照顾的老人以深层的幸福感和生活满意度。因此，农村老年人长期照护体系应该是以政府为主导、居家为基础、社区为依托、机构为支撑，政府、机构、社区和家庭多方联动，包含经济供养、医疗照护、日常生活护理、精神慰藉功能的“四位一体”综合服务体系。

“四位一体”长期照护体系中，家庭照料服务平台是基础，主要包括物质供养、生活照料、精神慰藉三个层面；社区照料服务平台是依托，以日间照料为主，包括经济支持、精神关爱、日常生活照顾等；机构照料服务平台是补充，包括公办敬老院和社会养老机构，主要为有需要的老年人提供日常生活照顾、精神关爱和健康照护等；政府照料服务平台是主导，主要是提供经济、医疗、权益等方面保障(图1)。

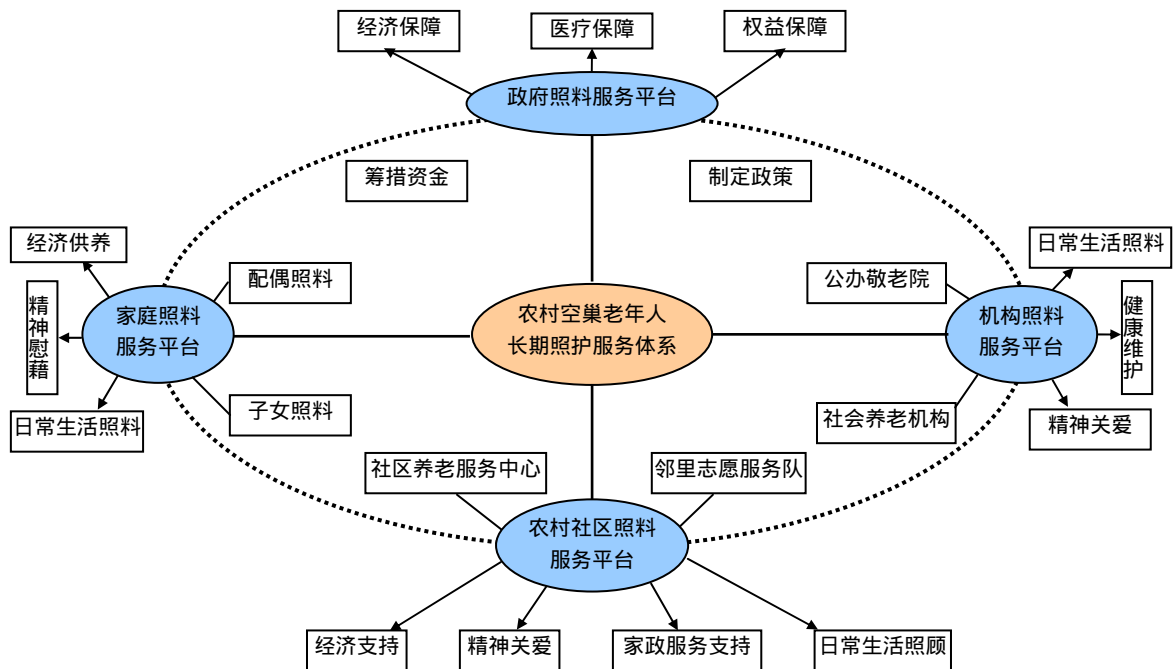


图1 农村老年人“四位一体”长期照护服务体系框架示意图

三、“四位一体”长期照护体系的构建策略

农村老年人长期照护体系建设包括相关法律法规、社会政策、准入标准及服务标准的制定，配

套设施和机构的建设，人力资源的开发和护理队伍的建设，服务质量监控和鉴定，电子信息系统的建立，护理保险制度的建立以及资金的运作等等，涉

及社会方方面面,必须动员和整合政府、企业和社会中介组织等多种力量。

1. 政府主导资金筹措和政策制定

首先是为农村老年人长期照护体系的构建筹措资金。发达国家将长期照护与养老金、老年医疗作为老年生活保障的三大支柱,用制度解决筹资难题。而在我国农村,建立和完善老年人长期照护服务的最大难题是需求迅速增长,有效需求受资金制约而严重不足。要破解这个难题,一是要让有长期照料服务需求的老年人能够有购买力,也就是要有稳定的服务费用来源,有保障服务费用的制度安排;二是要切实提高照护服务的实际供给能力。应健全政府公共财政投入机制,建立起长期护理服务的整体预算制度,包括护理机构基础设施建设投资、服务机构运行经费补贴、困难老人服务补贴等,从而保证对农村老年人长期照护服务的持续投入。其次,政府是建立和完善农村老年人长期照护体系政策的制定者。目前所有工业化国家都制定了与长期照护相关的立法和政策,将老年人长期照护制度纳入社会卫生和福利服务体系之中。而在我国,虽然城乡居民社会保障体系正在加快建设,各类社会保障制度逐步建立,但老年人长期照护制度仍是空白。因此,政府应出台相应的政策法规,加强老年护理服务事业的法制化、制度化、规范化建设,建立老年人长期护理保障制度,确保农村老年人长期照护服务的有序开展。

2. 社区作为服务体系和链接资源的重要载体

农村老年人长期照护服务体系应选择一个涵盖家庭、社区、社会在内的多支柱的长期照护模式。当前,农村老年人长期照护服务的组织平台尽管有居家照护、社区照护和机构照护三种服务形式,但应将社区作为农村老年人长期照护体系的主要载体和照护资源的链接者。农村社区应组织官方或民间以及大量志愿者为生活在社区内的老年需求者提供家庭病床、日托、康复、定点上门护理、家电维修、信息咨询等照护服务。

需要强调的是,还应结合城镇化发展和新农村建设,以乡镇敬老院为基础,建设日间照料和短期托养的养老床位,逐步向区域性养老服务中心转变。

有条件的农村社区,可探索建设社区老年日间照料服务设施,向留守老年人及其他有需要的老年人提供日间照料、短期托养、配餐等服务;以社区为依托,整合各种服务资源,最终形成以家庭养老为基础,以机构养老为补充,以社区服务为载体、服务内容多样化、监督管理规范化、适宜农村老年人需求的养老服务体系,从而推动农村老年人长期照护服务由“家庭型”向“家庭与社会互助型”转变。

3. 机构提供标准化的专业服务

香港安老服务建设经验表明,社会福利服务组织和社团是老年人长期照护体系的服务主体。因此,应大力培育和发展社会福利服务组织和社团等中介组织,培育发展专业化的养老服务经营管理机构,增强公办养老机构自身发展的生机和活力,充分发挥社会福利服务机构在老年人长期照护体系中的服务主体作用,使其逐步承担起行业组织及管理的职能,从而推动农村老年人长期照护的社会化、专业化进程。我国农村老年人结构复杂,有社会孤老,有生活不能完成自理的老人,有绝对高龄老人。所以,各种层次和形式的机构护理应成为家庭护理的有效后备资源。政府可以通过鼓励和支持养老服务产业发展,增加养老服务的供给,增加老年人的选择性;制定一系列有吸引力的职业发展计划,重视基层护工队伍建设,建立适宜的培训计划,为护理人员提供综合性的职业培训;尽快在各类院校建立起高层护理人员的教育模式,实现老年人长期照护职业化与专业化,提升老年人长期照护的专业水平。

4. 家庭承担日常照料等具体服务

尽管传统的家庭护理模式受到极大的冲击而表现出弱化的趋势,但是,由于受到传统文化的影响,家庭成员的家庭观念仍较为牢固,老年人更是恋家爱家,希望与家人一起生活,享受天伦之乐,年轻人也把照顾老人作为自己应承担的义务,家庭所给予的老年人温暖、“自然”的照料环境是机构设施服务所不能替代的。因此,在很长一段时期内,家庭成员必须作为农村老年人长期照护服务的主要提供者。发达国家也非常重视家庭在长期照护体系中的作用,采取了一系列的支持政策,如对家庭长期照护的提供者给予奖励和帮助。为了缓解家庭

照料面临的压力,应出台一系列鼓励家庭成员赡养老年人的激励措施,在政策性住房租售、个人缴税、劳动休假制度等方面鼓励年轻一代向老年人提供生活照料和精神慰藉。同时也应积极建立临时性替换照料服务,为家庭照料人提供必要的支持。

参考文献:

- [1] 杨 团,李振刚,石远成.融入社区健康服务的中国农村老年人照料服务研究[J].湖南社会科学,2009(1).
- [2] 杨 团.新型养老养生、产出性和长期照料并举[J].社会福利,2010(1).
- [3] 党俊武.长期照料服务体系是应对未来失能老年人危机的根本出路[J].人口与发展,2009(4).
- [4] 杜 鹏,武 超.中国老年人的生活自理能力状况与变化[J].人口研究,2006(1).
- [5] 吴 倍,徐 勤.城市社区长期照料体系的现状与问题——以上海为例[J].人口研究,2007(3).

(本文是国家社会科学基金项目“农村空巢老年人长期照料体系研究11BSH061”、湖南省教育厅科学研究重点项目“土地流转制度下长株潭农民养老保障体系创新研究10A061”阶段性成果。作者系湖南农业大学教授)

新型农村社会养老保险满意度评估

成志刚

2009年9月,国务院发布《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》(简称《指导意见》),标志着新农保试点工作在全国范围内启动。^[1]经过四年的实践,我国新农保工作取得了明显的成效:其制度框架和运行机制已基本形成;至2012年底,新农保已实现制度全覆盖。同时,国内学者对新农保及其参保者满意度进行了广泛研究:李放、黄阳涛以江苏试点县的调研数据为基础,发现以银行、信用社为经办主体,经办人员的服务态度越好,农民的满意度越高;信息化程度、待遇高低显著影响农民满意度;缴费领金花费的时间与农民满意度则呈现显著的负相关关系。^[2]肖云、刘培森认为老年人生活状况满意度、供养老人的难度、土地对老年人生活的保障作用、新农保政策的认知情况、养老

保险费的承受能力以及政府信誉度等因素对农民满意度产生显著影响。^[3]柳清瑞、闫琳琳通过分析全国20省市农户的调查数据,得出农民对新农保政策的满意程度受到政策信任度、政策了解度和缴费给付水平的影响。^[4]这些成果具有重要的借鉴作用,但对新农保政策、经办过程、农民养老需求满足情况等项目考察得不够细致。笔者拟基于湖南省的调研数据,采用李克特量表,从新农保政策、经办服务和养老需求满足度三个维度评估参保农民对新农保的满意度。

数据来源于湘潭大学2013年“湖南省新型农村社会养老保险参保人员满意度调查”。调查地点为湖南省7个市,采用分层抽样与简单随机抽样相结合的抽样方法,共发放调查问卷500份,收回499份,有效问卷438份,有效率为87.8%。利用SPSS18.0软件对数据进行描述性统计分析和相关分析,再使用克隆巴哈信度系数(Cronach α)对这些要素进行信度测量,系数均大于0.8,表明用这些指标来体现对新农保的评价是可信的。

一、新型农村社会养老保险满意度群组比较

对调查数据进行分析可以发现,参保人员对新农保的总体满意度均值为3.4,评价非常满意和比较满意的分别占3.7%和38.8%,认为一般的占52.1%,不太满意的参保者占4.8%,非常不满意的占0.7%。整体而言,参保农民对新农保的总体评价处于一般的水平。

除性别、年龄和婚姻状况外,不同群组对新农保的总体评价差异比较明显。

(1)从健康状况分组看,身体健康状况越好,满意度越高,身体非常好的农民对新农保表示满意和非常满意的占65.3%,而身体非常差的农民只有28.6%表示满意或者非常满意。这一现象可能的解释是,身体健康状况会影响到参保人员的养老需求,相对于身体好的参保农民来说,身体差的参保者的养老需求更大一些,而新农保尚且不能满足其养老需求,从而对其总体满意度评价相对较低。

(2)从受教育程度分组来看,高中文化的农民对

新农保的满意度评价最高,向两边逐渐下降。这一现象可能的解释是低学历的参保者缺乏除务农外的谋生技能,更加需要养老保险,对养老保险的要求更苛刻,高学历参保者则相反,同时,受教育程度越低就意味着自身的文化素养越低,从而对养老保险政策的理解力也越差,但是大专及以上学历的参保者由于大多数买了商业养老保险,相比之下,新农保的保障力度明显偏低,故其满意度也偏低。

(3)从养老担忧度分组看,养老担忧度与总体满意度基本呈负相关,不担心自身养老问题的农民满意度高于50%,而担心或者非常担心自身养老问题的农民满意度均低于35%。可能的解释是,担心养老问题的参保农民对养老的需求相对较高,而新农保不能满足其养老需求,故对新农保满意度相对较低。

(4)从政策认知度分组看,政策认知度与农民对新农保的总体满意度呈正相关,其中非常了解新农保政策的参保农民有82.1%表示满意或者非常满意,而非常不了解政策的参保农民只有34.8%表示对新农保满意。

(5)从养老方式上看,选择新农保作为养老方式的农民满意度最高,选择商业养老保险者次之。

可见,身体状况好、高中文化程度、养老担忧度低、了解新农保政策和选择新农保作为主要养老方式的农民对新农保的满意度评价高于其他群体。

二、参保农民对新农保项目满意度比较

根据已有的文献,从新农保政策、经办服务和养老需求满足度三个方面来设计新农保满意度评价体系,具体包括缴费档次、集体补助、地方财政补贴、领取条件、中央财政补贴、捆绑政策、宣传力度、参保便捷度、领取便利性、服务态度、业务能力、公开透明度、养老金发放、养老需求满足程度、与预期相比的需求满足程度等15个方面。

1. 政策满意度

参保农民对新农保政策的满意度均值为3.47,其中,对政策表示满意的占48.2%,认为政策一般的样本比例为48.4%,对政策不满意的占3.5%,说明参保农民对新农保政策比较认可。具体来看,参保农民

对缴费档次的满意度均值较高,为3.6,61.1%的参保者表示满意,不满意的仅为5.3%。参保人员对集体补助的满意度均值为3.6,其中非常满意和满意的占62.1%,表示不满意的样本比例为6.4%。而在地方财政补贴这一项目上,参保人员的满意度均值为3.42,满意的占50.3%,不满意的样本比例为11.9%,这部分人群认为地方财政补贴偏少。对缴费满15年,年龄满60岁这一养老金领取条件,参保人员的满意度均值为3.6,其中59.2%表示满意,不满意的仅占6.4%,说明绝大多数参保人员认同这一条件。对于中央财政补贴额度,参保人员的满意度均值是3.06,26%的参保者表示不满意,他们认为中央财政补贴太少,33.8%的参保者表示满意。最后,对于目前争议比较大的“捆绑政策”条款,即满60岁老人不需要缴纳养老保险,可直接领取养老金,但其符合条件的子女必须参保缴费,参保者满意度均值为3.22,22.6%表示不满意,42.2%表示满意。

2. 经办服务满意度

调查结果显示,参保人员对新农保经办服务的满意度均值为3.49,其中,49.6%的参保者表示对经办工作满意,只有5.3%参保者表示不满意,说明参保者比较认可新农保经办服务工作。在经办服务各个项目中,参保人员对养老金发放情况满意度最高,均值为3.68。通过深入访谈还了解到,养老金的发放均由农村信用合作社按月或季度统一发放到农保卡上,由参保人员自己领取。参保人员对经办管理的公开透明度、经办人员的服务态度和业务能力也是比较满意的,均值都在3.5以上,其中,57.1%的参保者认为新农保经办工作是公开透明的,52.8%表示对经办人员的服务态度满意,51.1%的参保者对经办人员的业务能力表示满意。参保缴费便捷度的均值略低,为3.48,原因是在大多数乡镇,新农保试点的第一年中农保费用是由村干部统一到农户家里收取的,非常方便,试点的第二年、第三年,部分乡镇需要农民自己到农保站点参保缴费,这对于居住偏远的参保者来说不太方便。养老金领取便利性的均值为3.49,大多数乡镇由参保人

员自己到农村信用社领取养老金,少数乡镇可以到村农保专员处领取,由农保专员每笔收取一定的手续费,对于偏远地区的参保者来说,这是非常方便的选择。政策宣传的满意度最低,只有3.36分,据了解,部分村开了小组动员会议并印发了新农保政策宣传册,大多数村只是在试点的第一年上门宣传新农保并收取养老保险费,宣传力度不大,通过调查发现,比较了解或非常了解新农保政策的参保者只有39.3%,21.2%表示不太了解或者非常不了解,还有33.6%认为自己对新农保了解程度一般。

3. 养老需求满足度

参保人员的养老需求满足度偏低,均值为2.05,74.9%的参保者反映养老金太少,在当前的生活水平和物价水平下,新农保不能满足其最低的养老需求。同时,有53.7%的参保人员认为新农保满足其养老需求的程度跟预期相差较远,40.4%表示与其预期基本相符。

三、提高新农保满意度的策略

研究表明:参保农民对新农保的总体满意度评价并不高。参保农民在健康状况、受教育程度、养老担忧度、政策认知度和养老方式这几个变量上表现出了明显的差异,身体状况好、高中文化程度、养老担忧度低、新农保政策认知度高及选择新农保为主要养老方式的参保农民,对新农保的满意度评价明显高于其他群体。在新农保政策各微观项目上,参保人员对自愿选择缴费档次、集体补助和领取条件这些政策内容是比较满意的,而对中央财政补贴、地方财政补贴和捆绑政策的满意度均值低于3.5,此外,捆绑政策阻碍了年满60岁以上老人合理享受养老保障的权利。在新农保经办服务上,参保人员对经办管理公开透明度、经办人员服务态度、业务能力、养老金发放情况比较满意,但在政策宣传这一项目上,参保人员满意度相对偏低。最后,在新农保满足养老需求程度这一维度上,大多数参保者表示在当前的生活水平和物价水平下,不管是现实中还是与预期的状态相比,新农保都不能满足其最低养老需求。

基于上述分析可见,当前影响参保农民对新型农村社会养老保险满意度的因素主要集中在人们日益增长的养老需求同当前新农保制度水平不能满足其养老需求的矛盾上,提高新农保制度的保障水平是提高参保农民对新农保满意度的关键。具体而言,应从制度和经办两方面来采取措施。

1. 完善新农保的制度设计

首先,要修正捆绑政策。根据新农保制度,60岁以上老人免费领取基础养老金的前提是其符合参保条件子女必须参保,我们的调查结果显示参保人员对这一政策条款的满意度不高,均值只有3.22。这一制度设计的初衷是为了提高农民的参保率,具有一定的强化家庭赡养的作用,但从长远来看,这一规定违背了农民“自愿参保”的原则,不利于新农保的长远发展,因此,在条件已基本成熟的情况下,应逐步地淡化甚至取消捆绑。

其次,要优化筹资机制。调查结果显示,参保人员认为新农保不能满足其基本养老需求,与期望有一定差距。而新农保要实现满足农民的养老需求,就离不开有效、有力的资金支撑。为此,需要在坚持、完善农民个人缴费、集体补助与政府补贴相结合的筹资模式下,着力建立稳定增长的新农保筹资机制。一要健全各级财政稳定长效的新农保补助机制,建立政府资金引导机制,鼓励农民参保;建立新农保基础养老金与经济发展水平相关联的联动机制,改进待遇计发办法,使基础养老保险待遇与个人缴费数量和缴费年限对等,初步的设想是:养老金待遇=个人账户养老金+基础养老金 $X(1+N\%)$,其中,N为参保人缴费的年数。^[5]二要建立长效的农民缴费、集体补助稳定增长机制,依据农民人均纯收入增长的情况适时调整缴费档次。三要构建农民参保缴费激励机制,通过设置具有激励效果的养老金给付水平,鼓励农民在条件具备的情况下选择较高档次缴费标准,扩大个人账户养老金数额。四要明确各级财政的职责,妥善解决新农保各级财政责任问题,适度加大财政投入额度,形成良性有序的财政投入机制。

2. 优化新农保的经办服务

首先, 加强基层宣传力度, 提高政策认知度。

一是组织动员县、乡、村干部、社保机构工作人员、“三支一扶”大学生等各方面力量, 深入基层、走村串户, 宣传新农保的价值和政策内容, 并针对农民群众提出的问题, 及时答疑解惑。二是采用多样的宣传手段, 不应限于利用电视、广播、报纸横幅、标语, 还应采取印发宣传彩页、公开信和手机短信等各种通俗易懂、生动活泼的形式, 广泛开展新农保政策宣传。

其次, 培养经办队伍, 提高经办服务水平。新农保政策能否有效地推进, 农保经办队伍是关键。从湖南省的情况来看, 加强新农保经办队伍建设, 需从以下几方面着手: 第一, 要充实县、乡新农保经办机构工作人员, 保证工作经费, 保证办公场所, 以适应工作发展的需要。第二, 要加大对农保专业干部队伍建设和管理的力度, 通过对各级经办管理人员的职业技能培训, 提高新农保工作人员的综合分析能力、业务经办能力和组织协调能力等, 提高办事人员的素质。第三, 开展优质服务窗口评比活动, 提高经办机构的服务水平。

参考文献:

- [1] 国务院. 国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见[EB/OL]. 2009-09-04. http://www.gov.cn/zwzk/2009-09/04/content_1409216.htm.
- [2] 李放, 黄阳涛. 农民对新农保满意度影响因素的实证研究——以江苏三县为例[J]. 晋阳学刊, 2011(6): 38-42.
- [3] 肖云, 刘培森, 高珊. 影响农民对新农保满意度的若干因素分析[J]. 西部经济管理论坛, 2011(9): 70-74.
- [4] 柳清瑞, 闫琳琳. 新农保的政策满意度及其影响因素分析——基于20省市农户的问卷调查[J]. 辽宁大学学报: 哲学社会科学版, 2012(3): 66-73.
- [5] 薛惠元, 王翠琴. 新农保财政补助政策地区公平性研究——基于2008年数据的实证分析[J]. 农村经济, 2010(7).

(本文为湖南省教育厅重点项目“和谐社会建设与我国农村养老保障体系构建研究 09A099”阶段性成果。作者系湘潭大学公共管理学院教授、博士生导师)

责任编辑: 陈向科