

农村社会化养老服务组织及其体系研究述评

张云英, 刘艳斌

(湖南农业大学 公共管理与法学学院, 湖南 长沙 410128)

摘要: 2000年以来国内学者围绕农村社会化养老服务组织及其体系建设问题展开了多学科、多视角的研究。研究成果主要集中体现在以下几个方面: 农村社会化养老服务组织及其体系在内涵上属于一体多元的组织网络系统, 依据不同标准可分为不同类型; 存在着数量少、规模小, 分布不均衡, 服务能力低, 供求矛盾突出等问题; 约束因素是多元、多层次的, 包括政府体制、社会文化、经济发展、组织机构自身因素等; 改善策略包括政府做好顶层设计、加强制度建设, 建立和完善政府、社会、家庭、个人的多方协作、多管齐下的运行机制, 加强机构自身的服务能力建设等。

关键词: 农村养老服务; 养老服务组织体系; 研究述评

中图分类号: C912.82

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2014)01-0053-05

Research comments on pension service system in rural area

ZHANG Yun-ying, LIU Yan-bin

(College of Public Administration and Law, Hunan Agricultural University, Changsha 410128, China)

Abstract: Since 2000, domestic scholars have carried out a series of research on the construction of pension service system in rural area with multidisciplinary and multi-angle methods. The main results are as follows: the pension service system is a diversified network system which could be divided into different types with different criteria; it has problems such as low number, small size, uneven distribution, low service ability and imbalance between supply and demand; its multivariate and multi-level restrain factors include government systems, social culture, economic developments as well as its own factors; improvement strategies includes the government's top design, institutional construction, operation mechanism which is of better multi-lateral coordination among governments, society, family and individuals, the improvements of its service ability.

Key words: rural pension services; pension service system; research comments

我国农村已经进入老龄化社会,且老龄化程度高于城镇。根据第六次全国人口普查的数据,2010年农村地区60岁及以上人口比例就已达到15.0%,65岁及以上人口比例达到10.1%。但是农村家庭的养老、照护功能正在弱化,可提供养老、照护的人力资源减少,传统的家庭照护养老模式正在受到前所未有的挑战,建立和完善农村社会化养老服务体系已势在必行。

农村社会化养老服务组织是农村社会化养老

服务的主要供给者。农村社会化养老服务组织体系建设是整个农村养老服务体系建设的基础性工程,也是政府和学界普遍关注的问题。通过对2000—2012年学界文献的分析发现,关于农村社会化养老服务组织及其体系建设问题,学者们主要是从社会学、管理学、经济学等学科视角,采用规范与实证研究方法,围绕农村社会化养老服务组织及其体系的内涵、存在的问题、约束因素及对策与建议等展开研究,并取得了一系列成果。

一、农村社会化养老服务组织及其体系的内涵与分类

关于养老服务组织体系的内涵,目前学术界尚未形成定论。李学斌等认为:养老服务组织体系应

收稿日期:2013-10-19

基金项目:国家社会科学基金项目(11BSH061);湖南省教育厅科学研究重点项目(10A061)

作者简介:张云英(1964—),女,湖南长沙人,教授,硕士生导师,主要研究方向为农村社会保障。

是一个涵盖个人、家庭、社区、国家制度等多层次在内的、功能互补的服务体系。^[1]国家民政部《社会养老服务体系规划(2011—2015年)》指出,社会化养老服务体系包括居家养老服务、社区养老服务、机构养老服务。^[2]笔者认为,从广义上看,农村社会化养老服务组织体系是指在政府主导下,非政府组织积极参与,为全体农村老年人提供基本的生活照料、卫生健康、精神文化等服务所构成的相互协调统一、互相配合的一体多元的组织网络系统。

关于农村社会化养老服务组织的分类,学者们根据不同标准,将之分为不同的类型。高岩、李玲等按机构的性质,将农村养老服务组织机构分为老年社会福利院、养老院或者老人院、老年公寓、护老院、护养院、敬老院、托老所、老年人服务中心。^[3]姜向群等按是否盈利将其分为福利性、半福利性和营利性三大类。^[4]^[5]潘昭佑根据机构运营方式,将其分为公办公营机构、公办民营机构、民办公助机构、民办民营机构。^[5]

二、农村社会化养老服务组织及其体系建设存在的问题

关于农村社会化养老服务组织及其体系存在的问题,学者们从不同的研究视角,采用实地调查研究的方法,从组织机构的数量规模、结构分布、自身服务能力等方面,进行了全面分析与研究。概括起来说,主要表现为以下几个方面的问题:

一是农村养老服务组织数量少、规模小。从总体上看,目前农村社会化养老组织大多以公办的敬老院为主,民办养老机构数量很少,规模很小。从数量上看,农村养老机构数量少,我国现有农村养老服务机构32140个,床位242.1万张;光荣院1389个,床位8.1万张。^[6]王治坤认为,大多数农村地区的敬老院数量少、规模小、条件差、服务水平低。^[7]周云、陈明灼等的研究表明,近10年来农村民办养老机构有了一定的增加,但农村养老机构的总量没有明显增加,^[8]王洪娜的调查显示,目前平均每个乡镇有1所养老院,但一些偏远的乡镇还没有。^[9]冯成对四川省贫困地区嘉陵区进行调查发现,该区农村老年人的集中供养率仅为3.6%。^[10]二是养老服务组织机构分布不均衡。目前农村社会化养老服务组织的结构不合理、分布不均衡。罗德生等认为,农村的社会养老机构主要是面向五保老人的敬老院,在农村民营养老机构还是“空白”。^[11]丁

志宏、王莉莉的研究表明,从总体上看,目前我国养老服务机构的分布是城市多、农村少;东部多、中部和西部少。^[12]李德明等人的研究发现,在城市有超过30%的社区为老年人提供了社区服务,但农村社区老年服务基本上还是一个空白。^[13]周云、陈明灼通过调查发现,农村养老组织机构建设也存在着省际和区域间的不平衡。目前床位数最多的地区分别是湖北、江西、山东等省,最少的地区分别是西藏、青海、海南等省。^[8]^[22]三是养老服务组织服务能力低,供求矛盾突出。目前我国农村老年人口总数1.05亿,其中失能老人775万,自理困难的1847万。^[14]按照国际通行的5%老年人需要进入机构养老标准,我国农村至少需要500多万张养老床位,缺口达300多万张。陈翠莲、姚兆余的研究表明,目前农村敬老院充当了农村养老服务组织的主体,^[15]而全国农村3万余家敬老院中有三分之二是“黑户”,同时农村敬老院大多破旧、简陋、缺少医疗和专业化照料人员,闲置床位多达47.5万张,利用率只有78%。^[16]董红亚、林文彬、仇雨临等认为,目前农村养老机构中、低档居多,服务内容和范围比较单一,主要为老年人提供衣食、居住和医疗保健方面的低层次服务,而老年人文化娱乐和精神享受方面的产品和服务没有得到很好开发。^[17-19]姜向群等认为,一方面政府公办的养老机构供不应求,难以满足人们的需要;另一方面很多民办的养老院却有很多床位空闲,有的甚至经营困难、难以为继。^[4]^[62]

三、农村社会化养老服务组织及其体系建设的约束因素

制约农村社会化养老服务组织及其体系建设的因素是多方面、多层次的,主要有政府体制因素、社会文化因素、经济发展因素、组织机构自身因素等。

一是政府体制因素。陶立群、夏锋等认为,政府公共服务能力不足和公共财政体制不完善、缺乏统一的规划,是造成养老服务机构城乡比例失调的关键因素。^[20-21]邱云生认为,政府责任的隐形化、政策的非系统化、制度的“碎片化”影响了农村养老服务组织体系的建设。^[22]刘霞、李国敬认为,城乡养老服务社会化发展缺乏统一整体的规划,致使农村养老机构设施建设与城市相比,投入相对不足,机构数量偏少。^[23]^[139]二是社会文化因素。付晓萍、高法成、万江红等认为,社会对老年人养老

需求的错误定位、传统的孝文化和家庭养老观念等是制约养老服务组织体系发展的重要因素。^[24-26]三是经济发展因素。赵迎旭、王德文调查发现,农村地区的经济状况、就业状况等是重要的影响因素。^[27]王晓娟认为,经济收入状况不仅是影响农村养老家庭支持力的一个重要因素,也是影响农村养老服务组织体系建设的经济基础。^[28]四是组织机构自身因素。刘霞、李国敬认为,农村养老服务机构设置缺乏、陈旧、不完善,服务项目和服务内容不全。同时养老服务从业人员数量少、不稳定、专业化程度低,导致了农村养老服务组织服务能力和质量偏低。^[23]^[40]李学斌、刘同昌、焦亚波等学者认为,农村养老机构的服务性质、目标定位、收费标准、环境与配套设施等也是影响农村社会化养老服务组织及其体系建设的重要因素。^[1]^[56]^[29-30]

四、农村社会化养老服务组织及其体系的改善策略

关于如何构建农村社会化养老服务组织体系,目前学者们主要有两种不同的观点。一种观点认为农村养老服务属于公共产品,政府应该承担主要责任,主要应该由政府来举办农村养老服务事业;另一种观点则认为农村养老服务属于准公共产品,单靠政府力量,无法解决农村日益旺盛的养老服务需求。因此,需要鼓励企业、社会组织、个人和家庭积极参与农村养老服务事业,发展壮大社会养老服务组织的力量,构建一主多元的养老服务组织体系。具体来说,可以从政府、社会、机构等方面加强农村养老服务组织及其体系的建设。

一是政府要做好顶层设计、加强制度建设。有学者认为,农村养老服务属于公共产品,应该发挥政府的主导作用。李立国提出,要促进农村养老服务组织机构的发展,必须落实好国家在税收、土地、用电、用水、医疗服务等方面的优惠扶持政策,鼓励社会力量兴办养老机构,参与养老服务业;^[31]李学举指出,政府要从整体上加以规划,要建立和完善“以居家为基础、社区为依托、机构为补充”的养老服务体系。要加强法律法规建设和标准化建设,研发国家养老服务信息系统,加快养老服务信息化建设,构建社区养老服务信息网络平台。^[32]龚玉沛表示,十二五期间,民政部决定连续五年开展养老服务体系推进年活动,用多元方式来解决农村养老问题。^[33]张晓峰认为,要加强农村养老

服务组织机构的管理,从中央到地方,都要建立相应的组织机构,既各司其职,又有效合作,真正实现农村养老服务的高效管理。^[34]郑功成认为,农村老年服务组织体系的发展,需要政府给予高度重视和政策支持,形成制度化的财力投入机制,完善资金管理辦法,提高资金使用效率。^[35]姜彦国认为,要合理界定中央、省市和乡镇政府提供农村养老服务机构的事权和财权,完善财政转移支付制度,促进不同区域、城乡养老服务机构供给均等化;要调整财政支出结构,解决农村地区养老服务机构数量不足和质量低下的问题。^[36]

二是要鼓励和支持社会力量参与,构建政府主导、多方协作的组织体系。大多数学者认为,农村养老服务属于准公共产品,单靠政府的力量,无法从根本上解决日益增长的农村养老需求,要坚持政府主导、社会参与,鼓励和引导社会力量参与养老服务组织体系建设。陆学艺等认为,农村社会化养老服务组织体系的发展及目标应该是多方面、多层次的,仅靠政府作为唯一的主体难以实现。^[37]宋健认为,必须兼顾公平与效益,充分考虑到农村老年人群体、家庭成员、集体、国家和社会各方面的利益,协调统一和均衡多种利益群体和利益关系。^[38]俞可平认为,农村社会化养老服务组织体系建设,应树立善治理念,建构政府、非营利性组织和企业组织竞争—合作的良性互动关系。^[39]姚远提出,只有将正式支持和非正式支持有机地结合起来,才能将提高农村老年人生活质量建立在持续的、稳固的基础之上。^[40]董红亚认为,农村养老服务应该由政府、市场、家庭和民间组织四方提供,形成正规组织和非正规组织“共担、互补、协调”的组织运行机制。^[41]邬沧萍、王萍认为,要积极培育为老年人服务的各种社会组织,更充分地发挥其社会事务中的作用。^[42]穆光宗指出,农村社会化养老服务组织体系建设应以家庭养老为基础,以社区服务为依托,以国家和政府的法律、法规、政策为保障。^[43]王辅贤提出,要构建多方参与兴办、运行机制完善、政策法规配套、管理规范有序、专业化程度较高的农村养老助老服务体系。^[44]

三是要加强机构自身的服务能力建设。养老服务组织自身的能力建设,是加强社会化养老服务组织体系建设的基础。学者们从组织机构的硬件和软件建设两方面进行了比较深入地研究。有学者认为,要特别重视农村养老机构的硬件建设,如黄俊

辉、李放等认为,农村养老服务组织的设施配置应重视医疗护理和保健项目的建设,为老年人提供适量的医疗护理和保健设施。^[45]也有学者认为,养老机构自身的能力建设更为重要,应加强养老服务机构的软件建设,如李武、胡振鹏等认为,提高组织管理人员素质,健全管理制度,规范内部管理是提升养老服务机构能力的关键。^[46]陈卓颐、董芳等认为,要重视职业化、专业化的护理人才培养,加强从业人员职业道德与诚信教育。^[47-48]

五、研究述评及其展望

综上所述,学者们对农村社会化养老服务组织及其体系建设的研 究,方向明确,成果丰硕。从研究视角上看,从社会学、人口学、老年学的研究视角,逐渐转向经济学、管理学、行政学等学科的视角,特别是不同学科的交叉研究不断增加;从研究的范式上看,从微观研究转向微观与宏观相结合,由关注养老服务机构自身的发展,转向关注政府的宏观规划、顶层设计,研究成果更具有宏观指导意义;从研究方法上看,由文献研究逐渐转向实证研究,由单一的问卷调查、个案研究转向文献研究与实证调查、个案研究与普遍研究相结合,研究更有实效性和适用性;从研究的领域来看,从城市转向农村,关注农村养老服务问题的研究越来越多;从只重养老服务内容研究,转向关注农村社会化养老服务组织及其体系建设;从偏重养老服务问题研究转向可操作性的对策研究,研究成果更具有现实指导价值。

但从总体上看,目前学界对于农村社会化养老服务组织及其体系建设的研 究还存在着一些不足:一是研究成果数量多,质量却有待于进一步提升。从总量上看,涉及“农村养老服务(组织)体系”的期刊论文有 6709 篇、硕博论文 2708 篇、会议论文 593 篇,占总量的 10.55%,但学术质量一般。二是研究内容上,大部分学者从农村养老服务机构自身的发展出发,研究养老机构的服务状况、存在的问题及发展策略,而对于如何从宏观上构建农村社会化养老服务组织体系,研究的成果还不多。特别是对政府、养老服务企业、社会养老服务组织、个人和家庭在农村社会化养老服务组织体系建设中的角色、职能的定位,还没有形成特别有价值的成果。

结合现有的研究,笔者认为,未来的研究可以从以下几个方面突破:首先,应该立足于农村老龄

化的现实需求,回答农村老龄化社会需要一个什么样的养老服务组织体系及养老服务组织体系的内在结构、地区分布、数量与规模等问题;其次,要进一步探索和研究农村社会化养老服务组织体系各组成部分的职能与定位问题,回答政府、企业、社会组织与家庭在农村社会化养老服务中的相互关系与职能分工等问题;再次,要进一步研究制约农村社会化养老服务组织体系建设的因素、面临的挑战与机遇,有针对性地提出完善农村社会化养老服务组织体系的对策;最后,在理论研究的基础上,特别要加强实证研究,同时需要从社会学、管理学等学科视角,从宏观和微观、理论和实证两个层面进行多学科、多视域交叉研究。

参考文献:

- [1] 李学斌. 我国社区养老服务研究综述[J]. 宁夏社会科学, 2008(1): 42-46.
- [2] 民政部. 社会养老服务体系规划建设(2011~2015年)[J]. 中国社会工作, 2012(2): 10-14.
- [3] 高岩, 李玲. 机构养老服务研究文献综述[J]. 劳动保障世界: 理论版, 2011, No. 28207: 47-49.
- [4] 姜向群, 丁志宏, 秦艳艳. 影响我国养老机构发展的多因素分析[J]. 人口与经济, 2011(4): 58-63, 69.
- [5] 潘昭佑. 云南民族地区养老模式研究[D]. 云南大学, 2010.
- [6] 全国老龄办发布 2011 年度老龄事业发展统计公报[J]. 中国社会工作, 2012(23): 6-6.
- [7] 王治坤. 农村五保供养的历史发展与现状分析[z/OL]. <http://www.me.gov.cn>. 2007-03-29.
- [8] 周云, 陈明灼. 我国养老机构的现状研究[J]. 人口学刊, 2007(4): 19-24.
- [9] 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.
- [10] 冯成. 贫困地区农村敬老院建设的有益探索——对四川省南充市嘉陵区农村敬老院建设的调查研究[J]. 中国集体经济, 2012(21): 22-23.
- [11] 罗德生, 沈丽森, 叶荣兴. 对农村老年人养老状况的调查与思考[J]. 老龄问题研究, 2008(1): 16-24.
- [12] 丁志宏, 王莉莉. 我国社区居家养老服务均等化研究[J]. 人口学刊, 2011(5): 83-88.
- [13] 李德明, 陈天勇, 李海峰, 等. 中国社区为老服务及其对老年人生活满意度的影响[J]. 中国老年学杂志, 2009, 29(19): 2513-2515.
- [14] 中国老龄科学研究中心课题组. 全国城乡失能老年人状况研究[J]. 残疾人研究, 2011(2): 11-16.
- [15] 陈翠莲, 姚兆余. 农村老年人机构养老意愿研究——基于对江苏省P县Z村的调查[J]. 经济研究导刊, 2010, No. 7501: 54-55.

- [16] 人民网.农村敬老院三分之二是“黑户”:<http://society.people.com.cn/n/2012/1206/c136657-19805470.html>.
- [17] 董红亚.我国社会养老服务体系的解析和重构[J].社会科学,2012(03):68-75.
- [18] 林文彬.发展老龄产业的几点思考[J].经济研究导刊,2008(5):204-205.
- [19] 仇雨临,郝佳,龚文君.统筹城乡医疗保障制度的模式与思考——以太仓、成都为例[J].湖北大学学报:哲学社会科学版,2010(2).
- [20] 陶立群.大力发展高龄老年人护理服务产业[C].//第二届中国老龄国情与养老服务业发展论坛论文集.2009:43-54.
- [21] 夏峰.从三维视角分析农村基本公共服务现状与问题[J].统计研究,2008(4):103.
- [22] 邱云生.政府在新型农村养老保险机制构建中的角色定位[J].农村经济,2011(6):68-71.
- [23] 刘霞,李国敬.完善农村社会化养老服务体系的对策分析[J].黑河学刊,2011(7):139-140.
- [24] 付晓萍.老年教育对老年人继续社会化的功能分析——以上海老年大学为个案[J].济南职业学院学报,2007(5):24-27.
- [25] 高法成.孝与养的失衡[D].中央民族大学,2011.
- [26] 万江红,张小丹.农村养老观念的调查与研究[J].郑州轻工业学院学报:社会科学版,2008,9(5):36-38,93.
- [27] 赵迎旭,王德文.老年人非家庭赡养方式态度及影响因素分析[J].中国公共卫生,2007(3):261-262.
- [28] 王晓娟.农村养老的困境与出路[J].理论研究,2011(6):31-33.
- [29] 刘同昌.社会化:养老事业发展的必然趋势——青岛市老年人入住社会养老机构需求的调查[J].人口与经济,2001(2):77-80.
- [30] 焦亚波.上海市老年人养老意愿及其影响因素[J].中国老年学杂志,2010(19):2816-2818.
- [31] 李立国.未来5年如何化解百姓养老之忧[N].中国青年报,2010-11-29.
- [32] 李学举.在2009年全国民政工作会议上的讲话[N].中国社会报,2009:12-26.
- [33] 窦玉沛.创新养老模式着力社会养老服务体系建设[J].社会福利,2011(11):6-7.
- [34] 张晓峰.建立政府购买服务制度完善居家养老服务体系[J].社会福利,2007(8):12-14.
- [35] 郑功成.中国社会保障改革与未来发展[J].中国人民大学学报,2010(5):2-14.
- [36] 姜彦国.加强我国农村养老服务机构建设的对策探讨[J].行政与法,2011(3):74-76.
- [37] 陆学艺.当前农村形势和社会主义新农村建设[J].江西社会科学,2006(4):7-21.
- [38] 宋健.农村养老问题研究综述[J].人口研究,2001(6):64-69.
- [39] 俞可平.善治与和谐社会[A].北京大学、北京市教育委员会、韩国高等教育财团.北京论坛(2011)文明的和谐与共同繁荣——传统与现代、变革与转型:“协商民主与社会和谐”政治分论坛论文及摘要集[C].北京大学、北京市教育委员会、韩国高等教育财团,2011:7.
- [40] 姚远.非正式支持的理论与实践[M].知识产权出版社,2005.
- [41] 董红亚.我国社会养老服务体系的解析和重构[J].社会科学,2012(3):68-75.
- [42] 郭沧萍,王萍.积极应对人口老龄化[J].求是,2009(7):55-57.
- [43] 穆光宗.中国都市社会的养老问题:以北京为个案[J].社会学,2002(10):85.
- [44] 王辅贤.社区养老助老服务的取向、问题与对策研究[J].社会科学研究,2004(6).
- [45] 黄俊辉,李放.生活满意度与养老院需求意愿的影响研究——江苏农村老年人的调查[J].南方人口,2013,28(1):28-38.
- [46] 李武,胡振鹏.试论我国农村社会化服务组织发展[J].江西社会科学,2009(2):169-174.
- [47] 陈卓颐,黄岩松,罗志安,等.关于提高养老照护从业人员素质的思考[J].中国老年学杂志,2006,26(2):280-281.
- [48] 董芳.人口老龄化与农村养老服务体系的建构[D].河北大学,2007.

责任编辑:陈向科