

保定市农村养老服务发展分析

武晨静

(河北大学 管理学院,河北 保定 071002)

摘要:近年来政府连续出台一系列有关农村民生的政策法规,有力地促进了农村养老服务的发展。保定市积极响应中央政府和河北省政府的号召,大力发展农村养老服务。但是农村养老服务仍存在着养老服务机构不足、缺乏专业的护理和管理人才、资金缺乏等问题。需要明确政府责任、增加服务机构、丰富服务内容、加强机构管理、扩大资金的来源渠道等,促进农村养老服务进一步发展。

关键词:养老服务;农村养老;农村人口老龄化;社会保障;保定市

中图分类号:C913.6

文献标志码:A

文章编号:1674-2494(2015)04-0127-04

长期以来,中国农村养老服务发展明显滞后于城市。在国家为城市人口构建起养老安全网的同时,农村的养老问题变得日益突出,养老已经成为影响农村社会稳定、关系社会主义新农村建设的重要问题^①。同时,我国人口老龄化趋势日益明显,老龄人口的养老保障问题日渐凸显,尤其是农村老年人的养老问题日益受到关注^②。最近几年,河北省具有首创意义的农村互助幸福院和“多院合一”的民政事业服务中心建设为农村养老服务体系的完善提供了新的思路^③。但是仍然存在着缺乏专业人员、社会化程度低等问题,不能有效满足老年养老服务需求。本文通过对保定市农村人口老龄化和老年人养老服务需求分析,探讨养老服务现存的问题,并有针对性地提出建议。

一、保定市农村人口老龄化现状分析

现状一:农村老年人口持续增加。根据第六次人口普查,2010年底,保定市65岁及以上的农村老年人口为90.8009万人,占总人口的8.6%,占河北省65岁及以上的农村老年人口的25.6%,相比于第五次人口普查时的7.5%,增长了1.1个百分点^④。从人口抚养比来看,最近十年,保定市农村人口抚养比呈显著下降趋势。主要是由于少儿抚养比在持续下降,但是农村老年抚养比持续上升。第五次和第六次人口普查数据显示,河北省农村人口年龄金字塔的凸出部分上移。中间年龄段比重大,低年龄段的比重很小(见图1),老年人口在不断增加。随着婴儿出生率、老年死亡率的不断下降以及人口预期寿命的延长,未来保定市面对的老龄化挑战更加严峻。

现状二:高龄化人口不断增加。伴随科学技术的不断发展、物质条件的改善和医疗水平的不断提高,人口预期寿命延长,因此农村高龄老年人口也在不断增加。第六次人口普查数据显示,2010年保定市农村老年人口年龄结构中,中龄老人(70~79岁)占全部农村老人(65岁以上)的45.4%,比河北省同年龄段34.3%要高出11.1个百分点;高龄老人(80岁以上)占全部老年人口的17.7%,比2000年(13.9%)增加了3.8个百分点,比河北省同年龄段13.0%要高出4.7个百分点,高龄老年人在最近几年增长得十分迅速,今后十年保定市农村高龄老人年还会持续增加。

收稿日期:2015-03-04

作者简介:武晨静(1989-),女,河北易县人,硕士研究生,主要研究方向为就业、社会福利。

^①参见《河北省2010年人口普查科资料》。

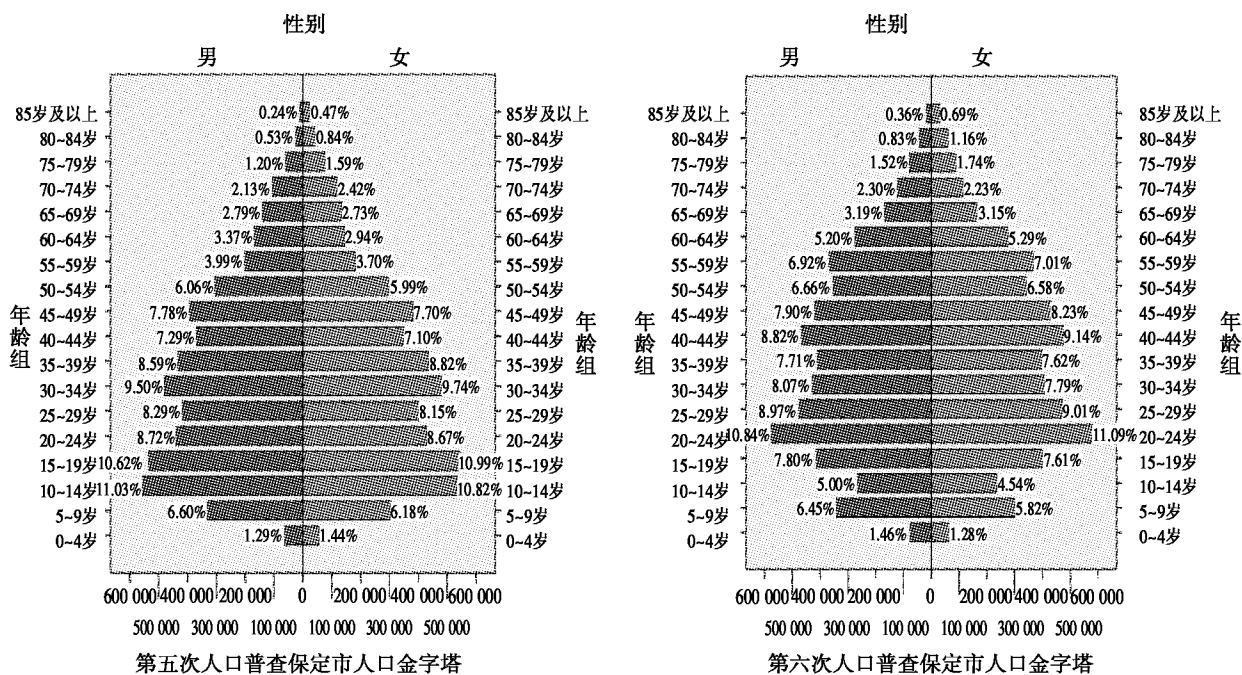


图1 2000年和2010年保定市人口金字塔

注:数据来源于第五次和第六次人口普查数据。

二、保定市农村养老服务存在的问题

1. 养老服务机构不足、服务内容单一

第一,养老院少,不能满足农村老年人的养老需求。保定市作为一个人口大市,老年人在不断增加,老龄化程度也在加快,尤其是农村老年人。但是,纵观保定市各县区养老院的数量(如图2),除涿州(独特的地理位置)、顺平(历史因素)外,市区整体的养老院数量要远远高于县区。阜平县、高阳县、涞源县、望都县、安新县、雄县仅仅只有1个养老院,相对较多的蠡县也只有5个,大部分的县区都在2~3个。不论是地理位置、床位数,还是服务上根本无法有效满足农村老年人的需求。

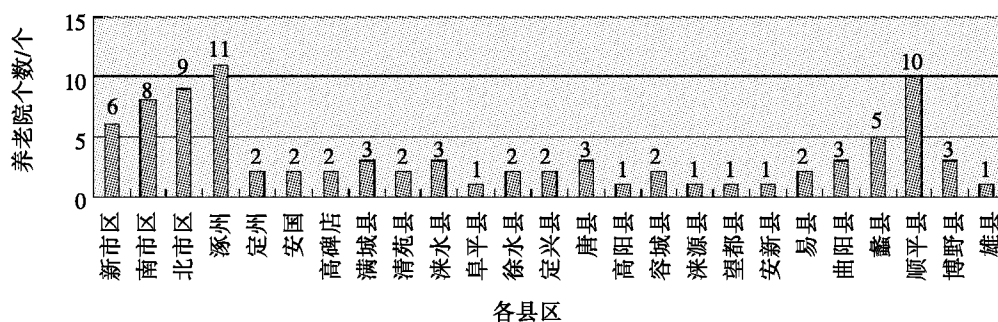


图2 保定市各区县养老院数个数

注:数据来源于养老网 <http://www.yanglao.com.cn/>。

第二,养老院床位少、价格高。现阶段保定市各县区养老院能够提供的床位数一般在50张左右,但是每个县的老年人都有几万人,国家《社会养老服务体系建设规划(2011—2015年)》中明确指出,到2015年,使我国每千名老年人拥有养老床位数达到30张,全国各省市的“十二五”规划则基本使用此标准作为养老服务体系建设的重要指标^[4]。就目前保定市养老服务的发展来看,与之还有一定差距。此外,各县区养老院的价格一般在500~1000元之间,就现在农村老年人的收入来看,价格相对较高。农村老年人的资金来源主要是:以往的存款、城乡居民养老保险、子女供养。而存款还要预防各种疾病以及其他的一些问题,养老保险每月不足百元,不能有效支付,子女也不能完全保证每月的住院费用。相对于有工资收入的城市

老年人来说,养老院的价格对于农村老年人还是很高,不能够支付。

第三,服务内容单一。养老院主要是提供洗衣做饭、代购日常物品、陪看病、生病时的陪护、重体力活等老年人最需要的日常生活照料,而对于健身、兴趣班、旅游、定期探访、法律援助等精神文化方面,提供的就比较少。对于一些老年人需要的一般医疗服务,还主要是去医院,没有单独的、健全的医疗服务部。这都在一定程度上阻碍了农村养老服务的发展。

2. 缺乏专业的护理和管理人才

目前具有专业护理知识的人员以及想从事养老服务行业的人员极其匮乏。在保定市仅有的这些养老机构中还存在养护比例偏低的问题,一般一名护理人员要照顾多位老年人。现在多数养老机构的服务人员主要是从农村转移的剩余劳动力,他们大多是女性,年龄比较大、文化程度较低。由于养老机构中,提供养老服务的人员缺乏专业的护理知识,易造成照料上的风险。大多数养老机构都没有单独地设立医护部门,没有专业的医生和护士。此外,现在服务人员工资不高、社会地位低、责任较重,不仅不能吸引年轻人加入反而从业人员的流失较快。

农村服务机构中管理人才也十分缺乏。首先,多数农村养老服务机构缺乏专职的管理人员,兼职管理人员也存在能力、经验不足的问题。养老服务机构一般分为国营和民营,国营的养老机构主要由当地的村主任或是乡镇相关的负责人进行管理,存在一定主观性和随意性;民营的养老机构主要是以盈利为目的,为节约成本,会选择兼职管理人员且存在不专业等问题。其次,养老机构的整体规范不足,安全防范体系不健全,如食品安全、设施安全等都未到位。

3. 资金缺乏、社会参与不足

农村养老服务机构的建设资金一般来源于政府财政支出,有些地方的养老服务的正常运行依靠的是住院老人的住院费用。保定市各县区经济发展水平不同,涿州、高碑店、涿州这些经济发展较好的县,政府转移支出的比例要高,但是易县、涞源、唐县这些贫困县,政府没有充足的转移支出,没有充足的资金保障,养老服务的发展就会受到阻碍。多数农村养老服务机构通常扣除伙食费、服务人员的工资以及其他的一些费用后,所剩无几,各级政府财政支持有限,对于购买新设施、开展新服务等是一个巨大挑战。近些年,工人工资和建材价格不断上涨,增加运营成本,政府财政资金也不能有效发挥作用。由于一些农村互助幸福院和光荣院并不收费或是收费很少,政府支持的资金不仅要维持正常的服务,而且还要对设备进行维护,显然,仅靠政府的财政资金不能满足养老机构发展的诉求。

三、完善保定市农村养老服务发展的对策

1. 增加服务机构,丰富服务内容

养老服务机构的建设必须得到政府部门的重视和支持,同时相关政府领导也要大力支持。顺平县作为贫困县,其养老机构能够得到很好的发展,原因主要有:第一,政府领导的高度重视和大力支持,民政部门全力开展养老机构的建设;第二,健全整个养老服务机构的发展体系,规范管理,全面提高服务质量;第三,不断进行创新,根据社会的发展进行不断的改善,比如首创“五位一体”的民政事业服务中心。保定市其他县区应借鉴顺平县发展养老服务机构的成功经验,根据自己的实际情况推动养老机构的进一步发展。

农村养老服务机构的增加应根据各地现有老年人的实际情况,合理规划,不能盲目地扩张。政府应发挥主导作用,引导各部门有序地展开工作。第一,政府应做一次全面的调查,调查各县区以及各个乡镇现有60岁以上或是65岁以上老年人,失能老人、半失能老人、空巢老人、失独老人有多少,男女老年人的比例,及时掌握各地老年人的实际情况,有针对性地开展养老服务。第二,养老服务机构的建立要选择交通便利、环境优美、经济发展比较好的地方,有利于养老服务机构的发展和子女的看望以及医疗资源的享用。第三,养老服务机构的建立在以后可以逐步发展为一个镇或是几个村有一个,最好建立小型的养老服务机构,一般在50张床位以下,便于管理和建造。第四,养老服务机构建立初期政府应该承担主要责任,作为公益性事业,民间力量在初期不愿投入,在后期政府可以进行转租或是承包给民间力量,不断促进农村养老服务的发展。

农村养老服务机构的服务内容,应根据各地不同的生活习惯、文化及时地进行调整,不能一成不变、照搬城市一些养老服务机构的服务项目。除了提供日常的生活照料外,还应根据当地实际提供一些精神文化的活动,比如秧歌、戏曲、棋牌。

2. 加强机构管理,提高服务水平

农村养老服务机构的管理不能仅仅是乡政府或是当地的村委进行管理,应该由专门的管理人员进行管理,应像企业一样形成一套合理的规范流程。国营的养老服务机构应该招聘相关专业或是有相关工作经验的人进行管理,严格按照规章制度管理,杜绝主观性、随意性;民营养老机构也应该选择专业的人员进行管理,不能一味节省成本,选择兼任,各地政府部门应该设有专门的监督部门,定期进行检查。对于养老服务机构的食品安全、消防安全等也要形成一个合理的规范机制,定期进行检查,设立奖惩制度,促进管理水平的提高。

对于养老服务机构的服务人员不管是国营还是民营都应该进行岗前培训,使每一个上岗人员都掌握一些基本的技能。针对目前服务人员水平较低,政府应该拿出一定经费,对这些服务人员提供免费培训,使其掌握基本的医疗知识、照料技能。对于缺乏服务人员的养老机构,政府应鼓励大量农村剩余劳动力或是外出务工人员积极投身于养老服务,政府应予以一定的政策优惠或是对养老机构进行税收优惠或者进行价格补贴,或是对服务人员进行工资补贴。服务人员的男女比例失调的问题,可以通过提高服务人员的工资,吸引更多男性服务人员的加入。

3. 加大资金投入,提高使用效率

为进一步发展农村养老服务机构,政府应加大每年的资金支持力度,但是要注重资金的使用效率,防止资金的挪用。一方面,可以对养老机构的需求方进行补贴,降低老年人的住院成本。政府可以通过一定的资金补助或是以低偿、无偿的方式对农村的低收入或是无收入高龄、失能、半失能、失独老年人给予政府补助,为他们住进养老服务机构提供资金支持,或是政府直接进行支付。另一方面,可以对养老机构的供给方进行补贴,提高民办养老机构的积极性。对提供养老服务的服务机构,包括养老院、互助院、福利院、敬老院、老年公寓等机构按照一定的标准提供一定的资金补贴,如根据床位数、居住老人数等,待验收合格后财政一次性地拨款,专款专用。对于民办的养老机构,除与公办养老机构相同的财政支出外,政府还可以采取更为灵活的补助方式,增强政策的激励性。

参考文献:

- [1]陈芳,方长春.家庭养老功能的弱化与出路:欠发达地区农村养老模式研究[J].人口与发展,2014(1):99-106.
- [2]熊茜,李超.老龄化背景下农村养老模式向何处去[J].财经科学,2014(6):125-132.
- [3]李超.农村养老服务供给现状、问题及对策分析——以河北省为例[J].老龄科学研究,2014(4):33-43.
- [4]向征.养老服务业:好钢如何用到刀刃上[J].中国民政,2014(2):34-35.

The Analysis of Baoding City Rural Old-age Service Development

Wu Chenjing

(College of Management, Hebei University, Baoding, Hebei 071002, China)

Abstract: In recent years, the government introduced a series of consecutive policies and regulations about rural people's livelihood, powerfully promote the development of the rural pension service. Baoding city actively response to the central government and the provincial government's call to vigorously develop rural pension services. But the rural old-age services such as insufficient endowment service agencies, the lack of professional nursing and management personnel, such problems as lack of funds. Need to clear the government responsibility, increase service agencies, rich service content, in order to strengthen the management of institutions, expanding the sources of funds, promote the further development of rural old-age service.

Key words: old-age care service ;the rural pension ;rural population aging; social security; Baoding city

(责任编辑 陈静)