

# 老龄化背景下社会养老服务体系建设

## ——基于山东省济宁市老年人口的调查

张海伟

人口老龄化是经济发展水平和社会人口发展到一定阶段后的产物,它反映了人类社会的进步和美好愿望,标志着经济、文化、卫生和社会安定的水平。济宁作为山东省的人口大市,人口老龄化也是一个不可避免的历史过程。因此,我们必须未雨绸缪,认真分析济宁市人口老龄化的演变特征及对社会保障体系的影响程度,为进一步完善济宁社会养老服务体系提供参考依据。

### 一、济宁市人口老龄化的现状、特点、趋势

#### (一)济宁市人口老龄化的现状

所谓人口老龄化,是指老年人在总人口中的相对比例上升。按国际通行的标准,60岁以上的老年人口或65岁以上的老年人口在总人口中的比例超过10%和7%,即可看作是达到了人口老龄化。2010年第六次人口普查资料显示:目前济宁市约有65岁以上的老年人口76.32万人,占总人口的9.44%。从1964年到2010年,济宁市老年人口系数由4.78%上升到9.44%,老少比由11.6%上升到54.9%。这些指标都表明济宁市人口年龄构成类型已完成了从年轻型、成年型到老年型的转变,呈现人口老龄化。具体演变进程(见表1):

#### (二)济宁市人口老龄化的特点、趋势

##### 1.老年人口数量大,增长速度快

济宁市自1993年进入老龄化社会以来,人口老龄化加速发展,形势日趋严峻。2010年第六次人口普查资料显示,济宁市约有60岁以上的老年人口121.2万,占总人口的14.5%,占比分别高于全国全省2.5个

表1 济宁市历次人口普查人口年龄结构各项指标(单位:%)

普查年份	0—14岁	15—64岁	65岁以上	老少比	年龄中位数(岁)
1964年	41.20	54.02	4.78	11.6	19.9
1982年	32.01	62.96	5.03	15.7	23.5
1990年	29.07	65.15	5.78	19.4	25.19
2000年	23.12	69.38	7.50	32.4	
2010年	17.20	73.36	9.44	54.9	

数据来源:山东省济宁市历次人口普查整理数据

和0.4个百分点,2011年增长到126.4万,占总人口的14.9%,2012年增长到131万,占总人口的15.47%,与山东省莱芜市常住人口(莱芜市129.85万人)相比较,仍多1.15万人。据预测,到2020年,全市60岁以上老人总量将上升到160万人,占总人口的比重上升到22%,年均增加约4万多人,并且有加速老龄化的趋势。(见表2)老龄化程度远远高于全国、全省平均水平。

2010年第六次人口普查资料显示,65岁以上老年人口76.32万人,占总人口的9.44%,高于全国0.57个百分点,较2000年的人口比重上升了1.94个百分点。按此发展速度计算,2020年我市65岁以上老年人口将达到96万人。从人口的绝对数量来看,2010年济宁市总人口比2000年增加了34.16万人,增长了4.41%,而同期的65岁以上老年人口却增加了18.27万人,增长了31.47%。显然,济宁市老年人口增长不仅

表2 济宁市60岁以上老年人口近三年变化

	2010年	2011年	2012年	2020年
60岁及以上人口(万人)	121.2	126.4	131	160
老年人口增长(万人)	—	5.4	4.6	29
增长率(%)	—	4.29	3.64	22.14
占总人口比例(%)	14.5	14.9	15.47	22

数据来源:山东省济宁市第六次人口普查公报和陈民在全市老龄工作会议上的讲话

表3 济宁市老年人口与总人口数量增长比较(万人)

	2000年 (万人)	2010年 (万人)	2010年比2000 年增长(万人)	增长比 (%)
总人口	774.03	808.19	34.16	4.41
65岁及以上人口	58.05	76.32	18.27	31.47

数据来源:山东省济宁市第六次人口普查公报

绝对量大,增长速度远远快于总人口的增长速度。(见表3)

### 2. 中高年龄组的老年人口比例有所增加

国际上通常以65~69岁(低龄组)、70~79岁(中龄组)、80岁及以上(高龄组)人群占老年人口的比例来反映老年人口年龄结构状况。2010年第六次人口普查资料显示,济宁市低龄组老年人口有24.62万人、中龄组老年人口有35.9万人、高龄组老年人口有15.8万人,老年人口的低龄、中龄和高龄组的比例分别为32.26%、47.04%、20.70%,其中中龄组所占老年人口的比例最高。中高年龄组的老年人口比例增加,一方面体现了社会文明进步以及平均预期寿命的延长;另一方面则对今后的社会服务、福利设施规模、结构及分布等提出了更新、更高要求。

### 3. 农村老年人口多且空巢化程度高

由于经济条件、生育水平、就业环境等方面存在差别,使城镇与农村之间的老龄化进程呈现出不同步现象。济宁不但是一个人口大市,而且是一个农业人口大市,青壮年人口大量外出务工,加快了农村人口老龄化的步伐,老龄化问题严重。第六次人口普查结果显示,济宁市60岁以上老年人口121.2万人,其中农村老年人口90.5万,占老年人口总数的74%,农村老年人口无论绝对人数还是占老年人口比例都非常高,农村老龄化形势非常严峻。

青壮年人口大量外出务工,不仅加快了农村人口老龄化的步伐,还加剧了农村家庭空巢化。2012年,全市空巢老年家庭达到12.3万户,空巢老年人口达到42.3万人,占老年人口的34%。农村空巢老年家庭和空巢老年人口虽无明确统计数据,但空巢化程度肯定高于全市总体水平。因此,不但要加快城镇老年人口的养老、医疗、照料服务等基本社会保障事业的发展,更要重视和提高改善农村老年人口的社会保障状况。

### 4. 老年人口身体健康状况令人担忧

本项研究课题组人口抽样调查结果显示:在被调查的60岁及以上老年人口中,身体健康和基本健康的占80.7%;失能或半失能老人占19.7%,比全国平均水平低3个百分点。在分城乡老年人口中,城镇身体健康和基本健康的占88.9%,农村身体健康和基本健康的占80%,城镇好于农村近9个百分点。随老龄化进程的加快,老年人对健康状况的自我评价越来越低,尤其是农村老年人口的健康状况更令人担忧,需要社会给予更多的关注。

## 二、济宁市老年人口养老方式调查分析

根据经济物质来源、日常生活照料及精神慰藉的提供和满足途径,一般认为我国养老保障模式主要有三种,即传统的家庭养老(居家养老)、机构养老以及新兴的社区养老。目前,济宁市老年人口的养老方式与全国一样,绝大多数老年人口仍然是以家庭养老为主,尤其是在农村仍然把家庭作为养老保障的主要形式,机构养老以及新兴的社区养老有待发展。

### (一) 济宁市老年人口生活来源调查分析

从生活来源来看,除城镇职工基本上被纳入社会养老保障的网络外,绝大多数老年人口仍然是以家庭养老为主,尤其是在农村仍然把家庭作为养老保障的主要形式,即以个人终身劳动积累为基础,在家庭内部进行代际交换的“反哺式”养老。老年人口的生活来源主要依靠自己劳动和家庭其他成员供给。课题组人口抽样调查结果显示:农村60岁及以上的人口,由家庭其他成员供养老的占48.5%,依靠劳动收入的占41.9%,离退休金、养老金占5.2%,最低生活保障金占2.2%,其他占2.2%。老年人口随着年龄的上升,劳动能力逐渐的丧失,生活来源依靠劳动收入的比例逐步下降,而由家庭其他成员供养的比例逐步上升,70岁是农村老年人口经济来源转折期,70岁以前多数

靠自身劳动,70岁以后主要靠家庭其他成员的供养。(见表4)

## (二)济宁市家庭养老弊端分析

济宁市是儒家文化的发源地,素有孔孟之乡、礼仪之邦的美誉,济宁人民深受传统儒家文化的影响,养儿防老的思想根深蒂固。但是随着济宁市改革开放步伐加快,市场经济快速发展,传统文化也受到外来文化的影响和冲击。伴随着社会转型和经济转轨,家庭结构和功能也正发生变化。特别是由于计划生育政策的执行,年龄结构、生育状况的变化,使家庭规模出现小型化、类型核心化趋势,家庭规模以小型户和二代户居多。传统的大家庭模式越来越少,一对夫妇与未婚子女组成的家庭越来越多。家庭规模缩小、家庭结构简单,使传统的家庭养老功能削弱,传统的家庭养老模式受到了挑战。

### 1.家庭规模缩小、家庭功能弱化

统计资料显示,1982年济宁市平均家庭户规模为4.4人/户,二代户比例达66%,其次是三代户,比例约为16%。1990年第四次人口普查平均家庭户规模为4.1人/户,2000年第五次人口普查平均家庭户规模降到3.49人/户,2010年第六次人口普查平均家庭户规模降到3.26人/户,分别比1982年减少0.3人、0.91人、1.14人。2010年第六次人口普查结果表明,随着经济社会的发展,济宁市平均家庭户规模有进一步缩小的趋势,户规模继续向小型化发展。现阶段济宁市家庭规模以3人户为最多,5人以上大家庭逐渐减少,家庭规模日益小型化。

20世纪70、80年代开始实行的计划生育基本国策,使中国人口增长得到了极大的控制,不仅影响到城市家庭,也影响到农村家庭。农村家庭中独生子女户越来越多,这样将会使得家庭供养资源减少,而子女养老的人均负担却是成倍增长。将来,一对夫妻要赡养四个老人,抚养一个或两个小孩将会是一个普遍的现象。很显然,在这样的家庭人口结构下,一旦老人生病后,庞大的医药、护理和营养费用无人分担,只能由独生子女一个人扛着,他们要面临着经济和时间的双重压力。

### 2.人口流动加快、代际倾斜严重

现代社会人口流动越来越快,大量农村的年轻人进城打工。迫于岗位的竞争压力,忙于工作和事业,使他们无暇顾及老父和老母。另外,农村青壮年大批涌向沿海发达地区,而家里只留下妇女、小孩与老人。妇女一方面照顾小孩,一方面还要承担繁重的体力活,很难保证对老年人生活照料和精神慰藉的及时性和连续性。

3.老年人平均寿命延长、患病率、伤残率上升、自理能力下降

随着农村生活水平的不断提高,老年人的寿命也在不断延长。同时,随着年龄增长(特别是超过75岁之后),老年人口健康状况有所恶化,患病率、伤残率会上升,自理能力下降,将更多地需要日常护理、生活照料和社会服务。这一切必将加大家庭的负担,也必将导致年轻人消极拒养老人情绪的增加。

### 4.农村老年人口养老问题日益突出

表4 济宁市各年龄段城乡老年人口主要生活来源比重表(单位:%)

年龄别	城镇					乡村				
	劳动收入	离退休金、养老金	最低生活保障金	家庭其他成员供养	其他	劳动收入	离退休金、养老金	最低生活保障金	家庭其他成员供养	其他
总计	19.4	38.5	3.0	37.5	1.6	41.9	5.2	2.2	48.5	2.2
60-64	34.1	41.3	2.2	20.9	1.5	73.6	4.7	1.2	19.6	0.9
65-69	23.4	43.3	2.7	28.8	1.8	54.1	6.9	1.8	35.5	1.7
70-74	10.9	41.3	2.8	43.4	1.6	28.3	5.3	2.6	60.7	3.1
75-79	4.5	32.2	5.0	56.6	1.7	13.5	5.3	3.3	74.8	3.1
80岁以上	1.0	22.7	4.0	70.3	2.0	3.6	4.1	3.4	85.2	3.7

资料来源:课题组人口抽样调查数据资料汇总

近年来济宁市人口流动频繁,农村人口向城镇转移,青壮年成为流动人口的主体,农村空巢化程度日益加深,加剧了农村人口老龄化的形势。第六次人口普查结果显示,济宁市60岁以上老年人口121.2万人,其中农村老年人口90.5万,占老年人口总数的74%,农村老年人口基本生活照料无法得到满足,农村赡养纠纷日益增多,家庭养老的功能逐渐弱化,传统的家庭养老方式不能适应时代的变迁,农村老年人口养老问题日益突出。

农村赡养纠纷日益增多是农村老年人口养老问题的集中体现。究其原因:第一,受国际金融危机和经济转型影响,子女经济收入急剧减少导致供养压力增大。外出务工是农村居民的主要收入来源,宏观经济形势的变化致使众多农民工失业,直接导致他们的经济收入水平急剧减少,扣除日常开支、子女教育等费用后,在客观上难以承担赡养老人的经济负担。第二,返乡农民工与老人共同生活导致矛盾增多。返乡农民工与老人共同生活,由于性格、观念、生活习惯等方面的差异,导致矛盾增多,冲突加剧,加之部分农民工法律观念淡薄,在与老人发生家庭纠纷后,甚至采取断然停止供养的粗暴做法。第三,不良乡风民俗导致拒不赡养现象。农村地区大多具有“嫁出去的女儿,泼出去的水”的观念,无论父母子女还是社会舆论均认为出嫁女不用也不应赡养父母。部分出嫁女对要求承担赡养义务持强烈抵触心态。第四,众多子女相互推诿导致无人过问。子女之间在父母财产分配、带小孩等问题上相互攀比,进而心态失衡,认为父母厚此薄彼,自己理应少承担或者不承担赡养义务。

总之,随着人口老龄化进程的加快,老年人口数量不断增加,家庭户规模不断缩小,家庭向小型化方向发展,家庭老年人口抚养比不断上升,老年人口抚养支出加大,这都说明传统的家庭养老模式已越来越不能适应社会发展的要求,不能满足老年人口的养老需求。因此,必须建设完善的社会养老服务体系,以此解决和缓解济宁市养老问题。

### (三)济宁市机构养老弊端分析

目前机构养老依然是养老方式的有益补充,离“以机构养老为支撑”还有很大距离。截至2012年底,济宁市60岁以上老人达131万,其中80岁以上老人有15.8万,而各类养老机构仅347个,养老服务床位

仅2.5617万张,其中公办敬老院、福利院床位占了77.4%,社会力量兴办的养老床位仅占22.6%。每千名60岁以上老年人拥有养老床位19.55张,每千名80岁以上老年人拥有养老床位162.13张,与济宁市“十二五”规划制定的目标相比,仍有较大差距。

2012年末全市收养性社会福利单位床位25617张,收养各类人员19707人,供养农村“五保”19677人,集中供养15756人,集中供养率约80%,年投入供养资金7073.3万元。由此可见,济宁市传统的机构养老对象仍是主要针对农村“五保”老人,无法满足多层次老年人口的养老需求。

机构养老不仅面临着发展速度缓慢的问题,而且也面临着服务滞后、文化阻滞问题。一方面传统的机构养老设备和服务落后,不能满足老年人的需求,而服务周到和设备完善的养老机构费用则很贵,老年人不能承担昂贵的费用。另一方面是济宁市老年人深受儒家养儿防老文化的影响,宁愿自己独居,接受社会或子女提供的经济救济,即使无人照料生活起居也不愿进养老机构养老,认为只有无子女的人才接受社会的养老救济,而作为老年人的子女也受到养儿防老思想的深刻影响,将面临因将老年人送入养老机构而背负不孝之名的舆论压力。

社区养老是一种新兴的养老模式,正处于探索和完善之中,还没有完全开展并受到人们的拥护,有待进一步完善。然而,从传统的家庭养老向社会化养老的转变是今后养老模式发展的一种必然。

### 三、构建和完善济宁市社会养老服务体系的对策

与日益严峻的人口老龄化形势和不断增长的社会养老服务需求相比,济宁市社会养老服务体系的建设仍然处于起步阶段,养老服务工作还有很大差距。加快社会养老服务体系的建设,是应对济宁市人口老龄化、保障和改善民生的必然要求,是适应传统养老模式转变、满足人民群众养老服务需求的必由之路,是解决老年群体养老问题、促进社会和谐稳定的当务之急。

#### 1. 夯实居家养老基础,健全居家养老服务支持体系

由于受经济条件限制和思想文化、传统观念的影响,居家养老在一段时期内仍将是济宁市老年人口养老的主要方式,因此要逐步夯实居家养老的基础,健

全和完善居家养老服务支持体系。一是推进居家养老服务设施建设,改善居家养老环境,实施困难老年人家庭无障碍设施改造工程,为老年人洗澡、入厕、做饭、户内活动等方面提供便利;二是按照就地就近、老年人自愿、政府鼓励的原则,推动建立邻里互助点以及老年助餐点等居家养老服务载体;三是扶持城乡居家服务机构发展,进一步开发和完善服务内容和项目,逐步建立起覆盖城乡的居家养老服务网络,为居家老年人提供生活照料、家政服务、康复护理、医疗保健、精神慰藉等便利服务。

### 2. 依托城乡社区,加强社区养老服务设施建设

社区养老既适应市场经济的要求,又补充了家庭结构变化后单纯由家庭养老的不足,具有独特的优势。一是以乡镇(街道)敬老院为依托,实施敬老院改扩建工程,建立区域性养老服务中心;二是在城乡社区,重点加强社区老年人日间照料中心建设,提升托养服务能力,向有需要的老年人提供日间照料、短期托养、送餐送药等服务;三是市里要扶持建立一批示范性乡镇(街道)养老服务机构、社区老年人日间照料中心。在充分发挥示范引领作用的同时,要调动各方面的积极性,鼓励社区养老服务设施建设,将老年人日间照料服务逐步推广到广大城乡社区,最终实现全覆盖。

### 3. 拓宽养老路径,推动互助养老院建设

单一的家庭养老或社区养老各有其局限性,将二者结合,互助养老应运而生。互助养老是一种新型的养老模式,可以使老年人在家门口享受到“养、医、乐、学”,同时可以动员低龄老年人参加社区养老助老活动,为高龄老人或生活不能自理的老年人提供帮助,发挥老有所为的作用。一是按照“村(居)级主办、政府支持、社会参与、互助服务”的指导思想,坚持因地制宜、量力而行的原则,以建制村(居、社区)和较大自然村为基点,依托村(居)民自治和集体经济,利用集体土地、闲置住房、校舍、厂房等,积极推进互助养老模式。村级互助养老院采取“集体建设、集中居住、自我保障、互助服务”的方式,供农村老年人自愿入住,实行互助服务,破解农村老年人特别是留守和独居老人的养老问题。二是政府在给予土地、资金等方面的扶持和优惠的同时鼓励社会参与力量、外出务工经商人员及志愿者参与互助养老院的建设和运营管理,创办

一些非营利性的互助养老院、托老院、老年活动中心、老年医疗保健中心等服务机构。

### 4. 整合各级各类要素资源,推进多元养老服务机构建设

为实现“居家养老为基础、社区服务为依托、机构养老为支撑”的社会化养老服务目标,必须整合各级各类要素资源,推进多元养老服务机构建设,以满足各类老年人口的养老服务需求。一是按照政府、企事业单位、社会组织共同兴办的原则,重点推进供养型、养护型、医护型养老设施建设。今后,政府举办的养老机构应以建设老年养护机构为主,现有的公办养老机构应逐步向老年养护院转变,为社会兴办的养老服务机构提供示范。市级要重点建设市社会福利中心二期工程,主要收养失能、半失能老年人,每个县(市、区)至少要建有一所以收养失能、半失能老年人为主的老年养护设施,重点实现生活照料、康复医疗、护理、紧急救援、文体娱乐等功能。二是符合条件的老年养护机构应利用自身的资源优势,培训和指导社区养老服务组织和人员,提供居家养老服务,实现示范、辐射、带动作用。三是积极鼓励、扶持和引导社会力量兴办养老服务机构。各类养老服务机构要根据自身特点,为不同类型的老年人提供集中照料等服务。

### 5. 完善各项配套服务,提高服务水平和保障能力

社会养老服务体系建设是一个系统工程,需要完善各项配套服务,既要有制度设计,也要有人员、信息、设备等保障条件。一是大力培育、打造专业化养老服务队伍。采取财政补贴的方式培训初、中级养老护理员,逐步建立专业化的养老护理员队伍,推行职业资格认证制度,鼓励职业院校和养老服务机构开展养老服务培训;加快培育从事养老服务的志愿者队伍,开展与社区老人结对帮扶活动,初步建立以专业养老护理员为骨干,社工、志愿者为补充的养老服务队伍。二是加强养老服务信息化建设。依托现代技术手段,建设养老信息服务平台,为老年人提供高效便捷的服务,规范行业管理,不断提高养老服务水平。三是提高社会养老服务装备水平。鼓励研发养老护理专业设备、辅具,积极推动养老服务专用车配备。□

(作者单位:山东省济宁市委党校)