

农村社会养老服务:模式、机制与发展路径

——基于江苏地区的调查

姚兆余

(南京农业大学 农村发展学院,南京 210095)

提 要: 建设农村社会养老服务体系是应对农村人口老龄化的重要举措。调查发现,不同经济发展水平地区农村社会养老服务呈现出不同的模式,每种模式有其独特的运作机制。当前农村社会养老服务在服务对象界定、养老服务质量、社会资本参与、养老服务队伍建设、养老服务标准化等方面存在着问题,必须创新养老服务管理体制机制,积极培育从事养老服务事业的社会组织,通过政府购买服务、公开招标、奖励补贴等方式,发挥社会组织在农村养老服务中的作用。

关键词: 农村社会养老服务;模式;机制;发展路径

中图分类号: C913.7 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-3637(2014)01-0048-04

人口老龄化是现阶段我国政府高度关注的社会问题。江苏省1986年率先进入老龄化社会,目前属于老龄化快速发展阶段。截至2011年底,全省60岁以上老年人口1366万人,占户籍人口总数的18.2%;农村60岁以上老年人口占农村总人口的21.88%^①,存在着大量空巢老人和留守老人,其中空巢老人占农村老年人总数48%,留守老人占25%左右。

为了应对人口老龄化的浪潮,江苏省先后制定了《关于加快我省老龄事业发展的意见》《关于加快构建社会养老服务体系实施意见》《江苏省“十二五”老龄事业发展规划》等政策和措施,提出建立以居家养老为基础、社区服务为依托、机构养老为支撑、信息服务为辅助的社会养老服务体系,其中对农村养老服务设施建设、农村居家养老服务中心建设多有涉及。由于政府强力推进和社会广泛参与,江苏省农村社会养老服务体系取得了一定成就,形成了不同的农村社会养老服务模式。本文基于2012年5月—10月对南通、苏州、无锡、常州、泰州、连云港等地的调研资料,通过对农村社会养老服务的模式和机制进行类型学划分,分析当前农村社会养老服务体系建设存在的共性问题,进而提出进一步完善农村社会养老服务体系的对策。

一、农村社会养老服务的模式及其运行机制

社会养老服务是指动用社会化的资源和设施,利用政府、社会、家庭、个人等多方力量为老年人提供必要的服务,满足其生活照料、精神慰藉、医疗健康等需求的养老服务模式。对于社会养老服务模式的划分,学术界还没有统一的认识。基于不同的视角,可以将社会养老服务模式划为不同的类型。例如,从资源筹集方式上,可分为政府主导型、市场运作型、民间互助型、混合型等模式;从服务提供方式上看,养老服务模式可分为政府运作型、非营利组织运作型、混合型等模式;从服务享受条件上看,可分为无偿服务型、低偿服务型和有偿服务型等模式;从居住方式上看,可分为机构养老型、集中居住型、居家养老型、社区养老型等模式。本文主要从居住方式上对农村社会养老服务模式进行分类,同时从经费来源、服务对象、服务供给方式、管理模式等方面分析不同模式的运行

(一)机构养老服务模式

机构养老主要是指农村老年人通过有偿、低偿或无偿的方式,在政府和社会各界举办的各种养老院、敬老院、老年公寓、福利院等机构安度晚年生活。根据享受养老服务的条件不同,机构养老分为政府包办模式和准市场运作模式。

第一,政府包办模式。这种模式是由政府直接投资建设和经营管理的养老服务机构,如农村福利院、敬老院等就属于这种模式。其服务对象主要面向“三无”、“五保”、“低保”等生活困难的弱势老年群体。由于这类机构具有公益性和福利性的性质,入住的老年人不需要缴纳任何费用就可以享受养老服务。除了“三无”、“低保”老人之外,有的养老机构还采取有偿服务方式,接纳一部分失能或半失能的社会老人。

此类养老机构大都采取事业单位的管理模式,配有院长、医师、注册护士、护理员、营养师、厨师和其他服务人员,其数量依据入住老人的数量而决定。其服务人员多为社会招聘的专职或兼职医师和护士,按照低于当地事业单位工资的标准发放工资,同时部分享受事业单位人员的待遇。

第二,准市场运作模式。这种模式是政府、社会组织和个人(或家庭)三者合作提供养老服务的模式。政府通过各种法规和优惠政策,对社会资本投资建设并经营的养老机构提供补贴,并允许这类养老机构采取市场化运营机制,向服务对象收取一定的服务费用。

从经费来源上看,此类养老机构建设经费主要来自自筹资金和政府补贴,运营经费来自服务收费和政府补贴。如海门市对养老机构的新建床位给予补贴,每个床位补贴2500元,并视入住老人的身体状况,分别给予每人每月40元、50元和60元的运营补贴。

从服务对象上看,入住这类养老机构的多是高龄或不能自理的社会老人,如海门市颐生托老所的服务对象平均年龄90岁以上,姜堰市爱华托老所服务对象平均年龄在80岁以上。这些老人或来自本地,或来自外地,都是子女无法或无暇照顾才进入养老机构。

从服务方式上看,此类养老机构均实行有偿服务方式,养

费用。例如,海门市三厂镇养老服务中心的收费标准在700—1300元,姜堰市爱华托老所的收费标准在1200~2600元。

从管理模式上看,规模较大的养老机构往往采取公司化管理方式,雇用不少护理人员。例如,海门市三厂镇养老服务中心雇用护理人员20多个,年龄大都在50岁以上,每月工资在1300~1400元左右。规模较小的养老机构采取家庭经营的方式,在家庭成员人手不足的情况下也雇用少量本村中的老年妇女。

(二)集中居住服务模式

集中居住模式是指老年人入住本村(社区)的“老年村”、“老年怡养院”等老年集中居住点,采取“离家不离村、村中享天伦”的方式安度晚年。目前江苏省农村“集中居住”模式有四种形式,即赣榆式、张家港式、江阴式、海门式。赣榆式是指村里建集中居住区,为老年家庭提供服务;张家港式是指村里利用新农村建设,在居民楼区单设老年人住宅楼,让老年人集中居住在一起;江阴式是指村里在建设新区时,将一楼统一安排为老年人居住,而二层以上则为老年人子女住,做到既不离村,又不离子女;海门式是指村里利用闲置房产资源,将需要护理的空巢、失能、半失能老年人集中居住,为他们提供低偿或有偿服务。不论是何种形式,其运行机制都具有以下共同的特征:

从服务对象上看,该模式具有较强的社区属性,服务对象为本地的拆迁老人和独居老人。

从资金筹集方式上看,有的地方由村集体出资建设居住点,有的地方采取村集体与入住老人共同集资的方式。如赣榆县青口镇大盘村拿出部分闲置土地,采取统一建筑面积、统一设计标准、统一施工建设,建房资金一半由集体筹资,一半由入住的老年人以管理押金的方式垫付,产权归集体,老年人因去世或不愿意继续入住等原因退出住房,村里及时退还押金。

从服务供给方式上看,享受养老服务需具备一定条件。如张家港市永联村,老人入住需要交纳24000元押金。老人去世后,房子还给村里,押金退给老人子女。海门正余镇邢柏村,采取“宅基地换集中居住”的办法,农村老年人将宅基地交给村里,方可住进村老人集中居住点,无偿或低偿享受养老服务。

从管理模式上看,集中居住点都设有服务管理部,人员主要来自村“两委”委员和老党员、老教师等低龄志愿者。服务管理部实行24小时值班制,白天由老党员、老教师值班,晚上则由村“两委”委员值班。老年人只要一个电话,服务部就会安排人员上门为其提供日常生活照料、料理个人卫生、康复护理、卫生保健以及精神慰藉等服务。

(三)居家养老服务模式

居家养老服务是指农村社区为居住在家中的老年人提供以解决日常生活困难为主要内容的一种服务形式。这种模式主要是指上门服务,即由经过专业培训的服务人员,上门为老年人提供生活照料、家政服务、医疗护理、法律咨询、水电维修、理发、送餐和陪浴等服务。

居家养老服务的运行资金来自于村集体经济、企业捐赠和个人缴费。如常州市钟楼区五星街道新农村居家养老服务中心的运行资金主要来自两个渠道:一是村集体投入,每年村集体为居家养老服务中心提供一百多万元经费支持;二是驻村企业家捐资建立老年基金。从2008年的72万元发展到2012年的

资金。此外,居家养老服务中心还从养老服务中收取一定的费用,弥补其运行经费的不足。

居家养老服务对象主要是农村空巢老人、独居老人和“三无”老人等生活半自理和不能自理的高龄老人。

居家养老服务的供给方式分为无偿、低偿和有偿三类。所谓无偿、低偿与有偿,是指在接受居家养老服务时,服务对象是否支付服务费用,以及在多大程度上承担服务费用。如姜堰市溱东村将居家养老服务分为无偿服务、低偿服务和购买服务三种方式供村民选择。无偿服务主要针对老年人的基本生活和基本医疗服务,低偿服务主要针对低生活标准群体的优惠服务,购买服务是以村为单位,向高龄、困难老年人发放服务券用于老人所需的服务。

居家养老服务大多由村委会组织实施,村“两委”、社会组织、志愿者在居家养老服务中发挥主导作用。如金坛市指前镇东浦村由村老年协会牵头建立了居家养老服务站,征募30余名护老爱心志愿者,为全村28名需要监护的高龄、空巢、失能和半失能老人提供生活料理、身体护理、心理疏导等无偿服务,甚至与11名家庭困难、身体残疾、行动不便的老人开展结对服务。姜堰市梁徐镇坡岭村成立由村退职干部、村民代表、妇女代表和当地热心人士组成的志愿者服务队,每人服务5~6名老人,为老人建档立卡,每天上门看望老人一次,每月为老人无偿理发一次,每季为老人做一次健康检查。

(四)社区养老服务模式

目前学术界对社区养老服务的概念和内涵还存在较多的争论。《社会养老服务体系规划建设(2011-2015年)》明确指出,社区养老服务具有社区日间照料和居家养老支持两种功能,主要面向家庭日间暂时无人或者无力照护的社区老年人提供服务。根据这个定义,社区养老服务应包括两个方面的内容:一是在社区创办老年人日间照顾中心,为老年人提供日间照料和短期托养服务;二是建立社区老年活动中心,为老年人提供餐饮服务、医疗保健、文化娱乐等服务。

从调查情况来看,大部分农村社区都没有老年人日间照顾中心,只有少数城郊地区建立了托老所(站)、日托中心等机构。究其原因,农村社区属于熟人社区,邻里关系比较密切,即便是空巢家庭的高龄老人,往往借助亲缘关系和地缘关系所形成的社会网络就可以解决生活照料问题,不需要过着早出晚归的托养生活。何况,大部分农村地区经济发展水平不高,还不具备为高龄老人提供免费日托服务的实力。

社区老年活动中心较为普遍。这些活动中心大都利用学校废址、企业废旧厂房或村委会办公室场所而建,设有图书室、棋牌室、健身室、聊天室等,甚至开展学习培训、书法绘画、心理安慰、精神护理等服务,满足农村老人的文化生活和精神需求。调查了解到,其建设资金和运行资金多来自村集体经济,政府也给予一定的补贴。如泰州姜堰市坡岭村建立老年人活动中心,村集体筹资8千元,省政府补贴1.5万元,乡镇补贴3千元。有的老年活动中心则通过企业捐赠方式筹集运行资金。社区老年活动中心由村(居)委会直接经营管理。村(居)委会根据工作需要,招聘本社区内有一定技能或经验的工作人员,组织开展社区养老服务。

上述四种模式,大致反映出江苏省农村社会养老服务的基本情况。可以看出,这四种模式在经费来源、服务对象、服务方

老模式中,政府充当了养老服务的责任主体,养老服务具有福利性,管理模式带有较强的行政色彩;而准市场运作的机构养老模式、集中居住服务模式、居家养老服务模式和社区养老服务模式,体现了政府、社区、社会组织和个人之间的合作关系,整合了政府、社区、社会组织 and 个人的养老资源,服务方式和管理模式较为灵活,实现了养老服务福利化和市场化的有效结合。

二、当前农村社会养老服务模式和运行机制中存在的问题

加强社会养老服务体系建设是一项事关改善老年人生活质量、解除千家万户后顾之忧的民生工程,也是构建基本现代化完整体系的重要内容。农村社会养老服务是近年来出现的新生事物,由于受到自然、经济、社会、文化等因素的影响,农村社会养老服务体系建设难免存在各种问题。本文根据调研资料,对现阶段农村各种养老服务模式中存在的共性问题进行分析。

第一,服务对象界定问题。目前农村社会养老服务具有地域性和社区性的特征,政府包办的养老机构对入住对象有严格的身份要求,集中居住模式、居家养老模式、社区养老模式更是局限于本村范围内的老人。这种状况,一是导致农村老人的个体特征决定了其享受社会养老服务状况。例如,政府包办的养老机构主要面向“三无”、“低保”等生活困难的弱势老年群体,那些生活条件较差的空巢老人、留守老人却被排斥在养老机构的大门之外。二是导致农村老人的社会身份决定了其享受社会养老服务状况。那些不具有村庄身份的老人如跟随子女打工老人、老年农民工,便无法获得本村的养老服务。因此,如何在统筹城乡发展的框架中,优化和配置各地区的养老资源,保障老年人过上相对公平的老年生活,是政策制定者应该思考的问题。

第二,养老服务质量问题。社会养老服务体系具有生活照料、家政服务、康复护理、医疗保健、精神慰藉等方面的功能。由于受到人力、物力和财力的限制,目前农村很多养老机构和养老服务中心(站)只能提供有限的养老服务,大多停留在生活照料层面,缺少医疗保健、康复护理、精神慰藉等方面的服务,难以满足老年人多方面的需求。至于民间养老机构,几乎都是家庭作坊式的,规模较小,设施简陋,仅能提供食宿,缺乏必要的文化娱乐活动场所。

第三,社会资本参与问题。引导社会资本参与农村社会养老服务事业,是我国社会养老服务体系建设的重要方向^[1]。但调研中了解到,目前民间资本参与养老服务在体制机制和政策上仍存在诸多掣肘因素,已有的扶持政策难以落实到位。按照《江苏省老年人权益保障条例》规定,对民办养老机构要落实床位建设补贴和床位运营补贴,但是,由于各地区经济发展水平不同,有的地方全部补贴到位,有的地方只补贴一部分,有的地方只有床位补贴,有的地方只有运营补贴。此外,土地供给、用水、配电、环卫、网络和有线电视等方面受到行业的制约,养老机构并没有享受到减免优惠政策。

第四,养老服务队伍建设问题。目前农村社会养老服务队伍总体素质不高,养老机构、居家养老中心和社区养老中心的工作人员主要是就近招收的“50、60”妇女、低龄老人或者下岗失业群体,基本没有接受过社会养老服务的专业培训,不具备养老护理的专业资格和职业资格。除了日常生活照料之外,很

藉和心理咨询上的需求。尽管近年来一些老年服务专业和社会工作专业的毕业生开始进入农村养老服务行业,但由于工资待遇不高,社会认可度较低,因而工作稳定性较差,2~3年内就向其他城市或行业流动。

第五,养老服务的标准化问题。养老机构的设置和养老服务的提供需要有一套较为规范的标准。目前农村社会养老服务体系建设还处于尝试阶段,管理制度不完善,缺少统一的行业管理标准,规范化程度较低。如政府极力推动建设农村居家养老服务中心(站),但居家养老服务中心(站)究竟有哪些职能?需要配备哪些基本的器材和设施?如何对居家养老服务进行评估?同样,民办养老机构也缺乏有效的监管评估机制。调研中发现,大多数民办养老机构空间狭小,居住拥挤,饮食卫生条件较差,厨房缺少消毒设备,有的甚至没有必要的消防设施。养老机构经营者对国家的社会福利机构有关规定和老年福利机构的行业标准知之甚少,完全凭家庭管理经验来从事养老服务,其服务质量可想而知。

三、农村社会养老服务的发展路径

建立和完善农村社会养老服务体系,是解决农村人口老龄化带来的养老问题,满足农村老年人的养老需求,提高农村老年人生活质量的重要举措。但是,农村社会养老服务体系是一项系统性的工程,涉及政府、社会组织、家庭和个人等多元主体,明确政府、社会组织、家庭和个人在农村社会养老服务中的角色定位,是当前社会养老服务体系建设的关键所在。在现阶段政府着力推进社会建设的时代背景下,农村社会养老服务的发展思路是:顺应社会管理创新的要求,按照“小政府、大社会”的思路,积极培育从事养老服务事业的社会组织,通过政府购买服务的方式发挥社会组织在农村养老服务中的作用。为此,必须对原有的财政体制、管理机制、资源配置方式和服务供给方式进行改革和创新。

第一,改革财政分配体制,加大公共财政对养老服务的支持力度。养老服务属于社会福利的重要组成部分。国家和政府作为社会福利的主要提供者,要在农村养老服务体系建设中发挥主导作用。近年来,虽然各级财政不断加大对养老事业的投入,但财政投入远远不能满足养老事业发展的需要。在西方发达国家,2011年社会福利费用支出占国内生产总值比重大约在20%~40%之间,如美国、加拿大、英国、法国、丹麦和瑞典分别为21%、23.1%、25.9%、34.9%、37.9%和38.2%,而我国该年度的社会福利支出占国内生产总值还不到12%。政府财政投入不足,必然导致社会福利事业发展缓慢。因此,要在转变政府职能的基础上,实行财政体制改革,将“经济建设财政”逐步转变为“公共财政”,降低财政支出中用于经济建设的比重,把更多的公共资源用到属于公共产品和公共服务的社会事业领域,加大对社会养老服务的财政投入力度。在此基础上,通过“购买服务”、“公招公投”、“奖励补贴”等形式发展养老服务事业。

第二,培育和扶持社会组织,使其成为农村社会养老服务的主力军。在西方发达国家,养老服务的实施主体不是政府,而是社会组织。政府的主要职能是“制定政策和发展规范,提供经费援助,进行工作检查和评估”^[2],社会组织提供全部养老服务,并接受政府的指导、资助和监督。这种管理的好处在于,能够有效地调动社会组织的积极性和创造性,提高服务效率,

目前我国政府已明确提出要大力培育各种社会组织,引导和扶持社会组织参与社会管理和社会服务,从而形成从政府的行政化管理到“政府—市场—社会”合作共治的社会管理格局^[3]。在这种形势下,政府必须通过相关的政策法规和财政手段,在税收、贷款、用水、用电、用气、土地供应、建设规划等方面提供优惠政策,培育和壮大农村社会组织,提高社会组织的服务能力,使其能够在农村社会养老服务中发挥重要的作用。就农村养老服务而言,一是要转变观念,对农村现有的敬老院、福利院进行社会化改革,实行“政院(敬老院、养老院)分离”,即从民政部门领导下的事业单位转变为具有独立法人资格的非营利机构;二是要大力培育农村本土的老年人协会、居家养老服务中心和社会工作服务中心等社会组织,使其成为农村社会养老服务的主体;三是引入竞争机制,允许外地社会工作机构进驻本地社区,参与本地的政府购买服务和公益创投项目,从而提高养老服务的质量。

第三,整合社区资源,发挥农村社区在养老服务中的作用。农村社区具有丰富的资源,既包括农村社区的自然资源和经济资源,也包括农村社区的人力资源、文化资源和信息资源。在构建农村社会养老服务体系的过程中,要整合农村社区存量资源,挖掘农村社区潜在资源。一是充分利用农村社区的自然资源,支持各地利用校舍调整、医院改造、废弃厂房等,增加农村养老服务用地,同时将养老服务的合理用地列入土地划拨的基本目录,保障养老服务机构和设施的基本建设用地,确保政策用地用于养老服务领域。二是充分利用农村社区的医疗资源,建立农村社区卫生服务中心(站)与农村社区养老服务中心(站)的合作机制,为老年人提供医疗康复、健康咨询、心理疏导等服务。三是充分挖掘农村社区的经济资源,鼓励农村集体经济组织、企业家、社会慈善力量以捐赠的形式支持社会养老服务^[4]。四是充分挖掘农村文化资源,通过开展老年人喜闻乐见的各种地方性文化活动和娱乐项目,丰富农村老年人的精神生活。五是充分利用农村的人力资源,组织低龄健康老人、农村留守妇女和其他志愿者参与社会养老服务,成为农村社会养老服务的辅助力量。

第四,实行差别化服务供给方式,满足农村老年人的不同需求。差别化服务供给方式是指根据服务对象的不同和服务项目的不同,实行无偿服务、低偿服务和有偿服务^[5]。

从服务对象上看,尽管为老年人提供养老服务是政府履行公民社会保障权的体现,但我国毕竟不是全民福利国家而且也不可能实行福利国家型的保障模式,政府只能根据老年人的生活状况和经济条件承担不同程度的责任。对于“三无”、“五保”、“低保”等生活困难的弱势老年群体,由政府出资向社会组织或市场购买养老服务,使他们获得无偿服务;对于70岁以上的低收入家庭老人、80岁以上的“空巢”老人,则可以实行低偿服务,即老年人自己承担部分养老服务费用,政府提供部分补贴;对于那些经济收入较好、身体健康的老年人,则应由个人承担养老服务费用,政府不提供财政补贴。

从服务项目上看,农村社会养老服务包括生活照料、家政服务、医疗康复、长期护理、精神慰藉、文化娱乐、安全援助等。要对各种养老服务项目进行分类,标明哪些属于无偿服务,哪些属于低偿服务或有偿服务,供不同需求的老人进行选择。

第五,加强养老服务队伍建设,提高养老服务的规范化水平。养老服务涉及生活照料、精神慰藉和医疗护理等方面的内容,需要老年学、医学、护理学、心理学、营养学、社会工作等领域的知识和技术。如前所述,目前农村养老服务人员的综合素质较低,难以提供专业化养老服务。因此,亟须加强养老服务队伍建设。一是加强养老服务职业教育,在高等院校和中等职业学校增设养老服务相关专业和课程,培养老年医疗、护理、营养和心理等方面的专业人才。二是加强与大专院校、卫生院校的联合协作,对现有养老服务人员进行培训,提高其职业道德、服务意识和业务技能水平^[6];三是加强养老服务从业人员职业资格和专业技能培训,全面推行持证上岗制度;四是探索建立引入专业社工人才机制,推动养老服务机构设置社工岗位,按照养老服务对象的5%配备专业社工岗位。

第六,加强养老服务标准化建设,完善评估监督机制。随着政府购买服务、公开招聘、奖励补贴等力度的加大,农村社会养老服务将会出现蓬勃发展的局面。为了确保高质量的养老服务,必须加强养老服务标准化建设^[7],规范养老服务市场。一是要建立准入制度,推行从业人员职业资格认定和持证上岗制度;二是制定和完善养老服务业的行业规范和质量标准,包括服务设施、服务规范、服务等级、安全卫生、服务环境等标准;三是制定养老服务评估标准,实行第三方评估机制,对服务成本、服务过程和服务内容进行评估。

注 释:

①数据来源于2012年《江苏统计年鉴》,第77页,抽样比为4.99%。

参考文献:

- [1]熊风水.中国农村养老理念的嬗变与创新[J].甘肃社会科学,2013,(4):57—60.
- [2]钮学兴.江苏省苏南地区养老服务体系建设的实践与探索[J].社会福利,2012,(8):36—43.
- [3]郑杭生,黄家亮.当前我国社会管理和社区治理的新趋势[J].甘肃社会科学,2012,(6):1—8.
- [4]李放,赵光.现阶段农村养老保险制度能有效提高农民土地流转意愿吗?[J].南京农业大学学报:社会科学版,2012,(4):44—50.
- [5]陈友华.居家养老及其相关的几个问题[J].人口学刊,2012,(4):51—59.
- [6]钱亚仙.加快推进社会养老服务体系建设的实践与探索[J].中共宁波市委党校学报,2011,(6):61—66.
- [7]窦玉沛.着力加快建立健全社会养老服务体系[J].社会福利,2010,(11):8—10.

基金项目:国家社科基金项目“农村社会养老服务的现实需求与发展路径研究”(12BRK012);江苏高校哲学社会科学研究重点项目“江苏养老服务体系机制创新与政策研究”(2013ZDIXM011);南京农业大学中央高校基本科研业务费专项资金项目“农民就医行为与农村医疗服务体系研究”(KYZ201008)。

作者简介:姚兆余(1965—),男,安徽庐江人,南京农业大学农村发展学院教授,研究方向为农村社会学和社会政策。

责任编辑:董积生;校对:亚中