

# 农村留守老人养老服务供给研究

## ——以民族农村地区为例

何玉婷

西南民族大学公共管理学院, 四川 成都

收稿日期: 2023年6月20日; 录用日期: 2023年8月7日; 发布日期: 2023年8月16日

### 摘要

伴随老龄化程度加深及城市化进程的加快, 我国养老问题日益严重。尤其是民族农村地区留守老人的养老问题。文章以民族地区为例分析了民族地区农村留守老人的特征及其在养老服务供给方面存在的供给总量不足、供需不平衡、供给主体及内容单一等问题。并据此提出需要建立以政府为主导, 社会、市场、家庭参与的“四位一体”的多元主体共同治理的养老服务供给模式等对策建议, 完善民族地区农村留守老人养老服务供给, 满足民族地区农村留守老人多样性的养老需求。

### 关键词

民族地区, 农村留守老人, 养老服务供给

# Study on the Supply of Old-Age Service for the Left-Behind Elderly in Rural Areas

## —Taking Ethnic Rural Areas as an Example

Yuting He

School of Public Administration, Southwest Minzu University, Chengdu Sichuan

Received: Jun. 20<sup>th</sup>, 2023; accepted: Aug. 7<sup>th</sup>, 2023; published: Aug. 16<sup>th</sup>, 2023

### Abstract

With the deepening of the aging degree and the acceleration of the urbanization process, the pension problem in our country is becoming more and more serious, especially the old-age support problem of the left-behind elderly in ethnic rural areas. This paper takes ethnic areas as an example to analyze the characteristics of the elderly left behind in rural areas and their problems

in the supply of elderly care services, such as insufficient supply, imbalance between supply and demand, single supply subject and content. Based on this, countermeasures and suggestions are proposed to establish a “four-in-one” supply model of elderly care services jointly governed by multiple subjects including government, society, market and family participation, so as to improve the supply of elderly care services for rural left-behind elderly in ethnic areas and meet the diversified needs of elderly care in rural left-behind elderly in ethnic areas.

## Keywords

Ethnic Areas, Rural Left-Behind Elderly, Supply of Elderly Service

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

我国是一个“未富先老”，“未备先老”的人口大国。在老龄化的背景下，加上中青年劳动力大规模向城市转移，农村留守老人的养老服务问题日趋严峻。黄锐、必勒格 2017 [1] “六普”数据显示，我国留守老人总量达到了 3100 万人，其中农村留守老人 2100 万，占总量的 69.7%，与 2000 年的 37.9% 相比增长了 31.8%，未来我国留守老人的人数和占比还将持续快速增长。民族地区的农村留守老人问题同样非常严重。段玉珊等 2013 [2] 内蒙古老年留守家庭比例高达 55.45%，位居全国前列。因而，关注民族地区留守老人的养老问题，尤其是资源更为匮乏的农村留守老人，探究民族地区解决这一困境的路径，具有十分重要的意义。

## 2. 相关文献回顾

### 2.1. 相关文献回顾

#### 2.1.1. 农村留守老人

1) 农村留守老人的经济供养。吴海盛、邓明 2010 [3] 将经济供养层面分为正规化的养老模式和非正规化的养老模式两种类型。正规化的养老模式是指通过参加商业养老保险或参加新型农村社会养老保险 (以下简称新农保) 来养老；非正规化的养老模式是指通过子女赡养、依靠自己家田地或者通过提前储蓄等方式来养老。钟曼丽 2017 [4] 指出虽然正规化养老模式中的农村新农保覆盖面很广，但是保障水平非常低，每个月只有 55 元的养老金。因此，目前社会保险、国家救助在农村“留守老人”的收入中所占的比例较低，保障水平也较低。

在非正规化的养老模式中，部分学者研究结论表明子女外出务工对农村留守老人的经济状况起到了积极促进作用。其中杜鹏 2004 [5] 等研究发现，子女的经济供养是老年人生活的主要经济来源，并且外出的子女往往是通过向父母经济补偿的方式来弥补老年人在生活照料方面的缺位。同时也有一些研究结论不容乐观。王全胜 2007 [6] 认为由于大部分农村留守老人不属于“五保”老人供养对象，也没有退休金、养老保险等社会保障。因此，他们的经济收入主要来源于自己的劳动和子女补贴。而这种补贴方式缺乏稳定性、补贴标准往往偏低。

2) 农村留守老人的生活照料。全广顺、李磊、康世宇 2021 [7] 认为农村家庭子女外出务工逐渐打破了传统的家庭养老制度，老年人的居住方式趋向单身化、夫妻化。焦克源、张彦雄 2011 [8] 指出子女远赴

东部城市务工，与老人的时空距离拉大，无法达到对老人生活关怀、照料的愿望。

3) 农村留守老人的精神文化。马洁 2005 [9]研究发现子女对老人生活照料方面的缺位往往造成留守在家的老年人精神上的孤独。贺雪峰 2020 [10]指出由于子女长期不在身边，农村留守老人除了缺少精神慰藉和日常生活照料，还要承担农业劳动、养育孙儿等任务，身体负担加重。杜鹏等 2004 [5]的研究发现，农村子女外出务工导致留守老人的孤独感增强，而电话成为留守老人与外出务工子女交流最主要的方式。

4) 农村留守老人的医疗卫生。杨竹晴 2020 [11]认为一方面，从客观上来看，农村医院的医疗技术人才数量较少。王珊 2019 [12]认为另一方面，从主观角度看，农村留守老人的医疗卫生承受能力较弱，且多数留守老人生病时自理能力较差而又无人看护。

### 2.1.2. 农村养老服务供给

1) 家庭供给能力减弱。一方面物质供给不足；王全胜 2007 [6]研究发现他们的经济收入主要来源于自己的劳动和子女补贴。而这种补贴方式缺乏稳定性、补贴标准往往偏低。另一方面农村留守老人生活照料的缺乏；刘宇、唐亚阳 2018 [13]认为老人同子女等家庭成员共同生活情形日趋减少；陈显友 2021 [14]研究发现家庭户规模越来越小，2020 年底我国平均每个家庭户的人口为 2.62 人，且空巢老人比例达到一半以上，农村留守空巢老人持续增长。

2) 农村社区居家养老服务发展不完善。一方面多元协同供给主体缺失。李兆友、郑吉友 2016 [15]研究发现缺乏市场竞争主体；杜智民、康芳 2020 [16]认为传统依靠子女的家庭养老模式弱化，而居家照料是大多数(88.92%)农村老年人的愿望。另一方面农村社区居家养老服务供需不契合。杜智民、康芳 2020 [16]研究发现上门看病、健康教育、聊天解闷是农村老年人最需要的三种服务；但现阶段我国农村社区居家养老服务多以生活照料为主，所涉内容单一，服务满足率低，有效性差。

3) 农村机构养老服务不完善。一方面农村公办养老机构供需矛盾突出。在服务内容上：陈欣欣、陈燕凤等 2021 [17]研究发现敬老院只是提供简单的照料服务；在服务对象上：政府兜底服务范围只包括农村五保老人；导致乔晓春 2019 [18]出现部分农村敬老院“简易型”普通养老床位大量空置，部分有需求的失能半失能的农村老人因为不属于政府兜底服务的范围而无钱或无资格入住。另一方面农村民办养老机构经营风险较高。吉鹏、李放 2015 [19]研究发现政府支持农村民办养老机构的政策、资金有限；黄俊辉 2019 [20]研究发现护理人员只能提供简单的日常照料服务，难以提供心理疏导、情感慰藉等个性化服务。

4) 政府农村养老服务供给不完善。一方面政府责任不清。陈显友 2021 [14]认为由于在农村养老服务的供给中，政府对农村养老服务供给的责任不明确，基层政府、家庭、社会公益组织等各主体之间的责任也不清晰。另一方面刘宇、唐亚阳 2018 [13]认为政府财政与政策供给不足。在财政供给方面，一方面供给总量不足，用于养老事业发展的比例很少；另一方面供给结构不平衡，重城镇轻农村现状仍然存在，城镇老人养老保障水平远高于农村老人养老保障水平。在政策供给方面，一方面政策供给系统性不足，已有政策碎片化问题突出，缺乏系统性和协同性；另一方面，政策操作性不足，由于政策制定预见性、专业性、系统性不足，给政策实施造成了一定障碍。

### 2.1.3. 民族农村地区养老服务供给

高鑫群 2020 [21]研究发现，民族农村养老与养老需求脱节；傣族、侗族、藏族 3 个少数民族农村的现实养老方式依然沿袭着传承千年的家庭式养老，然而养老意愿则是居家养老，但目前政府对养老投入的重点是以机构养老为主，并且村级(社区)已经成为养老体系建设的薄弱环节甚至是盲区[22]。与此同时，姚虹、向运华 2017 [23]的研究发现，民族农村地区的大部分老年人对机构养老的态度是否定的，老人更偏向于如上门服务、陪同等服务。李新辉 2015 [24]等对新疆哈萨克族维吾尔族农村老年人调研后发现，

老年人传统地认为养老要依靠家庭和自己, 仅有四分之一的老人认为自己应该得到养老服务。

## 2.2. 文献述评

综上所述, 我国学者分别从经济供养、生活照料、精神文化、医疗卫生这四大维度研究农村留守老人的问题。综合关于农村留守老人养老方面的研究, 留守老人除了物质需求方面以外, 精神、看病就医等方面也比较缺乏, 在家庭养老功能有所削弱的条件下, 家庭已无法完全满足留守老人的养老需求, 必须由政府、市场共同参与才能有所解决。

关于农村养老服务的供给, 一方面农村养老服务供给结构性矛盾突出。在服务层次上: 偏向发展养老机构, 而居家、社区养老服务却得不到满足; 在服务内容上: 服务内容过于简单、个性化。另一方面农村养老服务行业市场供给不足以及农村老人的有效需求不足。

国内学者通过对农村留守老人养老服务供给相关问题的研究, 为本文研究民族地区农村留守老人养老服务供给提供了基础、经验; 但目前国内学者对农村留守老人养老服务供给相关主题的研究多为面向普通农村地区, 对少数民族农村地区留守老人养老服务供给的研究较少, 由此这为本文提供了一个深入的研究角度。

## 3. 民族地区农村留守老人养老服务现状及问题

### 3.1. 民族地区农村留守老人群体总体特征

1) 家庭总量占比大, 增速快。“六普”数据显示, 民族八省区 65 岁及以上农村留守老人家庭总量已达到 198.3 万户, 占全部老年家庭户的 26.9%。相比于“五普”数据, 65 岁及以上农村空巢老人家庭总量增加了 82.7 万户, 比重增加了 8.6%。

2) 地区差异较大。民族地区由于经济发展状况, 城镇化水平, 人口流动的规模不同, 留守老人的数量呈现出一定的地区差异。民族地区农村留守老人家庭的绝对量差异明显, 呈现南高北低、东高西低的特点。

### 3.2. 民族地区农村留守老人现状及问题

1) 经济来源单一, 物质供养保障水平低。民族地区农村空巢老人的生活来源主要源于子女, 由于子女收入有限, 低保、退休金等辅助性收入较少, 经济供养保障程度总体较低。例如就黄锐、必勒格 2017 [1]研究发现民族地区农村留守老人低保金数量而言, 2010 年内蒙古农村人均低保金 111 元, 广西 97 元, 新疆 78 元, 宁夏 71 元, 西藏 64 元, 与北京(273 元)等东部城市差距较大, 辅助性收入较少。

2) 日常生活照料不足。黄锐、必勒格 2015 [1]在农村留守老人的调研中发现, 内蒙古托克托县缸房窑(一组), 贵州纳雍县龙场镇龙场社区留守老人及广西青秀区石塘村留守老人的生活照料主要源自于自身和老伴, 另外留守老人在自身照料不暇的同时, 还需照顾一个或多个孙侄, 照料包袱更重。

3) 精神慰藉匮乏。陈正英 2012 [25]在对贵州等四省边区少数民族空巢老人精神状况的调研中发现, 民族地区存在着普遍忽视心理健康的观念, 焦虑、抑郁、负性情绪得不到重视, 其中轻度抑郁率为 35.65%, 中度、重度抑郁率为 12.22%。民族地区农村空巢老人在精神生活方面的缺失成为急需解决的重大难题。

4) 医疗资源匮乏。民族地区多为边疆地区, 医疗条件更为落后, 患病就医更易陷入困境。黄锐、必勒格 2015 [1]使用国家统计局 2014 年卫生数据计算得出, 民族八省区每万农业人口乡镇卫生院床位数为 12.86 张, 较低于全国平均水平 13.38 张。此外, 民族地区每万人拥有农村执业(助理)医师、注册护士分别为 14.25 人、12.5 人, 远低于东部地区的 23.7 人、17 人, 也低于全国平均水平 15 人、13 人。

### 3.3. 民族地区农村留守老人养老服务供给的现状和问题

1) 民族地区农村养老服务供给总量不足。陈英姿, 满海霞 2013 [26]调研指出民族八省区公共养老服务供给综合指数均低于全国平均水平 1, 最高的新疆为 0.9884, 相对于北京(2.8289)等经济发达地区差距较大。

2) 民族地区农村养老服务“供需错位”。一方面表现在政府的投入绝大部分在县、乡(镇)级, 村组(社区)投入少之又少, 使巨大的居家养老需求得不到相对应和相适应的供给回应。另一方面表现在“重机构、轻居家”, 养老机构建设迅速但利用率低, 公共资源闲置现象严重。向运华、姚虹 2016 [23]调研还显示, 选择未来 5 至 10 年内居家养老的民族老人比例均超过 98%。可见, 3 个民族地区在居家和社区养老服务方面存在巨大需求。但调研地居家和社区养老服务供给能力明显不足。而养老机构在少数民族农村地区遭到冷遇, 面临着“十室九空”和“一老难求”的尴尬局面。

3) 民族地区农村养老服务主体、内容单一。结合城市养老公共服务提供的主体来看, 养老公共服务提供的主体有政府、家庭、社会组织以及个人。当前民族地区农村养老服务提供的主体以政府为主, 政府提供的养老公共服务更多地呈现“一刀切”的特征, 较少顾及具体的养老需求。而可以灵活满足具体养老需求的社会组织在民族地区难觅踪影。

## 4. 民族地区农村留守老人养老服务供给体系构建

### 4.1. 建设少数民族农村养老服务网络

明确养老机构作用, 借鉴我国初级卫生保健网络建设的经验, 整体推进建设我国民族地区农村养老服务网络。由县指导乡镇, 由乡镇指导村组。养老机构除了逐级指导、督导、考核外, 还可以定期组织到基层巡回服务, 形成县、乡、村三级服务网络, 充分发挥网络的转介作用。

### 4.2. 赋予养老机构对居家和社区养老指导和支持等职能

各级政府部门要加强统筹规划, 把现有养老机构的资源和管理者充分利用起来, 赋予他们一些新的职能和工作内容, 让他们进村入户, 为居家、社区老人给予指导和帮助。考虑到现有养老机构场地、人员、设施配套齐全, 管理规范, 政府负责统筹资源, 合理利用, 购买社会服务, 由养老机构牵头, 承担健康知识培训, 定期为老人体检, 帮助基层养老服务人员提高医疗护理技能, 下到基层组织开展活动, 让老人们的文化生活丰富多彩。

### 4.3. 完善民族地区农村社区居家养老服务供给

民族地区的村寨可以结合自身特点探索适宜的居家养老形式, 可以在农区、牧区、山区居住相对集中的区域, 通过组织农村劳动力进行相关护理培训, 形成养老服务队伍, 为独居、失能等留守老人提供家务劳动、照料护理、送饭上门等服务, 对基本可自理留守老人, 提供老年食堂、医疗卫生等服务, 逐步解决空巢老人的养老服务问题。

### 4.4. 建立民族地区农村留守老人互助式社区养老模式

民族地区的互助养老必须结合自身特点, 具体来说, 韩振秋 2013 [27]认为可以整合偏远、零散的空巢老人到村中“互助幸福院”或以多个村寨为单位选择条件适宜的中心村, 建立集中的养老服务中心, 完善养老服务设施, 逐步实现空巢老人“离家不离村, 离亲不离情”的互助集约化养老。在民族地区目前对这一模式已经进行一些有益的探索, 并取得了很好的效果。冯呼和 2013 [28]研究发现这一模式在探索上比较有代表性的是内蒙古化德县, 该县 2009~2012 采取“集中居住, 分户生活, 互帮互助”模式,

在农村牧区选择条件适宜的中心村，建立了 27 所互助养老幸福院，解决了 5000 多名贫困和空巢老人的养老问题，目前内蒙古正在积极推广这一模式，预计 2017 年底，内蒙古将建成 2000 个互助幸福院，惠及 60% 以上的农村牧区贫困和空巢老人。

#### 4.5. 鼓励养老机构为居家和社区养老提供医养结合服务

因为民族地区的老人更偏爱自身居家养老，但同时居家养老的支持性服务相当有限，由此实际上需要更多的公共资源投入[29]。因此，各级政府部门要统筹落实医养结合的优惠扶持政策，鼓励养老机构深入社区和基层开展医养结合试点工作，养老机构也要加强与当地医疗卫生机构的合作，丰富养老机构的服务功能，为居家社区老年人提供治疗康复护理、生活照料及临终关怀等一体化的护理服务[30]。

#### 4.6. 发挥家庭基础养老作用

一是支持农民工就近就业，改进工作环境，提高工资待遇。二是农村留守老人需转变养老观念，从主观上减少对子女的期待，从思想上变“依靠子女”养老为“依靠自己”养老，从“依靠家庭”养老转变为“依靠社会”养老。三是子女应注重农村留守老人精神需求，外出务工子女要多联系，多关爱自己的父母。

### 参考文献

- [1] 黄锐, 必勒格. 民族地区农村空巢老人养老服务问题及对策研究[J]. 中央民族大学学报(哲学社会科学版), 2017, 44(2): 44-52.
- [2] 段玉珊, 王娜, 李伟旭. 西藏人口老龄化现状与发展趋势预测[J]. 西北人口, 2013, 34(6): 19-24.
- [3] 吴海盛, 邓明. 基于村庄内部差异视角的农村居民养老模式选择意愿及其影响因素分析[J]. 中国农村经济, 2010(11): 75-83, 90.
- [4] 钟曼丽. 农村留守老人生存与发展状况研究——基于湖北省的调查[J]. 湖北社会科学, 2017(1): 72-78.
- [5] 杜鹏. 聚焦“386199”现象关注农村留守家庭[J]. 人口研究, 2004, 28(4): 25-36.
- [6] 王全胜. 农村留守老人问题初探[J]. 学习论坛, 2007(1): 71-73.
- [7] 仝广顺, 李磊, 康世宇. 代际关系视角下农村留守养老问题思考[J]. 财会月刊, 2021(14): 156-160.
- [8] 焦克源, 张彦雄. 农民工收入地域差异对留守老人养老保障的影响[J]. 西北人口, 2011, 32(2): 56-60.
- [9] 马洁. 流动与家庭——农民外出就业与家庭关系研究综述[J]. 广西青年干部学院学报, 2005, 15(6): 65-66, 69.
- [10] 贺雪峰. 农村留守老人的三种类型与养老问题[J]. 决策, 2020(11): 9.
- [11] 杨竹晴. 家庭代际关系对农村留守老人养老意愿的影响研究[D]: [硕士学位论文]. 保定: 河北大学, 2020.
- [12] 王珊. 农村留守老人养老的脆弱性分析[J]. 经济研究导刊, 2019(1): 28-29, 194.
- [13] 刘宇, 唐亚阳. 农村养老服务供给困境与出路——基于供给侧结构性改革视角[J]. 当代经济研究, 2018(6): 80-86.
- [14] 陈显友. 乡村振兴背景下农村养老服务供给问题研究[J]. 广西社会科学, 2021(11): 8-16.
- [15] 李兆友, 郑吉友. 我国农村社区居家养老服务协同供给探析[J]. 东北大学学报(社会科学版), 2016, 18(6): 616-621.
- [16] 杜智民, 康芳. 农村社区居家养老服务供给精准化的实践困境与优化路径[J]. 重庆社会科学, 2020(9): 130-140.
- [17] 陈欣欣, 陈燕凤, 龚金泉, 等. 我国农村养老面临的挑战和养老服务存在的突出问题[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2021, 38(4): 64-77.
- [18] 乔晓春. 养老产业为何兴旺不起来?[J]. 社会政策研究, 2019(2): 7-21.
- [19] 吉鹏, 李放. 江苏省农村社会养老服务供给机制创新[J]. 中国老年学杂志, 2015, 35(20): 5953-5955.
- [20] 黄俊辉. 农村养老服务供给变迁: 70 年回顾与展望[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2019, 36(5): 100-110.
- [21] 高鑫群, 张开宁. 民族农村地区养老服务供需现状及养老服务体系构建研究[J]. 卫生软科学, 2020, 34(6): 33-36.

- [22] 李志明. 中国养老服务“供给侧”改革思路——构建“立足社区、服务居家”的综合养老服务体系[J]. 学术研究, 2016(7): 99-104.
- [23] 向运华, 姚虹. 中国农村老年人生活满意度研究[J]. 统计与信息论坛, 2017, 32(2): 116-121.
- [24] 陈江芸, 李新辉. 新疆少数民族地区社会养老保险制度实施状况分析——基于新疆农村 1088 名维吾尔族, 哈萨克族村民的调研数据[J]. 中国统计, 2015, 31(10): 21-22.
- [25] 陈正英, 楚婷. 民族地区空巢老人抑郁状况调查及影响因素[J]. 中国老年学杂志, 2012, 32(1): 130-131.
- [26] 陈英姿, 满海霞. 中国养老公共服务供给研究[J]. 人口学刊, 2013, 35(1): 22-26.
- [27] 韩振秋. 浅析农村养老新模式——“互助养老”的特点[J]. 理论导刊, 2013(11): 80-82.
- [28] 冯呼和. 内蒙古: 着力构建农村养老幸福工程[J]. 社会福利, 2013(6): 9-10.
- [29] 刘军, 程毅. 老龄化背景下失能老人长期照护社会政策设计[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2017, 34(4): 73-77.
- [30] 胡杰成. 社会组织承接政府购买社会服务的实践探索——广州市“家庭综合服务中心”调查报告[J]. 社会建设, 2016, 3(2): 46-55.