

共同富裕背景下民族地区养老服务供给问题研究

苏长春

西南民族大学公共管理学院, 四川 成都

收稿日期: 2024年4月17日; 录用日期: 2024年6月12日; 发布日期: 2024年6月21日

摘要

共同富裕作为社会主义的本质要求, 须着力解决我国发展中的不平衡与不充分问题。基于我国的多民族实际现状可知, 民族地区受地理环境及文化等多重因素的影响成为实现共同富裕目标的“硬骨头”。本篇文章将基于已有学者的研究成果, 梳理民族地区发展养老服务的现实服务需求基础及经济发展状况。其次基于民族地区养老服务发展现状提出了民族地区养老服务供给过程中存在供给总量不足、“供需错配”、养老服务专业人才匮乏等问题突出, 得出更好解决民族地区养老服务供给问题需要加强政府主导以增加养老服务供给总量、精准配对养老服务资源以及发挥宗教文化优势以赋能区域内养老服务体系建设的。

关键词

民族地区, 养老服务, 共同富裕

Research on the Supply of Elderly Care Services in Ethnic Minority Areas under the Background of Common Prosperity

Changchun Su

School of Public Administration, Southwest University for Nationalities, Chengdu Sichuan

Received: Apr. 17th, 2024; accepted: Jun. 12th, 2024; published: Jun. 21st, 2024

Abstract

Common prosperity, as the essential requirement of socialism, must focus on solving the problem

of imbalance and insufficiency in China's development. Based on China's multi-ethnic reality, it can be seen that ethnic areas are affected by multiple factors such as geographical environment and culture, and become the "hard bone" to achieve the goal of common prosperity. Based on the research results of existing scholars, this paper will sort out the actual service demand basis and economic development status of the development of elderly care services in ethnic areas. Secondly, based on the development status of elderly care services in ethnic minority areas, it is pointed out that there are prominent problems in the supply process of elderly care services in ethnic minority areas, such as insufficient supply, "mismatch between supply and demand", and lack of professionals in elderly care services. It is concluded that to better solve the problem of elderly care service supply in ethnic minority areas, it is necessary to strengthen government leadership to increase the total supply of elderly care service, accurately match elderly care service resources, and give play to religious and cultural advantages to empower the construction of elderly care service system in the region.

Keywords

Ethnic Areas, Elderly Care Service, Common Prosperity

Copyright © 2024 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. 问题提出及文献回顾

我国老龄化程度不断加深,养老问题成为目前学界关注的重点话题。已有数据资料显示 2000 年中国内地已步入老龄社会,人口老龄化成为我国的一项基本国情,同时也是我国人口变化的一项重要特征。2020 年第七次人口普查报告数据显示我国已经进入深度老龄化。据人口普查数据资料显示,少数民族 65 岁及以上老人占比由 1990 年的 4.44% 上升到 2020 年的 13.10%,且长寿老人在少数民族人口中的占比高于汉族人口和全国人口,呈现老年抚养担系数大的特征。少数民族老龄化问题更显特殊性,解决其养老问题需依据其人口特性和民族习惯及当地特有的社会风险等。我国是多民族统一的国家,少数民族是我国人口组成且不可忽视的部分。同时相关数据表明少数民族人口老龄化程度呈现出增长态势,也凸显出高龄化特征,且老龄化城乡倒置的特征更为明显。

我国学者对于少数民族地区养老问题最早提出是在 1996 年,是商拉批(1996)在民政论坛上发表的一篇文章,主要论述的是从思想、党政领导、做好宣传等几方面建立好少数民族地区农村社会养老保险制度的对策[1]。从 1996 年到目前关于少数民族地区养老问题的研究,研究视角主要有民族地区养老服务模式、民族地区养老影响因素、民族地区养老服务体系设计等几个主要视角。民族地区受经济、文化等因素影响,养老保险等制度明显滞后于其他地区,由于西部民族地区特殊的社会风险和民族文化等,安华(2014)提出建立西部民族地区养老保障制度可持续发展的建议[2]。向运华(2015)基于城镇散居少数民族老年人的个性化需求的视角,提出民族地区建立完善的养老服务体系,更应该科学分析民族地区老年人的具有民族特性的养老服务需求,同时依据建设规范化、服务均等化等发展原则来发展养老服务体系[3];并且认为应将养老服务融入到基本公共服务体系当中,以实现民族地区养老服务的可持续发展。赵静华(2017)指出在人口老龄化持续加快及经济发展缓慢的双重压力下,民族地区养老服务体系建设中存在民间资本投入后劲不足以及专业人才匮乏等问题,分析了其存在问题的原因,需要通过加大对民族地区养老服务的人才培养,以提高民间资本在养老服务体系建设过程中的质量水平[4]。刘辞涛、向运华(2022)基

于少数民族宗教文化对于养老服务体系建设的影 响，其宗教文化影响民族老年人的养老选择，从制度、文化、实践方面对赋能养老体系建设有优势[5]。

总体来说，少数民族地区的养老服务体系建 设起步较晚，因此民族地区养老服务供给总量不足及供需不均衡等问题表现较为明显[6]。积极发展养老服务业，是解决民族地区人口老龄化问题的重要一环。积极建设养老服务体系作为实现共同富裕的内在要求，积极发展养老服务业，解决好民族地区的养老问题，能够维护好民族地区社会稳定，以提升我国治理能力和治理体系现代化。在彰显各民族团结进步共同繁荣发展的时代背景下，深入探讨民族地区的养老服务供给现状及存在问题，对于解决民族地区的养老问题及满足民族老人的具有民族特性的养老需求来说具有十分重要的意义。

2. 民族地区积极发展养老服务的现实基础

2.1. 相关文件出台夯实其政策基础，养老服务供给不断完善

2017 年国务院印发《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》，明确建立现代化养老服务体系的 目标任务，成为中国现代化建设养老服务体系的指向灯。2019 年国务院发布《国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见》进一步明确持续完善养老服务体系。目前经济落后的农村地区或少数民族地区的养老服务体系建 设滞后于经济发展迅速的城市地区。我国的 8 个民族地区已经先后出台关于各自地方的养老服务体系建 设政策文件，在 2010 年至 2018 年 8 年间青海省就养老服务相关的政策文件共 34 份；8 个少数民族地区早在 2014 年就已经出台相关促进养老服务业加快发展的政策文件，就完善养老服务业的融资政策、税费优惠政策、人才培养和就业政策做出了具体的规划。为进一步响应国家养老服务体系建 设规划，2021、2022 年 8 个少数民族地区政府相继出台老龄事业发展和养老服务体系规划。总体来看，在共同富裕的背景下，我国民族地区养老服务业供给在不断完善。为少数民族地区进一步发展养老服务产业奠定了政策基础。

依据青海省民政厅统计，截至 2023 年 9 月底，青海省共有 39 家社会组织参与社区居家养老服务，全省近 10 万名 60 岁以上经济困难老人和 80 岁以上高龄老人享受到助餐、助洁、助浴、文化娱乐、心理慰藉等服务；同时在西宁市已建成中央厨房和爱老幸福食堂 148 个，形成“15 分钟”助餐服务网络。“十三五”期间云南省就养老服务设施建设投入资金 28.50 亿元，同时引导社会资本投入建设养老服务达 26.18 亿元；共建设养老机构及社区养老设施分别共有 1168 个和 10732 个，养老床位达 18 万张；社区养老服务设施覆盖率比 73%。内蒙古全区在“十三五”期间居家社区养老服务机构设施整体服务覆盖率达到 97.3%，城市“一刻钟”养老服务圈基本建成；完成特殊困难老年人家庭适老化改造工程 1.8 万户；102 个旗县建有县级兜底保障养老机构，建成乡镇级农村养老服务中心 127 个和村级养老服务设施 3090 个，医养结合型养老机构数量达到 158 个，养老床位数达到 3.1 万张。同时新疆、西藏、广西、贵州、宁夏五个地区的养老服务供给在“十三五”期间得到了不断完善。

2.2. 民族地区人口老龄化水平的提高加深老年人对养老服务的需求

民族地区近年来人口数据已经显示出老龄化程度不断加深，人口老龄化程度的加深意味着民族老年人对于养老服务的需求也必然增加。本文主要选取了八个省份作为参考对象，包括内蒙古、广西、宁夏、新疆、西藏 5 个民族自治区及 3 个少数民族人口占比较高的省份贵州、云南、青海。民族地区的人口老龄化进程如表 1 所示，我国 8 个民族地区 2018~2022 年的人口老龄化系数在不断上升，由于受到地方生育政策等因素的影响，少数民族地区的老龄化程度较轻。但是根据近年来 8 省人口统计数据显示出少数民族地区老龄化速度在加快。

Table 1. The aging coefficient of the ethnic minority population in my country (%)**表 1.** 我国民族地区人口老龄化系数(%)

| | 2018 年 | 2019 年 | 2020 年 | 2021 年 | 2022 年 |
|-----|--------|--------|--------|--------|--------|
| 广西 | 9.96 | 10.0 | 12.20 | 12.59 | 13.14 |
| 贵州 | 10.53 | 10.78 | 11.56 | 11.76 | 12.14 |
| 内蒙古 | | 11.0 | 13.05 | 13.8 | 14.7 |
| 新疆 | 11.9 | | 7.76 | | 8.4 |
| 西藏 | | | 5.67 | | |
| 青海 | 8.04 | 8.31 | 8.68 | 9.93 | 10.25 |
| 宁夏 | 9.11 | 9.70 | 9.62 | 10.07 | 10.44 |
| 云南 | 9.56 | 9.75 | 10.75 | 11.28 | 11.68 |

注：本表根据各省各年国民经济发展与统计公报整理获得，部分数据未获得。

随着少数民族地区人口老龄化程度的提高，对生活照料、护理等服务的需求也在逐渐增加，对于食品等基本物质需要的增长幅度相对来说没有前两者那么大。民族地区当中长寿老人人数相对较多，随着年龄增大，在老年人无法自理的条件下，对生活照料等相关服务的需求更为显著；同时伴随着老年人数量的增加，年轻劳动力的大量外流，老年人的精神需求也越来越突出。在少数民族地区中相对封闭的农村牧区，休闲活动比较匮乏，老年人的精神生活需要缺口很大，对精神慰藉的需要则更为迫切。与此同时，高龄老人及慢性病老人的增多使得老年人对医疗服务的需求不断增长。但是，依据现实情况来看，少数民族地区的医疗保障水平却很低，尽管国家实行了新型合作医疗，相对于不断增长的老齡人口所产生的卫生保健需要来说仍然是不够的。

2.3. 民族地区的经济发展夯实养老服务业需求基础

经济发展对于民族地区养老服务业发展和养老服务需求有着重要影响。本文选取从人均国民生产总值、城镇居民人均可支配收入、农村居民人均可支配收入三个方面来呈现经济发展我国民族地区经济发展的提升状况。由表 2 可知，我国少数民族地区的经济在逐年攀升，且增长速度较快。

Table 2. Per capita GDP of China's ethnic minority areas from 2018 to 2022 (yuan)**表 2.** 2018~2022 年我国民族地区人均地区生产总值(元)

| | 2018 年 | 2019 年 | 2020 年 | 2021 年 | 2022 年 |
|-----|--------|--------|--------|--------|--------|
| 广西 | 41,489 | 42,964 | 44,842 | 49,206 | 52,164 |
| 贵州 | 41,244 | 46,433 | 46,904 | 50,808 | 52,321 |
| 内蒙古 | 68,302 | 67,852 | 73,233 | 85,422 | 96,474 |
| 新疆 | 49,475 | 54,280 | 54,860 | 61,725 | 68,552 |
| 西藏 | 43,397 | 48,902 | 52,895 | 56,831 | 58,438 |
| 青海 | 47,689 | 48,981 | 51,515 | 56,509 | 60,724 |
| 宁夏 | 54,094 | 54,217 | 55,250 | 62,549 | 69,781 |
| 云南 | 37,136 | 47,944 | 50,299 | 57,686 | 61,716 |

由表 3、表 4 可知,我国少数民族地区城乡居民的可支配收入在近五年都得到了较大的提升,但是值得注意的是少数民族地区的经济发展也有城乡发展不均的特点。且杜鹏、罗叶圣(2023)对七普数据的研究发现,少数民族地区的人口老龄化问题呈现出城乡倒置的特点。

Table 3. Per capita disposable income of urban residents in ethnic minority areas in China from 2018 to 2022 (yuan)

表 3. 2018~2022 年我国民族地区城镇居民人均可支配收入(元)

| | 2018 年 | 2019 年 | 2020 年 | 2021 年 | 2022 年 |
|-----|--------|--------|--------|--------|--------|
| 广西 | 32,436 | 34,745 | 35,859 | 38,530 | 39,703 |
| 贵州 | 31,592 | 34,404 | 36,096 | 39,211 | 41,086 |
| 内蒙古 | 38,305 | 40,782 | 41,353 | 44,377 | 46,295 |
| 新疆 | 32,764 | 34,664 | 34,838 | 37,642 | 38,410 |
| 西藏 | 23,029 | 25,637 | 41,156 | 28,159 | 48,753 |
| 青海 | 31,515 | 33,830 | 35,506 | 37,745 | 38,736 |
| 宁夏 | 31,895 | 34,328 | 35,720 | 38,291 | 40,194 |
| 云南 | 33,488 | 36,238 | 37,500 | 40,905 | 42,186 |

Table 4. Per capita disposable income of rural residents in ethnic minority areas in China from 2018 to 2022 (yuan)

表 4. 2018~2022 年我国民族地区农村居民人均可支配收入(元)

| | 2018 年 | 2019 年 | 2020 年 | 2021 年 | 2022 年 |
|-----|--------|--------|--------|--------|--------|
| 广西 | 12,435 | 13,676 | 14,815 | 16,363 | 17,433 |
| 贵州 | 9716 | 10,756 | 11,642 | 12,856 | 13,707 |
| 内蒙古 | 13,803 | 15,283 | 16,567 | 18,337 | 19,641 |
| 新疆 | 11,975 | 13,122 | 14,056 | 15,575 | 16,550 |
| 西藏 | 7452 | 8418 | 14,598 | 10,577 | 18,209 |
| 青海 | 10,393 | 11,499 | 12,342 | 13,604 | 14,456 |
| 宁夏 | 11,708 | 12,858 | 13,889 | 15,337 | 16,430 |
| 云南 | 10,768 | 11,902 | 12,842 | 14,197 | 15,147 |

从我国 2018 年~2022 年 5 年间 8 个少数民族地区的人均国民生产总值等三项指标来看,少数民族地区的经济发展呈现出一种持续增长的良好态势。而且,由于各地的经济发展,城乡居民的可支配收入也越来越多,这也就意味着少数民族地区的老年人和他们的孩子们的收入越来越高。因此,生活条件的不断改善催生出民族地区老年人对生活质量有着更好的养老需求,也愿意花费更多金钱提升自己的老年生活质量。老年人的养老服务需求越来越呈现出多层次、多样化的特征,推动养老服务业在民族地区的发展中起到积极推动作用。

3. 民族地区养老服务供给问题

3.1. 养老服务供给总量仍显不足

受政府与社会投资少、启动资金少等诸多原因的制约,民族地区养老服务机构能够提供的服务品种比较单一,供给能力也比较薄弱。当前,我国少数民族地区养老服务业的供求状况依然是:市场供给水平与市场需求不相适应,相应的养老服务机构在数量与质量上都有待提高。在少数民族地区,人口老龄

化程度不断加深,经济发展也快速提升。这导致对养老服务业的市场需求日益增长。老年人对养老服务的需求在照料护理、医疗康复、精神慰藉等方面也越来越大。这就对养老服务的能力提出了更高的要求。然而,目前养老服务业供给水平还没有达到所需水平,仍然停留在满足老年人基本生活照料等最基本需求的阶段,无法满足老年人多样化、多视角、多层次的养老服务需求。在老年人的精神、文化等高层次需求方面,养老服务开发程度相对较低,且对于专业服务、休闲文化等领域市场的划分也不够深入。

3.2. 养老服务“供需”错位问题突出

根据相关基于少数民族地区养老服务供给的现状调查得出,国家的资金主要集中在县、乡(镇)层面的养老服务,对于村组(社区)的投资很少,使得庞大的居家养老服务需求无法得到相应的、与之相匹配的供给响应[7]。此外,存在“重机构轻居家”的问题,大量的养老机构的建设速度很快,但是对于经济收入相对较低以及养老意识较为薄弱之外,少数民族地区对于养老服务机构的利用效率不高,养老服务资源闲置的问题比较突出。高矗群、李福仙、张开宁(2018)三位学者对云南和贵州两地选取三个民族聚居的农村进行调研发现,少数民族地区农村养老服务存在养老服务需求总量大,供给总量严重不足。且在居家和社区养老服务需求量大的现实情况下,使得民族地区养老机构的空闲率较高,养老资源浪费。资源配置的倒置使得本就资源匮乏的少数民族地区造成养老服务体系建设面临窘境,改善养老服务“供需错配”问题是建设好少数民族地区养老服务体系亟待解决的问题。

3.3. 养老服务专业人才匮乏

少数民族地区养老服务产业的发展,主要是因为缺少专门的专业人才。人力资源匮乏、人员素质不高、业务素质不高,是制约我国养老服务产业健康、可持续发展的主要原因[8]。大部分从事养老服务业的从业人员并未参加过相应的培训,也未进行过系统的职业训练。目前,社区养老机构仅提供基本的生活照顾和家务服务,很难为老年人提供高质量的服务,更不能适应多样化、多样化的养老服务需要。另外,目前我国养老机构的从业人数还远不能满足产业发展的需要。因专业养老服务人员的不足,导致了相应的养老服务机构的照护工作很难完成,而且工作任务繁重,老人也没有得到很好的照料。这既是对我国少数民族地区养老服务产业发展的一种重要补充,也是对其发展的必然要求。仅仅依靠分散的、非专业的社会工作者的补充,是很难保证养老机构健康发展的。由于缺乏专业人员,养老服务机构存在着服务态度不佳、服务意识不强、应急反应能力不强等问题。

4. 进一步完善民族地区养老服务供给的对策

4.1. 增加养老服务供给总量,政府主导发挥区域内各方力量

支持以政府为主导地位,把重点放在解决民族地区养老服务不均衡不充分的问题上,促进社会养老服务均等化。基于当前民族地区养老服务的供给总量是远低于养老服务需求的,政府主导扩充养老服务供给总量,满足地区老年人的养老服务需求。探索适合本区域的社会自愿助力、政府有效引导的内生型及可持续的农村养老服务供给新模式,“充分尊重民族地域习俗,增加与其生活贴近的养老服务供给内容”。政府需要加强自身对于民族地区养老服务供给的主导性,积极与社会团体进行良性互动,以形成优势互补。

4.2. 精准配对养老服务资源,整合区域内养老服务资源

根据少数民族地区老年人的需求和特点,将合适的养老服务资源与之匹配。通过建立养老服务需求评估系统,了解民族地区老年人的具体需求,包括生活照料、医疗康复、心理支持等。根据评估结果,

将相应的养老服务资源分配给老年人，确保服务与需求的精准匹配。其次，整合区域内的养老服务资源可以提高资源利用效率和服务质量。通过建立养老服务资源的数据库，收集和整合区域内的养老服务机构、专业人才和设施设备等信息。在此基础上，建立协作机制，促进资源共享和合作，避免资源的重复建设和浪费。例如，可以通过共享培训机构、设施设备等资源来提高养老服务的质量和效益。通过精准配对和整合养老服务资源，可以实现资源的优化配置和合理分配，提高养老服务的效率和质量。老年人可以得到更准确、个性化的服务，养老服务机构可以更充分地利用现有资源，提供更多样化、综合化的服务。但是基于民族地区经济发展相对落后的经济现状，建立相对完善的需求评估体系需要一定的资金和设备投入，因此需要政府资金支持，以及吸引社会资本投入。

4.3. 发挥宗教文化优势，赋能养老服务体系构建

由于历史、地理、经济等多种因素的制约，我国民族地区的养老服务发展比较缓慢，同时由于受到民族传统文化的影响，少数民族老人在面对现代化的养老服务模式及养老理念时，存在着一定的抵触情绪。激活丰富的民族文化资源，是健全现代养老服务体系的重要手段，也是民族老人“自助-互助”养老的内在动因[9]。在少数民族老年人中，家庭养老仍然是他们的第一选择，应该对其传统的养老理念给予应有的尊重。强化宗教文化与现代养老资源的融合，发挥民族社区的集聚作用，吸引并联合更多的信徒和社会团体投身于养老服务业，引导少数民族信徒对宗教文化、对现代化养老观念有正确的认识，创造了良好的养老环境。另外，充分发挥民族宗教事务委员会的监督作用，在党的宗教信仰自由政策下，依托宗教文化发展民族地区社会化养老服务事业，建立少数民族家庭养老的宗教文化与积极养老理念支撑。

基金项目

西南民族大学中央高校基本科研业务费专项资金项目“共同富裕背景下民族地区养老服务供给问题研究——以阿坝州金川县为例”(项目编号: 2023SYJSCX119)。

参考文献

- [1] 商拉批. 少数民族地区建立农村社会养老保险制度应采取四大对策[J]. 民政论坛, 1996(3): 45-46.
- [2] 安华. 西部民族地区农牧区养老保障差异化制度设计研究[J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版), 2014, 35(5): 113-118.
- [3] 向运华. 论养老服务体系的发展——基于城镇散居少数民族需求的视角[J]. 江淮论坛, 2015(5): 127-130.
- [4] 赵静华. 民间资本参与民族地区社会养老服务体系建设研究[J]. 黑龙江民族丛刊, 2017(5): 33-37.
- [5] 刘辞涛, 向运华. 少数民族宗教文化对现代养老服务体系的赋能与完善[J]. 民族学刊, 2022, 13(9): 83-89+161.
- [6] 杜鹏, 罗叶圣. 中国少数民族人口老龄化现状及挑战[J]. 人口与经济, 2023(3): 52-67.
- [7] 高鑫群, 李福仙, 张开宁. 破解少数民族地区农村养老服务“供需错位”难题的对策研究[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2018, 35(1): 82-88.
- [8] 龙玉其, 和润铃. 兴盛、冲击与调适: 社会变迁视角下的民族地区农村家庭养老——基于云南省香格里拉市 S 乡 B 村的调查[J]. 青海民族研究, 2022, 33(2): 42-52.
- [9] 申喜连, 王玲. 医养结合何以助力健康扶贫? ——基于青海省 H 州 G 县的实践[J]. 湖北民族大学学报(哲学社会科学版), 2022, 40(1): 76-88.