

社会养老体系建设的问题及对策研究

——以川东地区达州市为例

张俊浦,张红芳

(四川文理学院 管理系,四川 达州 635000)

摘 要:近年来,在民政部和全国老龄委的积极推动下,我国社会养老体系建设有了较大发展,但整体上还处于初始探索阶段。在政府责任、居家养老、机构养老及民间组织发展等方面还存在着很多问题,因而在社会养老体系建设中要抓住建设的主要矛盾,积极探索社会养老体系建设的有效对策,通过发挥政府主导作用、大力发展社区经济及社会养老结构、促进民间养老组织发展、培养老年服务人才等途径,全面构建老有所养的良好社会环境。

关键词:社会养老;机构养老;社区

中图分类号:C91

文献标志码:A

文章编号:1672-8580(2011)06-0035-06

随着我国人口现代化进程的加快,老龄化和高龄化倾向日益加剧,第六次全国人口普查主要数据显示,以 2010 年 11 月 1 日零时为准,我国 60 岁及以上人口占比已经达到 13.26%。按照联合国传统标准,60 岁以上老年人口达到总人口的 10%,为“老龄化社会”,超过 14%为“老龄社会”。也就是说,在未来一到两年,我国将正式迈入“老龄社会”。加上老年人口健康状况欠佳、社会保障总体水平较低、“空巢”家庭比例过高以及老人明显的“未富先老”等特点,中国的养老问题越发突出。

根据达州市民政局统计资料,至 2011 年,达州市 60 岁以上人口达到 102 万,占总人口的 15%,而且以每年 4 万的速度增长,成为名副其实的人口老龄化城市。家庭结构向以核心家庭为主转变,人口流动日益加剧、空巢老人不断增加、经济竞争的加剧降低了成年子女照料老人的能力,因此家庭承担着的养老功能不可避免地日趋弱化^[1]。达州市作为劳务输出大市,人口流动幅度大,子女外出务工者较多,导致老年人“空巢”问题更加严重。

当前老年人口的特点决定了我们应建构不仅适合当地社会经济发展水平,同时也适应老年人口特点的

战略框架来解决老年人的养老问题。能否顺利解决中国人口老龄化带来的困扰,已是政府和社会亟待解决的问题所在,更是关联社会安定和国家发展的重要因素。在当前单位养老已经成为过去、国家养老还不现实、家庭养老日趋弱化的情形下,只有建立全面的社会化养老服务体系,才能够全面满足现实的养老服务需求,解决老年人的养老问题,完善和发展社会化养老事业已经成为了确保社会发展、社会稳定和社会进步的一项重要工作。

一、社会养老体系建设存在的主要问题

从全国来看,近年来在民政部和全国老龄委的积极推动下,我国社会养老服务体系建设有了较大发展。但是这些成就与社会对养老的需求缺口还很大,社会养老体系建设中的问题明显,当前社会养老体系建设中的问题主要表现在以下几个方面。

1. 政府承担的责任不够

社会化养老的主体是社会,是以社会运作的方式实现的。在当前的社会形势下,能够代表社会、管理社会的主导者是政府,而不是个别的社会组织(例如工作单位等),更不是家庭。社会养老本质上来说是福利性

收稿日期:2011-08-17

基金项目:四川省教育厅资助科研项目(10SB089)

作者简介:张俊浦(1982-),男,山东菏泽人,主要研究方向为社会政策、社会工作。

网络出版时间:2011-10-25 网络出版地址:<http://www.cnki.net/kcms/detail/51.1676.C.20111025.1015.004.html>

事业,因而政府在这项事业的发展过程中要扮演主导性角色。政府不但要制定合理的、长远性发展规划,还要努力创造良好的经济、法制等社会环境,为社会养老的健康发展奠定坚实基础。

从近年来的发展过程看,我国政府力图避免发达国家“福利制度”或“高福利”的做法,防止背上沉重的社会保障负担,这是对的,但是政府不应放弃或者回避社会保障的责任。在某些改革措施中,增加个人的责任是正确的,但政府要承担的责任似乎还不够明确。政府应该是社会化养老保障的主要责任承担者^[2]。目前,我国投资业主很少有人愿意涉及这一领域,究其原因主要还在于政府支持力度不够。根据笔者的调研,政府在社会化养老方面出台了《中共达州市委达州市人民政府关于加强老龄工作的意见》、《达州市人民政府办公室转发市老龄办等部门关于推进居家养老服务工作的实施意见的通知》等相关的文件、通知,但是在具体的实施过程中,政府责任还很缺失。以私立养老机构发展为例,达州市政府于2009年出台《关于支持社会力量兴办养老服务机构的意见》(达市府办[2009]9号),详细规定了各级政府要对社会力量兴办养老事业予以支持,但是在优惠征用地政策、床位补贴政策等方面难以落实,制约着私立养老机构的发展。养老是一种福利性很强的产业,与政府的招商引资、投工生产等经济行为或斥资修建公路、完善市政设施等显性工程相比,养老投入时间周期长、见效慢,对于自身也是一种“经济体”的政府来说这是一种负担,制约着政府实施该政策的积极性,因而当地政府尽量回避责任,造成了当前政府在养老方面的责任缺失。因此各级政府在推进社会化养老,特别是兴办各类社会化养老机构,除在批地、引资、拆迁、税收等方面,提供必要的条件或给予一定的优惠政策外,还应通过财政扶持、金融支持的办法降低投资成本,推进社会化养老事业的健康发展^[3]。

2. 居家养老服务模式实施情况效果不佳

我国社会长期处于“政府一家庭”的整体框架内,社区建设没有得到重视。由于社会结构的变迁,社区建设在20世纪80年代才提上日程,并且这种社区建设是在高强度行政力量的推动下开展的,社区已经异化为了政府的一种行政机构,因而社区服务发展的还很不完善,社区在养老服务方面功能欠缺。

居家养老的实质就是老人在不离开家庭的情况下享受社区提供的各方面养老服务,达州市响应民政部的号召,按照政策引导、政府扶持、社会兴办、市场推动的原则,大力推进居家养老服务工作,但是实施效果却不明显。根据笔者在达州市居家养老服务点的调查,当前制约居家养老实施的最大制约因素就是资金问题,养老基础设施建设、人员工资等资金筹集的责任主体不明确。笔者观察当前民众对居家养老概念有误解,居家养老与传统家庭养老不同,是家庭、社会、政府多方责任共担的一种新机制,既包括政府购买服务,也包括老年人自己购买服务。如今,社会上宣传最多的是政府购买服务,给人们造成“居家养老服务就是政府为城市自理有困难的老人购买服务”的印象。由此带来的“家庭照料期望移植政府”,既加重政府负担,也影响该制度可持续发展。因而在当前的社会形势下,居家养老的资金一方面要依靠制度性安排,包括养老保障制度、医疗保障制度、长期护理保险制度(为慢性病老年人护理费用买单)等,政府建立配套的养老制度,另一方面居家养老的资金还要来源老年人子女的投入和老年人财产性收入。老年人家庭及个人对养老的投入过少,居家养老模式难以进行可持续性发展^[4]。

3. 社会化养老机构供需不平衡

庞大的老年人口数量形成了养老服务的巨大需求,任何单一的社会主体都难以承担养老的责任,需要全社会的共同努力。特别是我国当前的社会养老体系还处于探索阶段,公办养老机构还继承着传统的行政化模式,私立养老机构在制度建设、人员配置、设施建设等各个方面都还不完善的情况下,社会化养老机构供需不平衡状况严重。

社会化养老事业的发展目前在我国尚处于起步阶段。虽然早在2000年国家就制定了《关于加快实现社会福利社会化的意见》,鼓励民间资本进入养老服务业,以市场化运作的方式提供全方位养老服务。但由于投资养老事业所需资金量较大,一般来讲地方政府对这种没有税收的公益性项目缺乏积极性,国家所制定的各种优惠扶持政策难以落到实处,导致了当前养老机构发展缓慢。以达州市为例,养老机构供需方面首要问题就是数量欠缺,当前的养老机构投资主体还比较单一,主要包括各个乡镇、街道的敬老院以及市区的社

会福利院,截止2010年达州市城乡范围内的民办养老机构一共7所,床位数一般在100个左右,当前养老机构的增长趋势远远落后于达州市老年人口的发展速度;其次,公办养老机构和民办养老机构的布局不合理导致了资源浪费。公办的养老院一般来说由政府进行投资,基础设施建设、人员配备等相应的配套设施比较完备,入住率比较高,常常人满为患,而民办养老院由于资金不到位、管理理念等问题,相应的服务不到位,常常导致入住率比较低,大量的养老资源被浪费;最后当前的养老机构收费过高,导致了当地民众的收入水平难以适应养老机构的要求。根据笔者对达州市养老机构的调查,普通的养老机构对生活能够自理的老年人一般一个月收费在一千元左右,生活难以自理的收费在两千元左右,相对于人均收入水平比较低的达州市来说,这个负担是很重的。笔者对老年人的随机调查显示有90%以上的老年人提及到由于经济的不宽裕,对于进入机构养老他们是心有余而经不支。因而养老机构供需之间的矛盾在很大程度上制约着社会养老体系建设的可持续性发展。

4.有关养老方面的民间组织功能欠缺

民间组织也成为非政府组织,它是社会结构分化的产物,是一个社会政治制度与其他非政治制度不断趋向分离过程中所衍生的社会自组织系统的重要组成部分,它一般是公益性的或者服务于特定的人群。非政府组织具有民间性和自治性,意味着非政府组织在体制上独立于政府,是不属于政府建制的一部分,也不受制于政府权威^[5]。

近年来,中国的各种民间的或半官方性质的以老年人为主体的社团组织取得了蓬勃发展。在城市和农村,许多社区或村都成立了“老龄协会”、“老年志愿者协会”等民间团体组织,在维护老年人合法权益、创建适合中国国情的养老制度中发挥着政府和企业所没有或难以充分发挥的作用。根据笔者调查,达州市各县市(区)也相继成了各种老年协会,充分发挥着老年人协会的桥梁纽带作用,但是当前老年协会在养老方面的功能还很欠缺。首先,由于我国管理体制的原因,民间组织的建立和发展受到很多牵制,民间组织的建立一般需要挂靠在某机关或事业单位才能得到审批,因而当前的养老民间组织一般是由政府职能部门转变过

来的或者政府部门直接建立的,难以实现民间组织的自治本质;其次,各民间组织在组织职能、活动方式、管理体制等方面过于依赖政府,甚至依然作为政府的附属机构发挥作用。这使得养老民间组织的行政化色彩太重,缺乏应有的独立性和自主性,影响了人们的自愿参与积极性,难以发挥民间组织的应有功能;最后,由于社会的压力及各种社会风险,人们的思想多元化,追求独立与自由,导致了志愿精神不足,因而各种民间组织的养老活动难以顺利开展。总之,由于有关养老方面的民间组织在养老方面功能的欠缺,在很大程度上严重制约着社会养老体系的建设进程。

二、社会养老体系建设的对策分析

社会化养老体系建设是一个逐渐推进的过程,从整体上来看发展势头良好,但当前中国社会养老体系建设还处于初步探索阶段,建设一个适合中国实际的社会养老体系还需要很多方面的努力,针对目前社会养老体系建设现状与问题,需要重点在以下方面加以改进和完善。

1.充分发挥政府的主导作用

养老不仅仅是一项社会福利政策,更体现着政府政权的正当性和合理性,是一项事关国家发展的国家战略。因而为公民提供基本养老、实现老有所养是现代服务型政府的一项基本职责,政府的优势在于能够调动全社会的资源,并通过法律法规、政策措施等国家的强制力分配给有需要的老年人,从而实现养老资源在整个社会范围内的有机整合,因而能够解决养老面临的各种问题^[6]。

(1) 建立健全养老服务体系建设的管理体制和运行机制

良好的管理体制和运行机制是项目合理运行的基本条件,当前社会养老体系建设过程中管理体制和运行机制还不够完善。目前养老机构的建设管理基本上都由民政部门承担,社会养老服务工作绝大多数由老龄委办公室承担,而社会养老服务体系建设的牵头负责部门,现在还没有明确的规定,各地有民政部门牵头的,也有老龄部门牵头的。以四川达州市为例,根据《达州市市老龄办等部门关于推进居家养老服务工作的实施意见的通知》,达州市居家养老服务工作牵涉发展改革部门、教育部门、民政部门、劳动和社会保障部门、财

政部门、规划和建设部门、卫生部门、人口计生部门、地税部门、老龄工作委员等十个部门,各个部门在居家养老服务工作中都有管理权。

一项居家养老服务项目就由多个部门负责,在实施过程中难免出现部门之间互相推诿、浪费时间、资金、精力等社会资源现象的发生,进而影响社会养老的顺利运行。因而笔者认为根据民政、老龄部门的职能、人员和工作情况,最可行、最有效的办法是,在民政部门设立老龄服务局(或养老服务局),统管社会养老服务的各种事项,承担社会养老的各项责任,与老龄委办公室合署办公,实现资源节约和效能最大化。

(2)当地政府要扮演好各种角色,把方针政策落到实处

当地政府在养老体系建设过程中起着主导性作用,并且养老体系建设是一个复杂的系统,因而政府要扮演好各种不同的角色,把相关政策落到实处,使政策发挥应有的作用,同时及时发现影响政策落实的因素,采取有效措施予以解决。

根据笔者的调查,中央政府在养老方面制定了很多相应的政策措施及各种财政保险补贴,各级地方政府也根据本地实际制定了有关养老方面的方针政策,但是相关优惠政策却难以落实或者落实得很不好。笔者认为政策落实不好的一个很重要的原因是当地相关职能部门领导对促进养老事业的发展重视程度不够,再探究其根源,是因为与政府的招商引资、投工生产等经济行为或斥资修建公路、完善市政设施等形象亮化工程相比,发展养老事业难以吸引当地政府的注意力。因而在当前这种形势下,通过改变地方政府的政绩考核标准,必然能进一步促进有关养老政策能够落到实处,实现养老事业的快速、健康发展。

2.发展社区经济,把社区建设成为社会化养老的重要依托

通过笔者的研究,由于“单位人”逐渐变成了“社区人”,社区将成为公共服务的主要提供者,另外又由于中国人家庭养老的传统思维难以把养老与家庭割舍开,因而社区不得不成为老人养老的最终落脚点,居家养老将成为最适合中国国情的养老模式,但是当前社区在养老方面所发挥的功能不尽人意,社区提供公共服务的功能难以充分发挥。

欠发达地区社区公共服务的主要矛盾之一就在于服务提供方发展的不均衡,政府公共服务投入不足,市场化的方式又超出了居民的承受能力之外,这两种因素又由于强烈的外部性与社区有效需求上存在着较大的差距,最终导致社区公共服务的普遍不足。随着我国人口老龄化趋势的日益加剧,老年人口不断增多,老人对社区内养老服务的需求量增大并且需求服务形式也更加多样,这就要求社区通过调整、整合各种资源满足老年人口对养老服务的需求^[7]。社区怎样才能承担起公共服务这一重任在老人养老方面发挥重要功能呢?在当前情况下,政府的扶持是必不可少的,另外笔者认为,有效依托社区组织发展社区经济也是一条较具可行性的发展之路。通过发展社区经济能弥补社区公共服务的缺位问题,切合实际的为社区提供性价比较高的公共产品,进而在养老设施、人员配备、资源整合等方面弥补社区在社会化养老体系建设中的欠缺,尽快将社区建设成为社会养老的重要依托。

3.运用市场手段大力发展社会养老机构

中国处于社会转型期,为了解决社会化养老机构供不应求的问题,政府应该鼓励社会力量兴办养老机构,调动社会各方面的力量共同参与以解决我国的社会化养老问题。养老机构的改革探索在我国城市地区已经起步,促进社会化养老机构的多元投入和养老机构资源的合理使用,是社会化机构养老改革的重点问题^[8]。实际上按照市场原则发展民办养老机构能为当地政府大大减轻经济和人力负担,因此政府要重点推进民办养老机构发展。当前政府应该在土地优待政策、建筑优惠政策、服务补贴政策等方面制定相应的政策措施,并加以有效落实,这些政策,要在牵头主管部门的领导下,逐项调查研究,制定相应的政策,出台养老机构促进条例,内容应该包括民办养老机构的设置审批制度、管理制度、政策扶持制度、法律责任等,以此保障民办养老机构健康发展和规范运行。

另外,养老服务机构不能仅仅注重量的增加,更需提高服务质量,完善服务功能,加强心理慰藉、医疗保健、休闲康复、临终关怀等服务。随着越来越多老年人经济收入稳定,“银发经济”将带来商机,根据笔者在达州市养老机构的相关调查,调查显示养老机构服务功能越好越全的,入住率越高。目前,养老机构的集体

赡养在生活照料方面是有效的,但在精神慰藉方面存在不足,这是多数人不愿意选择机构养老的主要原因,因而运用市场调节机制完善养老服务机构的服务功能也是养老服务机构的重要发展方向。

4. 促进养老民间组织的快速健康发展

老年人的社会保障和社会服务工作在很大程度上需要基层社会组织的建立、健全和发挥作用,充分调动社区群众组织的积极性⁹。在社会养老服务体系建设和过程中,如果能够借助于各种民间组织,特别是一些老年社会组织或者大型的慈善组织,把民间组织的潜能挖掘发挥出来,养老服务工作就一定会收到事半功倍的效果。

在促进养老民间组织发展方面应该注意以下几点:一是要提高认识,重视民间组织在养老方面的重要作用,积极接受各种民间组织在养老方面发挥作用,减少人为的过多牵制;二是尽量减少建立各种民间组织的各种审批、限制条件等不利因素,形成促进民间组织建设的宽松环境;三是相关政府部门对民间组织的原则应该是间接的控制和指导而不是直接的干预,充分发挥民间组织的独立性、自治性,增强民间组织的吸引力和民众参与的积极性。把社会各种力量与资源投入到社会养老体系建设中,能够加速营造安定、幸福、充满生机与活力的老有所养的社会环境。

5. 加强与地方高校合作,培养高质量的老年服务与管理人才

社会养老体系的良性发展必然需要既具备社会工作、心理学等社会知识,又具备老年保健、老年养生、康复等老年学知识的管理和服务人员。但是根据笔者的调查,目前在老年机构的护理人员普遍素质不高。一般是30岁到50岁的中年妇女组成,普遍的文化水平较低,很少受过专业知识教育,因而难以保证服务质量。

养老服务的管理与服务人员实际上都是社会工作者,要用社会工作者的理念、技能培养出来的人员才能真正满足当前的养老需求。针对当前达州市的实际情况,笔者认为可以从以下方面提高老年管理与服务人员的素质:一是与大中专院校合作,开设相应的专业,培养相应的人才。四川文理学院管理系针对当前社会老龄化的趋势在全省第一个开设了老年服务与管理专业,具备了一定的社会影响。达州市养老机构可以利用

区位优势与之加强全面合作,一方面可以培养老年服务方面的合格大学生,在人才培养模式方面可以采用理论知识学习与养老机构内实习相结合的方式,入学即可以签订劳动合同;另一方面充分利用管理系的师资力量对当前养老机构的管理服务人员进行培训,转变服务理念、提高服务技能。二是在养老机构、老年服务中心等实施养老护理员制度,让每一个老年服务与管理人員都具备养老护理员资格,从制度上提高入职门槛,提高服务质量。三是利用与四川文理学院的合作以及社区内有服务精神的民众建设一支愿意从事养老服务的志愿者队伍,促进养老领域的互帮互助。四是制定和完善养老服务行业的行业规范和质量标准,加强对养老服务工作的监督检查和指导。最后提高养老护理员的政治、经济待遇,使其工资待遇不低于当地一般职工的一般标准甚至高于这个标准,提高该行业人员的积极性,从待遇方面改变养老人员难找、难留的现状。

三、值得进一步探讨的问题

社会养老的一个明显特征就是养老主体的多元化,当前社会养老体系建设在各个地区都已逐步开展,但是政府、社会、家庭、个人等各个养老服务主体分别应该承担什么责任,以及各个主体之间的关系应该怎么处理等基本性问题还缺乏理论探讨,缺少了对相关主体之间关系的研究在社会养老实践中将会出现越来越多的问题。典型的如居家养老服务,本来居家养老服务是对家庭养老服务方式的创新,但在实际的过程中是政府在社区花钱建设养老设施,然后政府有关部门进行考核,从而在事实上已经变成了一种政府的行为。

因而在以后的研究中要尽量关注以下方面:在政府、社会、社区、个人等养老服务中各自应该承担什么指责?哪些对象由政府提供服务?哪些对象由社会提供服务?家庭是传统养老的主要提供者,社会养老的大范围实施会不会对家庭养老在某方面形成挑战?在发展居家养老服务时,如何体现家庭职责?在机构养老中,家庭的职责又该如何体现?等等这些问题都应该在理论上进行深入研究,明确政府、社区、家庭、个人以及社会各主体在养老服务的不同责任,使之协调与平衡,最终建立一种各责任主体能够“共担、互补、协调”的新型社会养老体系¹⁰。

全面的社会化养老服务体系的建立不是短时间能够完成的,更不是短时间能够完善的,它需要长时间的实践探索。这是社会主义和谐社会建设的迫切需要,关系到全体民众的切身利益,值得进一步深入讨论。

参考文献:

- [1] 任远.对推进养老社会化若干问题的再思考[J].人口与经济,2003,(S1):60.
- [2] 张金娥.浅谈养老社会化[J].管理科学文摘,2005,(7):20.
- [3] 谢代银.新形势下发展社会化养老模式研究[J].探索,2008,(2):117-118.
- [4] 黄闯.新型农村社会养老保险的可持续发展研究[J].南都学坛,2010,(4):130-132.
- [5] 张敏杰.人口老龄化与养老制度研究[M].杭州:浙江工商大学出版社,2009,(9):166.
- [6] 董红亚.中国社会养老服务体系建设研究[M].北京:中国社会科学出版社,2011,(4):70.
- [7] 马凯,刘凤至.社会网络嵌入视角下的社区养老模式[J].四川理工学院学报:社会科学版,2011,(1):39-41.
- [8] 任远.对推进养老社会化若干问题的再思考[J].人口与经济,2003,(S1):61.
- [9] 姜向群,张钰斐.社会化养老:问题与挑战[J].北京观察,2006,(10):22-24.
- [10] 董素云.三峡库区少数民族地区养老问题探析[J].重庆三峡学院学报,2011,(2):6-9.

责任编辑:万东升

A Research on the Problems in Social Pension System and Its Countermeasures — taking Dazhou city of eastern Sichuan as an example

ZHANG Jun-pu, ZHANG Hong-fang

(Management Dept., Sichuan University of Arts and Science, Dazhou 635000, China)

Abstract: In recent years, Social Pension System in China has made great progress in the active promotion of the Ministry of Civil Affairs and the National Committee of Aging Problems. But Social Pension System in China is still at the initial exploratory stage as a whole. There are many problems involving the government's responsibility, home-based care for the aged, institutional care for the aged and the development of civil society organizations and so on. The article suggests that it is necessary to seize the principal contradiction in the construction of social pension system, actively explore effective measures, build a good social environment of pension led by the government, develop community economic and social pension institutions, promote the development of private pension organizations and training services for the aged.

Key words: social care for the aged; institutional care for the aged; social community