

人口老龄化与河南养老保障体系建设探讨

周全德

(河南省社会科学院 中原文化研究中心,河南 郑州 450002)

摘要:在河南,咄咄逼人的老龄化发展态势正在向河南现有的养老保障体系提出严峻的挑战:传统的家庭养老模式受到前所未有的冲击,居家养老的多重需求与社会化养老服务的现实能力和水平之间存在着较大的反差,等等。在居家养老、机构养老、社会力量参与养老等社会化服务方面,河南近年来在郑州、安阳、新乡等地已经创造出一些新的模式。正处于社会转型期的河南,在构建养老保障体系方面需要因地制宜和因时利导,并且应当兼顾其现实性、针对性、差异性、实效性、前瞻性和可持续性,以促使其健康有序地发展。

关键词:人口老龄化;河南养老保障体系;新模式;探讨

中图分类号:C913 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-6701(2012)04-0082-05

一、河南人口老龄化现状及对养老保障体系的影响

1. 现状。据河南省 2000 年公布的第五次人口普查数据,河南省 65 岁及以上人口占总人口的比重就已达 6.96%。近些年来随着人口老龄化趋势的不断加快,河南省老年人口数量进一步增加。据河南省公布的第六次人口普查数据,全省 65 岁及以上人口为 7858799 人,占总人口比例为 8.36%,全省 60 岁及以上人口比例为 12.72%,接近 1196 万,等于不到 8 个人中就有 1 位老人^[1]。根据 60 岁以上人口比例超过 10%,或者 65 岁以上人口超过 7%的国际标准,河南已经进入老龄化社会。目前,全省有各级老龄工作专兼职人员 5939 人,各类养老服务机构 3600 个(其中社会办养老服务机构有 468 个),有养老床位 24 万张;全省现有社区居家养老服务中心 220 个,社区养老服务组织 5304 个,老年协会 17128 个。当然,仅仅这些人员、机构、服务中心及服务组织,远远不能满足快速发展着的全省老龄化趋向的需求。与全国其他省、市相比,目前河南的人口老龄化具有老年人口总量大(约有 1196 万)、老龄化具有突发性且速度快(人口年龄结构从 1982 年的成年型

进入 2000 年的老年型仅用了 18 年,而近 10 年来老龄化程度则年均提高 0.14 个百分点)、老龄化在地区之间和城乡之间的差异大(18 个省辖市中有 7 个在老年人口比重上高于全省平均水平,并且由于大量青壮年人口流向城市所导致的农村人口老龄化的加速,老年负担系数的上升幅度农村大于城市)、老龄化与 0—14 岁的年轻人口在总人口中所占比重的下降同时出现(全省 65 岁及以上人口占总人口比例从“五普”的 6.96% 提高至“六普”时的 8.36%,0—14 岁人口占总人口比例从“五普”的 25.94% 下降到“六普”时的 21.00%)、未富先老(老龄化超前于工业化、城镇化、现代化而早早降临)等特征。据河南有关专家推测,到 2020 年全省 60 岁及以上人口将达到 1700 多万,而到 2050 年,65 岁及以上老年人口占全省总人口的比重将从目前的 8.36% 上升至 24.89%,人口的年龄结构将高度老化^[2]。届时,每 4 个河南人中将有 1 个是 65 岁以上的老年人,为数众多的老年人将对社会保障与公共服务体系造成巨大压力。

2. 影响。目前,咄咄逼人的老龄化发展态势已经向河南现有的养老保障体系提出了严峻的挑战。

收稿日期:2012-06-15

作者简介:周全德(1954-),男,河南郑州人,河南省社会科学院中原文化研究中心研究员。

一是传统的家庭养老模式受到前所未有的冲击。河南省地处农耕经济发达的中原,家庭养老是其传统的养老模式,具有深厚的文化支撑和现实背景。“养儿防老,积谷防饥”是河南人自古以来就有的生活信条,“四世同堂,儿孙绕膝”是一些传统河南人的生活理想。然而,伴随工业化、城镇化和现代化而来的家庭规模和家庭结构小型化,人们已习以为常的此种养老模式正面临着难以为继的困境,家庭养老功能在很大程度上被削弱了。二是居家养老的多重需求与社会化养老服务的现实能力和水平之间存在着较大的反差。近些年来,随着人口流动速度和频率的不断加快以及数量的不断增加,无论城乡均留下大量的“空巢”老人。他们在经济支持、生活照料、精神慰藉、个性表达等方面均有较强的从社会获得必要帮助的需求。然而,限于财力、物力、时间、精力及社会组织发育程度不足等客观因素的制约,整个社会化服务程度及其能力和水平尚不能完全达到满足这一庞大老人群体的多重需求。三是机构养老与人们的经济支付能力及思想观念转变之间依然存在着较大的差距。无论是公办民营还是民办公助的养老机构,目前仅仅是一小部分人的选择,远远不能覆盖为数庞大的城乡老人群体。尤其是在河南广大农村及许多中小城镇,较低的收入水平以及长期形成的以入住养老院为耻的思想观念及行为习惯,对于机构养老产生了综合性的消极影响。

二、河南养老保障体系建设的主要做法

1. 加深对建设社会养老服务体系工作的思想认识。为了深入贯彻落实国家确定的“以居家养老为基础、以社会养老为依托、以机构养老为支撑”的社会养老服务体系的精神,河南省于2011年3月底召开全省养老服务体系推进暨全省老龄办主任会议。在这次会议上,与会者一致认为,建设社会养老服务体系工作,事关全省人民群众根本利益,事关河南和谐社会建设大局,对贯彻落实科学发展观和全面建设中原经济区意义甚大。近些年来,全省各地各级民政、宣传、文化、广播电视等部门相互配合,在各种媒体、报刊杂志、社区大院、楼堂馆所等,以图文并茂的形式,大力宣传“尊老、爱老、敬老、助老”的

传统美德,宣传建设社会养老服务体系工作的社会意义和实践价值,为全面推进养老服务社会化工作营造了良好的舆论氛围及社会文化环境。

2. 加强对社会养老服务体系的政策法规建设。1990年,河南省人大在全国率先制定《老年人权益保护条例》;1999年,河南省政府颁布《河南省社会福利机构管理暂行办法》,其中对养老机构的规划、设立和运营服务作出明确规定;2007年,河南省政府制定《河南省老龄事业发展“十一五”规划》;2008年,河南省委办公厅、省政府办公厅出台《关于进一步加强老年人优待工作的意见》;2010年,河南省民政厅联合10厅局出台《关于全面推进居家养老服务工作的意见》,同时还制定了《关于加强养老机构安全管理的意见》;2010年底,《河南省社会养老服务体系“十二五”规划》由省有关部门制订并经省政府批准在全省付诸实施;2011年2月,河南省政府出台《关于创新投融资机制,鼓励引导社会投资的意见》,其中对鼓励和引导社会资本投资养老和福利领域作出规定。全省各地也结合当地实际,制定了配套的政策法规,使河南省社会养老服务体系逐步规范和完善。

3. 加大对养老机构的政策扶持力度。例如,郑州市政府从2012年起对市辖六区内新建的社会办养老服务机构,其床位在50张以上且经考核验收达标的,给予每张床位3000元的建设补贴,并且对在年终经综合评定达到标准的,给予每张床位150元的床位运营补贴。安阳市加大税费政策支持力度,最大限度减免养老服务业相关税费,并且从今年起对城区内依法设置和登记的社会办养老服务机构,由地方财政给予各种补贴。新乡市政府自2003年起连续3年出台有关文件,明确提出对社会力量投资兴办社会福利机构、设施、场所等服务项目在税收、征地、用气、用电、用水、有线电视等方面,给予多种形式的鼓励性政策优惠和支持。信阳市政府明文规定对纳入建设规划的养老服务设施项目要优先安排建设用地。此外,各省辖市采取多种资金筹措方式,加大在高龄补贴、“三无”和“五保人员”供养、民办公助、政府购买服务、基础设施建设等方面的财政投

人。

4. 加宽社会养老服务体系建设的渠道。一是积极开展示范创建活动。在全省,推选7个国家级社会养老服务示范县和20个省级养老服务机构示范单位,起到了很好的引领作用。二是促进居家养老有序发展。一些地方在充分利用现有各类社区服务设施的基础上,建设了一批社区养老服务中心、老年日间照料中心,采用政府购买服务与个人付费相结合的方式,为老年人提供上门服务。一些地方通过整合社区生活服务、卫生服务、文化活动、心理健康服务等资源,逐步形成较为系统和完善的居家养老服务网络,尤其是郑州、焦作等市还利用通讯网络,为老人设置了“一键通”紧急呼救电话。三是实现养老服务体系由补缺型向普惠型的转变以及特惠型政策与普惠型政策的结合。目前,全省各地社会养老服务的惠及范围已逐步从“三无”和“五保”老人扩展至全社会所有老人,并且各地已将低收入老人群体及高龄老人群体作为重点服务对象。四是加强社会养老服务专业化、标准化、信息化建设。省有关部门组织全省养老护理员参加全国高级养老护理员示范性培训和职业资格鉴定;全省《养老服务机构星级评定标准》、《居家养老服务标准》、《养老服务需求评估标准》等正在由相关部门组织拟定;省民政厅已与省移动公司就“12349”养老服务信息平台建设草签合作协议。

三、河南养老保障体系建设的创新模式

1. 居家养老社会化服务的创新模式。一是根据老年人的经济条件和生活状况,实行由政府购买服务和个人购买服务相结合,为他们提供无偿或低偿服务。如,郑州市金水区通过政府出资购买服务的形式,建立养老服务队伍,对生活在社区的孤寡老人实行无偿服务,并且对子女不在本地的“空巢老人”实行低偿服务。二是以社区服务设施和网络为依托,实行日托照料与上门服务以及普通服务和包户服务相结合。如,新乡县组织低保对象中18—55周岁有劳动能力的人员自愿上门为农村独居老人服务,并且按照就近安排和方便双方生活的原则,安排服务人员与独居老人结对服务。三是从解决居家老

人最迫切的实际困难入手,逐步拓展社区养老服务领域。如,焦作市解放区在失业下岗的4050人员中招聘居家养老服务员,为居家老人提供家政、精神慰藉和基础保健等保姆式服务,并且在该区建立了包括活动室、阅览室、休息室、活动广场在内的面积达3万平方米的老年活动站,被誉之为“没有围墙的敬老院”。

2. 机构养老社会化服务的创新模式。一是通过公建民营、民办公助以及在服务准入、监督管理、政策扶持等方面对公办和非公办养老服务机构一视同仁的方式,积极推进养老服务机构建设。如,近年来郑州市对公办和非公办养老服务机构的养老服务资源进行有机整合,并且对社会力量兴办养老服务机构给予诸多优惠待遇,使每年全市养老机构新增床位不低于2000张。二是对社会养老服务机构一手抓扶持,一手抓规范。如,安阳市借鉴国际服务业星级评定方式,对全市养老机构进行星级评定,结果评定出四星级3家、三星级5家、二星级和一星级15家。再如,焦作市解放区在全省率先出台《养老机构以奖代补办法及考核评分标准》,通过建立以奖代补的长效机制,促使养老服务机构提高服务质量和提升服务档次。三是加强养老服务机构专业队伍建设。如,为了接纳失能瘫痪老人,安阳夕阳红颐养院专门从大专院校和社会上招聘了一批具有护理专业知识和经验的护理人员,并定期请省内外知名护理学专家对他们进行指导。再如,荥阳市“五保供养幸福园”为了使护理工作达到规范化和科学化的要求,其所聘用的职工一般均具有中等专业以上的文化水准和专业技能,并且还经常请郑州大学的专业教师前来为他们讲授护理知识。四是通过与省外各城市养老机构之间的联手,推行异地互动养老活动。如,郑州市老龄委组织本市养老机构与北海、成都、厦门等城市的养老机构建立统一的服务网络,为本市老人去外地或外地老人来本地提供“串门养老”服务。

3. 社会力量参与养老社会化服务的创新模式。一是通过老年协会来维护老人合法权益及引导老年人自我管理和自我服务。如,安阳市在全市3289个

行政村(社区)均成立了老年协会,目前这些协会已为430168名老年人进行了家庭赡养登记,并且为54339名老年人主持签订了家庭赡养协议书。再如,新乡市通过非政府组织“新乡市老年文体活动指导委员会”的组织和协调活跃了全市老年人的文体生活,并且通过向全市老年人开放老干部大学和老干部活动中心,吸引了数以万计的老年积极参加文化学习和文体活动。二是推行各种新型养老服务活动。如,焦作市解放区推行楼院互助养老,以邻居间“一助一、多助一”形式帮助孤寡或困难老人解决养老问题,并且以有条件的居民家庭为活动场所,使孤寡老人或空巢老人就近互相认识和互相照顾。再如,郑州市积极发挥志愿者队伍和老年协会等群众组织作用,为老年人提供邻里关照、协议包户、亲情陪伴、自助互助等服务。安阳市老年学学会在全市组织开展“中老年健康大讲堂”巡回演讲活动,并且组织本市各类著名医学老专家深入各县(市)区基层社区,与老年人面对面地开展保健知识巡回讲演活动。

4. 计生家庭养老社会化服务的创新模式。一是建立计生家庭养老特别扶助制度。如,安阳县在制定“新农保”政策时优先向计生家庭倾斜,建立农村计生家庭“吃、穿、住、医、乐、葬”六保养老服务体系,并且开展对计生家庭居家养老的“五保六服务”的试点工作,即由5名乡村干部保一个有特殊困难的计生家庭,为其提供生产帮扶、生活照料、卫生保健、爱心护理、精神慰藉、娱乐关怀六项服务。再如,滑县把计生家庭纳入政府购买养老服务的范围,以发放代金券的形式使计生家庭享受政府提供的无偿或低偿养老服务。二是积极应对计生家庭老龄化的问题,从制度上优先保障计划生育家庭老人的基本权益,建立和完善政府为主、社会补充、覆盖城乡、公平合理的利益导向政策体系。如,2009年新乡市委、市政府出台《关于完善利益导向机制,进一步做好人口和计划生育工作的意见》,明确规定对计生家庭实施奖励扶助特别扶助、新型合作医疗补贴、新农保优惠计生家庭和政府购买居家养老服务四项政策,使计生特惠政策与全民普惠政策有机衔接起来。

四、思考和建议

究其实质,老龄化问题是经济问题与社会问题的交织。目前,由于河南人口多、底子薄、基础弱、发展不平衡以及人均发展水平和人均公共服务水平较低的基本省情没有根本改变,因此在人口发展中“未富先老”和“边富边老”的特征比起其他省份显得更为突出。此外,一方面,建立在内陆型农耕经济上的中原传统文化对河南人养老观念依然具有比较强烈的影响和作用;另一方面,工业化、城镇化和农业现代化又正在不断减弱全省城乡家庭的赡养功能。正是基于河南的这一基本省情、老龄化发展特征及面临的现实挑战,《中原经济区建设纲要》中提出“积极应对人口老龄化,注重发挥家庭和社会功能,优先发展社会养老服务,支持社会力量兴办养老服务实体,培育壮大老龄服务事业和产业”。笔者认为,作为一个农业大省和正在发展着的工业大省,河南在积极应对人口老龄化方面,应当立足于解决农村社会养老基本保障问题,同时着眼于不断满足城镇化进程中老龄人群日渐增长的社会化服务需求。换句话说,正处于社会转型期的河南,在构建养老保障体系方面需要因地制宜和因时利导,并且应当兼顾其现实性、针对性、差异性、实效性、前瞻性和可持续性,以促使其健康有序发展。现阶段,在构建养老保障体系过程中河南还存在着不少矛盾和问题,例如现代养老观念尚未被多数人接受、农村养老社会保障问题依然突出、城镇社会化养老供需矛盾比较突出、区域或城乡之间在居家养老和社区养老服务发展方面的差异较大、社会化养老的市场尚未形成、社会化养老制度建设相对滞后、政府包揽运作社会化养老的现象较为普遍、养老服务机构管理服务水平有待提高、养老服务队伍职业化专业化社会化建设较为滞后,等等。因此,我们仅就进一步加强社会化养老服务体系提出以下建议:

1. 坚持正确的舆论导向,注重发挥家庭和社会生活中的优秀传统文化资源在形成先进养老文化中的功能和作用。一是要广泛开展敬老、爱老、养老和助老的家庭和社会道德教育,巩固家庭养老的意识和行为,在全社会逐步形成尊重、关爱和优待老年人

的良好社会氛围。二是要着重开展有关保障老年人合法权益的法律法规教育,在全社会进一步强化赡养老人是其子女应尽的责任和义务的法律意识。三是在宣传上应提倡家庭亲情与社会文明的有机衔接,打消人们在养老选择时的种种顾虑,实现家庭养老、居家养老、机构养老等多样化养老方式的兼容互补。

2. 在建设社会化养老服务体系进程中,应将兴办老龄化事业与老龄化产业有机统一起来,以求得良性互动和交融互补的社会效果。例如,政府购买服务可以赋权于那些善于经营且服务质量和水平较高的民营机构或社会组织,发挥它们的优势和作用。问题的关键是政府在购买服务的过程中应当建章立制,善于运用政策法规对这些机构或组织进行有效的监管,促使它们形成产业与事业的发展格局。再如,在政府指导下,可引入社会中介组织参与服务和管理,推动养老服务社会化及产业化进程。

3. 在建设社会化养老服务体系进程中,应充分考虑到城乡统筹发展和区域协调发展的社会客观需求,以实现社会公正的效应。这就要求党和政府在制定各种有关养老社会化服务的政策时,要对欠发达地区及农村贫困地区具有一定的倾斜性。此外,还要积极提倡、动员和组织发达地区、城市地区在社会化养老服务体系进程中给予欠发达地区及农村贫困地区以各种必要的支持,如,在机构建设资金、管理服务示范指导、专业人员技能培训等方面,尤其是在推行养老护理员国家职业资格制度或开发养老服务领域的社会工作岗位时,应从基本公共服务资源均等化的角度,考虑给予欠发达地区及农村贫困地区以一定的优待和支持。

4. 在建设社会化养老服务体系进程中,应充分考虑到城乡之间和区域之间的不同需求,以求得事半功倍的良好。当前,在河南,“老有所养”依然是农村养老服务的中心任务,而“老有所依”即使老人在遇到困难时能够及时获得帮助则是城镇养老服务的重点工作。因此,在发展农村居家养老服务时应侧

重于保障老人的基本生活来源及日常生活照料,而在城镇则应在不断提高居家养老服务质量和水平,以及在搞好分类服务,满足不同老人群体的个性化需求上下工夫。在这方面,由安阳市创造的由村级老年协会为农村老年人进行家庭赡养登记和为他们主持签订家庭赡养协议书的做法,以及由焦作市创造的设立城市社区综合性老年人活动站的办法,均值得在全省推广应用。

5. 在建设社会化养老服务体系进程中,机构养老体制建设应着眼于从补缺特惠型向全民普惠型的逐步转变。这就需要在逐渐扩展其养老保障服务对象的同时,也逐步完善其现有养老设施的功能,逐步健全其养老服务网络,不断加强其养老服务专业人才培养,不断满足社区老年人在康复保健、文化娱乐、社会交往、精神慰藉、个性表达等方面的多样化需求,尤其是应加强机构养老服务与居家养老服务、邻里互助养老服务、日托养老服务等方面的交流和沟通,以不断提高专业为老服务的知识和技能水平,不断提升为老服务的人性化程度。

6. 在建设社会化养老服务体系进程中,应坚持个性化服务和多样化服务相结合。一是把老年病医院和养老机构有序结合起来,达到融养老和医疗为一体的高效服务。二是借助老年协会、老年大学、老年活动中心等社会为老服务机构的集聚效应,充分发挥老年人人力资本和社会资本的功能,以贡献社会,实现由被动养老向积极养老的转变。三是在养老服务专职人员队伍建设中,要多吸纳那些一专多能的护理人才,以逐步拓宽服务领域,更好地为老年人的多重需求服务。

参考文献

- [1] 郑筱倩,张高峰.河南公布第6次人口普查数据:每8个人中有1位老人[N].河南商报,2011-05-07.
- [2] 孟宪臣.统筹解决人口问题战略研究[M].郑州:河南人民出版社,2007.68.

[责任编辑 王亚伟]