农村社会养老服务供给水平研究

王雪辉,彭 聪

(复旦大学 人口与发展政策研究中心,上海 200433)

摘 要: 基于国家统计年鉴和中国老年社会追踪调查数据,文章通过构建评估农村社会养老服务供给水平的指标体系,全面分析了中国农村社会养老服务供给现状及区域特征。研究结果发现:中国农村社会养老服务供给总体水平偏低,内部结构差异显著,在地理分布上自东向西并未呈阶梯状分布。具体看,高供给区域以社会经济高度发达的直辖市地区为主,农村居家和机构养老服务供给水平表现尤为突出;中供给区域的农村机构养老服务供给水平整体偏低;低供给区域的农村居家、社区和机构养老服务供给水平均较低,与其他区域的差距较大。可知,社会养老服务资源供给不均衡是我国农村地区现阶段应对人口老龄化挑战亟待解决的主要问题,提高社会养老服务资源在农村地区配置的公平性和有效性应成为农村老龄政策关注的重点。

关键词: 农村老年人; 社会养老服务; 供给水平; 指标体系

中图分类号: F323.89 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-0202(2020)01-0117-12

一、引言

城乡倒置是中国人口老龄化的重要特征,农村人口老龄化程度明显高于城市,应对老龄化挑战的任务更加紧迫和艰巨。然而,我国农村社会养老服务供给整体发展严重滞后,这与快速增长的农村社会养老服务需求形成强烈反差。2015年第四次中国城乡老年人生活状况抽样调查数据显示,农村老年人中有51.7%的空巢老人,72.3%的农村老年人自评健康不够好,16.5%的农村老年人自报需要照护服务①。与农村人口老龄化程度不断加深相伴随的是,农村家庭规模日益小型化及年轻劳动力人口持续外流,农村家庭养老功能弱化趋势明显。奥格本认为,在社会现代化进程中,家庭功能由多元趋向简单,情感和生殖成为最重要的两个功能[1]。社会变迁和家庭结构变化一方面可能导致传统家庭的解体,另一方面增加了老年人从家庭中获取家庭资源的难度[2]。因此,农村地区家庭结构和代际关系的变迁也从客观上增加了农村老年人对社会养老服务的需求。

《2017年民政部社会服务发展统计公报》的数据显示,农村社区服务中心(站)覆盖率仅为15.3%,城市社区服务中心(站)覆盖率则高达78.6%②。当前我国农村机构养老服务的供给亦不容乐观,以农村五保供养机构为主,少数民营养老机构为辅。在人口老龄化和年轻劳动力外流的双重发展趋势影响下,农村家庭养老能力日趋弱化已是不可避免的事实,加强农村社会养老服务供给是应对农村人口老龄化的客观要求。目前我国农村地区的社会养老服务供给处于兜底线和

收稿日期: 2019-07-29 **DOI:** 10.7671/j.issn.1672-0202.2020.01.011

基金项目: 国家自然科学基金重大项目(71490735)

作者简介: 王雪辉(1988—),女,河南新乡人,复旦大学人口与发展政策研究中心博士后,主要研究方向为农村养老与老龄政策。E-mail:wxhui@fudan.edu.cn

① 全国老龄办. 第四次中国城乡老年人生活状况抽样调查成果[EB/OL]. (2016-10-09)[2019-11-09]. http://www.cncaprc.gov.cn/contents/2/177118.html.

②民政部. 2017年社会服务发展统计公报[EB/OL]. (2017-08-02)[2019-11-09]. http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/2017/201708021607.

保基本的初级阶段,社会养老服务供给和服务需求不平衡问题异常突出。近年来,为大力解决农村社会养老服务的供需矛盾,各级政府及社会力量投入了一定的人力、物力和财力提升农村社会养老服务供给水平。那么,目前农村地区社会养老服务供给状况如何?怎样科学评价不同地区农村社会养老服务的供给水平?不同省份和不同区域的农村社会养老服务供给是否存在明显的差异?该如何缩小农村社会养老服务供给在地区之间的差异?上述问题的解答需要对各地区农村社会养老服务的供给体系现状进行全面科学地梳理和研究。

目前无论学术界或是政府部门,均未对中国农村社会养老服务供给进行过系统性评估。2016年初,民政部通报了"十二五"时期《社会养老服务体系建设规划(2011-2015年)》的落实情况,通报的指标包括养老服务床位数、社区服务机构覆盖率、农村五保供养人数和标准等方面。这是民政部首次从国家层面针对"十二五"时期社会养老服务体系发展情况进行的整体评估,但该评估结果没有提供农村社会养老服务供给相关的具体情况。学术界有少数研究关注了农村社会养老服务资源的地区分布特征,但从整体和结构的视角探讨农村养老服务供给水平的研究较少,鲜有研究针对农村社会养老服务供给现状展开全面深入的分析与探讨,对其的认知仍然较为笼统和模糊。

总体看,关于养老服务供给的评价,目前学者主要是针对农村养老资源供给进行了评价分析,采用的指标包括经济指标、环境指标、公共服务指标等,如针对农村老年人的经济投入、生活保障和精神慰藉的评估[3],对农村家庭和社会养老资源供给能力的分析[4],对农村社会养老保障绩效的考察[5],已有研究主要运用数理统计方法评价各地区的供给状况并进行区域比较。从指标选取看,上述研究采纳的指标与养老服务直接相关的较少,难以精准反映农村养老服务供给的状况,这也是本文希望改进和完善之处。对养老相关指数进行研究,通过指数来呈现养老服务和养老事业的发展现状与不足是全球研究趋势,国际上有全球老龄观察指数[6]和积极老龄化指数[7],国内包括中国老龄社会发展指数[8]、中国老龄事业发展指数等[9],目前尚未出现针对农村社会养老服务相关的指数研究,这是本文致力要弥补的空白点。

二、研究设计

(一)概念界定

1. 社会养老服务

在已有研究中,社会养老服务通常被界定为来自家庭之外的养老服务。英国认为在福利性较强的社会照顾和健康照顾服务供给中,政府部门、志愿部门、商业部门及其他非正式组织都可以参与[10]。国内有学者提出,根据养老服务的来源,社会养老服务是指通过社会化途径提供的生活照料和精神慰藉等各项服务,是由政府、社会组织、企业、志愿者等服务主体为老年人提供的各种生活所需服务的总称[11]。也有学者认为,与传统家庭养老相比,社会养老服务是通过社会化的方式,整合多方资源,完善政策制度,培育老龄产业市场,满足老年人多层次的社会养老服务需求[12]。有研究根据国际经验和我国的实践提出,当代社会的家庭养老与社会养老并不是完全独立的,社会养老服务可以作为家庭养老的补充[13]。

综合上述观点,本文中的社会养老服务是指由家庭成员之外的其他人或组织提供的硬件服务和软件服务,前者包括养老机构、养老服务站、社区日间照料中心等养老服务设施,后者包括经济供养、生活照料和精神慰藉等服务。本文范围仅包括农村地区,因此文中所提到的社会养老服务仅限于在农村范围内提供的各类养老服务设施和服务项目。

2. 农村社会养老服务供给体系

社会养老服务供给体系是社会养老服务体系的组成部分。关于社会养老服务体系,目前学术

界普遍采用的表述主要是依据国家发布的政策文件。国家老龄政策中明确指出社会养老服务体系包括居家养老、社区养老和机构养老三个重要组成部分,其中居家养老为基础,社区养老为依托,机构养老为补充。目前,政府、企业、社会组织和学界乃至全社会已对该社会养老服务体系框架和结构层次达成共识[14]。

学者对社会养老服务体系开展了较为深入的研究和探讨。刘益梅认为,社会养老服务体系是包括养老政策、养老机构、财政支持、精神慰藉、服务保障等内容的系统网络[15]。吴诺基于发展模式认为,养老服务体系包括专业养老机构、老年公寓、社区养老和家庭养老等四种模式[16]。刘畅从系统论的视角出发,认为符合我国基本国情的基本养老服务模式应该由个人、家庭、社会组织、市场和政府共同组成[17]。许佃兵和孙其昂从系统理论和增权理论的视角研究认为,养老服务各类供给主体之间应该形成有效的沟通机制,养老服务有必要进入社会养老的公共领域,加快将养老问题与养老服务推向社会化[18]。魏文斌等提出构建政府主导下的"三维度多层次"社会养老服务体系,即家庭、社区、养老机构是养老服务体系的三个方面和发展形式,通过建设形成政府、市场和社会、家庭等多元主体共同参与的多层次养老服务体系[19]。董红亚认为当前的社会养老服务体系存在诸多问题,现有的社会养老服务体系需要重构,包含居家、机构、社区和社会服务等元素[20]。张云英和刘艳斌从组织的视角解读农村社会养老服务体系,认为合理的农村社会养老服务体系架构包括领导体系、供给体系、监管体系和运行体系[21]。综上可知,学者主要从社会养老服务的供给主体、供给内容、运行机制等方面进行分析和阐释。

(二)指标体系构建

1. *构建原则和功能*

关于指标体系的构建原则,相关的指数研究提出的标准可以为本文提供参考。我国经济社会发展规划指标体系的设计原则包括指标内容的针对性、数据可量化性、框架一致性、方法规范性等[22]。中国人民调查中心提出中国发展指数在借鉴 HDI 指数编制思想的基础上,应注重结合中国的国家选择指标,评价方法要体现指数的综合性,强调均衡发展的特性[23]。本文结合已有文献,按照科学性、代表性、可操作性、可比性和目的性原则构建农村社会养老服务供给发展指数和指标体系。

2. *指标体系的确定*

本文主要依据我国社会养老服务体系框架的内容构建评估农村社会养老服务供给现状的指标体系。按照国务院办公厅印发的《社会养老服务体系建设规划(2011 - 2015 年)》规定,居家养老、社区养老和机构养老共同组成社会养老服务体系的内容,据此本文将从居家养老、社区养老和机构养老等三个领域评估我国农村社会养老服务供给的状况。目前,学术界一致认为,养老服务的基本内容包括经济供养、生活照料和精神慰藉三个方面。因此,本文将主要依据基本养老服务的内容选取评价农村社会养老服务供给状况的指标。选取指标的思路是:在国家社会养老服务体系规划内容的基础上,重点参考由国家应对人口老龄化战略课题组构建的"老龄事业发展指标体系",按照定性方法,选出代表性和真实性较强的指标。根据以往经验,指标选取不宜过多,每项指标最好具有一定程度的综合性。

在征询专家意见和借鉴相关研究的基础上,本文最终确定的农村社会养老服务供给指标体系结构如下:(1)居家养老服务供给指标:城乡居民基础养老金水平、农村分散供养标准、农村上门探访服务使用比例、农村上门看病服务使用比例;(2)社区养老服务供给指标:农村社区养老服务机构覆盖率、农村社区互助型养老设施覆盖率、农村卫生室的覆盖率;(3)机构养老服务供给指标:农村养老机构覆盖率、农村集中供养标准、农村养老机构工作人员配比。综上可知,中国农村社会养老服务供给指数由 3 个单项指数,共 10 项指标构成,且均为正向指标,即所有测量农村社会养老服

务供给的指标的趋势是一致的,这意味着指标的取值越高,服务供给状况越好。

表1 中国农村社会养老服务供给指标体系框架

一级指标	二级指标	单位	数据来源
居家	城乡居民基础养老金水平	元	各省民政相关网站
	农村分散供养标准	元	中国民政统计年鉴
	农村上门探访服务使用比例	%	2014年中国老年社会追踪调查
	农村上门看病服务使用比例	%	2014年中国老年社会追踪调查
社区	农村社区养老服务机构覆盖率	%	中国民政统计年鉴
	农村社区互助型养老设施覆盖率	%	中国民政统计年鉴
	农村卫生室的覆盖率	%	中国卫生统计年鉴
机构	农村养老机构覆盖率	%	中国民政统计年鉴
	农村集中供养标准	元	中国民政统计年鉴
	农村养老机构工作人员配比	人	中国民政统计年鉴

注:该指标体系框架依据国家应对人口老龄化战略课题组的"老龄事业发展指标体系"重新选取指标建立。

三、研究方法

本文采用综合评价方法对中国农村社会养老服务供给状况进行客观评价。所谓评价,即价值的确定,是按照科学规范的标准对某事物做出测量和判断,并赋予其意义和价值。综合评价是对相对复杂的系统用多个指标进行总体评价的方法。本文首先运用经验分析和目标分析法,构建中国农村社会养老服务供给指标体系框架,并在此基础上采用综合评价的方法(指标无量纲化处理、赋权、合成指数的构造等),对中国农村社会养老服务供给体系进行总体评价和区域比较。

(一)指标的无量纲化

指标体系的综合评价,首先需要对不同单位的指标无量纲化,以便对比。所谓无量纲化,即是把不同计量单位的指标转换成统一的量化值。无量纲化函数评价类型较多,如综合指数评价法、功效函数评价法、层次分析法等,经过综合比较和分析,本文最终确定使用功效函数评价法。

根据已有研究,常见的功效函数有线性功效函数法、指数型功效函数法等,区别主要在于函数形式各异。在农村社会养老服务供给指标体系中,每项指标取值变化的内涵不同,某些指标的阈值达到一定标准后继续增加的可能性较低。基于此,本文选择指数型功效函数法。指数化是通过计算指标的极值差距而获得,取值范围是0~1。具体计算公式如下:

$$Z_i = (X_i - X_{min})/(X_{max} - X_{min}) \quad (1)$$

其中,Z_i 为指标的标准化值。X_i 为某省某项指标的现状值;X_{max} 为所有省中某项指标的最大值;X_{min} 为所有省中某项指标的最小值。

(二)指标权重确定

权重与指标体系评价结果息息相关,权重的变动将直接引起结果的改变,需要依据科学标准确定权重。为充分体现中国农村社会养老服务供给指数的现实意义,本文使用德尔菲法,以问卷形式征求专家意见,由该领域相关专家打分,最终经过讨论、修改、调整而确定指标具体权重。为排除可能存在的权威影响和充分吸收专家智慧,在调查期间,被咨询专家仅与研究者保持联系,专家之间不相互讨论。专家选择是影响德尔菲法研究结果质量的决定性因素,本文预选了12位专家,收到10位专家的回复。10位专家均为专业的学术研究人员,研究方向涉及人口老龄化、农村养老、老龄政策等领域。指标体系的权重依据各位专家给出的权重,通过算术平均法得出,为了便于计算,最终确定的指标权重采用了四舍五入法。结果如下表所示:

表 2　指标体系中一级指标和二级指标的权重　(%)

一级指标	权重	二级指标	权重
居家养老	75	城乡居民基础养老金水平	50
		农村分散供养标准	20
		农村上门探访服务使用比例	10
		农村上门看病服务比例	20
			100
社区养老	15	农村社区养老服务机构覆盖率	30
		农村社区互助型养老设施覆盖率	25
		农村卫生室覆盖率	45
			100
机构养老	10	农村养老机构覆盖率	45
		农村集中供养标准	30
		农村养老机构工作人员配比	25
总计	100		100

(三)指数的合成

在多指标综合评价中,合成是指依据公式,整合不同方面的评价值,从而获得整体评价。可用的方法有多种,最常见的是算术平均合成法。该方法的基本原理是将各指标值算术平均,计算方法简单,不受指标个数的影响。综合评价得分是经过数据赋值、标准化处理后根据权重计算的最后得分,是众多评价因素综合作用的结果,反映农村社会养老服务供给的实际水平。计算公式如下:

$$F = \sum_{k=0}^{n} W_i \mid Z_i \tag{2}$$

其中:F 为农村社会养老服务供给指数,Z_i 为 X_i 的无量纲化指数值,W_i 为 X_i 的权重。

(四)数据来源

本文的数据来源是国家统计部门公开发布的权威数据和相关大型老年调查数据,包括2014 年中国老年社会追踪调查、《中国民政统计年鉴》(2016 年)、《中国卫生和计划生育统计年鉴》(2016 年)、《中国统计年鉴》(2016 年)和各省民政网站的相关数据。

四、研究结果与分析

本文在构建农村社会养老服务供给指标体系的基础上,对 2015 年我国 28 个省(区、市)的农村养老服务供给状况进行综合测算,以此评价全国及各省市农村社会养老服务供给的发展水平,同时根据其内部的三个要素分析农村社会养老服务供给的内部结构,呈现各地区农村社会养老服务供给发展的优势及不足。

(一)整体评价

1. 全国农村社会养老服务供给发展水平

根据中国农村社会养老服务供给指数的构建方法及各项要素指数的计算方法,本文将对 2015 年我国 28[①] 个省(区、市)的发展指数和三个单项指数进行了测算和排序(见表 3)。中国农村社会养老服务供给指数的数值和排序,反映了我国 28 个省级行政区农村社会养老服务供给的综合发展水平,三个分项指数的数值及排序则反映了各个省(区、市)的农村社会养老服务供给在居家养

① 2014 年中国老年社会追踪调查项目调查了 28 个省(区、市),不包括香港、台湾、澳门、海南、新疆和西藏。

老、社区养老和机构养老等方面的发展趋势。由表3可知,除上海和北京外,2015年我国各省市农村社会养老服务供给总体水平较低。上海市的农村社会养老服务供给居全国首位,其次是北京,二者优势较为突出。排名第三位的是天津,指数明显低于北京。由于中央政府公共财政大力度地支持,西部地区的城乡居民基础养老金、农村分散供养标准及农村上门医疗服务比例均较高,故经济发展水平并不高的内蒙古和青海的指数也相对较高。河南、贵州、云南是我国农村社会养老服务能力发展水平最低的地区,与上海、北京相比差距显著。

表3 2015年中国农村社会养老服务供给综合指数及要素指数

排名	综合指数		居家养老指数		社区养老指数		机构养老指数	
	地区	指数	地区	指数	地区	指数	地区	指数
1	上海	70.5	上海	74.3	广西	80.3	上海	92.9
2	北京	64.4	北京	69.9	江苏	76.9	北京	81.4
3	天津	39.0	天津	41.7	重庆	68.9	江苏	52.5
4	内蒙古	31.4	青海	28.5	河北	65.5	广东	47.4
5	青海	30.9	内蒙古	26.1	内蒙古	59.6	天津	46.0
6	江苏	29.2	甘肃	23.2	福建	58.7	浙江	37.0
7	重庆	27.7	安徽	21.5	安徽	58.1	辽宁	34.3
8	安徽	27.3	陕西	21.5	贵州	57.3	吉林	32.7
9	广东	27.2	山西	21.2	云南	56.1	内蒙古	28.4
10	甘肃	26.8	浙江	21.0	湖南	53.7	福建	26.4
11	陕西	25.1	重庆	20.2	甘肃	53.7	江西	24.7
12	山西	24.9	广东	20.1	黑龙江	53.4	湖北	24.6
13	辽宁	24.4	辽宁	18.4	四川	52.8	安徽	24.3
14	广西	23.6	江苏	16.6	湖北	51.3	湖南	22.8
15	福建	22.5	福建	14.7	河南	50.1	宁夏	22.4
16	浙江	21.7	宁夏	14.5	陕西	49.6	重庆	21.7
17	宁夏	20.5	广西	13.7	广东	49.5	山西	20.6
18	湖北	19.5	湖北	12.5	青海	49.5	河北	20.5
19	河北	18.7	山东	11.4	宁夏	49.2	青海	20.5
20	黑龙江	17.8	黑龙江	10.8	辽宁	47.9	四川	18.4
21	吉林	17.5	吉林	10.0	山西	46.5	黑龙江	16.5
22	湖南	17.1	江西	9.9	江西	46.5	陕西	14.9
23	江西	16.9	四川	9.2	吉林	45.0	贵州	14.6
24	四川	16.7	河北	9.1	上海	36.6	山东	14.5
25	山东	14.4	湖南	9.0	山东	29.5	甘肃	13.9
26	河南	11.5	河南	3.9	北京	25.7	广西	13.2
27	贵州	10.5	云南	1.1	天津	21.0	云南	11.1
28	云南	10.4	贵州	0.6	浙江	15.2	河南	11.0
	全国	18.4	全国	11.9	全国	49.3	全国	20.7

注:数据来自《中国民政统计年鉴》(2016年)、《中国统计年鉴》(2016年)、《中国卫生和计划生育统计年鉴》(2015年)、2014年中国老年社会追踪调查。

依据综合指标的计算方法,如果每项指标都取最大值,指数的最高值为100。由表3可以看出,即使排名最高的上海和北京,距离当前农村社会养老服务供给的最佳状态仍有相当的距离,这

意味着农村社会养老服务供给表现较好的上海和北京还有较大的提升空间。指数排名靠后的地区，如云南、贵州、河南、山东、四川和江西等地的指数小于 20，说明这些地区的农村社会养老服务供给提升的潜力较大。值得注意的两个省份是内蒙古和青海，这两个地区排名比较靠前，但是它们的指数值却较低。数据显示，全国农村社会养老服务供给平均水平的指数值为 18.4，表明我国农村社会养老服务供给总体上水平较低，这与农村快速增长的社会养老服务需求形成强烈反差，需要引起各级政府部门的高度重视。

2. 中国农村社会养老服务供给的省际差异

通过对 2015 年中国农村社会养老服务供给发展指数及要素指数的分析发现，2015 年我国农村社会养老服务供给总体上处于较低水平。结合全国的平均水平大致可以将 28 个省份分为三个层次：（1）指数较高省份：上海、北京；（2）指数一般省份：天津、内蒙古、青海、江苏、重庆、安徽、广东、甘肃、陕西；（3）指数较低省份：山西、辽宁、广西、福建、浙江、宁夏、湖北、河北、黑龙江、吉林、湖南、江西、四川、山东、河南、贵州和云南。

表 4　2015 年中国 28 省（区、市）农村社会养老服务供给分布

指数值区间	省级行政区	均值
50 < P < 75	上海、北京（2 个）	67.5
25 < P < 50	天津、内蒙古、青海、江苏、重庆、安徽、广东、甘肃、陕西（9 个）	29.4
P < 25	山西、辽宁、广西、福建、浙江、宁夏、湖北、河北、黑龙江、吉林、湖南、江西、四川、山东、河南、贵州和云南（17 个）	18.2
——	全国	18.4

注：根据 2015 年中国农村社会养老服务供给发展指数及要素指数（表 3）计算结果整理。

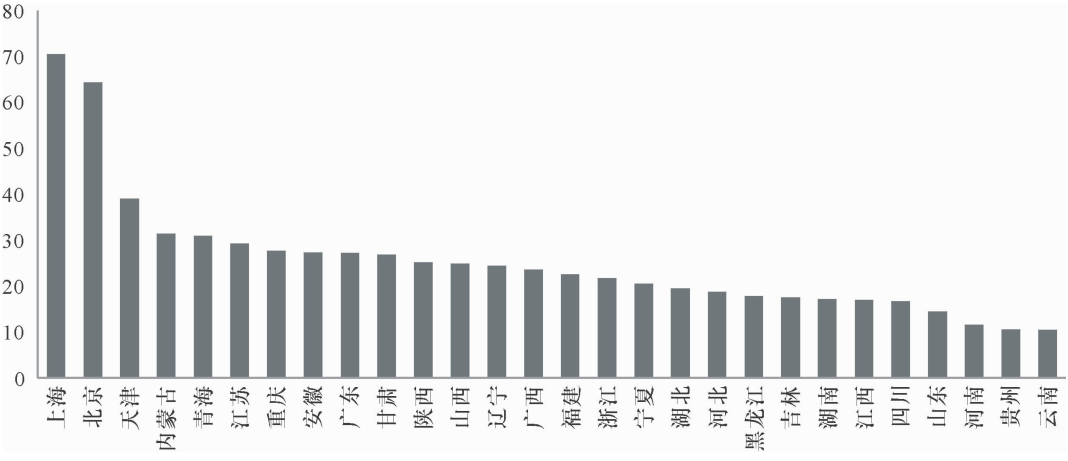


图 1　2015 年中国 28 省（区、市）农村社会养老服务供给指数

从地图上的区位分布来看，中国农村社会养老服务供给发展水平并没有呈现规则的自东向西的阶梯状分布。指数较高的上海和北京作为社会经济水平高度发达的直辖市，指数均值为 67.5，遥遥领先于其他地区；在指数一般的 9 个省（区、市）中，既有经济发达省市，如天津、江苏、重庆、广东等，也有中西部经济相对落后省份，如内蒙古、青海、安徽、甘肃、陕西等，指数均值为 29.4，明显低于指数较高地区；指数较低的地区共有 17 个，横跨了东、中、西部地区，如东部地区的山东、中部地区的河南、西部地区的云南，这表明我国农村社会养老服务的供给的区域分布与社会经济发展水平的区域分布并不一致。

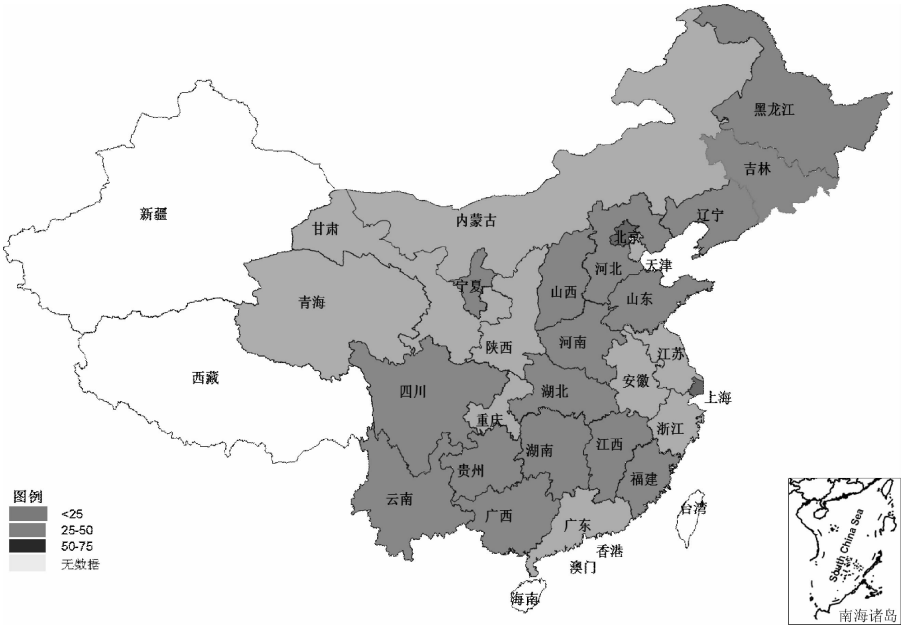


图2 我国各地区农村社会养老服务供给指数(2015年)

图3展示了全国及28个省级行政区的三项要素指数的变动情况。总体上,我国农村社会养老服务供给的各项指数区域发展呈现不均衡的状态。绝大部分地区各要素和综合指数的变动方向是一致的,各项指数又具有自己的特点。

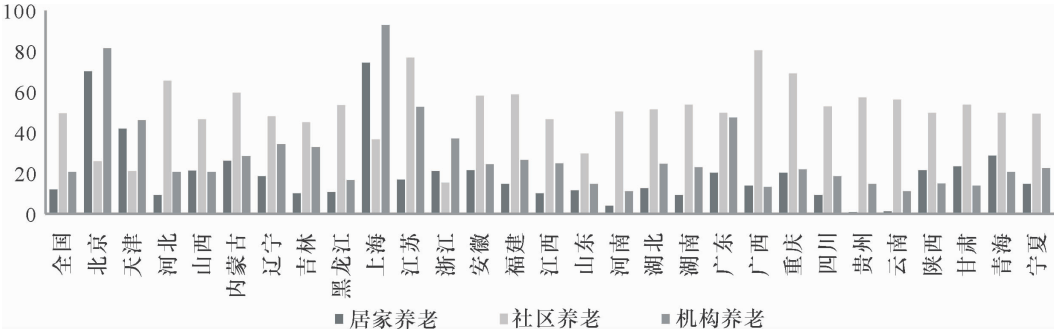


图3 2015年中国农村社会养老服务供给要素指数比较

(二)结构评价

在对整体情况评价的基础上,本文将对指数的内部结构进行评价分析。根据测算结果,2015年中国农村社会养老服务供给指数中三类分项指数结果分别是:居家养老服务供给指数为11.9、社区养老服务供给指数为49.3、机构养老服务供给指数为20.7。总体上看,中国农村社会养老供给的各项指数的内部差异较大。其中,农村的社区养老服务供给最强,其次是机构养老服务供给,居家养老服务供给最弱。具体特征如下:

1. 农村居家养老服务供给水平最低

全国28个省级行政区的农村居家养老服务供给指数平均水平为11.9,省际差异较大。上海的农村居家养老服务供给指数高达74.3,居首位。排名第二的北京的指数值为69.9,排名第三的天津指数值为41.7,明显低于北京。排名第四的为青海,指数值仅为28.5,远远低于前三位的上海、北京和天津。可以看出,在城市化率较高和经济较发达的地区,农村居家养老服务供给最强。

而大多数省份,居家养老服务供给较差,个别省份的指数值甚至小于 5,意味着这些地区的居家养老服务供给基本处于空白状态。

2. 农村社区养老服务供给水平最高

全国 28 个省级行政区的农村居家养老服务供给指数平均水平为 11.9,省际差异相对较小。与另外两项指数相比,该指数值较高的省份并没有分布在城市化率较高和经济较发达的地区,而在经济发展水平相对落后的中西部地区。广西的社区养老指数最高,指数值为 80.3。江苏、重庆、河北和内蒙古的指数值均在 60 以上,其他省份则依次递减,北京、天津、浙江等经济发达地区的排名倒数后三位,浙江的农村社区养老服务供给处于全国最低水平,指数值仅为 15.2。农村社区养老服务供给的指数排名与各地区的经济发展水平相差较大,这与指标的选取存在很大关系。农村社区养老服务供给的评估指标包括农村社区养老服务机构覆盖率、农村社区互助型养老设施覆盖率和农村卫生室的覆盖率,这些指标重在评估农村社区养老服务硬件设施的发展状况。北京、天津、浙江等的农村社区养老服务供给指数偏低主要与这些地区互助型养老设施和卫生室的覆盖率较低有关。因此,该指数偏低并不意味着这些地区的社区养老的软件服务不好,限于现有统计数据的全面性较差,目前该指数尚不能全面反映农村社区养老服务供给的综合表现,但可以客观地反映各省份农村社区养老服务硬件设施的发展水平。

3. 农村机构养老服务供给水平一般,略高于居家养老服务供给水平

全国 28 个省级行政区的农村居家养老服务供给指数平均水平为 11.9,省际差异巨大。上海农村机构养老服务供给指数高达 92.9,居全国之首。其次是北京,指数值为 81.4,差距相对较小。排名第三的是江苏,指数值为 52.5,远远低于上海和北京。广东和天津的指数值也相对较高,均在 40 以上。其他省份的指数值依次逐渐递减,河南处于全国最低水平,农村机构养老服务供给指数值仅为 11.0。

(三)区域比较

本文首先依据 28 个省级行政区的指数值大致将各地区农村社会养老服务供给分为三个层次,即高供给区域、中供给区域、低供给区域。在此基础上,全面分析每个区域的省市的优势和待提升之处。参考前面指数划分的标准,考虑到内蒙古和青海实际的指数值偏低,因此暂且将二者归为中供给区域。因此,具体划分如下:

农村社会养老服务高供给区域:上海、北京、天津;

农村社会养老服务中供给区域:内蒙古、青海、江苏、重庆、安徽、广东、甘肃、陕西、山西、辽宁、广西、福建、浙江和宁夏;

农村社会养老服务低供给区域:湖北、河北、黑龙江、吉林、湖南、江西、四川、山东、河南、贵州和云南。

三类不同的供给区域具有各自明显的特征,整体上看,农村社会养老服务高供给区域是社会经济高度发达的直辖市地区,综合指数远远高于其他两个区域。其中,农村居家和机构养老服务供给表现突出,优势明显,但农村社区养老服务供给有待提升,如社区养老服务硬件设施和软件服务等。

农村社会养老服务中供给区域包括经济水平较高省份和相对落后的省份,综合指数明显低于高供给区域,略高于低供给区域。在三类要素指数中,中供给区域农村社会养老服务供给从高到低依次为社区养老服务供给、机构养老服务供给和居家养老服务供给。中供给区域普遍面临着农村居民基础养老金和供养标准较低、农村养老机构覆盖率偏低的现状。

农村社会养老服务低供给区域以社会经济发展水平相对较低的中西部省份为主,综合指数最低,农村社会养老服务供给明显不足,与其他区域的差距较大。除少数几个省份的某项要素指数

相对较高外,大部分省份的要素指数值较低。低供给区域的省份在居家养老、社区养老和机构养老等三类社会养老服务供给方面提升的空间和潜力都较大,这些地区急需加强农村社会养老服务供给水平。

表5 2015年中国农村社会养老服务不同供给区域的分布

类型	地区	指数	地区	指数
高供给区域	上海	70.5	天津	39.0
	北京	64.4		
中供给区域	内蒙古	31.4	陕西	25.1
	青海	30.9	山西	24.9
	江苏	29.2	辽宁	24.4
	重庆	27.7	广西	23.6
	安徽	27.3	福建	22.5
	广东	27.2	浙江	21.7
	甘肃	26.8	宁夏	20.5
低供给区域	湖北	19.5	四川	16.7
	河北	18.7	山东	14.4
	黑龙江	17.8	河南	11.5
	吉林	17.5	贵州	10.5
	湖南	17.1	云南	10.4
	江西	16.9		

五、主要结论及政策启示

(一)基本结论

本文采用指数研究方法,在构建中国农村社会养老服务供给指标体系的基础上,对我国农村社会养老服务供给现状进行了相对全面客观的评估,研究结论与讨论如下:

1. 中国农村社会养老服务供给总体水平偏低

基于指数研究的结果显示,2015年我国28个省级行政区农村社会养老服务供给总体水平较低。分地区看,上海市的农村社会养老服务供给居全国首位,其次是北京,二者优势较为突出。排名第三位的是天津,指数明显低于北京。经济发展水平并不高的内蒙古和青海的指数也相对较高,河南、贵州、云南是我国农村社会养老服务供给发展水平最低的地区,与上海、北京相比存在巨大差距。

2. 中国农村社会养老服务供给水平没有呈现自东向西的阶梯状分布

研究结果发现,从地理区位分布看,中国农村社会养老服务供给发展水平并没有呈现规则的自东向西的阶梯状分布。指数较高的上海和北京遥遥领先于其他地区,指数一般的省市包含东部发达省市和西部经济不太发达省份,指数较低的地区也横跨了东中西部地区。结合全国的平均水平大致可以将28个省份分为三个层次:(1)指数较高省份:上海、北京、天津;(2)指数一般省份:内蒙古、青海、江苏、重庆、安徽、广东、甘肃、陕西、山西、辽宁、广西、福建、浙江和宁夏;(3)指数较低省份:湖北、河北、黑龙江、吉林、湖南、江西、四川、山东、河南、贵州和云南。

3. 中国不同区域的农村社会养老服务供给各有优势与不足,具有较大的提升空间

研究结果显示,我国农村社会养老服务供给具有明显的区域特征,且各区域的农村社会养老服务供给呈现不同发展态势。农村社会养老服务高供给区域是社会经济高度发达的直辖市地区,综合指数远远高于其他两个区域。其中,农村居家和机构养老服务供给表现突出,优势明显,社区

养老服务供给水平有待进一步提升。农村社会养老服务中供给区域包括经济水平较高省份和相对落后的省份,综合指数明显低于高供给区域,略高于低供给区域。中供给区域普遍面临着农村居民基础养老金和供养标准较低、农村养老机构覆盖率偏低的现状,需要继续强化农村基本养老服务保障水平。农村社会养老服务低供给区域以社会经济发展水平相对较低的中西部省份为主,综合指数最低,农村社会养老服务供给严重滞后,发展短板明显,政府对农村社会养老服务的财政投入和政策支持不足。

4. 中国农村社会养老服务供给存在结构性失衡

数据测算结果显示,2015 年中国农村居家养老服务供给指数为 11.9,农村社区养老服务供给指数为 49.3,农村机构养老服务供给指数为 20.7。近几年,国家大力鼓励并倡导农村地区探索互助养老模式,不少地区建设了以农村互助幸福院为代表的农村社区集中养老设施,农村社区养老服务的硬件设施水平有了一定程度的提高,但农村居家养老服务和机构养老服务仍发展滞后。农村社会养老服务结构失衡,一方面是由于国家对农村发展社会养老的投入不足,另一方面与农村老年人自身购买力较低直接相关。

(二)政策启示

伴随着农村劳动力的大规模流动,老年人逐渐成为农村社会的主体,老龄化挑战更为艰巨,提升农村养老服务供给水平是全面深化农村改革的应有之义和当务之急。农村的养老问题不只是家庭内部事务,更不是老年人自己的事务,在新的社会发展阶段和形势下,解决农村老龄化问题特别要重视发挥政府的力量和作用。首先,针对农村社会养老服务供给普遍滞后的现状,各地政府应把农村养老事业摆上重要议事日程,作为各级民政部门的工作重点,履行政府的养老职责,同时将发展乡村社会养老服务业与国家大力推进的乡村振兴战略相结合,实现积极应对乡村人口老龄化挑战与乡村社会经济的发展的有机统筹;其次,针对农村社会养老服务供给区域差异显著的现状,中央政府应在政策和财政支持上有所倾斜,重点支持中西部落后地区农村社会养老服务的发展,同时鼓励各地区因地制宜开展农村社会养老服务供给模式探索,如互助养老、搭伴养老、异地养老等养老模式;再次,针对农村社会养老服务供给的结构性失衡问题,巩固和加强居家养老服务是今后的发展重点,政府相关部门要特别关注农村经济困难老人、孤寡空巢老人、高龄老人及失能老人的养老诉求,确保其有尊严地度过晚年生活;最后,随着互联网时代的到来,养老信息化、智能化是未来的发展趋势,这为农村社会养老服务的发展提供了良好契机,各地区政府应引导城市与农村地区建立社会养老服务发展的协作机制,精准有效补足农村养老事业发展的短板,切实满足农村老年人的多元化养老需求。

参考文献:

[1]WONG F M . Special Section:Macrosociology of the Family || Industrialization and Family Structure in Hong Kong [J]. Journal of Marriage and Family, 1975(4):985 - 1000.

[2]MONTGOMERY R J V , BORGATTA E F , BORGATTA M L . Societal and Family Change in the Burden of Care [M]// Who Should Care for the Elderly?. Singapore:Singapore University Press,2000:27 - 54.

[3]何圣财,黄丹. 中国农村养老资源供给评价与分析[J]. 长春理工大学学报(社会科学版),2016(6):104 - 108.

[4]王冬雪,马梅. 基于人口老龄化的中国农村养老资源供给评价[J]. 老龄科学研究,2015(8):45 - 53.

[5]黄俊辉,李放. 农村养老保障政策的绩效考察——基于 27 个省域的宏观数据[J]. 人口学刊,2013(1):15 - 21.

[6]HelpAge International. Global Age Watch Index 2014 [EB/OL]. (2014 - 10 - 01) [2019 - 11 - 09]. http://www.helpage.org/.

[7]ZAIDI A. Measuring active and healthy ageing in Europe [J]. Journal of European Social Policy, 2017(2):138 -

157.
[8]杨燕绥,胡乃军. 老龄社会发展指数构建研究[J]. 老龄科学研究,2013(3):70-80.
[9]任兰兰. 中国老龄事业发展指标体系研究[D]. 北京:中国人民大学,2010:56.
[10]SMITH R. Components of Welfare: Voluntary Organisations, Social Services and Politics in Two Local Authorities (Book) [J]. Sociology of Health & Illness, 1984(2):244-245.
[11]林闽钢. 论我国社会养老服务的公益性及实现途径[J]. 人口与社会,2014(1):7-11.
[12]孙宏伟,孙睿. 我国社会养老服务体系建设的政策选择[J]. 东北大学学报(社会科学版),2013(4):398-402.
[13]向征. 中国养老服务体系责任机制研究[D]. 北京:中国人民大学,2014:113-117.
[14]唐钧. 中国老年服务的现状、问题和发展前景[J]. 国家行政学院学报,2015(3):75-81.
[15]刘益梅. 人口老龄化背景下社会化养老服务体系的探讨[J]. 广西社会科学,2011(7):100-104.
[16]吴诺. 构建新型社会养老服务体系的研究[J]. 天津社会保险,2011(6):30-32.
[17]刘畅. 我国养老服务体系的构建——基于系统论的视角[J]. 兰州商学院学报,2010(1):87-92.
[18]许佃兵,孙其昂. 完善我国社会养老服务体系的深层思考[J]. 学海,2011(6):92-95.
[19]魏文斌,李永根,高伟江. 社会养老服务体系的模式构建及其实现路径[J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版),2013(2):48-52.
[20]董红亚. 我国社会养老服务体系的解析和重构[J]. 社会科学,2012(3):68-75.
[21]张云英,刘艳斌. 长株潭地区农村社会化养老服务组织体系存在的问题和对策研究[J]. 湖南财政经济学院学报,2015(3):146-151.
[22]赵彦云. 我国"十五"经济社会发展指标体系研究[J]. 经济理论与经济管理,2000(6):8-12.
[23]袁卫,彭非. 中国发展指数的编制研究[J]. 中国人民大学学报,2007(2):1-12.

An Empirical Study on the Rural Social Elderly-care Service Supply in China

WANG Xue-hui, PENG Cong
(*Center for Population and Development Policy Studies*, *Fudan University*, *Shanghai* 200433, *China*)

Abstract: Based on the national statistical yearbooks and tracking-survey data of the elderly society, this paper constructed an indicator system to evaluate the rural elderly service provision level in China and comprehensively analyzed the current situation and regional features of Chinese rural social pension service supply. The study found that the level of rural social elderly care service supply in China is low with significant character difference in its internal structure, and shows a ladder-like distribution pattern, higher in the east, lower in the west geographically. Generally, the high supply regions are dominated by municipalities with highly developed social and economic conditions, which are outstanding in the supply of home and institutional elderly care service. The middle supply regions are lower in the supply of institutional elderly care service. The low supply regions are not good in the three aspects and there exists a large gap between the other regions. Therefore, the imbalance of social elderly-care service supply is the main problem and contradiction in the current rural areas. The fairness and effectiveness in the allocation of social elderly-care service resources in the rural areas should be the major concern of rural aging policy in the future.

Key Words: rural elderly; social elderly-care; service provision level; indicator system