

我国农村家政养老服务模式研究

刁亚洲

(安徽大学 管理学院,安徽 合肥 230601)

[摘要] 家政养老服务模式是社会化养老的一个重要方面。在农村发展家政养老服务模式可以满足巨大的养老需求,提高养老质量,带动就业和促进农村经济发展。但也存在着一定的障碍,如传统养老观念的束缚,法律法规的不健全,硬件条件的限制和家政养老服务机构或企业经营管理的不规范等。需要个人、社会和政府采取相应的对策和措施,如转变养老观念,加强农村家政养老方面法律法规的建设,加大政府政策扶持的力度和加强农村家政服务机构或家政公司自身的建设。

[关键词] 养老;农村;家政养老服务模式

[中图分类号] C9137

[文献标识码] A

[文章编号] 1674-117X(2014)06-0059-05

Research on the Domestic Pension Service Mode in Rural Areas of China

DIAO Yazhou

(Institute of Administration, Anhui University, Hefei 230601 China)

Abstract: Domestic pension service mode is an important aspect of social pension. In rural areas, developing the domestic pension service mode can meet the huge demand for pension, improve the quality of pension, promote employment and economic development. But there are also some obstacles, for example, the shackles of the traditional concept of pension, the imperfect laws and regulations, the restrictions of the hardware conditions, and the mismanagement of the domestic pension service agencies or enterprises, etc. To solve these problems, the individuals, society and government all need to take appropriate countermeasures, such as changing the concept of pension, strengthening the construction of laws and regulations about the domestic pension service mode in rural areas, increasing the support of the government policies, and reinforcing the self-construction of the domestic pension service agencies or enterprises, etc.

Key words: pension; rural areas; domestic pension service mode

进入21世纪以来,伴随着我国农村人口老龄化和空巢化现象的不断加剧,农村的养老问题日益突出,养老的困境导致我国社会化养老事业的需求量不断增加。家政养老服务模式其实质是社会化养老方式的一种,是指具有养老需求的老年人居住在自己家中,由家政服务机构或公司指派工作人员上门为其提供养老服务的一种新型养老方式。发展这种养老模式不仅能填补我国农村巨大的养老服务需求缺口,提高农村老年人的养老质量,还能

够扩大农村劳动力的就业,促进农村第三产业的发展,对于推进我国社会化养老事业的发展具有重要的理论和实际意义。

一 农村养老服务的供求现状

(一)农村养老服务的需求现状

1. 农村人口老龄化程度的不断加剧。据第6次人口普查数据显示,2010年我国60岁及以上的老年人城镇为4 631万人,占城镇总人口的比重为

收稿日期:2014-06-15

作者简介:刁亚洲(1990-),男,安徽巢湖人,安徽大学硕士研究生,研究方向为公共政策。

11.69%,乡村为9 930万人,占乡村总人口的比重为14.98%;65岁及以上的老年人城镇为3 102万人,占城镇总人口的比重为7.8%,乡村为6 667万人,占乡村总人口的比重为10.06%。^[1]这些数据表明,与城镇相比,我国乡村的人口老龄化程度更为严重。人口老龄化的关键人群是高龄人群,2000年,我国农村80岁及以上高龄老年人为900万人,占农村老年人总数的比重为9.8%,到2009年底,这一数据增加到1 100万人,占农村老年人总数的比重上升到11.3%,预计到2045年,我国农村80岁及以上老年人占农村老年人总数的比重将要超过22%。^[2]这说明我国农村人口的高龄化程度也在不断加剧。

2. 庞大的农村空巢老人数量。据我国第5次人口普查数据显示,我国65岁及以上的老年空巢家庭有1 561.64万户,65岁及以上生活在空巢家庭中的老年人有2 339.73万人,占65岁及以上老年人口总数的26.51%。^[3]此外,根据全国老龄办在2009年年初发布的《农村空巢、类空巢家庭老人状况调查报告》表明,全国农村老年空巢和类空巢家庭共有3 288万户,占农村老人家庭总户数的48.9%;空巢、类空巢家庭中的老人共4 742万人,占全国1.08亿农村老年总人口的43.9%。这些数据反映了我国农村空巢家庭和空巢老人数量占据了空巢家庭和空巢老人总数的绝大部分比例,其带来的养老需求压力可想而知。

(二)农村养老服务的供给现状

1. 养老服务的供给量严重不足。据《2009年度中国老龄事业发展统计公报》显示,截至2009年底,全国农村共有各类养老服务机构31 286个,床位208.8万张,收养老年人173.0万人。而根据相关调查,截至2009年底,全国失能老人已达940万,其中农村746万。^[4]仅就全国农村746万失能老人的养老需求而言,农村的养老服务机构和床位数都远远不能满足。

2. 家庭养老供给模式的不断衰弱。目前,家庭养老仍是我国农村地区最主要的养老供给方式,广义上的家庭养老包括子女养老和自我养老。随着农村地区人口与社会经济形势的发展,家庭养老供给模式受到了越来越大的挑战,主要表现在:第一,子女养老越来越难。农村家庭规模呈现出小型化与核心化的发展趋势,家庭结构越来越趋向于“421”或“422”的模式,导致无论是在财力还是精

力上,子女养老的负担都越来越重。^[5]此外,随着城镇化的加快和城乡社会经济发展差距的进一步拉大,越来越多的农村青壮年劳动力流向城市,使空巢家庭急剧增加,从而难以对父母进行妥善的照顾,子女养老在空间上越来越难以实现。第二,自我养老越来越难以维系。农村老人自我养老赖以维系的重要基础是土地,这种依赖于土地的自我养老方式和老年人的年龄和健康有着很大的关系,需要老年人有着较低的年龄和具备一定劳动能力的健康身体。然而,我国农村人口老龄化过程中高龄化倾向却越来越明显,高龄老人的身体状况决定着土地对自我养老的支持力正在下降。

3. 养老供给中的简单化倾向越来越明显。养老本是一种全方位的需求,它包括对老年人的经济支持、对老年人的生活照料和对老年人的精神慰藉等内容。养老本该贯穿老年生活的始终,但在目前农村的养老供给中,简单化的倾向越来越明显,主要表现为两点:第一,仅注重经济支持,忽视对老人的生活照料和精神慰藉;农村外出务工人员非常多,传统的养老供给模式导致农村老人来自子女方面的生活照料非常少,生活照料主要靠自己、配偶照顾,如此一来他们的日常生活和身体健康就肯定难以得到很好的保障。此外,农村老人与子女的交流也是非常匮乏的,即使有交流也只是通过电话来传递,因而难免会在心理上产生孤独感,从而产生“空巢综合症”甚至是自杀现象。即使就农村养老的经济支持而言,子女对父母养老的经济支持往往也是非常少的,通常只提供些粮食,这通常也只能基本满足老年人最低生活的经济需求。第二,养老往往仅仅表现为病前养老与失能养老。在农村,养老的现实状况往往是只有在父母生大病或失能而日常生活无法自理时,子女才开始注重养老问题。由此可见,在农村老年人的一生中,其自养时间往往非常长,子女养老时间往往非常短。另外,在农村,子女赡养老人的年龄普遍比较晚,这些都给农村老人特别是农村高龄老人带来了相当大的养老压力。

二 农村发展家政养老服务模式的重要性

(一)满足养老需求、提高养老质量

农村严峻的人口老龄化和家庭空巢化形势给我国农村带来了巨大的养老服务需求,同时也对我国农村的养老福利事业造成了极大的压力,已很难

满足出现的巨大养老服务需求。在农村目前传统家庭养老供给和政府养老供给都严重不足的情况下(《2009年中国老龄事业发展统计公报》显示,到2009年底全国农村五保供养对象共有553.4万人,其中集中供养对象为171.8万人,集中供养率仅为31%),家政养老服务模式还基本处于空白阶段,若大力发展家政养老服务模式这种社会化养老方式必然能在很大程度上填补农村巨大的养老需求缺口。此外,完善的家政养老服务包括对老年人的日常生活照料、精神慰藉、医疗保健服务、法律咨询、和帮助参与社会等多方面内容,它不是单一的养老,而是一种全方位的养老。它不仅能满足和改善老年人在养老方面的物质生活需求,更能满足和丰富老年人在养老方面的精神文化需求,从而有效提高农村老年人的养老质量。

(二)有效弥补农村传统家庭养老模式的不足

农村家庭结构小型化、核心化的发展趋势和农村进城务工人员增加,使得农村传统的家庭养老的功能弱化,子女已难以对父母的养老提供很好的支撑。农村家政养老服务模式作为一种既经济又可行的养老方式,由家政服务机构或家政公司派专人为有需要的、居住在家里的农村老人提供日常的衣、食、住、行等基本生活方面需要的养老服务,其成本低、易于推行。特别能够满足高龄老人、失能老人以及低保老人的最基本、最迫切的养老需求,能够有效缓解传统家庭养老中子女的养老压力,是对家庭养老进行有效的补充,应当发挥它在养老体系中的基础性作用。

(三)带动就业,促进农村社会经济发展

家政养老服务业作为典型的劳动密集型产业涉及到家庭生活需求的各个方面,其服务的门类和项目也非常多,随着农村养老服务需求规模的不断扩大,家政养老服务业能提供的工作岗位也必然随之扩大,从而吸纳大量的农村剩余劳动力,有效的缓解我国农村劳动力市场的就业压力。农村劳动力是家政服务业的主要人力资源,而据劳动和社会保障部对天津、上海和重庆等九个城市的调查统计,家政服务从业人员女性占85.1%,男性占14.9%。^[6]因此发展家政养老服务业可以更好的贴近农村妇女急需,就地解决大量农村妇女的就业问题,避免农村仅剩的主要劳动力资源(留守妇女)继续向城市大量转移,促进农村地区的经济建设。此外,以家政养老服务培训为主要内容的家政养老服

务模式还可以提高农民的素质,增强农民的技能,这些都可以增加农民的工作收入和工作时间,有效带动农村第三产业的发展。

三 农村发展家政养老服务模式的障碍

(一)传统养老观念的束缚

目前,在我国农村地区,大部分农民的受教育程度是偏低的。据有关统计资料显示,在我国4.9亿农村劳动力中,小学及小学以下文化程度的占38%,初中文化程度的占49%,高中及以上文化程度的只占13%。^[7]加之受农村地区依旧强大的传统“家文化”的惯性影响,在他们的思想中,传统“养儿防老”的观念根深蒂固。长期以来,老年人对子女赡养的依赖、依靠和期望,一直被视为是天经地义的事。他们在思考和规划自己的老年生活时往往将相当大的一部分养老支持寄托在子女身上,对于接受其他养老方式如机构养老和家政养老,有的老年人将其视之为子女不履行孝道的无奈选择,是对自己家庭名声不好的一种养老选择。然而,对于广大独生子女父母,特别是“双独婚姻”(独生子女与独生子女的联姻)家庭来说,这种以“养儿防老”观念为基础的家庭养老模式正面临着极大的挑战。因为这些老年人而言,无论是在经济来源、生活照料方面,还是在精神慰藉、亲子交往方面,他们能够从其唯一的孩子或唯一的家庭身上得到的支持都非常的有限。

(二)法律法规的不健全

我国家政养老服务业的发展缺乏统一的法律法规和相应的实施细则。虽然我国有些地方存有一些关于家政服务业发展的地方性法规和行业规范,如深圳2001年3月出台的《深圳经济特区家庭服务条例》、吉林省家政学会家政服务专业委员会2001年5月通过的《吉林省家政服务业行约(试行)》、中国家庭服务业协会2002年7月通过的《中国家庭服务业行业管理规范(试行)》和广东省2004年7月通过的《广东省家政服务管理规定》等。但是,由于地域的局限性和适用范围的有限性,这些地方性法规和条例并不能充分发挥其作用。^[8]到目前为止,我国还没有一部专门的、统一的调整家政服务行业的法律法规,家政服务员这一群体也没有纳入到《劳动法》中,家政服务员的合法权益难以得到很好的法律维护。国家和政府虽然出台一些相关指导意见,但这些指导意见大多只是对

农村家政养老服务工作的指导思想、工作目标和基本原则等做了一些宏观的规划与安排,没有结合农村的具体情况制定更加具体的工作制度、政策配套措施和实施细则,缺乏可操作性,以至于农村家政养老服务工作的开展无章可循、无法可依,大大制约了农村家政养老服务模式的发展。

(三) 硬件条件的限制

首先,在农村发展家政养老服务模式缺乏有效的资金支持。在城市,发展家政养老服务模式可以获得政府、社会和企业广泛的财力支持。而在农村,由于受乡镇政府财力的不足、乡镇企业数量的缺乏、农村居民收入水平偏低等各方面因素的制约,发展家政养老服务模式的资金严重不足。其次,在农村发展家政养老服务模式缺乏基础设施的有效支持。农村的公共卫生事业发展严重滞后,医疗和保健服务机构很不健全,生活设施(如菜市场、自来水、煤气等)很不完善,交通也不发达。农村基础设施的不完善极大制约了农村家政养老服务模式的发展,使得农村老人的家政养老相对于城市更加不方便,即使是有钱也难以接受到优质的家政养老服务。最后,在农村发展家政养老服务模式受农村地理分布状况的限制。当前,在我国大部分农村地区,村落在地理分布上还特别分散,由此带来了两种后果:一是养老资源难以集中。分散的养老资源导致农村家政服务机构或家政公司往往难以对养老资源进行整合,养老资源的集约效应难以发挥。二是具有养老需求的人员高度分散。高度分散的养老需求人员使得家政养老模式的成本增加,家政服务机构或家政公司经营压力也随之加大,往往导致再好的家政养老服务有时也难以送达。

(四) 家政养老服务机构或企业经营管理的不规范

目前中国大部分家政服务机构或企业都还是采用“中介式”的经营管理形式,在这种经营管理形式中,家政服务机构或企业只是简单的充当“中间人”的角色,单纯的为家政服务员与雇主提供了一个交流认识的平台,并从中收取一定的中介费。它们关注的是家政服务员与雇主达成交易的数量,至于品牌效应、经营内容和上岗后服务质量的信息反馈则一概不管。^[9]这种经营管理形式对资金技术要求低,“一间门面、一张桌子、一部电话、一块黑板”即可经营运作,致使家庭服务业发展呈现出“弱、小、散、差”的特点。^[10]这些特点对于刚刚处于起步

发展阶段的农村家政养老服务机构或企业来说肯定更为明显。此外,农村家政养老服务机构或企业还缺乏专业化的人员队伍,其服务人员的综合素质与技能往往也比较低,而且家政服务机构或公司往往出于节省费用的考虑忽视对他们进行专业的素质与技能培训。

四 发展农村家政养老服务模式的对策建议

(一) 转变养老观念

首先,作为农村老年人自身要树立新的养老观念。老年人要从狭隘的“依赖型”养老观念中走出来,要树立一些新的养老观念并认识到这些养老观念的正常性,如现代社会中老年父母和子女分开生活、老年人“独立养老”(这种养老观念是指老年人要在思想上、精神上树立起不依赖子女的观念,在行动上养成一种相信自己、依靠自己来完成老年生活中的各项任务的习惯)及家庭养老以外的其他养老方式,都是正常的要慢慢习惯。^[11]其次,作为政府要加强对农村家政养老服务方式的宣传和教育。政府要充分利用网站、电视台、宣传标语和宣传栏等平台,向农村老年人宣传国家对家政养老服务方式的政策支持,鼓励他们追求自己的健康生活,接受农村家政养老服务。政府还要通过走访和电话联系等形式与农村老年人或老年人家庭保持联系,经常沟通思想,针对他们的顾虑,开展相应的思想教育活动,引导他们转变养老观念。

(二) 加强农村家政养老服务方面法律法规的建设

首先,加强农村家政养老服务方面的立法工作。目前我国农村家政养老服务业的发展还存在着很多的法律空白,急需国家的立法部门根据社会发展的需求加强立法工作,建立统一的法律法规和相应的实施细则,将家政服务员纳入到《劳动法》中,统一家政养老服务业的各项服务标准,明确在接受家政养老服务过程中各主要当事人之间的权利和义务,明确家庭、家政服务员、企业和政府等各方在家政养老服务业发展过程中所应承担的责任义务,使家政养老服务业的发展有法可依,走上正规化、法制化的轨道。其次,要加强法律法规对农村家政养老的监督作用。要制订和完善农村家政养老服务行业准入与退出的法律法规制度,强化对农村家政服务机构或家政公司资格的监督和审查,再根据这方面的法律法规设立相应的市场监督检

查部门,对农村家政服务机构或家政企业的规范经营进行督导。

(三)加大政府政策扶持的力度

首先,政府应不断加大对农村家政养老服务业的财政支持。政府要为农村家政服务业的发展提供充足的资金来源,将家政养老服务业发展所需费用列入国家和地方财政预算。要加大对农村家政服务机构或家政企业的财政补贴,制定税收、用地、信贷、企业人员培训等优惠政策,简化企业登记审批的手续,积极扶持家政服务机构或企业的发展。^[12]其次,政府要加强农村基础设施建设和新农村建设。政府要加大对农村基础设施建设的资金投入,建立农村基础设施建设专项基金,实现对农村基础设施建设资金投入的长效机制。政府还要持续关注“三农”问题,加大对农业、农村和农民的扶持,进一步推动新农村建设,加快新农村规划的进度,对地理分散的农村进行整合,不断完善新农村的日常生活设施,为农村家政养老事业发展打下坚实基础。

(四)加强农村家政服务机构或家政公司自身的建设

首先,要实现农村家政服务机构或家政公司的规范化与专业化经营管理。鼓励和支持“员工制”家政公司的发展,实现招聘、培训、派遣、岗位管理一体化作业模式。要根据相关的行业标准要求,进行家政企业标准化建设与岗位服务标准建设,建立家政企业合理化的运作模式和规范化的家政养老服务流程。其次,农村家政服务机构或家政公司应不断丰富其经营形式和经营内容。农村家政服务机构或家政公司要积极引进资金,支持鼓励各种社会力量、社会资本,以独资、合资和合作等多种经营形式来开展农村家政养老服务,还应根据当地居民的收入水平和养老需求,不断发展如日常生活照料、医疗护理、帮干农活的“农业家政队”^[13]、生活用品代购、陪聊、法律援助和为空巢独身老人提供再婚服务等养老服务内容。最后,农村家政服务机构或家政公司要加强对其养老服务人员的培训。农村家政服务机构或家政公司要不断创新培训形式,充分利用企业、政府、社会和学校等各种机构,提高培训的专业性,建立和完善农村家政养老服务人员的资格认证制度,对上岗的家政服务员进行身份及资格核查并规定其职责,从而保证家政养老服务人员良好的综合素质。

社会化养老是我国养老事业在未来发展的必然趋势,家政养老服务模式作为实现社会化养老的一个重要途径必然会在未来缓解人口老龄化压力和解决农村养老问题的过程中发挥重要作用。与此同时,我们也应看到,我国农村家政养老服务模式目前还处于起步阶段,由于传统观念、政策支持力度不够和法律法规的欠缺等各种因素的制约,家政养老服务模式的建立和发展还需要不断的探索与创新,还需要政府、社会和个人进一步的通力协作。

参考文献:

- [1] 国务院第六次全国普查办公室,国家统计局人口和就业统计局. 2010年第六次全国人口普查主要数据[M]. 北京:中国统计出版社. 2011:7-35.
- [2] 中国老龄工作委员会办公室. 2009年度中国老龄事业发展统计公报[EB/OL]. (2010-07-13)[2014-08-15]. <http://www.cncaprc.gov.cn/chanye/7328.jhtml>.
- [3] 国务院人口普查办公室. 中国2010年人口普查资料[M]. 北京:中国统计出版社. 2011:5-23.
- [4] 凌文豪. 农村失能老人生活照料困境及出路—基于中国社会福利政策研究[J]. 安徽农业科学. 2011(36): 22793-22795,22840.
- [5] 王树新. 人口与生育政策变动对代际关系的影响[J]. 人口与经济. 2004(4):9-14.
- [6] 张瑞强,陶佩军,薛庆林,张月辰. 从中国农民素质和农民需求现状看农村家政推广的必要性[J]. 河北农业大学学报:农林教育版. 2010(12):105-108.
- [7] 游姝琪. 教育是社会主义新农村建设的基础性工程[J]. 福建商业高等专科学校学报. 2009(2):3-6.
- [8] 周昭. 论我国家政服务立法的缺陷及完善[D]. 湘潭:湘潭大学. 2013:13-15.
- [9] 赵晨科. 我国家政服务行业若干法律问题研究[D]. 长沙:湖南大学. 2009:14-15.
- [10] 苏明,梁季,唐海秀. 我国发展家庭服务业促进就业的财税政策研究[J]. 经济研究参考. 2010(52):2-14.
- [11] 风笑天. 从“依赖养老”到“独立养老”[J]. 河北学刊, 2006(26):83-87.
- [12] 迟玉芳. 家政服务介入居家养老的有效性研究[J]. 社会福利. 2013(3):28-30.
- [13] 何传英. “农业家政队”现象解读[C]//湖湘三农论坛. 北京:红旗出版社,2008:1354-1357.