

供需杠杆撬动农村养老服务“再上台阶”

——基于湖南省 76 村 1154 位老年人的调查

湖南文理学院 “湖南省农村养老服务供给与需求研究” 课题调研组

【摘要】在人口老龄化趋势不断加深的大背景下，如何健全农村养老服务体系、推动村庄养老服务有效供给显得尤为迫切。当前，湖南省农村养老服务数量和质量虽有一定提升，但养老服务仍面临着供不应需、供需不均、供不适需的问题，“数量不足、结构失衡、质量不佳”三难格局导致养老服务难以真正满足老年人需求。为进一步推进农村养老服务事业的发展，课题组认为应着力从四个方面入手：完善基础供给，拓宽供给广度；甄别需求差异，提升服务精度；遵从选择意愿，增强服务效度；完善政策保障，夯实执行力度。

【关键词】养老服务；供给；需求

十九大报告指出，积极应对人口老龄化，构建养老、孝老、敬老政策体系和社会环境，加快老龄事业和产业发展。在当前加快推进农村养老服务供给侧结构性改革的背景下，考察老年人的意愿与需求、实现农村养老服务的有效供给显得尤为重要。为此，湖南文理学院“湖南省农村养老服务供给和需求研究”项目组对湖南省 76 个村 1154 位老年人进行了专题调查。调查研究发现：湖南省养老服务体系建设取得了一定成效，但仍然存在养老服务供给数量不足、供给结构失衡、供给质量不佳的问题，农村养老服务呈现出“供需不称、供需不均、供需不适”的格局。对此，课题组建议通过

完善基础供给、甄别需求差异、完善政策保障等途径，拓宽供给广度，提升服务精度，增强服务效度，夯实执行力度，进而加快老龄事业和产业的发展。

一、供不应求，供给数量难满足

（一）养老服务设施覆盖率低

从湖南省村级养老院等养老机构的设置情况来看，76 个有效样本中，仅有 19.72%的村庄有养老院等养老机构，80.28%的村庄没有养老机构（见图 1）。可见，湖南省养老院等养老机构未普及、推广程度不高。

从老年人活动场所的供给情况来看，在 71 个有效样本中，26.76%的有老年人活动场所，没有的占比 73.24%，接近四分之三（见图 2）。可见，湖南省村级养老活动场所覆盖面不广，其普及率整体处于较低层次。

表 1 养老院的存在情况（单位：个，%）

村里是否有养老院	样本量	占比
有	14	19.72
没有	57	80.28
合计	71	100

有效样本：71 缺失值：5

表2 老年人活动场所的存在情况（单位：个，%）

活动场所存在情况	样本量	占比
有	19	26.76
没有	52	73.24
合计	71	100

有效样本：71 缺失值：5

（二）养老服务内容享受率低

调查数据显示，当前湖南省对农村老年人提供的养老服务内容的享受率整体偏低。其中，在日常生活服务方面，提供日间照料、家政服务、安装维修等体力活服务的村庄占比分别是 18.84%、17.39%、21.43%，提供率均在两成左右（见表 3）。在医疗保健服务方面，提供免费体检的村庄占比达到 80%，提供健康教育与咨询的村庄比重为 57.97%（见表 4）。综上所述，老年人对养老服务内容的享受率较低，尤其是日常生活服务、医疗保障服务中的医疗保健服务等，应在农村加大力度继续推广普及。

表3 日常生活服务的供给情况（单位：个，%）

日常生活服务分组	是否提供		合计
	是	否	
日间照料	18.84	81.16	100（69）
家政服务	17.39	82.61	100（69）
安装、维修等体力活	21.43	78.57	100（70）

有效样本：69；缺失值：7

有效样本：69；缺失值：7

有效样本：70；缺失值：6

表4 医疗保健服务的供给情况（单位：个，%）

医疗保健服务分组	是否提供		合计
	是	否	
免费体检	80	20	100（70）
护理保健	34.29	65.71	100（70）
健康教育、咨询	57.97	42.03	100（69）

有效样本：70；缺失值：6

有效样本：70；缺失值：6

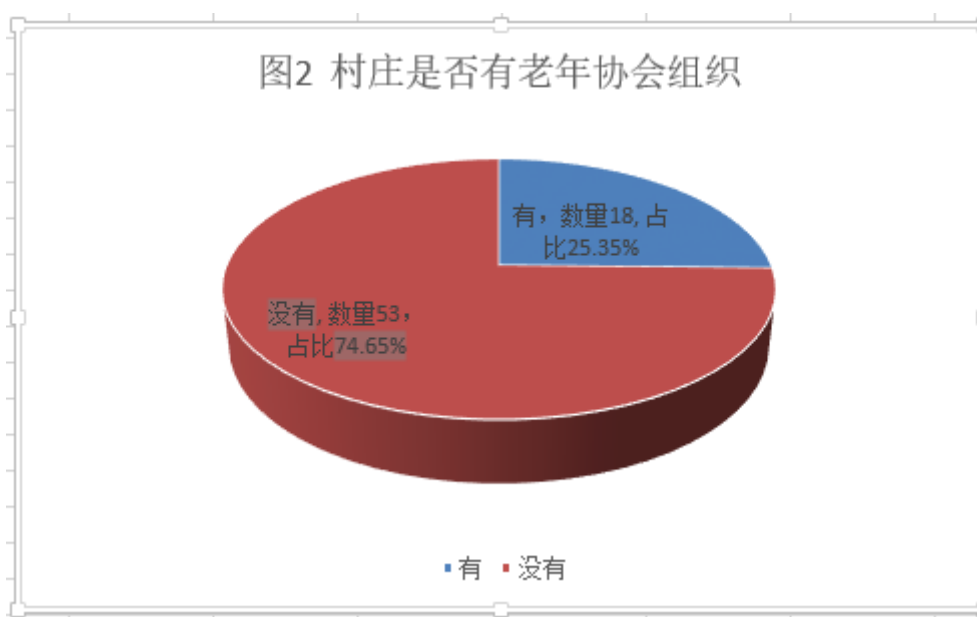
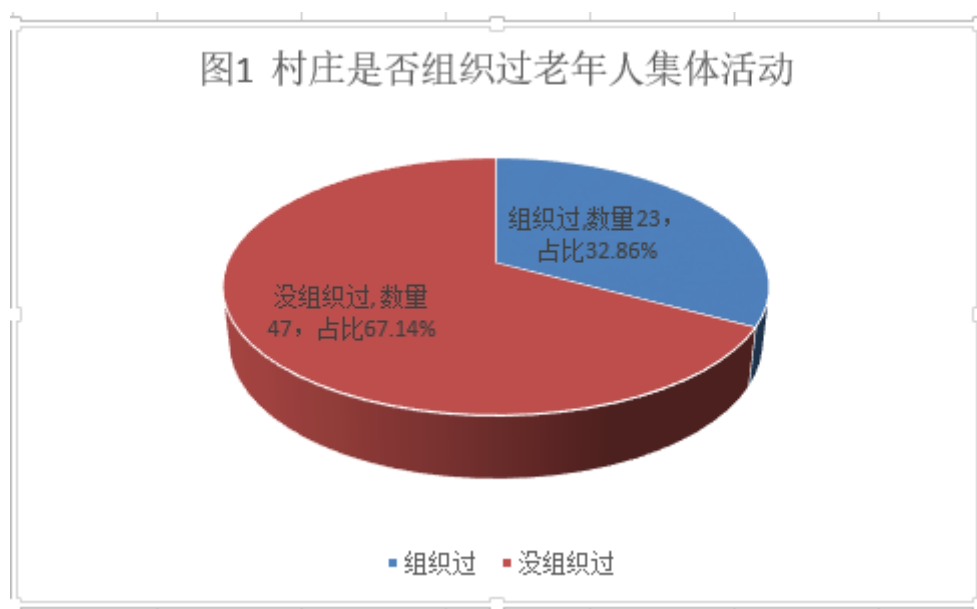
有效样本：69；缺失值：7

（三）村级组织化活动创设率低

从村庄集体活动的组织情况来看，组织过老年人集体活动的占比为 32.86%，没有组织过活动的占比为 67.14%（见图 1）。这意味着农村基层养老组织发展还很薄弱，难以满足老年人的需求。

从村庄老年协会组织的存在情况来看，71 个有效样本中，有老年协会组织的村庄占比为 25.35%。进一步分析老年人对老年协会组织的需求情况，1150 个有效样本中，对成立老年协会组织持“非常必要”及“比较必要”的占比分别为 14.96%、30.09%（见图 2）。由此可知，近八成的村庄没

有老年协会组织，但超过四成老人对成立老年协会组织持拥护态度。



二、供需不均，供给结构非均衡

(一) 低收入水平村庄的机构场所供给率相对较低

一方面，从养老服务机构的供给情况来看，62个有效样

本中，低收入村庄均没有建立养老机构，中低收入、中高收入、高收入村庄有养老机构的占比分别为 20%、21.43%、33.33%（见表 5），养老机构的供给率随村庄收入水平的提高呈上升趋势。

另一方面，就老年人活动场所的供给情况而言，70 个有效样本中，有集体经济的村庄建有活动场所的占比为 31.58%，而没有集体经济的供给率为 25.49%，低于前者 6.09 个百分点（见表 6）。可见，养老机构和活动场所分布不均衡，经济水平低的村庄养老服务硬件设施供给能力还处于较低水平。

表 5 村庄收入对养老机构设置的影响（单位：个，%）

村庄收入分 组	是否有养老院等养老机构		合计
	有	没有	
低收入村庄	0	100	100（14）
中低收入村 庄	20.00	80.00	100（10）
中等收入村 庄	21.43	78.57	100（14）
中高收入村 庄	16.67	83.33	100（12）
高收入村庄	33.33	66.67	100（12）

有效样本：62 缺失值：14 P=0.268

表6 村庄集体经济对老年人活动场所的影响（单位：个，%）

是否有集体经济	有无专门的老年人活动场 所		合计
	有	没有	
是	31.58	68.42	100（19）
否	25.49	74.51	100（51）

有效样本：70 缺失值：6

（二）少数民族村庄服务内容供给率不足一成

分析目前养老服务内容的供给情况发现，69个有效样本中，少数民族聚居村庄有17个，提供“家政服务”的占比为5.88%。而在汉族地区，“家政服务”的供给率为21.15%，高于前者15.27个百分点（见表7）。可见，日常生活服务的提供存在不均衡现象，少数民族地区村庄较为缺乏。

另一方面，从养老优待服务的供给情况来看，1154个有效样本中，汉族老年人享受“办理老年证”的占比为23.59%，而少数民族老年人享受此类服务的占比仅为5.60%，不足一成（见表8）。可见，相对汉族老年人，少数民族老年群体养老优待服务的享受率较低，供给对象不均衡。

表7 是否是少数民族对是否成立老年协会的影响（单位：
个，%）

是否少数民族	是否成立老年协会		合计
	有	没有	
是	5.88	94.12	100（17）
否	31.48	68.52	100（54）

有效样本：71 缺失值：5 P=0.034

表8 不同民族享受办理老年证情况（单位：个，%）

民族	是否享受		合计
	是	否	
汉族	23.59	76.41	100（1154）
少数民族	5.60	94.40	100（1154）

有效样本：1154；缺失值：0

（三）服务组织分布不均，“少、穷”地区较为缺乏

从老年协会的供给情况来看，71个有效样本中，少数民族村庄有老年协会的占比仅为5.88%，不足一成。而非少数民族聚居的村庄老年协会的供给率为31.48%，高于前者25.60个百分点（见表9）。

分析不同收入水平村庄老年协会的供给情况发现，62个有效样本中，低收入与中低收入村庄有老年协会的占比分别

为 14.29%、10%，而中高收入与高收入村庄的比重为 41.67%、33.33%（见表 10），收入水平较高的村庄老年协会相对成立得较多。可见，养老服务组织覆盖不均衡，尤其是少数民族聚居区和低收入水平村庄较为缺乏。

表 9 是否是少数民族对是否成立老年协会的影响（单位：个，%）

是否少数民族	是否成立老年协会		合计
	有	没有	
是	5.88	94.12	100（17）
否	31.48	68.52	100（54）

有效样本：71 缺失值：5 P=0.034

表 10 不同村庄收入情况对是否成立老年协会的影响（单位：个，%）

村庄收入	是否成立老年协会		合计
	有	没有	
低收入村庄	14.29	85.71	100（14）
中低收入村庄	10	90	100（10）
中等收入村庄	21.43	78.57	100（14）
中高收入村庄	41.67	58.33	100（12）
高收入村庄	33.33	66.67	100（12）

有效样本：62 缺失值：14 P=0.348

三、供不适需，供给质量待提高

（一）服务场所不可及，老年人使用有障碍

其一，考察家庭与村庄老年人活动场所的距离情况，分析 232 个有效样本发现，老年人从家到活动场所的平均距离为 1.07 公里，其中有 58 个样本到养老活动场所的距离超过 2 公里，占比达到 25%（见表 11）。可以看出，村级老年人活动场所距离整体较远，造成老年人使用上存在阻碍。

其二，考察老年人家庭与各级医疗服务场所的距离，自家到村卫生室、乡卫生院和县卫生院的平均距离分别为 1.17 公里、6.03 公里以及 33.8 公里。同时，在 1088 个有效样本中，有 11.95% 的样本家庭与村卫生室距离是 2-3 公里，另外 9.65% 的样本住地距离村卫生室 3 公里以上（见表 12）。由此可以看出，医疗服务场所距离老年人住地相对较远，难以发挥最大化作用。

表 11 老年人距离村庄活动场所的距离情况（单位：个，%）

距离	样本量	占比
1 公里以下	103	44.40
1-2 公里	71	30.60
2-3 公里	47	20.26
3 公里以上	11	4.47
合计	232	100

有效样本：232 缺失值：3

表 12 老年人距离村卫生院的距离情况（单位：个，%）

距离	样本量	占比
1 公里以下	543	49.91
1-2 公里	310	28.49
2-3 公里	130	11.95
3 公里以上	105	9.65
合计	1088	100

有效样本：1088 缺失值：66

（二）服务效果难显现，老年人参与度不高

一方面，村庄老年人集体活动受众数低、效果不佳。在开展过老年人集体活动的村庄中，老年人参与率仅为 59.34%，仍有 40.66% 的老年人从未参与过此类活动（见表 13）。可见，当前老年人集体活动受众数量较少，活动开展仍处于低频低质状态。

另一方面，老年协会组织活动参与率低、推广力弱。在设有老年协会的村庄中，“从不参与”老年协会活动的占比为 55.28%，“经常参与”及“偶尔参与”比例分别为 15.53% 和 29.19%，参与率不足五成（见图 3）。可以看出，当前老年协会组织尚未全面推广建立，在农村社会中存在较低的知晓度。

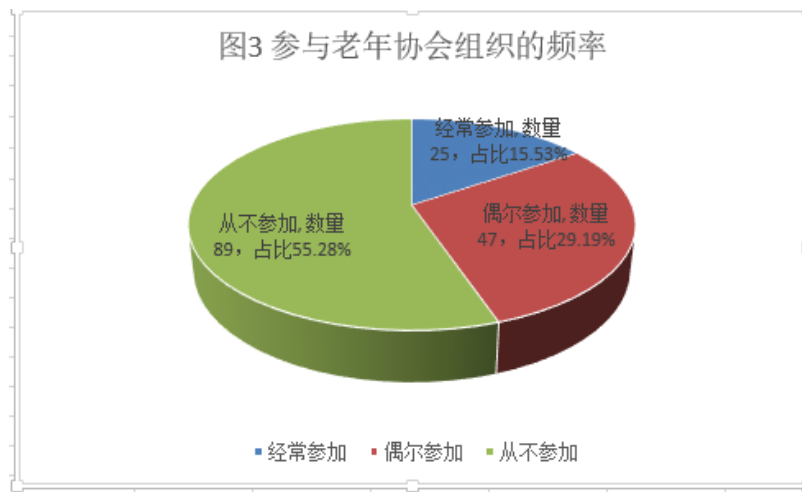


表 13 老年农户参与本村老年人集体活动的比重(单位:个,%)

是否组 织过	样本量	占比
参与过	108	59.34
没参与 过	74	40.66
合计	182	100.00

有效样本：183 缺失值：1

（三）服务功能难健全，老年人认可度不高

从老年人对养老服务的总体满意度来看，在 1154 个有效样本中，认为“非常满意”的占比为 1.90%，认为“比较满意”的占比为 23.92%，合计占比仅为 25.82%，不足三成。由此说明，老年人对当前养老服务的满意度整体偏低。

从老年人对养老服务场所的认可度来看，233 个有效样本中，认为老年人活动场所“完全能”和“基本能”满足需求的比重为 2.58%、37.34%，另有 51.07%的老人对其持“一般”态度（见表 14）。可见，养老服务场所目前仅能满足一般需求，其设施与服务有待进一步完善。

表 14 老年人活动场所设施与服务满足情况（单位：个，%）

设施和服务满足情况	样本量	占比
完全能	6	2.58
基本能	87	37.33
一般	119	51.07
基本不能	17	7.30
完全不能	4	1.72
合计	233	100

有效样本：233 缺失值：2

从老年人对养老服务组织的认可度来看，159 个有效样本中，认为老年协会组织“作用很大”和“作用较大”的比重分别是 3.77%和 15.09%，二者合计占比为 18.86%（见表 15）。综上所述，仅有不足两成老人认可老年协会的积极作用，老年协会的服务功能体现尚不明显。

表 15 老年人对于老年协会服务老年群体作用的评价情况
(单位：个，%)

类型	样本量	占比
作用很大	6	3.78
作用较大	24	15.09
一般	85	53.46
作用较小	28	17.61
作用很小	16	10.06
合计	159	100

有效样本：159 缺失值：3

四、问需于民，实现养老服务事业提质增效

(一) 甄别需求差异，提升服务“精度”

首先，提供多元化的养老服务，满足多样养老需求。数据显示，近八成（76.68%）的养老机构以传统的敬老院为主；近八成（79.62%）的农村没有专门的养老活动场所，因此，一方面，大力宣传新型养老方式，加快新型养老机构的建设。另一方面，根据不同需求，建设养老活动场所，推进新型农村社区建设，为农村社区养老服务提供物质基础。

其次，甄别养老需求差异，提供精准养老服务。一方面，通过大数据和农户建档数据，加强居家养老服务信息汇集，建设居家社区养老服务智慧平台，引导根据不同老年人需求，为老年人提供精准化个性化专业化服务；另一方面，对经济困难的老年人，各级政府逐步给予养老服务补贴；最后，完善农村计划生育家庭奖励扶助和特别扶助制度。

再次，瞄准特殊人群需求，优化养老服务内容。一是完善日常生活服务。以美丽乡村建设为契机，进行无障碍设施改造，营造安全便利的生活环境；针对家庭养老的痛点问题，提供定期巡访、按需上门等个性化服务。二是健全健康支持服务。既要完善老年人医疗健康服务，提高基层医疗服务质量，建立转诊绿色通道；也要加强健身服务建设，建设老年人健身的场地设施，普及老年人养身知识，推广适合老年人的体育活动；还要重视老年人的心理健康服务，督促家庭成员加强与老年人的心理沟通，招募志愿者对空巢老人实施心理关怀和精神关爱，依托专业人士进行老年人心理疏导和危机干预。三是加强文化娱乐服务。实现老有所乐，建设老年人文化娱乐场所、创造老年人休闲娱乐产品；提倡老有所学，建设村老年学习点、引导老年人学习利用信息技术；鼓励老有所为，鼓励老年人参与社会发展、传承传统文化。

（二）遵从选择意愿，增强服务“效度”

首先，引导自主服务，推动老年人养老理念转型。调研发现，不愿前往养老院等养老机构的老年人超过九成，愿意

去养老机构的老年人占比为 9.45%。可见，自我养老与传统的家庭养老方式是目前最基本的养老方式。一方面应当着手于提高老年人参与社会养老、新型养老的意识，突破文化与价值意识的阻滞，招募社会青年志愿者组织与老年人的沟通活动，将传统文化与现代文化相融合，满足老年人心理需求的同时宣扬现代社会价值观。另一方面，地方政府也应全方位拓深老年人参与社会养老的宣传力度，使得老年人意识到，新的社会养老方式不会损害参与者的利益，通过激发老年人参与新型社会养老方式的积极性，使得更多的老年人主动选择机构养老、社区养老、互助养老等养老方式。

其次，引导自助服务，推进基层养老组织发展。调研发现，近九成（85.96%）的村庄没有老年协会组织，不足两成（18.86%）的老人认为老年协会具有明显的服务作用，这意味着农村基层养老组织发展还很薄弱。课题组建议通过加大投入，加强领导，完善制度，扩大宣传，优化服务来促进老年人协会组织又快又好的发展。一是完善基础设施，建设活动场所。以乡村振兴为契机，在城镇化和改造过程中，把老年人协作组织的活动场所纳入规划，改善老年人协作组织的活动设施和条件。二是拓宽经费来源，广泛筹集资金。通过政府拨款、社会募捐、自愿缴费等多种渠道，筹集老年人协会组织所需的资金。三是发动社会贤达，繁荣组织文化。充分发挥退休回乡的老干部、老党员、老军人、老劳模、老专家、老教师的作用，以这些社会威望高、号召力强的老人为协会组织者和核心成员，经常举办老年人喜闻乐见的文娱

活动，形成具有地方特色的组织文化，带动其他村民积极参与与老年人协作组织。

其次，转变养老方式，推动养老服务社会化。随着社会结构的改变，传统的养老方面也面临这巨大的考验，针对这一情况，建立专业化、家庭化的社区居家养老机构，既能够让老年人逐渐接收新型的社会养老方式，又能减轻传统家庭养老模式中子女的负担，适应社会的变革与发展。一方面，应全方位建设专业化的社区居家养老机构，对提供社区居家养老的服务人员进行专业化培训，提高其素质文化水平，整体上提升社区居家养老机构的专业化服务水平。另一方面，政府部门应出增加对社区居家养老机构的政策扶持与规范措施，制定详细的社区居家养老机构市场准入准则，对从事社区居家养老的服务人员设立资格考试，并定期组织培训，定期检查与监督社区居家养老机构服务工作的开展，通过财政拨款为社区居家养老的工作服务人员以购买商业保险、轮休假期等形式增加福利。

（三）完善基础供给，拓宽供给“广度”

首先，提高承接能力，扩大养老服务供给总量。调研发现，近八成（77.99%）农村没有养老机构，入住过养老机构的老人仅占比 3.57%，但是，有近四成（37.45%）老年人认为非常有必要建设村级养老机构。对此，一方面，政府应该加强对机构养老行业的支持力度，鼓励和调动社会力量参与兴办农村养老服务机构，适当提升民办养老机构的比例；另

一方面，变政府主导为政府鼓励、引导，可通过资金奖补的方式，丰富农村以敬老院为主的单一养老机构供给形态。

其次，建立评价体系，提升养老机构供给质量。数据显示，只有 3.57%的老年人入住养老机构，六成（60.09%）老人认为养老设施和服务不能满足养老需求，特别是针对身体状况较差的老人认为养老设施和服务完全不能满足需要。为此，一方面，针对现有的养老机构和养老设施，可引入第三方评估，建立统一的服务质量标准和评价体系，完善安全、服务、管理、设施等标准，加强养老机构服务质量监管。其次，建立健全养老机构分类管理和养老服务评估制度，实行评估结果报告和社会公示。最后，加强养老服务行业自律和信用体系建设。

（四）完善政策保障，夯实执行“力度”

习近平总书记在第十九次全国代表大会上已明确指出，为解决群众在养老方面所遇到的难题，应加快老龄事业和产业的发展，构建养老、孝老、敬老政策体系和社会环境。

一是贯彻发展农户养老新理念。首先，加大宣传力度。逐步转变现有老年群体传统家庭养老理念，积极建设和宣传新的养老观，鼓励培育和发展机构养老、社区养老、互助养老等新方式，争取在“十三五”期间将其比例提高 5-10 个百分点。其次，细分老年群体，使宣传精准化与有效化。深入挖掘少数民族老年人群体的养老意识潜力，针对户口类型制定多样化的宣传方案，依据其健康状况对症下药，按照农

户个人特征，有针对性的宣传养老新理念。最后，多渠道、多形式开展宣传。表彰孝顺子女典型实例，增强农村“孝道”文化宣传，传递中华民族优良传统美德，开展村民思想道德宣传，使赡养和孝敬老人成为一种社会责任。

二是转型升级村庄养老新设施。首先，加大村庄养老设施的财政支持和投融资扶持力度。多措并举增加养老设施的投入与建设，提高养老服务设施的建设补贴及运营水平，对于养老设施缺失的村庄及时增补应有的设施，增加设施在村庄的普及率及覆盖率。其次，统筹规划发展养老服务设施。确保养老服务设施的使用率，应根据经济社会发展总体规划、城市总体规划，根据老年群体的总体数量及行为习惯，实现均衡配置、有序建设。最后，提升养老机构服务质量。注重养老服务组织村民参与程度，在现有服务功能基础之上，增加文化服务、卫生医疗、知识宣讲、修养健身等综合服务，为留守、孤寡、独居、残疾老人提供关爱护理服务，并依托村庄老年群体的自身特征，建设一批嵌入式中小微养老机构。

三是积极迎合市场养老新需求。一是探索多方合作的养老合作模式。以“政府支持、企业出资、村级主办、机构监督”为模式，医养结合为未来服务发展方向，解决社会养老难为终极目的，尝试多方协同合作共筑未来养老合作模式。二是生产适应市场需求的养老服务产品。充分发挥市场的力量，用看不见的手调节养老市场的供需平衡，淘汰一部分落后、低效、功能缺失的产品，开发一批市场需求大、群众反

映好、品质质量好、解决问题多的适应市场需求的养老服务产品，为不同文化程度、不同民族、不同健康状况的老年群体解决实际问题。

四是加快构建政府养老新体系。首先，出台扶持养老产业发展的税收优惠政策。对于为养老服务做出突出贡献的机构，设置专项资金对其进行补贴。其次，完善低保养老群体生活保障体系。政府应积极纳入低保养老群体，结合分散供养和集中供养的方式，初步形成老年人社会救助、老年人福利补贴和农村特困人员供养等相衔接、广覆盖、可持续的农村老年人生活保障体系。最后，建立养老服务关爱体系。广泛推广政府与社会组织的各项关爱行动，围绕养老群体的生活、心理、安全等三大主题，引导社会各界开展与此相关的活动，为养老群体的身心健康提供重要保障。

主持人：湖南文理学院 匡立波

参与人：湖南科技学院旅游产业与文化发展学院院长黄渊基

桃源县政府办 易丽珍

桃源电视台副台长 方皓

白马湖中学高级教师 滕斌