

转型背景下的 山西养老研究

Zhuanxing Beijing Xiade
Shanxi Yanglao Yanjiu

“山西民生改善和社会管理创新”课题组 著



中国财政经济出版社

转型背景下的山西养老研究

“山西民生改善和社会管理创新”课题组 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

转型背景下的山西养老研究 / “山西民生改善和社会管理创新” 课题组
著. —北京: 中国财政经济出版社, 2015. 7

ISBN 978 - 7 - 5095 - 6256 - 7

I. ①转… II. ①山… III. ①养老 - 社会服务 - 研究 - 山西省
IV. ①D669.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 133621 号

责任编辑: 吕小军

责任校对: 杨瑞琦

封面设计: 思梵星尚

版式设计: 董生萍

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 010 - 88190406 北京财经书店电话: 64033436 84041336

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 18 印张 262 000 字

2015 年 7 月第 1 版 2015 年 7 月北京第 1 次印刷

定价: 36.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 6256 - 7/F · 5038

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

打击盗版举报热线: 010 - 88190492, QQ: 634579818

课题组名单

组长：王凤鸿

成员：魏巍 赵满华 马飞宇 崔云朋

杨素青 张彦波 刘 澎 伊文君

任 杰

目 录

总报告：山西养老服务业发展战略研究

- 一、山西养老服务业的发展现状 (3)
- 二、山西养老服务供求状况与缺口分析 (19)
- 三、国内外养老服务供给模式的经验启示 (30)
- 四、山西养老服务体系建设的战略选择 (39)
- 五、进一步完善和创新养老服务的政策建议 (46)

分报告一：山西省养老服务需求与供给分析

- 一、社会养老服务有关理论 (55)
- 二、养老服务需求分析 (62)
- 三、养老服务供给现状分析 (78)
- 四、“十三五”期间增加养老服务供给的目标和工作重点 (85)

分报告二：山西省老年人家庭养老资产研究

- 一、老年人家庭养老资产相关理论分析 (93)
- 二、山西省老年人家庭养老资产现状分析 (100)

三、山西省老年人家庭养老资产方面存在的问题分析	(111)
四、全面建成小康社会背景下老年人家庭养老资产的发展目标	(123)
五、积极开发老年人家庭养老资产,提高老年人养老生活质量	(129)

分报告三:山西省养老模式研究

一、养老模式的分类与影响因素	(140)
二、养老模式的国际经验	(147)
三、养老模式的国内经验	(153)
四、山西养老模式的发展现状及对策建议	(161)

分报告四:山西养老服务设施均衡布局及对策研究

一、养老服务设施概念、属性和地位	(169)
二、山西省养老服务设施资源存量和布局分析	(190)
三、对未来养老服务设施需求的预测	(208)
四、加快养老服务设施建设的对策建议	(226)

分报告五:山西省养老服务业发展政策创新研究

一、养老政策的发展历程及现状	(241)
二、影响养老政策成效的因素分析	(251)
三、完善和创新养老政策的思路	(264)
四、完善和创新养老政策的对策建议	(269)
主要参考文献	(278)
后 记	(281)

总 报 告

山西养老服务业发展战略研究

国务院“关于加快发展养老服务业的若干意见”指出，到2020年，全面建成以“居家为基础、社区为依托、机构为支撑”的功能完善、规模适度、覆盖城乡的养老服务体系。对山西省而言，人口老龄化、城镇化这两大不可逆转的趋势正在同时加速发展，给以传统家庭养老方式为主、“未富先老”的山西带来了前所未有的挑战。如何应对迫在眉睫的老龄化挑战，构建符合中国国情和山西特色的机构养老服务体系，是一个亟待解决的命题。



山西养老服务业的发展现状

经过多年发展，山西省养老服务机构综合实力不断增强，从业人员稳步增多，多元化的养老模式基本成型。但也要看到，山西省老龄化是在“未富先老”、社会保障制度滞后、单位福利体制解体、城乡和区域发展不平衡的形势下发生的，并伴有家庭逐渐小型化带来的家庭养老功能弱化等问题，社会养老服务压力不断加重。养老“大堤”能否抵挡“银发浪潮”，仍需我们作出多方面的努力和改进。

(一) 养老机构

1. 多元化养老格局初现，结构性失衡现象依然存在

近几年，随着社会经济的快速发展，山西省基本形成了以国有养老机构为主、民办养老机构为辅的养老格局。在全省 903 家养老机构中，农村五保供养服务机构（农村敬老院）616 家，社会福利院等国有养老机构 21 家，农村敬老院和国有养老机构占总数的 70.5%。老年公寓等民办养老机构 158 家，占总数的 17.5%。另外还有公办民营、民办公助、民办非企业等性质的养老机构 129 家。总体上看，全省各类不同性质的养老机构发展并不均衡，一方面是大城市公立养老机构内床位供不应求；另一方面是民营养老机构、地方养老机构（养老院）的床位空置率高。城市养老机构呈逐年上升态势，但增长幅度并不明显，这也表明了鼓励政策缺位的情况下社会资本对养老机构投入的观望情绪。农村养老机构数量出现逆市场需求的变化，近三年来每年均有上百家敬老院难以维持（见图 1）。

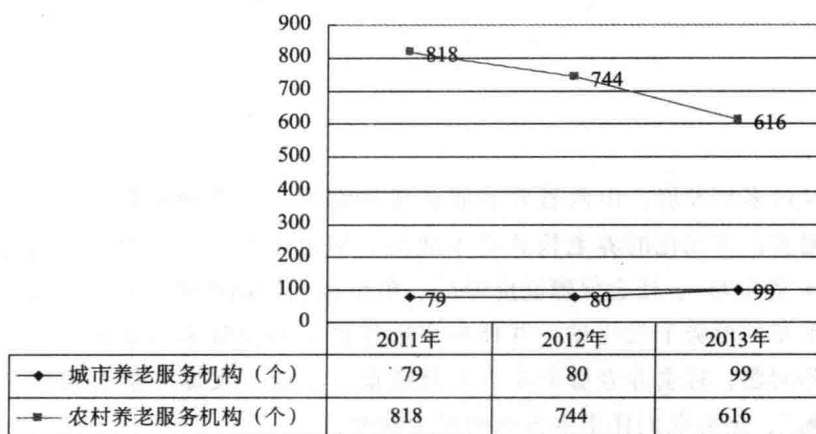


图 1 山西省养老服务机构数量趋势图（2011—2013 年）

备注：按照国家民政统计年鉴，不包括城乡日间照料中心。

2. 机构综合实力增强，仍难以满足社会养老实际需求

经过各级的共同努力，山西全省养老机构基础设施具备了一定的规模。据统计，2013年山西省拥有养老床位67419张，每千名老年人仅为13张，低于全国平均水平每千名老人24.41张的水平。由图2、图3可以看到，近三年山西省千名老人养老床位止步不前，与中部兄弟省市差距逐步拉大，排在最后一位。按照“十二五”规划，到2015年，我国的养老床位要达到每千名老人30张，但必须看到由于部分养老机构规模小、设施差、服务水平低，导致入住率严重不足，更降低了养老床位的实际供给，要完成这个任务难度很大^①。

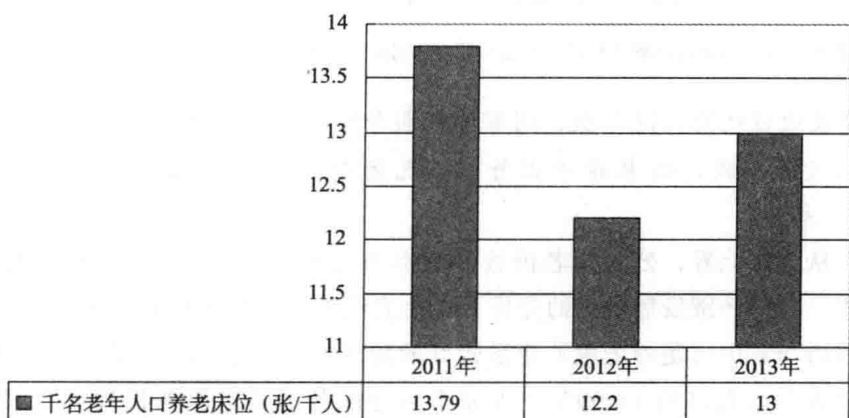


图2 山西省千名老年人口床位趋势图（2011—2013年）

备注：按照国家民政统计年鉴，不包括城乡日间照料中心。

3. 空间结构不断优化，但地区、城乡之间差异较大

当前，山西全省养老设施已初步形成“市—区（县）—居住区（镇）—居住小区（村）”四级空间体系。社会福利院设置在市（县、区）级，敬老院设置在居住区（镇）级，各居民点配置较齐全，老年公

^① 数据来源《2014年中国民政统计年鉴》。

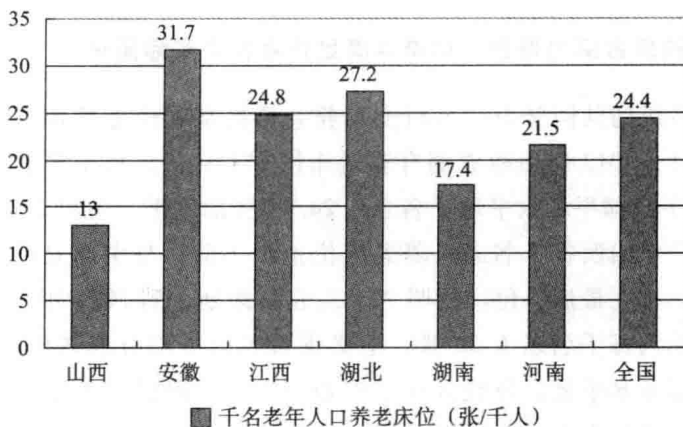


图3 中部六省2013年千名老年人口床位对比图

备注：按照国家民政统计年鉴，不包括城乡日间照料中心。

寓主要设置在市（区）级；居家养老服务中心和老年活动中心设置在居住区（镇）级，居家养老服务站、托老所、老年活动站设置在小区（村）级。

从分布上看，公立养老仍然占据市场的主导地位，且以农村敬老院为主。由于经济发展水平的差异，各地之间的养老服务供给差异也较大。太原市与晋中市是养老服务建设较好的地区。太原市总人口344.3万人，老年人占总人口的14.99%，太原市兴办的各类养老服务机构共70所，设床位10525张，收养老年人5456人，到2015年末，全市各类养老服务机构床位将新增6380张，每千名老人拥有养老床位30张，养老服务网络基本覆盖100%城市社区和50%以上农村社区。与此相反，在一些市县，养老服务机构由于经费不足、人员短缺，运行较为困难。

此外，城乡之间养老服务差异也较大。据专家分析，山西流动人口的80%以上来自农村，随着城镇化程度加快和人口流动，山西城乡老年人口倒置现象必然加剧。未来，山区、老区、贫困地区的老龄化、空巢化将更为严重，农村老年社会保障、医疗服务、老龄服务等社会事业需要大量投入。但必须看到，目前在农村地区，老年人口在社会保障、医疗服务、社会管理等所得到的公共资源配置仍然较少，条件较差（见表1）。

表 1 中部六省养老服务指数对比表

	山西	安徽	江西	湖北	湖南	河南	全国
城市养老服务机构 (个)	99	227	205	252	80	310	7077
城市养老床位数 (张)	9996	30739	8352	30516	6941	31185	970711
农村养老服务机构 (个)	616	2113	1371	1677	2370	2499	30247
农村养老床位数 (张)	47087	232934	124559	157747	128739	245049	2728290
大学专科人数 (人)	1452	1505	1008	2842	2955	3282	56320
大学本科及以上人数 (人)	696	498	382	1048	1206	1173	28633
助理社会工作者人数 (人)	11	89	48	99	65	74	2491
社会工作者人数 (人)	51	66	44	29	73	113	2250
千名老年人口养老床位 (张/千人)	13	31.7	24.8	27.2	17.4	21.5	24.4

资料来源：《中国民政统计年鉴（2014）》，中国统计出版社 2014 年版。

（二）从业人员

从社会层面来看，老年人拥有的人力资源是指直接为老年人养老提供服务的人员，或养老产业中的从业人员，从业人员的整体规模和素质决定着养老服务业的综合竞争力。

1. 家庭户均规模较大，人力资源优势不可持续

改革开放以来山西省城乡居民家庭人口数量呈逐步缩小的趋势，目前处于基本稳定状态。根据 2013 年全国人口变动情况抽样调查，山西省居民家庭户均 3.1 人，全国为 2.98 人，山西省家庭户均规模略大于全国，表明家庭层面山西省老年人拥有的人力资源较多。老年抚养比 10.45%，小于全国 2.65 个百分点，老年抚养压力相对比较小。

根据课题组在山西省内的问卷调查，无子女的老年人仅占受访者的 1.5%，1 个子女的老年人占 2.8%，95.8% 的老年人有两个或两个以上的子女，特别是 4 个子女及以上的老年人占到 43.9%。因此，目前老年人

家庭拥有人力资源较多,但拥有子女越多的老年人年龄越大,随着其子女也逐步进入老年人行列,其家庭抚养比将发生颠覆性的变化,人力资源优势将消失殆尽(见表2、表3)。

表2 山西省和全国的老年抚养比(%)

年份	1990	2000	2005	2010	2011	2012	2013
山西	8.11	9.32	9.99	9.92	10.46	10.54	10.45
全国	8.3	9.9	10.7	11.9	12.3	12.7	13.1

资料来源:相关年份《中国统计年鉴》、《山西统计年鉴》。

表3 山西省老年人所拥有子女数量的调查

项目	无子女	1个子女	2个子女	3个子女	4个子女以上	合计
数量(人)	13	25	177	283	389	887
占比(%)	1.5	2.8	20.0	31.9	43.9	100
平均年龄(岁)	67.6	66.5	69.2	70.8	73.7	

2. 从业总量稳步扩大,人均服务老人比重较高

护理员队伍对养老服务需要的满足至关重要。2013年山西省城市养老服务机构99个,9996张床位,年末在院人数5288人,职工人数1389人,平均每个城市养老服务机构职工人数14人,平均每位职工服务3.8名老年人。农村养老服务机构616个,47087张床位,年末在院人数28381人,职工人数3623人,平均每个农村养老服务机构职工人数5.9人,平均每位职工服务7.8名老年人。养老服务业从业人员少,不能很好地满足老年人养老的需求。特别是对一些生活不能自理的老年人,多数养老机构难以提供“一对一”的服务。

从城乡之间看,全省农村敬老院从业人员高于城镇养老机构,这与农村养老机构的绝对数量有直接关系。从机构效益判断,一些规模较大、效益较好的社会福利院和老年公寓,工作人员的数量相对较多。另外,从人员组成上看,城镇养老机构的管理和医护人员多为有正式编制的国家工作人员,队伍整体相对稳定,且多接受过专业培训,具有职业上岗

资格。农村敬老院的工作人员主要是当地农民，受条件的限制，一般都没有经过专业培训，管理能力、医护水平相对较低。

3. 学历资格有所提升，从业素质仍然偏低

近年来，山西省加快推进专业养老服务人员培养，在缓解养老服务专业人员需求压力，提升养老服务业整体服务质量和水平方面，取得了一定成效。2013年，全省城市养老机构拥有教育程度大学专科以上的工作人员165名，持有职业资格证人数8人，农村养老机构拥有教育程度大学专科以上的工作人员541名，持有职业资格证人数3人。但由于工资少、待遇不理想等原因，养老机构工作人员整体素质偏低，全省养老护理员职业技能鉴定合格人数仅400余人。主要变现为：一是受过专业培训的人员少，2013年山西省城乡养老服务机构从业人员5012人，而受过专业培训的社会工作师仅10人，所占比重不到1%。二是高校毕业生很少，2013年在山西省城乡养老服务机构中，接受过大学本科教育的人数为139人，仅占从业人员的2.8%。三是人员结构不合理，养老机构从业人员基本是年龄“40—50”人员，基本构成是下岗职工、农村务农者、家庭妇女等，年轻人很少，城市的年轻人更少（见图4、图5）。

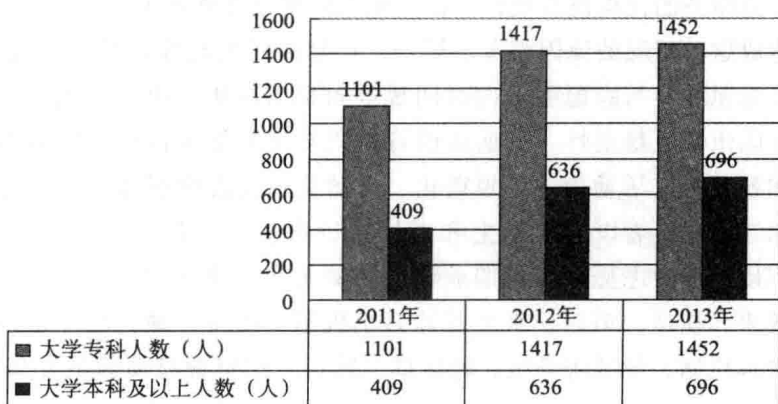


图4 山西省养老机构从业人员教育程度趋势

备注：按照国家民政统计年鉴，不包括城乡日间照料中心。

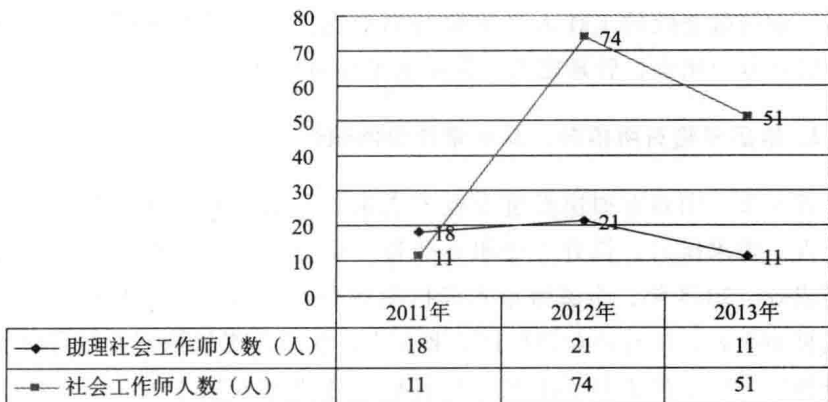


图5 山西省养老机构从业人员职业资格趋势

备注：按照国家民政统计年鉴，不包括城乡日间照料中心。

4. 志愿队伍不断壮大，服务人次时长不足

据相关资料显示，近年来山西省注册志愿者每年增加速度很快，2010年为70万人，各类志愿服务队64708支，5500个志愿服务基地。到2014年5月，已经达到108万人^①，增长了50%。但是，仅服务7963人次，服务时间为6865小时^②，和全国先进水平相比差距很大；尽管用于养老志愿服务的比例没有统计，但是据访问调查比例更小。

造成这种情况的原因很多。第一，信息缺乏流动性，参与渠道狭窄，增加了志愿者参与志愿服务的时间成本与精力成本。第二，人才结构不合理、队伍缺乏稳定性。当前山西省组织开展的志愿活动，以大型集体活动和各种特定活动为主，短期化、运动化式使志愿服务活动缺乏延续性。第三，志愿者以青年学生和退休人员居多，专职志愿者相对较少，一定程度上导致志愿服务者职业精神的缺乏和专业能力的不足，影响服务的效果和质量。第四，服务资源共享机制不健全，缺乏统一的网络协调与管理机制，导致跨系统、跨区域、跨行业的资源流动和整合非常少，

① “山西将给志愿者建‘网上档案’建立评价体系”，太原新闻网 2014 年 3 月 8 日，来源：《山西青年报》。

② 《中国民政统计年鉴（2013）》，中国统计出版社 2013 年版。

容易造成志愿服务的重复和志愿资源的浪费。第五,由于养老服务对象的特殊性,志愿者前往养老机构进行服务的比例相对较少,也使得全省养老服务人才缺乏的矛盾更加突出。

(三) 养老模式

山西省在 21 世纪初就迈入了老龄化社会的门槛,特别是近年来随着老年人口的快速增长,养老压力日益增大。从服务提供来看,家庭养老、社区居家养老、机构养老三种模式是主流,但发展并不同步且各有特点。

1. 家庭养老仍占主导地位,同时面临人口流动和功能弱化的双重压力

家庭养老是中华民族的优良传统和优秀美德。家庭不仅是老年人物质生活的主要场所,也是他们精神生活的主要寄托,老年人的家庭观念牢固,特别是对于山西省这样地域文化观念浓厚的地方来说更为严重,因此家庭养老模式在山西省一直占主导地位。然而,受家庭结构急剧变化和市场经济冲击的影响,家庭养老模式正面临着严重的挑战,家庭养老功能逐渐弱化。在城市,生活节奏的加快以及竞争压力的不断加剧,年轻人对父母的照顾不断减少。比如在太原,全市年满 60 岁以上的老年人中,空巢老人有 35 万人,占老年人数的 54.8%,迫切需要日常生活护理和照料;在农村,随着青壮年大量涌入城市打工和生活,更多的老人留守农村无人照顾。这都对山西省传统家庭养老方式造成了严重冲击和影响,虽然家庭养老在当前还占绝对主导地位,但同全国一样,其在养老模式结构中的比重面临着断崖式下降的风险。

2. 社区养老试点成效明显,全方位的配套服务体系仍待健全

社区居家养老分为城市社区居家养老和农村社区居家养老。山西省城市社区居家养老探索从太原开始。2008 年,太原市投入 100 万元福彩公益金,依托太原市社区服务信息网络平台服务系统,开通了社区服务