

辽宁大学公共管理文丛

少数民族 社会养老服务机制研究

RESEARCH ON
SOCIAL ENDOWMENT SERVICE MECHANISM
OF ETHNIC MINORITIES

武 萍 等 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

武萍等/著

少数民族

社会养老服务机制研究

RESEARCH ON
SOCIAL ENDOWMENT SERVICE MECHANISM
OF ETHNIC MINORITIES

辽宁大学公共管理文丛



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

少数民族社会养老服务机制研究/武萍等著. —北京: 社会科学文献出版社, 2016. 1

(辽宁大学公共管理文丛)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 8535 - 5

I. ①少… II. ①武… III. ①少数民族 - 养老 - 社会服务 - 研究 - 中国 IV. ①D669.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 303393 号

· 辽宁大学公共管理文丛 ·

少数民族社会养老服务机制研究

著 者 / 武 萍 等

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 恽 薇 高 雁

责任编辑 / 高 雁 黄 利

出 版 / 社会科学文献出版社 · 经济与管理出版分社 (010) 59367226

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367090

读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 13.5 字 数: 179 千字

版 次 / 2016 年 1 月第 1 版 2016 年 1 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 8535 - 5

定 价 / 75.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

摘 要

本书根据我国人口老龄化三个阶段的特征，创造性地提出人口老龄化与养老服务体系协调发展的判定模型，阐明了其对应关系，而且这一关系得到了国内外数据的实证检验。同时，基于不同阶段的福利发展水平，建立了社会养老服务的目标模式。少数民族社会养老服务以“普惠、公平、共享、可持续”为基本理念，以“整体规划、统筹兼顾、渐进调整、逐步统一”作为改革的整体目标。按照三阶段模式，少数民族社会养老服务的战略重点是推进城乡一体化，重视农村养老保障体系改革，缩小城乡福利差距。

少数民族社会养老服务内容应该逐渐向多样化方向发展，满足老年人日益增长的养老服务需求。少数民族社会养老服务的实现机制包括：养老观念社会化机制，养老金筹集、运行与给付社会化机制，养老方式选择社会化机制，养老机构社会化发展机制，养老服务社会化管理配套机制，养老产业市场化社会服务机制。

在少数民族社会养老服务体系的不同发展阶段，总供给和总需求水平的测算值有一定的差距。为使供求水平趋于平衡，建议以2020年为界，在社会养老服务政策上做出适当调整。通过测算少数民族的社会养老服务的财政负担水平及分析政府财政承受力，发现少数民族社会养老服务的政府财政支出均在其财政收入范围内，从而论证了少数民族社会养老服务机制的可行性和约束条件。

为了完善少数民族社会养老服务体系，要求从多方面加强配套

制度建设：弥补管理体制机制缺陷；扩大公共财政筹资渠道；健全养老服务法律制度；推进农村土地制度改革；整合政府、市场服务供给。少数民族社会养老服务建设对于和谐社会建设具有积极效果，有利于促进城乡和谐、东西部和谐、民族和谐；有利于发扬尊老传统，提倡家庭、邻里互助，提升福利水平，实现老有所养；有利于提高老年人生活质量，保证老年人的尊严和独立；有利于发展养老产业，带动经济发展。

居家养老服务是少数民族社会养老服务的重要形式。但是目前居家养老服务法律保障不足，从国家义务承担的角度分析，法律应该明确国家在社会养老服务中负有给付义务，国家承担适当的居家养老服务义务。建议国务院出台《社会养老服务条例》，从以下方面进行具体构架：理顺居家养老服务的内容类别，建立居家养老服务价格和质量评价系统，保障养老信息通畅，加强老年人隐私保护，构建居家养老服务的责任体系。

Abstract

According to the features of population aging in our country during the three stages, we creatively put forward the evaluation model on the coordinated development between population aging and service system for the elderly, and illustrate its corresponding relation, which has been empirically testified by domestic and foreign data. Target model of social service for the elderly has been established based on different stages of the welfare development level. The basic concept of ethnic minority social service for old people is wide, fair, shared and sustainable. The general target of reform is integrated planning, overall consideration, gradual adjustment and gradual unification. According to the three stage model, the strategic priorities of ethnic minority social service for the elderly is to promote urban and rural integration, paying attention to the reform of rural elderly security system, narrowing welfare gap between urban and rural areas.

Ethnic minority social service for the elderly should gradually develop in the direction of diversification to satisfy the elderly increasing service requirement. The implementation mechanisms of ethnic minority social service for the elderly include: the social mechanism of the elderly service concept, the social mechanism of pension raising, operation and payment, the social mechanism of choosing service model for the elderly, the socialized development mechanism of the elderly service institutions, the socialized ancillary mechanism of the elderly service and the socialized

service mechanism of the elderly market.

In different development stages of the ethnic minority social service system for the elderly, the calculation of total supply and total demand has certain gap. In order to balance supply and demand, we suggest making appropriate adjustments in the social service policy for the elderly in 2020. By measuring the level of financial burden on elderly social service and analyzing the tolerance of the government, we found that the ethnic minority government fiscal expenditures on the elderly social service are within the scope of its revenues, which demonstrate that the feasibility and the constraint conditions of the ethnic minority elderly social service mechanism.

In order to improve the ethnic minority elderly social service system, the construction of supporting institutional system should be strengthened from several aspects: to make up for the defects of management system and mechanism; to expand fundraising channels of public finance; to improve the legal system of the elderly services; to promote the reform of the rural land system; to integrate government service supplying with market. The elderly social service construction in ethnic minority has a positive effect on the construction of a harmonious society, which help to promote the harmony between urban and rural areas, east and west, and among nations, to carry forward the traditional respect for the elderly, advocating family, neighborhood mutual assistance, enhancing the level of benefits and achieving the elderly be raised, to improve the quality of the elderly life, ensuring the elderly dignity and independence, to develop the elderly industry, driving economic development.

Home based care for the elderly is one of the important types of ethnic minority social elderly service. But the law in home based care for the elderly is inadequate in current. From the perspective of national obligations, the law should clearly state that nation has payment obligation in social elderly service, and nation should undertake appropriate service commitment in home based care for the elderly. We suggest that the state

council issue regulations on social elderly service, which should build specific structure from the following aspects: to clarify the category in home based care for the elderly, to construct price and quality evaluation system in home based care for the elderly, to secure elderly care information unobstructed, to strengthen the elderly privacy protection and to build service responsibility system in home based care for the elderly.

目 录

第一章 少数民族社会养老服务的理论标准与目标模式	1
第一节 社会养老服务体系建设的宏观背景与条件： 基本假设	1
第二节 基于人口老龄化的社会养老服务体系协调发展的 判定模型	7
第三节 社会养老服务体系协调发展的演进逻辑及 实证检验	11
第四节 社会福利供求的适度水平模型与分析	20
第五节 基于不同发展阶段的社会养老服务体系 协调发展的目标模式	25
第二章 少数民族社会养老服务的理念、目标与战略	29
第一节 少数民族社会养老服务的基本理念	29
第二节 少数民族社会养老的改革目标	36
第三节 少数民族社会养老的阶段划分	39
第四节 少数民族社会养老的战略重点	42
第三章 少数民族社会养老服务的主要内容	48
第一节 养老金服务	48

第二节	医疗保健服务	51
第三节	生活护理服务	56
第四节	心理健康服务	59
第五节	消费服务、文化服务、价值服务和法律权益服务	60
第六节	养老服务水平与经济协调发展的整体协调	61
第四章	少数民族社会养老服务的实现机制	64
第一节	养老观念社会化机制	64
第二节	养老金筹集、运行与给付社会化机制	67
第三节	养老方式选择社会化机制	71
第四节	养老机构社会化发展机制	75
第五节	养老服务社会化管理配套机制	78
第六节	养老产业市场化社会服务机制	82
第五章	少数民族社会养老服务的可行性分析	87
第一节	城乡社会养老服务总需求水平	87
第二节	城乡社会养老服务资金总供给水平	92
第三节	养老服务体系资金供求平衡及可行性分析	94
第四节	社会养老服务财政负担水平及政府财政 承受力分析	95
第六章	少数民族社会化养老服务配套制度建设	101
第一节	城乡一体化的社会养老服务管理体制	101
第二节	城乡均等化的公共财政制度	110
第三节	城乡统一的社会养老服务法律制度	119
第四节	基于缩小城乡福利差距的农村土地制度改革	124
第五节	养老公共服务与市场化服务协调发展制度设计	129

第七章 少数民族社会化养老服务体系构建效应分析	140
第一节 提高社会和谐度	140
第二节 完善社会化养老服务及福利改进	141
第三节 改善生命周期的消费均衡	145
第四节 抵御人口老龄化及高龄化危机	146
第五节 养老产业带动经济发展	147
第六节 养老服务体系统筹城乡发展	149
第八章 养老服务机制的实现途径与对策	151
第一节 社会养老服务体系制度完善对策	151
第二节 社会养老服务体系资金筹集对策	155
第三节 社会养老服务体系设施完善对策	163
第四节 社会养老服务体系法律保障对策	164
第五节 社会养老服务体系技术支持对策	165
第六节 社会养老服务体系政府监管对策	166
第九章 居家养老服务法律保障的思考	175
第一节 我国居家养老服务法律保障的必要性	176
第二节 国外居家养老服务法律规范的状况和启示	180
第三节 居家养老服务中的国家义务承担	184
第四节 我国居家养老服务法律规范调整的设想	187
参考文献	194
后 记	202

第一章 少数民族社会养老服务的 理论标准与目标模式

随着人口老龄化、生育率下降和家庭结构小型化的社会变化，传统的家庭养老方式已不能满足当代老年人对养老的需求，因此政府有必要建立与人口老龄化进程相适应、与经济社会发展水平相协调的社会养老服务体系。而民族地区的养老效率是影响社会稳定以及经济发展的重要因素，所以研究建设少数民族社会养老服务机制是有效应对民族地区人口老龄化的必然选择。本章主要从社会养老服务体系建设的假设、社会养老服务体系协调发展的判定模型、社会养老服务体系协调发展的演进逻辑、社会福利供求的适度水平模型、社会养老服务体系协调发展的目标模式五个方面论证少数民族社会养老服务的理论标准与目标模式。

第一节 社会养老服务体系建设的宏观背景与 条件：基本假设

我国建设社会养老服务体系的起步较晚，当前老年人拥有的社会养老服务水平不仅低于发达国家的平均水平，而且低于部分发展中国家的水平。因此，建设社会养老服务体系任重而道远。研究建设民族地区的社会养老服务体系，首先应明确其社会养老服务体系建设的宏观背景与条件。

一 社会养老服务体系建设的宏观背景

我国早在 1999 年就已进入人口老龄化社会,各少数民族人口也相继步入老龄化的社会状态,且呈现出老年人口占比增长快、老年负担系数大的特征,社会养老服务体系的建立正是在这种宏观背景下提出的。

(一) 老年人口逐年增加

人口老龄化的国际判断标准为:60 岁及以上人口占总人口比例在 10% 及以上,或者 65 岁及以上人口占总人口比例在 7% 及以上。^①据 2000 年的第五次全国人口普查统计数据可知,全国 60 岁及以上人口占总人口的比重为 10.5%,其中,汉族为 10.6%,少数民族为 8.6%;同年全国 60 岁及以上人口的增长率为 31.7%,其中,汉族为 32%,少数民族为 26.9%。在 2010 年的第六次人口普查中,全国 60 岁及以上人口占总人口的比重为 13.3%,其中,汉族为 13.6%,少数民族为 10.5%;同年全国 60 岁及以上人口的增长率为 36.6%,其中,汉族为 37.1%,少数民族为 30.4%。上述统计结果如表 1-1 所示。

表 1-1 我国 60 岁及以上人口普查统计情况

单位: %

项目	全国		汉族		少数民族	
	占比	增长率	占比	增长率	占比	增长率
第五次	10.5	31.7	10.6	32	8.6	26.9
第六次	13.3	36.6	13.6	37.1	10.5	30.4

资料来源:由第五次、第六次人口普查数据计算得出。

^① 刘洪康、吴忠观:《人口手册》,西南财经大学出版社,1988,第 461 页。

从两次人口普查数据可以看出,如果按照60岁的人口老龄化标准,少数民族于2010年已步入老龄化社会。这一时间虽晚于全国及汉族的人口老龄化的时间,但两次老年人口增长率的变化,少数民族由26.9%增长到30.4%,增长幅度高于全国及汉族的增长幅度。大量新增的老年人口急需与之配套的养老服务体系,因此,老年人口占比增长快是少数民族社会养老服务体系建设的前提条件。

(二) 老年负担系数大

老年负担系数也被称为老年抚养比,是指65岁及以上老年人口数与15~64岁的劳动年龄人口数之比,通常以百分数表示。该指标表明,在整个社会中,每100名劳动年龄人口负担多少非劳动年龄人口。^①老年负担系数越大,社会的养老压力越大,社会养老服务的需求量也越大。表1-2为我国近三次人口普查的老年抚养比情况。

表1-2 我国老年抚养比人口普查统计情况

单位: %

项目	第四次人口普查			第五次人口普查			第六次人口普查		
	全国	汉族	少数民族	全国	汉族	少数民族	全国	汉族	少数民族
老年抚养比	8.35	8.44	7.21	10.15	10.31	8.35	11.98	12.16	9.91

资料来源:郑长德:《中国少数民族人口老龄化问题研究》,《民族学刊》2014年第1期,第3页。

由上表可知,虽然少数民族地区的老年抚养比低于汉族的水平,但其老年抚养比在近三次的人口普查中,逐次增加,表明随着少数

^① <http://www.baike.com/wiki/人口负担系数>。

民族地区老年人口的增多,其养老压力也逐渐加大,这就需要配备完善的社会养老服务体系以缓解其压力。因此,老年负担系数大同样也是少数民族社会养老服务体系建设的前提条件。

二 社会养老服务体系建设条件

建立健全民族地区的社会养老服务体系,应在完善的经济、政治、社会、文化条件下完成。因为社会养老服务体系建设,需要与之相适应的经济发展水平,需要各级政府相关政策的支持,需要社会各方力量的积极参与,需要打破养儿防老的传统观念。

(一) 建设社会养老服务体系的经济条件

随着民族地区老年人口的日益增多,该地区社会养老服务的需求也在日益增加。政府是社会养老服务体系建设中的主要供给方,而对于作为准公共产品的社会养老服务,其支持力度取决于经济的增长幅度,所以民族地区的经济发展水平会直接影响其社会养老服务的质量。据国家统计局调查数据可知,全国五个自治区的人均地区生产总值始终保持高增长的状态,为社会养老服务体系建设奠定了扎实的物质基础,如表1-3所示。

表1-3 民族地区人均地区生产总值增长率

单位: %

地 区	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年
广 西	19.3	9.5	26	25.3	10.4	9.4	7.6
宁 夏	29.5	14.3	23.3	23	10.1	8.3	5.5
内蒙古	31.5	12.9	19.2	22.4	10.2	5.7	4.7
西 藏	14.4	10.6	13.2	15.9	14.2	13.7	10.8
新 疆	16.5	0.7	25.5	20.2	12.3	10	8.1

资料来源:由国家统计局网站数据计算而得, <http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=E0103>。

由表 1-3 可知,全国五个民族自治区的人均地区生产总值增长率均为正数,最低增长率为 0.7%,最高增长率达到 31.5%,超过全国的平均指标。因此,少数民族地区已经完全具备建设社会养老服务体系的经济条件。

(二) 建设社会养老服务体系的政治条件

民族地区的经济增长为社会养老服务体系的健康持续发展提供了必备的物质基础,而这些地区的相关政策指明了社会养老服务体系的发展方向及发展途径。据统计,2014 年初的民族地区政府工作报告均提出了加快发展社会养老服务的政策及措施,如表 1-4 所示。

表 1-4 民族地区支持社会养老服务体系发展的政策及措施

地 区	政策及措施
内 蒙 古	充分发挥消费的基础性作用,落实鼓励消费的财税、信贷和信用政策,培育信息、文化旅游、养老健康、家政服务消费热点,发展新型消费业态,不断拓展消费空间
广 西	发展文化、会展、信息、中介、健康养老、家政等各类服务业,挖掘农村消费市场,培育消费热点,拓宽消费领域
新 疆	创新养老模式,鼓励社会资本兴办养老服务业
宁 夏	发展健康、育幼、养老等新兴服务业,推动城乡商务综合体和特色商业街建设,形成布局合理、优势突出的特色商圈,使现代服务业真正成为新的增长极
西 藏	发展养老服务业,加快建设社会养老服务体系,新建 20 个五保供养机构,提高集中供养标准

资料来源:31 省(区、市)政府报告涉“养老”,鼓励社会资本投向养老服务业,
<http://www.gw.com.cn/news/news/2014/0218/200000314180.shtml>。

由各民族地区政府报告中涉老服务的相关政策可知,面对老年服务需求的逐年增长的情况,少数民族地区采取了相对积极的行政政策、财政政策及货币政策,以增加养老服务业的供给。因此,少数民族地区已经完全具备建设社会养老服务体系的政治条件。

（三）建设社会养老服务体系的社会条件

虽然政府有责任扶持并资助社会养老服务的建设与发展，但相对于社会养老服务需求增长的无限性，政府单方面的有限供给急需社会力量的补充与参与。而随着近年民族地区的经济发展，除宁夏外，民族地区的社会组织的规模也在逐年加大，为社会养老服务的建设积蓄了强有力的社会条件，如表 1-5 所示。

表 1-5 民族地区社会组织的单位数

单位：个

地 区	2008	2009	2010	2011	2012	2013
内蒙古	7017	7763	8227	8812	9799	10685
广 西	12522	13086	12979	13356	14799	17370
西 藏	306	318	388	337	439	589
宁 夏	5118	4810	4533	4288	4127	4002
新 疆	7456	7794	8088	8226	8826	9259

资料来源：国家统计局网站，<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=E0103>。

由表 1-5 可知，各民族地区社会组织单位数的逐年增长，与老年人对社会服务需求逐年增长的趋势相匹配。虽然宁夏社会组织单位数的变化与之相反，但因其人口基数相对较少，所以现有规模可以满足其养老服务需求。因此，少数民族地区已经完全具备建设社会养老服务体系的社会条件。

（四）建设社会养老服务体系的文化条件

我国传统的养老方式以居家自主养老为主，但随着老年人口中独生子女父母的比重逐渐加大，这种“四二一”的一户人需要赡养四位老人的家庭结构，显然不再适宜延续单纯依靠子女的养老方式，社会化养老服务需求应运而生。且随着民族地区的人民物质生活水