

欠发达县市的实践

——天台县社会养老服务体系建设研究

董红亚 编著



浙江工商大学出版社

欠发达县市的实践

——天台县社会养老服务体系建设研究

董红亚 编著



浙江工商大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

欠发达县市的实践：天台县社会养老服务体系
建设研究 / 董红亚编著. —杭州：浙江工商大学出版社，
2013.6

ISBN 978-7-81140-860-7

I. ①欠… II. ①董… III. ①养老—社会服务—研究
—天台县 IV. ①D669.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 125170 号

欠发达县市的实践

——天台县社会养老服务体系
建设研究

董红亚 编著

责任编辑 许 静

封面设计 王好驰

责任印制 汪 俊

出版发行 浙江工商大学出版社

(杭州市教工路 198 号 邮政编码 310012)

(E-mail: zjgsupress@163.com)

(网址: <http://www.zjgsupress.com>)

电话: 0571-88904980, 88831806(传真)

排 版 杭州朝曦图文设计有限公司

印 刷 浙江云广印业有限公司

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 11

字 数 150 千

版 印 次 2013 年 6 月第 1 版 2013 年 6 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-81140-860-7

定 价 28.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江工商大学出版社营销部邮购电话 0571-88804227

前 言

近年来,随着我国人口老龄化的迅猛发展,养老服务受到了社会各界的广泛关注。2010年,中共中央十七届五中全会提出“积极应对人口老龄化,注重发挥家庭和社区功能,培育壮大老龄服务事业和产业”战略决策后,各级党委、政府进一步加大了贯彻落实工作的力度。浙江省作为进入人口老龄化较早的省份,社会养老服务体系起步早,有成效,体制机制的探索走在全国前列。但和中央要求相比,和人民群众的需求相比,还有不少差距。因此,浙江省各级党委、政府进一步采取有力措施,推动此项工作。正是在这一背景下,天台县组织课题组,开展了社会养老服务体系建设的课题研究和养老服务设施的布点规划,希望通过研究和规划,加强创新,推进全县社会养老体系建设,提高养老服务水平,造福全县人民特别是老年人。

天台县因天台山而得名,位于浙江省东中部,历史悠久,山水神秀,资源丰富,文化兴盛,是中国东南沿海对外开放县之一。境内国清寺闻名中外。东连宁海、三门,西接磐安,南邻仙居,北界新昌;东西长54.7公里,南北宽33.5公里,全县总面积1432.09平方公里,辖有7个镇、5个乡、3个街道,总人口58.12万。境内山峦重叠,溪流纵横,气候温和;是擅有山水之利的半山区县,既是人文荟萃的文化之邦,又是风景秀丽的旅游胜地。

三国时,吴大帝黄武至黄龙三年(222—231年)之间,从会稽郡章安县分置始平县,为天台建县之始。西晋武帝太康元年(280年)改名始丰县。南朝齐时改始丰县为始平县。五代时属吴越国,曾名唐兴、天

台、始丰、台兴,均属台州。公元 960 年,又改台兴为天台,此名一直沿用至今。

天台地处浙东丘陵南部,山地占全县总面积 82.3%,俗称“七分山、二分田、一分水”。天台山脉、大雷山脉蜿蜒县境南北;始丰溪横贯东西,形成封闭式的三角形盆地,是为天台盆地。雍正《浙江通志·卷十六》载:“山有八重,四面如一,当织牛之分,上应台宿,故曰天台。”由于临近东海,纬度较低,受季风影响较大,属亚热带季风气候,温暖湿润,四季分明,冬季温暖,夏季炎热。年平均气温 16.8℃,降雨量 1320 毫米左右,适宜多种作物生长。

改革开放以来,特别是“十一五”以来,天台的经济实力、城乡面貌和人民生活水平发生了深刻变化。2010 年,全县坚持以科学发展观为统领,围绕提升发展这条主线,扎实推进“工业平台建设年”和“旅游产业推进年”活动,加快发展方式转变,推进城乡统筹,全面改善民生事业,经济保持平稳健康发展的良好态势,科技、教育、文化、卫生、体育等各项社会事业全面进步,城乡居民收入稳步增长,人民生活水平持续提高。当年全县实现生产总值(GDP)118.62 亿元,人均生产总值(GDP)20512 元。财政保持平稳增长,全年实现财政总收入 14.01 亿元,其中地方财政收入 7.81 亿元;全县地方财政一般支出 17.0 亿元。城乡居民收入水平稳步提高。全县农村居民人均纯收入 8683 元,比上年增长 14.4%;城镇居民可支配收入 22066 元,增长 11.6%;城乡居民收入差距倍数控制在 2.6 倍以内。城镇居民人均消费性支出 14655 元,比上年同期增长 17.3%;农村住户人均生活支出 6027 元,增长 32.6%。全年城镇集体及以上单位在岗职工平均工资 40028 元。年末城乡居民储蓄余额 78.44 亿元。工业经济快速发展,已形成“一胶二车三绿”六大支柱,汽车零部件行业的银轮公司是全国最大的汽车冷却器生产企业,同时是“中国过滤布名城”、“中国胶带工业城”、“中国汽车用品生产基地”,也是中国名茶之乡、中国茶文化之乡。天台还拥有全国最大的铁皮石斛种植基地,“天台山乌药”获国家原料地保护。社会保障制度不

断健全。社会保险事业积极推进。全县年末单位从业人员 45330 人(不含私营),年末城镇登记失业率控制在 3.5%以内。全县年末基本养老保险在职职工参保 64925 人,增长 8.8%;参加失业保险职工 34070 人,增长 8.5%;参加医疗保险 51170 人。社会福利事业继续发展。全县年末国有收养性单位 1 个,床位 60 张,收养 40 人;乡镇及街道办寄养单位 15 个,床位 782 张,收养 330 人;社会办寄养单位 9 个,床位 846 张,收养 551 人。最低生活保障制度稳步推进。2010 年末,全县最低生活保障对象 6770 人,其中城镇居民与农村居民最低生活保障已保人数分别为 392 人、6378 人;全年投入保障资金 873 万元。县慈善总会实际得到各界捐款 1394 万元,救助支出 939 万元。

目前,天台县已制订了国民经济和社会发展“十二五”规划,确立了以跨越发展为主题,以转型升级为主线的思路,努力实施“产业强县、城乡一体、生态名县、民生优先”四大战略,全面加快建设惠及全县人民的小康社会,大力建设生态宜居城市、宗教文化圣地、旅游休闲胜地、特色制造业基地、绿色高效农业基地,努力成为全省欠发达地区跨越式发展的示范区。

根据天台县的社会发展特点,围绕“十二五”规划确定的发展思路,课题组深入调查了天台县社会养老服务体系建设的现状,分析了存在的问题,提出要以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,按照省“创业富民、创新强省”总战略,实现“创新创业、转型转轨、民生民享”的发展要求,创新体制机制和发展模式,积极构建与人口老龄化进程相适应、与经济社会发展水平相协调,以居家为基础、社区为依托、机构为支撑,资金保障与服务保障相匹配,基本服务与选择性服务相结合,政府主导、社会参与、全民关怀,惠及城乡老年群体的社会养老服务体系。同时,明确了具体的发展指标和政策措施。这对于全县养老服务事业的进一步发展是有积极意义的。

目 录

第一部分 天台县社会养老服务体系建设研究

- 第一篇 天台县社会养老服务体系建设研究报告 /3
- 第二篇 天台县社会养老服务体系建设调查报告 /45

第二部分 天台县养老服务发展专题研究

- 专题一 天台县民办养老机构发展研究 /71
- 专题二 天台县养老机构布点规划前期研究 /86
- 专题三 天台县养老服务补贴制度研究 /107

第三部分 基础理论研究

- 第一篇 老年社会学主要理论述评 /125
- 第二篇 民办养老机构研究综述 /151
- 参考文献 /163



第一部分

天台县社会养老服务体系 建设研究

第一篇 天台县社会养老服务体系研究报告

建设社会养老服务体系是积极应对人口老龄化的重大战略措施之一。党的十七届五中全会强调要“优先发展社会养老服务,培育壮大老龄服务事业和产业”。国家民政部自2000年前后提出推进社会福利社会化,建设养老服务体系后,根据中央的要求,在认真总结十多年来工作经验基础上,对体系进行了新的阐述,即“以居家养老为基础、社区服务为依托、机构养老为支撑,资金保障与服务保障相匹配,基本服务与选择性服务相结合,政府主导、社会参与、全民关怀的社会养老服务体系”^①。这项制度是我国适应人口老龄化发展趋势,根据经济社会发展需要而建立的社会保障制度之一;是政府继城乡最低生活保障制度、城镇基本养老保险、基本医疗制度保险,新型农村合作医疗保险制度、新型农村养老保险制度等基本生活保障之后,实施的服务保障,既体现对老人基本服务需求的满足,同时旨在提高老人的生活质量和生命质量;对推动服务型政府的建设,养老服务事业和产业的发展,具有重要的意义。作为浙江省欠发达县市,天台县在人口老龄化、高龄化发展迅猛的背景下,探索符合自身社会经济发展水平,彰显地方优势和特色的社会养老服务体系,既是对中央和浙江省委、省政府重大决策部署的落实,又促进当地社会发展和社会主义和谐社会建设。

一、人口发展趋势及养老服务需求分析

老年人口规模不断扩大,老龄化不可逆转。天台县自20世纪90年代步入老龄社会,2004年,县域总人口为55.7万,60岁及以上老年

^① 民政部“困难群众生活救助和养老服务体系研究”记者会2011.3.8(<http://www.china.com.cn>)

人口为 66545 人,占总人口的 11.95%;截至 2010 年末,全县人口总数为 58.16 万,其中 60 岁及以上老年人口为 82704 人,占总人口的 14.22%。

表 1-1 2000—2010 年天台县域变动老龄化发展表

年 份	年度总人口 (人)	年度出生 人口(人)	自然增长率 (%)	年度老年 人口(人)	老龄化速度 (%)
2000	554399	9090	0.99		
2001	554717	7304	0.71		
2002	555169	/	0.72		
2003	555186	7440	0.69		
2004	556631	8864	0.922	66545	
2005	558768	8171	0.797		
2006	562554	8439	0.868		
2007	565029	6645	0.582	72696	
2008	568863	6644	0.559	75951	4.22
2009	574990	8613			
2010	581600			82704	

来自天台县老龄办数据。

根据《天台县域城镇体系规划》(2006—2020)的人口发展规模规划(见图 1-1),天台县域 2015 年人口规模为 66.5 万人,2020 年县域人口规模达到 70 万人;其中,60 岁及以上人口将达到 10.61 万、13.02 万,占总人口分别为 15.96%、18.63%(见表 1-2)。因此,在现有条件下,和全国、全省态势一样,人口老龄化趋势不可逆转。

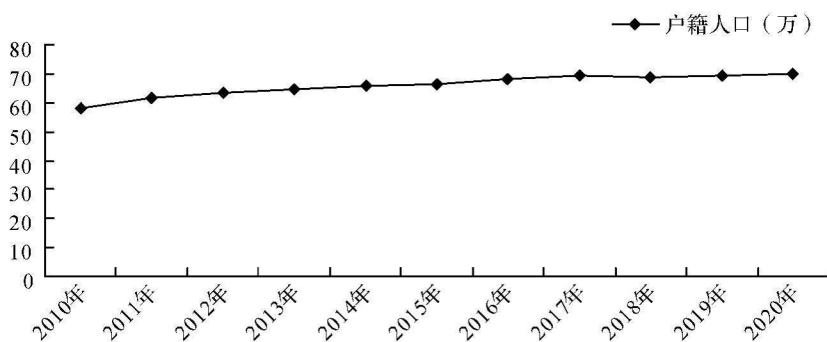


图 1-1 天台县 2010—2020 年户籍人口预测表

表 1-2 2009—2020 年老龄人口预测表

年 份	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
老 龄 人 口 (万人)	8.25	8.81	9.26	9.72	10.17	10.61	10.97	11.44	11.97	12.52	13.02
老 龄 化 程 度 (%)	13.86	14.28	14.60	15.03	15.46	15.96	16.32	16.85	17.45	18.06	18.60

注：根据天台县公安局所提供人口数据进行预测

高龄化发展趋势迅猛,失能半失能老人不断增加。2010 年末,全县 80 岁及以上老年人口为 10874 人,占老年总人口的 13.15%。老龄化、高龄化发展趋势明显。高龄必然带来老年人生理机能的进一步衰退,带病期延长,造成失能、半失能比例不断增加。据课题组对全县八分之一约 1 万余老人的调研,城乡失能老人占老年人口比例为 1.55%、2.16%;失能和半失能老人相加分别高达 7.16%和 11.12%(见表 1-3)。这一比例和浙江省老龄委员会公布的 2010 年失能老人占 3.48%、半失能占 6.53%的数据相比,要高不少;但接近于国家老龄委公布的《全国城乡失能老年人状况研究》数据,2010 年末全国城乡部分失能和完全失能老年人约 3300 万,占总体老年人口的 19.0%,其中完全失能老年人 1080 万,占总体老年人口 6.23%。最值得关注的是失能老人中痴呆症老人患病比例城乡总计达到了 7.61%(见表 1-4)。

表 1-3 天台县失能老年人比例

区 域	60 岁以上 人口(人)	半失能老年 人数(人)	全失能 (人)	半失能占 60 岁以上人口 百分比(%)	全失能占 60 岁以上人口 百分比(%)	总计 (%)
农村	2406	218	52	9.06	2.16	11.12
城镇社区	7787	437	121	5.61	1.55	7.16
总计	10193	655	173	6.42	1.70	8.17

来自课题组调研数据。^①

表 1-4 天台县老年痴呆占失能老人比例

区域	60 岁以上	老年痴呆	老年痴呆占 60 岁以 上老人百分比(%)	老年痴呆占失能 老人百分比(%)
农村	2406	23	0.96	8.52
城镇社区	7787	40	0.51	7.17
总计	10193	63	0.84	7.61

注：这里的失能包括全失能和半失能。

家庭结构小型化,老人空巢率持续上升。据天台县第六次全国人口普查资料,全县常住人口中,平均每个家庭户的人口为 2.54 人,比 2000 年第五次全国人口普查的 2.81 人减少 0.27 人;相比全国的 3.01 和浙江省的 2.62,分别低了 16%和 3%。

家庭平均规模缩小,有计划生育政策的原因,也有劳动力外出和转移等原因。从天台县来看,劳动力外出是主要的。由于市场经济取向的改革较早,人们市场意识浓厚,外出经商普遍。2000 年,第五次全国人口普查时,天台县全县户籍人口 55.2 万人,常住人口为 40.7 万人;全县外出人口达 15.2 万人,而流入的外来人口仅 7145 人,净流出人口占户籍人口数四分之一强。到“六普”统计,全县户籍人口总数为 58.16 万,而常住人口仅为 38.28 万,一增一减,说明外出人口数量继

^① 文中未特别注明的数据和图表均来自课题组调研。

续增加,数量庞大。课题组抽样调查也表明了这一点,全县城乡外出打工的分别占总人口的 43.79%和 15.58%;外出经商的分别为 7.33%和 7.06%。农村劳动力转移更为突出,占总人口的 51.12%(见图 1-2)。由此导致了老年空巢家庭的增加,尤其是农村地区,老年夫妻独居和单身独居比高达 48.38%,高于城区 7 个多百分点(见图 1-3)。因此,对农村养老服务更要应引起充分重视。

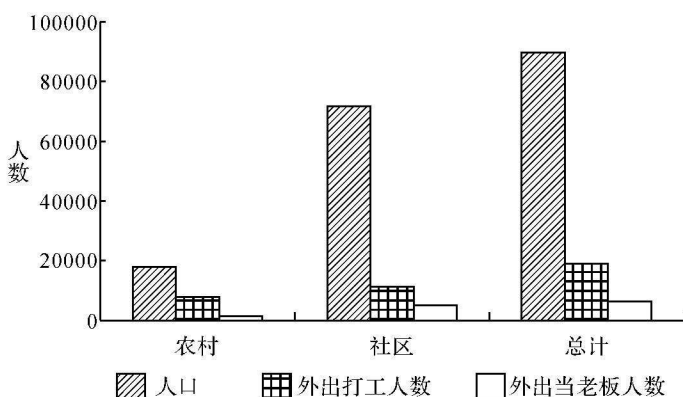


图 1-2 城乡外出打工(经商)人数及占总人口比例

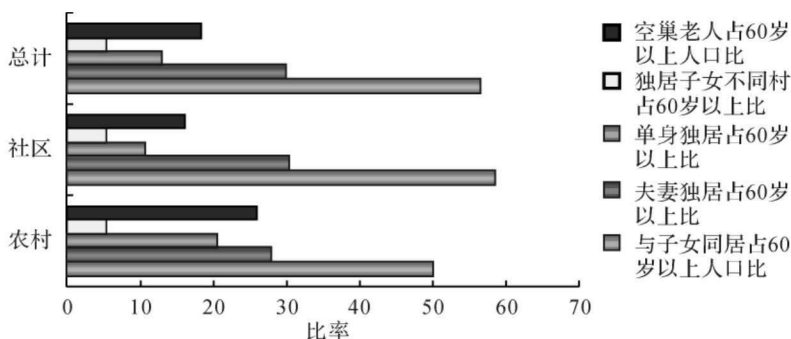


图 1-3 60 岁以上老年人居住状况

分析上述情况,有以下结论:

第一,老龄化趋势不可逆转,养老服务需要引起高度重视。由于社

会生活水平及医疗保健水平的不断提高,人口预期寿命不断提高;人口计划生育政策的持续影响,人口出生率持续下降,我国妇女总和生育率为 1.8,已低于 2.1 国际标准。老龄化和少子化同存,老龄化趋势不可改变,建设社会养老服务体系要有长远规划,才能从容应对。对于天台县来说,这一任务更为迫切、更为繁重。除了上述因素外,尽管按户籍人口计,老龄化程度低于全省,但已高于全国的平均水平(13.26%)1 个百分点。更为重要的是,天台县外出口较多,致使实际老年人口比例大幅提高。以常住人口计算,天台县的老龄化程度大大高于全国、全省。从“六普”看,天台县常住人口为 38.28 万人,60 岁及以上人口为 7.26 万人,占 18.95%,其中 65 岁及以上人口为 4.97 万人,占 12.99%,高于浙江省及全国的平均水平,尤其是 60 岁及以上人口比例,高出全国和浙江省多达 5 个百分点(见表 1-5)。这是一个不能忽视的比例。家庭规模持续缩小,空巢家庭、纯老户增加,家庭提供养老服务的资源和能力弱化,迫切需要天台县各级党委、政府高度重视,切实采取措施,加强社会养老服务体系。

表 1-5 “六普”老龄化数据比较

	总人口数 (万)	60 岁及 以上人 口数(万)	60 岁及以 上人口 百分比(%)	65 岁及 以上人 口数(万)	65 岁及以 上人口百 分比(%)	户籍人口 60 岁及以上人口 百分比(%)
全国	137053.69	17764.87	13.26	11883.17	8.87	12.55
浙江省	5442.69	755.86	13.89	508.17	9.34	16.6
台州市	596.88	84.53	14.16	58.66	9.83	
天台县	38.28	7.26	18.95	4.97	12.99	14.22

第二,高龄化发展趋势迅猛,专业化照护服务需求凸显。据预测,我国 80 岁及以上高龄老人比例与数量以大约等于 65 岁及以上老年人口总体增长速度的 2 倍超高速增长^①。此外,到 2040—2050 年,20 世

^① 曾毅:《中国人口老龄化的“二高三大”特征及对策探讨》,载于《人口与经济》2001 年第 5 期。

纪 50、60 年代生育高峰时期出生的人口都将进入高龄阶段,届时高龄老人将快速增加。天台县和全国、全省一样,高龄人口持续增加。预测到 2020 年,高龄人口将达到 2.5 万人左右。高龄人口的不断增长,一方面使得需要照料的失能、痴呆症老年人口数量增多,另一方面又导致老年人需要照料的时间延长。这就要求,在提高照护服务质量的同时,需不断提升照护的专业化程度。

第三,家庭照护功能不断弱化,迫切要求社会介入养老服务。家庭结构小型化,单个子女照护负担增加;社会竞争的压力,致使很多子女欲孝而不能。外出经商等外出口数量增加,时间延长等特征明显,必然导致老年空巢家庭、纯老户增多。社会养老服务亟须快速发展。外出经商、打工人员中农村占多数,加强农村养老服务设施建设,发展农村养老服务事业尤为重要和迫切。

第四,社会经济发展及观念改变,养老服务方式趋于多元化。伴随着经济社会的发展,城乡居民对改善生活水平的诉求愈发强烈,新的老年服务需求将不断涌现。随着人们生活水平的不断提高,花钱买服务、请人代为照顾的观念将日益深入人心;享受型、休闲型、个性化的养老服务需求也将在一部分高收入老人及子女条件较好的老人中存在。在这种情况下,推动社会养老服务体系必须建设必须进行多方面考虑,发展不同类型、不同层次的养老服务,提供多种多样的养老服务方式。既要大力加强养老机构建设,在抓好公办养老机构的同时,引导社会力量建设护理型、助养型、居养型等养老机构,又要重视居家养老服务发展,建设各类居家养老服务照料中心、老年食堂、老年活动设施等。既要为老年人提供必需的各类基本服务,又要给他们提供多种可选择的特色服务。

二、发展基础及背景

(一)社会养老服务体系发展基础

天台县是全省 25 个欠发达县市之一。近年来,面对人口老龄化发展的严峻形势,天台县委、县政府高度重视,以科学发展观为指导,将养老服务体系摆上重要议事日程,纳入当地国民经济和社会发展总

体规划,列入基本公共服务均等化行动计划,作为加快推进以改善民生为重点的社会建设重要内容来抓,作为为民办实事的“民生工程”来抓,在政府财力相对有限的情况下,加大工作力度,扎实推进社会养老服务体系

1. 建立制度框架,强化规划意识

2010年,根据省政府和台州市的要求,县政府制发了《关于加快构建养老服务体系的实施意见》,明确了全县今后一个阶段社会养老服务体系建设的目标、任务和政策措施。依托天台县社会福利中心,搭建养老服务平台,建立社会养老服务指导中心,强化对养老服务机构和居家养老服务的行业管理和指导。养老服务事业事关经济社会发展全局,需要从战略视角,进行系统、长远的规划和布局。从2009年开始,县民政局委托专业机构开展了《天台县养老机构布点专项规划(2010—2020年)》编制,把养老服务设施建设纳入城乡总体规划,为养老服务资源的通盘安排、整合利用创造条件;同时,通过规划力图解决养老服务事业发展中土地等要素制约。目前规划文本已基本完成。

2. 两翼齐头并进,强化设施建设

养老机构是养老服务体系的骨干和支撑,对整个养老服务业的发展具有示范引导、辐射等作用。天台县以农村五保和城镇“三无”对象集中供养工作为契机,切实加强乡镇敬老院建设。自2004年起,县财政投入200多万元,对全县15个乡镇及街道办敬老院进行改造提升,配置专(兼)职院长,在过道、卫生间等处统一安置扶手。目前,全县各乡镇(街道)敬老院共有床位782张,收养330人,农村五保对象集中供养率达到97.3%。县原有福利院,床位数60张,寄养各类人员40人,城镇“三无”对象集中供养率达到99%。为进一步提升社会供(寄)养能力,提升全县社会福利设施层次,做好示范作用,已批准立项异地新建县福利院,预计有590个床位。同时,充分利用天台民间资金丰盈的特点,鼓励引导社会力量大力发展民办养老机构。据统计,社会投资养老机构总额已达2136万元,已建机构28家,建筑面积19432.7平方