编辑_李 琳 设计_邱勇哲



老龄化背景下

广西社会化养老服务体系建设研究

文_李瑞红（广西财经学院讲师）
高　莹（广西师范大学经济管理学院，硕士研究生）

随着社会生育率的下降和预期寿命的延长，老龄化正在成为中国人口年龄结构变化的主要趋势，与此同时，城乡居民对养老服务的需求也在持续增加。全面推进养老服务体系的构建、增加养老服务有效供给、建立“老年友好型”社会，是应对人口年龄结构转变、实现“老有所养、老有所依”的必然要求。党的十八大和十八届三中、四中、五中全会以及“十三五”规划纲要都对应对人口老龄化、加快建设社会养老服务体系、发展养老服务产业等提出明确要求；党的十九大明确提出，“构建养老、孝老、敬老政策体系和社会环境，推进医养结合，加快老龄事业和产业发展”。相比发达国家，我国进入人口老龄化社会的速度相对较快，但是国民收入还不及部分发达国家的一半，“未富先老”的特征为我国社会化养老服务体系的优化提出了艰巨挑战。作为西部欠发达地区，广西“未富先老”的老龄化特征尤为突出，养老服务体系供需短缺和结构非均衡特征日益显现。未雨绸缪，以战略眼光审视欠发达地区的养老事业，谋划养老民生问题刻不容缓。

一、广西促进养老服务体系建设的必要性

（一）人口老龄化压力凸显

当前，广西人口结构呈现出老年人口基数大，高龄人口数持续增加，局部地区青壮年人口持续流失，家庭空巢化、村落空心化明显等特征。早在2000年，广西65岁及以上老年人口比例就已达到7.31%，统计显示，在2016年，广西常住人口中，60周岁及以上人口716万人，占全部人口的14.8%；其中65周岁及以上人口达到481.4万人，占全部人口的10%。80岁以上老年人口占老年人口总数的14.4%，纯老年人口家庭数为42.55万，占全区老年人口总数的5.25%。根据国际上划分人口年龄结构类型的标准，广西已进入典型的人口老龄化社会。

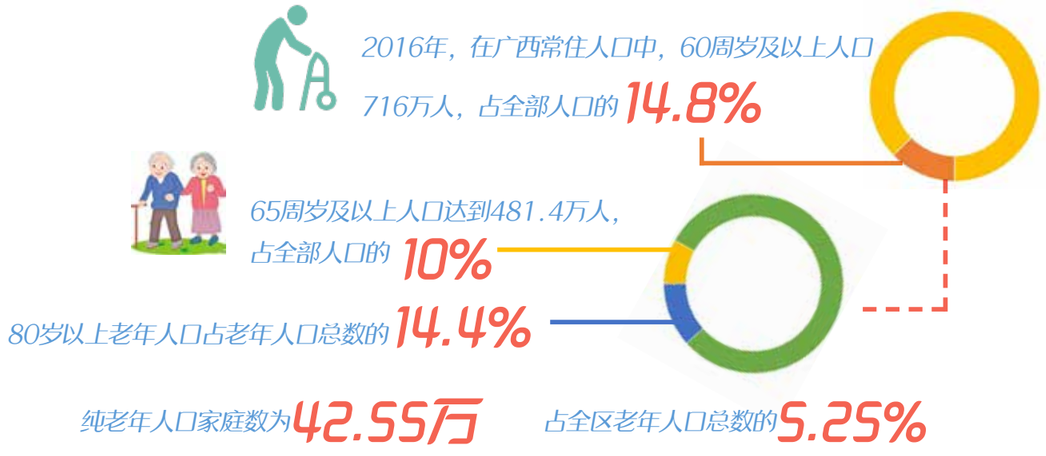


表1和图1显示，2002—2016年间，广西0~14岁人口比例呈现明显的下降趋势，而65岁及以上老年人口比例则持续上升，广西老年抚养比已经从2002年的12.46%上升到2016年的14.64%。统计显示，桂林、崇左、来宾3市的老年抚养比已经高达24.28%~39.11%，达到了微型人口的负债标准。

从人口变动趋势不难预测，广西人口老龄化压力将进一步增大。预计到2020年，65岁以上老年人口比例将达到11.6%左右，80岁及以上高龄人口数量也将持续增加，由于公共服务体系优化、城乡居民收入增加、贫困地区农村生活条件改善等，广西人口老龄化加速现状将难以缓解。

表1 广西老年人与儿童占比及老年抚养比

年份（年）	总人口（万人）	0~14岁人口占比（%）	65岁以上人口占比（%）	老年抚养比（%）
2002	4808	22.08	8.63	12.46
2003	4853	21.58	9.1	13.13
2004	4907	20.96	8.43	11.94
2005	4655	23.74	9.55	14.32
2006	4775	22.23	8.99	13.07
2007	4768	22.28	9.27	13.54
2008	4816	22.07	9.45	13.8
2009	4856	22.10	9.4	13.73
2010	4603	21.71	9.24	13.38
2011	4645	21.8	9.83	14.36
2012	4682	21.96	9.74	14.26
2013	4719	21.57	9.66	14.05
2014	4754	21.58	9.67	14.08
2015	4796	22.09	9.97	14.68
2016	4838	22.08	9.95	14.64

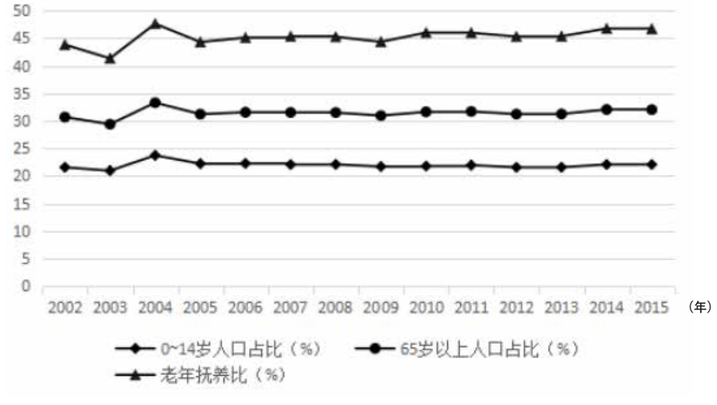


图1 老年与儿童人口比重及老年抚养变化趋势

（二）传统养老模式面临短板

长期以来，广西养老服务模式主要以家庭养老为主，公共养老机构为辅。家庭养老以其传统的血缘、亲缘纽带实现代际之间的经济、抚养转移关系，在传统家庭结构相对完备的情况下，是一种社会经济效应较为理想的养老模式，可以为老人提供物质和精神上难以替代的慰藉。但这种传统养老模式随着城镇化加速、农村青壮年劳动力大量外流、家庭结构离散化与空心化而出现日益严峻的短板，养儿防老、居家养老的传统模式面临挑战。而目前的社区养老等公共养老机构，优先服务对象主要以高龄老人、失能老人以及孤老军烈等特殊群体为主，还未达到较普遍的覆盖范围。随着人口老龄化态势的日益严峻，城乡居民特别是贫困农村地区对公共养老机构需求日益增加。从现状看，目前公共养老服务体系供给和需求存在严重非均衡，显然无法实现老有所养的公共服务目标。



公共养老机构优先服务对象主要以高龄老人、失能老人以及孤老军烈等特殊群体为主，还未达到较普遍的覆盖范围

随着人口老龄化态势的日益严峻，人民群众对公办养老机构的需求日益增加



编辑_李 琳 设计_邱勇哲

（三）日益迫切的养老现实需求

进入新发展阶段，随着国民生活水平的日益提升，健康养老、个性化养老、非居家养老的现实需求与公共养老服务体系供给水平之间存在严重反差。统计显示，2013年末，广西有养老服务机构1303个，其中城市147个，农村1156个；养老服务机构床位数40642张，其中城市12368张，农村28274张。按常住人口计算，2013年末，广西每千名65岁以上老年人口养老服务机构床位数仅为8.9张，无法满足日益增加的老年人口的需要。社区养老供给严重滞后，2016年广西社区服务设施仅有1146个，社区服务中心82家，社区服务站633个，社区提供的养老床位仅802张。总体而言，社区居家服务在养老服务供给中所占比例相对较小。由于投入不足，大规模建设公共养老机构面临着资金短缺问题，探索适合广西区情的综合养老服务体系势在必行。

2016年广西社区服务设施仅有

1146个



社区服务中心

82家



社区服务站

633个



社区提供的养老床位

802张

社区居家服务在养老服务供给中所占比例相对较小

中国的养老习俗和老年人的生存习惯还是以家庭养老为主，而广西目前面临着大量青壮年劳动力外出打工的压力，大量留守老人的养老问题有待解决





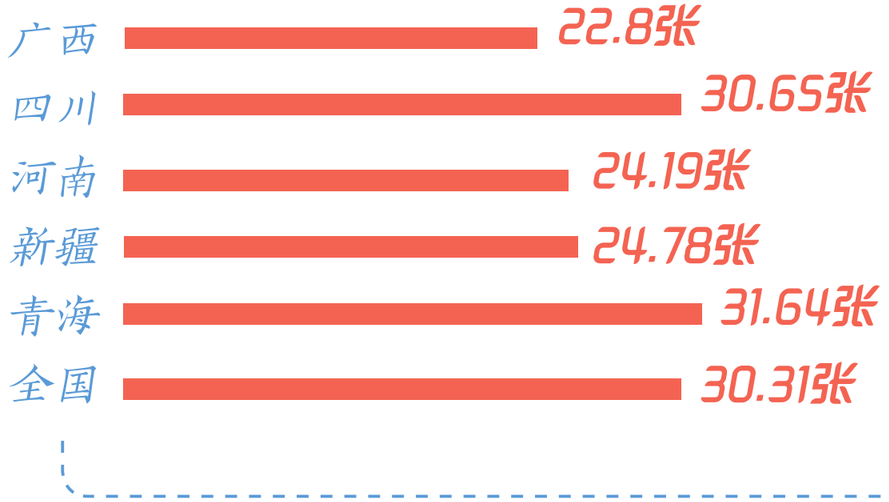
二、广西社会化养老服务体系发展的困境

（一）养老服务供给短缺

与河南、四川、青海、新疆等新型城镇化水平相似的省份做比较，2016年广西养老床位数共有3.8万张，每千名老年人拥有养老床位为22.8张，而同期四川为30.65张、河南为24.19张、新疆为24.78张、青海为31.64张、全国为30.31张，相对来说广西处于较低水平。在社区服务方面，广西社会工作服务者素质普遍偏低，人均社工助工师低于全国和四川省，人均养老护理员少于四川、河南和青海等省份。在养老服务质量上，由于资金与人才要素的缺乏，广西养老服务质量（尤其是农村）一直处于较低水平，现有的对农村老年人口的养老服务仅限于基础的生活照料和简单的休闲活动，在医疗服务和互联网养老等方面还相当欠缺。



2016年每千名老年人拥有养老床位



编辑_李 琳 设计_邱勇哲

（二）养老服务体系供需失衡

目前，广西互助型养老机构偏多，而传统型养老机构和社区养老服务机构相对较少。城镇公办养老机构几乎“一床难求”，而民办养老机构却存在着很高的闲置率。农村老年人养老形式比较单一，养老服务机构针对的对象普遍为一些特困老年人，大多数不符合政府标准的老年人同样面临养老需求。同时，随着农村青壮年劳动力向城市的转移，即便农村有大量的互助型养老设施，但仍无法全面给予老人心理上的慰藉和身体上的护理。



截至2015年底，南宁市有各类养老服务机构共876个
其中包括农村五保村707个、公办福利机构14个、
民办养老院49个、集体办养老院106个







（三）养老服务体系区域发展不平衡

目前，广西各市之间的养老服务业发展差异显著。截至2015年底，南宁市有各类养老服务机构共876个，其中包括农村五保村707个、公办福利机构14个、民办养老院49个、集体办养老院106个，而对于经济发展水平相对落后的贺州市，其收养性社会服务机构（含社会福利院、光荣院、敬老院、五保村）有71个，社会福利院仅有6个。城乡二元结构的发展也导致养老服务体系的城乡发展差距。相比农村地区，城镇养老服务形式更加多样化，养老服务标准更加人性化、服务质量更高。城镇老年人不仅可以享受社区优质服务，还可以参加各种文化娱乐活动，而农村无论从养老设施数量还是养老服务形式上看都与城镇有很大差距。

（四）专业人才匮乏

广西养老服务体系发展过程中面临的关键问题就是人才短缺。目前，广西养老服务行业高端人才较少，大部分工作人员的服务态度只限于照顾老人基本生活，很少涉及精神娱乐、健康护理等方面的专业技术。广西暂时还未形成成熟的养老服务人才培养体系，无论在相关学科建设还是政府资金配备上都难以达到社会正常需求。目前只有一些中等职业学校开设了相关老年人护理培训课程，而全日制教育学校并未将其纳入学科范围。社会对养老服务的需求正朝着多元化、专业化的方向发展。养老服务从业人员需要从生活保姆型向可以提供全方位、多功能的专业技术人员转变。

编辑_李 琳 设计_邱勇哲

三、完善广西养老服务体系的对策建议

（一）完成从服务供给到制度供给的转变

目前，广西养老服务的供给主要是由政府提供，大部分养老机构都是公营公办。政府财政拨放力度的大小影响着养老服务的供给质量高低，因此，要针对广西人口老龄化现状，对养老服务机构与行业合理分配资金，提高公办养老机构的服务效率与服务质量，让公办养老机构为民办养老机构提供示范效应。此外，养老服务行业不仅投资大，且运营周期较长，资本回收较慢，造成养老服务机构资金短缺、融资困难的现状，对此要扶持部分养老服务行业进行投融资，完善融资机制与平台，如广西太和股份有限公司就是在政府相关部门的帮助下成功上市，解决了基本融资问题。同时，要进一步完善相关制度与政策规划，将相关政策准确地落实到每个层面、每个地区甚至每个部门，同时要实行切实有效的政策监督与绩效评估机制，不能将政府的政策制定者与参与者身份混为一谈。

（二）形成多元化的养老服务体系

首先，要推进服务主体的多元化。通过福利多元主义可知，单一的服务主体是不稳固的，无论是市场、政府还是家庭，在提供养老服务上都可能出现“缺位”现象，政府除了要大力培养公办服务机构，也要给予民办机构财政上（比如税收、场地）的支持，同时还要为旅居老人提供相匹配的养老服务，满足他们的“候鸟式养老”需求。其次，要推进服务模式多样化，除了现有的家庭养老、社会机构养老等养老模式，还可以推出虚拟养老院、医养结合等养老模式，大力推进“养老+N”多业态融合发展，促进养老服务与医疗护理、文化体育、现代农业等产业深度融合。最后，要强化子女的赡养责任感，不断深化壮族慈孝文化内涵，通过宣传优秀代表人物事迹，将故事与文化紧密结合，着力打造广西尊老爱幼、团结和睦的社会新形象。



虚拟养老院



医养结合



“养老+N”

（三）推进广西养老服务一体化建设

党的十九大提出要加快基本公共服务均等化。政府部门制定的政策要尽力确保各地公民不分城乡、不分地区地享有法定公共服务项目。对此，要破除城乡二元结构壁垒，扩大养老服务范围，尽量将优惠政策偏向农村地区，将符合城乡标准的老年人全部纳入服务范围，将农村五保村发展成社区服务中心，缩小农村老年人与城市老年人之间的福利差距。同时，政府在财政投入方面要弱化城市间偏好，要针对每个城市的情况“对症下药”，攻下短板问题，推进广西养老服务体系一体化发展，切忌只专注于某些城市的单一发展。





养老与现代农业相结合，打造以田园为生活空间，以农作、农事、农活为生活内容，以农业生产和农村经济发展为生活目标的创新养老方式



（四）积极推进养老服务人才培养

首先，要积极研究把握养老服务体系的优化对不同层次的人才需求，可由相关政府部门、教育学者、老年服务业领导者等通过外地经验学习与本地考察评估的方式，预测与统计老年服务所需的人才数量及专业方向等。其次，由教育部门主导，开设各类涉老专业学科。目前，广西中职学校较多，分布也比较广泛，可以大力培育中职学生成为养老行业的支柱力量。随着养老行业的逐渐兴起，可逐步加强本科以上专业人才的培养，并对参与老年服务行业的高端人才给予奖励。最后，要完善职业资格证书制度，通过技术人员资格认证推动人才培养、拓宽人才发展空间，执行与事业单位相同的执业资格、注册考试政策。