

辽宁省农村留守老年人关爱服务体系 建设现状及发展对策

笪可宁¹,王春霞²,郭宝荣¹

(1.沈阳建筑大学管理学院,辽宁 沈阳 110168;2.沈阳建筑大学养老产业建筑信息研究院,辽宁 沈阳 110168)

摘 要:随着新型城镇化建设进程的不断推进,农村家庭“空巢化”现象愈发严重,留守老年人的养老问题逐渐成为亟待解决的社会难题。以辽宁省农村留守老年人关爱服务体系为研究载体,通过实地调研和文献查阅,探究留守老年人生活困境及关爱服务发展的现实需求,深入分析农村留守老年人关爱服务体系建设的的主要问题及原因,并以此为依据提出了相应的改进对策,以期关爱服务体系的科学化建设提供参考。

关键词:农村留守老年人;关爱服务体系;建设现状;发展对策

中图分类号:F241.34 **文献标志码:**A

农村留守老年人问题是我国城镇化、市场化和经济社会发展的阶段性问题,随着青壮年劳动力的大量外流,传统的家庭养老服务功能逐步弱化,留守老年人的养老问题开始引发关注。辽宁省作为我国老龄化程度最为严重的省份之一,于1996年先于全国4年正式步入老龄化社会,2017年全省共有老年人口958.74万,其中,农村老年人口440.45万。随着新型城镇化建设进程的不断推进,农村劳动力逐渐向城市流动,农村家庭“空巢化”现象严重,留守老年人的关爱服务逐渐成为亟待解决的社会难题^[1]。因此,建立健全农村留守老年人关爱服务体系,对于解决留守老年人的养老难题、维护社会结构的和谐稳定具有重要意义,也能一定程度地促进乡村振兴战略的有效实施^[2]。

学术界关于农村留守老年人关爱服务的

研究起步较晚。任娜^[3]从关爱服务总体要求、主体责任、权益保障作用、平台载体以及社会力量参与等几个角度,对《关于加强农村留守老年人关爱服务工作的意见》进行了解读。李云新等^[4]认为农村留守老年人关爱服务体系建设面临着政策体系、政府行为、市场机制、社会力量等多方面挑战,需要协调多方主体和资源,从农村留守老年人问题发生的宏观背景、政策体系、主体行为等多个维度化解困境。韩振秋^[5]提出关爱服务体系的建立是一项复杂的系统工程,需要全社会共同参与,应当积极构建政府主导、社会协同、社区参与、家庭承载、老年人自我提升的“五位一体”关爱服务发展模式。整体来看,以往的研究多停留在政策体系解读和主体责任认知层面,缺少对实际问题的处理策略。笔者以辽宁省农村留守老年人关爱服务发展

现实需求为切入点,在对关爱服务体系发展现状进行梳理的基础上,针对存在的问题提出具体、可操作的解决办法,以期为留守老年人关爱服务体系的科学化建设和实际化操作提供参考与借鉴。

一、辽宁省农村留守老年人关爱服务发展现状

1. 政策保障情况

加快完善农村养老服务政策体系是关爱服务发展的首要工作。《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》及十九大报告明确提出:要完善社会救助、社会福利等制度,健全农村留守老年人关爱服务体系。2017年12月,民政部、人力资源社会保障部等九部委共同制定了《关于加强农村留守老年人关爱服务工作的意见》,对关爱服务体系建设总体要求及重点工作等内容做了统一要求。辽宁省在结合实际发展情况的基础上,于2018年10月出台了《辽宁省关于加强农村留守老年人关爱服务工作的实施意见》(以下简称《意见》),该《意见》的制定进一步建立健全了党委政府主导、九部门协同配合、村(居)民委员会和老年协会具体落实、社会力量广泛参与的农村留守老年人关爱服务工作体系,将党中央和国务院解决农村留守老年人实际困难的决定转化为切实举措,为关爱服务体系的建设提供了基础政策保障。

2. 经济保障情况

经济水平是影响农村留守老年人生活满意度的主要因素。由于传统“孝”道文化的缺失以及自身劳动能力的下降,留守老年人已经成为农村贫困人口的主要组成部分。因此,做好留守老年人的精准扶贫工作,对于提升关爱服务体系的建设效果具有重要意义。“十三五”以来,辽宁省从多个层面提高了城乡居民最低生活保障和特困人员生活补助标准,农村低保平均标准已从“十二五”末期的3 442元/年增长到2018年的4 659元/年,涨幅超35.4%,全省近28万农村贫困老年人因此受益。沈阳、大连等城市在此基础上,

对高龄低收入老年人(城乡低保对象和低保边缘对象中的老年人)发放了高龄补贴,一定程度上缓解了高龄留守老年人的经济压力。

3. 养老服务配套情况

加快农村留守老年人“关爱之家”“幸福大院”等互助性养老服务设施的建设进程,实现养老服务资源配置与新农村建设进程的紧密结合,为留守老年人提供集中居住、互相照顾、相互沟通的集中生活空间,是破解农村留守老年人养老难题的重要举措^[6]。自农村互助幸福院项目启动以来,辽宁省依托村级活动场所、社区服务站、闲置的校舍等资源,大力实施民生工程,截至2016年底,全省累计建成农村互助幸福院2 739个,提供床位12 980张,同时,建立农村困难家庭常年病人托管中心61家,托管床位共计8 800张,对实际收住人员每人每月补助400元,在一定程度上满足了留守老年人的养老设施需求。

4. 老年协会建设情况

基层老年协会作为老年人自我管理、自我教育以及自我服务的社会团体,在维护老年人权益、组织老年人文化娱乐活动以及缓解老龄行政工作压力等方面发挥着巨大作用,是老年人相互交流的有效平台^[7]。近年来,随着信息普及速度的不断加快,老年人社会参与的意愿和能力不断增强,基层老年协会的规范化建设与管理成为维护老年人福祉的重要方向。截至2016年底,全省15 736个社区(村)共建立基层老年协会14 597个,老年协会组建率达92.8%,超过了“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设主要指标中90%的平均标准。基层老年协会的建立,为农村老年人提供了参与社会活动的渠道,在一定程度上丰富了留守老年人的生活。

二、农村留守老年人生活困境及关爱服务发展现实需求

家庭养老功能的日趋弱化对农村留守老年人的生活带来了巨大挑战,留守老年人在经济收入、文娱生活、医疗陪护以及生活照料等方面的困境日益显现。关爱服务体系作为

农村社会养老服务体系建设的重要内容,能够有效解决有限的关爱服务资源与留守老年人日益增长的关爱服务需求之间的矛盾,提升留守老年人的生活幸福指数^[8]。

1. 经济状况较差

在经济收入水平方面,辽宁省农村留守老年人整体收入水平仍然较低,近一半的受访者表示自己的收入勉强维持生计,40%的受访者认为自己经济条件拮据,生活有一定困难。与此同时,留守老年人的收入方式较为单一,75%的留守老年人仍然以子女供养和自己劳动所得为主要收入方式。在支出方面,老年人整体消费水平虽然较低,但多为刚性需求,饮食和医疗卫生成为老年人消费的主要方向。45%的老人认为他们的支出主要用于治疗疾病,虽然医保有一定的补贴,但他们在医疗方面的经济压力依然很大。

2. 文化生活匮乏

由于长期与子女分居,留守老年人的精神状态相对较差,八成以上的受访者有强烈的孤独感。62%的农村留守老年人认为通过电话、视频等方式与子女交流能够在一定程度上缓解自己的孤独感。另一方面,由于现有的文化设施建设比较落后,公共文化活动相对匮乏,留守老年人生活较为单调,多数留守老年人的闲暇时间主要用来与邻里唠家常和看电视、听广播,多数受访者表示自己没有或极少参加过文化、体育等活动,留守老年人娱乐活动统计情况如表 1 所示。

表 1 农村留守老年人娱乐活动统计表

| 活动项目 | 人数 | 比例/% |
|---------|----|------|
| 看电视、听广播 | 37 | 31.6 |
| 与邻里唠家常 | 46 | 39.3 |
| 棋牌麻将 | 23 | 19.7 |
| 体育锻炼 | 4 | 3.4 |
| 文艺活动 | 2 | 1.7 |
| 其他 | 5 | 4.3 |

3. 就医无人陪同

整体来看,留守老年人患病期间多以自我照顾为主,无法及时就医、生病期间得不到良好的照顾等现象普遍存在。调查显示,无人陪同、就医不便除经济因素外,困扰留守

老年人就医的主要问题。70% 的受访者表示,由于子女不在身边,自己身体不适时常抱着“小病忍一忍”的心态,吃点药应付了事。

4. 生活缺少照料

对留守老年人的生活照料情况进行统计,统计结果如图 1 所示。调查结果显示,子女外出务工直接影响到农村留守老年人的生活照料质量^[9],66%的受访者表示,平日的衣食住行都需要由自己打理,无人分担,32%的受访者主要依靠伴侣照料自己的起居,仅有2%的受访者接受过其他亲友的照料。整体来看,村集体和政府留守老年人生活照料方面的作用尚不明显。与城市相比,农村社会养老服务体系建设滞后,居家养老服务、社区养老服务尚未成型。

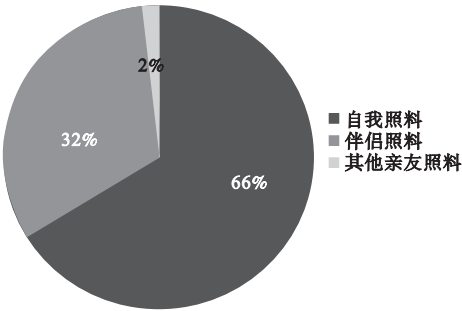


图 1 农村留守老年人生活照料情况统计图

三、农村留守老年人关爱服务体系建设的
主要问题

1. 缺乏具体的政策支撑

现阶段,国家九部委和辽宁省民政厅等九部门相继出台了农村留守老年人关爱服务工作的实施意见,对关爱体系建设的基本原则、建设目标和总体任务等问题做出了整体规划,但基本停留在宏观指导层面,缺少针对地方的具体的实施办法及监督考评机制,实际操作仍有一定困难。从政策指向对象来看,各项政策、方案在针对农村极端困难户的各种补助中,对留守老年人这一群体的特殊性和实际困难方面考虑尚有不足,许多留守老年人生活条件依然艰苦。

2. 缺乏科学的工作联动机制

农村留守老年人关爱服务问题涵盖精神

慰藉、医疗健康、权益维护、生活照料、文体娱乐等多个领域,需要民政、人社、卫生、文化等多个部门及家庭和社会的通力合作。缺乏相应的工作联动机制、部门和部门之间信息不畅通是制约关爱服务体系建设的的重要原因,如沈阳市农村互助幸福院建设信息由民政局掌握而老龄办不知晓,农村基层老年协会建设情况由老龄办掌握而民政局不知晓(此问题在提交政府信息公开申请后,由沈阳市民政局牵头给予了很好的解决)。信息闭塞导致各部门工作无法形成合力,关爱服务工作资源整合不足,活动内容同质化现象严重,整体服务效果不佳^[10]。

3. 缺乏完善的经费支持和设施保障

改善农村留守老年人生活现状离不开经费保障。当前,农村留守老年人关爱服务体系建设缺少专项资金支持,在留守老年人生活情况普查、设施配套、基层老年协会运营等环节缺少经费支撑。在公共设施配套方面,多数农村互助幸福院只提供基本的床位,房屋内部未进行适老化改造,老年人生活仍有较大不便^[11]。同时,多数村庄只设立了简单的室外活动场地,老年教育点、老年活动中心配套率较低,村级卫生院只能提供基础的感冒、发烧治疗,对老年人常见疾病的控制能力尚有不足。

4. 缺乏精准的需求识别路径

留守老年人关爱服务需求的有效识别是服务体系建设的基礎工作,当前,辽宁省农村留守老年人信息统计工作进展迟缓,截至2018年8月,留守老年人数量等基础性问题尚未明确,缺乏必要的动态信息管理和共享机制,对留守老年人的关爱服务需求无法进行精准识别,关爱服务内容与老年人实际需求有一定差异,缺少针对性。

5. 缺乏有效的社会工作专业力量参与

专业力量薄弱是制约基层老年组织发展、影响农村留守老年人关爱服务体系建设的因素。受地理位置、经济水平以及工作条件等多重因素影响,农村地区社会工作专业人才不足,基层老年协会、村民互助服务

组织、社会工作服务机构等专业力量薄弱,很多基层老年组织流于形式而未开展实质性活动,在留守老年人心理疏导、家庭关系调解、权益维护以及社会融入等方面作用不强,留守老年人的关爱服务需求无法得到满足^[12]。

四、农村留守老年人关爱服务体系建设对策

1. 健全关爱服务政策支撑体系

健全农村留守老年人关爱服务政策支撑体系,促进财政保障政策、质量保证政策、供需评估政策以及监管支撑政策的有效衔接,在《意见》基础上,细化分工,明确责权归属,制定具体的实施方案及“三步走”行动计划(即短期、中期及长期行动计划),提高相关政策的可操作性。建立辽宁省农村留守老年人关爱服务考评机制,通过构建评价指标体系的方式量化考核标准,实现责任追究,强化政府的监督力度。将关爱服务体系建设工作纳入辽宁省社会发展总体规划,统筹指导,推进留守老年人关爱服务体系与社会养老服务体系的协调发展。

2. 完善关爱服务工作机制

推进农村留守老年人关爱服务工作联动机制建设,以县为单位成立关爱服务体系建设领导小组,统筹各行政村关爱服务体系建设的指导工作,县民政局、公安局、财政局、人社局、卫计委、扶贫办、司法局、文化局等单位负责同志担任直接责任人,在整合资源的基础上形成工作合力,推动多部门联署办公,确保各项制度的有效衔接,保障关爱服务体系建设的顺利进行。强化村委会在留守老年人关爱服务体系建设中的基础地位,加快组建以村支书为第一责任人的基层工作队,负责本行政村留守老年人关爱服务体系建设的的基础性工作。

3. 加强基础设施配套和财政支持力度

完善乡村公共服务设施配套工作,依托空闲资源兴办农村综合性文化服务中心、老年学校、室内外体育健身场馆等服务设施,各行政村配置2~3个网络服务平台,为留守老

年人提供可视化亲情交流渠道。推动农村互助幸福院、日间照料中心的标准化建设和适老化改造工作,提高入住老年人的生活便利性和安全性。有条件的村级卫生服务中心可适当开展留守老年人长期护理服务^[13]。在财政方面,成立农村留守老年人关爱服务体系建设专项资金,将留守老年人生活状况普查费用、设施配套费用、基层老年协会建设费用以及农村互助幸福院运营维护费用等纳入地方财政预算支持范围。专项资金中分设留守老年人风险防范专项费用,用于留守老年人突发情况临时救济等环节。有条件的地区要将村集体收入按一定比例用于农村留守老年人关爱服务。

4. 实现关爱服务精准供给

实现农村留守老年人信息台账的规范化管理,建立由乡镇政府统筹、村委会协助的留守老年人信息普查队伍,确保信息台账的定时更新与实时共享。制定留守老年人风险评估制度,参照湖南省风险评估制度要求,县级人民政府每年至少组织开展1次农村留守老年人风险等级评估工作,确定重点帮扶对象并制定突发事件应急预案,确保风险隐患的有效预防和及时处理。完善留守老年人关爱服务供需体系,县政府在信息普查的基础上建立留守老年人关爱服务需求清单,清单的内容以年为单位进行调整。开放服务获取方式,相关服务资源可面向社会以招标形式进行统一采购,县级政府定期对社会发布服务资源的获取方式。

5. 提高基层老年组织专业服务水准

提高基层老年组织专业服务水准,通过成立关爱服务体系建设工作专家小组、完善老年协会人员配置、定向引入技术人员等方式,提高老年服务组织的业务能力与专业素养。各县可结合自身人口老龄化发展实际情况,成立农村留守老年人关爱服务体系建设专家组,专家组由3名以上相关科研院所及企事业单位人员组成,负责指导本地区关爱服务体系建设工作,并对本地区关爱服务体系建设的方案进行论证。推动农村基层

老年协会专业服务质量提升进程,通过内部选举、组织下派、聘任兼任等方式,实现村党组织班子成员与基层老年协会负责人的交叉任职,建议由村党组织书记兼任协会会长或协会顾问,通过县市友好合作、高校定向培养以及科技扶贫等方式,引入社会工作专业人才,支持农村基层组织、老年组织的服务能力建设。

五、结 语

农村留守老年人关爱服务体系建设是一项社会化的系统工程。当前,辽宁省农村留守老年人关爱服务工作发展虽然取得了一定成果,但整体来看,政策配套、工作机制、经费及设施保障、需求识别路径以及专业力量参与等方面均有不足,留守老年人的生活仍存有一定不便。加强农村留守老年人关爱服务体系建设力度,确保关爱服务体系的科学、有序化运营,需要各市县在完善顶层设计的基础上,针对关爱服务工作呈现的新情况、新变化,不断更新工作观念、调整工作策略、创新工作方式,逐步完善农村留守老年人关爱服务发展的政策支撑体系,实现关爱服务工作机制的规范化建设,加强农村基础设施配套水平及财政支持力度,在准确把握留守老年人实际需求的基础上实现关爱服务资源的靶向供给,通过提升基层老年服务组织专业水准等方式,提升留守老年人关爱服务的供给水平,真正将留守老年人的关爱服务工作做到老年人的“家门口”、做进老年人的“心坎里”。

参考文献:

- [1] 甄炳亮. 建立完善农村老年人关爱服务体系[J]. 中国社会工作, 2018(8): 22.
- [2] 许加明. 农村留守老年人的养老困境及社会工作介入研究: 基于苏北H村的调查与分析[J]. 老龄科学研究, 2017, 5(8): 14-25.
- [3] 任娜. 关爱留守老人 共建服务体系: 解读九部门印发的《关于加强农村留守老年人关爱服务工作的意见》[J]. 社会福利, 2018(3): 22-23.

- [4] 李云新,刘然.农村留守老年人关爱服务体系建设研究[J].安徽行政学院学报,2017,8(5):49-56.
- [5] 韩振秋.农村留守老年人关爱服务应对体系构建[J].北华大学学报(社会科学版),2018,19(2):75-79.
- [6] 周娟,张玲玲.幸福院是中国农村养老模式好的选择吗?:基于陕西省榆林市R区实地调查的分析[J].中国农村观察,2016(5):51-64.
- [7] 施巍巍,王丽平.云南藏区老年协会自主性发展与维护社会稳定的相关考察[J].云南民族大学学报(哲学社会科学版),2014,31(5):10-17.
- [8] 丁志宏.农村留守老人的养老问题及对策思考[J].中国民政,2016(12):27-28.
- [9] 杨凤,高秀梅.辽宁省农村留守老人生活质量和心理健康[J].中国老年学杂志,2016,36(7):1741-1743.
- [10] 陆杰华,沙迪.新时代农村养老服务体系面临的突出问题、主要矛盾与战略路径[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2019(2):1-10.
- [11] 叶云青,李放,张永梅.农村老年协会参与养老服务的现状与对策:基于浙江省S镇的调查[J].社会福利(理论版),2016(8):36-40.
- [12] 孙永河,孙晶,段万春.加快农村养老服务业发展对策研究:以云南省为例[J].学术探索,2018(6):62-68.
- [13] 王艺璇,何云峰,王蕾奇.农村留守老人生存困境及对策研究:基于山西省翼城县的访谈解析[J].云南农业大学学报(社会科学),2018,12(4):30-37.

Construction Situation and Development Countermeasures in Rural Left-behind Elderly Care Service System of Liaoning Province

DA Kening¹, WANG Chunxia², GUO Baorong¹

(1. School of Management, Shenyang Jianzhu University, Shenyang 110168, China; 2. Pension Industry Building Information Research Institute, Shenyang Jianzhu University, Shenyang 110168, China)

Abstract: With continuous promotion of new urbanization construction, the phenomenon of ‘empty-nest’ in rural families becomes more and more serious. It seems that how to take care of the left-behind elderly has gradually become a social problem. This paper takes rural left-behind elderly care service system of Liaoning Province as the carrier. With the method of document retrieval and investigation, it clarifies the plight of the left-behind elderly as well as the realistic demand of developing care service. What’s more, the paper also analyzes the main problems and reasons of care service system construction and puts forward some corresponding suggestions. It is expected to provide a reference for the development of care service system.

Key words: left-behind elderly in rural area; care service system; construction situation; development countermeasures