

供需视角下民族地区养老服务发展现状及对策研究

■ 朝乐门 刘双

摘要：本文对民族地区老龄化状况及人口老龄化所带来的养老问题进行分析，结合民族地区城市与农村牧区的情况，探索各个地区多元化发展养老服务的途径选择，以期助力改善人口老龄化所带来的养老资源供需严重失衡问题。研究认为，在资源相对集中的城市，以社区居家养老为主，机构养老等方式作为补充；而在资源相对匮乏的农牧区，则宜采用家庭养老为主，互助养老幸福院等方式为辅的多样化养老服务。

关键词：老龄化 养老服务 多元化

当前，我国人口老龄化问题日趋严峻。据第七次全国人口普查数据显示，老龄人口数量再创新高，老龄化结构加重，低龄老年人口占老年人口的比重过半。通过《2020 年度国家老龄事业发展公报》数据可知，在 60 周岁及以上的老年人口中，60-69 周岁的低龄老年人口数为 14740 万人，占比为 55.83%；70-79 周岁老年人口数为 8082 万人，占比为 30.61%；80 周岁及以上老年人口数为 3580 万人，占比为 13.56%。世界银行在 2018 年发布的《中国养老发展报告》中预测，在 2027 年我国将会进入深度老龄化社会。不仅如此，同一地区城市和乡村的老龄化水平存在明显差异，乡村的老龄化水平远高于城镇地区。在我国老龄化程度整体加剧的背景下，解决民族地区的养老难题，可以增强老年人的获得感、幸福感和安全感，顺应了“十四五”规划中要积极应对人

口老龄化的国家战略，有利于我国开启全面建设社会主义现代化国家新征程。

一、老龄化背景下民族地区养老服务存在的问题

准确了解民族地区人口老龄化的现状，分析养老服务供需差距，掌握其发展趋势，是建设合理养老服务体系的基本前提。2020 年全国第七次人口普查数据显示，除西藏地区以外，民族地区人口老龄化的问题日益严峻。内蒙古、广西、宁夏、新疆、西藏自治区的 65 岁及以上人口占常住人口的比重分别 13.05%、12.20%、9.62%、6.19%、5.67%。其中人口老龄化程度较为严重的内蒙古地区，60 岁及以上的人口比重高于全国总比重的 1.08 个百分点。因此，民族地区养老服务发展现状亟待关注。

（一）农村牧区留守老人缺

乏生活照料

在农牧区，普遍存在着留守老人。随着经济发展进程的不断加快，农牧区青壮年劳动力不断向城市转移，而父辈老人和儿童大多留守在农牧区。失独、失能、高龄老人在生活上面临着无人照料的困境，这一现象在偏远地区更为显著。老人留守农牧区部分原因是照顾年幼的孙辈，也有一部分原因是不愿意离开自己熟悉的土地，但最主要的原因是新型农村社会养老保险保障水平较低，城市的高消费使得老人如果没有子女的帮扶很难在城市生存。

（二）城市存在众多空巢老人

在城市中，普遍存在着空巢老人。年轻子女工作或者结婚后多数选择单独居住是造成城市空巢老人增加的直接原因；同时，随着传统价值观念的削减、社会保障体系的发展以及医疗服务体系的完善，也间接推动着空巢

基金项目：本文系呼和浩特市社会科学研究项目“隔代照料与呼和浩特市育龄人口三孩生育意愿研究”（项目编号：2021SK-03）；国家社科基金项目“西北地区老年人口‘医养结合’养老模式研究”（项目编号：17XRK001）。

老人的增长速度：首先，在我国传统价值观中一直强调子女要亲自赡养老人。由于西方思想的涌入，使得传统养老观念受到了一定的冲击，同时也改变了老年人的传统观念。他们愿意接受更加多元化的养老方式，且在思想上也更加独立，不愿意一味地依靠子女；其次，在社会保障体系发展不够完善、老人退休或没有经济来源时会强制子女赡养老人。但目前，我国社会保障体系已经得到了全面的发展，养老金数额的不断增长也为众多老人提供了资金保障；最后，医疗保障体系的日渐完善使得国民健康得到了更好的保障，老年人通过勤疗养和及时就医等手段提升自身的健康水平，这也为老年人可以自主养老提供了重要的条件。

（三）家庭户规模持续缩小导致家庭养老能力减弱

2020年全国家庭户规模2.62人，与2000年的3.44人相比减少了0.84人，其中西藏家庭户规模减小最为明显，自2000年至2020年减少了1.56人，其余4个自治区家庭户规模减少程度也高于全国平均标准。家庭户规模的减少主要有三方面的影响：首先，人口流动日趋频繁，年轻人从农村向城市涌入，从欠发达地区向发达地区涌入；其次，随着经济的不断发展和住房条件的改善，年轻人婚后独立居住导致了传统的大家庭现象减少；最后，计划生育政策导致了家庭户

规模的缩小。长期严格执行计划生育政策，使得绝大多数家庭都是“4:2:1”型家庭，同时较高的生育、养育和教育成本让年轻人畏惧育儿，导致家庭规模不断缩小。家庭规模的小型化直接造成了家庭养老资源的缩减，原本由多个子女赡养一位老人演变成一个子女赡养多位老人，从而使得家庭养老服务资源供需不匹配的矛盾更为突出。

（四）社会抚养比高，年轻人负担较重

如表所示，2020年的全国总抚养比为45.88%，相比2010年的34.18%增加了11.7个百分点，其中少儿抚养比增长相对较少，65岁及以上人口抚养比上升了7.80个百分点。2010-2020年的10年间，内蒙古、广西与新疆地区的总抚养增长指数较高，宁夏与西藏总抚养比增长较少。65岁及以上老年人口抚养比增长较多的地区为内蒙古、宁夏与广西地区，分别达到了8.24、4.84和5.62个百分点，新疆与西藏地区则增长较少。少儿抚养比的增幅

表 老年人口抚养比与少儿抚养比

	2010			2020		
	少儿抚养比(%)	65岁及以上抚养比(%)	总抚养比(%)	少儿抚养比(%)	65岁及以上抚养比(%)	总抚养比(%)
全国	22.28	11.90	34.18	26.18	19.70	45.88
内蒙古	17.99	9.66	27.65	19.27	17.90	37.17
宁夏	29.79	8.90	38.69	29.11	13.74	42.85
广西	31.43	13.38	44.81	36.81	19.00	55.81
新疆	28.44	8.47	36.91	32.18	11.11	43.29
西藏	34.55	7.22	41.77	35.14	8.12	43.26

数据来源：整理2010年第六次、2020年第七次全国人口普查数据及内蒙古、宁夏、广西、新疆、西藏地区数据得出。

较少，说明民族地区育龄人群生育意愿较低。65岁及以上老年人抚养比的增加说明了年轻人养老负担不断加重，而这也增加了年轻人与老年人之间的矛盾，加剧了社会对老年人的恐惧，使得社会进入消极老龄化社会。

（五）养老机构、养老床位数与养老需求相比差距较大

目前，机构养老主要分为公办公营、公办民营与民办民营三种模式。截至2020年底，内蒙古全区公建民营养老机构达到64所，社会办养老机构数达到443所，床位数5.18万张。经撤并整合，全区现有各类养老机构3272所，总床位数24.2万张；广西民办养老机构超过300家，建成100个县级以上示范性养老服务中心，各类养老床位数达到22.4万张；宁夏共有养老服务机构108所，床位数达到18900张；新疆老年性福利机构城镇与农村分别有166所与112所，床位数分别达到了20820张与10173张，收养人数分别达到了12615人与6965人；西藏共有80所养老机构，集中供养7043人，分散供养6283人。但是，按照国际标准每50位老人拥有1张床的比例为标准来衡量，各个地区的养老床位数与60岁及以上老年人数量之间还存在着很大的差距，因此机构养老院建设方面的投入还应加强。

（六）财政支出规模巨大，政府负担沉重

随着人口老龄化的不断加剧，各地政府均加大了财政对社会保障方面的投入：人口老龄化较为严重的内蒙古地区，2017年财政对社会保险的支出占比达到了7.01%，相比2012年的3.30%增长了3.71个百分点；2018年广西财政对养老保险的补贴达到了3758103万元，比2017年的2429290万元增加315267万元，增长了54.7个百分点；2019年宁夏各级政府财政对社会保障的补贴已经达到了104.45亿元，占23.35个百分点，其中中央补贴67.95亿元、自治区政府补贴17.16亿元以及市县补贴了19.34亿元。以上数据均说明了各地政府部门对社会保障方面的投入巨大，直接导致了其经济建设资金相对减少，影响了区域经济发展。

二、民族地区应对人口老龄化问题的思考

由于民族地区经济发展落后、民俗习惯多样、人员分布不均衡等区位因素的限制，使得在民族地区养老服务发展实践中无法直接照搬东部地区的养老服务模式及经验。因此针对民族地区养老服务发展问题，应该立足地区实际，以政府为主导多元主体共同参与，积极探索适合民族地区的养老服务模式。

（一）协调发展农村牧区互助养老服务与当地特色养老服务

农村牧区互助养老幸福院有效解决了留守老人养老问题。以内蒙古地区为例，2020年内蒙古境内共有1590所互助养老幸福院，有效解决了13.5万人的养老与住所问题。互助养老服务是指通过政府主导、社会与家庭等多方力量参与共建养老幸福院，主要服务群体为农牧区高龄与生活不能自理的留守老人，以期能够通过由低龄老人为高龄老人提供照料服务的方式来缓解当地的养老压力。西藏推出的寺庙养老等养老模式，充分结合地区特色，对缓解该地区养老压力取得了良好成效。因此，发展农村牧区养老服务需要充分依托当地资源发展多样化养老，只有物尽其用、因地制宜才能有效克服农村牧区养老服务资源短缺的养老难题。

（二）整合资源协同推进社区居家养老服务

社区提供人性化的服务与居家带来的极高自由度可以给老人带来很强的归属感，因此以经济实惠为主的“居家养老+社区服务”的养老模式受到众多老人的青睐。拥有自己的住房与稳定养老金的独居老人，通过社区提供的养老服务可以在自己家中安度晚年。养老科技产品的迅猛发展也为社区居家养老提供了良好的发展前景，有效解决了沟通不及时和服务滞后等问题。人工智能服务对社区居家养老服务发展提供了新动力，智能穿戴、远程医

疗等功能均获得了良好口碑。因此，各级政府可通过财政补贴、税收减免等优惠政策为老人提供相对低价的养老科技产品，让更多的老年人享受科技发展带来的便捷与舒适，为发展居家养老服务提供更高层次的保障。

（三）强化家庭养老功能

有关部门应该积极宣传“两孩、三孩”生育政策，营造良好的生育环境，让适龄的生育群体愿生、敢生，从而提高少儿人口比重。通过提高生育率来摆脱“4:2:1”家庭模式，转变为“4:2:2”或“4:2:3”模式，以此强化家庭养老功能。家庭养老模式自古以来便是我国主流的养老模式，无论是在城市还是农村，“养儿防老”、“赡养父母”等观念已经根深蒂固、深入人心。家庭养老能为老人带来亲情的温暖，子女的关爱与互动也能为老人排解寂寞，同时老人在自己熟悉的环境中养老也会更容易获得满足。因此，从政府层面应该积极宣传生育政策，同时强调家庭养老的重要性，鼓励子女为老人提供家庭养老服务。

（四）逐步提高退休年龄，增加“银发岗位”

我国人均预期寿命与健康预期寿命逐年增加，目前均处于世界前列。但是相比其他国家，我国居民退休年龄偏低，这也证明了目前我国存有丰富的老年人力资源，延长退休年龄增加银发岗位对于社会发展具有极大地促进



作用。相关部门应综合考虑经济和社会因素，尽快公布和实施提高退休年龄政策，同时要积极为老人创造再就业岗位。首先，能增加老人自身收入，从而能抵御老人因养老保险金替代率过低从而陷入老年贫困的风险。其次，老年人积极再就业能打破年轻人对养老的恐惧，从根源上化解对老年人的偏见。最后，老年人通过再就业不仅能创造人口红利，并且与同事的交往中能有效缓解孤独感，对老年人心理健康有很大的帮助。

（五）打造连锁化、规模化与专业化的养老机构

作为社会化养老服务的一种，机构养老已然成为我国主要的养老方式之一。养老机构规模化是机构养老服务蓬勃发展的迫切需求，规模化是指养老机构适度规模化，是各种要素的最优组合。养老院规模过大不仅会面

临自营资金短缺以及浪费资源等问题，而且生活在人数较多的养老院，老人经常会面临其他老人的生病与死亡，进而影响老年人的心理健康；而养老院规模过小也会造成老年人生活环境拥挤，难以提高生活质量。连锁化是机构养老服务高质量发展的必然选择，连锁化发展不仅能增加养老院的互助抗风险能力，对加盟单位也能起到较好的监督作用，是养老机构商业化运作的重要形式。同时，加强专业队伍建设是养老机构连锁化、规模化发展的有力保障。力争达到国际最低标准 100 张床有 1 名护理人员，只有专业护理人员才能为老人提供专业的医养服务，保障老年人的生活质量。

（六）吸引民间资本进入养老服务业充盈服务内容

各级政府要加大对民间资本投资养老服务建设的支持力度，

积极落实财政补贴、税收减免等优惠政策，鼓励和引导民间资本参与养老服务建设。目前，民间资本多为建设养老院与老年公寓等基础性养老服务，对更高层次的个性化服务投入较少，因此应鼓励民间资本开发更高层次的健康理疗、休闲养生与文化娱乐等项目，为老年人提供更多的优质服务。民间资本的投资能有效缓解当地政府的财政压力，减少其不必要的投资。并且由于资本的逐利性，民间资本更善于经营管理，对老年人的需求具有更强的敏感性。因此，引导民间资本的投入对民族地区的养老服务可持续发展具有极大的促进作用。■

参考文献：

[1] 杨清红，高艳. 供给侧结构性改革视角下居家养老服务需求、供给与衔接 [J]. 商业经济研究，2021,(10).

[2] 乌仁格日乐，刘晓菲，周怀龙. 提升我国高龄老年人生活质量的有效路径研究 [J]. 内蒙古财经大学学报，2021,19(02).

[3] 郑功成. 实施积极应对人口老龄化的国家战略 [J]. 人民论坛·学术前沿，2020,(22).

[4] 更桑卓玛，李倩倩，更桑多杰. 藏区牧民居家养老模式面临的挑战和对策研究——以青海省共和县为例 [J]. 农村实用技术，2020,(04).

（作者单位：内蒙古财经大学公共管理学院）

责任编辑：张莉莉