·社会学研究·

# 供需视角下的养老服务业发展研究

崔恒展 张 军

(济南大学 政法学院,山东 济南 250022;山东交通学院 社会科学教学部,山东 济南 250022)

[摘 要]中国养老服务业发展大致经历了三阶段。基于现实压力的加快发展养老服务业理论假设,起到统一思想、凝聚共识作用的同时,存在理论与现实不尽契合问题。养老服务业现实发展中结构性供需失衡问题存在的主要原因是养老服务责任主体认识错位。养老需求中的物质需求影响和制约着服务需求。年轻老龄化、健康状况、具备消费条件的老人数量及有效需求不足都是影响和制约养老服务业发展的需求因素。养老服务供给不足和需求不足同时并存。应对老龄化应该家庭的归家庭,市场的归企业,其他的归政府和社会组织。推动养老服务业发展应供给推动和需求拉动并重。

[关键词]养老服务业;养老需求;养老服务供给;养老服务需求

[中图分类号]C913.6 [文献标识码]A [文章编号]1671-3842(2016)05-0103-09

自1999年人口年龄结构步入老龄化阶段后,在十余年的时间里,“以老年人的规模迅速扩大、高龄老年人的比例高速上升、失能和半失能老年人数量极速膨胀为特征的我国人口高速老龄化,成为我国政府和社会必须面对的严峻社会问题。日益膨胀的老年人口诱发的银色浪潮以及经济与社会发展、计划生育政策而导致的家庭规模的日益缩小,迅速冲垮了延续了几千年的传统家庭养老和单一公办机构养老的模式”①。在此背景下,养老服务业作为日趋弱化的传统家庭养老功能的补充,在实践中得以探索和推行。我国人口老龄化将是一个持续若干年的过程,为确保养老服务业可持续发展并在应对老龄化挑战中发挥预期作用,我们不仅应高度重视养老服务和产品的供给,而且要积极关注养老服务的社会需求。

## 一、养老服务业的提出及其发展

2006年全国老龄办等10部门在《关于加快发展养老服务业的意见》(国办发[2006]6号)中明确表示:“养老服务业是为老年人提供生活照顾和护理服务,满足老年人特殊生活需求的服务行业”。养老服务业的提出及其发展与社会养老服务体系的建立健全相伴生,至今大致经历了如下三个阶段:

第一,探索提出阶段(2000—2005年)。主要标志是2000年《中共中央国务院关于加强老龄工作的决定》(中发[2000]13号)。全文共分七部分25条,其中第四部分为“发展老年服务业”,在重点强调要“加强社区建设,依托社区发展老年服务业,进一步完善社区为老年人服务的功能”的同

[基金项目]本文系山东省社科规划研究项目“供需视域下的居家养老服务制约因素研究——以济南市为例”(批准号:14CSHJ05)、国家社会科学基金项目“我国农村空巢老人生活满意度研究”(项目编号:11BRK008)、山东省软科学基金重大项目“老龄化背景下山东社会养老服务体系建设研究”(项目编号:2014RZB01001)的阶段性成果。

[作者简介]崔恒展,济南大学政法学院教授;张军,山东交通学院社会科学教学部副教授。

①宋全成:《人口高速老龄化:我国社会养老服务面临严峻挑战》,《理论学刊》,2016年第2期。

时,提出,老年服务业的发展要走社会化、产业化的道路,要培育和发展老年消费市场。

第二,目标明确阶段(2006—2012 年)。起始标志是 2006 年全国老龄办等 10 部门发布《关于加快发展养老服务业的意见》,在给出养老服务业定义的基础上,提出:"发展养老服务业要按照政策引导、政府扶持、社会兴办、市场推动的原则,逐步建立和完善以居家养老为基础、社区服务为依托、机构养老为补充的服务体系"。自此开始,养老服务围绕着社会养老服务体系的建立而在实践中探索展开,并日益受到党中央、国务院的高度重视,中共十七大确立了"老有所养"的战略目标,十七届五中全会"十二五"规划建议中提出"优先发展社会养老服务"要求①。2012 年修订的《中华人民共和国老年人权益保障法》明确"国家建立和完善以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的社会养老服务体系"。

第三,强力推动阶段(2013 年至今)。以 2013 年《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》(国发[2013]35 号)为标志。在给出"以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的养老服务体系初步建立,老年消费市场初步形成"基本判断前提下,明确加快发展养老服务业"是积极应对人口老龄化、满足老年群体需求、保障和改善民生的迫切需要;是拉动内需、扩大就业、推动经济转型升级的重大举措;是深化思想认识、更新发展理念、推动养老服务业科学发展的必然要求"②,养老服务业被赋予了社会功能、经济功能和政治功能。这一全方位支持养老服务业发展的文件颁发后,各级政府高度重视,在两年多的时间里自上而下出台了一系列政策文件,仅 2014 年国务院各部委就出台了十大"养老新政"。养老服务业进入各级政府强力推动阶段,政府的推动作用主要体现在以下三个方面:一是营造了良好的政策环境;二是加大了养老服务设施建设投资力度;三是开展了居家养老服务实践探索。

"十二五"期间,国务院办公厅和有关部委相继制发养老服务政策文件 30 余件,养老服务设施建设仅中央预算内就投入 108 亿元、各级彩票公益金投入 285 亿元。全国社区日间照料床位数达到 278.4 万张,以"幸福互助院"、"家院互融"等为特色的农村养老服务全面推开③。其中,最为突出的成就就是通过加大投资,推动了以养老机构为重心的养老设施建设。

## 二、加快发展养老服务业的理论假设

### (一)理论假设的内涵

必须加快发展养老服务业这一认识产生的基础或说前提,是一种基于现实压力的理论假设。所谓现实压力(也是现实困境):一是我国已经进入老龄社会,且老龄化在加速发展;二是社会变迁,特别是人口流动及独生子女政策,导致传统家庭养老功能弱化。所谓理论假设(也是理论推导):数量众多、规模巨大且日渐增多的老年人群体,有着大量不同于非老年人、且通过自身和家庭努力无力解决的独特的养老服务需求,需要通过发展社会养老服务业予以承接和解决;应老年人群体之需而产生的养老服务业不仅可以解决老年人服务需求这一社会问题,而且可以集三次产业之优势发展成为老龄产业并产生积极的经济甚至政治效益。之所以称之为假设,是因为相关提法、认识、见解等都只是合乎逻辑的推导,有些值得商榷,更多的则是有待于实践检验。

---

①参阅李立国:《在全国社会养老服务体系建设推进会上的讲话》,http://www.mlr.gov.cn/xwdt/bmdt/201011/t20101108_792853.htm。

②民政部网:《李立国部长在贯彻落实〈国务院关于加快发展养老服务业的若干意见〉视频会议上的讲话》,http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/ldjh/201309/20130900520027.shtml。

③国务院新闻办公室:《民政部就国家专项"十二五"规划落实情况发布会》,http://www.scio.gov.cn/xwfbh/gbwxwfbh/xwfbh/mzb/Document/1466138/1466138.htm。

关于现实压力的相关研究用“汗牛充栋”来形容并无不当,故此,本文对此搁置不论。下面撷取并借用部分他人研究成果,围绕着为什么必须加快养老服务业对理论假设所涉及的主要内容做一简单阐述:

第一,加快发展养老服务业是满足老年人养老服务需求应对人口老龄化的必然选择。“众多的老年人口必然会对衣食住行用等物质生活资料提出更多的需求,也必然会随着社会的发展进步,在文化教育、精神生活、情感慰藉等方面增加新的需求。要满足众多老年人的多方面需求,就必须大力发展包括老年用品用具生产、为老服务行业在内的老龄产业,才能不断增加老年用品和老年服务产品的供给,缓解日趋尖锐的供求矛盾”①。《民政事业发展第十二个五年规划》中提出:“人口老龄化加速,老年人口基数大、增长快,高龄化、空巢化趋势明显,失能、半失能老人比例高,需要大力发展社会养老服务”。

第二,养老服务供给的严重不足使得发展养老服务业具有现实紧迫性。“与日益严峻的人口老龄化形势、不断增长的社会养老服务需求和老年群众过上美好晚年生活的新期待相比,我国社会养老服务无论是供给总量、资金投入、社会分布、服务水平,还是政策落实、监督管理等方面都明显滞后,迫切需要加快推进社会养老服务体系建设,有效满足不断增长的社会养老服务需求”②。“‘十二五’期间,与快速增长的养老服务需求相比,我国养老设施和服务在数量和结构上存在供给短缺”③。

第三,发展养老服务业还具有经济和政治效益。“据国家老龄办研究,养老服务市场需求在3万亿人民币以上,可解决上千万劳动力的就业机会……‘银发’需求正催生一个潜力极大的国内老年消费市场”④。“养老产业链条长、涉及领域广,包括基本生活照料、医疗健康、辅具配置、精神慰藉、法律服务、紧急援助等各个方面,是横跨第一、二、三产业的综合产业体系,将为培育我国经济新的增长点和产业结构调整带来巨大机遇”⑤。“2020年我国养老服务业规模将逾10万亿。加快发展养老服务业,不断满足老年人持续增长的养老服务需求,是全面建成小康社会的一项紧迫任务,不仅仅有助于保障老年人权益,更有利于拉动消费,扩大就业,保障和改善民生促进社会和谐,推进经济社会持续健康发展,将成为我国未来经济发展和社会建设的重要方面”⑥。

**(二)对理论假设的简单评述**

上述基本理论假设的形成,在近年来我国养老服务业产生与发展的理论研究和具体实践中,起到了统一思想、凝聚共识的积极作用。但简单地以年龄划界将不同质的老年人作为一个群体,将该群体千差万别的需求笼统地予以理论抽象并“固化”进而得出必须尽快加大供给的结论,然后通过行政手段强力推动,用静态的理论改造动态的现实,难免会产生理论与现实不契合的问题。

早在2001年对第二届全国老龄产业研讨会的总结中就有人说过:“通常,在讨论我国老年人口问题时,人们习惯于将1.3亿老年人当成一个整体来看待。如果是比较老年人口与年轻人口之间的关系,这种将所有老年人当成‘同质’的整体来对待无疑是必要的。但是,当我们具体分析老年人口问题时,我们不能不看到,我国的1.3亿老年人口其实是差异很大的一个群体。在他们中间,

---

①阎青春:《发展老龄产业满足老年人多种需求》,《社会福利》,2006年第12期。

②李立国:《在全国社会养老服务体系建设推进会上的讲话》,http://www.mlr.gov.cn/xwdt/bmdt/201011/t20101108_792853.htm。

③⑤朱基钗:《“十二五”以来养老服务业在挑战与机遇中转型发展》,http://www.gov.cn/xinwen/2015-10/24/content_5000454.htm。

④刘江日,马军伟:《辜胜阻:养老要科学界定政府与家庭责任》,http://theory.people.com.cn/GB/15514425.html。

⑥胡乃军:《推进供给侧改革,共同把养老事业做大、做好》,http://theory.gmw.cn/2016-02/12/content_18821521.htm。

城市老年人极大地不同于农村老年人;老干部不同于老工人;东部地区的老年人不同于西部地区的老年人;老老年人不同于'年轻'老年人;健康的老年人不同于生活不能自理的老年人。所有这些差异,都将导致不同老年人口群体在需求层次、需求结构和支付能力等方面的巨大差异"①。

## 三、养老服务业现实发展中存在的主要问题

### (一)理论界的相关研究

宋全成提出,我国为应对人口老龄化、逐步建立多元化的社会养老服务体系而出台的一系列政策性文件并没有在社会实践中产生应有的影响和实践效果,社会养老服务建设依然在步履维艰地缓慢发展②。吴玉韶注意并研究了养老服务业发展中"养老机构和养老床位数量的增加,逐渐成为养老服务体系建设发展的代名词"这一不正常现象③。唐钧直截了当地指出,近年来虚火上升的"养老热",造成了大量并不符合老年人需要以及老年服务市场需求的"机构",包括政府兴办的特大型养老机构,社会资本投资的养老地产、高端养老机构,等等。于是,在机构数和床位数大幅增加的同时,空床率也在大幅增加。于是"机构"的地位悄悄地从"支撑"下放为"补充"了④。

杜鹏提出,养老业面临以下挑战。首先,由于传统观念的影响,国人对进养老院养老还没有形成足够认同。其次,老龄化社会养老产业的商机吸引投资"蜂拥而入",导致大批规划不合理、功能不完善的"粗糙型"养老院充斥市场。多数养老服务机构的服务质量跟不上来,难以满足照料老年人的最低要求。高质量的管理人才短缺,也增加了养老院的运营风险。第三,由于相关政策体系的不完善,养老院难以实现医养融合发展。第四,养老服务项目单一,没有针对老年人多元化的养老需求进行特色开发,难以将其需求转化为有效需求⑤。杨立雄认为,重机构轻居家、重硬件轻管理、重城市轻农村等理念上的偏差,正在影响养老服务业的健康发展⑥。

### (二)结构性的供需失衡与养老服务责任主体认识错位

本研究认为,养老服务业发展中政府强力推动而产生的以机构建设为重心的养老服务供给,并没有很好地满足现实的养老服务需求,结构性的供需失衡现象较为严重。这导致该问题产生的主要原因在于养老服务体系确立过程中对养老服务责任主体的认识错位,并产生了重供给轻需求的政策导向。

结构性的供需失衡。供需平衡是一个基本的经济学原理,供需之间不能实现有效的衔接,就会出现高层次的服务供给不适合低层次的消费需求或低层次的服务供给难以满足高层次的服务需求的结构性供需失衡问题。我国养老服务业发展中存在的主要问题表现为总体上的供给不足和需求不足同时并存条件下的结构性失衡。尤元文研究发现:"从目前的实际情况看,养老服务市场的供需矛盾依然比较突出,各种养老方式各有利弊。大量的居家老人,在公共医疗、居家服务和精神文化方面的需求得不到满足,社区养老的配套公共设施也比较滞后。机构养老的硬件条件比较好,但养老费用高的问题使一般老人望而却步,公办养老院难进、民营养老院闲置的问题短时间内难以解决"⑦。而唐钧的下述研究则较为透彻地说明了这种"结构性失衡":"居家养老服务提供的是技术活,专业性很强,而非一般的家务活。当一个人生活能够自理的时候,吃饭、穿衣、洗漱、洗澡等都不

①段成荣:《发展老龄产业:应对人口老龄化的一项重要战略》,《人口研究》,2001 年第 2 期。

②宋全成:《人口高速老龄化:我国社会养老服务面临严峻挑战》,《理论学刊》,2016 年第 2 期。

③吴玉韶:《养老服务热中的冷思考》,《北京社会科学》,2014 年第 1 期。

④唐钧:《居家服务是更经济的选择吗》,《南方都市报》,2016 年 4 月 11 日。

⑤杜鹏:《建设可持续的养老社会》,《人民日报》,2016 年 2 月 19 日。

⑥杨立雄:《理念偏差阻碍养老事业发展》,http://opinion.huanqiu.com/1152/2016-03/8746029.html。

⑦尤元文:《推进养老方式多元发展》,http://news.gmw.cn/2016-02/18/content_18926330.htm。

成问题;但当老人日常的生活琐事都需要别人帮助的时候,吃饭、穿衣、洗漱、洗澡等等,对于提供服务照料的人来说,就都成了专门技术,否则就会对老人造成伤害。所以,老年人的长期照护,必定要由具备一定素质的社会化、专业化的服务提供者来运营和操作。……中国的社会化、专业化的老年服务仍处于初起之时,从事老年服务的专业人才较少,货真价实的专业服务肯定价格偏高。因此,从服务对象的角度看,请个受过专业训练的服务人员,一般人肯定负担不起;请个一般的钟点工或保姆,服务质量得不到保证,也解决不了迫切需要解决的问题"①。

社会养老服务体系建设中"机构"地位作用的表述演变。如前所述,我国养老服务业的提出及其发展与社会养老服务体系的建立健全相伴生。社会养老服务体系建设中"机构"经历了由补充地位到支撑作用再到补充地位的演变。2000 年《中共中央国务院关于加强老龄工作的决定》提出"建立以家庭养老为基础、社区服务为依托、社会养老为补充的养老机制",2006 年 10 部门《关于加快发展养老服务业的意见》提出"逐步建立和完善以居家养老为基础、社区服务为依托、机构养老为补充的服务体系"沿用至 2010 年。2011 年《中国老龄事业发展"十二五"规划》及《社会养老服务体系建设规划(2011—2015 年)》提出"建立以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的养老服务体系",并被纳入 2012 年修订的《老年人权益保障法》。2015 年,在对《民政事业发展第十二个五年规划》进行终期评估的过程中,"机构为补充"被重新提起,2016 年 6 月颁发的《民政事业发展第十三个五年规划》中的表述是:"以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的多层次养老服务体系不断完善"。

被忽视了的居家基础地位和被夸大了的机构支撑作用。从养老服务责任主体角度看,养老服务体系的实质是,在传统养老方式难以有效解决老年人部分养老需求的现实情况下,家庭、社区、机构三方应创新方式、协同合作,盘活传统家庭功能、发挥政府和社会职能、有效运用市场手段,综合解决老龄化局势下的养老问题。构建社会养老服务体系,是中国特色新型养老模式的创建过程,居家养老服务是重点。从社会养老服务体系提出及完善过程看,发展养老服务业的初始目的是:通过社会化的手段,弥补传统家庭养老的不足,巩固家庭养老的地位②。无论是哪一种表述方式,"居家养老"的基础地位不容动摇,从一定角度而言,社区和机构都是为居家养老服务的。其中,机构之所以由"补充"演变为"支撑",可从民政部部长李立国的以下阐述中解读:"按服务对象占老年人数量的比例,机构养老在社会养老服务体系中居于补充地位,但由于其发挥着养老服务专业化、规范化的示范作用和辐射作用,它在社会养老服务体系中又是骨干"③。或许是出于对"养老服务专业化、规范化"的过高期盼,为了充分发挥机构的"示范作用和辐射作用",于是"补充"变成了"支撑"。在对山东省部分地市民政部门的实地调查中发现,很少有人能说清为什么有此演变,遑论准确地理解和把握,加之计划经济时期形成的补缺型老年福利体系中机构也确实不足,并且加快养老机构建设容易产生看得见的"政绩",于是,在加快发展养老服务业过程中,居家的基础地位被忽视,机构的支撑作用被夸大。基于"总体上看,养老服务和产品供给不足、市场发育不健全、城乡区域发展不平衡等问题还十分突出"(国发[2013]35 号)的基本判断,产生重供给轻需求的政策导向,以机构建设为重心增加养老服务和产品供给必然成为各地养老服务实践的核心内容。相比于发展养老服务业的初衷,路子似乎有点"跑偏"。

---

①唐钧:《居家服务是更经济的选择吗》,《南方都市报》,2016 年 4 月 11 日。

②崔恒展:《居家养老的源起演变及其内涵探究》,《山东社会科学》,2015 年第 7 期。

③李立国:《在全国社会养老服务体系建设推进会上的讲话》,http://www.mlr.gov.cn/xwdt/bmdt/201011/t20101108_792853.htm。

## 四、养老需求及养老物质需求和养老服务需求之间的关系

### (一)养老需求的涵义

《老年人权益保障法》所认定的法定养老内容包括经济供养、生活照料、精神慰藉三方面,我们认为"广义的生活照料不仅包括老年人的日常生活照料,还应包括病患及失能老年人医疗护理、康复等方面的特殊照料"①。因此,就养老内容而言,养老需求应包括经济供养需求、生活照料需求和精神慰藉需求,其中,经济供养需求被称为养老的物质需求,生活照料需求和精神慰藉需求可概括为养老的服务需求。

理论研究中对养老需求的内涵有不同的认识。2001 年李建民曾提出:"老年人消费需求和老年人专用及专注消费需求是不同的概念。前者是指老年人全部消费需求,既包括老年人专用及专注消费需求,也包括与其他年龄消费者同样的消费需求。所谓老年人专用消费需求是指老年人专用的商品和服务的需求,如老年人护理、老年人健康保健、老年性疾病的医疗等;所谓老年人专注消费需求是指虽然其它年龄消费也有同样的需求,但是以老年消费者需求为主的商品和服务,如保健品等",并提出"如果我们以老年人全部消费需求作为老龄产业发展的基础,那么势必会夸大老龄产业的市场,甚至可能导致产业泡沫。但是如果我们低估了老年人专用和专注消费需求,就会导致市场供给不足,进而影响到老年人及其家庭的生活质量"②。吴玉韶则使用了"养老保障和养老服务"的提法:"随着老年人口规模的扩大和需求的增加,养老保障和养老服务成为'积极应对人口老龄化'的两大核心问题。与养老保障问题相比,养老服务问题的解决更加棘手,难度更大",并提出"老年人服务需求涵盖生活照料、医疗卫生、康复护理、精神文化等诸多方面,包含内容多,涉及领域广"③。

《老年人权益保障法》不仅明确了积极应对人口老龄化是国家的一项长期战略任务,而且提出"国家建立多层次的社会保障体系,逐步提高对老年人的保障水平。国家建立和完善以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的社会养老服务体系"。结合我们对养老需求的概括,可以说,社会保障体系是用以解决老年人物质需求的,社会养老服务体系则是用以解决老年人服务需求的。养老服务需求只是养老需求的一部分,依据前述养老服务业的定义,可以说通过提供社会化的服务,向有需求的老年人提供生活照料和精神慰藉等方面的服务,是养老服务业的核心内涵。

### (二)养老的物质需求影响和制约着养老的服务需求

虽然养老的物质需求属于社会保障体系解决的范畴,养老的服务需求属于社会养老服务体系解决的范畴,但养老物质需求的满足程度及其水平是养老服务需求产生及发展的基础和前提。

如果说老龄化及传统家庭养老功能弱化是养老服务产生与发展的必要性条件,那么,必要的经济保障(或称物质保障)则是养老服务产生与发展的可能性条件。早在 2001 年邬沧萍就曾提出"老龄产业是为老年人提供商品和服务的产业。它的发展首先取决于经济发展,老年人收入的提高和赡养老年人子女和亲属的收入水平的提高;其次,取决于老年人的特殊需要,如果老年人没有特殊需要就不会有老龄产业"④。

从一定意义上说,正是改革开放以来社会经济的发展及物质财富的增加,为政府推动养老服务业发展奠定了可能性条件,并使得部分老年人温饱有余后有了追求并获得社会化生活照料等服务的"冲动"。另一方面,虽然"未富先老"的事实正在渐进地发生变化,但总体上的老年人物质供养

---

①崔恒展,李宗华:《老龄化背景下的养老内容研究》,《山东社会科学》,2012 年第 4 期。

②④段成荣:《发展老龄产业:应对人口老龄化的一项重要战略》,《人口研究》,2001 年第 2 期。

③吴玉韶:《养老服务热中的冷思考》,《北京社会科学》,2014 年第 1 期。

不足矛盾依然存在,老年保障的重心已由单一注重物质供养向物质供养和生活照料并重发展。

## 五、影响和制约养老服务业发展的需求因素分析

### (一)年轻老龄化会降低老年人生活照料需求的增长

就个体而言,是否需要社会提供生活照料方面的养老服务跟年龄没有必然联系,即有些高龄老人可能生活自理有余,有些低龄老人可能离不开他人帮助,这是个体差异。但就老年人整体而言,经验性的判断告诉我们,年龄越大越容易产生社会养老服务需求。

我国目前总体上还处于年轻老龄化阶段。依据2010年第六次全国人口普查《3-1 全国分年龄、性别的人口》数据,统计获得我国60岁及以上人口总数为177594440人(所谓1.78亿老人)。表1的相关数据显示,60—79岁老年人合计占老年人总数的88.18%。虽然《中国老龄产业发展报告(2014)》等都提出高龄老年人口将以年均100万的速度快速增长①,但本研究认为,随着上世纪60年代人口出生高峰出生的一代人即将步入老年人行列,在一定时期内,我国80岁以下年轻老年人占主体的年轻老龄化状态将不会有太大改变。相对年轻,因而对社会化养老服务需求较少是一个方面;另一个方面是,我们的相关调研发现,受传统文化(能依靠自己、家庭解决的,不求外人,尤其不花钱寻求外人帮助)和中国老年人固有消费习性(不舍得花钱,能省的尽量省)的影响,老年人愿意并自觉寻求社会养老服务的极少。由此判断,现实中的养老服务需求低于理论推断的养老服务需求。

**表1　分年龄段老年人人数及比例一览表**

| 年龄 | 60—64 | 65—69 | 70—74 | 75—79 | 80—84 | 85—89 | 90—95 | 95—99 | 100+ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 人数 | 58667282 | 41113282 | 32972397 | 23852133 | 13373198 | 5631928 | 1578307 | 369979 | 35934 |
| 比例% | 33.03 | 23.15 | 18.57 | 13.43 | 7.53 | 3.17 | 0.89 | 0.21 | — |

数据来源:中华人民共和国统计局网站 http://www.stats.gov.cn/tjsj/pcsj/rkpc/6rp/indexce.htm

### (二)健康状况影响老年人医疗保健等方面需求的增长

2016年世界卫生组织在《关于老龄化与健康的全球报告》中提到:"相关证据所示,与老龄化相关的典型失能与一个人的实际年龄并非密切相关。'典型'的老年人并不存在。老年人的能力和健康需求的多样化并不是随机产生的,而是根源于整个生命过程中的所有事件和经历,而这些常常是可以被改变的,这就突显了开展贯穿生命始终的卫生保健服务的重要性。虽然很多老年人最终都会面临众多的健康问题,但是年老并不意味着无法独立。而且,与常见的想法相反,老龄化所造成的卫生保健支出远远低于其他因素,比如由最新的医疗技术所产生的高昂费用"②。也就是说,老龄化并不一定带来医疗护理需求的大规模增加。

依据六普《8-2 全国分年龄、性别、健康状况的60岁及以上老年人口》数据,全国共有17658702名60岁及以上老年人对健康状况进行了自评,其中,男性8607680人,女性9051022人。表2数据显示,在健康、基本健康、不健康但生活能自理、生活不能自理四类健康状况中,健康和基本健康的老年人比例高达83%,不健康生活能自理和不能自理两种情况的老年人占17%,其中,生活不能自理的只有50余万,只占参评老年总数的3%。当然,健康和基本健康的老年人中也会有人有相应的服务需求。但老年人总体健康状况良好,会降低相关的医疗消费(或许会加大保健服

①赵敬菡:《我国高龄老年人口快速增长 尿失禁老人缺乏关怀》,http://health.people.com.cn/n/2015/0420/c14739-26873543.html。

②陈冯富珍:《关于老龄化与健康的全球报告序言》,世界卫生组织,2016年,http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/186463/9/9789245565048_chi.pdf。

务需求),并影响相关医疗服务供给结构。

表2 老年人健康状况一览表

| 健康状况 | | 健 康 | | 基本健康 | | 不健康,但生活能自理 | | 生活不能自理 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 人数 | 性别 | 男 | 女 | 男 | 女 | 男 | 女 | 男 | 女 |
| | | 4150213 | 3587960 | 3176142 | 3768899 | 1064729 | 1390538 | 216596 | 303625 |
| | 小计 | 7738173 | | 6945041 | | 2455267 | | 520221 | |
| 占老人总数(%) | | 44 | | 39 | | 14 | | 3 | |

数据来源:中华人民共和国统计局网站

此外,面向生活能够自理的老年人的调查发现,他们日常生活中常见的一些生活照料等服务需求大多不具有刚性特征。和理论上该群体存在大量共同服务需求不同,现实生活中他们的服务需求常具有偶发性、临时性、分散性、多样性等特点,没有规律可循,从经济学意义上很难形成值得开发的供给市场(成本太高或无利可图)。十多年前,有人在研究我国服务业发展滞后于经济发展水平原因时提到:"消费整体滞后,服务消费滞后当然不可幸免。此外,城市化的滞后也是原因之一……中国的经验是,与城市生活方式相比,农村生活方式将购买较少的服务。在农村人口占大多数的情况下,消费者服务业发展滞后是不难理解的"①。时至今日,虽然上述状况整体上有了很大变化,但就老年群体而言,服务消费普遍滞后仍没太大改观,农村老年人仍占老年人的主体,这就决定了现实中的养老服务需求总体上必然是有限的。

**(三)具备消费养老服务物质条件的老人数量影响供给规模**

理论上讲,每一个老年人都是养老服务的潜在需求者,随着人口年龄结构老龄化加剧,需要社会提供生活照料等服务的老年人会越来越多;但现实中,潜在的服务需求要变成现实的服务消费,还必须有个人消费能力、社会服务供给等充分条件。社会能提供哪些服务(服务种类)、多少服务(服务数量)和什么样的服务(服务质量)固然会影响相关老人的生活质量,而老年人群体有能力消费哪些服务、多少服务和什么样的服务,则会制约甚至决定养老服务业的内容及规模。

随着统一的城乡居民基本养老保险制度建立完善,理论上讲养老保障体系已经覆盖全民,所有60周岁以上的中国公民都享有社会养老保险待遇。但由于目前享受居民养老保险的绝大多数老年人只享有数额极少仅具有养老津贴性质的基础养老金,因此,若不计家庭保障(个人积蓄、儿女奉养等),从经济保障角度讲,最有资格和条件享有养老服务的是机关和企事业单位的离退休人员。就数量而言,他们只是老年人群体中的少数。《2015年国民经济和社会发展统计公报》显示,截至2015年末,60周岁及以上人口已经超过2.2亿;人社部数据显示,2015年底全国从城乡居民基本养老保险基础养老金提升中受益的60岁以上老年人达1.5亿②。根据上两组数据粗略计算,享有职工养老保险待遇的60岁及以上的老年人大约7000万,约占老年人口总数的31.8%,不足三分之一。

**(四)有效需求不足导致养老服务供给结构性失衡**

经济学中的有效需求不足是指有购买能力的需求不足,在养老服务业中,是指有些老年人需要某些服务而受经济条件所限无法获得的状况。唐钧提出:"从消费经济学的角度看,商品或服务的消费需求可以分为潜在需求与有效需求。消费者具有购买欲望而无支付能力时的需求为潜在需

①袁敏:《发展现代服务业:理念与着力点》,《南京财经大学学报》,2005年第5期。

②数据来源:何源:《城乡居民基本养老保险基础养老金最低标准提高1.5亿老人受益》,http://news.163.com/16/0326/17/BJ3NBJM600014JB5.html。

求,而既具有购买欲望又具有支付能力的需求则为有效需求。近年来,我们在讨论养老服务的需求时,没有区分需求、潜在需求和有效需求,而且在大多数情况下,有效需求被忽略,因此造成了我国养老服务领域的这个怪圈:一方面,潜在的养老服务需求使民政部门不断增加养老机构的床位;另一方面,有效需求不足则使养老机构的床位难以得到充分利用"①。

老年人经济条件的好坏与养老服务需求的有无高低不存在必然联系,但却能够制约养老服务需求的有无高低。即一个不能或仅能维持基本生存的老年人,不见得没有服务需求,但经济条件不足会使他无法如愿获得所需。

在相关调查中我们发现,享受居民养老保险的绝大多数老人,特别是乡村居民,除了无偿服务外,是没有条件寻求哪怕是低偿的养老服务的。而退休人员整体而言并不太高的退休金,也直接制约着养老服务需求并进而影响养老服务供给,对"囊中羞涩"的老年人即使低费服务也"稍嫌奢侈"。比如,对于国内部分养老院空床率居高不下现象,唐钧的解读是:"民办养老机构床位空置率高,原因很多,但是最重要的影响因素是'价格高'。调查表明:一个正常运营的养老机构按成本收费大约是每个老人3000—4000元,但是2014年经过'10连调'的企业退休人员养老金仍然平均只有2000元左右,其中的差距是1000—2000元。这样的情况大概涉及中国70%甚至更多的老人。"②即"空床率"这一供给"过剩"现象产生的主要原因是养老服务的有效需求不足,而有效需求不足的主要原因是老年人的经济保障不足。2015年,国家连续11年较大幅度提高企业退休人员基本养老金,但企业退休人员月人均基本养老金水平只达到2200多元②;而2015年的城镇居民人均可支配收入31195元,中位数为29129元③。可见,企业退休人员月人均基本养老金水平还达不到城镇居民人均可支配收入中位数水平(月均2427元)。在此经济背景下,许多老年人应有的社会养老服务需求是很难得到实现的。

## 六、结语

作为应对人口老龄化挑战战略选择的中国养老服务业,是在各级政府及相关部门的强力推动下产生和发展的。养老服务业发展中养老服务供给不足和需求不足同时并存,供给不足已引起社会各界高度重视,需求不足则重视不够。本文认为,老年人养老需求的解决归根结底不外乎家庭和社会两条途径,因此,通过政府扶持挖掘传统的家庭养老资源和通过政府推动发展养老服务业,都是解决老年人养老需求,缓解老龄化压力的手段。当前实践中的现实状况是:重视推动发展养老服务业,轻视甚至无视如何扶持家庭养老。这是一个应该引起政府相关部门甚至社会各界高度关注的问题。在解决老年人养老问题,应对老龄化挑战过程中,就责任主体而言,理想的状态应该是:家庭的归家庭,市场的归企业,其他的归政府和社会组织。

[责任编辑:萧　景　jdxbshehui@163.com]

①②唐钧:《养老服务怪圈、有效需求和政府补贴》,http://bbs.ifeng.com/article/32430255.html。

②凤凰财经讯:《人社部:养老金连续十年增长12%　为何今年降为6.5%》,http://finance.ifeng.com/a/20160417/14327778_0.shtml。

③数据来源:《2015年国民经济和社会发展统计公报》。