

农村养老资源供给变化及其政策含义

黄 乾

(南开大学 经济学院, 天津 300071)

摘要: 随着人口转变、社会转型和制度变迁, 家庭资源和自我资源趋于减弱, 而制度性资源仍较匮乏。政府应该通过经济政策、劳动力市场政策、社会政策和社会保障政策来调整农村养老资源的组合, 即提高家庭资源和自我资源的供给, 逐步增加制度性资源的供给, 当前应高度重视计划生育夫妇、农民工和失地农民三类农村居民的养老保障问题。

关键词: 农村; 养老资源; 养老保障

中图分类号: F323.89 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2005)06-0055-06

The Changes and Its Policy Implications of the Supply of Old-age Support in Rural Area

HUANG Qian

(School of Economics, Nankai University, Tianjin 300071)

Abstract: Rural resources for the elderly include family, selfhood and institutional resources while family support for the elderly is dominant in rural China. Family and selfhood resources will slack by economic, social and demographic transitions, while institutional resources are still deficient. The government would stabilize and increase the support of family and selfhood resources and has responsibility to increase institutional resources through economical, social and social insurance policy.

Keywords: rural area; resources for the elderly; social insurance

一、农村养老: 一个逐渐显现的问题

长期以来, 农村社会养老保障制度没有获得应有的发展, 但是由于多方面的原因, 农村养老问题并没有形成严重的社会问题。随着人口控制政策的实行、城市化和大规模的人口迁移, 特别是近年来农民收入增长减缓, 城乡收入差距日趋扩大, “三农”问题有所恶化, 在社会经济转轨、城市化和人口转变等多重背景下, 农村养老资源供给的变化以及农村社会养老制度的缺乏所导致的养老风险越来越大, 农村养老问题已经变成一个令社会关注的显性问题。这种风险的表现之一就是农村老龄贫困, 尽管目前缺乏农村老龄贫困程度的准确数据, 但已有的研究显示农村老龄贫困已比城市严重并有日趋严重之势。按照国际贫困线标准法, 2000年农村贫困老年人口数为3222万人, 城市为1264万人; 按照恩格尔系数法, 农村有2337万贫困老年人口, 城市为1327万, 农村老年贫困发生率为27%~39%, 城市老年贫困发生率为21%~30%^[1]。

目前农村人口转变进入新阶段, 农村养老保障需求出现迅猛增长。农村人口变化对养老保障

收稿日期: 2005-03-07

作者简介: 黄乾(1973-), 男, 湖北人, 经济学博士, 南开大学经济学院副教授, 研究方向为劳动经济学与公共政策。

需求的影响主要表现在以下方面：一是农村老龄化水平的提高和老年人口的增长。第五次人口普查数据显示，2000年农村人口老龄化程度为7.5%；农村老年人规模迅速增长，规模约是城市的2倍，老年人口以女性为主，特别是随着年龄的提高，女性老年人口比例不断上升。二是农村老年人家庭数量增长迅速。2000年第五次人口普查数据显示，65岁及以上老年人的家庭户总数为6839万户，占全国家庭户总数的20%，其中67.35%在农村，农村家庭中有65岁及以上老年人的家庭比例达22%。三是人口寿命的延长。2000年全国80岁以上的高龄老人规模已达到400万，其中农村为266万。

从另一方面看，农村养老资源的供给却难以满足农村老年养老的需要。本文的目的在于分析农村养老资源供给的变化对农村养老产生的影响及其隐含的政策含义。

二、农村养老资源及其组合现状

养老资源是指可以用来进行养老保障并能产生保障效果的东西。它既可以是资金、物品，也可以是服务、机会、关照和支持气氛，或者是有利于老年贫困者走出困境的政策及其他具有养老保障价值量的东西^[2]。从养老资源提供者的角度看，养老资源可分为家庭资源、自我资源和制度性资源。

家庭资源主要是家庭所拥有的子女和农地，其中，子女作为家庭养老资源必须具备一定的条件：一是家庭要有足够数量的子女，在缺乏其他资源的情况下，子女数量是决定养老供给水平的决定性因素；二是子女的利他倾向，子女要有抚养老人的意愿；三是老人对家庭财产的控制权，控制权的大小在一定程度上决定了老年人的养老保障程度^[3]。农地作为养老资源也需要一些基本条件：一是家庭要有足够数量的农地；二是农地是家庭的财产之一或能长久拥有使用权；三是一定的农地收益，即通过农地经营能获得较稳定的收益。

自我资源就是老年人的收入和储蓄，生命周期理论认为，由于人的生命周期长度大于工作时间，如果个人在老年期没有收入，为了维持非工作期间的生存，个人就必须依靠工作期的储蓄来实现。因此，老年人的收入和储蓄能力将对养老产生重要影响。

制度性资源是由社区、企业和政府设立正式制度提供的养老安排，如农村社会养老保险制度、最低生活保障制度、“五保”工作条例等。

农村养老资源的组合类型受到多种因素的影响。首先是经济发展水平，我国县乡财政收入较差，无法为庞大的农村老年人口提供社会保障。其次是养老保障制度，长期以来我国实行城乡二元体制和国民收入分配中城市利益导向的政策，导致城乡社会体制和制度处于分隔状态，城市实行的是企业保障制度和社会保障制度，而农村实行家庭养老保障制度，特别是当人民公社体制瓦解和集体经济衰弱后，政府对农民养老生活的影响微乎其微。近20年来，我国农村社会保障政策始终处于不稳定状态，农村社会养老保险制度从1986年开始由中央政府组织试点探索并逐步推广，吸引了全国30多个省（自治区、直辖市）、2000多个县（市）的8200万农民参加，但由于多种原因，到1999年6月该政策被暂停实施至今。而农村最低生活保障制度1992年在山西试点，到2001年底，全国有2037个县市区全部建立了该项制度，占应建县市区总数的81%，已保对象305万人，约占农业人口的0.4%，支出保障资金8亿元。截止到2002年11月30日，农村最低生活保障人数达到391.7万人，农村“最低生活保障”制度才刚刚迈出步履。第三，文化的影响。我国家庭养老的传统文化深刻影响农村养老资源的组合。最后，农民的社会阶层地位的影响。我国农民组织化程度低，社会地位相对较低，农民缺乏表达利益的正规渠道，其社会呼声较少被政府重视，社会决策的参与程度低。以上因素导致我国农村社会保障长期被忽视，家庭养老制度成为主要养老模式，农村养老的核心资源是子女和土地，农村老年人领取退休金和基本生活费用的比例不到9%，而依靠家庭养老的比例超过85%。值得注意的是，女性老年人口更是依靠家庭养老（见表1）。随着社会经济的变迁、人口老龄化，以家庭资源为主导的供给模式势必面临

表 1 我国农村老年人生活来源状况

	人口数量 (万人)	女性比例 (%)	生活来源构成			
			小计	女性	农村	城镇
退休金	251.0	33.8	29.3	16.9	8.2	56.2
领取基本生活费	20.4	52.9	2.4	2.2	2.0	3.0
家庭其他成员供养	560.9	70.0	65.4	78.4	86.2	38.8
财产性收入	2.4	51.1	0.3	0.2	0.2	0.4
保险	0.4	45.9	0.0	0.0	0.1	0.1
其他	22.5	49.7	2.6	2.2	3.4	1.6
合计	857.6	58.4	100.0	100.0	100.0	100.0

资料来源：根据《中国 2000 年人口普查资料》的有关数据计算。

三、农村养老资源供给面临的挑战

1. 家庭资源供给减少和不确定性

第一，子女数量减少，家庭规模趋于变小。自上世纪 70 年代实行计划生育政策以来，农村总和生育率已经降到更替水平以下，人口总量得到有效控制，家庭子女数量和规模不断缩小，全国农村平均家庭规模从 1985 年的 5.1 人减少为 3.6 人。同时，随着城市化进程和劳动力市场的不断完善，农村劳动力特别是青年劳动力的迁移和流动力度将加大。子女数量的减少和外出流动的加剧，导致老年人户中单身老年人户的比例日益增加，2000 年在农村有 65 岁及以上老年人的家庭户中，“单身老年人户”、“一个老年人与未成年的亲属户”、“只有一对老年夫妇户”和“一对老年夫妇与未成年的亲属户”的比例达到 23.07%（见表 2）。家庭子女数量的减少可以通过质量的提高来弥补，但是由于我国城乡教育存在巨大差异，这种补偿机制一直没有形成，2000 年城市文盲率为 4.04%，而农村高达 8.25%，农村是城市的两倍；城乡高中文化人口比重分别为 29.22% 和 7.75%，城乡大专及以上学历文化人口比重分别为 13.97% 和 0.71%，可以看出，城市人口教育水平以高中及以上为主，而农村以基础教育为主；1997 年城乡人口平均受教育年限分别为 8.68 年和 6.23 年。

表 2 我国家庭户中有 65 岁及以上老年人户比例及类型

%

	总户数	有 65 岁及以上老年人户占总户数比例	各类户占有 65 岁及以上老年人户比例			
			单身老年人户	一个老年人与未成年的亲属户	只有一对老年夫妇户	一对老年夫妇与未成年的亲属户
全国	100.0	20.09	11.46	1.16	11.38	1.06
城市	100.0	17.33	12.90	1.14	1.39	1.37
镇	100.0	16.42	13.23	1.20	12.89	1.14
乡村	100.0	22.02	10.70	1.15	10.28	0.94

资料来源：根据《中国 2000 年人口普查资料》的有关数据计算。

第二，老年人在家庭中的财产决策地位下降，导致对子女养老行为的约束力减弱。由于土地等传统家庭财产贬值，加上青年人流动频繁和持续时间长，导致老年人在家庭中的地位趋于下降。老年人在家庭中的地位的主要表现：一是能否在家中当家作主；二是在家里办大事时，花钱是否自己说了算数。2000 年中国城乡老年人口一次性抽样调查表明，农村自己当家作主的老年人比例仅为 45.4%，家中遇有大事，花钱自己说了算数的老年人比例为 42.6%，与男性老年人相比，老年妇女的家庭地位更低，以上两类指标的比例，老年妇女仅是男性老人的一半^[4]

第三，农地数量减少，农地收益下降，农地权利的不确定性导致农地养老功能减弱。首先，

农地数量逐年减少, 1985年至2000年期间, 全国农村人口人均耕地面积从2.07亩下降为1.98亩, 在农地数量减少、老年人口规模增加的双重变化下, 农地负担的老年人口在不断增加。其次, 农地收益不断下降。1985年, 全国人均农业经营的现金收入为123元, 投资回报率为185%; 2000年, 人均农业经营的现金收入为287元, 投资回报率下降为110%^[5]。近年来, 平均每亩耕地的农业收入大幅度下降, 1998年、1999年、2000年分别为450.12元、426.13元和421.18元, 农地收益对农民收入的贡献份额显著下降。农地数量减少和农地收益下降说明农地本身的养老能力正在逐渐下降。最后, 农地权利的不确定性和失地严重。集体所有、家庭长期承包经营的农地制度安排, 在相当一段时期内起到了促进和稳定农业生产的重要作用, 但是土地集体所有制赋予农村内部每个合法成员平等拥有土地的权利, 因此, 农地势必随着人口变动不断地进行调整, 这导致农地产权缺乏稳定性, 很多农村家庭长期承包土地的权利无法实现。更为严重的是农民失地问题。上世纪90年代中后期以来, 随着工业化和城市化进程的加快, 大量农地转化为非农生产用地, 由于补偿方式不当和标准偏低而带来失地农民的就业和保障问题。近年来, 全国有近亿亩耕地被征用, 因失地而务农无地, 上班无岗, 低保无份的“三无”农民达到4000多万。有研究显示, 估计到2030年我国失地农民将达到1.1亿, 其中将有5000万以上的农民处于既失地又失业的状态^[6]。在农地数量减少, 农地收益下降, 农地权利的不确定性的交错变化下, 农地作为农民最基本的“保障手段”面临严峻困境。

农村人口老龄化、家庭子女数量减少、家庭规模缩小、老年人家庭增多、独生子女家庭增多, 而农地收入递减, 土地保障功能弱化, 使得工业化发展相对落后、主要依靠家庭资源支撑养老保障的农村面临着养老资源短缺的困境。

2. 自我资源减少

第一, 农村老年人劳动收入能力降低。改革开放以来, 农村劳动力流动规模日益增加, 非农就业机会随之增多, 农村劳动力收入及其增长来源发生了根本变化, 即非农劳动收入大幅度上升, 其中工资性收入比例明显上升; 家庭经营性收入比例下降, 特别是农业收入下降显著(见表3), 家庭经营收入对农村劳动力收入增长的贡献已经很小。可以预见, 工资性收入将更多地替代家庭经营性收入, 成为农村劳动力的重要收入来源之一。同时, 虽然我国农村老年人劳动参与率较高, 但绝大多数老年人从事农业生产, 从事非农生产的老年人非常少, 2000年农村老年人从事农业的占农村老年人总数的81.3%, 老年人获得工资性收入的机会很小, 农业收入是老年人的主要收入来源。因此, 老年人劳动收入能力将随着农业收入下降和收入结构的转变而下降。

表3 农村居民人均纯收入的来源分布

收入来源	1985年	1990年	1995年	2000年	2001年
工资性收入	18.15	20.22	22.42	31.17	32.62
家庭经营收入	74.44	75.56	71.35	63.34	61.68
农业收入	50.82	50.21	50.67	37.01	36.50
种植业收入	48.15	48.10	49.13	34.78	34.09
其他经营收入	23.62	25.35	20.68	26.33	25.18
转移性和财产收入	7.41	4.23	6.23	5.50	5.70

资料来源:《中国统计年鉴》(2002), 中国统计出版社, 2003年。

第二, 农村老年人储蓄能力弱。2000年我国农村居民人均现金结余为241元, 结余率仅为10.1%, 人均储蓄金额为1576.25元, 显然, 我国绝大部分农村地区的农民还不具备长期储蓄能力。中国城乡老年人口状况一次性抽样调查表明, 被调查的农村老年人中只有9.5%的人为自己存了养老钱, 这些老人中只有25.4%的人认为所存养老钱够养老所需。

3. 农村制度性资源供给水平低且不稳定, 农村社会保障制度步履蹒跚

第一，农村集体经济供养和收养老人的能力下降。村集体保障体系（主要是五保供养制度）是农村无劳动能力、无生活来源、无法定抚养义务人的孤寡老人的重要保障屏障。实行家庭联产承包责任制后，供养五保户经费主要从村提留或者乡统筹费中列支，因而地方和集体经济的能力对五保供养制度发展具有重要意义。但是多年来农村集体经济减弱，甚至有些地方的集体经济名存实亡，导致不少五保户和乡、村办养老院的经费难以落实，相对生活水平有所降低，与1987年相比，2000年乡镇实际供养和收养农村老年人占应得到保障老年人的比重由91.4%下降到80.2%，供养五保老人的覆盖率由78.0%下降到65.8%，敬老院数量从28014个减少到25576个，尽管进入敬老院的绝对人数增多，但是相对于总人口的比率却是逐年降低。

第二，农村社会养老保险步履蹒跚。我国农村社会养老保险经历了三个阶段：第一阶段：1986~1991年，农村养老保险的试点阶段，一些经济发达的东部地区成为首批试点地区；第二阶段：1992~1998年，推广阶段。1991年6月，原民政部农村养老办公室制定了《县级农村社会养老保险基本方案》，确定以县为单位开展农村社会养老保险的原则，1992年1月1日起在全国公布实施。第三阶段：1998年以后进入衰退阶段。1998年政府机构改革，农村养老保险由民政部门移交劳动与社会保障部，由于各种因素的影响，全国出现参保人数下降、基金运行难度加大等困难，一些地区社会养老保险工作陷入停顿状态。1999年7月，国务院指出目前我国农村不具备普遍实行社会养老保险的条件，至此农村社会养老保险基本处于停滞状态，有些地方虽然继续试行，但存在很多问题，如保富不保贫、覆盖面低、保障水平低等。农村最低生活保障制度也才刚刚起步。

四、增加农村养老资源供给和调整养老资源组合的政策含义

我国农村养老资源在总体上以家庭资源为主导，由于经济发展水平、社会变迁、人口转变、制度等多重因素的影响，家庭资源和自我资源在很大程度上已经弱化并呈加重趋势，而制度性资源仍总体匮乏，这种以家庭养老资源为主导的供给模式将面临巨大风险。老龄化过程是一个不可逆转的人口转变和社会变迁的过程，为了应付老龄化危机，政府应该高度重视社会经济变迁过程中养老资源的可持续供给和养老资源组合的调整，一方面要提高家庭资源和自我资源的供给能力，另一方面要增加制度性资源的供给，提高制度性资源占养老资源的比重。

1. 经济政策与就业和劳动力市场政策

第一，调整国民收入格局，促进农民收入增长，提高家庭养老资源和自我养老资源的供给能力。近几年来，我国农民收入增长幅度出现了持续下降的严重状况。1996年农民人均纯收入增长9%，1997年增长4.6%，1998年增长4.3%，1999年增长3.8%，2000年增长2.1%。2001年和2002年恢复性上升（分别为4.3%和4.5%），仍大大低于1996年的增长水平^[7]。政府应该采取多种措施提高农民收入，如加快农业产业化发展、大力发展农村的基础设施等。

第二，改革和完善农地产权制度，控制农地减少数量，维护失地农民利益。农地减少是城市化和经济发展过程中的必然现象，但在这一过程中由于相应的法律法规和制度建设缺位，一方面农地转非速度过快，农地减少面积巨大；另一方面是农民谈判地位弱，失地风险大，保障力度小，农民利益受损严重，据统计，我国从改革开放初到现在，通过土地征用，农民至少损失了20000亿元^[8]。为此，政府应该赋予农民土地的所有、占有、支配、使用及其财产收益权，实行严格的耕地保护制度，控制征地规模，减缓农地转非速度；同时，改革征地制度，完善征地程序，尊重农民权利，提高补偿标准，切实维护失地农民利益。

第三，发育劳动力市场，为农村劳动力创造更多的非农就业机会。非农就业机会和非农收入对提高农村劳动力收入具有重要意义，但城乡分割的户籍制度、就业制度和城乡分割的发展政策极大地限制了农业劳动力向城市的转移。当前，政府应该首先消除制度障碍，完善劳动力市场，加快城乡劳动力市场整合步伐，促进农村劳动力有序流动，进一步拓宽农民非农就业渠道，促进

农民非农收入的增长。

2. 社会政策

第一，加大农村人力资本投资，通过提高农村家庭子女质量来提高子女养老能力。一般而言，收入能力和收入水平与受教育程度呈正相关关系。在农村家庭子女数量减少的情况下，通过提高农村子女质量，进而提高子女就业能力和收入水平，可以提高单个子女的养老能力。在今后相当长的一段时间内，农村老年人的基本生活保障（最低生活保障除外）仍只能选择以家庭养老为主，社会保障为辅的养老模式，一个健康、受过良好教育的子女是维持这种养老方式的重要保证。教育落后是农村地区经济落后和农民收入增长缓慢的基础性因素，加大农村人力资本投资，特别是增加基础教育的投资，提高农村人力资本存量，是提高农民收入的基础。但城市倾斜政策使得城乡教育供给体制、供给数量、各级教育入学率特别是大学入学率等存在巨大差距。因此，改革和完善农村教育和医疗等公共产品的供给机制，加大对农村的人力资本投资，是政府一个亟待解决的重要问题。

第二，建立健全农村社会救助和扶持体系，帮助贫困家庭和贫困老人。发达国家的经验表明，建立社会救助体系，完善社会保障制度是解决老年相对贫困问题的重要手段。如美国社会保障制度对保障老年人生活起了重要作用，目前，美国约 10% 的老年人生活在贫困线以下，如果没有社会保障制度，全国的老年贫困人口将高达 50%。对于 2/3 的老年人来说，社会保障制度是退休后的主要收入来源，对于 1/3 的老年人来说，社会保障制度是其惟一的生活来源^[9]。

第三，建立健全农村老年群众组织、养老机构、老年互助组织等体系建设。由于经费短缺，农村老年群众组织、养老机构、老年互助组织等体系没有完全建立，如农村有将近一半的行政村尚未建立农村老年人协会组织。

第四，大力发挥农村社区和非政府组织、社会团体在养老中的积极作用。

3. 社会保障政策

第一，建立健全农村最低生活保障制度，扩大覆盖面，逐步将农村贫困老年人口全部纳入最低生活保障体系。

第二，建立农村社会保险制度。从发达国家建立农村社会养老保险的经验看，我国完全可以开始逐步建立农村社会养老保险制度。如丹麦、瑞典、葡萄牙与西班牙分别于 1891、1913、1919 和 1947 年开始建立农村社会养老保险制度，而当时这四个国家的人均国民生产总值相当于我国 1999 年可比值水平的 79.3%、99.9%、46.6% 和 73.3%。美国、德国、日本、丹麦、加拿大五个发达国家社会养老保险的平均城乡时差为 60 年，其中美国的城乡时差为 55 年，日本的城乡时差为 30 年^[10]。我国城镇社会养老保障制度建立至今已有 50 多年，尽管目前在农村普遍建立社会养老保险制度是不现实的，但在东部发达地区农村和其他富裕农村可以开始建立社会养老保险制度。

第三，采取不同措施解决三类农村居民的养老保障问题。目前，农村三类居民的养老问题应该引起政府的高度重视，一类居民是计划生育夫妇的养老保障，2020 年以后，农村大批计划生育夫妇将步入老年，由于他们实行计划生育付出了相应成本，并创造了“人口红利”，因此，政府应承担计划生育夫妇养老保障，尽早对计划生育夫妇养老做出制度性安排，在农村可以首先建立计划生育夫妇社会养老保障制度。另两类居民是农民工和失地农民，政府应该打破城乡社会保障体系分割局面，逐步将农民工和失地农民纳入城镇社会保障体系。

参考文献：

[1] 于学军. 从上海看中国老年人口的贫困与保障 [J]. 人口研究, 2003, (3).

[2] 王思斌. 中国社会保障体系的建构 [M]. 山西人民出版社, 1999.

工作，仍然无法有效的提高工作的附加值，只有依托于科技的发展，才能吸收科技含量较高的工作，在世界办公室的竞争中立于不败之地。

综上所述，除了高素质同时低成本的人力资源外，良好的软环境和科技水平的发展是建立世界办公室的重要条件。

三、如何应对世界办公室的来临

由上述分析可知，创造条件迎接新一轮的产业转移，即世界工厂之后，成为世界办公室，对于我们扩大就业，加速产业结构调整，具有重要意义。基于上文对环境要求的分析以及我们目前的现状，为迎接新的产业转移带来的机会，我们需要从以下几个方面做好准备：

1. 加大对科技和教育的投入，提高人力资源的素质

新一轮的产业转移属于知识型和高附加值工作机会的转移，它要求员工同时具备较高的专业技能和良好的外语沟通能力以及一定的管理能力。在我国，虽然大学生的数量较多，但

是所谓的复合型人才较为缺乏，就外语和专业知识而言，往往存在外语能力和专业知识不能兼具的现象，或者是外语很棒，但是专业技能缺乏，或者是业务素质很好，但英语很弱，从而弱化了我们的人力资源在这个领域的竞争能力。因此，一方面，加大教育的投入，提高人力资源的整体素质和我们的科技水平，另一方面，对现有的教育体制进行改革，塑造复合型人才，是应对世界办公室的关键环节。

2. 完善社会主义市场经济体制，改善软环境

既然跨国资本越来越重视资本输入国的软环境，而且我们在这方面又有所欠缺，因此，加快法制建设、严格执法监督、树立良好的社会信誉，是新一轮产业转移中吸引外资、成为世界办公室的关键。

参考文献：

[1~ 5] 谭昊林，陈婷．“世界办公室”之盼．知识经济，2004，(5)．

[责任编辑 童玉芬]

(上接第 60 页)

[3] 李建民．中国农村计划生育夫妇养老问题及其社会保障机制研究 [J]．中国人口科学，2004，(3)．

[4] 中国老龄科学研究中心．中国城乡老年人口状况一次性抽样调查数据分析 [M]．中国标准出版社，2003：96- 108．

[5] 中国农村住户调查年鉴．北京：中国统计出版社，2001．

[6] 本刊观察员．政协一号提案及中国失地农民问题透视．领导决策信息，2004 (10)．

[7] 国家统计局．国民经济和社会发展统计公报 (2001 年、2002 年)．人民日报，2002- 3- 2．

[8] 李海伟．农地转非中的利益格局分析．南开经济研究，2004，(3)．

[9] 王宁，庄亚儿．中国老年贫困与养老保障．西北人口，2004，(3)．

[10] 王宁，庄亚儿．中国老年贫困与养老保障．西北人口，2004，(3)．

[责任编辑 童玉芬]