

# 农村老年人口健康视角中的 农村养老保障问题的战略思考

金小桃<sup>1</sup>，金 璟<sup>2</sup>

(1. 河海大学 商学院, 南京 210098; 2. 威斯康星·麦迪逊大学 智能交通工程专业, 美国)

**摘 要:** 本文从分析农村老年人口的健康问题入手, 对农村养老保障问题的现状及其背景进行了分析, 阐述了建立农村社会养老保障体系的战略意义, 提出了建立农村养老保障体系的一些基本思路、相应对策。

**关键词:** 农村; 养老保障; 人口健康

中图分类号: F323. 89      文献标识码: A      文章编号: 1000- 4149 (2005) 06- 0072- 05

## Strategic Consideration on the Rural Old-age Support on the Viewpoints of the Health of the Aged in Rural Area

JIN Xiao\_tao<sup>1</sup>, JIN Jing<sup>2</sup>

(1. Hehai University, Business College, Nanjing 210098;

2. The University of Wisconsin Madison, America)

**Abstract:** After discussing the health of the aged in rural area, this paper analyzes the history and present situation of the rural old-age support. This essay expounds the great role of building the system of rural old-age support. In the end, this paper proposes some suggestions about building the system of rural old-age support.

**Keywords:** rural area; old-age support; population health

我国是一个农业大国, 农村人口占全国总人口的 60%, 有 8 亿多农民, 其中 60 岁及以上的老年人已达 1 亿左右, 占农业人口的 12.5%。长期以来, 由于多方面的原因, 我国农村老年人口健康状况不容乐观。据卫生部 1994 年的统计: “我国农村老年人患病率 22.6% (其实远不止此数), 原因是很多人有病不去医院, 农村总人口患病率为 7.4%。”老年人群中 60% 以上存在生理、心理上健康问题, 农村老龄人口健康问题以及由此引发的养老保障问题必须引起我们的关注。

党的十六届四中全会提出, “适应我国社会的深刻变化, 把和谐社会建设摆在重要位置, 注重激发社会活力, 促进社会公平和正义, 增强全社会的法律意识和诚信意识, 维护社会安定团结。”构建社会主义和谐社会需要有完善的农村社会保障体系。因为, 社会保障体系是经济发展的推进器, 也是社会发展过程中的减震器, 更是社会和谐的稳定器。为此, 从战略高度对建立农村社会养老保障体系的现状背景分析入手, 剖析原因, 实证分析, 提出思路和对策, 对于关注和

收稿日期: 2005- 03- 10  
作者简介: 金小桃 (1957- ), 男, 江苏溧阳人, 河海大学技术经济及管理专业 2004 级博士研究生。主要研究方向为战略管理、经济管理、企业经营管理, 人口发展战略。

实现农村老年人口健康计划，促进农村发展和推动现代化建设全局都具有重要的战略意义。

## 一、农村社会养老保障体系的战略意义

### (一) 社会战略意义

1. 通过建立农村社会养老保障体系，有利于促进城乡居民间社会保障的不公平状况的改变，可以有效缓解城乡二元制社会经济结构造成的发展不平衡状况，提高农村社会的文明质量，促进三个文明建设，构建社会主义和谐社会，实现社会的稳定 and 国家的长治久安。

2. 通过建立农村社会养老保障体系，有利于促进我国农村几千年继承下来的传统生育观念的转变，改变家庭养老、多子多福的传统观念，实现广大农民思想的解放，进而推动计划生育基本国策落实。

3. 通过建立农村社会养老保障体系，有利于优化农村改革和发展的社会环境，使各项改革措施向纵深发展和更好落实，加快农村消费市场的启动，深化土地流转制度的改革，从而促进农村改革发展取得新的突破和新的成就。

### (二) 人口安全战略意义

1. 建立农村社会养老保障体系，事关农村人口安全，是提高农村老年人口健康水平的基石。提高老年人口的健康水平又是社会保障体系的题中之义，两者相互联系、相互作用。当前，我国不少农村老年人口由于缺乏经济来源，有病得不到及时有效的医治，致使身体健康素质下降，对人均预期寿命产生深刻影响，也是农村老年人口因病致贫、因病返贫的重要原因，从而反过来影响人口安全战略、扶贫攻坚计划和农村社会保障战略的实施。

2. 建立农村社会养老保障体系，对于统筹解决我国人口与发展中的数量、素质、结构、分布等事关人口安全问题具有重要战略意义。农村社会养老保障体系建好了，养老问题解决了，对弱化传统生育观念、解决养儿防老、重男轻女问题也是有效的措施。同时，通过农村养老保障体系功能的发挥，提高农村老年人口的健康状况，能够使农民家庭有更多的支出投向青少年的教育和人力资源的开发，从而提高整体国民素质，进而提高我国在未来世界竞争中的主动性具有战略意义。

3. 建立农村社会养老保障体系，提高农村老年人口的健康水平，有利于促进人口的有序流动和合理分布。提高农村老年人口的健康水平，能够解除农村青壮年剩余劳动力流动的后顾之忧，从而对于提高农村劳动生产率具有战略意义。

### (三) 经济发展战略意义

1. 农村的社会养老保障制度的建立，同农业增效和农民增收共同成为解决“农业、农村、农民”三农问题的三大核心措施。农村社会养老保障体系包括医保、养老保险、低保等制度的建立，等同于增加了农民和农村的收入，对于解决“三农”问题，进而促进经济社会协调发展和实现全面小康社会的目标具有战略意义。

2. 农村社会保障基金的投入，将优化广大农村的投资结构，激发农业投资主体的经营热情，从而对市场需求起到巨大的推动作用。

3. 建立农村社会保障制度将大大推动传统产业和劳动密集型制造业向农村转移，促进我国经济结构和产业结构调整的步伐。

## 二、农村社会养老保障问题的背景分析

### (一) 国内背景

在经济上，我国广大农民与城镇职工、居民一样，为各地的经济建设付出了劳动，做出了贡献，为建设中国特色社会主义积累了公共成果。但由于种种原因，许多社会保障项目主观上和客观上却偏向于城镇居民，农民群众不能与城镇居民一样分享社会公共成果，这是极为不公平的。

在政治上，党的十六大提出的全面建设小康社会的宏伟目标，这是包括了全中国人民的目

标。显然，没有 8 亿多农民的小康是不完整的小康，是称不上全面的小康。同样，没有农村社会保障体系的中国社会保障体系也是不健全的社会保障体系。

## （二）国际背景

从国际上建立农村社会养老保障制度的情况看，欧洲的丹麦、瑞典、葡萄牙、西班牙分别于 1891、1913、1919 和 1947 年通过立法在农村建立了社会养老保障制度，这些国家在 50~ 100 多年前实际经济发展水平低于当今中国经济发展水平的情况下，成功的建立了农村社会养老保障制度。国际上也有许多先在城镇开展社会保障数十年后，在人口老龄化高峰到来前二三十年建立农村社会保障体系的案例。如美国在城市开展社会保障 21 年后，才将农村和农场主纳入城乡一体化的社会养老保障制度中。这情形与我们很相似，因为据有关资料显示，我们国家的人口老龄化高峰期也就在今后二三十年之间，可见农村社会养老保障制度的建立和完善，已经是摆在我们面前的一件刻不容缓的大事了。

## （三）城乡养老保障差异对比

2004 年 9 月，国务院新闻办公室发表的《中国的社会保障状况和政策》白皮书<sup>[1]</sup>指出：

（1）截至 2003 年底，全国领取城市居民最低生活保障金的人数为 2 247 万人，月人均领取 58 元；当年全国各级政府财政支出最低生活保障资金 156 亿元，其中中央政府对中西部困难地区补助 92 亿元。

（2）中国政府针对各地区经济发展不平衡和地区间财政经济状况差异大的实际，鼓励有条件的地区探索建立农村最低生活保障制度。截至 2003 年底，全国享受最低生活保障和特困户生活救助的农村特困人数为 1257 万人。

由此可见，我国农村社会养老保障制度的建立大大滞后于城市的养老保障制度的建立和农村老年人口养老保障的需求，农村社会养老保障已成为我国社会保障制度建立的瓶颈问题，值得重视和研究。

## 三、农村社会养老保障滞后的原因分析

我国农村养老保障工作严重滞后于经济社会发展、农民群众需求和城市养老保障工作等种种问题的出现，其原因是多方面的，既有历史传统的原因，也有社会发展的原因，还有经济的原因以及其他许多原因。

### （一）历史的原因——“家庭、土地养老”的挑战

由于中国儒家“孝道”思想的影响，农村老年保障在中国历史和传统上是以“家庭”为主。“家庭养老”是我国赡养老人的优良传统，有着悠久的历史，深厚的经济社会基础。我国目前有关农村养老保障的政策中强调的仍然是以家庭养老为主体和基础，辅之以集体供养、群众帮助和国家救济相结合的养老模式。囿于历史和传统思想的影响，使得社会对于农村养老保障问题的探索和改革的迫切性及必要性的认识，受到了一定的消极影响，这是导致中国农村社会养老保障工作严重滞后的原因之一。

但是，另一方面，随着社会的进步和时代的发展，以及现实社会中竞争的加剧、工作压力增大等原因，“核心家庭”、“空巢家庭”<sup>1</sup>大量涌现，家庭结构小型化，家庭内重幼轻老和子女忙于工作，使家庭中子女全身心照料老人的状况难以维系，维系家庭养老的传统文化中的孝道作用在不断弱化；事实上家庭养老的作用在大大削弱。1991 年中国老龄科研中心老年人供养体系调查资料表明，我国农村 60 岁及以上老年人完全依靠家庭养老的比例为 63%；2001 年国家计划生育委员会农村家庭变化课题组调查资料表明，这一比例已经下降为 50% 左右<sup>[2]</sup>。从而使得农村传统养老的方式“家庭供养加土地保障”的模式受到了严重的挑战。

<sup>1</sup> 核心家庭，指一对夫妇与其未成年子女所组成的家庭。空巢家庭，指子女离开家庭独立居住谋生之后，由留下的中年夫妇或老年夫妇所组成的家庭，正像飞禽的子女羽翼丰满飞走后形成“空巢”一样。（《中国百姓蓝皮书》第 42- 43 页）

## （二）经济的原因——“无暇顾及”的遗憾

从我国宏观经济情况看，虽然经过 20 多年的改革开放，我国经济实力和综合国力有相当大的提高，但是由于我国人口多、底子薄、东西部地区差距大、各地经济社会发展很不平衡。现有国家经济实力难以满足实际需求。因此，国家目前不得已只能将社会保障的重点放在城市，这也是导致农村社会保障工作严重滞后的原因。

从农村贫困人口的情况看，不仅存在着大量的需要社会救济的“三无”（无收入、无劳动力、无经济来源）的对象，而且还有 3000~4000 万左右的贫困人口。农村贫困人口“糊口”问题仍然是目前非常突出的社会问题，解决数量庞大的农村贫困人口的脱贫和温饱问题，无疑需要极大的财力支持。

从市场运作的角度来看，现行农村社会养老保险制度由于运作成本较高，商业保险的利率不稳定，养老金的保值、增值困难，一般的农民难以承受其经济压力和风险，农民所能享受的养老金数额有限，显然对农民的养老难以起到真正的保障作用，故吸引力也不大。

## （三）社会原因——“人口老龄化”的警钟

由于人口结构的特殊性，我国社会养老负担特别重，在农村尤为突出。2000 年底，我国 60 岁以上的老年人口达到 1.3 亿左右，其中，农村老年人口大约有 1 亿左右。其总量远远大于城市老龄人口，是世界上农村老年人口最多的国家<sup>[3]</sup>。我国社会人口结构的老龄化速度正在加快，据“五普”资料表明，我国 65 岁老年人口在总人口中所占比重已经达到 6.96%。从人口结构上来看，我国在 2000 年底就已经进入了老龄化社会。我国人口老龄化具有老年人数量多、老化速度快、高龄趋势明显等特点，对社会保障体系提出了严峻挑战。而且，人口老龄化的水平是农村明显高于城镇，随着流动人口的增加，这种趋势将会更进一步地增加。而由于种种原因，我国现在的养老保障又仅仅局限在城镇人口中开展，从而导致了农村养老保障工作的滞后。

## 四、建立农村社会养老保障体系的对策措施

### （一）在思想认识上，要更新观念，从三个层面上入手来提高

一是从领导层面上，应该在进一步开展深入的研讨和实证分析的基础上，拿出足够而有力的国际国内大量的数据和案例，用事实与理论结合的办法来提高和统一各级领导对建立农村养老保障体系意义的认识。同时，要强化老龄化社会到来后对经济社会的发展和家庭经济负担等方面影响的认识，未雨绸缪，及早准备，以更好地应对人口老龄化高峰的到来。

二是从广大农民的层面上，要通过广泛的社会宣传，使大家对人口老龄化问题有足够的认识。同时，应该使农民加深对社会养老保障机制建立意义的认识，转变旧的养老观念，树立与社会主义市场经济相适应的新的养老观念，能够逐步形成并接受社会化、市场化、国家集体个人三者相结合的社会养老形式。

三是立法层面上，推进农村社会保障法制建设。根据世界各国农村社会保障立法实践和社会保障制度执行过程看，目前我国农村社会保障的立法内容，主要应集中在最低生活救助保障、医疗与健康保障、养老保障、计划生育与母婴保健保障、救灾救济保障、优扶保障及农村集体或社区福利等几个方面。特别是总结我国 20 世纪 80 年代开始的农村社会改革实践和经验教训，农村社会保障立法和制度建设应明确“全覆盖”、“低水平”、“与社会经济发展相适应”和“社会保障一体化”原则。

### （二）在工作原则上，要在定量化和多样化上下功夫

一是量化，即尽量从数值上给广大群众有个量化的概念，让农民群众从现行的养老保障制度的实施中得到明显而且放心的实惠，从而比较自觉地投入到参保队伍中来。

二是多样化，也可以说是一种“积极老龄化”。即也要像城镇职工那样，从多方面来实施农村养老保障工作，努力做到“老有所养”、“老有所乐”、“老有所为”，从而使农村老龄人口的赡

养问题也能够上升到积极老龄化的层次上来。

(三) 在具体操作上,要在全面探索的基础上实现重点突破

一是挖掘传统保障的潜力。农村家庭的养老功能不断削弱,但并不意味着农村家庭养老将会完全退出历史舞台。传统养老保障——这种长期深刻影响着我国广大人民群众养老方式,无疑仍将长期扮演着重要的角色。同时,这种模式还有许多的潜力可以挖掘。可以说,我国在今后很长一个时期内,大多数老年人居家养老的局面都不会改变。更何况坚持以家庭养老为基础,以社区为中心,大力发展社会化养老服务网络为重点,实行家庭养老与社会养老相结合,也将是我国较长期坚持的养老保障方面的基本方针。

二是加快推进农村合作医疗。农村合作医疗制度在我国20世纪60年代末遍及全国,曾经对保障农民的基本健康权益发挥了重要作用。但自农村实行联产承包责任制以后,由于各种原因,这项制度几乎消失。近年来,中央政府根据农村新的生产组织形式,改革原有的合作医疗方式,鼓励各地大力推进各种不同形式的农村合作医疗。据《中国的社会保障状况和政策》<sup>[4]</sup>介绍,我国政府于2002年开始建立以大病统筹为主的新型农村合作医疗制度,由政府组织、引导、支持,农民自愿参加,政府、集体、个人多方筹资。目前正在30个省(区、市)的310个县(市)进行试点。截至2004年6月,覆盖9504万农业人口,实际参加人数6899万人;共筹集资金30.2亿元;其中地方各级财政补助11.1亿元,中央财政对中西部地区补助3.9亿元。这些有助于老年农民养老问题中看病难问题的解决,也是农村养老保障体系建立的支柱之一,可以加快推广这一制度。

三是在较发达地区突破,加大探索养老保险力度。我国于20世纪90年代开始探索在农村建立社会养老保险制度,已经积累了一定的经验,为这项工作的进一步探索打下了基础。因此,要继续鼓励和加快这项工作的进程。当前的重点是,必须对农村养老保险的原则和现行政策进行适当的改革和调整,同时,在经济欠发达地区不失时机的进行各种形式的养老保险的试点工作。应该改变原来农村养老保险“个人缴纳为主,集体补助为辅,国家给予政策扶持”原则,国家必须考虑给予一定的投入(可以分步实施到位),实行与城镇养老保险一样的由“国家、集体、个人共同负担”的原则,以逐步消除或缩小城乡差别、工农差别,实现资源相对共享,体现合理的社会公平,切实解决好农民的养老保障问题,从而使农村社会保障体系的建立取得关键性的突破,也为建立健全中国特色的社会保障体系奠定扎实的基础。2003年底,全国有1870个县(市、区)不同程度地开展了农村社会养老保险工作,5428万人参保,积累基金259亿元,198万农民领取养老金<sup>[5]</sup>。因此,在比较发达地区和乡镇企业,以农民自愿为原则,政府积极引导、鼓励和实施必要的投入,逐步探索和建立农村社会养老保险体系是必然的趋势。

四是从农村特殊群体突破,进行某些单项改革试点。如人口和计划生育部门已经开始探索农村计划生育家庭养老保障的问题。20世纪80年代以来,各地都陆续出台了一些对计划生育家庭的奖励优惠政策,帮助他们解决后顾之忧。根据各地的探索经验,我国政府从2004年开始对农村部分计划生育家庭实行奖励扶助制度的试点,第一批在重庆、四川、云南、甘肃、青海五省市以及承德、晋中、四平、齐齐哈尔、宜春、芜湖、焦作、常德、宜昌、遵义10个地市开展农村部分计划生育家庭奖励扶助制度试点,即农村只有一个子女或两个女孩的计划生育夫妇,每人从年满60周岁起享受年均不低于600元的奖励扶助金,直到亡故为止。奖励扶助金由中央和地方政府共同负担。与此同时,2004年3月,国家人口计生委与财政部、国务院扶贫办联合下发了《关于在西部地区开展“少生快富”扶贫工程试点工作的意见》,在宁夏、云南、青海等地开展“少生快富”扶贫工程试点。据统计,2004年这两项制度试点地区,包括自费试点地区,享受政策的有近50万农户,涉及人口约180万。中央财政拨付专项资金2亿元,地方配套1.1亿元;自行试点的地区筹措7500万元。宁夏、青海、云南的“少生快富”扶贫工程

(下转第80页)

|                            |  |
|----------------------------|--|
| 保险基金的投资选择                  |  |
| ..... 李文浩 王佳妮( 1. 67)      |  |
| 我国企业年金发展缓慢的原因及对策分析         |  |
| ..... 刘红霞( 1. 72)          |  |
| 美国社会的失业问题及相关救助制度           |  |
| ..... 唐斌尧( 2. 72)          |  |
| 上海浦东城乡社会养老保障体系的一体化思考       |  |
| ——阶梯式社会养老保障体系              |  |
| ..... 田文华 王云竹 许非等( 2. 76)  |  |
| 持续熊市背景下养老基金的资产负债管理         |  |
| ——瑞士养老保险基金管理经验及其启示         |  |
| ..... 陈志国( 3. 72)          |  |
| 上海浦东城乡医疗保障体系一体化的发展策略       |  |
| ——城乡阶梯式医疗保障体系的构建           |  |
| ..... 田文华 梁 鸿 陈 琰等(3. 77)  |  |
| 农村社会保障制度框架构建研究             |  |
| ..... 华迎放 孙 莹( 4. 62)      |  |
| 论养老保险个人账户的缺口及其对策           |  |
| ..... 段家喜( 4. 68)          |  |
| 上海浦东城乡最低生活保障一体化的实现途径       |  |
| ——构建城乡阶梯式最低生活保障体系          |  |
| ..... 诸敏容 梁 鸿 朱 莹等( 4. 73) |  |
| 医疗保险个人账户现状与完善探讨            |  |
| ..... 刘 蓉 张 晓( 4. 77)      |  |
| 失地补偿安置制度改革:保障农民利益、保护       |  |

|                          |                 |
|--------------------------|-----------------|
| 土地资源的关键                  | 公维才( 5. 64)     |
| 失地农民不同群体养老保障问题探析及政策建议    |                 |
| ——以淄博市为例                 | 乔明睿( 5. 69)     |
| 浅析孔孟社会保障思想               |                 |
| ..... 刘 丽( 5. 74)        |                 |
| 国家责任本位的体现                |                 |
| ——“江村”农民基本养老保险的实践与思考     |                 |
| ..... 严新明( 6. 66)        |                 |
| 农村老年人口健康视角中的农村养老保障问题     |                 |
| 的战略思考                    | 金小桃 金 璟( 6. 72) |
| 书评、会议综述                  |                 |
| 国际人口与发展论坛取得丰硕成果          |                 |
| ..... 李权林( 1. 76)        |                 |
| 结合实际,研究人口老龄化形势下的中国养老保障问题 |                 |
| ——评《中国养老保障研究》            | 许 勤( 2. 80)     |
| 根深叶茂,繁华似锦                |                 |
| ——《生育文化学》评介              | 曹景椿( 5. 77)     |
| 中华人民共和国人口史的扛鼎之作          |                 |
| ——评路遇主编的《新中国人口五十年》       |                 |
| ..... 吕荣侃( 5. 79)        |                 |
| 代际关系新走向与代际和谐             |                 |
| ——评王树新主编的《社会变革与代际关系研究》   |                 |
| ..... 李兰宁( 6. 77)        |                 |

(上接第 76 页)

试点累计兑现奖金约 1.7 亿元。以上几项合计约 5.55 亿元,已经全部发放到农民手中<sup>[6]</sup>。两项制度试点工作取得了良好的经济和社会效益,让计划生育家庭直接感受到了党和政府的关怀,广大干部群众由衷地拥护这两项“德政善举”。很显然,通过这样的探索,对推进农村社会养老保障工作是非常有意义的。

参考文献:

[ 1 ] 国务院新闻办公室. 中国的社会保障状况和政策. 新华网, 2004, 9.  
[ 2 ] 车晓端. 健全农村社会养老保障制度的思考. 人口与计划生育情况, 2003, ( 3 ).  
[ 3 ] 丁永利. 政府在建立和完善农村养老制度中的作用. 人口研究, 2002, ( 2 ).  
[ 4 ] 国务院新闻办公室. 中国的社会保障状况和政策. 新华网, 2004, 9  
[ 5 ] 国务院新闻办公室. 中国的社会保障状况和政策. 新华网, 2005, 6.  
[ 6 ] 张维庆. 在全国人口和计划生育会议上的工作报告. 中国人口网, 2005, 1.

[ 责任编辑 王树新]