

一个镇农村老年社会保障的剖析

——山东省青州市益都镇农村老年社会保障调查

山东社会科学院

刘书鹤

山东青州市老龄委

刘其安

丁益民

山东青州市益都镇老龄委

郝传贤

郑世英

青州市地处山东省腹地，益都镇农村位于青州市郊，总计51个村，1990年底全镇农业人口为40187人。该镇农村经济发展特别是工副业发展很不平衡，以1990年计，有的村经济纯收入达近300万元，其中集体工副业纯收入达200余万元；有的村经济纯收入40万元左右，其中集体工副业收入只有几万元；最差的村经济纯收入尚不足30万元，其中集体工副业近乎空白。农民的个人收入差异也很大，仍以1990年计，有的村人均纯收入^①高达1270元，有的村在800元上下，还有的村仅有500余元。益都镇农村不平衡的经济发展状况，几乎与全国农村很不平衡的生产力水平完全一致。

益都镇农村的老年社会保障就是在这种经济状况下开展的。

一、老年社会保障的基本状况

1. 集体对老年农民实行养老金补贴。对老年农民实行养老金补贴，共有三种形式：

一是按月发放。一般每位老人每月发10—25元的养老金补贴，男女老人标准一样。有的村对担任过队长以上的干部和80岁以上的老年人的养老金补贴稍优，一般每月

高出10元。领取养老金的起始年龄，有的村规定55岁，有的村规定60岁，还有一个村规定70岁。按月发放养老金补贴的村，经济状况都比较好，农民年人均纯收入也比较高，近几年来均在千元以上。

二是按季发放。其做法，和按月发放大体相同，只是时间上是每季度发放一次，一般每位老人20元。按季发放养老金补贴的村，一般集体经济也比较好，集体工副业纯收入从年数万元到几十万元不等，但年人均纯收入（含集体分配收入和家庭经营收入）尚未超过千元大关。

三是不定期发放。采取这种做法的村，对发放养老金补贴的时间没有明确的规定，有时按月，有时按季，有时按年，有时都不按，有了钱就给老人一点。从实际发放的数额看，一般每人每年在100元左右。同时，不定期发放的对象，不是全部老年人，而是部分家庭经济状况处于中下游的老年人。从得到

^①在集体工副业发展比较快的村，按人平均的纯收入要高得多，这里实际是集体人均分配数和家庭经营人均纯收入数的和。

需我们探讨与研究。几年来，我们通过编志工作的具体实践，深深体会到“世上无难事，只怕有心人，人口、经济入门不难，深造也办得到”这一道理。记得我们编写人口志、经济志之初，面对浩瀚的业务书籍，思想茫然，不知所措，是《人口与经济》给了

我们启迪与引导，扶我们跨入了人口、经济的大门。今年6月，读了《人口与经济》第3期刊登的“立足国情，创立新说——评介《中国计划生育道路》”一文，我们便专程去书店买了曹景椿同志的这本论文集，阅后颇多启发，因此也就大胆地提出“人口应单独

补贴金老人的数量看，大体占60岁以上老年人总数的三分之二左右。采取这种方式发放养老金补贴的村，其经济状况一般比前两者要差，但集体经济也均有不同水平的收入。

2.农村基层干部实行退休制。农村基层干部的退休条件，是从三个方面来考察的：一是所担任的职务，必须是担任过农村基层主要干部的，二是要够一定的年限。三是退休的年龄界限，男年满55岁，女年满50岁；经县级以上医院检查证明和群众评议确认丧失工作和劳动能力的，男性可提前到50岁，女性可到45岁。

基层干部退休金待遇的数额，根据退休者的职位和任职年限，享受现任同职干部待遇的50%、60%或70%。在符合退休条件的人中，对任职期间成绩突出者，经群众评议，村支部确定，其待遇可提高，但不能超过现任同职干部的定额补助数；对荣获市级以上科研成果奖者，以及终身无子女者，其补助金在相应条件下提高10%。

关于退休经费的来源，村干部的退休金从村集体提留或工副业收入中列支；曾先后在村和乡镇单位任职均满三年以上的退休干部，村和乡镇单位各负担一半；其他特殊情况，由乡镇出面协商。

3.乡镇企业农民工的养老保险。乡镇企业包括镇办企业和村办企业，在镇办企业，

如青州市家用电器厂，自1988年10月份开始对部分生产积极性高的技术骨干实行养

成志，计划生育应作为人口志的首章，重点记述”的想法。目前，这一作法，已被许多兄弟单位所采用。

愿同有志于人口与经济的同志及编纂人口与经济志的同行们，互勉共励。

山东省菏泽地区行署史志办

郑玉民

吴明逊

1991年10月

老保险，是通过向保险公司投保实行的。其资金来源是，集体出90%，个人出10%。被投保的农民工男到60岁，女到50岁，即可根据工作年限和贡献大小领取相当于退休时工资额60—70%的退休金。在村办企业，如北关村，自1988年开始由集体出资在保险公司投保11万元，对村办企业的420名职工全部实行了养老保险，男女职工到65岁，可根据工龄和贡献大小每月领取70—100元的退休金。乡镇企业对农民工实行养老保险制度，从实行后的实际情况看，效果非常好。

4.五保老人的社会保障。目前，镇所辖51个村共有五保老人88人，其中集中供养的24人，分散供养的64人。该镇有三处敬老院（一处为镇办，另二处为村办），其中北关村28位五保老人，有18人住进敬老院，敬老院里活动室、卫生室、浴室等设备比较齐全。1990年人均伙食费500元，加之衣被、医疗和每月5元的零花钱，年人均费用800余元。敬老院的全部费用均由村里负担，老人生活得比较幸福。北关村敬老院共4户5位五保老人，名为敬老院，实际仅是集中居住而已。他们住集体的草房（镇民政助理员说草房的优点是冬暖夏凉，所以老人愿住草房），但各自领取各自的供养标准，并各自单独做饭吃。每年每人的花费不太固定，主要是医疗费用不定，大体在700元左右。

对分散供养的五保老人，好的村每年每人花费（包括医疗费）500—600元之间，差

编后附记：《人口与经济》编辑部十分感谢读者对刊物的爱护、关心和支持。在新的一年里，我们将继续发扬刊物的求实精神，尽心尽力为广大读者服务。

的村在300—400元之间。镇民政助理员说，分散供养的五保老人的全部费用，大体相当于本村中等农民的花费。分散供养的五保老人的住房，全部是旧房、草房，镇和村的责任是，每年对五保老人的住房检查维修一次，保证房子不漏雨，没有倒塌的危险。

5. 民办教师的养老保障。全镇民办教师都实行了退休制，并制定了《民办教师退休条例》。男年满60岁，女年满55岁的民办教师，凡工龄满5年而不满10年的，可领取本人退休时工资的50%；满10年而不满15年的，领取60%；满15年而不满20年的，领取70%；满20年及以上的，领取80%。

全镇教师1050人，民办教师即占40%多。民办教师退休制的实行，稳定了教师队伍，提高了教师教书育人的积极性。

6. 社会对家庭养老功能的强化。社会对家庭养老功能的强化，主要表现在两个方面：一是各级老龄委的建立，特别是村级老年协会的建立，加强了尊老、爱老、养老的宣传，加之保护老年人权益细则的制定，对强化家庭养老功能，产生了明显的效果。

二是各级老龄委和村老年协会几年来都把签订和落实“赡养老人协议书”作为大事来抓。老人与儿女分居单独生活的，原则上都要签订“赡养老人协议书”。到1991年上半年，全镇签订赡养协议书的户已占应签户的89%。“赡养老人协议书”采取合同的形式，并经过司法部门公证，具有法律效力。签订后，老龄组织狠抓了落实工作，协议书所列各项内容基本得到落实，老人的生活水平普遍有所提高，老人的精神面貌也发生了很大变化，不少老人对党和政府以及老龄工作者感激涕零。协议书之所以有如此巨大的效力，就在于社会的参与，不但增强了社会舆论和社会管理的功效，而且增强了法律监督的作用。

二、启迪与问题

益都镇农村老年社会保障的状况给人以

启迪，同时也提出了许多值得研究的问题。

1. 社会养老保障水平与经济发展水平相协调的问题。

毋庸置疑，社会养老保障水平与经济发展水平的关系是密切的，可以说后者是前者的基础。从益都镇看，这种关系也相当明显。然而，这是否表明它们的社会养老保障水平与经济发展水平相协调了呢？当然不是，拿北关村来说，在集体企业年纯收入达200多万元、个人年人均纯收入1000余元的情况下，60岁以上的老人每月才25元，80岁以上的老人每月才35元，他们称之为养老金制度，实际上不足以养老之用，称为养老补贴金更为确切。他们对五保护老人的供养，在供养方式、住房以及生活的其他方面，也存在着明显的不足。养老金或养老补贴金的数额，与集体经济的发展水平以及个人的收入水平相比，显然是太低了。从益都镇看，这种状况带有普遍性。

社会养老保障水平与经济发展水平，特别是与农民个人人均纯收入水平，应该保持什么样的比例，这不但是一个值得研究的理论课题，也是一个需要在实践中探索的问题。笔者的看法是，随着集体经济的发展，个人收入的增加，老年社会保障事业应该随之发展，要确保老年人的生活水平高于，或起码不低于其他人的平均水平。要解决好这个问题，最重要的一点是要提高对老年社会保障制度意义的认识。

我们说社会养老保障水平要与经济发展水平相适应，那么，在经济水平发展比较低的农村，是否也应该发展社会养老保障呢？从益都镇农村看，凡年人均纯收入六、七百元以下的村，均没有给老年人发放社会养老补贴金，我们认为，这个问题可以这样解决：在经济发展水平比较差，集体确实无力承担养老保障的情况下，可以“象征性”地发放养老金，或养老补贴金，其数量可每月

3元、2元，甚至每年10元、20元，也可以采取过年过节（特别是老人节）给老人送礼品的办法。其目的，重点不在“养”，而在“敬”。正如我国古代实行过的“乡饮酒礼”以及此后的“千叟宴”之类，其意义不在饮酒，而在于兴尊老敬老之风。可以说，这正是我们弘扬民族优秀文化的一个重要措施，尊老敬老风的形成，是从社会环境上的保障，是更重要的社会保障。从山东省看，目前已有少数村这样做了，其效果相当好。

2.如何自觉把老年社会保障与计划生育相结合的问题。

众所周知，农村计划生育被公认为“天下第一难”，其症结就在于农民存有养儿防老的生育观念；而老年社会保障正是冲击这种生育观念的治本措施。关于这一点，《中共中央关于制定国民经济和社会发展十年规划和“八五”计划的建议》之中指出：“这是现代化社会的一个重要标志，也是推动企业改革，适应人口老龄化和促进计划生育的一项重要措施。”认识到这一点与否，是大不一样的：认识到这一点，就会提高把社会养老保障与计划生育相结合的自觉性，从而大大促进计划生育的开展；否则，社会养老保障就会出现偏差，从而大大妨碍计划生育的应有效果。以此为出发点，发展农村老年社会保障事业，就不能不注意以下几点：

第一，要特别关注五保老人的生活水平。现实孤寡老人的生活状况，是无儿特别是无儿无女育龄夫妇未来的榜样，这种榜样不论好坏，其影响力都是很大的。据此，就应该稳定地较大幅度地提高现有五保老人的生活水平。提高到什么程度？笔者的观点是，要使孤寡老人比当地一般老人（有儿女的老人）的生活水平明显高出一截，要高到让人们“眼红”的程度。肯在孤寡老人社会保障上花点钱，即是仅从计划生育的角度讲，其效益也必将是一本万利的。

从益都镇的状况看，对于老年社会保障

与计划生育的关系，可以说意识到了。不过总的来看，在益都镇，这种把老年社会保障特别是把孤寡老人的社会保障与计划生育相结合的自觉性并不很高。在全国越来越多的乡镇实行统筹五保费用的情况下，该镇还实行的是村统筹。调查表明，村统筹比乡镇统筹有种种弊端，五保老人的费用往往得不到应有保证。益都镇农村计划生育工作至今很难，这不能不是重要原因之一。

第二，对计划生育者要优先实行社会养老保障。很明显，解决计划生育者的养老保障问题，就消除了他们的后顾之忧，就会促进计划生育者队伍的巩固和发展。当前，在农村尚不能普遍推行社会养老保障的情况下，应该对计划生育者优先实行社会养老保障，或优先实行社会养老金补贴。在已实行农民退休制的农村，则应把计划生育者作为社会养老保障的重点，使他们的养老退休金高于其他农民。关于优先实行社会养老保障的对象，笔者认为主要是三种：一是确系不生育或不愿生育的无儿无女夫妇，二是独生子女夫妇，三是按政策生育的纯女户夫妇。

从益都镇看，这一条基本没有做或完全没有做。对于按政策生育的女儿户夫妇，市里虽然提出了对其优先实行养老保险的意见，但在镇里通不过。该镇计生委主任认为：生两个女孩比生一个男孩本来就占了便宜，还给他们实行保险，群众会有意见，行不通。

对于独生子女（该镇基本是独生子）夫妇，市里的意见不是对他们优先实行养老保险，而是号召搞独生子女人身保险。益都镇是按青州市的意见做的。至于独生子女人身保险费的来源，市和镇里没有多出一分钱，而是把独生子女每月5元的补助费转化为保险费。故而，独生子女夫妇意见很大，认为这样做不但没得到什么，反而受了克扣。我们认为，如果把独生子女费作为个人收入，再本着个人出小头，国家和集体出大头的原则，把这笔费用转为独生子女夫妇养老保

险，就符合独生子女夫妇的愿望了，对计划生育的促进作用也就会明显了。可以肯定，在此基础上，再搞纯女户夫妇的养老保险，也就顺理成章了。

第三，社会养老金额男女是否应该有差异的问题。据笔者所知，现在实行农民退休金制或实行养老金补贴的农村，比较普遍地存在着养老金额男多女少的现象，对此，尚未见到有人提出异议。益都镇在这个问题上的做法是独特的。该镇所有发放社会养老金的村，其数额，男女都完全一样。这是镇里统一要求的，镇委、镇政府曾做过专门研究。他们认为：如果发放养老金男多女少，人们就会说，男女到老都是差异，这还不是男尊女卑、重男轻女吗？群众就有理由生男孩，自然会增加计划生育的难度。搞养老保障一定要从有利于计划生育的国策出发，在养老金发放数额上，男女不能有差异。笔者提出：养老金含有过去劳动积累延期支付的因素，以往是否男性比女性贡献大？他们认为：中青年时期对集体的贡献，男女之间的差异很小，或者说难以分上下。男性在外边干的活是多些，但女性在家多做了许多家务，也间接地为集体做了贡献。男性即使在外为集体多干了活，理应有我的一半，也有你的一半。

3. 关于社会保障资金模式问题。

目前，农村老年社会保障的资金模式基本有两种：一是现收现付制，二是基金制，益都镇正在实行的养老金制度，大都是现收现付制，即主要用当年的收入来支付养老金。众所周知，由于村镇企业可能经受的风险和农业可能遭受的自然灾害，保障金就很难稳定。为了确保养老金的稳定，使“社会保障”名符其实，社会养老金的资金模式一定要采取储备资金的方式。特别是，由于人口老龄化的发展，老年人口越来越多，不采取提前积累养老金的办法，就会难以对付。考虑到储备

养老金需要一定时间，在目前可采取现收现付制和基金制相结合的办法，并逐步向基金制过渡。

4. 关于干群社会保障水平的差异问题。

由于集体发放的养老金实际是过去劳动的积累，所以养老金的领取自然有按劳取酬的成份，把农民以前贡献的大小作为领取养老金数额的一个依据，是不无道理的；同时，养老金作为社会保障金，又有调解老年人收入水平，以保障所有老年人基本生活的作用，故养老金差额又不可拉得过大。干部之间、群众之间，特别是干群之间，其养老金差额要适宜；否则，不但会影响群众的积极性，更会影响干群关系。由于农村养老金的数量和差额主要由基层领导班子定，退休金额在干群之间差距过大的迹象，已在不少地方表现出来，这一问题值得提出和加以探讨。

5. 全面认识社会养老保障与家庭养老的关系。

社会养老保障与家庭养老是什么关系？人们较普遍的认识是，社会养老保障是与家庭养老相对应的或者说相对立的一种养老保障形式。农村的大量事实告诉我们，手头空空的老年人，子女闹赡养纠纷的比较多；而手头比较富裕的老年人，子女与其闹纠纷的事就很少。很明显，社会养老金的发放增强了老年人的经济地位，而经济地位的增强又提高了老年人在家庭中的地位。社会养老金的发放促进了家庭和睦，不是削弱而是在一定程度上强化了家庭养老功能。至于对农村家庭养老进行社会管理，广泛开展签订赡养老人协议书等活动，更直接强化了家庭养老功能。

这就是社会养老保障与家庭养老的辩证关系，起码在现阶段是这样。认识到这一点，会使我们更加看到目前农村的养老保障需要社会保障和家庭保障相结合的重要，而不至于偏向某一方面。