

家庭资助计划：完善农村家庭养老功能的政策创新

阳义南

(武汉大学社会保障研究中心, 湖北 武汉 430072)

摘要: 在有关完善农村家庭养老功能的研究中, 主要思路是用多支柱的养老保障体系代替单一的家庭养老模式。这是一种从外部来完善农村家庭养老功能的思路。本文从完善农村家庭养老功能的内部途径出发, 提出一个新的思路——家庭资助计划, 其内容包括现金与实物补助计划、税收退让与减免计划、房屋与土地保障计划、法制建设计划、政府行动计划等。

关键词: 农村养老保障体系; 家庭养老; 家庭资助计划

中图分类号: F323.89 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2005)01-0044-04

The Family-aid Program: A Study on the Tactics of Improving the Rural Families' Function of Old-security

YANG Yi-nan

(Center for Social Security Studies of Wuhan University, Hubei, Wuhan 430072)

Abstract: In the studies of improving the rural families' older-security function, the main ideas are to replace the single family older-security with a multiple older-security system, which reflects a kind of outward approaches. This paper suggests an inward approach. It brings forward a new suggestion, that is, family-aid program. It contains of cash or food aid program, tax allowance program, house and land security program, law-construction program, and government-action program.

Keywords: rural older-security system; family older-security; family-aid program

在我国城乡社会保障制度改革的过程中, 日益严峻的老龄化危机引起了社会各界的关注和重视。我们知道养老问题的重点和难点不在城镇, 而是在农村。新中国成立以来, 农村家庭在其老年成员的养老保障上发挥着重大作用, 一直是农村养老保障体系中的主要养老方式之一。随着经济发展和社会进步, 农村的家庭规模日益缩小, 人口流动频繁, 传统伦理道德的约束作用日益减弱, 农村家庭的养老保障功能逐渐削弱。如何强化家庭的养老功能一直是学术界研究的重点和难点。但是从已有的研究成果看, 绝大多数学者的思路是提倡用多支柱的养老保障体系来弥补单一家庭养老的不足, 如发展社区养老、建立社会养老保险和提倡农民自我养老。我们认为, 这是一种从外部来缓解农村家庭养老压力的做法。鉴于农村家庭在养老中的特殊作用和重要地位, 家庭的作用在任何时候都不能忽视。我们从农村家庭的内部完善出发, 提出巩固其养老功能的新思路

收稿日期: 2004-04-19

作者简介: 阳义南 (1981-), 男, 武汉大学社会保障研究中心硕士研究生。

——家庭资助计划。

一、发展家庭资助计划的必要性分析

养老内容包括经济供养、生活照料和精神慰藉三个方面，其中经济供养是最重要的。由于我国城乡的家庭结构日益小型化和核心化，4—2—1的家庭结构增多，一对夫妇越来越难以承受两对父母的经济供养负担，导致赡养纠纷案的发生率逐年上升，许多老年人生活困难重重。据《中华老年报》载，1993~1997年间，山西省有关单位已接待处理老年人来访2万多起，上海市每年平均处理6000多起。老年无保障的状况在收入更低，几乎没有社会保障的农村地区更加严重。可见，对农村家庭进行经济资助计划是十分必要的。所谓家庭资助计划就是通过各种资金资助或实物保障来促进家庭养老的发展和完善。

(1) 实行家庭资助计划，是解决农村养老保障供需失衡矛盾的切入点

据2000年人口普查资料，乡村人口有7.84亿，65岁以上老年人的比重达到7.51%。如此庞大的老年人群对经济供养、生活照料和精神慰藉的需求是十分巨大的。由于我国实行城乡非均衡发展战略，二元社会结构的分割造成农村地区的社会保障几乎空白。政府除对少数五保户、困难户和优抚对象进行救助外，基本上没有承担农民的养老责任。农村实行家庭联产承包责任制后，村集体积累十分薄弱，各种保障项目解体。这样，养老责任基本上由农民自己及其子女承担。但是，依靠自我养老的风险是很大的，采取自我供养的老年人一般是那些身体健康、年龄偏低的年轻人。他们的自我供养能力随着年龄的增大和身体健康状况的恶化而逐渐下降。另外，由于城镇化、工业化的凝聚作用，越来越多的青年农民流入城镇，农村老龄化程度日益增大；计划生育政策的执行，以及抚养成本的增加，致使家庭结构变小，养老负担加重；现代社会的变迁和发展，传统的伦理道德对子女供养老人的约束作用逐渐减弱。农村的家庭养老受到前所未有的挑战，保障功能日益削弱。最终的结果就是农村的养老保障供需结构严重失衡，许多老年人的生活困难重重。因此，要解决农村养老保障供需失衡矛盾就必须对家庭进行资助，使其继续发挥作用。

(2) 实行家庭资助计划是建设农村养老保障体系的需要

我国农村的养老保障体系由家庭养老、自我养老、社会养老保险、社区（集体）养老四种主要的养老方式和商业养老保险、银行储蓄养老等其他养老方式构成。目前，农村养老保障体系的现状很不乐观，既有一些先天的缺陷，运作中也存在不少的实际问题。因此，从已有的各种养老方式来看，任何一种都无力承担农村的养老重任，建立多支柱的综合养老保障体系势在必行。谭克俭提出“完善的养老保障机制是多种机制的优化组合，因而在建立和完善农村养老保障机制时，不应拘泥于某一种机制，而要全面考虑，充分利用和发挥每种机制的优势，一种机制的缺陷可以用另一种或几种机制的优势来弥补”^[1]。因此，建立农村养老保障体系需要改革我国传统的家庭养老方式，而要改革家庭养老方式就必须对农村家庭进行资助，增加家庭的各种养老资源。

(3) 发展和完善家庭养老是国际范围内养老社会保障改革的趋势

提倡家庭养老也是国际社会保障制度改革的方向之一。从英国、瑞典等西方发达国家福利型养老的发展历程来看，单纯的社会养老并不是最佳的选择。一方面这些国家越来越难以承受沉重的养老负担，另一方面老年人对精神生活的需求更甚于物质生活。“老龄问题国际行动计划”中特别把“提倡子女赡养父母”列入向各国政府的建议之中，还提出“由于家庭被认为是社会基本单位，因此就应设法按每个社会的文化价值制度和家庭的老年成员的要求来资助、保护和加强家庭”。事实上，西方不少人士认为：以中国为代表的三代同堂式的家庭养老制度是全世界解决老年人口问题的榜样。因此，提倡家庭养老是国际社会保障制度改革的方向之一。

(4) 实行家庭资助计划更易于操作

如前所述，完善农村家庭养老功能有两种思路，一种是发展新的养老方式，实行多支柱的养

老保障体系；一种是家庭资助计划。相对于建立新的养老保障体系而言，实行家庭资助计划可以节省大量的制度建设成本，能及时满足农村老年人的需求，在具体操作上更具有可行性。新的养老保障体系包括提倡农民自我养老、改革社会养老保险、发展社区（集体）养老等，是一个复杂的系统工程。事实上，我国农民的自我保障意识一直很薄弱，“养儿防老”仍是许多地区农民的主要养老选择。要提倡农民通过自我储蓄、自我积累来解决养老问题，在短期内是无法实现的。而发展社区养老需要雄厚的集体经济做后盾，我国一些已经实行了农民退休制度的村集体都集中在经济比较发达的沿海地区。广大中西部地区的村集体经济十分薄弱，根本无法为村民提供养老保障。除此之外，在农村地区推行的社会养老保险制度由于其政策设计的缺陷，以及具体执行过程中的弊端，目前正处于整顿阶段。新的社会养老保险政策从出台到具体运行，还需要很长的时间，而且需要政府投入大量的财政支持，需要组建完整的组织机构和工作人员队伍。相对而言，实行家庭资助计划的成本较低，而且更及时，更易于操作。对有老人的家庭进行现金或实物资助，利用村集体组织和已有的民政系统可以节省大量的投入，取得更大的成本优势。另外，还可以发挥家庭在养老上的独特优势，符合老人更愿意在家养老的要求。

二、农村家庭资助计划的内容

（1）现金与实物补助计划

养老不仅是一个经济问题，也是一个社会问题。《中华人民共和国老年人权益保障法》第二十条规定：国家建立养老保险，保障老年人的基本生活。国家应对为社会发展做出贡献的老人承担供养责任。农民与市民都为社会主义国家建设做出过巨大的贡献，理所当然有权利享受国家提供的养老保障。但是，我国社会养老保险在农村是缺位的，养老责任完全由老年人自己及其子女承担。因此，政府对承担养老责任的家庭给予补贴或奖励不但是一种激励措施，也是对老年人子女替政府承担责任的补偿，更是履行国家职责的表现。在比利时，接养老人的家庭每日可以获得20～25欧元的寄养费。因此，应根据农户老人的数目和年龄，在经济上给以一定的养老资助或补贴。其中特别要注意那些有高龄老人的贫困家庭。这样做比政府直接兴办养老院或老年福利院要节省得多，而且对老年人照顾的效果会更好一些。鉴于我国目前财政收入有限、对农村资助力度不够的现状，也可以考虑用实物补助替代现金补助，如补助粮食、盐、油等生活必需品等。我国古代就曾实行过对家庭的实物补助措施。西汉时期，汉高祖规定了《授粥法》，对80岁以上老人由国家发给当年新收获的糯米，每人每月1石，鲜肉20斤，醇酒5斗。90岁以上老人，另外加绸缎1匹，丝絮3斤。

（2）税收退让与减免计划

当前农民收入增长缓慢的一个重要原因就是负担较重，农户交纳各种税费、生产再投资、生活费用以及子女教育支出后，几乎所剩无几。据调查，2000年我国农村居民家庭年均总收入为3146.17元，总支出为2652.38元，纯收入约为493.79元^[2]。可支配的纯收入过低已成为制约家庭养老功能的瓶颈。对农户实行税收退让与减免计划，可从以下几个方面入手：1. 按照老人的人数对农户缴纳的税费实行退让，作为一种间接的政府资助。2. 可以考虑像减免“五保户”的农业税一样，同样减免农村家庭中60岁以上老人的农业税。3. 在农村征收社会养老保险税，形成的社会养老保险基金以年金的形式为老年人提供资助。

（3）住房与土地保障计划

在农村，房屋产权和土地经营权具有极强的保障功能，尤其在欠发达地区和土地资源稀缺的地区更是如此。目前，住房困难或居住条件差是许多地方农村老人的生活困难之一。据笔者在武汉市郊区的调查发现，老年人中没有房屋的占10.8%，有房屋的大部分是比较破旧的老房子。因此，对家庭住房紧张的要优先优惠划拨宅基地。特别困难的可以提供一定的补贴。目前采取这一措施的国家有日本，日本很早就对与父母同住者和赡养父母者给予税收上的优惠或住房上的

补贴。另外,要切实保障老年人的土地承包经营权。对家有老人的农户,给予老人“养老田”。政府应免征老年人的税费,严禁任何摊派,直到老年人去世后才收回。也可以划拨一定面积的田土、山地,以其收益作为村里老人的养老费用。

三、其他的配套措施

家庭资助计划是从资金上对农村家庭进行补贴,并减轻赡养老人的农户的税费负担,保障其房屋产权和土地承包经营权。但是,仅仅从这些方面着手,还远远不够。实行该计划还必须加强法制建设,并需要政府的积极引导。

(1) 法制建设计划

中国农村的家庭养老并不是一种制度化的约束机制。它仅仅局限于家庭内部的代际交换,具有私域性、隐蔽性等特点。杨刚认为维系这种私人领域生存和运作的,更多的是道义上的、情感性的、不规范的,即一种非正规的约束机制^[3]。当今社会正处于变革时期,市场经济的诸种观念,已经渗透到人们生活的各个方面。传统的依靠伦理观念维系的家庭养老模式受到很大冲击。现代文明的发展要求建立起道德规范与法治规范相一致的约束机制。市场大潮冲击下的家庭养老不应只靠人的自觉精神维持,而必须纳入法制的轨道,使之由道德的软约束变成法制的刚性强制。我们认为,家庭养老的法制建设计划主要从两个方面进行:1. 加强以《中华人民共和国老年人权益保障法》为核心的法制体系建设。我国的《宪法》、《民法》、《婚姻法》等都规定了子女赡养父母的义务,更为直接保护老年人权益的还是《中华人民共和国老年人权益保障法》。但是,《老年法》都是原则性的法规条文,可操作性不强,还必须细化和完善,以利于具体执行。另外,在关于违反《老年法》的法律责任的惩处上,没有具体、详尽的规定。对此,我们可以鉴戒新加坡的做法。新加坡在1994年8月推出了《赡养父母法》,将赡养父母这一人类道义上的责任上升为每一个公民必须遵守的法规,规定凡拒绝赡养父母或资助其年迈双亲和处于贫困状态的双亲者,处以1万新元罚款或判刑1年。2. 增强子女赡养父母的法律意识,提高其赡养父母的自觉性。只有完整的法律体系还不够,必须加强法律宣传力度,提高人们的法律意识,特别对那些不赡养父母的子女要集中学习法律、法规。同时,要把家庭养老纳入乡规民俗,利用子女婚嫁或父母进入老年期的时候,签订《赡养老人协议书》。通过法律的完善和子女法律意识的提高,使家庭养老逐步实现规范化、法制化,保障家庭养老落到实处。

(2) 政府行动计划

农村养老保障事业的发展、农民养老问题的解决没有政府的积极领导和推进是无法实现的。任何社会保障制度没有政府的参与,都是难以维系的。因此,家庭养老的发展和完善,同样需要政府部门,特别是各级领导的高度重视,通过多渠道、多层次进行扶持。无论是实行资金或实物补助,还是推行税收退让、住房保障计划,以及加强法制建设、宣传与执行,都离不开政府的积极领导和组织。特别是随着经济的不断发展,当国家整体经济实力增强时,各级财政有能力通过转移支付实现养老保障,农村的养老保障体系才能真正地有条件建立起来。

总之,在目前农村养老保障需求难以满足,供给严重不足的情况下,完善和强化农村家庭的养老保障功能十分必要。通过家庭经济资助计划、法制建设计划、政府行动计划等措施,多管齐下,才能充分发挥我国家庭养老的优势,切实巩固农村家庭的养老功能。

参考文献:

- [1] 谭克俭. 农村养老保障机制研究. 人口与经济, 2002 (2).
- [2] 2001年中国发展报告——中国的“九五”, 中国统计出版社.
- [3] 杨刚. 社会化和市场化: 我国农村养老保障制度建设. 社会, 2002, (2).

[责任编辑 王树新]