

# 农村养老保障机制研究

谭克俭

(山西省社科院 人口研究中心, 山西太原 030006)

**摘要:** 社会养老保障机制是一个根本的养老保障系统,其运作特点是由政府组织实施,目前在大多数的农村仍十分薄弱。最大缺陷是对集体经济的高度依赖性。家庭养老目前在农村中仍占主要地位,并在相当长的时期内不会改变,文章在对农村养老保障机制进行了深入分析之后提出了结论性建议。

**关键词:** 农村养老; 社会养老保险; 社会保障制度

中图分类号: C913.7 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2002)02-0071-05

## A Study on the Mechanism of Rural Old Age Security

TAN Ke-jian

(Population Study Center, Social Science Institute of Shanxi Province, Taiyuan, Shanxi 030006)

**Abstract:** Social security is the basic system of rural old age security that has been run by government. The social old age security is still quite weak in most rural areas. The biggest shortcoming is its high reliability on collective economy. For most the elderly, families still are their main supports, and this kind situation will not be changed in quite a long term. After deeply analyzing the current rural old age security, this paper concludes with some suggestions.

**Keywords:** rural old age security; social old age security; social security system

由于城乡生产力发展水平的差异以及我国多年形成的社会保障二元化格局所决定,农村与城市的养老保障机制所发挥作用的程度和实际运作上存在着较大的差别。

整体而言,与社会发展紧密相连的养老保障机制目前仍然很不成熟,存在很多问题

和缺陷。同城市养老保障机制相比较,农村的养老保障机制问题更多,缺陷更大,与我国的现代化建设、人口老龄化的发展速度、农村家庭结构的变动等都很不协调。因此,对农村养老保障机制进行研究,既是必要的,又是紧迫的。

收稿日期: 2001-08-06

作者简介: 谭克俭(1955-),男,汉族,山西平陆人,法学硕士,山西省社科院人口研究中心主任、副研究员,主要研究方向:生育政策、人口管理、年龄问题。

## 一、养老保障机制分析

### 1. 社会养老保障机制

社会养老保障机制是一个根本的养老保障系统,是国家、各级政府及其职能部门通过建立制度法规而形成的养老保障体系,一般应包括养老金制度、老年福利制度、老年服务体系、养老保险制度以及维护老年人权益的法规等。其运作特点是由政府组织实施,以保证老年人的晚年生活有可靠的保障。

但在大多数的农村,社会养老保障机制显得十分薄弱,以至于几乎没有保障能力。国家和政府由于经济基础薄弱以及城乡经济体制不同等多种原因,除了对无劳动能力、无法定抚养人、无可靠生活来源的孤寡老人,规定由集体实行“五保”制度,即“保吃、保穿、保住、保医、保葬”以外,还没有设立针对农村老年人的养老金制度和老年福利制度,老年服务体系也没有形成。维护老年人权益的法规主要有1996年8月29日我国颁布的第一部《老年人权益保障法》,这对农村老年人来说也是非常重要的。

近些年在农村的社会养老保障机制中最活跃的是在许多农村中开展的社会养老保险。农村社会养老保险与城镇职工社会养老保险有很大的不同,一是城镇社会养老保险属于强制性的,而农村社会养老保险则是自愿的;二是城镇社会养老保险有国家或单位的补贴部分,而农村社会养老保险大多数没有补贴;三是城镇社会养老保险属于社会统筹性质,而农村社会养老保险则为个人账户。经过有关部门多年来的实践和探索,在有条件的地区已经建立了农村社会养老保险制度,它采取储蓄积累的方式,为农民建立个人账户,个人交费为主,集体交费为辅,国家予以政策扶持,将个人和集体缴纳的保险费记入个人名下,为个人所有,到了退休年龄后根据个人账户的积累额计发养老金。这种养老保险方式在一些地方已经发展到相当的规模<sup>[1]</sup>。在农民群众中影响很大。

这项启动于90年代初的社会养老举措,给农村的社会养老保障机制带来了生机和希望,其意义非常重大<sup>[2]</sup>。据统计,截止1999年,已有30个省、自治区、直辖市的1400多个县(市、区、旗)开展了这项工作,26个省、自治区、直辖市人民政府颁发了开展农村社会养老保险的文件,有的还制定了农村社会养老保险的地方性法规。全国参加社会养老保险的农村人口已有近5000万人,形成了一定的规模。山东、江苏、上海、浙江、湖南、福建、江西等省市积累的基金都超过亿元。

但就全国的情况看,农村社会养老保险目前仍不具有普及意义,最根本的原因还是经济问题。实践证明,依靠这种方式来解决农民的养老问题,保障老年人的基本生活也有困难。原因是我国农民收入还不高,劳动收入除了支付再生产的费用和日常的消费外,能够真正用来积累的剩余收入很有限,积累额不高就很难保障老年时的基本生活。这也是农村社会养老保险在许多地方开展不理想的主要原因。在近年开办农村社会养老保险的地方,出现了不少的问题。一是不稳定,包括政策规定的不稳定和利率的不稳定。这些不稳定因素对农民参保的积极性影响很大。二是由于资金运作上的不规范,存在着严重的金融风险,农民往往以不参保的方式来规避风险,从而给农村社会养老保险的推行造成阻力。三是不少地方的集体补贴部分只限于村干部等有特殊身份的农民,没补贴的多数农民就没有积极性。四是有的地方把社会养老保险当作一项硬性任务下达指标,要求村里必须完成。于是就出现了发结婚证、发计划生育指标时的乱搭车收取保险费的情况。由于种种原因,有关部门已于年初通知各地暂停办理农村社会养老保险。

### 2. 社区养老保障机制

中国社科院人口研究所田雪原研究员提出的社区概念为“在共同经济利益基础上,并在政治、文化、社会生活方面有着某些相同属

性的特定地理区域。”按照这一定义，中国农村的社区一般应为一个行政村。因而社区养老保障机制也就是一个行政村所应具有的养老保障机制。

社区养老保障机制至少包含四个方面：一是对老年人提供经济上的支持，二是组织和帮助老年人探寻合适的养老方式，三是为老服务体系的建立，四是对家庭养老的引导和督促。社区养老保障机制运作的特点是社区自主组织为老服务活动，且服务项目和形式灵活多样。

中国农村社区的养老保障机制曾在公社化时期兴盛一时，但在集体经济解体后随之出现极度萎缩，进入真空期。近年在经济、社会发展和开展社会主义精神文明建设的影响下，开始出现多种形式的萌芽，但各地发展很不平衡。与城市相比，农村的社区养老活动以集体活动为多，而入户直接为老年人服务的极少。

农村社区对老年人提供经济上的支持是非常必要的，但社区能够提供经济支持，必须以雄厚的集体经济为基础，否则，便不能实现。目前能够做到这一点的，在全国比例很小。已经实行的主要有以下几种形式，第一种是对男满 60 岁、女满 55 岁的老年人实行退休制度，按月发给退休金；第二种是对老年人按年给予一定的补贴；第三种是由集体或多方出资，给特殊人群办理养老保险，例如计划生育部门开办的双女户结扎养老保险、独生子女平安养老保险等；第四种是通过乡镇和村级开办的敬老院，对入住老人（主要是“五保”老人）给予一定的补贴。

帮助老年人探寻适合的养老方式，如通过政府和社区组织、自愿协议的形式，将土地和其他生产资料作为遗产转移给愿意承担养老义务的村民或外来民工，解决养老问题。有些地区规定 70 岁以上的无子女村民，其承包田收归集体，由集体供养其老年生活。在一些不发达地区，还建立起一些新机制。如

一些少数民族村建立了储蓄互助会，参加互助会的成员，每年交 10 公斤粮食或谷物，积累起来以备养老。这些实事求是的养老方式还是比较实用的，关键是社区必须持之以恒，保持稳定，否则很容易半途而废，前功尽弃。

社区为老服务体系在农村由于传统习惯的影响和条件所限，为老服务体系整体上仍属空档，最具代表性的敬老院不仅不普及，现有的许多还只是供参观用的“展品”。据《中国统计年鉴·1999》提供的数据，1998 年农村集体办的光荣院、敬老院共有 18885 个，收养人数 275390 人，而当年的农村散居五保户人数就有 282.8 万人。这就是说，农村五保户中入住养老福利机构的还不到 1/10。老年医疗服务、老年生活料理服务、不能自理的老年人的长期护理服务等都未建立，甚至在许多农村还根本没有这种意识，一切都还由家庭承担，要彻底解决还需一个较长的过程。

对家庭养老的引导和督促，农村中近年来进展较好，其形式主要有老年协会、红白事理事会等。老年协会几乎遍布中国农村，发挥了很大的作用。有的地方的红白事理事会引导人们对老年丧事俭办，限制大操大办，减轻了许多家庭办丧事的负担，把钱用在老人生前生活的改善，提高老年人生活质量方面。这种养老机制花钱少，效果好，农村中热心此类事的人也比较多，应大力提倡，全面普及。

农村社区养老保障机制的最大缺陷是对集体经济的高度依赖性。然而集体经济在中国的多数农村并不存在，没有集体经济，就连用钱较少的老年协会、红白理事会之类组织的活动，也常会活动受阻，对老年人经济上的支持更谈不上。从目前农村的发展的情况和现行政策看，发展集体经济也不是方向，因此，建立和完善社区养老保障机制，还须因地制宜，实事求是，充分利用本地的资源优势，建立起可持续的、协调的养老保障机制。

### 3. 家庭养老保障机制

这里的家庭养老保障机制同下文的个人

养老保障机制同属于家庭养老范畴,二者的区别在于前者是指由子女或其他亲属来承担养老责任,而后者则是靠自身的投入用于养老。

家庭养老是我国传统的养老方式,目前在农村中仍占主要地位,这种状况在相当长的时期内也不会改变<sup>[3]</sup>,社会化养老保障机制短期内很难替代家庭养老保障机制而占据主要地位。

就我国的实际看,家庭养老的主要承担者是儿子,1987年亚太经社会人口委员会在中国的474项目人口老化问题调查数据表明<sup>①</sup>,儿子养老的占70%以上,这种状况到今天也没有大的变化。其次是配偶照料,占15.8%,再其后依次为女儿占3.6%、孙辈子女占3.2%、儿媳女婿占1.8%。很显然,农村家庭养老保障机制中,是以儿子为主体的。这种机制是由历史传统自然形成的。在实行计划生育的今天,后代中无男孩子的家庭比例占1/4左右,这种机制就必须改革。这对我国目前农村人口来说急需观念上的转变,就是要破除“养儿防老”的旧思想,树立“女儿养老”、“社会养老”、“自我养老”等多种养老方式,要注重效果而不要注重形式,这对建立完善的养老保障机制是非常重要的。

家庭养老保障机制的缺陷是家庭养老功能的弱化趋势,这个趋势表现为以下几点:第一,实行计划生育后,家庭结构发生了变化,农村不少地方形成了“4-2-1”的家庭结构,“4-2-2”的家庭结构更是普遍,可以说是农村中的主要家庭结构类型。无论是“4-2-1”还是“4-2-2”,老年抚养系数都较以前要大得多。并且这类家庭的子女已经开始陆续进入婚育期,家庭养老功能弱化的表现将越来越突出。第二,小家庭的养老功能弱于大家庭。但目前我国家庭发展的趋势却是小型化、核心化。据1982年的“三普”资料<sup>[4]</sup>,我国家庭户规模是4.43人,1990年“四普”为3.96人,而刚刚完成的“五普”又降为3.44

人,18年减少近一人。第三,随着经济社会的发展和人们观念的变化,老年人的独立意识也在增强,许多有自理能力的老年人不再愿意同子女一起生活而分开单过。现实的问题是,分开单过的多数老年人生活状况比与子女共同生活的要差,尽管与子女分开生活的老年人多是有生活自理能力的,还有一定的生产能力。但是,老年人毕竟是加速衰老和疾病多发的年龄,很快并必然要走进生活不能自理的日子,这时还得依靠并为方便照顾而与子女生活在一起。但这个时候往往会带来子女的不满甚至遭到拒绝:“能干的时候离我们远远的,不能干了找我们来了”,北方的农村中常会听到这样的话。第四,随着市场经济的发展和经济体制改革的深化,年轻人离开家乡外出务工甚至移居外地的越来越多,而且不少都是举家外出,由此导致空巢家庭和独居老人增多,老年人的赡养问题更难得到保证。“父母在,不远游”的古训已不再具有约束力。虽然这种情况就经济和社会的发展而言是一种进步,但就家庭养老功能而言却是一种冲击。第五,人们的观念发生了变化,与家庭养老密切相关的传统“孝”观念逐渐淡化,以及与此相应的“孝”评价标准与环境的改变,致使一部分人对长辈的“孝顺”意识大大减弱,从而危及家庭养老功能。

从社会的发展潮流看,家庭养老功能的弱化是一个难以逆转的趋势,而我国在较长的时期内还必须以家庭养老为主,这一矛盾的解决,就是不要固守传统的家庭养老方式,提倡多种形式的家庭养老方式,从而建立起一种新型的、适合农村实际的家庭养老保障机制。

#### 4. 个人养老保障机制

这里的“个人”是指所有具有劳动能力的成年人,而不仅仅是已经进入老年期的老年人。个人养老保障机制是指社会成员个体在

① 中国人口情报研究中心,中国人口资料手册(1989),1989年。

自身养老问题上所起的作用。主要包括三个方面：一是经济储备，二是健康储备，三是情感储备。必须明确的是，个人养老不是老年人所有的养老需求都由老年人个人承担，而是为了使养老保障机制更优化、老年人晚年生活更幸福和更有保障，现在的老年人和未来的老年人都应当在自身养老问题上多考虑、多储备。

完善的养老保障机制是多种机制的优化组合，老年人是养老事业的主体，因而个人在养老问题上应发挥重要作用。但在我国传统的家庭养老保障机制中，老年人处于被动地位，在自身养老问题上没有主动权，严重影响老年人的生存质量和生活保障，其重要原因是社会成员在进入老年之前，受传统的“养儿防老”观念的影响，把养老保障的希望全都寄托在下一代身上，缺乏个人养老储备意识。本文提出的三个储备，就是旨在使老年人在养老中能够处于有利的主动地位。

经济储备是指老年人在进入老年之前及之后的经济收入中留出一部分作为养老的经济储备，改变把钱全用在子女身上的传统做法。这在农村中尤为重要。

健康储备是指老年人在进入老年前应注意身体的保健，多进行体育、气功等的养生锻炼，使自己在老年前后始终保持一个健康的体魄，这对提高老年人生活和生命质量来说是至关重要的。

情感储备是指老年人在抚养教育子女的同时，要处理好同子女，包括媳、婿以及配偶的关系，做到同辈人、隔代人之间关系融洽。

以上分析表明，个人养老保障机制的建立，主动权在自己手里，而且准备越早越好，年轻时就注重并认真做好“三个储备”，当成为老年人的时候，养老的主动权也就掌握在自己手里了。

## 二、结论性建议

通过对农村养老保障机制的深入分析，我们可以得出以下结论：

1. 农村养老保障机制的现状很不乐观，既有本身固有的缺陷，也有运作中的现实问题。未来几十年中，农村的人口老龄化速度将快于城市，因此，尽快完善农村养老保障机制，已刻不容缓。

2. 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。我们认为，通过这样的方法来解决农村养老保障机制存在的缺陷和问题，在大多数的农村是可行的。

3. 鉴于农村与城市在经济、观念、文化、环境条件等方面的差别，农村的养老保障机制在具体运作上不宜采用统一模式，而要根据各地的实际情况，确定相适应的养老方式。政府既然没有经济能力把农村养老包下来，就应以提供信息和指导为主，而不应硬性推行某种模式。这样可能更有利于农村养老保障机制的完善。

4. 在四种养老保障机制中，社区养老保障机制和家庭养老保障机制是最主要的。无论是经济基础好的农村，还是欠发达地区甚至贫困地区的农村都是同样的，甚至对于后者更为重要。因为在可预见的相当长的时期内，家庭养老仍是农村主要的养老方式，而社区，也就是老年人生活的农村是维护家庭养老功能正常发挥的重要环境，同时也是某些家庭的养老功能丧失时最直接、最有效的接替者。

5. 优化社区养老保障机制，最主要的是规范运作，目前在社区养老中出现的基金运作风险，一些很好的养老措施兴盛一时半途而废，具有对家庭养老引导和督促功能的老年协会、红白事理事会等群众组织时办时停、活动时冷时热等等，主要就是社区运作不规范的结果。彻底解决这个问题必须通过立法。近期可先预制定相应的（下转第61页）

过增加农业投入,减轻农民负担、调整农业生产结构,增加农民收入,使他们对因教育体制改革、教育成本提高而带来的学费增长有一定的承受力。

第二,实施信贷上学制度,建立教育经济保障体制。提高农民收入是党和政府的一贯政策和理想,但我国农村面积广大,人口众多,农民收入的大幅度提高需要一个渐进的过程。如果短期内农民的收入不能有效增长,势必影响中低收入家庭子女的教育。因此,必须制定相应的配套政策,实施贷款上学或其他形式资助的信贷制度。只有经济上的支持和保障,才能使农民有能力接受各种教育。

第三,改善农村政策环境,增强农民对教育追求的内在驱动力。农民对教育追求的内部动力来自他们赖以生活的农业生产中,因此,通过提高农产品价格、降低农业生产资料价格等相关政策调整,引导农民通过科学种田达到科技致富,使农民从现实中直觉到:在农业生产中离不开科技和教育,通过科技和教育的投入,可以有效提高经济收入,改善生活质量,进而增强追求教育的内驱力。

第四,进一步提高知识分子待遇,营造知识有价的社会环境,加强农民追求教育的外压力。影响农民对教育追求的一个重要因素是相关人群的收入状况,通过进一步提高大中专及以上学历人员的工资待遇,营造知识有用、知识是财富的社会环境,迫使农民认识到没有知识不能生存更无法发展,进而从现实的社会环境中获得追求教育的压力,并把这种压力转化为追求教育的动力。

总之,要从改善教育自身状况,改善经济社会等相关政策环境多方面的结合上,统筹安排,综合治理,充分调动农民教育消费的积极性。

#### 参考文献:

- [1] 马克思,恩格斯.德意志意识形态.第1卷手稿片断(第42卷).北京:人民出版社,1979.
- [2] 马克思,恩格斯.德意志意识形态第1卷手稿片断(第42卷).北京:人民出版社,1979.
- [3] 恩格斯、卡·马克思.“资本论”第1卷书评——为“民主周报”作(第16卷).北京:人民出版社,1964.
- [4] 马克思,恩格斯.德意志意识形态(第3卷).北京:人民出版社,1960.

[责任编辑 崔凤垣]

(上接第75页) 地方法规,同时加快立法的步伐。

6. 要使农村养老保障机制具有生命力,必须打破计划经济的思维模式,顺应市场经济发展的要求,引入市场机制,在国家政策法规的规定范围内,进行市场化运作。

#### 参考文献:

- [1] 李守经,冯兰.再谈农村社会保障.学术季刊,1995(增

刊).

- [2] 史柏年.中国社会养老保障制度研究.经济管理出版社,1999.
- [3] 郭志刚,张皓梯.对子女数在老年人家庭供养中作用再检验.人口研究,1996,(2).
- [4] 姚新武等.中国人口常用数据集.北京:中国人口出版社,1994.

[责任编辑 王树新]