

多元主体视角下农村养老保障困境分析

刘国栋

华东政法大学, 上海

收稿日期: 2021年10月3日; 录用日期: 2021年10月27日; 发布日期: 2021年11月4日

摘要

随着人口老龄化的深度发展, 我国面临着严重的老年抚养问题, 经济上城乡二元发展不均衡, 我国农村老年人的养老问题愈加突出。传统的家庭养老难以为继, 农村养老服务匮乏, 亟需在农村建立起多元的养老体系, 建立以村为单位的社区养老服务点, 帮助农村居民在年老时实现老有所养目标。农村老年养老体系需要依托多元化的主体, 村委会、村民自助组织都必须发挥不同的作用, 在乡村振兴战略背景下, 助力农村养老体系构建, 更好地去建立农村的养老体系。

关键词

农村老年人, 养老保障, 多元主体

Analysis of the Plight of Rural Old-Age Security from the Perspective of Multiple Subjects

Guodong Liu

East China University of Political Science and Law, Shanghai

Received: Oct. 3rd, 2021; accepted: Oct. 27th, 2021; published: Nov. 4th, 2021

Abstract

With the deep development of population aging, our country is facing serious problem of old-age support, and the economic dual development of urban and rural areas is not balanced, which leads to the problem of old-age care of the elderly in rural areas in China becoming more and more prominent. Traditional family old-age care is unsustainable, and rural old-age care services are scarce, so it is urgent to establish a diversified old-age system in rural areas and establish community pension service points with villages as units, to help rural residents in old age achieve the

goal of old-age support. The rural pension system for the elderly needs to rely on diversified subjects, and the village committee and villagers' self-help organizations must play different roles. Under the background of the rural revitalization strategy, they can help build the rural pension system and better establish the rural pension system.

Keywords

Rural Elderly, Old-Age Security, Diversification

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

我国自 2000 年(65 岁以上人口达到 7%)以来,已进入人口老龄化的阶段,截至 2019 年年末,我国大陆总人口 140,005 万人,其中 60 周岁及以上人口达到 25,388 万人,占比 18.1% [1],如下图 1 所示,根据《中国统计年鉴(2020 年)》整理,2011 年~2019 年,我国 65 周岁以上人口数量不断增加,占总人口比重也不断加大,伴随着老龄化的同时,人口预期寿命的提高,也使人口出现高龄化的特点。

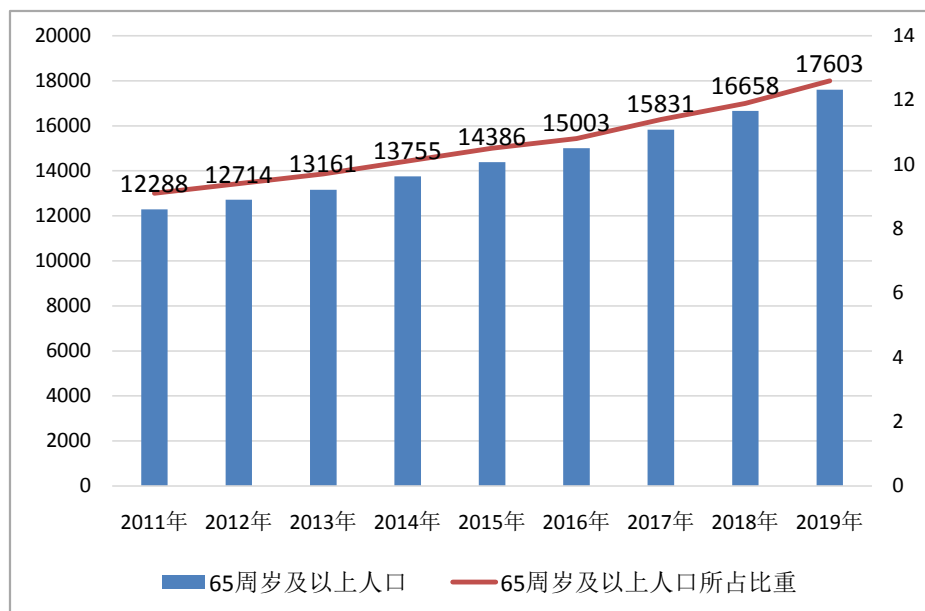


Figure 1. Development of China's population over 65 years old from 2011 to 2019 (unit: ten thousand people and percentage)

图 1. 2011~2019 年中国 65 岁以上人口发展情况(单位: 万人占比: 百分比)

随着人口老龄化加深,老年抚养比上升,老年人的养老保障问题将进一步受到挑战。在 2020~2025 时间段中,我国人口老龄化问题将更加严重,从轻度老龄化进入中度老龄化,而我们国家处于“未备先老”的处境,需要牢固树立积极老龄化、健康老龄化观念,构建发展型老龄政策支持体系[2]。相对于经济快速发展的城市而言,农村青壮年进城务工群体扩大,农村面临着“一老一小”的局面,农村地区的

老年人将更容易暴露在老年风险之下。近些年一些农村老人集体自杀事件也在不断得到关注，农村养老保障问题突出，由于城乡二元经济结构，社会保障制度长期以城镇居民为核心[3]，农村养老保障能力相对较弱，农村老人的养老服务需求无法满足。农村养老问题究竟该如何解决？如何满足农村老年人的养老服务需求？十三五以来，我国提出建成覆盖城乡的养老服务体系，达到老有所依、老有所养、老有所为、老有所乐的目标，党的十九大报告中也明确提出积极应对人口老龄化，加快老龄化事业和产业发展，但农村养老问题依然面临着严峻的现实考验，尤其是农村空巢老人问题，如何构建完善的农村养老服务体系是实现农村养老的重中之重。

2. 研究综述

农村养老研究方面，在养老方式探索上，学者提出原有的家庭养老方式已经无法承担起农村老人的重任，农村空巢、独居、留守老人家庭日益增多及普遍化，农村老人家庭养老已经成为不可完成的任务，子女对于老人的照顾存在缺位、无能和无为[4]。对于农村留守老人的养老困境，徐惠娇等人认为困境留守老人的代际关系有子代单向索取、子代反哺中断、子代逆向汲取，即使子代的外出务工获得收入以及组建新家庭，留守老人的养老依旧不断被延迟和边缘化，家庭代际资源分配失衡、城乡资源分配失衡条件下，农村留守老人处境更加艰难[5]。农村老人的家庭养老能力逐渐弱化，家庭在对老人供养上显得“心有余，力不足”。

家庭养老之外，学者的研究集中于农村互助养老方式，例如，对互助养老从历史角度进行阐述，李俏从我国互助养老历史的发展进行了梳理，最早在春秋战国时期，儒家和墨家的思想中就已经表达出了互助思想，到唐宋时期，互助思想达到鼎盛，唐朝的农社、宋代的义庄都是当时互助养老的方式，延至清朝，到大跃进时期，产生的农业社，互助养老由民间到组织化、制度化[6]；杜鹏等人以政府治理和村民自治的视角，将互助养老实践基于领导主体不同，划分为群众自发型、能人带动型以及干部领导型三种，并探讨在农村互助养老中的政府治理与村民自治的互动，乡村共治下的农村互助养老[7]；原有的血缘基础上的代际互助逐步转向地缘为基础的邻里代际互助[8]。时间银行模式在农村互助养老机制探索下，陈际华等人以苏北 SN 县为例进行了说明，有助于解决互助养老中存在的逆向选择频发、低龄健康老年人积极性不高、缺乏长效运行机制等制约发展的问题，时间银行通过政府主导、社区支持、村民参与的三方联动，有效促进农村互助养老模式的长久可持续发展[9]。林闽钢在 2003 年提出，对我国农村养老方式的探讨，家庭养老受到冲击，提出探索农村养老社会化成为了重要课题[10]。农村养老问题的主体由家庭开始向多元化的方式转变，互助式养老或许是农村养老的出路。

通过文献回顾，我们可以看到，对于农村养老的研究，在养老方式上分为家庭养老和社会养老，但随着经济的发展，农村的青年劳动力外出务工，家庭的承担风险能力逐渐弱化，传统的家庭养老方式在不断受到冲击，家庭养老方式难以为继，农村家庭养老面临着无人养老和养老资源分配不均衡的问题，农村老人作为资源的反向给予，而不是正向的索取。农村养老逐步走向社会养老，学者关于互助养老、社区养老的研究逐渐增多，农村养老开始责任分散化，不再是单独依靠个人、家庭，政府、自助组织、村委会开始动态参与到养老中去，土地作为静态主体也参考在里面，采取一种多元化的养老模式，但是对多元养老的主体责任的研究较少。构建、整合这些主体，为农村老人更好提供晚年生活，是农村养老未来设想。

3. 现行农村养老困境

3.1. 家庭养老负担主体范围缩小

农村居民受我国传统的养儿防老观念影响，自古以来，家庭养老作为农村养老的主要养老方式，承

担着老人的年老风险。传统的家庭观念，是一种“大家庭”观念，是包含着叔伯家庭的一种家族观，家族保障老人基本生活并安度晚年。但随着现代经济的发展，农村家庭结构在社会转型的背景下，直系家庭、空巢家庭、隔代家庭等家庭类型越来越多[11]，家庭逐步缩小化，农村家庭养老的困难重重。城乡二元经济体制的不均衡，农村青壮年的外出务工，使得我国农村留下的多为“一老一小”的局面，老人自身不仅无法得到照料，还要带孙辈。随着村里年轻人比例的减少，部分老人还要从事繁重的农活，依靠土地获得生活来源，老人依然为家庭资源的提供者，而不是家庭资源的享受者，老人面临着沉重的身体负担和心理负担，一些老人在年老无用或者重病情况下，为了避免给子女负担，甚至选择自杀方式了结一生。而小家庭的资源内部分化，年轻人在对老人的代际关系上，大多数是索取，家庭内部资源依然是流向子代，外出务工人员改善的经济条件也很少在老人身上得到体现，子女在远方的城市安身立命之后，老人大多会选择继续留守在农村终老，无法跟随子女，享受天伦之乐。除此之外，由于子女之间的矛盾，也可能导致对老人的养老责任的互相推诿，在养老上，出现了“儿子出钱，女儿出力”的合力赡养模式，以及部分直接由女儿养老[12]，传统的儿子养老也出现变化。尽管《老年人权益保障法》、《婚姻法》等都规定了赡养老人的相关内容，赡养老人作为子女的义务，但是现实中依然存在很多老人有子女而无人赡养的现象。传统的宗族观念弱化，原有的大家庭关系也正在遭受冲击，宗族中叔伯互助也在减少，一方面原有的对于族内老人的生活互助也越来越少，另一方面，对于传统观念中老人的尊重、孝养观念也在淡化，农村老人依靠家庭养老负担沉重，难以为继。

3.2. 家庭养老经济保障缺乏

从农村居民视角分析，养老费用一般来源于家庭、国家、和土地等方面，对于家庭经济困难家庭来说，养老负担沉重。从国家层面上来讲，目前实行的新型农村社会养老保险对于农村年满60周岁，未享受城镇职工基本养老保险待遇的，农村户籍老年人可以按月领取，按照现行的标准，假如未缴费，每人每月领取的基础养老金部分只有88元(国家补贴)，对于老人的生活来说难以为继。此外，大多农村居民对于新农保的政策理解不到位，选择宁愿存钱也不愿意缴纳新农保来保障自己的养老。随着土地流转、集体土地征收，部分老人成为了失地农民，他们的养老依靠土地流转金，比其他老人的处境要好一点，考虑到流转的收益高于土地种植的收益，多数老人是愿意进行土地流转，但从长远来看，土地流转期限较长，流转金大多为一次性流转金，不具有可再生性，在流转金消耗之后，就成了无地农民的处境，对于保障就彻底消失，因此国家要求失地农民参加养老保险。部分有能力老人依然选择自己耕种土地，等到身体实在无法进行劳作，才最终选择放弃，采取土地流转或者土地给予家族内的下一代方式，交出土地，老人对于土地的依靠比较重要，大多数老人依靠土地进行自给自足的养老生活。

3.3. 农村社区养老、机构养老发展落后

我国提出以居家养老为基础、社区养老为依托、机构养老为补充的养老体系，但由于城乡发展的不均衡，农村机构养老落后，现有的农村机构养老多为村镇福利院(幸福院)，里面以农村五保老人、特困老人为主，设施不完善，福利院工作人员为四五十岁中年人，缺乏护理知识，只能简单保障老人们的最基本的生活，对于有专业照护需要的老人无法适用。农村地区社团组织内容不丰富、不规范，社会养老服务组织主体缺少[13]。农村社区养老发展不平衡，东部经济发达地区取得了一些进展，以社区为主导探索对老人的生活照料和精神慰藉，但在落后的中西部地区，农村社区养老面临着经费缺乏、人员缺少、组织无力等困境。普通老人在年老之后尽管不愿意独自一人待在家里，但更不愿意去养老院，在养老院中的老人被视为最底层的老人，老人们被污名化。其次，养老院的费用对一般农村家庭来说比较高昂，老人会选择自己一个人居住。福利院的条件设施与村镇的经济状况也有关联，经济落后村镇，对农村福利

院支出较少,福利院自身处在艰难生存的边缘上,菜品为平时劳作所得。农村养老福利院多为镇子上的福利院,离一些村落较远,农村福利院的养老服务数量供给也不足。

3.4. 养老保障忽视亲情

老人家庭养老包含三个方面内容,物质供养、生活照料和精神慰藉,大多家庭仅仅满足保证基本的物质供养,子女外出务工,对老人的生活照料和精神慰藉上容易忽视,老人也不去麻烦子女,尽管对子女渴望着能够常回来看看,希望子女能够在身边,但老人们很少会表达出来,选择自己在农村继续生活,以子女的家庭为重。在确实需要生活照料的老人上,是由大家族中的中老年人互相帮扶,依靠这种守望相助的方式来满足,而精神慰藉方面往往容易忽视,这也导致了一些老人走上极端,选择自杀,需要对老人的心理进行慰藉,来帮助老人减少寂寞孤独感。农村养老服务落后于城市,很多老人在生活上需要提供生活的日常照料,但现有的村委会等组织无法满足,农村的老年服务中心建设还处在起步阶段。

4. 多元化农村互助养老保障模式主体

4.1. 政府:城乡居民基本养老保险

自2009年最初开始实行新型农村养老保险试点,新农保各项积累还不充足,基础养老金部分由国家财政支出,此外地方财政也给予一定的补贴。现实中,农村老人从其中所受福利也比较微薄,大多数老人领取的只有基础养老金部分,对于个人缴费很少老人选择缴纳,新农保成为了福利性质的政策,而不是社会保险政策。目前我国的城乡居民参保情况来看,参保率依然比较低,农民的缴费积极性不高,体现在两方面,绝大多数农民自觉缴费的比率低,另一方面体现在农民缴费选择档次较低,这对于农民的养老保障来说,是很难满足未来年老时的养老需求。在城乡居民养老保险统一以后,将更加有利于保障对城乡居民的养老问题,为老人们的年老提供更进一步的经济支持。

4.2. 村集体:集体经济保障

原有集体经济随着改革不断弱化,但近些年随着互联网“+”产业,农村集体经济出现了新发展路径,逐步壮大村级集体经济。在农村集体经济发展较好的东部地区,开始对村民养老进行集体保障,建设村日间照料中心、供饭点以及老年活动室。村委会利用政策扶持和村集体经济,建设村养老服务点,提供日常为老服务。村委会在农村养老中发挥组织力量,对村幸福院进行自治管理,村幸福院作为村社集中供养模式的组织载体,能够整合多方资源[14],村委会积极促进村幸福院的各项措施完善,对村里的留守老人、五保老人进行照顾。在保障老人的基本生活外,利用村公共资源为老人提供活动支持,为老人们提供精神慰藉。村集体发挥村民自治优势,依据老人们自身需要办好幸福院,成为村民年老以后的好去处。由于熟人社会存在,村办养老服务点能够满足老人对故土的依赖情感,让老人们安度晚年。农村老人对村集体信任程度较好,支持村集体的措施,村集体需要发挥对老人的关照,依托基层自治组织的在养老保障作用,建立、运转、改进村养老服务点,引导村民之间的互助养老,使越来越多的老人能够在村养老,减轻家庭养老负担,利用村集体经济力量办好幸福院。

4.3. 村民自助组织

农村老人在家庭养老无法满足,又不愿意前往村幸福院等机构时,会采取抱团养老的方式,在抱团养老中,最重要的是带头人,这种养老方式实质为能人带动式,场地为带头人自己家里,带头人自身会有较好的经济条件,这是一种利己利他的养老。在村民带动中,其他老人也会为养老集体贡献自己的资源,老人们聚在一起,提升福利,同时可以解决老人们的生活照料、精神慰藉上的困难。近年来,时间

银行养老模式进入学界视角，这是一种新兴互助养老方式，以志愿的方式，进行养老服务的提供，在农村地区可以进行推广，使农村养老的互助性得以提高，更好地去满足老人们的养老需求，对于年轻人也有利于树立尊老意识，促使年轻人与老人之间进行交流，其次就是志愿活动的开展，这一点在东部地区比较常见，对于经济落后地区的志愿活动需要加强引导，注重在农村开展。

4.4. 其他主体保障：农村土地的收益

土地自古以来作为农民的资本，是农民收入来源，土地养老保障是指农民年老时养老依然依靠土地或出租承包土地来获得养老需要。土地保障是获取基本、可靠的生活来源，除日常主食和蔬菜瓜果的保障，土地流转费用成为了农民年老时养老的重要经济来源，未来需要加快土地流转，实现农业的规模化生产，提升农业产出，建立土地循环养老保障模式[15]，对比之下，由于土地收益不稳定和土地流转市场不完善，土地流转信息的不畅通，农民在土地流转中会失去养老的保障[16]，这类的失地农民养老，可能就会面临一些经济困难。

5. 多元化主体应对困境措施

5.1. 责任主体关系确定

农村养老，主体责任依然是以家庭为主，其他主体为辅助，以便更好地去提升老人的老年生活水平。养儿防老自古以来是我们的传统，这一点在农村地区更加凸显，对于老人的赡养，第一责任主体是家庭中的子代，子代在经济外出中要注重对老人的基本物质生活和精神慰藉，承担起赡养老人的义务。家庭是养老承担的第一责任主体，要发挥子代对父代的赡养，促进代际资源向父代转移。其次，政府在对老人的养老保险上，要提升养老金水平，使老人能够共享发展的成果。村集体积极主导村幸福院的建立，鼓励农村互助养老模式，促进农村养老服务事业发展，注重农村医疗水平的提高，依托医疗机构建设农村医养结合的养老方式，拓展长期护理保险的试用点，确保将来农村居民也能享受长期护理保险提供的服务。农村养老机构对五保老人等特殊困难群体进行兜底照料，除了对于老人基本生活提供照料外，注重养老院内氛围营造，发挥农村熟人社会网络，丰富老年人日常生活。鼓励农村能人对养老的自愿贡献，积极引导对老人的关爱。

5.2. 宣传城乡居民养老保险制度，扩大参保率

自2014年起，国家对新型农村养老保险和城镇居民养老保险进行合并，统一为城乡居民基本养老保险制度，原来的新农保成为了城乡居民基本养老保险，它覆盖城市和农村的居民，但在农村地区，由于对城乡养老保险的认识不足，对收益缺乏长远考虑，大多数农村居民会选择不交或者少交养老保险费，这对于农村居民养老收入保障是不利的。村委会要加大对于城乡居民养老保险的宣传力度，为农民缴纳养老保险提供便捷，鼓励村民缴纳养老保险，对于政策给予的优惠措施要讲明白、讲透彻，使村民理解养老保险是惠民利民制度，而不是一个“空头支票”，积极引导村里富有居民带头选择较高缴费档，做好带头作用，不断提高农村居民的老年保障水平。

5.3. 依托乡村振兴战略，积极发挥养老保障

根据《国家乡村振兴战略规划(2018-2022年)》，到2022年农民收入水平进一步提高，战略有利于缩小城乡差距，提高农村公共服务供给水平，为农村老人提供照料服务奠定经济基础。发展新型农村集体经济，充实农村集体产权产能，发挥集体经济对养老的力量，建立农村养老服务点，应对农村老龄化加剧形势，加快在农村地区建立以居家为基础、社区为依托、机构为补充的多层次养老服务体系。在农

村土地流转基础上,探索建立土地养老信托、土地养老银行,增加土地的养老保障作用[17]。积极发展农村产业,促使外出青壮年回乡就业,也可回归家庭对老人的照料部分,尤其是可以发挥子女对老人的感情弥补,这是他人无法替代的。农村经济发展有利于提高老人的生活水平和幸福指数。

5.4. 提供农村社区养老照顾

村委会主导建设村内照料中心,依托村委会发挥社区养老作用,为老人提供日常生活基本服务,提供必要的活动场所,促进老人们的文化娱乐活动,对村内的幸福院进行改制,听从幸福院内老人意见,建设具有老人需求特点的幸福院,积极引导村内的互助养老居民,对自愿办养老场所的村民提供支持,及时解决困难,鼓励村民自发抱团养老。此外,积极开展志愿服务活动,组织志愿者对老人提供志愿服务,利用农村社区邻里关系的紧密性,探索时间银行[18]等新兴养老方式,丰富老年人的老年生活,提供心理慰藉和生活照料。积极组建老年团体,发挥老年团体作用,丰富农村老人生活。

5.5. 弘扬孝老文化,爱老敬老

发扬传统文化中的爱老敬老,积极宣传村内爱老敬老的事例,让大家普遍树立爱老的理念。在照顾好老人基本生活之外,注重对老人的精神慰藉,还要注重对老人精神文化的丰富,让老人感受到天伦之乐。培养良好乡风,形成尊老爱幼、互助养老的良好局面,让老人生活更加幸福。树立“家有一老如有一宝”的理念,避免老人因年老而产生自我厌弃感,提供一些老年文化活动,利用传统文化发挥余热,实现老有所为。

参考文献

- [1] 国家统计局. 中华人民共和国 2019 年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202002/t20200228_1728913.html, 2020-02-28.
- [2] 郑功成. 实施积极应对人口老龄化的国家战略[J]. 人民论坛·学术前沿, 2020(22): 19-27.
- [3] 郑功成. 从企业保障到社会保障——中国社会保障制度变迁与发展[M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2009: 88-89.
- [4] 慈勤英. 家庭养老: 农村养老不可能完成的任务[J]. 武汉大学学报(人文科学版), 2016, 69(2): 12-15.
- [5] 许惠娇, 贺聪志. “孝而难养”: 重思农村留守老人的养老困境[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2020, 37(4): 101-111.
- [6] 李俏 刘亚琪. 农村互助养老的历史演进、实践模式与发展走向[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2018, 18(5): 72-78.
- [7] 杜鹏 安瑞霞. 政府治理与村民自治下的中国农村互助养老[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2019, 36(3): 50-57.
- [8] 李俏 马晶玉. 从血缘到地缘: 农村代际互助拓展的可能与范式[J]. 江南大学学报(人文社会科学版), 2020, 19(6): 91-99.
- [9] 陈际华 姚云伟. 时间银行模式在农村互助养老长效运行机制中的探索——以苏北 SN 县为例[J]. 湖北农业科学, 2017, 56(17): 3372-3377.
- [10] 林闯钢. 我国农村养老实现方式的探讨[J]. 中国农村经济, 2003(3): 33-39.
- [11] 王福帅. 转型与重构: 农村家庭养老模式的社会变迁[J]. 天水行政学院学报, 2020, 21(6): 16-20.
- [12] 李永萍. 家庭政治视角下的农村“女儿养老”及其形成机制[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2021, 21(1): 1-10.
- [13] 赵宁. 社会资本视角下农村多元化养老模式研究[J]. 社会保障研究, 2018(2): 30-35.
- [14] 李永萍. “多元一体”: 集体主导的村社养老模式——基于闽南乡村敬老院的个案考察[J]. 求实, 2020(5): 96-108, 112.
- [15] 位涛, 闫琳琳. 中国农村土地养老保障贡献研究[J]. 人口与经济, 2014(1): 99-107.

- [16] 郎大鹏. 农村土地流转制度下农民养老保障问题思考[J]. 农业经济, 2016(9): 78-80.
- [17] 安华. 土地流转背景下农村养老的金融支持路径研究[J]. 现代经济探讨, 2019(1): 122-127.
- [18] 纪春艳. 农村“时间银行”养老模式发展的优势、困境与应对策略[J]. 理论学刊, 2020(5): 140-148.