

● 相关文献

- ◆ 贝弗里奇报告 --影响世界...
- ◆ 低保对象参加公益劳动论析
- ◆ 建设和谐社会化解社会矛盾一...
- ◆ 中国的人口问题与社区
- ◆ 就业社保面临“人口三大高峰”...
- ◆ 我国积极探索完善农村社会保...
- ◆ “社会保障”如何“保障”一...
- ◆ “流动人口”与社会保障
- ◆ 城市扶贫与可持续生计
- ◆ 迈向全面小康的社会保险制度...
- ◆ 城镇弱势群体特点、贫困原...
- ◆ 中国的劳动和社会保障状况
- ◆ 世事在变 法亦应变——关于...
- ◆ 养老保障与医疗改革：迫切的...
- ◆ 解决农村社保问题要三管齐下
- ◆ 中国社会保障问题研究

您现在的位置：首页>>研究文献>> 我国农村养老实现方式的探讨

我国农村养老实现方式的探讨

作者: 林闽钢 苏州大学政治与公共管理学院 出处: 社会政策网

农村养老是我国社会发展中的重要问题，尤其是我国有近70%的人口生活在农村，探讨农村养老实现方式，对于推进我国农业现代化，实现农业的可持续发展和社会稳定具有十分重要的意义。

从养老资源供给的来源看，人类社会存在三种基本的养老方式，即家庭养老、社会养老和自我养老。[1]其中家庭养老、社会养老是主要方式，随着我国农村经济社会的发展变化，家庭养老面临冲击，社会养老有待完善，因此，探索我国农村养老社会化成为了重要课题。

一、对我国现行农村养老主要方式的评价

(一) 农村家庭养老的可及性受到冲击，家庭养老的形式有所变化。所谓家庭养老就是家庭成员或者说亲属网络——譬如子女、配偶和其他亲属——忠实地履行了对老年人的经济供养、生活照料和精神慰藉的职责。我国农村老年人的养老实现方式则是以家庭养老为主，家庭养老比例高达64.2%。[2]也就是说，农村家庭作为社会的基本结构，可以使大多数农村老年人在经济供养、生活上照料、精神上慰藉三个方面都获得基本和可靠的供给。这种农村家庭养老的可及性是由我国农村生产力发展水平所决定；同时，中国人从古至今家庭本位的文化使得家庭的赡养功能发挥到了极致，家庭养老的形式被延续下来。人们对这种形式的存在和认识已很习惯，被社会公认为传统美德。多年来，在农村以家庭的形式来实现老年人的养老，适应了我国农村的乡情、村情、家情，成为我国农业发展的重要社会基础。

随着我国农村社会和经济条件的迅速变化，家庭养老作为农村养老的主要方式开始受到前所未有的冲击：

1. 农村老年人口规模大，老龄化程度高于城市。第五次全国人口普查有关数据显示，我国人口年龄结构发生了较大变化。65岁及以上人口占总人口的比重为6.96%比1990年上升了1.39个百分点。而居住在农村的人口为80739万人，占全国人口的比重达63.91%农村老年人口总量近6千万左右。现阶段我国农村既面临原有老年人的养老问题（存量问题），又面临新增老年人的养老问题（增量问题）。同时，由于农村人口基数庞大，加上青壮年人口从农村外迁，农村老龄化程度高于城市成为进一步发展趋势。

2. 农村家庭结构发展变化，传统的农村家庭养老功能正在逐步弱化。首先，农村家庭规模的逐步小型化使农村家庭养老的作用越来越小。据第五次全国人口普查有关数据，我国31个省、自治区、直辖市共有家庭户34837万户，家庭总人口为119839万人，平均每个家庭的人口为3.44人，比1990年人口普查的3.96人减少了0.52人，家庭规模呈现出继续缩小的趋势。同样，农村家庭规模小型化的趋势也较明显。其次，由于我国实行计划生育国策，家庭结构形成了四、二、一（少数是四、二、二），即一对夫妻要赡养4个老人，抚养1个或2个小孩。很显然，在这样的家庭结构条件下，老年人的养老通过家庭成员间的互助来加以解决存在许多困难。再次，随工业化和城市化加快，农村劳动力向非农地区转移成为趋势。农村劳动力转移在一定程度上削弱了农村家庭的养老功能。一般来说，农村劳动力转移带来了农村老年人与子女在生活上的空间分离，这种分离若时间较长，父母与子女的感情纽带会变得松弛，由此带来的是子女孝道的下降，这些变化影响到家庭的养老功能。同时，由于流出的都是青壮年劳动力，农村老年人的家庭经济支持与日常照料功能的弱化

已经在许多家庭出现。最后，在日益发达的市场经济条件下，市场经济的价值观念对传统家庭和伦理道德的冲击日益强烈，人们对小家庭的偏好和对大家庭的淡漠成了普遍现象，依赖传统的伦理道德观念来维持农村家庭养老的可及性受到冲击。

3. 农村经济制度的变化，使照顾老年人的责任承担者变得模糊。人民公社制度的解体使原来相对明确的农村老年人口保障的承担者变得模糊起来。土地承包制的推行也使国家与老年人的关系发生了变化。在土地承包制推行以来，家庭承担了一些在集体化时期由国家的代表——人民公社承担的责任。土地承包制一方面使家庭承担更多的照顾老人的责任，同时另一方面也使一家一户更加关心自己的利益。关心自己的利益在很大程度上导致了在农村广泛存在的家庭小型化。更多的老年人被游离在他们子女的家庭之外。因此，农村经济制度的变化实际上是在两个方向上导致农村老年人口保障承担者的弱化：国家把更多的责任推给家庭而家庭老年保障功能正在弱化。

现在虽然我国农村老年人多数仍然与子女住在一起，但家庭养老的形式有所变化，变革中的农村家庭养老可以分为：一是共居式家庭养老；二是分居式家庭养老。共居式家庭养老就是我们通常所指的典型的“子女养老”与“在家养老”的结合。分居式家庭养老是指在目前农村老年人有一部分与成年子女分户居住，由子女提供老人的生活料理。这种供养方式有两种情况：一类是老人有劳动能力，靠自己的劳动收入养活自己，子女助耕助产；另一类是老人把责任田交给子女耕种，子女把口粮和一部分现金交给老人。但其中很多家庭仍然是“分而不离”，即老年父母家庭与成年子女家庭同住一个地区，相距较近，在生活和感情上有着较为密切的联系。同时老人独自生活，一般是老两口都健在，一旦丧偶或老人丧失劳动力，生活不能自理时，就会和子女合住在一起，复归家庭供养组合方式。从发展趋势来看，分居式家庭养老出现和不断增长为农村养老社会化提供了重要的基础。

(二) 农村社会养老可得性较差，社会养老制度有待完善。所谓社会养老则是指由社会提供经济供养、生活照料和精神赡养的职责。从工业化国家养老方式来看，都出现了一个从家庭养老向社会养老变化的演变过程。改革开放以来，尤其是近些年来，政府有关部门及保险业务部门日益重视农村社会化养老的研究和探索，并进行了大量的试点工作。目前，涉及农村社会养老制度主要有以下形式：

1. 五保供养制度。五保供养制度是对农村无劳动能力、无生活来源、无法定抚养义务人的孤寡老人在吃、穿、住、医、葬五个方面给予照顾和物质帮助。1994年国务院颁布了《农村五保户供养工作条例》，为保障五保对象的正常生活，做好农村五保供养工作，提供了法律基础。在有些经济较好的地区，有的办起敬老院，让他们集中居住做好衣、食、住、行、医直至死亡送葬等一系列服务。2000年集体供给的五保户208.1万人，集体供给金20.5亿元。 [3]五保供养对象在农村老年群体当中属特困人员，从全国农村老人人口总数来看，受益人员极少，同时实行家庭联产承包责任制后，供养五保户的款物，主要从村提留或者乡统筹费中列支。要靠一定的地方和集体经济来支撑。有些地方还从乡镇企业上缴的利润或集体经营的项目中提取一定的经费。在部分农村贫困地区这一经费难以保证。

2. 优抚对象中部分农村老人的优待抚恤制度。优抚保障是国家对革命事业或国家安全做出贡献的军人及其家属的特殊社会保障。保障资金主要由各级财政和农民群众统筹负担。2000年国家抚恤补助各类优抚对象442.5万人，其中：革命伤残人员88万人；定期抚恤烈属44.8万人；定期补助优抚对象309.5万人，其中：在乡退伍红军老战士、在乡西路军红军老战士和红军失散人员10.6万人。 [4]

3. 农民退休养老制度。一些集体经济比较发达的乡镇或村，从集体积累中列支养老基金，对已进入老年的农民按月支付一定的养老金，建立了范围较窄、标准较低、较不规范的农民退休养老制度。从全国范围来看，享受养老退休金的范围大致分为四类：第一类，凡是达到规定退休年龄的农民都可以享受退休待遇，定期或不定期地从乡村经济组织中领取相应的养老退休金。实行这种办法的，主要是沿海靠近大中城市的郊区或经济条件较好的乡村。第二类，主要是对那些因工伤残丧失劳动能力的农民，定期发放一定金额养老金。第三类，对少数年事已高，不能继续担任工作的老干部、老党员、老模范，实行养老退休办法。第四类，对乡镇企业职工发给数量不等的退休金。农

民退休养老制度这种社会养老办法在农村还是极少数地方，而且在保障范围、退休金发放水平等方面还不甚稳定和规范。从全国农村实施情况来看，主要在长江三角洲的苏南地区、珠江三角洲的广深地区，当地乡镇企业发达，曾试行农民退休养老制度，由于这种养老形式要靠强大的经济实力来做后盾，这几年随着乡镇企业发展滑坡和改革，这种模式有萎缩的迹象。

4. 养老储蓄或商业养老保险。伴随农村部分居民生活日渐富裕和保险业的发展，一些农民参加了各种形式的农民养老保险。其一，银行部门推行的养老储蓄。对象主要是农民及乡镇企业职工，采取零存整取方式，存期10年或30年有储户自定。其二，保险公司开展的独生子女父母养老保险、村干部和义务兵养老保险及其他人员的养老保险。投保方式上可一次性投保，也可分次投保，保险公司在投保者年老时按不同交费标准支付不同标准的养老金。其三，养老基金会。地方自发成立的养老基金会有几种形式，如“女儿户养老基金会”、“独子户养老基金会”、“老年福利基金会”等。这些“基金会”的基金多来源于个人交纳、国家和集体补助，少数则完全来源于集体拨款。

5. 农村社会养老保险。国家民政部门从1991年开始，根据国务院的决定，在农村经济发达和比较发达地区推行农村社会养老保险试点。其主要做法是，根据农民自愿、在政府组织引导下，从农村和农民的实际出发，保险资金以农民个人交纳为主，集体补助为辅，国家予以政策扶持，实行储备积累的模式，建立个人养老保险基金账户，根据积累的资金总额和预期的平均领取年限确定养老金的领取标准，交纳标准和支付标准实行多档次。养老保险基金以县为单位统一核算，统一管理。从1992年开始在农村地区开展的农村养老保险试点，目的在于摸索出解决农村养老问题的一些办法。这一试点已经取得了一些成绩，其积极作用不言而喻，但也存在明显不足。

第一，保富不保贫。因为目前推行老年计划实质上是一种自我储蓄养老式的“社会”保险计划，它的受益者必须首先是缴费者。在农村地区，能够常年负担固定费用的人口必须要有稳定的相当的经济来源，这对大多数贫困人口，特别是老年贫困人口来说，是可望而不可及的事。因此大多数贫困老年人口实际上不可能成为这一计划的受益者。另外对于当前正处在老年阶段的老年人来说，很难从目前的社会养老保险计划中获益。

第二，覆盖面低。因为是试点，同时也因为农民的经济状况和其它条件的限制，我国目前推行的农村养老社会保险的覆盖面仍然很低。90%以上的农村老年人口没有包括在这一计划中，中年人参加也少。

第三，保障水平低。由于农村的经济发展水平低，农民可支配的收入更低，所以大多数地方现行的农村社会养老保险中，农民的投保档次一般都很低，按民政部《农村社会养老保险交费领取计算表》计算，投保2元/月的农民，交费10年后，每月可以领取养老金4.7元，15年后每月可以领取9.9元，若再考虑管理费增加和银行利率的下调和通货膨胀等因素，农民领到的养老金会更少，农村养老保险的作用就受到置疑。

第四，制度不稳定，还存在各种问题。我国农村养老保险在实质上是农民自我储蓄养老，但目前的社会保险的范围太小，又因为没有适当的投资出路，我国目前所筹集的农村养老保险金基本上是两种出路，一是银行存款，二是购买政府债券。这两种投资的收益率都非常有限，将来支付农民养老保险金时可能会遇到困难。在一些推行农村养老保险的地区，实际上已出现了养老保险基金贬值的现象。

我国农村社会养老仍处于发展初期，目前参加的社会养老人数不多，许多措施带有一定的过渡性，如农民退休养老制度完全依赖集体经济的发展，在市场经济条件下难以稳定；各种形式的养老保险、养老储蓄受利率变化影响大，没有与物价指数挂钩，难以保证将来支付的养老金能够维持基本生活。

通过以上分析，可以看到中国农村老年人养老保障体系及良性运行机制并没有真正形成。所以，建立符合中国实际的养老实现方式，从根本上解决农村老年人的养老问题，是中国农村经济社会发展和人口老龄化进程中急待解决的重大课题。

二、我国农村养老实现方式问题的探讨

(一) 农村养老实现方式的发展方向问题。早在1992年的农村社会养老保险试点方案中，国家就已经明确了农村社会养老保险是国家保障全体农民老年基本生活的制度，是政府的一项重要社会政策。该方案指明了我国农村养老保障的发展方向，反映了现代社会保障发展的趋势。然而，理论界对农村社会养老保险实施的时机存在不同的看法。

不少学者认为开展农村社会养老保险，是我国经济社会结构变化的客观要求，更是应对人口老龄化趋势的重要举措，应积极稳妥地推进农村社会养老保险。 [5]

有的学者认为就我国农村的总体而言，现时期并不具备实施社会养老保险的基本条件。因为先进工业化国家城乡劳动者社会养老保障制度的实施都间隔了较长一段时期，而我国农村生产力发展水平不高，农民尚无多大能力或没有条件参加养老保险。现阶段发展农村社会养老保险的时机不成熟，当务之急是创造在农村推行社会养老保险制度的经济社会条件。因此，应有步骤地实现农村剩余劳动力向第二、三产业（小城镇）和城市转移并进行城镇社会保障制度的改革；深化农村内部改革，实行农业经营的规模化与现代化，切实提高农村集体的经济实力与农民收入，增强农民参与现代社会保障制度的能力；国家改变以农业积累支撑城市工业发展的传统发展战略，加大财政支持农业与农村发展的力度，确保农民逐步享有与城市居民实质平等的社会保障待遇。 [6]

有的学者则认为城市化能直接促进农村家庭养老保障功能增强，能间接促进农村正式养老保障制度建立，解决中国农村养老问题的关键在于城市化。因此，应当坚持走以市场化为主导机制的城市化道路；要将目前社会保障制度的保障对象由城镇职工扩大到城镇所有劳动力；要在鼓励小城镇发展的同时，积极引导人口的梯度转移。 [7]

(二) 农村养老实现方式的过渡问题。从目前的讨论来看，大多数学者在肯定家庭养老的积极作用的同时，主张将家庭养老和社会化养老结合起来，构建既符合现代社会保障理念，又与中国传统及现今实际情况相对应的农村养老保障制度。

研究农村养老保障不能将农村和城市社会保障制度割裂开来，这早已是大家的共识。但如何将二者衔接起来，不少学者发表了自己的看法。其中，“三维”养老保障制度的设计较具代表性，其含义是指从城乡“二元”到“三维”（基本保障、补充保障和附加保障）的城乡有机衔接的社会养老保障制度的思路。 [8]即在基本养老保障中，农业劳动者通过税收的方式，向全国统一社会养老保障机构缴纳社会养老保障税，社会养老保障税率按各地农民的收入水平、物价指数和人口预期寿命而分别制定。收缴的社会养老保障税分成两部分，一部分计入农民的个人账户，一部分进入社会统筹账户。当农民达到一定年龄后，国家根据农民个人账户上的贡献，向其个人账户按年或按月注入可提取的养老金，养老金数额除了农民个人账户上的金额外，还要按当地的生活消费指数、物价指数、人口的预期寿命，在一定的全国基数上进行加权计算，把社会统筹账户中的一部分资金加入进来，以保证条件不同的各个地区的老年人的基本生活费用。在补充保险中，如果农民受雇于人超过一定时间后，雇主和雇工必须按雇工工资的法定比例向社会保障管理机构缴纳社会补充保障费，社会保障管理机构按一定比例把收缴来的资金分别计入雇工的个人账户和社会统筹账户，与城市的养老补充保障系统一样，在农民年老时，社会保障机构按农民个人账户中的贡献发放养老金。在附加保障中，农民可以以参加商业养老保险的形式或个人储蓄的形式获得附加保障。

有的学者指出我国农民社会养老保障制度的未来选择应当采取以社会保险为核心，与城镇有统、有分的“整合模式”，或者称之为“有差别的统一”模式。提出应当将城镇的统筹部分扩展为全体国民共享的基本养老保障项目，以此作为第一支柱，第二支柱则可考虑在适当的时候将目前实行的个人养老储蓄计划转变为交纳的个人账户。 [9]

(三) 农村养老实现方式的手段问题。有的学者认为要使农村老年人的生活得到保证，最根本的一条就是使老年人拥有一定的生产和生活资料，以此作为换取子女生活照料和经济支持的手段，即运用利益机制诱导人们自觉养老。这一思路应用霍曼斯交换理论，提出经济独立才是农村老年人

晚年幸福的首要条件，家庭养老保障应该是建立家庭整体保障策略之下的，以农户家庭资源为主的，而不是单纯基于父母对家庭的控制和子女的孝道。这里家庭资源主要是土地，明确老年人对土地的权利主体和利益主体的地位，使子女在养老的前提下，才能得到土地使用权的拥有和继承。同时政府也相应减免老年人农业税和各种提留的手段支持农村的家庭养老事业。 [10]这种观点看到了土地永远是农民的命根子，是农民抵御风险最基本、最可靠的保障，但它仍然是局限在家庭养老思考，不适合工业化、城镇化发展趋向。

有的学者认为“以土地换保障”是最值得考虑的选择。所谓以土地换保障是指用社会保障代替土地保障的方案：即农民在年老、到乡镇企业就业、进入小城镇定居的时候，让出其原先承包的土地，由转包者缴纳一定数量的经济补偿，使其参加相应的社会保险；或在因建设被征用土地的情况下，征地单位用征地补偿费的一部分为被征地农民建立社会保险。“以土地换保障”被认为是转让土地的自身产出的补偿，一方面保护了农民承包土地的合法权益，是与我国社会主义初级阶段农业生产关系相一致；另一方面符合《土地管理法》的精神，是由土地保障向社会保障转变的重要机制。 [11]这种思路是国内目前最具创新性并可操作的农村社会养老过渡办法，符合工业化和城市化的发展趋势，唯一不足是目前农村不少地方，人均耕地很少和根本没有，不足以“以土地换保障”，此外，农村各个地方土地流转的方法多样复杂，会造成“以土地换保障”的方法在具体实施上有困难。

（四）农村养老实现方式的模式。随着社会主义市场经济体制的建立和农村经济的发展，到底依靠什么模式最适合我国当前农村养老保障工作，有的学者提出应走社会统筹、个人账户、家庭养老三结合的模式。 [12]“三结合”的养老保障模式，既突出了农村养老以自我保障为主，同时也兼顾到特别困难的老人由社会统筹。这样做，一方面体现了我们国家的国情特点，一方面也避免了发达国家养老保障中的弊端。

有的学者提出了村域社区养老保障模式。认为村域社区养老保障模式的内涵是村民委员会主办的，以保障本社区老年农民的基本经济和精神文化生活为宗旨的，以老年农民的自我经济收入及子女依据法规民约应承担的费用为主要经费来源，辅之以社区的必要补助，以集中生活和家居生活自由两便方式为特点的新型农村养老保障方式。村域社区养老保障模式是以经济比较落后的农村为对象，为解决在农村社会转型过程中由于社会结构和社会生活方式变革而出现的老龄人口养老保障问题提出的一种理论设想。 [13]实行村域社区养老保障是把家庭养老保障功能向社会化方向转变，与农村社会发展方向是一致的。实行村域社区养老保障还可以促进农民家庭财产关系清晰化，财产关系清晰化符合农村商品经济发展方向。在家庭内部共同生活，财产关系是模糊的，当老龄人口加入社区养老组织时，需要稳定的经济来源，这就促进了家庭财产所属关系的清晰化。老人可以依据属于自己所有土地使用权获得转让收益，可以依据属于自己的房产获取租售收益，可以通过抚养儿女的投入费用获取返还收益，从而使老人有稳定的经济收入和可靠的养老保障。同时实行村域社区养老保障有利于法制化，这也是与农村社会法制化方向相一致的。在家庭养老模式中，养老质量完全凭儿女的良心，是一种道德约束。实行村域社区养老，儿女应尽义务依据法规民约明确化，加大了法制管理的力度，促进养老保障制度建设，符合农村社会发展方向。

（五）农村养老实现方式的体系化问题。有的学者根据我国农村老年人人数众多、地域分布广、收入差别大，提出社会化养老保障体系应具备五个方面的内容 [14]：（1）社会养老保险体系。社会养老保险是指国家通过立法，采取个人、单位和个人和国家三方出资方式筹集养老基金并为老年人提供经济帮助、保障其基本生活的一项制度，它是我国农村养老模式发展的必然趋势，也是未来社会化养老保障的核心和基础。（2）老年人生活照料体系。这是社会化养老保障体系的重要组成部分。具体将有两种方式：一种是集中供养方式。另一种是社区服务方式。（3）老年医疗保障服务体系。这是老年人社会化保障体系的重要组成部分。（4）老年社会救助体系。这是老年人社会化保障体系的补充。（5）老年精神生活体系。主要是根据老年人的爱好、兴趣的需要，以乡村为单位，建立老年文化、体育、教育、娱乐活动场所。

三、我国农村养老社会化对策

综合以上研究，从近期目标来看，本文提出我国农村养老社会化的对策思路。它包括：

(1) 养老资源提供者的社会化。在农村将建立以家庭养老为基础，社会养老保险为主体，自我养老为补充的养老资源来源的多元化格局。

(2) 养老职能承担者的社会化。在农村以居家养老为基础，机构养老（包括公寓养老、敬老院）为主体的社区养老多元化格局。

(3) 养老筹资的社会化。充分利用社会统筹、个人账户、家庭养老的三种形式，来实现养老筹资的社会化。

我国农村养老社会化的载体是村域社区，应积极推行村域社区养老。推行村域社区养老实现方式的优越性明显： [15]

首先，村域社区养老实现方式没有改变老年农民生活的人文背景，使老人能够与自己的亲人朋友保持接触，精神上充实，不会感到孤独和寂寞，有利于老年人的心理健康，老年人容易接受。

其次，由村域社区养老实现方式可根据实际情况采用灵活多变的形式，使社区和老人的儿女都能减轻一些负担。养老组织就在本村，老人可以根据自己的身体、经济以及与子女们的关系状况选择灵活养老方式，如全托、日托和阶段性入托等形式，这样既可以减轻社区养老组织的工作量，又可减轻老人的儿女们的经济负担和精神负担，有利于老人与儿女保持融洽关系，避免矛盾积累引起关系恶化，使老人保持愉快的心情。

最后，在村域社区发展养老社会化事业，有利于村民的监督管理，保证社区养老事业健康发展。中国人有孝尽父母的传统美德，只要力所能及，儿女是能够尽力承担自己的义务的。实行村域社区养老，一方面减轻了儿女的负担，另一方面也为儿女监督社区养老组织的工作，尽儿女关心父母的责任，保证父母生活质量提供了可能。而社区群众的积极参与和监督也是办好社区养老保障事业，促进农村养老社会化事业发展的关键。

村域社区养老社会化的关键是对社区资源进行开发与整合。社区资源都不是孤立存在的，大都依附于社区中的社会组织或社会网络。因此，对社区资源开发与整合可以从两个层面来考察：一是对村域社区社会组织资源的开发与整合；二借助村域社区社会网络的建立达到利用资源的目的。

(1) 村域社区养老中社会组织资源的开发与整合。社区中的社会组织包括：政府组织、企业组织、非营利组织。其中企业组织是私人组织，政府组织与非营利组织是公共组织。非营利组织在社区服务的提供上以及社区活力的激发上扮演着重要的角色功能。正如管理学大师杜拉克指出，政府必须面对事实：它确实不能做、也不擅长社会或社区工作。而非营利组织以其简朴、活力、效率与弹性，与政府部门合作互动，充分体现了其在社会或社区工作领域显著的功能。所以，过去社区资源的开发与整合往往强调政府组织单一作用，而今可以从非营利组织与政府、社区、社区居民之间的互动关系来进一步拓宽社区资源开发与整合的思路：

1. 从非营利组织与政府的互动关系来看，非营利组织与政府之间资源互依，彼此合作。政府拥有资金、权力，而非营利组织可以提供服务以及对于政府政治上的支持。非营利组织可以成为政府与社区居民之间进行沟通与交流的桥梁。

2. 从非营利组织与社区的互动关系来看，非营利组织有助于形塑社区参与意识，推进社区形成和发展，解决社区问题。

3. 从非营利组织与社区居民的互动关系来看，非营利组织从居民的需求出发，为其提供服务，倡导与维护社会正面价值观，满足居民的精神追求。

(2) 借助村域社区社会网络的建立达到利用资源的目的。从村域社区社会网络建构来看，有两种社区资源开发与整合的路径：

1. 以专业社会保障组织为取向的路径。即通过社会保障机构向下延伸拓展其服务分支机构、社区服务部门,来进行社区化服务的提供,较偏向于“在社区内照顾”的概念。其特点在于养老对象、服务项目明确,专业性强,政府预算补助多,但是一般社区民众的参与程度较低,不强调地区资源整合动员,其服务流程及内容不太可能因地制宜。

2. 以社区营造社区工作取向的路径。即以社区性组织为核心,通过热心志愿工作的组织的训练并与社会保障机构合作,来进行社区服务的提供,类似以社会保障提供为主题的社区事务营造,较偏向于“由社区照顾”概念。其特点是社区民众的参与程度较高,有利于地区资源整合,服务流程、保障需求、服务项目及内容较易因地制宜,但专业性较低,同时社区相关资源机构动员、整合过程较费时,且不易获得政府预算补助,需社区民间部门自给自足。

所以,我国农村养老社会化首先要解决几个关键问题:

第一,政府要在农村养老社会化制度建设“归位”问题。国家应把农村养老社会化制度建设作为农村基层工作的重要内容,列入各级党、政的重要议事日程。要把农村养老社会化制度建设作为“一把手工程”来抓,把农村养老社会化制度纳入农村社会事业发展规划中。将农村养老社会化制度建设作为整个农村工作的重要组成部分;

国家应把农村养老社会化明确纳入到国家社会保障体系中去。使之能够得到法律的保障和监督,从而解决认识上的不同,保障和促进农村养老社会化制度稳定运行和持续地发展。国家应尽快出台农村养老社会化的法规,以指导农村养老社会化制度的改革和建设。同时,建立和完善农村养老社会化组织和社会网络体系。

要建立政府、集体、个人共同投入农村养老社会化的筹资机制。特别是政府应该增加农村养老社会化支出而使政府投资向农村倾斜,在分级管理的财政体制中,各级政府每年要从财政上设立农村养老社会化基金用于对农村养老社会化事业的投入。

第二,非营利组织在农村养老社会化的“缺位”问题。由于高度集中管理的计划体制造成社会保障资源的高度集中和保障服务提供模式及其推行手段的行政化,政府主导下的社区服务并没有体现多元参与以及为全体社区成员提供养老保障的意涵。农村社区居民的参与、社区中资源的整合只是在政府行政命令下开展,农村社区成员的积极主动参与的意识不浓。在村域社区养老建设中,政府对养老事务的管理和推动具有重要的作用和意义,但这并不等于说要由政府部门直接从事事务性工作。从社区资源开发与整合的角度看,目前突出的问题是政府包揽了过多的应由非政府社会组织所承担的职能。如政府直接组织和承办了村域社区的公益性慈善活动、自愿者活动等。从国外经验来看,非营利组织在经营社区敬老院,开展社区公益性慈善活动、自愿者活动、老年人服务等方面有重要的作用,所以,应在我国农村养老社会化事业中发挥非营利组织的作用。

第三,在有条件的地方,试点“以土地换保障”,实现从家庭保障为主向农村养老社会化的转变。对农民在年老、到乡镇企业就业、进入小城镇定居的时候,让出其原先承包的土地,由转包者缴纳一定数量的经济补偿,使其参加相应的社会保险;或在因建设被征用土地的情况下,征地单位用征地补偿费的一部分为被征地农民建立社会保险。此外,对虽然让出承包地,但仍具有一定劳动能力的60岁以上农民在自愿和量力的前提下,组织他们从事集体生产经营及其他社会服务工作,使他们得到一定的经济收入。

参考文献:

1. 中国社会科学院《农村社会保障制度研究》课题组:《积极稳妥地推进农村社会养老保险》,《人民论坛》2000年第6期。
2. 成海军:《中国农村养老方式的现状与前瞻》,《广东社会科学》2000年第3期。
3. 穆光宗:《中国传统养老方式的变革和展望》,《中国人民大学学报》2000年第5期。
4. 陈颐:《论‘以土地换保障’》,《学海》2000年第3期。
5. 马斌:《农村社会养老保险的现状、问题及对策》,《中国农村经济》2001年第8期。
6. 刘昌平:《城市化:解决中国农村养老问题的关键》,《中国农村经济》2001年第8期。

7. 王国军：《现行农村社会养老保险制度的缺陷与改革思路》，《上海社会科学院学术季刊》2000年第1期。
8. 陈彩霞：《经济独立才是农村老年人晚年幸福的首要条件》，《人口研究》2000年第5期。
9. 李迎生：《论我国农民养老保障制度改革的基本目标与现阶段的政策选择》，《社会学研究》2001年第5期。
10. 王国军：《中国城乡社会保障制度衔接初探》，《战略与管理》2000年第2期。
11. 毛高才：《从传统的家庭养老谈我国农村养老模式发展与对策》，《江苏社会科学》1998年第1期。
12. 桑景艺：《域社区养老保障模式研究》，《探索》2000年第3期。
13. 张俊良：《关于进一步完善农村养老保障体制的探讨》，《经济体制比较》1997年第4期。
14. D. Gale Johnson：《中国农村老年人的社会保障》，《中国人口科学》1999年第5期。
15. 林闽钢著：《现代社会保障》，中国商业出版社，1997年版。
16. 林闽钢等著：《走向全球化的中国社会保障制度改革》，中国商业出版社，2001版。
17. 薛兴利、张晓云、刘桂艳：《论农村社会保障体系建设重点及其几个关系》，《中国农村经济》1998年第3期。

本文发表在《中国农村经济》2003年第3期。

文章来源：<http://www.social-policy.info/909.htm>

关闭