

中国农村养老问题研究

<http://www.criifs.org.cn> 2006年3月31日 杨连专

摘要：农村养老问题直接关系到中国农村秩序的稳定与农业的可持续发展，由于固有的道德体系的崩溃和农村商品经济的发展，通过构建和不断完善农村养老法律体系来规范农村养老已是大势所趋，“以家庭养老为主导，强化社会养老保险、引进商业养老保险，建立多种形式并存的农村养老保障体系”的价值定位既符合中国农村的实际，又有利于操作和实施。

人总是要老的，这是一种客观的不可逆转的趋势。人老的直接后果就是获得生存条件的各种能力逐渐丧失，那么，曾经为这个社会做出过贡献的老人们在其获得生存的能力逐渐失去时，谁应该向老人伸出援助之手，为其提供物质和精神的帮助呢？这就是养老问题。随着计划生育政策在农村的实施，拥有中国大多数老年人口的农村地区将迅速出现家庭小型化的倾向。同时，农村劳动力向城市的流动、农村年轻一代道德观念的下降等因素，都使得传统的家庭养老形式面临着严峻的挑战。不难想象，在新的世纪，农村养老问题将是我国最大的社会问题之一。农村养老这个被我们回避了半个世纪的课题，在人权制度逐渐完善、社会物质文化水平不断提高的今天，我们已经没有了回避理由。

一、中国农村传统的家庭养老的基础分析

养儿防老是中国农村几千年的传统养老方式，这种以家庭作为最基本的养老模式得以长期存在的基础是什么？对这个问题的深层次研究将成为我们设计今天的农村养老制度的重要参考依据。

（一）家庭养老的客观条件分析

1. 自给自足的小农经济是家庭养老的前提条件

新中国建立以前的两千多年中，中国农村一直处于自给自足的小农经济社会。一家一户的小农经济是一种不发达的经济形态，低下的生产力将农民紧紧地束缚在一块块土地上而无其它谋生手段，封闭的交往形式又使农民只能依靠自身积累经验而无其它获取知识的途径。于是，对土地和耕作知识的拥有就成了社会继承与世代交替的重要内容。土地是父母的私有财产，父母退出生产领域后，并不放弃对生产资料的占有权，子女要想获得土地必须以赡养父母为代价。同时，子承父业是传统农民家庭的突出特点，后代不仅由父母抚养成成人，而且还从父祖那里学会谋生的技能，继承一定的产业和土地，这种生活上经济上的高度依赖使得他们自觉服从父辈祖辈的制约，不敢有丝毫违抗。

父辈们靠土地生产生育，培育后代；子辈们靠土地维持生活，赡养老人，土地构成百姓们家庭养老的重要经济来源。为了确保农民拥有土地，历代政府实施了一系列土地分配政策，如井田制，

占田制和均田制等。除了土地制度之外，政府还通过法律条文，严禁子孙与父母分家分财。《唐律·户婚律》规定，“诸祖父母，父母在，而子孙别籍异财者，徒三年。”《明律》规定，“凡祖父母，父母在，而子孙别立户籍，分异财产者，杖一百。”法律之所以如此规定，其目的就是为了稳定家庭养老的经济基础。

2. 非货币经济是家庭养老的必要条件

马克思主义认为，“随着人类由农业社会进入工业社会和后工业化社会，家庭赡养功能就慢慢脱离家庭而社会化。”（1）米特罗在《欧洲家庭史》中进一步描述道：“农民经济是一种无货币经济，以致于赡养老人只在家内是可行的，提供实物在超出一定距离时就会是不可能的，因为这需要用现金支付并用此钱购买食物，而在前工业时代，在农业地区中，这两个都是不存在的。”（2）中国是一个农业大国，几千年来中国农村的生产力极其落后，工业化程度很低，非货币的自给自足的自然经济始终占有主导地位，在这种非货币的农业社会中，农民生产自己几乎全部的生产资料和生活资料，对于每一个人来讲，都要不停地生产以获得生活资料的供给，否则便无法保障自己的生活。而事实上，每一个人都有因年老而丧失生产能力的时候，此刻要想获得生活资料，就必须依赖于家庭其他成员的生产。很显然，非货币的自给自足的生产方式决定了家庭存在的必要性，也决定了家庭养老的必然性。

（二）家庭养老的主观条件分析

1. 传统的孝道思想是中国农村家庭养老的内在动力

在任何年代里，老人的赡养不仅是由当时的生产力水平决定，而且还受到建立在这种生产力基础上的赡养观念的制约。历史上，我国的老年赡养是以孝为核心在家庭内部进行的，孝道思想在中国有着长久的发展历史和深刻的社会影响。儒家认为：“孝为百行之冠、众善之始，是天之经也，地之义也，民之行也，德之本也。”（3）所以儒家立教以孝为起点，“孝字上半部为老，下半部为子，有老人扶子之义。”（4）因此，孝的道德观最初是调解长者与小辈之间关系的行为准则。但是，到了封建社会，孝被抬到了极高的地位，成为一切道德观念和道德行为的起点，并做为封建伦理纲常的基础。封建统治者就是用孝束缚着每个人的思想和行为，孝的原则为：“父之所尊，子不敢不承，父之所异，子不敢不同”。（5）封建统治者重孝的目的是为了效忠，显然以孝治天下，本身就包含了伦理和政治双重意义。在封建思想文化的熏陶下，广大农民总是认认真真地行孝，孝顺父母的意识逐渐成为中国农村家庭养老的内在动力。

2. 享受天伦之乐的本能是中国农村家庭养老的精神动力

人是社会的动物，不仅有物质上的需要，而且有精神上的需要。老人害怕孤独，乐于和儿孙生活在一起，于是在长辈与晚辈之间形成一种强烈的群体感情，这就构成了家庭结构变化的向心力，形成一种牢固的封建家庭关系，成为一个团结的整体，具有强大的保护职能，共同保护家庭成员和财产安全。每个家庭成员都脱离不了家庭生活，更脱离不了家庭成员之间的相互依赖。而且家庭还有一定的稳定性，每个人都重家庭，轻个人，为了家庭的生存、利益和光荣，个人便可以忽略，为了维护家庭内部的和谐，个人必须各安其分，在人伦规范所界定的范围内，将自己的社会角色演好，而个人的真实意见和感受则慎藏于角色、行为之后。于是又形成近代农民家庭的内聚性和封闭性，主观上要求赡养老人必须在家庭内部进行。

3. 政府的强力推行是中国农村家庭养老的外在动力

中国传统社会自实施君主专制制度以来，国家权力日益集中在极少数人的手中。在“家天下”的政权模式下，统治者为了确保统治权力，努力造就国家利益至上的原则和绝对服从的心态。孝的本意是顺从和“无违”，将孝扩展到政治关系方面，就形成了“以孝移忠”的思想观念。另外，老年人是政府业绩的形象代表。在传统社会，老年人是知识和智慧的代表，更是国泰民安和国运长久的象征。乾隆三下江南，其间五六次都有百岁“人瑞”迎驾道旁，他认为是“太和之气”，“用征寿世”的吉兆。显然，当老年人被赋予国运和德治的象征意义时，家庭养老就不只是家庭的私事，而是政府的公事了。因此，历朝历代的政府官员都将维护家庭养老作为国家任务进行推动。政府强力推行家庭养老的标志有三：第一，有负责相关事务的中央和地方行政机构或专司其职的官员；第二，有保障家庭养老的制度和法规；第三，有维护家庭养老的思想观念和道德。（6）中国历史上的家庭养老是通过民政部门主管，县级机构直管，吏部考课，监察部门分察，孝文化灌输等逐渐纳入政府行为范畴的。

二、现代社会中国农村家庭养老方式面临的挑战

市场经济的逐步建立和社会经济现代化以及人口流动的过程中，中国农村传统的家庭养老开始面临许许多多的挑战：

（一）家庭规模缩小、核心家庭增多、家庭功能弱化。1982年到1990年两次普查之间，家庭户规模从4.3人/户降到3.97人/户，到1995年中国1%人口抽样调查结果，平均家庭户规模降到3.9人/户，2000年第五次人口普查平均家庭为3.44人/户。中国的家庭结构也转变为以核心家庭为主体的结构，1990年核心家庭占家庭总数的67.31%，其中父母与未婚子女组成的完全核心家庭占57.81%，比1982年增长4.92个百分点。家庭户平均规模的缩小和完全核心家庭的增多导致纯老年户不断增加。1990年四普时城乡合计60岁及以上老年人生活在单身户和一代户中所占比例为25.6%。据1992年中国老龄科研中心对全国12个省市的一份调查，老人中一代户的比例，城市达到41%，农村达到43%。（7）

生育率下降、子女减少和居住方式的代际分离还使得子女对老统的孝道思想是中国农村家庭养老的内在动力

在任何年代里，老人的赡养不仅是由当时的生产力水平决定，而且还受到建立在这种生产力基础上的赡养观念的制约。历史上，我国的老年赡养是以孝为核心在家庭内部进行的，孝道思想在中国有着长久的发展历史和深刻的社会影响。儒家认为：“孝为百行之冠、众善之始，是天之经也，地之义也，民之行也，德之本也。”（3）所以儒家立教以孝为起点，“孝字上半部为老，下半部为子，有老人扶子之义。”（4）因此，孝的道德观最初是调解长者与小辈之间关系的行为准则。但是，到了封建社会，孝被抬到了极高的地位，成为一切道德观念和道德行为的起点，并做为封建伦理纲常的基础。封建统治者就是用孝束缚着每个人的思想和行为，孝的原则为：“父之所尊，子不敢不承，父之所异，子不敢不同”。（5）封建统治者重孝的目的是为了效忠，显然以孝治天下，本身就包含了伦理和政治双重意义。在封建思想文化的熏陶下，广大农民总是认认真真地行孝，孝顺父母的意识逐渐成为中国农村家庭养老的内在动力。

生育率下降、子女减少和居住方式的代际分离还使得子女对老年父母的照料产生了许多困难。

子女多意味着老年人有较多的支持来源，独生子女现象的出现使得独生子女父母的养老变得异乎寻常的困难。总之，家庭的小型化和核心家庭的增多，使得家庭的养老功能弱化，同时居住方式的代际分离也意味着健康不佳的老年人在经济供养之外还面临生活不便、照料不够、精神苦闷等问题。

（二）竞争压力增加、人口流动加快、代际倾斜严重。现代社会人口流动越来越快，大量农村的年轻人进城打工。迫于岗位的竞争压力，忙于工作和事业，使他们无暇顾及老父和老母；同时，一些青年夫妇较重视子女的教育和成长问题，有限的时间、精力和财力都向独子或独女倾斜，产生了“重幼轻老现象”，这对老年父母的心理健康和实际的生活质量都产生了负面影响。

（三）老年人平均寿命延长、患病率、伤残率上升、自理能力下降。随着农村生活水平的不断提高，老年人的寿命也在不断延长。同时，随着年龄增长（特别是超过75岁之后），老年人口健康状况有所恶化，患病率、伤残率会上升，自理能力下降，将更多地需要日常护理、生活照料和社会服务。这一切必将加大家庭的负担，也必将导致年轻人消极拒养老人情绪的增加。

各种挑战因素的结合使传统的家庭养老模式开始瓦解和分化，这就是子女养老和在家养老相分离的态势，而且子女对老年父母的照料和慰藉也不象过去传统模式下那么密集和经常了。这是传统家庭养老制度在现代化冲击下的一种变革。导致这种变革的因素是多方面的，但以下两个因素在农村正在逐渐突出：第一，两代人的居住偏好。喜欢分开过，是现代人特别是青年人的时尚，也可以说是人的现代性的一种表现。对我国14省市的一项调查表明，2/3的农村青年婚后一二年都要建立自己的小家庭。（8）在老人那一端，也有个图清静、少麻烦的想法。第二，家庭人口外流或外迁因素。子女不在身边，在外地学习或工作，条件不成熟，两代人只好分居两地。显然，作为家庭养老，无论是传统模式抑或现代模式，有二个基本因素决定家庭养老的质量，一是子女的支持和关照程度，二是自身的一些因素，如经济实力、健康状况、人际关系。在农村，传统孝道观念的淡薄和老人自身经济实力的弱小，决定了农村养老质量的下降，也决定了养老社会化在农村存在的空间正在形成。

三、当前中国农村养老的基本方式分析

现代社会，中国农村的养老方式已不再是单一的家庭养老，而是以家庭养老为主，多种养老方式并存的农村养老格局。许多新的养老方式在市场经济的今天，正在发挥着越来越大的作用。认真分析比较研究不同的养老方式，寻求一种适合中国农村情况的养老制度，对于农村经济的发展将具有重要意义。

（一）家庭养老。这是当前中国农村使用最普遍的养老方式，也是中华民族传统美德之具体体现。这是一种最完美的养老方式，它所具有的优越性是任何其他养老方式都无法比拟和替代的。在现有经济水平条件下及传统文化模式下，家庭养老仍然是我国农村的主流养老方式。有关资料显示：老年人口的全部经济来源构成中，来自子女供给部分城市占16.8%，镇占21.0%，县（农村地区）占38.1%。这说明子女供养在城镇老年人中占有一定地位，而在农村中则占有重要地位。（9）

（二）集体养老。集体养老就是由集体经济组织对年老多病、无依无靠的老人进行赡养的制度。集体养老的形式主要有五保制度和养老院制度。集体养老存在的物质基础是农村集体经济组织管理的完善和物质的丰富，存在的心理基础是老人社会交际的广泛和子女对养老认识的多元化。经济发展的不均衡性和农民意识的落后直接影响了集体养老的普及化和规模化。笔者认为集体养老只

能作为农村养老的重要补充形式而不可能象有些地方官员所言成为家庭养老的替代形式。

（三）养老保险。面对农村老年人口数目的迅速增长和家庭养老的弱化，农村养老改革也加快了步伐。从1991年开始，根据国务院的决定，民政部开始有计划有组织地组织农村社会化养老保险改革的试点。到1998年底，全国已有30个省（自治区、直辖市）的2000多个县（市、区）开展了农村养老保险改革试点，有8200多万农民参加了养老保险。（10）应该说，农村养老保险从无到有并初具规模，已取得了很大的成绩。但以上数字对于8亿农民来说，社会化养老保险对大部分农民来说还是离他们较远。由于目前我国农村地区经济发展仍比较落后，且地区间极不平衡，差异较大，在全国范围内建立统一的农村社会化养老保险制度与现实情况相脱离。

四）储蓄养老。依靠平时的积蓄用来防老，在农村仍然有一定的市场。据笔者对河南省部分农村的调查，15%的农民对养儿防老已丧失信心，他们认为只有钱财是可靠的，因而尽可能省吃俭用，节约储蓄以备老年之用。但是，低利率、高膨胀、天文数字的医疗费以及农民收入的降低，使得储蓄养老已失去太大价值。

四、农村社会养老保险制度存在的基础

加快社会保障制度改革，是我国深化经济体制改革的一项重要任务。中国农民人口多，占全国12亿人口的74%，其中60岁以上的老人7285万，占农村人口的8.2%，并且以每年3%的速度递增。农村的社会保障体系应如何建立和完善，是整个社会保障体系的重要环节。我国“九五”计划和2010年远景目标纲要指出：“农村养老以家庭保障为主，坚持政府引导和农民自愿发展多种形式的养老保险”。2010远景目标纲要为中国农村养老指明了方向。特别是指明了今后农村社会养老保险的发展思路，那么，农村社会养老保险“存在的基础是什么、是否已经成熟？能否替代家庭养老？”就成为每一个理论工作者必须关注的焦点。

根据笔者多年来对农村养老问题的研究，农村社会养老保险存在的基础主要有：

（一）货币经济的发展

非货币经济决定了交换只能在相同的时间和空间进行，从而使生产者和消费者无法分离，家庭养老成为必然。只有到了工业化的现代社会，社会化生产达到了极度发达的程度，生产单位由家庭变为工厂，家庭成员各自都是独立的商品者，依靠参加社会化劳动而取得工资收入，即以货币经济完全取代非货币经济，老人才能挣脱作为生产单位的家庭的桎梏，用货币来购买自己喜欢的商品维持生存，参加社会养老保险的条件才算成熟。因此，由家庭养老向社会养老转变的前提条件就是现代化的货币经济的存在。哈瑞斯说：“我们正在用老年保险和医疗保险的办法取代工业化以前孩子照看老年父母的制度。当这一过程完成之后，父母孩子之间真正的反哺关系的遗迹也将消失”。

（11）可见，西方发达的资本主义国家在他们的社会处于非货币经济即农业经济阶段时同样也是实行的家庭养老，不可用其它方式取代。

（二）农村的社会化服务体系的形成

养老的两个要素是物质保障和生活服务。农村社会养老保险的关键是解决了养老的物质基础，但是对于一个人特别是对于一个没有生活能力或者生活能力很低的老人来说，仅有钱是远远不够的，这就必须具备相配套的生活服务体系。生活服务的提供有三个来源，第一，老人自我服务；第

二，家庭成员的服务；第三，社会化服务。家庭养老之所以经久不衰，就在于家庭不仅提供了充足物质资料，还提供了完善的生活服务，而且亲人提供的服务又是最细致入微和完美周到的。因此，不管将来社会养老保险多么发达，对于大多数人而言，家庭养老都是其重要组成部分。然而，老人自理能力的降低和家庭养老功能的弱化，就使得社会化生活服务成为影响农村社会养老保险的一个关键因素。笔者在调查中发现，一个村的经济发达程度、社会化服务程度、对社会养老保险的认可程度是完全成正比的。据《经济日报》记者王培楠报道，2001年初，广东省东莞市率先覆盖全社会的农村农民基本养老保险制度开始正式运作。全市参保农民76万，16.2万符合退休年龄的农村老人领取了首笔养老保险金。这意味着，从2001年起，东莞所有20岁至60岁的男性农民、20岁至55岁的女性农民，将全部进入“社会养老保险的安全网”中。广东省东莞市之所以率先实施覆盖全社会的农村农民基本养老保险制度，就在于小小的东莞2000年的财政收入总额已达103.56亿元，市、镇、村三级公有资产已达116.8亿元，净资产65.2亿元；就在于每一个村的第三产业都有了长足的发展，社会化生活服务水平已大大提高。

（三）农村养老保险制度的完善

我国的农村社会养老保险制度起步较晚，许多地方现在还处于摸索阶段，国外没有现成的模式供使用，国内没有完善的法律作依据，操作的时候难免有种种不尽人意的地方，不当的管理和不周到的服务都会影响农村参加社会养老保险的信心。“受管理体制改革、利息持续下调及政策变动等因素的影响，2000年中国大部分地区的农村社会养老保险事业，出现了参保人数下降、基金运行难度加大等方面的困难，一些地区农村社会养老保险工作甚至陷入停顿状态”。（12）

从国外成功经验来看，养老保险制度越完善、服务越到位，投保者的热情就越高，保险基金也就越充足；反之，越没钱，服务就越无法提高，投保者越没有热情，保险基金就越不充足，周而复始，形成恶性循环。

四、当前我国农村社会养老保险制度实施的现状

农村社会养老保险在我国起步较晚，制度也不完善，再加上农民素质、社会心理、东方文化、社会化服务水平、农民对保险制度的信任度、非货币经济等等因素的影响，与城市职工养老保险相比，状况很不如意。尽管到1998年底，全国已有30个省（自治区、直辖市）的2000多个县（市、区）开展了农村养老保险改革试点，有8200多万农民参加了养老保险。但以上数字对于8亿农民来说，社会化养老保险对大部分农民来说还是离他们较远。从目前农民缴费的情况看，人均缴费不到150元钱，根据他们的缴费额，几十年后，平均每人每月拿不到几元钱（相对于目前收入和消费水平）的养老保险金，根本达不到保险的目的。

但是，我们也不能不承认，随着农村经济情况的好转，部分参与社会保险并最终获得部分社会经济来源的条件已经产生：第一，除极少数未脱贫的地区之外，中国农民已经过上了温饱生活，很多农民已经在向小康生活水平迈进，具有了一定参加社会保险的经济承受能力。经济较发达的浙江省杭州地区农民，开展养老保险的乡镇覆盖率已达到95%，一些富裕的年迈农民通过一次性交纳几千元养老基金，已开始按月50元、60元不等数额领取养老保险金（13）。第二，随着全国保险业务的发展，社会影响的扩大，计划生育政策手段的强化等等，农民参加保险的观念不断增强。他们开始理解到了参加社会保险对自身利益的保障作用，自觉性不断提高。上海市早在1984年即顺应农民需要而推出了《农村养老保险暂行办法》，山东烟台从1989年开始，大胆地进行农村社会保险体制的

改革，取得了极好的社会效果。

这种喜忧参半的现状是和我国的基本国情完全一致的。我国的农村人口多、生产力水平低、经济发展差距大，因而在养老问题上，各地情况差别很大，有些地方农村社会养老保险已全面覆盖，如东莞、温州以及山东的一些地方，而有些贫困地区，连一般的保费还无法收齐。由于目前我国农村地区经济发展仍比较落后，且地区间极不平衡，差异较大，在全国范围内建立统一的农村社会化养老保险制度与现实情况相脱离。因此，在现有经济水平条件下及传统文化模式下，家庭养老仍然是我国农村老年人的主要方式。

五、解决我国农村养老的方式选择及立法的价值取向

根据当前中国农村的经济发展水平、传统文化模式、社会化服务状况以及养老的实际情况，笔者认为家庭养老仍然是中国农村中的主要养老方式，只不过这种家庭养老已不再是传统的家庭养老，而是以家庭作为养老的载体辅助于多种养老方式的农村养老模式。可以这样说，不管今后农村养老如何改革，家庭作为养老载体的地位是其他养老方式无法替代的。因此对于家庭养老中存在的问题及困难，我们应给予高度的重视，切不可偏概全，随意放弃对家庭养老的研究和规范，更不可武断地认为社会养老保险能够完全替代家庭养老。

之所以说家庭作为养老载体的地位是其他养老方式无法替代的，主要原因在于：第一，家庭养老的成本较低。同居一室，家庭成员更便于照顾老人，无需由专人脱离生产而专职对老人进行看管，既不影响生产，又不影响养老，符合帕累托效率最优原则。第二，我国养老保险的社会化程度不高。由于诸多的原因，我国的养老保险制度在农村的全面推广还需要相当长的时间，在养老保险的社会化程度还很低的情况下，家庭养老这种古老的养老方式不能随便地减弱或放弃。第三，家庭服务业不甚发达。即使人人都参加了社会养老，年老时有一笔可观的收入，但由于农村家庭服务业刚刚起步，从事家庭服务的人员十分有限，因而，如果没有家庭这个养老载体，老人们即使手中握着钱也仍然无法安度晚年。第四，思想观念、传统文化和生活习惯对老人养老载体选择的影响。传统的“子孙满堂”观念在农村依然根深蒂固，年老人随着年龄的增加，对家庭的依赖性、对子孙理解的渴望会进一步强烈。在这种情况下，即使拿到保险金的老人会选择离开自己的家人而与他人生活在一起吗？很显然，家庭永远都是最理想的养老载体。但是，市场经济的发展和人的观念更新以及人口的流动对家庭养老造成了强烈的冲击，单靠原有的道德、法律法规对家庭养老进行规范已不能适应形势的需要。因此，建立完善的农村养老制度，必须将家庭养老放在重要的位置。

养老的载体与养老的内容是相辅相成的，家庭愿意承担养老责任，但没有物质上的支持，老年人的生活仍然无法得到保障；或者相反，老年人仅有资金上的保证，但无人对其进行照顾，其生活也是难以得到满足。所以，在巩固原有的家庭养老模式的前提下，必须在农村强制推广社会养老保险，使农民建立防患意识，在其年轻力壮、创造力最强时，能有少部分的储蓄，以备年老、多病没有生活能力时所用。

鉴于上述分析，根据我国农村的基本国情，参照“九五”计划和2010年远景目标纲要中对农村养老的基本精神，我国农村养老立法的价值目标应该定位于：以家庭养老为主导，强化社会养老保险，引进商业养老保险，建立多种形式并存的农村养老保障体系。（14）

解决农村养老问题，除了加强对全社会的尊老、敬老的宣传教育，弘扬中华民族尊老、敬老、

养老的传统美德外，在依法治国的今天，还要依靠完善法制。但是，我国到目前为止还没有一部单独的农村养老法，有关农村养老的问题散见于《婚姻法》、《老年人权益保护法》、《继承法》、《保险法》、《民法通则》等等之中，这种分散的规定方法不仅容易造成彼此的不协调，而且影响到农村养老制度的实施。考虑到中国农村的特殊性和养老保障的复杂性，笔者认为，本着“以家庭养老为主导、强化社会养老保险、引进商业养老保险，建立多种形式并存的农村养老保障体系”的农村养老立法价值取向，我国农村养老法律体系可按以下思路构筑：

第一，尽快制订农村养老基本法——《农村养老保障法》，农村养老保障法可以作为我们正在制订中的《社会保障法》的部门法。其主要内容应当包括：农村养老的原则、农村养老的形式、农村养老的种类、农村集体养老机构及其性质、家庭养老的内容、集体养老的内容、农村社会养老保险的内容、社会养老保险机构及其性质、农村社会养老基金的筹集管理发放、法律责任等等。

第二，根据《农村养老保障法》的基本原则制订如下部门法：《农村社会养老保险法》、《农村商业养老保险法》、《农村老年人权益保护法》、《农村家庭养老示范法》等等。

第三，制订农村养老的行政法规。这一层次的农村养老保障法律规范是我国农村养老保障法律体系的重要方面，在整个农村养老保障法律体系中占有重要的地位。具体应该包括：《农村社会养老保险条例》、《农村家庭养老条例》、《农村集体养老条例》、《农村个人储蓄养老保险办法》、《农村养老基金管理机构条例》、《农村养老基金管理条例》、《农村养老基金管理机构税收减免办法》。

综上所述，农村养老问题直接关系到中国农村秩序的稳定与农业的可持续发展，由于固有的道德体系的崩溃和农村商品经济的发展，通过构建和不断完善农村养老法律体系来规范农村养老已是大势所趋。“以家庭养老为主导，强化社会养老保险、引进商业养老保险，建立多种形式并存的农村养老保障体系”的价值定位既符合中国农村的实际，又有利于操作和实施，相信其研究对国家今后的农村立法具有一定参考价值。

文章来源：支农网 （责任编辑： zfy）