



农村老年保障与小城镇建设

丁开杰

2009-06-22

【内容摘要】随着我国市场经济体制的建立与完善,传统的利益格局在发生着变化,社会变迁日益激烈,老年人口作为一个与传统社会和传统体制有密切联系的社会弱势群体,不可避免的要遇到传统利益格局变动造成的预期收益的损失和社会变迁带来的种种不适。同时,老龄社会在经济实力较薄弱的时期到来,这也使得中国老年人口保障问题的解决更显迫切。否则,社会安全与稳定将受到破坏,而且这种情况在某些地区业已出现。在我国,农村人口占60%以上,农村老年人口不是一个小数,我国社会转型很大程度取决于农村社会的转型,农村老年保障更是我国社会转型期需要解决的一个社会问题。

【关键词】农村:老年保障;小城镇建设

随着我国市场经济体制的建立与完善,传统的利益格局在发生着变化,社会变迁日益激烈,老年人口作为一个与传统社会和传统体制有密切联系的社会弱势群体,不可避免的要遇到传统利益格局变动造成的预期收益的损失和社会变迁带来的种种不适。同时,老龄社会在经济实力较薄弱的时期到来,这也使得中国老年人口保障问题的解决更显迫切。否则,社会安全与稳定将受到破坏,而且这种情况在某些地区业已出现。在我国,农村人口占60%以上,农村老年人口不是一个小数,我国社会转型很大程度取决于农村社会的转型,农村老年保障更是我国社会转型期需要解决的一个社会问题。

具体而言,中国农村老年保障是指对农村老年人在物质生活、文化精神生活和生活服务等方面提供的基本保障,主要包括四个方面的内容。一是经济保障,即农村老年人晚年生活的经济来源应当得到基本保障;二是医疗保障,即农村老年人在卫生保健与疾病医疗方面有保障;三是生活服务保障,即对农村老年人口的个人生活能够提供必要的照料、护理和帮助等;四是心理保障,也就是让农村老年人口在心理上得到基本满足、慰藉。在此意义上,农村老年保障不单指农村社会养老保险一类的社会保障。在我国社会主义初级阶段,它包括了家庭在经济支持及生活照料等方面对老年人的保障。

从我国社会保障制度体系建设来看,城乡老年保障模式长期以来形成了城市社会保障与农村土地保障并存的“二元保障模式”。当社会保障资源集中在城市,只有占农村老年人极少数的“五保户”在一段时期内享有社会救济,而我国农村老年人最主要和最切实的经济保障形式是通过土地保障来实现劳动自保,以及根源于土地的家庭保障。20世纪80年代中后期,尤其是进入90年代以来,随着计划生育政策效应在中国农村的显现,以及农村剩余劳动力流动的加剧,农村家庭结构日趋核心化、小型化,家庭养老功能逐渐弱化。而与我国农村相应的经济发展速度却远不及老龄化趋势的加剧,可以为老年人提供照料的资源越来越少,从而使社会系统对老年保障的支撑被提到了议事日程上。1992年,国家民政部出台《县级农村社会养老保险基本方案试行》,旨在解决农村老年人的保障。该方案的出台在一定程度上、一定时期内主要解决了经济发达的农村社区的老年人“老有所养”的问题。但多年来过去了,从试点到推行,农村社会养老保险忧喜参半,真正能实施的较少。事实上,农村社会养老保险在理论与实践上都存在很多问题。在理论上,我国的农村社会养老保险主要存在两个误区。一是,该方案仍旧没有解决好城乡差距问题。国家在经费上对农村社会养老保险不予

投入，而对城市职工的养老保险却给予大量的投入。这种做法显然对农民是不公平的。因为农民曾为我国工业化的资本积累作出了很大的贡献与牺牲，而且与城市居民一样为国家的建设辛勤劳作，国家没有理由人为地对城市居民与农民采取不同的待遇。如果讲“谁点菜，谁付帐”的话，在养老保险上，城市居民与农民都付了帐，可是优惠程度却不同，城市居民少花钱，农民却全额买单。二是，农村社会养老保险在保障内容上基本上只覆盖了老年人的经济保障，而对老年人在医疗保障、生活照料、精神安慰、生活服务等方面的保障却没有涉及。在实践中，此方案也存在诸多问题。一是，我国农民对社会养老保险的需求不是随着生产方式的变革而产生的，而是在传统的农业生产方式下提出的。农民既不具备作为一个被保障者的权利和义务的意识，也不具备为社会保障交纳费用的完全能力，而且我国的国民收入再分配中农村社会保障资金所占比重非常小，不能充分满足现实的需要。二是，几十年来形成的严重的城乡二元结构的社会保障体系，已经形成刚性，无论依靠建立统一的法律或制订统一的政策，还是依靠财政、农村集体经济组织和农民自身经济能力都无法在短期内使占全国人口绝大多数为农村人口的社会保障达到城镇居民的保障水平。三是，农村社会养老保险的指导思想不稳定，业务关系不顺畅，在国内资本市场不发达、缺乏有效的管理机构的现实情况下，社会养老保险基金保值增值而面临一系列风险。四是，社会养老保险覆盖面的扩大以城市化的发展和从事农业的劳动力的比重下降为前提，而从未来的情况看，我国今后二三十年里，还是工农业并存的二元经济，所以农村社会养老目前仍不会成为农村老年保障的主导支柱。

从国际经验来看，早在1996年世界银行就在一个报告中指出，“正规养老制度需缓行”，倡导推行用个人化解决老年保障模式来替代国家化解决老年保障的模式，寻求一个比现行的老年保障模式更合理的体系。同时，世界银行也指出，社会保障体系的确立是在保障能力和发展能力的互动中选择方案，方案的合理性至少应该从两个方面来进行判断，一是，以公平的方式保护老年人，一是，促进经济发展。按照此标准，我国农村社会养老保险事实上是一个不合理的方案，它一方面是一个对农村老年人不公平的方案，另一方面则是一个对农村经济发展并无多大促进作用的方案。就农村老年保障资源的来源来看，家庭、社区、社会是其三个主要的来源。在家庭养老功能弱化、社会养老保险又需要缓行的情况下，社区养老保障成了一个必然的选择，社区对农村老年保障的支撑作用已经开始引起了社会各界的关注与认同。国际组织和学术界极力主张大力发展社区助老事业，为居家养老的老年人提供全方位的服务。因此，在我国社会转型期，家庭养老与社区养老的双结合模式应该是一个趋势。

而从我国国情来看，立足于小城镇建设，实现对我国农村老年人进行社区养老与家庭养老相结合的养老模式是现代社会的必然选择，小城镇建设应该与我国农村老年保障制度的建设紧密地联系在一起。最主要的理由在于小城镇是我国农村社区的发展模式。从社区的本质来讲，它是由许多关系密切的个人或团体组成的一个社会系统，其中的各种社会关系不仅持续时间长，而且具有一定的范围性、结构性、互动性和关联性特征。此外，这个社会系统具有很多功能，比如文化、经济、政治功能等等。而与传统的村落相比，在小城镇里，除了血缘关系是人们之间的联系纽带以外，地缘关系、业缘关系也成为了人们间的联系纽带、互动前提，从而使得各种社会关系具有社区的特性。这些关系的互动是小城镇的文化、经济等功能的体现。因此，小城镇是我国农村社区的发展模式。另外，值得指出，小城镇建设作为我国城市化的一种选择，其目标毫无疑问是解决人的问题农村剩余劳动力的转移、农村低素质人口的增多、农村老年人口的增多等等。没有理由将老年人这个特殊的社会群体排斥在外。只有在小城镇建设的总体规划中将农村老年人的保障问题考虑在内，我们才能使得农村老年人的社区养老有一个现实的支撑，也才能在完善合理的农村老年保障制度引诱下有利、有效地推进小城镇建设。

小城镇建设实质上包括“软建设”与“硬建设”两方面的内容。“硬建设”是指小城镇的基础设施建设等，而“软建设”则是指小城镇的制度建设，如财政、税收、金融、户籍管理制度、社会保障制度等。从此角度出发，要使小城镇建设与农村老年保障制度建设二者共同进步，我们应该做好以下工作。

一是，在小城镇的规划建设中，应考虑老年人对住房、对道路等基础设施的特殊要求。具体说，就是要在小城镇建立敬老院、福利院、老年公寓、老年活动中心、老年人卫生医疗保健站等社区配套工程。我国城市地区对老年人在住房与社区服务设施上的特殊要求较早就有了重视，在1999年“国际老人年”这一年，城市房地产商推出“老年公寓”，便是一个回应。而在我国农村，这个工作并没有开展。我们且不去论其原因何在，但必须认识到老龄化是我国现代化进程中必须相随的社会事实，而且我国农村老年人的保障问题已

经到了刻不容缓的地步。小城镇作为我国农村社区的一个发展模式，理应考虑到老年保障对其内在的要求。

二是，作为小城镇制度建设的一个内容，农村老年保障制度建设必须进入小城镇建设的总体规划中。就小城镇建设中存在的问题来看，恐怕更多地归咎于“软建设”的不利，比如“空壳镇”。小城镇的“硬建设”搞起来了，但相应的财政、税收、户籍管理制度、社会保障制度等并没有跟上，缺乏对人口人住的制度引诱，从而造成空有花架子，却无人入住。有人无镇不行，有镇无人更不行，其带来的人力、物力、财力的极大浪费显而易见。建立完善合理的农村老年保障制度无疑有助于加强小城镇对人住人口的制度引诱。就农村老年保障对象来看，小城镇的老年保障制度建设主要应考虑三个群体的需要，包括（1）已经进入老龄阶段的大量农村老年人群体；（2）乡镇企业职工；（3）城市农民工。农村已存的大量老年人的保障问题得不到解决，势必影响到农村社会经济的可持续发展，进而影响到农村社会的安全与稳定。新闻媒体对农村老年人受虐待、家庭矛盾激化现象的报道恐怕大家均有所见、均有所闻。而作为与乡镇企业集聚和集中相伴生的一个自觉选择，小城镇建设也应该妥善处理好乡镇企业职工的养老保险问题。只有这样，乡镇企业职工才能无后顾之忧地在小城镇安居乐业，使得乡镇企业向小城镇集聚，真正发挥小城镇作为“发展极”的作用。在小城镇的制度建设的“软建设”中做好农村老年保障制度的另外一个重要作用是对大量积压在有限的耕地上、处于“隐性失业”状态的农民，滞留在城市无所事事的农民工，在城市学会一技之长与积累丰富市场经验并准备返乡创业的农民形成较强的制度引诱。在大城市吸纳农村剩余劳动力的空间收缩、乡镇企业消化农村剩余劳动力的能力减弱，而西部地区进行农业产业结构调整、退耕还林后，又将抛出大量处于“隐性失业”状态的农村剩余劳动力的情况下，这无疑是一个安置农村剩余劳动力的重要对策。

三是，小城镇作为农村社区的发展模式，它应该有相应的社区功能，如社区的文化功能、经济功能、服务功能等，而在小城镇建设对农村老年保障的支撑功能中，社区老年人服务是一个关键。结合我国国情与西方发达国家社会保障改革的经验来看，小城镇建设应具备的社区服务功能主要体现在老年人照料、护理、合作医疗上。在家庭养老功能社会化的趋势下，小城镇建设应该考虑组建老年人的社区服务队伍，对家庭无法进行照料、护理的老年人提供社区服务，使老年人的生活得到保障。另外，小城镇建设对解决我国农村老年人的医疗保障也能起到很大的作用。我们知道，改革前合作医疗曾经在集体经济体制下发挥很大绩效，而后随着集体经济削弱逐渐消失。进入年代以来，在农村经济发展并不发达，农民收入并不充裕的现实下，农村老年人个人负担或者由其家庭负担医疗费用的开支难免捉襟见肘。农村老年人缺医少药的情况开始凸现，农民对合作医疗的呼唤比较迫切，在有些农村地区，合作医疗又开始出现并发挥了很好的绩效。小城镇建设一方面可以在软件措施即制度上，通过建立合作医疗制度来解决人住小城镇的老年人的医疗保障，另一方面则可以在硬件措施上通过建立合作医疗站来对农村老年人的医疗保障给予有力的支撑。

（来源：《小城镇建设》）（作者单位：中央编译局）

（网络编辑：胡毅）

上一条

下一条

从“补缺型”到适度“普惠型”——社会转型与我国社会福利的目标定位

网络链接 | 联系我们

版权所有：中央编译局

地址：北京市西城区西斜街36号 邮编：100032

设计制作：文献信息部信息技术处