

# 我国农村养老问题对策研究

李媛 (浙江海洋学院, 浙江舟山 316000)

**摘要** 分析了国内外养老模式的区别,对我国养老模式存在的问题进行了研究。在此基础上,提出了相应的对策。

**关键词** 人口老龄化;农村养老;对策研究

**中图分类号** S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2015)10-333-02

根据农业部发布的《2005年我国农业发展报告》数据显示,2003年我国总人口为12.9227亿,其中乡村人口为9.3751亿,一般大约称为9亿农民<sup>[1]</sup>。据国家统计局发布的2010年第六次全国人口普查主要数据公报(第1号)了解到,我国大陆31个省、自治区、直辖市和现役军人的人口中,居住在城镇的人口为665575306人,占49.68%;居住在乡村的人口为674149546人,占50.31%。全国60岁及以上老年人口达1.78亿人,占总人口的13.26%,其中65岁及以上人口1.19亿人,占总人口的8.9%。我国正式进入老龄化社会,60岁以上老年人口如今已超过2亿,大约每7个人中就有一位老人<sup>[2]</sup>,这使我国社会面临着巨大的挑战。我国农村在历史和现实中都具有重大的意义,但是就现在的发展来看还有很大的空间,我国农村养老问题也成为热点讨论的话题,对其的研究也具有重要的现实意义。

## 1 国内外养老模式

**1.1 国外养老模式** 目前国际上主要采用三种养老模式,国家养老、家庭养老、自我养老。三种模式相辅相成,协同发展。一个国家或地区的养老模式并不是单一的,而是结合其他模式综合运用,这样才能保证老年人可以得到他所需要的物质养老资源以及必要的精神资源。在欧洲“国家养老”是主要的养老模式,这种模式可以使欧洲人生活安逸,从出生贴补到丧葬费都是由国家承担。由于世界性老龄化的加剧,这会给政府的财政增加压力并导致欧洲社会动荡,高福利社会和国家养老模式困难重重。“荷兰模式”突出重围,给欧洲的养老模式带来了新思路,不同于其他国家高福利政策的“荷兰模式”具有两个突出特点:一是“双支柱”的国家养老金体系中,社会保障养老金和个人补充养老金共同支撑个人养老;二是企业年金DB计划(Defined Benefit),即确定收益型年金计划,该计划中企业职工知道自己未来退休后可享受到的退休金,而企业每年需要交纳的费用则根据职工的从业时间、年龄以及企业基金的运营情况来确定<sup>[3]</sup>。这种方式在保证养老的情况下还能削减社会福利的开支,缓解政府财政压力。

日本的“社会化养老”模式开始主要由家庭承担,现在逐渐发展为家庭养老和社会养老并重。主要体现在护理保险制度的实施上,护理保险制度包括家居服务和设施服务两部

分,使老年人可以在晚年享受到护理和疗养等服务,生活无法自理的老年人能够入住养老机构由专业的护理人员进行护理。

**1.2 我国农村现阶段养老模式** 我国现阶段的养老保障主要采用养老保险制度,根据城乡差别将养老保险制度分为城镇职工养老保险制度和农村养老保险制度。我国正在从农村养老保险不健全的发展境遇中慢慢走出来,在2014年提出了农村养老保险的新政策,允许村民在户籍地自愿参加新农保,农保基金由个人缴费、集体补助、政府补贴构成。新农保参考了城镇职工统账结合的模式,在支付结构上分为两部分:基础养老金和个人账户养老金。基础养老金由国家财政全部保证支付,让我国农民60岁以后就能享受国家普惠式的养老金。但是新农保还处于前期试验阶段,在个别的试点点进行使用,并且新农保还存在一些问题还需要在不断地试验中逐步改进,争取让我国农民尽早更好的享受农村养老保险政策,从而真正给农民带来安逸的晚年。农民养老除了基本的生活开支以外还有一个重点就是医疗问题,生不起病,去不起医院的现象很是普遍,加上农村的医疗设施很是简陋,一个乡村医生可能要负责好几个村子的村民,并且乡村医生不仅缺乏专业知识而且继续教育水平严重匮乏,为农村养老带来了消极作用。所以要在保证农村养老保险政策落实的基础上还要重视乡村医生的继续教育问题,从而更加完善农村合作医疗政策,给农民带来真正的实惠。

## 2 我国农村养老问题困难重重

**2.1 留守老人数量增多,无依无靠** 随着城镇化进程的不断加快,农民工数量的不断增加,农村的留守老人也越来越多,他们不仅要独自承受疾病,而且还要进行农业劳作、照料孙辈等重任。新农保能解决老人部分的经济问题,但是精神上的空白是难以填补的,他们辛勤一生在最后的晚年也要饱受病残和孤苦的现实。据全国老龄委办公室公布的数据显示,截止2012年底,1.94亿60岁以上老年人口中,农村老年人口约1.2亿,空巢老人约9000万人,农村空巢率比例近40%。仅仅一年后的2013年底,我国老年人口总数已经突破2亿,相应的农村老年人口也进一步增加<sup>[4]</sup>。这些数字表明,农村老人是一个庞大的群体,同时也带来了一定的社会隐患。他们的养老问题给社会带来了巨大的压力,怎样才能让农民老有所养、老有所依、老有所乐成了急待解决的问题。

**2.2 农村养老问题遭遇挑战** 城乡二元结构导致城乡居民收入差距不断扩大,接受教育的程度也有差距,意识观念

**作者简介** 李媛(1989-),女,河北正定人,硕士,从事新农村政治与社会发展研究。

**收稿日期** 2015-03-03

便有不同。当前农村存在养老金偏低的问题,对于提高生活水平来说还是杯水车薪;养老机构不完善,主要依靠家庭养老;养老服务设施落后,不能满足农民的养老需求;传统养老观念较重,依然寄希望于养儿防老的陈旧思想等。公共财政投入不足以及农村社会经济发展相对滞后,是导致我国农村养老发展落后的重要原因。“未富先老”给农民带来了沉重的压力,这样也不利于农村的经济发展,反而会成为发展的绊脚石。所以要处理好农村发展与农民养老之间的关系,要协同发展而不是互相影响。单一的依靠家庭养老并不能完全解决农村养老问题,还要借助社会力量,建立一些养老机构,保障那些空巢老人的基本生活,这还需要国家、社会和他人的共同努力,才能为农村养老的发展提供能量。

**2.3 政府在新型农村社会养老保险建设存在问题** 政府给予农村养老支持是我国解决农村养老问题的重点,但是在现行的养老保险建设中还存在一些问题<sup>[5]</sup>。第一,宣传力度不够,农民参保意愿不强烈。我国新农保的长远规划中计划于2020年实现全国覆盖,但在实施过程中以“政府主导,农民自愿”为原则,这样使有稳定收入保障的农民能参加养老保险,而那些真正生活贫困或者丧失劳动能力的人对养老保险却只能望而止步,并不能从中得到真正的实惠。由于宣传力度不大,许多农民对政策并不了解,又或者对政策还有很多的顾虑,从自我保障的角度来说他们更愿意选择把钱存进银行而不是为日后的养老购买保险。第二,财政激励不足,保障水平偏低。新型农村社会保险虽然规定了多个缴费档次,但大多数农民会选择100元这种较低的档次,不管农民选择哪个档次,政府的缴费补贴标准都不超过50元,在物价不断上升的情况下,每月55元的基础养老金非常低<sup>[6]</sup>。由此会降低农民的参保热情,从而到年老时连基本的55元也得不到,完全依靠给家庭养老,给予孙后代增加负担。第三,管理模式落后,专业人才缺失。随着各地方对新型农村社会保险制度的推进,相关业务也开始进入正轨,但是一些地区的业务管理方式过于陈旧,相应的信息系统建设较滞后,各种问题层出不穷,为新农保的落实带来屏障影响新农保制度的顺利实施。同时基层的服务意识差,“脸难看、事难办”的模式还没被打破,整体服务质量不高,基础设施有待更新完善。在基层更需要具有专业水平的人才进行建设,先进的管理模式加上完善的政策制度加上热情的服务才能更好地推动农村养老问题的解决,才能让村民能更好地参与到养老保险中。

### 3 我国农村养老问题对策分析

**3.1 农村进行产业化建设,降低青壮年外出打工比率** 在一些有条件的农村可以充分利用资源进行自身建设,发挥优势产业,进行旅游项目的开发等。同时还可以吸引资金,让城里人来农村进行建设,这样不仅提高了本村村民的生活水平还一定程度上吸引了本村以及邻村的劳动力,降低了农民外出打工的比例,使空巢老人的数量逐步减少,让年轻人不仅可以不背井离乡就能进行社会生产而且还能更好地照顾老人和孩子,从而保障了家庭养老的基础作用。这样不仅可

以缓解老人无人赡养的问题,同时还能在增加村庄经济效益的基础上提高农民收入为农村养老提供资金支持,让老人能得到物质和精力的双重保障。

**3.2 强化政府责任,加大宣传力度** 由于农村老龄化程度越来越大,随之带来的问题也越来越多,所以要把农村中村民的养老问题作为地方政府的政绩来考核,相关人员应该承担相应责任,把养老问题落到实处。惠民政策的提出还需要老百姓的认可和支支持,建立新型农村养老保险是农村养老问题的核心,也关系到农民的自身利益,更是建设和谐小康社会的重点内容。各级政府要给予高度重视,加大对惠民政策的宣传引导,让农民认识到其重要性并且使每个村民都能从中受益,并消除对新政策的顾虑,积极参保从而保证农村养老保险政策的积极落实,同时也一定程度缓解农村养老的相关问题。

**3.3 加大财政投入,提高保障水平** 我国建立的新型农村社会保险制度与旧制度相比最大的特点就是强调了政府的责任。虽然政府在投保和发放的环节给予了一定的补贴,可是相对于国民生活水平还有一定的差距,相比较城镇养老保险以及快速增长的财政收入,投入还是非常少的。每个月的55元在现在的物价水平中应该不足以满足基本的生活水平,这并不能解决农村养老问题。政府要相对比例的增加对农村养老的资金发放,同时可以以专项转移支付的形式对农村老人进行补贴,提高保障水平,让农民养老不再是空谈而是落到实处。政府还应鼓励农民购买保险甚至是商业保险,并在一定程度上给补贴,使惠民政策真正能达到优惠的效果,从而为广大农民提供强有力的后盾。

**3.4 提高医疗水平,给村医以政策优惠** 对于老年人除了吃饱饭穿暖衣的基本生活需求之外,他们更关注的还是医疗问题,“一病回到解放前”的医疗问题仍然存在。据统计,目前我国60岁以上农村空巢老人70%以上都有慢性病。有的患病老人需要到较远的乡镇卫生院看病,很不方便<sup>[7]</sup>。目前我国农村的乡村医生不是赤脚医生就是严重缺乏继续教育的经验主义医生,他们的医术辐射着周边的村民,由于医疗成本低,村医每天从早到晚一直忙碌仍收入微薄,这样会打击他们行医的积极性。政府应该提高农村的医疗卫生水平,定期对乡村医生进行专业知识的进修培训,并且制定一些利于乡村医生发展医疗行业的政策,鼓励他们更好地服务百姓,同时还应在农村引进一些先进的医疗技术及相关人才。还应在条件允许的情况下给农民建立健康档案,对于老年人应该进行定期体检,对于行动不便的老人应该采取上门服务的方式,解决农村老年人的保健问题,身体的健康也能为家庭减少经济负担,有利于养老问题的缓解。

**3.5 建立养老机构,老有所养** 在社会主义建设时期要考虑农村有一部分青壮年劳动力要流动在城市里,所以免不了有一些老年人单独生活,并且还有一些失独老人,他们只能孤独的度过余生。所以要在农村建立养老院,对于无人赡养的老人国家应给予资金补贴,有些经济条件允许,子女不在身边的老人也可以选择住在养老院,有专门的护理人员进

(下转第392页)

时”,即“管河司属各官将河道有无通塞,河工有无修举俱季报部科以便查考”;“钱粮之当稽”,即“河道诸臣一切岁修经费年终明开条件具疏奏闻奏册青册部科备照”;“责成之当严”,即“管河府州县官查照典制,各任分管地方不许别项差委,督抚管河司道时常巡视,督率修防,遇有涨决一面具报,一面兴修,如废职怠事即据实参奏”;“河臣之当择”,即“河道员缺,容本部查司属中才望相应者咨送吏部,勿泥资序”<sup>[1]</sup>(卷191)。这样,责权明确,使治河事宜得到有效处理,能够保证漕运畅通,民生得安。

**2.3 讲求利害之原,博采治平之术** 常居敬奉旨查勘山东漕河情况,他会同山东负责官员到山东漕河一带查勘是否有湮塞、淤浅、渗漏等,详得其情,认为“山东河道全赖泉源汶河,自南旺南北分流以济运道,惟上源冲带浮沙淤浅殊甚,业已挑濬”,惟“坎河口渗水不便防御,火头湾无闸不便节宣。与夫修复水柜工程浩繁,并定期遏流。请给关防增官添夫”等事项<sup>[2]</sup>(卷14)。经过“周行河上,逐一查勘,博采群策”,最后形成治山东漕河之要领,诸如“浚泉源以资灌注”、“复湖地以预储蓄”、“筑坎河以防渗漏”、“建闸座以便节宣”、“设闸官以肃漕规”、“给关防以重事权”、“严筑坝以便挑浚”、“复夫役以备修防”<sup>[2]</sup>(卷14)。

像“浚泉源以资灌注”,其由在于“夫藉泉以资运,则涓滴当惜,必使源流充溢,庶于漕渠有济”,要达到泉水充足,常居敬指出解决的办法是“责成各州县掌印官督率夫老不时疏浚”;“复湖地以预储蓄”,其因在于“山东泉源有时微细,故设诸湖积水”,常居敬建议筑堤蓄水、设置斗门、对修湖占地予以补偿等方法进行蓄水以备不虞。对山东安山湖的治理,常居敬借鉴了王以旂、翁大立及傅希挚等人的治湖方法,形成《清复湖地疏》<sup>[2]</sup>(卷14)。潘季驯对于常居敬治安山湖的策略,评其“洞烛其源”<sup>[2]</sup>(卷11)。这些方案的制定,基本体现了

“讲求利害之原,博采治平之术”<sup>[2]</sup>(卷14)。因此,清人康基田称“盖查理漕河条分缕析以适事所宜如此,嗣复请设总理大臣,罢老黄河议,先后论荐潘尚书,帝皆从其言,亦可谓有风力者矣”<sup>[3]</sup>(卷11)。

### 3 结语

治河是件辛苦事,带有一定的风险,不仅需要身体力行,需要务实肯干,不能急功近利。同时,也需要担当一定的责任及上层的认可。常居敬能够在治河方面取得巨大成就,与其做事的风格、个人秉性及治河大员潘季驯的支持是密不可分的。从治水官员的推荐言,大学士申时行希望推荐一位“风力老成”者<sup>[4]</sup>(P2054),常居敬能进入朝廷视野,确有其高人之处。另外,治水专家潘季驯对常居敬非常赏识,常居敬担任南昌府推官任满时,潘季驯评价其“丰仪端伟,才识优深,澈狱频年,衡鉴不淆,而神明共颂,掇符剧邑,奸蠹顿革,而风采殊观”<sup>[13]</sup>(卷6)、“丰姿玉润,操履冰清,澈狱则奸蠹悉厘,而心存平恕,查盘则侵渔尽发而事鲜依违”<sup>[13]</sup>(卷6)。因此,常居敬能成为潘季驯治河事业中生死与共的部属和助手,在中国水利史上留下光辉的一页。

### 参考文献

- [1] 明神宗实录[M].台北:台湾中研院历史语言研究所,1962.
- [2] 潘季驯.河防一览[M].文渊阁四库全书本.
- [3] 康基田.河渠纪闻[M].清嘉庆霞荫堂刻本.
- [4] 张廷玉.明史[M].北京:中华书局,1974.
- [5] 王士俊.(雍正)河南通志[M].文渊阁四库全书本.
- [6] 顾祖禹.读史方舆纪要[M].清稿本.
- [7] 谈迁.国榷[M].清钞本.
- [8] 黎世序等纂修.续行水金鉴[M].北京:商务印书馆,1937.
- [9] 宝应县地方志编纂委员会.宝应历代县志类编[M].南京:江苏人民出版社,1991.
- [10] 顾炎武.肇域志[M].清钞本.
- [11] 朱鋐.河漕备考[M].清钞本.
- [12] 贾征.潘季驯评传[M].南京:南京大学出版社,2011.
- [13] 潘季驯.潘司空奏疏[M].文渊阁四库全书本.

(上接第334页)

行看护,并且设置一些适合老年人休闲的项目,在专业人员的管理下让农村老年人也能享受到安详的晚年。建立养老机构不单单需要政府的力量,同时也需要社会各界的支持,大家都拿出一份对老年人的关爱,对农村老人的关心这样才能让他们生活的更好。

**3.6 政府、社会和家庭形成合力,努力解决农村养老保险问题** 单纯依靠政府的财政及政策支持去解决农村养老问题对于现今的我国是不现实的,所以要努力动员社会各界的力量,多多关爱老年人的生活、健康。作为子女,不能把老人的养老问题全部推给国家和社会,农村养老不单单是钱的问题,

还需要投入更多的情感,这样才能真正解决农村养老问题,给农村发展带来和谐的音符。

### 参考文献

- [1] 农业部.2005年中国农业发展报告[M].北京:中国农业出版社,2005.
- [2] 国家统计局.2010年第六次全国人口普查主要数据公报(第1号)[J].中国计划生育杂志,2011(8):511-512.
- [3] 刘月.国内外养老模式研究[J].现代商业,2014(5):279-281.
- [4] 仲鹤.直面农村社会化养老困境[J].老同志之友,2014(3):18-19.
- [5] 陈琼子.新型农村社会养老保险的福利经济学视角[J].赤峰学院学报:自然科学版,2013(13):55-57.
- [6] 张维刚.对新型农村养老保险建设中政府问题的思考[J].特区经济,2014(1):146-148.
- [7] 许典利.农村空巢老人养老模式创新[J].人民论坛,2014(2):160-162.