

分类号_____密级_____

UDC _____



研究生学位论文

我国农村老年人养老问题及对策探究 -----以青岛市农村为例

研究生姓名 刘文君

指导教师姓名 王树文

申请学位级别 硕士 专业名称 公共管理

论文答辩日期 2012年12月8日 学位授予日期 2013年1月

中国海洋大学

我国农村老年人养老问题及对策探究——以青 岛市农村为例

学位论文完成日期: 2012年12月

指导教师签字: 王树松

答辩委员会成员签字: 王树松 王伟 王伟 王伟

独 创 声 明

本人声明所呈交的学位论文是本人在导师指导下进行的研究工作及取得的研究成果。据我所知，除了文中特别加以标注和致谢的地方外，论文中不包含其他人已经发表或撰写过的研究成果，也不包含未获得或其他教育机构的学位或证书使用过的材料。与我一同工作的同志对本研究所做的任何贡献均已在论文中作了明确的说明并表示谢意。

学位论文作者签名: 刘文君 签字日期: 2012年12月20日

学位论文版权使用授权书

本学位论文作者完全了解学校有关保留、使用学位论文的规定，并同意以下事项：

1、学校有权保留并向国家有关部门或机构送交论文的复印件和磁盘，允许论文被查阅和借阅。

2、学校可以将学位论文的全部或部分内容编入有关数据库进行检索，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存、汇编学位论文。同时授权清华大学“中国学术期刊(光盘版)电子杂志社”用于出版和编入CNKI《中国知识资源总库》，授权中国科学技术信息研究所将本学位论文收录到《中国学位论文全文数据库》。

(保密的学位论文在解密后适用本授权书)

学位论文作者签名: 刘文君

导师签字:



签字日期: 2012年12月20日

签字日期: 2012 年 月

我国农村老年人养老问题及对策探究

——以青岛市农村为例

摘要

对老年人的敬仰是中国传统文化的重要内涵，老有所养也是中华民族的传统美德。老年人为了社会的建设和子女的成长付出了自己的大半人生，在他们无法依靠自己的力量继续生活时，不仅为人子女要尽到赡养义务，国家和社会也应该为他们的晚年生活保障实施相应的措施。农村老年人作为我国弱势群体中一个需要特别保护的群体，关注他们的生存状况，让他们能够安度晚年一直是我们党和政府致力解决的问题。

我国是一个农业大国，70%的人口都生活在农村。农村老龄化问题的凸显、长期存在的城乡二元结构、农村相对落后的经济社会、不健全的农村养老制度、农民的低收入水平、家庭养老和土地养老保障功能的逐渐弱化等一系列因素都使得农村老年人的养老状况处于几乎没有保障的窘境。

文章结合国内农村养老的实际情况，综合国内外农村养老的成功典范与失败经验，从中提炼出适合我国农村老年人自己的养老方式。通过国家完善农村老年人养老相关制度，大力发展农业、加强家庭养老和土地养老的功能；发展农村教育事业，提高农村老年人及其子女的素质，增加经济收入；通过法律等强制措施保证子女对老年人的赡养义务；通过提倡居家养老等相关措施改善我国当前农村老年人困难的养老生活，创新老年人的养老观念寻找养老新方法。青岛市作为中国老年人口较多的城市，其农村老年人养老问题的解决不仅能够为老年人创造一个幸福祥和的生活环境，带动整个城市的稳定发展，也能为全国其他省市具有示范和带动作用。保证农村老年人的晚年生活，提高老年人生活质量，不只是关系到农村老年人这个群体的切身利益，也关系到我国社会主义新农村的建设和社会主义和谐社会的构建。

关键词：农村 老年人口 养老问题

Study on the problems and countermeasures of china's rural elderly pension---In Qingdao rural areas as an example.

Abstract

As admiration for the elderly is an important connotation of the traditional Chinese cultural, that the elderly being looked after properly is also a traditional Chinese virtue. The elderly have devoted themselves into the society and our country great half of their lifetime. When they can not rely on themselves to go on their life, we should try our best to build a comfortable environment in their old age. The rural elderly is one of the China's vulnerable groups that needs special protection, so it has been long that our party and government are committed to concern about their living conditions, so that they can spend their remaining years happily.

China is an agricultural country, and 70% of the population is living in rural area. Many factors, as the highlights of China's rural aging, the long-term existence of the urban-rural dual structure, the relatively backward of rural economy and society, the imperfect rural pension system, the low-income level of farmers, and the gradual weakening of the function of family endowment and land endowment, have made the rural elderly endowment in an awkward situation without security.

Based on the actual situation of the domestic rural endowment, combined with the successful examples of rural endowment and failures at home and abroad, the article extracts a way of endowment that is suitable for Chinese rural elderly. The government can improve the current hard life of the elderly by ways of improving the system of rural elderly endowment, making more efforts to develop the agriculture, strengthening the function of family endowment and land endowment, improving the quality and income of the rural elderly and more related. To solve the pension problems of the rural elderly is not just about the vital interests of the rural elderly people and the improvement of the living quality for older people, but is also about the construction of a new socialist countryside and the establishment of a harmonious socialist society.

Key words: the rural area the elderly the old-age pension issue

目 录

绪论	1
一、研究背景与意义	1
二、农村养老的相关概念界定与理论基础	2
三、农村老年人养老的理论依据	3
四、国内外研究综述	4
五、研究内容	6
六、研究方法	7
七、论文创新之处及不足	7
第一章 中国农村老年人养老方式的历史沿革、现状及因素分析 .	9
一、建国后我国农村养老制度的历史沿革	9
二、现阶段我国农村老年人养老的基本方式	11
三、农村的养老困境	12
(一) 家庭养老困境	12
(二) 农村养老的制度困境	13
(三) 农村的养老机构及基础设施困境	15
第二章 国内外农村老年人养老模式	17
一、国内农村老年人养老的典范模式	17
(一) 居家养老服务大院	17
(二) 老年餐厅	17
(三) 征地养老	17
(四) 农村新社保试点	18
二、国外农村老年人养老的典范模式	18
(一) 德国农村养老保障——农场主养老保险	19
(二) 日本农村养老保险体系——多层次性	20
(三) 巴西农村养老金年计划和社会救助年计划——非缴费性	21
第三章 摆脱我国农村养老困境的路径分析	23
一、巩固完善家庭养老模式	23
(一) 实行因地制宜的计划生育政策	23
(二) 促进农村教育发展	23
(三) 用法律制度保障家庭养老	23
(四) 促进农村经济发展、保证农民增收	24
二、推进农村养老服务制度建设	24
(一) 完善农村养老服务制度创新	24
(二) 完善公共财政体制	25
(三) 完善农村社会养老保险	25
(四) 完善农村合作医疗制度	25
(五) 完善农村低保制度	26
三、推动农村养老机构健康发展	26
四、完善社区养老	27
五、搭伴养老	27
第四章 青岛市农村老年人养老困境及对策研究	28
一、青岛市农村老年人基本情况	28
二、青岛市农村新型保险制度现状	28

三、青岛市农村老年人养老的困境分析	29
四、青岛市农村老年人养老对策	30
结语	33
参考文献	35
致 谢	39

绪论

一、研究背景与意义

21世纪以来，我国正逐步向老龄化社会迈进。人口老龄化是国家经济社会发展的产物，也是社会进步的表现。它一方面说明了国家的经济、教育、文化、卫生事业等方面进步和人们生活水平的提高；但另一方面老年人口的增加也家庭和社会带来了一系列问题，对经济社会也产生了一定程度的影响。曾经为社会做出巨大贡献的老年人在逐渐丧失其获得生存条件的能力时，究竟是谁应该向他们伸出援助之手呢？这就是我们所要探讨的养老问题。老年人的养老水平，尤其是身处农村的老年人的养老情况引起了全社会的关注。现阶段农村的人口老龄化的严重程度已经超过了城市，农村老年人如何安享晚年是值得我们深思的问题。

根据第六次人口普查数据显示，我国老年人口已接近两亿，农村老年人口占老年总人口的70%。严峻的人口老龄化形势不得不引起我们的高度关注，更好的解决农村老年人的养老问题成为我国保障事业的重要任务。农村高龄老人的养老目前还是靠家庭成员和亲属的照顾，而且越是在发展落后的农村地区，老年人的养老就越需要依靠家庭，家庭养老在农村老年人养老中扮演着主要角色。农村老年人之前大多以土地为生，但随着年龄的增长，他们已经不能再承受繁重的体力劳动，这也就引出了我们一直在探讨的农村老年人养老问题。农村老年人不能像城市老年人那样能够在退休之后享受退休金和养老金，主要是依靠儿女的赡养，也就是家庭养老，这无疑给普通的农村家庭增加了经济负担和生活压力。农村老年人在生活、精神、医疗保障等方面也承受着难以诉说的压力，虽说随着经济的发展老年人的物质生活会有一定程度上的提高，但远远不能满足他们各方面的需要，而且老年人的精神需求及精神文化生活显然还没有被重视。

在十七大报告中，胡锦涛同志明确提出要加快建设以改善民生为重点的社会建设，加快建立覆盖城乡的社会保障体制。我国农村人口占全国总人口的80%以上，各方面建设尤其是在老年人养老问题上要比城市复杂得多。但在经济社会发展的不平衡的情况下，城乡结构的二元化不仅使城乡之间的发展差距很大，城乡之间的养老差距也是越来越大，如何保证农村老年人拥有一个幸福的晚年生活成为值得我们深思的问题。

尊老敬老是中华民族的传统美德，老年人为了经济的发展和社会的进步付出

了自己的青春和壮年，步入老年之后理应过上舒心幸福的晚年生活。由于城市各方面制度、机构、组织等相对完善，所以城市老年人的养老问题不是十分棘手。相比之下农村地区由于制度不健全和经济发展落后，老年人的养老问题并没有引起人们相当程度的重视。农村老年人的养老是需要我们认真对待的一个社会问题，解决这一问题对于我国农村地区的稳定发展具有重要意义。通过加强家庭养老和土地养老造血功能，发掘社会养老和养老服务机构的作用，加大国家财政对农村老年人养老的支持力度，完善与老年人养老有关的各项制度和政策等各项措施发挥全社会的力量为农村老年人的养老提供保障。农村老年人养老问题我们必须面对的重大社会问题，这个问题的解决不仅能够提高老年人的生活质量，提高农村整体的生活水平，也为我国建设社会主义新农村，构建社会主义和谐社会提供了可靠保证。

二、农村养老的相关概念界定与理论基础

农村老年人的养老问题早已纳入到我国的养老服务体系当中，养老服务体系是指能够使老年人在生活中获得全方位服务支持的系统。养老服务体系既包括家庭提供的各种服务和条件，也包括政府、社会提供的有关服务的形式、制度、政策、机构等各种条件；一般不包括物资和经济供养内容。

农村养老保险是农村老年人养老资金的部分来源，在一定程度上能够缓解老年人自我供养的紧张状态。农村养老保险是指农民为使年老不能再从事劳动时的生活有保障而在法定时间内缴纳部分养老保险金，在达到法定年龄后就可以向国家或有关保险机构申请养老金的社会保障制度。

农村老年人中有一部分老年人虽有儿女，但儿女却很少在身边，只有老伴陪在自己身边，孤独的度过晚年。“空巢老人”一般是指子女离家后的中老年夫妇。随着社会老龄化程度的加深，农村空巢老人越来越多，空巢老人如何安度晚年已经成为一个不容忽视的社会问题。当子女由于工作、学习、结婚等原因而远离父母后，独守“空巢”的中老年夫妇因此而产生的心理失调症状，称为家庭“空巢”综合征。

提到农村养老问题时，“五保户”不可避免的会在浮现在我们面前。“五保户”常见于我国农村地区，五保护制度是指农村基层组织对生活无依无靠、无劳动能力、无生活来源的老人、未成年人和残疾人给予的物质帮助和生活照顾，这种制

度的设立体现了我国法律保护弱势群体的一贯原则，是人道主义的具体体现。

老年人养老，身心健康是需要我们关注的重要问题，没有一个好的身体，谈何养老。为了能使老年人能够在得病之后得到及时的医治，国家于 2003 年在全国部分地区试点新型农村合作医疗制度，并于 2010 年在全国农村地区逐步推广。新型农村合作医疗制度，是指农民自愿参加由政府组织、引导、支持的，通过集体和政府多方筹资，以大病统筹为主的农民医疗互助共济制度。采取的是个人缴费、集体扶持和政府资助相结合的方式筹集资金。

农村低保制度指国家及各级政府对持有农村户口的家庭人均收入低于本地农村最低生活保障标准的居民实施现金、食物或者帮助的社会救济制度。老年人则是低保人群的主体，需要国家以及社会的大力扶持。

三、农村老年人养老的理论依据

笔者认为，对于农村老年人养老的理论基础主要来源于社会保障。我们通过国内外学者对社会保障概念的定义了解来进一步探究农村老年人的养老。

社会保障这个名词最早来源于美国 1935 年颁布的《社会保障法》。《社会工作辞典》中将社会保障定义为：“一个社会对那些遇到了已经由法律做出定义的困难的公民，如年老、生病、年幼或失业的人提供的收入补助”。《新大不列颠百科全书》对社会保障的定义是：“社会保障是对病残、失业、作物失收、丧偶、妊娠、抚养子女或退休的人提供现金待遇”。国际劳工局对社会保障进行了更加详细的解释和规定：“社会保障即社会通过一系列的公共措施对其成员提供的保护，以防止他们由于疾病、妊娠、工伤、失业、残疾、老年及死亡而导致的收入中断或大大降低而遭受经济和社会困窘，对社会成员提供的医疗照顾以及对有儿童的家庭提供的补贴”。^①国内学者也根据本国的实际情况对社会保障的概念进行探索。中国社会工作协会副会长陈良瑾教授在《社会保障教程》中将社会保障定义为“国家和社会，通过国民收入的分配与再分配，依法对社会成员的基本生活权利予以保障的社会安全制度”。^②

上海财经大学的葛寿昌教授一直致力于社会保障的研究，葛教授在《社会保

^① 董克用：《中国经济改革 30 年：社会保障卷（1978-2008）》，重庆大学出版社，2008 年 11 月第一版

^② 陈良瑾：《社会保障教程》，知识出版社，1990 年版，第 5 页

障经济学》中给社会保障下了如下定义：“社会保障是社会(国家)通过立法，采取强制手段，对国民收入进行分配和再分配形成社会消费基金，对基本生活发生困难的社会成员给予物质上的帮助，以保证社会安定的一种有组织的措施、制度和事业的总称”。^①

中国社会科学院的郑秉文教授在《社会保障分析导论》中认为“社会保障是与社会主义市场经济的体制基础相适应，国家和社会依法对社会成员基本生活予以保障的社会安全制度”。^②

根据上述学者对于社会保障定义的界定，我们能明显的看到关于老年人养老与社会保障之间的密切关系。总的来说，社会保障是指国家和社会通过立法对国民收入进行分配和再分配，对社会成员特别是生活有特殊困难的人们的基本生活权利给予保障的社会安全制度。其本质是维护社会公平进而促进社会总体的稳定发展。完善社会保障制度，在当前社会阶段有着重要意义，这不仅能够帮助农村老年人安然的度过晚年，而且能够促进社会主义新农村和社会主义和谐社会的构建。

四、国内外研究综述

国外学者对农村老年人养老的分析主要集中在养老保险方面，对其他的养老方式没有做过多的探讨。

英国的“福利型”养老制度，采取的改革措施主要在以下及各方面方面：(1)开源节流，提高社会的保险税率，增加养老保险金的来源 (2)通过对本国养老制度进行根本性的变革，充分保障人民生活，从而增强公民的养老信心 (3)改变国家统一付费的模式，通过将部分养老项目进行私有化改革，强调雇主责任，从而充分借助社会力量，为养老制度寻求新的资金来源 (4)完善国家社会保障体制，尤其是关于老年人养老的规定，防止和打击福利诈骗。

美国的养老制度经历了两个阶段。第一阶段是养老制度的建立阶段(1935～1939年)，国家以颁布《社会保障法》的形式建立了养老保险项目，实行“筹资对应主义”即给付与筹资对应；第二阶段是1939年至今，同年修改的《社会保

^① 葛寿昌：《社会保障经济学》，复旦大学出版社，1990年版，第2页

^② 郑秉文、和春雷：《社会保障分析导论》，法律出版社2001年1月版，第3页

障法》扩大了社会保障的给予部门，同时将老年人的健康保险纳入到养老保险当中。这个阶段强调“需求对应主义”，即要求给付与需求对应，给付水平在此基础上有了逐年提高。但是美国联邦政府基本上不对养老保险提供财政支持，也没有建立对全体老龄者通用的年金制度。

新加坡的公积金制度自实施以来近 40 年之间，逐步实现了规范化和法制化，该制度涉及其总人口的 2 / 3，可谓惠及民众，取得了丰硕的成果。但是，没有完美的制度，在其辉煌的同时，它的弊端也在慢慢显露。(1) 公积金制度的强制储蓄性质，使养老金缺乏互助、互济、分担风险的功能，社会化程度比较低，难以调动整个社会的养老热情。(2) 养老金种类相对单一，缺乏多样化的养老金给新加坡的养老保障体系带来很多潜在的风险，例如，当国家经济的不景气时，养老金的支付便会面临很大的困境。(3) 过度的储蓄，严重影响了内需，从而引发经济衰退。(4) 雇主需要缴纳高额的保险费用，增加了企业的资金负担和成本压力，不仅会影响企业的生产积极性，甚至会促使企业考虑尽可能少的雇佣员工，从而影响本国的就业率。考虑到上述存在的问题，新加坡政府在制定新的社会保障制度改革方案时也做了相应的调整。如：一改单一的养老金形式，通过商业人寿保险的介入，增加保障渠道，抵消支付风险；确定新型的公积金投资计划，扩大对养老金的投资范围，通过该计划，使养老金投资和消费挂钩，刺激消费需求，促进经济增长；适度调整企业在养老制度中缴纳养老金比例，缓解企业成本压力，即可提高国家产品的竞争力，又能在一定程度上促进就业，保证国家经济的稳定健康发展。

我国可以从以上三个国家得到关于养老的以下启示：根据我国实情，可适当延长职工的退休年龄，改变年龄“一刀切”的退休模式；拓宽养老金的筹资渠道，建立多层次的养老体系；强调雇主对员工养老的责任，同时国家可以再税收等方面给予企业相关优惠以减轻企业压力。

总体来说，国外关于农村老年人的养老问题研究相对较少，并没有从整体上进行系统的分析。养老保险和社会福利成为国外农村老年人养老的主要方式，在研究本国农村老年人养老的问题上，文章主要是结合国内的实际情况以及参考文献并参考国外的农村养老经验对该问题进行研究。

根据国内学者对农村养老问题的分析，相关的论述及文献综述繁多，具有一

定的研究深度，但主要存在着研究主题较为分散的情况，没有全面把握农村老年人养老的困境以及影响因素。

国内学者根据自己的理解提出了我国农村老年人养老的几个阶段。北京师范大学教授林子波按照马克思主义政治经济学中“生产力决定生产关系，经济基础决定上层建筑”的观点，根据我国农村养老保障制度由非正式逐步向正式变迁的过程，将农村养老保障划分为四个阶段：一是家庭自我保障阶段。1952年，土地改革消灭了封建土地所有制，使农村的社会保障制度可以以土地为保障，进而可以通过家庭保障来实现养老；二是以社队经济为依托、家庭为补充的养老保障阶段，这一阶段农村合作社的发展使家庭保障功能逐渐弱化，以集体经济保障为主体，农村的社会保障制度逐渐形成，同时低水平的保障也牺牲了保障效率，保障效果不是十分乐观；三是在原有的社会保障制度逐渐瓦解、新制度尚未建立的时期，家庭养老又逐渐成了农村老年人养老的主体；四是向制度化社会保障的转轨阶段。这一阶段我国经济快速发展，农村老龄化现象突出、城乡差距逐渐拉大、农村青壮年劳动力的转移等新的问题进一步加剧了农村老年人的养老压力，建立健全农村社会养老保障成为这一时期国家和社会面临的重要任务。

孔祥智则按照保障农村老年人生活的主体和方式将我国农村老年人的养老分为三个阶段。第一阶段，从1949年到1956年，这个阶段农村老年人的养老主要是以家庭保障为主，政府和社区适当扶持。第二阶段，从1957年到1985年，集体保障和家庭保障并存，国家适当补助。第三阶段是从1986年至今，对老年人养老的保障在不断地改革与探索当中，这一时期农村的养老保险在养老中扮演着重要角色。^①

不论从什么角度进行划分，我国农村老年人的养老保障制度都在不断的发展与改善当中，如何能够更好的帮助农村老年人进行养老是我们党和政府以及整个社会都需要高度关注的问题。

五、研究内容

本课题的研究内容主要包括以下几个方面：

引言部分主要对本课题研究背景、国内外研究现状、相关概念、理论基础、

^① 杨团、毕天云、杨刚：《21世纪中国农民的社会保障之路》，第一版，社会科学文献出版社，第81页

研究内容与研究方法，以及论文创新之处与不足等进行阐述。

第一部分，阐释建国 60 年来我国农村养老制度的历史沿革，简单概括了我国现阶段的农村养老方式，养老困境及影响因素。从家庭、制度、政府、社会各个层面分析当前国内农村老年人养老存在严重问题的原因

第二部分，主要介绍了国内外农村老年人养老较为成功的模式，为我国的农村地区老年人养老提供可借鉴的方式

第三部分主要是根据我国实际情况提出解决农村老年人养老困境的对策，从家庭养老、农村经济发展能力、农村养老服务制度建设、社会养老、创新养老理念等方面提出我国适合我国农村老年人养老的对策。

第四部分则是通过对青岛市农村老年人的生活以及养老现状进行定性与定量的综合性分析，总结出适合青岛市农村老年人养老的对策措施。

六、研究方法

本文运用的研究方法主要包括：

相关理论借鉴与引申相结合。论文查阅了国内外许多著名学术网站和经济学者个人主页关于农村社会养老制度的大量理论文献，同时也参阅了许多书刊、杂志上的最新理论文献，借鉴其中部分理论研究成果，并在此基础上作了进一步的探讨和引申，以进一步阐述自己的观点。

多学科系统研究方法。本文综合运用了社会学、管理学、社会保障学和公共政策学等多学科的理论与方法，就农村养老工作中存在的问题进行了多学科综合分析并从多角度提出对策。这是因为我国农村社会的养老问题是在一定社会系统中发生的，涉及到政治学、公共管理学以及保险学等多学科知识。所以，本文需要对农村养老问题研究采取多学科系统研究的方法。简言之，主要是把我国农村养老存在的问题及原因，以及相应的对策建议进行多学科相结合的系统分析研究。

七、论文创新之处及不足

本论文的创新之处在于两个方面：

一是从新的角度阐释影响我国农村养老问题所面临的困境。从目前已有的研究文献来看，阐述影响我国农村养老问题的观点众多，但是都没有形成一个系统性观点，本文从家庭养老、收入、制度、养老机构、基础设施和社会等方面阐述

了其如何影响农村养老事业的发展，既具有系统性，又具有相关性，使人们能够对这一问题具有全面直观的认识和把握。

二是本文在理念创新方面，重点围绕我国当前农村养老面临的困境，着重深入探讨当前农村公共服务存在的突出问题，对症下药，有针对性地提出相关建议和对策，强调实用性、可操作性、普遍性，力求更好地指导和解决农村养老问题中存在的难点问题。

而本文的不足之处在于对数据的整理和把握深度不够、在研究方法也主要局限在定性分析上，还需在定量分析上有更多的突破，对影响因素的把握深度有所欠缺等，这些都需要笔者在将来的学习和研究中加以补充和完善。

第一章 中国农村老年人养老方式的历史沿革、现状及因素 分析

一、建国后我国农村养老制度的历史沿革

任何一种制度的产生就意味着其改革的开始，这是社会发展的客观规律。世界各国都在实践中不断探索适合本国国情的制度，使其能够更好的为国家经济的发展和进步而服务，一旦形成就会随着时间的变化不断进行改革，我国农村老年人的养老制度也不例外。自新中国成立以来，我国农村的养老制度就不断在摸索中前进。家庭养老自古至今都是农村老年人养老中的重要组成部分，所以在本小节中不做赘述。这个部分主要谈论我国农村养老制度的完善，它的改革大体上可以分为三个时期：萌芽期（1949—1980 年）、探索建构期（1981—2002 年）、探索创新期（2003 一至今）。^①

（一）农村社会养老制度的萌芽期（1949—1980 年）

这一时期我国农村养老采取五保供养与集体养老相结合的方式，具有明显的互助倾向，价值取向是“低效率的公平”。

1、五保供养。我国的五保户制度最早在 1954 年宪法中有了初步的规定。宪法中规定“劳动者在年老、疾病或者丧失劳动能力的时候，有获得物质帮助的权利”，这就为老年人的养老提供了基础的法律保障。到 1956 年，一届人大二次会议通过了《高级农业生产合作社示范章程》，章程中规定农业生产合作社对于缺乏劳动力或完全丧失劳动力、生活没有依靠的老弱孤寡残疾的社员，在生产、生活上给予适当的安排和照顾。当时主要采取两种养老形式：一种是敬老院形式，这是一种农民集体举办的集中供养五保户的主要形式，由集体对老年人进行集中供养。二是集体供给、分散供养形式。后来由于“文革”的影响，农村的五保供养制度曾一度被大锅饭体制取代，直到十一届三中全会之后农村的五保户制度才逐渐得到恢复和发展。

2、集体供养。这一时期农村集体经济对个人消费品的分配采取的是实物分配和价值分配两种形式。其中，社员口粮的分配采取基本口粮和按劳分配口粮相结合的方式，一般是“人七劳三”或“人六劳四”。通过这种口粮分配制度，农民可以在年老或没有劳动能力时通过集体的平均分配获得口粮，这种分配上的平均主义，在一定程度上为农村老年人的生活提供了保障。

总体来说，建国以来 30 多年的的五保供养与集体养老相结合的养老方式可

^① 黄家豪：《建国 60 年来农村养老保险制度的历史探索》.理论导刊，2009 年第 11 期

以看作是国家对农村老年人养老方式的初步探索，虽然对农村老年人的保障力度并不是十分理想，但仍旧为农村的社会养老奠定了基础。

（二）农村社会养老制度的探索建构期（1981-2002年）

这一阶段前期养老主要依靠家庭和土地支持，鼓励通过自愿储蓄方式建立养老保障，价值取向是“效率优先、公平不足”。后期农村老年人靠家庭养老的问题开始出现，为了弥补家庭养老的不足，在上世纪80年代初期，我国少数农村地区就对老年人实行了退休养老体制。同时家庭联产承包责任制和计划生育政策的推行全国大范围进行了农村养老保险方面的探索农村养老保险。自1991年开始，国务院明确可以在有条件的地区建立农村养老制度的试点，确定了以县为基本单位开展农村养老保险的方针。1993年，国家民政部成立了专门的农村社会保险司，保障农村老年人的基本生活。坚持农民自我保障为主，社会互济为辅的养老方向；坚持家庭养老与社会养老保险相结合的养老方式；坚持农村务农、务工、经商等各类人员社会养老保险一体化方向，农村社会养老保障和农村养老保险在全国逐渐发展起来。但1988年政府机构改革之后，农村的养老问题由民政部移交到了劳动与社会保障部，于是主管机关便在是否应由国家负责农村养老保险的问题上出现了分歧。同时由于利率下调，在能够使养老资金平稳运行的情况下，养老保险的利率也就随之下调，投保人收益远远低于其同期计算的收益，部分农村地区的养老保险工作一度陷入停滞状态。

（三）农村社会养老保险制度的探索创新期（2003—至今）

通过土地和市场建立“土地和家庭保障”相结合的方式，政策选择是以淡化二元结构，建立“城乡整合发展”的理念，在有条件的地区建立社会养老保障制度。价值取向是“公平与效率结合，实现更高效率的公平”。

2003年，党的十六大之后，中央多次提出要构建适合中国国情的农村养老保障制度。全国部分地区通过政府的引导，提高政府的支持力度，开始新型农村养老保险的试点，扩大覆盖范围，创新制度模式。提出了农村养老金由个人、集体、政府三方共同出资的筹资方式，其中强调政府和集体加大投入力度。2009年党的十七届三中全会提出要建立“贯彻广覆盖、保基本、多层次、可持续的原则，加强健全农村养老保障体制，按照个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的要求，建立新型农村社会养老保险制度”。此次会议具有标志性的意义，中央财政对养老责任的正式承担，使得农村老年人第一次享受到通过国家财政补贴的养老生活。

通过以上论述我们可以看到，随着经济发展和国力的增强，政府在农村老年人的养老保障上的投入和支持越来越多，为建立健全农村老年人的养老提供了较好的经济、社会和政治环境，我们需要把握时机为农村老年人的养老提供一个资源充足的养老环境。

（四）现阶段我国农村老年人养老的基本方式

我国农村老年人的养老大致采取以下四种方式：

1、家庭养老

概括的说，家庭养老是“子女养老”和“在家养老”的结合体，是指由家庭成员为老年人提供养老支持的养老方式。在我国农村地区，家庭养老更多的是由子女养老进行的。儿女尽心尽力照顾进入暮年的父母，使他们在辛苦了大半辈子之后能够过上幸福和无忧无虑的生活，这也是中国传统文化中孝道的集中体现。家庭养老具有其他养老方式所无可比拟的优越性，不仅能够给老年人在物质上给予帮助，而且在精神生活上能够抚慰老年人生活的孤寂。以孝文化为根基的家庭养老方式在人们的思想中根深蒂固，短时间内这种家庭养老也不会被其他的养老方式代替。

2、集体养老

在农村集体养老是一种十分常见的养老方式，是由农村的集体经济组织对无依无靠、体弱多病、无生活来源的老年人进行赡养的制度。但是集体养老仅能在一定程度上缓解一部分农村老年人的养老困难，其主要的制度形式是五保户制度和农村的养老院制度。但是集体养老对一般的老年人无法实现全面覆盖，而且由于集体养老是以农村集体经济组织的经济能力为基础，以现在各地农村发展差距过大的情况来看，集体养老只能作为农村老年人养老的重要补充形式，在实现普及和规模化发展的道路上还需要进行很多探索。

3、社会养老

通常意义上我们会把社会养老保险看成是社会养老的主要方式。上文已经提到，我国从 1991 年开始有计划的进行了农村养老保险的试点，采取的是个人、集体、国家三方共同付费的模式。农村的养老保险制度是随着农村老年人口增多和家庭养老功能逐步弱化的现象而采取的制度，该制度在一定程度上能够缓解老年人养老的后顾之忧。但是由于农村地区之间的经济发展不平衡、养老传统不同，而且国家对农村的养老保险工作只是予以政策扶持，投入很少，在农民领取养老金时甚至会出现农保基金入不敷出的现象，打击了农民的投保信心。农村的养老保险面临着巨大的挑战，更好的发挥社会养老的作用，成为党和国家面临的重要课题

4、储蓄养老

家庭养老已不再是农村地区老年人养老的绝对依靠，少部分的农村老年人对养儿防老已经渐渐失去信心，他们尽可能省吃俭用，依靠平时的积蓄来养老。老年人为了在自己年老之后可以有个依靠，在可以赚钱的时候把部分钱存入银行，但是在儿女的婚事住房问题上，老年人的积蓄也就所剩无几了。同时老年人本身的创收能力不高，在面对通货膨胀和高额的医疗费时，微薄的储蓄远远不能满足

他们的需求，真正有条件通过储蓄来养老的农村老年人并不多见。

二、农村的养老困境

虽然上述养老方式能够为老年人的晚年生活提供一定的物质和精神支持，但随着农村经济的发展、农村人口数量和家庭结构的变化，大部分农村地区老年人的生活每况愈下，生活状况不容乐观。“难堪”的生活处境使其晚年的物质生活和精神生活都陷入到了匮乏的状态中，农村老年人的养老问题亟待解决。

（一）家庭养老的现实困境

随着农村人口老龄化程度的加深，农村养老成本不断攀升，子女对老年人的养老意愿也在逐步减弱，老年人的家庭养老意愿与子女的养老支持能力产生了落差

1、家庭小型化及人口结构变化

养育子女费用的逐年增加、计划生育政策的严格实施和人们对生育观念的改变使农村年轻儿女的数量越来越少。子女数量的减少使家庭养老的功能越来越弱，农村老年人也不再延续传统的养儿防老的观念，家庭模式基本形成了“4、2、1”的结构。家庭规模的小型化使得老年人的养老来源越来越少，独生子女渐渐成为家庭养老的主力，养老负担相当大。同时飞涨的物价和严重的通货膨胀现象使得子女对老年人的供养压力越来越大，在自身生活需求尚不能很好满足的情况下，对老年人的赡养更是无暇顾及。近年来关于子女拒绝赡养老年人甚至虐待老人的情况也是屡见不鲜，孝道文化在农村养老中的作用正逐渐衰弱。

2、青壮年外出打工热

从事农业的低回报率使得涌入城市打工成为相当部分农村青壮年劳动力谋生的重要途径。城市的生活水平和生活环境要比贫困的农村地区先进得多，很多年轻人在有了积蓄之后不想即刻返乡，而是选择留在大城市里继续打工生存。年轻劳动力的转移使农村中的空巢老人和留守儿童的数量逐年攀升，不仅给老年人自己的生活增加了压力，也增加了子女赡养老年人的困难。同时青壮年劳动力的流失也使得农村农作物的收割产生困难，不少老年人只能顶着病痛从事劳动，实在不行的就只能看着庄稼无力的生长甚至无法收割，农作物的减产也减少了老年人的生活来源，增加了生活压力。繁重的劳务和巨大的心理负担使本该安享晚年的老年人承受着巨大的身心压力，老少同堂的温情越来越少。

3、家庭伦理道德

家庭养老一直是我国传统的养老方式，也就是子女对老年人的赡养义务。改革开放和市场经济的发展使农村与外界的联系越来越多，农村人的生活方式和价值观念都产生了一定程度的变化。农村中的年轻人在外界信息和价值观念的影响下，追求个性和利益渐渐的进入了他们生活中的方方面面，他们更多的是追求自己的成功和幸福的生活，并不是像从前那样关注个人对家庭的责任。传统孝道中

所提倡的尊老养老的观念已经渐渐淡出了年轻人的思想，他们不仅不愿在物质生活上照顾老人赡养老人，更不愿在精神生活上给老年人以慰藉。农村儿女的独立意识越来越强，“只顾新家不管老家”“娶了媳妇忘了娘”等违背家庭伦理道德的事件时有发生。在家庭养老出现严重危机的情况下，弘扬传统孝道具有重要的现实意义。

4、老年人自理能力下降

随着老年人平均寿命的延长，一连串的老年疾病在不断地折磨着老年人，老年人的生活自理能力不断下降。与城市老年人相比，农村老年人的生活自理能力更低。主要原因在于农村老年人物质资源缺乏，医疗卫生体系不健全，缺乏有病及时就医的意识，生活居住环境比较差。平时老年人儿女又很少在身边，病痛无法得到及时的救治，在无力治病的情况下只能任由病情发展。老年人到了晚年机体的运动能力已严重下降，基本的吃饭睡觉等日常需求甚至都不能自我满足，这就需要子女对老年人进行更多生活上和精神上的照料。但照顾老年人负担的增加使得年轻子女和社会对老年人的养老问题都产生了消极情绪，身受疾病和心理痛苦困扰的老年父母也只能忍受着一切却无法表达。

5、收入水平低

养老问题从根本上来说属于经济问题，有强大的经济作为后盾，老年人养老在物质方面可以说是没有什么问题的。那么老年人的收入保障则是养老的关键所在，这直接影响着老年人的生活水平。在我国大部分农村地区，老年人的晚年生活保障主要依靠家庭的经济基础，但贫困仍是大部分农村家庭面临的主要问题，微薄的储蓄在儿女谈婚论嫁的时候就已经所剩无几。年老之后，没有储蓄作为支撑，老年人的自养能力自然不高，经济的自我支持能力相当有限。虽然部分老年人仍然会有农业收入，但农业收入不稳定且收入水平低，大部分的农民没有参加过专门的农业技能培训，从未想过要通过科技兴农。想要通过有限的农业收入来支持养老完全超出了老年人的能力范围。如何增加老年人的自我收入，尤其是土地收入成为我们当前面临的一大问题。

（二）农村养老的制度困境

完善健全的制度是保证老年人养老的重要举措。但在农村地区，关于养老的各项政策不健全，制度也未落实到位，对老年人养老的作用还没有发挥其最佳状态。以下是与农村老年人养老息息相关的各项制度，由于各项制度的困境造成老年人养老总体的制度困境。

1、农村养老保险制度困境

首先，农村养老保险管理水平低。农村养老保险金的管理缺乏专业的人才和管理制度，而且机构设置也不健全。大多数地区的农村养老保险金是由当地的民政部门直接管理的，集征缴、管理、使用三权于一体，缺乏有效地监督；其次，

养老保险金的可持续性差。由于养老保险制度存在地区性，其在一些地方只能持续一段时间，这些地区养老制度的建立有的是领导的指示下进行的，如果下一任的地方政府不重视，免不了会有中途“破产”的危险；最后，养老金的保障水平低。在《基本方案》中规定，农民可以根据自己的实际情况缴纳保费，保费分为从2元到20元10个不同的档次。农村地区经济发展水平不高，所以农民大都选择2元每月的投保档次。山东省平阴县的农民多数都选择了2元每月的保费层次，按照民政部发布的《计算表》计算，十年之后农民每月可领取的养老金是4.7元，15年之后是9.9元，再加上通货膨胀和银行利率等因素，农民能拿到手里的钱就更少了。同时国家对滥用养老金的个人、单位及其他组织的处罚刚性不够，力度还不到位，通过增加法律责任落实养老金问题已是大势所趋。

2、五保户制度困境

五保户常见于我国农村地区，尤其是比较贫困的地区，是指农村基层组织对生活无依无靠、无劳动能力、无生活来源的老人、未成年人和残疾人给予的物质帮助和生活照顾。五保户制度体现了国家法律保护弱势群体的一贯原则，是人道主义的体现。但自80年代农村进行经济体制改革以来，承包责任制和税费改革使五保户不能应保尽保，而且保障范围的不透明和保障力度的薄弱也使贫困的老年人陷入了保障制度无法保障其基本生活的境地。同时个体经济与私营经济的兴起也使相当部分五保户和村办养老机构经费难以落实，而且五保户的供养经费相对于居民的生活水平来说也是远远不够的。国家条例中关于五保户规定的养老保障对象过窄，已经不符合当今经济社会发展的形势，对于空巢老人和精神层面严重匮乏的老人没有相应的保障措施，上层建筑没有跟上经济的发展步伐。

3、农村医疗保障制度困境

建国后，中国农村按照“面向农民，预防为主，团结中西医，卫生工作与群众运动相结合”的卫生方针建立县乡村三级医疗卫生保健网，确立农村集体经济基础上的合作医疗制度。相关机构和人员利用有限的卫生资源为大部分农民减轻了病痛折磨。80年代以来，随着农村家庭联产承包责任制的实施，集体经济发生改变，在此基础上发展的农村合作医疗制度也渐渐被家庭联产承包责任制所代替，大部分农民又回到了谁看病谁掏钱的旧路上，原来提供的一些免费的预防服务的医疗项目现在也需要自行付费。在这一制度的变更过程中，最大的受害者当属农村老年人。多病缠身的老人本应在生病时得到及时治疗，却因为昂贵的医疗费用“小病扛，大病拖”，最终严重影响身体健康，使病情恶化。^①

国家于1997年开始了农村的医疗保障制度的改革，继续发展完善合作医疗制度，倡导有条件的地区进行大病统筹，帮助农民抵御个人及家庭难以承担的医

^① 周绍斌：《医疗保障：农村老年保障的重点》，《人口学刊》，2002年第3期

疗风险。但农村新型合作医疗制度的筹资水平和医疗质量对于看不起病的老年人来说依旧是杯水车薪，解决不了农民看病难看病贵的根本问题。

4、低保制度未全面建立

农村的低保对象大部分都是老年人，做好低保工作是缓解当前农村养老困境的重要举措，但是低保工作在展开过程中存在一系列问题。一是保障对象界定不清，确定农村低保对象的标准和范围仍达不到规范化和透明化。目前农村地区能够享受到低保待遇的还只是少数人，而这些人往往不是最需要低保金的，真正特困的老人因为种种原因得不到公平的对待，就连基本的物质生活也难以维持；二是保障标准仍偏低，远不能满足农村困难群众的实际需要，难以保障基本生活，对养老的作用更是微乎其微；三是保障资金的落实不到位，低保预算资金落实也不及时，影响全面实现农村低保应保尽保的目标；四是配套措施和基层工作力量薄弱，农村的低保制度与农村的其他保障制度缺乏有效衔接，同时农村的低保人员数量也严重不足，负责低保的工作人员也不能正确对待其肩负的责任，限制了农村低保工作的进一步规范和长远发展。

（三）农村的养老机构及基础设施困境

随着经济的发展和老年人养老需求的增加，农村地区的养老机构在不断的发展进程中，农村养老院、敬老院、老年公寓等福利机构正在逐步发展。但是由于一系列的原因，农村的养老机构的建设存在“半拉子”现象，而且养老机构的设施过于简单，服务质量还有待提高。以下是造成农村养老机构发展困境的原因：

1、农村养老服务机构资金不足

各级政府财政对农村养老服务机构的投入难以满足农村养老服务的需求，养老机构因资金缺乏陷入停滞状态，主要原因有以下几点：一、我国农村地区的养老服务机构中，政府主办仍占大多数，社会组织及资金参与不足；二、由于制度建设和安排的障碍，国家政策对于养老产业并没有明确的政策和法律措施，社会资本难以有效地进入农村养老服务机构。养老产业发展严重滞后，没有形成政府与社会组织、私人部门共同提供农村养老服务机构的良好合作的大环境。

2、我国农村养老机构数量不足，服务质量有待提高。

由于农村家庭小型化及家庭养老功能的弱化，期望能够入住养老机构的老年人已经达到一定比例。但截至到 2008 年底，全国养老机构平均每千名 65 岁及以上老年人只有约 23 张床位，远远不能满足老年人的需求。农村养老机构的硬件设施、技术含量和服务水平更是不值一提。随着年龄的增长，农村老年人的生活能力不断退化，生活自理能力越来越低，需要专业化的护理和照顾。可是我国机构的专业服务人员严重短缺，据统计，到 2005 年底我国取得养老护理员资格的仅有 2 万人，与老年人的实际需求相比无异于杯水车薪。

3、基础设施匮乏

农村的养老问题已经由公共问题上升到了政策问题的层面，因此公共服务在老年人的养老问题中扮演了极其重要的角色。上文已经提到过农村的养老机构匮乏，而且各方面的条件都很差，院舍陈旧、资金短缺、投入不足，特别是在房屋维修和基础配套设施上的投入严重不足。而且在保健康复和娱乐文化设施等方面农村的养老机构都没有进行过多的关注，老年人的活动方式和活动场所也是相当有限，仅仅局促在小范围的活动交流中，单调的老年生活使他们的精神需求没有在养老机构得到应有的满足。

同时，由于设施简陋、地理位置偏远等因素的影响，农村养老机构还存在着资源利用率不高、入住率低、床位长期闲置等现象；农村的养老院点都比较分散，不利于县市区政府和民政局的管理和集中供养。一系列的问题需要我们对农村养老进行大刀阔斧的整治。

第二章 国内外农村老年人养老模式

老年人为国家的现在和未来贡献了自己的一生，在年老时理应得到家庭和国家的回报。在农村老年人的养老状况不容乐观的情况下，仍有部分国内外农村地区的养老成果和措施值得我们研究及借鉴。

一、国内农村老年人养老的典范模式

在中国逐步探索城乡居民的社会保障体系建设的过程中，借鉴国外养老经验并结合中国农村实际，对农村养老模式、农村保障制度的建立都有一定的示范作用。各农村在结合本地实际的情况下选择适合的农村养老方式，在一定程度上为当地老年人的养老提供了保障，其中不乏各种成功的典范。

（一）居家养老服务大院

吉林省村屯的居家养老服务大院丰富了老年人的日常生活。吉林省老龄办会同相关部门于 2010 年在全省开展了农村居家养老服务大院建设试点工作，此项工作得到了各级政府的高度重视，省委副书记、省长也专门作出了批示。截至 2012 年，吉林省已经建成养老服务大院 1433 个，初步形成了“建设多元化、管理规范化、服务人性化、形式多样化”的农村居家养老服务体系。在资金筹集方面，采取政府划拨，社会各界赞助、村民自筹等方式，使得养老服务大院的设施建设得以完成。农村居家养老大院主要是服务于本村屯的老年人，利用村屯集体闲置房舍等改扩建而成，包括日间照料室、活动室、阅览室等硬件设施，依附村两委利用村卫生院、便民服务店等服务资源，就近就地为老年人提供便捷服务。对于高龄、失能或是半失能的老人则开展上门服务，通过设立公益性岗位服务员，开展定点定时上门服务，让居家老人感受到照顾和温暖。

（二）老年餐厅

浙江省富阳市 2 元一餐的居家养老让老人吃的放心。环山乡是富阳市居家养老的养老服务试点乡镇，该乡镇向老人提供了全方位的居家养老服务。特别是最近开办的老年餐厅，一日两餐，每餐只要两块钱，饭菜丰富可口，不仅方便了老年人的日常饮食，而且方便老年人之间的沟通交流，减少了老年人的孤独感。就餐只是富阳市立体式居家养老服务中的一环，且这种立体式的居家养老服务还为老年人提供了各式各样的活动。富阳市的居家养老是乡镇政府和村委主持的老年协会主办的，不仅减少了老年人在吃饭和休闲问题上的后顾之忧，还提高了老年人的生活质量。环山乡的居家养老模式所取得的成果得到了社会的一致认可。

（三）征地养老

“征地养老”也是新形势下农民自养的一种新模式。在农村青壮年劳动力大量流失、农村大量土地闲置的情况下，征地养老不失为一种为老年人养老提供保障的措施。上海嘉定马陆镇早在 2005 年就已经出台了农村老人“以土地备案形

式解决‘农转居’，享受征地养老待遇”的方案。据此方案，农村老人的闲置土地可以交给镇政府集中备案管理，镇政府给予农村老人数目可观的养老补助，每月 440 元，逐年提高，医药费也可报销 70%-90%。不仅缓解了生活困难，而且在看病问题上也大大减轻了老年人的压力。以土地换保障，这是一个新的尝试，有条件的地方可以借鉴和推广。

（四）农村新社保试点

2009 年，为加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系，逐步解决农村老年人老有所养的问题，国务院发布了《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》，对年满 16 周岁（不含在校学生）未参加城镇职工基本养老保险的农村居民施以养老保险的政策保障。2009 年试点覆盖面为全国 10% 的县（市、区、旗），以后逐步扩大试点，到 2020 年之前基本实现对农村适龄居民的全覆盖。《指导意见》的颁布与实施标志着新型农村社会养老保险制度（新农保）试点工作的正式启动。

新农保实施后在各地区的试点实施状况各不相同。按照《指导意见》，以江苏省发达地区的“新农保”试点工作来看，显有成效。如皋作为江苏南通市社保的先行者，走出了新农保制度创新的第一步。其中明确的参保对象，《如皋市农村社会基本养老保险暂行办法》明确规定：凡本市行政区域内具有本市户籍，男满 18 周岁至不满 60 周岁、女满 18 周岁至不满 55 周岁的农民（不含在校学生、已参加城镇企业职工基本养老保险的农民工、已享受失地农民基本生活保障和农村最低生活保障的人员）应按照本办法参加农村社会基本养老保险。资金来源为“个人、集体和政府”三方共同筹资，并以个人缴费为主。通过建立个人账户，集体、财政补助金额全部进入个人账户，农民参保的积极性很高。自 2006 年 10 月起，如皋市制订了新型农保制度的缴费标准并严格执行，新制度要求参保农民每人每年缴费不低于 400 元。根据如皋市农保处人员的预测，按照现行的缴费情况，参保农民年老后每月 将最少领到 61 元的养老金。多数农民的养老金要高于当地农民最低生的基本生活需求，养老保险的养老保障功能得到显著增强。

在西部经济较落后地区，如甘肃新农保的试点实施还是有效果的。甘肃的榆中县，新农保参保率高，参保积极性也强。大部分农民自觉参保，缴费年限上多数选择 15 年，个人账户设立，养老金在农村信用社领取，距离近、时间短，方便了农民的领用。（见《甘肃省新型农村养老保险实施效果研究---以榆中县为例》（杨文斌、张学朋，2011 年））虽然只是进行试点工作，但农民的积极性还是非常高的，希望国家在农村地区加大宣传力度，鼓励更多的农民参加保险。

二、国外农村老年人养老的典范模式

国外农村养老几十年的探索历程与所积累的丰富实践，为我们提供了值得

借鉴的经验。我们选择发达国家和发展中国家在农村养老方面的经典模范，并汲取其中可应用到中国的有效经验。由于资源有限，仅能从养老保险和养老金方面对农村养老进行探讨。

（一）德国农村养老保障——农场主养老保险

德国的农村养老保险体制经过几十年的探索，形成了较完善的养老保险体制。德国的农村养老保险是针对农场主这一特定的职业群体设立的。其主要任务在于，给予投保的农场主（包括其配偶）、共同劳动的家属及其遗属在出现诸如年老、丧失劳动能力和死亡时养老金形式的现金给付。农村养老保险是一种法定强制保障，但在特定情况下，上述人员也可以依法或申请免除保险义务。

其中，投保对象上文已经提到，为农场主及其配偶和共同劳作的家属；资金来源，一小部分来源于个人缴纳，大部分支出由联邦资金（联邦政府的补贴）来筹集，即现收现付的模式；养老金的给付是现金给付，特定风险时可以给予实物，但是以农场主移交农业企业为先决条件的；养老保险机构是设立在当地的农村，并在全国组建了总联合会，即农村养老保险机构总联合会，具有自治特征，受到国家监督。

德国的农村养老保险体制的以上特点保障了农村养老的稳定有序发展。多样化、多层次的资金来源，不是单纯补贴性质，不会导致政府的财政负担严重；资金保险费数额是以法律形式确定的，各农场主的保险费是相等的，即一个农场主即使经营着多个农业企业，也只缴纳一份保险费，且所有农场主的缴费数额是相同的，与企业的大小以及经营结果无关。每一个共同劳作的家属若未依法或根据申请被免除保险义务，也有缴纳保险费的义务，则保险费由他所在企业的农场主承担，保险费为该农场主保险费的一半，该农场主在特定情况下也可申请用于共同劳作家属保险费的补贴。这样避免了农业经营的不稳定性和不可预测性。养老金给付的条件是移交农村企业，这样使得农村企业能及时地转交，与土地、企业相结合的给付制，能有效地保障老年人的养老，还能为年轻人经营能力锻炼的机会。^①

但由于农业的机械化和产业结构的调整使得德国农业呈现缩减态势，农村劳动力锐减。在这种情况下参与农村养老保险的人数大幅下降，领取养老金的人数却呈增加趋势。虽然德国也面临着农业缩减、老年人口递增、财政补贴支出大的问题，但是德国的农村养老保险制度在不断地改革中，像现金给付外的经营帮工和家政帮工的实物给付，投保人在农村养老保险体制和普通养老体制之间自由转换等都是不断在实践中制定出来的，其中有更多值得中国在农村养老上学习借鉴的地方。

^① 郑春荣，2002.《德国农村养老保险体制分析》，《德国研究》第4期 第17卷

虽然德国农村的农场主制度使得两国农业发展模式不同,但中国历来是世界上的农业大国。我们可以借鉴德国对农场主的养老优惠政策,给予我国土地耕种者以老年时的养老优惠政策,可以少缴多得,不仅能够为我国农民的养老提供切实的保障,还能激发农民耕地的积极性,保证我国的粮食生产安全。

(二) 日本农村养老保险体系——多层次性

日本的农村社会保障体系,也经历了半个多世纪的历程逐步完善。自 20 世纪 70 年代开始,随着日本整个社会保障体系不断得到补充,农村养老保险和老年人的福祉计划都得到了改革和完善。到 20 世纪末,日本已经建立起了完全覆盖农村居民养老保险和公共福祉及老人保健等在内的比较完善的农村社会保障体系。

日本的农村社会保障具有多样化的特点,在农村养老上,有医疗保障、养老保险、公共援助(生活保护)、社会福祉(老人保健)等,基本覆盖了农村老人所面临的各种风险。养老保险在日本农村总体上可分为三个层次:第一层次为国民养老金基金制度,这一层次属于强制性加入;第二层次为农民养老金基金制度,这一层次强调自愿原则,同时政府会给予税收优惠;第三层次为自我储蓄,属于选择性的补充保障。第一层次的国民养老金基金制度保障对象包括个体经营者及其妻子、配偶或是已加入受雇佣者年金制度的保险者及其妻子,其经费国库负担 1/3,但加入该制度 40 年的参保者,退休后可每月领取 6.7 万日元的老年基础年金;第二层次的农民养老金制度,包括必须加入和自愿加入的,经费来源于保险费、财政补助,年满 65 岁每月除领取基础年金外,可再领取一定数额的“农民老龄养老金”。这种多层次的保障有利于公平和效率的兼顾,尤其是额外的农民老龄养老金都可作为中国养老保险制度参考的地方。另外不能享受“雇员健康保障”的农民、个体经营者、无业者自负 30%享受医疗健康保障,年满 40 周岁以上的农民可自愿选择支付 10%而接受护理保险,收不抵支者可以接受公共援助,即生活补助费用。对于 70 岁以上的老人,他们可享受保健福利,在家保健及保健设施福利的经费是个人承担 10%,其他由公共医疗保障机构、国库和地方财政负担,在府县及市町村等设立“福祉(保健)事务所”等便民机构。日本农村养老的多层次性日本的养老保险的种类和以及参保人群的广泛性保证了日本的养老体系的正常运转。^①

进入 21 世纪,日本人口的自然增长率仍然很低,间接加快了人口老龄化的进程,政府财政支出的负担不断加重,这是每个国家在建立起完善的社会保障体系后都会遇到的后续问题。而日本在农村社会保障制度上,逐步构建涵盖了农村社会养老保险、社会救助、农村社会福利、医疗保健等多层次的保障体系,保障

^① 王翠琴、黄庆堂, 2010《日本农村养老保险制度及对我国新农保的借鉴》第 10 期

了老年人在物质和精神上需求的满足，主要在以下方面为中国农村养老提供了借鉴：

第一，农村养老保险制度的实行要坚持因地制宜与自愿原则相结合，避免“一刀切”。我国人口众多，农村地区发展情况千差万别，避免强迫农民参加各种社会保险。可以在沿海地区先进行试点然后逐步推广

第二，可建立多层次的农村养老保障体系。一方面保障体系要涉及医疗、保健、生活保护；另一方面养老体系要有多层次的养老来源，针对不同的养老事项划分权责归属。

（三）巴西农村养老金计划和社会救助年计划——非缴费性

巴西是世界上发展中国家中发展速度较快的国家之一，同时巴西也是世界上的农业大国，农村的社会保障制度的完善对其全国的经济发展有重要的影响。巴西在农村养老保障制度上采取的是坚持非缴费和政府主导相结合的原则，实施农村养老年金计划；在社会救助制度上实行社会救助年金计划。

始于 20 世纪 70 年代的农村年金计划，主要为通过收入调查并获得资格的农村 65 岁以上的孤寡残疾老人提供统一的待遇给付，资金来源包括农产品初次买卖价格 2.1% 的缴费，城镇雇主缴纳 3% 的工薪附加税，政府的税收和国债收入，以政府投入为主。随着巴西经济和社会的发展，养老金计划也得到了完善：养老金的领取对象扩大到配偶，也就是由过去仅仅“户主”领取扩展为夫妻二人共同领取，领取年龄男女各下调 5 岁，男 60，女 55 岁；农村养老金领取者统一享受等同于当地最低工资的待遇水平；在农村养老金计划的缴费和给付方面，并不是要求农民自己缴费，而要求农产品的第一个买者向社会保障机构缴纳商品价格 2.2% 的税收；领取养老金的条件是有从事农业劳动的年限记录，并且农业劳动时间与城市工人最低缴费年限相同，农业劳动年限由农业用地记录、农产品售卖情况记录或农业劳动者工会证明等方式来确定。在巴西农村养老金计划中非缴费性和政府主导性的特征明显表现出来。

巴西的社会救助年金制度从 1996 年正式实施，救助年金的支付对象主要是 67 岁以上的农村老年人，无法独立生活或工作的残疾人也被国家纳入到享受救助年金的范围当中。救助年金计划的实施前提是家庭人均收入低于最低收入，巴西的最低收入标准是指国家法定最低工资，救助前需要进行收入调查；中央政府是巴西救助资金的来源，而运作则是由国家社会保障协会负责。救助年金的发放和一般养老金发放一样，由国家社会保障协会在同一天通过相同的渠道完成，而且每两年都对救助发放进行一次重新评估，以实时更新救助对象和救助金额。^①

巴西农村养老保障制度的特点： 一是以农村人口的家庭经济状况为依据，

^① 白维军，2010.《巴西农村养老金计划及其对中国的启示》，《经济问题探索》第 7 期

通过严格的相关审核和评估，筛选出符合国家规定的生活在国家贫困线以下的国民并予以保障；二是政府财政是农民获得保障的主要来源，受保障者本身并不承担缴费责任。长期以来，贫富悬殊是巴西社会发展中的一个突出问题，而国家独特的社会保障制度是消除社会不公、缓解收入差距的重要一环。养老金救助制度在巴西农村养老保障体系中起到了举足轻重的作用，缓解了社会矛盾，农村的贫困老人领取社会救助年金使巴西贫富悬殊问题得到一定程度的缓解。其对中国农村养老的借鉴主要体现在以下几方面：

第一，缴费方式创新。根据农产品的买卖情况领取养老金，不仅缓解了个人与政府的压力，而且能够为老年人的生活提供保障，激发农民从事耕种的热情。

第二，严格资格审查。制定明确的保障标准，对保障对象的真实条件要进行细致调查，防止个别人投机取巧，冒领或通过不当方式申请补助。

以上国内外的农村养老的经验，不论是在养老保险制度的健全还是社会养老保障的多层次结构上，都给予了我们很多的成功经验。优化政府财政的支出结构，完善政府补贴救助政策，引入多种养老方式，进一步缩小城乡差距，缓解中国城乡二元结构困境，为我国农村老年人养老创造一个可靠的政策环境和社会环境。

第三章 摆脱我国农村养老困境的路径分析

由于我国现在正处于经济转型期且经济发展总体水平并不是很高,无论是完全的依靠家庭或是国家抑或社会都不是解决农村养老问题的根本措施。农村养老问题是一个庞大复杂的系统工程,要想从根本上解决养老问题就要全面考虑,统筹兼顾,调动各方面的积极性加入到农村养老的行列当中。本文就前文提到的我国所面临的养老困境,借鉴国内外养老事业的成功经验,提出以下解决农村养老问题的对策。

一、巩固完善家庭养老模式

尽管近年来家庭养老在农村养老中面临着越来越大的冲击,但我国的现实国情以及传统文化决定了家庭养老是老年人养老的最佳方式和主要路径。对于老年人老说,家庭养老一方面可以让老人就自己的生活习惯和家庭现有的物质资源来安排日常生活,继续自己的生活习惯;另一方面通过子女的赡养,可以使老人找到情感和精神的归宿,更好的维系以“家文化”为前提的血缘关系。血浓于水的情感使传统的亲情养老模式的主导地位在任何情况下都不可能被其他养老方式取代,家庭养老存在着其巨大的生命力与发展力。

(一) 实行因地制宜的计划生育政策

我国是一个人口大国,自改革开放以来实行的计划生育政策,为控制我国人口数量的增长做出了巨大贡献。但我国也是一个地区经济发展水平差距悬殊的国家,采取一刀切的方式实行计划生育政策对于贫困的农村地区来说是有失公允的。在东南沿海人口聚集的地区,国家可以实行严格的计划生育政策;在较为贫困的农村地区我们可以实行弹性计划生育政策。也就是说,在这些地区国家可以放宽生二胎的政策,但禁止生三胎。因为对于农民来说,多了一个孩子并不仅仅是多了一份晚年的生活保障,更多了一份感情上的慰藉与依托。

(二) 促进农村教育发展

提倡孝道,创造美满家庭,要从子女教育入手。加大国家财政对农村的教育文化投入,兴办希望工程及农业咨询处,改善农村的办学条件,提高办学水平;对艰苦边远地区的农村教师实行岗位津贴改革试点,同时建立合理的教师流动机制,让农村学校的教师有更多的机会接受更好的学习和培训,促进农村地区中小学师资队伍的稳定;政府也可针对老年人开办专门的老年人心理咨询中心,不仅能够缓解老年人孤寂的心理压力,也能为老年人的正确养老提供咨询帮助。通过农村教育的发展,不仅能够提高农村老年人及其子女的文化素质,提高子女的就业能力,为家庭养老提供源头保障,而且能够促进农村整体经济的稳定协调发展,为新农村的建设积蓄力量。

(三) 用法律制度保障家庭养老

在我国，传统的家庭养老历来都是道德层面的问题，主要依靠子女的赡养和土地的保障。随着家庭养老功能的逐渐减弱，推动家庭养老由传统的道德约束上升为道德与法律共同约束的层面，使家庭养老由“道德路”转变为“道德+法律路”有其必要性：首先要在全国大力弘扬尊老敬老养老的传统美德，加强思想道德建设，健全道德建设体系；依法打击不赡养老人甚至虐待老人的不孝行为，用法的硬约束为农村的老年人养老提供强有力的制度和法律保障；尽管儿女赡养老人天经地义，但通过宣传赡养老人的优秀儿女典型，给予其物质和精神上的双重鼓励，更能够提高儿女赡养父母的自觉性及赡养质量；子女由于失业、残疾等原因确实无力照顾老人的，当地政府可制定针对失业及残疾子女的就业制度，相关的社会组织也可以在就业及物质资助上给予其帮助。

（四）促进农村经济发展、保证农民增收

上文提到，养老问题从根本上来说就是经济问题。自我养老是解决老年人养老问题的根本，通过经济发展使农民收入增加，可以从根本上为农村养老提供经济支持，保障老年人为自己的生活提供经济来源。

从宏观层面看，政府财政要加大对农业和农村基础设施的投入，以此来拓宽农民的就业管道，缓解就业压力；同时可以对到农村进行因地制宜投资的企业采取税收及有关优惠措施，鼓励劳动密集型企业到农村发展，提供就业机会，增加农民收入；完善土地政策，使土地这一能够为老年人生活提供物质来源的经济支撑发挥最大的效益。

从微观层面看，农民要根据市场需求积极调整农业产业结构，可以咨询当地农业相关部门，提升土地保障的造血功能，避免盲目跟风，通过增加农业收入提高自我的经济支持力；村委会也可通过开发当地特色进行招商引资，拓宽发展空间，为本地村民的生活谋福祉。

二、推进农村养老服务制度建设

制度要素不仅是经济增长的核心要素，也是社会发展的核心要素，合理的制度建设和安排能够全面推动经济社会的协调发展。目前我国农村正处在严重的人口老龄化阶段，完善农村养老制度，保障老年人的日常生活是国家面临的重要课题。

（一）完善农村养老服务制度创新

要推动农村养老服务的基础制度建设，就要完善相关法律法规，逐步实现城乡养老服务均等化的法律化与制度化。一方面，完善农村地区养老服务的法律法规体系，出台有关农村养老服务机构以及农村社会保障等相关的法律法规，为农村养老服务的发展提供制度性保障；另一方面，加强对农村养老服务机构的监管机制的建设，防止出现由于农村地区信息不对称和农民自身认识能力的不足造成服务的缺位、错位等现象。同时，要逐步建立全社会范围内统筹城乡的养老服务

机制，进一步缩小城乡收入差距和养老差距。

（二）完善公共财政体制

通过完善财政体制，弥补农村地区养老服务机构在基础硬件设施、人员培训以及资金投入上的不足：明确中央、省市以及当地乡镇政府在养老服务机构方面的职责划分，分清三者之间的事权财权，保证农村养老服务机构资金的投入；完善财政转移支付制度，促进不同区域以及城乡之间养老服务机构的基本公共服务均等化，打破城乡二元体制对农村养老服务的限制；增加财政支出用于农村养老服务机构的比例，做到取之于民用之于民。

（三）完善农村社会养老保险

2009年9月1日，国务院下发《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》标志着我国的新型农村养老保险制度的起步。新型农村养老保险制度试点的基本原则是“保基本、广覆盖、有弹性、可持续”。国家在原则上启动了新型农村社会养老保险制度，要使制度能够得到有效实施，需要政府统筹兼顾，多层次的开展行之有效的探索。

首先，通过法律确立农民进行养老保险的法律地位，出台完善并强制有关农民社保的法律法规。督促有关部门依法执行，加大对危害农村养老保险制度行为的惩治力度。

其次，根据各地经济发展的实际情况，国家和当地政府可因地制宜制定不同的缴费标准。在《指导意见》中提到，参加新农保的农民目前的缴费标准分为每年100元、200元、300元、400元、500元五个档次。地方政府可以根据当地实际情况增加缴费档次和标准，另外参保人可以自主选择缴费档次，多缴多得。国家还应该根据农民可支配收入的变化情况适时调整农民的缴费标准。

再次，要规范对养老金的管理，加强对财务的监督审核，尤其是基层乡镇养老金的管理。从原始凭证的合法性、账表的准确性及财务管理的标准化程序入手，定期不定期的开展财务审计工作，保证农保工作的顺利开展；在政策上要力求做到使养老金保值增值，防止贪污、截留和挪用；对领取养老保险的人员要进行认真核查，保证其领取人员的合法性和真实性，防止冒领甚至是非法领取养老金的情况发生；在审查养老金的过程当中要做到发放金额、发放明细表和养老金领取证三者合一，防止养老金在发放的过程中产生资金流失的现象。

最后，在确实不宜开展新农村社保的地区，在家庭养老的基础上，政府应承担起相应的养老重担，财政分配可适当向类似的贫困地区倾斜，建立适合当地情况的最低生活保障制度和医保制度。同时政府还可通过对有多个老人的家庭进行补贴的方式缓解子女的赡养负担，走出养老困境。

（四）完善农村合作医疗制度

病有所医是老有所养的重要组成部分。老年人在进入迟暮之年之后最害怕的

就是得病，尤其对于农村地区的老年人，不仅付不起昂贵的医药费，就连普通的挂号费和诊费都会给老年人添上一层心理负担。加强农村医疗卫生体系建设，是解决“三农”问题的重要举措。有利于进一步凝聚民心，提升农村人力资源素质，实现全面建设小康社会的目标，建设社会主义新农村和社会主义和谐社会。

首先，强化政府责任，提高财政在农村合作医疗中的筹资比重，深化农村医疗卫生机构改革，改善服务条件，积极为广大农村民众服务。

其次，扩大医疗制度的受益面，建立健全全国县、乡、村的普通门诊信息管理体系，使农民在门诊的看病非同也能得到报销和补助，缓解看病压力。

再次，提高农民受益度，调整合作医疗费用的补偿政策，合理降低起付线、提高报销比例和封顶线，让农民切实感受到国家政策带来的春风。

最后，要加强对合作医疗基金的监管，规范完善基金的管理和运行。实行新农合基金公示制度，强化社会监督，加大对违法违规使用合作医疗基金行为的处罚力度，保证基金的使用透明和安全。

（五）完善农村低保制度

一是要准确界定低保对象，科学测算农民家庭收入，因为低保申请人的家庭收入是确定其是否符合低保条件和标准的主要依据；二是要根据当地实际情况适时提高低保标准。由于当前经济发展水平和物价水平都在不断变动，通过不同的保障标准可以缩小农村贫困群众尤其是贫困老年人的实际生活需求与现实保障之间的差距，确保贫困群众的基本生活；三要保证农村低保资金落实到位，各级财政要增加低保资金预算和工作经费投入，加强对低保救助金的监督管理，实行社会化的资金发放，各方面做到公开透明；四是要完善与农村低保相关的配套措施，配备相应的工作人员。以低保制度为基础，各项救济制度相结合，形成对农村贫困人口尤其是老年人的全方位多层次的救助体系。要特别注意在乡镇或街道配备负责低保工作的专职人员，村委会也可派出专门人员负责相应低保工作。

三、推动农村养老机构健康发展

随着农村人口老龄化的现状愈演愈烈，农村地区对于养老服务的需求也是日益增长，农村养老机构是中国步入老龄化社会的必然产物。在家庭养老功能逐渐弱化的情况下，提倡农村地区的养老服务正合时宜。

一要明确农村养老机构的发展方向。政府要有计划的开展农村供养服务建设，扩展养老院的养老服务内容，由现有的“一乡一院”模式向区域性的养老中心模式转变。建立以县级养老机构为中心，乡镇养老院为基础，村级养老站为补充的养老服务机构。同时政府应将农村养老机构纳入其社会管理工作的日程当中，加强对养老机构的部署，合理安排。

二要乡镇增设老年人办事处。办事处为老年人提供老年人养老的咨询工作，为老年人处理生活中的琐碎小事，最重要的就是要建立老年人的健康档案，派专

人为老年人进行服务。在新型农村合作医疗中有专门的老年人年度健康检查资金，根据健康档案，形成为老年人服务依章办事，有钱管事的局面。

三要完善农村养老基础设施建设，加强敬老院建设。可建立老年人娱乐活动室，为农村老年人提供宽松的活动空间，便于相互的关怀照顾。

四要推动农村养老服务社会化，在我国农村大部分养老机构的供给中，各级政府仍然是主力军。随着生产力水平的提高和社会经济的发展，各种社会组织和市场力量异军突起，政府可以通过许可经营、合同承包等方式实现农村养老供给方式、供给主体以及资金来源的多元化。同时要加强社会化养老服务的舆论宣传，加大社会养老服务的组织推进力度，形成众多社会力量参与的养老新格局。

五要加强对养老机构的监督管理。政府有关部门可定期对养老机构服务人员进行考核培训，并建立群众反映与监督机制，提高养老机构的服务质量

四、完善社区养老

建立以社区为中心的农村养老服务体系。与养老院等养老机构相比，社区养老可以提供较为快捷方便的服务，而且收费低廉。鼓励有条件的地区为辖区内的孤寡老人及其他空巢老人提供日间照料服务，并可由当地政府每年对社区服务站进行资金奖励。社区服务站的工作人员可从当地的留守妇女中进行选择，并对其进行相关的职业技能培训。

在农村实行社区养老能够联系更多的资源为老年人的物质和精神提供养老保障。开办质优价廉的养老餐厅，鼓励老年人积极到餐厅就餐，不仅方便老年人的日常生活，还为老年人提供了一个相互接触与交流的环境，缓解老年人的孤独感。社区养老还能激发村民之间的互助精神，弥补家庭养老、自我养老及其他养老方式的不足。

五、搭伴养老

在今年安徽省“两会”上，金清国代表别出心裁的提出了养老新理念——“搭伴养老”。对于农村老年人来说，“养儿防老”已成为过去，新的养老理念理应运用到现实生活中。“搭伴养老”主要是针对双方丧偶的老年人提出来的，老年人在精神上孤独寂寞，为了追求生活上的相互照顾而走到一起，这种共同生活的方式不失为一种稳定婚姻的有效途径。老人再婚是一种阶段性的养老婚姻，应该得到社会的认可和支持。在农村地区丧偶老年人的生活更加孤寂和单调，“搭伴养老”的新型养老理念在那里更应该得到支持和推广。

第四章 青岛市农村老年人养老困境及对策研究

一、青岛市农村老年人基本情况

根据山东省老年学会于 2008 年底发布的关于青岛市农村老年人基本省会状况的调查与对策研究报告,我们可以较为清楚的了解到青岛市农村老年人目前的生活状况。

青岛市农村总人口为 402.6 万,其中 60 岁以上农村老年人口为 61.9 万,占全市总人口的 8.8%;贫困老年人口为 3.96 万,占农村总人口的 0.98%;农村老年人的年人均收入为 1562 元(包括实物性收入的折算),占农村人均收入的 31.5%;空巢老人约占老年人总人口的 70%。

80%以上的农村老年人主要依靠子女提供的经济支持养老,养老保险和政府及村委会发放的生活补贴费(退休金)紧占所需生活费用的 0.6%和 9.8%,社会救助也只占到农村老年人养老的 1.4%;55%的农村老年人年收入在千元以下,且失去劳动能力的农村老年人占老年人口总数的 45%;同时 70%以上的农村老年人不同程度的患有高血压、心脑血管等慢性疾病,年医疗费在 400 元以下的农村老年人占 68%,但九成以上农村老年人生活仍能够自理;子女能够经常照顾农村老年人生活的占到老年人总数的 70.8%,和子女关系比较好的也找到七成。

养老保险和生活补贴情况:全市享受养老保险待遇的农村老年人一共 15561 名,占农村老年人总数的 2.5%,每年领取养老金 152.4 元;享受上级或村里生活补贴的农村老年人为 91707 名,占老年人总数的 14.8%,每年享受生活补贴 951 元。

农村合作医疗情况:全市共有 452906 名农村老年人参加农村合作医疗制度,占老年人总数的 73.4%,但报销过的农村老年人仅有 51642 名,占参加合作医疗制度老年人的 11.4%。其中,有四分之一的农村老年人看不起病,小病拖、大病扛。

五保户制度和农村低保制度。全市五保户老人一共 14107 名,占农村老年人总数的 2.3%,年人均补贴 1300 元;享受低保待遇的农村老年人有 12373 名,占农村老年人口的 2%。^①

二、青岛市农村新型保险制度现状

为了解决农村老年人的养老问题,青岛市从 2003 年下半年开始探索适合本市实际的新型农村养老保险制度。首先从城阳区开始,再逐渐扩展到黄岛、崂山、即墨、胶南、胶州等地。青岛市在探索新型保险制度的工作中,按照“一个相适

^① 山东省老年学学会:《青岛市农村老年人基本生活状况的调查与对策研究报告》,2008 年

宜，三个相结合”的原则稳步实施：即坚持保障水平和经济发展水平相适应，坚持个人缴费、集体补助、政府扶持相结合，坚持个人账户和社会统筹相结合，坚持个人自愿与政府倡导相结合。^①青岛的新型农村养老保险制度的主要特点：一是覆盖面比较广，只要是具有青岛市农业户口，年满 18 周岁及以上人员，除学生和已参加城镇职工基本养老保险的人员外，均可加入到当地农村基本养老保险的行列中，且参保对象没有年龄上限，使那些年龄在养老金领取期限以上的农村老年人也能通过补缴养老金的方式参加当地的农村基本养老保险；二是政府主导、参保灵活。在新农保实行的过程中青岛市政府制定了一系列配套措施，建立养老储备金，加强部门之间的配合、建立联动机制，同时参保人可在的规定范围内自行选择缴费比例，多缴多得，可以适当的提高养老金待遇。三是要建立多元筹资机制，坚持分类指导，分步骤、分层次的进行筹资。青岛市建立了个人、村（居）集体、街道（镇）和区（市）四方筹集资金、个人账户与社会统筹相结合的新型农村养老保险制度，在新的制度下，全市两级财政对农民的参保金额的补贴可以达到个人缴费额的 70%；同时政府还与银行协调，为农村老年人提供无担保抵押方式的贷款缴费。但是，财政兜底的养老金补助给社会的稳定带来了隐患，而且农村老年人的养老保险还没有和城市养老保险形成有效地协调联动机制，养老保险制度的创新并不能使处于养老困境的农村老年人真正做到“老有所养”。

三、青岛市农村老年人养老的困境分析

根据以上数据和青岛市采取的新型农村养老保险制度，我们可以进一步了解到青岛市农村老年人的养老状况及其困境。

第一，收入水平低，千元的年收入根本无法应对经济发展、物价飞涨的现实情况。上文已经提到，青岛市老年人的年均收入是 1562 元，不到农村人均年收入的三分之一。而且青岛地区的物价明显高于山东省的其它地区，这不仅使老年人物质生活缺乏保障，其精神需求更是得不到满足。

第二，农村老年人的医疗状况是不可回避的一大难题。看病难、看病贵的现实使农村老年人对医院的大门产生了畏惧心理，尽管有 73.4% 的老年人参加了新型合作医疗，但是报销比例仅占参加合作医疗老年人口的 11.4%，报销额度也很低，而且子女为老年人拿出来看病的钱与其现实需要相距甚远。

第三，养老保障水平仍比较低。保障水平低一方面说明保障金额低，另一方面也说明保障范围窄。上文已经提到，能够享受到养老金的老年人仅占老年人总数的 2.5%，每年 152.4 元的养老金更是让农村老年人在飞涨的物价面前“望洋兴叹”；低保人口也仅占老年人口的 2%，而且年保障金仅限于 1300 元，无法保障其基本生活。经济的发展并未使老年人能够安心的享受社会进步的成果，困苦

^① 刘昌平，殷宝明，谢婷.《中国新型农村社会养老保险制度研究》，中国社会科学出版社，第 44 页

生活的背后是老年人更多的辛酸和无奈。三无农民的投保问题也没有得到有效解决，如在城阳区划征地过程中，征地涉及 6 个村、2 万多农民，区划前人均 6.4 亩地，区划后仅有 0.67 亩，无土地、无收入、无工作的农民近万人。但是失去土地之后不能像城市职工一样领取失业金，即使想缴纳医保费用也没有经济条件。

第四，农村老年人在生活照料和精神慰藉上也面临着严峻挑战。2007 年时青岛市城镇的 60 岁以上的老年人口占全市城镇总人口的 15.93%，青岛市农村及其外围的老龄化压力已远远超过城镇的老龄化水平。同时农村的青壮年劳动力仍然不断地向城镇进军，儿女的远离加剧了农村老年人的孤独处境。农村空巢老人越来越多，其日常生活的照料和精神上的安慰都是子女和社会必须正视的问题。

第五，同一地区的不同乡村之间的养老水平存在很大差异。青岛市农村之间的发展水平差距很大，即使地理位置临近，村与村之间的经济差距、养老差距都是相当大的。就拿青岛市城阳区夏庄街道的太和和云头崮来说，仅一条公路之隔，太和的农村老年人生活水平就远比云头崮好得多。经简单的走访调查，太和的农村老年人每月领取的补贴要比云头崮村的老年人多 500 元左右。养老水平的不平衡极易使农村老年人产生心理落差感，对农村老年人的身心健康都会产生不利影响。

四、青岛市农村老年人养老对策

青岛市 75%以上的老年人口在农村，所以其养老的难点和重点都在农村。为了有效解决青岛市实际面对的农村养老问题，文章提出了专门针对青岛市实际情况的农村老年人养老对策。

第一，建立全市统一、高效、精干的农村养老保险工作组织，为农村养老保险工作提供组织保证。青岛市各级农村养老办公室要在全市建立起市、区、乡镇（街道办事处）财政全额拨款、统一规格的三级农村社会养老保险工作组织机构。对工作人员进行组织培训，提高他们的工作能力和思想素质，为农村社会养老保险工作的全面展开提供坚实的人员基础和组织基础。

第二，拓宽农村养老保障金的筹资渠道。青岛市政府出台的农村新型养老保险中对政府财政的依赖性过大，政府可以通过给予部分企业和社会组织以税收、水、电等政策优惠使得这部分企业和社会组织更多的承担农村老年人养老的资金，缓解市政府的财政压力，拓宽筹资渠道。市政府可利用其得天独厚的外资优势，通过与外企的协调为农村老年人的养老创造条件；村委可以结合本村的特色及实际情况适当的招商引资，例如崂山沙子口及周围地区可以充分的利用起旅游、茶业及渔业优势对外引资，促进当地经济发展；作为农村基层单位，各村也可以从多年积累的基金中拿出来一部分作为农民的养老金。

第三，完善农村合作医疗制度。市政府可以通过与青医附院、市立医院以及第三方的医疗器械及设备公司合作，通过对医疗设备公司的政策优惠三方合作达成协议，降低农村老年人就诊时的费用，使农村老年人在医院进行相关的诊断和治疗时能够最大限度的享受优惠；市政府可以在农村建立定点诊所，并定期派专家到诊所进行免费检查，防止老年人因为没有及时检查身体而是疾病拖延甚至无法救治；扩大报销比例和报销范围，使农村老年人在看病时不因金钱压力而耽误治疗。

第四，提高五保户和低保户的补贴救助水平，扩大低保户的救助范围。五保户和低保户的补贴及救助水平都应随着青岛市经济的发展而相应提高，建立补贴与经济及物价的联动机制，提高农村老年人的生活水平。同时青岛市应根据实际情况调整对低保对象的限制和要求，保证低保救助能覆盖到更多需要救助的老年人。青岛市朱家洼村的老年人每月有一千多元的生活补贴，随着物价的上涨村委还会对其补贴进行适时调整。同时村里对失业的劳动力实行“负责到老”政策，村委为村里的失业劳动力积极安排工作，争取每家每户都有幸福美满的生活，每位老年人都能够老有所养。

第五，建立区域乡村养老联动机制，提高区域农民收入。邻近区域之间的乡村可相互交流养老政策与经验，根据实际情况加以借鉴。发挥区域资源的集中优势，发展可以促进整个区域经济发展与进步的特色产业，通过特色产业的发展为老年人的养老提供资金。村与村之间也可协商养老，建立邻近区域内共同的养老服务，中心在村委每月固定队养老中心投入的基础上，市财政也要对区域农村之间的养老事业积极支持，定期发放补贴，并积极提供和修缮更新娱乐设施。通过联动养老促进各村老年人之间的交流，丰富老年人的日常生活，满足老年人的精神养老。区域之间可协调调整农村产业结构，加大对农业基础设施建设的力度，提高农民的组织化程度，放宽农村劳动力的流动政策，增加经济收入，为老年人的养老提供一份保障。

第六，青岛市可利用其得天独厚的自然条件，在环境清幽的地方建立养老院、老年公寓等等。以青岛市城阳区夏庄街道的崔家沟社区于2011年投资2000万元建立的山佳老年公寓为例。该老年公寓依山而建，交通便利，与城阳区第三人民医院相隔甚近。老年公寓各方面配套齐全，学习场所、娱乐设施应有尽有。在类似的城乡结合部地区，可采用当地街道、社区和村委会出资，市政府扶持，老年人适当缴费的方式开展老年公寓项目，保证老年人丰富安逸的老年生活。同时政府要对养老院、养老公寓的服务质量进行定期与不定期的检查和考核，参照青岛市民政局对社会福利机构的要求对不符合标准的养老机构和人员进行及时撤销和更换。

第七，建立留守妇女服务技能培训站，倡导居家养老。由上述对青岛市农村

老年人的情况研究可以看出，青岛的空巢老人占老年人口的比重很大，而且人口相对密集。同时青壮年的外出打工也使部分留守妇女闲居，当地政府和村委可以通过倡导居家养老模式带动当地就业，建立以留守妇女为主的老年人服务流动站，提高老年人的生活水平。乡镇一级政府和村委可对参加居家养老服务的妇女进行服务技能培训，相关费用由乡镇政府和村委各承担 35%，余下 30%可由子女承担或子女与老人共同承担。

青岛市可根据自身实际情况，与上文提到的系统的养老方式相结合保证农村老年人的养老问题得到成功解决。总而言之，青岛市作为我国经济发展水平相对较高的城市，解决农村老年人的养老问题不仅能够减少老年人的后顾之忧，提高老年人的生活质量，也可以提高青岛市农村整体的城镇化水平，从政治、经济、文化和社会各个层面促进青岛市的协调发展，打造国际化都市形象。

结语

老年人用他们的青春和汗水我们创造了美好的生活，使我们能够在新时期享受到改革开放的春天和美好，当他们已不能依靠自己生活时，理应得到家庭和社会的重视。尊敬老人、赡养老人历来是我们中华民族的传统美德，进入 21 世纪，我们更应该将这个优良传统发扬下去，让老年人能够在祥和幸福的环境中安度晚年。

改革开放以来，中国经济得到了飞速发展，同时也增加了老年人的生活负担。我国正加速向老龄化社会迈进，目前我国的老龄人口已经到达了 1.74 亿，占人口总比例的 12.78%。老龄人口的逐渐增加使得我国养老问题十分严峻，解决养老问题迫在眉睫。长期以来，由于城市的养老制度和政策落实较为到位，所以城市老年人的养老不论从政策还是家庭来讲都是比较完善的。但较为贫困的农村地区由于养老观念的落后、子女的外出打工、养老政策的无法落实的原因使得其老年人养老形势十分严峻。同时农村人口老龄化的速度明显的快于城市的老年人口增加速度，空巢老人的日益增多使得原本就无法安度的老年生活显得更加“拮据”。农村老年人养老的相关配套措施十分不健全，相比城市老年人的养老，农村老年人口的养老问题更值得我们关注和思考。

文章从我国建国以来农村老年人养老的历程分析各个时期的农村养老的主要方式，并对各时期的养老方式的优缺点进行简单概括，进而提出我国现阶段农村老年人养老的主要方式。在家庭养老和土地养老逐渐失去其主要保障功能的情况下，文章根据我国目前农村老年人的养老状况，从家庭、土地、经济发展状况、政府、社会和制度各个层面对养老困境进行分析，并提出适合我国国情的农村养老对策。为农村老年人的合理养老创造了一个和谐的家庭、社会与政策环境，为社会主义新农村的建设奠定了和谐的社会、经济与文化基础。

文章最后结合青岛市农村老年人养老的实际情况，采用定性与定量相结合的系统分析方法，为青岛市农村老年人的养老提出了切实可行的对策。

尽管取得了上述成果，但是本文在研究中仍然存在一些不足之处。如对数据的整理和把握深度不够、在研究方法也主要局限在定性分析上，还需在定量分析上有更多的突破、对难点问题的把握深度有所欠缺、对难点问题提出的对策建议还需未来实践的检验等，这些都需要笔者在将来的学习和研究中加以补充和

完善。

参考文献

- [1] 程启军.博弈与理性:农村养老方式的选择.华南农业大学学报, 2005, (1)
- [2] 刘洪波.中国农村养老保障制度建设的阶段性.华中科技大学学报, 2005, (1)
- [3] 杨团、毕天云、杨刚.21世纪中国农民的社会保障之路.第一版.北京:社会科学文献出版社.2010
- [4] 苏保忠.中国农村养老问题研究.第一版.北京:清华大学出版社, 2009
- [5] 胡锦涛.高举中国特色社会主义伟大旗帜, 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗.2007, 10.
- [6] 韩春兰.我国农村新型合作医疗制度存在的问题及对策.皖西学院学报, 2007.04
- [7] 张学锋.浅析农村老年人口养老问题.才智, 2010.30
- [8] 王利娟.浅析农村人口老龄化面临的养老问题.法制与经济(下旬), 2011.09
- [9] 安增龙, 董银果.论中国农村养老模式选择.西北农林科技大学学报, 2002.4
- [10] 左冬梅, 李树苗, 宋璐.农村老年人养老院居住意愿的影响因素分析.人口学刊, 2011.1
- [11] 刘昌平, 殷宝明, 谢婷.中国新型农村社会养老保险制度.第一版.北京: 中国社会科学出版社, 2011.
- [12] 葛寿昌.社会保障经济学.上海: 上海财经大学出版社, 1999.
- [13] 郑秉文, 和春雷.中国保障分析导论. 北京: 法律出版社, 2001.
- [14] 郑功成.社会保障学.第一版.北京.中国劳动和社会保障出版社, 2005.
- [15] 卢海元.和谐社会的基石——中国特色新型养老保险制度研究.第一版:群众出版社, 2009.
- [16] 战京堂, 陈娅宁.青岛市农村老年人基本生活状况的调查与对策研究报告.山东省老年学会, 2008.
- [17] 温艳萍.中国农村养老保障的需求和供给分析.北京大学光华管理学院, 硕士研究生学位论文, 2001 年
- [18] 叶汉雄.缩小我国城乡基本养老保障差距的可行性分析.咸宁学院学报, 2007.2
- [19] 董克用.中国经济改革 30 年:社会保障卷(1978-2008).重庆: 重庆大学出版社, 2008.
- [20] 杨燕绥, 赵建国, 韩军平.建立农村养老保障的战略意义.战略与管理, 2004.2
- [21] 汪沅, 汪继福.我国社会养老保障制度的城乡统筹问题探析.税务与经济, 2008.3[22] 李传松.“银发浪潮”下的农村养老问题及对策.商情(教育经济研究), 2008.6 [23] 方明.社

区自治与政府职能转变[M].北京：中国社会出版社,2005：8

[24]董丽燕.我国农村高龄老人养老保障问题研究.山东经济学院, 2011

[26]罗劲博.解决西部农村老年人养老问题的一种新观点——给予社会工作的视角.新西部, 2009.20.

[27]张成福, 党成云.公共管理学[M].北京：中国人民大学出版社, 2001： 339-441.

[28]陈余秦.农村老年空巢家庭对我国社会保障制度提出的挑战.黔东南民族师范高等专科学校学报, 2006, (8) .

[29]李迎生.立足现状、面向未来：农村养老保障制度改革的“过渡模式”设计.社会保障制度, 2006 (2) .

[30]任祥君, 韩俊江.我国农村社区养老机构存在的问题及对策研究.劳动保障世界（理论版）, 2012, (1) .

[31]夏敏, 韩旭峰, 韩建民.当前农村养老保障面临的现实问题及对策研究.北京航空航天大学学报（社会科学版）, 2010.3.

[32]胡彩虹.浅谈当前中国农村老年人的养老问题.城市建设理论研究, 2011 (22) .

[33]覃卫东.始终把民生问题作为考虑一切问题的出发点.求是, 2007.

[34]张圆, 王保平.农村老年人的社会保障问题及对策.中国社区医师（医学专业）, 2008, (19)

[35] 成彦.老龄化背景下的中国农村老人问题研究.青海师范大学学报（哲学社会科学版）, 2008, (4)

[36] 方青, 宋文娟.完善农村社会保障制度的约束性思考.合肥学院学报（社会科学版）, 2006, (2) .

[37] 秦亮.农村留守老人养老问题国内研究综述.现代交际, 2010, (10)

[38] 王杰.浅析当前农村老年人养老问题.改革与开放, 2009, (3) .

[39] 胡光景.农村老年生活的现状分析与对策建议——关于安徽农村老人养老问题的调查.现代经济信息, 2008, (12) .

[40] 赖建锋.关于我国农村空巢老人社区养老探讨.今日南国（中旬刊）, 2010, (7)

[41] 王萍, 李树苗.农村家庭养老的变迁和老年人的健康.北京：社会科学文献出版社, 2011.

[42] 邹伟贤.浅议农村留守老人养老问题.社会工作（学术版）, 2008, (7)

[43] 左冬梅, 李树苗, 宋璐.农村老年人养老院居住意愿的影响因素分析.人口学刊,

2011.1

- [44] 罗蓉, 成萍.农村留守老人养老现状研究——基于贵州省兴仁县的实证分析.人民论坛·学术前沿, 2010, (7) .
- [45] 葛寿昌.社会保障经济学.上海: 上海财经大学出版社, 1999.
- [46] 侯雅倩, 蒋蒙蒙.浅析当前我国农村老年人养老问题. 商品与质量, 2001, (SB).
- [47] 孙超.农村老人如何养老.今日中国·中文版, 2011, (12) .
- [48] 钟建华, 潘剑锋.农村养老模式比较及中国农村养老之思考.湖南社会科学, 2009, (4)
- [49] 战京堂, 陈娅宁.青岛市农村老年人基本生活状况的调查与对策研究报告.山东省老年学学会, 2008.
- [50] 胡豹, 卫新.农村养老保障模式的国际比较与经验借鉴.农村经济, 2005, (10)
- [51] 张传翔, 陈玉光, 刘文俭, 刘效敬.西方发达国家农村养老保障的实践及其启示.青岛科技大学学报(社会科学版), 2006, (2) .
- [52] 李广艳.完善农村养老保险制度的国际经验及启示.改革与战略, 2010, (12) .
- [53] 杨燕绥, 赵建国, 韩军平.建立农村养老保障的战略意义.战略与管理, 2004.2
- [54] 王翠琴, 黄庆堂.日本农村: 养老保险制度及对我国新农保的借鉴.当代经济管理, 2010, (10)
- [55] 许根友.苏中经济较发达地区农村养老保险的实践与探索——基于江苏省如皋市农村养老保险的经验分析.华南理工大学学报(社会科学版), 2008, (2) .
- [56] 林德明, 程培焜, 顾金峰.日本农村社会保障体系的发展历程及现状.世界农业, 2004, (5)
- [57] 白维军.巴西农村养老金计划及其对中国的启示.经济问题探索, 2010, (7)
- [58] 徐文芳.国外农村养老保障实践及对我国的启示.社会保障研究, 2010, (2) .
- [59] 杨文斌, 张学朋.甘肃省新型农村养老保险实施效果研究——以榆中县为例.中国集体经济, 2011, (28) .
- [60] 郑春荣.德国农村养老保险体制分析.德国研究, 2002, (4) .
- [61] 卢德宇, 王玥.农村养老保障的制度困境与出路选择.辽宁行政学院学报, 2008 (10) .
- [62] 杨复兴.中国农村养老保障的历史分期及前景探析.经济问题探索, 2007, (9) .
- [63] 董理, 李卢霞.借鉴国外经验完善新型农村社会养老保险体系.现代经济探讨, 2009., (11) .

[64]宋洁琼.中国农村社会养老保险制度缺陷与国外经验的启示.安徽农业学科,2006, ,34
(14) .

致 谢

作为三年研究生学习生涯成果的论文，是在众多可亲可敬的老师、一路相持的亲人和朋友之共同帮助下完成的。

衷心感谢中国海洋大学的所有老师在课上的精彩讲授以及课下的无私指导和关怀，是你们给了我知道和启示，使我一步步地走进了专业学习的殿堂，顺利的完成学业。感谢王树文教授以及王守慧老师，三年来建立了浓厚的师生情谊，一日为师，终生铭记。

在这里，我要特别感谢我的导师。从论文的选题、构思、框架安排，到写作过程中论点的确立以及对现实问题的把握，无不凝聚着导师的智慧和心血。导师渊博的知识、深厚的学术造诣、宽广的思路、忘我的工作热情、平易近人的处事风格和严谨的学习态度时刻感染着我，将永远激励我在今后的人生道路上不断完善自己。谨向导师再次致以衷心的感谢和真诚的敬意。

感谢我的亲友们，感谢你们一直以来带给我无尽的关怀和鼓励，使我最终能够顺利完成学业。

虽然论文署着自己的名字，但文中却处处闪耀着他人智慧的光芒，在此还是要对所有前辈学者及专家致以自己最诚挚的感谢。

最后，感谢各位专家在百忙之中对我的论文进行审阅。

由于本人学识水平和社会实践有限，使论文无论在理性反思还是对现实观察等方面，定有许多错讹之处，真诚希望各位专家学者、老师和同学批评指正。