

国家社会科学基金项目

批准号：01ERK001

经济欠发达地区农民老龄社会问题研究

项目负责人单位

中共河南省直属机关工作委员会党校

二〇〇二年六月

经济欠发达地区农民老龄社会问题研究

(研究报告)

项目负责人： 张卫平 （电话： 0371—3941797）

（邮编： 450002）

课题组成员： 张山旺 李雪梅 周 静 邸英琪

苏 斌 贾新波 张彩琴

项目负责人单位：中共河南省直属机关工作委员会党校

地 址：河南省郑州市丰产路 32 号

内 容 摘 要

中国幅员辽阔,各地农村自然经济条件的差异性很大,这就使不同农村的先天自然禀赋存在着较大的差异性,在市场机制的作用下,市场经济的马太效应使农村先天禀赋上的差异进一步地表现为经济上的巨大差距,除经济较发达的沿海地区农村和一部分中心城市郊区农村开始步入小康社会外,而大部分经济欠发达的农村地区仍然处于贫穷落后的状态之中。这些地区由于经济水平相对落后、基础设施薄弱、社会又没有为农民提供一种安全养老保障等等因素的制约,农民老龄化及其相关的社会矛盾和问题表现得更为尖锐和突出,导致农民在养老方面所面临的风险将远远高于城市。未来中国养老问题的难点在农村,重点在农村,特别是经济欠发达地区的农村将面临着更大的困难。这一问题若不能及时地、科学地予以解决,势必酿成严重影响国家稳定和文明进步的重大社会问题。

农民的老龄问题是一项涉及到社会方方面面复杂的、系统性工程,它所反映出的社会矛盾是多方面的、多层次的,涉及到农村经济、政治、思想文化等多个领域,要解决农村人口老龄化所带来的诸多社会问题,最基本的办法还是要建立起广泛的社会保障体系,社会保障制度犹如一张巨大的安全网,覆盖了全社会公民基本生活需要的各个方面,为每个社会成员能够过着具有人的尊严的生活提供制度的、物质的、精神的福利保障,尤其是对于低收入阶层和作为弱势群体的农民,使他们的民主权利和生存权利都能得到有效的、基本的保证。国外社会保障制度的实践表明:良好的社会保障体系与社会矛盾淡化、社会稳定之间具有内在联系,是经济发展的重要条件。鉴于此,中国需要从制度设计的层面入手,重新认识和界定我国社会保障的基本内涵,理顺各种关系,调动各种社会资源,兼顾各方面的利益,解决各类矛盾,从具体实际出发,多形式、多层次地解决农民的社会保障问题,使之成为农村社会可持续发展的“稳定器”和“安全网”。

目 录

一、 农民老龄化所反映出的社会问题与矛盾·····	(2)
(一)、农村社会保障基础薄弱, 社会养老能力不足, 困难重重·····	(2)
1、农民的经济赡养, 是困扰农村发展最核心、最突出的社会问题··	(2)
2、农村社会医疗保障的缺失, 导致因病致贫和因病返贫问题严重··	(5)
3、农村社会福利、照料事业基础薄弱, 服务水平低·····	(6)
(二)、老年农民的经济负担繁重·····	(7)
1、农民负担过重·····	(8)
2、农村的传统陋习, 加重了老年人的经济负担·····	(10)
(三)、传统社会向现代社会转轨的过程中, 家庭养老能力和养老观念 呈弱化趋势·····	(10)
1、家庭养老的经济基础逐渐瓦解·····	(10)
2、家庭趋于小型化·····	(11)
3、农户抵御养老风险的能力低·····	(11)
4、随着传统家庭的解体, 养老观念也趋于弱化·····	(12)
5、老年人的精神赡养易被忽视·····	(13)
(四)、在社会保障缺失的情况下, 农民“养儿防老”的生育观与计划 生育政策产生巨大的碰撞·····	(14)
(五)、经济不发达区域的养老环境不容乐观 ·····	(15)
1、城市化进程缓慢·····	(15)
2、农村人口的流动性越来越强·····	(17)
3、老龄事业还未纳入各地社会发展规划·····	(17)
4、立法滞后, 缺乏强制性·····	(18)
5、乡村基层党组织软弱涣散·····	(18)
6、社会公众对老龄现象普遍漠视·····	(19)

二、以“人人共享的社会”为目标，来设计解决农民老龄问题的基本
制度..... (20)

(一)、经济保障..... (21)

1、落后农村建立社会保障体系的指导思想及实现形式..... (21)

2、让广大农民享有健康..... (24)

3、设置适合当地农民需求的社会服务项目..... (25)

4、转移农民，减少农民，让农民走向聚居，让农民变市民..... (27)

5、营造老年人参与社会的良好氛围，鼓励老年人“以为补养” (28)

(二)、家庭和社会保障..... (30)

1、高度重视和维护农民家庭养老的主体地位..... (30)

2、建立以“精神支持为主，经济支助为辅”的村落养老体制..... (33)

(三)、政治保障..... (34)

1、老龄事业要以鲜明的政府责任引起各级党委和政府的重视..... (34)

2、采取切实有效的政策来确保农民负担的减轻..... (36)

3、建立老年学理论研究体系..... (37)

4、重视老龄人的心理健康，倡导科学、文化养老..... (37)

(四)、道德与法律保障..... (38)

1、建立一个不分年龄、人人共享的社会..... (39)

2、提高干部、群众的整体素质，推进农村精神文明建设..... (40)

3、加快老年性立法的步伐，用法治来确保老年人的合法权益..... (41)

经济欠发达地区农民老龄社会问题研究

中国是一个人口大国，也是一个农业大国，社会经济发展的不平衡性是基本国情。区域经济发展的不平衡，造成各地农村经济条件的差异性很大，一般说来，东南沿海地区属于发达地区，这一地区的农民已经步入小康社会。广大中西部地区属于不发达地区，除了部分中心城区的郊区和局部农村外，大部分农村仍未脱掉贫穷落后的帽子。这从地区贫困的统计中可反映出来，我国 592 个贫困县中，有 515 个位于中部和西部地区。经济不发达的中西部地区与沿海地区相比较，其“马太效应”即“让穷者更穷，让富者更富”就在现实社会中再现出来。这些年来，发达地区与不发达地区的差距呈拉大趋势，以东西部地区为例，在近几年的国内生产总值比率中，东部地区占 65%以上，西部地区仅占 15%左右；在全国人均创造国内生产总值中，东部地区超过平均数 4 成以上，西部地区只有平均数的一半左右。农民收入的地区差距也在进一步拉大。1980 年全国农民纯收入为 191.33 元，东西部农民人均纯收入不差上下。到 1998 年，东部农民人均纯收入已超过 3600 元，比西部高出近三倍。造成东部与中西部经济发展巨大落差的原因是多方面的，既有自然和历史方面的因素，也有观念和政策的原因。这种区域经济差别反映出不发达地区农村的迟发现代化特征，突出表现在：

第一， 农业为本。以种植业、畜牧业为主导产业，农业经营规模小和专业化程度低，经济发展无明显优势，农产品的商品率和附加值低、科技含量低，农业技术进步缓慢。

第二， 乡镇工商业不发达，商品经济发展缓慢，第三产业发展滞后，市场发育程度低，工业化、城市化进程受抑制。

第三， 农民收入低下。农产品生产成本低，农民主要依赖粮食种植业或养殖业获得收入风险大，非农经营收入比重小，脱贫相当不易。

第四， 农民负担重。这些地区的乡村由于缺乏地方经济发展的物资基础，集体经济薄弱，资本金匮乏，公益事业的投资完全依赖农民承担，给农民带来了沉重的经济负担。

第五， 交通不便，信息闭塞，环境恶劣。经济落后的农村主要集中在边

远地区，距离经济相对发达的中心城市较远，资源优势难以转化为产品优势、商品优势。有的乡村属于自然条件和生态环境极差的“贫困死角”。

第六，科学文化素质低下，传统习惯和观念根深蒂固，接受新生产、新生活、新事物的精神差，创业冲动微弱，惰性十足，不思进取，安于现状，乐于守成。

上述特征决定了经济欠发达地区成为农民老龄社会问题最多和矛盾最尖锐的典型地区。因为，所谓老龄问题，是指保障老年人的各种权益问题以及老龄化给经济和社会发展带来的问题，它包含着两层意思：第一层意思是人口老龄化过程本身规律性发展必然引起的一些社会问题。第二层意思是人口老龄化过程本身非规律性发展所引起的一些社会问题。随着老年人群在总人口中比重的不断加大，必然会对社会提出一些相应的要求，进而对社会发展产生重要影响。经济欠发达地区由于受农民人均纯收入、负担状况、非农产业的发展水平、劳动力及人口素质、社区建设、乡村教育的发展水平、医疗保健程度等等因素的制约，造成社会整体发展滞后，在满足老龄农民所提出的各项需求方面力不从心，将面临着更大的困难。极有可能陷入社会发展滞后与农民老龄社会矛盾尖锐的恶性循环。鉴于此，我国人口老龄问题研究的重点在于研究不发达地区的农民老龄问题，焦点在于研究农民老龄问题与农村社会发展的关联性。

一、农民老龄化所反映出的社会问题与矛盾

（一）、农村社会保障基础薄弱，社会养老能力不足，困难重重

“社会养老”是指由国家、社会为老年人提供的养老保障，是养老社会化的产物。农民老龄化是在家庭功能趋于弱化，社会保障制度还十分欠缺的情况下到来的，当前的社会保障体系和职业化的老人照料体系的现状，在今后相当长的时期内与农村的实际情况是不相适应的。

1. 农民的经济赡养，是困扰农村发展最核心、最突出的社会问题。

农民老龄化所面临的社会问题是多层面的，但核心问题是其经济供养问题。即我们通常所说的“老有所养”。由于中国长期形成的二元制经济结构，老年人的经济来源在城市与农村之间存在着很大的差异。在城市，大多数老年人有离、

退休金，晚年生活一般来说是无后顾之忧的，他们需要从子女那里获得的更多的是精神慰藉，子女对父母所承担的义务也带有一种遵从传统伦理的意义。而农村地区则不然，尽管农民是国民的主体，但除了五保制度，绝大多数农民尚处在保障网络之外。国家把农业劳动者社会保障的责任全部放在了家庭及其子女的肩上，没有为这部分劳动者制定出切实可行的社会保障计划，因而，老年农民对子女的依赖更多的是经济上的需求。特别是在农村地区广泛实行了家庭联产承包责任制后，原有的集体经济的依托基本丧失，老年人对子女和家庭的依赖程度进一步加深。据河南省计划生育干部学院于 1999 年对河南省农村养老状况进行 2500 份问卷调查显示：老年农民平均年收入为 1085.3 元，远低于当年全省 1864.05 元的农民人均纯收入。从老年人目前经济收入的主要来源看，有 38.9% 的老年人靠自己个人的劳动所得，55% 的老年人靠子女提供，6.2% 的老年人靠老伴或个人储蓄。很显然，子女和个人劳动收入是老年人经济收入来源的两个主渠道，其中子女仍然扮演最主要的角色。在被调查的老人中，有 50.8% 的年收入不足 1000 元，年收入在 2000 元以上的仅占 13.9%。这说明，在当前广大农村，经济问题仍然是困扰老年人的首要问题。这一结论从另外两个侧面——老年人生活中最困难的事和最担心的事也可得到验证：在生活有困难的老年人中，有半数以上是属于经济上的困难，老人们将来感到最担心的事也是缺少生活费来源渠道。

国家在对待农民的养老问题上，把“不给国家财政背包袱”作为农村开展养老保险的基本出发点。强调“农村个人是养老保险承担的主体，农村养老保险，国家在经费上不予投入”。目前我国农村养老保险的资金筹措方式采取的是个人自我平衡方式，即个人按一定数额积累资金，到规定年龄后按积累额支取。这种保障模式的非社会性和不公平性特征非常明显，无论在理论上还是在实践中都有值得商榷的方面。首先，这是一个如何看待农民的问题。国家把财政支出绝大部分用在城市，社会福利制度仅仅针对市民。财政的钱是全体纳税人交的，据统计，农村地区上缴的税收占国家总税收的 26%，而只得到了 9% 的政府拨款。我们不能只把农村人口视为现代化、工业化的贡献者、劳动者，而不是分享现代化成果的人群。作为国家的社会保障制度，目标应该是一元的，即让每个公民都享有社会保障的权利。农民同职工一样，在为国家、为社会创造价值、作出贡献，而在他

们丧失劳动能力时却不能享受与职工的同等待遇，这有悖于社会公平。在国家的财政投入和社会福利制度上，农民明显地是“应得未得”，其实质是广大农民缩衣节食地支持了国民经济的各项建设，却没有得到国家分给国民的“蛋糕”中自己应得的一块。当前农民收入增长缓慢，相当多的农村地区仍然处于十分贫困的情况下，社会保障如不在制度设计上兼顾农民，客观上会加重中国二元经济的分化程度。其次，国家虽然提出了建立“统一、规范、完善的社会保障体系”的目标，但在措施和内容上却不尽人意，在经济能力不宽裕的当前，突出重点确有必要。但问题是作为一项社会基本制度建设，既不覆盖广大的农村，也没有突出老年人、残疾人等特殊困难群体，很难称得上“统一、规范、完善”。目前农村所推行的养老保险充其量只能说是农民的自我保障，根本称不上是一个严格的社会保障行为。第三，这种模式存在着一个非常突出的弊端，即“保富不保贫”。完全依靠个人缴费，缺少政策倾斜和资金扶持的农村养老保险，导致目前农村开展养老保险较普及地方的大多是经济较发达的地区，能参加保险的人也几乎都是农村中有支付能力的比较富裕的农民，而经济欠发达地区的农民大多数至今还只是解决了温饱问题，手中并没有多少积累，真正富起来的农民不多。所以，农村社会保险的覆盖面极其有限。根据 1996 年的有关资料统计，我国全社会享受社会保障的人数为 2 亿人，社会保障的覆盖面为 30% 左右，城乡覆盖面的差别较大，城镇享受社会保障的人数为 1.85 亿人，覆盖面为 88.7%，农村享受社会保障的人数只有 1474 万人，覆盖面为 3.3%，城乡覆盖面的差距为 27:1。在经济落后的广大农村，养老保障制度基本上是一片空白。98% 以上老年人基本上都是依靠子女、亲属和自身的劳动收入养老的，例如甘肃省截止到 1997 年 7 月，全省只有 20 万人参加养老保险，积累保险基金仅 2347 万元，只相当于发达地区一个县的水平。第四，由于采取的是完全积累型，受益者只是现在的年轻人，而中年人和老年人将成为农村养老保险“真空”人群。在这些从事农林牧渔业生产的老年群体中，有建国前参加革命仍然健在的老党员、老民兵，有回乡务农的复员退休军人，有从互助组、合作社起就奋斗在农业第一线的老村干部、老模范。他们曾为缔造和建设社会主义新农村作出过无畏牺牲和奉献，开荒造田，植树造林，农田水利基本建设，先进农业技术推广，他们都流过汗，出过力，为国家和集体

积累了财富，他们中不少人因劳成疾。几十年来，他们个人所得极其微薄。由于不能享受退休制度，许多六七十岁的老农，还要象年轻人那样，终日耕作不辍，自食其力。在他们完全丧失劳动能力之后，无任何经济来源，遇到风险时也只能依靠家庭和自我保障，不少老人体弱多病、生活难以维继，让他们单纯依靠家庭和自己的力量来养老，其困难可以想象。由此，农民在养老方面所面临的风险远远高于城市。未来中国养老问题的难点在农民，重点也在农民。

2. 农村社会医疗保障的缺失，导致因病致贫和因病返贫问题严重

提高农民的健康水平是当前农村经济发展中的一个重要问题，也是困扰农民的另一突出的社会问题。建国以后，为了保障农民兄弟的身体健康，改变农村缺医少药和看不起病的落后状况，从 1958 年开始，全国大部分地区推行了以农村集体经济为依托的合作医疗制度。合作医疗制度的实施缓解了农民发生疾病的多种困扰，减轻了农民因疾病造成的经济压力和精神压力，一定程度上解决了群众“病有所医”的问题，因而深受群众欢迎。但是农村合作医疗制度没有从根本上解决农村人口与集体在医疗保健上的依附关系，医疗保健并没有实现社会化。改革开放以来，随着农村家庭联产承包责任制的推行，以集体经济为依托的合作医疗失去了赖以存在的基础，几乎丧失殆尽。随着农村市场经济发展，劳动者生产经营活动日趋频繁，他们的生、老、病、死、伤、残等风险明显增加。由于欠发达地区农村经济较为落后，集体经济力量薄弱，大部分劳动者无法得到集体的资助，农户家庭经济基础又极为脆弱，单个家庭保障能力有限，一旦风险发生，个人和家庭都难以抵御，有些家庭往往由于一个人治病，而使整个家庭陷入贫困的境地。由于农村医疗卫生落后，药品和医疗费用昂贵，农民看病难的呼声越来越高，这种情况在贫困农村显得尤为突出。就大多数农民的经济状况而言，医疗保健对于他们还属于奢侈品，在实际收入增长水平低于医疗费用上涨的速度，对未来收入的预期普遍缺乏信心，而对未来的风险预期又较大的情况下，农民们对奢侈品的消费数量自然会大大减少。这样导致农民在对待疾病的消费选择上，采取逃避医疗保健的态度，致使部分医疗需要不能有效地转换为医疗需求。据 1998 年全国第二次卫生服务调查显示：1997 年我国农村年人均医疗费 226.8 元，与 1992 年相比，每人门诊费用增加了 3.3 倍，住院费用增加了 2.1 倍，远远超过

农民收入的同期增长。同时,我国 87.4%的农民完全是自费医疗,两周患病率 37%的农民应就诊而未就诊,其中 60%是由于经济原因所致;65%的患病农民应住院而未住院,其中无力支付医药费的占 63%。从北京大学卫生政策与管理研究中心 2001——2002 年对安徽、湖南、云南、四川等省的调查情况来看,农民的家庭两周患病率在 48.65%,而应就诊而未就诊的比率为 81.25%,而未就诊原因中属于经济原因的占了一半以上。特别是作为生物个体的人,同其他生物一样,都要经历一个从出生、成长到衰老、死亡的生理过程,人步入老年期之后,机体老化的速度明显加快,老年人群与年青人群相比,其患病的比率更高。有人指出,60 岁以上老年人发病率是中年人的 2 倍,是青少年的 2-5 倍。因经济拮据,不少老年人小病拖成大病,大病无钱医治,造成了健康状况欠佳,也制约了其收入的增长。从而引发农民因病致贫和因病返贫问题严重。据统计,受社会保障体系薄弱等因素的掣肘,西南、西北一些地区农村的返贫率为 20%,个别地方为 30%—50%。因此,农村居民的医疗需要远远超过了医疗需求,由于经济原因使得需要难以转化为需求。

3. 农村社会福利、照料事业基础薄弱,服务水平低。

现阶段要在农村实施较大规模的福利计划,国家拿不出钱,地方财政又不足,集体资金缺乏,农民积累又少,而农民的生活实际中又迫切需要享受一定的福利待遇,这在广大农村中,就形成了福利基金供给不足与农民实际福利需求之间十分突出的矛盾。目前,国家的社会福利事业还处于低水平的初级阶段。社会福利事业在计划经济时期形成的国家包办,民政部门“直属、直办、直管”的做法还没有完全改变,福利机构中普遍存在着较为严重的吃“大锅饭”思想,管理体制和运行机制僵化,难以适应市场经济体制发展的要求。首先,资金严重不足,社会覆盖程度低。1982 年,政府投入的社会福利费用总额是 1.65 亿多元,1992 年增加到了 5.26 亿元,而同期物价指数上涨了一倍以上,扣除物价因素,实际增加仅为 1 亿元。从社会福利费用占国民生产总值的比重看,80 年代占 0.05%-0.06%,到 90 年代反而下降到 0.04%。而且,在政府拨给福利事业单位的经费中,绝大部分都用于本身的日常开支,投入发展的只占拨给经费的 10%-15%。从 1990-1996 年政府办的社会福利单位每年增加的床位不到 3500 张。国家统计

局的资料显示，到 1999 年，全国农村老年福利机构拥有的床位不足 90 万张，收进了大约 64 万多老人，散居在农村的五保户老人还有 300 多万。这与政府在社会福利事业发展中的主导地位不尽相符。其次，管理与服务人员素质低，服务供给严重不足。许多基层福利机构的管理和服务人员主要由家庭妇女、有劳动能力的残疾人组成，专业技术人员和专业管理人员的构成比例很低，整体素质较差，绝大多数照料者没有经过专业培训，不具备专业护理技能，不了解护理老年人的基本知识，根本不能对老人进行科学护理。从服务形式来看，大部分基层所兴建的老年福利设施，如福利院、养老院等，构造简单，功能单一，仅能提供单一的收养服务，而多样化服务的托老所、日间护理中心和上门服务组织则基本上没开展起来。第三，保障水平低，地区间差异大。目前农村的大多数福利项目，基本停留在只能提供吃、穿、住等简单服务的原始阶段。除勉强维持基本生活外，其他救助仅仅是象征意义的，只是一种道义上的支持和帮助。国家规定供养对象的保障标准要达到或略高于当地平均的生活水平，但实际上许多地方只达到规定标准的三分之一，有的只供给粮食不给现金，仅以供养对象不挨饿不受冻为目的，部分老年群体困难突出。此外，地区间的保障水平差距也很大。由于全国没有统一标准，保障程度决定于当地的财政状况和经济发展水平，特别是农村供养对象的所需资金是由乡、村提留来解决的，差别更大。在经济发达地区，人均供养标准可达到几千元，在贫困地区人年均仅一百多元，甚至只有几十元。因此，经济欠发达地区的社会福利仍然保留着浓厚的救济型色彩。由此可见，在人口老龄化迅速发展的情况下，传统的社会福利和照料事业无论从量的规模上还是质的结构上，远远难以适应农村社会进步的需要。

(二)、老年农民的经济负担繁重

从社会地位看，农民属于弱势群体，处于社会权力金字塔的最底层。在一个民主和法制还不健全的国家，农民阶层不但得不到与其他阶层均等的经济与社会利益，反而还无法抵御利益分配与再分配过程中各种非常规权力的侵害，相对来说农民利益最需要保护而又最难保护。若干年来，国家一直在为将农民负担控制在农民当年纯收入的 5% 以内而努力，但农民负担“反弹”成为一个持续的头疼问题，不少地方农民负担并未真正减轻，反而有不断加重的趋势。在 2001 年 3

月全国人民代表大会会议期间，针对农民负担问题，朱熔基总理神色凝重地说：“中国除非提高农民收入并保持农村地区的稳定，否则无法获得长期的稳定”。

1. 农民负担过重。

农民负担是一个含义广泛的概念，实质上是对农民收入的再分配，是一种强制性的收入转移。新中国成立后，社会经济制度经过短暂的过渡，很快进入集体经济时期，国家和社会向农民征缴的各种费用，不是以个人和家庭的名义，而是以生产队集体的名义承担，尽管经历了长期的低收入年代，农民个人和家庭却没有感受到直接的负担问题。家庭联产承包责任制推行后，农户家庭成为独立的经济核算单位，负担主体由生产队转向农户家庭，因而农民负担问题成为 80 年代以来出现的新问题，而负担过重又成为引发社会诸多矛盾和困扰农村社会正常发展的一个重大社会问题。

农民负担是社会发展的一个“警示器”，适度负担能增强农民的社会责任感和凝聚力，负担过重则会使社会出现动荡，处于不安定状态。在现阶段，农民的经济负担体现为与社会发展的矛盾性。从农村地区的经济发展状况来看，越是农民负担重的地区，社会发展越是落后；经济越是落后，越是要用提高、加重农民负担的办法来维持乡村公用事业的运转，最终形成农民负担过重与地区经济发展滞后的恶性循环。这是因为，首先，农民负担过重，削弱了农民发展生产的后劲，挫伤了农民的生产积极性，没有农民的生产积累能力，就没有农村发展的经济基础。其次，农民负担过重，影响了农民生活水平的提高，农民负担的高低决定着农民可支配收入的多寡，负担越重就越贫困，就越难改变贫穷面貌。在现有体制下，农村社会发展需要一定的资金积累，联产承包制后，不发达地区的许多农村集体经济成了“空壳”，乡、村集体拿不出钱来兴办公益事业。据农业部农村合作经济指导司经营管理总站统计：1996 年全国有 22.5% 的行政村集体完全没有收益，集体经济收益在 5 万元以下的占 42.9%，在 5 万—10 万元之间的占 13.5%，10 万元以上的占 12.8%。由于集体经济薄弱，乡村集体经济组织所直接掌握的资源非常有限，社会公益事业的发展还主要依靠农民上交的乡统筹、村提留。由于法定的负担不足以开支公益事业建设之需，因此各种集资、摊派纷纷出现，加上有些基层干部和单位以权谋私，把本不富裕的农民当成了人人都想吃一口的“唐

僧肉”，方方面面都向农民伸手要钱，其名目之繁多，达到了令人瞠目结舌的程度，有的地方达 100 多种，仅婚姻登记的收费就有十多种。需要提及的是，农民负担除了资金转移外，还有一种劳务转移，即农民的无偿劳动。改革开放以来，国家规定每个农民每年必须完成 15 天义务工、10 天合同工。这种劳务转移，不少地方也折合成现金，追加在农民头上。近年来，不少地方农民负担并未真正减轻，反而有不断加重的趋势。表现为“头税轻（农业税）、二税重（提留统筹）、三税是个无底洞（各种摊派）”，1999 年，湖北省监利县棋盘乡全乡农民实际负担 1382 万元，其中合理负担 580 万元，而全乡农民的农业收入总共还不足 1000 万元。这意味着当年农民种田的全部所得，都用来交纳所承担的税费负担还有巨大的缺口。据统计，从 1996 年到 2000 年，我国农民人均收入增长速度依次为 9%、4.6%、4.3%、3.8%、2%，农民收入增幅连续四年下降。这是改革开放 20 年来从未出现过的情况。有资料表明，目前农民人均支付的税款相当于城镇居民的 9 倍，加上各种杂费，则相当于城镇居民的 30 倍。据国家统计局农调总队调查显示，在农民最关心的问题中，希望减轻各种负担的占 58.9%，据最关心的问题之首。“三乱”泛滥加重了农民负担，使国家支农政策难以得到贯彻落实。近年来，因农民负担过重问题引发的案件不断发生，如一些地方强行向农民摊派，为要钱粮，不惜动用警力非法拘留农民；甚至发生逼死人命的恶性案件，严重地损害了农民的利益。

目前大部分经济落后的县、乡、镇还没有出台优待和照顾老年人，使其合理负担的措施。农村的村提留、乡统筹、义务工和劳动积累工等收费项目是按人头或按承包土地面积分摊的，这对既丧失劳动能力又无经济来源的老年人来说不能不是个负担，加上不少县、乡、村巧立名目额外增加农民负担，对老年人来说更是雪上加霜，不堪重负。李昌平同志在他所著《我向总理说实话》中谈到一个事例发人深省：湖北省监利县棋盘乡侯王村的侯大爷，老伴儿俩都七十出头了，1999 年交了 700 元的人头税。侯大爷说：“请问李书记，中国的哪一朝哪一代，要七十多岁的老人交人头税？我们年轻的时候，修过‘三线’，修过长江大堤，农业学大寨，搞了二十多年的水利建设，落得一身病，老了，政府不仅不养我们，还要我们这些老人养政府，天理难容啊”。

2. 农村的传统陋习，加重了老年人的经济负担。

一是由于子女多，为儿子娶媳妇、盖房子，花掉了老人终生的积蓄，有的甚至负债累累。二是农村的红白喜事大操大办之风日盛，据调查中有些老年人反映，一年的随礼钱就用去了生活费的多半。三是从事修庙建坟、封建迷信等一些不正当的消费和支出。

(三)、传统社会向现代社会转轨的过程中，家庭养老能力和养老观念呈弱化趋势

家庭养老是农村主要的养老方式。从理论上和我国的社会实践来看，家庭对老年人的生活都具有十分重要的作用。人到了老年，由于机体不断衰老，其体力会逐渐降低，最终退出生产和劳动领域，需要家庭其他成员为其提供生活资料，同时老年人的活力和自理能力也逐渐下降，需要家庭其他成员进行照顾和护理。这时，家庭就成为老年人能否正常生活和生存的关键条件和基本保障，同时也成为决定老年人生存寿命长短的重要因素。而目前农民家庭养老已面临诸多不容忽视的问题。

1. 家庭养老的经济基础逐渐瓦解。

家庭养老方式的经济基础是自给自足的自然经济。在小生产经济条件下，家庭既是生产单位，又是生活单位，家长掌管着生产资料和生活资料，是生产、生活的指挥者，子女要从老人那里学习生产经验和技能；继承老人的财产。因此，尊重老人、奉养老人也是当时的客观需要。而如今由于商品经济的飞速发展和工业化的逐步实现，大大增强了家庭年轻成员的自主性和就业选择的多样性。青年的视觉范围和思维空间已经完全不同与他们的父辈，他们已经有了生活方式和价值观念的横向比较，他们的价值取舍也发生了显著变化，对他们来说，“乡”、“土”已不再具有传统的意义，为追求个人最好的发展前途和较高的经济待遇，已不愿再在狭隘的“一亩三分地”上讨生活，纷纷脱离故土去寻求新的生存方式。而且在广大农村，其主要生产资料(土地、山林等)已归属国有或集体所有，年轻人依靠承包国家或集体的土地维持生活，主要生产资料不再是从父母那里继承。随着家庭养老的经济基础的瓦解或削弱，老年人在家庭中的地位和威信也在相应下降。

2. 家庭趋于小型化。

家庭模式正在经历着由复合家庭向核心家庭的变革。广大农村实施计划生育已 20 多年，家庭规模日益缩小。四川省第一次人口普查时，家庭平均人口为 4.43 人，而第五次人口普查显示，家庭平均人口下降为 3.32 人。在一些农村“4-2-1”或“4-2-2”型的家庭供养结构已经形成，也就是说，一对夫妇要照顾 4 位老人和 1-2 个孩子。另一方面，随着社会的文明与进步，人类的平均预期寿命大大提高，达到老年标准的家庭成员不断增多。以上的客观变化，不可避免地会形成一种难以调和的矛盾：应该赡养的老年人数不断增加，而供养他们的后代人数却日益减少。大家庭的裂变使养老力量分散，家庭的小型化，不论是目前的家庭收入，还是夫妇能够用于赡养的精力和时间，在为老年人提供生活资料和服务方面必然感到力不能及，在许多情况下，老年人完全依赖家庭子女的侍奉已成为不可能。因为，在“4-2-1”或“4-2-2”家庭里，一对夫妇要照顾 4 位老人不仅在正常情况下无法顾及，若在多位老人同时生灾害病的情况下，其困难和后果更是不堪设想。我国颁布的《老年人权益保障法》中明确规定了子女赡养老人是一种义务，即子女不赡养老人就是犯法。这种规定通常是针对那些子女比较多，而且都有能力赡养老人，只是由于子女不孝，仅从满足个人利益需要出发，而不愿意去承担赡养老人的义务。对这样的子女确实应该在法律上进行惩处。但是，我国进入老年型国家的行列以后，由于家庭规模的急剧萎缩，子女数量的迅速下降，将普遍会出现子女有养老的愿望，而没有养老的能力的现象，这里所讲的“能力”不仅是指经济供养能力，还包括照料老人所要支付的时间和精力的“能力”。在市场经济条件下，由于社会节奏的加快和岗位竞争的激烈，生活压力增大，子女的精力不得不更多地投入到自己的事业中去，照料老人越来越不容易做到。《老年人权益保障法》只是强调老年人有被赡养的权利，而相对于年轻人来说也有工作的权利，由于子女数量的减少可能会发生两种权利，实际上是两代人的矛盾和冲突。当二者发生矛盾时，要么是老年人被赡养的权利受到侵犯，要么是年轻人工作的权利不能得到保障。

3. 农户抵御养老风险的能力低。

农业是比较利益低的弱质产业，面临着两大风险，即自然风险和市场风险。

从生产的角度看，农业收成取决于有无自然灾害及自然灾害的程度。我国是一个自然灾害频繁的国家，加之农业基础设施落后，防灾抗灾的力量弱，仍未摆脱靠天吃饭的局面，从事农业生产有极大的自然风险。从市场角度看，农产品供求弹性大而需求弹性小，丰年价低，谷贱伤农，而歉年受政府调控的影响，价格又上不去，经营农业的市场风险也较大。农民单纯依赖种植业或养殖业的收入来支撑生活，资金来源单一，效益低、风险大，经济收入经常处于不稳定状态，难以承担和保障老一代人的生活需要。特别是独生子女家庭和少子女家庭赡养系数大，养老负担重。家庭在处理养老与履行其他义务的关系时力绌见窘，既要兑付来自社会的各种提留、摊派，又要维持家庭其他成员不断增长的消费支出，养老费用在家庭支出中的份额相对减少，一些家庭越来越把赡养老年人看成是一种负担。在经济落后地区未来一定时期内的具体经济环境中，老年农民的生活还不可能完全由社会提供保障或社会保障水平并不高，必将或多或少会给家庭带来经济方面的负担，这也会导致老年人在家庭中地位的下降，甚至在家庭里对老年人的歧视、虐待现象还不可能完全根除。

4、随着传统家庭的解体，养老观念也趋于弱化

首先，年青一代的家庭观念淡化。社会存在决定社会意识，环境是意识形成的最重要因素，在现代社会里，人们离不开家庭，家庭还具有存在的基础，但是人们的各类活动又不再局限于家庭的圈子里，对家庭的依赖性在降低，。随着社会化程度日益提高，社会活动在人生的时间表中所占比重越来越大，子女很小就进入社会化的生活，社会因素注入的部分远远大于家庭教育。如年轻人从小就进小学、中学、高中读书，大部分时间都生活在社会的环境中，在家的时间相对较少，子女长大成人后，越来越多地脱离父母所在的家庭，组成核心家庭，单独居住，脱离了老年人的各种影响，使老年人与子女之间的关系由紧密亲切而变得松散疏远了，并由于老年人与子女之间关系的淡化，使老年人与子女之间逐渐失去了共同目标，合作时间减少，在这种条件下，老年人所居住的家庭就失去了传统的含义，联系父母与子女的功能削弱了，势必给家庭养老带来负面效应，对老年父母的心理健康和实际生活质量都会产生消极影响。

其次，传统的孝道伦理道德的约束力削弱。儒家文化的孝悌思想，是家庭养