



中华人民共和国/联合国人口基金
第五周期(2003-2005)国别合作方案
人口老龄化政策研究项目

研究报告摘要集

全国老龄工作委员会办公室
国际合作项目办公室

联合国人口基金第五周期老龄课题研究报告集

目录

中国农村养老保障体系的制度安排.....	1
我国农村家庭规模缩小情况下土地收益养老能力分析.....	15
贫困老年人救助模式研究.....	19
中国老年贫困人口:数量、成因与政策.....	36
艾滋病对老年人的影响.....	54
中国城乡老年群众组织研究.....	68
城市化加速和体制转轨背景下的代际关系研究.....	92
社区照顾在老年人长期照顾中的作用.....	105
高龄女性的养老模式与死亡风险.....	119
中国老年妇女社会支持干预性政策及实施体系研究.....	126
中国独生子女户养老问题研究-独生子女家庭意外伤害的社会救助体系...	138
中国流动老年人口问题研究-北京市流动老年人口特征及成因分析.....	148
基于GIS的中国区域人口老龄化时空差异研究.....	158

中国农村养老保障体系的制度安排

张本波 苏国 李爽 辛晓柏¹

〔内容摘要〕 经济支持和生活照料是养老保障体系的两个基本内容。中国农村老年养老保障体系将逐步形成以强制性储蓄积累为主体、土地经营收入为辅助、家庭资助、社会救助等为补充的多层次经济支持体系，以及居家养老为主体、涵盖家庭照料、社区照料、和机构照料的多支柱养老服务体系。保障社会化是农村养老保障制度建设的核心，政府的责任是建立统一的政策框架，以整合政府养老资源、社会养老资源和家庭养老资源，为老年人提供基本保障。家庭仍是养老资源的主体，但经济支持中的主要作用将由直接提供老年人赡养费、转变为提供家庭成员的养老保险金；家庭照料人的功能在公共政策框架内将得到进一步强化和支持。社会投入是养老资源多元化的重要内容，它既包括养老资金来源的多元化、也包括养老服务提供者的多元化。

一、问题的提出

养老保障将是中国人口老龄化过程中面临的巨大挑战。随着人口年龄结构的变动和农村劳动力的转移，农村人口的老龄化速度已经超过城市¹。而农村养老方式仍处在转型阶段，传统的家庭养老功能日益削弱，社会保障体系还未形成，如何应对农村老年人的养老风险，逐步成为一个长期而紧迫的问题。

养老保障是城乡居民都应该享受的一种基本公共产品。长期以来，我国公共产品的供给一直实行城乡分割的“双轨”制，占全国总人口 60% 以上的农村居民被排除在社会保障体系之外ⁱⁱ。随着经济社会的发展，城乡统筹发展成为必然趋势，政府有责任、也有能力构建制度化、可持续的农村养老保障体系，以应对人口老龄化风险、为农村老年人提供基本生活保障。同时，我国将在 2010 年迎来人口老龄化的高峰，在此之前正是人口负担相对较轻的“黄金时期”，也是建立农村养老保障体系不容错过的有利时机。为此，我们将在中国农村养老现状分析的基础上，提出农村养老保障制度建设的框架和发展思路。

本研究主要建立在以下研究活动基础上：

- （1）在文献分析的基础上，构建本研究的理论框架；
- （2）对现有统计调查数据的二次分析。主要数据包括 2000 年中国城乡老年人口一次性抽样调查、人口普查、及历年人口统计资料，了解农村养老保障的基本现状。
- （3）与相关决策部门的座谈和研讨。包括民政部、劳动和社会保障部、农业部、国土资源部、国家发改委以及老龄协会等部门，都在其工作职责范围内提供了有价值的资料，并对相关制

¹ 本研究是联合国人口基金资助项目。项目负责人：张本波；课题组成员：李爽、辛小柏、苏国、杨宜勇。

度安排的可行性贡献了有益的观点。

(4) 在北京郊区进行了小规模农村居民养老访谈,了解其生活状况和养老意愿。

(5) 以专家研讨论证方式,充分吸收各方面专家的意见。

二、养老保障体系的理论框架

1、老年人的基本养老需求

老年人的养老需求是多层面的,一般可以概括为对老年人“经济上供养、生活上照料和精神上慰藉”三个方面。其中,精神慰藉是渗透在经济供养和生活照料过程中的,往往难以明确地分离出来。因此,从政策操作性考虑,我们将其分解为经济支持和生活照料两个方面:经济支持体系侧重为老年人维持基本生活提供稳定的收入,生活照料体系则侧重于为老年人提供日常生活服务,两者相互关联又相对独立,是保障老年人基本生活不可或缺的两个要素。

2、养老保障体系的主要模式

根据养老保障提供主体来划分,存在正规养老保障和非正规养老保障两种保障方式。非正规养老是指由家庭成员(包括老年人自身、配偶、子女或其他亲属、朋友等)为老年人提供经济供养或照料服务;非正规养老以家庭保障为主要特征,强调发挥家庭在养老中的作用,所以又称为家庭养老。正规养老是指由政府机构或非政府机构为主体,向老年人提供经济支持或照料服务;正规养老以社会保障为主要特征,强调发挥政府和社会资源在养老中的作用,又称为社会养老。在老龄化社会中,采取何种养老保障模式是一项重要的战略选择ⁱⁱⁱ,对老年人的经济支持和生活照料,也存在多种不同的保障方式。

3、养老保障的主要方式

3.1 老年人经济支持的保障方式

经济支持是老年人养老保障的基础,目前世界各国实行的养老保障计划中,一般有以下几种方案。

普遍保障的社会保障制度。这种保障模式很好地解决了保障覆盖面的问题,也基本解决了老年人的贫困问题^{iv},但在人口老龄化背景下,会造成政府财政负担过重,对于大多数发展中国家而言并不是一种可行的养老保障方式^v。

缴费型社会保障制度。通过缴费制度筹集养老金,保障金的给付水平与缴费水平相关联。其中主要包括两种形式:一是现收现付制,二是储蓄积累的基金制。不同形式的保障制度面临不同类型的风险。现收现付制主要面临人口老龄化、失业率上升和政治压力。基金制能够很好地化解人口年龄结构变动的影响,但在长期通货膨胀或金融市场不完善环境下,能否有效运行却值得怀疑。因此,许多国家出于分散风险的考虑,试图建立一种多支柱体系,实现养老金来源的多元化^{vi}。

社会救助。社会救助是国家帮助最贫困群体的一种方式,老年人往往是社会救助的主要对象。确定社会救助标准是决策者常常面临的难题。一方面能够帮助救助对象摆脱贫困状态,另一方面要避免影响人们养老保险缴费的积极性。

家庭保障。在绝大多数国家,不论是否建立了社会养老保障制度,多数人仍然会在不同程度上承担抚养家庭中老年人的责任^{vii}。在亚洲的许多国家和地区,赡养老人是子女的法律义务,政府也采取了税收、补贴等政策,鼓励家庭继续发挥养老作用。

3.2 生活照料体系中的保障方式

照料是指帮助老人完成日常生活活动的各种援助和协助^{viii}。老年人的日常生活活动包括洗澡、穿衣、进食、梳洗等基本性日常生活活动,以及作饭、洗衣、理财等工具性日常生活活动^{ix}。有的研究者关注照料中的感情因素,认为照料不但要帮助老年人完成日常生活活动,而且要满足老年人的社会和情感需要。如 Moroney (1998)^x认为:“照料是照料者和被照料者之间的一种特殊关系,包含情感、态度、知识和技巧,在这种关系中,被照料者受到照料者的尊敬和帮助,以提升他们的福祉和促进他们的发展”。

家庭照料、机构服务和社区服务是三种基本的照料形式。从居住方式来看,居家养老和机构养老是老年人两种基本的生活方式,而从服务提供者的角度来看,老年人的生活照料体系包括非正式照料系统和正式照料系统。在传统意义上,院所照料是正式系统照料服务的主要形式,服务对象主要是生活在养老机构内的老人,居家老年人主要接受非正式系统照料服务。

多数老年人的日常生活照料主要来自家庭,但机构养老服务也发挥着不可替代的作用。同时,社区照料服务逐渐引起人们的关注,它以相对较低的成本,为对居家生活的老人及照料者提供服务,同时尽可能地保持老年人生活的独立性,防止他们过早地进入养老机构。

4、非正规/正规养老的差异性定位

经济支持和生活照料服务是养老保障的基本内容,两个子系统具有不同的保障目的、保障内容、和保障方式。在每个子系统内,正规养老和非正规养老会有不同的定位和发展方向,个人(家庭)、社会和政府的作用也不尽相同。因此,应该针对不同的体系进行独立的制度安排,才能使老年政策更具有可操作性。

三、中国农村老年保障现状

1、农村老年人的经济供养状况

农村老年人的经济来源主要包括以下几个方面:家庭供养;农村社会养老保险;农村居民退休养老制度;商业养老保险和其他养老基金;五保供养;土地承包经营收入。其主要特征表现为:

- 家庭供养为主,但家庭养老功能趋于弱化。根据2000年城乡调查^{xi},农村老人收入中64%来自个人劳动收入,有72%的老年人接受子女或亲属的经济资助。

- 社会保障覆盖率低,地区差异大。到2002年底,农村养老保险累计参保人数5462万人^{xii},而且参保者主要为经济较为发达地区、生活较为富裕的居民。其他社会保险和基金的比例也很低。

- 社会救助覆盖面小,保障水平低。农村五保供养是社会救助的主要形式,截至2002年底,全国农村五保对象中集中供养68.9万人,分散供养189万人^{xiii}。目前“五保”供养总体保障水平偏低、供养经费不能足额到位、出现大量应保未保人员、基本医疗保障不足等问题较为突出。

2、中国农村老年生活照料体系现状

中国农村老年人的生活照料主要有以下几种形式：家庭照料（包括自我照料、以及配偶、子女和其他亲友照料）、社区照料服务（包括各类老年活动中心、以及家务、护理、医疗、聊天等服务）、机构照料服务（包括乡镇敬老院和养老公寓等）。从整体上讲，中国农村老年养老服务基本上处于自发、自助状态。

- 家庭照料为主，但缺乏对照料人的支持。2000年中国农村60岁及以上老人中约67%与子女或孙子女共同生活，与配偶一起居住的占25.3%，单独生活的占7.6%，只有不到1%的老年人生活在敬老院等养老机构中^{xiv}。

- 机构养老无论在数量上还是服务内容上，都远远不能满足需求。农村养老机构主要是乡镇的敬老院，截至2002年底，全国农村乡镇敬老院3.5万家，床位数96.7万张，供养68.9万人。这些机构大多设施简陋，服务内容单一，处于勉强维持的境况，难以满足老年人日趋个性化和多样化的养老服务需求。

- 社区养老服务刚刚起步，现实需求水平较低，但表现出一定的需求潜力。据2000城乡调查，农村老年人对社区上门医疗服务的使用率（38.6%）和需求率（62.7%）相对较高；家务、护理服务有一定的需求（接近20%），但使用率却在很低（1%以下）；聊天的需求率（34.0%）和使用率（8.2%）略高，在很大程度上是由于多数聊天服务是免费的；日常娱乐、体育、文化活动等服务基本上处于空白状态。

四、中国农村养老保障体系的基本框架

在中国农村建立养老保障体系，已经具备了一定的经济社会基础。同时，无论是经济支持还是生活照料，都呈现出资源供给的多元化趋势，只是由于缺乏系统化的、制度化的养老保障体系，各种资源没有得到有效地整合和利用。

1、构建农村养老保障体系的政策取向

随着城乡统筹发展成为必然趋势，以及日益迫近的潜在养老风险，应尽快建立农村养老保障体系、为农村老年人提供基本生活保障。

- 政府是养老保障体系的直接推动者。建立适合经济发展水平的制度框架，并提出相应的实施政策，是政府的根本责任

- 保障社会化是制度设计的基本取向。社会养老保障体系是对养老资源的制度化和公共产品化，可以更有效地应对人口老龄化风险，发挥养老保障作用。

- 保障主体多元化是重要手段。社会保障并不意味着政府单方筹资和管理，而是强调将家庭资源、社会资源整合到统一的公共服务体系中。

- 建立全国统一的体系是最终目标。一方面有利于政策的监管和运行，减少地区之间政策差异带来的负面影响；另一方面有利于促进全国劳动力市场的形成。

2、农村养老保障体系的基本框架

2.1 经济支持和养老服务互依的双塔型系统

经济供养和生活照料是老年人的两项基本生活需求，因此农村养老保障体系为并列存在的“双塔型”系统，包括经济支持体系和养老服务体系两个相对独立又相互支持的子系统。

经济支持体系是基础和前提：首先，养老金支付照料服务的主要资金来源；其次，老年人只有获得稳定的收入来源，才能在选择养老方式和养老服务方面有更多的自主权。

养老服务体系最直接的作用是提高老年人的生活质量，另一方面，通过对社会养老资源更有效地整合和配置，可以有效地减轻家庭养老负担，降低整个社会的养老成本。

2.2 多层次经济支持体系

多层次的农村养老经济支持体系（如图1所示）的主要内容包括：

➤ 第一层次（基础性保障）：社会养老保险。养老金将成为未来绝大多数农村老年人经济收入的主要来源，储蓄积累养老保险是适合当前中国农村的保障模式。

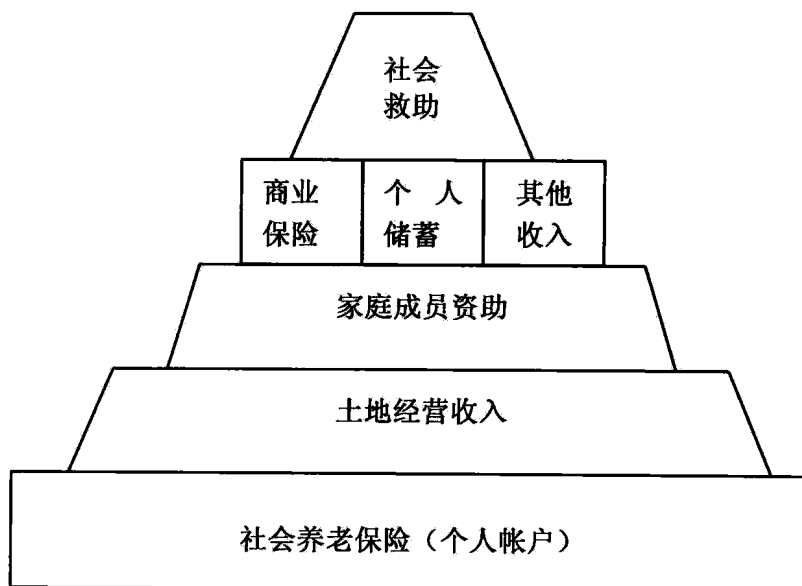
➤ 第二层次（辅助性保障）：土地经营收入。土地是广大农村居民另一个相对稳定的收入来源；土地经营收入也是农村居民进行养老储蓄的主要来源。

➤ 第三层次（补充性/辅助性保障）：家庭资助。在社会保障体系中，家庭仍是养老资源的主要提供者，但家庭中老年经济供养的代际交换形式将发生根本性转变，即由子女直接向老年人提供赡养费，转变为个人储蓄积累缴费。此时，家庭资助将以两种形式出现：一是当老年人达到当地基本生活标准时，子女和亲友的资助可以建立在自愿基础上（补充性保障）；二是当老年人不能达到基本生活标准时，可以考虑由子女或其他赡养人承担强制性赡养义务（辅助性保障）。

➤ 第四层次（补充性保障）：其他收入来源。鼓励其他各种形式的养老投入，如个人储蓄、商业保险、各种形式的养老基金以及社会捐助等。

➤ 第五层次：社会救助（选择性保障）。主要形式是农村最低生活保障制度。

图1 农村养老的多层次经济支持体系基本框架



2.3 多支柱养老服务体系

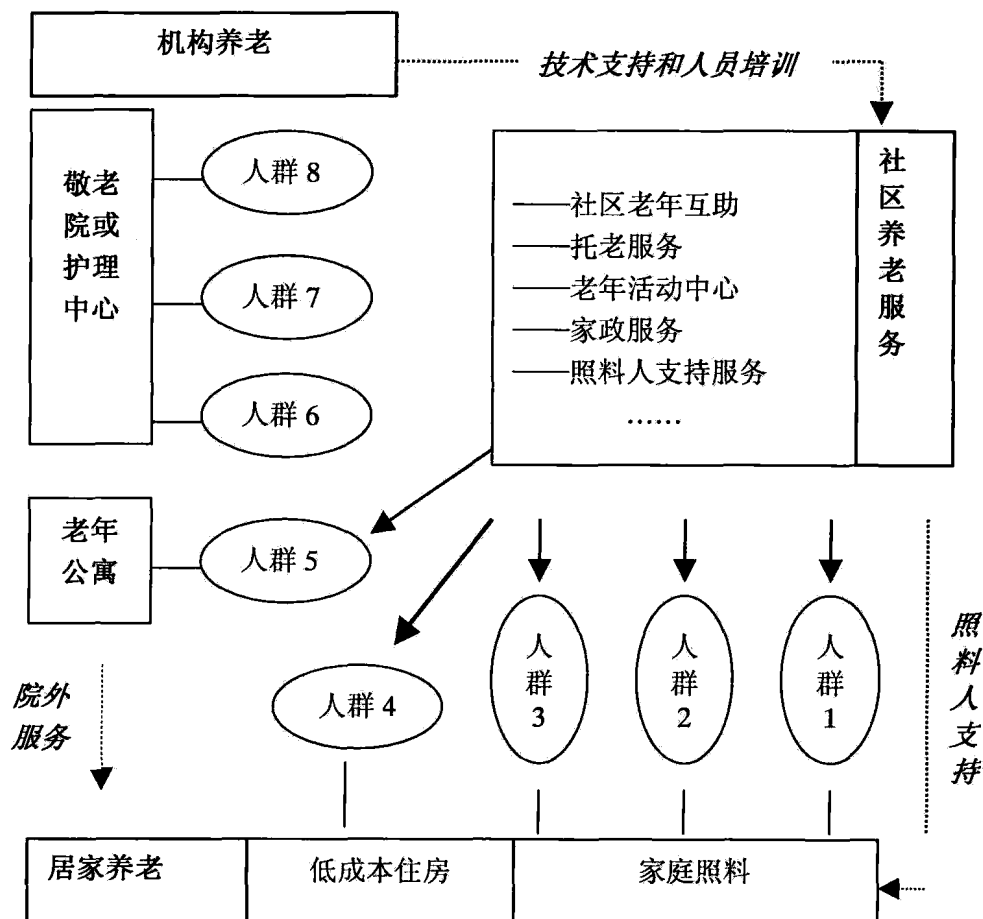
按照我们的设想，未来中国农村养老服务体系将是涵盖家庭养老、社区服务和机构养老、具有明确目标人群的多支柱体系（如图2所示）。

家庭照料是老年服务的主体。居家养老仍将是中国今后最主要的养老方式，首先它符合多数老年人及家庭成员的意愿；其次，便于家庭成员为老年人提供生活照料；第三，可以保持老年人生活的相对独立性；第四，养老成本相对较低。因此，在养老模式的选择中，应首先考虑保持家庭养老的主体地位。

社区服务是家庭照料的重要支持和补充。与机构养老相比，社区服务成本相对较低，服务方式可以更为多样化和个性化。社区服务有两个重要职能：一是为居家老人提供照料服务；二是为家庭照料人提供支持服务，维系和增强家庭照料功能。

满足特定需求是机构养老的发展方向。在养老资源有限的情况下，养老机构的目标应该针对有特殊需求的老年人群，如农村“三无”人员、失去生活自理能力、需要长期照料的老人，在养老需求分析的基础上，确定机构养老发展的规模和目标，将有限的公共资源投入到最需要的地方。

图2 中国农村多支柱养老服务体系基本框架



注：生活照料目标人群设定

人群1：有生活来源、生活能够自理的独居老人

人群 2: 自理能力较差、与家人一起生活的老人

人群 3: 生活能够自理、与家人一起生活的老人

人群 4: 有一定生活自理能力的“三无”老人

人群 5: 生活能够自理、有生活来源、自愿入住的老人

人群 6: 有生活来源、自理能力较差的老人

人群 7: 有生活来源、生活不能自理的老人

人群 8: 生活不能自理的“三无”老人

四、农村养老保障体系发展的基本思路

1、农村养老经济支持体系的发展思路

1.1 启动强制储蓄积累型的农村社会养老保险

社会养老保险是农村养老保障体系的核心。目前在部分农村地区实行的储蓄积累（《农村社会养老保险基本方案》，以下简称《基本方案》），是适合中国农村实际的保障计划，但在管理体制和运行机制上仍存在一定的问題，需要新的制度体系下加以改进。

（1）分阶段推行强制储蓄积累。

完全自愿的原则并不一定不利于社会福利的增长。个体在经济决策中往往存在一定的风险认知盲点，国际经验也表明，农村居民特别是低收入者很少愿意定期缴纳保费³⁹，1999 年中国农村养老保险出现的大量退保现象也支持这一判断。面对日益临近的人口老龄化高峰以及潜在的养老保障风险，我们建议尽快推行强制性农村养老保险。对这一方案的可行性主要基于以下几个方面：

- 国力的增强，政府有能力承担养老保障体系的改革成本；
- 农民收入增加，初步具备了养老保险缴费能力；
- 2010 年前的一段时期，中国人口负担相对较轻，改革成本较低；
- 现行基本方案的实施为我们提供了宝贵的经验。

强制性储蓄积累可以根据各地经济发展水平，分阶段推行：从 2005 年开始，在部分省市开展强制储蓄积累计划试点，并对计划进行评估并完善相关政策和制度；从 2010 年开始，在全国推行强制储蓄积累的农村养老保险制度。

（2）以年龄为基准确定养老保险计划的目标人群

在全国范围内统一缴费和领取年龄，缴费年龄调整到 18 岁以上的未在校人口；领取养老金的下限男女都定为 60 岁，不宜降低女性的领取年龄。当前未缴费老年人口的养老问题，应与基金分开，设立专门的养老计划，避免空帐问题的产生。

（3）合理确定养老保险缴费水平。

我们初步设想，根据各县级单位的家庭人均收入的一定比例，设定一个固定的缴费基数。为适应农村居民不同的承受能力和保障水平，我们设定各地区农村居民上年人均收入的 8%、10%

和 12% 三个水平，供参保者选择。以 2002 年的农村居民人均纯收入为例，三个比例下的年缴费（月缴费）分别为 198 元（17 元）、248 元（21 元）、297 元（25 元）。

对于低收入贫困人口，一种方案是以其家庭当年实际收入为缴费基数，实际缴费与应缴费（按县平均收入水平计算）之间的差额部分由政府财政补足。另一种方案是完全由政府代为缴纳。从以下的分析可以看出，政府完全有能力承担贫困人口的缴费补贴。

（4）确定个人、集体和政府相结合的缴费方式

缴费方式仍然采取个人交纳、集体补助和国家扶持相结合的方式，同时增加政府对低收入群体进行补助。

以个人缴费为主。保费可以以税收的形式征缴。针对大多数农村居民生产的周期性和收入不固定的特定，为农村居民提供按月、按季度、或按年度等多种灵活的缴费方式，被证明是切实可行的方案。

集体可根据其经济状况予以适当补助。

政府在提供政策支持的同时，承担对低收入人口的缴费补贴。贫困人口的缴费差额由省级财政和中央财政共同支付，并由中央政府与省级政府根据补助人口的规模、收入水平等因素，协商分担比例。

养老保险缴费补贴的财政支出预算及来源

2002 年，我国农村有 2800 万未解决温饱的绝对贫困人口（人均年收入 637 元以下），6000 万一般性贫困人口（人均年收入低于 882 元）。我们认为，政府完全有能力承担对低收入人群的养老保险缴费补贴：

按照 6000 万的规模，以及平均缴费上限（年 297 元）的一半计算，补贴总额约为 89 亿元；如果按照平均缴费上限的全额计算，补贴总额约为 178 亿元。

从长期来看，养老金发放会有效减少贫困人口规模，从而减少社会救助支出，财政支出负担会进一步减轻。

缴费补贴可以通过三种途径筹集：

一是并入社会保险税统一征收，即根据每年预算的补贴额度，动态调整社会保险税收水平。这是在农村居民范围实现互济的一种风险分担方式。

二是列入社会救助预算，这是在全体居民范围内实现互济的一种风险分担方式。

三是采取股份征收（share levy）的方法，即要求所有上市公司把相当于其利润一定比例（如 10%）的股份分配给各级养老基金。这是一种被证明是有效的、当前仍存在争论中的增加养老基金收益的途径^{xvi}，也可以作为缴费补贴的来源。

(5) 采取变动利率分段计息

在核定收益的基础上,充分考虑物价变动的影响,采取变动利率分段计息的办法,以规避金融风险,实现养老保险基金的支付平衡。

(6) 实行养老保险基金省级统一管理

目前农村养老保险实行县级统一管理,存在基金规模小、增值渠道不畅、管理机构众多、监管成本过大等问题,不仅会带来更多的市场风险,还会使各县的保障水平逐步拉大距离,不利于农保基金的宏观平衡。因此,农保基金的管理必须适度集中,以省级为单位统一管理,同时设立专门的基金管理机构,将基金的投资运营与一般经办业务分开。

(7) 实现基金的保值增值

养老金进入资本市场,是基金保值增值的重要手段。要逐步放松投资管制,向养老基金开放国内股票市场、其他有价证券市场等,以及进行投入到收益相对稳定的公共基础设施等项目。同时,完善投资风险防范运行机制:一是实行多元化组合投资,分散投资风险。二是成立风险评估委员会,对各种可能的投资活动进行风险等级评定,同时也为政府监控养老基金的投资活动提供判断标准。三是制定限制性投资政策,规定安全投资和风险投资的比例,如通过设立各种投资工具的最高投资上限、以及对每一证券发行者或发行公司最高投资上限等来控制投资风险^{xvii}。

1.2 建立农村最低生活保障制度

最低生活保障是社会保障体系中最后一道安全网。目前,中国已经初步具备了建立农村最低生活保障制度的物质基础。建立农村最低生活保障制度,应以省(直辖市、自治区)为主体,中央财政给予支持;各省可以设立不同的保障线,发达地区可以高一些,贫困地区可以低一些;养老保障水平要参照当地居民维持最低生活所需要的基本生活支出来确定,同时要考虑到与养老金支付水平的平衡。中央财政加大对贫困地区的转移支付力度。

1.3 保障农村居民对土地的使用权

土地使用权是广大农村居民最基本的生活保障。要把政策规定、合同约定的农民土地承包经营权法定为农民长期而有保障的具有物权性质的土地财产权利。

首先要确保农民对土地使用的处置权利,完善土地流转制度,杜绝土地流转中的侵权现象。

其次要保障失地农民的合法权益,规范土地转让和征用中的价格形成机制,提高补偿标准和分配方式,使失地农民切实得到补偿收益和妥善安置。

发挥土地的养老保障作用。明确老年人对土地使用的所有权,并保障其获得土地收益的权利。

2、农村养老服务体系的发展思路

目前中国农村养老服务的现实需求,还处在一个相对较低的层次,其主要原因在于:(1)传统的生活方式改变需要一定的过程;(2)相对较低的家庭收入水平;(3)老年人缺乏经济独立性;(4)非赢利性养老服务体系缺位。如果农村储蓄积累的个人帐户普遍建立,政府引导的养老服务体系形成,就可以在很大程度上激发并满足老年人的养老服务需求。我们认为,中国老年服务体系的发展应以服务需求为中心,目标是在保障老年人得到基本生活照料的基础上,提供多样化

和个性化的老年服务。

2.1 机构养老服务开发

➤ 明确目标人群。养老机构的基本目标人群是农村五保对象；失去自立能力、需要长期照料的老人；自愿入住的健康老人。

➤ 确定服务项目：在农村老年人服务需求调查基础上，确定机构养老服务需求的规模和基本服务内容。目前农村机构养老的主要内容仍是日常生活照料和医疗护理。

➤ 完善服务体系：在当前农村敬老院的基础上，逐步建立农村机构养老服务网络。一般一个乡镇要有一所敬老院，根据老年人规模和服务需求，可增设老年公寓及其他养老机构。

➤ 确定服务成本和服务价格：政府要对老年人的服务需求进行分类，评估各地基本养老服务项目的成本，确定各服务项目的价格，并估算机构养老的经费投入。

➤ 提供基本服务：“三无”（无经济来源、无生活自理能力、无亲属照料）人群是机构养老的主要对象，应根据所照料的“三无”老人的规模和服务内容，向各养老机构提供基本养老服务经费。经费可以由地方政府和中央政府共同负担。

➤ 提供扩展服务：鼓励养老机构在确保满足“三无”老人基本服务的前提下，扩展服务范围，向其他老年人群及照料人提供服务，并按照统一的标准收取费用。

2.2 社区养老服务开发

➤ 目标人群：居家生活而需要一定照料服务的老年人；家庭照料人。

➤ 服务内容：上门的日常生活照料，如整理家务、个人护理、饮食服务等；托老服务、文体活动；组织老人自助和互助活动；提供照料人咨询、轮换服务。政府部门应在老年人服务需求调查的基础上，确定社区基本养老服务项目。

➤ 服务机构：（1）在每个村设立社区老年服务中心，并基本职责是：对老年家庭的定期走访和生活状况评估；监督和支持家庭照料人履行赡养义务；组织志愿者服务和老年互助。（2）依托乡镇敬老院和卫生机构，提供院外生活照料和医疗护理服务；（3）发展农村社区服务机构，如托老所、老年活动中心、家政服务公司等；鼓励城镇社区服务机构进入农村社区。

➤ 服务评估：政府通过统一的认证标准将各类服务提供机构纳入社区服务中，并根据服务成本确定各项基本养老服务的最高价格；政府设立统一的服务标准，并对服务质量进行监督。

➤ 服务提供：社区养老服务机构必须以不超过政府限定的最高价格、提供政府规定的基本养老服务；同时鼓励提供相关的扩展服务。对提供基本养老服务的机构，在服务评估的基础上，给予优惠政策或资金支持。

➤ 服务购买：社区基本养老服务采取政府和个人共同付费的方式。目前，可以主要对居家养老的“五保”对象和最低生活保障线以下的农村居民接受基本养老服务项目提供补助。长远来看，应该建立用户评估体系，根据老年人及家庭的收入水平及支付能力决定个人和政府的付费比例。

2.3 家庭照料服务开发

在农村养老保险制度建立以后，子女的赡养义务更多地体现在生活照料方面。家庭照料作为主要的养老服务方式，在中国将发挥更大的作用，而对照料人的支持服务是家庭养老模式得以延续的一个重要保证。我们认为，可以从三个方面来完善家庭照料功能。

- 继续倡导子女赡养老人，明确赡养人保障老年人基本生活水平的义务，并通过签定《家庭赡养协议书》等方式，明确财产继承、土地使用权转让等权益与是否履行赡养义务相结合。

- 在农村社区内成立家庭照料者支持中心（可以依托于村委会或农村社区服务中心），为家庭照料者提供资源、信息咨询，组织照料者进行沟通交流和互助活动，并向社会传达照料者的声音，以获得更多的关注和支持。

- 发展社区养老服务和养老机构，为老年人提供更多的养老选择。为照料人提供养老支持服务。

2.4 养老服务体系的资源开发与配置

（1）资金的筹集和配置

养老服务体系资金来源的多元化主要建立在以下三个经济支柱之上：

完善的农村养老保险制度。个人养老金可以保证老年人有基本稳定的收入，从而在选择家庭照料、社区服务和机构养老方面有更多的自主权。

稳定的政府财政拨款机制。（1）各级政府对农村养老服务需求及成本调查的基础上，确定需要支出的公共养老服务费用，并列入年度预算。（2）根据经济增长状况以及养老服务扩展需要，确定养老费用的年度增长目标，并以规划或立法的形式予以明确。（3）公共养老服务费用由中央政府和地方政府共同承担。（4）政府拨款应以满足特定老年人群（农村“三无”人员）的基本需求为目的。其他老年人接受服务，尽可能在用户承受的范围内采取共同支付的形式，有资格接受政府补助的收入下限不应过高。

社会的广泛参与和投入。老年政策的受益人并不仅仅是老年人，而是整个社会。政府要提供有利于社会参与的机制和环境，采取鼓励性政策，吸引更多的企业、非政府组织及个人为养老服务体系进行投入和捐助。

（2）服务提供机构的开发与配置

中国农村养老服务提供机构主要是敬老院，而且以政府举办为主，远远不能满足养老服务需求。从近期来看，由于中国目前养老服务领域的非政府机构还处于培育阶段，因此，政府还应根据需求继续增加新的养老设施和服务机构。从长期来看，实现服务提供者的多元化是大势所趋，非营利性机构、营利性机构和慈善机构，将逐步成为养老服务项目的主要提供者。政府的主要职能在于制定政策规划、资源配置、制定服务标准和监督实施。

（3）人力资源开发与配置

家庭照料人、专业老年服务人员、志愿者是老年照料服务的主要承担者。老年服务体系的人力资源开发也从三个方面着手：

对家庭照料人提供必要的支持。对照料者的支持不仅表现在提供具体的家庭照料、暂休服务等方面，还应定期走访，提供信息咨询、传授养老服务的技术和经验，并对其劳动给予应有的社会尊重和鼓励等。

为从事老年照料服务的人员提供专业培训。老年照料是一项特殊的服务行业，要求从业人员必须参加定期的培训，以接受新的工作方法和技能，并逐步形成相对稳定的专业化的老年照料服务队伍。

充分发挥志愿人员在养老服务中的作用。

五、农村养老保障体系建设的制度衔接

农村养老保障体系只是中国社会保障体系的一部分，其发展和运行必然受到诸多经济社会因素的影响。因此，在制度建设过程中，要充分考虑到与其他社会政策的协调和衔接问题。以下几个方面的问题尤其需要重视。

1、新制度下“真空”人群的养老保障

收益与缴费密切挂钩的个人帐户失储蓄积累，直接受益人是现在缴费的劳动年龄人口，而在制度实行时年龄已经超过 60 周岁的老年人则成为农村养老保险的“真空”人群，被排斥在该制度之外。因此，一些地方在农村社会养老保险实行过程中，允许 60 岁以上的农村老年人，根据个人缴费基数补缴一定期限的养老保险费后，可以享受相应标准的养老金。这一尝试有可取之处，避免了“保小不保老”情况的发生。但同时又与完全积累制的原则相矛盾，它可能会在一定程度上造成城镇制度转轨中已经出现的“空帐”运行现象。因此，当前老年人的养老应该采取相对独立的保障方案，可以根据各地的实际情况，由政府、集体、个人及家庭共同承担新制度的启动成本。

2、城乡保障制度的衔接

社会保障体系在城乡间的巨大差异在很长一段时期内仍将存在，城乡社会保障制度的衔接和过渡可以有以下几种过渡方案：（1）通过向农村劳动者征税的方式，在农村实现“社会统筹+个人帐户”的保障模式。（2）以农村“土地+个人帐户”模式与城镇“社会统筹+个人帐户”模式对接，即农民土地收入视同城镇统筹部分的养老金；农民放弃土地后补充缴纳一定的保费后，可以享受社会统筹养老金；个人帐户则可以直接对接。（3）只实现个人帐户部分的转移。

以上方案都有一定的可取之处，但无法回避的一个问题是，城乡两种体系的缴费水平和保障水平都存在较大的差距，以及可能会产生的城镇养老保险基金的再分配问题。因此，还有一种方案是，在两种制度并存阶段，即使投保人身份发生变更，也不进行个人帐户的转移，但可以对缴费水平在一定范围内进行调整。完全积累制的一个优势就是在缴费水平的调整，不会对其他人的养老金水平产生显著影响。

3、农村医疗保障制度

老年人的健康风险大大高于其他人群，老年医疗费用支出也不断增长。目前我国农村公共卫生保障体系十分脆弱。在许多地区，疾病是导致农民陷入贫困的主要原因。特别是一些大病、重病，治疗费用可能要花费农民多年的积蓄，甚至只能举债治病。因此，在建立农村养老保障体系

的同时，必须尽快建立农村医疗保障制度，将部分医疗费用纳入社会统筹，分散农民健康风险。正在试点中的农村新型合作医疗制度，是以大病统筹为主的农民医疗互助共济制度，可以在很大程度上为农民提供医疗保障；同时还应尽快建立农村公共卫生应急体系、农村公共卫生救助体系等，从而为农村居民、特别是老年人提供更有效的生活保障。

参考文献

- 1 《2003 年中国人口统计年鉴》，中国统计出版社，2004 年
- 2 中国（海南）改革发展研究院：《中国农民权益保护》，中国经济出版社，2004。
- 3 邬沧萍：《老年社会学》中国人民大学出版社，1999 年
- 4 丁开杰：《社会保障体制改革》，社会科学文献出版社，2004 年。
- 5 M. Queisser: The second generation pension reforms in Latin America. OECD, Paris, 1998
- 6 World Bank: Averting the old age crisis: Policies to protect the old and promote growth. Oxford University Press, New York, 1994.
- 7 杜玉华、陈华良，经济独立是农民养老保障的首要条件，老龄问题观察，2000.4
- 8 陈树强：《成年子女照顾老年父母日常生活的心路历程》，中国社会科学出版社，2003 年。
- 9 Kinney, J.M. Home care and caregiving. In J.E.Birren: Encyclopedia of gerontology, Vol. II. San Diego: Academic Press, 1996)
- 10 R.M. Moroney: Caring and competent caregivers. The university of Georgia press, Georgia, 1998.
- 11 中国老龄科学研究中心：《中国城乡老年人口一次性抽样调查数据分析》，中国标准出版社，2003 年。
- 12 《2003 年中国劳动统计年鉴》，中国统计出版社，2004
- 13 民政部：《关于农村“五保”供养工作的调研报告》，2003 年。
- 14 《中国人口统计年鉴 2001》，中国统计出版社，2001 年。
- 15 埃斯特·詹姆斯：《老年保障的覆盖面及对未参保人群的保护》，收于丁开杰：《社会保障体制改革》，社会科学文献出版社，2004 年。
- 16 Meidner, R. 《养老基金和责任积累：中国面临的选择》，收于丁开杰：《社会保障体制改革》，社会科学文献出版社，2004 年。
- 17 曹信邦：《构建我国农村养老社会保险体系的研究》，《四川财政》2001 年第 10 期。

ⁱ 《2003 年中国人口统计年鉴》，中国统计出版社，2004 年

ⁱⁱ 中国（海南）改革发展研究院：《中国农民权益保护》，中国经济出版社，2004。

ⁱⁱⁱ 邬沧萍：《老年社会学》中国人民大学出版社，1999 年

^{iv} 丁开杰：《社会保障体制改革》，社会科学文献出版社，2004 年。

^v M. Queisser: The second generation pension reforms in Latin America. OECD, Paris, 1998

- ^{vi} World B994.
- ^{vii} 杜玉华、陈华良, 经济独立是农民养老保障的首要条件, 老龄问题观察, 2000.4
- ^{viii} 陈树强:《成年子女照顾老年父母日常生活的心路历程》, 中国社会科学出版社, 2003 年。
- ^{ix} Kinney, J.M. Home care and caregiving. In J.E.Birren: Encyclopedia of gerontology, Vol. II. San Diego: Academic Press, 1996)
- ^x R.M. Moroney: Caring and competent caregivers. The university of Georgia press, Georgia, 1998.
- ^{xi} 中国老龄科学研究中心:《中国城乡老年人口一次性抽样调查数据分析》, 中国标准出版社, 2003 年。
- ^{xii} 《2003 年中国劳动统计年鉴》, 中国统计出版社, 2004
- ^{xiii} 民政部:《关于农村“五保”供养工作的调研报告》, 2003 年。
- ^{xiv} 《中国人口统计年鉴 2001》, 中国统计出版社, 2001 年。
- ^{xv} 埃斯特.詹姆斯:《老年保障的覆盖面及对未参保人群的保护》, 收于丁开杰:《社会保障体制改革》, 社会科学文献出版社, 2004 年。
- ^{xvi} Meidner, R. 《养老基金和责任积累: 中国面临的选择》, 收于丁开杰:《社会保障体制改革》, 社会科学文献出版社, 2004 年。
- ^{xvii} 曹信邦:《构建我国农村养老社会保险体系的研究》, 《四川财政》2001 年第 10 期。

我国农村家庭规模缩小情况下土地 收益养老能力分析

田丰 王志理 周欣欣

摘要: 本文回顾了当前我国农村养老的各种讨论和解决思路,基于老年人的生活自理能力与老人的经济自立状况密切相关,针对农村家庭规模缩小和不同经济条件下土地养老能力进行实证分析和探讨。

一、问题的提出

随着计划生育政策在农村地区的广泛实施,农村生育水平迅速下降,老年人口数量和比例迅速上升,我国农村老龄化形势严峻。

对老年人的经济供养是老年人幸福生活的物质基础,也是养老的重要组成部分。家庭养老是我国农村主要的养老方式,家庭是生产单位也是生活单元,老年人与子女共同劳动,共同生活。但是,要使得农村老年人的生活得到保证,最根本的还是使老年人拥有一定的生产和生活资料,以此作为换取子女生活照料和经济支持的手段。对于老年人得到的经济供养与子女数或家庭规模的关系方面,有的研究表明在控制老年人年龄和其他自变量以后,子女数对家庭供养存在着显著作用,证明子女供养在当前条件下仍然占据着十分重要的地位。近来也有研究表明,在有收入积累的前提下,家庭规模缩小不仅不会弱化家庭的保障能力,而且会强化家庭的保障能力。还有研究表明,子女数对老年人的经济供养在现阶段有着重要的作用,但是将来这种作用会急剧下降。因此,家庭规模缩小时,老年人的家庭养老问题还需要进一步考察。

我国农村的集体养老体制在联产承包责任制推行以后逐渐弱化。农村老年人作为集体保障的部分已经相当薄弱。土地仍然是我国大多数农民赖以生存的主要生产资料,在社会保障体系不完善或根本不存在的情况下,土地的社会保障功能不可忽视。土地作为社会保障的替代物,随着土地在农民收入来源中的重要性的下降,或者农民收入水平的提高而减退。

在缺乏基本社会保障,经济发展水平低的情况下,农村迅速老龄化使得传统的家庭养老模式在今后一段时期内仍然是农村养老的主要形式。而我国农村家庭规模缩小一定程度上弱化了农村家庭养老能力。因此,进一步研究家庭规模缩小情况下土地对农村老年人的经济供养能力有着较为重要的现实意义。本文力图通过社会学、人口学和经济学的视角,从理论和实证两个方面分析农村家庭规模缩小情况下家庭养老保障能力。