

我国留守老人的养老保障问题分析^{〔*〕}

○ 山国艳

(四川农业大学 文法学院, 四川 雅安 625014)

〔摘要〕农村留守人员是我国城镇化发展过程中所造成的系列问题之一。农村留守老人养老保障存在经济供养不足、生活照料缺乏、精神慰藉缺失、交流少生活单调等问题,原因在于城乡二元化的养老保障对农村留守老人的影响、政府责任归位缓慢、农村家庭保障和土地保障功能弱化及农村社区互助机制不健全。分析这些原因有助于妥善解决我国农村留守老人养老保障问题。

〔关键词〕农村;留守老人;养老保障

由于我国老龄化社会的到来以及城镇化的发展,农村留守老人的数量已经十分庞大,如何解决这个问题不仅关系到农村老人是否老有所养,而且关系到我国和谐社会的构建能否实现。因此,农村留守老人的养老保障必须得到妥善解决。

养老保障是一种社会保障制度,它是在国家和社会法律规定的范围内,为保证那些达到解除劳动义务年龄或者由于年龄过大失去劳动能力的人维持基本生活而设立。养老保障概念可以有两层含义:一是从国家层面来分析,它是国家通过制定政策、颁布法规等建立起来的包括老年福利制度、养老保险制度以及养老金制度等在内的养老保障体系,它能够为老年人提供维持基本生活的稳定经济来源;二是从家庭层面来分析,它是承担赡养义务的老年人子女从生活照料、经

作者简介:山国艳(1976—),四川农业大学文法学院社会工作系讲师,硕士,研究方向为社会学理论与方法、社会问题。

〔*〕本文受四川省哲学社会科学重点研究基地农村发展研究中心 2014 年度项目“人口老龄化背景下四川农村地区养老产业发展研究(项目编号:CR1416)”赞助。

济支持以及精神抚慰三方面为老年人提供养老保障。

依据以上论述,农村留守老人养老保障的概念可以这样来界定:“它是国家针对我国常年居住在农村户籍所在地、年龄在60周岁以上、承担赡养义务的子女或者子女配偶因外出务工居住在外地的老年人建立起来的社会养老保障体系和在生活上照料、在经济上支持以及在精神上给予抚慰的家庭养老保障”^[1]。

一、农村留守老人养老保障存在的问题

(一)经济供养不足

据中国人民大学老年学研究所调查的数据显示,农村留守老人主要依靠自己和配偶的劳动取得经济来源,所占比重高达63.7%,其中,收入来自承担赡养义务的子女的经济支持的比重为16.3%,基本没有退休金^[2]。42.3%的留守老人年收入不足1000元,低于国家贫困线。虽然收入很低,但是农村留守老人的经济支出很大,如生活开支、医疗卫生支出等,因此,经济状况不容乐观。甚至部分留守老人几乎完全失去了劳动力,还有的常年染病,只能依靠子女提供的经济支持来生活。一般而言,子女向农村留守老人提供的经济支持主要是实物支持和货币支持两种,而且主要以实物支持为主,实物支持包括粮食、衣物等;子女很少向老人提供货币支持,即使提供货币支持,支持水平也不高^[3]。

随着老人年龄的增长以及劳动能力的逐渐下降,老人在家庭中的地位逐渐下降,而且由于传统的“孝”文化受到很大冲击,农村不赡养老人的现象已不在少数^[4]。除此之外,子女外出务工挣来的劳务费用有限,也不能从经济上为老人提供充足的支持,导致部分农村留守老人难以维持基本生活。

(二)生活照料缺乏

农村留守老人生活自理能力不断减弱,可是由于子女的外出务工,使得老人很难享受应有的生活照料。再加上老年人缺乏抵抗力,患病风险不断上升,在生活上需要子女提供更多的照料。不过因为子女外出务工的原因,留守老人主要依靠自己或配偶照料日常生活,而其他家人、亲友等只能为其提供辅助性照料。另外,村委会也不能承担起照料老人的职能,这也是老人陷入生活困难的重要原因。从当前来看,社会对农村留守老人养老保障问题还没有引起高度重视,因此,参与关爱和支持留守老人的个人或组织很少。据广东金融学院社会实践调查报告——《农村留守老人生活现状及养老问题调查》显示,60%以上的老人在生病时选择自己吃点常备药或者简单在村诊所拿点药,选择区医院的很少,并且在生病住院时89.2%的留守老人回答无人陪护照看^[5]。

(三)精神慰藉缺失

与之前相比,老年人的社会地位、社会角色以及生活环境出现了很大的变化,“这容易使他们产生强烈的心理变化,如失落、孤独、自卑等”^[6]。如果不能及时控制老年人的消极心理,可能对他们生活产生严重的负面影响,所以非常有必要对老年人进行精神抚慰。据调查,67.7%的老年人认为子女不在身边会

感到孤独,情绪低落者甚至达到了70.1%^[7]。老年人在精神上表现出明显的依赖性,他们通常不能依靠自己的力量来解决自己在精神上的问题。大量外出务工的农村劳动力认为只要在经济上为老人提供更多的支持,老人的生活质量就能达到很高水平,但是他们忽略了老人在精神上同样需要支持。由于子女的外出,破坏了之前的家庭结构以及家庭氛围,留守老人无法得到应有的精神慰藉,孤独、悲观充斥着他们的内心^[8]。

家庭是农村留守老人获得精神抚慰的主要来源,如子女的关怀、良好的家庭氛围等^[9]。对留守老人来说,外出务工子女回家是他们最主要的精神慰藉,可是很多外出务工子女一般一年才回家一次,即使回家后能在家里居住一段时间,可是也很难留在老人身边悉心照顾。显然,留守老人很难从外出务工子女身上获得精神抚慰。

除此之外,留守老人容易产生心理问题。留守老人常常会被许多问题所困扰,如经济来源问题、子女照顾问题以及自身健康问题等,而自身健康问题最让老年人担心。一份调查发现,超过6成的老年人最害怕生病,一是担心无法承担昂贵的医疗费用,二是担心生病后得不到应有的照料^[10]。

(四)交流少生活单调

由于留守老人常常得不到子女应有的照料和关怀,缺乏与子女的有效沟通,因此邻居、亲友是老人的主要交流对象,除此之外,老年人一般选择看电视、串门来打发时间,其比例高达44.6%和28.7%^[11]。留守老人的生活之所以如此单调,主要是农村很少设立娱乐设施,也很少有娱乐活动。中国信息化百人会2014年年会暨信息化与全面深化改革研讨会上发布的《信息化服务的高成本问题研究——网络基础设施服务》显示,2012年底,中国农村宽带人口普及率仅6.3%。宽带尚且如此,其他诸如健身休闲娱乐设施普及率更是低下,留守老人只能无奈选择与电视为伴。生活中遇到困难之后,他们很少从村干部那里获得帮助,因而留守老人大多对村干部怀有不满。由于村中的娱乐设施差、娱乐活动有限,留守老人的交往范围窄,他们的精神生活极为枯燥,但这一现象尚未引起社会重视。

二、农村留守老人养老保障问题的原因

我国留守老人的养老保障问题的出现源自于多种因素,但可以概括为两个层面:“首先是宏观层面的城乡二元结构下的社会保障制度;其次是微观层面的社会保障主体参与层次不高以及没有建立起完善的保障体系”^[12]。

(一)城乡二元化的养老保障对农村留守老人的影响

我国的城乡二元经济结构决定着我国的养老保障制度也表现出城乡二元结构特点。城乡二元养老保障制度带有明显的倾向性,偏重于城镇居民,农村居民无法享受等同于城镇居民的社会保障服务^[13]。

城乡“空巢老人”“高龄老人”不断增加,对于城镇老人来说,即使家庭照顾

存在不足,政府、社区以及社会也会为其提供帮助,而且最重要的是城镇老人经济宽裕,他们有退休金、养老保险、医疗保险,城镇也建有诸多养老配套设施,如娱乐活动场所、养老院等。农村留守老人的养老保障却存在一系列问题,不但缺乏经济收入、享受不到子女的照料和精神支持,而且农村没有设立配套养老设施,村委会不能为其提供帮助,因此农村留守老人应该得到社会更广泛的关注和支持。随着经济的发展,农民工数量不断上涨,尽管农民收入水平确实有了很大的提高,可是也带来了留守儿童、留守老人等诸多社会问题。

另外,由于当前社会保障制度的城乡差异,农村留守老人的社会保障问题日益严重,这极大地影响了留守老人的生活质量。

(二) 政府责任归位缓慢

政府是社会保障制度的制定者和主导者,它有责任做好农村留守老人的养老保障工作,可是事实上,政府在农村养老保障中的职能存在严重的缺位。这主要表现在如下三方面:

1. 资金来源不足

财政为社会政策的贯彻落实提供基本的资金保障,同样,政府也要从财政上支持农村留守老人养老保障的运行和发展。可是,政府对农村养老保障的资金支持力度偏低,农村养老保障基金的资金来源难以保障。农村养老保障资金主要来源于个人缴纳和农村集体补助,可是农村留守老人的收入较低,个人难以承担起缴纳养老保障基金的责任^[14]。尽管国家近些年不断增加对农村养老保障的资金支持,如设立了新型农村合作医疗制度以及农村社会养老保险制度,可是,农民在享受医疗服务与养老服务之前也必须缴纳一定的费用,农村留守老人没有能力缴纳费用。另外,政府财政补贴的力度偏小,不利于激发农村居民,特别是农村留守老人的参保热情,这种情况显然不符合国家设立这些制度的目的。

2. 制度建设不完善

我国自1992年开始在全国范围内推广农村社会养老保险制度,可是几年之后却逐渐走向衰退^[15]。这是因为农村地区在资金筹集、养老保险的运行程序以及资金的延续等方面存在一些问题,因而很多地区的养老保险制度的运行并不如意;尽管新型农村合作医疗制度的普及度能超过90%,可是由于存在缴费过高、报销手续复杂以及增加医疗费用等弊端,也使很多农民对其望而却步^[16]。从当前来看,我国的农村社会救助项目一般为基本生活救助,也就是说只能维持农民的最低生活,而且最低生活保障制度当前并不完善,也很难充分发挥保障贫困农民最低生活的作用。农村的社会福利体系也不完善,通常由敬老院、残疾人福利院、养老院组成,只有“五保”老人才有机会入住敬老院,农村留守老人并不符合入住敬老院的规定。

3. 法律保障缺乏

我国实行改革开放政策之后,社会保障立法工作有所发展,尤其是颁布了包括《劳动合同法》《就业促进法》等在内的诸多法律,可是这些法律文件却无一例

外地将农村养老保障排除在外,都没有对此做出相应的规定。通过分析我国农村社会保障的立法状况发现,当前最主要的特征是立法主体不统一、立法层次不高^[17]。尽管早在上个世纪末我国就设立了劳动和社会保障部,但是直到现在也没有颁布任何一部有关农村社会保障的法律,虽然保护老年人权益的法律出现了有关农村留守老人社会保障的条款,可是这些规定只具备单一功能,可行性较差,也缺乏执行力度。针对老年人养老保障问题,国务院制定了专门的法律条例,强调成年子女应该积极承担起赡养老人的责任,应该从经济、生活以及精神等方面关爱老人、照顾老人,可是由于社会城市化进程不断加快,农村劳动力不断向城镇涌现,导致很多老人根本不能享有来自家庭的关爱。另外,负责向农村留守老人提供经济援助的主体没有确立下来,当农村留守老人在生活中遇到困难后,不知道向哪些机构寻求帮助,难以获得来自国家的物质支持和精神抚慰。

(三)农村家庭保障和土地保障功能弱化

第一,在市场经济的影响下,农村养老保障体系遭到一定的冲击。由于市场经济的发展,新一代农民的受教育水平有了很大的提高,他们的价值观念以及生活方式都越来越倾向于城市,他们普遍认为经济收入水平或者在社会中交往的能力决定着一个人在家庭中的地位,农业生产经验以及年龄对家庭地位的影响微乎其微。农村留守老人的劳动能力下降,经济收入普遍偏低,在家庭中的地位越发显得无足轻重,因而难以获得应有的家庭养老保障。

第二,很多农村劳动力纷纷选择去城市务工,尽管他们的经济收入水平提高了,但同时也增加了在经济上赡养留守老人的能力,可是这使得外出务工农民失去了更多与留守老人交流的时间,不仅降低了家庭的凝聚力,而且也削弱了家庭的养老保障功能,导致很多留守老人难以享受来自家人的关爱和抚慰。

第三,土地是农民的生存基础以及收入来源,土地不仅仅为农民提供稳定的生存保障,而且也为他们提供心理保障。我国当前耕地面积持续减少,其中,30%以上的省市人均耕地在一亩以下,全国已经有超过660个县的人均耕地面积低于联合国规定的警戒线,甚至有将近500个县的人均耕地面积不足半亩。人均耕地面积持续下降,土地的生存保障功能逐渐下降,导致人们从土地中获取的心理保障感也不断减弱^[18]。除此之外,由于农村劳动力纷纷向城市迁移,愿意从事农业生产的人越来越少,留守老人随着年龄的增加,劳动力越来越差,很难承担起农业生产的任务。近些年来,随着物价的上涨,农业生产投入不断增多,这就使得农民从土地中获取的收益越来越少,难以为留守老人的医疗和养老提供经济保障。

第四,城市化进程的加快,大量耕地被开发,可是农民只能获得很少的补偿金,未来生活却失去了保障。新生代农民的受教育程度比较高,懂得相关法律知识,因此会想办法获取较多的土地补偿金,可是农村留守老人学历水平较低,也不懂法律知识,只能被动接受开发单位给予的补偿金,基本不会依靠法律途径去要求更多的土地补偿金。

(四)农村社区互助机制不健全

尽管我国对农村开始逐年增加救助投入,并通过建立农村社会救助制度来改善农村居民的生活状况,可是农村留守老人还是难以获得来自经济、生活以及精神等方面的救助。

第一,以家庭为主体的互助形式逐渐退出,客观需要建立起以社区为主体的新型互助形式。我国农村很看重亲情关系,人们遇到困难后往往会向自己的乡邻求助。可是,在市场经济的影响下,越来越多的劳动力选择外出务工,留在农村的人主要是老弱病残,因此留守老人的养老保障问题不能再继续依赖于乡邻互助。

第二,农村公共服务配套设施较差,社区建设落后。我国农村地区的社区建设十分落后,大部分的农村留守老人只能通过看电视、闲聊打发时间,很少有机会参加其他娱乐活动。农村公共服务设施很少,很多留守老人常常因为无事可做而产生悲观、孤独的心理情绪,这对留守老人的生活质量产生了严重的负面影响。

第三,尚未出台支持农村社区互助机制的政策。由于我国尚未建立起健全的农村养老保障制度,因此尤其需要出台完善的社区互助机制,以便使留守老人在经济、生活以及精神上的问题得到更好地解决。可是一直以来,城市是国家建设的重心,国家重点扶持城市建设,推动城市化进程,却对农村建设和农村发展采取忽视的态度。就连农村地区的养老保障制度都处于被忽视的地位,更别说社区救助机制了,当然更不会被政府重视。

第四,农村社区互助形式缺乏系统性,呈分散化状态存在。从当前来看,我国农村地区的社区互助形式主要分为如下几种:“亲友帮助、集中供养、义工或志愿者帮助以及社会救助等,这些形式一般分散化存在,而且往往稳定性和持续性较差”^[19]。举例来说,农村劳动力外出务工之前以口头托付的形式要求邻居或亲友帮忙照看自己的父母,可是这种方式却缺乏一定的约束力和持续性;再如义工或志愿者只能提供短暂的救助,同样缺乏持续性。

三、我国农村留守老人养老保障问题的妥善解决

随着我国经济的快速发展,人们的生活质量得到了很大的改善,面临这样的背景形势,我们应该加快城乡二元化社会保障体制改革的步伐,尽快建立起城乡一体化的社会保障制度。这不但有利于消除城乡二元化社会保障制度产生的诸多弊端,同时也能满足当前老龄化人口结构对社会保障的需求,通过提高农村留守老人的生活质量,保证实现“老有所养”的基本目标,在加快农村建设的伟大进程中构建和谐的社会社会主义社会。

(一)统筹城乡养老保障体制

1. 加快推进城镇化建设

推动农村城镇化建设的发展,一定离不开农民的参与,但是一直以来,我国

的户籍制度以及土地制度严重束缚了农民的自由,使农民很难享有与城市居民等同的各项权利。因此,我们必须对现有的户籍制度以及土地制度作出适当调整,使符合条件的农民能够在城镇顺利安顿,并享有等同于城镇居民的权利;继续对中小城市的户籍管理采取开放政策,同时提高落户大城市的门槛,解决农村劳动力涌向城市所产生的各种问题。在加快城镇化建设的过程中,一方面要使农民摆脱对土地的依赖,为农民合法权益的实现提供保障,另一方面要注重增加农民收入,为农民提供丰富多彩的精神生活,逐步推进城镇化建设步伐。

2. 积极推进城乡养老保障制度有效衔接

当前我国的城镇化、工业化发展水平很快,但是社会成员所面临的社会风险也不断加大,收入较低且基本失去劳动能力的农村留守老人更是面临着较大的社会风险。基于此,政府要针对留守老人群体制定相应的政策,调整社会资源配置结构,建设农村公共服务设施,实现他们的基本权益。另外,政府要适当提高用来改善农民生产和生活状况的资金支持力度,比如由政府解决农村养老保险制度资金不足的问题,再如由政府来承担社会救助制度所需要的资金等。无论是在农村生产生活中,还是在土地经营过程中,农民都发挥着主体作用,因此在构建城乡一体化养老保障制度的过程中要充分发挥农民的主体作用,激发农民的参与热情。

(二) 加快政府责任归位

在农村养老保障中,政府扮演着重要的角色,政府通过扩展养老保障资金来源、完善农村养老保障制度以及加快立法建设等工作来帮助解决农村留守老人的养老保障问题。

1. 增加农村养老保障资金投入

政府不但是社会养老保障体系的组织者,而且还是构建者,政府在构建农村养老保障体系中发挥着重要作用,如提供资金支持、扩展养老保障基金来源渠道等。

一是提高管理农村养老保障基金的力度,确保农村养老保障基金不贬值、增值。社会保障提供的产品和服务不具有竞争性和排他性,符合公共产品的特点,因此仅仅依靠市场机制调节资源配置是行不通的,很可能会引发市场失灵现象。基于此,“政府可以通过税收以及预算等手段对社会资源实行再分配,使社会保障实现公正性和公平性”^[20]。政府一方面要增加对农村养老保障的资金支持力度,另一方面也要进一步挖掘资金来源,使农村养老保障具备充足的资金,这样才能推动农村养老保障事业的进一步发展。

二是扶持农村提升经济水平,促进农业综合生产力的提高。由于我国农村的经济发展较为落后,农业综合生产能力较差,会限制农村养老保障事业的发展,所以政府应该颁布实施各种有利于农村经济发展的优惠政策,同时还要为农村发展创建良好的环境,形成有中国特色的现代化农业。

2. 加强农村养老保障制度建设

第一,农村养老保障制度必须符合农村经济发展水平。自改革开放以来,我国城乡经济飞速发展,但仍然是一成不变的城乡二元化结构。我国农村经济发展表现出失衡的趋势,东西部地区之间的经济发展存在很大差距,所以,农村养老保障制度必须符合农村地区的经济发展水平。另外还需注意,设计农村养老保障制度时应坚持灵活性原则,构建形式多样的农村社会保障体系。第二,进一步监督管理农村养老保障制度。政府在建设农村养老保障工作中发挥着主导作用,因而农村养老保障建设对政府表现出极强的依赖性,政府对养老保障基金的收集、分配以及监管水平都能够在很大程度上影响农村养老保障事业的发展。因为负责管理农村养老保障工作的部门不止一个,由多个部门共同监管。所以政府应根据农村养老保障的不同内容分别设立相应的主管机构,同时制定完善的监管制度,提升管理水平,形成稳定的农村养老保障资金来源,推动农村养老保障制度的发展,解决农村留守老人的养老保障问题。三是农村养老保障制度需要一些制度与之相配套,这样才能更好地发挥自身作用。农村养老保障工作是一项十分复杂的工程,涉及多方面内容,再加上我国人员流动性比较强,人员构成比较复杂,因此我们不能单纯依靠政府制定的措施来解决农村养老保障问题^[21]。引导农民积极参与到保障项目的制定过程中,使他们有机会表达自己的意愿,这有利于促进农村社会保障事业的发展。

3. 推进农村养老保障立法

农村养老保障制度在农村社会保障体系中占有重要地位,必须制定与之相配套的法律规范对其进行约束,才能使农村社会保障制度稳步向前发展。国家通过法律形式来保障农村养老保障制度的顺利运行,法律的这种保障作用带有普遍性和强制性。

(三) 强化农村家庭养老和土地保障功能

1. 积极发挥家庭养老的保障作用

农村养老保障仍然以家庭为主。从社会的角度来分析,我国一直比较重视老年人赡养问题,因此需要以法律的形式明确规定出彼此存在血缘关系的人在赡养、抚养、遗产继承等方面各自享有的权利与义务。尽管当前我国城镇化速度过快,在一定程度上对农村家庭养老造成一定的冲击,但是子女承担着赡养老人的义务是无论如何不会发生改变的。

2. 加强农村土地保障功能

政府需要在稳定粮食价格的基础上适当上调粮食价格,以提高农民的农业生产收入。其次,尽快制定与土地流转相关的配套制度。当前需要通过多种途径提高土地流转速度,提升土地利用效率,进而强化土地的基本生活保障功能。最后,改善土地保障执法环境,提高执法水平。

(四) 完善农村社区互助机制

农村社区指的是“在共同生活范围内,且以农业为主要生产方式的农村居民共同构成的社会生活共同体”^[22]。它既不同于传统的行政村,也不同于现代

城市社区,但是它能突出表现人在精神生活方面的共同追求。随着家庭保障功能日益下降,农村社区是了解、关爱社区留守老人的重要主体,它可以为农村留守老人提供经济、生活以及精神方面的关爱和支持,在一定程度上弥补家庭保障的缺失。

注释:

- [1][9][10]赵佳荣、谢燕兵:《农村留守老人幸福影响因素分析——基于湖南攸县179名农村留守老人的问卷调查》,《湖南农业大学学报(社会科学版)》2012年第6期。
- [2][15]卢海阳、钱文荣:《子女外出务工对农村留守老人生活的影响研究》,《农业经济问题》2014年第6期。
- [3]王爱华:《新时期农村人口老龄化的困境与出路——基于城镇化视角的再审视》,《经济问题探索》2012年第12期。
- [4][18]王彦方、王旭涛:《影响农村老人生活满意度和养老模式选择的多因素分析——基于对留守老人的调查数据》,《中国经济问题》2014年第9期。
- [5][20]贺斌:《农村留守老人心理健康、社会支持与应对方式现状及影响因素》,《现代预防医学》2014年第2期。
- [6]郭永芳、马强:《农村留守老人养老的财政支持政策——基于安徽省阜阳市的调查结果分析》,《当代财经》2010年第7期。
- [7]郭源:《农村留守老人社会支持分析——基于安徽、河南、湖南、江西和四川五省的调查》,《前沿》2011年第4期。
- [8]陈浩、李娟娟:《农村留守老人的医疗保障问题探讨》,《农业考古》2010年第12期。
- [11]孙玉梅:《我国农村留守老人的生活调查与分析》,《法制与社会》2015年第2期。
- [12]贺聪志、叶敬忠:《农村劳动力外出务工对留守老人生活照料的影响研究》,《农业经济问题》2010年第3期。
- [13]孙鹃娟:《成年子女外出状况及对农村家庭代际关系的影响》,《人口学刊》2010年第1期。
- [14]孙慧明:《农村留守老人问题探析——基于豫东农村的调查》,《湖南农业大学学报(社会科学版)》2010年第8期。
- [16]胡宏伟、栾文敬:《挤入还是挤出:社会保障对子女经济供养老人的影响——关于医疗保障与家庭经济供养行为》,《人口研究》2012年第3期。
- [17]杨莉:《农村留守老人的养老问题及对策研究——以武汉市新城区为例》,《学习与实践》2012年第6期。
- [19]李泉、杨同卫、陈晓阳:《论家庭结构变化对农村传统养老模式的影响》,《东岳论丛》2014年第5期。
- [21]徐玉霞:《快速城镇化背景下西部工业城市周边农村留守老人生存现状调查——以宝鸡市为例》,《中国农学通报》2015年第8期。
- [22]王晓亚:《农村留守老人的生活照料问题探讨》,《郑州大学学报(哲学社会科学版)》2014年第5期。

[责任编辑:钟 和]