

人口老龄化背景下我国农村养老情况研究

——以南陵县为例

黄琦¹

(中共南陵县委党校, 安徽 芜湖 241000)

【摘要】: 为了深入研究农村人口老龄化与养老保障体系, 推动我国经济发展及社会稳定, 以南陵县的养老情况为例, 分析区域之间的养老保障体系的差异化表现。结果表明, 南陵县农村养老存在着社区家庭养老功能弱化、土地养老功能衰退、经济支持力度不足、农村养老保险法制缺失等问题, 应从家庭养老、保险制度、服务功能、法制建设等方面加以强化和完善, 以促进养老问题的有效解决。

【关键词】: 人口老龄化 农村养老 社会养老

【中图分类号】 F323.89 **【文献标识码】** A

近年来, 人口老龄化的发展趋势给我国带来了巨大的养老压力, 加之城镇化发展进程的加速, 农村养老体系的过渡化发展亦带来了许多问题。从总体上而言, 我国人口老龄化呈现出老年人口数量庞大并极速增进的趋势, 不同地区之间, 受到文化、政治、经济以及多元化环境因素的共同影响, 使农村人口老龄化的发展与全国人口老龄化的发展有其相近之处, 但又有着本质上的差别^[1]。

1 基本情况

目前, 南陵县 60 周岁以上的老年人口为 10.9 万人(其中 80 周岁以上 14000 人), 占全县总人口 19.8%。《芜湖市“十四五”养老服务业发展规划(2021-2035 年)》要求提升养老服务的基本公共服务能力, 规划期限为 2021-2035 年。《南陵县城市总体规划(2021-2035)》指出, 预计南陵县常住人口 2035 年为 70 万人, 其中老年人为 12.67 万人, 留守、空巢、独居老人比例逐年上升, 养老服务需求矛盾日益突出, 养老机构能力建设, 农村敬老院设施改造提升及公建民营, 社区居家养老服务等社会养老服务体系建设迫在眉睫。南陵县现行的养老模式主要为家庭养老以及社会养老两个类型。在中国的大部分农村地区, 养老保障主要以家庭养老模式为主, 社会养老模式不具备普遍性, 且参与的主体多为政府等公共机构, 民间养老组织参与的积极性普遍较弱。

目前, 南陵县敬老院集中供养老人有 716 人, 工作人员 104 人, 入住率仅有 43%。敬老院在实际运营中出现管理人员多、护理人员少、服务单一, 闲置床位较多, 服务质量和管理水平落后等问题。经过调研, 南陵县确立了以公建民营推动公办养老机构转型思路。2017 年, 南陵县政府联合发改委、卫健委、财政局出台《南陵县养老机构公建民营规范化指导意见》(民政〔2017〕97 号)并下发各镇, 2018 年南陵县启动农村公办养老机构改革改制工作。何湾镇的两家敬老院率先引进社会资本进行公建民营, 但是截至目前, 何湾镇公建民营尚未向前推进。另外, 经第三方鉴定, 南陵县大部分敬老院的房屋承重达不到安全标准。

¹作者简介: 黄琦(1992—), 女, 安徽芜湖人, 助理讲师, 管理学学士, 研究方向: 公共管理。

基金项目: 中共南陵县委党校 2021 年度校级课题成果, 项目编号: AHNLDX04

近些年来，随着市场经济的发展以及人口老龄化进程的加速，各类具有商业性质的养老机构纷纷崛起，目前南陵县有社会办养老机构 3 家，敬老院 14 家，社会福利院 1 家，医养结合养老机构 1 家，共 19 家，总床位数为 2289 张。已备案的民办养老机构有 3 家，总床位数 616 张，收住老人 360 人，工作人员 93 人，民政局对牯牛山老年公寓和爱心之家颐养院两家民办非营利性养老机构进行补贴，每年补贴资金约 190 万元。成立了养老机构安全生产小组，不定期对养老机构入住老年人进出情况、消防安全、食品安全等情况进行督查。但是，由于缺乏有效性的建设以及专业化运营的引导和保障，南陵县地区养老保障的格局正面临着严峻的挑战。

1.1 南陵县养老的基本模式

1.1.1 家庭养老

在南陵县，多数采用家庭养老的模式构建养老保障体系的基础。这一模式是指农村老年人因年老体弱，在丧失了劳动能力之后由家庭成员或其他亲属提供经济供养、生活照料及精神慰藉，通常是建立在血缘关系之上，以个人劳动收益为其基础的反哺式供养。家庭养老模式受到了多元化因素的共同影响，子女的数量及其经济能力对家庭养老具有一定的制约作用，传统的家庭养老模式具有孝道传承以及满足精神需求的优势。而在绝大多数情况下，家庭养老与自我养老相辅相成，是南陵县地区较为常见的养老模式^[2]。

1.1.2 社会养老

社会养老是由国家、社会、集体多位一体，为老年人提供基础保障的养老模式。相比较于家庭养老以及自我养老模式，社会养老是将社会资源进行整合并再分配，由社会承担养老责任，实现其社会范围内的公平化的养老模式^[3]。受到传统思想的深入化影响，南陵县社会养老的普及度并不高，并主要依靠五保制度以及农村养老保险制度运行。

1.2 南陵县养老保障体系的构建要素

1.2.1 医疗卫生

近些年来，随着人口老龄化进程的加速，新型农村合作医疗制度成为保障农民“老有所医”的根本所在。南陵县多地试点农村合作医疗，有效地解决农民看病难、“因病致贫、因病返贫”的现状，亦有效的提升了家庭养老的功能。不仅如此，养老保障是浸润于基本物质生活保障基础之上的，只有通过强化卫生医疗条件，给予老年群体基本的生活保障需求，才是推进社会保障体系全面优化的根本。

1.2.2 养老保险

南陵县地区的养老保险制度是由政府带头组织实施，不以盈利为目的的养老保障方式，旨在保障农村农民年老时的基本生活需要，近些年来，随着市场经济的发展，养老保险亦呈现出市场化发展趋势。但是，受到传统观念的影响，农民对于保险的参保意识普遍较弱，养老保险机制的多元化建设亦受到了一定的制约。

1.2.3 文化建设

农村养老保障体系的文化发展建设，旨在满足农村老人的精神需求，通过一系列的公共文体设施的构建能够让老人们“老有所乐”。养老保障体系不仅需要保障老人们的物质生活需求，对于其精神需求亦不容忽视。近些年来，随着城镇化发展的持续性推进，政府对于农村文化建设越来越重视，人口老龄化进程的推进，亦使农村文化建设提速。

1.2.4 公共设施建设

受到历史、政治、经济等多元化因素的共同影响，南陵县地区养老保障体系的构建元素不一而论，2017 年至今，南陵县累计投入资金 538 万元，新建了 1 个县级养老服务指导中心，搭建居家养老服务智能化平台，8 个镇级养老服务中心，23 个社区养老服务站，25 个村级养老服务站，建设了养老服务“三级中心”，制定三级中心建设运营补贴制度。截至到目前，南陵县镇、村养老服务站建设补贴共 88 万元，旨在为老年人提供生活照料、康复护理、文体娱乐、托养服务等。2017 年，南陵县采取单一谈判的方式成功招标援通智能化养老服务中心，在芜湖市率先建设完成南陵县居家养老呼叫系统和信息平台，以籍山镇为试点，为低保老人免费安装呼叫机，以电子服务券补贴形式，依托平台开展居家养老助急、助医、助餐、助洁、助浴、助行“六助”服务，70 到 79 岁老人每人每月补贴 100 元，80 岁以上老人每人每月补贴 300 元。2018 年，在全县推广城乡居家养老服务，全县 8 个镇 70 周岁以上的城乡低收入老年人全部享受到政府购买服务的居家养老服务补贴，农村低收入老年人每人每年补贴 360 元。针对南陵县农村老人分布广、数量多的特点，构建了“一个中心、多个站点、层层监督”的农村居家养老服务模式，提高居家养老服务保障能力，达到城乡全覆盖。采用“物资+建立信息档案+居家养老服务”的农村居家养老模式，为全县近 4000 户困难老人提供足不出户的居家养老服务，实现农村全镇行政村“村村覆盖”。三年来，南陵县居家养老服务惠及老年人口达 1.2 万人次，服务人次达 10 万以上。

南陵县从 2012 年开始年为 80 岁以上的老年人提供每人每月 50~300 元的高龄津贴，惠及超过 1.4 万名高龄老人，2020 年为高龄老人购买意外伤害险，每位老人投保 24.5 元，总计 33.4 万元。2020 年开展特殊困难老年人适老化改造，通过摸排，为籍山镇麒麟村 60 户特殊困难老人量身定制适老化改造项目，今后将继续开展此项服务。

但由于地方之间存在贫富差距，在同一政府管辖区域内亦会出现保障体系的差异化，因而，各地区的养老保障体系的构建元素亦有所不同。

2 存在问题

2.1 社区家庭养老保障功能弱化

近年来，传统农村的家庭结构发生了根本性改变，家庭养老模式已然不能为农村养老提供根本性的支撑。另外一方面，重幼轻老的现象日趋严重，南陵县农村家庭当中出现了“尊老不足，爱子有余”的观念偏差^[4]。约有 58% 的老人仍在工作，子女对于父母的晚年生活不重视，对其基本的生活需求无法满足，精神需求则更是如此。更有子女以经济不好为由不尽赡养义务，还要求父母对自己以及子女提供经济扶持，从而出现了家庭供养倒挂的现象，社会赡养资源也逐步的减少，子女过度的关注自己的下一代，对其投入较多的精力以及财力，致使农村家庭养老功能无法支撑养老需求。

2.2 土地养老保障功能的下降和衰退

近几年来，我国经济社会的持续发展以及工业化的改革，致使土地资源的功能并没有得到有效性的开发与利用，土地的保障功能不但没有被强化，反而呈现出弱化的趋势。此外，现有的农业生产经营主要是以小型的、分散式的经营为主，农产品经营成本持续上升，农产品的生产成本占据某产品出售价格的比重也越来越大；土地的流转价格日渐低下，无经营土地的用地成本则持续叠加，某些地方的农民甚至将经营土地作为一种负担，种田的成本付出以及收入无法平衡，甚至在土地流转的过程当中，转出户还需要让出转让之中的收益，必须要按照每亩规定的金额给转入户倒贴一定数量的资金，这使公众土地无法满足农民的物质生活需求，而依靠土地提供养老保障是不具备相应条件的。

2.3 农村集体养老经济支持力度不足

在南陵县地区，地方财政紧缺造成五保工作以及最低保障制度未能得到有效的重视。某些地区往往因为财政紧缺出现“应保未保”问题，相关的保障政策亦没有得到有效的落实。如多年未审批五保户供养对象、被评上五保户却没有领过救济金等等；而农村集体经济支持力度不足还表现在公共设施缺乏等问题上。部分地区对于养老中的基本物质生活保障尚且无法得到充分的满足，对农村养老需求中的精神保障则更为忽视，因而，缺乏相关文体娱乐设施的供给，使得农村老人的活动场地不足，养老设施和养老经济都较弱。

2.4 农村养老保险法律、制度缺失

我国的养老保险办法的制定主要是依照《县级农村社会养老保险基本方案》来进行修改的，但是，由于各地方之间的养老保障需求以及制度的设计方案都有所差异，从而呈现出区域特性，对于相关养老保障难题无法根本性的解决，其制度的统一性与稳定性需要通过权威性的法律法规进行支撑。在南陵县地区，社会养老保险对于保险资金的规定缺乏法律法规的有效性管理，致使筹集资金的渠道不稳定；现行的农村保险制度不具备法定的管理规范，在管理之时具有随意性以及盲目性，从而导致新农保无法得到有效发挥^[5]。因为缺乏全国统一性的立法，从而导致各地区之间在保险对接的过程当中存在许多问题，甚而产生专制现象，由办事人员进行个人决定，相关的管理也较为混乱。

3 几点建议

3.1 强化家庭养老功能

强化家庭养老功能是调动社会力量改善养老问题以及优化农村养老保障体系的重要方式，对缓解老龄化高峰时期对我国造成的经济压力有着积极的作用。我国是一个发展中国家，财政不充裕加之日趋严峻的人口老龄化形势，致使在进行养老保障等社会体系制度运行之时显得力不从心。而对传统家庭养老模式进行深入性的挖掘，是缓解这一现象的有效性举措^[6]。家庭养老的功能旨在积极调动家庭潜藏的养老力量，能够有效的降低养老成本，强化养老质量。尤其是在南陵县地区，传统家庭养老功能的强化对于推进养老体系的建设来说有着较为积极的作用，亦是传承孝道文化的根本性举措。

3.2 完善新型农村社会养老保险制度

做好新农保的宣传以及普及工作是推进农村养老保障体系发展的重要举措。通过电视、广播、报纸、短视频、微信及各类官方自媒体公众号等农民们喜闻乐见的形式，将新农保制度向广大农民进行全方位的宣传，化被动参保为主动参保。并在宣传的过程当中，针对不同的参保年龄给予合理的缴费方案建议。只有直面群众，并设身处地的为群众着想，通过宣传让农民了解到国家政策与方针，从而能够更为积极的响应号召，让新型农村社会养老保险制度真正的深入人心、深入到老百姓的生活当中，才能有利的于各项社会保障制度的开展^[7]。

3.3 大力培育农村社会化养老服务功能

农村社会养老服务功能的培育需要集结家庭、社会以及政府三方面的力量，从而优化社会化养老服务的功能。首先，是政府引导。政府是解决农村养老保障体系问题的先导者，只有对农村养老服务的基础设施进行全方位的优化，并通过政策扶持等方式进行资源的整合，才能有效的改善农村养老环境。现阶段，南陵县地区的空巢老人以及失独老人日渐增多，对这类弱势群体进行养老的安排刻不容缓^[8]。其次是增设多层次的养老服务项目，有效地动员社会力量兴建养老机构，使更多的养老服务项目惠及农村老人。以现有的资源形势来看，仅仅只是依靠政府进行的农村养老保障体系的构建是无法满足多元化的养老需求的，通过动员民营企业进行投资，以“公办公助”或是“民办公助”的形式，将养老保障体系的构建市场化，给予农村老人更多的养老选择^[9]。

3.4 加强农村养老保障的法制建设

南陵县地区养老保障体系具有一定的特殊性，立法之时也需要充分的考虑到农村养老需求的实际以及城乡经济的发展不同，从而分步骤地完成农村养老保障体系的立法工作。在人口老龄化的冲击之下，农村地区的养老保障复杂化较之城镇地区更甚。农村养老保障体系的法制化建设是推动相关工作有效开展的重要依据，亦是进行政府管理以及农民信息对接的枢纽，在此之中，需要明确农村养老保障的法律地位^[10]。权责清晰是推动农村养老保障体系优化性发展的重要性举措，通过出台法律的形式予以农村养老保障制度在社会地位上的肯定。

参考文献:

- [1]王士鹞, 王世恒. 人口老龄化背景下我国农村养老问题对策研究[J]. 大庆师范学院学报, 2022, 42(1): 9-16.
- [2]连芙蓉, 贾涵顺. 社会转型中农村养老方式的历史演进与现实困境[J]. 社会科学文摘, 2021(9): 61-63.
- [3]陆杰华, 郭芳慈, 陈继华, 等. 新时代农村养老制度设计: 历史脉络、现实困境与发展路径[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2021, 38(4): 113-122.
- [4]娄志会. 人口老龄化背景下农村养老困境及对策[J]. 热带农业工程, 2021, 45(4): 146-149.
- [5]连芙蓉, 贾涵顺. 社会转型中农村养老方式的历史演进与现实困境[J]. 兰州大学学报(社会科学版), 2021, 49(4): 98-107.
- [6]韩清江. 人口老龄化背景下农村养老保障制度完善对策研究[D]. 呼和浩特: 内蒙古农业大学, 2021.
- [7]梁立芬. 关于农村人口老龄化问题的思考[J]. 农业技术与装备, 2021(4): 104-105.
- [8]马九杰, 唐溧, 黄建, 等. 农村人口老龄化、家庭资源限制与养老保险参与[J]. 保险研究, 2021(3): 84-98.
- [9]雷丽芳, 郑逸芳, 林姝敏, 等. 农村人口老龄化、养老保障与土地流转[J]. 中南林业科技大学学报(社会科学版), 2021, 15(1): 79-85.
- [10]蒋泽彦, 司亚勤. 人口老龄化背景下新型农村社会养老保险研究[J]. 中国集体经济, 2020(25): 167-168.