

创新安徽农村留守老人的养老保障思路——基于土地流转的思考

陈清兵 (安徽大学管理学院, 安徽合肥230601)

摘要 介绍了传统土地保障功能弱化的具体表现, 分析了传统土地保障制度对农村经济发展的阻滞作用, 并据此提出了创新安徽农村留守老人养老保障制度的思路。

关键词 社会保障; 土地流转; 留守老人

中图分类号 F323.89 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2009)17-08196-03

Innovative Thoughts of the Old-age Security for Rural Remained Elderly in Anhui Province

CHEN Qing-bing (School of Management, Anhui University, Hefei, Anhui 230601)

Abstract The concrete manifestation about the weakening of traditional land security function was introduced, and the retardative effects of the traditional land security system on the rural economic development were analyzed. The innovative thoughts of old-age security for rural remained elderly in Anhui Province were put forward based on the above analysis.

Key words Social security; Land circulation; Remained elderly

长期以来, 城镇一直是我国社会保障制度实施的主体, 农村社会保障则始终处于边缘状态。有相当部分的社会保障项目将整个农村人口排挤在外, 且这种现象在很长一段时期内被认为是合理的, 其惟一的、比较容易被人们接受的理由是农村居民已经拥有了国家给予的土地使用权, 从而也就获得了土地提供的保障。然而, 随着社会的发展、社会转型的加剧, 在大量青壮年农民选择外出务工的背景下, 探讨土地能够在多大程度上满足农村老年人对生活保障的需求、土地保障这种制度安排是否有利于我国农村经济的长远发展等问题, 对于进一步健全与完善我国的农村社会保障制度至关重要。

1 传统土地保障功能弱化的表现

1.1 农业收入比重下降, 非农产业成为农民增收的主要来源 考察土地保障功能的强弱, 可以从农业收入在农民收入中所占的比重分析得出。就全国而言, 农业收入虽然依旧是农民收入的重要组成部分, 但自1996年以来, 农业对农民收入增加的贡献逐年下降, 农业增加值增长率也呈下降趋势: 1996年为5.1%, 1997和1998年均为3.5%, 1999年为2.8%, 2000年为2.4%^[1]。近年来, 农民收入的增加主要依赖于非农业收入的增加, 尤其是外出务工的收入。农民的非农业收入, 从1978年的9.40元增至2000年的993.49元, 年均增加44.73元, 年均增长速度为23.6%, 对农民纯收入增加的直接贡献率达42.5%。而2001年我国农民人均纯收入2366.00元, 其中非农业收入1066.40元, 对农民收入增长的贡献率达55.0%^[2]。因此, 从农民收入增长的来源结构看, 农民收入的增加主要依赖非农业收入的增加, 并且非农业收入对农民收入增长的影响越来越大。可见, 传统农业收入比重的下降, 并且在一定程度上所表现的持续下降趋势, 反映了土地保障功能的弱化。

1.2 土地提供的养老保障质量较低 从形式上看, 土地为农村老年人提供了生活保障。据20世纪80年代初对我国253个村的调查, 按人口、人口和劳动力结合、劳动力3种标

准包干到户的村分别占69.40%、25.00%、4.37%, 土地承包表现出明显的保障性^[3]。相比较而言, 城镇劳动者一旦失去工作, 即丧失生活的基本来源。但是, 我国目前社会转型期人员大量迁移, 农村青壮年人口不断流失, 由此导致了农村急剧的老龄化现象。老年人不仅面临繁重的体力劳动, 还要兼顾整个家庭的事务, 甚至要担负起照顾孙辈的任务。同时, 有数据称, 2006年外出子女人均均为留守老人提供的经济支持仅为408.3元, 在获得子女经济支持的留守老人中, 76%的老人全年获得的支持少于500.0元。另外还有18%的留守老人没有获得外出子女的任何经济供养。在物价高昂的今天, 子女的这部分支持就显得杯水车薪。可见, 老年人还面临着严重的经济困难。

不仅如此, 随着年龄的增加, 老年人的健康状况也面临严重的危机, 许多老年人深受疾病的困扰, 却因为经济原因而无法得到很好的治疗。根据2006年《安徽统计年鉴》的抽样调查, 2005年安徽省的人口年龄结构中, 50~59岁的占到12.52%, 60岁以上的人口占到14.56%, 随着这一批人口逐步迈向高龄化, 他们所面临的体力压力无法想象。同时, 子女的外出使得整个家庭的土地耕作理所当然的落到了留守老年人的身上, 他们所付出的艰辛劳动和辛苦程度可想而知。另一方面, 子女外出之后, 与家里的联系变得稀少, 表现在主要通过电话联系, 况且这种联系的频率很低。因而老人在日常生活中遇到的困难, 仅仅通过每月一两次的电话联系, 很难得到解决, 况且老人常常“报喜不报忧”。由此而导致老人内心寂寞孤单, 心中的苦闷得不到倾诉, 内心长期压抑, 很不利于老人的身心健康。所以, 无论从身体上还是从精神上, 老年人所承受的压力都是相当大的。

2 传统土地保障制度阻滞农村经济发展

农村社会保障的制度安排, 必须有利于农村经济的长远发展, 顺应农业现代化和城市化的趋势。但是, 强调传统土地的保障功能, 则对上述发展趋势起阻滞作用。

2.1 不利于土地资源利用效率的提高 在制度上把土地作为农村人口的社会保障载体, 使得我国现阶段的土地具有了双重功能, 即土地的经济功能和社会功能。在经济功能上, 土地是一种生产要素, 是农业生产最主要的生产资料; 在社会功能上, 土地则是农村人口的生活保障。土地经济功能的

基金项目 安徽大学第三批创新实验室(基地)基金研究项目(30018); 安徽省哲学社会科学规划项目(AHSK05-06D10)。

作者简介 陈清兵(1986-), 男, 安徽霍邱人, 本科, 专业: 劳动与社会保障。

收稿日期 2009-03-10

实现必须提高土地的经营效率,而土地经营效率的提高要求土地经营规模的扩大,只有扩大土地的经营规模才有可能获得规模效益,便于采用农业新技术,从而提高土地生产率和劳动生产率。然而,当土地被赋予生活保障功能时,拥有一定数量的相对平均的土地就成了每一个农村人口基本生存权的体现,同时根据老年人口的体力情况对承包地不断地进行调整也就不可避免,农户所拥有的本来就十分有限的承包地,因而被分割成星星点点的若干小块。这就构成了我国现阶段土地双重功能之间的矛盾,即土地经济功能的实现所要求的土地集中经营和土地社会功能所存在的一家一户分散经营之间的矛盾,这种矛盾严重阻碍了土地资源效率的提高。

2.2 不利于农村剩余劳动力的转移 从现阶段我国农村劳动力的转移方式看,当前农民外出务工主要是以“候鸟式”短暂性的转移为主,只有少部分外出务工者有能力将全家向城里转移。据调查,2006年江西省举家外出农户只占全部外出务工家庭的7.6%,大多数外出务工者的家庭仍然在农村。范红忠将农民向农民工这种过渡式的转变形象的概括为“两栖式城市化”。在“两栖式城市化”的阶段,农民工既可以在城市打工,也可以因为拥有农村的土地使用权在农村种地。正是因为农民工这种身份上的双重性、工作上的两栖性使得外出务工的农民与流出地有着千丝万缕的联系,造成这种联系的原因主要在于:一方面,子女与父母的联系是一种天然的联系,是无法割舍的;另一方面,他们与土地保持着若即若离的联系,农闲时进城务工经商,农忙时返乡种田,由此而导致兼业转移。它造成对农业收益的忽视、对农业的低投入、对农田耕种和维护的低效率,总体上形成了家家户户耕种小块土地的小农经济土地经营方式,这必然影响到中国农业现代化的进程。同时,由于城乡之间频繁的往来,务工者无法长期、稳定的工作,不利于务工人员在外的发展。因此,促进农村剩余劳动力从隐蔽性失业的农业生产中转移出来,使农民实现职业的单一化,彻底改变“两栖人口”的存在方式,就必须切断那些以务工、经商为主要收入来源的农民与其拥有的小块土地之间的联系,实现土地的集约化经营,进而实现中国农业的飞跃。而实现这一目标的关键在于社会必须在土地之外给他们提供最基本的生活保障。

3 创新安徽农村留守老人养老保障制度的思考

以上分析表明,土地无论从经济职能还是从社会职能方面都无法再继续保证其作用的发挥。因此,没有理由以农民拥有土地的使用权而将农民排斥在社会保障体系之外,尤其对留守老人更当如此。对农民提供保障是政府的职责,政府有义务根据国家财力和社会经济发展水平来推进农村社会保障体系建设,通过一系列的制度创新来构建与逐步完善农村社会养老保障制度,并逐步替代土地保障制度,加快农业现代化进程。

3.1 养老资金的取得 安徽广大农村,属于经济欠发达地区,因而也往往是外出务工人员较多、留守老人较为集中的地区,是笔者探讨留守老人养老保障的重要区域。该文中“土地流转”就是针对此种情况,即在留守老人失去劳动能力之后转让土地经营权,由农村土地入股合作社将分散的农地

进行整合,形成具有一定规模的土地资本,再以集体组织的身份把土地承包给运营机构,土地运营机构再以法人身份进入市场进行有效运营,最终的目标是获得相对丰厚的利润资金回报,从而解决留守老人的养老资金问题。在这一过程中,政府负有一定的财政支持和政策扶持义务。

3.1.1 强化农地产权制度,确保农地产权制度的明晰化。 农村土地产权制度可以定义为关于农地资源的一切权利的总和。也就是说,农地的所有权、承包权、使用权、受益权、处置权等各项权利共同组成了农地产权^[4]。因此,可以把农地产权理解为各种单项权利的权利束或权利组合。其不同的组合方式形成不同的农地产权结构,而不同的产权结构也就具有不同的产权效率。要有效实现土地流转就要求有一个明晰的产权界定。

中共十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》指出,赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权,现有土地承包关系要保持稳定并长久不变,允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权,发展多种形式的适度规模经营。这无疑在政策上给予了支持,使农民可以在较长的时间内拥有对土地的经营规划权,并制定长期的经营目标,从而为解决当前农村土地的生产要素功能和社会保障功能之间的冲突提供了可能。因为生产要素功能是农地的基本功能,也是农地社会保障功能的实现手段,要提高农地作为生产要素的生产效率和农业的经济效益,必须解决产权稳定、规模经营、具有可交易性等问题,而中央一系列的政策措施为农地的经营流转扫除了制度上的障碍,为土地流转提供了可能。

3.1.2 农地流转,让留守老人老有所依。 在产权稳定得到确立的前提下,另一个阻碍农地经营效益的问题即为规模经营问题。参考西方发达国家的经验,土地流转是解决此问题的良策。土地流转制度是关于农地产权的转移、让渡各种经济关系的总和。农地转移的核心即是建立和完善土地流转市场,以便通过流转市场实现农地资源的优化配置和农地的适度规模经营。

农地流转市场包括农地所有权和农地使用权流转市场。在我国,土地属国家所有;农地使用权流转市场即农地租赁市场,它包括一级和二级土地使用权流转市场。一级土地市场是集体组织依法将其土地使用权承包给该集体成员或有偿转让给其他单位、个人的交易关系,也就是土地所有者和土地使用者之间的交易关系。二级土地市场是土地使用者(即承租者和承包者)在承包期限内依法将土地使用权再转让给第三者的交易关系。这不仅有利于扩大土地的耕种面积,实现农地的规模经营,也突出了农地的可流转性。两者相辅相成、相互促进,最终可实现土地的规模、合理流转。

3.1.3 通过建立土地股份合作社,解决留守老人的养老问题。 在土地的经营权长期稳定不变和有效实现土地流转的基础上,对于长期无子女在家务农且老人无劳动能力的家庭可以合理引导,通过土地股份合作社有效实现土地的流转。这样一方面可以为留守老人提供一部分生活费用,同时还可以充分挖掘土地的利用效率,提高土地作为生产要素功能的经济效益。这既能改善留守老人的生活状况,又可以促进农

村经济的发展、农村生产力水平的全面提升,以及社会主义新农村的建设。

在这一过程中,要充分发挥村委会等基层组织的作用。可以由村委会成立相应的农村土地股份合作社,利用熟悉当地情况的优势,实现土地就近、方便的组合,尽可能地扩大单块耕地的使用面积、负责土地的集中运营和向外承包。合作社在获得农村留守老人的土地使用权后,需承诺向社会保障机构代缴一定的社会保障金,在办理土地入股合同的过程中将缴纳社会保障金作为强制条款。开始运营的翌年每月(年)由农村土地股份合作社按一定比例的股利收益为留守老人缴纳一定比例的社会保障金,与此同时,国家财政以转移支付的方式为农村留守老人缴纳相同数额的社会保障金。社会保障机构在现代社会保障体系中为留守老人建立社会保障账户,将农村土地股份合作社代缴的社会保障金分别注入各个土地入股老人的账户,按时足额发放。购得初始永佃权的各类经济主体可以在二级永佃权市场自由交易农地,以实现农地资源的合理配置;对于有利于农地规模经营的交易行为,可给予免税,以促进农地的规模经营。

3.2 老人养老方式的选择 土地股份合作社每年(月)按时为实行土地流转的留守老人代缴社会养老保险费,确保了养老的资金来源,另一个关键的问题是留守老人将以何种方式来养老。笔者认为,实行以家庭养老为基础、以社区养老为依托的养老方式是当前背景下较为可行的选择。

3.2.1 以家庭为基础,发挥家庭慰藉功能的一贯优势。 家庭养老是中国人的一贯选择,这不仅与传统文化紧密相连,更与现实状况不谋而合。在老人失去劳动能力之后,家庭成员不仅可以帮助老人料理生活琐事,还可以在精神上起到慰藉的作用,减少老年人因年老而普遍具有的孤独寂寞和失落感。在这种背景下,家庭养老无疑具有得天独厚的优势。

在家庭养老中,作为赡养老人的直接主体——子女应该主动和老人进行交流,了解他们心中的苦闷,力所能及的采取一些措施,减轻老人内心的苦楚,让留守老人安享晚年。子女务工地离家较近的话,可以经常回家探望老人;如果离家较远,子女应加强和老人的电话联系,经常打电话回家询问老人各个方面的情况,尤其是身体健康状况。此外,老人逐渐从农业劳动中退出,本该颐养天年,却还面临沉重的家务劳动,负担并没有减轻。因此,子女应承担起家庭的重担,让老人从繁杂的家务中得以解脱,增加他们自由支配的时间。考虑到大多数子女在外务工,老人的日常生活料理问题可以由在家务农的近亲属帮助解决,由老人子女和近亲属达成协议,让他们暂时承担子女应尽的赡养责任,并给予其一定的经济或物质补偿。

3.2.2 以社区养老为依托,营造和谐融洽的社区养老氛围。 社区作为老年人养老的承载主体、活动平台,在老年人养老中的作用不可忽视。社区为老年人养老提供了一个整体的外部环境,这一外部环境直接影响了老年人养老质量的高低。因此,创造一个和谐融洽的外部环境以及开展丰富多彩的文娱活动,成为高质量养老所必须具备的条件与要求。

首先,以村为单位的社区应组织该区居民组建文艺演出

团队,定时开展一些文艺活动。同时,如果有条件,可以和外界的文艺演出团队互访,邀请他们到该社区开展文艺演出活动,这样可以丰富老人的闲暇生活,既能起到娱乐身心的效果,也能让老人扩展知识面。其次,设置相关的老人休闲活动场所。如书画展览室,展览一些老人的优秀书法和绘画,提高老人的精神修养;健身房,让老人有健身的场所,提供健身器材和设施;报刊阅览室,让老人及时了解国家的方针政策等。值得注意的是,这些机构要能真正发挥作用,而不是形同虚设。最后,引导、支持社区自愿行为,鼓励自愿者为留守老人服务,帮助解决老人日常生活中遇到的困难。志愿者要先进行必要的培训,掌握基本的技能,能够解决老人在日常生活中可能遇到的困难和问题,这样在上门服务时能够及时处理问题。

3.3 健全完善农村医疗体系,加强医疗服务 随着年龄的增加,老年人生理机能的衰退是必然的过程。在广大农村医疗资源较为匮乏,农村老年人“看病难”、“看病贵”问题是影响养老质量的主要因素之一。“新农合”的推行在某种程度上使老年人的医疗费负担有所减轻,然而这一惠民政策的前期目标定位于“广覆盖、低水平”,因而其对减轻农民负担的拉力作用仍未充分显现出来。为此,国家应继续加大对医疗卫生建设的投入力度,着力提升医疗卫生救助水平。

首先,健全农村医疗体系。目前农村地区老年人看病普遍存在“两头跑”现象:小病就近在村级卫生医疗室诊治,大病则远赴县级乃至市级医院治疗,而乡镇一级医院则扮演着边缘地带的角色,造成医疗资源的极大浪费。究其原因,主要是乡镇一级医院建设落后,医疗救助水平偏低,高水平医学专业人才匮乏。而是否拥有完善的医疗服务条件和现代的医疗仪器设备以及优秀的医学专业人才,是农村老年人的疾病能否得到及时、有效治疗的关键。因此,为了让农民能就近治病,加强乡镇一级卫生医院建设已经迫在眉睫。国家应在政策和资金上给予倾斜,更新医院硬件设备,吸引优秀医学人才,真正发挥乡镇一级卫生医院在新农村建设中的后勤保障作用。其次,强化医疗服务意识。目前在农村地区,医疗卫生救助体系中的整体服务意识仍然很淡薄。在医院内部要加强对医护人员的教育,强化服务意识,尤其对于落后地区的留守老人这一特殊群体,医院可定期组织医疗小分队入户服务,宣传医学知识。

4 结语

解决农村老年人经济困难和精神层面的孤独寂寞,仅仅靠老人自己是不够的;它不仅是老人子女的责任,也是全社会的责任。提高留守老人养老的质量,是一个庞杂的系统工程,需要全社会的参与,才能为留守老人的养老提供更为良好的社会环境,全面提高留守老人的养老保障水平。

参考文献

- [1] 许经勇,新一力.我国农业发展新阶段的“三农问题”透视[J].学术研究,2003(5):15-18.
- [2] 沈晖,陶田.发展非农业走城市化道路——我国农民增收途径探析[J].价格与市场,2003(4):17-18.
- [3] 段庆林.中国农村社会保障的制度变迁(1949~1999)[J].宁夏社会科学,2001(1):22-30.
- [4] 马小勇,白永秀.农地制度改革:农民自主选择的“土地换保障方案”[J].安徽大学学报:哲学社会科学版,2006(5):127-132.