

# 广西农村养老体系建设中的问题与对策

曹茉莉<sup>1</sup> 刘剑雄<sup>2</sup> 刘迎秋<sup>2</sup>

(1.中国北海发展经济研究院,广西 北海 536000; 2.中国社会科学院,北京 102488)

**【摘要】**目前,广西城市化率相对较低,农村人口比重较高,人口老龄化趋势突出。因此,广西农村养老体系投入与需求之间有巨大缺口,农村养老面临巨大压力。居家养老难以为继,土地养老亦存在巨大的不确定性,社会保险养老以及社区养老虽然潜力巨大,但仍有待政府财政投入和支持。破解广西农村养老体系建设的困境,应放开高端,兜住低端,增加养老教育培训投入,转变农村基层组织职能,构建服务型乡村政权组织,逐步实现城乡养老基本公共服务的均等化,从而构建较为完备和可持续的农村养老体系。

**【关键词】**广西 农村养老体系 困境与出路 政策建议

**【中图分类号】**F323.89 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1007-4767(2013)03-66-06

中国是一个农村人口占百分之七十的发展中国家。近十年来,我国城市人口的养老问题已在实践中探索且路径已基本形成。但我国农村养老问题却未引起理论和实践的高度重视。我们认为,能否逐步探索和解决我国农村养老问题,直接关系到社会发展稳定的大局,关系到社会主义新农村建设和全面建成小康社会的目标进程。本质上说,我国城乡养老问题能否同步推进,城乡人口能否共享改革发展的成果,这是一个最大的公平正义问题。

中国是世界上唯一一个老年人口超过1亿的国家,目前正以每年3%以上的速度快速增长,且高达同期人口增速的五倍以上。第六次全国人口普查的相关数据显示,2011年,我国60岁及以上的老年人口已达1.78亿,占总人口的13.26%,预计到2015年,老年人口将达到2.21亿,约占总人口的16%;2020年将达到2.43亿,约占总人口的18%。联合国人口基金驻华代表处何安瑞则指出,到2050年中国老年人口预计将达到4.3亿,占总人口的比重超过30%。也就是说,在未来的10年间,每3个中国人中就将有一位老人。在上述老龄群体中,有65%-70%分布在农村。随着人口老龄化、高龄化的加剧,失能、半失能老年人的数量还

将持续增长,照料和护理问题日益突出,人民群众的养老服务需求日益增长,加快社会养老服务体系建设的已刻不容缓。

随着城市化进程的加快和人口结构的转变,我国农村人口的养老隐性问题将显性化。农村养老体系是我国社会保障体系的重要内容和组成部分,民族地区的农村养老,面临诸多方面的困境,需要我们去认真对待。党的十八大后,我国城镇化建设已成为热点问题,必须在稳步推进城镇化建设的同时,逐步实现城乡养老基本公共服务均等化,构建相应配套的农村养老体系。当前,我国广大的农村地区基本的养老保障方式主要是:家庭养老、土地养老、社会保险养老以及社区养老。随着经济社会的发展,家庭养老显现出很多问题、土地养老在城镇化过程中存在诸多不确定性,社会保险养老和社区养老两种模式的建立健全在很大程度上依赖于国家公共财政的投入和支持。基于我国是世界上最大的发展中国家以及我国一个省级行政区的疆域和人口与国际社会某些中等国家基本上具有可比性的实际情况,我们认为,从省级层面探讨农村养老保障体系建设问题,是有一定的典型示范意义的。本研究报告将在分析广西人口结构特点对养

**【基金项目】**广西壮族自治区民政厅委托课题。

**【作者简介】**曹茉莉,中国北海发展经济研究院研究员、中国社会科学院特聘教授、经济学博士;刘剑雄,中国社会科学院经济研究所副研究员、经济学博士;刘迎秋,中国社会科学院研究生院院长、教授、博士生导师。

老服务的巨大需求的基础上,结合主要养老模式和其他省市积极探索的经验,从长期和短期两个方面给出构建较为完备和可持续的广西农村养老体系提出的若干政策建议。

#### 一、广西农村老龄化的基本状况和特征

根据第六次全国人口普查结果,截止 2011 年底,广西现有常住人口 5199 万人,其中,60 岁及以上人口为 635.88 万人,占 12%,且 70%以上分布在农村。随着经济社会的发展,人口预期寿命的延长,中老年人口在总人口中的比重也逐渐升高。表 1 的数据显示,广西区 65 岁及以上人口占总人口的比重从 1990 年的 5.42%上升到了 2011 年的 9.83%。表 2 数据显示,广西 60 岁以上人口总数约占同期总人口的 13.11%,根据《2012 年广西壮族自治区国民经济和社会发展统计公报》的数据,2012 年在广西区常住人口中,65 岁及以上人口为 456 万人,占全区常住人口比重的

表 1:广西壮族自治区 65 岁及以上占总人口的比重

年份	65 岁及以上占总人口的比重(%)
1990	5.42
2000	7.31
2005	9.57
2007	9.27
2008	9.45
2009	9.4
2010	9.24
2011	9.83

注: 1990、2000、2010 年为人口普查数,其余年份为抽样调查数。  
资料来源:《广西统计年鉴 2012》。

表 2:广西壮族自治区 60 岁及以上人口数及占比

年龄段	人口数	占全区人口总数百分比(%)
60-64 岁	1783313	3.87
65-69 岁	1406191	3.06
70-74 岁	1171256	2.54
75-79 岁	859470	1.87
80-84 岁	490626	1.07
85-89 岁	219115	0.48
90-94 岁	79773	0.17
95-99 岁	23513	0.05
100 岁及以上	2977	0.01

注: 本表为 2010 年第六次全国人口普查机器汇总常住人口数据。  
资料来源:《广西统计年鉴 2012》。

9.74%。显然,在未来一段时期内,广西城乡养老问题将日益突出,农村养老问题尤为突出。

根据 2010 年第六次全国人口普查机器汇总常住人口数据,广西各市区城镇人口比重最高为柳州市的 55.05%,最低的为百色市 26.6%。在全区 14 个地市中,城镇人口比重低于 40%的地市有:桂林、钦州、玉林、百色、贺州、河池、来宾和崇左等 8 市。从人口分布情况看,农村人口比重较高,城市化率相对较低。从广西 2011 年的数据看,60 岁以上老年人口数为 6358767 人,65 岁以上老年人口数为 4361453 人,80 岁以上老年人口数为 1068174 人,100 岁以上老年人口数为 4146 人,纯老年家庭人口数为 595571 人。在总人口中,60%以上的老龄人口集中在农村,其绝对数约为 1871.6 万人。从我们调查的情况来看,广西农村老年人经济生活来源近半是自己劳作,近四成的老龄人靠子女供养。同时,大部分农村老龄群体都负担帮带孙辈,耕田种地,发挥余热。总的来说,广西农村老龄化的基本趋势呈现“一快四多”的特点:一是老龄化速度快。据初步抽样统计,广西步入老龄化的速度处于较高的发展水平,属于典型的“未富先老”省区。在此次我们调查的 6 个样本城市中(我们随机抽取的 6 个地市依次为:南宁、桂林、钦州、柳州、北海、梧州),总人口为 2427.52 万人(2010 年底第六次全国人口普查数据),其中 60 岁以上的老人 320.89 万人,占人口总数的 13.22%。按国际通行惯例,60 岁以上的老年人口在总人口中的比例达到 10%,即可视为人口老龄化。在我们采集的 6 个抽样调查样本城市中,平均老龄化率为 13.25%,最高的是桂林市,达到 15.75%,以下依次为:钦州市 13.48%,梧州市 13.17%,北海市 12.92%,柳州市 12.47%,南宁市 11.72%。总的来看,全区 6 个抽样调查样本城市老龄化程度与城市水平大体相当,有的地市农村人口老龄化水平已超过城市。二是病残老人多。在被调查的 6 个样本城市的老龄人构成中,健康的 227.38 万人,占 70.86%;多病的 79.52 万人,占 24.78%;残疾的 11.78 万人,占 3.67%;瘫痪的 6.03 万人,占 1.88%。也就是说,将近三分之一的老年人需要不同形式的长期护理。三是高龄老人多。在 6 个样本城市中,60—65 岁的 105.98 万人,约占老年人总数的 33.03%;65—80 岁的 161.85 万人,占 50.44%;80—100 岁的 52.88 万人,占 16.48%;百岁老人 1873 人,占 0.58%。四是丧偶老人多。在 6 个样本城市中,有丧偶老人 79 万人,达到 24.62%,约占四分之一,此外有再婚老人 10154 人。五是空巢老人多。广西地少人多,年青人大多外出务工经商,数月、半年甚

至一、两年返家一次。越来越多的农村老人独自生活,不仅得不到或很少得子女到的照顾,有的甚至还要替子女照料孙辈。据统计,6个样本城市共有“空巢老人”29.52万人,占老人总数的9.2%。

## 二、广西农村养老面临的主要问题

对于广西这样一个应发展欠发展且工业化程度偏低、中央财政支持有限,地方财力不足的少数民族地区,尤其是农村地区,近十年来,全区各级政府特别是民政部门,虽然在积极应对老龄化趋势、探索符合广西区情的城乡养老途径和方法等方面作了有益的尝试,但总体上来说,全区养老体系建设尤其是农村养老体系建设,尚未取得实质性进展或尚处在探索的初始阶段,这也是全国农村养老体系建设存在的共性问题。根据我们的调查,目前广西农村养老体系建设存在的主要问题有以下几个方面:

(一)农村基层领导思想认识存在严重欠缺。一是尚未正视农村养老这一严峻问题。我们在调查中发现,一些基层领导特别是乡镇领导对农村养老工作的认识比较肤浅,存在着“看起来重要,干起来次要,忙起来不要”的现象,同时还存在明显的畏难情绪,认为农村养老是一个沉重的包袱,更是一个不出政绩的负担,因而不愿花精力和时间去抓,或者根本就没有列入工作计划之内。二是认为现阶段农村养老是一道难以破解的难题,基层解决无力。经过调查,大多数基层领导认为,国家财政、社会资金对农村养老和老龄事业的投入严重不足,现阶段县区财力根本无力投入,农村集体资金投入几乎不大可能,如果没有大规模资金投入,要做好农村养老工作简直是天方夜谭,因而在意识深处存在严重的“等”、“靠”、“要”思想,认为农村养老难题在现阶段是很难破解的。三是把农村老龄工作与养老工作混为一谈。大多数基层领导认为,农村老龄工作就是养老工作,只要按照老龄工作的部署抓好老龄工作就是把农村养老工作做好了。其实不然,老龄工作是政府工作的一部分,而农村养老工作本身就涵盖了老龄工作。

(二)农村老龄群体自身积累不足。据统计,2011年我国农村人均收入6977元,同期广西农村人均收入为5231元,约为全国平均数的75%。通过对比不难看出,广西农民收入水平偏低,恩格尔系数较高,个人养老积累能力差。在工业化整体水平较低的民族地区,农村人口长期从事单一化的农业生产,其收入水平也只能勉强维持其基本生活。也就是说,绝大多数农村人口还在尚未解决温饱问题时就已步入老龄阶段,客观上难以依靠自身积累进行养老,进而出现

了“未富先老”、“未脱贫即老”的现象。

(三)现阶段政府支持力度也仍然有限。进入21世纪以来,中央政府试图逐步解决农村养老问题并在民生领域加大了投入。例如,最近这些年来,尽管政府在最低生活保障、农村合作医疗、农村保险、农村救助、农村养老机构等方面投入了大量资金,但是,相对于为庞大的农村老龄群体解决养老问题而言,仍如杯水车薪。主要表现为,政府对农村养老保障的投入十分有限,资金供给总量不足,供给的结构亦不尽合理,供给的制度安排也很不完善,又因农村慈善事业极不发达,社会关注程度不高,养老保险范围偏窄,主要保障的几个群体,如农村低保、五保供养等,从严格意义上讲,并非养老,而是“养命”,真正意义上的养老在农村尚未开展。特别是作为欠发达的民族地区,广西社会养老事业起步较晚且底子较薄,除五保供养稍微面宽力足外,其他诸如居家养老、养老储蓄或商业保险等养老形式的开展力度明显不足且缺乏可持续性。

(四)社会养老基础薄弱。目前广西社会养老底子较薄,农村养老事业尚未真正起步。一是农村金融市场发育缓慢。金融市场的发育和成熟是高水平市场化的根本标志,也是建立完整的养老体系的基本途径。作为欠发展的民族地区,广西农村金融市场发育迟缓,基本上没有对农村养老起到应有的支持作用,推行以物质保障为重点的全方位、多形式的养老事业缺乏金融支持,使得此项事业的发展没有可持续性。如珠江三角洲等发达地区,金融市场发达,加之养老资金投入相对较大,已逐步形成机构养老、小型家庭养老、日托养老、居家养老服务、货币化养老、暖巢管家养老、异地互动养老、养老救助、信息化养老、合资合作养老等较为完整的养老体系。反观广西,由于金融市场不发达,推行以物质保障为重点的全方位、多形式的养老事业的发展仍然滞后。二是保险业不发达。一方面,由于民族地区养老储蓄和商业保险起步较晚、发展缓慢,广大农村人口根本上尚未享受到这些业务带来的优惠,另一方面,在现存的“分税制”财税体制下,各级地方财政无力给予相应的养老资金支持,加之现有保险业仍局限于利润最大化的企业宗旨而非社会公益目标,这就难以调动农民参保的积极性。再则,既然农民未尝过养老保险的甜头,加之保险意识差,养老保险难以成为农民自主养老的主要选择手段。他们信奉的仍然是传统的养儿防老观念,养老储蓄或商业保险等在农村没有形成“政府主导、部门配合、社会参与”的发展合力。三是慈善业发展滞后。我们在调查中感到,广西农村养老难就难在“三无”。



即老龄人大多无足够的养老资金;无足够的养老服务机构;无足够的专业服务人员。显然,破解上述难题光靠政府是远远不够的。大力发展慈善业,实现全民慈善是破解养老难题的现实思路之一。然而,现阶段广西农村慈善事业的发展几乎为空白。例如,北海市是全国较早对外开放的14个沿海开发城市之一,据统计,2012年在全市登记的432家民间组织中,只有2家属于慈善机构,而且还不在于农村。显然,慈善业发展滞后很大程度上阻碍了农村养老事业的发展。

(五) 现阶段农村涉及养老的相关制度安排急需进一步改革与完善。这又集中反映在两个方面:一是农村养老保险缴费率低。2012年,中国社会科学院民族所经济社会发展研究室与中央民族大学经济学院、北京师范大学有关研究单位,委托各地的统计局或调查队,对少数民族地区经济社会发展状况进行了一次综合性的问卷调查。其中,也涉及了农村养老保险费的缴纳情况。根据他们的调查,我国农村养老金的发放已基本常态化,不失为深受农牧民欢迎的社会保障制度。调查共获得16岁以上劳动人口的样本14496份,其中汉族样本5123份,少数民族样本9373份。调查显示,各省区之间、各民族之间,养老保险的缴费率差异很大。广西的平均缴费率仅为35.18%,其中,汉族16.02%、壮族41.13%,土家族、壮族的缴费率均远远高于汉族。总体而言,地区之间的差异大于民族之间的差异,也就是说,地区之间政府工作绩效的差异可能大于民族之间的文化差异。二是土地保障养老难以为继。作为后发地区的广西,加速赶超型工业化的任务非常艰巨,快速扩张的城镇化使农村耕地资源急剧萎缩,大量农业用地被用于城市建设。土地是农村集体经济最为重要的生产资料,农村集体土地是农村集体经济之源。城镇化对集体土地的占有,使集体土地量减少。虽然城镇化进程中使用农村集体土地,给予了征地补偿,但是当前农村征地补偿普遍存在补偿标准较低、补偿范围较窄、补偿分配不合理等弊端,这就严重冲击了农村集体经济,影响了集体养老的资金来源。“土地换社保”在当前的环境下,农村失地农民失去土地后,获得的社保往往不足以维持生计。在城镇化大潮中,农村地区依靠土地保障养老具有很大的不确定性,这一传统养老办法已经难以为继。

### 三、构建广西农村养老体系的政策建议

逐步解决我国民族地区农村养老问题,维护农村老年人养老保障权益,让广大农村老年人衣食无忧,精神愉快,安度晚年,既是关注民生、推进“和谐老龄化”的战略目标,也是建设社会主义新农村,切实维护

边疆少数民族地区团结和稳定的需要。针对广西农村养老体系建设存在的主要问题,借鉴其他先进地区的经验和做法,我们提出如下政策建议。

#### (一) 长期性政策建议

1. 各级政府要正确认识和高度重视农村人口老龄化问题和农村养老工作。人口老龄化是人口变迁过程的必然结果,也是经济发展和社会进步的标志之一,但老龄人口比重的日益增大将会给经济发展、产业结构、文化心态、社会发展等带来一系列冲击。面对人口老龄化,各级政府必须高度重视,充分认识到农村人口老龄化给社会经济发展带来的影响,从维护社会的长治久安、维护社会的公平正义的高度认真研究和探索解决农村老龄人口的养老问题,加大农村社会养老体系建设的力度,把关心农村老年人的生活提到重要的议事日程,摆在突出位置,积极做好应对农村人口老龄化的各项准备工作。

2. 充分发挥政府在制度化养老保障中的主导作用。制度化养老保障区别于其他养老保障措施的最重要之处,就在于政府必须在制度建设中起主导作用。在制度化养老保障的建设中,各级政府必须明确财政责任,统一决策并进一步理顺管理体制,加强对制度实施过程的监管。在开展新型农村社会养老保险过程中要妥善解决“新农保”与“老农保”之间的衔接问题,加强人才队伍建设,提高机构经办能力,实现养老基金的保值增值,同时还要加强宣传,转变农村居民固有的养老观念,为“新农保”的实施创造良好的外部环境。此外还要进一步加大财政投入力度,提高农村敬老院、养老院等机构的标准化程度,完善养老机构配套服务设施,提高农村老年人生活质量。

3. 调整财政支出结构,逐年加大公共财政对农村养老事业的投入力度。对于广西这样不发达的少数民族地区,中央财政在支持其农村养老体系建设方面应予以特别扶植。就广西省级财政而言,在大力发展农村经济的同时,也要及时调整财政支出结构,加大对农村社会保障尤其是养老保障和医疗保障的投入力度。现代社会保障制度强调国家责任,国家以立法形式强制推行社会保障,其本质特征是政府公共财政投入,如果资金主要来源于农民自筹,也就失去了社会保障的社会性,与商业保险基本无异。对于缺乏政策和资金支持、没有政府补贴的农村养老保险,最后无疑会演变为农民的自我储蓄,这既难以充分调动农民的参保积极性,同时也缺乏可持续性。

4. 充分发挥金融机构在推动农村养老体系建设中的金融杠杆作用。目前,广西的贺州、柳州、北海等地

市的民政部门,尝试为城乡低保户、五保户和部分重点优抚对象购买商业保险,政府出资少,保险理赔范围大,收益群体多,这一做法值得推广。此外 2010 年以来,广西在全区范围实施的农房保险的实践也证明,发展农村商业养老保险利国利民,对于构建农村养老体系大有可为。既可以减轻政府财政负担,又可以逐步解决农村养老问题。对于诸如旨在支持农村养老的政策性商业保险,政府部门应给予商业保险公司政策上的支持,以调动其拓展农村养老保险领域的积极性;商业保险公司也应根据农村居民的实际情况,科学设计对口的养老保险产品,同时还要加大促销力度,提高农村居民防御风险的意识。

5.注重舆论引导,加大宣传教育普及力度,促进农村养老事业的持续健康发展。对于中国广大农村地区,特别是边疆少数民族地区的农村而言,人们的思想观念往往仍然停留在传统的计划经济时代,市场意识、自主意识、自立意识、风险意识尚未形成,“等”、“靠”、“要”的思维定式尚未根本破除。因此,在构建农村养老体系的整个过程中,关键的问题仍然是教育农民。主要教育他们提高对构建农村社会保障体系的重要性、紧迫性的认识,营造全社会都来关心支持农村养老体系建设的良好氛围。特别是要针对大部分农民自我保障意识不强、对政策理解不够等实际情况,更要有的放矢地进行农民保障意识教育和政策宣传,同时也要注意将典型示范与教育结合起来,增强农民的自我保障意识,提高农民广泛参与的自觉性,促进农村养老事业的持续健康发展。

## (二)短期性政策建议

从短期看,构建广西农村养老体系,需要遵循放开高端,兜住低端,增加养老教育培训投入,转变农村基层组织职能,构建服务型乡村政权组织,逐步实现城乡养老基本公共服务的均等化,从而构建较为完备和可持续的农村养老保障体系。

1.统筹和实现城乡养老基本公共服务均等化。我国刚刚实现城乡居民养老保险制度全覆盖,养老保障和收入水平较低。随着经济社会的发展和政府财政收入的增加,尤其是在目前内需乏力,高投资率无法维持的情况下,政府应考虑在基本均等服务方面加大投入,逐年提高城乡养老补助水平和补助比例,逐步缩小城乡养老保险待遇水平的差距。此举一方面有利于实现城乡养老基本公共服务均等化,另一方面,有利于拉动内需,扩大就业,缓解无效或低效投资问题。

2.进一步落实养老产业优惠、扶持政策。国家民政部从 2011 年开始,为了落实基本养老服务体系的“十

二五”规划,主导出台了大量对养老产业的优惠、扶持政策。这是一个良好的开端,意义深远。当前急需做好的,就是要尽快将这些政策措施扎扎实实地落到实处,并切实落实好。如水、暖、电的居民同价、养老院土地供应、税收减免等等,这就需要协调政府各类部门共同负责落实,而不是让养老机构投入大量时间、精力、金钱和资源去沟通乃至“公关”才能落实。此外,国家民政部对于原拟出台的支持城乡养老院建设的有关鼓励政策,如对城乡养老院土建工程按造价由中央财政补助 85%,这无疑是一项力度很大的扶持政策,因该尽快出台。

3.增加对养老产业管理和服务人员教育培训的投入。管理和服务人员是决定养老产业建设成败的关键要素。近年来,广西区民政厅要求为每个农村五保户、敬老院配备 2-3 名专职工作人员,这一出发点无疑是对的,但因县区、乡镇人员编制的问题却难以解决而流于形式。看来,这一举措必须要有新思路方可得到落实,如,可以采取政府购买服务的形式加以逐步解决,而不必局限于现存体制。即使人员到位,政府也应该尽早做出学科的职业教育培训规划,传统的、为福利性养老院培训护理员的养老教育及培训体系,本身难以满足目前的养老需求,而且也己不能满足中国社会的现实需求,尤其对一些高端养老项目而言,在国内还难以找到经验丰富的管理人员和充分受训的工作人员。政府可以在加大养老产业管理和服务人员培训方面增加投入,未雨绸缪。此项工作一方面对养老有重要作用,另一方面也扩大了就业,拓展了服务业发展空间。

4.转变农村基层组织职能,建立服务型的乡村政权组织。2006 年全面取消农业税之后,附加在农业税之上的各种税费业已全部免除。我们在 2012 年的调查时发现,随着农村社会保障体系的逐步形成,村委会在农村养老保险、医疗保险金的收缴、发放及农村低保发放等方面都发挥着重要作用,已经从过去的“政府收税人”转变为“政府福利的发放人”。乡镇政府、村组织的角色由向农民“取”转变“予”,这无疑大大密切了乡村干部与各族群众的关系,乡村政权也真正成为为各族群众排忧解难的政权组织。因此,在构建广西农村养老体系过程中,必须重视转变农村基层组织的职能,使乡村政权组织真正扮演养老“服务者”的角色。实际上,充分发挥基层乡村政权在养老金发放等工作中的职能,还有利于完善监督,充分发挥基层乡村政权掌握农村家庭养老信息的优势,避免一些地方出现的老人已经过世多年,其亲属还在冒领养老



金的现象。乡村政权组织的“服务型”转变,有利于改善干群关系,有利于促进民族团结,有利于维护社会稳定,对构建和谐社会的意义。

5.尽快放开养老高端市场,实现公办与私助、政府与市场的有机结合。总体来看,目前我国对高端养老市场有需求的老年人可能只占百分之一,甚至千分之一,但这一部分养老市场依然是养老体系的有机组成部分,高端养老市场的发展,将会带动整个养老体系的升级。因此,政府应该破除对高端养老市场的政策壁垒,释放这一部分需求。尤其对于一些高端养老院,其目标老龄群体普遍受过良好的教育,有相对超前的消费观,对于此类高端养老院,不应再局限为非盈利机构。从目前国内先行的高端养老项目的实践来看,政府需要做的就是放开这一市场,让社会资本大量进入。不过,目前高端养老市场的放开,还面临各种政策困难。比如,在当前的政策体制下,绝大多数养老机构均是“非营利”组织,需要在民政部门进行“民办非企业”组织的登记和注册。而“民办非企业”组织的性质,就决定了其股东不得分红,投资被作为社会资产,用于社会事业。这样极大地限制了社会资本的进入。政府需要协调工商管理部门、公安消防部门等,在政策法律上解决社会资本进入以营利为目的的高端养老机构面临的上述难题。我们这里所说的“高端”,只是一个相对的概念,对于农村养老体系的建设而言,政府也应该考虑对于相对富裕的农村老龄人,需要提升对其的养老服务质量。随着经济社会的发展,这部分农村相对富裕的老龄群体的养老服务将会带动整个农村养老服务体系的质量升级。

6.整合体制机制,将农村土地流转与失地农民养老保障挂钩。海南省的做法值得借鉴。该省在总结2009年出台的《海南省被征地农民基本养老保险暂行办法》的实施经验基础上,于2013年3月25日通过了《海南省被征地农民参加社会养老保险办法》。该办法要求,2013年起所有被征地农民将纳入居民养老保险和从业人员养老保险制度管理,以保障被征地农民老年时的基本生活。该《办法》的具体作法是:政府为被征地农民参加养老保险提供一次性缴费补贴,缴费补贴计入征地成本。享受缴费补贴的对象以家庭为单位,不论征地面积多少,家庭成员中16周岁以上的在册农业人口均纳入缴费补贴范围。依据此项规定,海南省各市县将从国有土地出让总价款中提取不低于5%的资金作为被征地农民养老保障统筹准备金。当年提取的统筹准备金的50%用于解决被征地农民缴费补贴不足,另外50%用于弥补因支付被征地农民养

老金导致的相应养老保险金缺口。为了确保完全失地农民获得必需的基本生活保障,此办法还规定,家庭农用地全部被征收且人均被征面积小于1.5亩的,按照1.5亩计发缴费补贴,人均被征地上限为4亩。据此测算,被征地农民60周岁以后,其个人账户每月可领取养老金580元,接近2012年全国农民人均月纯收入水平,高于海南省农民人均月纯收入。海南省的上述做法对于工业化任务繁重的广西来说,无疑是有直接借鉴意义的。

总之,在经济社会持续发展、城镇化进程进一步加速的背景下,农村人口老龄化和老龄人口的养老问题日益引起人们的关注。建立和完善农村养老保障制度,是化解人口老龄化对社会和谐稳定负面影响的重要措施。解决老龄问题的关键之一就是要解决好农民养老问题。如果没有强有力的、以经济和法律为后盾的、完善的农村养老保障体系,社会的运转会出现严重问题。因此,在完善农村养老保障体系和制度的过程中,应在坚持相应原则的基础上,既要政府明确其自身职责,又要大力发展农村经济,并采取多元化的养老保障模式,健全农村多层次养老保障制度,逐步建立农村社会保障体系,为农村经济发展和社会稳定提供强有力的支撑。

#### 【参考文献】

- [1]中国民政统计年鉴—2010[M].北京:中国统计出版社,2010.
- [2]广西统计年鉴—2012[M].北京:中国统计出版社,2012.
- [3]谭忠银.浅谈少数民族地区的养老问题——对贵州省黔南布依族苗族自治州独山县本寨乡中安村的调查报告  
<http://jpkc.njau.edu.cn/AgriEconomics/news.asp?id=189.html>.
- [4]楼继伟.中国需要继续深化改革的六项制度[J].比较,2011(57).
- [5]《国务院办公厅关于印发社会养老服务体系发展规划(2011—2015年)的通知》国办发[2011]60号.  
[http://www.gov.cn/jwqk/2011-12/27/content\\_2030503.htm](http://www.gov.cn/jwqk/2011-12/27/content_2030503.htm).
- [6]中国式养老困境 老龄化中国路在何方?[N].重庆商报,2013年4月11日.
- [7]2012年广西壮族自治区国民经济和社会发展统计公报.广西壮族自治区统计局网站.
- [8]公建民营养老院走形.财新网.  
<http://video.caixin.com/2013-01-04/100479370.html>.
- [9]2013年起海南被征地农民全部参加养老保险.  
<http://china.caixin.com/2013-03-26/100506230.html>.
- [10]张志远.转型时期我国农村养老问题及出路[J].中共云南省委党校学报,2013(1).

(责任编辑:钱常胜)