



当代经济管理  
*Contemporary Economic Management*  
ISSN 1673-0461, CN 13-1356/F

## 《当代经济管理》网络首发论文

题目：共同富裕目标下农民养老的困境与应对  
作者：崔红志  
收稿日期：2022-06-10  
网络首发日期：2022-07-20  
引用格式：崔红志. 共同富裕目标下农民养老的困境与应对[J/OL]. 当代经济管理.  
<https://kns.cnki.net/kcms/detail/13.1356.F.20220719.1909.003.html>



**网络首发：**在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

**出版确认：**纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

# 共同富裕目标下农民养老的困境与应对

崔红志

(中国社会科学院农村发展研究所, 北京, 100732)

**[摘要]** 家庭养老保障功能弱化、农村社会保障制度不健全、农村社区保护功能削弱, 是实现农村老年人共同富裕所面临的主要挑战。为了促进农村老年人共同富裕, 应坚持公共政策向农村老年人倾斜的原则; 建立老年人、家庭、集体、政府等多元主体协同推进农村老年人共同富裕的制度和政策体系; 发育农村养老服务多元化供给主体, 满足农村老年人多类型、多层次的服务需求。主要的对策建议包括: 推动建立多元化的农村老年人生活保障方式、完善农村社会保障制度, 建议以村级养老服务中心为基础的居家养老服务体系。

**[关键词]** 农村老年人; 共同富裕; 社会保障; 养老服务

**[中图分类号]** F323.89; D669.6

**[文献标识码]** A

共同富裕是中国特色社会主义的本质要求, 是在我国全面消除现行标准下绝对贫困、基本建成小康社会之后, 全体国民向富裕生活状态转型的过程和结果。农民农村共同富裕是指农民与城市人口共同富裕以及不同地区、不同年龄、不同职业农民共同富裕。作为农村脆弱群体的农村老年人口, 理应与其他农民一样实现共同富裕。本文在分析实现农村老年人口共同富裕面临的困难和挑战的基础上, 提出促进农村老年人共同富裕的思路和对策建议。

## 一、实现农村老年人共同富裕面临的主要问题

我国农村老年人规模大、比例高。根据第七次全国人口普查的数据, 2020 年, 我国乡村 60 岁及以上老年人口规模为 1.21 亿人, 占乡村总人口的比例为 23.81%; 65 岁及以上乡村老年人口规模为 9 035 万人, 占乡村人口的比例为 17.72%。从目前我国的情况看, 实现农村老年人的共同富裕面对着诸多挑战。

### (一) 家庭养老保障功能弱化

家庭养老是我国农村地区传统的养老模式, 其建立在明确的代际契约之上并由社会道义及法律支撑。《中华人民共和国老年人权益保障法》规定, 老年人养老主要靠家庭, 家庭成员应当关心和照料老年人。家庭养老的内容既包括由子女向老年人口提供代际转移性的经济支持, 也包括向老年人口提供生活照料和精神慰藉。目前, 我国 60 岁以上的老年人, 大都有多个子女, 独生子女的数量较少。如果子女能较好地履行其赡养父母的义务, 即使农村老年人口没有积蓄、也没有充足的养老金, 他们的养老的经济来源和生活照料也都不会成为问题。

但是, 目前我国农村现实情况是, 子女并没有很好地履行养老义务, 家庭养老保障趋于弱化。其具体表现为, 农村老年人只有在其劳动收入不足以维持生活、生活完全不能自理的情况下, 才会转向完全依赖子女<sup>[1]</sup>。那些低龄且身体状况较好的农村老年人通常单独生活, 独立劳动, 依靠劳动收入、积蓄以及城乡居民养老金等方面的收入维持生活。2012 年, 笔者曾对江苏省一个村庄老年人的生活状况进行了问卷调查, 结果显示, 老年人经济来源依靠个人劳动的约占 53.9%, 他们的劳动参与率达到了 74.4%, 平均劳动时间为 141 天, 平均劳动收入为 5 119 元。在有子女的受访老年人中, 完全没有得到子女经济支持的占 36.6%。而在老年人所获得的有限的子女转移性收入中, 很大一部分是实物折价, 并非真正的经济供养。

**收稿日期:** 2022-06-10

**作者简介:** 崔红志 (1964—), 男, 河南汝州人, 管理学博士, 中国社会科学院农村发展研究所研究员, 主要研究农村组织与制度、农村生活保障政策。

而且，子女与老人之间并未形成稳定的、有约束力的赡养契约，子女对老人的经济上的补贴通常不固定，甚至只是逢年过节时才给予父母一点现金或礼品。在居住条件上，老年人口的房屋多为旧房。《中华人民共和国老年人权益保障法》指出，赡养人应当妥善安排老年人的住房，不得强迫老年人迁居条件低劣的房屋。但一些家庭困难的独居老人，其住房甚至不能遮风避雨。照料支持是家庭养老的另一个重要方面，老年人随着年龄的增长，患病率不断增大，更多地需要家庭成员在日常护理和生活照料方面的支持，但48.7%的老年人在生病时依靠老伴照料，子女照料的比例仅占23.0%。在居住方式上，老年人口独居的比例随着年龄增大呈“U”型。在70岁以前，独居比例随着年龄的增大而减少；当老年人年龄超过70岁之后，独居的比例又呈上升趋势。这说明，农村养老遭遇道德危机，当老年人生活还能自理，还可以通过帮助子女照料孩子、做家务、种地等代际交换获得子女在生活上的照料。一旦老年人年老力衰，需要子女在身边赡养照料时，大多数子女并未尽到应尽义务。

家庭养老保障弱化与家庭保障能力不足有关，也与子女的赡养意愿低有关。调查发现，我国农村的很多家庭的养老能力不足，其共性原因，一是农民收入较低，开支大，特别是因为教育、医疗费用不断上涨，农民家庭在这些领域的开支和预期开支较多，这一方面影响了年轻人将来所面对的养老问题进行储备，另一方面也导致家庭对老年人支持力度的减少。二是进城农民工的生活成本高，从而减弱了他们对农村老年人的经济支持力度。在家庭保障能力不足同时，子女的赡养意愿也不足。“养儿防老”可以看作是一种代际之间的交换关系，由于“养儿”在前，子女赡养在后，也就存在着子女不履行赡养义务的风险。随着传统社会向现代社会转型的深化，农村老年人所拥有的经济资源和社会资源对子女的作用越来越小，甚至微不足道，这会降低子女的赡养意愿、提升家庭养老的风险。从家庭养老的约束力看，传统社会中行之有效的宗族、社会规范等约束手段也逐渐趋于失灵。针对这种情况，尽管政府制定了诸多约束子女养老的法律、法规和政策，多数地方的村规民约也都包含了敬老爱老的内容，但约束力不足，对于不履行赡养义务的子女，缺少有效的解决办法。

## （二）农村社会保障制度不健全

社会保障是政府和社会向个人、家庭提供的收入保障，以防人们因各种意外因素影响其最基本的生存和发展。社会保障的核心作用是保证社会公正，是实现不同地区、不同类型人群共同富裕的基础性制度安排。同时，社会保障也具有维护社会稳定以及促进经济发展等多种功能。社会保障主要由社会保险、社会救助等保障项目组成。

在最近的20多年中，我国农村社会保障事业的改革和发展进展较快，初步建立了以最低生活保障制度为基础、五保供养制度、医疗救助制度等专项救助制度相配套、临时救济为补充的农村社会救助体系；建立了新型农村合作医疗制度，减轻农民患病的经济负担，缓解农民因病致贫、因病返贫问题；建立了新型农村社会养老保险制度，超过60岁的农村老年人可以享受养老金待遇。同时，我国坚持城乡统筹理念，整合农村居民与城镇居民两类制度。2014年，我国新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险两项制度合并实施，形成了统一的城乡居民基本养老保险制度。2016年，我国新型农村合作医疗和城镇居民基本医疗保险进行了整合，形成了城乡居民基本医疗保险制度。

近年来，我国农村社会保障制度的覆盖面和保障程度逐渐提高，在缓解和解决农村老年贫困以及促进农村老年人共同富裕等方面发挥了积极作用。但从总体情况看，我国农村社会保障不仅保障水平低、而且公平性不足，这在很大程度上导致其未能承担促进农民农村共同富裕的功能、也未能承担促进农村老年人共同富裕的功能。

基本养老金制度是一个普惠性、基础性、兜底性的制度安排，其基本功能是防止老年贫困。我国城乡居民养老保险已经具有普惠性和基础性特征，农民在达到领取年龄后，都可以领取到基础养老金待遇。但是，城乡居民养老金水平偏低，并不具有保障老年农民基本生活、防止老年贫困的兜底功能。而且，不同区域之间农民享受的养老金待遇水平相差悬殊，目前，

上海、北京等发达地区的城乡居民基础养老金已经超过了 1 000 元，但绝大多数地区的城乡居民基础养老金不足 200 元。这不符合社会养老保险的公平性原则，也不利于实现不同地域农村老年人口共同富裕。

城乡居民医疗保险通常是在县(市、区)域范围防范群体疾病风险、以收定支的制度，城乡居民的缴费总额与集体补助、政府补贴的规模，合在一起形成医疗保险基金。县(市、区)级主管部门依据医疗保险基金的规模，结合往年的疾病发生率及医疗费用等因素，确定第二年的报销办法。2018 年，城乡居民实际住院费用中，由基金支付的比例为 56.1%，大大减轻了城乡居民住院治疗的经济负担，但同时应该看到，个人负担比例仍高达 43.9%。尤其应该注意的是，到了下半年特别是年末，很多地方城乡居民医疗保险基金处于紧张状态，于是定点医疗机构的住院部就尽量少收病人或不收病人，对于收治的病人，也尽量减少住院天数、减少住院花费。

我国多数地区的农村低保标准以县级行政区域为单位制定。受县级政府财政能力不足以及其它多种因素的影响，农村低保标准普遍较低。在脱贫攻坚时期，一些地方的农村低保标准低于国家扶贫标准。在一些贫困人口多的地区，低保人口的确定并不是依据于家庭收入多少，而是依据当年的资金量和救助标准确定每个村能够享受低保待遇的人口数量。这就不可避免地导致一些收入水平低于低保线的家庭不能享受低保待遇。同时，由于低保资金少，很多地方低保家庭享受的低保金标准并非采取补差的办法，而是采用一个固定的数额。因为城乡居民的养老保险和医疗保险制度已经被整合为同样的制度，城乡居民可以享受同等水平的养老金和医疗待遇，这有助于实现城乡居民共同富裕，但城乡低保制度仍然是双轨制，农村低保标准低于城镇低保的标准。2010 年，全国城市低保的平均标准为每人每月 251.2 元，全年为 3 014.4 元，农村低保的平均标准为全年 1 404 元，前者是后者的 2.14 倍。在最近的 10 多年中，由于农村低保标准的增速更快，二者之间的差距缩小了，但目前城市低保的平均标准大约是农村低保平均标准的 1.4 倍。

资金从哪里来是农村社会保障体系建设和运行的核心和关键问题。农村社会保障制度保障水平低和公平性不足的主要原因是尚未形成稳定、长效的资金来源保障机制。我国农村低保、五保等救助制度的资金主要由地方政府承担、中央财政仅对困难地区进行适当补贴。城乡居民医疗保险需要地方财政给予与中央财政对等数额的补贴。城乡居民基本养老保险的基础养老金之上的增加部分，由县级财政承担。从我国目前的财权和事权及中央财政转移支付的现状看，“以地方政府为主”的资金来源制度可能仍然不足保障农村社会保障制度的有效运行。贫困人口众多的地方通常是经济不发达，地方财政赤字、集体经济薄弱的地方，制度的资金来源得不到保障。

### (三) 集体经济增进农村老年人福祉的功能和作用存在困难

村集体作为农民的自治组织，应该向全体村民提供福利，向包括农村老年人在内的弱势群体和弱势个体提供帮助，从而在社区内部实现资源的再分配，促进集体内部不同家庭共同富裕。在改革开放前的农村集体化时期，政府基本上没有履行其本应在农村社会保障事业领域的责任，而是把这一责任转嫁给农村集体组织。与此相对应，农村集体内部分散生活风险的互济互助，可以在一定程度上照顾和保障社员及其家庭成员最基本的生活需要，特别是农村五保户以及人口多、劳动力少的社员家庭口粮的基本需要。改革开放后，集体经营、统一劳动、平均分配的农村生产、分配体制被废除了，这提高了农业生产效率、提升了农民通过直接生产获取生存保障的能力。但改革后农村社区在生产和分配中的公平机制不复存在；向农民提供的农村合作医疗、五保供养制度等社会保障项目以及向集体内部老年人倾斜的帮扶和服务也失去了经济依托。

在改革开放后的 40 多年中，党和政府一直重视发展农村集体经济，这不仅是因为集体经济是公有制经济在农村的直接体现，也是期望其能够支持带动低收入农户增收和推动养

老、救助等公共服务事业的发展。在政策支持和扶持下，我国农村集体经济的发展速度加快，但总的来说，当前大多数地区的农村集体经济发展基础薄弱，农村集体经济更多依赖政府奖补等财政支持和国家转移支付<sup>[2]</sup>。尤其是村集体经营收益在村域之间分布极不均衡，村集体经营收益超过 100 万元以上的村虽然只占汇总村数的 4%，但其经营收益却占全部汇总村集体经营收益总额的四成以上，村均超过 170 万元，约为汇总村平均经营收益规模的 10 倍。

与农村集体经济薄弱而缺乏向农民提供公共服务相比，集体经济发展起来之后，是否能够促进包括农村老年人在内的农民共同富裕？实地调研发现，一些村的集体经济的确产生了明显的共富效应。但也同样应该看到，发挥集体经济在促进农村老年人共同富裕方面存在着如下三个方面的挑战。

第一，与农村产权制度改革的要求不一致。2016 年，中共中央、国务院印发《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》，2021 年底，为期五年的农村产权制度改革已经基本完成。各地在清产核资和农村集体成员资格界定的基础上，普遍把集体经营性资产以股份或份额的形式量化到集体成员（或户），作为其参加集体收益分配的基本依据，这就会削弱集体提供社会公共服务以及向农村老年人等弱势和困难群体进行帮扶的能力。实地调研发现，一些地方在农村集体经营收益分配中，并没有按照集体成员（或户）所持有的股份或份额，进行分配，而是继续采用在股份合作制改革之前的分配办法，股份并未成为农民集体成员参与集体收益分配的基本依据，这背离了农村产权制度改革的初衷。如何处理维护农村产权制度改革成果与以集体经济收益来提供公共服务之间的关系，是实现集体经济促进农村老年人共同富裕需要解决的重要问题。

第二，健全完善集体经济收益分制度任重道远。农村集体经济和农民共同富裕之间并非线性对应关系，农村集体经济的发展和壮大并不必然导致农民农村共同富裕。实地调研显示，农村集体经济组织在处理收益分配事宜中既存在该分未分、分配不足的情况，也存在原本没有利润分配支撑，但出于平复群众情绪、保障社会稳定需要而进行过头分配、超额分配、借钱分配等现象。尤其是，较多的农村集体经济由村干部直接负责经营活动，管理不规范、经营不专业、盈余分配主要由村干部说了算，农民的利益得不到保障。有的农民反映，村集体经济成了“村书记经济”“村主任经济”，还不如没有集体经济。在农村“资源变资产、资金变股金、农民变股东”的三变改革中，农村集体经济组织以农村土地等资源型资产和政府财政补贴资金，入股龙头企业或农民专业合作社等新型农业经营主体，由于村干部控制、信息不对称、股权结构不均衡等原因，集体经济组织的收益得不到有效保障。

第三，集体向农村老年人提高社会保护的激励性不足。从中国转型时期村集体的行为特征看，即使农村社区集体仍然有相当可观的集体收入，但其向社区集体内部的农民提供福利，尤其是向农村弱势群体提供社区保障的激励性降低了，社区对弱势群体的保护机制就会趋于瓦解，在既定的资源约束下，村集体优先考虑供水供电、农村公路道路等公共产品，缺乏把资金投向直接关系改善民生的领域的意愿，其原因，一是乡村治理机制不完善，村集体向农民提供社会保护在很大程度上决定于村干部的行为，而村干部总是优先考虑上级政府或政府部门的指派性任务而不是提高社区公共服务和帮扶社区弱势群体。二是由于农民异质化、高流动性以及各个家庭所面对的风险类型、应对风险的手段和能力的差异，各个家庭之间不太可能形成协调一致的对于脆弱群体保护的偏好，而是相反，多数农民倾向于反对把有限的资金用于少数人的福利改善。

## 二、促进农村老年人共同富裕的思路

实现农村老年人共同富裕是一项任务艰巨的系统工程，应坚持公共政策向农村老年人倾斜的原则；建立老年人、家庭、集体、政府等多元主体协同推进农村老年人共同富裕的制度和政策体系；发育农村养老服务多元化供给主体，满足农村老年人多类型、多层次的服务需求。

### （一）坚持公共政策向农村老年人倾斜

共同富裕是社会主义的本质要求，促进共同富裕，最艰巨最繁重的任务在农村。农村老年人共同富裕是农民农村共同富裕的一个重要组成部分，其实现程度取决于农民农村共同富裕的实现程度。在尚未整体上实现农民农村共同富裕的情况下，很难有效推进农村老年人共同富裕。即使通过强有力的政府和社会力量的介入而使得农村老年人的生存质量显著提高，也难有可持续性。因此，应在乡村振兴中解决农民养老问题。可以预计，随着乡村振兴战略的有序推进，农村老年人的福祉水平和生活质量提高老年人生活质量必然会相应得到提升。

由于农村老年人的脆弱性强、生活质量差，应把农民养老问题放在优先的位置。目前，我国公共政策、公共项目、公共服务应与农村老年人需求的匹配程度不足，向农村老年人的倾斜性不足。例如，农村老年人的健康状况差，大都患有慢性病，但城乡居民养老保险以“保大病”为主，门诊报销和慢性病报销仍存在着一些制约。又如，农村文化和基础设施建设对农村老年人需求的考虑性不足。再如，失能失智老年人对护理照料的需求强烈，但护理费用在医保中不能报销。为了促进农村老年人共同富裕，应坚持把公共政策、公共项目、公共服务向农村老年人倾斜的原则，建立和完善相应的政策体系和制度框架。

### （二）建立多元主体协同推进农村老年人共同富裕的制度和政策体系

一般来说，老年人口的获取收入的能力和照料能力会随着年龄增长而降低直至完全丧失。这就意味着，老年人不利的生存境地并不能依靠自身的努力而缓解，而是需要外部力量的积极干预。基于农村老年人需求的多样性和实现共同富裕的艰巨性，应建立老年人、家庭、集体、政府等多元主体协同推进农村老年人共同富裕的制度和政策体系<sup>[3]</sup>。

农民没有退休的概念，只要身体条件允许，即使过了国家法定的退休年龄，也仍然会参加劳动，从而获得一些收入保障，这既可以减轻家庭和社会层面的压力，也可以在一定程度上应对家庭保障和社会保障不足乃至失灵的风险。应充分发挥农村老年人的个体能动性，在政策上鼓励、支持和促进农村老年人的社会参与，实现老有所为。

在促进农村老年人共同富裕中，政府的基本职能是保基本、兜底线。农村社会保障、农村养老服务设施等是公共物品，应主要由政府财政承担筹资责任。应继续完善财税体制，加大中央财政对中西部地区的转移支付力度，使得不同地区的农村老年人能够享受大体相当水平的基本公共服务。

尽管传统的家庭养老功能持续弱化，但在相当长的时期内，家庭养老保障仍具有不可替代的地位<sup>[4]</sup>。一方面，子女对老人精神慰藉具有不可替代性。另一方面，如果没有良好的家庭关系，即使社会保障水平提高了，农村老年人也未必能够享受到相应的好处。典型调查发现，城乡居民养老保险制度的实施以及保障水平的而提高，并未导致农民生活质量的相应改善，其原因养老金挤出了子女的经济支持，有的子女以父母有养老金为借口，推卸赡养义务。应针对性地制定政策，形成符合时代特点的新型家庭养老保障制度，促进农村老年人共同富裕。主要的内容，一是强化仁孝道德风尚建设，提升农民敬老爱老的自觉性；二是加强农村治理体系和治理能力建设，从而充分发挥农村各类组织在改善农民家庭代际关系、约束子女败德行为中的作用；三是强化子女赡养的法定义务对子女行为的约束，对拒绝抚养或者虐待老人的部分人群给予惩戒。

农村集体经济是农村集体经济组织成员通过合作与联合等形式开展生产经营活动并共享经营收益的经济形态，是社会主义公有制经济在农村的重要体现。应加强乡村治理体系和治理能力现代化，健全完善农村集体经济收益分配制度，防止集体经济收益被内部少数人控制，真正发挥其在保护老年人等脆弱群体中的作用。

### （三）着力满足农村老年人多类型、多层次的服务需求

贫困与富裕都是一种生活状态，前者是差的生存状态、后者是好的生存状态。与贫困的多维性相似，富裕也是多维度的，除了收入水平这一基本的衡量指标，富裕还应该通过个人

的居住条件、教育就业、健康卫生、享受基本公共服务以及社会保护等方面的指标来衡量。如果农民的这些基本的生存和发展权力被剥夺，即使其拥有较高的收入，也不意味着其处于富裕的生活状态。

近年来，随着经济及农村社会保障事业的快速发展，农民养老的经济来源问题在一定程度上得到了缓解。但农村老年人在文化娱乐、生活照料、精神慰藉等方面的需求得不到满足。例如，在一些地方的调查者发现，农村老年人精神文化生活较为匮乏，“聊天”“散步”“看电视”是他们日常娱乐的三大主题，“晴天站村头、雨天坐炕头、没事嚼舌头”是不少老人精神生活的写照。

近 10 多年来，党和政府对如何满足农村老年人服务需求这一问题越来越重视，鼓励和支持建立与农民居家养老相适应的养老服务体系。但受做种因素的制，大多数农村社区的居家养老服务仍是空白。一些地行政村依靠集体收入和政府补贴，在村里建养老服务中心(站)，给村里的老年人提供一些娱乐、护理的上门服务，或者用餐服务，以及其他生活服务、康养服务等等，在一定程度上满足了农民的养老服务需求。但这些实践探索仍局限于少部分村庄，而且在服务内容、运行机制和可持续性等方面也都存在着一些问题<sup>[5]</sup>。就服务内容来说，主要的问题，一是服务内容大都局限于家政服务、陪同看病等老年农民最迫切的项目，较少涉及文化娱乐、精神慰藉、心理咨询、司法服务等老年农民同样有较强需求的服务项目。二是有一些地方把养老服务对象限定为无子女、无收入来源、无自理能力的“三无”老人、独居及空巢老年人，其中尤以“三无”老人为主，一般老年农民不能享有基本服务。三是服务人员多数是兼职，他们的业务技能大多仅仅局限在生产料理和家政服务，难以应对不同层次、不同特点老人的多样需求。

2021 年 11 月中共中央、国务院《关于加强新时代老龄工作的意见》指出，要“丰富老有所乐的精神文化生活，完善老年精神关怀服务体系”，建立“以居家养老为基础、社区照料服务为依托、机构养老服务为支撑的具有中国特色的为老服务体系”。基于中央的要求和农村老年人对养老服务的迫切需求，在今后一个时期，党和政府在保障农村老年人权益、促进农村老年人共同富裕的工作重点，应从解决农村老年人的经济保障转向提供老年服务，发展多种类型、多种形式与农村老年人需求相匹配的农村养老服务二者并重，着力满足农村老年人多类型、多层次的服务需求。从方向上看，应通过政府市场协同发力，着力发育农村养老服务多元化供给主体，使政府、市场、社会通过相互合作、竞争及制衡，弥补单方面供给的不足，助力形成以家庭养老为基础、社区养老为辅助、农村幸福院和乡镇敬老院为依托的养老服务供给新格局。

### 三、促进农村老年人共同富裕的政策建议

促进农村老年人共同富裕是一项长期任务。立足于解决影响农村老年人共同富裕所面对的挑战和实现农村老年人共同富裕的思路，本部分提出如下三个发面的对策建议。

#### (一) 推动建立多元化的老年农民生活保障方式

农民的福利和保障形式通常是混合的而不是单一的，社会养老保险与土地保障、家庭保障、商业保险等保障形式之间不是非此即彼的对立关系。从工业化国家的实践看，养老金只是老年农民生活来源的一部分，土地收益、个人储蓄性的商业保险等共同组成了老年保障的多个支柱<sup>[6]</sup>。我国在解决老年农民生活保障的政策取向上，应在稳定家庭保障、建立健全社会保障的基础上，鼓励养老保障方式的多元化。一是稳定和完善的农村土地制度，农村老年人可以通过农业劳动而获取收徒保障，在丧失劳动能力后可以通过流转土地而获取租金收入。二是鼓励农民在进入老龄之前为未来的老年生活进行适当的储蓄，以及参加商业性质的养老保险和医疗保险。三是深化农村产权制度改革，完善农村集体经济收益分配制度，使得农村老年人能够获得可预期的、稳定的福利和分红收入。

## （二）完善农村社会保障制度

一是以确保养老金制度在促进实现共同富裕的普惠性、基础性和兜底性功能为原则，提升城乡居民养老金待遇水平和公平性。应大幅度提高城乡居民基础养老金的标准。由中央确定的全国基础养老金标准和地方增加的标准二者相加，应能够保障农村老年人的基本生活。落实和完善基础养老金正常调整机制。建议以城镇职工基础养老金调整幅度为参照，同比例或更高比例地调整城乡居民的基础养老金水平；在中央调整基础养老金增长幅度的同时，地方政府也同比例或更高比例地增加其承担的基础养老金水平。

二是继续完善城乡居民医疗保险制度。提高政府补贴水平，稳定农民个人筹资水平，可以探索设立不同档次的筹资水平及相应的报销政策，由农民根据其经济状况和需求选择缴费档。在继续坚持城乡居民医疗保险基金主要用于大病（住院）补偿的同时，加大对农村慢性病治疗的补偿规模。探索把老年护理费用等开支纳入报销范围。

三是完善农村低保制度的措施。扩大农村低保制度的覆盖范围，把符合条件的农村人口都纳入进去，实现应保尽保；提高农村低保标准，可以把以县级行政区为单位制定低保标准的做法，改为以省级行政区为单位制定低保标准。对于财政能力弱的县（市、区），在评估、核定其所需资金以及供给能力的基础上，由上级财政弥补供需之间的缺口。鼓励各地探索把城乡两种低保制度进行统一的制度，城乡居民享受同等最低生活保障待遇。在最低生活保障制度的基础上，建立健全低保与单项救助、分类救助相结合、覆盖农民主要生存风险的救助保障体系。

## （三）建立以村级养老服务中心为基础的居家养老服务体系

2021年中央一号文件明确提出，要加强农村老年人健康服务、关爱服务，健全县乡村衔接的三级养老服务网络，推动村级幸福院、日间照料中心等养老服务设施建设，发展农村普惠型养老服务和互助性养老。2022年中央一号文件指出，应提升县级敬老院失能照护能力和乡镇敬老院集中供养水平，鼓励在有条件的村庄开展日间照料、老年食堂等服务。基于大多数农村老年人口居家养老的现实情况，建议以行政村为单位，建立养老服务中心（站）。

由村委会或村集体经济组织承担建立村级养老服务站的兜底责任，县、乡政府提供一定的补贴。同时，党和政府历来提倡各种类型的社会力量兴办农村养老机构，应重点支持农民专业合作社、慈善组织、村卫生室等已有的村级社会经济组织举办村级养老服务中心（站），以便实现资源共享、互利共赢。

村级养老服务中心（站）应以老年农民的需求为导向，提供生活照料、餐饮服务、心理咨询、心理健康、医疗保健、文化娱乐、代订代购、网络购物等各种类型的服务项目。

农村有大量闲散劳动力，可以从中吸引一些责任心强的人作为村级养老服务中心（站）的专职或兼职服务人员。为了促进资金的使用效率并促进服务质量提升，村级养老服务中心（站）应主要实行有偿服务，向服务使用者收费。无偿服务的对象应主要锁定在经济困难的孤寡、失能、高龄等特殊群体。

按照行政村的人口规模、老年人口规模以及人口居住集中程度等因素，由县级行政单位设定居家养老服务设施的标准。之后，按照先建后补的方式，给予其一定比例的补贴。根据村级养老服务站提供服务的数量及服务质量，由县乡政府向居家养老服务站购买服务。基于县乡财政能力低的现实，中央和省级财政可以设置建立村级养老服务中心（站）的专项转移支付。

## 【参考文献】

- [1]崔红志.完善覆盖农村人口的社会保障体系：现状、问题与对策建议[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2020,41(5):75-85,2.
- [2]陆雷,崔红志.“十四五”时期深化农村改革的重点任务[J].学习与探索,2020(11):110-119.
- [3]芦千文,朱锡玉.农村养老服务的实践创新和经验启示[J].经济研究参考,2022(2):46-52.



[4]朱震宇.社区治理视角下的养老服务供给：研究综述与展望[J].当代经济管理,2022,44(6):60-67.

[5]杨武.新时代养老产业发展机遇及对策研究[J].当代经济管理,2021,43(7):86-90.

[6]张晓山,崔红志,刘长全.中印农村社会保护比较[M].北京：社会科学文献出版社，2011.

