

农村养老保障的供需失衡问题分析

——基于城乡二元结构视角

周瑞

重庆三峡学院

DOI:10.12238/ej.v8i4.2480

[摘要] 随着我国人口老龄化的加速和传统养老模式的逐渐弱化,农村养老保障体系的完善变得尤为迫切。本研究立足于城乡二元结构的背景,运用马斯洛的需求层次理论分析了农村养老保障中供需失衡的问题,特别是城乡之间在养老资源投入的不平衡以及养老服务精准化程度的不足。面对农村养老需求的多元化趋势,供需之间的矛盾显得尤为突出。虽然新医保政策等措施在一定程度上缓解了农村养老的困境,但未来农村养老保障体系的完善还需与农村社会生产生活方式的变革相适应,同时要与农民对养老服务需求的增长相匹配,并持续优化养老服务模式,健全养老服务治理体系,以确保农村养老保障体系能够不断适应新形势,实现持续的改进和发展。

[关键词] 农村居民医保; 养老保险; 人口老龄化

中图分类号: F840.67 **文献标识码:** A

Analysis of the Imbalance in Supply and Demand of Rural Elderly Care Security

—From the Perspective of Urban-Rural Dual Structure

Rui Zhou

Chongqing Three Gorges University

[Abstract] Amidst the intensification of China's aging population and the progressive weakening of traditional models of elderly care, the imperative to refine the rural elderly care security system has become increasingly pressing. This study is anchored within the context of the urban-rural dichotomy and employs Maslow's hierarchy of needs theory to dissect the issue of supply and demand imbalance within the rural elderly care security framework, particularly highlighting the disparities in resource allocation for the elderly between urban and rural areas, as well as the deficiencies in the precision of elderly care services. Confronted with the diversifying demands of rural elderly care, the conflict between supply and demand is particularly pronounced. While measures such as new medical insurance policies have mitigated the challenges of rural elderly care to a certain extent, the future refinement of the rural elderly care security system must align with the transformation of rural socio-economic lifestyles, correspond with the escalating demands for elderly care services among the rural populace, and persistently optimize the models of elderly care services. It is essential to fortify the governance system for elderly care services to ensure that the rural elderly care security system can continuously adapt to emerging circumstances, thereby achieving ongoing improvement and development.

[Key words] Rural resident medical insurance; pension insurance; population aging

1 文献综述

我国社会主要矛盾体现在人民对美好生活的需求与不平衡、不充分的发展之间,尤其是城乡发展差异。城乡融合发展是缩小差距的关键,历史城乡二元化导致养老资源主要集中在城市,加剧了城乡养老保障差距和供需失衡。这不仅阻碍了我国共

同富裕目标的实现,也制约了乡村振兴和城乡融合发展^[1]。为解决农村养老保障这个难题,国务院于2009年颁布《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》(简称《指导意见》),新型农村社会养老保险制度(以下简称“新农保”)试点工作逐渐展开。新农保的实施是完善农村社会保障体系、增进农民福祉和

促进城乡一体化发展的重要措施,具有重要的意义。新农保的实施有效弥补了传统“三无”农民养老保障的不足,为他们提供了更全面的养老服务,确保了养老的稳定性。这增强了农民的消费信心和能力,释放了他们的消费潜力,因为农民不再需要为未来的不确定性过度储蓄。此外,新农保有助于缩小城乡社会保障差距,提升农村居民福利,推动城乡一体化进程。

随着老人自身年龄的增长,其自理能力越来越差,需要他人为其提供生活照料和服务保障。目前,我国城市地区已基本形成“以居家为基础,以社区为依托,以机构为支撑”的社会养老服务体系^[2]。农村养老体系相较于城市比较薄弱,一般情况下,农村老人的主要经济来源是自身劳动收入和子女的代际经济支持。随着年龄的增长,农村老人的劳动能力和收入逐渐下降,他们耕种的土地面积减少,且主要种植传统作物。尽管国家政策稳定了粮食价格,但农资成本上升限制了耕种收益。据国家统计局数据显示,2021年全国亩均种粮收益仅为824元/年^[3]。2009年实施的农村社会养老保险制度为农村老人养老提供了一定的经济保障,但总体而言保障水平较低,难以满足农村老人养老的基本需求。据《2022年全国社会保障工作述评》数据显示,2022年全国城乡居民基本养老保险金平均每人每月仅为189元^[4],而据我国民政部数据显示,2022年我国农村低保平均标准已达到每人每月542元^[5],即目前城乡居民养老保险金水平仅为农村低保水平的35%左右,说明目前城乡居民养老保险金水平整体较低,尚未达到“保基本”的要求。另一方面,随着二元经济下外出务工人员的增加,使得子女对老人的赡养关心不够。如黄健元等学者调查发现,有51.5%的老人生活经济来源依靠家庭成员供养,但部分家庭成员由于城市生活压力大对留守老人经济供养水平偏低,甚至出现代际经济的逆向流动^[6]。农村老人的养老需求不仅包括物质保障,还涉及情感支持和精神慰藉。许多农村老人,特别是空巢老人,面临心理慰藉不足、缺乏陪伴,以及较低的生活满意度和幸福感^[7],严重影响了农村老人的晚年生活质量。因此从农村老人养老保障需求分析显得十分必要^[8],根据马斯洛需求理论分析农村老人在养老保障方面的需求,在对物质需求的基础上也需要大量的精神慰藉。

2 农村养老保障的基本特征

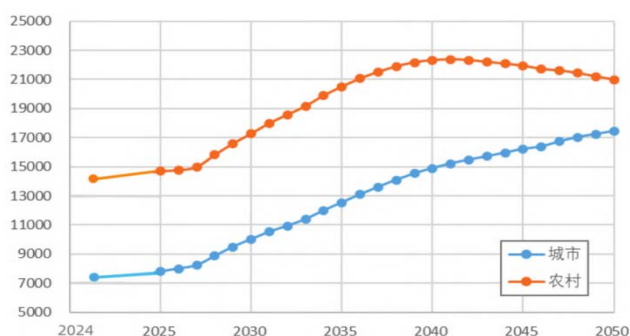


图1 2024年—2050年我国城乡65岁及以上老龄人口数量预测(万人)

数据来源:浙江大学人口大数据与政策仿真(工作坊)研究基地基于第七次人口普查数据预测。

随着城镇化发展,许多农村青壮年劳动力流入城市,导致农村养老保障面临空巢化问题,家庭照料能力减弱,养老挑战加剧。预计到2027年后,我国65岁及以上老年人口将快速增加,2041年达到峰值,约2.24亿人,并在未来20年保持高位,老龄化问题将更加严重。

2.1 普遍存有危机感

家庭养老面临前所未有的挑战,主要表现在以下三个方面:第一,农村人口老龄化加速,农村家庭规模减小,家庭结构多样化和老年成员高龄化;农村养老服务供给不足,这些因素导致家庭养老功能减弱。第二,“4—2—1”家庭结构不仅存在于城市,在农村也是主要的家庭结构模式,它是指一对夫妻(2)养育一个孩子(1),并且其中一方可能还要负担照顾两位老人(4)。这种家庭模式在中国等一些地区比较常见,但随着人口老龄化的加剧和家庭结构的变化,这种模式也面临挑战。第三,由于年轻人外出务工,个人经济能力的提升使得代际关系逐渐趋向平等,使得年轻人养老观念发生变化。此外,城乡之间的养老设施覆盖率差异明显,农村的养老服务设施滞后也制约着农村家庭养老水平的提升。

2.2 社会化养老趋向

在相当长的时间内,家庭养老仍然是农村最主要的养老方式。然而,在户籍制度、农村土地产权改革、人口数量和结构变化等因素的影响下,农村养老方式呈现出家庭、国家和社会等多方共同供给的趋势。从经济社会发展的角度来看,国家应当扩大对农民养老保障责任,以确保经济社会持续稳定发展如新医保等等。在中国式现代化进程中,城乡应当同时实现现代化,解决农民的养老问题是农村现代化不可或缺的一环。我国作为社会主义国家,中国的工业化进程中,农业、农村和农民做出了重要贡献,城市回馈农村,这也符合经济社会发展规律。

2.3 城乡投入不平衡

城乡居民在养老保障上存在不平等,农村老龄化问题更严重,老龄化比例高于城镇。长期以来,我国养老资源向城市倾斜,导致农村养老保障不足,供需矛盾加剧。城乡养老保障不平衡主要体现在资金、设施和服务人员方面,城市优于农村。为缩小差距,政府需增加农村养老投入,推动城乡养老保障均衡发展。

2.4 精准化程度有待提高

为提升农村养老服务,政府部门需精准把握农民养老需求以制定有效政策,确保市场和社会力量的积极参与。目前,部分部门在农村养老保障中存在职能缺位或越位,导致政策滞后,重管制轻服务,管理细节不足。鉴于农村老年人需求的多样性,地方政府有空间提高服务的精细化。未来,政府需发挥引导作用,与企业和社会组织协调,推动养老服务质量提升和效率增加,确保精确定位和精细管理的实施。

3 农村养老保障需求分析

依据马斯洛需求层次理论,农村老年人的需求分为五个层

次: 生理需求、安全需求、社交需求、尊重需求和自我实现需求。生理需求指基本生存条件,如食物、水、住所和医疗,通常来源于退休金和农村养老保障。安全需求包括物质和心理层面,物质安全涉及收入保障和避免意外或疾病导致的财产损失,心理安全则关乎家庭、社区和国家的支持,以减少孤独和无助感。社交需求指与他人互动,以减轻孤独感,包括家庭、朋友和社区的关爱和社交活动参与。尊重需求涉及被尊重和认可,提升尊严和自尊,包括家庭和社会的尊重及老年人的自我价值感。自我实现需求则关注老年人通过参与社区服务、文化活动和培训课程实现个人潜能。

随着社会发展,农民对养老保障的需求从基本生存保障扩展到更高层次、多样化的需求。政府和社会应提供全面、多层次的养老服务,满足老年人的不同需求,提升他们的生活质量和幸福感。

4 建议

4.1 建立城乡居保待遇确定保障机制

为确保养老保障制度的公平性和可持续性,需合理划分居民养老需求层次和消费项目,运用科学工具测算养老金替代率的适度区间,并根据制度目标及城乡经济状况确定居保目标替代率。同时,建立动态调整机制以适应经济社会发展和社会变化,以及加强监督和评估机制,确保城乡居保待遇的公平性和有效性。这要求客观考虑居民养老需求和经济状况,使制度与经济社会发展相适应,并强化监督评估,保障养老保障制度的可持续性和公平性。

4.2 优化城乡居保待遇结构

通过建立基础养老金调整机制,完善个人缴费及补贴方式。当前,我国城乡居保总体养老金水平较低,2021年平均水平为159.9元/月,比同年农村低保补差低137.3元/月,难以保证农村老人的基本生活;比城镇低保补差低360.6元/月,未达到保证基本生活的目标。即使财政投入成倍增加,也勉强达到低保水平,离城乡居保的基本定位还有一定距离。因此,一方面要逐步提高基础养老金水平,另一方面要提高总养老金中个人账户养老金占比。

4.3 提高精准化服务水平

为提升农村养老服务的精准度,需提供针对不同老年群体的个性化服务,如为残疾老人提供上门照料,为失智老人提供专业护理和心理支持。同时,要精准宣传养老政策,增强老年人的

政策认知和参与。加强农村养老服务设施建设,如社区护理站和日间照料中心,提升服务覆盖率和质量。推广数字化养老服务,利用智能化技术和互联网提供在线问诊和远程护理。此外,强化监管,提高养老机构和服务人员的准入标准,保障老年人权益。农村养老服务的改善需要政府、企业和社会的共同努力,以实现优质、便捷、个性化的养老服务。

5 结语

人口老龄化是现代社会发展的一大趋势。现阶段,我国社会正处于转型期,城乡发展差距依旧较大,人口老龄化的“城乡倒置”使得农村养老难题愈发凸显。农村老人养老问题不仅关系到农村老年群体自身的福祉,也关系到广大农村地区乃至我国社会的长足稳定发展。因此,要通过增强土地养老保障功能,缩小城乡社会保障水平差距,鼓励发展城乡互动养老模式,依托农村老人养老保障需求、优化城乡居民养老待遇结构,发展互联网检测帮扶养老不断提升农村老人生活质量,真正实现农村地区老年群体“老有所养、老有所医、老有所乐”。

[参考文献]

- [1]李蕊.新时代破解农村养老难题的路径探索[J].人民论坛,2022(5):36-39.
- [2]何佳洁,鱼小兰,张鲜鲜,等.共同富裕背景下农村养老服务的多中心治理路径探讨[J].农业经济,2023(2):90-93.
- [3]沈童睿.充分调动农民种粮积极性[N].人民日报,2022-08-01(7).
- [4]游翀.夯实民生之基的勇毅前行:2022年全国社会保障工作述评[N].中国劳动保障报,2022-12-21(1).
- [5]刘云.全国城乡低保标准提高分别达到每人每月722元、542元[N].农民日报,2022-08-02(4).
- [6]黄健元,常亚轻.家庭养老功能弱化了吗?基于经济与服务的双重考察[J].社会保障评论,2020,4(2):131-145.
- [7]王秋惠.拿什么来满足老年人精神文化需求[J].人民论坛,2017(26):78-79.
- [8]何佳洁,鱼小兰,张鲜鲜,等.共同富裕背景下农村养老服务的多中心治理路径探讨[J].农业经济,2023(2):90-93.

作者简介:

周瑞(1999-),男,汉族,山东滨州人,硕士在读,研究方向为农民工就业、农村发展。