

从缺位到归位^{〔*〕}

——新中国成立以来农村养老保障与政府责任的再思考

阳旭东^{1,2}, 王德文¹

(1. 厦门大学 公共事务学院, 福建 厦门 361005;

2. 贵州师范大学 教务处, 贵州 贵阳 550001)

〔摘要〕新中国成立以来, 政府责任在农村养老保障政策变迁中转变, 表现为三个阶段, 即缺位阶段、有限归位阶段、基本归位阶段, 不同阶段在价值取向、政策目标、政府责任三个维度上表现出不同特征。对农村养老保障与政府责任之间关系进行历时性考察, 有助于探究其内在的变迁逻辑; 政府根据不同时期的执政理念、职能角色、社会形势对养老保障发展进行调整。但是, 城乡养老保障二元分割, 养老保障发展不平衡、不充分的矛盾, 正转化为养老保障再改革的思路, 即统筹城乡养老保障发展, 健全完善政府责任, 形成更加公平可持续的养老保障体系。

〔关键词〕农村养老保障; 政府责任; 缺位; 归位

DOI: 10.3969/j.issn.1002-1698.2019.01.012

党的十九大报告提出“提高保障和改善民生水平”, 将社会保障和民生福利放在突出的位置。农村养老保障体系建设是提高保障和改善民生水平的重要内容之一。当前, 农村整体发展水平落后, 农民家庭收入有限, 2020 年要实现全面建成小康社会的伟大目标, 需要提高农村社会福利水平, 减轻农民负担。健全农村养老保障制度是社会保障建设的重要内容, 也是基层社会治理和国家治理现代化的职责范围。^{〔1〕} 新中国成立以

来, 伴随着计划经济向市场经济转轨, 二元社会向城乡一体化转型, 农村养老保障由适应计划经济体制的“集体—家庭”保障模式变迁为适应市场经济体制的城乡分割的“国家—社会”保障模式。当下, 我们需要站在全面建成小康社会的时代背景下, 回观纵览农村养老保障的实践探索; 理性思考养老保障改革与国家经济社会体制交融发展的脉络; 冷静审视政府责任转变的内在逻辑; 反思寻找养老保障发展的出路和对策, 以推

作者简介: 阳旭东, 厦门大学公共事务学院博士研究生, 贵州师范大学教务处讲师, 研究方向: 社会保障、老年社会政策; 王德文, 公共卫生博士, 厦门大学公共事务学院教授、博士生导师, 研究方向: 健康人口学、老年健康管理。

〔*〕本文系教育部人文社会科学研究一般项目“城乡居民基本医疗保障制度受益水平与受益归属比较研究”(项目批准号: 17YJC630186)的成果。

进养老保障统筹发展。这不仅是当前重大的民生问题,也是转型时期重大的政治问题。^[2]

一、回观纵览:农村养老保障与政府责任的阶段性变迁

新中国成立以来,我国农村养老保障建立在渐进改革的策略之上。从发展历程来看,大致经历了三个阶段:家庭与集体共担养老、家庭养老、家庭与社会化养老并行。与之相对应的政府责任表现为:缺位阶段、有限归位阶段、基本归位阶段。农村养老保障的发展是从当时国家和农村现实出发。但是,整体来看,缺少制度变革的理性目标和渐进稳定的执行措施。

(一)阶段一:政府责任的缺位(新中国成立后—改革开放初)

新中国成立初期,国家百废待兴,生产力落后,财政空虚,政府没有更多的资源支持农村养老事业发展。1956年全国人大通过《高级农业合作社示范章程》,此后广大农村逐步建立了以集体经济为依托,通过统一核算、统一提留为特征的福利体系。村集体为农民提供养老生活资料,家庭成员负责照顾老人。集体组织成为承担农民养老的重要载体。1962年党中央颁布《农业六十条》,提出建立农村“五保”制度,开设农村敬老院,由村集体负责“三无”和“五保”老人养老经费。

在人民公社体制下,集体经济占据农村经济的主导地位,实行按劳和按需相结合的分配方式,传统的农村家庭养老开始向依靠家庭成员参加集体生产劳动,取得劳动报酬来获得养老保障转变。这种集体福利体系为家庭提供了维持型的养老基础,初步解决了绝大部分农村家庭养老需求。此时的农村养老保障是一种维持型低水平的家庭与集体共担模式。^[3]

在计划经济时期,农村养老模式是城乡养老制度分离的产物,是一种自我封闭型短暂性的养老保障模式。从养老实践来看,这种养老保障模式是低水平的,保障能力很弱,仅限于集体内部,体现为农民之间的自我互助养老,不能自由流动

和社会统筹,不利于实现社会化运行。在当时“重城市,轻农村”的思想指导下,农村养老保障处于边缘化状态,“家庭和集体共担”模式得不到稳固的经济支持,难以发挥应有的保障效果。^[4]

总之,新中国成立后到改革开放初期,农村养老保障主要由家庭和集体承担,政府并未在实践层面给予直接保障。农村经济落后,在普遍贫困的背景下,养老保障水平很低,仅能维持老人基本生存需求。由于国家经济水平低、政府财力有限和城乡二元体制政策惯性影响,在农村养老保障中政府责任处于缺位状态。

(二)阶段二:政府责任的有限归位(改革开放初—21世纪初)

20世纪80年代是改革开放的启动期,也是我国传统社会保障制度日益弱化,新型社会保障体系尚未建立的新时期。^[5]伴随改革开放深入推进,人民公社终结,集体经济虚化,农村养老模式也发生了变化。这一阶段,养老保障体现出以改革促发展的特征。

1982年《全国农村工作会议纪要》提出支持包产到户、完善公共提留、保障五保户生活。^[6]1983年中央提出以乡级或镇级政府取代公社,实行政社分开,正式终结人民公社制度。此时农村养老保障面临越来越多的挑战,五保制度面临资金来源困境,农民依靠集体获取养老保障的方式名存实亡。1987年《关于探索建立农村基层社会保障制度的报告》,指出我国老年人口比重在快速增加,而家庭扶幼养老功能却在不断弱化,主张建立农村基层社会保障制度。^[7]

1992年1月《县级农村社会养老保险基本方案》提出采取“个人缴纳为主,集体补助为辅,国家予以政策扶持”的筹资方式。由于农村财富自积累缓慢:农民家庭收入微薄,能够用于养老积累的资金很少;集体经济在大部分地区不复存在,集体养老保障资金无法落实。这种过分依赖个人和集体保障,过分依赖收益偏低的农业本身积累来推进制度的发展,是一种失衡的责任分担机制,不仅不能体现养老保障的社会性,发挥应

有的保障功能,反而损害公共资源配置的公平性,造成农村养老保障实质上的空白现状。

农民工和失地农民养老保障缺失。改革开放初期,农村青壮年规模化迁移并未开启,家庭养老没有受到过多冲击,养老保障供需矛盾并不突出。进入20世纪90年代,由于工业化和城市化快速发展产生的“拉力”,吸引大量的农村青壮年开始向经济发达地区流动。^[8]同时“圈地运动”和快速发展的城镇化,带来被征地农民大量增加,农民工和失地农民的养老保障矛盾初显。农民工群体推动了国家经济发展,但是不能享受到与城镇居民同等的“国民待遇”,出现同城不同福利,同工不同酬的“新二元”格局。

市场体制变革对农村养老保障的冲击。家庭联产承包责任制的推行,导致依托集体经济的养老制度陷入困境。然而,政府并未及时承担起对农民养老保障的供给责任,农村养老服务重新回到家庭内部,回归到小农经济时代以家庭成员为服务主体,以土地资源为经济来源的传统模式。在缺乏政府财政扶助和集体经济支持的情况下,农村社会保障实现着自我的社会化。^[9]

改革开放后,我国社会福利改革的初始路径表现为:在城市,实行社会福利社会化改革,减少“单位办社会”,扩大市场、社会的作用,壮大单位体制外社会福利的生产空间。在农村,废除人民公社体制,让生产生活回归家庭,让家庭承担养老保障的主体责任。^[10]1978—2000年这一时期,农村养老保障实行内生性供给,老年福利事业发展缓慢,大多数农民群体处于国家社会保障体系的边缘,老年社会福利仅有兼具福利和救济双重性质的五保供养制度。^[11]

在经济体制转轨的过程中,在国家财政资源有限性约束下,政府倾向于维持对城市经济社会的控制力和稳定性,而农民的社会保障则处于政府政策目标偏好序列的滞后位置。这一阶段,政府责任是有限的归位,扮演着原有制度的维护者和修补者角色以及承担着微乎其微的财政责任。从政府治理的视角看,改革开放后,农村家庭收

入水平的差异化带来家庭养老状况的分化,政府治理所追求的社会公平正义难以实现。

(三)阶段三:政府责任的基本归位(21世纪初至今)

21世纪初期,我国正式跨入老龄化社会,农村老龄人口快速增长,家庭小型化、人口流动加速、生产方式改变等造成农村养老矛盾日益突出,只有建立社会化养老模式,才能应对社会化发展需要。^[12]这一时期,政府角色开始由参与型向主导型转换。政府开始重点关注民生福利、社会保障等议题,加大了对养老的治理力度,将养老保障作为基本公共服务纳入国家治理体系,逐步承担起养老治理的政府责任。

2006年《农村五保供养工作条例》提出“农村五保供养资金由地方政府财政预算安排”,实质上是将农村五保制度融入现代社会救助制度中,凸显了政府的财政责任。^[13]2006年《关于解决农民工问题的若干意见》提出逐步解决农民工养老保障问题。2007年《关于切实做好被征地农民社会保障工作的通知》提出“加强养老社会保障管理和被征地农民养老保险知识普及”,表明政府开始关注农民工和被征地农民养老保障的合法权益。^[14]

2009年国家在早期试点基础上,正式建立新型农村社会养老保险制度,提出建立“个人缴费+集体补助+政府补贴”三方共筹模式。在缺少集体补助的农村地区,采取“政府一个人”责任共担的形式,这是政府首次提供财政支持。政府的财政补贴有明显的体现:将农民的缴费补贴全部纳入个人账户,基础养老金全部由政府提供。与“老农保”自我储蓄模式相比,这一改革举措具有明显的制度进步,有利于统一的劳动力市场形成,体现了社会公平的价值,是政府财政责任的基本归位。^[15]

2010年《中华人民共和国社会保险法》出台,从法律层面细化了保险基金的征缴、管理、监督,明确了社会养老保险的制度内涵,成为国家第一部关于社会保险方面的专项法律。2014年《关于

建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》,提出构建统一的城乡居民基本养老保险制度。同年《城乡养老保险制度衔接暂行办法》公布,从而打通了农民、职工、城镇居民三类养老保险制度的衔接通道,迈出了养老保险城乡统筹的关键一步。^[16]至此,国家养老保险制度顶层设计和整体思路已经明晰。这一系列养老保险政策的出台,体现的是政府责任的基本归位。

总之,21世纪社会建设时期,农村养老保险制度体系逐步建立,并与其他社会养老保障衔接融合,实现了“社会化”初步目标。其基本特征可以概括为:一是重视农民工养老保障。进入21世纪,政府开始重点关注农民工平等享有社会保障权利问题,部分城市尝试将农民工纳入城市医疗保障、城市救助等基本公共服务体系。二是建立新型农村养老保障制度。实现了“保基本、广覆盖”的基本目标,弥补了家庭养老和土地养老的不足。中央政府扩大了资金投入,增强了财政责任。三是规划城乡养老保险一体化发展。从2014年中央政府提出合并各类养老保险制度,到2016年正式实施。从提出合并到正式实施才两年时间,时间之短,力度之大,体现了政府责任归位的决心和魄力,意味着在不久的将来农民将与其他群体享受统一、平等的社会养老福利。^[17]

二、理性审视:政府养老保障责任从缺位到归位 转变逻辑的解释

(一)执政理念影响社会福利发展

一个国家的社会保障制度深受该国主流意识形态的影响,主流价值观深深嵌入社会福利制

度中。在中国,执政理念就是主流意识最直接的体现。中央决策层的价值观对养老保障政策目标的确立具有决定性作用。每一次执政理念的转变都对养老保障发展产生深远的影响。^[18]

社会转型带来执政理念的改变进而推动社会政策的变迁。新中国成立初期,国家为加快工业化发展,根据当时国情,采取了“重城市,轻农村”城乡差别化的养老保障政策,城市由政府通过单位制提供社会福利,农村通过集体组织提供社会福利。后来,这种差别化的政策逐步制度化,甚至异化成一种常态化的实践偏差。

改革开放后,“效率优先,兼顾公平”成为中央执政理念。城市进行国企市场化改造,农村实行家庭联产承包责任制,城乡经济社会结构发生了深刻的变化。基于农民与城镇居民平等享有公民福利权的诉求,出现了社会福利政策通过城镇整合农村的发展趋势。政府加快推进城乡养老保障制度衔接,但是长久形成的“城乡二元分割”的制度惯性一时难以消除。^[19]

21世纪初期,政府开始重点关注“三农”问题。2002年十六届三中全会提出“科学发展观”,强调统筹城乡发展;2005年中央正式提出“建设和谐社会”战略目标;2006年政府开始实施“社会主义新农村”建设。“统筹城乡发展、和谐社会、新农村建设”这一系列执政理念,对于纠正甚至取消“城乡二元分割”的政策偏差具有重要的现实意义。这一时期,推动农村社会保障制度改革,实现城乡养老保险制度统筹,是实践新时期中央执政理念的重要内容之一。为此,政府需要积极承担自己应尽的养老保障责任。

表1 农村养老保障与政府责任的阶段性变迁

时间段	价值取向	政策目标	政府责任	养老主体
新中国成立后至改革开放初	平均主义	村集体统一提供养老保障	缺位	集体、家庭
改革开放至21世纪初	效率优先, 兼顾公平	探索农村基层养老保险制度	有限归位	家庭
21世纪初至今	科学发展、和谐社会、公平正义	城乡统筹养老保险制度	基本归位	家庭、政府、其他主体

(二)农村养老保障中政府职能定位不清

养老保障不是单纯由政府承担的社会福利,但是在整个社会保障体系中,政府角色最重要,既是养老保障主要供给者,也是促使其他主体参与养老服务的执行者。在不同国家的养老保障模式中,也许政府的具体职能是不同的,但是政府的重要性是相同的。在农村养老保障不同的发展时期,政府职能摇摆不定。^[20]

在农业合作化时期,政府力图扮演全能主义角色,以体现社会主义制度的优越性。在国家赶超战略思想指导下,在城市,政府以单位制的形式为市民提供低水平、广覆盖的社会福利。在农村,政府对农民的养老、医疗等社会福利则是撒手不管,由村集体承担主体责任。在家庭联产承包责任制时期,政府对农村养老保障仅承担政策规划者责任,没有承担最为关键的财政责任。政府提供城乡差别化、选择性的养老福利,没有对农村普遍性养老诉求做出回应。在社会建设新时期,政府积极承担责任以适应养老服务的社会期待。但是政府责任边界、责任内容还是模糊不清。^[21]

我国社会保障制度改革发展采取的是自上而下的模式。在中央政府统筹制定全国性政策后,地方政府成为政策执行的关键环节。^[22]地方政府作为上级部门指令的执行人、地方公共事务的代理者和实现自我政治经济利益的自利者,存在政府失灵的风险。社会保障在发展中依靠党管干部等方式来监管政策落实,这种自上而下的考核压力,导致农民的真实需求与基层政府的行政目标产生偏差。在压力型体制下,地方政府的职能已经发生了异化,谋求自身利益并对上级部门负责成为主要职能,而提供公共产品和服务成为次要职能。基于自身政绩和利益考量,政府行为必然有所偏好;^[23]当上级政府重视民生议题时,地方政府才会对社会保障建设给予重点关注。经济建设总是地方政府优先发展的重点,因为其决定着自身及相关群体的特定利益。政府和社会保障建设中发挥着关键作用,但是其作用

机制与过程有其自己的特点,而这却是与西方福利国家最为不同的地方。^[24]

(三)农村养老保障供需失衡的压力

养老保障需求增加。近年来,农村老龄人口增速明显加快,青壮年子女向城市聚集、家庭核心化、养老资源短缺等诸多因素相互交融,导致农村养老矛盾突出,给农村养老服务体系带来巨大的压力,这是政府责任归位的直接原因。在老龄化加剧,社会总养老需求不断增加的背景下,如何为农村老年人提供养老保障,是政府需要解决的现实社会问题,这就迫切需要政府承担应尽的福利责任。

养老保障供给减少。在集体经济时期,政府将应该承担的养老保障责任转嫁给村集体,自身没有承担供给者角色。在家庭联产承包责任制时期,面对农村养老保障的困境,政府仅承担制度规划者角色,并没有承担实质性供给责任。在社会建设新时期,传统的家庭养老、土地养老功能弱化,邻里互助非正式支持网络尚不健全。政府开始在乡镇一级区域改扩建敬老院,但是受经济、政策等条件限制,造成政府提供的养老供给非常有限,没有最大化满足农村养老需求。由此来看,巨大的养老需求与有限的养老供给之间的落差,放大了养老服务供给失衡的压力。

三、前瞻展望:农村养老保障与政府责任再改革的思路

新中国成立70年经济社会发展的经验表明,农村养老保障事业发展不平衡、不充分的主要矛盾在改革发展中起决定性作用。改革是以解决实际问题为导向而发力的过程;是由问题倒逼而产生,又在不断解决问题中而深化的过程。党的十九大报告提出“全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系;尽快实现养老保险全国统筹”的社会保障体系建设目标。新时代,我们要直面农村养老保障改革发展的主要矛盾。新阶段,农村养老保障改革的思路是将目标导向与问题导向相统

一,着力建立统筹城乡,更加公平、更可持续的农村养老保障体系。^[25]

(一)坚持公平价值取向,统筹城乡养老保障发展

政府是“公民”的政府,而不只是“市民”的政府,政府的社会保障责任是公民社会对责任型政府发展的合理预期。养老保障的准公共产品性质决定了政府应该提供无差别、平等的养老服务。建立城乡一体化养老保障制度是我国养老保障发展的终极目标。无论城镇居民还是农民,养老保障是基本公共服务的重要内容之一,人人应该公平享有。社会福利的公正性要求政府转变城乡二元化发展理念,制定适合农村实情的养老政策,加大对农村养老保障支持,缩小城乡之间的差距。^[26]政府需要坚持公平价值取向,统筹城乡养老保障制度以纠正原来的缺位,向全国统一的社会保障制度迈出实质性步伐。

从人口结构变化看。伴随社会转型发展,传统家庭养老、土地养老功能逐渐弱化。然而,我国于1999年正式跨入老龄化社会,在2010年农村老龄化程度已经超过城镇,2050年左右农村老龄人口将达到峰值。由此来看,农村养老供给责任从家庭转向政府等其他主体是必然趋势。因此,统筹城乡养老保险一体化建设成为当前政府的现实举措。^[27]

从制度公平性看。统筹城乡养老保险制度是促进基本公共服务均等化的重要手段。由于受城乡二元体制长期制约,城镇与农村之间存在严重的经济社会发展失衡问题。在统一的养老保障制度内,农民可以和其他群体享有同等的养老福利,以消除原有的制度差距,促使城乡劳动力合理有序地流动。^[28]

(二)政府责任体系的重构

马歇尔福利权利理论提出公民福利权:“公民享有国家提供的基本生活、社会服务等福利需求。”我国宪法也明确了公民福利权:“公民在年老的情况下,有从国家和社会获得物质帮助的权利。”^[29]瑞典社会民主主义代表人物布兰亭(karl

Hjalmar Branting)和莫勒(Gustav Moller)都强调:“优良的政府不应该将向社会成员提供保障和福利留给慈善事业,而应该将其看作是地道的政府责任。”^[30]在我国,养老不仅是家庭内部的赡养义务,也是政府民生保障和公共服务的重要职责。在社会化大生产阶段,养老保障不再是家庭、集体、宗亲邻里等单一主体有能力解决的问题,而是需要政府承担主体责任。一方面,社会转型发展改变了农村社会结构,家庭内聚力下降,家庭养老的关键主体缺位。由于农村养老服务的低利润性和地理社会、法制规范等传统体制与现行政策的制约,导致市场和社会组织等主体无法有效提供养老产品和服务。另一方面,养老保障的公共性和强制性,决定了政府需要积极地介入,并利用自身的公共权威来推动政策的落实。在城乡统筹发展观的指导下,政府需要积极承担责任,弥补其他主体失灵或失能后留下的供给空缺。

1.做好顶层设计,注重公平:政府责任的关键

现代社会保障制度是促进社会公平正义的收入再分配机制,也是政府通过再分配的方式实现社会和谐和的正式制度安排。“不谋全局者,不足以谋一域”。建立城乡统一的养老保障制度,需要政府坚持公平性原则,做好顶层设计。养老保障制度关系到每一个人的切身利益,也关乎社会和谐、国家发展,是衡量一个国家文明与责任的重要标尺。做好养老保障政策的顶层设计:一方面,需要中央政府发挥主导作用,全面研究国家养老保障的现状与发展趋势,兼顾社会经济发展全局,对养老保障制度模式、运行机制、资金来源、监督管理等内容进行整体性部署和系统化安排。另一方面,制定税收、财政等政策激励其他主体参与农村养老产品与服务供给。如,发挥市场、社会组织、家庭、社区、村民自治组织、社会支农组织、慈善部门等作用。同时,政府需要坚持权利与义务相统一的原则,实现制度的公平性与可持续发展,最大程度地维护老年群体的养老权益,提升民众的获得感、幸福感。^[31]

2. 加大财政支持:政府责任的核心

承担政府应尽的财政责任。在现代社会保障体系中,政府的财政支持是社会保障发展的关键。纵观世界各国政府在社会保障中扮演的角色,都承担了至关重要的财政责任。因此,在农村养老保障建设中,政府需要承担不可或缺的财政责任。一是,合理划分中央与地方政府事权与财权,建立公共财政制度,加大中央政府财政投入力度。根据政府财政收入和物价上涨指数的联动,适时适度提高基础养老金补助标准。二是,根据东、中、西部农村养老保障现状,动态调整社会保障资金支出比重。^[32]如日本、美国在社会保障方面的财政补助占社会保障基金总收入比例的31.8%、37.8%。我国农村经济发展落后,农民家庭收入有限,政府资金的专项支持、转移支付、特殊项目补助等方式是养老保障资金来源的主要渠道。^[33]加大各级政府资金支持,是建立健全农村养老保障制度的最大推动力。

拓宽外部资金筹措渠道。稳定的资金来源是养老保障制度运转和存续的物质基础。对于政府来说,如何建立安全稳定的资金来源渠道,是保持制度持续性的关键所在,直接决定着养老保障供给制度的有效与否。因此,政府除督促农民履行“以个人缴费为主”的义务外,还需要扩大资金筹措渠道。第一,对参与养老服务的市场组织给予税收减免,鼓励、引导各类主体参与养老服务供给,形成政府财政的重要补充或替代。第二,借鉴已经建立的国家医疗保障局的成功经验,整合人保、民政、农业农村、扶贫等部门的养老资源,成立统一的国家养老保障管理部门,通过制度体系的科学规划,促使农村养老保障发展系统化、规范化,以解决管理层面的推诿扯皮和资金层面的分散积压。第三,借鉴国家福利彩票和体育彩票的成功经验,开创性建立养老保险资金新型的筹资模式。例如,适时开征养老保障税、发行养老债券等,政府可以选取条件成熟的城市进行试点。^[34]

3. 扮演资源协调者角色,建立协作与对口帮

扶机制:政府责任的保障

农村养老保障事业发展,不仅面临资金、医疗设备短缺的困境,而且存在人才、技术、经验等众多方面的不足。然而城镇在以上方面具有明显优势。因此,统筹城乡养老保障发展,政府需要扮演好资源协调者角色,建立协作与对口帮扶机制,平滑城乡间资源分布的不平衡。一方面,通过资金划拨、物质捐助等方式推进农村养老保障基础设施建设。例如,改扩建乡镇养老院、建立留守老人互助照料中心等,提高其服务能力。另一方面,从城镇选派经验丰富的专业技术人员、成功运营的养老机构赴农村开展养老护理培训、提供技术指导、传授管理经验等。对于有条件的农村可组织志愿者和社工开展养老服务 work,从而提升农村养老保障水平。^[35]

4. 挖掘农业生产和家庭养老价值:政府责任的补充

发挥农业生产的价值。在农村养老保障建设中,不能完全否定农业生产(土地养老)的价值。一方面,从养老金筹资结构看,农村社会养老保险筹资是坚持“个人缴费为主,集体补助为辅”。个人和集体养老资金的投入主要来源于农业收益。农业生产发展好,农民家庭收入高,集体经济水平高,养老金缴费能力强,年老后领取的养老金水平相应也高。^[36]另一方面,从土地养老的实效看,在部分农村地区,土地收入仍是家庭主要的经济来源,土地保障依旧是部分农民养老的补充方式。发挥土地养老价值,符合农村现状。因此,政府需要发展农村区域经济、加强农业基础设施建设、加大农业投入、调整农业结构、完善土地承包经营机制,提高土地产出效益,促使农业增产、农民增收,挖掘土地保障的“造血”功能。^[37]

发挥家庭养老的优势地位。家庭养老具有深厚的历史和文化基础,是人类社会最初级的养老形态,也是人类最基本、最可靠的养老方式。家庭是养老保障主要的供给主体和依靠力量。养老不仅是物质供养问题,也是精神抚慰问题。

在养老服务需求扩大化和国家资源有限性之间,家庭扮演着破解二者困境的主要角色,发挥着亲情慰藉的特有优势。在西方国家,高度的个体化使得家庭难以为老人提供及时所需的亲情交流、代际关怀。他们的“老有所养”处于物质富足与精神孤独的残缺失衡状态。为此,在农村“空巢化”加剧的背景下,政府需要借鉴国外经验,构建尊崇历史传统和符合现实需求的养老保障模式,推进家庭养老与社会养老协调发展,继续发挥家庭养老特有的价值。^[38]

四、结 语

新中国成立以来,农村养老保障制度的改革发展,通过渐进式探索走出了一条适合中国国情的道路。纵览世界社会保障发展史,可以看出每个国家在选择养老保障制度时,都是从国情出发,综合考虑社会发展形势、经济发展水平、主流价值取向、福利文化传统等多方面因素。政府社会福利角色不仅是民生议题,也是社会治理创新的改革议题。养老保障制度发展的核心是政府福利责任的归位,包括不同福利项目组合、不同福利水平组合、不同福利类型组合等。^[39]直面当下我国养老保障体系发展的难题,结合新中国成立70年的经验认知,应坚持以人民为中心的发展思想,通过政府的责任担当与创新实践,来建设更加公平、更可持续的社会保障体系,实现全体国民“老有所依、老有所养”的中国梦。^[40]

注释:

[1]秦继伟:《农村社会保障的多重困境与优化治理》,《甘肃社会科学》2018年第3期。

[2][25][40]孙淑云:《改革开放40年:中国医疗保障体系的创新与发展》,《甘肃社会科学》2018年第5期。

[3][4][6][12][14][16][17][27][28][36]蒋军成:《农村养老保障的制度演进与发展趋势探析》,《云南民族大学学报(哲学社会科学版)》2017年第2期。

[5]王延中、王俊霞等:《改革开放40年与社会保障中国模式》,《学术界》2018年第8期。

[7]赵向红、王小凤、李倩:《中国养老政策的演进与绩效》,《青海社会科学》2017年第6期。

[8][9][23]包先康:《农村养老服务协同供给模式建构研究》,《社会科学辑刊》2016年第5期。

[10]王春光:《中国社会政策阶段性演变逻辑》,《国家行政学院学报》2018年第3期。

[11]曹永红、丁建定:《改革开放以来中国农村养老保障制度体系的变迁与评估——以“社会保障制度三体系”为分析框架》,《理论月刊》2016年第7期。

[13][15]胡薇:《国家角色的转变与新中国养老保障政策变迁》,《中国行政管理》2012年第6期。

[18][20][21][22][24]景天魁、高和荣、毕云天等:《普遍整合的福利体系》,北京:中国社会科学出版社,2014年,第79—87页。

[19]李迎生:《论政府在农村社会保障制度建设中的角色》,《社会科学研究》2005年第4期。

[26][35]李小兰:《我国养老服务公共政策结构的失衡与纠偏》,《探索》2015年第6期。

[29]杨涛:《论农村养老中的政府责任及其落实》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》2015年第3期。

[30]蒲新徽:《养老保障与政府责任》,北京:中国劳动社会保障出版社,2016年,第153页。

[31][32]谢勇才、潘锦棠:《从缺位到归位:失独群体养老保障政府责任的厘定》,《甘肃社会科学》2015年第2期。

[33]金海和、李利:《社会保障与政府责任——以中国农村社会保障体系建设为例》,《中国行政管理》2010年第3期。

[34][37]王岩:《我国农村社会福利的发展与模式转换研究》,《改革与战略》2016年第7期。

[38]陈军亚:《由家到国、家国共责:“老有所养”的中国治理进程——基于大型农村实地调查的认识和启示》,《政治学研究》2018年第4期。

[39]彭华民:《中国政府社会福利责任:理论范式演变与制度转型创新》,《天津社会科学》2012年第6期。

〔责任编辑:刘 鏊〕