

# 我国孤寡群体养老路径的发展与变迁

葛桂银

南京林业大学人文社会科学学院, 江苏 南京

收稿日期: 2024年9月23日; 录用日期: 2024年12月2日; 发布日期: 2024年12月11日

## 摘要

现行的农村孤寡老人赡养原有的既定政策出现发展不平衡、管理体系不合理等诸多问题, 溯源于我国农村养老改革后养老发展战略和城乡关系管理的定位, 伴随政府执政理念和社会治理理念的转变、社会养老观念发生改变、不同时期的供养资金来源渠道的调整, 共同影响了政府在不同时期对农村孤寡老人养老政策的决策。时代的迁移与执政的意志实现融合, 通过共同作用, 推动了农村孤寡老人赡养政策的变迁与更迭。

## 关键词

孤寡群体, 养老路径, 资金来源

# Development and Change of the Pension Path of Elderly People Living Alone in China

Guiyin Ge

Faculty of Humanities and Social Sciences, Nanjing Forestry University, Nanjing Jiangsu

Received: Sep. 23<sup>rd</sup>, 2024; accepted: Dec. 2<sup>nd</sup>, 2024; published: Dec. 11<sup>th</sup>, 2024

## Abstract

The current established policies for supporting elderly people living alone in rural areas have many problems, such as uneven development and unreasonable management systems. These problems can be traced back to the positioning of the elderly care development strategy and urban-rural relationship management after China's rural elderly care reform. Changes in government governance concepts and social governance concepts, changes in the concept of social elderly care, and the adjustment of funding sources at different times have jointly influenced the government's decision-making on elderly care policies for elderly people living alone in rural areas at different times. The integration of the migration of the times and the will to govern has promoted changes and transformations

in the policy of supporting elderly people living alone in rural areas through their joint efforts.

## Keywords

Elderly People Living Alone, Pension Path, Source of Funds

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

我国有 1 亿多农村老年孤寡人口，其老龄化程度相较于城市，远远超出。现在 1/4 的农村已经进入超老龄社会，年龄结构的转变对农村养老金体系建设提出新要求。由于农村发展基础，建立健全适合孤寡老年人口需要，并且能够与现行经济社会发展水平相适应的农村赡养服务配套的资金供养体系仍面临一系列挑战。赡养制度的实施与相关领域改革的联动衔接，推进新时代孤寡群体的养老资金保障体系的研究迫在眉睫。总体分析，现有对农村孤寡老人赡养政策的立体化研究，以及对赡养资金来源路径迁移背后的深层次机制的涉猎相对较少。

自后疫情时代以来，我国经济运行总体平稳、稳中有进，为财政收入奠定了基础，但经济恢复基础尚不牢固，工业生产者出厂价格持续下降、近些年政策翘尾减收等因素都对财政收入的恢复形成制约。国家层面宏观调控对房地产业去产能化，土地融资的模式无法延续，地方财政受到较大影响。

考虑目前我国孤寡群体的赡养资金是以地方财政为来源，在当前宏观经济主要矛盾突出、总体需求下行压力不断增强、地方财政持续吃紧的时代背景下，赡养资金来源的稳定性不可避免地受到波及与冲击。本文将试图对我国不同发展时期的孤寡群体赡养资金的来源及供养路径进行诠释与分析，探讨孤寡老年人赡养支持路径的变化和发展过程。为新时代农村孤寡群体的赡养制度创新和理论构建提供更多的可能性与可行性参考，更加稳妥地促进中国孤寡养老体系的完善及发展。

## 2. 不同社会阶段的赡养路径

### 2.1. 建国初期的救济性赡养阶段(1953~1985)

我国孤寡老人赡养工作源于新中国成立后的集体主义思想，1953 年相关规章作为孤寡老人赡养支撑被提出，即“只有将农民组织起来，走合作化道路，才能够为鳏寡孤独残疾等贫弱群体提供基本的生活保障”。“农村有 10%左右的缺粮户，其中有一半是很困难的鳏寡孤独，没有劳动力，但是互助组、合作社可以给他们帮点忙” [1]。

经此，依靠合作社保障组织的孤寡赡养模式开始展露雏形，孤寡老人群体被加以重视。1956 年黑龙江兴华乡创办起了我国第一家敬老院，随后，各地纷纷效仿。1958 年第八届六次全会通过的《关于人民公社若干问题的决议》中明确指出为孤寡群体给予最基本的生活生存保障。随后各地开始实行“以乡镇为骨干多层次办院，实现各乡镇都有敬老院，促使五保老人就近入院”的措施，直接推动了农村敬老院的快速发展。基层政府作为组织者及管理者，实际参与到孤寡群体的赡养过程中，基层政府依赖于大集体化的生产和对物资资料的强力分配，以行政化手段来落实孤寡老人的赡养的问题。由于计划经济体制下，经济发展程度普遍不高，社会人员流动性较差，合作社的社员在一定程度上存在以宗亲关系为纽带的传统乡民，计划经济体制下，基本从事生产内容，也基本是以集体农事为主。生产队承担了孤寡老人

赡养的主体责任。加之中国古代传统价值观自古就有救济孤贫的传统和价值观念。赡养制度的制定与实施在以自然村落为主的基本生活生产区域范围内，在乡土情结较重的中国传统农村得以崭露头角，对孤寡群体的怜悯和来自传统文化尊老爱幼的尊崇，已沉淀为中国特色的文化情结和民族心理。1996年，国家颁布《中华人民共和国老年人权益保障法》，党和国家对老龄事业与产业的发展更加重视。在社会福利社会化探索和实践过程中，出台了一系列政策，大大加快了我国养老机构的发展。相关部门逐步出台《养老机构基本规范》《养老机构服务质量基本规范》等政策文件，从软硬件方面规范了福利机构的管理，服务项目不再局限生活保障，养老、医疗、康复护理、精神慰藉等内容逐渐融为一体。同期颁布的《农村敬老院管理暂行办法》，对敬老院的经营性质、资金保障、内务管理等方面作出了详细说明，使得农村敬老院得以更为健康有序的发展。尽管没有更为详尽的落地举措及保障明细，但孤寡老人赡养的对象和内容已逐步明了，生产队作为具体落实养老责任的主体地位也得以确立，主要赡养的资金来源也得以清晰明确。至此，孤寡赡养政策的基本框架已经初步完成构建[2]。

从开始尝试提出孤寡老人集体赡养的构想，到后续五保供养工作条例的出台，孤寡群体的供养工作开始定位于农村集体福利的性质，依然处于“集体救助”初级阶段[3]。

## 2.2. 计划经济时期的集体赡养阶段(1986~1992)

伴随着我国社会生产力的进一步解放，农村集体经济整体发展状况极不平衡的弱点逐步暴露，随着改革开放的深入，社会保障和社会救助制度体系逐步建立。城乡二元化养老矛盾日益突出，人民公社体制的结束及市场经济体制的推行，使得农民及农村集体从传统单一的农业生产中解放出来，也使大量农民从传统农业和土地上解放出来。因此，传统的孤寡老人赡养的资金来源受到冲击，原本依赖集体经济发展起来的赡养事业受到波及。迫切的现实需求直接推动了赡养政策的改革。1985年，《关于制止向农民乱派款、乱收费的通知》明文规定通过税收或其他法定的收费办法来解决赡养孤寡老人等事业的费用。1991年，《农民承担费用和劳务管理条例》对孤寡赡养的经费以法定形式明确了相关细则：村提留中的公益金用于孤寡群体的赡养；乡统筹费在满足自收情况下可对其进行补充，但两者不得不重复列支[4]。

此时虽然没有独立的法条文本性文件，但孤寡群体供养的具体人员定位和项目内容均已明确，即以基层政府作为责任主体，生产大队及生产队作为实际执行主体，从集体收益中提取的公益金则作为固定的供养物资来源。至此，孤寡供养政策已经逐步完成从“集体救助”到“生产队集中供养”的阶段过渡。

## 2.3. 转型期社会福利化赡养阶段(1993~2000)

1993年12月，国务院进一步加强分税制管理，基层政府的行政角色随之发生改变。但是实施村提留或者乡统筹的方式筹集孤寡群体赡养资金的模式未能及时转变。

工业化革命性的进步和农业转移人口落户城市渠道进一步畅通，让更多的农村人口向城市集中，使得乡村面临着劳动力减少，造成了乡村的资源匮乏和发展滞后。传统乡土文化出现了变质、退化和断层的严重危机。绝大多数农民群众在文化生活中尤其是价值观层面的文化生活中，主要受到经济利益的刺激，加之相关经济化建设过程中文化体制未能及时配套，致使传统救济贫困的文化基础面临自利心理和外在经济环境同步挤压的双重压力。

最后，这使得传统价值观与乡村精神逐渐在经济发展的浪潮下逐渐缺位，让传统的生活方式和优秀的民族文化被抛之脑后乃至被淡漠遗忘。更多农民受到城市教育体系的影响，更加注重自身利益的最大化，这直接导致了乡村文化的衰败，致使孤寡群体在社会群体中不再引人注目，甚至一度被人遗忘在微小的角落。

1994年，国务院颁布《农村五保供养工作条例》进一步明确五保供养的形式，“对五保对象可以根

据当地的经济条件，实行集中供养或者分散供养；敬老院实行民主管理，文明办院，建立健全服务和管理制度；敬老院的农副业生产收入可以自负盈亏，可以用于改善孤寡群体的生活条件”[5]。

1997年，为进一步完善赡养制度，民政部颁布《农村敬老院管理暂行办法》，提倡企业、事业单位、社会团体、个人兴办和资助敬老院。自此，孤寡老人赡养制度日益完善。

随着社会化转型以及农村生产力的进一步解放，孤寡老人赡养的内容相较原来兜底性的养老保障更为完善，增加了“保住”和“保医”两个层次的赡养内容，同时还进一步对孤寡群体供养的标准作了更为清晰的要求即不低于当地村民的一般生活水平；虽然责任主体与执行、供养主体未发生改变，但是赡养经费来源上已从单一的“村提留中的公益金”渠道，拓宽至“以经费和实物从乡统筹和村提留中列支”；群体赡养的形式也发生了转变，从“生产队集中供养”逐步演化为“村供村养”、“村供亲养”、“亲供亲养”等多种形式并存，孤寡群体的赡养已从简单的“兜底性”供养开始向“社会福利化”进行转变。

#### 2.4. 依赖农业税的赡养时期(2001~2005)

政府对农村与城市发展，采取剪刀差的战略实施，导致地方财政收支不平衡和责任安排矛盾突出，致使乡镇政府产生收支双向财政偏差。全国乡镇乃至县级政府陷入严重的财政窘境，在以GDP为主要增长为核心的政府政绩KPI考核体系下，进一步加剧了县级政府以经济增长为导向的执政理念。市场经济助推下的现代化的工业设备和技术装备农业，农业工业化对传统的农村生产产生了深远的影响。生产物资资料的成本与日俱增，与之倒挂的农业经济效益却相形见绌，大大打击了农民从事农业生产的积极性。基层政府与农民群众之间的干群矛盾不断激化，愈演愈烈，大量土地闲置，人地分离现象加剧，“农民真苦，农村真穷，农业真危险”，一度成为概括“三农”问题的经典语句。为了纠正基层政府在实际施政过程中，向农民“乱征”、“乱收”现象，推动国家基层政权法制化建设，2000年国家正式发布《关于进行农村税费改革试点工作的通知》，“十五”(2000~2005)之初，我国正式开始以减轻农民负担为中心，取消税外收费，实行农村税费改革。原有赡养资金管理办法改革之后，孤寡群体的赡养资金方式调整为统一由上级财政转移支付，并列支在当地各级财政预算中。同时，加强以乡镇经营管理部门为责任主体的监督管理，使得孤寡群体的供养原有经费来源能以农业税附加形式予以代替[6]。

但是在政策实际落地过程中由于地方财政的乏力，按照税费改革政策的规定，基层干部的薪酬、日常经费除原由集体经营收入开支的保留外，其余的只能在征收的“两税附加”中统一开支。部分地方行为过于超前而在经济欠发达的西南地区则不尽如人意，以安徽省为例，部分地市出现了“多保成一保”、“应保却未保”的现象。由于改革时期基层乡镇政府对孤寡老人赡养的重要模式为：敬老院式集中养老。其管理费用及相关支出均为基层政府自行承担，税费改革后，地方政府财政本就捉襟见肘，其对乡镇集中孤寡老人的养老更多的是力不从心。由此，各地乡镇政府的管理及从业人员的收入保障便更加难以为继，长此以往，农村基层敬老院形同虚设，空置率远超预期，加速农村孤寡养老陷入困境的局面。第十届人大第二次会议通过的《政府工作报告》中明确要求各级政府在农村工作中要充分认识到做好当前五保供养工作的紧迫性和重要性。重点关注赡养资金的管理与体系的建设。2004年，中央出台《关于进一步做好农村五保供养工作的通知》，要求各级政府充分认识到进一步做好五保供养工作的重要意义、规范五保管理，实现“应保尽保”，加强资金管理，确保五保供养资金落实。动员社会力量，支持五保供养工作，建立健全定期检查和情况通报制度[7]。

由于税费改革的核心内容是取消“乡镇统筹费和村提留”，使得原有孤寡群体赡养的经费来源发生根本性的改变，孤寡群体的赡养路径则由原有的“以经费和实物从乡统筹和村提留中列支”变更为“农业税附加代替”，模式也从“社会福利式赡养”更迭为“依赖农业税式赡养”。

## 2.5. 地方财政供养时期(2006~)

2006年1月1日,《中华人民共和国农业税条例》正式废止。农业征税时期自此一去不复返,一个宽松自由、种地不再缴纳皇粮的全新时代画卷逐步展开。2006年3月正式实施的新《农村五保供养工作条例》规定赡养的标准统一由省级或由地市级政府确定,且需要省级政府备案,并要求经济社会发展规划中需覆盖孤寡群体的供养及机构建设。各级政府对赡养机构需于设备、资金、场地等多方面予以保障[8]。

采用分散和集中赡养相交叉的管理模式。2010年民政部出台《孤寡赡养服务机构管理意见》,对孤寡服务机构从性质、资金管理、预算保障等相关问题进行了明确,支持并鼓励民办养老机构尝试进军孤寡群体赡养服务市场,自此,预示着我国农村孤寡群体的赡养工作有了质的飞跃。

伴随农业税的终结,原规定的经费来源渠道又一次面临从依赖农业税式赡养到依靠地方财政供养的政策调整,地方人民政府财政预算中需安排孤寡群体供养资金,中央财政则要对财政困难地区的孤寡供养,在资金上给予适当补助。赡养的责任主体也从原来的乡镇基层政府调整为县级以上人民政府,县级民政部门及乡镇开始成为责任主体,村级组织作为补充责任主体,协助开展孤寡群体的赡养工作,由此,我国孤寡群体的赡养局面全面开启了由集体“自办互助”向国家“公共救助”的新局面[9]。

## 3. 多元化赡养渠道的探讨

近年来,土地财政的拐点显现,地方财政紧张,债务上升,土地财政衰退,地方财政紧张对公共服务和孤寡群体的赡养造成了直接影响。在财政收入不足的情况下,地方政府往往不得不削减对教育、医疗和社会保障等公共服务的投入。这不仅影响了孤寡群体的生活质量,也可能导致社会矛盾的加剧,影响公共服务。通过探索孤寡群体赡养资金新的收入来源及赡养模式,尝试多元化的赡养渠道,从而有效缓解财政压力,保障公共服务的可持续发展,在我国经济转型期下显得尤为重要。本文尝试从国内金融企业虚拟经济体及房地产实体经济、地方政府引导的外资企业为入手进行探讨。

一方面,是以险企为代表的金融企业,尝试通过提供养老保险、长期护理保险等金融产品,为老年人提供经济保障。同时,利用自身的资金优势,投资养老服务机构,推动养老服务专业化、规模化发展。例如,大家保险集团旗下“大家的家”已在全国布局17个城心医养社区,在杭州、北戴河、三亚等地布局多个旅居疗养社区。其他有经济实力的金融机构均可在依法合规、风险可控的前提下,加强对农村养老尤其是孤寡养老服务的金融支持。比如尝试将不动产转化为养老资金的住房反向抵押模式、将养老资金和养老服务相融合提供的适老金融服务等,构建起一系列养老财富消费的金融产品体系。

同时,以房企为代表的实体经济,可以充分利用其土地资源和开发经验为优势,涉足养老地产领域,开发集居住、医疗、娱乐为一体的综合性养老社区。例如,万科养老业务已布局全国13个城市,共储备带床项目40余个,可提供养老床位10,000张以上。

再者各个地方政府,可以因地制宜结合当地特色,积极培育扎根乡村、贴近村民的养老服务市场主体,有需求的地区可引入符合条件的外资企业专业化、连锁化的公司,进行当地的孤寡养老服务建设与运营。如分别已在上海和北京落地的法国欧葆庭养老家园、和睦家医院等外资机构,均在当地各级政府的招商引资下,成为顾村镇、宝山区、上海市以及全国的示范项目,为中国的老年人群创造福祉,为所有人打造了幸福晚年的样板。

党的二十届三中全会指出,要优化基本养老服务供给,培育社区养老服务机构,健全公办养老机构运营机制,鼓励和引导企业等社会力量积极参与,推进互助性养老服务,促进医养结合。在目前地方财政紧张的情况下,只有充分以“政府补贴、集体经济投入、社会捐赠、家庭支付、个人分担”等多元筹资模式,将全社会各方面力量形成合力,提供基本性、公益性和市场化服务的多渠道赡养模式,方能在新

时代背景下破解孤寡群体的赡养过分依赖地方财政这一难题。

#### 4. 结语

本文试图通过经济政策发展的视角，以孤寡老人群体为研究对象，通过不同时代背景下养老资金渠道的变迁，溯源我国不同时期经济变革发展与孤寡赡养制度演变之间的内在联系。笔者认为，孤寡群体的赡养制度的本质上受到我国五千年的历史传承，历经时代变迁，逐步渗透到社会生活的方方面面，成为传统社会养老的重要思想基础，弘扬尊年尚齿、敬老恤贫的传统美德。当下孤寡群体赡养社会化的趋势在不断加快，本质上不可逆，其根源在于社会生产力的不断解放与发展，农村城镇化进程的加速。孤寡群体赡养已然成为国家乃至社会关切且必须承担的共同责任，通过以基层政府组织为主体，以社区为主要组织形式，以社会力量为依托，共同承担起对孤寡群体的起居照料以及给予这个特定群体精神上的陪伴与慰藉。经济时代发展浪潮中的孤寡群体伴随着社会养老体系改革的深化，其赡养内容历经风雨，几经沧桑。结合新时代、新质生产力发展的经济转型发展的时代背景，来解释与理解现行孤寡赡养管理路径机制的变更，也是对传统文化和民族传统价值观的致敬。孤寡赡养政策的实施及资金方面的支持，需要通过整合社会各方面的力量，充分利用多元化主体的资源优势，使这个特定的社会群体从物质、精神等多个方面得到社会的关爱与保障，真正地可以安度晚年，享受“夕阳红”。

#### 参考文献

- [1] 秦晖. 农民需要怎样的“集体主义”——民间组织资源与现代国家整合[J]. 东南学术, 2007(1): 7-16.
- [2] 张文兵. “五保”制度: 从互助共济到政府救助进程中的问题与对策[J]. 经济研究参考, 2007(45): 37-42.
- [3] 建国以来毛泽东文稿(第五册)[M]. 北京: 中央文献出版社, 1991.
- [4] 凌文豪. 社会主义初级阶段社会保障问题研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2010.
- [5] 杜润生. 杜润生自述: 中国农村体制变革重大决策纪实[M]. 北京: 人民出版社, 2005.
- [6] 邹文开. 我国“五保”供养制度的沿革及其前景分析[J]. 求索, 2004(1): 61-63.
- [7] 韩鹏云. 改革开放以来农村五保供养政策变迁的公共政策分析[J]. 社会保障研究, 2014(5): 44-50.
- [8] 吴晓林. 中国五保养老保障研究: 制度沿革、政府责任与策略选择[D]: [硕士学位论文]. 长沙: 中南大学, 2008.
- [9] 刘相伟. 从集体福利到国家供养: 农村五保供养变迁的逻辑——以生产社会化为分析视角[D]: [硕士学位论文]. 郑州: 河南大学, 2011.