

对农村独生子女家庭养老保障问题的思考

◇ 魏金发 王永华 张志善 段国祯

摘要:本文通过调研,归纳了农村独生子女家庭面临的没有稳定收入、子女力所难及、灾祸雪上加霜等诸多养老困难,剖析了产生问题的原因:城乡二元结构所致;传统思想观念作祟;家庭赡养功能弱化;居住结构变化影响;养老保障体系薄弱;养老扶持政策滞后。有的放矢提出了加大城乡协调发展统筹力度、加快农村社会保障机制建立速度和加强系列优惠政策的制定和落实的对策,为解决农村独生子女家庭的养老保障问题提供了借鉴。

关键词:独生子女 家庭 养老保障

30多年前,在农村,一大批育龄夫妇积极响应国家号召,放弃个人生育意愿,终生只生一个孩子,为我国的计划生育事业乃至经济社会发展做出了自己的贡献。现在,这些人都已年过半百,即将进入老年,却因种种原因,使他们成为养老问题上被遗忘的困难户。能否尽快妥善解决农村独生子女家庭的养老困难,不仅是这些家庭的事,而且是关系到我国稳定的生育水平能否继续保持的大问题。笔者试做粗浅探讨。

一、农村独生子女家庭面临的养老困难

从目前情况看,农村独生子女家庭未来将会面临养老的种种困难。尽管这是少数家庭,但是如果这些人的养老困难不能妥善解决,其带来的后果将是十分严重的。

具体表现在以下几个方面:

(一)没有稳定收入。农村独生子女家庭,大多数收入主要来自自己,由于农业的脆弱性,决定了农民的收入是不稳定的,所以,大多数独生子女农民家庭没有多少积蓄,一旦丧失劳动能力,家庭也就失去了收入来源,生活也就没了保障,安度晚年就更没指望。

(二)子女力所难及。有两种情况:一种情况是唯一的子女在村里务农,他们成家后,也要生儿育女,养家糊口。由于种粮的成本不断增加,而售价却难以提高,因而使得土地收益递减。同时,他们还要盖房子,抚养孩子上学,本身小家的开支都捉襟见肘,就更不要说去赡养老人了。另一种情况是唯一的子女在城市工作,混得好的,收入高的,虽然在经济上可能会给予父母一些帮助,但是在日常生活的照料以及在精神的慰藉上则显得爱莫能助。

(三)灾祸雪上加霜。个别农村独生子女家庭唯一的孩子刚长大成人,却突然得重病或伤残,甚至意外早亡。而父母已四五十岁,就是国家允许再生,也过了生育年龄,这些家庭的父母一旦丧失劳动能力,在目前的情况下,养老将是难上加难。

二、产生问题的原因

上述这些问题,究其原因,有以下几点:

(一)城乡二元结构所致。在我国,广大农民和城镇职工一样,为国家与地方建设付出了劳动,做出了贡献。但是由于种种原因,国家设立的许多保障项目,在主观和客观上却侧重于城镇居民,而农民则不能与城镇居民一样分享社会公共成果,这是极不公平的。

(二)传统思想观念作祟。由于受传统“孝道”思想的影响,在农村,家庭养老、儿女赡养老人的优良传统有着悠久的历史 and 广泛的社会基础。正因如此,直到今天,我国出台的有关农村养老保障的政策,仍然在强调以家庭养老为主的方式。这在客观上使得社会各界对农村养老保障体制改革迫切性的认识受到了消极的影响,从而导致农村社会养老保障体制改革严重滞后。

(三)家庭赡养功能弱化。虽然家庭养老是我国传统的基本养老方式,但是,随着生产社会化和市场经济的发展,成年子女与父母分居的意识日益增强,从而导致家庭规模越来越趋向小型化,无形中加大了老少两代之间的距离,使家庭赡养功能趋于弱化。

(四)居住结构变化影响。随着我国工业化水平的提高,农村城镇化进程会不断加快,因此,农村独生子女家庭的子女将有很大一部分进入城镇,使这些独生子女家庭成为“空巢家庭”。以往一个家庭有多个子女,每人抽出一点时间就可以照顾好老人,而现在是一个孩子,由于自己的工作、家庭等原因,使他们分身乏术,没有更多的时间去陪伴照料自己的父母。

(五)养老保障体系薄弱。就全国而言,一方面,由于国家财力不足,只能把社会保障的重点放在城市,从而导致农村社会养老保障体系的建立严重滞后;另一方面,大多数农村地区既没有乡村企业,也没有家庭作坊,经济发展落后,集体积累也就无从谈起,集体经济名存实亡,集体的救助功能不复存在。很多乡村一直没有建立养老服务机构,一些地方的养老设施还不完善,居住条件、生活条件难以适应老年人的需求。在这种情况下,这些独生子女家庭面对困难没有集体这个依靠,处于风雨飘摇的境地。

(六)养老扶持政策滞后。一是奖励扶助标准偏低。从1982年陆陆续续开始,全国各地根据中共中央、国务院当年下发的《关于进一步做好计划生育工作的指示》中有关“发给独生子女保健费,由夫妇双方所在单位各负担百分之五十”的意见,制定了每月5元独生子女费的奖励规定。实行近40年来,各省

份制定的这个规定几乎没有太大变化,而5元价值的价值已经从最初的“可买几斤猪肉”到如今仅仅“可买一支雪糕”。对计生群众的激励和保障作用已经微乎其微。二是家庭优惠政策不到位。独生子女家庭在入学、就业、就医、住房等方面,基本没有优先优惠;在征地补偿、宅基地分配时,有的是按人头计算,独生子女家庭所得数额明显少于多子女家庭。近年来推行的农村义务教育免除学杂费、农村低保及医疗保障等,独生子女家庭并没有从中得到实惠,有的反而吃了亏。农村低保准入门槛为家庭年人均纯收入低于1000元,而独生子女家庭享受两扶政策后一般都不再符合条件。这无形之中加大了家庭养老压力。

三、解决问题的对策

尽快解决农村独生子女家庭的养老保障问题,迫在眉睫。笔者浅见,应从三个“加”字上切入:

(一)加大城乡协调发展统筹力度。由于种种原因,我国的城乡差距、工农差距仍呈不断扩大的趋势。农村发展滞后,农民收入增长缓慢,已成为我国经济社会发展中亟待解决的突出问题。全面建设小康社会,重点在农村,难点也在农村。因此,统筹城乡经济社会发展,逐步改变城乡二元经济结构,是我们今后的重要任务。城乡经济实现协调发展,是解决包括独生子女家庭在内的农民养老问题的根本保证。

(二)加快农村社会保障机制建立速度。建立农村社会保障制度的目标和方向应该是:在全国范围内建立一个系统规范的包括养老保障、医疗保险、社会救助等全方位的社会保障体系,使农村劳动者在面临年老、疾病、丧失劳动能力以及其他诸多困难时,能够得到最基本的生活保障,老有所养,病有所医。这就需要全社会方方面面的努力,需要国家制定相关的政策,需要经济的发展与财力的支持,需要以法律的形式保证计划生育养老保障的严肃性和连续性。要鼓励兴办农村养老服务机构。对创办、领办农村养老服务机构的乡村集体组织或私营企业主给予一定的财政支持;对农村独生子女家庭的留守老人入住商业性养老服务机构的,给予适当补贴。

(三)加强系列优惠政策的制定和落实。一是建议国家根据农村独生子女家庭这一特殊群体设立专项基金,专门用于这些家庭的养老。尤其是独生子女发生意外伤残、死亡,其父母不再生育和收养子女的家庭,以保持计划生育政策的稳定性。二是建议国家对新征收的土地增加一项税收,作为专项基

金用于这些家庭的养老,在全国统筹安排使用。这既可解决独生子女家庭的养老资金来源问题,又合情合理地取之于城市用之于更急需的农村、农民,同时又不失为保护耕地的良策。三是建议落实农村低保政策应对独生子女特困家庭给予重点倾斜,不应将其享受的两扶资金列入家庭收入评估基数。四是在新农保中对农村独生子女家庭给予更多的公共财政补贴。五是适时提高对农村独生子女家庭的奖励扶助标准,确保奖励扶助金能够起到明显提高养老保障水平的作用。六是提高农村独生子女家庭在新农合中的报销比例。七是建立农村独生子女养老保险制度。将农村独生子女家庭按照灵活就业人员的政策纳入社会养老保险对象,使这些对象对龄后与企业退休人员一样按月领取退休金,从而使这些对象老有所养,无后顾之忧。总之,只要全社会引起足够重视,强化领导,完善机制,落实政策,抓紧抓好,解决农村独生子女家庭的养老保障问题便指日可待。

参考书目:

- [1]纪克堯.只有一孩,靠谁养老?——独生子女父母养老意愿及影响因素分析[J].老龄科学,2015,3(8):35-44.
- [2]乐军,陈璇,风笑天.城市独生子女家庭养老问题[J].福建论坛(经济社会版),2000(2):42-44.
- [3]原新.独生子女家庭的养老支持——从人口学视角的分析[J].人口研究,2004(5):48-54.
- [4]风笑天.从“依赖养老”到“独立养老”——独生子女家庭养老观念的重要转变[J].河北学刊,2006(3):83-87.
- [5]徐俊,风笑天.独生子女家庭养老责任与风险研究[J].人口与发展,2012,18(5):2-10.
- [6]风笑天.面临养老:第一代独生子女父母的心态与认识[J].江苏行政学院学报,2010(6):64-72.
- [7]徐俊.农村第一代已婚独生子女父母养老心态及其影响因素分析[J].人口与经济,2016(3):73-82.

作者简介:

魏金发,山西绛县老龄委常务副主任;王永华,山西绛县老年学和健康学学会会长;张志善,山西绛县老龄委副主任兼老年学和健康学学会副会长;段国祯,山西绛县老龄委副主任。

机关档案管理规定

第二十四条 机关全部档案构成一个全宗。机关隶属关系、名称发生变化但工作性质和主要业务范围未变化的,维持原全宗不变。

机关应当建立并定期完善全宗卷。全宗卷应当包含全宗背景、档案状况、工作制度、管理记录等内容,编制要求按照《全宗卷规范》(DA/T12)执行。

第二十五条 机关档案管理应当做到收集齐全完整,整理规范有序,保管安全可靠,鉴定准确及时,利用简捷方便,开发实用有效。

涉及国家秘密档案的管理应当符合保密管理的相关规定。

第二节 形成与收集

第二十六条 机关履行职责过程中应当按照有关程序和要求形成归档文件材

料。机关办公自动化和其他业务系统应当支持形成符合要求的归档文件材料。

文件材料形成时,应当采用耐久、可靠、满足长期保存需求的记录载体和记录方式。

归档文件材料应当真实、准确、系统,文件材料组件齐全,内容完整。

第二十七条 机关文书或业务部门应当及时收集形成的归档文件材料,交本部门指定人员保管。下列文件材料应当纳入收集范围。

机关在日常公务活动中形成的归档文件材料;机关设立临时机构处理专项工作、处置突发事件、举办重要活动等形成的归档文件材料;机关承担重大建设项目、重大科研课题等形成的归档文件材料;机关所属机构撤销形成的归档文件材料;机关向社会和

个人征集的、与机关有关文件材料等。

第二十八条 机关应当编制本单位文件材料归档范围和档案保管期限表,经同级档案行政管理部门审查同意后施行。机关内部机构或工作职能发生变化时应当及时修订,经重新审查同意后施行。

文件材料归档范围和档案保管期限表应当全面、系统反映机关主要职能活动和基本历史面貌。人事、会计文件材料的归档范围和档案保管期限从其专门规定。

机关所属机构文件材料归档范围和档案保管期限表报机关审查同意后施行。

第二十九条 文书档案的收集范围按照《机关文件材料归档范围和文书档案保管期限规定》制定执行。

会计、科研、基建档案收集范围应当分别符合《会计档案管理办法》、《科学技

术研究课题档案管理规定》(DA/T2)、《建设项目档案管理规定》(DA/T28)及《国家电子政务工程建设项目档案管理规定》(GB/T11821)和《数码相机照片档案管理规定》(GB/T11821)和《数码相机照片档案与管理规范》(DA/T50)规定。

其他门类档案收集范围按照国家相关规定执行。

第三十条 电子文件应当连同元数据一并收集。收集的元数据应当符合《数字档案室建设指南》、《电子文件归档与电子档案管理规范》(GB/T18894)、《文书类电子文件元数据方案》(DA/T46)、《照片类电子文件元数据方案》(DA/T54)、《录音录像类电子文件元数据方案》(DA/T63)等规定。