

文章编号: 1671 - 6523(2011) 01 - 0083 - 06

人口老龄化背景下我国农村老年互助保障合作社发展构想研究

潘天鹏¹ 胡敏华^{2*}

(1. 安徽财经大学 农村经济社会发展研究院 安徽 蚌埠 233041; 2. 安徽财经大学 工商管理学院 安徽 蚌埠 233041)

摘要: 人口老龄化是 21 世纪全球人口发展面临的主要趋势。在我国人口老龄化问题日益突出的背景下,首先对农村老年互助保障合作社进行背景分析,深入探讨我国建立农村老年互助保障合作社的必要性和可行性,并初步界定农村老年互助保障合作社的基本内涵及其组织特征;然后重点从内部组织机构、产权制度、监督机制等方面探讨其运行机制,通过内、外两个角度分析其组织功能;最后从立法、政策、资金和培训等方面提出发展农村老年互助保障合作社的政策建议。

关键词: 人口老龄化; 农村老年保障; 农村老年互助保障合作社; 服务储蓄

中图分类号: C924.24 文献标志码: A

The Development Assumption of Mutual Guarantee Cooperatives for the Elderly in China's Rural Areas Against the Aging of Population

PAN Tian-peng¹, HU Min-hua^{2*}

(1. Research Institute of Agricultural Economic and Social Development of Anhui University of Finance and Economics, Bengbu 233041, China; 2. College of Business Administration of Anhui University of Finance and Economics, Bengbu 233041, China)

Abstract: Aging of population is the trend of global population in the 21st century, which tends to be an increasingly serious issue in China. This paper first analyses the background of mutual guarantee cooperatives for the elderly in the rural areas, discusses the necessity and feasibility for establishing such cooperatives in China, and defines its basic connotations and organizational characteristics. Then the paper studies its operational mechanism from the perspectives of the internal organization, property rights system, supervision mechanism, and analyzes the organization's functions from the inside and the outside. Finally policy recommendations are put forward in terms of legislation, policy, funding, training and so on.

Key words: aging of population; rural elderly safeguard; rural elderly mutual guarantee cooperatives; service savings

收稿日期: 2011 - 01 - 04 修回日期: 2011 - 03 - 03

基金项目: 安徽财经大学合作经济研究中心招标项目(2011SK745)

作者简介: 潘天鹏(1986—)男,硕士生,主要从事农村经济政策理论研究, E-mail: acfrank@163.com; * 通讯作者: 胡敏华,副教授,硕士生导师。

一、问题的提出

人口老龄化是 21 世纪全球人口发展面临的主要趋势。目前,全世界 60 岁以上老年人口总数达到 6 亿,有 60 多个国家的老年人口达到或超过人口总数的 10%,从而进入人口老龄化社会(国际上通常看法是,当一个国家或地区 60 岁以上老年人口占人口总数的 10%,或 65 岁以上老年人口占人口总数的 7%,即意味着这个国家或地区的人口处于老龄化社会。而超过了 14% 就被称为“老龄社会”)行列。中国也于 1999 年进入了人口老龄化社会,目前老年人口总数已达到 1.6 亿,接近总人口的 12%,且每年以近 800 万的速度递增,有关专家预测,到 2050 年,中国老年人口将达到人口总数的 1/3。人口老龄化已成为我国整个社会普遍关注的焦点问题之一。与发达国家实现工业化以后进入老龄化社会不同,我国在工业化尚未完成就已进入人口老龄化社会,而人口老龄化会对整个经济产生巨大的影响^[1]。要应对老龄化问题,首先要实施社会保障,而现阶段我国的社会保障体系还存在诸多不完善的地方,尤其是农村社会保障,更是整个社会保障体系的最薄弱环节。

目前,国际社会针对人口老龄化问题,提出了“健康老龄化”、“积极老龄化”等新的理念,为解决人口老龄化问题有很大的指导意义^[2]。同时,合作组织在我国蓬勃发展,尤其《农民专业合作社法》实施后,各种形式的农民专业合作社纷纷涌现,对于解决弱者参与市场竞争、社会公共服务产品的提供等问题有很大的帮助。鉴于老年人口在整个社会中的弱势地位和政府在提供农村老年公共服务功能缺失的情况,充分利用老年人力资源,建立农村老年互助保障合作社具有重大的理论价值和深远的现实意义,是解决我国农村老年社会保障问题的重要探索,对于完善我国农村社会保障体系、实现城乡统筹发展、建设和谐社会有着不可估量的作用。

二、基本内涵和组织特征

事实上,我国老年互助保障合作社并非空穴来风,有着深厚的社会经济渊源。我国古代就有“互助互爱”的思想,近代农村社会中存在的变工队、互助组等换工互助的组织形式就蕴含了现代农村老年互助保障合作社中老年互助保障思想的来源。

当前,我国农村地区老年社会保障存在着诸多问题:第一,老年人口的快速增长。特别是 80 岁以上的高龄老人和失能老人年均 100 万的增长速度,对社会、经济产生巨大的压力;第二,我国农村实行不同于城镇的社会保障制度,现行农村老年社会养老保险制度实行自我保障式的养老模式,主要依靠个人的长期投保积累,缺乏社会保障应有的社会性和福利性,存在着覆盖面窄、保障水平低、保小不保老、制度不稳定等弊病;第三,由于主体需求变化、不完全家庭增多和照料者结构的再安排^[3],农村地区长期依赖的家庭养老保障模式发挥的功能也在逐步减弱。农村家庭受到家庭生活、子女教育、医疗等的重重压力,导致其对老人保障的投入大幅减少,农村老人的家庭养老缺乏稳定的收入支持和经济保障,因此农村老人在身体允许的情况下仍不得不继续参加力所能及的生产劳动。同时,由于年轻劳动力忙于生计,往往难以顾及老人,对老人的日常生活照料特别是高龄重病的护理服侍总是有心无力等。

面对这一情况,一方面政府应继续加快农村老年社会保障体系的建立健全,拓宽保障面,提高保障水平;另一方面,需要在农村社会系统内部建立老年互助保障机制,切实增强农村老年社会保障服务能力。因此,政府的支持和引导下,农村老年组织——农村老年保障合作社新主体的加入,是经济社会发展的必然趋势,将在一定程度上能够更好地提供农村老年保障服务。同时,农村老年互助保障合作社在我国也是可行的。我国农村的传统社会形态——“熟人社会”为农民合作提供了条件。他们享有共同的资源、风俗、习惯、价值观念等,容易达成相互的信任和理解。而相互之间的信任是合作的一个重要的条件,处在村落共同体内部的农民在很大程度上更有可能达成合作。另外,农村的开放格局为小农思想的转变提供了可能,社会保障体制的改革推动农村老年保障进行新的探索,以及我国经济社会快速发展,农民文化程度大幅提高。这些条件都进一步促进了农民合作行为的产生^[4]。

可见,农村老年互助保障合作社是在农村现有制度(如家庭联产承包责任制、农村集体经济组织制度等)的基础上,通过具有一定劳动能力或有专业技能的农民(主要指老年人),为高龄老人或失能老人提供生活照料、康复护理、医疗保健、精神文化等服务,坚持自愿联合、互助合作、民主管理原则所建立的老年互助保障组织。农村老

年互助保障合作社以其成员为主要服务对象,以照顾高龄老人和失能老人的日常生活、提供护理服侍、康复保健、精神文化以及维护老年各项权益等服务为主要内容。总之,农村老年互助保障合作社是为了保护农村老年弱势群体,以互助合作形式增强农村老年人口的自我保障能力,弥补农村现有社会保障和家庭保障的不足,从而改变农村老年群体的弱势地位,使农村老人“老有所为,老有所养,老有所乐”。

农村老年互助保障合作社具有一般合作社“自愿、民主、联合”等基本特征,也有自己的不同之处,它是为特殊群体——农村老人提供保障服务的一种互助性服务组织,不以追求经济利益为目的,显然不同于一般的合作社,更不同于企业。同时,它也不同于农村现有的养老院,加入合作社的老人无需离家就可以获得合作社提供的服务。由于为自己服务的可能就是自己周边的老人,更了解自己的生活习惯、身体状况等,从而能得到更周全细致的服务。最后,它也不同于现有的农村社区服务,因为这种服务并不完全是“义务劳动”“无偿奉献”,而是在未来可以得到补偿和回报。

通过上述分析可以看到,农村老年互助保障合作社并不属于我国《农民专业合作社法》中所定义的专业合作社,它只是参照此法,按照国际公认的合作社原则而构建的针对特殊群体并具有特殊活动内容的专业性合作社。

三、运行机制及组织功能

(一) 运行机制

农村老年互助保障合作社以维护和保障合作社内部成员的共同利益为目标,逐步扩大服务的范围,提高服务的质量,长期维持服务的再生产,这种周期性循环的进程状态为农村老年互助保障合作社的运行机制。

1. 建立健全内部组织机构。新制度经济学认为,恰当的制度安排是要为市场和组织中的人际合作提供一套框架,并使这样的合作较具可预见性和可信赖性^[5]。因此,建立农村老年互助保障合作社,应该建立科学的内部组织机构。组织机构包括合作社社员大会或社员代表大会、理事会、监事会等机构,并明确各个机构的责任。同时,建立合作社必须制定章程并设置合理的组织机构,然后在实际运行中依照章程办事,发挥组织的重要作用。

具体组织结构设置可以参照日本农业协调组

织的组织结构图^[6],把我国农村老年互助保障合作社的组织机构设置成3层:

第1层是领导机构,包括全体社员大会、理事会、监事会,其中全体社员大会负责审议通过和修改本社章程、审议批准理事会和监事会的报告、讨论决定其他重大问题等;理事会负责合作社的日常运营,主要包括服务分配和协调、工时统计以及联系政府市场等外部组织;监事会合作社的监管机构,代表全体社员监督合作社的财务和业务执行以及理事长或者理事会成员履行职责情况,并向社员(代表)大会提出年度监察报告。

第2层是业务部门,包括生活服务部、康复保健部、文化生活部、权益保障部等,分门别类地负责合作社的具体业务开展。

第3层是合作小组,主要依据地域、血缘关系等成立,兼有第二层的各类成员,具体为农村老人提供各种服务。

2. 创新产权制度。老年人(包括部分年轻人)为老年人提供的服务是一种新的资源,而“不同性质的资源要有不同的产权形式与之匹配,只有合适的产权安排才是生产资源得以有效利用和优化配置的先决条件。”^[7]要保障合作社成员的共同利益,就必须建立明晰且富有成效的产权制度。

首先,要明晰产权界限。在合作社建立之初,社员必须缴纳一定股金作为合作社的启动资金,并通过社员证和建立社员服务储蓄账户等方式明晰初始产权,明确国家、集体、个人、企业等投入的资金份额,防止集体和个人产权混淆,并对储蓄账户中服务的转让、馈赠等流动做出详细规定,如服务储蓄可以在社员之间合理流动,对组织外成员的流动进行限制,并规定同等条件下合作社成员有优先受让权,并按章程经全体社员大会或理事会讨论通过。

其次,维护合作社“民办、民管、民受益”的原则,在保证农民占绝大部分股权和决策权的条件下,通过赋予投资股一票决策权等方式,吸引其他组织(如公司、企业)和社会捐赠等对农村老年互助保障合作社进行投资。

最后,科学界定合作社的政府扶持、社会捐赠、历年积累等集体资产,确立合理的分配方式及对不可分配的积累基金的处置方法。

3. 科学构建服务储蓄机制。构建科学的服务储蓄机制,是我国农村老年互助保障合作社的核心机制。目前,在日本和我国个别城市推行的“时间储蓄制度”^[8]很值得农村老年互助保障合

作社参考借鉴。类似于社区“道德银行”^[9],服务储蓄机制的具体内容是:吸收愿意为高龄老人或失能老人服务的低龄老人和青壮年农民参加合作社,将合作社成员照顾老年病患者或为高龄老人做家务的工时记录下来,计入其个人的服务储蓄账户,作为以后该成员或其家属要求服务的一种储蓄。合作社成员可以是农村的低龄老人(一般认为60岁以上为老年人口,其中60~69岁为低龄老人,70~79为中龄老人,80岁以上为高龄老人)或愿意为老人服务的农村年轻人,其服务储蓄可以在成员自己年老需要他人服务时使用,也可以转让给家属亲人们使用。这种方式不同于志愿者的无偿服务,也不同于社区服务的社会工作者,它适应了市场经济发展和我国老龄化社会的需要,满足了人们渴望自己年老时得到社会和其他人照顾的客观需求,大力发扬了我国尊敬老人的优良传统,调动了人们服务于老年人的积极性。

4. 完善组织管理监督机制。科学完善组织的管理和监督机制是合作社发挥组织职能、优化资源配置的重要保证。首先要强化合作社的民主管理,把民主管理、能人管理和自我管理结合起来,充分调动全体社员的积极性,从而为合作社发展贡献力量。其次,建立健全民主决策制度,制定切实可行的劳务管理、人事管理制度,维护合作社一人一票制基本原则,保证成员能充分参与合作社的运营管理,使合作社及成员的行为得到约束和规范^[10]。再次,不断加强各方面对合作社的监督,不仅要充分发挥监事会的监督功能,社员每个人也要履行自己的监督功能。同时,还应引进政府及其他组织的监督,通过新闻媒体、网络等方式,宣传合作社的优势,揭露并批判合作社的不合理现象,以维护合作社的整体利益。

5. 健全自我服务机制。健全合作社的自我服务机制,必须坚持合作社以服务为宗旨原则的基本要求,真正实现“民受益”。首先要推动合作社由简单服务的初级阶段向系统服务的高级阶段发展,不断拓展服务业务范围,丰富服务内容,提高服务水平。其次,加强对组织领导者的培训,提高合作社的经营管理水平,增强合作社为社员服务的能力。同时,逐步加强对全体社员的老年服务教育,增强人们为老年服务的意识。这样才能更好地应对农村老年保障问题,才有利于构建和谐农村、和谐社会。

(二) 组织功能

农村老年互助保障合作社对农村老年人以至

整个农村经济发展都有十分重要的作用与功能,具体分为内部功能和外部功能两个方面。

1. 内部功能。首先,农村老年互助保障合作社能对农村老年人尤其是高龄老人和失能老人的生活照顾进行很好的保障,他们一般年老体衰、体弱多病、无自我照顾能力,而子女却又不在身边,迫切需要得到生活照料服务。当然,也包括农村的孤寡老人,他们的生活来源应由国家来承担,“五保”力度应不断加大。农村老年互助保障合作社对老人的照顾与家庭不分离,便于家庭成员往来。

其次,农村老年互助保障合作社为农村老年人提供精神保障。精神保障包括:老年人参与经济社会生活的非物质保障,以满足老年人精神需求为主的文化体育活动,老年人心理和生理的自我调节。老年群体是相对脆弱的群体,经济脆弱、身体脆弱、心理脆弱。由于经济上分配不公、政治上忽略老人、情感上冷漠老人、观念上歧视老人等都可能造成老年人心理上的不平衡,不利于和谐社会的发展。同为老年人,有相似的生活经历和心理历程,提供服务时能更好地产生心理共鸣和感情沟通,得到精神慰藉。同时,建立老年人活动室、活动中心,成立老年书画社、戏社等,开展各种文体娱乐活动,使老年人更多地参与社会交往,从而丰富老年人的精神生活,减轻对子女的心理依恋。

最后,农村老年互助保障合作社能够更好地维护农村老年人的各项权益。老人的今天,就是我们的明天。只有把维护我国农村老年人权益问题解决好了,农村老人生活才有保障。很多农村老人传统思想浓厚,未得到赡养也抱有“家丑不可外扬”、“子不孝,父之过”的自责心理而不起诉。关注我国农村老人这个社会弱势群体,维护农村老年人权益,既是社会稳定的需要,又是社会和谐的重要因素。在全社会认真开展《老年人权益保障法》的宣传教育,增强全民保障老年人合法权益的意识。对违反《老年人权益保障法》的行为,合作社应安排相关部门进行教育改正,严重的要诉诸于法律,司法部门要依法打击,绳之以法。

2. 外部功能。第一,农村老年互助保障合作社可以更好地开发老年人力资源^[11]。老年人口不是单纯的消费者,他们具有丰富的劳动经验和知识积累,可以指导农业生产,为农业、农村发展建言献策,在一定程度上促进农村经济发展^[12]。应该看到,知识经济的发展导致产业结构和职业结构的变化,对劳动者智力的需求越来越高。随

着人口平均寿命延长,老年人健康状况逐步改善,农村老年劳动力对农村经济的发展将做出更大的贡献,减轻人口老龄化对经济发展的不利影响。从而“使老年人被视为对社会有贡献的人,而不是负担”,“使老年和青年两代人合作,在经济、社会和文化发展方面共同实现传统和创新之间的平衡”。

第二,农村老年互助保障合作社有助于弘扬我国孝顺老人的传统美德。“老吾老以及人之老”,“孝”道一直是中华民族传统美德的核心。新时期,农村老年互助保障合作社可以组织老年人对中小學生开展传统美德教育,引导青年人树立正确的人生观、世界观,促进人的全面发展。

四、政策建议

农村老年互助保障合作社是值得肯定的,具有很大的生存发展空间,能够为农民增收,解决“三农”问题做贡献。农村老年互助保障合作社的发展需要政府的支持,必须担当起公共品提供的职责,创造良好的外部环境。在农村老年互助保障合作社内部,要始终坚持“民办、民管、民受益”的宗旨,社员大会、理事会和监事会要充分发挥自己的职责,进一步完善合作社的组织结构、产权制度、服务储蓄机制和监督机制等。

(一) 加快立法进程

到目前为止,我国关于农民合作经济组织的基本法律只有2007年出台的《农民专业合作社法》,这部法律的颁布虽然在一定程度上促进了合作经济组织的发展,但是其范围较窄,很多符合合作社原则并且是广大农民群众需求的组织,却被排除在其法律保护之外。所以当务之急就是借鉴符合国际合作社通用的基本原则和成功经验,并结合我国合作经济事业发展的实际,建立符合我国国情的合作社法规^[13]。

(二) 加大政策支持力度

根据当地实际制定促进农村老年互助保障合作社发展的政策,把发展农村老年互助保障合作社这种组织纳入执行政府农村经济政策的体系中,明确其在解决“三农”问题中的重要地位。制定发展规划和指导计划,强化各级领导干部的责任,广泛宣传,积极引导,培植典型,资金扶持,为

促进农村老年互助保障合作社成立和发展而发挥其服务引导的职能,创造良好的政策环境。

(三) 加大资金支持力度

依法成立的农村老年互助保障合作社,应该同其他类型的合作社一样享受国家给予的资金支持。政府应该设立扶持农民合作社发展资金支持,支持合作社开展活动。一是设立农村合作社发展的专项基金,并形成良性的基金利用机制,扶持合作社的成立与发展。例如,德国政府为了支持农民合作社的发展,对合作社的管理费用进行补贴,第一年补贴费用为其总费用的60%,第二年补贴40%,第三年补贴20%。二是设立奖励基金,并列入财政预算,对发展较好的合作社给予奖励和表彰,作为典型予以宣传。鼓励探寻良性的发展方式,发挥示范和引导作用。

(四) 加大培训力度

首先要利用政府的农村社会化服务网络体系,对广大农民开展合作教育,宣传普及合作思想、合作原则以及合作组织经营管理等知识,增强农民的合作意识。^[14]其次是积极组织开展对农村老年互助保障合作社社员的培训。政府直接组织培训,承担合作社对社员的培训责任,以满足社员的需求。

(五) 积极正确地引导

目前,农民对合作社存在误解,对农村老年互助保障合作社既好奇又担忧。农村老年互助保障合作社的建设与发展需要政府的大力支持^[15],政府不仅有责任改变农民对合作社的认识,更有责任正确引导农民加入合作社。扶持农村老年互助保障合作社健康发展的最有效途径就是先抓典型,开展试点示范,然后在巩固试点成果和总结经验的基础上,逐步推开。这样不仅使广大农民亲身体验到参加合作社的好处,调动广大农民参与的积极性,也使政府部门通过实践掌握并积累了指导合作社发展的经验,同时还可增加对各种社会力量的吸引力。当然,在试点和推广经验的过程中,政府不能强迫,应以总结和宣传经验为重点,引导农民自觉接受,自愿加入,从而促进农村老年互助保障合作社的健康发展。

参考文献:

- [1] Cutler, David M, James M, et al. An aging society: opportunity or challenge [J]. Brookings Paper On economic Activity, 1991 (1): 1-73.
- [2] Estelle James. Providing better protection and promoting growth: A defence of averting the old age crisis [J]. International Social Security Review, 1996, 49: 3.

- [3]周莹,梁鸿.中国农村传统家庭养老保障模式不可持续性研究[J].经济体制改革,2006(5):107-110.
- [4]胡敏华.农民理性及其合作行为问题的研究评述:兼论农民“善分不善合”[J].财贸研究,2007(6):46-52.
- [5]卢现祥.新制度经济学[M].北京:北京大学出版社,2007.
- [6]范三国.国外的农业合作组织:以日本为例[M].北京:中国社会出版社,2006.
- [7]道格拉斯·诺斯.制度、制度变迁与经济绩效[M].上海:格致出版社,2008.
- [8]王晓文.“农村公益养老时间银行”系统研究:以山东某地为例[D].北京:中国农业科学院,2009:16-23.
- [9]刘思.社区“道德银行”现象研究[D].长春:吉林大学,2004:3-13.
- [10]娄锋.农民专业合作社内部治理机制研究[J].云南电大学报,2008(3):63-67.
- [11]罗元文.中国农村老年人口的养老问题研究[J].甘肃社会科学,2008(6):5-9.
- [12]刘莉.农村合作社的社会功能分析[D].合肥:安徽大学,2010:19-27.
- [13]黄祖辉,徐旭初,冯冠胜.农民专业合作社发展的影响因素分析:对浙江省农民专业合作社发展现状的探讨[J].中国农村经济,2002(3):13-21.
- [14]徐旭初,邵科.新形势下中国农民合作经济组织的发展与变革“中国农村改革30年:中国农民合作经济组织发展”国际研讨会综述[J].国农村经济,2009(1):92-96.
- [15]蒋东生.关于培育农民专业合作社问题的思考[J].管理世界,2004(7):136-137.

(责任编辑:郭春兰,英摘校译:吴伟萍)

(上接第82页)

- [2]王艾敏.我国苹果主产区生产效率评价:基于DEA的Malmquist指数分析[J].河南农业科学,2009(7):110-113.
- [3]王静,毛飞.陕西四个苹果基地县果农生产效率调查分析[J].北方园艺,2010(3):230-232.
- [4]Chares A,Cooper W W,Rhodes E. Measuring the efficiency of decision making units[J]. European Journal of Operational Research,1978(2):429-444.
- [5]国家计委价格司.全国农产品收益成本资料汇编[M].北京:中国物价出版社,2006-2010.
- [6]涂俊,吴贵生.基于DEA-Tobit两步法的区域农业创新系统评价及分析[J].数量经济技术经济研究,2006(4):136-144.
- [7]毛世平.技术效率理论及其测度方法[J].农业技术经济,1998(3):37-42.
- [8]韩松,王稳.几种技术效率测量方法的比较研究[J].中国软科学,2004(4):147-151.
- [9]朱希刚.我国棉花生产率变动分析[J].农业经济问题,2007(4):9-10.
- [10]陈卫平.我国玉米全要素生产率增长及其对产出的贡献[J].经济问题,2006(2):41-42.
- [11]董晓芳.利用DEA方法测算中国大豆的相对生产率[J].农业科学研究,2005(4):64-67.
- [12]周宏,褚保金.中国水稻生产效率的变动分析[J].中国农村经济,2003(12):42-46.
- [13]胡鞍钢,郑享海.中国全要素生产率为何明显下降[N].中国经济时报,2004-03-26.
- [14]Battese,G E. Frontier production functions and technical efficiency. A survey of empirical applications in agricultural economics[J]. Agricultural Economics,1992(7):185-208.
- [15]Bureau J C,R Fare S,Grosskopf. A comparison of three nonparametric measure of productivity growth in european and united states agriculture[J]. Journal of Agricultural Economics,1995(46):309-326.
- [16]吴方卫,孟令杰,熊诗平.中国农业的增长与效率[M].上海:上海财经大学出版社,2000.

(责任编辑:翁贞林,英摘校译:吴伟萍)