

# 农村空巢老年人权益保障的策略选择\*

## ——城镇化视域中的再思考

李 芳<sup>1,2</sup> 李志宏<sup>3</sup>

(1 浙江工业大学 浙江杭州 310023; 2 北京师范大学 北京 100875;

3 全国老龄工作委员会办公室 北京 100011)

**摘 要:** 空巢家庭的本质特征是子女的“缺位”。改革开放以来的快速城镇化是我国农村空巢老人激增的重要原因,同时以人为核心的新型城镇化为农村空巢老人权益保障提供了新视角。以人为核心的新型城镇化发展为各年龄阶段群体流迁入城镇创造公平的制度环境和包容的文化环境。因此,在城镇化视角审视下,替代策略和流动策略是当前农村空巢老人权益保障的必要选择。

**关键词:** 农村空巢老人; 老年人权益; 城镇化

随着人口老龄化、人口城镇化、家庭小型化以及农村经济社会的发展,农村空巢老人的规模越来越大。据《农村空巢、类空巢家庭老人状况调查报告》指出,全国农村空巢、类空巢家庭中的老人占农村老年总人口的 43.9%。<sup>[1]</sup>对于这个规模庞大的特殊群体,他们虽然与其他老年人享有同样的法定权益,但是子女的“缺位”给他们享有法定权益带来诸多风险和困难。我国改革开放以来的快速城镇化与农村空巢老人的剧增有着明显的因果关系。本文试图在新型城镇化发展视域中思考农村空巢老人的权益保障策略,以有助于新修订的《老年人权益保障法》的贯彻落实,提高农村空巢老人的生活质量。

### 一、子女“缺位”是空巢家庭的本质特征

#### (一) 空巢家庭的多种定义与分歧

农村空巢老人,简单理解就是生活在农村空巢家庭中的 60 岁以上的老年人。然而,目前学术界对空巢家庭的理解有多种观点。其一,空巢家庭是指无子女或虽有子女,但子女长大成人后离开老人生活,剩下老人独守“空巢”的家庭;<sup>[2]</sup>其二,空巢家庭是以“鸟儿长大,离巢飞去,鸟巢空留”为比喻,意指子女长大成人后纷纷离去,只剩下父母留守“空巢”的家庭;<sup>[3]</sup>其三,空巢家庭是指在家庭生命周期中,随着最小的孩子长大,因求学、就业、结婚或其他原因离开家庭,使原有家庭进入大部分时间只剩下父母两人单独居住或夫妇中的一人居住的阶段;<sup>[4]</sup>其四,家庭空巢是指有子女的家庭,其子女长大成人后离开老人另立门户,剩下老人独守空巢现象。人们通常将这一纯老人家庭称作空巢家庭;<sup>[5]</sup>其五,新“空巢”家庭是指独生子女父母组成的未到 60 岁的“空巢”家庭;<sup>[6]</sup>其六,空巢家庭可以分为纯空巢家庭和类空巢家庭,也可以分为年老的空巢家庭和年轻的空巢家庭;<sup>[7]</sup>其七,空巢家庭是指那些子女离开起源家庭、父母仍共同居住的夫妇家庭,如果一方父母离开则该家庭将演变成独居家庭而非空巢家庭。<sup>[8]</sup>

笔者发现,上文各种界定有三个主要分歧点:一是有无子女的分歧。第一种界定包括无子女和有子女两种情况。其他六种界定都排除了无子女的家庭属于空巢家庭;二是空巢家庭中父母年龄限定的分歧。有些观点认为仅指老年的空巢家庭,<sup>[2][5]</sup>有些观点认为包括老年的和年轻的空巢家庭;<sup>[6][7]</sup>三是空巢家庭中人员居住方式的分歧。有观点认为空巢家庭必须夫妻都在,一旦有一人离开,则不属于空巢家庭。<sup>[8]</sup>有观点认

\* 本文系教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“老龄化对中国经济发展的影响及应对策略研究”(13JZD005),中国国际经济交流中心委托课题“社会管理创新问题研究”之子课题“老龄化社会的战略研究”(266604007-3)的成果。

为,父母共同居住或父母中一人独居的家庭都可以是空巢家庭。<sup>[4]</sup>还有的认为,父母一方或双方共同居住形成纯空巢家庭,其他亲属在父母身边组成类空巢家庭父母。<sup>[7]</sup>各种界定也有一个共识:就是子女的“缺位”。或者因为没有子女而“缺位”,或者因为子女与父母分开居住而“缺位”。因此可以说,子女的“缺位”是空巢家庭的本质特征。子女“缺位”的家庭都可以归为广义上的空巢家庭。作为不同的社会现象都值得进行研究和探讨,关键看具体研究目的。

## (二) 空巢家庭的分类与本文的研究对象

一般来说,在具体研究空巢家庭时,要从特定研究目的出发,对空巢家庭进行分类。通过分类而使研究的问题聚焦,明晰研究对象。本文从养老视角探讨子女“缺位”对农村空巢老年人权益的影响和保障策略。因此,从有无子女、父母年龄、居住状况、居住地域的角度对空巢家庭进行分类,有利于本文研究对象的聚焦和明晰。

1. 根据有无子女情况,空巢家庭可以分为无子女空巢家庭和有子女分居的空巢家庭。前者还可以分为丁克家庭和终身未婚的独身家庭。根据《老年人权益保障法》,子女是父母的主要赡养人。无子女的成员到了年老的时候,如果自我养老存在困难,养老责任由国家承担。因此,本文研究对象排除了无子女空巢家庭。

2. 根据子女“缺位”时父母年龄状况,空巢家庭可以分为老年空巢家庭和中年空巢家庭。其中以60周岁为界限,父母年龄60周岁以上者为老年空巢家庭,以下者为中年空巢家庭。本文研究对象聚焦于老年空巢家庭。

3. 根据居住状况,空巢家庭可以分为纯空巢家庭与类空巢家庭。纯空巢家庭包括独居空巢家庭和配偶空巢家庭。类空巢家庭包括隔代空巢家庭、两代老人空巢家庭和与其他人同住的空巢家庭。居住状况是影响空巢老人权益享有状况的重要因素,不同居住方式的老年空巢家庭都是本文的研究对象。

4. 根据居住地域,空巢家庭可以分为农村空巢家庭和城市空巢家庭。我国城乡二元结构明显,农村空巢家庭和城市空巢家庭差异很大。本文研究对象聚焦于农村空巢家庭。

综上所述,本文所定义的农村老年空巢家庭是指存在于农村地区,父母年龄60周岁以上且子女与父母分开居住的家庭。农村空巢老人是指生活于农村老年空巢家庭中的老年人。

## 二、城镇化视域中思考农村空巢老人权益保障

如何保障老年人的权益一直是学术界关注的问题,学者们从老年个体、子女、社区组织、社会、国家或政府等多个层次提出建设性对策,也从法律途径、社会保障途径、文化道德建设途径、自我保障途径等多个方面进行有价值的探讨。同时,笔者认为,应当注意到农村空巢老人这一群体的流动可能性,应当在城镇化视域中思考其权益保障的方式途径。

### (一) 城镇化发展是农村空巢老人激增的重要原因

应当讲,农村空巢老人一直存在。传统习俗中,子女成家,与父母分开单过,或者因为子女外出求学、参军、就业等,就产生了农村空巢老人。这种常规因素自然形成的空巢老人数量不多,比例也不高。但是近年来,农村空巢家庭、空巢老人的出现和增多是政治制度、经济发展、思想文化、代际关系等诸因素合力的结果。<sup>[4][9][10]</sup>其中,城镇化发展是我国农村空巢老人激增的重要原因。

1. 人口城镇化的年龄选择性。人口城镇化过程中,农村中年轻人口更倾向于迁移到城镇,中老年人口更倾向于留守农村。这在缓解了城镇人口老龄化的同时,却严重加剧了农村的人口老龄化,使得农村空巢老人激增。

2. 户籍制度的限制。在城乡分割的户籍制度和以此为基础形成的二元经济社会结构的影响下,大量进城的农民工过着城乡两地的迁徙生活。居住的不稳定,收入的低水平,拥挤的城镇住房,较高的生活开支等等,使得进城农人不得不把父母留在农村老家。这些老人就成为了农村空巢老人。

3. 农村城镇化使得部分农家子女聚集在城镇而老年人居住在农村,导致父母与子女分住农村和城镇两地。随着我国城镇化速度的提速,这一分化进程还要加快。

4. 城镇化扩大了代际间及城乡生活方式的差异。老年父母或出于主动也可能是被迫与子女分开居住而

成为空巢老人。

综上所述,农村空巢老人的激增是我国经济社会发展到一定阶段的必然产物,这种态势将在相当长一段时期内持续,所以保障农村空巢老人权益任重而道远。

## (二) 新型城镇化为农村空巢老人权益保障提供了新视角

如上文所述,农村空巢老人的激增受到城镇化发展的深刻影响,其因子女“缺位”而造成的老年权益受损的问题难以从农村内部独自解决。党的十八届三中全会的《决议》明确指出要坚持走中国特色新型城镇化道路,推进以人为核心的城镇化。这为农村空巢老人权益保障问题的解决提供了新的审视视野。在以往针对农村空巢老人权益保障的对策建议中,很多学者认为,在多种因素影响下农村空巢老人倾向于留守在农村,为此提出就地构建农村空巢老人权益保障体系的各种建议,而相对忽视农村空巢老人的流动可能性。以人为核心的城镇化将有助于农村老年人口流入城镇,这为农村空巢老人权益保障方式提供了一种新的选择策略。

与过去传统城镇化道路相区别,新型城镇化的“新”的重要表现之一是提高人口城镇化质量,使土地城镇化与人口城镇化协调发展。通俗地说就是改变过去只要“土地”不要“人”的城镇化发展模式。与此同时,对“以人为核心”的“人”也应该做全面的理解。从社会实际状况来看,人口城镇化过程中流入城镇的人口绝大多数是中青年人,老年人占少数,但不能就此理解“以人为核心的城镇化”就是中青年人口的城镇化。新型城镇化应当构建一个相对公平的面对各年龄阶段群体的人口城镇化发展框架,制定相应的法律和政策以创造一个有利于包括老年人在内的农村人口流入城镇的公平制度环境。这样的新型城镇化发展价值既是对“以人为核心”涵义的全面理解,避免新型城镇化陷入只要中青年人不要老年人的片面发展轨迹。同时,也是新型城镇化健康发展的必然要求。因为农村人口老龄化在整体上是降低人口迁移流动的。一方面,农村老年人的迁移意愿相对较低;另一方面,父母与成年子女的分工会增加家庭养老的负担,由此也增加农村青壮年劳动力迁移决策的成本。<sup>[11]</sup>因此,促进包括农村老年人在内的各年龄阶段群体公平有序地集聚城镇,才能更加顺利推进我国新型城镇化的健康发展。

## 三、替代策略与流动策略是保障农村空巢老人权益的必要选择

农村空巢老人是老年人权益的主体,权益主体对自身权益的保障方式有判断和选择。在笔者组织实施的实地调研<sup>①</sup>中,当询问“通过什么途径可以让您生活得更好”时,有些空巢老人有搬到子女家居住的打算,有些空巢老人有希望子女回到身边的期盼,还有些空巢老人表示喜欢居住在现在的家里,可见,农村空巢老人对于提高自身生活质量的方式有多样化的个性选择和倾向,部分空巢老人具有跟随子女而流迁的思想准备。所以,从以人为核心的新型城镇化发展视角考虑农村空巢老年人权益保障的方式,对于具备一定流动条件和意愿的空巢老人群体,应当采取流动策略,通过家庭养老支持政策鼓励空巢老人与子女同住或就近居住。对于不具备流动条件和意愿的空巢老人群体,应当采取替代策略,通过创新家庭养老服务递送方式,完善农村社会保障制度和养老服务体系让留守的空巢老人获得替代养老资源。

### (一) 替代策略

替代策略,是指权益主体客观上不具备改变其与子女分开居住的条件,或者主观上不愿意改变其与子女分开居住的状况,而通过社会支持的途径获得养老资源,保障其老年人权益的策略。

在本次调研的228个有效样本中,56.1%的空巢老人希望“住在本村,子女提供更多养老资源”来提高生活质量;64.9%的空巢老人希望“住在本村,政府把村里的养老服务办得更好”来提高生活质量;42.1%的空巢老人希望“住在本村,政府把养老金提高一些”来提高生活质量。可见,多数农村空巢老人倾向于通过家庭支持、社区支持、政府支持等替代策略来保障自身老年人权益。

<sup>①</sup> 笔者和研究团队于2013年8月到浙江省2个市(金华市和衢州市)3个乡镇(沙畈乡、曹宅镇和石梁镇)十几个行政村进行一对一入户结构式访谈,共获得228位农村空巢老人的访谈材料和十余位村委会干部的访谈材料。本文中的分析数据和访谈材料均来自此次调研。感谢浙江省老龄办、金华市老龄办、衢州市老龄办对本次调研的大力支持,感谢浙江工业大学学生陈先跑、周凯慧、周新城、吴瑞敏、饶英丰、张琳、支鹏程,华南农业大学学生范佳慧参与本次调研和数据录入工作。

当然,不同权益主体选择替代策略的原因具有个体差异性,有客观原因,也有主观原因。从客观来看:一是很多空巢老人反映外出子女赚钱辛苦,家庭负担重,尤其是租房者居多,房子小,难以容纳老年父母和承担生活开支;二是有些空巢老人留守在农村肩负“任务”,或者要干农活,打零工赚钱,或者要照顾老伴,看守房子,照顾孙辈等等;三是有些空巢老人与子女、媳婿的关系难处理。去儿子家要看媳妇的脸色,去女儿家要看女婿的脸色,碰到有多个儿子,和儿子同住难以做得“一碗水端平”,而引发家庭矛盾;四是在流入地难以实现社会融合。吃饭、上厕所、爬楼梯等生活方式难适应,融入社区,重建人际关系网也很难,子女忙工作,邻居朋友少,更加孤独寂寞。从主观来看,很多空巢老人已经习惯了农村老家的生活方式,认为老家自由、凉快,空气好,房子大,邻里串门聊天多。此外,不给子女添麻烦是很多空巢老人持有的观点,只要生活还能自理,空巢老人都会坚持自己过,除非子女要求搬去住。总体来看,农村空巢老人选择替代策略可能是主动的自由选择,也可能是被动的无奈接受。

农村空巢老人能否通过替代策略保障其老年人权益,取决于其从居住环境中可获得的养老资源。主要支持来源有:一是来自于配偶和子女的家庭支持。有能力履行夫妻扶养义务的配偶尽量减少外出。外出子女提供充足的经济支持以保障父母经济供养、生活照料和生命健康权益,多打电话,送礼物,常回家看看以保障精神慰藉权益;二是来自于邻居、朋友、社区正式和非正式组织的社区支持。调研村庄里这类社会支持还比较弱。作为熟人社会,农村社区本是养老资源的富集地,关键是缺少激励机制和整合机制。笔者认为,村委会和老人协会是承担激励和整合农村社区养老资源责任的合适主体,政府更是应当通过支持社区组织来提供养老资源;三是来自于政府的支持。关键是提高农村社会保障水平,构建农村养老服务体系,尤其是要创新养老服务递送模式,提高养老资源的投入产出效益;四是来自于家庭、社区、政府外的社会组织、团体及个人的社会支持。本次调研注意到,有些企业家逢年过节时给本村老年人发放钱物,为本村老年活动室、居家养老服务中心捐赠钱物。需要总结现有经验,激发更多社会力量共同保障老年人的合法权益。

## (二) 流动策略

流动策略,是指权益主体具备一定条件和意愿,通过流动而使自己和子女同住或就近居住,以获得养老资源,保障其老年人权益的策略。

在本次访谈的228个样本中,33.9%的空巢老人愿意和子女同住或就近居住,61.7%的空巢老人不愿意和子女同住或就近居住,4.4%的空巢老人无所谓。在具体途径选择时,28.5%的空巢老人希望“搬去子女家居住”来提高自己的生活质量,14.5%的空巢老人希望“外出子女回到本村居住”来提高自己的生活质量。从这两组数据以及访谈情况来看,愿意与子女同住或就近居住的空巢老人比例远远低于不愿意的空巢老人,选择流动策略的空巢老人比例也远远低于选择流动策略的空巢老人。但是,也要考虑到,有相当部分的空巢老人是因为客观原因而无奈选择替代策略的。

笔者认为,流动策略也是农村空巢老人权益保障的重要策略选择。第一,流动策略使得空巢老人和子女同住或就近居住,增强了家庭养老能力。国外实践经验表明,社会养老替代不了家庭养老。许多率先进入老龄化社会、社会养老服务比较发达的西方国家陷入沉重的养老金负担,而家庭养老成为走出社会养老困境的曙光。可以说,通过投资家庭而增强家庭养老能力已成为国际社会应对人口老龄化挑战的重要路径之一。流动策略是在汲取西方国家经验教训,并立于中国国情基础上的理性选择;第二,流动策略有助于传承传统养老观念,增强国家应对人口老龄化挑战的文化力。我国有养儿防老的悠久文化传统,即使在经济社会发展,家庭结构变迁、人口流动加快等诸多社会因素影响下,人们的养老观念在改变,家庭养老功能在急剧弱化,但是,中国老人尤其是农村老人养儿防老的观念仍然根深蒂固,绝大多数子女也有赡养父母的道德自觉。这是对优秀传统文化的传承,也是我国应对人口老龄化挑战的宝贵文化资源。我国人口老龄化具有鲜明中国特色,从发生过程看,规模超大,速度超快,抚养比高,城乡反差大,高龄化显著。从人口老龄化与经济社会发展的交互作用来看,未富先老,未备先老,牵涉问题多。在此国情背景下,传统养老观念在社会现实中正发挥着重要的养老功能,弥补了社会养老的“短板”,增强了国家应对人口老龄化挑战的文化支撑力;第三,流动策略有助于缓解农村人口老龄化压力,提高养老服务资源的集聚效应。一方面具备流迁意愿和条件的农村老人集聚城镇,可以分流农村老年人口,降低农村人口老龄化程度;另一方面农村空巢老人居住比较分散,

养老服务递送成本比较高,而如果集聚在城镇,增强城镇为老年人提供养老服务的能力,则可以大大降低养老服务递送成本,充分发挥城镇养老服务资源的集聚效应。<sup>[11]</sup>

当前,政府和社会各界对家庭养老进行政策支持的意见已基本形成。《中国老龄事业发展“十二五”规划》已将“老年家庭建设”列为主要任务之一,明确提出了完善家庭养老支持政策,发挥家庭养老的基础作用等具体要求。新修订的《老年人权益保障法》规定,国家建立健全家庭养老支持政策,鼓励家庭成员与老年人共同生活或者就近居住,为老年人随配偶或者赡养人迁徙提供条件,为家庭成员照料老年人提供帮助。这些为农村空巢老人权益保障的流动策略提供了政策支撑和法律依据。在实践中仍需制定和完善一些具体政策:第一,支持父母在老年后投靠子女落户,降低现有户籍随迁政策的门槛,简化手续程序;第二,加快实现养老、医疗等社会保障关系的转移接续和异地结算;第三,对多代同住家庭提供购房优惠,在保障性住房分配制度中对赡养老年人的家庭实行优惠政策;农村子女如果和老年人同住,在新建住房时给予一定优惠;第四,对于子女与老年人同住或就近居住提供照护津贴等经济支持;第五,改革个人所得税制度,按照家庭户平均收入作为所得税征收税基,对于赡养老年人的家庭给予一定额度的宽免税额;第六,流入地的居家养老服务和老年福利尽可能惠及投靠子女的流动老年人。

总之,当前我国农村空巢老人的出现和增多与改革开放以来的快速城镇化发展有着密切的关系,具有一定的社会必然性。同时空巢老人作为权益主体,对自身权益保障方式有个性化选择倾向。因此,从新型城镇化发展视角来看,替代策略和流动策略是当前农村空巢老人权益保障的两种方式,让流动的空巢老人和留守的空巢老人都能获得称心、足量的养老资源,保障其享有法定的老年人权益,维持体面的生活质量。

#### 参考文献:

- [1]全国老龄办课题组《全国农村空巢和类空巢家庭老年人状况调查》,载《中国社会工作》2009(5)。
- [2]李瑞芬、蒋宗凤《空巢家庭问题探析》,载《北京教育学院学报》2006(3)。
- [3]陈晓敏、杨柳《现代化进程中的空巢家庭》,载《中华女子学院学报》2004(1)。
- [4]潘金洪《独生子女家庭空巢风险分析》,载《西北人口》2006(5)。
- [5]肖汉仕《我国家庭空巢现象的成因及发展趋势》,载《人口研究》,1995(5)。
- [6]谭琳《新“空巢”家庭——一个值得关注的社会人口现象》,载《人口研究》2002(7)。
- [7]穆光宗《家庭空巢化过程中的养老问题》,载《南方人口》2002(1)。
- [8]石燕《以家庭周期理论为基础的“空巢家庭”》,载《西北人口》2008(5)。
- [9]熊汉富《空巢家庭:一个应当关注的老年群体》,载《人口研究》,1998(3)。
- [10]赵芳、许芸《城市空巢老人生活状况和社会支持体系分析》,载《南京师大学报(社会科学版)》2003(3)。
- [11]李芳、李志宏《人口老龄化对城乡统筹发展的影响与对策探析》,载《西北人口》2014(2)。

## Study on Security Strategies of Rights and Interests of Empty Nest elderly in Rural Areas

LI Fang LI Zhihong

**Abstract:** The essential feature of an empty nest elderly family is that the adult children have left their parents. Empty nest elderly are who live in the empty nest elderly family. The rise of empty nest elderly in rural areas is the inevitable outcome of the development of human society. Human - centered urbanization provides a new perspective for protecting the rights and interests of rural empty nest elderly. Human - centered urbanization is the coordinated development of land urbanization and population urbanization, in addition Human - centered urbanization is also elderly population urbanization along with the young and middle - aged population urbanization. The study puts forward the following recommendations as follows: alternative strategy and flow strategy.

**Key words:** rural empty nest elderly, the rights and Interests of the elderly, urbanization

(责任编辑: H)