

应对中国人口老龄化的治理选择

□ 胡 湛 彭希哲

复旦大学 社会发展与公共政策学院 上海 200433

一、应对人口老龄化的治理思路转变

从本质上讲,老龄化没有好坏之分,所谓的“问题”或“挑战”不完全来自老年人或者老龄化本身,更多源于变化了的人口年龄结构与现行社会经济架构之间的不匹配所产生的矛盾,因而需要治理模式和公共政策的调整乃至重构以适应之。

第一,从强调“中国特色”向构建“中国优势”转变。中国有强大而稳定的政府,其组织能力和资源配置能力使其在应对养老金等复杂议题时具备较大的灵活性和创新可能性(例如国有资产划转充实社保基金),这也是我们的制度优势在应对老龄社会挑战中的集中体现。中国的大国优势与区域多样性也将为老龄社会治理提供宏观战略的施展舞台,并为资源配置提供巨大的灵活性和政策腾挪空间。我们还有悠久的养老、孝老和敬老、尊老文化传统。

第二,从“碎片化管理”向“整体性治理”转变。一方面,实现老龄社会整体性治理需要发现和克服相关公共政策与管理实践中的“隙缝”和“漏洞”,通过放大政策合力以形成有效的治理网络。另一方面,整体性治理需要强大的政府、市场和社会(包括家庭和社区),也需要它们之间对相关公共事务的基本认同、信任和亲密无间的合作。此外,在这些多元治理主体整合合作的背景下,重视并支持家庭将成为中国应对老龄化的一个重要特点。

第三,从聚焦于“老年人”向强调“全人口全生命周期”转变。一方面,人口老龄化的巨大惯性决定了老龄社会的应对战略不是一种应急策略,还必须考虑到经济社会的可持续发展。另一方面,“老龄化问题”绝不是“老年人的问题”,未来老年人的健康和医疗保健支出问题在很大程度上需要通过现在年轻人的健康投资和行为转变来改善,老年人的养老金问题需要通过提高年轻人的劳动生产率和推动老年劳动力的经济参与来缓解,老年照料负担的问题需要给家庭和社区合理而有效的资源投入才

能得到良好的解决。

第四,从“以人口变动适应制度”向“以制度变革适应人口”转变。在适应人口老龄化的过程中,通过政策整合和制度创新及重构来协调这种变化的人口年龄结构与现有制度体系之间的矛盾。只有当公共政策不再机械地将“老年人”和“老龄化”与“负担”和“挑战”相等同,才能真正形成积极应对老龄化的良好环境。

二、战略部署要点及可能的政策选择

根据新时代中国全面深化改革和大力发展民生的重大需求,我们认为当前老龄化战略布局应首先重视以下四个议题。

第一,立足于中国人口态势及老龄化发生发展规律进行战略配置。从人口学的研究视角出发,积极应对中国人口老龄化应遵从人口发展规律,重视以下三个阶段:2020—2025年之前是未来社会抚养比相对较低、老年人口结构相对最年轻的时期,其间还会出现“底部老龄化”和“顶部老龄化”同时弱化的暂时性现象,这是应对老龄化的战略储备期和政策落地期;2030—2035年之前的社会抚养比相对较低、老年人口结构相对较年轻,但抚养比重点已显著地向老年人口倾斜,且20世纪50年代“婴儿潮”期间出生人口开始进入高龄阶段,这是应对老龄化的政策适应及强化期;2050—2055年前后的抚养比将比目前水平提升两倍以上,高龄化群体庞大,人口老龄化将达到峰值(2055—2060年),区域均衡问题在这一时期内也将需要妥善处理,这是应对人口老龄化的攻坚期,并最终夯实中国社会在老龄化的前提下继续健康持续发展的基础。

第二,在文化和制度传承的基础上更新理念和创新制度。应在制度和政策安排的层面上确立“年龄平等”的原则,在继续弘扬尊老爱幼文化传统的基础上重新定义老年与老龄,对教育制度、就业制度、薪酬制度、退休和社会保障制度等进行深刻改

革,并在更广泛的政治、经济、社会、文化、军事等方面的变革和发展中强调年龄平等观念,实现不同年龄群体之间的公平参与和共同发展。

第三,在多元共治和可持续发展的基础上构建兼顾整体性和动态性的社会经济支持体系。调动并整合政府、社区、家庭、社会组织和企业等不同社会系统主体的作用,在重视社会和经济体系整体均衡的基础上协调不同群体和世代之间的需求和福利平衡,并通过创新的制度和政策安排(尤其是就业政策和产业政策)而赋予老龄社会以新的活力。

第四,重视并加强对老年人群体演化和未来老龄社会发展的研判。一方面,中国的人口老龄化进程与信息技术的飞速发展相同步,这些技术产业发展能够有效提高社会“老而不衰”的程度,可以降低老年人生活自理的生理门槛,还能促进老年人生产方式和社会角色的转变,未来无疑需要更多的政策支持。但另一方面,科学技术的发展,尤其是人工智能和机器人技术的升级,会缓解老龄社会劳动力减少的困境并有效提升生产力水平,并进而影响整个社会应对老龄化的资源格局。人工智能、物联网、生命科学在改变当今和未来世界的生产和生活方式的同时,也极大地重构着我们应对老龄社会的战略格局和政策工具。

联系当前实际,我们认为以下几方面是近期战略部署中所不可回避的政策主题。

一是更新老年定义,扩展政策应对空间并优化社会氛围。目前在推迟退休政策大思路已出台的背景下,政府可以首先尝试把“退休年龄”的提法逐步转变为“领取全额养老金的最低年龄”,逐步将“退出劳动力市场”的权利(或部分权利)交由个体选择,以支持老年人口(特别是相对健康年轻的老年人口)相对自主地参与社会发展过程并分享社会发展成果。

二是构建常态统筹机制,为推动实现“整体性治理”奠定必要的行政基础。为此,有必要全面梳理我国各级政府、各类机构和各地区在老龄化治理上的资源投入、职权内涵、政策积累和发展目标,建立健全在信息交换与沟通、资源投入和共享、权力与责任调整、决策咨询与参与、政策实施支援体系与网络建设、政策效果评估等方面的跨部门和跨区域协作的行政统筹机制。

三是重新诠释“计划生育”内涵,加快放开生育限制。倡导夫妇根据个体条件、家庭状况以及对社会经济环境的判断而自主地决定其生育计划,包括生育子女的数量和生育间隔。

四是加强代际转移支付研究,并强化对劳动人口的投资。投资人力资本和推动产业升级应成为中国老龄化应对中最重要的制度安排之一,即所谓

“以质量换数量”的发展战略。为实现这些目标并为制度创新及变迁提供条件,政府应将已收获的“人口红利”更多地投资于教育、卫生和福利等直接关乎未来人口劳动生产率的部门,并推动建立真正意义上的终身教育(学习)体系,将教育和学习贯穿于各个年龄阶段的群体以及个体生命周期的各个阶段,真正落实“积极老龄化”的战略目标。

五是正视就业模式多元化现象,制定适合老龄社会发展的产业规划。积极推动老年产业的快速发展,为数量巨大的中老年劳动力提供适合老年人体力和脑力特征、能利用老年人所拥有的人力和社会资本的就业岗位,并避免卷入同年轻劳动力的竞争。

六是强调“医养结合”,优先并重点解决失能失智老人的长期照护。当前长期照护服务的重点对象应首先聚焦于失能失智老人,尤其是中重度失能失智老人。政府应着力推动机构、社区和家庭等多元化服务主体参与长期照护体系的运作,根据老年人失能失智水平设计不同的照护模式与之对应;充分考虑不同类型家庭的支付能力,灵活使用补贴、税收优惠以及政府直接购买服务等政策工具,将潜在需求转化为有效需求;并特别关注农村地区的失能失智老人照护问题。

七是在重构家庭政策的基础上引导并支持现代家庭建设。国家应在厘清政府、市场、社会和家庭的边界的基础上,尝试以家庭整体作为基本福利对象,推行制定以家庭或家庭户为单位的社会政策,并给予承担养老或抚幼责任的家庭更多关注。对于有养老需求的中低收入乃至贫困家庭给予直接资助,将是中国反贫困战略的重要内容,也是在新城镇化过程中平衡新农村发展的一个重要方面。

八是善用“人口红利”,并加强基本公共服务供给的区域均衡研究。政府应当在新型城镇化和户籍制度改革等基础上进一步鼓励有序的人口流动迁移,利用不同地区老龄化程度的差异,采取相应的错位发展策略,尽可能延长不同地区人口机会窗口的开启时期,最大限度地收获最后的传统红利,并将之更多地投入教育和健康事业以使人口红利实现从数量型向质量型的转变。中国有必要也完全可能突破国内经济资源的限制,从全球化的高度思考我们的老龄社会应对战略。从对发展中国家大量年轻人口的有效利用中获益,并同时带动当地经济发展。

九是老龄社会的应对不能离开对不平等现象的持续关注,尤需重视当前的弱势儿童和性别平等问题。我们的政策体系应从看重生育到关注养育,逐步完成从“多生”到“善养”的过渡;应加强社会性别研究,避免女性长寿的生理优势转化为老年贫困的社会劣势。

■ 《中国社会科学》2018年第12期,约22500字